

2019年6月13日 全9頁

# 資金決済法等改正法 暗号資産交換業者規制の見直し

## カストディ業者規制、広告・勧誘規制、分別管理の強化など

金融調査部 主任研究員  
横山 淳

### [要約]

- 2019年5月31日、「情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律」が可決、成立した。
- 法律の内容は多岐にわたるが、その中に、暗号資産（仮想通貨）交換業者に対する規制の見直しが盛り込まれている。具体的には、呼称の変更（「仮想通貨」から「暗号資産」へ）、いわゆるカストディ業者／ウォレット業者規制の導入、暗号資産交換業者に対する広告・勧誘規制等の導入、顧客資産の保全の確保（分別管理の強化）、暗号資産に対する金融商品取引法、金融商品販売法の適用などである。
- 公布日から起算して1年を超えない範囲内の政令指定日からの施行が予定されている。

### はじめに

2019年5月31日、「情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律」<sup>1</sup>（以下、改正法）が、参議院本会議において可決され、成立した<sup>2</sup>。6月7日に公布されている。

これは、金融審議会金融制度スタディ・グループなどにおける議論を踏まえて、資金決済に関する法律（資金決済法）、金融商品取引法、金融商品の販売等に関する法律（金融商品販売法）、銀行法、保険業法などの法律を改正するものである。主な改正事項を掲げると次の通りである。

- ①暗号資産（仮想通貨）交換業者に対する規制の見直し
- ②暗号資産（仮想通貨）デリバティブ取引、ICO（Initial Coin Offering）に対する規制の整備
- ③金融機関の業務範囲の見直し
- ④店頭デリバティブ取引の一括清算における証拠金の清算

<sup>1</sup> 提出時法案や関連資料が金融庁ウェブサイト（<https://www.fsa.go.jp/common/diet/index.html>）に掲載されている。

<sup>2</sup> 衆議院では、2019年5月21日に本会議で可決されている。

本稿では、「①暗号資産（仮想通貨）交換業者に対する規制の見直し」について紹介する。なお、暗号資産を巡る法体系は、改正法の下では、概ね、次のように整理される。

**図表 1 暗号資産を巡る法体系の概略**

	定義・呼称	業者規制	取引規制
暗号資産（現物）（注）	資金決済法	資金決済法	金融商品取引法
暗号資産デリバティブ	金融商品取引法	金融商品取引法	金融商品取引法
投資型 ICO トークン	金融商品取引法	金融商品取引法	金融商品取引法

（注）暗号資産に該当する ICO トークンを含むものと考えられる。

（出所）改正法に基づき大和総研金融調査部制度調査課作成

## 1. 暗号資産（仮想通貨）交換業者に対する規制の見直しの概略

近年の顧客の暗号資産（仮想通貨）の流出事案の発生や、投機的な取引の増加などを受けて、暗号資産（仮想通貨）交換業者に対する規制が強化される。

具体的には、改正法では次のような改正を行うこととしている。

- ◇呼称の変更（「仮想通貨」から「暗号資産」へ）
- ◇いわゆるカストディ/ウォレット（暗号資産管理業務）規制の導入
- ◇問題がある暗号資産をチェックする仕組みの整備（事前届出制）
- ◇暗号資産交換業者に対する業規制の強化
  - ・ 広告・勧誘規制等の導入
  - ・ いわゆる暗号資産信用取引についての情報提供義務等
  - ・ 顧客資産の保全（分別管理の強化など）
  - ・ 自主規制の実効性確保（登録要件の強化）
- ◇暗号資産に対する金融商品取引法、金融商品販売法の適用

これらは、2018年12月21日に公表された金融庁の「仮想通貨交換業等に関する研究会」（座長：神田秀樹学習院大学大学院法務研究科教授）の報告書<sup>3</sup>（「研究会報告書」）の提言を踏まえたものである。

