**C B D C（中央銀行デジタル通貨）に関する
関係府省庁・日本銀行連絡会議**

中間整理

令和6年4月17日

1. はじめに

(1) 背景

近年、情報通信技術の進展や、新型コロナウイルス感染症に伴う人々の行動変化等に伴い、経済・社会のデジタル化が急速に進展している。商品やサービスの売買をはじめとした経済取引に伴って行われる決済も、この例外ではなく、現金（紙幣・貨幣）の利用に代わって、クレジットカードやスマートフォンアプリ等を用いたキャッシュレス決済サービスの利用が広がっている。

キャッシュレス決済サービスの提供主体の多様化も進んでおり、これまで伝統的に決済サービスを提供してきた銀行やクレジットカード会社といった金融業を営む民間事業者だけではなく、情報技術を活用して革新的な金融サービスを提供するフィンテック企業や情報通信・交通・流通といった他の業種を営む多種多様な民間事業者が決済サービス分野に進出してきている。この背景の一つには、データが新たな価値を生み出すものとして認識され、経済取引と表裏一体である決済に関するデータを利活用することの重要性が増していることがあると考えられる。

こうした流れの中で、利用者は決済手段の多様化や利便性の向上といった恩恵を受けている一方、決済サービス間における連携の不足や潜在的な寡占化の懸念のほか、セキュリティ対策やプライバシー保護上の課題について指摘もある。

このように経済・社会のデジタル化とキャッシュレス決済の普及が進む中で、2019年にいわゆる「グローバル・ステーブルコイン構想」が示されたこと等を契機として、諸外国においてCBDC（中央銀行デジタル通貨：Central Bank Digital Currency）の検討が本格化している。

CBDCは、中央銀行の負債としてそれぞれの国の法定通貨建てで発行される新たな形態の電子的な中央銀行マネーであり、個人や一般企業を含む幅広い主体の利用を想定した「一般利用型」の調査研究・検討が多くの国で進められており¹、バハマなど一部の国・地域において導入されている。

¹ CBDCには、「一般利用型」のほか、金融機関間での大口の決済に利用するなど一部の主体のみに提供される「ホールセール型」もあるが、本中間整理においては、特段の断りがない限り、「一般利用型」を単に「CBDC」とする。

また、G7（7か国財務大臣・中央銀行総裁会議）は2021年に「リテールCBDCに関する公共政策上の原則」を公表し、通貨・金融システムの安定など13の基本原則を示している。一方、主要国・地域は、これまで明確な発行判断を行っていないものの、それぞれが調査研究・検討を進めているところである。

我が国においても、日本銀行が2020年10月に「中央銀行デジタル通貨に関する日本銀行の取り組み方針」を公表し、2021年4月以降、概念実証・パイロット実験を通じて技術面における実証に取り組んでいる。

また、「経済財政運営と改革の基本方針2021」（2021年6月18日 閣議決定）において、「CBDCについて、政府・日銀は、（中略）制度設計の大枠を整理」することとされたことを踏まえ、通貨制度を所管する財務省において、CBDCに関する有識者会議（以下、「有識者会議」）が2023年4月に立ち上げられた。その後、「経済財政運営と改革の基本方針2023」（2023年6月16日 閣議決定）において、「政府・日本銀行は、年内目途の有識者の議論の取りまとめ等を踏まえ、諸外国の動向を見つつ、制度設計の大枠を整理」することとされており、CBDCに関する関係府省庁・日本銀行連絡会議（以下、「連絡会議」）が2024年1月に設置された。

本中間整理は、我が国においてCBDCを導入することを予断するものではないが、仮に導入する場合に考えられる制度設計上の主要論点に関する基本的な考え方や選択肢等を明らかにする観点から、2023年12月の有識者会議の取りまとめを踏まえた上で、本連絡会議におけるこれまでの議論を整理したものである。

（2）本連絡会議で検討するCBDC

本連絡会議で検討する我が国のCBDCは、電子マネーやQRコード決済といった民間デジタル決済手段と同様、例えばスマートフォンアプリや物理カードを用いることにより決済を行うことが想定されているデジタル通貨である。一万円券（お札）や500円貨（硬貨）といった現金と同様、例えば店舗における日々の買い物など、日常取引に幅広く使うことができる。通常、現金による決済が難しいオンラインショッピング等でも、決済手段として機能することが想定されている。

民間デジタル決済手段とCBDCの違いについて見ると、民間デジタル決済手段は、店舗によって利用可能な決済手段が異なる場合や、異なる決済手段間での送金ができない場合もあり得る一方、CBDCは、誰でも、いつでも、どこでも使うことができる決済手段として制度化される点が大きく異なる。

もう一つの大きな違いは、CBDCが、中央銀行である日本銀行の負債として発行され、流通する点である。このため、現金と同様、利用者にとっては信用リスクなく安全に利用できるとともに、基本的に即時に決済が完了し安心して受け取ることができる²。

2. 現状認識

(1) 我が国の現金・その他の決済手段を巡る状況

我が国の通貨³は、「貨幣」及び「日本銀行券（紙幣）」によって構成されている（以下、貨幣と紙幣のことを単に「現金」とする）。

現金は、日本銀行が銀行に対して払い出すこと（発行⁴）により流通が開始し、日本銀行が銀行から受け入れること（還収）により流通が終了するものであり、銀行が仲立ちするという観点で、「二層構造」をとっている。

我が国における現金の流通高は、全体として増加傾向にあったところ、2023年度末時点で約126兆円となっている。保有部門別で見れば、家計における現金の保有が増加傾向にあった。また、流通高の大宗を占める紙幣は、全体として増加傾向にあった中、特に一万円券の増加が顕著となっていた。一方、貨幣については、その流通高は近年増加傾向にあったものの、足元では減少している。

個人が利用する決済手段について見れば、現金の使用率は、支払額が高額であるほど低く、近年は支払額の多寡にかかわらず、全体として低下傾向にある。一方、キャッシュレス決済手段としては、電子マネーやコード決済の使用率は、現金と同様、支払額が高額であるほど低いが、クレジットカード

² 例えば、個人が店舗に対して民間決済手段を用いて支払を行う場合、支払の時点よりも後に、当該店舗は当該民間決済手段を提供する事業者から銀行振込等の形で受け取ることが多いが、CBDCの場合は、基本的に支払の時点において受け取ることになると想定される。

