

## 事務局説明資料（金融サービスのデジタル化への対応）

---

2021年11月11日



金融庁

Financial Services Agency, the Japanese Government

# 目次

1. デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会における検討 . . .	3
2. 電子的な為替支払手段の発行者・仲介者に求められる規律 . . . . .	14
3. 関連する論点	
(1) AML/CFT の観点からの規律 . . . . .	22
(2) 発行者の提供する機能 . . . . .	30

# 第1回資金決済WG（2021年10月13日）における委員の主な御指摘

## 【デジタルマネー全般】

- AML/CFTの確保が重要な課題。AML/CFTの観点から脆弱な部分が狙われる可能性があることを意識した上で、国際的な動きと連携しながら、規制対象になっていない決済方法に対して、規制の網をきちんとかけていくため、法整備も含めて検討していく必要がある。

## 【ステーブルコイン】

- いわゆるステーブルコインは、マネロンに使用されるリスクが高く、現在広く使われているものについても償還可能性への疑義が指摘される状況にあり、現状において、普及が図られるべき条件は整っていない。ステーブルコインの取引について、売買の場面も含め、犯収法上の規制を漏れなく実効的に行うことができるよう、一層の制度整備が必要。

## 【暗号資産】

- トラベルルール等の体制整備が進められていることは承知しているが、国内の暗号資産交換業者において、一般の個人から海外のサイトや暗号資産交換業者の管理しないウォレットへの送金を適切に制限する等の対応が検討されるべき。

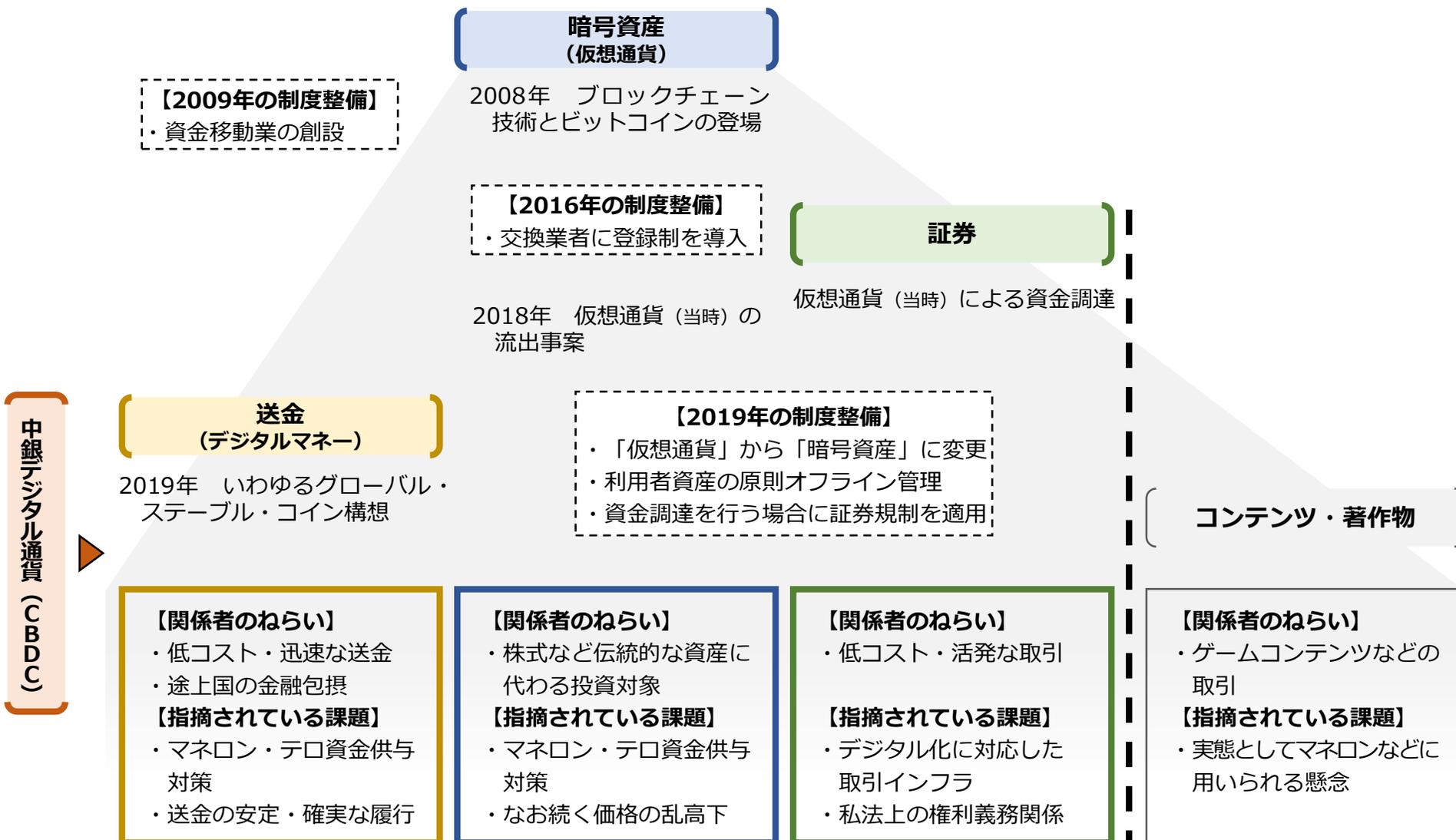
## 【前払式支払手段】

- ギフト券の転売サイトが多数存在し、換金が極めて容易となっている。マネロン対策上、残高譲渡が可能な一定額以上の前払式支払手段については、犯収法上の取引確認等を求める必要があるのではないかと。また、残高譲渡は、本来の前払式支払手段の利用方法とは異なるが、それ自体、送金や支払としての機能を果たし得る点に鑑み、転売サイト等のサービスを資金決済法等にきちんと位置付ける必要があるのではないかと。
- マネロンを切り口の1つとして、資金移動業や前払式支払手段などの電子マネーに関する法制度が、現状、過不足ないか、場合によっては検討してもいいのではないかと。

1. デジタル・分散型金融への対応のあり方等  
に関する研究会における検討

# 「デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会」について

- 社会経済全体のデジタル化が進む中、ブロックチェーン技術の活用を含め、**金融のデジタル化が加速**。
- こうした中、**民間のイノベーションを促進**しつつ、あわせて、**利用者保護などを適切に確保**する観点から、送金手段や証券商品などの**デジタル化への対応のあり方等**を検討する。



# 「デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会」における議論

## 1. 背景・経緯

- 社会経済全体のデジタル化が加速する中、ブロックチェーン技術の活用を含め、金融のデジタル化が加速。
- こうした中、民間のイノベーションを促進しつつ、あわせて、利用者保護などを適切に確保する観点から、送金手段や証券商品等のデジタル化への対応のあり方等を検討する目的で、**2021年7月、金融庁に「デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会」を設置**。送金・決済分野から検討を開始し、4回の会合を開催。

## 2. ステーブルコインに関する主な議論の内容

- いわゆる「ステーブルコイン<sup>(注)</sup>」のうち、法定通貨の価値と連動した価格で発行され、発行価格と同額で償還を約するもの等は、既存のデジタルマネーと同様に、社会で幅広く使用される電子的な送金・決済手段となる可能性。  
(注) 明確な定義は存在しないが、一般的には、特定の資産と関連して価値の安定を目的とするデジタルアセットで分散型台帳技術等を用いているものをいう。
- こうした電子的な送金・決済手段は、**分散型台帳等を用いて「発行者」と「移転・管理を行う者」が分離した形態**でサービスが提供され得ることから、それを可能とする**柔軟で過不足のない法制度の構築に向けた検討が適切**。
- 社会で幅広く使用され得る送金・決済手段は、利用者保護、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策、決済の安定性の観点から求められる水準を満たす必要。
- 新しい技術の活用に対処するためには、規制当局と技術者コミュニティを含む関係者間での対話が必要。

## 3. 今後の対応

- **ステーブルコイン等に対する制度的対応**については、2021年9月に設置された**金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」**において、**更なる検討を進める**。
- 送金・決済以外の分野（暗号資産や証券に関する分野等）については、本研究会において引き続き検討。

# (参考) ステーブルコイン等に対する制度的対応の論点

## 法定通貨と価値の連動を目指すステーブルコインの種別分けと既存のデジタルマネーの関係

【デジタルマネー類似型】法定通貨の価値と連動した価格（例：1円=1コイン）で発行され、発行価格と同額で償還を約するもの（及びこれに準ずるもの）

デジタルマネー（送金・決済の手段）として規律される

アルゴリズムで価値の安定を試みるもの等（上記以外）

暗号資産や金融商品として規律され得る

### 「発行者」と「移転・管理を行う者」の分離

- 現行制度は、以下の①～③の機能を同一の者が担うことを前提。
- 分散型台帳の活用等により、複数主体が台帳を共有し、①～③の機能を分離することが容易に。

### 送金・決済サービス提供者の機能



### 「発行者」及び「仲介者」に求められる規律

#### (1) 発行者

- 銀行業免許又は資金移動業登録が必要。
  - 発行者に対する利用者の償還請求権が明確に確保されることが重要。
- (参考) こうした要請を満たす仕組みの例

- ① 発行者である銀行等から代理権を付与された仲介者が、個々の利用者の持分を管理・振り替える仕組み
- ② 銀行預金を信託財産とした信託受益権を仲介者が販売・移転する仕組み

