



金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」報告書

－ 電子的支払手段に関する規制/ 前払式支払手段に係る AML/CFT 対策 －

執筆者： 弁護士 神鳥 智宏
 弁護士 日比 慎
 弁護士 柴田 英典

January 2022

In brief

2022 年 1 月 11 日、金融審議会に設置された「資金決済ワーキング・グループ」が報告書¹(以下「本報告書」といいます)を公表しました²。

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」といいます)の手口の巧妙化等を踏まえ、マネー・ローンダリング等への対策(以下「AML/CFT 対策」といいます)の実効性向上が喫緊の課題となっています。本報告書においては、(i)こうした状況を踏まえ、銀行等が業界全体として AML/CFT 対策の底上げに取り組むこと(AML/CFT 対策業務の共同化)による AML/CFT 対策業務の高度化・効率化に向けた業規制のあり方や前払式支払手段に係る AML/CFT 対策の観点からの適切な規律のあり方³等について議論がされている他、(ii) 金融サービスのデジタル化やデジタルな送金手段の利用の進展等を踏まえ、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」が 2021 年 11 月に取りまとめた「中間論点整理」⁴の中で、いわゆるステーブルコイン(詳細は後記 1.(4)参照)に係る速やかな制度的対応が必要とされたことから、(ステーブルコインを含む)電子的支払手段(詳細は後記 1.(5)参照)に係る具体的制度設計について議論がされています。

今回のニュースレターでは、このうち電子的支払手段に関する規制のあり方及び前払式支払手段に係る AML/CFT 対策の観点からの適切な規律のあり方について本報告書における議論の概要を説明します。

In detail

1. 決済手段等の経済的機能を有するデジタルアセットの分類・現状の法的規制

決済手段等の経済的機能を有するデジタルアセットは、その内容や仕組みによって法的規制の内容が異なります。本報告書を理解するために必要な範囲で、本報告書における用語の使われ方も参考に、以下、このようなデジタルアセットの分類と法的規制について整理します。

¹ https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20220111.html

² 同ワーキング・グループは、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て設置されたものです(本報告書 1 頁)。

³ 現行法上、前払式支払手段(詳細は後記 1.(2)参照)については、原則として利用者に対する払戻しが禁止されていること等から、銀行・資金移動業者が行う為替取引(詳細は後記 1.(1)参照)等とは異なり、犯罪による収益の移転防止に関する法律(以下「犯収法」といいます)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います。

⁴ <https://www.fsa.go.jp/news/r3/singi/20211117.html>

(1) 「為替取引」を利用するもの(デジタルマネー)とは

「為替取引」については、その内容に関する定義等は法令上設けられていませんが、最高裁決定上、次の内容を指すものと解されています⁵。

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

デジタルアセットのうち、この「為替取引」を利用するものは、送金・振込等の機能を有し、債権債務の決済に利用されます。また、後記(2)の「前払式支払手段」を利用するデジタルアセットとは異なり、償還・払戻しが可能です。

「為替取引」を利用するデジタルアセットの発行・償還は、銀行業又は資金移動業に該当するため⁶、銀行業の免許又は資金移動業の登録等が必要とされます⁷。

以下、本報告書の例に従い、この「為替取引」を利用するデジタルアセットを「デジタルマネー」といいます。

(2) 「前払式支払手段」を利用するものとは

「前払式支払手段」とは、概要、以下の要件を満たす決済手段を指します⁸。

- (i) 金額又は数量等が記載又は記録され、
- (ii) 金額又は数量等に対応する対価を得て発行される証券等又は番号、記号、その他の符号であって、
- (iii) 発行者又は発行者の指定する者に対する対価の弁済等に使用できるもの

デジタルアセットのうち、この「前払式支払手段」を利用するものも、物品・役務提供の対価として使用できる点で前記(1)のデジタルマネーと類似していますが、原則として払戻しが禁止されているため⁹、送金に用いることはできません。

「前払式支払手段」を利用するデジタルアセットの発行には、一定の場合、届出(自家型前払式支払手段)又は登録(第三型前払式支払手段)が必要とされています¹⁰。

(3) 暗号資産とは

「暗号資産」とは、概要、以下の要件を満たす決済手段を指します¹¹。

- ① 1号暗号資産: (i) 物品・役務提供の対価の弁済のために不特定の者に対して使用することができ、かつ、不特定の者との間で購入・売却を行うことができる、(ii) 電子的方法により記録された財産的価値であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもので、(iii) 本邦通貨及び外国通貨並びに通貨建資産に該当しないもの
- ② 2号暗号資産: 不特定の者を相手方として1号暗号資産と相互に交換を行うことができる財産的価値であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの

なお、「暗号資産」に該当しないとされている「通貨建資産」とは、「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」を指します¹²。前記(1)のデジタルマネーや前記(2)の「前払式支払手段」を利用するものは「通貨建資産」に該当するため、「暗号資産」には該当しません。

⁵ 最決平成13年3月12日(刑集55巻2号97頁)。

⁶ 銀行法2条2項2号、資金決済に関する法律(以下「資金決済法」といいます)2条2項。

⁷ なお、銀行の場合とは異なり、資金移動業者が発行する場合には、送金上限(第二種又は第三種資金移動業の場合)や滞留制限(第一種資金移動業の場合)が課されています。また、第一種資金移動業を営むには、登録に加え、認可を経ることが求められます(資金決済法40条の2第1項)。

⁸ 資金決済法3条1項各号。

⁹ 資金決済法20条。

¹⁰ 資金決済法4条、5条、7条。

¹¹ 資金決済法2条5項。

¹² 資金決済法2条6項。

暗号資産の売買、暗号資産同士の交換、これらの媒介等及び他人のために暗号資産を管理すること（いわゆるカストディ業務）を業として行う場合、暗号資産交換業に該当し、資金決済法上、暗号資産交換業者としての登録が必要です¹³。

(4) ステーブルコインとは

「ステーブルコイン」については、明確な定義は存在しないものの、本報告書においては、「**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**」と整理されています。その上で、現行制度の考え方を踏まえ、価値を安定させる仕組みに応じて以下の2つに分類されています¹⁴。

- | | |
|---|--|
| ① | デジタルマネー類似型: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) ¹⁵ |
| ② | 暗号資産型:①以外のもの(暗号資産と価値が連動するものやアルゴリズムで価値の安定を試みるもの等) |

現行法上、デジタルマネー類似型のステーブルコインは「通貨建資産」に該当し¹⁶、暗号資産型は基本的に「暗号資産」に該当し得ると考えられます¹⁷。

本報告書においては、デジタルマネー類似型と暗号資産型は、経済社会における機能、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ことから、必要となる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当とされています。その上で、暗号資産型ではなく、主にデジタルマネー類似型について議論されています¹⁸。

(5) 電子的支払手段とは

現行法上、定義等がある概念ではありませんが、本報告書においては、次のような決済手段が「電子的支払手段」との用語で定義されています。

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)

前記(1)のデジタルマネー及び前記(4)のステーブルコインのうちデジタルマネー類似型は、この「電子的支払手段」に該当します。

本報告書においては、主に、この両者を含む「電子的支払手段」に係る規制のあり方について議論されています¹⁹。

¹³ 資金決済法 2 条 7 項、63 条の 2。

¹⁴ 本報告書 16 頁以下。なお、かかる定義は、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「**FSB の勧告**」といいます)におけるものが参考にされています。

¹⁵ 「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」とされています(本報告書 17 頁)。

¹⁶ 送金に用いられる場合には、「為替取引」に該当するものとして、既存のデジタルマネー同様、その発行・償還に銀行業免許又は資金移動業登録が必要となります。

¹⁷ 本報告書 17 頁以下。

¹⁸ なお、本報告書においては、暗号資産型のステーブルコインは金融商品取引法上の有価証券に該当する場合もあり、この場合には開示規制等があるものの、資金決済法上の暗号資産に該当する場合には、発行者としての規制はなく、「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」と指摘されています(本報告書 19 頁)。

¹⁹ なお、本報告書においては、「『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)…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」とされています(本報告書 20 頁)。

2. 電子的支払手段に関する規制のあり方の概要

(1) 電子的支払手段に係るサービス提供者の機能(「発行者」と「仲介者」の分離)

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し、以下の3つの機能に大別することができます。

- ① 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トディサービスを含む)(以下、「発行等の機能」といい、この担い手を「発行者」といいます)
- ② 移転(通常、取引の検証メカニズムを含む)
- ③ 管理、取引のための顧客接点(通常、顧客に対するカストディサービスや、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(以下、②及び③の機能を「移転・管理等の機能」といい、この担い手を「仲介者」といいます))

