

(案)

金融審議会
資金決済ワーキング・グループ

報告

20●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
（参考1-1）分散台帳の分類とその特徴（デジタル・分散型金融への 対応のあり方等に関する研究会「中間論点整理」（2021年 11月17日公表）1. (2)より抜粋）	14
(2) 我が国の現状	15
(3) ステーブルコインの分類	17
（参考1-2）暗号資産型のステーブルコインを巡る課題	18
(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	19
（参考1-3）電子的支払手段について	20

(5) 「発行者」と「仲介者」の分離に伴う課題	21
(6) 「発行者」及び「仲介者」に求められる規律	22
① 「発行者」	22
② 「仲介者」	25
③ 「発行者」と「仲介者」の関係等に関する規律	29
(参考 1-4) 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 に関する基本的な課題（デジタル・分散型金融への対応の あり方等に関する研究会「中間論点整理」（2021年11月17日 公表）2. (1)より抜粋）	30
(7) グローバル・ステーブルコイン等に関する規律	31
(8) 発行者の提供する機能と金融システムへの影響等	32
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））	32
② 銀行が発行者となるモデル	33
③ デジタルマネーの発行者に関連するその他の論点	35
2. 前払式支払手段に関する AML/CFT の観点からの規律	36
(1) 前払式支払手段の現状	36
(参考 2-1) 電子移転可能型の類型	37
(2) 番号通知型の電子移転可能型前払式支払手段に関する体制整備 義務等	38
(参考 2-2) 特殊詐欺等の不正利用事案の例	40
(3) 前払式支払手段を巡る AML/CFT に関する環境変化	41
(参考 2-3) 前払式支払手段とクレジットカード事業に係る危険度 の比較	43
(参考 2-4) 本人確認を経ないアカウント等に基づくモニタリング	44
(参考 2-5) 犯収法に基づく疑わしい取引の届出受理件数	45
(4) 「高額電子移転可能型前払式支払手段」の範囲	45
(参考 2-6) 「高額電子移転可能型前払式支払手段」の定義の考え方	47
(参考 2-7) 具体的なあてはめ（高額電子移転可能型前払式支払手段の 要件への該当性）	49
(5) 「高額電子移転可能型前払式支払手段」への対応	51
(6) 今後の課題	52
おわりに	53

「資金決済ワーキング・グループ」メンバー等名簿

20●●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2～5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・5回会合に参加）
Fintech協会

（敬称略・五十音順）

はじめに

2021年9月13日の金融審議会総会において、金融担当大臣より、「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に関する国際的な要請やデジタル化の進展等を踏まえ、安定的かつ効率的な資金決済に関する制度のあり方について検討を行うこと」との諮問がなされたことを受け、金融審議会に「資金決済ワーキング・グループ」が設置された。

金融のデジタル化の進展やマネー・ローンダリング及びテロ資金供与（以下「マネー・ローンダリング等」）の手口の巧妙化等を踏まえ、国際的にも金融活動作業部会（FATF）において、より高い水準での対応が求められており、銀行等におけるマネー・ローンダリング等対策（以下「AML/CFT」）の実効性向上は、喫緊の課題となっている。

こうした状況を踏まえ、銀行業界においてAML/CFT業務の共同化による高度化・効率化（共同機関の設立）に向け、具体的な検討が進んでおり、このような共同機関の業務運営の質を確保するための業規制のあり方について議論を行った。

また、金融サービスのデジタル化への対応に関しては、本年7月、金融庁に設置された「デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会」において、11月に「中間論点整理」が取りまとめられた。この中で、いわゆるステーブルコインについては速やかな制度的対応が必要とされた。本ワーキング・グループでは、その内容を踏まえ、具体的な制度設計について議論を行った。

さらに、高額で電子的に価値の移転が可能な前払式支払手段に関し、昨今のサービス提供の動向等を踏まえ、AML/CFTの観点からの適切な規律のあり方等について議論を行った。

本報告は、本ワーキング・グループにおける審議の結果をまとめたものである。

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、以下第1章において同じ）に対しては、為替取引等に関し、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等の履行義務が、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等が課されている。

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 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あわせて、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）においては、「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）においては、「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「犯罪収益移転危険度調査書」（2020年11月））。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である、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である、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あ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、他の委託先の場合と同様に、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いるが、各金融機関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（個人情報の保護に関する法律（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・運用や個人情報情報の適正な取扱い、さらには実効的な取引フィルタリング・取引モニタリ

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。

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。

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、さらには、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等が考えられる。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等も想定される。

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。さらに、政府機関等が公

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等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。

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いった業務特性に鑑み、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等（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乘せ規制（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では²⁹、銀行等は個人情報を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、他の委託先の場合と同様に、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、犯収法に基づく取引時確認等や、金融商品やサービスを利用する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

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のほか、苦情の処理についても、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。

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

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・広報を行う等、官民一体となった取組みが求められる。

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。

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。

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。

- ・ 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
- ・ 銀行等や共同機関が、共同機関の業務内容等について適切に情報を提供することに加えて、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、

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参考とすることが考えられるとの意見があった。

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個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12月時点において、国会には提出されていない。また、米国では、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間で、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 のための金融機関の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

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、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、さらには、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。

ている。これが実現すれば、金融機関の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。

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の指摘があった。

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⁴¹に関する規律のあり方

(1) 背景

分散台帳⁴²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⁴³。

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⁴⁴。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⁴⁵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^{46 47}。

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。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。

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の議論が精力的に行われ、FSB によるグローバル・ステーブルコインに関する 10 の勧告やその他の報

⁴¹ 電子的支払手段の定義については参考 1-3 参照

⁴² 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。

⁴³ 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」) を参照。

⁴⁴ 注 43 の米国報告書を参照。

⁴⁵ 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。〈<https://ag.ny.gov/press-release/2021/attorney-general-james-ends-virtual-currency-trading-platform-bitfinex-illegal>〉

⁴⁶ 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)

⁴⁷ 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（参考 1-4 参照）。

告書が公表されている⁴⁸。これらは、「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)」という考え方を基本としたものである。また、グローバル・ステーブルコインのサービス提供前に各国がルール整備を行う必要性が強調されている⁴⁹。

こうした国際的な検討結果等に基づいて、欧州連合 (EU) では、2020 年 9 月にステーブルコイン⁵⁰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)⁵¹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⁵²。

(参考 1-1) 分散台帳の分類とその特徴 (デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会「中間論点整理」(2021 年 11 月 17 日公表) 1. (2)より抜粋)

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。

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)(以下第2章において「FSBの勧告」)のほか、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 グローバル・ステーブルコインについては、2019年10月のG20財務大臣・中央銀行総裁会議以降、累次のG20声明文において、「いかなる所謂『グローバル・ステーブルコイン』も、関連する全ての法律上、規制上及び監視上の要件が、適切な設計と適用可能な基準の遵守を通して十分に対処されるまではサービスを開始すべきでないことを支持する」旨の確認がなされてきている。

⁵⁰ 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合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。

⁵¹ 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。

⁵² 注43記載の米国報告書において必要な制度改正の提案として、利用者保護及びいわゆるランリスクに対応するため、ステーブルコイン発行者を預金保険対象金融機関に限定し、金融機関及び持株会社の双方をそれぞれ適切な規制監督下(持株会社は中央銀行による監督)に置くとしている。具体的には、ステーブルコイン発行者に対する包括的な監督権、健全性基準の適用、連邦レベルのセーフティネットの適切な部分へのアクセスのための制度改正を提案している。その際、預金保険対象の金融機関は預金保険の適用のほか、中央銀行の行う緊急時の流動性供給へのアクセスが可能なこと、金融システムの安定の観点から必要な規律に服すること、破綻した場合の破綻処理や預金の保護の仕組みがあること等について言及している(同報告書P16、17参照)。

このうち、パーミッションレス型の分散台帳や、それを利用したシステムに関して、本研究会では、以下のような指摘があった。

メリットとして、

- ・ 単一障害点 (Single Point of Failure) を除去することが可能
- ・ 参加者がスマートコントラクトによって、複雑な条件を付す等オーダーメイド化された取引を、自律的に成立・執行させることが可能である
- ・ 誰もが自由にサービスの提供・利用が可能であり、イノベーションの源泉となる

ことが挙げられる一方で、

- ・ システム全体に責任を負う者が不明確
- ・ 社会的に不適切であることが明らかとなった取引についても、自動的に執行され、事後的な取消し等が困難である可能性
- ・ 現金のような持ち運びの物理的制約が存在しない暗号資産等では (当局の監督下にある金融機関等による本人確認を経ない) P2P 取引によるマネー・ローンダリング/テロ資金供与対策 (AML/CFT) 上の課題が存在
- ・ アカデミア等による十分な検証が行われないまま、利用実態が先行

との点も指摘があった。

また、技術者、当局者、アカデミアといったマルチステークホルダー型の対話によって共通理解を醸成し、課題解決に向けて対処することが有益との意見もあった。

(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⁵³をいうものと考えられる。

⁵³ FSB の勧告 (注 48 参照) における定義。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 50、米国報告書における定義は注 51 を参照。