³ 通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律（通貨法）第二条第三項により規定する通貨を指す。

⁴ 貨幣の場合、政府が日本銀行に交付することにより発行となる。

の使用率は、支払額が高額であるほど高い傾向にある。

個人のキャッシュレス決済比率は、「2025年までに4割程度」といった政府目標に対して、2023年実績で39.3%となっているが、キャッシュレス決済の定義として口座振替等も勘案した場合には、5割から7割程度まで達しているとの試算もある。我が国においてキャッシュレス決済は相当程度浸透しており、少子高齢化で労働力人口が減少する中で、民間企業の生産性向上にもつながっていると考えられる。一方、既存のキャッシュレス決済においては、加盟店手数料といった店舗の負担や利用者の使い過ぎへの不安、決済手段間の相互運用性、セキュリティ対策などの課題が指摘されていることにも、あわせて留意が必要である。

諸外国との比較で見れば、我が国における現金の流通高は、対名目GDP比で見て、欧州・米国と同様に増加傾向にあったが、その水準は相対的に高い。また、現金へのアクセスについても、ATM・銀行支店の数において、他の先進国と遜色ない水準にある。同時に、銀行口座については、国内居住者の99%超がいずれかの金融機関に預貯金口座を保有しているものとされる⁵。

(2) 諸外国の主な状況

CBDCについて、主要国・地域は、これまで明確な発行判断を行っていないものの、それぞれが調査研究・検討を進めている状況にある⁶。欧州においては、ECB（欧州中央銀行）が2021年10月よりデジタルユーロの調査フェーズを開始し、2023年10月まで2年間の調査を行った。その上で、2023年11月より準備フェーズを開始し、更なる実証実験やルールブックの策定など行うこととしている。なお、欧州委員会は、2023年6月にデジタルユーロに関する規則案を公表している。

米国においては、FRB（連邦準備制度理事会）が2022年1月にディ

⁵ 一般社団法人全国銀行協会よりよい銀行づくりのためのアンケート報告書（2021年度）。

⁶ 本中間整理において、主要国・地域の考え方として参照しているものは主に以下のとおり。

欧州：ECB調査フェーズ進捗報告（1次～4次）“Progress on the investigation phase of a digital euro”（2022年9月、2022年12月、2023年4月、2023年7月）

ECB調査フェーズ報告書“A stocktake on the digital euro”（2023年10月）

米国：FRBディスカッションペーパー“Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation”（2022年1月）及び米国財務省「通貨と決済の未来」報告書“Future of Money and Payments”（2022年9月）

英国：英国財務省／イングランド銀行市中協議“The digital pound: a new form of money for households and businesses?”（2023年2月）

スカッションペーパーを公表し、CBDCの利用と機能、潜在的な便益とリスク等について分析を行っている。また、米国財務省は2022年9月に「通貨と決済の未来」に関する報告書を公表し、CBDCについて、FRBの調査・研究の継続を奨励するとともに、米国財務省が主導する関係省庁ワーキンググループの設置を提言しているところである。

英国においては、2023年2月に英国財務省・イングランド銀行が共同して市中協議文書を公表し、今後数年間にわたる設計フェーズに移るとともに、2024年1月にデジタルポンドの設計方針や今後の進め方に関する報告書を公表したところである。

主要国・地域におけるCBDCの目的・意義は区々ではあるが、デジタル時代における中央銀行マネーへのアクセスを確保することを通じて、通貨主権と通貨・金融の安定性の確保や国内決済の強靱化・効率化、クロスボーダー決済の改善、金融包摂⁷を目指す点で概ね共通している。また、その利用イメージとしては、既存のキャッシュレス決済の利用と同様、スマートフォンアプリないし物理カードを用いて、個人間での送金や個人の企業に対する支払が想定されているほか、政府・個人間における支払も想定される。

なお、中国においては、中国人民銀行が2019年よりパイロット実験を開始し、その対象範囲を順次拡大しつつ、2022年末時点においては17省26地域で実施しているが、その流通残高は約136億元（2022年末時点。現金流通残高全体の約0.13%）とされているところである。

また、バハマなどの一部の国・地域⁸においてCBDCが導入されているが、CBDCの流通残高は現金流通残高に比べて低い水準にとどまっている。更に、我が国と経済的関係の深いアジア諸国に目を向けると、例えば、韓国やタイ、インドなどにおいて、CBDCに関する実証実験など調査研究・検討が進められているところである。

BIS（国際決済銀行）の報告書⁹によれば、2022年時点の調査に回答

⁷ 欧州においては、「デジタル金融包摂」（金融サービスへのアクセスを有しない方々だけではなく、金融サービスのデジタル化により悪影響を受ける方々にも、金融サービスを適切に提供していくこと）の考え方が示されている。

⁸ バハマのほか、東カリブ通貨同盟、ジャマイカ、ナイジェリア。

⁹ BISサーベイ報告書“Making headway - Results of the 2022 BIS survey on central bank digital currencies and crypto”（2023年7月）

した86行の中央銀行のうち約9割がCBDCに関する調査等を実施しており、主な検討動機として、新興国・途上国を中心に金融包摂や国内決済の効率化が挙げられているところである。

(3) 日本銀行における取組状況

日本銀行は、2020年10月に「中央銀行デジタル通貨に関する日本銀行の取り組み方針」を公表し、「現時点でCBDCを発行する計画はないが、しっかり準備しておくことが重要である」という考え方の下、実証実験等の検討を進めていく方針を示した。

日本銀行は、こうした方針の下、2021年4月より2022年3月まで、概念実証フェーズ1として、体系的な実験環境においてCBDCの基本機能に関する検証を行うとともに、2022年4月より2023年3月まで、概念実証フェーズ2として、フェーズ1で構築した実験環境に周辺機能（保有額制限、送金指図の予約等）を付加した形での検証も行ったところである。また、2021年3月に「中央銀行デジタル通貨に関する連絡協議会」を設置し、実証実験の進捗状況等について民間事業者や政府と情報共有を図るとともに、2022年5月には、同連絡協議会としての「中間整理」を公表し、実証実験の進捗状況等の説明のほか、議論の内容について整理を行っているところである。

