

(案)

金融審議会
資金決済ワーキング・グループ

報告

2021 年●月●日

目 次

はじめに	1
第1章 銀行等における AML/CFT の高度化・効率化に向けた対応	
1. 背景	2
2. 銀行等による AML/CFT 業務の共同化	2
(1) AML/CFT 業務の共同化の意義	2
(2) 共同化の対象（対象業務・対象取引・対象金融機関）	3
3. 共同機関に対する業規制のあり方	4
(1) 基本的な考え方	4
(2) 業規制の具体的な内容	5
① 参入要件	5
② 兼業規制	6
③ 個人情報取扱いに係る体制整備義務等	6
④ 検査・監督	7
4. 個人情報の適正な取扱い	8
(1) 銀行等の利用者に対する利用目的の特定・通知又は公表と共同機関 への情報提供との関係	8
(2) 銀行等から共同機関への個人情報の提供等に際しての本人同意の 要否	9
5. AML/CFT 業務の国民への周知・広報等	10
(1) AML/CFT 業務（共同機関が行う場合を含む）の国民への周知・広報	10
(2) 今後の課題	11
第2章 金融サービスのデジタル化への対応	
1. 電子的支払手段に関する規律のあり方	13
(1) 背景	13
(2) 我が国の現状	14
(3) ステーブルコインの分類	15
(参考) 暗号資産型のステーブルコインを巡る課題	16
(4) 「デジタルマネー類似型」と既存のデジタルマネーの関係	18
(5) 「発行者」と「仲介者」の分離に伴う課題	18
(6) 「発行者」及び「仲介者」に求められる規律	20

① 「発行者」	20
② 「仲介者」	22
③ 「発行者」と「仲介者」の関係等に関する規律	26
(7) グローバル・ステーブルコイン等に関する規律	27
2. 関連する論点	29
(1) 発行者の提供する機能と金融システムへの影響等	29
(2) AML/CFT の観点からの規律（前払式支払手段への対応）	32
おわりに	33

「資金決済ワーキング・グループ」メンバー等名簿

2021年●月●日現在

座 委 員	長	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	員	石井夏生利	中央大学国際情報学部教授
		井上 聡	弁護士（長島・大野・常松法律事務所）
		翁 百合	(株)日本総合研究所理事長
		加藤 貴仁	東京大学大学院法学政治学研究科教授
		河野 康子	一般財団法人日本消費者協会理事
		後藤 元	東京大学大学院法学政治学研究科教授
		坂 勇一郎	弁護士（東京合同法律事務所）
		末富 純子	弁護士（ベーカー&マッケンジー法律事務所）
		翼 智彦	東京大学大学院法学政治学研究科准教授
		西川 嘉彦	PwC あらた有限責任監査法人パートナー
		松井 智予	東京大学大学院法学政治学研究科教授
		森下 哲朗	上智大学法学部教授

オブザーバー 全国銀行協会 全国地方銀行協会 第二地方銀行協会
国際銀行協会 全国信用金庫協会 全国信用組合中央協会
日本資金決済業協会 警察庁 財務省
農林水産省

（第2～4回会合に参加）
個人情報保護委員会事務局 日本銀行 預金保険機構
信託協会 日本証券業協会 日本暗号資産取引業協会
日本STO協会 新経済連盟 日本IT団体連盟

（第4回会合に参加）
Fintech協会

（敬称略・五十音順）

はじめに

※全体の審議終了に合わせて記載予定

第1章 銀行等における AML/CFT の高度化・効率化に向けた対応

1. 背景

銀行等（預金取扱等金融機関・資金移動業者、以下同じ）に対しては、為替取引等に関し、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策（以下「AML/CFT」）として、犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下「犯収法」）において、取引時確認や疑わしい取引の届出などの履行義務が、また、外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」）において、同法に基づく許可等を受けているかどうかの確認や本人確認の履行義務などが課されている。

銀行等における AML/CFT については、2021 年 8 月 30 日に公表された金融活動作業部会（FATF）による「第 4 次対日相互審査」（以下「FATF 審査」）における結果も踏まえ、各銀行等において継続的な顧客管理¹を適切に行っていくことと併せて、中核的な業務である「取引フィルタリング」「取引モニタリング」²の高度化・効率化を図ることが喫緊の課題となっている。

こうした高度化・効率化を進めるに際し、中小規模の銀行等を中心に、システムの整備や人材の確保等の面で課題があることも踏まえ、現在、全国銀行協会において、AML/CFT 業務の共同化に向けた検討が進められている。

2. 銀行等による AML/CFT 業務の共同化

(1) AML/CFT 業務の共同化の意義

マネー・ローンダリング等の犯罪については、一般に、その対策が十分でない銀行等が狙われる等の指摘がある。こうした観点から、各銀行等における単独での取組みに加え、銀行等が業界全体として AML/CFT の底上げに取り組むことは

¹ 金融庁「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン」（2021 年 11 月）において、「顧客管理」を、個々の顧客に着目し、自らが特定・評価したリスクを前提として、個々の顧客の情報や当該顧客が行う取引の内容等を調査し、調査の結果をリスク評価の結果と照らして、講ずべき低減措置を判断し実施する一連の流れと定義している。

² 金融庁「マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインに関するよくあるご質問（FAQ）」（2021 年 3 月）において、「取引フィルタリング」「取引モニタリング」を以下のとおり定義している。

- ・「取引フィルタリング」：取引前や制裁対象者等リストが更新された場合等に、取引関係者や既存顧客等について制裁対象者等のリストとの照合を行うこと等を通じて、制裁対象者等による取引を未然に防止することで、リスクを低減させる手法。
- ・「取引モニタリング」：過去の取引パターン等と比較して異常取引の検知、調査、判断等を通じて疑わしい取引の届出を行いつつ、当該顧客のリスク評価に反映させることを通じてリスクを低減させる手法。

意義がある。また、銀行等による AML/CFT の実効性向上は、詐欺等の犯罪の未然防止や犯罪の関与者の捕捉に直結するほか、被害者の損害回復にも寄与するものであり、利用者保護の観点からも重要な意義を有する。

(2) 共同化の対象（対象業務・対象取引・対象金融機関）

銀行等による AML/CFT については、顧客管理と取引フィルタリング・取引モニタリングを組み合わせることで実効性を高めることが重要である。具体的には、各銀行等において、AML/CFT の基盤となる預金口座等に係る継続的な顧客管理を適切に行うこととあわせて、リスクベース・アプローチの考え方³、一般にリスクが高いとされる為替取引に関する「取引フィルタリング」「取引モニタリング」⁴について、システムを用いた高度化・効率化を図っていく必要がある。

これらの業務の中核的な部分を共同化して実施する主体（以下「共同機関」）の具体的業務内容としては、FATF 審査の結果⁵や共同化による実効性・業務効率向上の観点を踏まえ、銀行等の委託を受けて、為替取引に関して、以下のア・イの業務を対象とすることが考えられる⁶。

³ FATF 勧告においては、限られた資源で、機動的・効果的な AML/CFT を講じるために、マネー・ローンダリング等のリスクを特定、評価した上で、そのリスクの大小に見合った低減措置を講ずること（リスクベース・アプローチ）を要請している。

⁴ 銀行等は、預金や送金等の様々な商品・サービスを提供しているが、日本においては、内国為替取引や外国為替等の為替取引がマネー・ローンダリングの多くの事例において悪用されている（参考：国家公安委員会（2020 年 11 月）「犯罪収益移転危険度調査書」）。この点に関して、当局が把握するマネー・ローンダリング等に悪用された主な取引等の件数は全体のごく一部であり、その背後には当局に把握されていない相当数の事案があるのではないかと指摘があった。

⁵ FATF 審査においては、以下の評価等がなされている。

- ・取引フィルタリングシステムについては、ほとんどの金融機関で導入されているが、誤検知が多く、その効果は限定的。
- ・取引モニタリングシステムについては、①適切なシステムを導入しているのは、非常に限られた数の金融機関、②システムを導入していない金融機関も多く、導入している多くの金融機関では、誤検知が多く、その有効性が不十分、③業界団体の中にはシステムの共同化の動きがあり、AML/CFT に係る義務の履行を改善するために役立つツールとなり得る、④金融機関が、顧客管理のデータと取引モニタリングを統合した、適切かつ包括的な情報システムを導入することを確実に履行すべき。

⁶ AML/CFT の実効性を確保する観点から、各金融機関等の規模・特性やリスクを踏まえつつ、それぞれの取引タイプに合わせた取引フィルタリング・取引モニタリングや顧客管理が行われる必要があることや、高度な技術や知見も必要となることを踏まえれば、全ての取引を対象とするのではなく、為替取引を対象として共同化を行うことが現実的との指摘があった。

ア 顧客等が制裁対象者に該当するか否かを照合し⁷、その結果を銀行等に通知する業務（取引フィルタリング業務）⁸

イ 取引に疑わしい点があるかどうかを分析し、その結果を銀行等に通知する業務（取引モニタリング業務）⁹

なお、通常は、アの業務は、銀行等における制裁対象者との取引の未然防止の観点から、イの業務は、銀行等が行った取引について犯収法に定める疑わしい取引の届出の要否を判断する観点から、それぞれ行われることになるものと考えられる。

3. 共同機関に対する業規制のあり方

(1) 基本的な考え方

犯収法等に基づく AML/CFT の履行義務は各銀行等に対して課されている。各銀行等はそれぞれの経営判断に基づき共同機関を利用することができるが、この場合、委託元の銀行等は、他の委託先と同様に、銀行法等に基づき、委託先である共同機関の業務の適正性を管理・監督することが求められ¹⁰、当局は、委託元の銀行等の管理・監督を通じて、共同機関の業務の実施状況等を把握することとなる。

⁷ 我が国においては、外為法や国際連合安全保障理事会決議第千二百六十七号等を踏まえ我が国が実施する国際テロリストの財産の凍結等に関する特別措置法（以下「国際テロリスト財産凍結法」）に基づき、制裁対象者等が公告又は指定されている。また、金融機関等に対しては、制裁対象者等が新たに指定等された際には、遅滞なく制裁対象者等のリストを取り込み、取引フィルタリングを行うことが求められており、各金融機関等が個別に当該リストを取り込む等の対応を行うことは業務負担が大きいとの指摘があった。この点、実務上は、取引の電文等に含まれる仕向先や依頼人等の情報が制裁対象となっているかどうかを確認することになっている。

⁸ 一般論として、共同機関による、①政府機関等からの制裁対象者リストの取得等については、その利用目的をあらかじめ公表した上で取得し（個人情報保護に関する法律（以下「個人情報保護法」）第 18 条第 1 項）、利用することができる（なお、当該リストの情報が要配慮個人情報に該当する場合であっても、同法第 17 条第 2 項第 2 号（人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき）又は第 5 号（当該要配慮個人情報が、本人、国の機関、地方公共団体、同法第 76 条第 1 項各号に掲げる者その他個人情報保護委員会規則で定める者により公開されている場合）に該当し、あらかじめ本人の同意を得ることなく取得し、利用することができる）、また、②共同機関を利用する銀行等への取得したリストの提供については、同法第 23 条第 1 項第 2 号（人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき）に該当し、あらかじめ本人の同意を得ることなく提供することができるものと考えられる。