## 2. 呼称の変更（「仮想通貨」から「暗号資産」へ）

法律上の呼称が「仮想通貨」から「暗号資産」に変更される（改正法による資金決済法2条5項など）。それに伴い、「仮想通貨交換業」は「暗号資産交換業」と、「仮想通貨交換業者」は「暗号資産交換業者」と、呼称が変更されることとなる。

これは、国際的な議論の場でも、「仮想通貨（virtual currency）」ではなく、「暗号資産

<sup>3</sup> 金融庁のウェブサイト (<https://www.fsa.go.jp/news/30/singi/20181221.html>) に掲載されている。

(crypto-asset)」という表現が用いられつつあることや、「仮想通貨」との呼称が誤解を生みやすいとの指摘があることなどを踏まえたものと説明されている<sup>4</sup>。

### 3. いわゆるカストディ／ウォレット（暗号資産管理業務）規制の導入

改正法は、新たに暗号資産管理業務を営む者に対する規制を導入することとしている（改正法による資金決済法2条7項4号など）。

暗号資産管理業務とは、他人のために暗号資産の管理をする業務を意味する（当該管理を業として行うことにつき他の法律に特別の規定のある場合を除く）。暗号資産のいわゆるカストディあるいはウォレットと呼ばれるサービスがこれに該当する。

現行の資金決済法の下でも、暗号資産（仮想通貨）の売買等に伴って行われる暗号資産（仮想通貨）のカストディやウォレットのサービスについては、暗号資産交換業者（仮想通貨交換業者）に対する規制の一環として分別管理義務などが課されている。しかし、暗号資産（仮想通貨）の売買等とは無関係に行われる場合については、規制の対象外とされている。

改正法の下では、暗号資産の売買等を伴うか否かに関わらず、暗号資産のいわゆるカストディ業者／ウォレット業者は、暗号資産交換業者としての規制に服さなければならないこととなる。すなわち、暗号資産交換業者として登録義務が課され、本人確認義務、分別管理義務などの規制の対象となる。

これは、2018年10月の改訂 FATF 勧告<sup>5</sup>や、暗号資産の流出事案などを踏まえて、マネーロンダリング・テロ資金供与防止、サイバー攻撃や業者破綻時の顧客資産保全などの観点から導入されるものである<sup>6</sup>。

### 4. 問題がある暗号資産をチェックする仕組みの整備（事前届出制）

改正法は、例えば、暗号資産交換業者が新たな暗号資産の取扱いの開始など、取り扱う暗号資産の変更や暗号資産交換業の内容・方法の変更について、事前届出を義務付けることとしている（改正法による資金決済法63条の6第1項）。

現行の資金決済法の下では、取り扱う暗号資産（仮想通貨）などの変更は、登録申請書記載事項の変更として、遅滞なく、届け出ることとされている（現行資金決済法63条の6第1項）。

<sup>4</sup> 「研究会報告書」p.31。

<sup>5</sup> “The FATF Recommendations” R.15

(<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>)。

ちなみに FATF (Financial Action Task Force : 金融活動作業部会) とは、「1989年のアルシュ・サミット経済宣言を受けて設立された資金洗浄(マネー・ロンダリング)対策の国際協調を推進するための多国間の枠組み。2001年の米国同時多発テロ事件を機に、テロ資金供与対策にも取り組んでいる。G7を含む35カ国・地域、2国際機関がメンバー」(金融庁ウェブサイト (<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20181114.html>) より)。

<sup>6</sup> 「研究会報告書」pp.14-15。

すなわち、事後届出で足りるものとされている。

マネーロンダリングに利用されやすいなど問題がある暗号資産を事前にチェックできる仕組みを整備する観点から、**事後**届出を、**事前**届出に改めようというのが、改正法の意図である。

## 5. 暗号資産交換業者に対する業規制の強化

### (1) 広告・勧誘規制等の導入

改正法は、暗号資産交換業者に対し、広告・勧誘規制等を導入することとしている。これは、暗号資産交換業者（仮想通貨交換業者）による過剰な表現を用いた広告・勧誘などにより、投機的取引が助長され、そうした取引を行う顧客の中にはリスクについての認識が不十分な者もいる、との指摘を踏まえたものである<sup>7</sup>。具体的には、暗号資産交換業者は、広告に際して次の事項の表示が義務付けられる（利用者の判断に影響を及ぼすこととなる重要事項等の表示義務、改正法による資金決済法 63 条の 9 の 2）。

