

これまでの議論について

財務省

2024年10月3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2024において、政府・日銀として、制度設計の大枠の整理を行う（主要論点の基本的な考え方や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。
- 2024年1月に「CBDCに関する関係府省庁・日本銀行連絡会議」を設置。今後は、同年4月の「中間整理」に基づき議論を進めていく。

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	【オブザーバー】	
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		

(参考) 経済財政運営と改革の基本方針2024(抄) (2024年6月閣議決定)

CBDC（中央銀行デジタル通貨）について、政府・日本銀行は、諸外国の動向等も踏まえ、中間整理⁶に基づき検討を深め、制度設計の大枠の整理として、主要論点の基本的な考え方や選択肢等を明らかにする。その後、発行の実現可能性や法制面の検討を進める。

⁶ 令和6年4月17日「CBDCに関する関係府省庁・日本銀行連絡会議 中間整理」。

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も整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間に立ち、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うる。
- 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、その役割を担いうる**。
- **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。

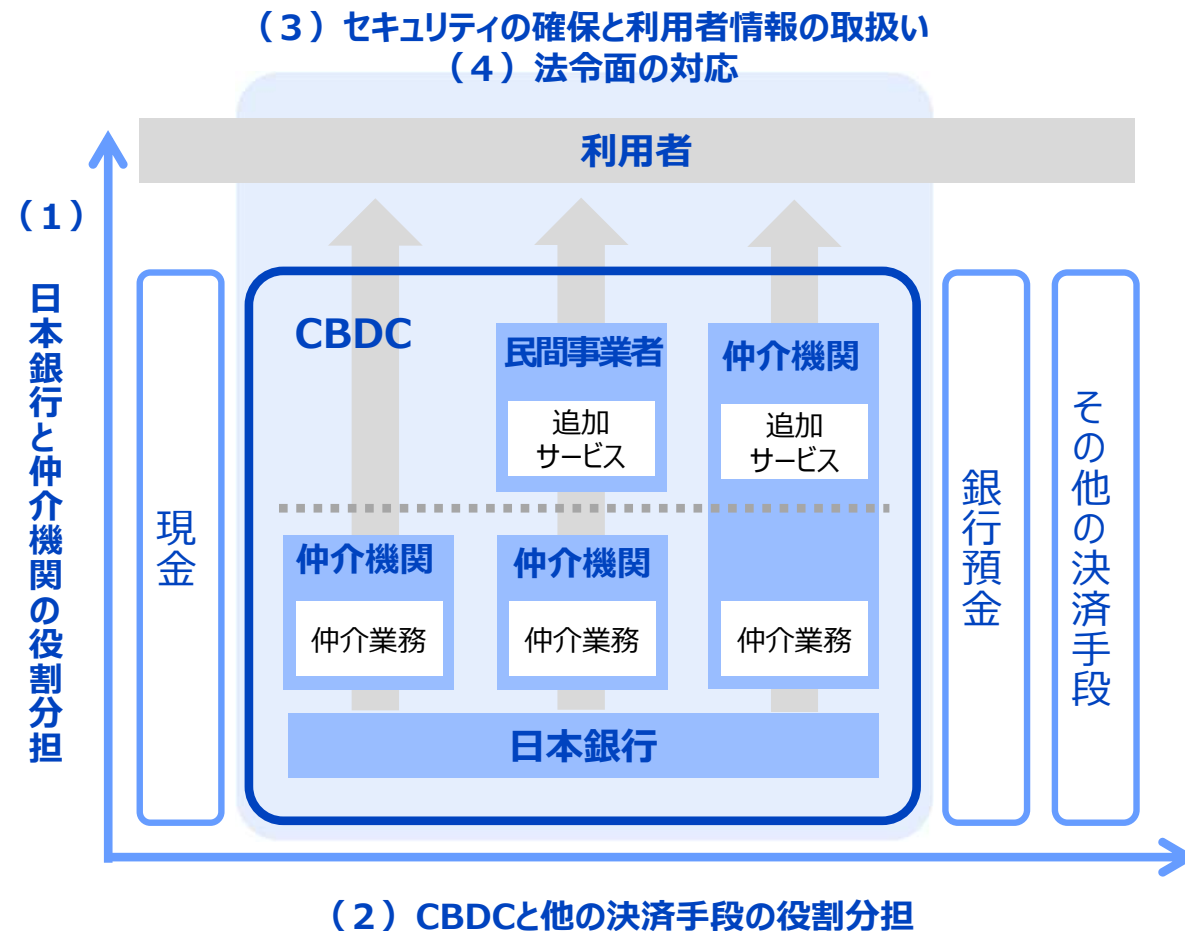
【クロスボーダー決済】

- **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。

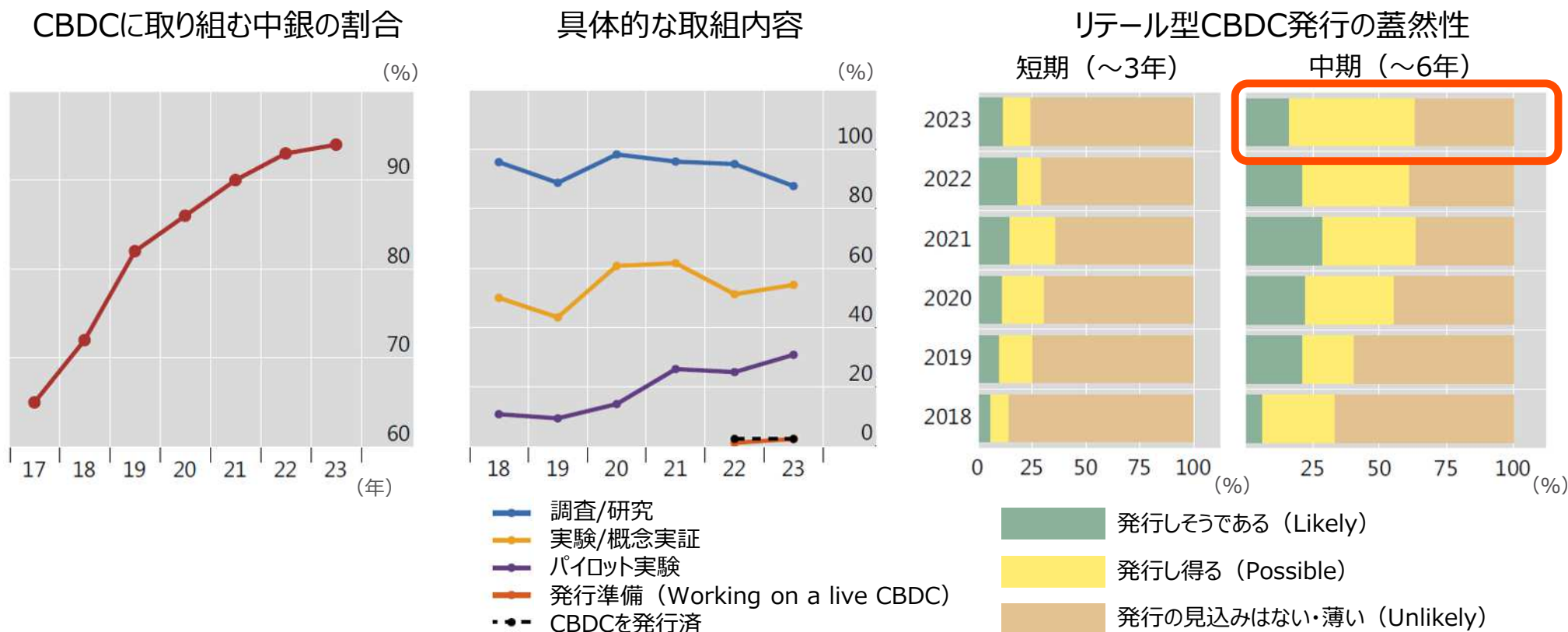
(参考) 主要論点のイメージ



(参考) 諸外国の状況について

諸外国におけるCBDCの検討状況

- 国際決済銀行（BIS）による各国の中央銀行に対する調査では、何らかの形でCBDCに取り組んでいる中央銀行は9割超。具体的な取組内容は、約50%が「実験/概念実証」、約30%が「パイロット実験」。
- 一方、リテール型CBDCの中期的な（～6年）発行見通しは、2023年調査において、「発行しそうである」が約15%、「発行し得る」が約40%、「発行の見込みはない・薄い」が約35%となっており、「発行しそうである」の割合は、2021年調査と比較して半減。



