

Dr. Karl-Friedrich Lenz

Bitcoin と資金洗浄－EUの2015年資金洗浄立法およびFATF の2015年報告（Guidance）を中心に」

I. はじめに

1. Bitcoin の概要

Bitcoin（大文字）は、2010年以降に普及したインターネット通貨である。暗号技術を根拠としている。Bitcoinの維持に参加する個別な主体に信頼がない場合でも、全体を信頼できる中央登記簿Blockchainを基礎としている。

絶対に信頼できる登記簿を暗号の力で整備した。そのこと自体も、インターネットの安全を確保するために重大な技術躍進である。しかし、その中央登記簿を利用して、従来と異なる通貨bitcoin（小文字）が普及している。

Bitcoin（大文字）は、全体を指す。中央登記簿の運営に必要な設備、関係する企業、利用者の全体などを議論する際に使用する言葉である。逆にbitcoin（小文字）は、通貨としての単位である。

2015年12月16日現在、1bitcoinは5万6千円以上の価値で評価されている。¹数年前と比べて1000倍に急騰した。世界の従来通貨のなかで、1単位が円と比べて4万倍以上の価値を有するものは、他にないから、評価が世界最高である。

私は、bitcoin相場が今後も上昇することを期待しているため、bitcoinにある程度投資している。利益相反となる可能性があるために読者に公開すべき事情であるが、その事実が本稿の様々の主張に影響していない。

Bitcoinを一言で説明すると、「インターネットに支払い機能がついた」ということになる。すなわち、インターネットに接続している同士ならば、中間業者（銀行、カード、Paypal）などを必要とすることなく、直接に金銭を渡すことが可能となった。

インターネット自体は、情報を出版社など中間業者なく直接に共有できる技術である。インターネット普及により、言論の自由が飛躍的に増加した。

情報のやり取りと同様に、Bitcoinにより金銭も中間業者なく直接に支払うことが可能となった。経済的自由が飛躍的に増加することになる。

¹ bitcoinaverage.com 参照。

2. Bitcoin と F A T F の関係

しかし、その反面、従来の資金洗浄対策は、金融機関の存在を前提としている。国民が独自に金銭を扱う自由が効く世界では、それらの対策を考え直す必要が生じる。

その際、特に F A T F の役割が期待されている。F A T F とは、**Financial Action Task Force** の略である。資金洗浄に関する国際的な基準を議論するための国際組織である。

F A T F は資金洗浄に関連する様々な問題を分析して、加盟国の実際の対応も分析して、適切な対応について勧告 (**Recommendation**) を発表している。²

例えば、銀行口座を開く際に、E U でも日本でも匿名が認められない。³パスポートなどを提示して身元確認に応じない限り、銀行は口座を開いてくれない。E U では資金洗浄指令⁴10 条に規定されている。日本では「犯罪による収益の移転防止に関する法律」⁵4 条に身元確認を必要とする規定がある。この国際的な基準は、F A T F の 2012 年勧告⁶である。

F A T F は、2014 年に **Bitcoin** についての最初の報告を発表した。⁷2015 年夏には、報告 (**Guidance**) ⁸を発表した。

Bitcoin についての資金洗浄規制を議論する際には、この報告を配慮する必要がある。本件報告の発表は、本稿の動機の一つである。

後で詳しく検討するが、本件報告は、「**Bitcoin** 両替業者は免許を必要とすべきである」と主張している。従来から投資家保護の観点からその必要性を主張してきた⁹ので、本件報告は、従来の考えの更なる裏付けとして歓迎している。

² FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2015, 2012, k-lenz.de/bit33.