- ◇暗号資産交換業者の商号
- ◇暗号資産交換業者である旨、その登録番号
- ◇暗号資産は本邦通貨又は外国通貨ではないこと
- ◇暗号資産の性質であって、利用者の判断に影響を及ぼすこととなる重要なものとして内閣府令で定めるもの

さらに、暗号資産交換業者の広告・勧誘等に関連して、次の行為が禁止される（改正法による資金決済法 63 条の 9 の 3）。

- a. **【勧誘規制】** 暗号資産交換契約の締結又はその勧誘をするに際し、虚偽の表示をし、又は暗号資産の性質等について相手方を誤認させるような表示をする行為
- b. **【広告規制】** 暗号資産交換業に関して広告をするに際し、虚偽の表示をし、又は暗号資産の性質等について人を誤認させるような表示をする行為
- c. **【投機的取引の助長の禁止】** 暗号資産交換契約の締結又はその勧誘や、暗号資産交換業に関して広告をするに際し、支払手段として利用する目的ではなく、専ら利益を図る目的で暗号資産の売買又は他の暗号資産との交換を行うことを助長するような表示をする行為
- d. 前記 a. ～c. のほか、利用者の保護に欠け、又は業務の適正かつ確実な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとして内閣府令で定める行為

これらは、「研究会報告書」による、暗号資産交換業者（仮想通貨交換業者）に対して、次の

<sup>7</sup> 「研究会報告書」p. 8、金融庁「『情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律案』説明資料」（「説明資料」）  
<https://www.fsa.go.jp/common/diet/198/02/setsumei.pdf> p. 2。

ような行為を行わないことを求めることが適当との提言を受けたものと考えられる<sup>8</sup>。

- ・ 誇大広告、虚偽告知、断定的判断の提供、不招請勧誘
- ・ 顧客に知識に照らして不相当と認められる勧誘
- ・ 投機的取引を助長する広告・勧誘

誇大広告や虚偽告知は、前記 a、b、投機的取引を助長する広告・勧誘は、前記 c に該当する。それ以外についても、今後、前記 d を受けた内閣府令によって定められる可能性が高いだろう。

## (2) 信用供与を伴う暗号資産の交換等（いわゆる暗号資産信用取引）

暗号資産交換業者が、利用者に信用を供与して暗号資産の交換等を行う場合（いわゆる暗号資産信用取引）には、暗号資産交換業全般に課される説明義務などに加え、「当該暗号資産の交換等に係る契約の内容についての情報の提供その他の当該暗号資産の交換等に係る業務の利用者の保護を図り、及び当該業務の適正かつ確実な遂行を確保するために必要な措置」を講じることが義務付けられる（改正法による資金決済法 63 条の 10 第 2 項）。

なお、改正法では、明記されていないが、「研究会報告書」では、「仮想通貨信用取引については、仮想通貨の証拠金取引と同様の規制の対象とすることが適当<sup>9</sup>との提言が行われていた。これは、いわゆる暗号資産信用取引については、「元手資金（保証金）にレバレッジを効かせた取引を行う点で、仮想通貨（筆者注：暗号資産）の証拠金取引と同じ経済的機能やリスクを有するものと考えられる<sup>10</sup>との指摘を受けたものである。改正法の下では、暗号資産（仮想通貨）証拠金取引は、暗号資産デリバティブ取引の一種として、金融商品取引法に基づく規制が適用されるものと解されている<sup>11</sup>。いわゆる暗号資産信用取引についても、今後、制定が予定される政令や内閣府令を通じて、「同様の規制」が手当てされる可能性があるだろう。