日本銀行が行った概念実証フェーズ1においては、①中央銀行のみが台帳を管理するのか、中央銀行と仲介機関が分担して台帳を管理するのか、②技術面のデータモデルとして口座の残高によって管理するのか、金銭データによって管理するのか、という2つの切り口から3つの台帳設計のパターンを構築し、検証が行われた。これに続くフェーズ2においては、付加機能を付けた検証を行ったが、どのパターンも大きな性能劣化は確認されなかった。

更に、2023年4月からは、これまでの概念実証では検証しきれなかった技術的な実現可能性の検証と、民間事業者の技術や知見の活用を行うため、パイロット実験を開始した（なお、店舗や消費者が関与する実取引を行うことは現時点では想定されていない）。このパイロット実験においては、「CBDCフォーラム」を設置し、リテール決済に関わる民間事業者の参加を得ながら、幅広いテーマを議論・検討することとしている。また、エンドツーエンドでの処理フローの確認等のため、日本銀行が実験用システムを構築し、性能試験等を行うこととしている。

3. 制度設計の大枠の整理に向けた考え方

国民生活や経済取引のあり方は国・地域毎に多種多様であるとともに、金融サービスへのアクセスやキャッシュレス決済の普及状況をはじめとした決済を取り巻く環境・課題も国・地域毎に多種多様である。こうしたことを背景として、CBDCの目的・意義、そして検討動機も、国・地域毎に異なる。

このため、我が国において、CBDCの制度設計の大枠を整理していくに当たっては、主要国・地域における調査研究・検討の動向を参考としつつも、我が国が置かれている経済・社会情勢や我が国の決済を取り巻く環境・課題を踏まえた上で、我が国の実情や利用者のニーズに合ったものとなるよう、多角的に検討を行っていくことが重要である。その際、CBDCの制度設計上の課題が既存の民間デジタル決済手段と共通する課題であるのかも整理しつつ、既存のキャッシュレス決済に与えるメリット・デメリットを含め幅広く検討を進めていくことが望ましい。

あわせて、G7の「リテールCBDCに関する公共政策上の原則」やIMF（国際通貨基金）のCBDCハンドブックなどの国際的なスタンダードの整備・普及に向けて我が国として議論を主導するなど積極的に貢献することが重要である。また、我が国のCBDCも、こうした国際的なスタンダードと整合的な制度設計としていくことが重要である。

また、制度設計上の主要論点に関する基本的な考え方や方向性は、CBDCの目的・意義に沿って決まっていくものであることから、我が国においてCBDCを導入する目的・意義を引き続き整理し、CBDCの導入によってどのような社会課題の解決が図られるのかなど、国民にわかりやすく具体的に説明を行っていく必要がある。

我が国におけるCBDCは、経済・社会のデジタル化とキャッシュレス決済の普及が進む中、デジタル経済にふさわしい通貨として、誰でも、いつでも、どこでも、安全・確実に利用できる、利便性の高いデジタル決済手段にしていくことが重要である。

このため、（１）利用者の多様なニーズを踏まえつつ、CBDCを利便性の高い決済手段として提供していくために、日本銀行と仲介機関の役割分担をどう考えるか、（２）我が国では既に各種の決済手段が提供されている中で、決済システム全体としての安定性・効率性の確保を図っていくために、

どのようにCBDCと各種の決済手段との共存・役割分担を行うのか、(3)いかに決済手段として常時機能させるとともに、プライバシーに対する国民の懸念に答えていくのか、(4)現行の法制度にも幅広く影響することが想定される中、法令面の対応をどうするか、といったことが課題となる。

こうした観点から、有識者会議の取りまとめを踏まえ、本節においては、制度設計の大枠の整理に向けて、

- (1) 日本銀行と仲介機関の役割分担（垂直的共存）
- (2) CBDCと他の決済手段の役割分担（水平的共存）
- (3) セキュリティの確保と利用者情報の取扱い
- (4) 法令面の対応
- (5) その他

に関する基本的な考え方や考えられる選択肢等について、現時点における考え方を示していく。なお、諸外国における検討状況や、我が国における経済・社会情勢や決済を取り巻く環境・課題の変化、我が国におけるCBDCの導入の目的・意義の考え方の整理、今後の技術面における進展等を踏まえて、更なる具体化や必要な見直しを要するものであることに留意されたい。

(1) 日本銀行と仲介機関の役割分担（垂直的共存）

現在、現金の流通に関して、日本銀行は利用者と直接取引をすることなく、民間金融機関を通じて行っている。CBDCについても、現金と同様に、日本銀行が利用者の多様なニーズに直接対応することは現実的ではないと考えられることを踏まえれば、民間部門である仲介機関が日本銀行と利用者の上に立つてCBDCの授受を仲立ちするという「二層構造」（間接型の発行形態）とすることが適当であると考えられる。

また、仲介機関がCBDCの流通に関与することを通じて、日本銀行が取り扱う利用者情報・取引情報を必要最小限とすることができる¹⁰とともに、仲介機関が利用者情報・取引情報を適切に利活用することを通じて、利用者の利便性の向上と仲介機関の収益機会の確保を図ることができる。こうした観点からも「二層構造」が望ましいと考えられる。

この場合、現段階で想定されるCBDCの発行・流通の基本的な流れのイメージは、次のとおりである。まず、利用者は、CBDCの利用に当たり、

¹⁰ 利用者情報・取引情報の取扱いについては、3.(3)②を参照。

仲介機関との間で取引の開始に必要な手続きを行う。次に、利用者は、仲介機関に依頼することで、現金又は仲介機関に対する預金等と引換えに、CBDCの払出を受ける。この際、日本銀行は、仲介機関の依頼に応じ、当該仲介機関の日本銀行当座預金を減額する一方で、同額のCBDCを発行する。その上で、利用者は仲介機関を通じて決済指図を行い、CBDCの移転が行われることになる。

①日本銀行の役割

日本銀行は、CBDCを自らの負債として一元的に発行することから、その記録・確認を正確に行うための仕組み（台帳等）の管理を行うことが適当である。また、日本銀行の役割としては、こうした仕組みの管理に留まらず、民間事業者のイノベーションを促進することを通じて、民間決済サービスの高度化を図るといった「触媒」としての役割を果たすことも求められうる。

