

政府の方針

- 「経済財政運営と改革の基本方針2024」においては、「政府・日本銀行は、諸外国の動向等も踏まえ、中間整理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。」と記載されている。これに基づき、CBDCに関する関係府省庁・日本銀行連絡会議（局長級）において、CBDCに係る論点について検討を行った。

本年の議論

- 本年は、CBDCに関する関係府省庁・日本銀行連絡会幹事会（課室長級）において、以下の三つのテーマの議論を行った。
 - （1）私法上の整理について、CBDCの帰属・移転に係る権利関係について法貨として現金同等の動的安全性を確保することや、不正利用対応ではトレーサビリティを活用し、現金よりも高い水準の権利保護を追求することの必要性などを議論した。
 - （2）プライバシーの保護とデータの利活用/公共政策上の要請の両立について、日本銀行が利用者情報・取引情報を扱わない構造を前提として、AML/CFTなどの公的要請への対応とプライバシーの保護の両立を具体化することや、社会に有用なデータ活用のため、同意の取得に効率的に対応しうる制度を設計することの重要性などを議論した。
 - （3）民間決済手段との役割分担について、事業者へのヒアリングを行い懸念や期待を確認した上で、現金が使われている場面での活用や、既存決済事業者間で送金が行われる際の仲立ちといった具体的なユースケースの議論を行った。

議論の性質

- 今回行った整理は、現時点での議論をまとめたものであり、CBDCの導入を予断するものではない。今後、発行の実現可能性を検討するにあたっては、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、今後の技術面における進展等を踏まえつつ、改めて検討することになる。

今 後

- 今後は、今回議論された三つのテーマに加えて、日本銀行と仲介機関の役割分担（垂直的共存）、クロスボーダー決済やコスト負担のあり方といったその他の論点についても議論を行う。その際、利便性向上などの予想されるメリットが必要な社会的コストの見込みを上回ることが不可欠であることに留意しつつ、制度設計の大枠の整理に向けて、引き続き連絡会議等・幹事会の場で検討を深める。

CBDC関係府省庁・日本銀行連絡会議 第2次中間整理 (令和7年5月22日) (概要)

(1) 私法上の整理

【議論の前提】

- 決済手段として広く受け入れられるよう、**CBDCは法貨とすることが基本となるため、現金と同様に利用者の権利保護が実現される必要。**
- **法制度が特定の技術を前提としないようにすることが重要。**制度設計面や技術面の検討との足並みをそろえて進めていく必要。

【既存のデジタル財産などに関する整理について】

- 金銭については、所有権が占有者に帰属し、占有の移転と共に所有権も移転する「所有と占有の一致」が原則。
- CBDCの私法上の性質については、**銀行預金**だけでなく、既存のデジタル資産の例も参考にする余地があり、
 - ① 債権記録や振替口座簿の記載又は記録を権利の帰属・移転に係る権利関係の基礎とする、**電子記録債権**や**振替株式・社債**
 - ② 法律構成が必ずしも定まらない中で、業法規制やガイドライン等において権利保護の具体化を図っている**電子マネー、電子決済手段、暗号資産**や、**船荷証券の電子化に関する議論**などについても、参考にすべき点を確認していくことが望ましい。
- **民事執行**については、民事執行法で対象財産の種類に応じて強制執行の方法が定められている。一方で、他の法令で特別の定めにおいて対応しているものや、特別の定めもなく個別事例で対応されているものなど、多様なあり方があり、**CBDCの民事執行においては、これらも参考にしつつ、その性質に応じた検討がされることが望ましい。**各財産等において**管理機能等を担う機関が存在する場合**には、**その関わり方が枢要**となる。

【CBDCに関する私法上の整理について】

- 法的性質や利用者の権利保護などを考える上では、**現状の金銭における整理が一つの基準**となるが、金銭の定義にCBDCを含めるか、含めない場合CBDCをどのように位置づけるかなど、議論の継続が必要。**現状の金銭同様に動的安全性を重んじ**、原則として、例えば不正取得やなりすましの場合も、受取人や転得者への移転には影響しないものとするのが望ましい。

- 不正利用対応では、**トレーサビリティを活用して権利の回復を図ることがより容易となる可能性がある。**データ消失や記録変造の際は、台帳記載の正確性を担保することを前提に、**台帳記録から正当な残高を復帰させ得ること**など、現状の**金銭より高い水準での権利保護**も図り得る。
- **強制執行**については、**顧客管理部分を担う仲介機関が対応する仕組みが考えられるが、仲介機関の行うべき対応や、対応する仲介機関を照会する仕組みなどについて、今後も検討を行う必要。**

