

2017年7月24日 全8頁

米国、包括的なプリペイドカード規則の制定

CFPBがプリペイドカードを使用する消費者保護の拡大に動く

ニューヨークリサーチセンター

上野 まな美

主任研究員 鳥毛 拓馬

[要約]

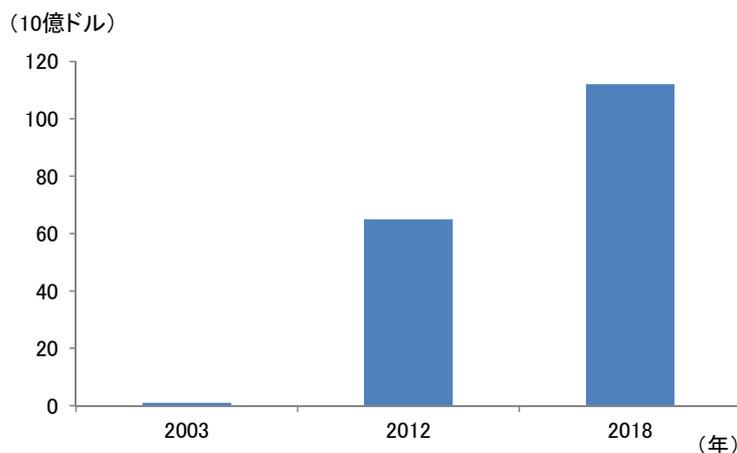
- 近年、米国でプリペイドカード市場が急速に成長している。個人消費者が、資金を補充可能な汎用型 (general purpose reloadable : GPR) プリペイドカードを使用する額は、2018年には1,120億ドルに達することが予測されている。
- プリペイドカードの使用者数は急速に増加しているにもかかわらず、クレジットカードやデビットカードに対して要求されている基本的な消費者保護と同様の保護が連邦法の下では行われていなかった。
- 消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau : CFPB) は、プリペイドカードの使用者数および使用額の増加を懸念し、プリペイドカードを使用する消費者の保護を拡大する包括的な連邦規制の制定に動いた。CFPBは2016年10月に、プリペイドカードに対する最終規則を制定した。
- 最終規則には、カード発行に関わる情報開示、紛失や盗難の際の消費者の負担額の上限設定、不正使用やエラーがあった場合の処理・解決、消費者への定期的な取引明細書の発行が規定されたほか、インターネットにおけるプリペイドカードの約款提示とCFPBへの約款提出が新たに加えられた。また、プリペイドカードにクレジットの機能がある場合は、当座貸越 (overdraft) が規制されることとなった。
- プリペイドカード規則は、2018年4月1日から適用開始の予定となっている。しかし、規則に対するプリペイド業界からの懸念を受け、CFPBは、2017年6月15日に追加のパブリックコメントを実施しており、コメント次第では、適用開始日が再延期される可能性もあるだろう。

急成長するプリペイドカード市場

プリペイド（Prepaid：前払い式）には、プリペイドカード¹のような物理的なカードと、オンライン口座や日本の「おサイフケータイ」のような物理的なカードを使用しないプリペイド口座がある。プリペイドはクレジットカードのように信用調査を受けずに手軽に入手でき、事前にプリペイドカードやプリペイド口座に資金を補充する（reload）ことで、物やサービスに対する決済に使用することができる。給与支払いのためのペイロールカード（payroll card）や、政府給付金カード（government benefit card）²、税還付カード（tax refund card）、もプリペイドカードに含まれ、これらはATMで現金を引き出すことができる。

近年、米国でプリペイドカード市場が急速に成長している。米国の消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau：CFPB）によると、個人消費者が、資金を補充可能な汎用型（general purpose reloadable：GPR）プリペイドカード³を使用した額は、2003年に10億ドル以下であったが、2012年には約650億ドルに増加した。2018年には1,120億ドルと、2012年の使用額のほぼ2倍に達することが予測されている⁴（図表1）。