³ FATF 前掲注 2、Recommendation 10 (Customer Due Diligence)。

⁴ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC、k-lenz.de/aml14。

⁵ 犯罪による収益の移転防止に関する法律 (平成十九年三月三十一日法律第二十二号)、k-lenz.de/aml15。

⁶ FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2015, 2012, k-lenz.de/bit33。

⁷ Financial Action Task Force, Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AMD/CFT Risks, June 2014, k-lenz.de/b10b7。

⁸ Financial Action Task Force, Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies, June 2015, k-lenz.de/aml05。

⁹ Lenz, Japanese Bitcoin Law, 2014, k-lenz.de/aml06。

3. EU資金洗浄立法の概要

EUでは、2015年に資金洗浄について改正立法があった。指令が改正された¹⁰上に、送金に伴う情報に関する規則も改正された。¹¹

2015年指令は、資金洗浄分野で4回目の立法である。¹²資金洗浄問題は、単にEU域内だけの問題ではなく、世界規模の国際問題である。そのため、本件立法は上記FATF2012年勧告を尊重することを目標にしている。¹³

今回の改正では、まだ直接にBitcoin問題についての規制を制定しなかった。今後の課題になる。

4. 金融庁の方針

金融庁は、両替業者について規制すべきである立場を公表している。¹⁴MtGoxの破綻によって多くの消費者に被害が生じたことを受けて消費者保護を目的とする規制である。

両替業者の金銭・bitcoinと客から預かった金銭・bitcoinを別当に管理する義務、当該義務の遵守について監査法人の監督を受けることを予定している。

この改正を検討する際には、同時にFATFの報告・EUの資金洗浄新規制を配慮すべきである。

5. 本稿の目的と書き方

本稿の最大の目的は、Bitcoinと資金洗浄の関係について政策論を展開するところにある。二次的な目的は、上記FATF報告およびEU立法について日本語で情報を提供するところにある。

そのため、先にBitcoinと資金洗浄規制について私見を述べる。その後、FATF報告、EU立法を検討しながら、私見を前提に議論を展開する。

長い間、日本の大学で教員を務めているが、未だ日本語が完璧でない。そのため、分かりやすい文章・簡単な文章を目標とする。その分、間違いが少ない計算になる。また、私見に説得力があるか否かの判断は、当該私見を理解できることを当然の前提としている。そのためにも、分かりやすい文章を目指す。

¹⁰ Directive (EU) 2015/849 前掲注4。

¹¹ Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006, k-lenz.de/aml16。

¹² 指令理由3項。

¹³ 指令理由4項。

¹⁴ 上栗崇「仮想通貨、新法で規制へ 利用者保護を重視 金融庁方針」朝日新聞デジタル 2015年11月26日、k-lenz.de/k704。

II. 政策論

1. 結論

Bitcoin 規制については、当面の間、取引所など金融機関経営者に対する規制に止まるべきである。逆に bitcoin の所持、bitcoin を支払手段として認める行為などを禁止することは、資金洗浄規制の利益からみて不要であり、逆効果である。

金融機関の免許制は、日本では従来から MtGox のような Bitcoin 関係金融機関についても適用されるべきである。すなわち、Bitcoin 関係金融機関に免許を必要とする改正法が制定されても、新規規制より確認の意味に止まる。

その点について、2014 年の著書¹⁵で詳しく検討してきた。銀行法、出資法などにより、既に預金の受け入れに免許が必要となっているが、Bitcoin 関係だからその原理からの例外を認める理由にはならない。逆に判断する場合、MtGox のような信頼できない業者でも一日平均 1 億円以上の客の預金を受けるに免許が不要となるが、数百億円規模の破綻事件が更に出るおそれが伴う。

FATF 報告も、同様の立場である。Bitcoin 関係金融機関を免許制にすべきである、と主張している。¹⁶

その限り、従来から主張した政策論についての考えを、FATF も支持していることになる。Bitcoin を扱っているから金融機関に免許が不要、という考え方は否定すべきである。

逆に、Bitcoin に対する全面的な禁止も、今のところ、否定すべきである。

以下、この結論の理由を述べることとする。

2. インターネットそれ自体との比較

インターネットそれ自体は、情報交換の効率と自由を革命的に増やした。

手紙とメールを比べてみる。40 年前に通信囲碁に手紙を使った場合、ドイツと日本往復に 1 手当たり 2 週間がかかった。今はメールで瞬間的に情報が相手に届く。しかも費用がゼロである。