#### (2) 仲介者

- 利用者保護やAML/CFT、決済の安定性の観点から、取引実態等が類似する暗号資産交換業への規制を参考に、所要の規制を導入する必要がある。
- ✓ 対象行為：為替支払手段の売買・交換、移転、管理、売買・交換の媒介等
- ✓ 規制内容：システムを含めた体制整備、利用者への情報提供、取引時確認等

#### (3) 発行者と仲介者の関係等に関する規律

- 発行者と仲介者の適切な連携や、責任関係の明確化等。

(参考)

主に暗号資産取引で用いられる  
ステーブルコインの概要

※デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会資料

# 主に暗号資産取引で用いられるステーブルコインの現状

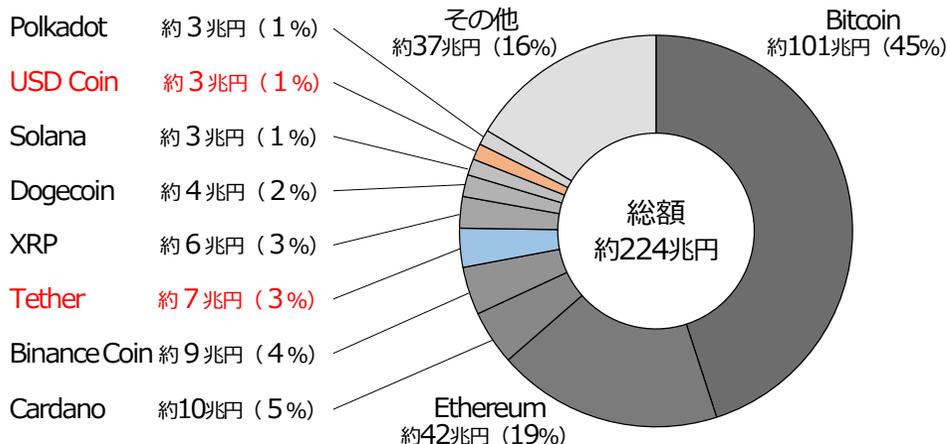
討議用

※本資料は討議の際の参考資料として作成したものであり、記載内容やデータの正確性・完結性を保証するものではありません。

【以下は民間ウェブサイト (CoinMarketCap/The Block) の情報に基づき作成した参考資料である。記載内容やデータの正確性・完結性を保証するものではない。】

## 主な暗号資産 (注) の市場規模 (Cryptocurrency Prices by Market Cap)

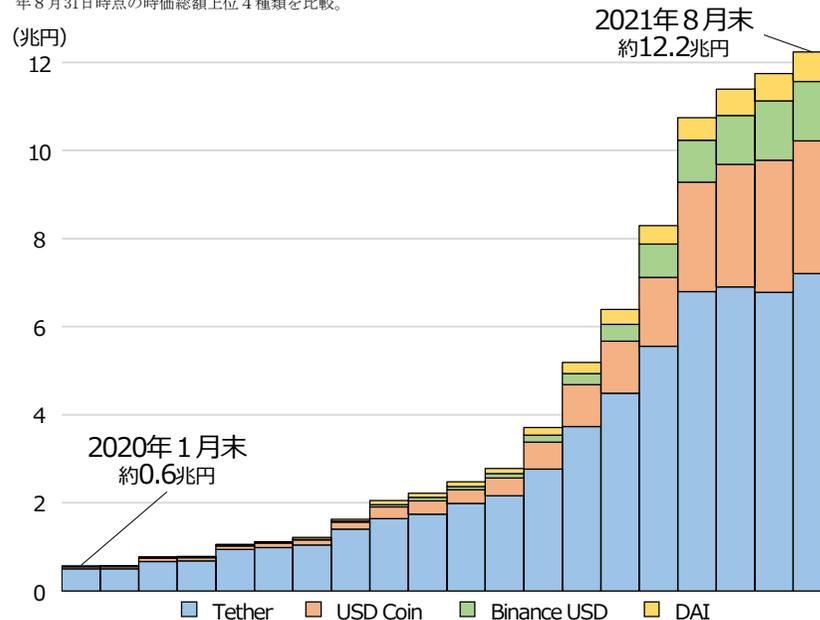
(注) ウェブサイトに掲載されている暗号資産のうち、2021年8月29日時点の時価総額1~100番までを集計。



(注) 赤字は「ステーブルコイン」。「ステーブルコイン」の分類はウェブサイトの記載に基づく。  
(出典:CoinMarketCap, 2021. 8. 29時点)

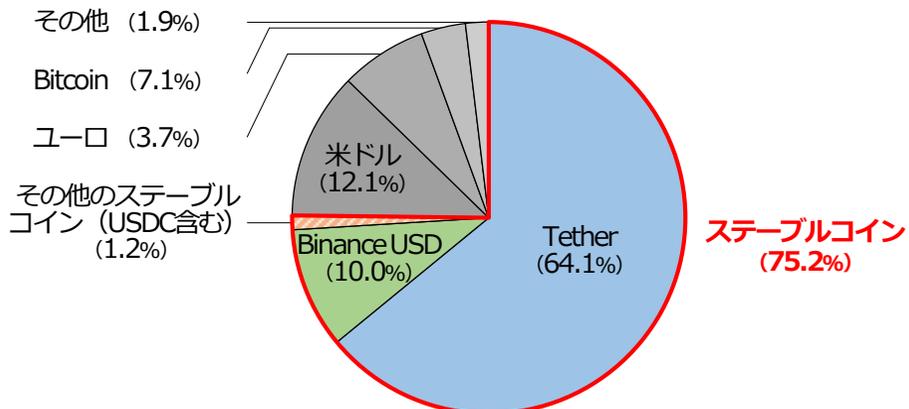
## 主なステーブルコイン (注) の時価総額推移

(注) ウェブサイトに掲載されている暗号資産において、カテゴリが「ステーブルコイン」と分類されているもののうち、2021年8月31日時点の時価総額上位4種類を比較。



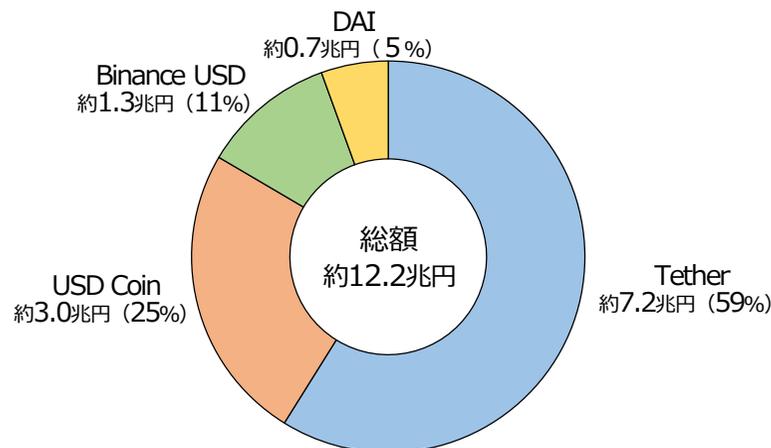
## 主な取引所における取引高に占める暗号資産・法定通貨の割合 (Share of Trade Volume by Pair Denomination)

○ 米証券取引委員会 (SEC) のゲンスラー委員長は、2021年8月5日の書簡において、「7月には、すべての暗号資産取引プラットフォームにおける取引の4分の3近くが、ステーブルコインと他のトークンとの間で行われた。」と言及。



**ステーブルコイン (75.2%)**

(注) 主な取引所 (Binance, Poloniex, Bitfinex, Huobi, OKEx, Bittrex, Coinbase, Kraken, Bitstamp) において、取引ペアとして用いられた暗号資産または法定通貨の割合。「ステーブルコイン」の分類はウェブサイトの記載に基づく。  
(出典:The Block, 2021. 7. 31時点)



(出典:CoinMarketCap, 2021. 8. 31時点)