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。
- 2024/5 CBDC反監視国家法案が、下院本会議で可決。今後、上院にて審議予定。



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。
- 2024/6 ECBは、「**準備フェーズ**」の**第1次進捗報告書を公表**。



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%）。
- 2024/5 パイロットを本土外の香港にも拡大。



デジタルユーロ「準備フェーズ」第1次進捗報告書（概要）

- ECB（欧州中央銀行）は、2023年11月から実施している「**準備フェーズ**」の**第1次進捗報告書を公表**。
- 本報告書は、①**プライバシー・オフライン機能・ルールブックに関する技術的検討のこれまでの結果を示す**とともに、②**欧州委員会の立法作業を支えるために技術に関するインプットを要約**。第2次進捗報告書は、**2024年秋に公表予定**。

【プライバシー保護】

- **オフライン機能**は、P2P・店舗での支払において、**現金と同等のプライバシーを提供**。
- **オンライン**では、**ユーロシステムは特定の個人と取引を直接紐付けできないようにする**（ECBは、匿名化・ハッシュ化・暗号化を含む技術的解決策を模索）。**PSPはマネロン対策などEU法遵守に必要な範囲に限り取引の詳細にアクセス**。
- **ユーロシステム**は、利用者情報を保護するために**強力なルール**を定め、**独立したデータ保護機関に監督**される。

【オフライン機能】

- **オフライン機能**は、中央システムや第三者が関与することなく、**端末同士で直接、支払を検証**。
- **携帯電話におけるオフライン機能**は、**端末のNFCアンテナとセキュア・エレメントへのアクセスが必要**。
- ECBは、**オフライン機能を実現するための代替手段**（例：電池式スマートカード、ブリッジ・デバイス（非電池式端末間の接続を確立するための端末）を用いる非電池式スマートカード）も**併行的に調査**。
- この他、**マネロン・偽造チェックなど、他の重要な面も検証**。

【ルールブック】

- ユーロ圏全域において利用されるために必要となる「**ルールブック**」（単一のルール・規格・手続）について、**2024年1月、初稿の概要を公表**。年末までに次のバージョンを公表予定。

【保有額制限】

- 保有額制限の設定は、**最適なUXと物価安定・金融安定の維持とのバランスが必要**。ECBとして、金融面・経済面における包括的な評価を含め、**調整方法に関する作業を開始**（ただし、具体的には発行直前に設定予定）。

【保有口座数】

- 単一口座に限定した方が容易であるが、**欧州委員会の規則案では口座数を制限していない**。このため、ECBは立法作業を支えるため複数口座の実現可能性と含意を調査。
 - － 複数口座の提供は、**利用者単位の保有額上限の設定と合わせても、技術的には実現可能**。
 - － 複数口座としても、**プライバシーへの影響はない**。
- ただし、複数口座を認める場合、利用者の**手続負担やPSPの技術上・オペレーション上の負担**といったトレードオフが発生。

【補償モデル（コスト負担）】

- ユーロシステムは、**PSPに公平かつ信頼性のある経済インセンティブを与えるモデルを支持**。規則案は、利用者・店舗・銀行といった全関係者に公平な経済インセンティブを与えるもの。
 - － デジタルユーロは、**公共財として基本的な利用は無料**。
 - － **PSPは、流通コストを賄うために、規則案に示された上限額の範囲内で加盟店手数料を課す**。
 - － ユーロシステムは、**現金と同様、発行コストを負担**。