

暗号資産交換所ビジネスの現状とモニタリングの方向性

規制とイノベーション促進の両立を通じて、業界全体の健全な発展を促す

金融庁 総合政策局 リスク分析総括課 暗号資産モニタリング室長

曾根 康司

暗号資産交換業者に登録制を導入するなどした 2017 年の資金決済法改正から5年が経過した。この間、暗号資産価格の大幅な変動や、関連する新たなビジネスの台頭、交換業者の参入・撤退など、その環境は目まぐるしく変化している。一方、当庁は多くの交換業者に対し行政処分を行い、20 年5月には顧客保護等を促す関連法の改正を行った。本稿では、この5年間の動きを概括した後、現在のモニタリングにおける重要課題や今後の課題、展望について述べたい。

一定の整備が進んだ交換業者の内部管理態勢

暗号資産交換業者を巡っては、2017 年4月、マネー・ローンダリング／テロ資金供与対策に関する国際的な要請等を受け、資金決済に関する法律等を改正・施行し、暗号資産交換業者に登録制を導入するとともに本人確認義務等の各種制度を整備した。

その後、ビットコイン価格は、17年4月の十数万円から同年12月には200万円まで急騰した。これにより多くの個人顧客が暗号資産取引に参入したが、翌年1月以降の価格の低迷や暗号資産流出事件の発生、当庁検査に基づく多数の行政処分発出を受け、市場は一気に冷え込み、取引量は低迷することとなった。

この頃の交換業者は、ブロックチェーン(分散型台帳)や暗号資産に精通した個人が設立した会社が多く、技術面には精通しているものの、「顧客の資産を預かる」という金融機関に求められる内部管理態勢についての理解に乏しかった。18年前半には当時営業していたほとんどの業者に対し当局検査を行ったところ、検査対象先のうち自主廃業をした社を除いて、全社に業務改善命令が発出されていることがその実態を表しているといえよう。

なお当時、当庁には新規の業登録を希望する先からの相談が200件ほど寄せられていたが、その後の収益環境の悪化等から実際の登録申請に至ったのはごく少数であり、現在では新規登録の相談は大企業や金融グループ傘下の企業がほとんどとなっている。

当庁においては、これら交換業者の態勢不備や暗号資産流出事件の発生、暗号資産の投機対象化等を踏まえ、18年3月に「仮想通貨交換業等に関する研究会」を

設置し制度の在り方について検討を行った。研究会での検討に基づき、①顧客暗号資産をコールドウォレット（インターネットと完全に切り離されたウォレットのこと）等で管理することの義務化、②広告・勧誘規制の整備、③カストディ業や暗号資産証拠金取引を規制対象業務に追加する——などの法令改正を行い、20年5月に施行した。また、18年10月には自主規制機関の日本暗号資産取引業協会が認可され、自主規制規則を整備し業界全体として健全化に向けた取り組みを開始している。

多くの交換業者においては、業務改善命令を踏まえた内部管理態勢の整備、金融機関出身役職員の増強、市況の低迷による収益の大幅な悪化等を受けた主要株主の変更（大企業傘下入り等）などの対応が行われてきたことから、現在では全体として金融機関としてあるべき内部管理態勢について一定の整備が進んだものと評価している。

交換業者で生まれる新たなビジネスの芽

足元の動向に目を転じると、日本で登録を受けている暗号資産交換業者は約30社に上り、その顧客数は大手5社で全体の8割を占めている。中規模業者の顧客数でも最大手の10分の1程度であり、大幅な開きが生じている。また、交換業者の収益の多くは、顧客による暗号資産売買の手数料・スプレッドに依存しており、収益確保のためには一定数以上の顧客を獲得することが必須であるが、取引量は市況に大きく左右されるため収益は不安定である。このため、近年では開業まもなく自主廃業したり、事業・株式譲渡により暗号資産交換業から撤退したりする交換業者が出てきている。

売買手数料以外の収益源の確保や顧客獲得のためのサービスの差別化が課題となるなか、各交換業者では、NFT（非代替性トークン）マーケットプレイスの提供や、NFT組成に係る技術提供などのNFT関連業務、新規暗号資産の発行（ICO、IEO）、ステーキングサービス¹、レンディングサービス、決済関連サービスなど、さまざまな新規ビジネスの展開を図っている。

重点的に取り組む四つのモニタリング事項

こうした新たなビジネスの芽が出始めていることを踏まえると、交換業者のモニタリングにおいては利用者保護、マネロン対策が重要である一方、イノベーションの促進や業界全体の健全な発展の観点も重要であり、これらのバランスに留意が必要と考える。当庁では、主に以下の四つの点を重点項目としてモニタリングに取り組んでいる。

①サイバーセキュリティ対策

暗号資産交換業者に関しては、これまで数度にわたり顧客暗号資産の流出事件を

¹ ステーキングは、暗号資産を一定期間保持し続けることで、その対価として収益を得る仕組み。

招いていることから、個人情報保護の観点も含め、サイバーセキュリティ対策が非常に重要と考えている。

当庁では、暗号資産交換業者について、従前課題となっていたサイバーセキュリティ管理態勢の整備状況等について、検査・モニタリングにより各社の状況を確認してきた。加えて、脆弱性診断の実施や、演習・訓練の実施を通じたサイバーインシデント発生時のコンティンジェンシープランの実効性向上を促してきた。その結果、直近では交換業者において、インシデント発生時における対応手順の整備に進捗が認められた。

