

規制の事前評価書（金融庁）

1. 政策の名称

仮想通貨交換業に係る制度整備

2. 担当部局

金融庁総務企画局企画課信用制度参事官室

3. 評価実施時期

平成 28 年 3 月 3 日

4. 規制の目的、内容及び必要性

(1) 現状及び問題点、規制の新設又は改廃の目的及び必要性

IT の進展等も背景に、近年、インターネットを通じて電子的に取引される、いわゆる仮想通貨が登場している。

仮想通貨については、その移転が迅速かつ容易であること、匿名での利用が可能であること等から、マネー・ローンダリング等に悪用されるリスクが国際的に指摘されており、FATF が公表したガイダンス^{*}においては、仮想通貨の交換業者は、法定通貨との交換を通じ、既存の金融システムとの出入口に当たることから、規制対象とすることが求められている。同時に、仮想通貨の利用実態を見ると、その入手は交換業者を通じて行うことが主な方法であり、仮想通貨を交換業者において法定通貨に交換できることが仮想通貨の利用の前提となっている。

また、仮想通貨と法定通貨の売買又は他の仮想通貨との交換（その媒介・取り次ぎ・代理を含む。また、それらに関して行われる利用者の金銭又は仮想通貨の管理を含む。）については、次のようなリスクがあると考えられる。

- ・ 売買価格や手数料等の契約内容や、そもそも法定通貨でないこと等について、適正な情報が十分に利用者に提供されないおそれ
- ・ インターネットを通じて売買等が行われるが、そのシステムの安全性が適切に確保されないおそれ
- ・ 事業者の破綻や交換業者が管理する利用者の財産が消失するおそれ

このため、仮想通貨交換業者については、リスクに応じた利用者保護のための措置を講ずることが適当と考えられる一方、仮想通貨に係るビジネスはベンチャー中心の新たな事業であり、そのイノベーションを促進し、

多様な担い手によるサービスの提供を可能とすることも重要である。

以上を踏まえ、仮想通貨交換業者については、利用者保護の観点とイノベーションの促進の観点の双方を勘案し、登録制を導入し、利用者保護の観点からの行為規制を課すこととする。

また、仮想通貨交換業の適切な実施や利用者保護に資する自主的な取組みを推進し、利用者保護の充実・利便性向上を図るため、金融 ADR の仕組みや情報提供や苦情の解決等の業務を行う認定制の協会を設立できるよう制度を整備するほか、所要の制度整備を行うこととする。

※ 平成 27 年 6 月、FATF（金融活動作業部会）において、「各国は、仮想通貨と法定通貨を交換する交換所（exchanger）に対し、登録・免許制を課すとともに、顧客の本人確認や疑わしい取引の届出、記録保存の義務等のマネロン・テロ資金供与規制を課すべきである。」こと等を内容とするガイダンスが公表された。

（２）法令の名称、関連条項とその内容

イ 仮想通貨交換業者の登録制の創設

資金決済に関する法律第 3 章の 2（新設）

ロ 仮想通貨交換業者の行為規制等

資金決済に関する法律第 3 章の 2（新設）

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

資金決済に関する法律第 3 章の 2、第 5 章（改正）、第 6 章（改正）及び関係附則（改正）等

（３）規制の新設又は改廃の内容

イ 仮想通貨交換業者の登録制の創設

仮想通貨交換業者は登録制とし、報告徴取・立入検査、業務改善命令等の所要の監督規定を設ける。

ロ 仮想通貨交換業者の行為規制

名義貸しの禁止、情報の安全管理措置、法定通貨と仮想通貨との誤認を防止のための説明義務、利用者財産の管理義務等、仮想通貨交換業者に係る行為規制を設ける。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR の仕組みを整備するほか、仮想通貨交換業者を会員とする事業者団体の認定制度を整備する等、所要の制度整備を行うこととする。

5. 想定される代替案

イ 仮想通貨交換業者の免許制の創設

仮想通貨交換業者について免許制とする。

ロ 仮想通貨交換業者の行為規制等

本案と同様の行為規制に加えて、金融庁所管業者において免許制が導入されている銀行や保険会社等における規制等と同水準の規制（自己資本比率規制、兼業規制、主要株主規制等）を導入する。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度を設けず、仮想通貨交換業者が講じなければならない紛争解決措置の内容について、紛争解決業務を公正・的確に遂行することができる業務運営体制・社内規則の整備等により対応することとする。

事業者団体に関する認定制度を設けず、事業者団体の自主的な取組みに委ねる。

6. 規制の費用（代替案における費用も含む。）

（1）遵守費用

① 本案

イ 仮想通貨交換業者の登録制の創設

登録申請に係る事務費用、行政機関への報告に係る費用等が発生する。

ロ 仮想通貨交換業者の行為規制

仮想通貨交換業者に係る行為規制の実施に要する費用が発生する。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度に関して、指定紛争解決機関が存在する場合、仮想通貨交換業者において、当該機関との契約締結等の費用が発生する。また、指定紛争解決機関が存在しない場合、仮想通貨交換業者において、弁護士会の仲裁センター等への委託（以下、「外部委託」という。）費用が発生する。

