

規制の事前評価書(要旨)

規制の名称	仮想通貨交換業者等を巡る課題への対応に向けた規制導入			
担当部局	金融庁企画市場局市場課 金融庁企画市場局信用制度参事官室 金融庁企画市場局総務課 金融庁企画市場局調査室	電話番号: 03-3506-6000(内線2393) 電話番号: 03-3506-6000(内線3569) 電話番号: 03-3506-6000(内線3645) 電話番号: 03-3506-6000(内線3514)	e-mail: RIA@fsa.go.jp e-mail: RIA@fsa.go.jp e-mail: RIA@fsa.go.jp e-mail: RIA@fsa.go.jp	
評価実施時期	平成31年3月14日			
規制の目的、内容及び必要性等	<p>【規制の目的、必要性等】</p> <p>仮想通貨(暗号資産)に関しては、マネーロンダリング・テロ資金供与対策に関する国際的要請がなされたことや、国内における仮想通貨交換業者の破綻を受け、仮想通貨の支払・決済手段としての性格に着目し、仮想通貨交換業者について、犯罪収益移転防止法における取引時確認義務の導入等のマネーロンダリング・テロ資金供与対策や、資金決済法における説明義務等の一定の利用者保護規定の整備が図られ、2017年4月から施行された。</p> <p>しかし、2018年1月に、不正アクセスにより、仮想通貨交換業者が管理する顧客の仮想通貨約580億円相当が外部に流出するという事案が発生したほか、9月には、不正アクセスを受けた他の仮想通貨交換業者が、仮想通貨約70億円相当(うち受託仮想通貨約45億円相当)を流出させた。また、行政当局の立入検査を通じて、多くの仮想通貨交換業者の内部管理態勢等の不備が把握された。</p> <p>こうした仮想通貨交換業者を巡る課題について、再発防止を含め、利用者保護や取引の適正化に向けた取組みを徹底する必要がある。</p> <p>【改正の内容】</p> <p>①仮想通貨交換業者における顧客財産の管理・保全の強化 仮想通貨の流出事案が生じた場合の顧客に対する弁済原資が確保されるようにする、仮想通貨交換業者の破たん時においても、顧客の仮想通貨が円滑に返還されるようにするとの観点から、業務の円滑な遂行等のために必要なものを除き、顧客の暗号資産を信頼性の高い方法(オフラインで秘密鍵を管理する方法等)で管理することを義務付けた上、オンラインで秘密鍵を管理する顧客の仮想通貨相当額と同種・同量以上の仮想通貨の保持を義務付けるとともに、顧客の仮想通貨返還請求権を優先弁済の対象にする。また、顧客からの受託金銭について、流出防止及び倒産隔離を図る観点から、仮想通貨交換業者に対し、信託義務を課す。</p> <p>②仮想通貨交換業者による業務の適正な遂行の確保 業務の適正な遂行の確保の観点からは、投機的取引を助長する広告・勧誘の禁止や自主規制規則との連携等の措置を講じる。また、仮想通貨交換業者が取り扱う仮想通貨の変更を事前届出の対象とするとともに、仮想通貨信用取引について、利用者保護等のために必要な措置を講じなければならないこととする。 また、金融商品販売法において、金融商品販売業者等が仮想通貨を顧客に取得させる場合に、事前に顧客への重要事項の説明を義務付ける。</p> <p>③仮想通貨カストディ業務への対応 顧客の仮想通貨を管理し、顧客の指図に基づき顧客が指定する先に暗号資産を移転させる業務(仮想通貨カストディ業務)について、この業務が仮想通貨交換業と共通のリスクがあること等を踏まえ、仮想通貨交換業の業務類型に加え、仮想通貨の売買等に関して行う仮想通貨の管理について求められる対応と同様の対応を求めるとともに、犯罪収益移転防止法において顧客の取引時確認等を義務付ける。</p>			
