

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：資金決済に関する法律、金融商品の販売等に関する法律、
犯罪による収益の移転防止に関する法律

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

規制の区分：新設、改正（**拡充**）緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：金融庁企画市場局市場課、信用制度参事官室、総務課、調査室

評価実施時期：平成31年3月14日

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。
(現状をベースラインとする理由も明記)

我が国における仮想通貨（暗号資産）の現物取引の状況を見ると、2014年度には24億円だったが、2015年度には607億円、2016年度には1兆5,369億円、2017年度には12兆7,140億円にも達した。こうした状況の中、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。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不十分なままにしておけば、新たな流出事案の発生による利用者財産への損害の発生等につながる可能性がある。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討（新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性）

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯（効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと）を明確かつ簡潔に記載する。

【課題、課題発生の原因】

仮想通貨に関しては、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。

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。

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。

【規制以外の政策手段】

上記課題を解決するに当たっては、当局による利用者・顧客への注意喚起や認定資金決済事業者協会による自主規制規則の策定により、対応を促していくことも考えられる。しかしながら、仮想通貨交換業者等への強制力が欠けることから、実効性を確保するためにも法令による規制手段の採用が妥当である。

【改正の内容】

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、流用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。

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。

③仮想通貨カस्ट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स्ट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。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

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。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

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。

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定性的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

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。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

—

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

—

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

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。

5 費用と効果（便益）の関係

⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

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。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

<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>

【代替案の内容】

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。

【費用】

（１）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。

（２）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。

【効果】

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。

【副次的な影響及び波及的な影響】

上記４と同様。

【費用と効果の比較】

代替案の場合、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、実際に流出が生じてしまっ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、本案が適当と考えられる。

<②仮想通貨交換業者による業務の適正な遂行の確保>

【代替案の内容】

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。

【費用】

(1) 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。

(2) 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。

【効果】

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。

【副次的な影響及び波及的な影響】

上記4と同様。

【費用と効果の比較】

代替案の場合、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、本案が適当と考えられる。

<③仮想通貨カストディ業務への対応>

【代替案の内容】

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。

【費用】

(1) 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。

(2) 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。

【効果】

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、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。

【副次的な影響及び波及的な影響】

上記4と同様。

【費用と効果の比較】

代替案の場合、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大きくなることを考慮すれば、本案が適当と考えられる。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

該当なし。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）を踏まえることとする。

「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。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

顧客の仮想通貨の流出事案の発生の有無とその状況等について、総合的に判断して、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握していく。