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⁵⁴については、既存のデジタルマネー⁵⁵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。

一方、現行のデジタルマネーに関する我が国の法制度は、発行者が責任を負う形での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が分離したスキームに対する適用関係が明確でない。

民間事業者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⁵⁶。

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⁵⁷。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の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組みにつながることを期待される⁵⁸。

⁵⁴ 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。通貨建資産の定義について注 61 参照。

⁵⁵ 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。

⁵⁶ 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。

⁵⁷ 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。

⁵⁸ 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、民間事業者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(8)①を参照）。

(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づけば、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。

- 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⁵⁹）
- イ ア以外（アルゴリズムで価値の安定を試みるもの⁶⁰等）

現行制度上、上記ア（以下「デジタルマネー類似型」）は「通貨建資産」（資金決済法第2条第6項）⁶¹ ⁶² ⁶³に、上記イ（以下「暗号資産型」）は基本的には「暗号資産」（同条第5項）⁶⁴にそれぞれ該当し得ると考えられる。現行の資金決済法上、「通貨建資産」は「暗号資産」の定義から除外されているため、その仲介者には暗号資産交換業の規律が及ばない。

⁵⁹ 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。「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りを行うもの等が考えられる。この点に関して、何をもち「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。

⁶⁰ 上記ア以外のものとしては、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がある。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67参照）。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。

⁶¹ 資金決済法上、「通貨建資産」は、本邦通貨若しくは外国通貨をもって表示され、又は本邦通貨若しくは外国通貨をもって債務の履行、払戻しその他これらに準ずるものが行われることとされている資産をいう。この「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、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。

⁶² 「通貨建資産」が決済等に使用される場合には、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。

⁶³ 「通貨建資産」には国債、社債等も該当し得る（注61参照）。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が一般に広く不特定の者に対する送金・決済等に利用される場合には、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送金・決済等に利用し得るものとして、銀行に対する円建て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。

⁶⁴ 上記イについては、後述のとおり、金融商品取引法上の有価証券に該当するものもあり得ると考えられる。

こうしたデジタルマネー類似型と暗号資産型は、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、引き続き、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⁶⁵。

(参考 1 - 2) 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。

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⁶⁶。

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⁶⁷。

⁶⁵ 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 63 参照）。

⁶⁶ 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。

⁶⁷ IMF「Global Financial Stability Report 2021」（2021年10月）

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。

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⁶⁸。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」）⁶⁹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」。電子的支払手段の定義については参考1-3参照）としての機能を果たし得ると認められる。

⁶⁸ 注50参照

⁶⁹ それぞれの機能については、(5)で後述。

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、国際的にも共有されている「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、法制度の検討にあたっては対象を「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。

(参考 1 - 3) 電子的支払手段について

本報告書では、電子的支払手段について、送金・決済サービスにおける活用との機能に着目し、「資金決済法の『通貨建資産』のうち不特定の者に対する送金・決済に利用することができるもの（電子的方法により記録され、電子情報処理組織を用いて移転することができるものに限る）」と整理している。

この定義は、既存のデジタルマネー（預金・未達債務）及びステーブルコインのうちの「デジタルマネー類似型」をカバーするが、同時に同様の機能を果たす様々な性質のものを含み得る。

この点について、「不特定の者に対する送金・決済に利用することができる通貨建資産」に該当するもののうち、一般的に広く送金・決済手段として利用され得る状況には至っていないと評価されるもの（国債、社債、電子記録債権、前払式支払手段等）の取扱いが論点となる。

これらの通貨建資産については、原則として「電子的支払手段」から除外しつつ、例外的にその流通性等に鑑み送金・決済手段としての機能が強いと認められるものを「電子的支払手段」に含めることができる枠組みとすることが考えられる⁷⁰。

⁷⁰ こうした例として、前払式支払手段は、基本的には電子的支払手段に該当しないが、例えば、発行者がパーミッションレス型の分散台帳で不特定の者に対して流通可能な仕様で発行し、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できるものについては、電子的支払手段に該当し得ると考えられる（注 88、注 95 参照）。

(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、電子的支払手段の取引を可能とするアプリの提供を含む）

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)の機能について発行者が責任をもって行う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⁷¹。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、(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

⁷¹ 欧州委員会の（EC）規制案（2020年9月公表）においても、発行者と暗号資産サービス提供者（カスタディ、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。

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⁷²。

その際、FSBの勧告を踏まえ、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。

(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、基本的には為替取引⁷³に該当し、銀行業免許又は資金移動業登録が求められる⁷⁴。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⁷⁵。

⁷² 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。

⁷³ 「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。

⁷⁴ 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等して勧誘する場合)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。

⁷⁵ FSBの勧告においては、「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。例えば、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。また、Facebook社(当時)を中心としたリブラ構想(2019年6月公表。現在ディエム)は、米国において発行者を銀行とし、パーミッション型の分散台帳を使う構想に修正されたものとして公表されている。欧州委員会(EC)の規制案(2020年9月公表)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。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、海外のステーブルコイン発行者が国内で流通させる場合には、国内のライセンス(銀行業免許等)が必要になると考えられる。

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^{76 77}。

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。なお、これにより、現行制度の下において認められている発行者の責任で第三者を活用する仕組み⁷⁸が否定されるものではない。

- 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）^{79 80}
- 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）⁸¹
- 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⁸²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

⁷⁶ 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。

⁷⁷ 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償還請求権を円滑に行使でき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）。

⁷⁸ 現行制度の下で第三者を活用する仕組みについては注91参照。

⁷⁹ 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84参照。

⁸⁰ 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得る。なお、外貨預金や外国銀行支店の預金は預金保険の対象とされてない。預金保険の適用関係については後述(8)②銀行が発行者となるモデルを参照。

⁸¹ 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(8)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、仲介者が存在する場合を想定すると、仲介者による電子的支払手段の移転や管理等は、発行者の送金上限金額や顧客資金の滞留規制等の範囲内で行う必要がある。さらに、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。

⁸² 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得る。

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)においては、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(8)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の破綻時には、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⁸³。

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⁸⁴。

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⁸⁵。

なお、上記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等の適用が論点となり得る。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等の必要な利用者保護措置がとられること、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ること等を前提とすると、投資判断に有益な情報を提供するという金融

⁸³ 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。

⁸⁴ 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。

⁸⁵ 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しようとする場合に、仲介者を經由して、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。

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適用しないこととする制度改正を行うことが考えられる⁸⁶。

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^{87 88}。

② 「仲介者」

ア 対象行為

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⁸⁹。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^{90 91}

⁸⁶ なお、金融商品取引法において、電子的支払手段は基本的には金銭と同視することができると考えられるため、例えば、集団投資スキーム（同法第2条第2項第5号）における出資又は拠出に関し、当該電子的支払手段を用いた場合も、基本的には金銭を用いた場合に該当し、同法に規定する諸規制が適用されることとなる。

⁸⁷ 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注74、注75参照。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、海外所在の発行者の破綻時にクロスボーダーで利用者が償還請求権を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。

⁸⁸ 発行者がパーミッションレス型の分散台帳で不特定の者に対して流通可能な仕様で発行し、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できる前払式支払手段についての電子的支払手段への該当性は注70参照。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、供託義務は半年ごとに未使用残高を計算した上でその2分の1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。

⁸⁹ 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。

⁹⁰ 銀行等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。

⁹¹ 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

- ・ 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電子的支払手段の売買・交換、管理、売買・交換の媒介等⁹²

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⁹³。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^{94 95}。

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に所在する者の発行する電子的支払手段を取り扱うことができるかとの論点が生じる。この点に関しては、発行価格と同額での償還等を約している電子的支払手段の性格等を踏まえると、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。この点については、FSB の勧告においても、利用者の償還請求権の法的強制力等やプロセスに関する法的明確性を確保することを求めている。

で後述する通り、犯収法上の特定事業者として取引時確認（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、所屬制がとられている。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。

⁹² 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。

⁹³ 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。

⁹⁴ 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。

⁹⁵ 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の電子的支払手段への該当性は注 70 参照。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。

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を求める必要があると考えられる。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、どのような場合に上記(6)①ア～ウの仕組みと同水準の利用者保護等が確保されていると評価できるか等につき、引き続き、検討することが考えられる^{96 97}。

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(6)①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⁹⁸

⁹⁶ 海外のステーブルコイン発行者が国内で流通させる場合には、国内のライセンス（銀行業免許等）が必要になると考えられる点については注 74、注 75、注 87 参照。

