

2022年5月12日 全9頁

# ステーブルコイン、AML、前払式支払手段に関する 資金決済法等改正法案

金融調査部 主任研究員 横山 淳

## [要約]

- 2022年3月4日、「安定的かつ効率的な資金決済制度の構築を図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」が国会に提出された。
- 法案には、1月11日に公表された金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」報告書を踏まえ、①いわゆるステーブルコイン（電子決済手段）に関する制度整備、②いわゆるマネーロンダリング対応の観点から、銀行等による取引モニタリング等の共同化に関する制度整備、③いわゆるプリペイドカードのうち、高額のチャージや移転が可能なもの（高額電子移転可能型前払式支払手段）に対する犯収法の適用、が盛り込まれている。
- 公布日から起算して1年以内の政令指定日からの施行が予定されている。

## 1. 資金決済法等改正法案の国会提出

2022年3月4日、「安定的かつ効率的な資金決済制度の構築を図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」（資金決済法等改正法案）<sup>1</sup>が第208回国会に提出された。

資金決済法等改正法案は、1月11日に公表された[金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」報告書](#)を踏まえたものであり、ポイントは次の通りである。

- ①いわゆるステーブルコイン（電子決済手段）に関する制度整備
- ②いわゆるマネーロンダリング及びテロ資金供与防止（AML/CFT）対応などの観点から、銀行等による取引モニタリング等の共同化に関する制度整備
- ③高額のチャージや移転が可能な前払式支払手段（高額電子移転可能型前払式支払手段）に対する「犯罪による収益の移転防止に関する法律」（犯収法）の適用

本稿では、その概要を紹介する。

<sup>1</sup> 提出時法案が、[金融庁のウェブサイト](#)に掲載されている。

## 2. 資金決済法等改正法案の概要

### (1) いわゆるステーブルコイン（電子決済手段）

#### 【ポイント】

- いわゆるステーブルコインのうちデジタルマネーに類似するものを「電子決済手段」と定義する。
- 電子決済手段の売買等、いわゆるウォレットの提供などを業として行うことを「電子決済手段等取引業」と定め、登録制とする（電子決済手段等取引業者）。
- 電子決済手段等取引業者に対して、利用者保護のための規制（情報の安全管理、利用者への情報提供、分別管理など）を課す。
- いわゆるステーブルコインのうち銀行等の預金のスキームを用いるものを仲介する業者を「電子決済等取扱業者」と定め、登録制とする。
- 電子決済等取扱業者に対して、顧客保護のための規制（顧客に対する説明、顧客情報の適切な取扱い・安全管理、誠実義務など）を課す。
- 電子決済手段等取引業者、電子決済等取扱業者を犯収法の適用対象とし、本人確認等を義務付ける。

#### (A) 背景

いわゆるステーブルコインとは、一般に、「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」<sup>2</sup>とされる。

2019年6月に公表されたFacebook社（当時）を中心としたリブラ構想を契機として、世界的に注目された。他方、利用者保護、AML/CFTへの対応など、課題も多く指摘された。そうした中、2020年9月には欧州委員会が、2021年11月には米国大統領金融市場作業部会が、それぞれステーブルコインに対する規制案を公表した<sup>3</sup>。加えて、2020年10月のG20財務大臣・中央銀行総裁会議でも取り上げられ、その声明文でも次のような見解が示された。

我々は、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。

（出所）財務省「20か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明（仮訳）（2020年10月14日）」p.4。

これらを背景として、今回の資金決済法等改正法案では、利用者保護を図りつつ、金融のデジ

<sup>2</sup> 「資金決済ワーキング・グループ」報告書 p.16。

<sup>3</sup> 欧州委員会の規制案については、[鈴木利光「暗号資産規制、EU法案」（2021年3月23日大和総研レポート）](#)を参照。

タル化やイノベーションの促進を進める観点から、ステーブルコインに関する制度を整備することとしている。

## (B) 電子決済手段とは

今回、資金決済法等改正法案が制度の整備を行うのは、ステーブルコインのうち「法定通貨の価額と連動した価格（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」<sup>4</sup>もの（デジタルマネー類似型）を対象としている。それ以外のステーブルコイン（例えば、アルゴリズムで価値の安定を試みるもの（暗号資産型））は、対象とはされておらず、暗号資産（資金決済法）や金融商品（金融商品取引法）として規律することが想定されている<sup>5</sup>。