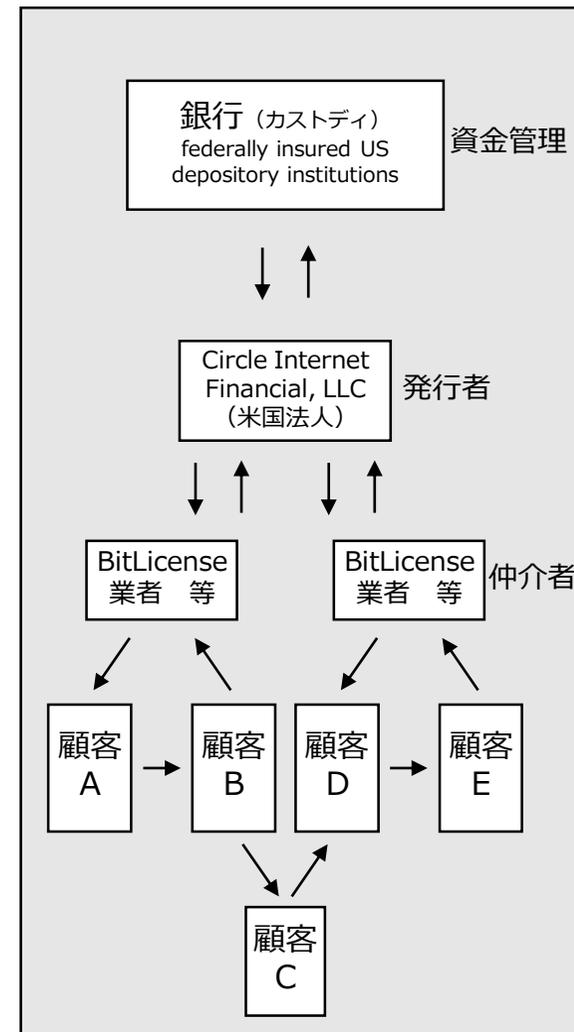
# 主に暗号資産取引で用いられる海外発行のステーブルコインの概要

討議用  
 ※本資料は討議の際の参考資料として作成したものであり、記載内容やデータの正確性・完結性を保証するものではありません。

〔以下は各社ウェブサイト及びホワイトペーパーの情報に基づき作成した参考資料である。記載内容やデータの正確性・完結性を保証するものではない。〕

名称 (単位)	発行者	二次売買・ 管理事業者	分散型台帳	払込資金の管理状況
Tether (USDT)	Tether社 (香港)	暗号資産交換 業者 等	パーミッションレス型	準備金内訳：CP49%、国債25%、 預金10%、社債等8%、 貸付金4%等 (2021年6月30日時点)  準備金の第三者監査結果を不定期公表
USD Coin (USDC)	Circle社 (米国)	暗号資産交換 業者 等	パーミッションレス型	準備金内訳：現金及び同等物92%、 譲渡性預金5%、 CP2%、社債1% (2021年8月31日時点)  月次で準備金の第三者監査結果を公表

(例) USDCのスキームイメージ



## <参考> Diem USD構想について

Diem USD	シルバ ーゲ ート 銀行 (米国)	Diemネット ワークUS社 が運営する ネットワー クへの参加者	パーミッション型	払込資金については、シルバ ーゲ ート 銀行にて管理
-------------	-------------------------------	---	----------	-------------------------------------

(注) 各社ウェブサイト及びホワイトペーパーより作成

(参考)

グローバル・ステーブルコインについての  
金融規制監督当局者による議論

※デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会資料（一部更新）

# グローバル・ステーブルコインに係る議論の経緯

- 情報通信技術の発展やクロスボーダー送金の課題（コスト、送金時間、アクセス）等を背景として、2019年6月にフェイスブックによるリブラ構想が公表された。
- こうした動きを契機として、国際的に、グローバル・ステーブルコインに係る規制監督上の対応等に関する議論が行われている。

## G20 声明文（抜粋）

2019年6月	リブラ構想公表
G20大阪サミット ①	
10月	G20財務大臣・中央銀行総裁会議（アメリカ） ② 「グローバル・ステーブルコインに関するG20プレスリリース」 発出
2020年2月	G20財務大臣・中央銀行総裁会議（サウジアラビア） ③
3月	IOSCO「グローバル・ステーブルコインの試み」 (FMI原則については、参考資料)
6月	FATF「いわゆるステーブルコインに関するG20財務大臣・中央銀行総裁へのFATF報告書」(資料13ページ)
10月	G20財務大臣・中央銀行総裁会議 ④ FSB「『グローバル・ステーブルコイン』の規制・監督・監視－最終報告とハイレベルな勧告」(資料12ページ)
2021年4月	G20財務大臣・中央銀行総裁会議 ⑤
7月	G20財務大臣・中央銀行総裁会議（イタリア） ⑥
2021年12月 まで	FSB・国際基準設定に係る作業の完了 ・（市場の発展を踏まえ、必要性に応じて）当局間の協力体制の確立、又は必要に応じた調整
2022年7月 まで	FSB・（市場の発展を踏まえ、必要性に応じて）各国における、FSBの勧告や国際基準・指針と整合的な規制・監督・監視の枠組みの確立、又は必要に応じた調整
2023年7月 まで	FSB・FSBの勧告や国際基準の実施状況のレビュー、及び国際基準の精緻化や調整の必要性に関する評価

① 暗号資産は、現時点でグローバル金融システムの安定に脅威をもたらしていないが、我々は、**注意深く進展を監視するとともに、既存のリスク及び生じつつあるリスクに警戒を続ける。**

② 我々は<中略>**グローバル・ステーブルコイン及びその他のシステム上大きな影響を与える類似の取組が政策及び規制上の一連の深刻なリスクを生じさせる**ことになるということに同意する。<中略>**このようなリスクは、プロジェクトのサービス開始前に吟味され、適切に対処される必要がある。**

③ 我々は<中略>**2019年10月の声明を再確認**<中略>我々は、FSBに、**決済・市場インフラ委員会（CPMI）**やその他の関係基準設定主体や国際機関と協調して、2020年10月までに、**グローバルなクロスボーダー決済を改善するためのロードマップを作成することを要請する。**

④ 我々は、**いかなる所謂「グローバル・ステーブルコイン」も、関連する全ての法律上、規制上及び監視上の要件が、適切な設計と適用可能な基準の遵守を通して十分に対処されるまではサービスを開始するべきでないことを支持する。**

⑤ 我々は、**規制上、監督上及び監視上の枠組がどのようにいわゆる「グローバル・ステーブルコイン」へ対処しているかに関するFSBの進捗報告書、及び中央銀行デジタル通貨の国境を越えた利用と、国際通貨システムへのより広範なインプリケーションに関する幅広い議論に期待する。**

⑥ 我々は、**いかなるいわゆる「グローバル・ステーブルコイン」も、関連する全ての法律上、規制上及び監視上の要件が、適切な設計と適用可能な基準の遵守を通して十分に対処されるまではサービスを開始するべきでないことを再確認する。**

## FSB「『グローバル・ステーブルコイン』の規制・監督・監視－最終報告とハイレベルな勧告」

- FSBは、GSCが金融システムの安定性へ与えるリスクに対処するために、10個の規制・監督・監視上のアプローチを提言。
- 勧告は、リスクに応じた規制・監督・監視を求めるものであり、当局は、“同じビジネス、同じリスクには同じルールを適用する（same business, same risk, same rules）”という原則に基づき、監督・監視の能力や実務を適用する必要性に合意している。

### GSCがもたらす規制・監督・監視上の課題の解決へ向けた当局への勧告

1. GSCやその関連する機能・活動に関する包括的な規制・監督・監視・法執行に必要な権限・手段等を有するべき。
2. GSCについて、機能やリスクに応じた包括的な規制・監督・監視要件と関連する国際基準を適用するべき。
3. 国内外で協力・協調し、GSCについて効率的・効果的な情報共有及び協議を推進するべき。
4. GSCに対し、その機能と活動に関する説明責任の所在を明確にするような包括的なガバナンスフレームワークの構築を要求すべき。
5. GSCに対し、準備資産管理、オペレーショナル・レジリエンス、サイバーセキュリティ、AML/CFT等に関する効果的なリスク管理フレームワークの構築等を要求すべき。
6. GSCに対し、データを収集・保管・保護する頑健なシステムの構築を要求すべき。
7. GSCに対し、適切な再建・破綻処理計画を持つことを要求すべき。
8. GSCに対し、利用者や関係者が価値安定化のメカニズム等のGSCの機能を理解するのに必要な、包括的かつ透明性のある情報提供を要求すべき。
9. GSCに対し、利用者が払戻しの権利を有する場合、かかる権利の法的強制力等やそのプロセスに関する法的明確化を要求すべき。
10. GSCに対し、ある法域でのサービス開始前に、その法域において適用され得る全ての規制・監督・監視上の要件を満たすことを要求し、また必要に応じて新たな規制を適用するべき。

# FATF - ステーブルコインのAML/CFT対応

- ステーブルコイン (“so-called stablecoin”) はグローバルに普及する (mass-adoption) 可能性が高いことから、マネー・ローンダリング/テロ資金供与 (ML/FT) に使用されるリスクが高い。
- 金融活動作業部会 (FATF) は、2020年6月のG20報告書において、ステーブルコインは、暗号資産又は伝統的な金融資産としてFATF基準の適用対象となる旨を明確化。2021年10月に改訂暗号資産ガイダンスを公表し、ステーブルコインに関する規制内容やP2P取引のリスク低減策等を提示。

## ステーブルコインのML/FTリスク

- ステーブルコインには、他の暗号資産と同様に、①匿名化、②グローバルリーチ、③多層化 (layering) を含むML/FTリスクがある。
- リスクの顕在化の度合いは、普及度合い等によるところ、ステーブルコインは、高価格変動、低利便性、信頼・セキュリティの欠如、価値交換手段としての未受容等、従来の暗号資産が有していた課題に対処し、広く普及する可能性がある。
- ステーブルコインが完全に分散化すると、AML/CFT上の義務を履行する主体が不在となり、かかるステーブルコインが普及した場合、高いML/FTリスクが生じる可能性がある (但し、極端に分散化した場合には普及しにくい)。

## AML/CFT上の残余リスク

### 残余リスク

- ① 仲介業者を通さないP2P取引  
取り得るリスク低減策として、以下の例が挙げられる。
  - ✓ アンホステッド・ウォレットを利用できるプラットフォームの禁止・免許剥奪
  - ✓ P2P取引への取引制限・金額制限
  - ✓ 暗号資産取引における仲介業者利用の義務化
- ② AML/CFT規制が不十分な法域の存在 (規制アービトラージ)
- ③ 分散型ガバナンス構造