⁹⁷ 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仕組みを導入する余地があるのではないかとの意見があった。また、取扱い可能とされた海外発行のステーブルコインについて、取扱いを行う仲介者に対し、発行者が破綻した場合に現地の破綻処理手続きへの参加等をサポートする義務付けを行うことが考えられるのではないかとの意見や、取扱いを行う仲介者に対して発行者の破綻時の資産保全の十分な事前審査、保証、その後の継続的なモニタリング等を義務付けることが考えられるのではないかとの意見があった。グローバル・ステーブルコインに関する 2019 年 10 月の G20 財務大臣・中央銀行総裁会議以降の累次の G20 声明文については注 49 参照。また、FSB の勧告においては、機能やリスクに応じた包括的な規制・監督・監視要件と関連する国際基準を適用すべき（勧告 2）、国内外で協力・協調し、効率的・効果的な情報共有及び協議を推進すべき（勧告 3）等とされている。パーミッションレス型の分散台帳の使用等に伴い、発行者の所在地を問わず問題となり得る課題が複数ある。償還請求権の明確性等に関して現在米国等で流通している暗号資産型のスキームについての課題については注 77、注 102 参照。パーミッションレス型の分散台帳の管理者に関する課題については参考 1－4 参照。システムの機能、法的明確性、AML/CFT 上の課題については後述(6)③「発行者」と「仲介者」に関する規律を参照。金融システムへの影響等については後述(7)グローバル・ステーブルコイン等に関する規律を参照。

⁹⁸ 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

- ✓ 情報の安全管理（システムのセキュリティ対策⁹⁹、個人情報の安全管理¹⁰⁰）
- ・ 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¹⁰¹
 - ✓ 利用者から預託を受けた電子的支払手段の分別管理¹⁰²
- ・ AML/CFT
 - ✓ 犯収法における措置（取引時確認（本人確認）義務、疑わしい取引の届出義務、通知義務等）¹⁰³

よう求められており、API 利用契約の条用例において、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。

⁹⁹ 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。

¹⁰⁰ 電子的支払手段の仲介者について、兼業規制をしないことを前提とすると、顧客に対する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。金融サービス仲介業者が、金融サービス仲介業務において取り扱う顧客に関する非公開情報等を他の種別の金融サービス仲介業や兼業業務に利用する場合、及び兼業業務において取り扱う顧客に関する非公開情報等を金融サービス仲介業務に利用する場合には、法令及び認定金融サービス仲介業協会の自主規制規則等に基づき、適切な同意の取得をすることが求められる。

¹⁰¹ 仲介者が取り扱う電子的支払手段はそれ自体決済手段であり、投資対象ではないこと等から、（暗号資産交換業等と異なり、利用者による機動的な売買を可能とするために）仲介者が別途利用者の金銭を管理することは通常想定されない。例えば、銀行や資金移動業者を発行者とするスキームにおいては、発行者が発行見合い資金を管理することが想定される。また、円建ての要求払預金を信託財産とする信託受益権のスキームにおいても仲介者が当該信託受益権と別に利用者の金銭を管理することは想定されない（なお、外貨建て預金を信託財産とする信託受益権スキームの場合は、当該仲介者の規律ではなく、金融商品取引法の規律が適用される）。例外的に、仲介者による利用者からの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 91 参照）。この点に関し、パーミッションレス型のステーブルコインを取り扱う場合、仲介者として金銭の預託を受けることが実務上必要となるとの意見があった。

¹⁰² 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～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。

¹⁰³ 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。

- ・ 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の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¹⁰⁴
- (ii) AML/CFT の観点からの要請に確実に応えられること¹⁰⁵
- (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¹⁰⁶

¹⁰⁴ 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。

¹⁰⁵ ステー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・ロー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（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例示されている。また、上記 FATF ガイダンスは、①ステー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ステーブルコインのガバナンス主体等、ステー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。

¹⁰⁶ 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。パーミッションレス型の分散台帳を使用することに伴う AML/CFT 以外の課題については参考 1－4 参照。

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、システム仕様等で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。そのための水準を満たす方法について、FATF での議論等を踏まえつつ、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、

- ・ 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¹⁰⁷。

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こと等を求めることが考えられる。

（参考1-4）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関する基本的な課題（デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会「中間論点整理」（2021年11月17日公表）2. (1)より抜粋）

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。

¹⁰⁷ 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。

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、システム全体が技術・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。

その際、技術的な対応が可能なものについては、システム仕様等において対応することが重要となる。この点に関しては、航空機的设计・製造・運用も参考に議論が行われ、以下のような指摘があった。

- ・ 金融サービスに活用されるシステムに関して、技術中立という観点に配慮しつつ、当局が、求められる機能・水準を示すことが重要
- ・ 第三者がシステムの信頼性のチェック結果を公表する等、各ステークホルダーが適切に行動するようなインセンティブ付けが重要
- ・ 技術の進歩に伴いリスクも変化していくため、当局が必要な水準をアップデートするとともに、サービス提供者に対して継続的に水準を満たし続ける責任を求めていくことも必要

金融分野において、新しい技術の活用に適切に対応していくためには、規制当局と技術者コミュニティを含む関係者間で対話を行い、求められる機能・水準の共有等に取り組んでいくことが重要と考えられる。また、このような対話を実効的なものとするためにも、規制当局側にも技術的素養を持った人材を確保することが求められる。

(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¹⁰⁸。また、プラットフォーマー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¹⁰⁹。

¹⁰⁸ 複数国で発行する場合の取扱いは、上記(6)②イにおける仲介者の業規制の内容、注 74、注 75、注 87、注 96、注 97 参照。

¹⁰⁹ 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。

上記(6)①から③で記載した規律は、FSB の勧告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。

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（流動性規制を含む）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¹¹⁰、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。

(8) 発行者の提供する機能と金融システムへの影響等

電子的支払手段に関しては、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あり方を含め、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、以下の論点を含め、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¹¹¹。その制度設計にあたっては、G7 から公表された「リテール中央銀行デジタル通

¹¹⁰ 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 81 も参照。

¹¹¹ 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

貨（CBDC）に関する公共政策上の原則」¹¹²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。

- ・ 銀行等（預金取扱等金融機関。以下この(8)において同じ。）の金融仲介機能への影響や金融危機時等における影響等に対処すること¹¹³
- ・ 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
- ・ 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¹¹⁴
- ・ AML/CFT の要請に適切に対応すること¹¹⁵
- ・ 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¹¹⁶
- ・ 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

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

ページ 2 に移行することが想定されている。

¹¹² G7 財務大臣・中央銀行総裁会議（2021 年 10 月 13 日）にて公表。

¹¹³ 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銀行等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。

¹¹⁴ 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。

¹¹⁵ 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。

¹¹⁶ 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。

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、他の主要国の預金保険制度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や全額保護の仕組みはモラルハザードが生じるとの指摘がある¹¹⁷。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、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いるとの指摘もある。本章において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^{118 119 120}。

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。

¹¹⁷ 預金保険機構・預金保険研究「預金保険制度の国際比較」（2009年4月）参照。2008年の世界金融危機後の預金保険制度の国際的な動向に関しては、例えば、米国においては付保限度額の引上げ（10万ドル→25万ドル。恒久措置）や決済性預金の全額保護（2012年末までの時限措置）の措置が講じられている（預金保険機構・預金保険研究「米英仏における預金保険機関の財務運営」（2018年2月）参照）。

¹¹⁸ 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113参照）とは影響の程度が異なると考え得る。個々の銀行等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、個々の銀行等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を発行する銀行等が破綻した場合、その全額保護に要するコストは、銀行等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意見があった。

¹¹⁹ ステー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を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ー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。

¹²⁰ 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。

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¹²¹。

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。

ア 預金保険の適用のある銀行等を前提に、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等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。さらに、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¹²²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、銀行等の金融仲介機能への影響も生じ得る。

¹²¹ 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し等）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。

¹²² 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。

2. 前払式支払手段に関する AML/CFT の観点からの規律

(1) 前払式支払手段の現状

我が国におけるデジタルマネー・電子マネーの発行については、銀行業・資金移動業によるもののほか、小口決済等に幅広く使われている前払式支払手段を活用したものがある。前払式支払手段については、原則として利用者に対する払戻しが行えないこと等も背景として、銀行・資金移動業者と異なり、犯収法上の取引時確認（本人確認）義務や疑わしい取引の届出義務等が課されておらず¹²³、また、資金決済法上、利用者ごとの発行額の上限も設けられていない¹²⁴。

我が国で利用されている第三者型¹²⁵の前払式支払手段の大宗を占める（紙型・磁気型¹²⁶以外の）IC 型・サーバ型の利用実態等については、以下のとおりとみられる。

- ・ 多くは、交通系 IC カード等、電子的に譲渡・移転できず、少額のチャージ上限の下で、小口決済に使われている（小口決済型）¹²⁷。
- ・ 一方、電子的な譲渡・移転が可能なもの（電子移転可能型）として、残高譲渡型と番号通知型が提供されている（残高譲渡型・番号通知型の定義は参考 2-1 参照）。
- ・ この電子移転可能型の中には、アカウントのチャージ可能額の上限額が高額となるもの（チャージ上限設定のないものを含む：高額電子移転可能型）もある。実際に高額のチャージや残高譲渡型において多額の譲渡をしている利用

¹²³ 2019 年 7 月に公表された金融審議会金融制度スタディ・グループ「『決済』法制及び金融サービス仲介法制に係る制度整備についての報告〈基本的な考え方〉」において、「前払式支払手段は払戻しが認められておらず、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に係るリスクが相対的に限定されている。このため、取引時確認義務等については、これを引き続き課さないこととすることが考えられる。」とされていた。一方、国際連合における定義や FATF における議論等については注 139、注 140、注 141 参照。また、近年の犯罪収益移転危険度調査書（国家公安委員会）においては、クレジットカードのマネロン等のリスクとして、第三者に番号を通知し、当該第三者に商品を購入させ、その商品を売却することにより事実上の資金移動が行える点を指摘している（注 142 参照）。