資金決済法等改正法案は、対象となるデジタルマネー類似型のステーブルコインを「電子決済手段」と定めている。具体的には次のいずれかに該当するものと定義されている（資金決済法等改正法案による資金決済法2条5項）。

- ①物品等を購入し、若しくは借り受け、又は役務の提供を受ける場合に、これら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、不特定の者を相手方として購入及び売却を行うことができる財産的価値（電子機器その他の物に電子的方法により記録されている通貨建資産に限る（注1））であつ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（③を除く）
- ②不特定の者を相手方として①に掲げるものと相互に交換を行うことができる財産的価値であつて、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの（③を除く）
- ③特定信託受益権（注2）
- ④前記①～③に掲げるものに準ずるものとして内閣府令で定めるもの

（注1）次のものは対象外となる（流通性その他の事情を勘案して内閣府令で定めるものを除く）。

- ・有価証券
- ・電子記録債権
- ・前払式支払手段
- ・その他これらに類するものとして内閣府令で定めるもの

（注2）信託受益権スキームを活用したステーブルコインのこと。具体的には、金銭信託の受益権（電子情報処理組織を用いて移転することができる財産的価値（電子機器その他の物に電子的方法により記録されるものに限る。）に表示される場合に限る。）であつて、受託者が信託契約により受け入れた金銭の全額を預貯金により管理するものであることその他内閣府令で定める要件を満たすもの、と定められている。

①は、大雑把に言えば、モノやサービスの購入などに使用することができ（決済手段）、かつ、そのもの自体の売買も行うことができる（法定通貨との交換）、電子的に移転可能な電子情報としての財産的価値で通貨建資産に該当するものである。また、そうしたものと相互に交換できる電子的に移転可能な電子情報としての財産的価値についても、「電子決済手段」ということに

<sup>4</sup> 金融庁「説明資料 安定的かつ効率的な資金決済制度の構築を図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」(2022年3月) (以下、説明資料) p. 5。

<sup>5</sup> 金融庁「説明資料」 p. 5。

なる（上記②）。これら（①②）の定義は、資金決済法上の「暗号資産」と類似したものとなっている。「暗号資産」との違いは、「電子決済手段」は「通貨建資産」であるという点である。また、①②の発行者としては、銀行及び資金移動業者が想定される。

③の「特定信託受益権」は、信託受益権スキームを活用したステーブルコインを想定したものである。③の発行者としては、信託会社等が想定される。なお、特定信託受益権を発行する信託会社等（信託銀行等を除く）のうち政令で定めるもののことを「特定信託会社」と呼ぶ（資金決済法等改正法案による資金決済法2条27項）。

### (C) 発行者に対する主な規制

電子決済手段の発行者は、銀行、資金移動業者、（特定信託受益権につき）信託会社等が想定される。「発行者に係る規制の在り方は引き続き検討」<sup>6</sup>とされており、今後、政令・内閣府令などを通じて整備されるものと思われる。

なお、デジタルマネー型ステーブルコインとしては、電子決済手段のほかにも預金スキームを用いることも想定されるが、これは「預金」であることから、法律上、銀行等のみが発行できるものと考えられる。

### (D) 仲介者に対する主な規制

次の行為を業として行うことを「電子決済手段等取引業」という（資金決済法等改正法案による資金決済法2条10項）。

- ①電子決済手段の売買又は他の電子決済手段との交換
- ②前記①の行為の媒介、取次ぎ、代理
- ③他人のために電子決済手段の管理をすること（注1）
- ④資金移動業者の委託を受けて、その資金移動業者に代わって利用者（注2）との間で次に掲げる事項のいずれかを電子情報処理組織を使用する方法により行うことについて合意し、かつ、その合意に基づき為替取引に関する債務に係る債権の額を増加させ、又は減少させること
  - イ その契約に基づき資金を移動させ、その資金の額に相当する為替取引に関する債務に係る債権の額を減少させること
  - ロ 為替取引により受け取った資金の額に相当する為替取引に関する債務に係る債権の額を増加させること