⁹ 各金融機関等において、顧客属性や顧客のリスク評価に応じた検知のためのシナリオや敷居値の設定及びその有効性検証を通じた継続的な改善を適切に行うためのノウハウや人的リソースの確保が課題となっており、共同化による対応の高度化が期待されるとの指摘があった。

¹⁰ 例えば、銀行法第 12 条の 2 第 2 項において、銀行は、「その業務を第三者に委託する場合における当該業務の的確な遂行その他の健全かつ適切な運営を確保するための措置を講じなければならない」とされている。

この点、共同機関が多数の銀行等から委託を受け、その業務の規模が大きくなる場合、

- ・ 銀行等による共同機関に対する管理・監督に係る責任の所在が不明瞭となり、その実効性が上がらないおそれがあるほか、
 - ・ 共同機関の業務は、AML/CFT 業務の中核的な部分を担うものであり、共同機関の業務が適切に行われなければ、日本の金融システムに与える影響が大きいものとなり得る、
- と考えられる。

このような場合¹¹を念頭に置いて、一定以上の規模等の共同機関に対する業規制を導入し、当局による直接の検査・監督等を及ぼすことで、その業務運営の質を確保する制度的手当てを行う必要があると考えられる¹²。

こうした対応は、金融のデジタル化の進展や、マネー・ローンダリング等の手口の巧妙化を踏まえ、国際的にもより高い水準が求められる AML/CFT の適切な実施にも資するものと考えられる。

(2) 業規制の具体的な内容

① 参入要件

共同機関は、多数の銀行等から委託を受けて、AML/CFT の中核的な業務を営むことが想定されることから、一定の財産的基礎を求めつつ、共同機関の業務に対する適切なガバナンス体制の確保や資金調達の容易性等の観点から株式会社形態（取締役会及び監査役会、監査等委員会又は指名委員会等を置くもの）とすることが基本となるものと考えられる。また、情報システムの適切な管理・運用や個人情報の適正な取扱い、更には実効的な取引フィルタリング・取引モニタリングの実施といった業務を的確に遂行できる体制の確保等が重要となると考えられる¹³。

¹¹ 例えば、業務の規模に関しては、国内のシステム上重要な銀行（D-SIBs：Domestic Systemically Important Banks）として、2021年12月現在指定されている預金取扱等金融機関の預金量の規模（2021年3月末現在、グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIBs：Global Systemically Important Banks）に指定されている預金取扱金融機関は除く。）が、約30兆円から約60兆円程度であること等も参考に検討することが考えられる。

¹² 委託元の実効的な管理監督が期待できる場合や委託を受ける業務が小規模な場合等の一定の態様で業務が行われる場合には、業規制の直接の対象とする必要は必ずしもないと考えられる。

¹³ 共同機関においても、銀行等の委託を受けて取引フィルタリング・取引モニタリングを行う中で、その提供するサービス等の水準をより高い水準で確保しつつ、マネー・ローンダリング等のリスクを適切に評

② 兼業規制

上記の取引フィルタリング・取引モニタリング業務に関連するものとして、例えば、制裁対象者リストの情報を共同機関の利用者となる銀行等に提供し、銀行等の継続的な顧客管理に活用してもらうことや¹⁴、銀行等に対して、AML/CFT の研修を行うこと、更には、取引フィルタリング・取引モニタリングの分析の高度化に向けたコンサルティングを行うこと¹⁵などが考えられる。また、銀行等以外の金融機関に対し¹⁶、制裁対象者リストの情報を提供すること¹⁷なども想定される。

一方で、取引フィルタリング・取引モニタリング業務と関連のない他業を幅広く営むと、後述の個人情報の適正な取扱い等との関係で、支障が生じ得る可能性もあると考えられる。このため、共同機関が兼業できる業務の範囲は、取引フィルタリング・取引モニタリングに関連するものを基本とすべきと考えられる。

③ 個人情報の取扱いに係る体制整備義務等

共同機関は、個人情報データベース等¹⁸を事業の用に供することとなるため、他の個人情報取扱事業者と同様に、利用目的の特定や通知等といった個人情報保護法に基づく各種規制・監督等に服することとなる。更に、政府機関等が公表する「制裁対象者リスト」や、銀行等が利用者から取得した「顧客情報」や「取引情報」といった個人情報を含む多くの情報を取り扱うこととなるとの業

価し、自律的かつ持続的に分析を高度化していくための体制確保が重要との指摘があった。

¹⁴ 共同機関が最新の状態に維持・更新する制裁対象者リストの情報を銀行等に提供することにより、各銀行等における当該制裁対象者リストと預金口座（顧客）との遅滞なき照合に寄与するものと考えられる。

¹⁵ 各金融機関等において、AML/CFT の高度化に向けたノウハウや人的リソースに制約がある中、共同機関において蓄積されることとなる AML/CFT の実効性向上に資する知見等については、その積極的な発信・共有が期待されるとの指摘があった。

¹⁶ 例えば、犯収法において、銀行等以外の金融機関に対しても、取引時確認や疑わしい取引の届出などの履行義務が課されているほか、国際テロリスト財産凍結法において、何人も、公告国際テロリストを相手方として規制対象財産（金銭や有価証券）の貸付け等の行為を原則してはならないとされていることから、銀行等以外の金融機関においても、制裁対象者リストを活用する必要がある。また、後述の電子的支払手段の仲介者等にも制裁対象者リストの情報を提供することが考えられる。

¹⁷ この場合における、共同機関による①政府機関等からの制裁対象者リストの取得、②各金融機関への取得したリストの提供については、一般論として、注8と同様の整理に基づいて行われるものと考えられる。

¹⁸ 個人情報保護法第2条第4項において、「個人情報データベース等」とは、個人情報を含む情報の集合物であって、特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したものや特定の個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成したもの等とされている。

務特性に鑑み、銀行等と同様に¹⁹、個人情報保護法の上乗せ規制として、以下の体制整備義務等の規律を法令において課すことが考えられる²⁰。

- ・ 情報の安全管理措置²¹
- ・ 個人利用者情報の安全管理措置等²²
- ・ 非公開情報の取扱い²³
- ・ 目的外利用の禁止²⁴
- ・ 秘密保持義務²⁵

④ 検査・監督

当局²⁶による共同機関に対する検査・監督権限を規定し、上記の取引フィルタリング・取引モニタリング業務の実施状況やそれに伴う個人情報の取扱いに係る体制整備の状況等²⁷について、モニタリングすることが考えられる。

¹⁹ 例えば、銀行法第 12 条の 2 第 2 項において、「その業務に関して取得した顧客に関する情報の適正な取扱い」を確保するための措置を講じなければならないこととされ、銀行法施行規則第 13 条の 6 の 5 から第 13 条の 6 の 7 までにおいて、「個人顧客情報の安全管理措置等」「特別の非公開情報の取扱い」等が規定されている。

²⁰ 共同機関については、銀行等と同様に、金融分野（金融庁が所管する分野）における個人情報取扱事業者として、「金融分野における個人情報保護に関するガイドライン（個人情報保護委員会、金融庁）」の適用を受けることとなるものと考えられる。

²¹ 業務に係る電子情報処理組織の管理を十分に行うための措置を講ずべきこと。

²² 共同機関が取り扱う個人である銀行等の利用者に関する情報の安全管理、従業者の監督及び当該情報の取扱いを委託する場合にはその委託先の監督について、当該情報の漏えい、滅失又は毀損の防止を図るための措置を講ずべきこと。なお、共同機関における情報の安全管理措置については、その具体的な業務態様等を踏まえ、適切に講じられる必要がある。

²³ 共同機関が取り扱う個人である顧客に関する人種、信条、門地、本籍地、保健医療又は犯罪経歴についての情報その他の特別の非公開情報（その業務上知り得た公表されていない情報をいう。）を、適切な業務の運営の確保その他必要と認められる目的以外の目的のために利用しないことを確保するための措置を講ずべきこと。

²⁴ 共同機関の役職員等の業務上知り得た情報の目的外利用の禁止等（共同機関から委託を受けた者等についても同様）。

²⁵ 共同機関の役職員等の業務上知り得た秘密を保持すべきこと（共同機関から委託を受けた者等についても同様）。

²⁶ 共同機関に対する検査・監督等については、原則として、今般の業規制に基づくものについては金融庁等の主務大臣が、また、個人情報保護法に基づくものについては個人情報保護委員会が、案件の性質に応じ適切な連携を行いつつ、各法令に基づき行使することとなる。

²⁷ 共同機関においては、その行う取引フィルタリング・取引モニタリングの実効性を確保する観点や個人情報の適正な取扱いを確保する観点等から、内部又は外部による監査等が適切に行われることが重要である。また、共同機関においては、銀行等に対してより高い水準での AML/CFT が求められる可能性も踏まえ、より効果的かつ実効的な取引フィルタリング・取引モニタリングを継続的に行っていく観点から、その分析で用いるシステム等について、将来を見据えた高度化等に柔軟に対応できるよう、その安定性や効率性、拡張性に十分配慮したものとすることが重要であるとの指摘があった。

なお、仮に共同機関における不適切な業務運営の結果、業務を委託した銀行等において、犯収法等が求める AML/CFT に係る義務等の履行が不十分なものとなった場合には、その個別具体的な態様等も踏まえつつ、当局としては、まずは、共同機関に対する監督権等の行使により対応することが考えられる²⁸。

4. 個人情報の適正な取扱い

共同機関による個人情報保護法や上乗せ規制（体制整備義務等）の履行状況等は当局による直接のモニタリングの対象となるが、銀行等から共同機関への個人情報の提供に際しての本人同意の取得等については、まずは各銀行等と共同機関において、その業務態様を踏まえ、個人情報保護法や同法のガイドライン等に則して、適切に対応する必要がある。

共同機関において行うこととなる業務の内容を踏まえると、共同機関における個人情報の取扱いについて、一般論として、以下のとおり整理できると考えられる。

(1) 銀行等の利用者に対する利用目的の特定・通知又は公表と共同機関への情報提供との関係

銀行等による共同機関への利用者の個人情報等の提供と個人情報保護法で求められる銀行等によるその利用者への利用目的の特定・通知又は公表との関係については、現行の銀行等の実務を前提とすると²⁹、犯収法に基づく取引時確認等に利用していることから、一般論としては、現在、銀行等において利用者に通知・公表されている利用目的の範囲内となるものと考えられる³⁰。