## ステーブルコインの関係者のAML/CFT上の義務

コア機能	特定の機能	義務付け対象となる者 (VASP又は金融機関)の有無
システムのガバナンス	設立前: コインの価値安定化とシステム運行のためのルール設定	有
	設立後: システムの運営とルールのアップデート	有
コインの発行・償還・価値安定化	コインの発行と償還	有
	準備資産の管理	仕組みによる
	準備資産の保管	仕組みによる
移転メカニズム	インフラの運用	仕組みによる
	検証 (validation)	仕組みによる
ユーザーとのやりとり	資産の保管: カストディ型ウォレットのプロバイダー	有
	資産の保管: 非カストディ型ウォレットのプロバイダーやアンホステッド・ウォレット	無 (許可された場合)
	流通市場取引: 交換と移転サービス	有
	流通市場取引: アンホステッド・ウォレットを経由したP2P取引	無 (許可された場合)

(FATF「Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on So-called Stablecoins」(2020年6月))

## FATFの改訂暗号資産ガイダンス (2021年10月)

### ステーブルコイン

- FATFのG20報告書におけるキーメッセージをガイダンス化
  - ✓ ステーブルコインは、暗号資産又はその他の金融資産としてFATF基準の対象
  - ✓ ステーブルコインについては継続的かつフォワードルッキングにリスクを分析し、かかる仕組みが実際にローンチされる前にリスクに対処することが必要
  - ✓ ガバナンス主体は通常FATF基準の対象。他の関連主体も、AML/CFTの義務付け主体となる可能性

### P2P取引のリスク削減

- FATFのG20報告書等で課題とされたP2P取引のリスク削減について、暗号資産サービスプロバイダー (VASP) の定義を拡張的に解釈すべきと明示し、国レベルによるリスク把握手法・リスク削減策を例示
  - ✓ 業界へのアウトリーチ、監督機関・法執行機関等のトレーニング、P2P取引の実態把握・リスク低減のための方法論・ツール開発の促進等
  - ✓ 取引報告等によるP2P取引の見える化の促進、アンホステッド・ウォレットとの取引を行うVASP等への継続的監督強化、VASPとの間に限った取引実施の義務付け、義務付け主体以外との取引を認めるVASPへのAML/CFT要求水準の引上げ等

## 2. 電子的な為替支払手段の 発行者・仲介者に求められる規律

※デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会資料（一部更新）

# 現行制度におけるステーブルコインの取扱い

- いわゆるステーブルコインは、特定の資産の価値に連動するものである。連動する資産の種類等によって、その性格は異なると考えられる。
- 法定通貨と連動した価格（例：1コイン=1円）で発行され、発行額と同額での償還を約するもの（注1）の発行・移転は、為替取引（注2）に該当し得ることを踏まえ、銀行業免許・資金移動業登録を受けなければ行うことができないと解される。
- 上記以外のものは、価値が連動するものや、償還合意の有無及びその内容に応じて、その性格を個別判断（有価証券又は暗号資産に該当し得る）。

（注1）こうしたステーブルコインは、資金決済法上、「通貨建資産」とされ、「暗号資産」から除外。

（注2）「為替取引」について法令上定義はないが、最高裁決定によると、「為替取引を行うこと」とは「顧客から、隔地者間で直接現金を輸送せずに資金を移動する仕組みを利用して資金を移動することを内容とする依頼を受けて、これを引き受けること、又はこれを引き受けて遂行することをいう」とされている。

## 価値が連動する資産

法定通貨

商品（金や石油等）

金融商品

暗号資産

### ■銀行法 第2条

2 この法律において「銀行業」とは、次に掲げる行為のいずれかを行う営業をいう。

- 一 （略）
- 二 為替取引を行うこと。

### ■資金決済法 第2条

2 この法律において「資金移動業」とは、銀行等以外の者が為替取引を業として営むことをいう。

5 この法律において「暗号資産」とは、次に掲げるものをいう。ただし、金融商品取引法（略）第二条第三項に規定する電子記録移転権利を表示するものを除く。

- 一 物品を購入し、若しくは借り受け、又は役務の提供を受ける場合に、これらの代価の弁済のために不特定の者に対して使用することができ、かつ、不特定の者を相手方として購入及び売却を行うことができる財産的価値（電子機器その他の物に電子的方法により記録されているものに限り、本邦通貨及び外国通貨並びに通貨建資産を除く。次号において同じ。）であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの
- 二 （略）

6 この法律において「通貨建資産」とは、本邦通貨若しくは外国通貨をもって表示され、又は本邦通貨若しくは外国通貨をもって債務の履行、払戻しその他これらに準ずるもの（以下この項において「債務の履行等」という。）が行われることとされている資産をいう。この場合において、通貨建資産をもって債務の履行等が行われることとされている資産は、通貨建資産とみなす。

※ 連動する資産が確保されているか、発行者が償還するか等によって、性格は様々

# 銀行と資金移動業者の現行規制の概要

	銀行	資金移動業者
為替取引の提供主体	銀行（免許制）	資金移動業者（登録制）
送金上限金額	上限なし	1種：上限なし 2種：100万円 3種：5万円
顧客資金の受入れ等	預金の受入れ、預金を原資とする資金の貸付けが可能	為替取引に用いるための資金については顧客から受け入れることが可能 ※ 履行保証金保全契約を締結する資金移動業者については、顧客から受け入れた資金を原資とした貸付けは不可 ※ 1種には厳格な滞留規制が課される（送金額/送金日/送金先が明確な場合のみ資金を受け入れ、ただちに送金）
業務範囲規制	あり	なし ※ 公益に反する他業を除く
財産的基礎等	最低資本金（20億円）、自己資本比率規制	適正かつ確実に遂行するために必要と認められる財産的基礎 ※ 最低要履行保証額として履行保証金1,000万円の供託も必要
預かった資金の保全	預金保険制度の対象	全額保全（供託・保全契約・信託） ※ 3種は預貯金等管理も可
議決権・株主・委託先等に関する規制	議決権取得等制限、主要株主・銀行持株会社に関する規制、銀行代理業者に関する規制 等	議決権取得等制限、主要株主・持株会社規制等なし、業務の委託に関する制限なし ※ 業者から委託先への指導等は必要
報告・監督体制	事業報告・業務報告書 業務改善命令・役員等の解任・立入検査 等	事業報告書・資産保全状況等の定期報告 業務改善命令・立入検査 等
AML/CFT関連の規制	犯罪収益移転防止法上の「特定事業者」に該当	犯罪収益移転防止法上の「特定事業者」に該当

## 利用者の発行者に対する償還請求権の明確性の確保（1）

- 電子的な為替支払手段については、償還に関する法的な権利義務関係を明確にすることが求められるが、現行の暗号資産の取引については、私法上の権利義務関係が不明確であるとの指摘がある。

### ● 「仮想通貨交換業等に関する研究会」(第6回) 資料3 (抄) (2018年10月3日)

#### (2) 顧客財産の管理・保全の強化(②交換業者の倒産リスク)

(受託仮想通貨)

- 我が国の金融法制上、顧客から預かった財産の分別管理の方法については、自己の財産と顧客財産を明確に区分し、①信託を用いて保全するもの、②自己又は委託先において顧客毎の財産を直ちに判別できる状態で管理するものに大別される。
- 資金決済法では、信託法を含め、仮想通貨の私法上の位置付けが明確でない中で、少なくとも過去の破綻事例のような顧客財産の流用を防止する観点から、仮想通貨の分別管理方法として、②を規定した。また、それを補う観点から、交換業者に対し、公認会計士又は監査法人による分別管理監査及び財務諸表監査を課している。  
(注) ただし、①を否定したわけではなく、私法上の位置付けが明確となり、①が可能な場合には、②の管理方法の一方法として行うことは可能。
- なお、金融法制において②の分別管理方法を採用しているケースとしては、金融商品取引業者による受託有価証券の管理があるが、顧客から有価証券の寄託を受けて管理する業者において分別管理が適切になされていれば、当該業者が破綻したとしても、顧客は当該業者に寄託した有価証券を取り戻すことができる。  
(注) 金融商品取引法上、金融商品取引業者は、顧客から寄託を受けた有価証券の管理については②、顧客から消費寄託を受けた金銭の管理については①の方法で分別管理を行う義務が課されており、これにより、業者が破綻した場合でも顧客財産の倒産隔離が効いている。
- 一方、仮想通貨については、私法上の位置付けが明確でなく、②の方法により適切に分別管理を行っていた場合でも、上記のような倒産隔離が有効に機能するか定かではない。

### ● FSB「『グローバル・ステーブルコイン』の規制・監督・監視—最終報告とハイレベルな勧告」(抄) (2020年10月13日)

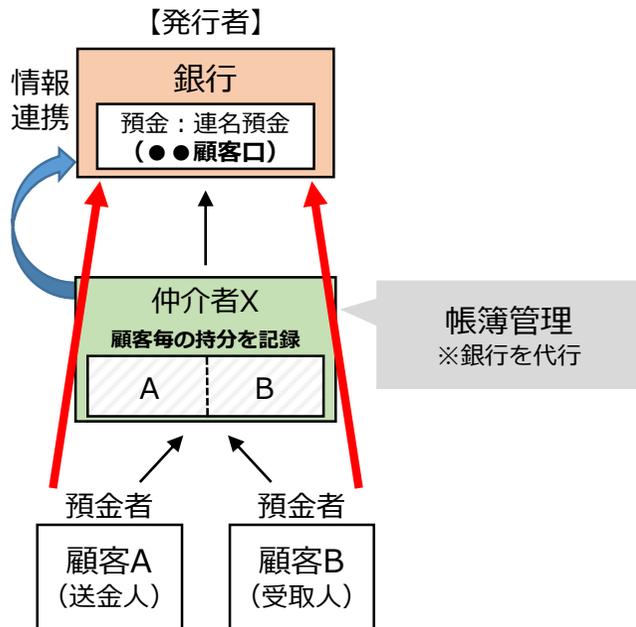
- 9. GSCに対し、利用者が払戻しの権利を有する場合、かかる権利の法的強制力等やそのプロセスに関する法的明確化を要求すべき。