日本銀行がこうした役割を果たしていくに当たって、どのような技術を活用していくかが重要な論点の一つとなる。この点、特定の技術の利用を前提とした検討を進めるのではなく、「求められる機能の実現のためには、どのような技術を採用すべきか」「技術的な制約要因も踏まえた上で、どのような機能を実現していくべきか」といった観点から検討を進めていくべきと考えられる。また、決済関連分野における技術革新のスピードは目覚ましく、主要国・地域においても特定の技術の利用を前提とした調査研究・検討はされていない。こうしたことを踏まえれば、具体的な台帳設計を含む技術面のあり方については、日本銀行における概念実証・パイロット実験の結果や今後の技術面における進展等を踏まえつつ、トークン型や分散型台帳技術といった技術を活用するかも含め、引き続き検討を進めることが適当である。

その上で、CBDCの発行・流通・還収のために最低限必要となる基礎的な機能に関わる部分は、安全性や信頼性を確保する観点から堅牢性・正確性を持った設計とするとともに、それ以外の部分は、今後の技術面における進展等にも対応できるように、アジャイルでより柔軟性を持った設計とする方向で進めていくことが重要であると考えられる。

②仲介機関の役割

仲介機関は、「二層構造」の下で、日本銀行と利用者の上に立って、CBDCの発行・流通・還収に関する業務を行うことになる。具体的には、仲介機関は、利用者に基礎的な決済手段を提供する観点から、日本銀行との間に

においては、C B D Cの発行・還収に関する業務を担うとともに、利用者との間においては、例えば取引の開廃手続・顧客管理やインターフェース¹¹の提供、利用者からの払出・移転・受入依頼への対応といった流通に関する業務（以下、「コアサービス」とする。）を担うことが想定される。

仲介機関となりうる民間事業者は、その業態や規模が多種多様であり、すべての仲介機関が同じ業務と責任を担うことは必ずしも現実的ではないことから、それぞれの経営実態やその意思・能力に応じて業務を行うことができるよう、柔軟で幅広い選択肢が認められることが望ましいと考えられる。こうした観点からは、すべての仲介機関が仲介業務のすべてを担う必要があるとは限らず、例えば、「コアサービス」のみに限定するなど、一部の仲介機関は仲介業務の一部のみを担うことも想定する必要があると考えられる。

また、誰でも、いつでも、どこでも、安全・確実にC B D Cを利用できるようにするだけでなく、他の決済サービスと遜色のない利便性の提供やC B D Cならではの利便性の向上の追求も必要であると考えられる。このため、仲介機関が、例えば、家計簿サービスや条件付き決済サービスのように、C B D Cの利便性を向上させる「追加サービス」¹²を担うことも考えられる。ただし、「追加サービス」は仲介機関に固有の業務とは言えず、民間の創意工夫を促す観点から、公正な競争条件を確保しつつ、現在決済サービスを提供している民間事業者だけでなく、その他の民間事業者も参入できる方向で検討することが適当である。

③仲介機関の範囲と規制のあり方

仲介機関の範囲は、今後、「コアサービス」と「追加サービス」の定義とその境界を明らかにしていくとともに、仲介機関に求められる業務内容を整理していく中で、コスト負担のあり方¹³も踏まえつつ、検討を進めていくことが適当である。その際、現在決済サービスを提供している銀行をはじめとする預貯金取扱金融機関やその他の事業者は、仲介機関としての役割を担う主体と考えられる。

¹¹ 利用者がC B D Cを利用するためのツールを指す。具体的には、スマートフォンアプリや物理カードなどが想定される。

¹² C B D Cに用途・利用期間・地域に関する制限を設定することについては、通貨の一様性を失わせるとともに、利用者に追加的なリスクを与える可能性があることから、主要国においては慎重な意見も見られる。一方、今後の技術面における進展や消費者のニーズを踏まえつつ、「追加サービス」として民間事業者にサービスの提供を委ねることも選択肢との考え方もある。

¹³ コスト負担のあり方については、3.（5）①を参照。

仲介機関への規制のあり方については、個人情報保護・セキュリティも含め利用者の保護に関わることから、政府として多角的に検討を進めていく必要がある。その際、仲介機関が担う業務の範囲について民間事業者の選択をどこまで認めるのか、個別の仲介業務を担うためにふさわしい要件はどのようなものか、その要件が既存の業規制との関係においてどのように位置づけられ追加的な対応は必要となるのか、民間事業者の実務にどのような影響を与えるのか、といった観点も踏まえ、今後の制度設計の具体化に併せて議論を進めていくべきである。また、仲介機関の負担が過大とならないよう配慮しつつ、適切な監督を行う仕組みも構築していくことが必要である。

(2) CBDCと他の決済手段の役割分担（水平的共存）

①相互運用性

現在、個人が決済に利用する主な手段として、現金のほか、銀行預金¹⁴、電子マネーやコード決済、クレジットカード等が存在しており、利用者はそれぞれの決済手段の特徴を踏まえた上で使い分けを行っているものと考えられる。

こうした中において、我が国が仮にCBDCを導入する場合においても、各種の決済手段がその機能や役割を適切に発揮し共存することを通じて、利用者の選択肢の確保や利便性の向上が実現するとともに、決済システム全体としての安定性・効率性の確保も図られることが重要である。

その前提として、利用者がCBDCとその他の決済手段（現金、銀行預金、電子マネー等）を円滑に交換できるとともに、CBDCを運営するシステムは、既存の民間決済システムと円滑に接続され、将来における更新等にも対応できるよう柔軟性を持ったものとする必要がある¹⁵。

なお、CBDCを運営するシステムの構築に当たっては、既存の民間決済システムをどこまで利活用できるかも論点の一つとなるが、日本銀行において、関係事業者の意見も踏まえつつ、検討を進めていくべきである。

②現金との共存・役割分担

現金は、ユニバーサルアクセス（誰でも利用できる）・強靱性（いつでも、

¹⁴ 銀行における預金のほか、預貯金取扱金融機関における預貯金を含む。

¹⁵ 今後、民間決済システムにおいてセキュリティも含め技術面における標準化が進められていくことが望ましいとの考え方もある。

どこでも利用できる)・匿名性という特性を持っており、我が国においては現金に対する信頼が厚いこともあり、仮にCBDCを導入する場合にも、引き続き現金の需要も一定程度残ることが考えられる。

こうした中、政府・日本銀行としては、仮にCBDCを導入する場合にも、現金に対する需要がある限り、責任を持って、その供給を継続していく方針を示しており、今後、CBDCと現金は、当分の間、共存していくことになると考えられる¹⁶。