¹²⁴ このほか、前払式支払手段発行者に対する供託義務の水準（半年ごとに未使用残高を計算した上でその 2 分の 1 以上を供託）が資金移動業に対する供託義務の水準（原則 1 週間ごとに計算し、その全額を供託等）と異なる。

¹²⁵ 発行者以外の加盟店でも利用が可能な前払式支払手段。

¹²⁶ 古物営業法の物品にあたるものについては同法が適用され、買取額が 1 万円以上となる場合には、古物商において本人確認が必要となる。

¹²⁷ 例えば交通系 IC カードの前払式支払手段は、IC カードがなければ使用できず、電子的な譲渡・移転ができない。また、そのチャージ残高は、各社の規約やシステム対応により上限 2 万円と設定されている。こうした電子的な譲渡・移転が行えず、小口決済に使用されることを前提とした前払式支払手段については、そのリスクに鑑み、特段の対応を求めることは不要と考えられる。

者はかなり限られると見られるが¹²⁸、例えば、国際ブランドのプリペイドカードにおいて数千万円のチャージが可能なサービスも提供されている¹²⁹。

前払式支払手段は、発行者や加盟店への支払手段として制度化されたものであり、制度創設当初は電子的な移転等のサービス提供を想定したものではなかった。しかしながら、近年、オンラインのプラットフォームや国際ブランドのクレジットカード決済基盤を活用すること等により、広範な店舗で多種多様な財・サービスの支払いに利用できる前払式支払手段が登場し、発行者に対する償還請求が行えないという制約はあるものの、その機能は現金に接近していると考えられる¹³⁰。我が国においては、こうした前払式支払手段が紙幣や硬貨等の現金に置き換わり、利便性の高い決済サービスとして、キャッシュレス化やイノベーション創出に寄与しているとの指摘がある。

(参考 2 - 1) 電子移転可能型の類型

ア 残高譲渡型

発行者が管理する仕組みの中でアカウント間での前払式支払手段の残高譲渡が可能なものをいう。

¹²⁸ 日本資金決済業協会のアンケート調査結果（2021年12月。会員80社回答、うち価値が電子的な方法で譲渡・移転できる前払式支払手段を発行している会員32社）においては、チャージ残高の分布状況について以下のとおりとされている。

- ・残高譲渡型：10万円以下98.82%、30万円以下99.99%、30万円超0.00%
- ・番号通知型：10万円以下99.89%、30万円以下99.98%、30万円超0.02%
- ・国際ブランドプリペイド：10万円以下99.89%、30万円以下99.98%、30万円超0.02%

同調査において残高譲渡型の譲渡状況の実額の分布は、以下のとおり。

- ・1アカウントの1日当たりの平均額（10種類） 4,841円
- ・1アカウントの1月当たりの平均額（10種類） 6,473円

金融庁が計数の提供を依頼し、提供を受けた残高譲渡型の前払式支払手段の発行者4社の残高譲渡額（月間）の分布は、1万円未満88.4%、1万円以上10万円未満11.5%、10万円以上0.1%（2019年6月）。なお、番号通知型における移転状況の調査は実施していない。

¹²⁹ 発行者によっては、加盟店や対象の物品・役務等について、リスクを勘案した利用制限等を行っている旨の意見があった。

¹³⁰ 前払式支払手段については、資金決済法制定時の金融審議会の答申「資金決済に関する制度整備について」（2009年1月14日）において、以下の通り、整理されていた。この点に関し、現金化のリスクを踏まえた自主的な利用制限等が実施されているとの意見があった。

- ・前払式支払手段の換金・返金は、原則として禁止することとし、利用者の利便性を考慮して例外的に換金・返金を行うことができること（略）が適当と考えられる。
- ・前払式支払手段の譲渡については、現在規制されておらず、換金・返金が原則として禁止されるのであれば、譲渡により不正送金や脱法行為が生じるリスクは低いと考えられ、引き続き規制の必要はないと考えられる。しかし、譲渡が自由に行われ、換金・返金も自由に行われる場合は、為替取引としての機能を有することも考えられ、前払式支払手段としての性格を変えることとなるため、資金移動サービス（後述）として事業が行われると整理することが適当と考えられる。

イ 番号通知型

○ 番号通知型（狭義）

発行者が管理する仕組みの外で前払式支払手段である番号等（※）の通知により、電子的に価値を移転することが可能なものをいう。例えば、以下のものが考えられる。

- ・ メール等で通知可能な前払式支払手段（ID 番号等）を用いてアカウントにチャージする電子ギフト券等。

（※） 予め特定したアカウントへのチャージを行うため、チャージ代金を支払う前に店舗の専用端末で発行される整理券（例：バーコード）は、前払式支払手段である番号等に該当しない。

○ 番号通知型（狭義）に準ずるもの

残高譲渡型及び番号通知型（狭義）以外のものであって、発行者が管理する仕組みの外で、チャージ済のアカウント残高（前払式支払手段）の利用権と紐づくものとして発行者から付与された番号等を他者に通知することにより、当該他者に対し、当該残高（前払式支払手段）を容易に利用させることが可能であり、かつ、その利用範囲が多数かつ広範囲に及ぶものとして法令において個別に規定するものとすることが考えられる。現時点では、以下のみが該当するものと想定される。

- ・ 国際ブランドのクレジットカードと同じ決済基盤で利用することができるプリペイドカード（いわゆる国際ブランドの前払式支払手段）

(2) 番号通知型の電子移転可能型前払式支払手段に関する体制整備義務等

電子移転可能型のうち、残高譲渡型に関しては、2019年12月の金融審議会ワーキング・グループ報告¹³¹に基づき、不正利用防止の観点等から、内閣府令等を改正し、所要の措置を講じた。具体的には、自家型・第三者型の前払式支払手段の発行者に対し、譲渡可能な未使用残高の上限設定や、繰り返し譲渡を受けている者の特定等の不自然な取引を検知する体制整備、不自然な取引を行っている者に対する利用停止等を義務付けた。

¹³¹ 金融審議会「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」報告（2019年12月）

これに基づき、発行者においては、1回当たりの残高譲渡の上限額を10万円とする取組みや、1日又は1か月当たりの残高譲渡額に上限額を設ける取組み等が進められている。これらの取組みを通じて、不正利用のリスクが一定程度抑制されているとの指摘がある。

一方、番号通知型（番号通知型（狭義）及び番号通知型（狭義）に準ずるもの。以下この(2)において同じ。）については、現時点では、残高譲渡型と同様の体制整備等の対応は求めている¹³²。しかしながら、番号通知型については特殊詐欺等を含む不正利用事案の例が報告されているほか、転売サイトの利用等に伴うトラブルも報告されている¹³³。

こうした不正利用への対応については、発行者が、発行額を少額にする等の商品性の見直しにより犯罪利用を抑制することや、利用者に対して転売等が禁止されていることをわかりやすい態様で十分周知するほか、不正転売等のモニタリング等を行うことが重要と考えられる。

また、番号通知型（狭義）の前払式支払手段に関しては、取引時確認（本人確認）なく発行され、発行者が管理する仕組みの外で、当該前払式支払手段を容易に電子メール等により移転できる仕組みの下で利用トラブルが生じやすい面もあると考えられる。発行者側において利用者が安心して利用できるサービスを提供するとの観点から、商品性の見直しやシステム面での対応の可能性等を含め、どのような対応が可能か検討すべきと考えられる¹³⁴。

番号通知型においても、残高譲渡型と同様、対象を高額のものに限るのではなく、少額の取引を含めた上で、リスクベースでの取組みが求められると考えられる。

以上を踏まえ、番号通知型について、不正利用防止等の観点から、残高譲渡型と同様の価値移転に焦点を当てた体制整備等を求める趣旨で、以下の対応が考えられる。

¹³² 番号通知型については、2016年8月の事務ガイドラインの改正により、発行者に対し、詐欺等の被害者からの申出等をもとにした利用停止の措置等の体制整備が義務付けられている。ただし、残高譲渡型のように、移転可能であることに直接的に焦点を当てた不適切な利用を防止するための体制整備とはされていない。

¹³³ 発行者はチャージ後の利用状況のモニタリングや詐欺被害の申告があった場合のアカウント停止等を実施しているとの意見があった。この点に関し、取引時確認（本人確認）が実施されていないことに伴う制約等については、(3)参照。

¹³⁴ 利用者利便と不正利用等の抑制のバランスを図る観点から、例えば、我が国で幅広く利用されている交通系ICカードにおいては、オフライン決済機能を提供しつつ、システム対応等によりチャージ上限を少額（2万円程度）とすることにより、不正利用のリスク等へ対処していると考えられる。