図表1 消費者のGPRプリペイドカード使用額推移



(注) 2018年は予測値。
(出所) CFPBより大和総研作成

¹ 米国のプリペイドカードは、主にオープン・ループ（open-loop）・カードとクローズド・ループ（closed-loop）・カードに分けられる。オープン・ループ・カードとは、VISA、MasterCard、American Expressなどの国際ブランドが付されており、そのブランドのネットワーク内で広く使用できるものとされる。これに対して、クローズド・ループ・カードは、特定の店舗や公共交通機関のみで使用でき、その多くは、国際ブランドが付されていないものとされる。

連邦官報 (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2016-11-22/pdf/2016-24503.pdf>) および CFPB ウェブサイト (<https://www.consumerfinance.gov/ask-cfpb/what-are-some-types-of-prepaid-cards-en-381/>) 参照。

² 連邦や州、地方自治体の失業保険金、育児給付金などの支給に使用される。

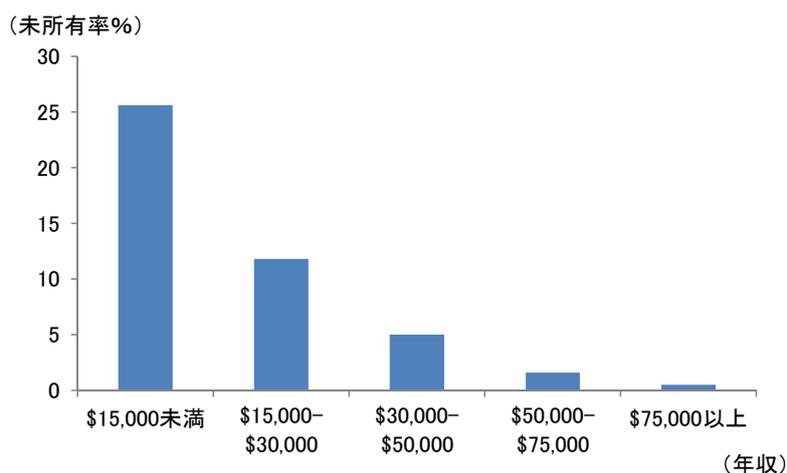
³ 最も広く一般的に利用されているオープン・ループ・カードの一つであり、金融機関や小売店で購入することができる。さまざまな方法で資金が補充され、ATMなどで資金を引き出すこともできる。小切手の代用品としても使用されている。

⁴ CFPB ウェブサイト参照。 <http://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/cfpb-finalizes-strong-federal-protections-prepaid-account-consumers/>

プリペイドカードの使用者数も増加し続けている。民間非営利団体のピュー慈善財団（Pew Charitable Trusts）の報告書⁵によると、2012年から2014年にかけて米国のプリペイドカード使用者数が50%以上増加し、約2,300万人が定期的にプリペイドカードを使用しているとのことである。

米国においては、通常、銀行口座を開設・維持するために一定の金額を口座に維持することが求められ、その金額を維持できない場合は口座維持手数料が発生する。このため、口座維持手数料を支払うことが困難な低所得者は、銀行口座の開設を避ける傾向がある。連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC）の報告書⁶によると、米国で銀行口座を持たない世帯は、約900万世帯（大人約1,560万人と子供約760万人）あり、全世帯の7.0%に相当するとされている。図表2から、一般に低所得者において、銀行口座を持たない人々の割合が大きいことが読み取れる。

図表2 世帯年収別の銀行口座未所有率（2015年）



(出所) FDIC “2015 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households” より大和総研作成

これに対し、プリペイドカードには銀行口座ほどの維持手数料を支払う必要がないため、特に低所得者にとっては人気かつ安価な支払手段の一つとなっており、銀行口座の代替手段として使用されている。前述のピュー慈善財団の調査報告によると、プリペイドカードを少なくとも月1回以上使用する人々の27%は銀行口座を持っていないとされている。

