

# C B D Cに関する関係府省庁・日本銀行 連絡会議における検討状況等について

財務省

2024年5月28日

# CBDC（中央銀行デジタル通貨）の制度設計の大枠の整理について

- 骨太方針2023において、政府・日銀として、制度設計の大枠の整理を行う（主要論点に関する基本的な考え方や考えられる選択肢等を明らかにする）こととされている。
- 財務省として、2023年4月から「CBDCに関する有識者会議」を開催し、同年12月に議論を取りまとめ。
- 今後は、本年1月に設置した「CBDCに関する関係府省庁・日本銀行連絡会議」にて、議論を進めていく。

## CBDCに関する有識者会議

### 【委員】

石井 夏生利	中央大学国際情報学部 教授
井上 聡	長島・大野・常松法律事務所 弁護士
井上 哲也	(株)野村総合研究所 チーフシニアリサーチャー
翁 百合○	(株)日本総合研究所 理事長
長内 智	(株)大和総研 主任研究員
國枝 繁樹	中央大学法学部 教授
河野 康子	(一財)日本消費者協会 理事
小早川 周司	明治大学政治経済学部 教授
柳川 範之◎	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授

(注) ◎は座長、○は座長代理

### 【オブザーバー】

日本銀行、金融庁

## CBDCに関する関係府省庁・日本銀行連絡会議

### 【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）	財務省	国際局長
警察庁	刑事局組織犯罪対策部長	厚生労働省	雇用環境・均等局長
金融庁	企画市場局長	農林水産省	経営局長
消費者庁	政策立案総括審議官	経済産業省	商務・サービス審議官
デジタル庁	統括官（戦略・組織担当）	日本銀行	理事
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		

### 【オブザーバー】

公正取引委員会

個人情報保護委員会

## （参考）経済財政運営と改革の基本方針2023（抄）（2023年6月閣議決定）

CBDC<sup>45</sup>について、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<sup>46</sup>を整理し、発行の実現可能性や法制面の検討を進める。

45 Central Bank Digital Currency（中央銀行デジタル通貨）の略称。

46 民間事業者と日本銀行の役割分担、CBDCと他の決済手段との役割分担、セキュリティの確保と利用者情報の取扱い等の論点について基本的な考え方や考えられる選択肢等を明らかにする。

# CBDC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) (概要)

## 1. はじめに

- **経済・社会のデジタル化**が急速に進展。キャッシュレス決済サービスの利用が広がっている。
- 2019年のグローバル・ステーブルコイン構想等を契機として、**諸外国においてCBDCの検討が本格化**。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、それぞれ調査研究・検討を進めている**。
- **本連絡会議で検討する我が国のCBDCは、スマートフォンアプリやカードを用いた決済が想定されているデジタル通貨**。現金と同様、例えば日々の買い物など、**日常取引に幅広く使うことができる**。誰でも、いつでも、どこでも使うことができる決済手段。**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**。
- 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、有識者会議の取りまとめを踏まえ、これまでの議論の整理をしたもの**。

## 2. 現状認識 (我が国の現金・その他の決済手段を巡る状況、諸外国の主な状況、日本銀行における取組状況)

## 3. 制度設計の大枠の整理に向けた考え方 ※詳細は別紙参照。

- 国民生活・経済取引のあり方や決済を取り巻く環境・課題は国・地域毎に多種多様。CBDCの目的・意義、検討動機も異なる。このため、我が国が置かれている**経済・社会情勢や決済を取り巻く環境・課題を踏まえ、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**。あわせて、**国際的なスタンダードの整備・普及に貢献するとともに、我が国のCBDCも統合的な制度設計とすることが重要**。
- **デジタル経済にふさわしい通貨**として、主要論点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、考え方を示す。
  - (1) **日本銀行と仲介機関の役割分担** (利用者の多様なニーズを踏まえ、いかに利便性の高い決済手段として提供していくか)
  - (2) **CBDCと他の決済手段の役割分担** (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、どのように共存・役割分担を行うか)
  - (3) **セキュリティの確保と利用者情報の取扱い** (いかに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添えていくか)
  - (4) **法令面の対応** (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)
  - (5) **その他** (コスト負担のあり方、クロスボーダー決済、その他の行政上の課題)