Bitcoin は金銭の世界で同様に革命的に効率を上げる。従来の国際振込みに週間単位の時間、複雑な手続き、相当程度の費用が伴う。Bitcoin では 10 分程度で済む上に、費用は対照金額と関係なく数十円で済む。

インターネットそれ自体により、普通の国民の言論の自由が飛躍的に増加した。従来の世界では、芸能界関係者でなければ、テレビ経由で動画情報を発信できない。今は誰でも Youtube を使用して、自分の携帯電話で録画した動画を

¹⁵ Lenz, Japanese Bitcoin Law, 2014, k-lenz.de/aml06.

¹⁶ Financial Action Task Force, Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies, June 2015, k-lenz.de/aml05, 28 項、33 項、34 項。

発信できる。従来の世界では、新聞関係者でなければ、原稿を発表できない。今は誰でも、ブログ・SNS経由で原稿を発表できる。

Bitcoin は、一言で言えば、インターネットに支払機能が付いたことを意味とする。インターネットそれ自体が更に大幅に便利なものになった。人権の観点からみて、言論の自由の飛躍的な促進に加えて、経済的自由権（職業の自由、財産権）の飛躍的な増加の効果が生じる。

その点は特に従来から金融金のサービスが不十分であった発展途上国の国民が恩恵を受けることになる。日本のような先進国では、金融機関の効率を改善しても、何もないからの改善にはならない。貧しい国では、何もないからの劇的な改善となる。

従来からのインターネットは、情報交換の効率を改善した。当然ながら、犯罪者・テロリストも、そのインフラを使用することができる。

そのため、インターネットは、犯罪者・テロリストの道具としての側面がある。国際武器取引規制の言い方では、インターネットは「両面使用」(dual use)¹⁷の技術である。正当な目的で使用することもできるが、犯罪目的で使用することも可能である。

紀元前 3500 年に車輪が発明されていた以来、人間は数多くの技術を開発した。特に 1959 年の半導体の発明以来の情報化社会において、その技術の進歩が速くなった。車輪も、インターネットも、**Bitcoin** も、善良な市民も犯罪者も使用することになる。

従って、「犯罪者が使用している」ことを説明しただけで、ある新技術を禁止する理由にはならない。一般国民が当該新しい技術から得るべき利益を潰すことになるほど、当該技術の禁止・規制が必要であるか否か、と言うことが検討課題である。

「包丁は、殺人に使用できる。従って、包丁の所持は、禁止すべきだ」という主張は、間違っている。

「拳銃は、殺人に使用できる。善良な市民が拳銃を正当な目的に使用する必要がない。従って、拳銃は規制すべきである」という主張は、間違っていない。

「インターネットは、犯罪に利用できる。従って、インターネットの使用は、禁止すべきだ」という主張は、間違っている。確かに、犯罪に悪用する可能性がある。しかし、圧倒的に正当な目的のために合法的に使用している場合が多い。悪用を排除するためにインターネットの使用を禁止した国家が出た場合、この国家の国民が情報化社会の便益を受けることが不可能となる。同時に、当該国家の国際競争力が激減することになる。

「**Bitcoin** は、犯罪に利用できる。従って、**Bitcoin** の使用は禁止すべきだ」

¹⁷ Wikipedia, Dual-use technology, k-lenz.de/aml23 参照。

という主張も、間違っている。確かに犯罪に悪用する可能性がある。その限り、上記の主張は正しいのであって、その考え方を採用しても問題ない。しかし、悪用を排除するために Bitcoin の使用を禁止する国家が出た場合、この国家の国民が Bitcoin によるインターネット・金融サービス改善の便益を受けることが不可能となる。当該国家のインターネットは二流的なものとなり、当該国家の国際競争力が激減することになる。

特に金融サービスが問題となる限り、Bitcoin を犯罪対策ために否定する立場は、犯罪対策を徹底するためにメールの使用を否定してすべての業務を郵便で行う立場と同様である。

