

仮想通貨交換業をめぐる現状と課題

弁護士 高橋 瑛輝



弁護士
高橋 瑛輝
(たかはし・えいき)

〈出身大学〉
京都大学法学部
京都大学法科大学院

〈経歴〉
2011年12月
最高裁判所司法研修所修了
(新64期)
大阪弁護士会登録
弁護士法人中央総合法律事務所入所

2016年1月
金融庁監督局総務課 課長補佐(法務担当)
国際監督室、法令等遵守調査室、政策課を併任
2018年2月
監督局総務課仮想通貨モニタリングチーム モニタリング管理官
検査局総務課 金融証券検査官
2018年5月
弁護士法人中央総合法律事務所に復帰

〈取扱業務〉
民事法務、商事法務、
金融法務、会社法務、
家事相続法務、知的財産権

1 はじめに

仮想通貨といえば、「億り人」という言葉が有名になったほどの相場の高騰や、ICO (Initial Coin Offering) と呼ばれる新たな資金調達手段の登場、それによる短期間で巨額の資金調達といった“景気の良い”話がある一方で、巨額の流出事件の発生、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に関する懸念などの暗い話もあるほか、育成と規制のバランスをとりながら舵取りを迫られる金融庁の行政対応など、話題となる要素に事欠かない。

このように仮想通貨への注目度が上がり続ける中で、仮想通貨交換業者の監督官庁である金融庁において、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策 (AML/CFT: Anti-Money Laundering / Combating the Financing of Terrorism) に係る業務に当たり、任期中から仮想通貨モニタリングチームのモニタリング管理官、さらに金融証券検査官という立場で仮想通貨交換業者に対する立入検査等にも従事した経験を踏まえ、本稿では、行政的な視点になるかもしれないが、仮想通貨交換業をめぐる現状と課題について考えてみたい。

2 これまでの経緯

仮想通貨が社会の耳目を集めた最初の事件は、言うまでもなく2014年のマウントゴックス社の破綻であろう。その頃、仮想通貨は、その取引所(交換業者)も含め、どうもよく分からない怪しい存在という見方が強かったように思われる。また、2015年6月8日のG7エルマウ・サミット首脳宣言では、テロ資金供与対策の文脈で「我々は、仮想通貨及びその他の新たな支払い手段の適切な規制を含め、全ての金融の流れの透明性拡大を確保するために更なる行動をとる。我々は、金融活動作業部会 (FATF¹) により行われている活動の重要性を再確認し、この活動に積極的に協力することにコミットする。」とされ、同月26日にFATFが公表した仮想通貨に関するガイダンスでは「各国は、仮想通貨と法定通貨を交換する交換所に対し、登録・免許制を課すとともに、顧客の本人確認や疑わしい取引の届出、記録保存の

義務等のマネロン・テロ資金供与規制を課すべきである。」とされた。

こうした流れの中、わが国では2016年に資金決済法及び犯罪収益移転防止法が改正され、世界に先駆けて仮想通貨交換業者の登録制を導入するとともに、取引時確認等の義務を課すなどのAML/CFT上の手当てもなされた。このような仮想通貨交換業に対する規制の枠組みは、わが国において、仮想通貨や交換業者に対する一定の信頼感を醸成したものと考えられる。また、その後の需要増と価格上昇、交換業者による大々的な広告とも相まって、市場は急速に拡大した²。しかし、残念ながら、本年1月26日、被害額約580億円相当、被害者約26万人に及ぶ仮想通貨NEMの流出事件が起きてしまった。

金融庁においては、この事件で不正アクセスを受けたコインチェック社に対して同日に報告徴求命令、翌営業日である同月29日には業務改善命令を発出、その週のうちの2月2日に立入検査に着手したが、そのような迅速な対応から、事態がどれだけ重く見られていたかが分かる。同社は、改正法施行前から仮想通貨交換業を営んでいたため、登録審査期間中は未登録でも営業が認められる「みなし業者」であったが、これを機に、全みなし業者及び一部の登録業者に対する立入検査が順次実施された。その結果、本年4月25日までに、コインチェック社を除くみなし業者のうち9社に対して業務改善命令又は業務停止命令が発出され、それらの処分を受けた2社を含む7社が自主的に登録申請を取り下げに至り、1社に対しては登録拒否処分がなされた。また、登録業者に対しても業務改善命令が発出され、今後も、登録業者への立入検査が順次行われていくものとみられる。今後、金融庁が登録申請業者に対する審査基準を厳格化すると報道もあり⁴、こうした金融庁の対応は、育成から規制強化に方向転換したものと受け止められている。

3 今後の課題

もとより、野放図な拡大、形だけの規制では意味がなく、将来性も伴わないことは明らかである

から、必要な規制を的確に執行することで実質面において業務の適切性を確保することが肝要である。そうした規制を通じて業界全体を健全で将来性あるものにしていくことこそ育成の姿ともいえる。その意味では、規制は、育成と相反するようになって、実際には育成の過程で少なからず必要になる手段といえる。また、実態に即した迅速かつ柔軟な規制の制定改廃のためには、法律や当局のみならず、資金決済法87条に基づく認定を受けたいわゆる自主規制団体による規制も重要な役割を果たすこととなる。