²⁸ 銀行等が共同機関を利用する場合においても、①犯収法等に基づく AML/CFT の履行義務は引き続き各銀行等に対して課されていること、②委託元の銀行等は、他の委託先と同様に、銀行法等に基づき、委託先である共同機関の業務の適正性を管理・監督すべきことに変わりはない。

²⁹ 銀行等は、一般に、AML/CFT 業務の実施のために必要な個人情報の取扱いに関して、「犯罪収益移転防止法に基づくご本人さまの確認等や、金融商品やサービスをご利用いただく資格等の確認のため」に利用する旨を利用目的としてウェブサイト等で公表等し、各利用者の個人情報を取得している。

³⁰ 5(1)参照

(2) 銀行等から共同機関への個人情報の提供等に際しての本人同意の要否

ア 共同機関における個人情報等の分別管理

共同機関が、

- ・ 各銀行等から提供を受けた個人データ³¹を、各銀行等から委託された業務の範囲内でのみ取り扱い、各銀行等別に分別管理する（他の銀行等のものと混ぜない）
- ・ 各銀行等の取引等を分析した結果（個人データを含む）は、委託元の各銀行等にのみ通知する（他の銀行等と共有しない）

場合には、一般論として、

- ・ 銀行等の行為は「利用目的の達成に必要な範囲内において個人データの取扱いの全部又は一部を委託することに伴って当該個人データが提供される場合」³² ³³に該当すると考えられ、
- ・ 銀行等は、あらかじめその利用者の同意を得ることなく、当該個人データを共同機関に提供することができると考えられる。

イ 機械学習の学習済みパラメータの共有

共同機関における分析能力の向上を図る観点から、

- ・ 上記アに加え、共同機関が、ある一つの銀行等からの委託を受けて、当該銀行等の利用者の個人情報を機械学習の学習用データセットとして用いて、当該銀行等のために生成した学習済みパラメータ（重み係数）³⁴を、共同機関内で共有し、他の銀行等からの委託を受けて行う分析にも活用する

³¹ 個人情報保護法第2条第6項において、「個人データ」とは、個人情報データベース等を構成する個人情報をいうとされている。

³² 個人情報保護法第23条第5項第1号

³³ この場合においては、一般に、共同機関が取り扱う個人データは、委託元の銀行等が、開示、内容の訂正、追加又は削除、利用の停止、消去及び第三者への提供の停止を行うことのできる権限を有しているため、委託元の銀行等における「保有個人データ」（個人情報保護法第2条第7項）になり、共同機関における「保有個人データ」にはあたらないと考えられる（個人情報保護委員会（2021年9月10日更新）『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン』に関するQ&A, 14頁, 1-56) ことも踏まえつつ、こうした各種の対応については、銀行等と共同機関が連携して適切に対応することとなるものと考えられる。また、共同機関が取り扱う個人データの漏えい等の事態が発生した場合における当局に対する報告や本人に対する通知についても、委託元の銀行等と共同機関が連携して適切に対応することとなるものと考えられる。

³⁴ 学習済みモデルにおいて、特定の出力を行うために調整された処理・計算用の係数をいう。

場合には、一般論として、

- ・ 当該パラメータと特定の個人との対応関係が排斥されている限りにおいては、「個人情報」にも該当しないと考えられ³⁵、
- ・ 銀行等は、あらかじめその利用者の同意を得ることなく、当該パラメータを共同機関内で共有し、他の銀行等の分析に活用することができると考えられる。

このように、共同機関においては、業規制等に基づく適切な規制・監督等の下で、

- ・ 各銀行等から共同機関に提供される個人情報は、分別管理し、他の銀行等と共有しない、
- ・ さらに、共同化によるメリットの一つである分析の実効性向上を図る観点から、これに資するノウハウを特定の個人との対応関係が排斥された形（個人情報ではない形）で共有する、

ことにより、個人情報の保護を適切に図りつつ、プライバシーにも配慮した形で、共同化による AML/CFT の実効性向上等との適切なバランスが確保されるものと考えられる³⁶。

5. AML/CFT 業務の国民への周知・広報等

(1) AML/CFT 業務（共同機関が行う場合を含む）の国民への周知・広報

銀行等や共同機関による AML/CFT 業務の円滑かつ実効的な実施にあたっては、継続的顧客管理としての定期的な本人情報の確認や個人情報の取扱い等について、国民の理解を得ることが不可欠である。このため、各銀行等だけでなく、政府としても AML/CFT の各取組みに関する周知・広報を行うなど、官民一体となった取組みが求められる。

この観点から、例えば、共同機関の業務について、銀行等の利用者を含めた国民の理解を深めることができるよう、以下の取組みを行うことが考えられる。

³⁵ 個人情報保護委員会（2021年9月10日更新）『「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」に関する Q&A』，2頁，1－8

³⁶ 共同機関において、各銀行等から提供された個人データを共有して利用する場合は、ある銀行等から他の銀行等への個人データの第三者提供に該当するため、原則本人同意が必要となる。

- ・ 共同機関を利用する銀行等において、現在通知・公表されている個人情報の利用目的について、より分かり易いものとなるよう³⁷検討する
- ・ 共同機関の業務内容等についての銀行等や共同機関における情報の適切な提供に加えて、政府においても、共同機関を含む銀行等における AML/CFT の取組みの重要性等について、国民に分かり易い形で周知・広報を行う³⁸

(2) 今後の課題

今般の共同機関の業務は、個人情報の保護に配慮しつつ、銀行等における AML/CFT の高度化・効率化を図るものである。この点、一部の国においては³⁹、利用者の個人情報を含む情報を各銀行等との間で共有すること等を通じ、

³⁷ 現行の銀行実務等を踏まえると、一般論として、当該対応は、利用目的の特定し直しであり、利用目的の変更には該当しないものと考えられる（参考：個人情報保護委員会（2021年8月2日公示）『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）の一部を改正する告示案』に関する意見募集結果」, 41頁, 番号 44）。また、こうした検討にあたっては、例えば、個人情報保護委員会（2021年9月10日更新）『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン』に関する Q&A」, 17頁, 2-1において、「いわゆる『プロファイリング』といった、本人に関する行動・関心等の情報を分析する処理を行う場合には、分析結果をどのような目的で利用するかのみならず、前提として、かかる分析処理を行うことを含めて、利用目的を特定する必要があります。」とされていること等も踏まえることが必要との意見があった。

³⁸ 銀行等における AML/CFT の取組みに係る国民の理解を深めていくためには、継続的な取組みが必要であり、その観点から、若年層に対するアプローチとして、金融経済教育において、銀行等の金融サービスを利用するに際しての本人確認やその他の AML/CFT の取組みの重要性等について、取り上げることも考えられるのではないかと指摘があった。また、銀行等による継続的顧客管理としての定期的な本人情報の確認に際しての顧客からの回答を促進する方策についても検討すべきとの意見があった。

³⁹ FATF のレポート（FATF（2021）, Stocktake on Data Pooling, Collaborative Analytics and Data Protection, FATF, Paris, France）によると、例えば、オランダでは5つの大手銀行が参加し、為替取引に関し、個々の銀行では検知できない異常な取引パターンを検知するシステムを構築し、分析の高度化を図る取組みを実施している（Transaction Monitoring Netherlands (TMNL)）。TMNL が異常な取引の可能性等を示唆する一連の為替についてフラグを立てると、決済チェーンの全ての参加者は、取引に関するアラートを受領する。受領銀行は、TMNL から受領したアラートを独自にレビューして、オランダの関係当局 (FIU) に疑わしい取引に係る届出を行うか個別に判断する。なお、こうした取組みに係る個人情報の取扱いと EU の GDPR (General Data Protection Regulation: 一般データ保護規則) との関係の整理に対応するための法改正案については、2021年11月時点において、国会には提出されていない。

また、アメリカでは、USA PATRIOT ACT 314条 (b) において、FinCEN's Secure Information Sharing System に登録した民間金融機関等の中で、マネー・ローンダリング又はテロリストが関与する活動に関連すると信じる合理的な根拠を有している場合に、テロリスト又はマネー・ローンダリングに関与している可能性のある個人等の情報を共有すること（あくまで任意）について、法令等に基づく責任を負わない旨規定している。

さらに、シンガポール金融管理局 (MAS) が、2021年10月に公表したコンサルテーションペーパー (Monetary Authority of Singapore (2021), CONSULTATION PAPER on FI-FI Information Sharing Platform for AML/CFT) によると、シンガポールでは、AML/CFT のための金融機関間の情報共有に関し、金融機関が相互に情報共有を行う安全なデジタルプラットフォーム (MAS が所有・運営する「COSMIC」) を開発し、COSMIC 上で共有するリスク情報を管理する法的なフレームワークを導入することが提案されている。これが実現すれば、金融機関間での情報の共有が AML/CFT の目的の下で、適切な方法で行われ、金融機関が、顧客の不正行為を疑う合理的な理由があるか調査したり、顧客が疑わしい取引を実施していることを他の金融機関に警告したりすることが可能になる（当該プラットフォームは 2023 年中頃に提供を開始予定）とされている。

AML/CFTの実効性をより高めようとする取組みがあるが、我が国においては、分析の実効性向上に資するノウハウを特定の個人との対応関係が排斥された形（個人情報でない形）で共有し、銀行等の業界全体として対策の底上げを図ることが重要と考えられる。

AML/CFTの更なる実効性向上策として、各銀行等の中の個人情報の共有を可能とする等の対応については、共同機関を含むAML/CFT業務に対する国民の十分な理解を得ていく中で、共同機関が当局による直接の検査・監督等の対象となることや今後の共同機関における業務実施状況、更には、マネー・ローンダリング等に関するリスク環境の変化等により銀行等に対してより高い水準でのAML/CFTが求められる可能性があること等を踏まえ、検討すべき課題であると考えられる⁴⁰。

⁴⁰ 個人情報保護に配慮しつつ、AML/CFTの高度化を図る観点から、銀行等の中で共有することが必要と考えられる個人情報を特定した上で、こうした個人情報を共同機関を利用する銀行等の中で共有するための法的な枠組みについて、将来的には検討することが考えられるのではないかと指摘があった。

第2章 金融サービスのデジタル化への対応

1. 電子的支払手段に関する規律のあり方

(1) 背景

分散台帳⁴¹を利用した金融サービスに関しては、送金・決済の分野において、近年、法定通貨と価値の連動等を目指すステーブルコインを用いた取引が、米国等で急速に拡大している⁴²。

こうしたステーブルコインのユースケースを見ると、暗号資産取引の一環として使われているケースが多いと考えられる⁴³。こういった取引に関しては、顧客から受け入れた資金を適切に保全していない事業者が存在するという指摘⁴⁴や、現時点では、ビットコイン等の暗号資産と同様にパーミッションレス型の分散台帳上で流通しており、FATF 等において、マネー・ローンダリング等のリスクが高いという指摘がなされている^{45 46}。