3. インターネットそれ自体の監視との関係、通信履歴

資金洗浄規制は、犯罪捜査の利益を促進させるため、個人の自由権を制限している。特に、自分の情報が他人に知られない利益、個人情報保護の利益は、従来の金融機関の使用が問題となる限り、世界のどこでも大きく制限されている。

銀行は、匿名で利用できない。公衆電話は、匿名で利用できる。銀行口座を開くためには、FATF の勧告に従って、¹⁸身元確認が必要となっている。オーストリアがEUに加盟する以前に、匿名口座を認めたが、当時は「Theo Waigel」名義で口座を開くドイツ人が多かった。当時の大蔵大臣の名前であるので、脱税目的で匿名口座を開く際に、その名義を使うが、EU加盟に伴い、身元確認の上に自分の名義で開くしかできなくなった。

捜査の利益と国民の自由権が近年問題となった大きな問題は、通信履歴保存である。

ドイツでは、原告の数を基準に史上最大の憲法訴訟の対象となった。2010年に、ドイツ連邦憲法裁判所が部分的に違憲判決を言い渡した。¹⁹2014年に、EU裁判所がこの制度の根拠となった指令を無効と宣言する違憲判決²⁰を下した。

通信履歴は、電話でいえば、誰がいつ誰に電話をかけたかの情報である。従来から、電話料金を計算するために、通信事業者がその情報を一定の期間の間に保存する場合がある。しかし、インターネット接続のように使い方によって値段に影響がない契約形態の場合、また清算が終了してその目的で通信履歴情報が不要となった時点以降、通信事業者にとっては、情報を保存する必要がない。

¹⁸ FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2015, 2012, k-lenz.de/bit33, Recommendation 10 (Customer Due Diligence).

¹⁹ Lenz, 通信履歴保存に関するドイツ連邦憲法裁判所 2010 年 3 月判決 (翻訳)、青山法学論集第 52 巻第 1 号 (2010 年 6 月)、201-317、k-lenz.de/aml08。

²⁰ EU裁判所 2014 年 4 月 8 日判決、k-lenz.de/k446。

第三者への漏洩を排除する必要がある個人情報であるため、その保存に費用が伴う。

そのため、一部の情報が保存されない場合もある。そこで、刑事捜査の利益を配慮して、2006年にEUの指令²¹が通信履歴情報の最低6カ月の保存を要求した。

指令とは、EU段階で枠組み立法を行った後に、各加盟国が国内立法でその指令を実施する必要がある。原則として、指令には直接効力がない。実施立法がない段階では、加盟国が実施に関する法的義務を負うが、通信事業者が通信履歴保存義務を負わない。

ドイツが当該指令を実施する立法が官報に掲載された次の日に、3万人以上の原告が抽象的違憲審査訴訟を連邦憲法裁判所に提起した。原告は、当該立法による通信の秘密の制限に反対した。

例えば、HIVに感染している人のために電話による相談を提供するNGOの場合、当該電話の内容を簡単に推測できるため、相談者とNGOの通信に対する極めて重大な傍受になる。本件制度は、例外なく全国民を常に監視して、全国民の通信の秘密を制限している点も、問題となった。

EU裁判所は、2014年の違憲判決で比例原則違反を指摘した。犯罪捜査目的で国民の自由を制限することは正当である。しかし、必要以上の制限は認めない。

Bitcoin関連の資金洗浄規制も、基本的に犯罪捜査の利益のため、国民の自由を制限する。その制度に関する政策論をする際にもまた、比例原則を配慮する必要がある。

その際、通信履歴問題との重大な相違点がある。

Bitcoinは最初から、制度の設計上、取引の履歴が永久保存されている。Bitcoinの背景にはblockchainと呼ばれている共有登記簿がある。技術的にみると、個別的に信頼を置く関係者がいない状況で、全体の登記簿を信頼できる点が、Bitcoinの特徴である。