# 利用者の発行者に対する償還請求権の明確性の確保（2）

顧客の発行者に対する直接請求権が私法上明確なスキームの例

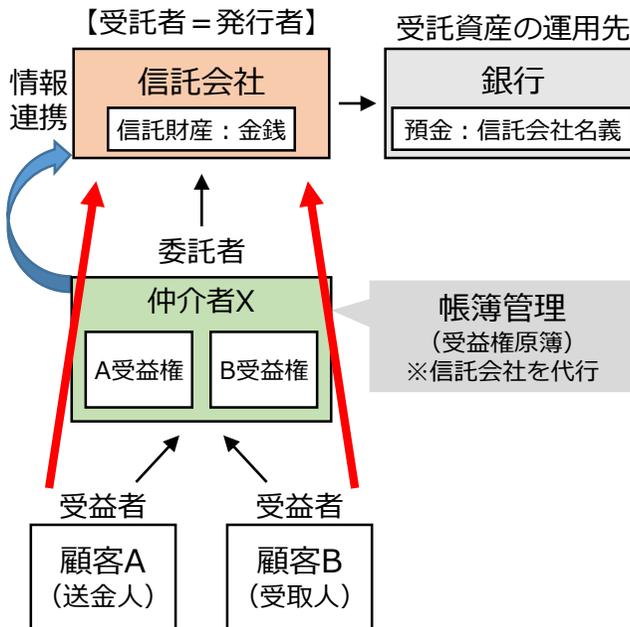
預金

(注) 現行の預金債権の発消滅に係る取扱いを前提とするもの。

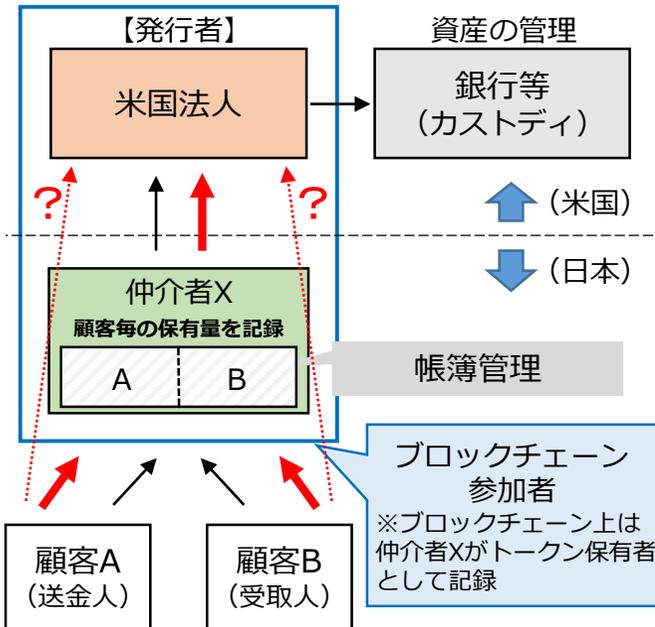


信託受益権

(注) 現行の信託受益権に係る取扱いを前提とするもの。



(参考)  
米国におけるステーブルコイン



概要

・ Xは銀行に連名預金口座を開設し、A・Bの持分を管理

・ Xは委託者兼当初受益者として金銭を信託し、顧客に信託受益権を販売

・ Xは米国法人からトークンを購入し、顧客に販売  
・ 顧客は購入トークンの管理をXに委託

権利関係

・ 顧客は預金債権に基づき銀行に償還請求が可能  
※ 資金移動業者が発行者の場合は、顧客A・Bは預金ではなく未達債務に係る権利を取得

・ 顧客は信託受益権に基づき信託会社に償還請求が可能  
※ 受益証券発行信託を想定

・ トークンの私法上の位置付けが明確でなく、Xが分別管理を行っている場合でも、Xの破綻時に顧客が米国法人に対して償還請求が可能かは定かではない。

※ 黒の矢印は、顧客A・Bが発行者からデジタルマネーを取得する場合の金銭の動きを、赤の矢印は実体法上の権利を表示。  
※ 各図における当事者の役割、権利関係等は想定される一例を記載したものであり、個別事案によって異なり得る。

## 仲介者に対する規律（現行の暗号資産交換業者の規制概要）

<p><b>対象行為</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 次に掲げる行為のいずれかを業として行う場合、暗号資産交換業者として登録が必要             <ul style="list-style-type: none"> <li>①：暗号資産の売買又は他の暗号資産との交換</li> <li>②：①に掲げる行為の媒介、取次ぎ又は代理</li> <li>③：①、②に掲げる行為に関して、利用者の金銭の管理を行うこと</li> <li>④：他人のために暗号資産の管理を行うこと</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>財務要件</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 資本金1,000万円以上・純資産が負の値でないこと</li> </ul>
<p><b>受託暗号資産の適切な管理 暗号資産の流出リスクへの対応</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自己の暗号資産との分別管理 ※原則として信頼性の高い管理方法（コールドウォレット等）で管理</li> <li>● ホットウォレット管理分見合いの履行保証暗号資産の保持</li> <li>● 顧客に対する優先弁済権の付与（受託暗号資産・履行保証暗号資産）</li> </ul>
<p><b>受託金銭の保全</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自己の金銭との分別管理・信託義務</li> </ul>
<p><b>暗号資産の特性等の 誤認リスクへの対応</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 利用者への情報提供・説明義務</li> <li>● 広告・勧誘規制</li> </ul>
<p><b>問題がある暗号資産による 利用者保護上のリスクへの対応</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 利用者保護又は業の適正かつ確実な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる暗号資産の取扱禁止</li> </ul>
<p><b>AML/CFT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 犯収法に基づく取引時確認等の義務</li> </ul>
<p><b>当局による監督・規制の実効性確保</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 帳簿書類の作成・保存義務</li> <li>● 公認会計士等による監査（暗号資産の管理の状況等）</li> <li>● 当局への事業報告書提出義務</li> <li>● 当局による立入検査・報告徴求・業務改善命令・業務停止命令</li> </ul>

# 発行者と仲介者の両者を合わせた規律

## 1. システム全体としてのガバナンスの必要性

- 発行者と仲介者とが分離する中、両者を合わせた全体としての適切な金融サービス提供には、システム全体としての適切なガバナンスの確立が必要不可欠。

## 2. 送金分野における当てはめ

- 社会経済で広く使われる可能性のある送金・決済手段に求められる水準としては、一般に
  - ① 権利移転（手続、タイミング）に係る明確なルールがあること
  - ② AML/CFTの観点の要請に応えられること
  - ③ 発行者や仲介者の破綻時や、技術的な不具合や問題が生じた場合等において、取引の巻き戻しや損失の補償等、利用者の権利が適切に保護されること<sup>(注)</sup>が必要と考えられる。

(注) 特に、発行者と仲介者とが分離する中、利用者保護の観点から、利用者の発行者に対する償還請求権が確保され、発行者又は仲介者の破綻時において利用者の償還請求権が適切に保護されること（利用者への確実な払戻し、差押え可能性等）が重要であると考えられる。

- 発行者・仲介者に対して、FATF等の議論も踏まえつつ、システム仕様等を含めた体制整備において、こうした点への対応を求める方向性で検討する必要があると考えられる。
- また、利用者保護の観点から、損失の補償等について、発行者と仲介者の間であらかじめ責任分担に関する事項等を定めることを求めることが考えられる。

# グローバル・ステーブルコイン等の金融市場への影響等

- デジタルマネーの発行・償還が大規模に行われると、事業の形態によっては、金融市場や銀行の金融仲介機能に影響を及ぼし得る。

## 現行法のデジタルマネーの発行者に対する規制モデル

## (参考) その他考えられる規制モデル<sup>(注)</sup> (銀行以外の発行者を想定)

	銀行モデル 〔銀行が発行者〕	資金移動業者モデル 〔資金移動業者が発行者〕	中央銀行負債モデル 〔裏付資産として中央銀行預金の保有を求める〕	安全資産運用モデル 〔裏付資産として流動性の高い資産の保有を求める〕
資産保全 〔破綻時の利用者保護等〕	<ul style="list-style-type: none"> <li>自己資本比率規制</li> <li>預金保険制度 等</li> </ul>	預り資産の供託 等	発行者の倒産リスクからの隔離措置が必要	
急激かつ大規模な償還の金融市場への影響	流動性カバレッジ比率規制等に対応	無 ※供託された資金は国庫(日銀預金)で管理	無	流動性規制等が必要
銀行の金融仲介機能に及ぼす影響	無	有	有	有