こうした観点から、CBDCは現金を代替するものではなく、相互に補完するものと考えることが基本である。その上で、CBDCの具体的な制度設計として、現金との比較でオフライン機能(強靱性)と匿名性について、現金が引き続き供給されることも踏まえ、その必要性やリスクの両面から検討を進めていくことが適当である。

まず、オフライン機能¹⁷については、例えば自然災害などによって生じる通信障害や電力途絶といった場面においてもCBDCの利用を可能にするものと考えられ、強靱性の確保に資する。一方、オフライン機能を提供する場合、CBDCの二重使用や偽造のリスクが高まることが考えられる。このため、オフライン機能については、今後の技術面における進展等を踏まえた上で、その内容や導入時期を検討することが適当であるが、現金が引き続き利用できることも踏まえれば、CBDCの導入当初からオフライン機能を導入する必要性は低いものと考えられる。

次に、匿名性については、CBDCが、現在、AML/CFT¹⁸が重要な課題となっている中、高額・高頻度での取引が容易になる可能性があることや、現金が引き続き利用できることも踏まえつつ、検討していく必要があると考えられる¹⁹。

¹⁶ 政府・日本銀行の現金の供給に関する方針については、特に現金の需要が急減した場合には、仲介機関・店舗にとっては負担となりうることに留意が必要との考え方もある。

¹⁷ オフライン機能については、支払側・受取側の端末等が共にオンライン(インターネットに接続している状況)か否か、などによっていくつかのパターンが考えられる。

¹⁸ マネー・ローンダリング/テロ資金供与対策のほか、大量破壊兵器の拡散活動への資金供与への対策も含む。

¹⁹ 主要国・地域においても、CBDCがデジタル形態であることを理由に、現金と比較してマネー・ローンダリング/テロ資金供与のリスクが高く、現金と同等の匿名性は実行可能ではない又は不適切であるとの考え方が示されている。なお、利用者情報・取引情報の取扱いについては3.(3)②を参照。

C B D Cは、我が国の「通貨」として価値尺度の役割を果たす必要があるが、当面は、現金とあわせて流通することが見込まれることから、その付利は、現金との等価での交換を損ないかねず、想定することは難しい²⁰。ただし、今後、諸外国における議論や我が国の経済・社会情勢等の変化も踏まえ、そうした機能の技術的な実現可能性を検証しつつ、その必要性とリスクを整理していくことも求められる。

③銀行預金との共存・役割分担

銀行預金は、利用者（預金者）にとって価値保蔵手段・決済手段としての重要な役割を担うとともに、信用創造を通じて経済に必要なマネーを供給する機能を担っている。これに対し、C B D Cは、中央銀行の負債であって信用創造機能を有していないものの、銀行預金とその役割が類似する面がある。このため、急激ないし継続的な銀行預金からC B D Cへの資金シフトが生じることも想定され、我が国の金融システム・経済に悪影響を及ぼす可能性があることから、金融仲介機能・預金保険制度に及ぼす影響や経済活動全般に及ぼしうる影響も評価・分析した上で、こうした悪影響を抑止するセーフガード措置を検討していく必要がある。

セーフガード措置としては、保有額制限といった「量」に関するものと、一定金額以上のC B D Cの保有に対する手数料による対応といった「価格」に関するものが考えられる。

保有額制限は、銀行預金からC B D Cへの資金シフトを直接制限できるものと考えられる一方、手数料による対応は、C B D Cを保有する魅力を低減させることを通じて資金シフトを間接的に制限するものであるため、特に金融ストレス時において機能しない可能性もあり、その効果は必ずしも明確ではない。こうしたことを踏まえれば、セーフガード措置としては、保有額制限を主軸として検討していくべきと考えられる²¹。その際、平常時からセーフガード措置を講じつつも、経済・社会情勢等に応じて柔軟に内容を変更したり、金融ストレス時には追加的な措置を講じることも含めて、検討すべきである。

²⁰ 現在、欧州・英国においては、付利を行わない考えが示されている。一方、米国においては、付利の可能性にも言及されている。

²¹ 欧州においては、「価格」に関するセーフガード措置は他の金融資産との間において相対的に魅力を低下させるという間接的な手法であるとの考え方が示されており、欧州・英国においては、保有額制限に焦点を当てた議論が行われている。一方、米国においては、保有額制限のほか、C B D Cに金利を支払う場合における金利の引下げも選択肢として示されている。この点、保有額制限だけでなく、将来的には手数料による対応の可能性についても検討する余地を残すべきとの考え方もある。

なお、保有額制限の検討にあたっては、利用者が複数口座を開設できる場合の対応や、保有上限額を超えた受払を行う場合の対応等についても、あわせて検討をしていく必要がある。

例えば、保有上限額を超えた受払を行う場合の対応としては、保有上限額を上回る受取は事前に登録した口座（例：銀行預金口座）に自動的に振り替える一方、保有上限額を上回る支払は事前に登録した口座から自動的にチャージする、といった機能を付与することが考えられる。こうした機能は利用者の利便性向上の観点からは重要なものであると考えられるが、こうした機能を導入する場合においても、登録可能な口座を持たない利用者のCBDCへのアクセスを拒否することのないように留意する必要があると考えられる。

なお、こうしたセーフガード措置は、銀行預金からCBDCへの資金シフトを制限する目的だけでなく、AML／CFTといった他の政策目的にも資する可能性や、その他の決済手段との共存につながることに留意しつつ、その内容を検討していく必要がある。

④その他の決済手段との共存・役割分担

その他の決済手段として、現金・銀行預金のほか、電子マネー・QRコード決済（例えば、スマートフォンアプリを利用した〇〇ペイや交通・流通系の事業者の発行するICカード）などの決済手段が存在する。

各種の決済手段について、公正かつ自由な競争が行われることにより、利用者の選択肢の確保や利便性の向上が図られることが重要と考えられるが、店舗によって利用可能な決済手段が異なることや、異なる決済手段間での送金ができないことなど、ネットワーク効果が十分に発揮されないおそれもある²²。

こうした中、各種の決済手段間の相互運用性の改善や競争促進・ネットワーク効果の更なる発揮の観点から、CBDCが一定の役割を果たすことが考えられる²³。つまり、CBDCは他の決済手段と「競合」する関係に立つのではなく、異なる決済手段間の交換を担保することにより、他の決済手段を「支える」といった共通インフラとしての役割を果たすことで、各決済手段