## 4. おわりに

- **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**。その後、**CBDC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関する進展等を見つつ、更なる具体化や必要な見直しを行っていく**。
- その際、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、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。

**(1) 日本銀行と仲介機関の役割分担**

- 現金同様、仲介機関が日銀と利用者の上に立ち、CBDCの授受を仲立ちする「二層構造」が適当。

**【日銀の役割】**

- 日銀が一元的に発行するため、**CBDC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。民間決済サービスの高度化を図るといった「触媒」としての役割も求められる。
- 技術面のあり方は、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。

**【仲介機関の役割】**

- **利用者に基礎的な決済手段を提供**する観点から、
  - ① 日銀との間において、**発行・還収に関する業務**
  - ② 利用者との間において、**流通に関する業務**（例：取引の開廃手続・顧客管理、スマートフォンアプリ・カードなどの提供、払出・移転・受入依頼への対応）を担う想定。それぞれの経営実態や意思・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。
- **追加サービス**（例：家計簿サービス、条件付き決済サービス）は、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、**他の民間事業者も参入できる方向で検討**。

**【仲介機関の範囲と規制のあり方】**

- **仲介機関の範囲**は、**求められる業務内容を整理していく中で検討**。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、その役割を担う。
- **仲介機関への規制のあり方**は、**制度設計の具体化に併せ議論を進めていくべき**。

**(2) CBDCと他の決済手段の役割分担**

- 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、決済システム全体としての安定性・効率性の確保**を図ることが重要。

**【現金との共存・役割分担】**

- 政府・日銀は、仮にCBDCが導入された場合も、**現金に対する需要がある限り、責任をもって供給を継続**。
- CBDCは、**現金と相互に補完するもの**と考えることが基本。
  - － **オフライン機能**は、二重使用や偽造のリスクもあるため、**当初から導入する必要性は低い**。
  - － **匿名性**は、AML/CFTが重要な課題である中、**高額・高頻度での取引が容易になる可能性も踏まえ、検討**。
  - － **当面は、現金との等価交換を損ないかねず、付利は想定することは難しい**。

**【銀行預金との共存・役割分担】**

- 銀行預金から**急激／継続的な資金シフトが生じた場合、金融システム・経済に悪影響**を及ぼす可能性。金融仲介機能・預金保険制度や経済活動全般への影響を評価・分析した上で、**セーフガード措置**の検討が必要。
  - － 保有額制限は、銀行預金からの資金シフトを直接制限できる一方、手数料による対応は、特に金融ストレス時に機能しない可能性もあり、その効果が明確ではない。**保有額制限を主軸として検討**していくべき。
  - － 保有額制限の検討には、**複数口座を開設した場合の対応や、上限額を超えた受払への対応（事前に登録した銀行口座等に自動的に振り替え・チャージする機能）**等もあわせて検討していく必要。

**【その他の決済手段との共存・役割分担】**

- CBDCが他の決済手段を「支える」共通インフラの役割を果たすことで、**各決済手段間の競争促進・ネットワーク効果の更なる発揮**につながる。平時は民間決済サービスと相互に補完しつつ、**緊急時はバックアップ**にもつながりうる。
- 一方、民間事業者のビジネスモデルに影響を及ぼす可能性。**関係当局・関係事業者・ユーザー（店舗／利用者）の間で十分な議論が必要**。

### (3) セキュリティの確保と利用者情報の取扱い

#### 【セキュリティの確保】

- CBDCは、決済手段として常時機能する必要。**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**を講じる必要。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。
- 事前の対策とともに、**事後対応にも万全を期す必要**。