(注) Bank of England 「New forms of digital money」 (2021年6月) を参考に金融庁作成

### 3. 関連する論点

#### (1) AML/CFT の観点からの規律

# 前払式支払手段の区分

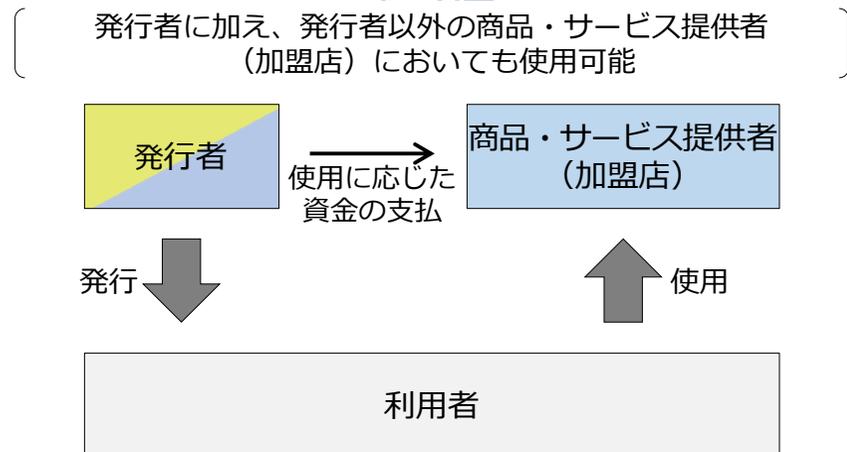
- 前払式支払手段については、財産的価値の記録等の方法に応じた区分と使用範囲に応じた区分に分けられる。
- 「IC型」及び「サーバ型」については、チャージ可能なものが存在。

## 使用範囲に応じた区分

### 自家型



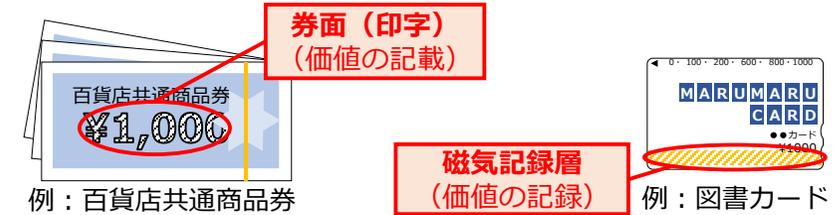
### 第三者型



## 財産的価値の記載・記録の方法に応じた区分

### 「紙型」・「磁気型」 (シェア 3.2%) (注)

〔 価値は券面に記載（「紙型」）又は磁気記録層に記録（「磁気型」） 〕



(参考) 古物営業法の物品に当たるものについては同法が適用され、買取額が1万円以上となる場合には、古物商において本人確認が必要となる。

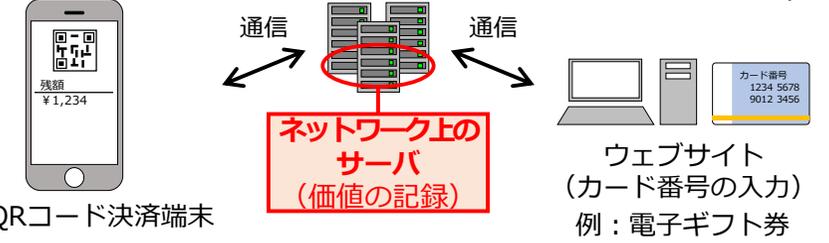
### 「IC型」 (シェア 55.3%) (注)

〔 価値はICチップに記録 〕



### 「サーバ型」 (シェア 41.5%) (注)

〔 価値はネットワーク上のサーバに記録 〕



例：QRコード決済端末

(注) 一般社団法人日本資金決済業協会「第22回発行事業実態調査統計（令和元年度版）」に基づき金融庁算出。発行額ベース（自家型・第三者型の合計）。

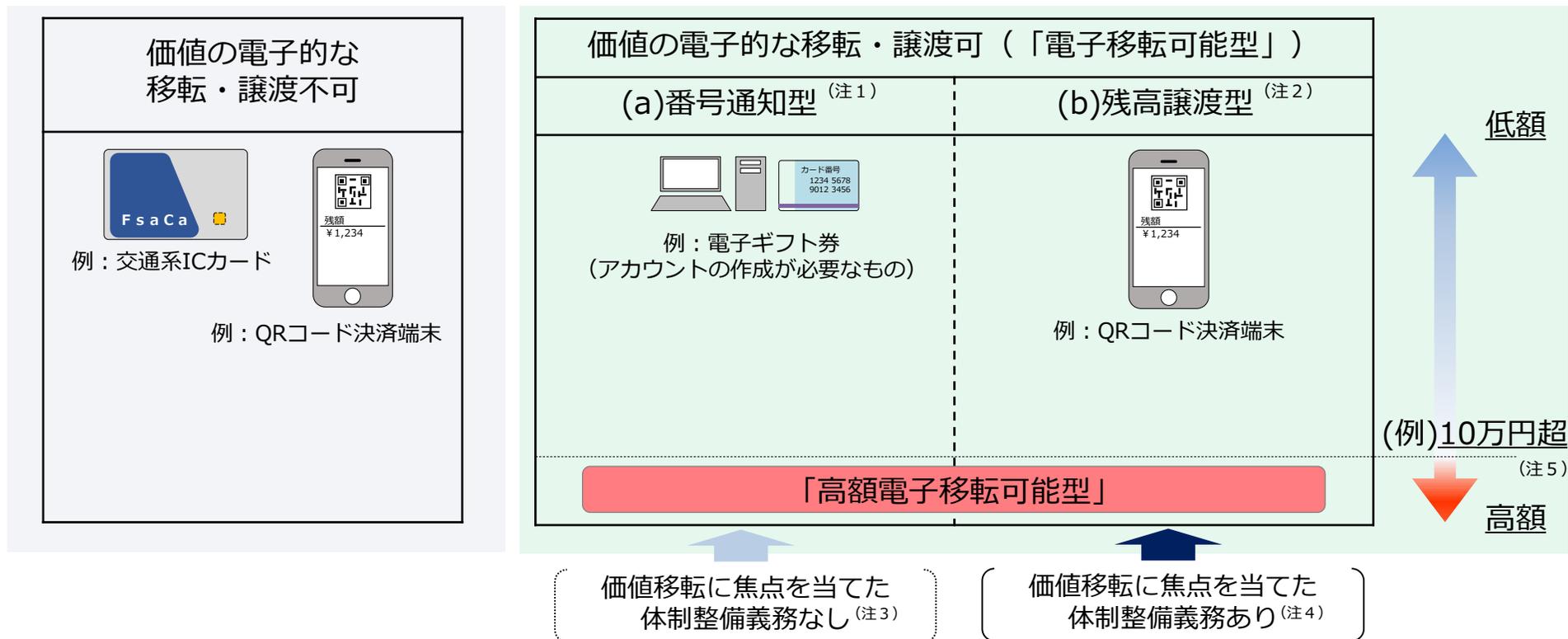
## 各種決済サービスを提供する事業者の規制の比較

事業者	取引	犯罪収益移転防止法に基づく義務	取扱上限額	顧客資産(債権)の保全方法
資金移動業者	為替取引 (送金・決済)	①取引時確認の対象取引（法第4条、政令第7条）は ・アカウント開設 ・10万円超の現金の受払が伴う為替取引 ②他者へのアカウント譲渡は禁止（法第29条）	送金上限額 1種：なし 2種：100万円 3種：5万円	供託 信託 保全契約
前払式支払手段発行者	前払式支払手段の発行	なし（注）	なし	
暗号資産交換業者	暗号資産の交換等	①取引時確認の対象取引（法第4条、政令第7条）は ・アカウント開設 ・10万円超の暗号資産の交換等及び移転 ②他者へのアカウント譲渡は禁止（法第30条）	なし	金銭：信託 暗号資産：分別管理

（注）2013年6月公表FATFガイダンスでは、プリペイドカードのうち、限定された範囲内のみで利用されるクローズドループカードで、リロード不可なものや換金不可のものについては、ガイダンスの対象外であることが記載。

## 第三者型の前払式支払手段とマネロンのリスク

- 第三者型の前払式支払手段のうち、IC型・サーバ型の中には、価値の移転・譲渡が可能なもの（電子移転可能型）が存在。このうち、高額なチャージや価値移転・譲渡が可能なもの（高額電子移転可能型）は、マネロンのリスクが特に高いと考えられる。
- 高額電子移転可能型の発行者に対しては、アカウントの開設等に際して犯罪収益移転防止法に基づく本人確認等の規律を適用することが考えられる。



(注1) 番号通知による価値の移転・譲渡は、アカウントへのチャージがなされる前に行われる。

(注2) 金融庁が計数の提供を依頼し、提供を受けた残高譲渡型の前払式支払手段発行者4社の残高譲渡額（月間）の分布は、1万円未満 88.4%、1万円以上10万円未満 11.5%、10万円以上 0.1%（2019年6月）。

(注3) 番号通知による価値移転が可能な(a)については、2016年8月の事務ガイドラインの改正により、発行者に対し、詐欺等の被害者からの申出等をもとにした利用停止の措置等の体制整備が義務付けられている。ただし、(b)のように、価値が移転可能であることに直接的に焦点を当てた不適切な利用を防止するための体制整備とはされていない。