一方で、パーミッション型の分散台帳を用いて、こうした利用者保護上の問題点や AML/CFT の課題に対応し得る形で、証券決済や企業間決済での利用を目指して実証実験等が行われている⁴⁷。こうした動きを踏まえ、将来的には幅広い分野で送金・決済手段として用いられる可能性も指摘されている。

⁴¹ 分散台帳は、ネットワークへの参加に制約のないパーミッションレス型の台帳と、ネットワークへの参加に管理者による許可を要するパーミッション型の台帳とに大別される。

⁴² President's Working Group on Financial Markets (PWG), the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) and the Office of the Comptroller of the Currency (OCC) 「Report on STABLECOINS」(2021年11月)(以下「米国報告書」という。)を参照。

⁴³ 注42の米国報告書を参照。

⁴⁴ 例えば、2021年2月、ニューヨーク州の司法当局は、説明と異なり、発行の裏付けとなる資産が十分に保全されていなかったとして、Tether社に対して罰金を科している。

⁴⁵ 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」(2020年6月)

⁴⁶ このほかにも、パーミッションレス型の分散台帳等を使用することに伴う課題も存在する。例えば、パーミッションレス型の分散台帳等を利用した金融サービスについては、複数のレイヤーに基づき、その一部のレイヤーについてのみ中央管理者を置く形態で提供されているものがある。一方、従来の金融規制の枠組みでは、金融機関が全レイヤーを管理する主体として存在し、規制の名宛人として管理責任を果たせる立場にあることを前提としている。複数レイヤー全体を管理する主体が存在しない場合であっても、サービスが幅広く利用されるためには、システムが全体として技術・契約・制度・インセンティブ・信頼等によって規律付けられる必要があり、規制の名宛人として管理責任を果たせる立場にある者がこうした状態を実現する必要があると考えられる。

⁴⁷ 実証実験等を見ると、パーミッション型の分散台帳等を活用し、発行者等の責任を明確にするとともに、AML/CFT等の課題等に対応し得る形で行われているものが多いと考えられる。

国際的には、Facebook 社（当時）を中心としたリブラ構想（2019 年 6 月公表）以後、G20 及び金融安定理事会（FSB）、FATF 等の国際基準設定主体において、いわゆるグローバル・ステーブルコインへの対応について議論が行われている⁴⁸。欧州連合（EU）では、2020 年 9 月にステーブルコイン⁴⁹を含む暗号資産の規制案が公表され、米国でも、2021 年 11 月に大統領金融市場作業部会（PWG）が決済用ステーブルコイン（Payment stable coins）⁵⁰の発行者を、銀行を始めとする預金保険対象の預金取扱金融機関に限定する等の規制方針等を示した報告書を公表している⁵¹。

(2) 我が国の現状

いわゆるステーブルコインについて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台帳技術（又はこれと類似の技術）を用いているもの⁵²をいうものと考えられる。

ステーブルコインと称するものには様々な仕組みのものがあり得る。こうしたステーブルコインのうち、法定通貨と価値の連動を目指すもの⁵³については、既存のデジタルマネー⁵⁴と類似した機能を果たすと考えられ、我が国においてこれを発行・償還する行為には、銀行業免許又は資金移動業登録が必要である。

⁴⁸ 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』（2020 年 10 月）、国際決済銀行決済・市場インフラ委員会（CPMI）及び証券監督者国際機構（IOSCO）市中協議報告書「ステーブルコインに対する『金融市場インフラのための原則』の適用」（2021 年 10 月）、IOSCO「グローバル・ステーブルコインの試み」（2020 年 3 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」（2020 年 7 月）等

⁴⁹ 欧州委員会（EC）の規制案（2020 年 9 月公表）において、「ステーブルコイン」とは、電子マネートークン（交換手段として利用されることを主な目的とし、ある法定通貨たる不換通貨を参照することで安定した価値を維持することを企図した暗号資産）及び資産参照型トークン（複数の法定通貨たる不換通貨、一若しくは複数のコモディティ、一若しくは複数の暗号資産又はそれらの組み合わせを参照することで安定した価値を維持することを企図した暗号資産）とされている。なお、同規制案において、「暗号資産」とは、分散台帳技術又は類似の技術を用いて電子的に移転・価値保存される価値・権利をデジタルに表章したものとされている。

⁵⁰ 法定通貨に対して安定した価値を維持するように設計され、決済手段として広く使用される可能性があるステーブルコインとして定義されている。

⁵¹ 注 42 記載の米国報告書を参照。

⁵² 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』（2020 年 10 月）による定義。なお、欧州委員会（EC）の規制案（2020 年 9 月公表）における定義については注 49、米国報告書における定義は注 50 を参照。

⁵³ こうしたものは、資金決済法における「通貨建資産」に該当し、同法の暗号資産には該当しないと考えられる。なお、同法における「通貨建資産」は、不特定の者に対して、代価の弁済のために使用でき、購入・売却できる財産的価値以外のものも含む概念であり、こうしたステーブルコインやデジタルマネーのように不特定の者に対する決済等に利用できるもののほか、国債、社債、前払式支払手段等も該当し得ると考えられる。

⁵⁴ 我が国では銀行発行・資金移動業者発行の預金・未達債務を用いたデジタルマネーがある（銀行発行と

一方、現行のデジタルマネーに関する我が国の法制度は、単一の主体によるサービス提供を想定しており、現在、米国等で発行・流通しているステーブルコインのように発行者と仲介者を別主体とするスキームに対する適用関係が明確でない。

民間の発行するデジタルマネーに関して過不足ない制度整備を検討することは、利用者保護や AML/CFT の観点から必要な対応を行うことに加えて、民間事業者が、近年の関連する制度整備とあわせ、決済の効率化等に向けた様々の取組みを試行できる環境を整備する意義があると考えられる⁵⁵。

国内における決済サービスの提供状況を見ると、全銀システム（内国為替取引取扱高）は 2,927 兆円、資金移動業者（国内送金取扱高）は 1.2 兆円、前払式支払手段（発行額）は 25.8 兆円となっている⁵⁶。また、国際的に検討が進む中央銀行デジタル通貨（CBDC）は民間デジタルマネーと共存が前提となっている。今回の制度整備によって、こうした決済サービスの利便性向上等に向けた取り組みにつながることを期待される⁵⁷。

(3) ステーブルコインの分類

ステーブルコインについて、現行制度の考え方に基けば、価値を安定させる仕組みによって、以下のとおり分類できると考えられる。

資金移動業者発行のものは、後者には送金上限・滞留規制等が課される点で異なる。その他、（送金機能を有さない）前払式支払手段を利用したものを含め電子マネーといわれることもある。前払式支払手段は、銀行発行・資金移動業者発行の預金・未達債務を用いたデジタルマネーと異なり、原則として償還できない。また、発行者に対して AML/CFT の観点からの規律（犯収法に基づく取引時確認等の義務）が課されていない。

⁵⁵ 例えば、2019 年の金融商品取引法の改正により、暗号資産を用いた資金調達取引への対応として、STO（Security Token Offering：収益分配を受ける権利を有するようなトークンを投資家に発行した資金調達）に係る制度整備が行われた。制度整備後に STO の利用に向けて民間事業者による様々な実証事業等の動きが見られる。資金決済についても、以下検討する制度整備によって、民間事業者による同様の取組み等が促される環境を整備することにもなると考えられる。

⁵⁶ 全銀システムは 2020 年中の内国為替取引取扱高、資金移動業は 2019 年度中の国内送金の取扱高、前払式支払手段は 2019 年度中の発行額。

⁵⁷ 以下、「電子的支払手段」に関する規律のあり方の検討対象は、民間が発行主体であるデジタルマネーであり、中央銀行が発行主体となる「中央銀行デジタル通貨（CBDC）」は対象外（後述 2(1)①を参照）。

- ア 法定通貨の価値と連動した価格（例：1コイン＝1円）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⁵⁸⁾ ⁵⁹ ⁶⁰
- イ ア以外（アルゴリズムで価値の安定を試みるもの⁶¹⁾等）

上記ア（以下「デジタルマネー類似型」）と上記イ（以下「暗号資産型」）は、経済社会において果たし得る機能、法的に保護されるべき利益、及び金融規制・監督上の課題が異なると考えられる。そのため必要な制度対応等については、両者を区分して検討することが適切と考えられる。その際、利用者保護等の観点から、問題のあるものについて適切に対応する必要がある⁶²⁾。

（参考）暗号資産型のステーブルコイン（上記イに該当）を巡る課題

(4)以降では、上記アの「デジタルマネー類似型」について検討するが、ステーブルコインと称するものについては様々な仕組みのものが考えられるところであり、上記イに該当する暗号資産型のステーブルコインもあり得る。

こうしたステーブルコインは、資金決済法上の暗号資産又は金融商品取引法上の有価証券に該当し得ると考えられる。

⁵⁸⁾ 「準ずるもの」としては、例えば、形式的には発行者が償還を約していないものの、発行者又は発行者から買取資金の提供を受けた第三者が、実質的に発行者が償還を約しているのと同視できるような形でステーブルコインの買取を行うもの等が考えられる。

⁵⁹⁾ 資金決済法においては、「通貨建資産」を決済等に使用する場合には、その発行者は、基本的には銀行業免許又は資金移動業登録が求められる。また、複数通貨バスケットに価格が連動するものであって、発行価格と同額の複数通貨バスケットで償還されるものについても、「通貨建資産」に該当すると考えられる。

⁶⁰⁾ 「通貨建資産」には国債、社債、投資信託等も該当し得る（注 53 参照）。現時点では想定されないが、仮に、こうした金融商品取引法上の開示規制、投資者保護・資本市場の健全性確保のための諸規制が適用される有価証券を不特定の者に対する決済等に利用する場合は、金融商品取引法に加えて、資金決済法の規律（後述(6)②における仲介者に係る規律等）も適用されることとなる。こうした制度を前提に、不特定の者に対する決済等に利用し得るものとして、銀行に対する要求払預金を信託財産とした信託受益権について、金融商品取引法の適用関係を整理している（後述(6)①ウ参照）。なお、金融商品取引法上の開示規制、投資者保護・資本市場の健全性確保のための諸規制については、2019年改正により STO に対応する制度的対応がなされていることや、資金決済制度のあり方を検討するとの本 WG に対する諮問の内容等を踏まえ、本 WG において（後述(6)①ウにおける検討を除き）検討を行っていない。

⁶¹⁾ 上記ア以外のものは、例えば交換所等においてステーブルコインが取引可能である場合に、法定通貨との交換比率が一定比率内に収まるよう、一定のアルゴリズムに基づいて相場介入を行うこと等によって、価値の安定を図るもの。ただし、こうしたものについては、価値が急減した事例も指摘されている（注 64 参照）。なお、上記アに該当するかどうかは、スキーム全体を見て実質的に判断することとなる。この点について、何をもって「法定通貨の価値と連動」「償還を約する」「これに準ずる」と評価するかが、規制の適用範囲を画する上で重要となるとの指摘があった。また、例えば暗号資産と価値が連動するステーブルコインも上記イに含まれ得ると考えられる。