#### 【利用者情報・取引情報の取扱い】

- **プライバシーの確保が前提**。その上で、**情報の利活用を通じた利便性の向上や公共政策上の要請への対応とのバランスを図る必要**。
  - － **仲介機関**は、個人情報保護法など関係法令を踏まえ、**適切に情報を取り扱うことが基本**。
  - － **日銀**は、**取り扱う情報の範囲は必要最小限**とすることが基本。例えば、可能な限り取得・保有することがないよう設計。仮に取得・保有する場合も、匿名化などの措置や、不要になれば消去。
  - － **政府**は、現在の仕組みと同様、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**。その目的や対象を事前に明確にしておく必要。
- **不正利用対策**の観点からは、既存の決済手段と同様、**本人確認等を行う必要**。**マネロン事犯・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。その上で、
  - － 例えば、**取引額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**と考えられるが、**今後の国際動向も見ながら検討を深めていく必要**。
  - － **非居住者による利用**は、本人確認等は困難と想定される一方、他の決済手段を国内で容易に利用可能。利用者の範囲は、**当面国内居住者**としつつ、**非居住者は今後の検討課題**。
- 仮に非居住者との取引における利用を認める場合、**経済制裁措置の実効性確保など外為法の法益を確保**できる制度設計とする必要。

### (4) 法令面の対応

- 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。その際、**制度設計面・法令面・技術面の検討の足並みをそろえる必要**。
- **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**。

#### 【通貨法上の整理】

- CBDCについては、決済手段として広く受け入れられるよう、**法貨と位置づけることが基本**。その場合、契約に基づかない法定債権であっても、CBDCの移転が金銭債務の本旨弁済となることも踏まえ、**一般受容性を高める観点から利用環境の整備等を検討**していく必要。

#### 【民事法上の整理】

- 現金と異なり**デジタル形態であるCBDCの帰属や移転の取扱いの整理**とあわせて、高い流通性を確保する観点と損害を受ける利用者を救済する観点から不正取得等が生じた場合の対応の整理が必要。
- 民事執行法上の取扱いとして、**CBDCに対する差押え**等をどのように行うか検討する必要。

#### 【刑事法上の整理】

- **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を不正作出するなどの行為に対する罰則のあり方を検討**する必要。
- **通貨偽造の取締**の観点からは、不正作出が困難であることや、偽造か判別できることが望ましい。また、犯罪収益の剥奪・被害回復の観点から、**押収・没収等の方法を検討**する必要。

#### 【仲介機関に対する規制のあり方】

- 既存の決済手段に対する**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**する必要。

(5) その他

【コスト負担のあり方】

- 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。**その判断に当たっては、コストの全体像もあらかじめ明らかにしていく必要。**
- **コストの規模感にとどまらず、コスト負担のあり方も整理していく必要。** 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考え方があり、今後、幅広い観点から丁寧に検討していくことが必要。