²² 2022年10月に「ことら送金サービス」が開始されており、スマートフォンアプリを利用した無料での個人間送金が実現されている。

²³ 英国においては、CBDCが民間デジタルマネーの間の「橋渡し」資産としての役割を果たす可能性が示されている。

間の競争促進とネットワーク効果の更なる発揮につながることを考えられる。また、平時は民間決済サービスと相互に補完しつつ、緊急時のバックアップも含め、決済システム全体としての冗長性²⁴の確保にもつながりうることも考えられる。

一方、現在各種の決済手段を提供している民間事業者は、既にシステム構築や顧客・加盟店獲得のために一定の投資を行っているだけでなく、決済に関する情報の利活用を通じて収益機会を確保している場合もあることに留意する必要がある。CBDCの導入は民間事業者のビジネスモデルに影響を及ぼす可能性があることも踏まえ、そのシステムのあり方も含め、関係当局・関係事業者の間で十分な議論を積み上げていく必要がある。

その際、その他の決済手段との共存・役割分担のあり方によっては、そのユーザーである店舗・利用者の選択肢や利便性に影響を及ぼす可能性もあることから、店舗・利用者も含めて議論をしていくことが必要である。

(3) セキュリティの確保と利用者情報の取扱い

① セキュリティの確保

CBDCは、利用者にとって決済手段として常時機能する必要がある。このため、サイバー攻撃への耐性の確保や不正利用の防止、個人情報の適切な管理とその保護の観点から、万全のサイバーセキュリティ対策・情報セキュリティ対策を講じることが必要である。その際、情報通信技術・プライバシー関連技術は日進月歩であることも踏まえ、今後の技術面における進展等を踏まえた対応を図っていくことが重要である。

セキュリティの確保に当たっては、日本銀行だけではなく仲介機関・民間事業者・利用者（その利用する端末を含む）それぞれに求められる対策を整理・実施する必要がある。また、セキュリティに対するリスクは、サイバー攻撃に限らず多種多様なものがあることを踏まえ、システム全体としての堅牢性・冗長性を確保していくことも重要である。

更に、システム障害や事故等が発生しないよう、これまでの経験や教訓を活かしつつ、事前のセキュリティ対策に万全を期すことはもちろん重要であるが、決済システムは日常の経済取引の根幹となるものである以上、そうし

²⁴ 冗長性とは、システムの一部において障害が発生した場合においても、システム全体の停止に至らないように配慮したシステム設計を行うことを指す。

た事態が生じた場合の事後対応にも万全を期す必要がある。こうした観点から、BCP（業務継続計画）を事前に定めるとともに、訓練の実施を通じてその実効性を高めるなど、早期に復旧することができる体制整備を図ることも必要である。

②利用者情報・取引情報の取扱い

CBDCは、デジタル決済手段であることから、その利用者情報・取引情報の取扱いが課題となる。個人情報保護の観点からは、プライバシーの確保が前提であり、制度設計の段階から個人情報保護措置を事前に組み込んでいく「プライバシー・バイ・デザイン」の考え方に沿って検討していくことが重要である。

その上で、プライバシーの確保については、利用者情報・取引情報の利活用を通じ追加サービスの提供など利便性の向上や、AML／CFTをはじめ公共政策上の要請への対応とのバランスを図っていくことが必要である。また、公益に資する形での利用もあり得ることも考慮する必要がある。

こうした観点から、まず仲介機関（「追加サービス」について、その他の民間事業者が参入することを認める場合、その他の民間事業者も含む。以下、3.（3）②において同じ。）については、既存の決済手段と同様に、情報の取得・利用や保管・管理等に際し、個人情報保護法など関係法令を踏まえ、取得前に情報の利用目的を特定するほか、必要な期間のみ保有し不要になれば速やかに消去するなど、適切に情報を取り扱うことが基本と考えられる²⁵。

その上で、仲介機関が利用者情報・取引情報の大部分を取り扱うことが想定されるため、その範囲についても更に検討を進めていく必要がある。その際、CBDCが、現状の銀行預金やデジタル決済手段よりも、多くの情報を収集することや、情報を利活用する用途を大幅に拡大するものとならないように留意する必要がある。また、情報の利活用の目的が社会的に受容される必要があるとともに、情報の利活用が利用者に不利益をもたらすことがないようにすることも重要である。

更に、仲介機関による利用者情報・取引情報の利活用のニーズは、収益機

²⁵ 仲介機関における利用者情報・取引情報の取扱いのあり方については、経済合理性の観点から、情報管理に留意しつつ、複数の仲介機関が共同して保有・管理するといった考え方も選択肢の一つとなると考えられる。

会の確保のあり方を含め、業種などによって異なっているほか、匿名化された情報であっても有用なものもある。こうしたことを踏まえて、利用者情報・取引情報の利活用のあり方については、社会全体として利活用する視点も含め、検討していくことも重要である。

次に、日本銀行については、CBDCを自らの負債として一元的に発行することになるため、その記録・確認を正確に行うための仕組み（台帳等）の管理を行うこととなるが、利用者情報・取引情報を取り扱う範囲は必要最小限とすることが基本と考えられる。

例えば、日本銀行は個別の利用者情報・取引情報を可能な限り取得・保有することがないよう設計すること²⁶が考えられる。また、仮に個別の情報を取得・保有する場合も、匿名化などの措置を講じることや、必要な期間のみ保有し不要になれば速やかに消去することが考えられる。

一方、政府については、現在の仕組みと同様、平時においては利用者情報・取引情報を取り扱うことなく、AML／CFTをはじめ公共政策上の目的に基づき、必要に応じて情報提供を受けることが基本と考えられる。その際、国民のプライバシーに関する懸念を払拭する観点から、その目的や対象を事前に明確にしておく必要がある。

公共政策上の要請との調和については、例えば、プライバシーの確保とAML／CFTなど不正利用対策の要請を調和させることが必要である。不正利用対策の観点からは、既存の決済手段における取扱いと同様に、CBDCの利用に当たって本人確認等を行う必要がある²⁷。また、マネー・ローンダリング事犯やサイバー事案の取締の観点からは、利用者が特定され、CBDCの犯罪収益等としての移転や不正アクセスによる情報流出等の痕跡が追跡できることが望ましいと考えられる。