## (3) 顧客資産の保全（分別管理の強化など）

現行法令の下でも、顧客資産の保全等を図るため、暗号資産交換業者（仮想通貨交換業者）に対しては、顧客資産の分別管理義務が定められている（改正前の資金決済法 63 条の 11）。

改正法では、顧客の暗号資産の流出事案や暗号資産交換業者の倒産リスクなどを踏まえて、暗号資産交換業者による顧客資産の分別管理を強化することとしている。具体的には、次の通りである（改正法による資金決済法 63 条の 11、63 条の 11 の 2）。

<sup>8</sup> 「研究会報告書」 p. 9。

<sup>9</sup> 「研究会報告書」 p. 18。

<sup>10</sup> 「研究会報告書」 p. 18。

<sup>11</sup> 「説明資料」 p. 4、「研究会報告書」 pp. 16-17、松尾直彦「暗号資産規制と情報利活用を巡る改正法案の読み方」『金融財政事情』（2019 年 4 月 29 日号） p. 52）など。



- a. 顧客資産のうち、金銭は、自己の金銭と分別して管理し、信託しなければならない。
- b. 顧客資産のうち、暗号資産は、自己の暗号資産と分別して管理し、下記 c. を除き、利用者の保護に欠けるおそれが少ないものとして内閣府令で定める方法（いわゆるコールドウォレット（注1）等を想定）で管理しなければならない。
- c. 利用者の利便の確保及び暗号資産交換業の円滑な遂行を図るために必要なものとして内閣府令で定める要件に該当するものについては、上記 b. の例外として、いわゆるホットウォレット（注1）で管理することが認められる。
- d. 上記 c. によって、いわゆるホットウォレットで管理される顧客の暗号資産については、別途、見合いの弁済原資（同種・同量の暗号資産（履行保証暗号資産））を保持しなければならない（注2）。

（注1）暗号資産を移転するために必要な秘密鍵を管理するウォレットのうち、外部のネットワークと接続されていないものをコールドウォレット、接続されているものをホットウォレットと呼ばれる（「研究会報告書」p. 3 脚注 8）。

（注2）履行保証暗号資産以外の自己の暗号資産と分別して、利用者の保護に欠けるおそれが少ないものとして内閣府令で定める方法で管理する。

加えて、暗号資産交換業者の倒産時に、顧客からの預かり暗号資産を、顧客に優先的に返還するための規定も整備される。すなわち、暗号資産交換業者に暗号資産を預けている利用者は、その暗号資産交換業者の破綻時に、下記(i)及び(ii)（両者を合わせて「対象暗号資産」という）について、他の債権者に先立ち弁済を受ける権利（優先弁済権）が付与される（改正法による資金決済法 63 条の 19 の 2）。

(i) その暗号資産交換業者が前記 b. により分別管理するその利用者の暗号資産

(ii) 前記 c. により保持を義務付けられる履行保証暗号資産

併せて、その暗号資産交換業者の関係者に対しても、利用者の優先弁済権の実行に関し、内閣総理大臣から必要な協力を求められた場合に、これに応じるよう努めることが求められる（同 63 条の 19 の 3）。

#### (4) 自主規制の実効性確保（登録要件の強化）

暗号資産分野においては、技術革新によりサービス内容等が急速に変化する可能性がある中で、法令に基づく行政当局による監督に加えて、環境に応じて柔軟かつ機動的な対応を行うことができる自主規制の役割が重要であると指摘されている<sup>12</sup>。

こうした観点から、改正法では、次の a. かつ b. に該当する者の暗号資産交換業者登録を拒否することとしている（改正法による資金決済法 63 条の 5 第 1 項 6 号）。

<sup>12</sup> 「研究会報告書」p. 9。

- a. 自主規制機関に加入しないもの
- b. 自主規制機関の規則(注)に準じた社内規則を作成していない、又は当該社内規則の遵守体制を整備していないもの

(注) 暗号資産交換業の利用者の保護又は暗号資産交換業の適正かつ確実な遂行に関するものに限る。

なお、既に登録を受けた暗号資産交換業者が、a. かつ b. に該当することとなった場合は、登録取消しや業務停止といった行政処分の対象となる(同 63 条の 17 第 1 項 1 号)。