米国の政府機関もプリペイドカードを幅広い用途で発行している。連邦準備制度理事会（Board of Governors of the Federal Reserve System: FRB）の報告書⁷によると、政府機関

⁵ ピュー慈善財団 “Banking On Prepaid” 参照。

<http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2015/06/bankingonprepaidreport.pdf?la=en>

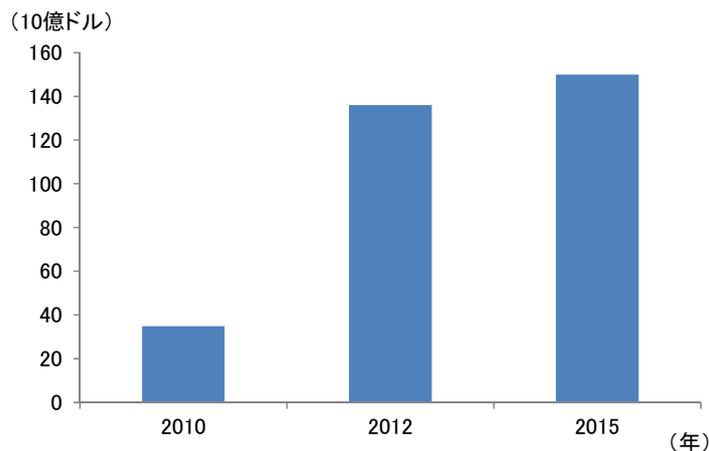
⁶ “2015 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households” 参照。

<https://www.fdic.gov/householdsurvey/2015/2015report.pdf>

⁷ FRB “Report to the Congress on Government-Administered, General-Use Prepaid Cards” July 2011、

(連邦、州、地方自治体) が、給付金の支給や税金の還付などで発行したプリペイドカードの額は、2010年に34.8億ドルであったが、2015年に1,500億ドルに達したとされる(図表3)。政府機関がプリペイドカードを発行する理由は、小切手やその他紙ベースの支払手段(クーポン券、引換券)に比べて低コストである上に、銀行口座を持たない低所得者の給付金の受取りを簡便にするためとされている。

図表3 政府機関のプリペイドカード発行額推移



(注) 連邦および州、地方自治体を含む。
 (出所) FRB “Report to the Congress on Government-Administered, General-Use Prepaid Cards” より大和総研作成

消費者保護がほとんど行われていなかったプリペイドカード

プリペイドカードの利用者が増加し、その市場も拡大しているにもかかわらず、プリペイドカードに対しては、クレジットカードや銀行のデビットカードに対して要求されている基本的な消費者保護が連邦法⁸の下では行われていなかった⁹。例えば、プリペイドカードにはアクティベーション手数料 (activation fee)¹⁰や、ATMでの現金引き出し手数料、残高照会手数料、休眠口座手数料、維持管理手数料、金額補充手数料、カード取替え手数料 (replacement card fee)、顧客サービス手数料など、多くの手数料が求められることがある。平均月額手数料は10ドル程度であるものの、それらの手数料などに関する開示は明確でないために消費者に十分に伝わっておらず、加えて、紛失や盗難の際の消費者保護規定がなく、消費者監視団体などから

July 2013 および July 2016 参照。

<https://www.federalreserve.gov/publications/government-prepaid-executive.htm>

⁸ クレジットカードに対する連邦法として、「2009年クレジットカード説明責任、責務および開示法 (Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009)」がある。デビットカードに対する連邦法としては、「電子送金法 (Electronic Fund Transfer Act)」があり、紛失や盗難があった場合に、消費者の責任限度額が定められている。

⁹ なお、わが国では資金決済法の下、一定の要件を満たすプリペイドカードの発行者は、プリペイドカードや発行者のウェブサイトなどにおいて「情報提供義務」があるなどの利用者保護規制が設けられている。