- (i) 自家型・第三者型の前払式支払手段の発行者に対して、利用者が安心して利用できるサービスを提供するとの観点から発行額を少額にする等の商品性の見直しやシステム面での対応の検討等、転売を禁止する約款等の策定、転売等を含む利用状況のモニタリング、不正転売等が行われた場合の利用凍結等を行うとともに、利用者への注意喚起等を行う体制整備を求める。
- (ii) 当局として、商品性等から不正利用リスクが相対的に高いと考えられる前払式支払手段の発行者に対し、リスクに見合ったモニタリング体制が構築されているか等を確認するとともに、広くサービス利用者等に対し、転売サイトの利用等を控えるよう周知徹底を図る。

なお、番号通知型（狭義）に関しては、発行者等から買取業者・転売サイト等の買取り（第三者買取り）に対する強力な対策が必要であるとの意見が示された。これに対し、買取業者等は法規制の隙間で活動することが多く、発行者による買取り等の取組みが有益である等の指摘もある。まず商品性の見直し等の対応を行った上で、なお問題が残る場合には、発行者による業務の健全な運営に支障が生ずるおそれがない範囲内の買取り（現行制度で認められる払戻し）¹³⁵等の取組みを検討することが考えられる。

この点、発行者による発行価格と同額での買取り（払戻し）は、第三者買取りが通常割引価格で行われることを踏まえると、これを利用するインセンティブを大きく減じさせ、有効な対策となる場合もあると考えられる¹³⁶。

（参考 2 - 2）特殊詐欺等の不正利用事案の例

令和 2 年犯罪収益移転危険度調査書（国家公安委員会（2020 年 11 月））によれば、電子マネーが悪用された事例として、以下のものが報告されている。

¹³⁵ 現行の前払式支払手段に関する内閣府令では、払戻総額が、直前の半期の発行総額の 2 割未満、又は、直前の基準日（3 月末又は 9 月末）の未使用残高の 5 % 未満を満たす場合や、保有者が前払式支払手段を利用することが困難な地域へ転居する等のやむを得ない事情がある場合には、払戻しが認められている。

¹³⁶ 例えば、発行額を少額にする等の対応を選択せず、転売サイト等への売却対応が引き続き課題となる発行者においては、資金移動業登録を行い、現行の犯収法の規律に基づき、取引時確認（本人確認）や疑わしい取引の届出等を適切に行いつつ、払戻機能をあわせ提供することを検討することが考えられる。なお、一般論として、資金移動業のマネー・ローンダリング等のリスクが低いものではないが、現時点においては、資金移動業サービスにおいて転売サイト等への売却対応が大きな問題とはなっていないと見られる。この点に関して、買取業者や転売サイトの問題は犯罪者に現金化のニーズがあるから発生しており、発行者による買取りは有効な対策ではないとの意見があった。

- ・ 詐欺により得た電子マネーをインターネット上の仲介業者を介して売却し、販売代金を他人名義の口座に振り込ませていた事例
- ・ 詐欺により得た電子マネー利用権で、別の電子マネー利用権を購入し、買取業者に転売し、その代金を借名口座に振り込ませ、その後、ATM で出金していた事例
- ・ だまし取った電子マネーの番号を、買取業者が特殊詐欺グループから電子メールで受信し、收受していた事例 等

(3) 前払式支払手段を巡る AML/CFT に関する環境変化

マネー・ローンダリング等のリスクについては、2014 年の改正犯収法に基づき、2015 年から国家公安委員会が犯罪収益移転危険度調査書を策定し、分析結果を公表している。この調査書の中においては、2015 年以降、犯収法上の特定事業者（金融分野に限らず幅広い事業者が含まれる）¹³⁷に加え、引き続き利用実態を注視すべき新たな技術を用いた商品・サービスとして電子マネー（前払式支払手段等）も記載されている。

マネー・ローンダリング等は、一般に、その対策が脆弱な部分が狙われる側面があり、AML/CFT は提供されるサービスの機能に着目して横断的に検討する必要がある。前払式支払手段に関しても、デジタル技術を活用した様々なサービス提供手段が生じてきている現状を踏まえ、AML/CFT の観点からの適切な規律のあり方を検討することが必要と考えられる。その際、国際的にも、マネー・ローンダリングを行う者は非常に巧妙に当局の対策を迂回する新しいスキームを作り出すとされ、当局が包括的かつ十分な法的な権限・規制上の権限を持ち、かつ、柔軟な制度を持つことの重要性が強調されていることを踏まえた検討を行う必要がある¹³⁸。

¹³⁷ 預金取扱金融機関、保険会社等、金融商品取引業者等、商品先物取引業者、信託会社等、貸金業者等、資金移動業者、暗号資産交換業者、両替業者、ファイナンスリース事業者、クレジットカード事業者、宅地建物取引業者、宝石・貴金属等取扱事業者、郵便物受取サービス業者、電話受付代行業者、電話転送サービス事業者、法律・会計専門家（弁護士、司法書士、行政書士、公認会計士、税理士）。

¹³⁸ FATF (Frequently Asked Questions, Money Laundering) <<https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/#d.en.11223>> を参照。前払式支払手段がマネー・ローンダリングに悪用された実例が示されておらず、対策を講じる十分な根拠が示されていないとの意見が示された。一方で、マネー・ローンダリングの対応は、悪意のある個人や団体が不正・犯罪行為を行うことに対する対応であって、事案発生について一定の予見可能性がある中で、検挙事例が示されないことを理由に対策を講じないことは、金融監督当局として不作為の責任を問われるとも考えられるとの指摘があった。

国際連合の条約¹³⁹によれば、締約国は、犯罪収益である財産の不正な起源を隠匿し若しくは偽装する目的等で当該財産を転換し又は移転すること等の行為を犯罪とするための立法措置等が求められている。また、この犯罪収益は、一般に、違法な武器売買、密輸、組織犯罪のほか、横領、インサイダー取引、賄賂、コンピュータ犯罪等非常に幅広いものが念頭に置かれている。AML/CFTの観点からは、換金できるか否かにかかわらず、幅広く対策を講じることが求められる¹⁴⁰。

この点、前払式支払手段は払戻しが認められておらず、マネー・ローンダリング等に係るリスクは相対的に限定されているとの考え方は、我が国で幅広く利用され、電子的に譲渡・移転ができず、チャージ上限を少額に設定する小口決済型の前払式支払手段（例：交通系 IC カード）には当てはまるものの、それ以外の前払式支払手段には当てはまらないと考えられる¹⁴¹。リスクに応じた対応を検討する必要がある。

¹³⁹ 国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（いわゆるパレルモ条約。我が国では、2003年9月に国会承認、2017年7月に公布及び告示）において、以下が規定されている。

- ・第二条（d）「財産」とは、有体物であるか無体物であるか、動産であるか不動産であるか及び有形であるか無形であるかを問わず、あらゆる種類の財産及びこれらの財産に関する権原又は権利を証明する法律上の書類又は文書をいう。
- ・第二条（e）「犯罪収益」とは、犯罪の実行により生じ又は直接若しくは間接に得られた財産をいう。
- ・第六条 1 締約国は、自国の国内法の基本原則に従い、故意に行われた次の行為を犯罪とするため、必要な立法その他の措置をとる。

（a）（i）その財産が犯罪収益であることを認識しながら、犯罪収益である財産の不正な起源を隠匿し若しくは偽装する目的で又は前提犯罪を実行し若しくはその実行に関与した者がその行為による法律上の責任を免れることを援助する目的で、当該財産を転換し又は移転すること。

（ii）その財産が犯罪収益であることを認識しながら、犯罪収益である財産の真の性質、出所、所在、処分、移動若しくは所有権又は当該財産に係る権利を隠匿し又は偽装すること。

¹⁴⁰ 国連・麻薬犯罪対策室は、マネー・ローンダリングについて、典型的には3つの過程（placement, layering, integration）を経て洗浄した資金を金融システムに入れることと説明し、例えば、資金を少額に分割し、実態のないペーパー会社に対する支払い等を装う例があること等を紹介している

<<https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>>。マネー・ローンダリングの概念は、金融のデジタル化の進展や犯罪手口の巧妙化等を踏まえ対象となる人や行為の範囲が国際的にも拡大しており、従前の考え方に囚われたままでは、必要な対策が取れないこととなるとの指摘があった。現金は重く運搬が容易ではないため、匿名性が高く移転可能な手段が犯罪収益の移転に用いられやすいと考えられる。

¹⁴¹ 注127、注134参照。例えば、FATF(2013)は、前払式支払手段等のリスクを示したマトリクスを示しているが、マトリクスに示された要素等を総合的に考慮することが重要であること、個々の要素でリスクを考えるのではなく、リスク、リスク緩和手段、個々の商品の機能を総合的に考慮する必要があるとしている。こうした観点からも、払戻しができないのみをもって、リスクが相対的に限定されると評価することは困難である。なお、このリスクマトリクスにおいては、顧客の属性管理（本人確認・継続的なモニタリング）、記録補助（捜査当局が使用できる状態で保存されているか）、利用額等の制限（チャージ残高制限、使用額制限、使用頻度制限）、チャージ手法（金融機関経由かどうか等）、地理制限（国内使用のみか等）、利用店舗等の制限（利用店舗の広がり、P2P取引、オンライン取引可能か、払戻しの金額・頻度制限等）、サービス提供が細分化しているか（取引全体が1事業者で完結するか等）が示されている（FATF(2013): GUIDANCE FOR A RISK BASED APPROACH-PREPAYED CARDS, MOBILE PAYMENT AND INTERNET-BASED PAYMENT SERVICES）。