その上で、プライバシーの確保に配慮する観点から、例えば、取引額の上限の多寡に応じて利用者の提供すべき情報の範囲を設定することも選択肢

²⁶ 日本銀行が情報を取得・保有しなくとも、仲介機関において利用者を特定すれば公共政策上の要請にも対応できると考えられる。

²⁷ 仲介機関の投資負担の軽減も考えつつ、既存のAML／CFTの共同活用・高度化なども参考となる。なお、例えば、全国銀行協会において、金融機関のAML／CFT業務の高度化・共同化を図ることを目的として、マネー・ローンダリング対策共同機構を設立し、AIによって疑わしい取引や取引謝絶になり得る可能性を示すスコアを付与する「AIスコアリングサービス」等を提供する予定である。

として考えられる²⁸。一方、AML/CFTなど不正利用対策の要請とも調和させる必要があることから、BISやFATF（金融活動作業部会）など今後の国際的な議論の動向も見ながら、検討を深めていく必要がある。その際、利用者の提供すべき情報が異なることは仲介機関にとって実務上の負担となりうるため、関係事業者の意見を踏まえつつ検討する必要がある。

また、海外旅行者など非居住者による利用については、本人確認等は困難となることが想定される一方、海外旅行者は既にクレジットカード等の他の決済手段を国内で容易に利用できる。こうしたことを踏まえれば、CBDCの利用者の範囲は当面国内居住者としつつ、非居住者については、インバウンド観光の促進の観点も含め、今後の検討課題とすることも考えられる²⁹。

その上で、仮にCBDCを非居住者との取引に利用することを認める場合には、経済制裁措置の実効性確保など、外国為替法上の法益を確保できる制度設計としていく必要がある。

（４）法令面の対応

CBDCについては、その通貨制度における位置づけのほか、無体物であるCBDCの所有・移転に関する民事法上の整理、CBDCの不正利用に関する刑事法上の整理、個人情報保護を含めた仲介機関に対する規制のあり方など、CBDCの導入は現行の法制度に幅広く影響することが想定される。このため、今後、制度設計の具体化に併せて、法令面の検討を進めていく必要がある。

その際、制度設計面の検討・法令面の検討・技術面の検討について、足並みをそろえて進めていくことが重要である。特に、今後とも技術は進歩していくことを踏まえ、技術面のあり方が法令面の対応にどのように影響するかを整理した上で、将来の技術革新に柔軟に対応できる制度設計とし、法制度が特定の技術を前提としないようにしていくことが重要である。

①通貨法上の整理

現金（紙幣・貨幣）は、日本銀行法・通貨法において法貨として通用する

²⁸ CBDCの利用は少額のリテール決済が中心となると想定されることから、取引額制限等を行った上で、相対的にプライバシーを重視できるのではないかとの考え方もある。

²⁹ 英国においては、基本的に非居住者による利用を認める考え方が示されている。一方、欧州においては、CBDCの導入当初は基本的にユーロ圏の居住者による利用のみを認め、非居住者による利用は導入後のいずれかのタイミングにおいて検討するという考え方が示されている。

と規定されている。CBDCの通貨制度における位置づけについては、現金との互換性を確保するとともに、決済手段として広く受け入れられるよう、法貨とすることが基本であり、その場合、法律で規定することが必要と考えられる。

CBDCを法貨と位置づける場合、CBDCの移転が民法上の金銭債務の本旨弁済となり、当事者間の合意によらずに発生する法定債権であっても、債権者は受取を拒むことができない。また、法貨であっても、当事者間の合意に基づき、他の手段で支払うことも可能であるとされているため、CBDCの受取を拒む店舗が現れる可能性も排除できない。このため、一般受容性を高める観点から店舗を含む利用環境の整備等について検討していく必要がある³⁰。

②民事法上の整理

現金の場合、その所有と占有は一致するとされているが、CBDCの場合、デジタル形態であり占有の事実状態を直には観念できない。このため、CBDCの帰属や移転の取扱いを整理するとともに、あわせてCBDCの不正取得等が生じた場合の対応について、CBDCの高い流通性を確保する観点と損害を受ける利用者の救済の観点から整理することが必要である。

また、民事執行法は動産や債権といった財産の種類に応じて強制執行の方法を定めており、強制執行の目的となる財産をどのように整理するかによって差押え等の手続が異なる。このため、現在の現金や預金債権に対する強制執行の取扱い³¹を踏まえつつ、CBDCに対する差押え等をどのように行うか検討する必要もある。

③刑事法上の整理

現行刑法の通貨偽造罪等は有体物である銀行券等を客体としているため、有体物でないCBDCを不正に作出するなどの行為に対する罰則のあり方を検討するとともに、民事実体法上の検討状況等も踏まえ、刑事実体法におけるCBDCの帰属や移転等について整理する必要がある。

また、CBDCの通貨偽造にあたる行為に対する取締の観点からは、CB

³⁰ 欧州においては、CBDCを法貨とする場合、仲介機関が店舗に対して過度な手数料を徴収しないようにするセーフガード措置を講じるべきとの考え方が示されている。

³¹ 現在、現金に対する強制執行は動産執行の方法により、預金債権に対する強制執行は債権執行の方法により、それぞれ行われている。

DCを不正に作出するなどの行為がそもそも困難であることや、通貨偽造にあたる行為が行われた場合は判別できることが望ましいと考えられる。更に、刑事手続における犯罪収益等の剥奪及び被害回復の観点からは、民事手続法上の検討状況等も踏まえ、CBDCの押収・没収等の方法をあわせて検討していく必要もある。

④仲介機関に対する規制のあり方

仲介機関への規制のあり方³²については、個人情報保護・セキュリティも含め利用者の保護に関わることから、政府として多角的に検討を進めていく必要がある。今後、CBDCの制度設計の具体化が更に進んでいく中で、既存の民間決済手段に対する各府省庁の所管法令に基づく規制・監督との関係や追加的な対応の要否を検討することが必要である。

(5) その他

①コスト負担のあり方

今後、CBDCの制度設計の大枠の整理後、制度設計の具体化が更に進んでいく中で、国民的議論を経て、CBDCを導入するかどうかの判断を行うことになると考えられるが、その判断に当たっては、CBDCの意義・目的とともに、システムの開発・運用など導入・運営に要するコストの全体像もあらかじめ明らかにしていく必要がある。