すなわち、「登記簿に最低限に6カ月間に取引履歴を保存する」要請は、最初から不要である。全てのBitcoin取引は常に登記簿に保存され、その登記簿から削除されることは、全くない。また、登記簿は完全に公開され、だれでも、いつでも、インターネット経由で参照できる。当然ながら、司法機関も参照できる。

「全ての取引が永久保存され、その情報が公開される」制度であるため、関

²¹ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC、k-lenz.de/aml09。

係者の個人領域の保護は、第3者がある Bitcoin 宛先とある個人の関連付けができない点に依存している。

Bitcoin は新しい現象である。通信履歴訴訟に相当する憲法訴訟は、将来に発生する可能性があるが、これからの訴訟になる。

F A T F がいずれ、Bitcoin についての勧告を発表する。その勧告を受けて、多くの F A T F 加盟国が Bitcoin 規制を制定し、それに反対する勢力が憲法訴訟を提起することになるとしても、その訴訟の結論が出るまでは、最低限でも 2020 年程度までかかると思われる。

日本の最高裁が Bitcoin 規制についての判断を示していない。現段階では、その前提となる立法者による行き過ぎた違憲規制も成立していない。

本稿は、Bitcoin に対する行き過ぎた規制に反対する。その立場から、2020 年の最高裁判決で違憲となるより、最初から人権を侵害する違憲規制が成立しないことを願う。日本国憲法 99 条によると、国務大臣・国会議員が憲法を尊重・擁護する義務を負う。従って、人権を侵害する Bitcoin 規制を最初から制定しない義務を負う。違憲審査による事後救済より、政策論段階での人権尊重を意識すべきである。

4. 資金洗浄規制の存在理由からみた検討：「現金厳禁社会」、「監視下支払」、テロ対策としての Bitcoin

資金洗浄規制の存在理由は、どこにあるか。大きく分けて、二つの答えがある。

第一、麻薬取引・テロ組織などに伴う資金の流れを絶つことが目的である。成田空港の税関で麻薬の輸入を物理的に阻止することにより、日本国内の麻薬販売量を制限すると同様に、支払の流れを阻止することにより、麻薬取引の妨害を図る。

第二の目的は、怪しい取引について捜査機関に報告することにより、麻薬犯罪捜査の手がかりを得ることである。

麻薬の流れの場合、その二つの目的が対立する場合もある。成田空港で大量の麻薬の密輸を把握した場合、関係者を即時に逮捕して麻薬を押収することができる。しかし、その場合、運び担当の犯人は逮捕できるが、国内の予定された販売先関係者は特定できない。

その場面のため、1988 年の Wien 条約²²11 条で「監視下送達」(controlled delivery)の制度が用意されている。すなわち、運び屋を逮捕しないで、麻薬も押収しないで、運び屋を尾行して当該麻薬が誰に届かれるかを特定する捜査方

²² United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988, k-lenz.de/aml10.

法である。

場合によって尾行に失敗して麻薬が実際に国内の市場に流れてしまう可能性が伴う捜査方法であるが、その分、背景にある国内犯罪組織に関する捜査の利益が優先する。

麻薬組織関係の支払についても、この「監視下送達」の可能性はある。**Bitcoin** 支払の場合、関係する犯罪者は、当該支払が匿名であるように考える。逆に、金融機関経由の支払を手段にする場合、資金洗浄規制の結果で匿名の利用ができないことを、犯罪者側も分かっている。

従って、**Bitcoin** に伴う匿名性を破ることが可能である場合、「監視下支払」(controlled payment) が可能となる。「監視下送達」(controlled delivery) の場合、犯罪者が自分の行為が警察に把握されて、既に尾行されている点に気付いていない。密輸に成功したと勘違いしているから、当該捜査方法が成功する可能性がある。同様に、「監視下支払」の場合、犯罪者に支払が監視されていないと思わせた上に、実は、警察が監視している状況を目指す。

そのために、**Bitcoin** の匿名性を破る必要がある。そのことは困難であるが、不可能ではない。逆に、金融機関の場合、犯罪者が匿名でないことを最初から分かっているので、「監視下支払」は不可能である。