こうした観点を踏まえ、従来、犯収法に基づく取引時確認（本人確認）義務や疑わしい取引の届出義務等は課さないこととされていた前払式支払手段発行者についても、銀行・資金移動業者、暗号資産交換業者、クレジットカード事業者等を含む他の特定事業者との間で、マネー・ローンダリング等への対応の差異が拡大しないための対応が求められる。リスクベース・アプローチの下、利用者利便の観点や、前払式支払手段がキャッシュレス化やイノベーション創出に果たしている役割にも配慮しつつ、取引時確認（本人確認）や疑わしい取引の届出義務等が必要となる高額電子移転可能型前払式支払手段の範囲を定めることが考えられる。

（参考 2-3）前払式支払手段とクレジットカード事業に係る危険度の比較

犯罪収益移転危険度調査書においては、犯収法上の特定事業者であるクレジットカード事業に係る危険度の要因（特徴）として、現金を別の財産に換えることにより犯罪収益の追跡可能性を低下させるおそれがある、カード番号等を第三者に教えることにより当該第三者に商品等を購入させることができる、第三者に換金性の高い商品等を購入させ、当該第三者が当該商品等を売却して現金を得ることにより事実上の資金移動を行うことが国内外を問わず可能となる旨の指摘がなされている¹⁴²。

この点、いわゆる国際ブランドの前払式支払手段（番号通知型（狭義）に準ずる前払式支払手段に該当）は、同ブランドのクレジットカードと同じ機能を提供しており¹⁴³、マネー・ローンダリング等の観点からは、少なくとも同じ危険度があると考えられる¹⁴⁴。また、近年、数千万円規模の高額なチャージを可

¹⁴² 犯罪収益移転危険度調査書において、クレジットカード事業者が取り扱うクレジットカードの危険度の要因（特徴）として以下の分析がなされている。

- ・クレジットカードは、犯罪による収益を現金で取得した者がクレジットカードを利用して当該現金を別の財産に換えることができることから、犯罪による収益の追跡可能性を低下させるおそれがある
- ・クレジットカード会員がそのクレジットカード番号等の情報を第三者に教えることにより、当該第三者に商品等を購入させることができるほか、クレジットカードは国内外を問わず利用でき、一部には利用枠が高額なものもある
- ・したがって、例えば、第三者に換金性の高い商品等を購入させ、当該第三者が当該商品等を売却して現金を得ることにより、事実上の資金移動を国内外を問わず行うことが可能となる。

¹⁴³ いわゆる国際ブランドの前払式支払手段は、同ブランドのクレジットカードの決済基盤を活用して、オンラインでの利用も含め、同ブランドの加盟店で使用できる仕様となっており、当該クレジットカードと同じサービス機能を提供している。当該前払式支払手段と当該クレジットカードの違いは、支払の時点（前払いか後払いか）と考えられる。

¹⁴⁴ 前払式支払手段については、クレジットカードと異なり、発行者側が利用者の信用リスクを負わないことから、発行者側において包括的な顧客管理を行うインセンティブが減り、マネー・ローンダリング等のリスクは増加するとの指摘がある（FATF2013）。

能とする国際ブランドの前払式支払手段もサービス提供されている。同じリスクに対しては同じ対応を求める必要がある。

(参考 2-4) 本人確認を経ないアカウント等に基づくモニタリング

マネー・ローンダリング等の防止の観点からは、権利や価値が移転する一連の過程を追跡できることが重要であり、本人確認を経ないアカウント等に基づくモニタリングでは、その効果に限界がある。

例えば、犯罪収益移転危険度調査書においては、危険度の高い取引の顧客の属性として反社会的勢力（暴力団等）を指摘している。金融庁が検査で把握した事例では、電子移転可能型前払式支払手段のサービスから犯収法上の取引時確認（本人確認）を経て資金移動業のサービスに移行した利用者の中に反社会的勢力と評価される者が確認され、サービス利用を停止した事例がある。本人確認等を行うことなく、反社会的勢力に対する前払式支払手段の価値・残高の移転等を防止することには限界がある¹⁴⁵。

また、直近の疑わしい取引の届出受理件数は、預金取扱金融機関、クレジットカード事業者、貸金業者、金融商品取引業者、暗号資産交換業者、資金移動業者の順となっている。さらに、犯罪収益移転危険度調査書においては、マネー・ローンダリング等の観点から、特定事業者からの疑わしい取引の届出類型のうち届出件数が多かったものを紹介しており、その届出内容は、

ア 共通する事項として、暴力団員、暴力団関係者等に係る取引、架空名義口座・借名口座の取引に関する事項

¹⁴⁵ この点、上記のような事例の数は少なく、また、前払式支払手段のアカウントでは現金化できないからこそ移行しようとしたとも考えられ、対策を講じる理由にはならない旨の意見が示された。これに対し、マネー・ローンダリングについては、不正に取得した資金の現金化のみならず、現金の預け入れ、複数の金融機関の移転、物品・サービスの購入、投資等様々な形態を採ることが知られていることに加え、AML/CFT の観点からは取引をしてはならない者（反社会的勢力、経済制裁対象者）との取引の未然防止（取引フィルタリング）が求められており、実例の多寡で判断すべき事柄ではないと考えられる。なお、事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係 14、資金移動業者関係）及び事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係 5、前払式支払手段発行者関係）において、反社会的勢力対応部署による一元的な管理体制の構築、適切な事前審査の実施が求められており、反社会的勢力に関する情報を積極的に収集・分析するとともに、当該情報を一元的に管理したデータベースの構築等を行う体制整備等が求められている。前払式支払手段発行者においては前払式支払手段を利用できる加盟店を中心に同ガイドラインに基づく事前審査等を行っている。

イ 預金取扱金融機関・資金移動業者に特有のものとして、多数の者から頻繁に送金を受ける口座・多数の者に頻繁に送金を行う口座に係る取引等に関する事項

等となっている。アについては、口座開設時等の本人確認がない下で行うことは困難であり、イについても本人の属性・口座開設目的等の確認なく実効性を持ったモニタリングを行うことには限界があると考えられる。

(参考 2-5) 犯収法に基づく疑わしい取引の届出受理件数

犯罪収益移転防止に関する年次報告書（警察庁）においては、犯収法に基づく疑わしい取引の届出受理件数は増加傾向にあること、その背景として、社会全体のコンプライアンス意識の向上に伴う監視体制の強化や金融機関等を対象とした研修会等の効果が指摘されている。また、特定事業者の業界団体では、その会員等に対し、ガイドブック・社内規定モデル等の作成・配布や研修会の実施等、マネー・ローンダリング対策を業界として向上させる取組みが継続的に行われていること等が紹介されている。なお、特定事業者の業態ごとのリスク評価を行う際には、単に疑わしい取引の届出受理件数のみで比較するのではなく、事業規模や業態全体の取引件数等、様々な要素を考慮し、総合的に評価・検証している。

(4) 「高額電子移転可能型前払式支払手段」の範囲

高額電子移転可能型前払式支払手段の範囲については、支払手段の電子的な譲渡・移転を反復継続して行う場合、マネー・ローンダリング等に悪用されるリスクが特に高くなると考えられる。こうした観点から、対象範囲の検討にあたっては、残高譲渡型はチャージしたアカウントから他のアカウントに電子的に残高を移転する行為に着目し¹⁴⁶、番号通知型は電子的にアカウントにチャージする行為に着目する¹⁴⁷ことが適切と考えられる。

¹⁴⁶ 残高譲渡型の場合、譲渡側も譲受側も発行者のシステムで予めアカウントを作成し、発行者が管理する仕組みの中で、残高譲渡により価値が移転される。このため、発行者は、価値移転を把握することが可能である。

¹⁴⁷ 番号通知型（狭義）の場合、アカウントにチャージする前の番号が、発行者が関知しない状況でメール等により他者に通知されることから、発行者が管理する仕組みの外で、番号通知により価値が移転される。このため、発行者は、価値移転自体を把握できない。番号通知型（狭義）に準ずるもの（いわゆる国際ブランドの前払式支払手段）の場合、チャージ済の残高の利用権と紐づいた番号が、発行者が管理

高額の水準の考え方について、現金を持ち込んで銀行送金する場合は、10万円超の送金に対して取引時確認（本人確認）を求める犯収法の考え方を参考に、1回当たりの譲渡額・チャージ額を10万円超とすることが考えられる。

また、同一の機能・リスクに対しては同一のルールという考え方に基づき、電子移転可能型前払式支払手段と機能が類似する資金移動業者・クレジットカード事業者に関する制度や利用実態等を踏まえ、1か月当たりの譲渡額・チャージ額の累計額を30万円超¹⁴⁸とすることが考えられる¹⁴⁹。