その中で、コストの規模感にとどまらず、コスト負担のあり方についても整理していく必要があるが、CBDCに関するエコシステム全体を見渡しつつ、CBDCの導入によって受益する各種の主体がコストを負担するといった考え方や、公的なインフラとして公的主体がコストを負担するといった考え方があり、今後検討していくことが必要と考えられる³³。

いずれにせよ、コスト負担のあり方については、今後、制度設計の具体化が更に進んでいく中で、CBDCの利用によって受益する主体は何か、決済に関する公平な競争環境をどのように担保するかなど、幅広い観点から丁寧に検討を進めていくことが必要である³⁴。

³² 仲介機関の範囲と規制のあり方については3.(1)③を参照。

³³ 公的主体のコスト負担に関して、日本銀行がコストを負担する場合であっても、国民にとって直接目に見えにくいものの、最終的には国民の負担に帰着することに留意が必要である。

³⁴ 仮にCBDCに関する各種手数料等が導入される場合には適正な内容・水準に設定することが考えられる。

②クロスボーダー決済

クロスボーダー決済については、迅速・低コスト・透明性のあるものに改善していくことが国際的な課題であり、G7・G20などの国際会議やFSB（金融安定理事会）・BISなどの国際機関を中心に議論が進められているところである³⁵。

こうした課題に対応するため、ホールセール型を中心としてCBDCの活用も選択肢となり得るが、世界各国においてCBDCが導入され、将来的にクロスボーダー決済に活用される場合があることも踏まえれば、まずはCBDC間の相互運用性の確保の観点から、技術面における標準化を通じた国際連携を進めておくことが重要である。

この点、日本銀行は、これまでも技術面における標準化に関する国際的な議論に積極的に参加・貢献してきているところであり、今後ともこうした取組を継続する。

なお、クロスボーダー決済の課題は、各国のCBDCや決済システムの相互運用性を確保すれば、すべてが解決されるといったものではないことに留意する必要がある。つまり、クロスボーダー決済は通常、各国通貨間の交換を伴うだけでなく、例えば各国間でAML/CFT等の規制の要件が異なることから、金融機関において実務上の対応が必要となる³⁶。

このため、クロスボーダー決済の改善に向けては、各国のCBDCや決済システムの相互運用性の確保にとどまらず、各国間における規制や法制度の調和をいかに図るかといった他の課題についても、国際的に連携しながら、その対応を検討していく必要がある。あわせて、民間主導のクロスボーダー決済の課題解決の取組に関する動向を把握していく必要がある。

また、クロスボーダー決済が高い透明性を確保しつつ、プライバシー保護やAML/CFT、サイバーセキュリティ対策などの課題・リスクに適切に対応したものとなるよう、クロスボーダー決済に関する国際的なスタンダー

³⁵ クロスボーダー決済の改善に向けて、BISや各国・各地域の中央銀行はホールセール型CBDCの活用等を想定した技術的検証を行っているほか、アジア諸国を中心に即時決済システムの接続に向けた取組も見られる。

³⁶ 英国においても、各国間でAML/CFTの基準が異なることにより生じる摩擦をCBDC自体が緩和することはないという考え方が示されている。また、米国においても、各法域におけるガバナンスや規制等に関する整合について課題があることが示されている。

どの議論にも我が国が積極的に貢献していく必要がある。

③その他の行政上の課題

その他の行政上の課題としては、CBD Cにおける本人確認の手法などにおいてデジタル技術の活用のあり方について検討していく必要もある。また、CBD Cは、多様な属性を持つ利用者に利用されることも踏まえ、デジタル技術を活用できる方がより便利に、またそうではない方も恩恵を享受できるよう、「誰一人取り残されない、人に優しいデジタル化」に配慮することも必要となる。

更に、金融や決済に関する消費者トラブルの相談が現在も全国の消費生活センターに寄せられており、仮にCBD Cを導入する場合、CBD Cに便乗した詐欺や悪質商法の発生が懸念されるところであり、関係府省庁・日本銀行が連携して消費者に対する注意喚起等の取組を検討・推進していく必要もある。また、不正取得等が生じた場合に損害を受ける利用者の救済のあり方を検討していくことにより、消費者による安心した利用につなげていくことも重要である。

4. おわりに

通貨は、我が国の経済取引の根幹を支えるものであり、そのあり方は我が国の国民生活にも広く影響を与えるものである。このため、通貨制度のあり方は、幅広い観点から、その将来のあるべき姿を見通していく必要がある。

また、欧米といった主要国・地域のほか、例えば我が国と経済的関係が深いアジア諸国も含め、諸外国の動向をよく把握することが不可欠である。また、技術面における進展も日進月歩で生じていくことが想定される。

このため、本連絡会議としては、本中間整理に基づき更に検討を深め、制度設計の大枠の整理を行うとともに、その後、CBD Cを国民的議論を経て導入すると判断した場合には遅滞なく発行することができるよう、引き続き諸外国の動向や今後の技術面における進展等を見つつ、更なる具体化や必要な見直しを行っていく。

その際、CBD Cの導入によって、どのような社会課題の解決が図られるか、どのようにセキュリティやプライバシーは確保されるかなど、国民にと

ってわかりやすく具体的に説明を行っていくことが求められる。また、CBDCに関する健全なエコシステムを構築していくために、関係事業者など幅広いステークホルダーの意見を踏まえて議論を積み上げていくことも重要である。

通貨は、国家に対する信頼・信用に基づいて利用されていることを十分に認識した上で、引き続き、政府・日本銀行が密接に連携しながら、CBDCに関する検討を進めていく。

以 上

(参考資料)

1. 本連絡会議の構成

(議長)

財務省 理財局長

(構成員)

内閣府 政策統括官（経済財政運営担当）

警察庁 刑事局組織犯罪対策部長

金融庁 企画市場局長

消費者庁 政策立案総括審議官

デジタル庁 統括官（戦略・組織担当）

総務省 大臣官房総括審議官

総務省 情報流通行政局郵政行政部長

法務省 民事局長

法務省 刑事局長

財務省 国際局長

厚生労働省 雇用環境・均等局長

農林水産省 経営局長

経済産業省 商務・サービス審議官

日本銀行 理事

(オブザーバー)

公正取引委員会

個人情報保護委員会

2. 開催実績

第1回 2024年 1月26日

- ・連絡会議の設置について
- ・今後の進め方について

第2回 3月12日

- ・各府省庁の所管行政において生じる「課題」について

第3回 4月17日

- ・中間整理について