Bitcoin の匿名性を破る方法は、技術的な問題である。本稿は法学の側面から検討しているので、詳細の検討はしない。単に、そのことが不可能でないことを示すに止まる。

一つの可能性として、犯罪組織内に協力者がいる場合がある。最初から警察官が匿名捜査目的で組織に潜入した場合と、犯罪組織関係者に協力してもらう代わりに処分を軽くする場合があります。犯罪組織関係者から協力を得ることがありうる。**Bitcoin** 取引について、犯罪者自体が必要な情報を当然に持っていることになる。捜査側が当該情報を入手することができれば、支払の証拠になる。

更に、犯罪者が使用しているコンピュータから本人が知らない内に情報を入手する可能性もある。コンピュータの安全を攻撃から保護することは、簡単ではない。特に捜査機関・政府の力を前提とする場合、困難である。また、犯罪組織・テロ組織に対する捜査が前提となる場合、通信の傍受も当然に認められることが前提となる。インターネット通信を含めて全ての通信を傍受されている状況で、**Bitcoin** の匿名性維持ができるか。

「できる」と確実に答えるためには、特に発表されていない捜査機関・諜報機関の攻撃能力を把握した上に、その攻撃のすべてを確実に撃退できる自信が必要となる。一部の犯罪組織は、この能力を有する可能性もある。しかし、すべての犯罪者は常にそれを備えているとは思わない。

麻薬取引の総売り上げは、年間 3000 億ドル以上と推定されている²³。2015 年 12 月 16 日現在の全ての bitcoin の価値が 69 億ドル程度に過ぎない²⁴。すなわち、仮に Bitcoin の使用が違法な麻薬取引に独占されても、全体の数%程度しか処理できない数字である。金融機関の振込みを支払手段として使用できない麻薬犯罪組織は、現金・純金を使うことになる。

現金は、匿名である。その匿名性を破る方法も、Bitcoin と比べて少ない。確かに、紙幣には識別番号が印刷されているが、Bitcoin のように全ての取引と全ての所持者を登記簿に記録することはない。

すなわち、Bitcoin は確かに銀行口座と比較して匿名性があるが、現金と比べては、匿名性が弱い。従って、犯罪組織が現在使用している現金よりは、Bitcoin を使用した方が、捜査側からみて有利である²⁵。そのため、資金洗浄利益のみで判断する場合、Bitcoin より先に現金の使用を禁止すべきである。「現金厳禁」政策が、いずれ成立する可能性もある。²⁶

従って、Bitcoin を全面的に禁止して捜査利益だけを基準で考えても、逆効果の可能性はある。今の段階で早急に禁止政策を実施するよりは、暫くの間 Bitcoin の発展と資金洗浄関連の実際の影響を見極めるべきである。

更に、麻薬犯罪とテロ犯罪の要因の一つは、発展途上国の国民に麻薬栽培・テロ以外の職業が少ない点にある。合法的な経済活動の選択肢が少ない分、犯罪に走る可能性が増す。その限り、Bitcoin により特に発展途上国の国民が恩恵を受ける点が重要である。

Bitcoin は、インターネットに支払機能が追加されることを意味している。そのため、従来から金融サービスを受けることができない発展途上国の国民は、インターネット経由、平等に世界市場で競争できる効果も期待されている。その分、麻薬栽培・自爆テロ志願を止めて、インターネット経由で商売する機会も増える計算になる。

すなわち、麻薬犯罪・テロ対策は、捜査強化のみではなく、犯罪・テロの要因を排除することも重要である。その点、Bitcoin に期待できる。

この点についても、暫く Bitcoin の発展を見て、その可能性の実現を見極めるべきである。そのためにも、早急な禁止は止めるべきである。

5. 20 年前の暗号規制論

²³ Organization of American States, The Drug Problem in the Americas, The Economics of Drug Trafficking, 2013, k-lenz.de/aml01, 7.