高額電子移転可能型前払式支払手段の具体的な範囲を定めるにあたっては、利用者への分かりやすさという観点が重要である。前払式支払手段の仕組みの違いに配慮しつつも、簡素かつ明確で利用者が理解しやすいものとする必要がある。また、悪用する者の目線に立って、犯罪を抑止する観点から検討する必要もあり、適用除外要件を増やすほど悪用リスクが高まることにも留意する必要がある^{150 151}。

する仕組みの外で、番号通知により価値が実質的に移転される。このため、発行者は、価値移転自体を把握できない。

¹⁴⁸ 資金移動業者は、送金額の多寡にかかわらず（1種：送金上限なし、2種：上限100万円、3種：上限5万円）、犯収法に基づく取引時確認（本人確認）や疑わしい取引の届出等を行うことが求められる。また、クレジットカード事業者も、利用可能枠の多寡にかかわらず、犯収法に基づく取引時確認（本人確認）や疑わしい取引の届出等を行うことが求められる。クレジットカード利用可能枠は、一般に10万円以上から設定され、少額利用のものとして信用力の低い学生向けには30万円程度とする例がある。

¹⁴⁹ 10万円・30万円の閾値に関して、犯罪抑制等の観点からは高すぎる（低い金額を設定すべき）との意見があった一方、30万円の閾値は根拠のない数字であり反対するとの意見があった。なお、30万円の累計月額譲渡額等の閾値については、平均的な月額譲渡額6,473円の約46倍超の水準である（注128参照）。閾値についての議論は注166参照。

¹⁵⁰ 犯罪被害対策に取り組む実務家等の視点も参考にすべきとの意見があった。例えば、法人用の国際ブランドプリペイドカードの利便性維持も重要、番号通知型（狭義）の定義に関して移転先が法人内に限定されている場合は対象から除外すべきとの意見があったが、法人向けサービスは実態のないペーパー会社の設立が典型的なマネー・ロンダリングのための悪用事例とされていること等から、リスクはむしろ高いとも考えられる（注140参照）。また移転先の制限もその実効性が確認できない等の問題があると考えられる。

¹⁵¹ 銀行等を用いたチャージと現金チャージはリスクが異なり、取扱いを異にすべきとの意見があった。この点に関しては、FATF（2013）においてもチャージ手法は総合的に考慮すべきリスクの1要素とされているに過ぎず（注141参照）、犯収法に基づく取引時確認（本人確認）の手法を検討する際の考慮要素とはなり得ても、リスクを管理する際の基本となる取引時確認の範囲から除外する要素として考慮することは適切でないと考えられる。また、この点に関して、仮名口座等からの移転例もあり得ることや追跡を困難にする観点から前払式支払手段を悪用するリスクがあること等を踏まえ、慎重に検討する必要があるとの意見があった。

利用者利便やキャッシュレス推進との政策目的を損ないかねないとの意見については、高額電子移転可能型前払式支払手段の範囲を上記のように定めるのであれば、以下の点から問題ないものと考えられる。

- ・ キャッシュレスの他のサービスである資金移動業やクレジットカード事業は、送金額・利用可能枠の多寡に関わらず、犯収法に基づく取引時確認（本人確認）や疑わしい取引の届出等を行うことが求められている。
- ・ 我が国で幅広く利用されている小口決済型（交通系 IC カード等）は電子的に移転できないことから対象外となる（また、チャージ額 2 万円以下での利用が一般的とみられる）。
- ・ 電子移転可能型前払式支払手段の利用実態（チャージ残高を含む）を見ても 10 万円超の譲渡・移転を行っている者はかなり限定的とみられる¹⁵²。

（参考 2－6）「高額電子移転可能型前払式支払手段」の定義の考え方

以下のア～オの全ての要件を満たす前払式支払手段を「高額電子移転可能型前払式支払手段」と定義することが考えられる。

- ア 第三者型前払式支払手段（電子機器その他の物に電磁的方法により記録されるものに限る）
- イ 電子情報処理組織を用いて譲渡・移転することができるもの^{153 154}
- ウ アカウント（発行者が前払式支払手段に係る未使用残高を記載し、又は記録する口座をいう）において管理されるもの
- エ 上記ウのアカウントは繰り返しのチャージ（リチャージ）が行えるものに限る^{155 156}
- オ 次の (a)～(c) に掲げる場合の区分に応じ、当該区分に定める要件のいずれかに該当するもの¹⁵⁷

¹⁵² 電子移転可能型前払式支払手段の利用実態については注 128 参照。

¹⁵³ 電子移転可能型（残高譲渡型、番号通知型（狭義）及び番号通知型（狭義）に準ずるもの）をいう（参考 2－1（電子移転可能型の類型）参照）。

¹⁵⁴ 前払式支払手段のサービスに係る規約等において譲渡等を禁止している場合でも、利用者がこれに反して事実上譲渡等を行うことが可能である場合には、このイの要件に該当するものと考えられる。

¹⁵⁵ アカウントの開設契約は、前払式支払手段の発行を継続的に又は反復して行うことを内容とする契約をいうこととなる。

¹⁵⁶ アカウントにリチャージができない番号通知型の前払式支払手段（いわゆる使い切り型の電子移転可能型前払式支払手段）については、実務上、コンビニエンス・ストア等において取引時確認（本人確認）を求めることが困難な場合もあること等も考慮する必要がある。(2)番号通知型の電子移転可能型前払式支払手段に関する体制整備義務等の中で、発行の上限額を少額に設定する等の適切な対応を求めることが考えられる。

¹⁵⁷ 例えば、(a)残高譲渡型、(b)番号通知型（狭義）の双方にあたる前払式支払手段の場合には、他のアカ

(a) 残高譲渡型の場合

- ・ 他のアカウントに移転できる額が一定の範囲を超えるもの（例：1回当たりの譲渡額が10万円超、又は、1か月当たりの譲渡額の累計額が30万円超のいずれかに該当）

(b) 番号通知型（狭義）の場合

- ・ メール等で通知可能な前払式支払手段（ID番号等）によりアカウントにチャージする額¹⁵⁸が一定の範囲を超えるもの（例：1回当たりのチャージ額が10万円超、又は、1か月当たりのチャージ額の累計額が30万円超のいずれかに該当）

(c) 上記(b)に準ずるものの場合

- ・ アカウントへのチャージ額・利用額¹⁵⁹が一定の範囲を超えるもの（例：1か月当たりのチャージ額の累計額、1か月当たりの利用額の累計額のいずれもが30万円超）

※ ただし、上記(a)～(c)のいずれかに該当するものであっても、アカウントに係る未使用残高の上限額¹⁶⁰が一定額以下に制限されているもの（例：30万円以内）は、対象外（高額電子移転可能型前払式支払手段には該当しない）。

アカウントに移転できる額が一定の範囲以内であり、かつ、メール等で通知可能な前払式支払手段（ID番号等）によりアカウントにチャージする額が一定の範囲以内であれば、このオの要件には該当しない。

¹⁵⁸ ID番号等である前払式支払手段を使うことなく、残高に直接チャージするもの（例：クレジットカードや銀行口座からの入金、フリーマーケットの売上金の入金）の額は、「メール等で通知可能な前払式支払手段（ID番号等）によりアカウントにチャージする額」に含まれない。他方、参考2-6（「高額電子移転可能型前払式支払手段」の定義の考え方）※における「アカウントに係る未使用残高の上限額が一定額以下に制限されているもの」には、上記の残高に直接チャージするものも含めて判断することになる。

¹⁵⁹ (c)（国際ブランドプリペイドカード）については、(a) (b)と異なり、前払式支払手段自体を電子的に譲渡するものではないことのほか、クレジットカードの決済基盤を活用していることやクレジットカードにおいて利用額によるコントロールが行われていること等を踏まえ、利用額を要件として考慮することが考えられる。

¹⁶⁰ いわゆるウォレット等にチャージできる残高の上限額をいう。

(参考 2-7) 具体的なあてはめ(高額電子移転可能型前払式支払手段の要件への該当性)

(a) 残高譲渡型

1 回当たり譲渡額=10 万円、1 か月当たり譲渡額の累計額=30 万円

⇒ 該当しない

1 回当たり譲渡額=15 万円、1 か月当たり譲渡額の累計額=30 万円

⇒ 該当する

1 回当たり譲渡額=10 万円、1 か月当たり譲渡額の累計額=50 万円

⇒ 該当する

(b) 番号通知型(狭義)

1 回当たりチャージ額=10 万円、1 か月当たりチャージ額の累計額=30 万円

⇒ 該当しない

1 回当たりチャージ額=15 万円、1 か月当たりチャージ額の累計額=30 万円

⇒ 該当する

1 回当たりチャージ額=10 万円、1 か月当たりチャージ額の累計額=50 万円

⇒ 該当する

(c) 上記(b)に準ずるもの

1 か月当たりのチャージ額の累計額=50 万円、1 か月当たりの利用額の累計額=30 万円

⇒ 該当しない

1 か月当たりのチャージ額の累計額=30 万円、1 か月当たりの利用額の累計額=50 万円

⇒ 該当しない

1 か月当たりのチャージ額の累計額=30 万円、1 か月当たりの利用額の累計額=30 万円

⇒ 該当しない

1 か月当たりのチャージ額の累計額=50 万円、1 か月当たりの利用額の累計額=50 万円

⇒ 該当する

※ 「該当する」となったものであっても、アカウントに係る未使用残高の上
限額が一定額以下に制限されているもの(例: 30 万円以下)は、対象外(高
額電子移転可能型前払式支払手段に該当しない)。