【今後の検討にあたり基本とすべき事項】

- 法貨として、移転などにおいて**現金と同等の動的安全性**を確保する。
- 不正利用対応などにおいてデジタル財産としての**トレーサビリティ**を活用し**不当利得返還請求を容易**にする、データ消失や記録の変造などにおいては台帳記録から正当な残高を復帰させるなどの手段により、現状の**金銭より高い水準の権利保護**も追求する。
- CBDCに関する強制執行については、仲介機関を通じて行う。

【今後の議論について】

- 以下については、今後の方向性を明らかにしていく必要。
 - 利用者の権利保護などについて、**立法などにより法的性質を明確化するか、金銭などに関するこれまでの判例などに基づく形で個別事例ごとに対応すべきか。**
 - 強制執行の扱いについて、「**その他の財産権**」における定めなど**現行の規定をベースに対応すべきか、特別な定めを置くべきか。**
 - 強制執行に対応する仲介機関を特定するために、**一元化された手続を整備するか。**
- CBDCの法令面の検討においては、技術中立的な議論に努めるとともに、技術的進展に応じて議論を行うことが重要。今後は、法規定の具体的な形式や、**仲介機関やCBDCエコシステムにおける監督・規制のあり方**なども検討し、望ましいエコシステムの全体像について理解を深める必要。**通貨としての位置づけや通貨法の整理**等とも歩調を合わせて検討。

(2) プライバシーの保護とデータの利活用/公共政策上の要請の両立

【プライバシーの保護を前提としたシステムの在り方】

- プライバシー保護に万全を期す観点から、**中央銀行によるデータの扱いは必要最小限**とし、民間部門である仲介機関が授受を仲立ちする「**二層構造**」(間接型の発行形態)において、仲介機関の顧客管理部分で利用者情報・取引情報の大部分を扱うことが前提となる(図参照)。
- 他の情報と組み合わせられることなどにより、台帳上の情報が個人情報とならないか注意が必要。

(図) 日本銀行の実験用システムでの主なデータの扱い

主なデータ		顧客管理部分	台帳管理部分
利用者情報・取引情報	口座ID(CBDC口座を一意に識別するためのIDで、利用者に開示されうるもの)、氏名・住所・生年月日・パスワード等の認証情報、摘要情報など	○	×
決済に必要な情報	内部管理番号(台帳管理部分において発行されるシステム内部の番号で、利用者には開示されないもの)、残高、取引通番(取引発生の都度、付番される番号)、取引金額	○	○

【CBDCの利用における公的要請への対応】

- 他の民間決済手段と同様、**AML/CFTなどの公的要請に対して適切に対応する必要**。利用者情報の扱いを、顧客管理機能を担う仲介機関内で完結させることを前提とすれば、**仲介機関に対して他の民間決済手段と同様のAML/CFT対応を求めることが考えられる**。
- CBDCに関するAML/CFTについては、法貨として可能な限りのユニバーサルアクセスを提供すべきとの見方もあることから、**国際的な検討状況等を勘案しつつ**、保有上限や取引額上限の設定といった制度設計の検討も必要。

【CBDCにおけるデータの利活用について】

- **利用者情報とは切り離された決済金額などのデータ活用**を図ることにより、事業者の会計業務、公的分野を含めた各種調査等の領域で活用され得る。既存データやPOSなどの商流データとの組み合わせにより、現状の取組み以上の情報量や効率性を提供できる可能性がある。

- 異なる決済手段の決済データ等との連携を実現する場合には、**その連携を見据えたデータ項目の設計やデータ形式の統一等が進められることが必要**。他方で、連携に伴うデータの集約によって**データに係る本人の権利利益を侵害することのないように注意を要する**。民間事業者等から連携の機運が高まった際に**柔軟な対応が可能となるようにデータ整理や個人情報保護のあり方**を考えていくことが望ましい。

【統合的なデータ活用について】

- 統合的なデータ活用により、**エイリアス機能の提供、AML/CFT対応の共同化、統計などへのデータ利活用といった、CBDCの価値向上、公益増進**がかなう事例が想定される。
- 統合的なデータの扱いにあたり、**一元的な管理データベース(共同データベース)**を設けることが考えられ、**個人情報保護法とも整合的な形で、データベース全体の設計を検討することが重要**。**仲介機関を跨ぐ情報を統合的に管理する主体のあり方についても検討が必要**。