法令の名称・関連条項とその内容	資金決済に関する法律第2条、第63条の5、第63条の6、第63条の9の2、第63条の9の3、第63条の10、第63条の11、第63条の11の2、第63条の19の2、第63条の19の3、金融商品の販売等に関する法律第2条、第3条、犯罪による収益の移転防止に関する法律第2条等			
想定される代替案	<p>代替案1: 顧客から預かった仮想通貨について、オンラインで秘密鍵を管理することを禁止する。</p> <p>代替案2: 過去に行政処分を受けた仮想通貨交換業者等に限り、本案と同様の内容の規制を適用する。</p> <p>代替案3: 仮想通貨カストディ業務を行う事業者に対する届出制を導入し、当局への取引実態の情報提供に係る措置を規定するとともに、報告徴取・検査、業務改善命令、業務停止命令等の所要の監督規定を設ける。</p>			
直接的な費用	費用の要素	代替案1の場合	代替案2の場合	代替案3の場合
(遵守費用)	現在17社存在する仮想通貨交換業者及び今後登録を取得する仮想通貨交換業者等において、仮想通貨の流出リスクへの対応のため顧客財産管理・保全の強化に係る費用、業務の適正な遂行の確保に係る法令順守・内部管理態勢強化のための追加的な人員・体制の配置に係る費用等が発生する。	仮想通貨交換業者において、当該規制を遵守し、オフラインで秘密鍵を管理する方法の下で、顧客から預かった仮想通貨を管理する規制の遵守費用等が発生する。	過去に行政処分を受けた仮想通貨交換業者等において、業務の適正な遂行の確保に係る法令順守・内部管理態勢強化のための追加的な人員・体制の配置に係る費用等が発生する。	仮想通貨カストディ業務を行う事業者における届出に係る費用、当該業者における行政機関への報告に係る規制の遵守費用等が発生する。
(行政費用)	国において、仮想通貨交換業者等の行為規制の実施状況等に係る検査・監督費用が発生する。	国において、仮想通貨交換業者の対応に係る検査・監督等を行うための行政費用が発生する。	国において、仮想通貨交換業者等の行為規制の実施状況等に係る検査・監督費用が発生する。	国において、仮想通貨カストディ業務を行う事業者の届出受理、当該業者に対する検査・監督を行うための行政費用が発生する。

直接的な効果(便益)	便益の要素	代替案1の場合	代替案2の場合	代替案3の場合
	<p>仮想通貨交換業者等に対して、利用者保護のための各行為規制等を課した上、必要に応じ監督上の措置を講じることを通じて、利用者保護や取引の適正化が期待される。</p>	<p>顧客から預かった仮想通貨について、一般にオフラインで秘密鍵を管理するよりも流出リスクが高いとされる。オンラインで秘密鍵を管理する方法を禁止することにより、仮想通貨交換業者における仮想通貨の流出リスクに一定程度対応することができる。</p>	<p>過去に行政処分を受けた仮想通貨交換業者等に対し、本案と同様の内容の規制を適用することにより、仮想通貨交換業者によって生じる利用者の財産被害や不適正取引等に対する懸念に一定程度対応することができる。</p>	<p>届出制の導入により、仮想通貨カストディ業務を行うとして届出を行った事業者に対して、取引実態に係る情報提供等を求めることにより、当局が仮想通貨カストディの実態を把握できる。これにより、仮想通貨カストディによって生じる利用者の財産被害や不適正取引等に対する懸念に一定程度対応することができる。</p>
副次的な影響及び波及的な影響	副次的な影響等	代替案1の場合	代替案2の場合	代替案3の場合
	<p>仮想通貨交換業者における、仮想通貨の流出リスクへの対応のための顧客財産管理・保全の強化、業務の適正な遂行の確保を図るとともに、仮想通貨カストディ業務を仮想通貨交換業の業務類型に加えることで、利用者保護や取引の適正化に向けた取組みを徹底することにより、利用者がより内部管理態勢等の整備が図られた事業者に変更するインセンティブを生み、適正なサービスの提供に向けた事業者間競争が促進される。</p>	<p>本案に同じ。</p>	<p>本案に同じ。</p>	<p>本案に同じ。</p>