¹⁰ 有効に使用する際の初回手数料。

不満の声が上がっていた。

このため、CFPB は連邦法で保護されていないプリペイドカードの使用増加に懸念を示し、抜け穴を塞ぐとともに、プリペイドカードを使用する消費者の保護を拡大する包括的な連邦規制の制定へと動いた。CFPB は 2012 年にプリペイドカードに対する規則を作成するため、広く一般からコメントを求める事前の通知を行い¹¹、2014 年に規則案を公表した¹²。

CFPB がプリペイドカード¹³最終規則を公表

2016 年 10 月 5 日、CFPB は、電子送金法 (Electronic Fund Transfer Act) を施行する規則 E (Regulation E) と、貸付真実法 (Truth in Lending Act) を施行する規則 Z (Regulation Z) を改正し、プリペイドカードに対する包括的な消費者保護を行う最終規則を公表した¹⁴。

最終規則は、規則 E をプリペイドカードにも拡大適用し、カード発行に関わる情報開示、紛失や盗難の際の消費者の責任限度額の設定、不正使用やエラーによる資金移動などがあった場合の処理・解決、プリペイドカード発行者による消費者 (利用者) に対する定期的な取引明細書の発行が規定されたほか、インターネットにおけるプリペイドカードの約款揭示と CFPB への約款提出が新たに加えられた。また、プリペイドカードにクレジットの機能がある場合は、規則 Z の拡大適用の下に当座貸越 (overdraft) が規制されることとなった。

規制対象は、GPR プリペイドカードや、「おサイフケータイ」のような物理的なカードを使用しないプリペイド口座、個人対個人 (person-to-person payment: P2P) の決済口座、オンラインプリペイド口座のほか、ペイロールカード、政府給付金カード、税還付カード、学資援助の支払カードも含まれる。

最終規則は約 1,700 ページにも上るが、概要は以下のとおりである。

プリペイドカードに対する保護

プリペイドカードの発行者は、規則 E の下に当座預金口座 (checking account) と同様の消費者保護をプリペイドカードに与えることが要求される¹⁵。具体的には、プリペイドカードの発行者は、消費者に定期的な取引明細書を発行するか、または顧客の要求に応じ、電話やオンライン、書面により、プリペイドカードの残高、取引履歴、手数料を含む口座情報を無料で提

¹¹ 連邦官報参照。 <https://www.federalregister.gov/documents/2012/05/24/2012-12565/electronic-fund-transfers-regulation-e>

¹² 連邦官報参照。 <https://www.federalregister.gov/documents/2014/12/23/2014-27286/prepaid-accounts-under-the-electronic-fund-transfer-act-regulation-e-and-the-truth-in-lending-act>

¹³ 最終規則は、物理的なカードを使用しない「プリペイド口座」にも適用される。本稿では、最終規則に関してプリペイド口座も含めて、「プリペイドカード」と表記している。

¹⁴ 連邦官報参照。 <https://www.federalregister.gov/documents/2016/11/22/2016-24503/prepaid-accounts-under-the-electronic-fund-transfer-act-regulation-e-and-the-truth-in-lending-act>

¹⁵ ペイロールカードと政府給付金カードは、既に規則 E の対象になっている。

供することが求められる。

また、プリペイドカードの不正使用やエラーによる資金移動などがあった場合に、消費者の申立により、プリペイドカードの発行者は迅速にその調査を行い、一定の手続きの下で、処理・解決することが求められる。

さらに、プリペイドカードの紛失や盗難があった際に、金額の引き出しやカードを使用した物品の購入などの不正使用から消費者を保護することが要求される。具体的には、不正使用が行われた際、消費者が迅速に（2 営業日以内に）プリペイドカード発行者に通知した場合、不正使用に対する消費者の負担額が 50 ドルに制限されることとなった¹⁶。