事業者団体に関する認定制度に関して、事業者団体において認定申請に係る事務費用、認定業務を実施するための体制整備費用、行政機関への報告に係る費用等が発生する。

② 代替案

イ 仮想通貨交換業者の免許制の創設

免許申請に係る事務費用、行政機関への報告に係る費用等が発生する。

ロ 仮想通貨交換業者の行為規制等

本案と同様の行為規制に加えて、銀行や保険会社等における規制等と同水準の規制（自己資本比率規制、兼業規制、主要株主規制等）の実施に要する費用が発生する。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度を設けない場合、指定紛争解決機関との契約締結等の費用や外部委託費用は発生しない。ただし、個々の仮想通貨交換業者において、紛争解決業務を公正・的確に遂行するための業務運営体制・社内規則の整備等に要する費用が発生する。

事業者団体に関する認定制度を設けない場合、認定申請に係る事務費用、行政機関への報告に係る費用等は発生しない。

(2) 行政費用

① 本案

イ・ロ 仮想通貨交換業者の登録制の創設及び行為規制

登録に係る事務費用、行為規制の実施状況に係る検査・監督費用が発生する。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度に関して、指定紛争解決機関が存在する場合、当該指定紛争解決機関に対する検査・監督費用が発生する。また、指定紛争解決機関が存在しない場合、仮想通貨交換業者において講じている紛争解決措置の内容は外部委託となっていることから、基本的には、検査・監督に係る費用は発生しない。

事業者団体の認定制度に関して、認定に係る事務費用、検査・監

督費用が発生する。

② 代替案

イ・ロ 仮想通貨交換業者の免許制の創設及び行為規制等

免許に係る事務費用、行為規制及び銀行や保険会社等における規制等と同水準の規制の実施状況に係る検査・監督費用が発生する。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度を設けない場合、紛争解決措置は、個々の仮想通貨交換業者の業務運営体制・社内規則の整備等により対応することとなるため、個々の仮想通貨交換業者の多種多様な業務運営体制・社内規則等に対応した検査・監督に係る費用が発生する。

事業者団体の認定制度を設けない場合、新たな費用は発生しない。ただし、利用者からの苦情の処理を適切に実施できる事業者団体が存在しない場合、利用者からの苦情の申出や相談が行政機関に寄せられ、その対応費用が発生する可能性がある。

(3) その他の社会的費用

① 本案

イ 仮想通貨交換業者の登録制の創設

新たな費用は発生しない。

ロ 仮想通貨交換業者の行為規制

新たな費用は発生しない。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

新たな費用は発生しない。

② 代替案

イ 仮想通貨交換業者の免許制の創設

免許制は、登録拒否要件に該当する場合を除き登録しなければならないとする登録制と比して厳格な要件となるため、ベンチャー中心の新たな事業であることを踏まえれば、過度な参入障壁となる可能性がある。

ロ 仮想通貨交換業者の行為規制等

行為規制及び銀行や保険会社等における規制等と同水準の規制の遵守に要する費用が、利用者に転嫁される可能性がある。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度を設けない場合、紛争解決措置は、仮想通貨交換業者の業務運営体制・社内規則の整備等により対応することとしているため、紛争解決に係る公正性・中立性の程度が、指定紛争解決機関との契約による対応や外部委託による対応と比べ、劣るおそれがあり、利用者保護が十分確保できないという社会的費用が発生するおそれがある。

事業者団体の認定制度を設けない場合、仮想通貨交換業者の利用者にとって、情報の非対称性から、利用者からの苦情の処理を適切に実施できる事業者団体なのか判断が困難となり、利用者保護が十分確保できないという社会的費用が発生するおそれがある。

7. 規制の便益（代替案における便益も含む。）

① 本案

イ・ロ 仮想通貨交換業者の登録制の創設及び行為規制

仮想通貨交換業について登録制を導入することにより、登録拒否要件に該当する（業務を適切に行うための要件を満たさない）不適格な事業者の参入を排除することができ、仮想通貨業界の信頼性の向上に資する。また、登録を受けた事業者に対して、利用者保護のための各行為規制及び必要に応じ監督上の措置を講じることを通じ、利用者が安心して仮想通貨に係るサービスを受けることができる環境の整備を促すことで、その利用が拡大していく可能性がある。利用の拡大は、業界内において適正な競争を生むこととなり、利用者へのサービス向上や新サービスの開発等、業界のイノベーションの進展に資する可能性がある。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度に関し、指定紛争解決機関が存在する場合は当該機関による紛争解決、指定紛争解決機関が存在しない場合は弁護士会の仲裁センターなど中立・公正な第三者機関への委託を内容とする紛争解決措置が講じられることにより、利用者保護の充実・利用者

利便の向上が図られることが期待される。

事業者団体の認定制度に関し、一定要件を満たす団体を認定する枠組みを法律に設けることにより、仮想通貨交換業者が業界として行う利用者保護等に関する自主的な取組みが推進される。また、仮想通貨交換業者の利用者が苦情の申出や相談を行うべき窓口が明らかとなり、事業者団体を通じてトラブルの解決が促される。