今後ともモニタリングを通じて、顧客の暗号資産の管理および個人情報の保護などを重点的に検証し、サイバーセキュリティ管理態勢の整備を促していきたい。

② マネロン・テロ資金供与対策等

制度開始初期においては、内部管理態勢の整備に懸念が見られる交換業者が散見されたものの、経営陣が業容に見合った人員やシステムの見直しを進めた結果、他業態対比でも内部管理態勢の高度化が進む事例が見受けられる。他方で、比較的新しい業態であることも背景に、一部の交換業者においては、マネロン対策等に関する専門性や能力を有する人員が確保されていないといった課題が見られることから、こうした点について今後ともモニタリングしていく必要がある。

また、いわゆるトラベルルール²について、今年4月から自主規制での導入が試行的に始まっており、今後、犯罪収益移転防止法の改正により法令上の義務とされる予定である。さらには、ウクライナ問題に関し、暗号資産がロシアへの経済制裁の抜け穴になるのではないかといった指摘がなされ、今国会に提出された外為法改正案において、顧客暗号資産の移転先が外為法の制裁対象者ではないことを確認するなどの義務が課される見込みである。

これらマネロン対策や経済制裁の実効性向上に向けた新たな規制への対応は、業界全体の健全化にとっても重要である。その対応状況について、外為法を所管する財務省とも連携してモニタリングしていく。

③ 新規ビジネスへの対応、財務状況把握

前述のとおり、暗号資産関連ビジネスは目まぐるしく変化していることから、各社におけるビジネスモデルや財務状況を適切に把握し、当該ビジネスモデルや財務状況に則したモニタリングを行うことが重要と考えている。特に財務面では、純資産額が一定額を下回ると登録取り消し要件に該当することもあり、コスト削減のため内部管理がおろそかになる、もしくは不適切な顧客勧誘等が行われる懸念があるため留意していく。

² 暗号資産交換業者に対し、暗号資産の移転に際しその送付人・受取人に関する情報を送付人から取得し、受取人が利用する暗号資産交換業者に通知することを求める規制。

一方、当局のモニタリングが新たなビジネス展開やイノベーション促進の阻害とならないよう留意する必要もあり、そのモニタリングの在り方については十分に検討を進めていきたい。

また、暗号資産交換業者以外の者によるビジネス、主にNFT関係について、金融規制等がビジネスの阻害要因となっているのではないかとの批判が寄せられている。具体的には、「NFTが暗号資産に該当するかどうかの判断基準が必ずしも明確でない」「NFT取引に用いられる暗号資産トークンについて、新規発行・売買を日本で行うための自主規制機関による審査に時間がかかる」といった意見である。NFTは一般的にはデジタル資産であり、暗号資産等の金融規制の潜脱として用いられない限り金融当局が関与すべきものとは考えていないが、いずれにせよ円滑なビジネス展開促進の観点から対応を検討していく。

なお、交換業者が新たに取り扱う暗号資産に係る自主規制機関の審査については、昨年夏以降にその効率化等について検討を行い、審査様式の見直し、審査結果の交換業者間での共有、日本で広く取り扱われている暗号資産についての審査の省略（グリーンリスト制度の導入）等の効率化策を講じている。

④登録審査、無登録業者対応

新規登録については、収益環境の悪化やセキュリティ対策等の参入コストの高さもあり、前述のとおり相談件数は大きく減少している。同時に、既存業務との親和性が高い会社や資本力のある会社からの申し込みが多くなっており、全体として登録審査に要する期間は短くなってきている。今後とも審査プロセスの透明性を維持しつつ、より迅速に審査を進めたい。

また、無登録業者に関しては、当局に対し利用者からの相談が引き続き寄せられていることを踏まえ、そうした相談やインターネットの巡回・監視などによる情報を収集・把握してきた。加えて、無登録が疑われる業者に対しては事実関係を確認して、無登録営業を行っていることが判明した場合には、積極的に「警告書」を発出し当局ホームページで公表を行うなどの対応をとってきた。

最近ではSNS等で知り合った相手から暗号資産の購入を勧められて現金をだまし取られたといった事例が増えてきていることから、今後とも警察庁や消費者庁とも連携し、登録業者以外を利用しないよう広報活動を進めるとともに、無登録業者に対しては厳正に対応していく。

* * *

暗号資産については、巨額の顧客暗号資産の流出が相次いだこと、多くの業者が当局から業務改善命令を受けたこと、暗号資産価格の大幅な変動や投機性の高さから、世間一般からは厳しい目で見られているのが現状である。また、暗号資産に用いられているブロックチェーン技術については肯定的な評価が多い一方、決済手段とし

での暗号資産の利用についてはさまざまな意見があり、その評価はいまだ定まっていないと考えている。

こうしたなか、業界の健全な発展・国民一般から見た信頼感の醸成のためには、暗号資産交換業者自らが業界全体の適正さを確保するとともに、そのことを広く周知・広報していくことが不可欠である。サイバーセキュリティー対策やマネロン対策などについて、自主規制機関である日本暗号資産取引業協会を中心に取り組みを進めていただきたい。

(本稿の意見にわたる部分は筆者の個人的見解である)

そね こうじ

95年東京国税局から大蔵省銀行局に出向、以降主に銀行等の監督を担当。18年7月金融庁総合政策局フィンテックモニタリング室主任特別官、19年7月から現職(フィンテックモニタリング室長兼務)。