これらは、暗号資産交換業者に対して、自主規制機関への加入を促し、自主規制の実効性を確保することを意図したものと考えられる。

## 6. 暗号資産に対する金融商品取引法、金融商品販売法の適用

### (1) 金融商品取引法上の一定の規制の適用

改正法は、金融商品取引法を改正し、暗号資産の現物取引について、金融商品取引法に基づく規制を整備している。

「不正行為の禁止」(改正法による金融商品取引法 185 条の 22)

「風説の流布、偽計、暴行又は脅迫の禁止」(同 185 条の 23)

「相場操縦行為等の禁止」(同 185 条の 24)

いずれも既存の有価証券やデリバティブに対する規制(金融商品取引法 157、158、159 条)に準じた内容の規制を、暗号資産の現物取引を対象に新設するものである。これは、暗号資産(仮想通貨)の現物取引を巡って、不公正な取引事案が指摘されていることから、「利用者保護や不当な利得の抑制の観点から、不公正な現物取引を抑止していくための一定の対応は必要」との「研究会報告書」の提言<sup>13</sup>を受けた改正である。

なお、暗号資産デリバティブ取引(厳密には、暗号資産関連デリバティブ取引)についても、既存の有価証券やデリバティブに対する規制ではなく、その原資産である暗号資産の現物取引と同じ、新設される上記の規制を適用することが定められている(改正法による金融商品取引法 185 条の 22 第 2 項など)。

さて、本稿では詳細には立ち入らないが、改正法の下、金融商品取引法上のデリバティブの原資産に、新たに暗号資産が追加されている(改正法による金融商品取引法 2 条 24 項 3 号の 2 など)。つまり、暗号資産デリバティブ取引は、金融商品取引法が規制対象とすることとなった。その結果、暗号資産デリバティブ取引は、当然、金融商品取引法に基づく取引規制に服さなければならないこととなる。

それに対して、暗号資産そのものについては、改正法の下でも、原則、資金決済法が規制対

<sup>13</sup> 「研究会報告書」p. 12。

象としている。にもかかわらず、暗号資産の売買等に関する取引規制は、資金決済法ではなく、金融商品取引法が定めているのである。

この点が、改正法の注目すべきポイントである。これは、金融商品取引法の守備範囲を柔軟に拡大する試みとも考えられ、「画期的」<sup>14</sup>との評価もなされている。

暗号資産と金融商品取引法との関係については、上記のほかにも、暗号資産交換業者の登録を拒否する事由（欠格事由）として、重要な金融商品取引法違反<sup>15</sup>が追加されている点も重要だと考えられる（改正法による資金決済法 63 条の 5 第 1 項 9 号、11 号ニ）。

## (2) 金融商品販売法の適用

改正法は、金融商品販売法を改正し、金融商品販売法が対象とする「金融商品の販売」に、新たに「暗号資産を取得させる行為」を追加している（金融商品販売法 2 条 1 項 6 号ハ）。その結果、例えば、暗号資産交換業者による顧客への暗号資産の販売行為も、「金融商品販売業者等」による「金融商品の販売」として、金融商品販売法に基づく説明義務・損害賠償責任などの規制の対象となる<sup>16</sup>。

## 7. 施行日など

### (1) 施行日

公布日から起算して 1 年を超えない範囲内の政令指定日からの施行が予定されている（改正法附則 1 条）。

### (2) 経過措置（いわゆる「みなし業者」）

施行日前から業務を行っている者について、一定期間、暗号資産交換業者登録なしに、業務の継続を認める経過措置（「みなし業者」）が設けられている。具体的には、施行日において、現に暗号資産管理業務（前記 3）を行っている者は、次の(a)、(b)の要件をいずれも満たす場合には、暗号資産交換業者登録を行わなくても、原則、施行日から起算して 6 ヶ月間、継続して暗号資産管理業務を行うことが認められる（改正法附則 2 条 1 項、3 条 1 項）。