② 代替案

イ・ロ 仮想通貨交換業者の免許制の創設及び行為規制等

代替案の場合、免許制による厳格な参入規制及び行為規制等を導入することとなるため、利用者保護の観点からは、本案より高い便益が期待される。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度を設けない場合、紛争解決措置は、個々の仮想通貨交換業者の業務運営体制・社内規則の整備等により対応することとなり、紛争解決を通じた利用者保護は一定程度確保されるものの、公正性や中立性の程度は本案に比べ劣るおそれがある。

8. 政策評価の結果（費用と便益の関係の分析等）

（1）費用と便益の関係の分析

イ・ロ 仮想通貨交換業者の登録制の創設及び行為規制

本案の場合、仮想通貨交換業における登録申請等の遵守費用及び検査・監督等の行政費用が発生する。一方、利用者保護のための措置を含めた仮想通貨交換業に係る制度整備を行うことにより、仮想通貨交換業界の信頼性を高めるとともに、利用者の増加や業界内の適正な競争環境を通じたサービスの向上等に寄与することとなる。この便益の増加というプラスの効果は、新たな費用の発生というマイナスの効果を上回ると考えられることから、本案は適当と考える。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

本案の場合、金融 ADR 制度に関する遵守費用及び行政費用が新たに発生する。一方、利用者保護の充実・利用者利便の向上が期待される。利用者にとっては、苦情処理・紛争解決が簡易・迅速・安価に図られることとなり、こうした便益の増加というプラスの効果は、新たな費用の発

生というマイナスの効果を上回ると考えられる。

また、本案の場合、事業者団体の認定制度に関し、事業者団体における認定申請等の遵守費用及び検査・監督等の行政費用が発生する。一方、事業者団体に対する認定制度を設けることにより、利用者保護等に関する業界の自主的な取組みの推進や、苦情・相談の窓口が明らかになることによる事業者団体を通じたトラブル解決の促進が図られる。この便益の増加というプラスの効果は、新たな費用の発生というマイナスの効果を上回ると考えられる。

以上から、本案は適当と考える。

(2) 代替案との比較

イ・ロ 仮想通貨交換業者の免許制の創設及び行為規制等

代替案の場合、本案よりも参入規制や行為規制等が厳格となるため、利用者保護の観点からは、本案よりも便益面でプラスに働くと考えられる。

他方、厳格な参入規制・行為規制等を導入することとなるため、検査・監督等の行政費用が本案以上に発生するほか、事業者が負担する遵守費用は本案を上回る事となる。また、当該費用が利用者に転嫁され、利用者の利便性向上を阻害する可能性がある。加えて、仮想通貨交換業がベンチャー中心の新たな事業であることを踏まえると、厳格な参入規制及び行為規制等の導入が過度な規制となり、仮想通貨に係るイノベーションの進展を阻害し、業界の縮小・衰退というマイナスの効果を生む可能性がある。

以上より、代替案は、利用者保護の点から本案を上回る便益があるものの、遵守費用・行政費用の増大に加え、仮想通貨交換業界の健全な育成やイノベーションの進展、利用者の利便性向上を阻害するおそれがあるという点を勘案すれば、得られる便益以上にマイナスの効果が大きくなると考えられる。このため、本案が適当であると考えられる。

ハ 金融 ADR に係る制度整備等

金融 ADR 制度に関して、代替案の場合、遵守費用については、指定紛争解決機関との契約締結等の費用や外部委託の費用が発生しないため本案より低く抑えることが可能となると考えられる一方、行政費用については、個々の仮想通貨交換業者ごとに異なる業務運営体制・社内規則等に対応した検査・監督が必要となるため本案より高くなるものと考えられる。さらに、代替案の場合、紛争解決に係る公正性・中立性の程度が本案より劣るおそれがあり、利用者保護が十分確保できないという社会

的費用が発生するおそれがある。

また、事業者団体の認定制度に関して、代替案の場合、遵守費用については、事業者団体の認定申請に係る事務費用等が発生しないため本案より低くなると考えられる一方、行政費用については、行政機関に対して利用者から多数の苦情の申出や相談が寄せられ、その対応費用が発生する可能性があり、本案より高くなるおそれがあると考えられる。さらに、代替案の場合、利用者にとって、事業者団体において苦情処理を適切に実施できるか否かの判断が困難となり、利用者保護が十分確保できないという社会的費用が発生するおそれがある。

以上の点を総合的に勘案すれば、本案を選択することが適当であると考えられる。

9. 有識者の見解その他関連事項

金融審議会「決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ報告 ～決済の高度化に向けた戦略的取組み～」(平成 27 年 12 月 22 日)において、仮想通貨と法定通貨の売買等を行う交換所について登録制を導入し、規制の対象とすべきと考えられ、法令に基づく自主規制団体を設立することを可能とするとともに、金融 ADR の制度を設けることが適切であるとされている。

10. レビューを行う時期又は条件

「情報通信技術の進展等の環境変化に対応するための銀行法等の一部を改正する法律」の施行後 5 年以内に、改正後の規定の実施状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

11. 備考

特になし。