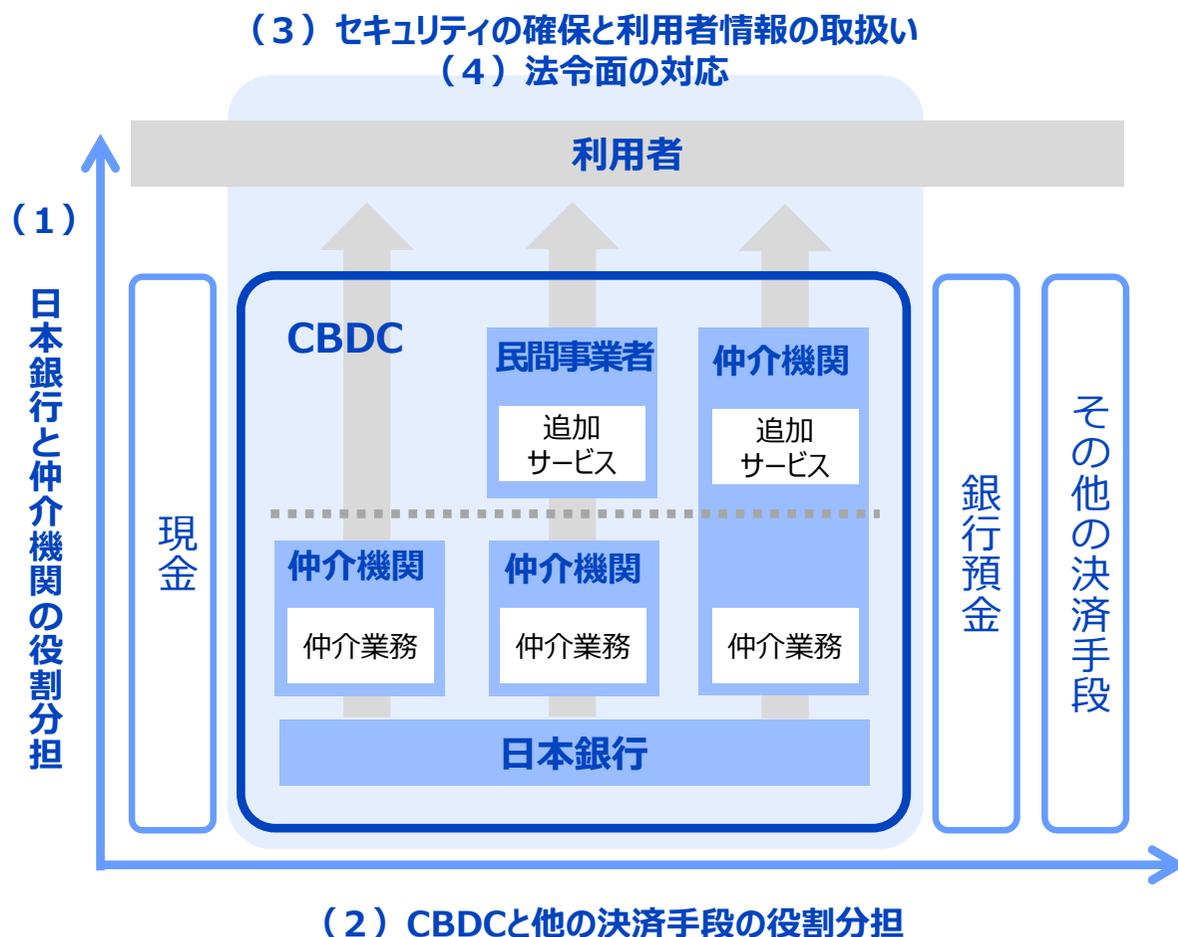
【クロスボーダー決済】

- **迅速・低コスト・透明性あるものに改善**することが国際的課題。
- まずはCBDC間の**相互運用性の確保**の観点から、**技術面の標準化を通じた国際連携**を進めておくことが重要。
- 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ものではない。**各国間の規制や法制度の調和をいかに図るかといった他の課題の対応も検討していく必要。
- クロスボーダー決済に関する**国際的スタンダードの議論にも積極的に貢献**していく必要。

【その他の行政上の課題】

- 本人確認の手法など、**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。多様な属性を持つ利用者に利用されることも踏まえ、「**誰一人取り残されない、人に優しいデジタル化**」にも**配慮**することが必要。
- **詐欺や悪質商法**の懸念があるため、関係府省庁・日銀が連携して**注意喚起等の取組を検討・推進**する必要。

(参考) 主要論点のイメージ



(参考) 諸外国の状況について

# 主要国におけるCBDCの検討状況



米国

- 2022/1 連邦準備制度理事会（FRB）は、CBDCに関する報告書「通貨と決済（Money and Payments）」を公表。
- 2022/3 バイデン大統領は、デジタル資産に関する**大統領令に署名**。CBDCに関する報告書の提出を、財務省等の関係省庁に対し指示。
- 2022/9 **米財務省は、報告書「通貨と決済の未来（The Future of Money and Payments）」を公表**。CBDCに関してFRBの調査・研究の継続を奨励するとともに、財務省が主導する関係省庁ワーキンググループ設置を提言。



ユーロ圏

- 2021/7 欧州中央銀行（ECB）は、デジタルユーロの「調査フェーズ（investigation phase）」の開始を公表。
- 2023/6 欧州委員会（EC）は、**デジタルユーロの創設に関する規則案を公表**。
- 2023/10 ECBは、「調査フェーズ」の報告書を公表し、**「準備フェーズ（preparation phase）」への移行を公表**。**2025年10月までの2年間でルールブックの策定や開発事業者の選定、更なる実証実験等を実施すること**としている。