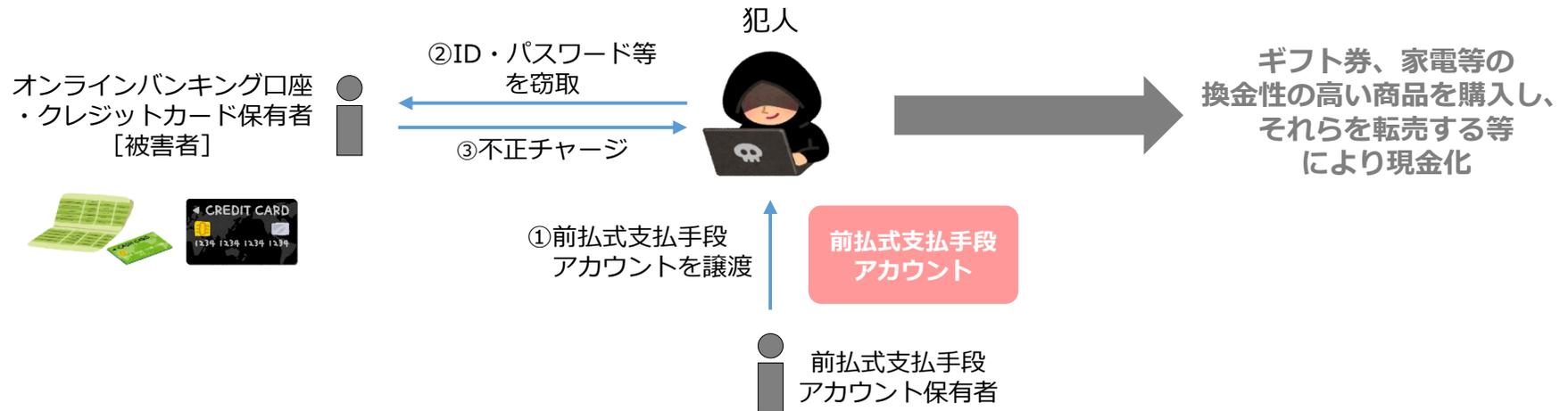
(注4) アカウント間での残高譲渡が可能な(b)については、2021年5月の内閣府令・事務ガイドラインの改正により、発行者に対し、①移転可能未使用残高の上限設定、②繰り返し譲渡を受けている者の特定などの不自然な取引を検知する体制整備、③利用停止等の不適切な利用を防止するための措置が義務付けられた。

(注5) 「高額」の水準については、資金移動業者や暗号資産交換業者に対して、10万円を超える一定の取引を行う場合に取引時確認（本人確認）を義務付ける犯収法の考え方を参考にすることが考えられる。

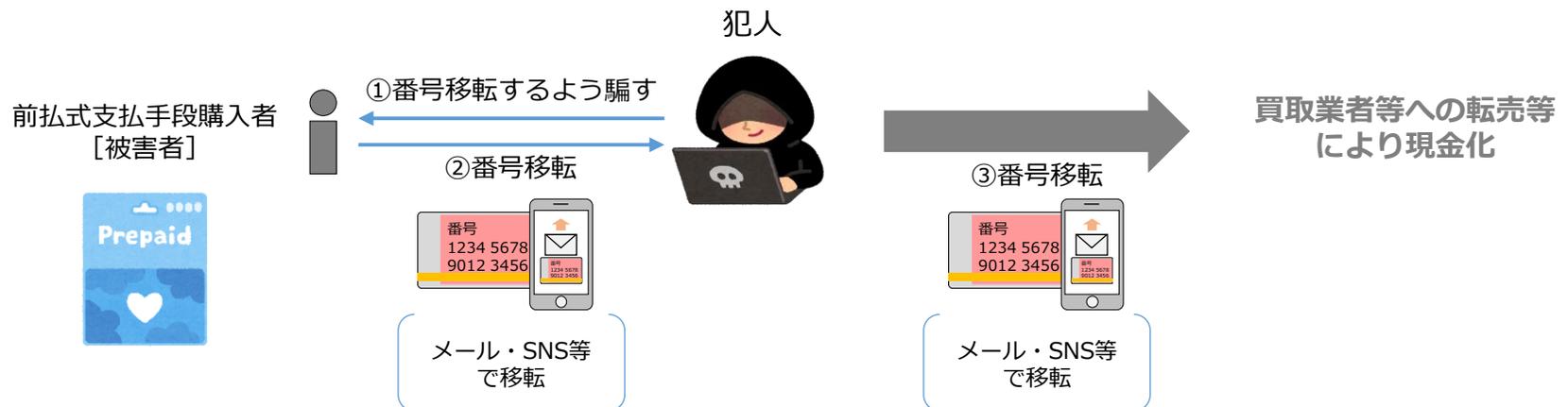
# 前払式支払手段に関する不正利用事案

- 事業者のサーバで利用者の残高等が管理されている前払式支払手段について、近年、以下のような不正利用事案が報告されている。

## 1. 銀行口座等との連携サービスを提供する前払式支払手段の不正利用事例



## 2. チャージに必要な番号・符号型をメール等で移転可能な前払式支払手段の不正利用事例



## (参考) 犯罪収益移転危険度調査書 (国家公安委員会・令和2年11月公表)

- **前払式支払手段は、**運搬性に優れているほか、(中略) **本人確認書類等の提示は不要**であることから、**匿名性が高く、ICカード等の媒体の譲渡が可能**である。
- 利用者はチャージした金額について自由な引き出し等を行うことはできない。また、多くの前払式支払手段の発行者は、自主的にチャージの上限額を設定し、特定の加盟店等における小口決済に利用されている。
- しかし、キャッシュレス化の進展と相まって、電子マネーが利用可能な店舗はオンライン店舗を含めて多数存在している。また、**電子マネー(プリペイドカード)をだまし取る詐欺に加え、だまし取った電子マネーの番号を伝達し、電子マネー利用権を買取業者に売却するなどして、マネー・ローンダリングを敢行する事例**が認められている。
  
- 電子マネーがマネー・ローンダリングに悪用された事例として、
  - ・ 詐欺により得た電子マネーをインターネット上の仲介業者を介して売却し、販売代金を他人名義の口座に振り込ませていた事例
  - ・ 詐欺により得た電子マネー利用権で、別の電子マネー利用権を購入し、買取業者に転売し、その代金を借名口座に振り込ませ、その後、ATMで出金していた事例
  - ・ 特殊詐欺グループが酒類販売業者と結託した上、酒類販売業者がショッピングサイト内に架空出品した大量のビール券を、特殊詐欺グループが詐取した電子マネーで購入し、同サイト運営会社から販売代金を酒類販売業者の口座に振込入金させた事例
  - ・ だまし取った電子マネーの番号を、買取業者が特殊詐欺グループから電子メールで受信し、收受していた事例等がある。
- 令和元年中のインターネットバンキングに係る**不正送金事犯では、**(中略) **電子マネーの購入、プリペイド型のバーチャルクレジットカードへのチャージ、大手通信販売サイトの電子ギフト券の購入等の手口が確認されている。**
- 電子マネーは、その態様や利用方法は多様であるものの、(中略) **実際にマネー・ローンダリングの過程において、電子マネーが利用された事例が存在し、その件数は増加傾向にある。**
- マネー・ローンダリング事犯を防止する観点だけでなく、犯罪被害全般を防止する観点から、関係省庁や業界団体等において注意喚起等の取組が進められている。
- また、**電子マネー利用権の売買に関与する買取業者の中には、**だまし取った電子マネーであることを知りながら、若しくはその疑いを持ちながら買取りを行うことにより、**犯罪を助長し、又は容易にさせている悪質な業者もあり、**それらに対して、警察では、実態解明と解体等のための取組を強化しており、(中略) 電子マネーを詐取される類型の詐欺についての対策として、コンビニエンスストア、電子マネー発行会社等の関係事業者と連携した被害の未然防止を推進している。

# 前払式支払手段の不正利用防止を巡る対応

## ①2016年8月適用 事務ガイドライン改正

サーバ型前払式支払手段を悪用した架空請求等詐欺被害を契機として、以下の点がなされているかを監督上の着眼点に追加。

- ・被害者の申出等や詐欺被害に関する情報を速やかに受け付け、利用停止の措置を迅速かつ適切に講ずる態勢整備
- ・被害者からの申出等をもとに販売上限額の引下げや取扱いの停止といった販売方法の見直しを迅速かつ適切に講ずる態勢整備

## ②2021年2月適用 事務ガイドライン改正

銀行口座から資金移動業アカウントへの不正出金の事案が複数発生したことを受けて、口座振替サービス等の他の事業者の提供するサービスとの連携について、以下の点がなされているかを監督上の着眼点に追加。

- ・利用者に係る情報の照合、チャージ上限額を不正取引が防止できると考えられる水準に設定する等のリスクに見合った適切かつ有効な不正防止策の策定
- ・不正な取引の検知等の態勢整備

## ③2021年5月施行・適用 前払式支払手段に関する内閣府令、事務ガイドライン改正

「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキンググループ」において、チャージ残高の移転が可能な前払式支払手段の不適切な取引の防止、なりすまし等による無権限取引への対応について議論が行われたこと等を踏まえ、前払式支払手段に関する内閣府令・事務ガイドラインの改正により、以下の規定を追加。