プリペイドカードの事前開示

CFPB は住宅ローンや学生ローンに対し、消費者が「借りる前に知る (Know Before You Owe)」という一定の情報開示を求めているが、同様の開示がプリペイドカードに対しても義務付けられた。プリペイドカードの発行者は顧客に対し、事前にプリペイドカードに関する分かりやすくかつ基準に沿った開示¹⁷を行うことが要求される。これまではプリペイドカードのパッケージを開けなければ開示情報を得ることができず、消費者が手数料を知らずにプリペイドカードを入手したり、開示情報がウェブサイト上で見つけにくかったりするなどの問題点が指摘されていた。新規則により、顧客がプリペイドカードを入手する前に、発行者はプリペイドカードの定期手数料や、購入手数料、ATM での現金引き出し手数料、残高照会手数料、金額補充手数料、顧客サービス手数料、休眠口座手数料などの詳細を明らかにし、明確に開示することが義務付けられる。

また、プリペイドカードの発行者は自らのウェブサイトにおいて、プリペイドカードの約款を一般向けに公表すると同時に、プリペイドカードの発行から 30 日以内に全約款を CFPB に提出しなければならない。

クレジット機能に対する消費者保護

プリペイドカードにクレジットの機能がある場合（「ハイブリッド・プリペイド-クレジットカード」という）、規則 Z と 2009 年クレジットカード説明責任、責務および開示法 (Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009、通称クレジットカード

¹⁶ なお、2 営業日を超えて通知した場合、不正使用に対する消費者の負担額の上限は 500 ドルとされる。ただし、当該通知は 60 日以内に行わなければならないとされており、60 日を超えた場合には、消費者の負担額に制限はない。

CFPB ウェブサイト参照。

<https://www.consumerfinance.gov/ask-cfpb/my-prepaid-card-says-i-may-lose-up-to-50-or-even-500-if-i-dont-report-my-lost-or-stolen-card-or-card-pin-what-does-that-mean-en-535/>

¹⁷ CFPB の開示例を参照。

http://files.consumerfinance.gov/f/201411_cfpb_prepaid-model-sample-disclosure-forms.pdf

法)の下にクレジットカードと同様の保護が与えられることとされた。

ハイブリッド・プリペイド-クレジットカードの保護として、プリペイドカードの発行者はクレジットカードの発行者と同様に、消費者のクレジット口座の使用限度額を設定する前に返済能力を査定しなければならない。発行者は消費者に返済能力がないと判断した場合、プリペイドカードに付帯するクレジット口座の開設を拒否することなどができる。

加えて、プリペイドカードの発行者はクレジットカードの発行者と同様に、請求明細書を発行し、手数料の詳細や、借入金額、支払金額などの主要情報を消費者に示す必要がある。発行者が消費者から延滞料を徴収する場合、少なくとも 21 日前には借金の返済を促す必要があるほか、延滞料は合理的かつ釣り合った (reasonable and proportional) 額であるべきとしている。また、消費者がクレジット口座を開設した最初の年は、口座の全手数料が口座使用限度額の 25%を超えてはならないとされ、発行者が負債残高に対する利率を上げる場合は、消費者に通常 45 日前に通告を行わなければならないとされている。

その他に、プリペイドカードの発行者がハイブリッド・プリペイド-クレジットカードを発行する場合、プリペイドカードの発行から 30 日間はクレジットの機能を提供してはならないとされたほか、発行者は消費者の同意なしにプリペイドカードの資金を自動的にクレジット口座の返済に充ててはならないとされている。

プリペイドカード業界団体は懸念を表明

CFPB の最終規則に対し、プリペイドカードの主要業界団体 (Network Branded Prepaid Card Association:NBPCA) は、懸念を表明している。現時点において、プリペイドカード規則は 2018 年 4 月 1 日に適用が開始される予定であるが¹⁸、NBPCA は規則の適用開始日をさらに延期し、2018 年 10 月 1 日にするよう提案している。また、規則のプリペイドカードの定義は余りに広範であるため発行者のコンプライアンスコストが大幅に増加する、未登録かつ匿名で利用されるプリペイドカードが不正使用された際にも消費者の負担額に上限が設けられることは、かえって逆効果で詐欺の増加につながる可能性がある、などとコメントしている¹⁹。