現行法上は、上記の全ての機能について発行者が責任をもって行うことが前提とされている一方、(i) 発行等の機能と移転・管理等の機能とで金融規制監督上求められる規律が異なることや、(ii) 分散台帳の活用等により、上記の機能を分離して提供することが容易となっていること等を踏まえ、本報告書では、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発行者と仲介者が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の検討することが適切であると指摘されています²⁰。

なお、ステーブルコインのうちデジタルマネー類似型については、分散台帳の利用により発行者と仲介者が分離した形態が一般的である一方、既存のデジタルマネーについては、現状は発行者と仲介者が同一であるものの、将来的には発行者と仲介者が分離するモデルが模索される可能性もあります。また、デジタルマネー類似型は、既存のデジタルマネーと同様に電子的支払手段としての機能を有しています。そのため、本報告書では、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、デジタルマネー類似型及び既存のデジタルマネーのいずれについても、発行者と仲介者の分離を前提として法制度の検討を行う必要があるとされています²¹。

(2) 発行者と仲介者に求められる規制

① 発行者に係る規制

電子的支払手段を発行・償還する行為は、現行法上、基本的に為替取引に該当し、銀行業免許又は資金移動業登録が必要となります。

発行者の機能に関しては、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ける利用者の償還請求権の保護が重要ですが、現行制度の下において発行者と仲介者が分離することを想定すると、かかる保護の要請を満たす仕組みとして、例えば、以下のものが考えられます。

- (i) 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)
 - 現行の預金保険制度における取扱いと同様、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
- (ii) 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)
 - 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
- (iii) 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
 - 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が倒産隔離される

²⁰ 本報告書 21 頁以下。

²¹ 本報告書 19 頁以下、同 22 頁注 75。

電子的支払手段は、上記以外の仕組みでも発行される可能性があります。そのような場合であっても利用者保護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必要であると本報告書では指摘されています。

② 仲介者に係る規制

暗号資産については、その売買の媒介等やカストディ業務については暗号資産交換業としての規制が及びますが、電子的支払手段は通貨建資産に該当し、暗号資産の定義から除外されるため、これらの業務を担う仲介者に対して暗号資産交換業としての規制は及びません(前記 1(3)も参照)。本報告書においては、前記①の仕組み等も踏まえ、電子的支払手段の仲介者に係る規制として、以下の内容の規制を導入することが提言されています²²。

<規制対象となる行為>

- ✓ 銀行を代理して預金債権の発生・消滅を行う行為
- ✓ 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

<業規制の内容>

- ✓ 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、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、情報の安全管理)
- ✓ 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の原則禁止、利用者から預託を受けた電子的支払手段の分別管理)
- ✓ AML/CFT 対策(犯収法等における措置)
- ✓ 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

③ 発行者及び仲介者の関係等に係る規律

発行者と仲介者が分離する場合、両者を併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ため、本報告書においては、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や(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提案されています²³。

(3) グローバル・ステーブルコイン等

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ため、本報告書においては、より高い規律を求めることや、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性について指摘されています²⁴。

(4) 発行者に係る規律のあり方

本報告書においては、発行者について基本的に現行制度を前提に検討が行われていますが、発行者に係る規律のあり方については、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))に係

²² 本報告書 25 頁以下。なお、仲介者に対する規律を導入した場合、海外で発行された電子的支払手段の取扱いの可否が論点となります。この点に関して、本報告書においては、発行者の破綻時の利用者資産の適切な保護、円滑な償還が重要であることから、国内における発行者の拠点や資産保全等がなされていることを求める必要があり、それ以外の方策については引き続き検討を要すると指摘されています(本報告書 26 頁以下)。

²³ 本報告書 29 頁以下。

²⁴ 本報告書 31 頁。

る論点²⁵や、銀行が発行するモデルにおける預金保険のあり方に係る論点²⁶等を含め、今後も幅広い観点から検討する必要があると指摘されています²⁷。

3. 高額電子移転可能型前払式支払手段へのマネー・ローンダリング等規制の適用

(1) 前払式支払手段に関する現状

前述のとおり、現行法上、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禁止されていること等から、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いません。一方、第三者型前払式支払手段の大宗を占める IC 型・サーバ型の利用実態を見ると、多くは少額のチャージ上限の下で、小口決済に使われているものの、電子的な移転・譲渡が可能なもの(以下、「電子移転可能型」といいます)として、「残高譲渡型」と「番号通知型」とが提供されていると指摘されています。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もあると指摘されています²⁸。