- ・電子的な方法により残高を移転することが可能な前払式支払手段を発行する場合に、①移転することができる未使用残高の上限の設定、②繰り返し譲渡を受けている者を特定するなど不自然な取引を検知する体制整備、③不自然な取引を行っている者に対する利用停止等、不適切な利用を防止するための措置を講ずること
- ・利用者の意思に反して権限を有しない者の指図が行われたことにより発生した利用者の損失の補償等の方針を情報提供すること
- ・銀行等との連携サービスを提供する場合等、業務上必要があると認められる場合には、前払式支払手段の利用者以外の者に損失が発生した場合における当該損失補償等の方針を周知するための適切な措置を講ずること

## (参考) オンラインで完結可能な本人確認方法の種類

類型		方法	該当条項 <sup>(注)</sup>
個人顧客向け	本人確認書類を用いた方法	「写真付き本人確認書類の画像」 + 「容貌の画像」を用いた方法	1号ホ
		「写真付き本人確認書類の I Cチップ情報」 + 「容貌の画像」を用いた方法	1号ヘ
		「本人確認書類の画像又は I Cチップ情報」 + 「銀行等への顧客情報の照会」を用いた方法	1号ト(1)
		「本人確認書類の画像又は I Cチップ情報」 + 「顧客名義口座への振込み」を用いた方法	1号ト(2)
	電子証明書を用いた方法	「公的個人認証サービスの署名用電子証明書（マイナンバーカードに記録された署名用電子証明書）」を用いた方法	1号ワ
		「民間事業者発行の電子証明書」を用いた方法	1号ヲ・カ
法人顧客向け	「登記情報提供サービスの登記情報」を用いた方法	3号ロ	
	「電子認証登記所発行の電子証明書」を用いた方法	3号ホ	

(注) いずれも犯罪収益移転防止法施行規則 6 条 1 項

### 3. 関連する論点

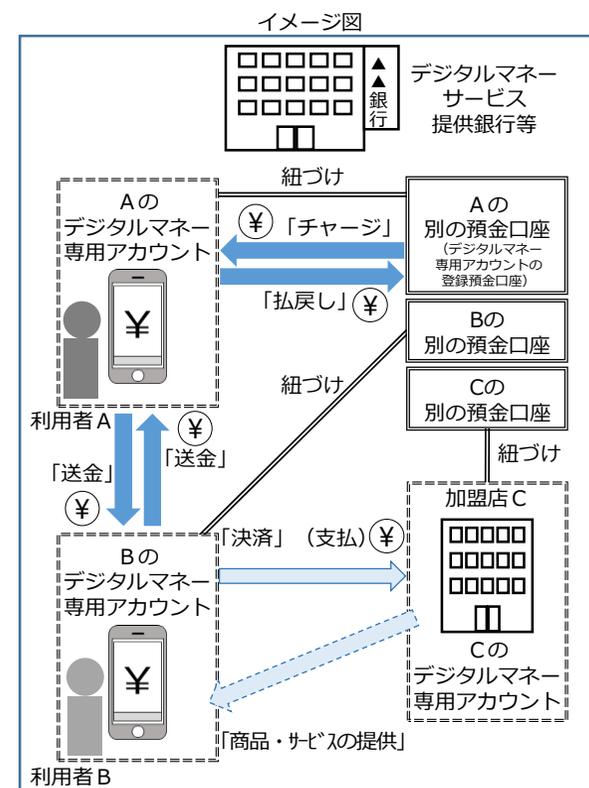
#### (2) 発行者の提供する機能

# 銀行等によるデジタルマネーサービスと預金保険法上の取扱い

- 銀行等（預金取扱金融機関）が銀行法等に基づき提供するデジタルマネーサービスについては、金融システムの安定確保・預金者保護の観点から、利用者等から受け入れた（チャージされた）資金を「預金」として、その性格に応じ「決済用預金」又は「一般預金等」として、預金保険の保護対象とする扱いとなっている。

## 銀行等によるデジタルマネーサービスと預金保険法上の取扱い

利用用途	「決済」「送金」
サービスの銀行法等における位置付け	「預金の受入れ」+「為替取引」
専用アカウントへの資金のチャージ	「預金の受入れ」（預入れ）
チャージされた資金の法的性格	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「<b>決済用預金</b>」（預金保険法51条の2） <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 決済サービスを提供できる</li> <li>・ 預金者が払戻しをいつでも請求できる</li> <li>・ 利息がつかない の3要件を満たす預金</li> </ul> </li> <li>又は</li> <li>● 「<b>一般預金等</b>」（預金保険法51条） <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 左記「<b>決済用預金</b>」以外の預金</li> </ul> </li> </ul>
決済・送金途上の資金の法的性格	「 <b>決済債務</b> 」（預金保険法69条の2）
サービス提供金融機関の破綻時における保護等	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「<b>預金保険制度</b>」による保護 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>チャージされた資金（<b>決済用預金</b>）</u> ⇒ 全額保護（払戻し可能）</li> <li>・ <u>決済・送金途上の資金</u> ⇒ 全額保護され、履行される</li> </ul> </li> <li>又は</li> <li>● 「<b>預金保険制度</b>」による保護 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>チャージされた資金（<b>一般預金等</b>）</u> ⇒ ユーザーが当該金融機関に保有する他の預金口座と名寄せされ、合算して、元本1千万円とその利息までが保護（払戻し可能）</li> <li>・ <u>決済・送金途上の資金</u> ⇒ 全額保護され、履行される</li> </ul> </li> </ul>
専用アカウントと預金口座の紐づけ	ユーザーはサービス提供銀行等に保有する別の預金口座を専用アカウントに紐づけ (注)チャージされた資金が一般預金等かつ連名預金の場合、名寄せ処理が必要(システム整備が必要)。
払戻しの可否等	利用者の請求に基づき、アカウントの残額をアカウントに紐づけられた預金口座に払戻し



(注) 銀行等は、上記のほか、資金決済に関する法律に基づき、主として決済に利用可能な前払式支払手段（預金保険の保護対象外）を発行することが可能。

# 金融審議会答申「決済機能の安定確保のための方策について」（2002年9月5日）（抄）

- 預金等については、万が一銀行等が破綻した場合には、預金保険機構が一定額の保険金を支払うことなどにより、預金者を保護する制度（預金保険制度）が導入されている。
- 保護の範囲について、決済用預金等は全額保護される一方、一般預金等については、元本1,000万円までとその利息が保護される。

## ■ 決済機能の安定確保の現状と課題

- 今日の我が国経済では、日常生活における少額の決済が現金を通じて行われることを除けば、口座振替、手形・小切手による支払い、公共料金やクレジット・カード利用代金の支払い等、ほとんどの決済が金融機関の関与する決済機能を通じて行われている。このため、金融機関の関与する決済機能の安定確保を図ることは公共性の観点から必要不可欠である。
- 預金の保護、金融機関の破綻処理に関する各国での法制の違いにより決済機能の安定性に差異が生じていることも考えられる。例えば、米国では預金債権に優先権が付与されているのに対し、我が国ではこうした措置はない。

## ■ 新たな決済機能の安定確保策

- 名寄せのデータ処理をはじめとする我が国金融機関の現状、金融機関の破綻処理に関する司法制度等に鑑みると、引き続き円滑かつ迅速な破綻処理のための制度整備に努めるとしても、状況によっては金融機関の破綻処理に時間を要すること等から決済を円滑に結了できない場合も生じうると考えられる。こうした場合に備え、我が国特有の事情も踏まえた決済機能の安定確保策が必要である。
- 金融機関の関与する決済のためのセーフティネットとして、現金以外に安全確実な決済手段を確保し、それを誰でも容易に利用できるようにすることを、今般の決済機能の安定確保策の基本要件とすべきものと考えられる。
- 大口取引のために預け入れられた決済資金について全額は保護されなくなることから、決済を履行できない状況が生じることも考えられる。このため、安全確実な決済手段として、金融機関破綻時にも全額保護される預金（以下「決済用預金」という。）を制度として用意すべき。
- 小さな預金保険制度の理念のもとで全額保護の対象となる「決済用預金」は基本的に決済に特化した預金とすることが適当であり、セーフティネットとして広く一般に提供されることが妥当である。
- 具備する機能：預金者の求めに応じ、いつでも払い出しを行うことができるとともに、我が国の経済社会において通常必要な決済サービスを提供できるものであることが当然に要請される。具体的には、「決済用預金」は口座を通じた為替取引（振込、送金、代金取立）、手形・小切手による支払い、口座引落としといったサービスのいずれかを提供し得るものである。
- 「決済用預金」以外の預金による決済を規制しない限り、大口決済取引を「決済用預金」以外の預金で行う場合にはリスクが伴わざるを得ない。だが、セーフティネットの存在を前提とした各経済主体の合理的な行動により、そのリスクを小さくすることが望まれる。金融機関においても預金者に適切な情報を提供し、「決済用預金」の適正な利用を促すことが強く期待される。

## ■ 制度改正に当たっての留意点

- 特に「決済用預金」を信託勘定とし安全性を確保する仕組みについては、小さな預金保険制度の理念に合致した優れた制度であり、選択肢の1つとして制度化することは十分考えられるとはいえ、現在の我が国金融機関の収益構造、預金者の安全性選好、資金仲介機能に与える影響等に鑑みれば、現状においては、この仕組みを金融機関が選択する状況にはないと考えられる。