⁶²⁾ 上記アに該当するものであっても、金融商品取引法に規定する有価証券に該当するものもあり得ると考えられ、この場合、金融商品取引法が適用され得る（注 60 参照）。

こうしたステーブルコインが資金決済法上の暗号資産に該当する場合、現行制度上、発行者としての規律はなく、暗号資産の売買・交換・これらの媒介等・管理を行う者は、暗号資産交換業者として規制される⁶³。

暗号資産については、一般に、価格変動が大きく、投機目的で使われている等の指摘がある。(上記イに該当する)暗号資産型のステーブルコインと考えられるものについても、その裏付け資産である暗号資産の市場価値がゼロとなったことを契機に価値が急落した事例も指摘されている⁶⁴。

暗号資産交換業者には、その特性等に照らして利用者の保護等に支障を及ぼすおそれがあると認められる暗号資産を取り扱わないために必要な措置を取ることが求められており、新規の暗号資産の取扱いに際しては、自主規制団体によりその適切性の確認等が行われている。(上記イに該当する)暗号資産型のステーブルコインは暗号資産取引の一環として使用されることが想定されるが、こうした現行制度の下でその適切性の確認等が行われることになると考えられる。

また、上記イに該当する暗号資産型ステーブルコインの中には、金融商品取引法に規定する有価証券に該当するものもあり得る。この場合、金融商品取引法に規定する開示規制や業規制(電子記録移転権利を自ら発行・募集する場合には第二種金融商品取引業の登録が必要になる場合があるほか、当該権利の募集の取扱いや売買の媒介を行う場合には第一種金融商品取引業の登録が必要になる)等が適用され得る。

⁶³ 現行制度上、暗号資産の発行者が、業として自ら発行した暗号資産の売却又は他の暗号資産と交換する行為は、暗号資産交換業に該当することとなる。この場合、事務ガイドライン上、

①発行者に関する情報、保有者に対して負う債務の有無・内容、販売価格の算定根拠等の情報を、販売時に提供すること

②発行者の財務状況等を継続的にあるいは適時に開示すること

③販売によって調達した資金を他の資産と分別して管理の上、あらかじめ利用者に開示した資金用途以外の用途に使用しない等、適切に管理していること

④ブロックチェーンやスマートコントラクト等のシステムの安全性を検証すること

等に留意することとされている。また、暗号資産の発行者に代わって第三者が販売する場合には、当該第三者が暗号資産交換業者に該当し、こうした者について、事務ガイドライン上、上記①③④等に加え、発行者の財務状況等の審査に関する規程の整備や、実質的な審査の確保、発行者による適切な情報開示が行われるように必要なモニタリングを行い、発行者が開示した情報に利用者が容易にアクセスできるようにするための必要な体制整備等に留意することとされている。

⁶⁴ IMF「Global Financial Stability Report 2021」(2021年10月)

なお、例えば暗号資産と価値が連動するステーブルコインも上記イに含まれ得ると考えられるところ、EU の規制案では、複数の暗号資産を組み合わせる価値安定を図るものも含む資産参照型トークンについて、発行者に対する開示義務等を課すこととしている⁶⁵。上記イに該当する暗号資産型のステーブルコインに対する発行者規制の要否等については、今後の利用実態や諸外国の制度整備の動向等も踏まえつつ、検討することが考えられる。

(4) 「デジタルマネー類似型」と既存のデジタルマネーの関係

デジタルマネー類似型は、分散台帳等を用いて「発行者」と「移転・管理を行う者」（以下「仲介者」）⁶⁶が分離した形態でサービスが提供されることが一般的であるが、全体としてみると、上記のとおり、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（以下「電子的支払手段」）としての機能を果たし得ると認められる。

他方、既存のデジタルマネーは現時点では「発行者」と「仲介者」は同一であるが、将来的には「発行者」と「仲介者」を分離するモデルを模索する動きが広がる可能性もある。

このため、「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 rule）」との考え方にに基づき、法制度の検討に当たっては対象を「デジタルマネー類似型」に限定するのではなく、既存のデジタルマネーについても「発行者」と「仲介者」が分離し得ることを前提に検討を行う必要があると考えられる。

(5) 「発行者」と「仲介者」の分離に伴う課題

この電子的支払手段を用いた送金・決済サービスについては、サービス提供者が果たす機能に着目すると主に以下の3つの機能に大別できる。

- (i) 発行、償還、価値安定の仕組みの提供（通常、裏付資産の管理やカスタディサービスを含む）
- (ii) 移転（通常、取引の検証メカニズムを含む）
- (iii) 管理、取引のための顧客接点（通常、顧客に対するカスタディサービスや、コインの取引を可能とするアプリの提供を含む）

⁶⁵ 注 49 参照

⁶⁶ それぞれの機能については、(5)で後述。

我が国の現行のデジタルマネーに関する法制度は、上記(i)～(iii)の機能を同一の者が果たすことを前提としているが、この点については以下のような指摘がある。

- ・(i)発行等の機能（主として利用者から資金を預かり、運用する機能）と、(ii)(iii)移転・管理等の機能（主として顧客管理（AML/CFT 規制の遵守やシステム管理等））は、金融規制監督上求められる規律が異なる。
- ・EU 等のデジタルマネー法制は、(i)発行等の機能と(ii)(iii)移転・管理等の機能を区分して規律している⁶⁷。米国等におけるステーブルコインも実態として発行者と移転・管理等を行う者が分離した態様で発行・流通されている。
- ・分散台帳の活用等により、複数の主体が台帳を共有し、上記(i)～(iii)の機能を分離して提供することがより容易になっている。
- ・(i)～(iii)の機能が分離されてサービスが提供された場合、関係者に対する法適用の範囲が必ずしも明確でない。例えば、暗号資産と同様の形態で取引され得るもの等に関する規律の仲介者に対する適用を含め、利用者保護やAML/CFT、決済機能の安定の観点から必要十分な規律が全体として適用されるか必ずしも明確でない。

こうしたことを踏まえ、送金・決済サービスにおける民間のイノベーションの促進や、利用者保護を図る観点等から、分散台帳等の活用等も念頭において、発行者（(i)発行等の機能の担い手）と、仲介者（(ii)(iii)移転・管理等の機能の担い手）を分離した形態の送金・決済サービスを可能とする柔軟で過不足のない法制度の構築に向けて、検討することが適切と考えられる⁶⁸。

その際、FSB が公表したグローバル・ステーブルコインに関する 10 の原則⁶⁹を踏まえ、全体として、利用者の権利義務の明確化や、説明責任の所在を明確にするための包括的なガバナンスフレームワークの構築等を求めることが考えられる。

⁶⁷ 欧州委員会（EC）規制案においても、発行者と暗号資産サービス提供者（カストディ、交換、トレーディング・プラットフォームの運営等を行う者）に分けて、規制を課す内容となっている。

⁶⁸ 実際のサービス提供においては、同一の者が(i)の機能と(ii)(iii)の機能の一部を同時に提供する、(ii)(iii)の機能を提供する者が更に複数に分かれる等、様々な形態が想定される。こうした場合には、後述の基本的な業規制の類型を前提としたうえで、実際の運用にあたって各主体が実際に果たしている機能に応じた規制を適用していく必要がある。

⁶⁹ 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』（2020年10月）

(6) 「発行者」及び「仲介者」に求められる規律

① 「発行者」

電子的支払手段を発行・償還する行為は、現行法上、為替取引⁷⁰に該当し、銀行業免許又は資金移動業登録が求められる⁷¹。米国及び EU においても、既存の銀行等が単一法定通貨建てのステーブルコインの発行者となるよう規制案の方向性が示されている。

発行者の機能（(i)発行、償還、価値安定の仕組みの提供）に関しては、利用者の発行者に対する償還請求権が明確に確保され、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が重要である^{72 73}。

現行制度の下で発行者と仲介者が分離することを想定すると、発行者に対する上記の要請を満たす仕組みとして、例えば、以下のようなものが考えられる。

ア 銀行の口座振替時における預金債権の発生・消滅についての現行実務を前提としたものとして、銀行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し、振り替える仕組み（発行者である銀行は総額のみを管理）^{74 75}

⁷⁰ 「為替取引」について法令上定義はないが、最高裁決定（最決平成 13 年 3 月 12 日刑集 55 巻 97 号）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。この為替取引の概念について改めて整理すべきとの意見があった。

⁷¹ 海外で発行されたステーブルコインについては、現行法上、発行者が日本で流通させる場合（例えば、発行者が日本語のホームページを作るなどして勧誘する場合）には、発行者に銀行業免許又は資金移動業登録が求められる。後述 6(2)で検討する仲介者に関する規律を導入することにより、仲介者規制の下で、発行者以外の者が海外で発行されたステーブルコインを取り扱うことが可能となるか等の論点については、後述 6(2)イ業規制の内容を参照。

⁷² 金融制度スタディ・グループ中間整理（2018 年 6 月）によれば、『機能』の確実な履行」及び「利用者資産の保護」は、金融規制により「達成されるべき利益」とされている。

⁷³ 現在米国で流通しているステーブルコインについては、暗号資産取引と同様に取引されている。米国報告書によれば、ステーブルコインの償還請求権については、発行者に対する償還請求権を誰が有するか、償還金額に制限があるかという点で様々であり、発行者によっては、償還を 7 日間先送りしたり、任意の時点で償還を停止したりする等、償還のタイミングが不透明であることが指摘されている。また、暗号資産取引プラットフォームは、一般的に、顧客のステーブルコインを分別管理していないウォレットで管理しており、オフチェーンの内部の帳簿に取引を反映しているとされている。こうした取引実態を前提とすると、我が国の法制では、仲介者破綻時に利用者が発行者に対する直接の償還請求権を有するとは言えないと考えられる（金融庁「仮想通貨交換業等に関する研究会第 6 回資料 3」（2018 年 10 月）参照）。

⁷⁴ 銀行が連名預金（顧客口名義）の総額を管理し、仲介者が業規制に基づく帳簿管理義務等の下で各顧客の持分を管理することが想定される。この連名預金は共有ではなく、顧客がそれぞれ預金債権を有することを想定している。銀行と仲介者間の平時の情報共有の必要性は注 78 参照。

⁷⁵ 要求払預金は預金保険で全額保護される決済用預金と定額保護される一般預金等のいずれの場合もあり

イ 資金移動業者の未達債務について、資金移動業者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し、振り替える仕組み（発行者である資金移動業者は総額のみを管理）⁷⁶

ウ 信託法制が適用されるものとして、受益証券発行信託において、銀行に対する要求払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

上記ア～ウの場合においても、分散台帳を利用する場合と利用しない場合とがあり得る。いずれの場合においても、発行者又は仲介者の破綻時を含めて、利用者の発行者に対する償還請求権の保護が確保されることが重要となる。