（注1）その内容等を勘案し、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ものを除く。

（注2）その資金移動業者との間で為替取引を継続的に又は反復して行うことを内容とする契約を締結している者に限る。

<sup>6</sup> 金融庁「説明資料」p.5。

①②は、電子決済手段そのものの売買（法定通貨と交換）や電子決済手段同士の交換と、その媒介、取次ぎ、代理を想定したものである。

③は、いわゆるウォレットサービスなどを念頭においたものと思われる。

④は、アカウント間での送金を想定したものと思われる。

電子決済手段等取引業を、その電子決済手段の発行者である銀行、資金移動業者、信託会社等が行うことは、届出や所定の利用者保護、AML/CFT 対応を行うことで可能である（資金決済法等改正法案による資金決済法 62 条の 8、37 条の 2 など）。

他方、発行者以外の者が電子決済手段等取引業を営むためには、内閣総理大臣の登録を受けて、下記の規制に服する必要がある。

参入規制	登録制 一定の財産的基礎、業務を適正かつ確実に遂行できる体制整備など
情報規制	電子決済手段等取引業に係る情報の漏えい、滅失又は毀損の防止その他の情報安全管理措置を講じる
利用者保護規制	◇次を含む利用者保護等措置を講じる ・電子決済手段等取引業と銀行等、資金移動業者、特定信託会社が行う業務との誤認を防止するための説明 ・電子決済手段の内容、手数料その他の電子決済手段等取引業に係る契約の内容についての情報の提供 ◇金銭等の預託の禁止 ◇分別管理
発行者との契約締結義務	発行者等との間で、利用者に損害が生じた場合における賠償責任の分担に関する事項等を定めた契約を締結する
自主規制	認定資金決済事業者協会への加入、又は、同協会の規則等に準ずる内容の社内規則・その遵守体制の整備
AML/CFT	犯収法の適用対象とし、本人確認等を義務付ける

(注) 通貨の価格その他の指標に係る変動によりその価格が変動するおそれがある電子決済手段（内閣府令委任）に係る電子決済手段関連業務を行うことを内容とする契約（特定電子決済手段等取引契約）に係る電子決済手段関連業務を行う電子決済手段等取引業者については、広告規制、断定的判断の提供等の禁止、適合性の原則などの金融商品取引法の規制が準用される（資金決済法等改正法案による資金決済法 62 条の 17）

(出所) 資金決済法等改正法案を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

なお、預金スキームを用いたデジタルマネー型ステーブルコインについて、次の行為を営業として行うことは、上記の資金決済法上の「電子決済手段等取引業」とは別に銀行法上の「電子決済等取扱業」と位置付けられている（資金決済法等改正法案による銀行法 2 条 17 項 1 号）。

◇銀行の委託を受けて、その銀行に代わってその銀行に預金の口座を開設している預金者との間で次に掲げる事項のいずれかを電子情報処理組織を使用する方法により行うことについて合意をし、かつ、その合意に基づき預金契約に基づく債権（預金債権）の額を増加させ、又は減少させること。

イ 口座に係る資金を移動させ、その資金の額に相当する預金債権の額を減少させること。

ロ 為替取引により受け取った資金の額に相当する預金債権の額を増加させること。

電子決済等取扱業を営むためには、内閣総理大臣の登録を受け、顧客保護のための規制（説明義務、顧客情報の適正な取扱い・安全管理、誠実義務、金銭等の預託の禁止、委託銀行との間での顧客に損害が生じた場合における賠償責任の分担に関する事項等を定めた契約の締結、など）が課されるほか、犯収法も適用される（資金決済法等改正法案による銀行法 52 条の 60 の 3、52 条の 60 の 11～14、犯収法 2 条 2 項 31 号の 3）。