(a) 施行日から起算して 2 週間以内に商号及び住所を届け出ること

<sup>14</sup> 松尾直彦「暗号資産規制と情報利活用を巡る改正法案の読み方」(『金融財政事情』(2019年4月29日号)p. 54)。

<sup>15</sup> 厳密には、金融商品取引法に違反し「罰金の刑（これに相当する外国の法令による刑を含む。）に処せられ、その刑の執行を終わり、又はその刑の執行を受けることがなくなった日から 5 年を経過しない」法人と、これに該当する者を取締役等とする法人と定められている。

<sup>16</sup> 松尾直彦「暗号資産規制と情報利活用を巡る改正法案の読み方」(『金融財政事情』(2019年4月29日号)p. 52) は、いわゆる仮想通貨証拠金取引については、現行法の下でも金融商品販売法の適用対象となるとの解釈を示している（金融商品販売法 2 条 1 項 10 号、金融商品の販売等に関する法律施行令 4 条）。



(b) 施行の際現に行っている暗号資産管理業務の利用者のため、施行の際現に管理している暗号資産と同じ種類の暗号資産について行う業務であること

(b)は、要するに、経過措置に基づいて登録なしに業務を継続する者に対して、「新規顧客の獲得を行わないこと」と「業務内容や取り扱う仮想通貨（筆者注：暗号資産）等の追加を行わないこと」を求める趣旨と考えられる<sup>17</sup>。

2016年の資金決済法改正により、現行の仮想通貨（暗号資産）交換業者に対する規制が導入された際にも、「みなし業者」に関する経過措置が講じられた。ところが、その経過措置の期間中に「みなし業者が積極的な広告を行って事業を急拡大させた、との指摘や、多くの顧客が、取引の相手がみなし業者であることやその意味を認識していなかった、との指摘」<sup>18</sup>があり、研究会報告書は、経過措置に基づく業務の継続について、一定の制約を設けることを提言したのである。今回の改正法の経過措置は、この提言を受けて、あくまでも既存の事業の範囲内において、業務の継続を認めるものと言えよう。

経過措置に基づいて、暗号資産交換業者の登録なしに、暗号資産管理業務を継続している者が、施行日から起算して6ヶ月以内に暗号資産交換業者としての登録申請を行った場合は、当局が、その申請について登録又は登録拒否の判断を下すまでは、（6ヶ月を超えたとしても）経過措置に基づいて業務を継続することができる（改正法附則2条2項）。ただし、この場合でも、施行日から1年6ヶ月が限度とされる（同前）。これも「研究会報告書」の「みなし業者としての期間の長期化を回避するとともに、予見可能性を高める観点から、みなし業者として業務を行うことができる期間について、一定の期限を設ける」<sup>19</sup>との提言を受けたものと考えられる。

図表2 暗号資産管理業務の経過措置（みなし業者）の概要

① 公布日から起算して1年以内	改正法の施行日
② 施行日から起算して2週間	みなし業者として暗号資産管理業務を継続するための届出期間
③ 施行日から起算して6ヶ月	みなし業者として暗号資産管理業務を継続する期限（原則。②の届出が要件） 暗号資産交換業者としての登録申請期間
④ 施行日から起算して1年6ヶ月	みなし業者として暗号資産管理業務を継続することができる限度（③の登録申請が要件）

（注）図表はあくまでも概要である。当局による処分などにより影響を受けることがある。

（出所）改正法に基づき大和総研金融調査部制度調査課作成

<sup>17</sup> 「研究会報告書」p. 30。

<sup>18</sup> 「研究会報告書」p. 30。なお、「研究会報告書」は、「ウェブサイト等に、登録を受けていない旨や、登録拒否処分等があった場合には業務を廃止することとなる旨を表示すること。また、登録の見込みに関する事項を表示しないこと」（p. 30）も提言している。これらは、今後、予定される政令、府令などによって、定められる可能性があるだろう。

<sup>19</sup> 「研究会報告書」p. 30。