【今後の検討にあたり基本とすべき事項】

- 中央銀行による個人情報の取扱いを最小限にする観点から、**日本銀行が利用者情報・取引情報を扱わない構造**とする。
- AML/CFTなどの公的要請への対応は適切に行いつつ、**プライバシーの保護に必要とされる措置には確実に対応した設計**とする。
- 統計へのデータ活用など社会にとって有用なデータ活用についても、同意の取得、安全管理措置、利用目的の明示などが必要となる状況に**効率的に対応し得る制度を設計**する。

【今後の議論について】

- 以下については、今後の方向性を明らかにしていく必要。
 - CBDCのデータに係る本人の**プライバシーを含む権利利益の保護を確保**するとともに、データを活用しやすくするため、仲介機関において具体的に**どのようにデータを取り扱うこととすべきか**。
 - 統合的なデータ活用にむけて、**共同データベースを設けるべきか、設ける場合、どのような主体がその管理を担うべきか**。

(3) CBDCと他の決済手段の役割分担

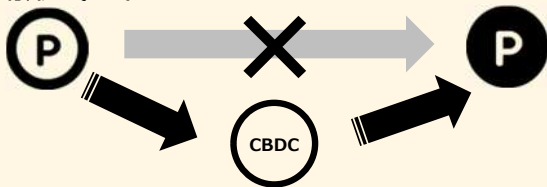
【民間事業者へのヒアリング】

- 導入された場合の影響について、特に既存キャッシュレスの加盟店手数料への影響を懸念し、既存事業者のビジネスへの影響に配慮を求める声があった。
- CBDCが、公的なインフラとして、デジタル決済・サービスの利活用を促進すること、既存システムにおける障害発生時の代替の決済手段となり得ることなどへの期待があった。

【CBDCの利用形式とそれぞれにおける利活用の検討】

- CBDCが、主として現金が利用される場面で使用される場合。
 - 支払い・送金などの基本的なサービスにおいて、**高齢者を含めた利用者にとって使いやすいUI/UXとなる可能性。**
 - **現在キャッシュレス決済を利用していない主体も利用・参加しやすい環境を確保する必要。**
- CBDCが、現在民間決済手段が利用されている場面で、相互運用性のある公的基盤として使用される場合（図参照）。
 - **異なる決済手段間の送金の橋渡しにより、相互運用性の改善に加え、決済にかかるリスクの軽減や手続きの利便性の向上につながる可能性。**
 - **様々な決済事業者が参加・接続しやすい環境の確保が重要。**

(図) 利用形式のイメージ



- **公的な基盤として既存システムと接続し、広く介在することで、決済システム全体の強靱性の向上につながる可能性。**
- **社会全体としての便益向上やコスト低減を実現することを目指して引き続きヒアリングを行いつつ、具体的なユースケースの検討を進める必要。**

【システムの二次的な利用の可能性】

- CBDCのために構築されたシステムが、例えば、「**デジタル地域通貨**」を発行可能な**全国共通のシステム基盤**として二次的に提供されれば、自治体などの**対応コストの低下**、**加盟店の増加**、**広域的な取り組みやデータ連携が容易となる可能性。**

【決済市場における競争政策上の論点について】

- **多様な電子少額決済サービスの間で公正かつ自由な競争が行われることが重要。**CBDCの導入により、**選択肢が増え、公正かつ自由な競争促進に資することが期待される。**
- CBDCを通じて、民間決済手段間の相互運用性が確保されればされるほど、消費者は、利用店舗に拘わらず利便性の高い決済手段を選択することが容易となる。
- 競争促進の効果を発揮するために、**多くの事業者が積極的に新規参入できることが望ましい。**

【今後の検討にあたり基本とすべき事項】

- **キャッシュレス決済を利用していない個人や自治体・店舗にとって、CBDCを利用・参加しやすい環境を確保する。**
- 既に決済手段を提供している、あるいはCBDCが導入された場合に仲介機関となり得る民間事業者にとって、**参加・接続しやすい環境を確保する。**
- 事業者の**ビジネスに与え得る影響に十分な配慮**を行いつつ、CBDCが既存のキャッシュレス決済と適切に連携して、社会全体における利便性を向上させる基盤となるための機能や利便性を備えることで、**現金の補完や相互運用性の改善といった役割を果たし得るものとする。**

【今後の議論について】

- 以下については、今後の方向性を明らかにしていく必要。
 - **キャッシュレス決済未対応店舗での導入課題も鑑みながら、店舗への導入をどのように確保するか。**
 - **仲介機関（特に中小金融機関等）の関係するシステムへの参加をどう確保するか。**
 - **利用者や店舗等に対し、導入インセンティブを与えるべきか。**
- 将来の技術革新や新たなユースケースにも対応可能な公的な決済インフラとしての活用可能性も見据えて議論を行っていくことも必要。⁴