この観点から、上記ア～ウのそれぞれにおける破綻時の利用者保護の枠組みを整理すると、

(i) 預金を用いた仕組み（上記ア）については、現行の預金保険制度における取扱いと同様（預金保険に関する論点は後述（2(1)②））に、発行者である銀行の破綻時には、一般預金等又は決済用預金として保護されると解される。

(ii) 未達債務を用いた仕組み（上記イ）においては、発行者である資金移動業者破綻時には、供託等によって利用者資産が保全されると解される。

(iii) 信託受益権を用いた仕組み（上記ウ）においては、発行者である信託会社の破綻時には、信託により利用者資産は倒産隔離されていると解される⁷⁷。

いずれの仕組みにおいても、仲介者が帳簿を管理している場合、速やかな破綻処理に向けて、速やかな帳簿の連携が必要になると考えられる⁷⁸。

また、いずれの場合においても、権利移転の際に、実務上問題が生じないように留意する必要がある⁷⁹。

得る。

⁷⁶ 発行者が資金移動業者の場合、現行制度の下で、送金上限金額や顧客資金の滞留規制等が適用される。こうした現行制度の下での機能面の制約を緩和すべき等の議論に関しては後述2(1)③デジタルマネーの発行者に関連するその他の論点を参照。また、仲介者が複数の場合を想定すると、顧客資金の滞留規制等との関係で顧客情報を一元化する必要があるとの指摘があった。

⁷⁷ 信託受益権を用いた仕組みにおいて、発行者が信託銀行と信託会社の場合に、信託財産の運用先となる銀行預金の預金保険制度上の取り扱いが異なることについて、イコールフットイングを図るべきとの意見があった。

⁷⁸ また、仲介者との契約等を通じて、平時においても、必要に応じて発行者が預金者や預金の額を把握できるようにしておく必要があると考えられる。

⁷⁹ アについては、現行の銀行実務で定着している預金債権の発生又は消滅と同様の仕組みにより送金を行うことが考えられる。イについては、資金移動業者の未達債務に係る債権の発生・消滅の仕組みを取ることと民法第515条で定める更改との関係で、実務面等を含めた更なる検討が必要となる可能性がある旨の指摘があった。また、ウについては、受益証券発行信託の受益権の譲渡の仕組みとして、利用者に流通する受益権について受益証券を発行しないことを前提とすると、実務上、譲渡人及び譲受人が受益権を譲渡

なお、ウのスキームにおける信託受益権に関しては、金融商品取引法上の開示規制などの適用が論点となり得るが、資金決済法において信託財産の全額を円建ての要求払預金で管理することを前提とするなどの必要な利用者保護措置がとられていること、またこうした措置により、信用リスク、金利リスク・流動性リスク、為替リスクといったリスクも最小化・明確化され、そうした仕組みも明らかにされていることなどを踏まえると、投資判断に有益な情報を提供するという金融商品取引法上の開示規制や、投資者保護・資本市場の健全性確保のための諸規制を課す必要はないと考えられる。

電子的支払手段は上記以外にも様々な仕組みで発行され得るが、いずれにせよ、上記のように利用者資産が適切に保護されるようにする観点等から、利用者保護等に支障を及ぼすおそれのある電子的支払手段を発行しないための必要な体制整備を求めることが考えられる^{80 81}。

② 「仲介者」

ア 対象行為

しようとする場合に、仲介者を経由して、受益権原簿の名義書換を請求することにより譲渡を実行し、第三者対抗要件を具備することが考えられる。

⁸⁰ 海外で電子的支払手段を発行する者が、国内の者に対して、電子的支払手段を発行する場合の取扱いに関しては、例えば、銀行預金スキームの電子的支払手段であれば、我が国において銀行預金サービスを提供するには、銀行業免許の取得が必要となる（注 71 参照）。米国報告書においては、決済用ステーブルコインの発行者は米国の預金保険の適用がある預金取扱金融機関に限るとする方向性が示されている。EU の規制案においては、電子マネートークンの発行者を原則として信用機関と電子マネー事業者とするとともに、例えばユーロ建て（又は域内通貨建て）電子マネートークンについては、ユーロ圏内で発行されたものとみなして規制を適用する案が示されている。社会全体で広く使われ得る送金決済手段については、発行者の破綻時等に利用者資産が適切に保護され、利用者が償還を受けることができることが重要である。実務上、海外所在の発行者破綻時にクロスボーダーで利用者の償還請求権の行使することが円滑に行えるかとの観点からは、基本的には、それぞれの法域に発行者の拠点の設置や資産保全等を求めることになると考えられる。

⁸¹ 前払式支払手段は、注 54 のとおり、基本的には、既存のデジタルマネーや電子的支払手段には該当しないが、例えば、発行者がパーミッションレス型の分散台帳で流通可能な仕様で発行し、実態として主に発行者や加盟店以外の不特定の者に対する送金・決済手段として利用されているものについては、電子的支払手段に該当し得ると考えられる。このような不特定の者に対する送金・決済手段として機能するものについては、他の電子的支払手段と同様に利用者から発行者への償還請求権が明確に確保される必要があるため、資金決済法によって償還が制限されている前払式支払手段にはなじまず、利用者保護上、こうした前払式支払手段を発行しないための体制整備が求められると考えられる。

なお、前払式支払手段発行者は資金移動業者と異なり、供託義務が半年ごとに未使用残高を計算した上でその 1/2 以上を供託することとされており、送金上限や滞留規制がない。

仲介者（上記(5)の(ii)(iii)移転・管理等の機能の担い手）については、電子的支払手段が様々な仕組みで発行され得ることから、海外で発行されている仕組みや、上記のいわゆる連名預金や信託の仕組みの下で想定される行為も含め、過不足なく業規制の対象とすることが考えられる⁸²。こうした観点から、以下のような行為を業規制の対象とすることが考えられる。

- ・ 銀行を代理して預金債権の発生・消滅を行う行為⁸³ ⁸⁴
- ・ 資金移動業者を代理して未達債務に係る債権の発生・消滅を行う行為
- ・ 要求払預金を信託財産とする信託受益権等の売買・交換、管理、売買・交換の媒介等⁸⁵

イ 業規制の内容

仲介者の機能に関して、暗号資産取引における暗号資産交換業者同様、取り扱う電子的支払手段に係る情報提供や適切な AML/CFT 対応のほか、これらの前提となる適切な体制整備等（システム対応等含む）が確保されるべきと考えられる⁸⁶。さらに、海外発行のものを含め、利用者保護等の観点から、利用者財産の管理や情報提供等、必要な規律を及ぼすとともに、利用者保護等の観点か

⁸² 仲介者の業規制が導入された場合には、当該業にあたる行為を業規制に服することなく行った場合には刑事罰の対象になる。

⁸³ 銀行等に開設される連名預金口座において、銀行等から付与された代理権に基づき、個々の利用者の持分の管理や預金債権の発生又は消滅を行う行為。

⁸⁴ 仲介者と現行の電子決済等代行業者や銀行代理業者、金融サービス仲介業者との業務範囲の違いは、以下のとおりと考えられる。なお、業務範囲以外の違いとしては、仲介者は、業規制の具体的内容において後述する通り、犯収法上の特定事業者として本人確認義務等の規律を課すことを想定する一方、現行の電子決済等代行業者、銀行代理業者、金融サービス仲介業者は犯収法上の特定事業者とされていない。

・ 電子決済等代行業者は、銀行に対し送金指図の伝達を行うのみで、銀行を代理して預金債権の発生・消滅を行う権限はない点で、仲介者と異なる。

・ 銀行代理業者は、口座開設を含む預金契約の締結等に係る代理・媒介、資金の貸付け等を内容とする契約の代理・媒介等を幅広く行うことが可能となっており、所属制がとられている。一方、仲介者は、銀行の既存顧客の送金に伴う預金債権の発生・消滅の代理のみを行うことを基本とする点で異なる（仲介者の業務は銀行代理業の一部となる）。また、仲介者については、業規制の具体的内容において後述するとおり、銀行代理業者と異なり、利用者から金銭の預託を受けることを原則として禁止すること等が想定されている。仲介者は、顧客の銀行口座の開設を媒介した上で、送金に伴う預金債権の発生・消滅の代理を行うことが想定される。

・ 金融サービス仲介業者（預金等媒介業務）は、預金契約の締結等の「媒介」を行うものであり、銀行の既存顧客の送金に伴う預金債権の発生・消滅の「代理」を行う仲介者とは異なる。

⁸⁵ 暗号資産取引における暗号資産交換業に含まれるものと同様の行為を想定している。なお、受益証券発行信託における受益権原簿の書換えを行う場合には、受託者からの代理権の付与等が必要となる。

⁸⁶ 増加する取引量に対応するため、監督当局においても新たな技術を活用したモニタリングの検討、導入を行っていくことが有益との意見があった。

ら支障を及ぼすおそれのある電子的支払手段は取り扱わないこととすべきと考えられる^{87 88}。

海外に所在する者が発行する電子的支払手段を仲介者が取り扱うことに関しては、発行者の破綻時等に利用者資産が適切に保護され、実務において利用者が円滑に償還を受けられることが重要となる。こうした観点から、現時点においては、基本的に、国内において発行者の拠点や資産保全等がなされることが求められると考えられる。それ以外の方策については、今後の諸外国における規制・監督体制の整備状況や実務上の観点等も踏まえ、引き続き、検討することが考えられる^{89 90}。

なお、信託財産の全額を円建ての要求払預金で管理する信託受益権を用いた仕組み（上記ウ）における仲介者に対しても、資金決済法におけるこうした規律を及ぼすことが考えられる。

<業規制の具体的内容>

- ・ 財務規制
- ・ 利用者の保護等に関する措置の実施
 - ✓ 利用者に対する情報提供（償還義務を負う発行者の情報、取引内容、手数料等）
 - ✓ 利用者保護上問題のある電子的支払手段は取り扱わないために必要な措置
 - ✓ 不正利用時の補償方針の策定等⁹¹

⁸⁷ 暗号資産交換業者は、体制整備義務において、利用者保護等に支障を及ぼすおそれのある暗号資産を取り扱わないこととされている。

⁸⁸ 注 81 のとおり、パーミッションレス型の分散台帳で流通可能なもののように、発行者や加盟店以外の者に対する送金・決済手段としての性質が強い前払式支払手段については、電子的支払手段に該当し得る。利用者保護上問題があることを考えれば、仲介者はこうしたものは取り扱わないこととすべきと考えられる。

⁸⁹ FSB が公表した『『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』（2020 年 10 月）においては、「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 rule)」との考え方が示されており、こうした考えに基づき、米国や EU においては、発行者について、現行のデジタルマネーと類似の規制（銀行や電子マネー機関等に関する規制）を適用する案が示されている。このように発行者に銀行等の規律を適用することを前提とすると、通常、国内の者に銀行等のサービスを提供する際には国内のライセンスが必要になると考えられることから、海外の発行者が国内の者にステーブルコインを提供する際には、国内のライセンスが必要になると考えられる。注 71、注 80 参照。