英国

- 2023/2 英国財務省（HMT）とイングランド銀行（BOE）は、デジタルポンドに関する**市中協議を実施**。市中協議文書において、**デジタルポンドの「設計フェーズ（design phase）」を開始することを公表**。実験や概念実証などを行ったうえで、**2025～26年頃に「構築フェーズ（build phase）」への移行判断を行う**としている。
- 2024/1 HMTとBOEは、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。



中国

- 2019 中国人民銀行（PBOC）は、深圳などで**デジタル人民元パイロット実験を開始**。以後順次拡大。
- 2021/7 PBOCは、デジタル人民元の研究開発に関する報告書を公表。
- 2022 PBOCは、北京五輪会場地域でパイロットを実施。その後パイロット区域を更に広げ、**17省26地域に拡大**。
- 2023/1 PBOCは、デジタル人民元流通残高を初めて公表（2022年末時点デジタル人民元流通高は約136億元、現金流通高全体の約0.13%）。

# CBDC導入国における普及の状況と課題

- CBDC導入国（バハマ・東カリブ通貨同盟・ジャマイカ・ナイジェリア）において、CBDC導入の意義・目的の一つとして「金融包摂」が掲げられているが、その利用は広がっていない（現金の流通残高比0.1%～0.3%程度）。
- その背景には、①「法定通貨」として発行されているにもかかわらず、利用できる加盟店数が少ないことや、②銀行システム・POS端末との統合が進んでいないこと、などが挙げられている。



バハマ



東カリブ通貨同盟



ジャマイカ



ナイジェリア

	バハマ	東カリブ通貨同盟	ジャマイカ	ナイジェリア
意義・目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融包摂</li> <li>・決済システムの効率性向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融包摂</li> <li>・経済成長・ビジネス機会の拡大</li> <li>・決済システムの効率性向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融包摂</li> <li>・現金関連コストの削減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・決済システムの近代化</li> <li>・金融包摂</li> <li>・金融政策の効率性向上</li> </ul>
ウォレット保有率	29.8%	N/A	9.6%	0.1%
流通残高 (対現金比)	0.27%	0.16%	0.09%	0.08%
銀行口座保有率	82.1%	75.1%～94.4%	77.2%	45%
加盟店数 (人口千人あたり)	<b>4.5店舗</b> (1,797店舗／399千人) 【2023年末】	<b>0.6店舗</b> (400店舗／651千人) 【2023年3月】	<b>1.4店舗</b> (3,900店舗／2,730千人) 【2023年末】	<b>0.02店舗</b> (3,320店舗／216,750千人) 【2022年】
銀行システム・ POS端末との統合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融機関の口座とCBDCウォレット間で直接の移転ができない場合がある。 (2023年2Q中の対応見込み)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・銀行システムと未統合で、手動操作が必要。</li> <li>・加盟店は、既存のPOS端末と別の端末が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・加盟店は、POS端末のソフトウェアをCBDCに対応させる必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・加盟店は、既存の決済システムにCBDCでの支払オプションを統合可能。</li> </ul>