共和党議員は反対するも規則自体は撤廃されず

オバマ前政権時代に発表されたプリペイドカード規則に対し、共和党議員からは、「プリペイドカード規則のような過剰規制がビジネスやイノベーションの成長にマイナスの影響を与え

¹⁸ 当初、2017 年 10 月 1 日に適用が開始される予定であったが、新規規則に対応する十分な時間的余裕がないことなどがプリペイドカード業界から指摘され、適用開始日が 6 ヶ月延長された。CFPB ウェブサイト参照。

<https://www.consumerfinance.gov/policy-compliance/rulemaking/final-rules/prepaid-accounts-under-electronic-fund-transfer-act-regulation-e-and-truth-lending-act-regulation-z-delay-effective-date/>

¹⁹ Network Branded Prepaid Card Association プレスリリース参照。

<http://www.nbpc.org/newsroom/2017/nbpc-highlights-continued-concerns-with-prepaid-accounts-rule/>

る」として反対の声が上がっていた。2017年2月1日に、パーデュ上院議員をはじめとする計8名の共和党上院議員は、両院合同決議案を提出し、議会審査法（Congressional Review Act）²⁰の下にプリペイドカード規則の撤廃を求めた²¹。パーデュ上院議員等は、多くの人々が銀行口座の代替としてプリペイドカードを使用している中、プリペイドカード規則に対応するための高額なコンプライアンスコストが消費者に転嫁される恐れがあり、結果として消費者の保護にはならないとして、プリペイドカード規則に反対した。しかしながら、決議の期限となる2017年5月11日までに票決が行われなかったことから、今後、プリペイドカード規則自体の撤廃は行われぬものとみられる。

なお、ニューヨーク州をはじめとする複数の州はプリペイドカード規則に賛成を表明し²²、消費者団体もプリペイドカードを使用する消費者保護が拡大されることを歓迎している。

業界の懸念を受けた CFPB による追加パブリックコメントの実施

CFPB は、2017年6月15日に最終規則に対する改正提案を行った²³。これは、プリペイド業界から懸念されていた未登録のプリペイドカードが不正使用された際の消費者の負担額に上限を定めた規定などに対処しようとするものである。CFPB は、プリペイドカードが不正使用やエラーから保護される条件として、消費者がプリペイドカードの登録を行うことなどを新たに提案し、また、規則の適用開始日を再延期するか否かについてもコメントを求めている。

今後は、コメントの結果により、適用開始日が再延期される可能性も否定できず、実際に規則の適用が開始されるまで、その動向には注視する必要があるだろう。

²⁰ 同法の下、連邦議会の上下両院の過半数の決議と大統領の署名により、連邦機関が採用した規則を撤廃できる。また、撤廃された規則の再制定や、同様の内容の新たな規則の制定は禁止される。

²¹ 米国議会図書館参照。[https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-joint-resolution/19/text?q=%7B%22search%22%3A\[%22s.jres19%22\]%7D&r=1](https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-joint-resolution/19/text?q=%7B%22search%22%3A[%22s.jres19%22]%7D&r=1)

この他、共和党下院議員からもプリペイドカード規則撤廃を求める両院合同決議案が2件提出された。

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-joint-resolution/62/all-info?r=1>

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-joint-resolution/73>

²² ニューヨーク州をはじめ、ワシントンDC、カリフォルニア州、ハワイ州、イリノイ州、アイオワ州、メイン州、メリーランド州、マサチューセッツ州、ミネソタ州、ミシシッピ州、ノースカロライナ州、オレゴン州、ペンシルベニア州、ロードアイランド州、バーモント州、バージニア州、ワシントン州が、連合でプリペイドカード規則の支持を表明。

https://ag.ny.gov/sites/default/files/ltr_to_congress_re_cfpb_prepaid_card_rule_final_.pdf 参照。

²³ 2017年8月14日までパブリックコメントを実施している。CFPB ウェブサイト参照。

<https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/cfpb-seeks-comment-proposed-changes-prepaid-rule/>