⁹⁰ 今後、グローバル・ステーブルコインに関する国際的な議論が進み、諸外国における規制・監督体制が整備された段階においては、国際的な協調の下に相互承認のようなことを導入する余地があるのではないかとの指摘があった。

⁹¹ 銀行預金の不正利用に対する補償について、偽造・盗難カードについては、預金者保護法上の措置がと

- ✓ 情報の安全管理（システムのセキュリティ対策⁹²、個人情報の安全管理⁹³）
- ・ 預託を受けた利用者資産の保全
 - ✓ 利用者から金銭の預託を受けることを原則として禁止⁹⁴
 - ✓ 利用者から預託を受けた電子的支払手段の分別管理⁹⁵
- ・ AML/CFT
 - ✓ 犯収法における措置（本人確認義務、疑わしい取引の届出義務、通知義務等）⁹⁶
- ・ 当局による報告徴求、検査、業務改善・停止命令・登録の取消し 等

なお、預金保険制度に関連する実務的な論点として、電子的支払手段の仕組みのうち、上記(6)①アの仕組みについては、銀行破綻時に、仲介者が権利者を

られている。電子的な取引についてみると、インターネットバンキングの不正利用に関するものについては、監督指針や全国銀行協会の申し合わせによって、利用者が無過失であれば補償を行うよう示されている。資金移動業者についても、補償方針等の策定、補償方針に沿った速やかな補償の実施等の措置をとるよう示されている。電子決済等代行業者についても、銀行法において銀行との損失分担についてあらかじめ契約で定めること、金融庁ガイドラインや業界団体の規則において補償方針等の措置をとるよう求められており、API 利用契約の条文例において、損害が預金等の不正払戻しに起因するものである場合、全国銀行協会が公表しているインターネットバンキングにおける預金等の不正な払戻しに関する申し合わせにおける補償の考え方にに基づき、利用者に補償を行うものとされている。こうしたことも踏まえ、仲介者についても、利用者保護上問題が生じないような対応を検討する必要がある。

⁹² こうした点に関連して、例えば、不正取引の検知の高度化等の取組みを促す観点も重要となるとの指摘があった。

⁹³ 預金型について、仲介者に対し兼業規制をしないことを前提とすると、顧客の非公開情報等の扱いについて、金融サービス仲介業者と同様の規律を求める必要があるとの指摘があった。

⁹⁴ 例外として、仲介者による金銭の預託を認める場合として、例えば、仲介者が、発行者に代わって金銭を受け取った場合に、利用者から受け入れた資金を速やかに発行者に受け渡す場合等が考えられる。また、仲介者による不正流用を防止する観点から、仲介者と利用者の預金を基本的には分別して管理することや、定期的に帳簿を連携すること等を求めることが考えられる。（銀行代理業との関係は注 84 参照）

⁹⁵ 上記(6)①ア・イにおける銀行への預金債権や資金移動業者の未達債務に係る債権については、仲介者がこれらの預託を受けることは想定されない。ウについては、有価証券で求められているものと同程度の分別管理で足りると考えられる。なお、電子的支払手段については、ア～ウ以外にも様々な仕組みがあり得るが、仮にそうした仕組みがあった場合でも、電子的支払手段は、一般的な暗号資産と異なり、仲介者と異なる第三者（発行者）が、利用者に対して償還義務を負うこととなるため、利用者は自らが保有する電子的支払手段の価値が保護されることに対して、より強い期待を有していると考えられる。こうした観点からは、仲介者が預託を受けた電子的支払手段（ア、イ、ウ以外の仕組みのもの）について、その破綻時に、利用者の発行者に対する償還請求権が保護されることが重要と考えられる。このため、利用者から預託を受けた電子的支払手段の分別管理義務に関しては、電子的支払手段の信託（受託者アドレスへの送付及び当該アドレスに紐付く秘密鍵の管理等）の義務付けを含め、仲介者破綻時の権利保護を徹底することも考えられる。この点に関して、仮想通貨交換等に関する研究会報告書（2018年12月）においては、「仮想通貨の種類や受託仮想通貨の量が増加してきている中で、それに対応した信託銀行・信託会社におけるセキュリティ管理等に係る態勢整備の必要性を踏まえれば、現時点で、全種・全量の受託仮想通貨の信託を義務づけることは困難と考えられる」とされていたが、その後の実務の進展等により、信託会社の態勢整備は当時より進んでいるとの指摘があった。

⁹⁶ 犯収法以外の関連法令等（外為法・国際テロリスト財産凍結法、暴力団排除条例における措置等）も適用されると考えられる。

把握している預金口座についても迅速な権利者の名寄せが不可欠である。そのため、仲介者における権利者把握等が適切に行われているかを確認するため、当該仕組みにおける仲介者について、預金保険法に基づく報告徴求や検査権限等の対象とすることが考えられる。

③ 「発行者」と「仲介者」の関係等に関する規律

発行者と仲介者が分離する中で、両者をあわせた全体として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重要である。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、システムの安全性・強靱性等に加え、一般に

- (i) 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⁹⁷
- (ii) AML/CFT の観点からの要請に確実に応えられること⁹⁸
- (iii) 発行者や仲介者等の破綻時や、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⁹⁹

が必要と考えられる。

これらの要件のうち、特に (ii) AML/CFT の観点からの要請については、システム仕様等技術的に対応することにより実効的な対応が可能となると考えられる。そのため水準を満たす方法について、FATF での議論を踏まえつつ、例えば、発行者及び仲介者のシステム仕様等を含めた体制整備において、

⁹⁷ CPMI-IOSCO「金融市場インフラのための原則（FMI 原則）」（2012 年 4 月）の原則 8（決済のファイナリティ）において、少なくとも決済当日中にファイナルな決済を完了するとともに、必要又は望ましい場合には日中随時又は即時にファイナルな決済を完了すべきとされている。また、原則 8 に係る重要な考慮事項として、規則・手続で、決済がいつの時点でファイナルとなるのか、決済未了の支払・振替指図・その他の債務を参加者がいつの時点以降に取り消すことができなくなるのか等を明確にすべきとされている。

⁹⁸ ステブルコインはグローバルな普及によって、規制対象外である P2P 取引が拡大する可能性が高いことから、マネー・ロンダリング等に使用されるリスクが高いとされている。なお、暗号資産全般については、FATF の改訂暗号資産ガイダンス案（2021 年 10 月）では、国が取り得るリスク削減策として、取引報告の義務付け等による 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可能とする virtual asset service providers（VASP）等への継続的監督強化、VASP 間ないしリスクの観点から許容可能なアドレス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 に対する AML/CFT 要求水準の引上げ（例：厳格な記録保持要件・厳格な顧客管理要件）、P2P 取引を行う顧客への対応にリスクベース・アプローチを適用する重要性を強調するガイダンス発出等が、リスク削減策として例示されている。また、上記 FATF ガイダンスでは、①ステブルコインについては、フォワードルッキングかつ継続的にリスクを分析し、当該商品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（リスクへの対応が不十分であればローンチを認めない）、②ステブルコインのガバナンス主体など、ステブルコインのエコシステム内の主要な関連主体は、一般的に、VASPs または金融機関として FATF 基準の対象となる可能性がある、といった点を指摘している。

⁹⁹ システム障害等が生じた場合に、利用者に対して適切な情報提供が行われることも重要である。

- ・ 本人確認されていない利用者への移転を防止すること
 - ・ 本人確認されていない利用者に移転した残高については凍結処理を行うこと
- といった事項を求めることを検討することが考えられる¹⁰⁰。

なお、これらの規律は、第1章で検討した銀行等における AML/CFT の高度化・効率化に向けた対応と比較すると、基本的なものに留まる。電子的支払手段の仲介者等に対しても、銀行等と同様、今後、マネー・ローンダリング等に関するリスク環境の変化等により、より高い水準での AML/CFT を求める可能性があると考えられる。

また、発行者と仲介者の適切な連携や利用者から見た発行者と仲介者の役割や責任関係の明確化等を求めることが考えられる。こうした観点から、電子決済等代行業者における銀行と電子決済等代行業者の契約締結義務を参考に、利用者に損害が生じた場合の発行者と仲介者の間の責任分担に関する事項等について、発行者と仲介者の間で契約を締結するよう求めることが考えられる。

(7) グローバル・ステーブルコイン等に関する規律

大規模に利用される又はクロスボーダーで決済等に使われ得る電子的支払手段に関しては、その発行・償還の金融市場への影響等を含め、金融システムの安定等へ与える影響が大きくなり得ることから、より高い規律が求められることとなる¹⁰¹。また、プラットフォームを含む大規模な事業者による市場の寡占等の可能性を念頭においた議論も行う必要がある¹⁰²。

上記(6)①から③で記載した規律は、FSB が公表したグローバル・ステーブルコインに関する 10 の原則を踏まえたものであり、この枠組みの下で、その仕組みや事業規模等を考慮しつつ、金融市場等への影響を含むリスクベースの監督を行っていくことが考えられる。

¹⁰⁰ また、FATF 等における議論も踏まえつつ、利用者にアプリケーションを提供して P2P 取引における取引のマッチング等を行う者の取扱いを含め、適用対象の明確化や周知徹底を図ることにより、イノベーションの過度な委縮につながらないように努めることが考えられる。

¹⁰¹ 複数国で発行する場合の取扱いは、上記(6)②仲介者（イ）業規制の内容、注 71、注 80、注 89、注 90 参照。

¹⁰² 欧州では大規模な決済事業者が市場を寡占することの弊害が議論されることもある。将来的に、サービス提供が寡占的になり得ることを念頭において、市場の効率性を確保する観点やインターオペラビリティ（相互運用性）確保の観点からの規律を検討すべきとの意見があった。

例えば、銀行が発行者の場合、電子的支払手段の発行に際して預かる資産は、自ら管理・運用することを前提としており、金融危機時等における急激な償還請求により生じ得る金融市場への影響については、銀行の財務規制（流動性規制含む）で対応することとなる。

また、資金移動業者が発行者の場合、電子的支払手段の発行に際して預かる資産は供託することが基本となっており¹⁰³、利用者からの大規模な償還に迅速に対応することについての課題は指摘されているものの、急激な償還により生じ得る金融市場への影響は限定的と考えられる。

¹⁰³ 供託された資金は政府預金（日銀に対する預金）として管理される。資金移動業者に対する規制については、注 76 も参照。

2. 関連する論点

(1) 発行者の提供する機能と金融システムへの影響等

電子的支払手段については、欧州・米国等において規制の方向性等が示されている。我が国においても利用者保護等の観点から速やかに対応を行う必要があることを踏まえ、発行者については、基本的に現行制度を前提に検討を行った。