※ なお、例えば、(a)残高譲渡型、(b)番号通知型（狭義）の双方にあたる前払式支払手段の場合には、他のアカウントに移転できる額が一定の範囲以内であり、かつ、メール等で通知可能な前払式支払手段（ID 番号等）によりアカウントにチャージする額が一定の範囲以内であれば、オの要件には該当しない。

（例）残高譲渡型にも番号通知型（狭義）にもあたる前払式支払手段の場合において、以下を満たしているときは、当該前払式支払手段は、オの要件 (a) (b) のいずれにも該当しない（高額電子移転可能型前払式支払手段としない）。

1 回当たりの譲渡額＝10 万円以下、かつ、1 か月当たり譲渡額の累計額＝30 万円以下、かつ、

1 回当たりのチャージ額＝10 万円以下、かつ、1 か月当たりチャージ額の累計額＝30 万円以下

(5) 「高額電子移転可能型前払式支払手段」への対応

高額電子移転可能型前払式支払手段の発行者に対し、資金決済法上の登録申請書への記載や、業務実施計画の届出を求め、当局によるモニタリングを強化する。この業務実施計画においては、利用者保護等の観点を踏まえ、商品性、システムによる対応事項、モニタリング手法、不正利用等が生じた場合の利用者に対する対処方針¹⁶¹等の記載を求めることが考えられる。

発行者においては、高額電子移転可能型であるものと高額電子移転可能型でないものの両方を発行する場合が考えられる。この場合、制度上、両者は別々の前払式支払手段と位置付けられるが、実務上は、利用者が同一のアプリ等においてシームレスに高額電子移転可能型に移行できるような仕組みを可能とすることが考えられる¹⁶²。

上記の内容を前提として、オンラインで完結する本人確認方法があること等も踏まえつつ¹⁶³、犯収法に基づく取引時確認（本人確認）や疑わしい取引の届出等の規律の具体的な適用関係を検討すべきである^{164 165}。

以上の対応については、発行者側のシステム対応に加え、既存ユーザーへの周知が必要であること等を踏まえ、現に高額電子移転可能型前払式支払手段の発行を行っている者については、制度の施行後、適切な猶予期間を設ける必要がある。

¹⁶¹ 利用者保護等の観点から、前払式支払手段の資産保全（供託されている金額）の水準について利用者に周知することを検討すべきとの意見があった。

¹⁶² 前払式支払手段の発行者と資金移動業者の両方の登録を受けている事業者において、前払式支払手段のアカウントから資金移動業のアカウントにシームレスに移行できるサービスを提供する実務上の対応が行われている。

¹⁶³ オンラインで完結可能な本人確認の方法（個人顧客向け）として、本人確認書類（運転免許証等）を用いた方法と電子証明書（マイナンバーカードに記録された署名用電子証明書等）を用いた方法がある。現時点において、マイナンバーカードに記録された署名用電子証明書を用いた方法の使いやすさ等について向上の余地がある、高額電子移転可能型前払式支払手段における本人確認を円滑に進めていくにあたり、その改善を検討する必要がある旨の意見があった。いずれにせよ、資金移動業等においても同様の事情にあることから、取引時確認（本人確認）を求めない理由にはならないと考えられる。

¹⁶⁴ 「高額電子移転可能型前払式支払手段」の発行者を特定事業者とし、「高額電子移転可能型前払式支払手段」のアカウントの開設を特定取引とし、「高額電子移転可能型前払式支払手段」の発行に係る業務を特定業務とし、「高額電子移転可能型前払式支払手段」のアカウントの譲渡を禁止することが考えられる。

¹⁶⁵ 携帯電話不正利用防止法に基づく本人確認等を現在の犯収法で求められる取引時確認（本人確認）に準じたものとして取り扱うべきとの意見があった。

(6) 今後の課題

AML/CFT に関しては、国際的に、マネー・ローンダリング等を行う者が非常に巧妙に当局の対策を迂回する新しいスキームを作り出してきていること等を踏まえ、当局として、包括的かつ十分な法的な権限・規制上の権限を持ち、かつ、柔軟な制度を持つことの重要性が強調されている。

(4)及び(5)で検討した高額電子移転可能型前払式支払手段は、現時点において特にリスクが高いものとして切り出したものであって、それに属さない前払式支払手段のマネー・ローンダリング等のリスクが低いことを示すわけではない。今後とも、マネー・ローンダリング等に係るリスク環境の変化や前払式支払手段のサービス提供状況等を踏まえ、不断の制度見直しを機動的かつ柔軟に行っていくことが重要である^{166 167}。

¹⁶⁶ 今後の検討課題としては以下のものが考えられる。

- ① 高額電子移転可能型前払式支払手段の範囲について、今後の前払式支払手段の利用実態や、マネー・ローンダリング等に関するリスク環境の変化等を踏まえて、不断の見直しを行っていく必要がある。この点に関し、我が国における前払式支払手段の利用実態（2万円以下のチャージ・利用が一般的）、多回数の残高譲渡等は資金移動業で提供可能であること、少額であっても多回数の利用により犯罪に悪用されるおそれがあること、贈与税の非課税限度額（年間110万円）を超える残高譲渡等を匿名で行えるサービス提供は適切でないこと等から、高額電子移転可能型前払式支払手段の範囲をより広く設定すべき（例えば、1回当たり2～3万円超、1か月当たりの累計額10万円超）との指摘があった。
- ② 現行の資金決済法の規律は使用期間が6か月内の前払式支払手段には適用されない。この点に関して、適用除外とされる前払式支払手段のうち他の前払式支払手段の購入等が可能なものについては、実質的に6か月超の使用を前提としているとも考えられ、適用除外の対象から除外すべきか検討すべきと考えられる。また、適用除外とされるものうち高額の譲渡等が可能なものについては、特にリスクが高いものとして高額電子移転可能型前払式支払手段を定めることに伴い、適用除外となる使用期間を6か月内より短縮化すべきか検討する必要があると考えられる。
- ③ アカウントにリチャージができない番号通知型の前払式支払手段（いわゆる使い切り型の電子移転可能型前払式支払手段）については、実務上、コンビニエンス・ストア等において取引時確認（本人確認）を求めることは困難と考えられること等を踏まえ、高額電子移転可能型前払式支払手段にあたらぬと整理されている。①の高額電子移転可能型前払式支払手段の範囲の拡大の検討とあわせ、リスクが低いと判断される前払式支払手段については、今後の発行者による商品設計の見直しやモニタリング状況等も踏まえつつ、将来的には、例えば、(2)の体制整備義務（モニタリング義務）の強化策として、簡素な本人確認手法の検討や、犯収法上に基づく疑わしい取引の届出義務の対象等とすることを検討する必要があると考えられる。

¹⁶⁷ なお、AML/CFT の観点からの議論ではないが、高額電子移転可能型前払式支払手段の議論に関連して、高額電子移転可能型前払式支払手段については、利用者保護等の観点から、供託義務の水準（半年ごとに未使用残高を計算した上でその2分の1以上を供託）を資金移動業に対する供託義務の水準（原則1週間ごとに計算し、その全額を供託等）と同じものに改正すべきとの意見があった。一方、供託義務の水準の見直しに反対するとの意見もあった。

おわりに

以上が、本ワーキング・グループにおける審議の結果である。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、犯罪の未然防止等に直結するほか、利用者保護の観点からも重要な意義を有する。金融サービスのデジタル化に対応し、電子的支払手段に関する規律を設けることは、利用者保護や AML/CFT の観点から必要な対応を行うとともに、民間事業者による決済の効率化等に向けた創意工夫を促す環境を整備するものである。高額電子移転可能型の前払式支払手段への対応は、前払式支払手段がキャッシュレス化やイノベーションの創出に果たしている役割に配慮しつつ、リスクベース・アプローチの下、必要な規律を導入するものである。

今後、関係者において、本報告に示された方向性を踏まえ、適切な制度整備に向けた対応が図られることを期待する。また、新たな制度の下で、事業者、関係団体、技術者、大学関係者、当局等の多様な関係者が連携・協働し、実効性ある対応に向けて、金融制度を不断に見直していくことが重要である。

当局及び関係者に対しては、このような観点を念頭に置きながら、今後とも、継続的に将来を見据えた対応を図っていくことを望みたい。

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5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(前払式支払手段に関する AML/CFT の観点からの規律に係る部分を除く)
 第3回からの継続事項
 ※日本資金決済業協会、新経済連盟、日本 IT 団体連盟、Fintech 協会の各団体より、意見書の提出とそれに基づく発言
- ⑤12月28日 報告案
 ※第4回と同じ各団体より発言

(以上)