政策評価の結果 (費用と効果(便益)の関係等)	<p>(本案の場合) 仮想通貨交換業者に対する検査・監督等の行政費用が発生する。一方、仮想通貨交換業者による顧客財産の管理・保全の強化や業務の適正な遂行の確保、仮想通貨を活用した新たな取引に適用されるルールの明確化等を図ることにより、利用者保護や取引の適正化に向けた取組みの徹底を図るとともに、適正・明確なルールの下での、イノベーションの促進も期待される。これら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、本案は妥当と考えられる。</p> <p>(代替案1の場合) 顧客から預かった仮想通貨の移転は、システム上の自動執行ではなく仮想通貨交換業者の職員の人手を介して行う必要があるため、仮想通貨交換業者における、顧客から預かった仮想通貨を管理するための規制の遵守費用は本案を上回る。さらに、オフラインで秘密鍵を管理する方法を採れば、流出リスクに一定程度対応できることが考えられるが、本案においても、実際に流出が生じた場合の顧客に対する弁済原資が確保されていることに鑑みれば、顧客にとっての便益は変わらないものと考えられる。むしろ、オンラインで秘密鍵を管理する方法の方が、オフラインで秘密鍵を管理する方法に比べて、顧客からの移転指図に迅速に対応できることを踏まえれば、オンラインで秘密鍵を管理する方法を一律に禁止することは、顧客から指示が出されてから、実際に仮想通貨の移転を完了するまでにかかる時間差が生じることで、かえって顧客の便益を低下させることも想定される。なお、当該義務の履行に係る国の検査・監督等の行政費用は本案と変わらない。 以上より、代替案1は、事業者の遵守費用は本案よりも大きくなる上、顧客の便益を低下させ得ることが想定されることから、本案が妥当と考えられる。</p> <p>(代替案2の場合) 規制の対象を過去に行政処分を受けた仮想通貨交換業者等に限定することによって、仮想通貨交換業者等における規制の遵守費用は本案を下回る。 一方、過去に行政処分を受けたことのない仮想通貨交換業者等が不適正な広告・勧誘を行い、顧客が誤った認識の下で取引を行う結果、顧客の財産に被害が生じる可能性が高まることで、顧客の便益が大きく損なわれることが想定される。なお、全ての仮想通貨交換業者等について、国は本案以外の規制の遵守状況等に係る検査・監督等を行う必要があるため、当該義務の履行に係る国の検査・監督等の行政費用は本案と変わらない。 以上より、代替案2は、仮想通貨交換業者等における遵守費用は本案を下回るものの、むしろ便益は本案を下回ることを考慮すれば、本案が妥当と考えられる。</p> <p>(代替案3の場合) 本案よりも参入規制等が緩やかであるため、仮想通貨カストディ業務を行う事業者の遵守費用は本案を下回る。 一方、届出により仮想通貨カストディ業務を行うことを可能とすれば、体制整備・リスク管理が必ずしも十分でない事業者が当該取引を行うことを防止することができず、利用者保護に欠ける取引が行われる可能性が、登録制の下で当局が登録審査を行う本案の場合よりも高くなり、利用者保護や取引の適正化に向けた取組みの徹底が困難である。また、参入規制が緩やかになることによって、参入する事業者の数が増えると、国における検査・監督等の行政費用は本案を上回ることが想定される。 以上より、代替案3は、仮想通貨カストディ業務を行う事業者の遵守費用は本案を下回るものの、むしろ便益は本案を下回り、行政費用も本案よりも大きくなることを考慮すれば、本案が妥当と考えられる。</p>			
その他関連事項				
事後評価の実施時期等	<p>「資金決済に関する法律等の一部を改正する法律」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。</p>			
備考				