## (2) 銀行等による取引モニタリング等の共同化

### 【ポイント】

- 複数の銀行等の委託を受け、その行う為替取引に関し、マネーロンダリング防止などのために必要となる分析等（取引モニタリング、取引フィルタリング）を業として行う「為替取引分析業者」制度を整備する。
- 「為替取引分析業者」は許可制とし、当局による検査、監督の対象となる。
- 「為替取引分析業者」は、業務の性質上、多くの個人情報を取り扱うことが想定されることから、兼業規制（原則、為替取引分析業及び為替取引分析関連業務以外の業務は禁止）や情報管理規制（情報の適切な管理のために必要な措置、秘密保持義務など）が課される。

### (A) 背景

2021 年 8 月 30 日、FATF（金融活動作業部会）「第 4 次対日相互審査報告書」<sup>7</sup>が公表された。この中で次のような指摘が行われている<sup>8</sup>。

金融機関の複雑な構造を踏まえつつ、金融機関が、CDD 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である。その取引モニタリングは、金融機関の業務内容、特定されたリスク、並びに、顧客の取引パターン、及び、リスク特性に適合したものであり、また、適切な検知シナリオに基づく取引モニタリング・パラメータを有するものであるべきである。

これを受けて、同日、財務省がとりまとめた「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する行動計画」<sup>9</sup>の中でも、「取引時確認、顧客管理の強化および平準化の観点から、取引スクリーニング、取引モニタリングの共同システムの実用化」を、令和 6 年春を期限として実施する方針が示された。

<sup>7</sup> [金融庁ウェブサイト](#)に掲載されている。

<sup>8</sup> 「第 4 次対日相互審査報告書」第 5 章（I0.4 金融機関等における予防的措置）。脚注 7 の金融庁ウェブサイト掲載の「I0.4（金融機関等における予防的措置）仮訳」p. 6。

<sup>9</sup> [財務省ウェブサイト](#)に掲載されている。

全国銀行協会でも「AML/CFT 業務共同化に関するタスクフォース」の設置等の取組みが進められている<sup>10</sup>。

こうした背景を受けて、今回の資金決済法等改正法案では、AML/CFT 業務の共同化を実施する主体（共同機関＝為替取引分析業者）のための制度を整備することとしている。

## (B) 為替取引分析業とは

為替取引分析業とは、複数の金融機関等の委託を受けて、それらの金融機関等が行う為替取引等に関し、次の行為のいずれかを業として行うこと、と定められている。

- ①外国為替及び外国貿易法上の支払等（制裁対象者に対する支払等）に係る為替取引に該当するかどうかを分析し、その結果を当該金融機関等に通知すること
- ②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上の公告テロリスト等に係る為替取引に該当するかどうかを分析し、その結果を当該金融機関等に通知すること
- ③犯収法上の疑わしい取引の届出等の判断を行うに際し必要となる分析を行い、その結果を当該金融機関等に通知すること

このうち①②（制裁対象に該当するか否かを分析）が「取引フィルタリング」、③（取引に疑わしい点があるかどうかを分析）が「取引モニタリング」に該当するものと考えられる<sup>11</sup>。

## (C) 主な規制

為替取引分析業者に対する主な規制を整理すると次のようになる。

参入規制	許可制 (審査基準) ・ 定款・業務方法書（法令適合、業務遂行体制など） ・ 財産的基礎、収支の見込み ・ 人的構成、社会的信用 ・ 組織形態（株式会社等） など
兼業規制	原則、為替取引分析業及び為替取引分析関連業務以外の業務を行うことができない（他業は、主務大臣の承認などが要件）
情報管理規制	情報の適切な管理のために必要な措置 秘密保持義務 (情報の) 目的外利用の禁止 など

(出所) 資金決済法等改正法案を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

<sup>10</sup> 一般社団法人全国銀行協会「全銀協における AML/CFT 高度化に向けた取組み」（令和 3 年 10 月 13 日開催金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」（第 1 回資料））。