電子移転可能型のうち、残高譲渡型に関しては、不正利用防止の観点等から、既に内閣府令等の改正がなされ、所要の措置等が講じられているものの、番号通知型については、体制整備等の対応は求められていません。しかしながら、番号通知型についても、特殊詐欺等を含む不正利用事案の例が報告され、転売サイトの利用等に伴うトラブルも報告されていると指摘されています²⁹。また、前払式支払手段は払戻しが認められておらず、マネー・ローンダリング等リスクが相対的に限定されているとの考え方は、小口決済に用いられるものとはともかく、それ以外の前払式支払手段一般に当てはまるものではないとされています³⁰。

(2) 高額電子移転可能型前払式支払手段

以上のような背景から、マネー・ローンダリング等リスクが高いと考えられる「高額電子移転可能型前払式支払手段」について、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と、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具体的な適用関係を検討すること、とされました。高額電子移転可能型前払式支払手段の具体的な範囲については、今後詳細に検討されることとなりますが、本報告書において、概要次のような考え方が示されています³¹。

「高額電子移転可能型前払式支払手段」の定義の考え方

- (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
- (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
- (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

²⁵ 本報告書では、以下の論点が指摘されています。

- ・ 銀行等(預金取扱等金融機関)の金融仲介機能への影響や金融危機時等における影響等に対処すること
- ・ 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
- ・ AML/CFT 対策の要請に適切に対応すること
- ・ 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

²⁶ 我が国においては、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おり、決済用預金に対する全額保護の仕組みが導入されている一方、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されています(本報告書 33 頁以下)。

²⁷ 本報告書 32 頁以下。

²⁸ 本報告書 36 頁以下。

²⁹ 本報告書 38 頁以下。

³⁰ 本報告書 42 頁

³¹ 本報告書 47 頁「(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」参照。

(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)に準ずるもの場合

・ アカウントへのチャージ額・利用額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)。

The takeaway

2008 年のブロックチェーン技術を活用したビットコインの登場や昨今のコロナ禍の状況等により、金融のみならず様々な分野において新しい形でのデジタル化が目覚ましく進展しています。このような社会の変革に合わせて法制度は不断の見直しが求められます。

今回のニュースレターで取り上げた本報告書の内容は、このような新しい形でのデジタル化も踏まえ、送金・決済に用いられる電子的支払手段に対する規制や AML/CFT 対策について、そのあり方(あるべき姿)について議論・提言するものであり、法令改正等を含め、今後の議論の動向が注目されます。

Let's talk

より詳しい情報、または個別案件への取り組みにつきましては、当法人の貴社担当者もしくは下記までお問い合わせください。

PwC 弁護士法人

第一東京弁護士会所属

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-1-1 大手町パークビルディング

電話 : 03-6212-8001

Email: jp_tax_legal-mbx@pwc.com

www.pwc.com/jp/legal

- PwC ネットワークは、世界 100 カ国に約 3,700 名の弁護士を擁しており、幅広いリーガルサービスを提供しています。PwC 弁護士法人も、グローバルネットワークを有効に活用した法務サービスを提供し、PwC Japan グループ全体のクライアントのニーズに応じていきます。
- PwC Japan グループは、PwC ネットワークの各法人が提供するコンサルティング、会計監査、および税務などの業務とともに、PwC 弁護士法人から、法務サービスを、企業の皆様に提供します。

パートナー 弁護士

神鳥 智宏

tomohiro.kandori@pwc.com

弁護士

日比 慎

makoto.hibi@pwc.com

弁護士

柴田 英典

hidenori.shibata@pwc.com

本書は法的助言を目的とするものではなく、プロフェッショナルによるコンサルティングの代替となるものではありません。個別の案件については各案件の状況に応じて弁護士・税理士の助言を求めて頂く必要があります。また、本書における意見に亘る部分は筆者らの個人的見解であり、当弁護士法人の見解ではありません。

© 2022 PwC Legal Japan. All rights reserved.

PwC refers to the PwC network member firms and/or their specified subsidiaries in Japan, and may sometimes refer to the PwC network. Each of such firms and subsidiaries is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details.