※日本のクレジット加盟店の場合は約61店舗

# 欧米における「法定通貨」の意義

根拠規定	意義	備考
 <p>●合衆国貨幣・紙幣は、すべての債務、公課、租税その他の支払のための<b>法定通貨</b>と規定。</p> <p>※合衆国法典第31編 § 5103</p>	<p>●債権者に提示された場合において、<b>債務の支払の有効かつ合法的な申出</b>であることを意味。</p> <p>●民間企業は、州法に別段の定めがない限り、現金を受け入れるか否かについて独自の方針を定める自由があると解されている。</p>	<p>●銀行口座やクレジットカードを保有することができない<b>経済的弱者が経済生活から除外されないよう</b>、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>マサチューセッツ州・ニュージャージー州などで、<b>現金で支払う権利を保護する独自の法律や条例が制定</b></li> <li><b>連邦法レベルでも、近年、支払手段として現金を用いることが排除されないことを意図した法案が提出</b></li> </ul>
 <p>●ユーロ紙幣・貨幣は、<b>法定通貨としての地位を有する唯一の紙幣・貨幣</b>と規定。</p> <p>※欧州連合の機能に関する条約第128条・ユーロの導入に関するEC規則第11条</p>	<p>●<u>2010年欧州委員会勧告</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>支払債務の債権者は、<b>当事者間の合意がない限り、ユーロ紙幣・貨幣を拒否することができない</b>。</li> <li>ユーロ紙幣・貨幣の<b>貨幣価値は、紙幣・貨幣に表示されている金額と同じ</b>である。</li> <li>債務者は、ユーロ紙幣・貨幣を債権者に差し出すことで、<b>支払義務を免れる</b>。</li> </ol> <p>●<u>2021年欧州司法裁判所判決</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「法定通貨」は、その支払手段が、<b>同じ通貨単位で表示された債務について、額面金額全額で、債務を免除する効果を持つものとして、その決済を一般的に拒否できないことを意味する</b>。</li> </ul>	<p>●①の契約当事者間の合意については、加盟国により、その取扱いが異なっており、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>商慣習として店舗が約款などにより前もって顧客へ支払ルールを伝えることが求められる場合や</li> <li>現金を受け取らない場合には店舗の入口や内部に「現金お断り」「電子決済のみ」といった表示を掲げる義務を負う場合、がある。</li> </ul> <p>●店舗が小銭を用意していない場合や、紙幣の額面が支払に対して不釣り合いとされる場合などは、<b>信義誠実の原則に基づき、受領義務が免除</b>（2010年欧州委員会勧告）。</p> <p>●<b>セキュリティ・犯罪対策・効率的な決済環境の確保といった公益上の理由に基づき、現金による支払を法令で制限可能</b>（2021年欧州司法裁判所判決）。</p>



- 2023年6月28日、欧州委員会（EC）は、“**単一通貨パッケージ（single currency package）**”として、個人や企業によるユーロ紙幣・貨幣の利用可能性の確保と、**新たなデジタル形態のユーロの枠組みの策定**を目的に、以下の規則案の文書を公表。
  - ① **デジタルユーロ創設に関する規則案**
  - ② ユーロ紙幣・貨幣の法貨（legal tender）に関する規則案
- 提案では、目的説明のほか、デジタルユーロの具体的規律の案を提示（なお、技術面には触れていない）。また、その前文では、「よく設計され適切なセーフガードのあるデジタルユーロの長期的な利益はコストを上回る」と説明。
- 今後、規則案の成立には、**欧州議会とEU理事会**（加盟国閣僚級の会議）**による承認**が必要。その上で、現在の規則案においては、**デジタルユーロ発行の是非とその時期を「ECBが決定する」とされており、仮に規則案が成立した場合も、「デジタルユーロ発行の正式な決定」は別途必要。**

## 「デジタルユーロ創設に関する規則案」の提案概要

1. **目的説明** 法定通貨としての地位を有する中央銀行マネーが、引き続き広く一般に利用可能であることを確保するとともに、最先端かつコスト効率的な決済手段を提供し、デジタル決済における高水準のプライバシーを確保し、金融安定性を維持し、アクセシビリティと金融包摂を促進する。
2. **主な規律内容**
  - 1) **法定通貨**：デジタルユーロは法定通貨としての地位が与えられ、受取人は受入を強制される（零細企業の場合、合理的理由等がある場合、純粹な個人的活動を行う場合、両者の合意がある場合は例外）。
  - 2) **決済サービス**：EUで認可された決済サービス提供者は、デジタルユーロに関する決済サービスを提供することができる。利用者は、デジタルユーロの決済口座を1つ又は複数保有することができる。
  - 3) **利用制限**：ECBは、保有制限を含む、価値貯蔵としての利用を制限する手段を開発しなければならない。デジタルユーロに利息は付与してはならない。
  - 4) **機能面**：デジタルユーロは、発行当初から、オンライン・オフラインの両方で利用できなければならない。
  - 5) **プライバシーとデータ保護**：ECB・各国中央銀行は、デジタルユーロの利用者を特定できないようにするため、個人データの処理に関して、最先端のセキュリティとプライバシー保護措置を活用しなければならない。