<sup>11</sup> 「資金決済ワーキング・グループ」報告書 p. 4。

### (3) 高額のチャージや移転が可能な前払式支払手段

#### 【ポイント】

- 前払式支払手段であって未使用残高がアカウントに記録され、電子的に移動可能なものうち、高額のチャージや移転が可能なものを「高額電子移転可能型前払式支払手段」と定義する。
- 「高額電子移転可能型前払式支払手段」の発行者に対して、資金決済法に基づく業務実施計画の届出を求める。
- 「高額電子移転可能型前払式支払手段」の発行者を、犯収法の適用対象とし、本人確認等を義務付ける。

#### (A) 背景

前払式支払手段（いわゆるプリペイドカードなど）は、原則、利用者に対する（入金額の）払戻しが禁止されている（資金決済法 20 条 5 項）。そのため、AML/CFT に関するリスクが相対的に低いとして、これまで犯収法に基づく本人確認義務や疑わしい取引の届出義務が課されてこなかった<sup>12</sup>。

近年のサービスの多様化を受けて行われた 2020 年の法改正（「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律」）においても、送金サービスと類似した一定の前払式支払手段の発行者に対して「業務の健全かつ適切な運営を確保するために必要な措置」を講じる義務が定められたものの（資金決済法 13 条）、犯収法の適用は見送られた。

しかし、マネーロンダリングの手口が巧妙化する中、2020 年 11 月の国家公安委員会「犯罪収益移転危険度調査書」による指摘や、反社会勢力による悪用の危険性、AML/CFT を巡る国際的な議論などを踏まえれば、従前の払戻しが禁止されているため、リスクが相対的に低い、という説明は「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」<sup>13</sup>。

こうした背景を受けて、今回の資金決済法等改正法案では、リスクベース・アプローチの下、（マネーロンダリングのリスクの高い）高額のチャージや移転が可能なものについて犯収法を適用することとしている。

<sup>12</sup> 「資金決済ワーキング・グループ」報告書 p. 36 など。

<sup>13</sup> 「資金決済ワーキング・グループ」報告書 p. 42。

## (B) 高額電子移転可能型前払式支払手段とは

高額電子移転可能型前払式支払手段は次の要件をいずれも満たすものが該当する。

- 第三者型前払式支払手段（注1）である
- 未使用残高が前払式支払手段記録口座（注2）に記録される
- 電子情報処理組織を用いて移転をすることができる（注3）
- 次のいずれかが高額（注4）であることその他利用者保護に欠け、又は前払式支払手段の発行業務の健全かつ適切な運営に支障を及ぼすおそれがあるもの（内閣府令委任）
  - (a) 移転が可能な1件当たりの未使用残高の額
  - (b) 移転が可能な一定の期間内の未使用残高の総額

（注1）発行者以外の加盟店でも利用が可能な前払式支払手段のこと

（注2）いわゆるアカウントが念頭にある

（注3）次の3つの類型が掲げられている（「資金決済ワーキング・グループ」報告書 pp. 37-38）

- ①発行者が管理する仕組みの中でアカウント間での残高譲渡が可能なもの（残高譲渡型）
- ②メール等で通知可能な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（番号通知型（狭義））
- ③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）に準ずるもの）

（注4）内閣府令を待つ必要があるが、現時点では(a)につき10万円超、(b)につき1カ月当たり30万円超が想定されている（金融庁「説明資料」（2022年3月）p.16）

## (C) 主な規制

高額電子移転可能型前払式支払手段の発行者に対しては、次の規制が課される。

- 業務実施計画（注）の届出
- 犯収法に基づく本人確認等

（注）次の内容の記載が求められる。

- ①（高額電子移転可能型前払式支払手段のアカウント残高の上限額を定める場合）上限額
- ②高額電子移転可能型前払式支払手段の発行の業務を行うために使用する電子情報処理組織の管理の方法
- ③高額電子移転可能型前払式支払手段の利用者保護、発行業務の健全かつ適切な運営確保のため必要な事項（内閣府令委任）

## 3. 施行日

資金決済法等改正法案は、公布日から起算して1年以内の政令指定日からの施行が予定されている。