一方、デジタルマネーの発行者に係る規律のあり方については、国際的には、今後のデジタル時代に相応しい政府・中央銀行が発行する通貨や民間デジタルマネーの在り方を含め、以下の観点から、幅広い観点から議論が行われている。我が国においても、今後のサービスの提供状況等も踏まえつつ、引き続き、幅広い観点から検討すべきである。

① 中央銀行が発行者となるモデル（中央銀行デジタル通貨（CBDC））

日本銀行を含む各国の中央銀行が CBDC に関する実証実験等を行っている¹⁰⁴。その制度設計に当たっては、G7 から公表された「リテール中央銀行デジタル通貨（CBDC）に関する公共政策上の原則」¹⁰⁵も踏まえ検討する必要がある。その際、金融システムの安定や利用者保護の観点からは、主として以下の論点について検討を行う必要があると考えられる。

- ・民間金融機関の金融仲介機能への影響や金融危機時等における影響などに対処すること¹⁰⁶
- ・民間の決済サービスとの共存によるイノベーションの促進の観点から、民間の創意工夫を促す柔軟な設計を検討すること

¹⁰⁴ 例えば、2021年7月に欧州中央銀行（ECB）は2年間にわたるCBDC検討の調査局面の開始を発表した。また、2020年10月以降中国が大規模な実証実験を実施している。我が国においては、「政府・日銀は、2022年度中までに行う概念実証の結果を踏まえ、制度設計の大枠を整理し、パイロット実験や発行の実現可能性・法制面の検討を進める」（経済財政運営と改革の基本方針2021）とされている。日本銀行における実証実験は2021年4月～2022年3月に概念実証フェーズ1を行った後、2022年4月に概念実証フェーズ2に移行することが想定されている。

¹⁰⁵ G7 財務大臣・中央銀行総裁会議（2021年10月13日）にて公表。

¹⁰⁶ 企業・家計部門において預金からCBDCへの大規模なシフトが起こると民間金融機関の金融仲介機能への影響が生じ得る。金融システム全体への影響と個々の金融機関への影響の双方の観点から検討する必要がある。また、金融危機時等におけるデジタルバンクラン（銀行預金から中央銀行預金への資金シフトによる銀行部門からの資金流出）等のリスクを指摘する意見もある。こうした点を踏まえ具体的な制度設計（CBDCの保有上限額・取引上限額や付利の有無等）を検討する必要がある。

- ・利用者保護の観点等から権利義務関係を明確に規定すること¹⁰⁷
- ・AML/CFTの要請に適切に対応すること¹⁰⁸
- ・プライバシーへの配慮や個人情報保護との関係を整理すること
- ・クロスボーダー決済等で使用される可能性を考慮すること¹⁰⁹

② 銀行が発行者となるモデル

我が国のように銀行をデジタルマネー発行者とする制度下では、デジタル化が進展する下での預金保険のあり方についても論点となり得る。

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、預金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。

現在の預金保険制度は、決済用預金に対する全額保護の仕組みが導入されて以来、約20年が経過しているが、そのあり方について抜本的な見直しは行われていない。決済用預金制度の導入当時は今日のようなデジタルマネーサービスが普及することが想定されてなかった。また、他の主要国においては、決済用預金のように預金を全額保護する仕組みとなっていないとの指摘がある。こうした中で、デジタルマネーサービスを預金保険制度による全額保護の対象とする場合、モラルハザードの問題を生じる、国際的にみてデジタルマネーの保護が過度に手厚くなる等の指摘がある。

一方、現行制度上、こうしたモラルハザードに関しては、決済用預金には付利しないことや預金保険料をその他の預金よりも高く設定することで抑制されて

¹⁰⁷ 日本銀行と複数の仲介機関が関与する階層的なシステムの下において、権利移転の方法・タイミング、誤記帳・誤記録等の処理、仲介機関破綻時の取扱い等に留意する必要がある。CBDCの具体的な制度設計を踏まえ、現行の決済システムにおける権利関係の整理（例えば、銀行預金の実務や社債等振替法における国債等の取扱い）も参考にしつつ、必要な検討を進めていくことが考えられる。

¹⁰⁸ 例えば、国債の振替については、社債等振替法における振替機関である日本銀行と、口座管理機関である民間金融機関に対して、犯収法等の規制が課されている。

¹⁰⁹ 公的主体が多数の国民の取引情報を保有することに対する慎重意見もある。

いるとの指摘もある。上記1で検討した仲介者に係る制度整備によりこの傾向が変わるか推移を見極める必要もあると考えられる^{110 111 112}。

また、銀行等によるデジタルマネーサービスの提供は、預金に付帯する決済サービスの高度化と考えられる。従来の口座振替サービスに加え、買い物等の際に預金口座から残高の引き落としで支払いを行うデビットカードやその基盤を利用したQRコード決済、少額での買い物を中心に利便性を向上させた銀行発行デジタルマネー（銀行内のデジタルマネー専用アカウントで資金管理）等が登場している。

預金保険のあり方は、引き続き、金融システムの安定確保・預金者保護の観点から、今後のデジタルマネーを含む預金の利用状況等を踏まえながら、提供されるサービスの実態・機能に着目して検討することが基本となると考えられる¹¹³。

③デジタルマネーの発行者に関連するその他の論点

デジタルマネーの発行者と関連する論点として、いわゆるナローバンクの議論がある。この議論は、幅広い論点を含み得るが、預金保険との関係という観点からは、以下のア、イに大別できる。

¹¹⁰ 金融危機時等における定額保護の一般預金等から全額保護の決済用預金への資金シフトのリスクについての指摘がある。金融システム全体へ与え得る影響という観点からは、銀行部門内での預金種別間の資金シフトであり、CBDCで議論されるデジタルバンクラン（注106参照）とは影響の程度が異なると考え得る。個々の金融機関への影響という観点からは、一般預金等から決済用預金へのシフトは、その規模等によっては、個々の金融機関の流動性の状況等に影響を与え得ると考えられる。なお、全額保護の決済用預金とされるデジタルマネーの発行銀行等が破綻した場合、その全額保護に要するコストは、金融機関が納付する預金保険料により負担されることにも留意する必要があるとの指摘があった。

¹¹¹ ステブルコインに係る預金保険制度の適用関係・範囲が国によって異なることにより、各国間の規制のアービトラージが生じるとの論点がある。この点については、発行者を預金保険の適用のある銀行と仮定すると、

- ・ 一般に、銀行サービスの提供は、各国で拠点を設けて免許等を取得し、当該国の規制・監督下で行われることになり、当該国で提供されるサービスに対する預金保険の適用関係も当該国が定めることになること、

- ・ 例えば、我が国においては、外貨預金は預金保険の対象外とされているほか、外国銀行支店の預金は円建て・外貨建ての預金のいずれも預金保険の対象外とされている。また、邦銀が米国でサービス提供することを想定すると、米国の預金保険は多くの邦銀米国支店の預金には適用されないこと

等を踏まえると、預金保険制度の違いがクロスボーダーにおけるステブルコインの流通に大きな影響を与える蓋然性は高くないと考えられる。

¹¹² デジタルマネーサービスはネットワーク外部性を有しており、それに起因する発行残高の増大等に伴う破綻への影響等も含め、留意する必要があるとの指摘もあった。

¹¹³ 例えば、現在の銀行デジタルマネーサービスには、デビットカードの仕組み（預金口座からの直接引落等）を使ったものや、デジタルマネー専用アカウントにチャージした上で口座振替を行うものがあるが、預金保険の適用上、両者を区別すべきか、また、当座預金・口座振替を使う資金決済と区別して扱う実態・機能的な差異はあるか等の検討が必要となると考えられる。

ア 預金保険の適用のある銀行を前提に、預かり資産の運用機能を高流動性・安全資産等に限定すること等により、専ら決済機能を提供することを想定する場合（銀行型）

イ 預金保険の適用のない銀行以外の主体を前提に、預かり資産の運用機能を高流動性・安全資産等に限定すること等を想定する場合（非銀行型）

ア（銀行型）については、運用機能が限定されることに伴う銀行規制・監督をどう考えるか等の論点がある。イ（非銀行型）については、現行の資金移動業と異なり自ら資産運用を行うのであれば、破綻時の利用者の償還請求権保護等の観点から、厳格な兼業規制や財務規制等のほか、利用者の運用資産に対する優先弁済権の付与を検討する必要がある。更に、発行者破綻時の迅速な払戻し機能（セーフティネット機能）の必要性等についても検討すべきと考えられる。

また、イ（非銀行型）については、預かり資産を自ら金融市場等で運用することを想定すると、大規模な発行・償還が金融市場に与える影響等への対応も必要となる。こうした観点から、例えば、預かり資産を中央銀行預金で資産保全するモデル¹¹⁴が議論されることもある。さらに、イ（非銀行型）の業務の規模が大規模になる場合は、銀行の金融仲介機能への影響も生じ得る。

(2) AML/CFT の観点からの規律（前払式支払手段への対応）

※全体の審議終了に合わせて記載予定

¹¹⁴ シンセティック CBDC と称されることもある。ただし、これはあくまで民間事業者を発行者とするもの（民間事業者の利用者に対する債務）であり、発行者を中央銀行（中央銀行の利用者に対する債務）とする CBDC とは異なる。我が国の法制下においては、発行者等破綻時の利用者の償還請求権保護の観点からは、中央銀行預金に対する利用者の優先弁済権の付与等の検討が必要となると考えられる。

おわりに

※全体の審議終了に合わせて記載予定

検討の経過

「資金決済ワーキング・グループ」は、本報告を公表するまでに計4回にわたり会合を開催した。各回の開催日やテーマは、以下のとおりである。

(2021年)

- ①10月13日 ワーキング・グループの検討課題を巡る研究や実態、考え方(総論)
 - ※全国銀行協会よりプレゼン
「全銀協におけるAML/CFT高度化に向けた取組み」
 - ※全国地方銀行協会よりプレゼン
「地銀界におけるマネロン等対応の現状と課題」
 - ※第二地方銀行協会よりプレゼン
「現状の課題と共同化への期待」
- ②11月11日 銀行等におけるAML/CFTの高度化・効率化に向けた対応
金融サービスのデジタル化への対応
- ③11月26日 第2回からの継続事項
 - ※全国銀行協会よりプレゼン
「全銀協におけるAML/CFTの重要な取組みに関する広報活動」
 - ※日本資金決済業協会よりプレゼン
「電子的に移転・譲渡ができる高額な前払式支払手段に対する
犯収法の本人確認等の対応」
 - ※新経済連盟よりプレゼン
「前払式支払手段に関する規制について」
 - ※アマゾンジャパン合同会社よりプレゼン
「Amazonギフト券について」
- ④12月17日 報告案 ※前払式支払手段への対応に係る部分を除く
第3回からの継続事項

(以上)