これまでの経緯を踏まえれば、今後は、利用者の資産を預かり管理する以上、より一層、サイバーセキュリティや分別管理といった利用者資産の保護、保全を図る態勢は確実に構築しなければならないが、もうひとつ、厳しい目が向けられるのがAML/CFTであろう。前述のとおり、国際的にも、仮想通貨に関するAML/CFT上の懸念は以前から示されてきたところであるが、最近では、G20において、仮想通貨を「暗号資産」とした上で、マネー・ロンダリング及びテロ資金供与の問題を挙げ、「暗号資産に適用される形でのFATF基準の実施にコミットし、FATFによるこれらの基準の見直しに期待し、FATFに対し世界的な実施の推進を要請する。」とされている⁵。また、FATFが前記のガイダンスを各国に対する拘束力を有するFATF基準に格上げするとの報道もある⁶。

わが国に関しては、世界に先駆けて登録制を導入したといっても、問われるのは実質面であり、来年に実施される予定のFATFによる対日審査でも、法令等の整備状況に加え、その実効性が重要な評価ポイントとなる。登録申請を取り下げた先を除くみなし業者に対する行政処分の中では、全てにおいてAML/CFT態勢の不備が挙げられているほか、仮想通貨を利用した巨額のマネー・ロンダリングの実態が大きく報じられるなど⁷、仮想通貨交換業者における実効的なAML/CFT態勢の構築は喫緊の課題といえる。

一方で、仮想通貨交換業者に限らないが、AML/CFT態勢の構築は容易ではない。というのも、AML/CFTは、もはや犯罪収益移転防止法その他関連法令で一律に定められた事項を遵守していれば足りるという分野ではなくなっており、金融庁が本年2月に確定、適用を開始した「マネー・ロ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」(以下「ガイドライン」という。)にもあるとおり、いわゆる「リスクベース・アプローチ」が求められるからである。特に、ガイドラインでは、リスクの特定・評価・低減、それを支える管理態勢とその見直し、職員の教育研修などについて、「対応が求められる事項」が列挙されているものの、その性質上、具体的な実施事項は事業者側で考えるほかないと

いう側面があり、一律の「正解」が示されているものではない。「ここまでやれば大丈夫」という「セーフハーバー」がないどころか、むしろ、リスクの所在や内容は常に変化するとされる以上、「どこまでやってもゴールがない」とすらいえるのである。

ここで、「金融庁が具体的に示してくれないから、何をしたらいいのか分からない。」という声もあるが、ガイドライン上で示されている「対応が求められる事項」は、評価的な要素を含むものである以上、自社における個別具体的な対応や態勢を積み上げたときに、それらが「対応が求められる事項」を充足していると客観性・合理性をもって評価できるかどうかが重要になってくると考えられる。個別具体的な対応のあり方を検討するにあたっては、少なくとも、経営陣が主体的に関与する中で、全社的な(組織横断的な)情報集約、検討態勢を整えながら進めることが肝要であり(そうしたプロセスが合理性を支える側面を有する)、自社における個別事情を踏まえてリスクを的確に把握、評価したうえで、それに見合った低減措置を実施し、さらにPDCAサイクルの中で絶えず見直していくこととなる。そうした作業を重ねることで、当局が示した「正解」を追うのではなく、事業者自らが考える形での対応が進展していくことが期待されているのであって、ここで手を抜くと、最終的にはかえってコストの増大を生む可能性があることにも留意が必要である。

4 さいごに

現状、仮想通貨交換業をとりまく状況は厳しいものがあるが、仮想通貨の未来を信じるならば、今がまさに正念場といえ、個々の事業者のみならず、自主規制団体に関する動向を含め業界全体での取組みのあり方についても、引き続き注目される。

1 Financial Action Task Forceの略で、AML/CFT、大量破壊兵器の拡散に係る資金供与等への対策に関する国際協力を推進することを目的とした政府間会合。各国が遵守すべき規準の策定や、その履行状況の審査等を行っている。

2 もちろん市場の拡大は世界全体として起きていることであるが、代表的な仮想通貨であるビットコインについては、日本円による取引が全体の約53.8%(2018年4月12日時点)とのデータがある(2018年4月27日金融庁「仮想通貨交換業者に対するこれまでの対応等」)。

3 なお、当初みなし業者は16社と見られていたが、そのうち1社は、実際には仮想通貨交換業を営んでいなかったことが判明したことから、純然たる新規登録申請業者として扱われることとなった。

4 5/6日本経済新聞朝刊5面。

5 財務省ウェブページ内「20か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明(仮訳)(2018年3月19-20日 於:アルゼンチン・ブエノスアイレス)」

(https://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g20/180320.htm)。

6 <https://jp.reuters.com/article/cryptocurrency-fatf-idJPKBN1J80J07> 5/14毎日新聞朝刊1面及び3面。