²⁴ Coinmarketcap.com 参照。

²⁵ Lenz, FBI and DEA Want Crooks to Use Bitcoin, 2013 年 12 月 14 日ブログ発言、k-lenz.de/aml03 参照。

²⁶ Lenz、Bitcoin 規制の 10 年後、青山法務研究論集第 9 号、2014、49 も参照。

Bitcoin は暗号技術に基づいている。公開鍵技術²⁷を前提としている。従来の通貨と異なり、特定の国家・金融機関を信頼することを前提としない。数学の力のみが信頼の根拠となる。

暗号技術で、個別的な信頼が何らない状況でも信頼できる登記簿を実現している。通貨はその登記簿の最も当然な使用方に過ぎない。暗号技術の分野では、この発明が公開鍵技術の発明に匹敵する革命的なものである。

20 年前に、暗号技術それ自体について、規制する議論が展開されていた²⁸。

当時も、捜査利益のための規制が問題となった。当時は Bitcoin ではなくインターネットが普及する背景で、犯罪者が暗号技術を使用できる場合、通信傍受・パソコンの押収などで警察が入手できる情報が減るため、暗号ソフトウェアの販売・使用を制限することが要請された。

現に暗号ソフトウェアの輸出が制限されている。また、国によって、暗号鍵を持つ者は、その鍵を捜査機関に提供する命令も可能となる²⁹。「何人も、自己に不利益な供述を強要されない」（日本国憲法 38 条 1 項）という証言拒絶権の例外である。

さらに、暗号技術を軍事目的で使用することを理由に、Wassenaar 協定の国際枠組みに基づいて、暗号技術の輸出に対する制限も置かれている。その制限が北朝鮮などによる暗号技術の入手を阻止できるかについて大いに疑問が残るが、Microsoft などアメリカのソフトウェア企業は、世界市場で商品を販売するために、アメリカ政府の許可を必要とする。

逆に、今のところ採用されていない当時の規制案は「鍵委託」(key escrow)制度である。

「鍵委託」制度は、暗号の使用は認めるが、必要が生じる際に司法機関がそれを解読できる鍵を予め用意して、どこかでその必要に備えて保存する発想である。

この提案には多くの問題が伴う。暗号技術の設計段階で、犯罪者が解読できないが、司法機関が解読できる目標が矛盾して、安全性を確保できなくなる。「鍵」が委託されたサイトが各種犯罪者の標的になり、その安全が破られた場合、極めて大規模な情報漏洩の被害が生じる。

暗号技術規制の結果、全面的な使用禁止になっていない。確かに、犯罪者が暗号技術を使用して通信傍受・押収パソコンからの情報漏洩を回避できる。しかし、逆に暗号技術の使用により、犯罪が防止される場面も多くある。暗号技術

²⁷ Wikipedia, Public-key cryptography, k-lenz.de/aml11 参照。

²⁸ Lenz, EU 法およびドイツ法における暗号技術、青山法学論集第 40 巻第 1 号(1998 年)、152-131 参照。

²⁹ Wikipedia, Key disclosure law, k-lenz.de/aml04。

を使用できなければ、インターネット全体の安全を確保できない。つながっているサイトの身元確認、電子署名、安全な支払、個人情報の漏洩防止などは、暗号技術を前提としている。

同様に、Bitcoin 使用により、一部の犯罪者は従来の銀行振り込みと比べて捜査を免れる可能性もある。しかし、逆に Bitcoin 使用により犯罪防止の場面も出る。Bitcoin の基礎となる信頼できる登記簿(Blockchain)上の記録は、偽造・変造することは不可能である。犯罪防止に役立つ使用法がこれから多く出てくると思われる。

6. MtGox の破綻からの教訓：金融機関の免許制

日本で Bitcoin が注目された要因の一つは、2014年の MtGox 社破綻である。数百億円規模の債務総額で破産した MtGox 社は、一時、世界最大規模の Bitcoin 取引所であった。社長の Karpeles 氏は 2015 年に、本件に関わる犯罪の容疑で逮捕された。³⁰

MtGox 側の説明によれば、大量の bitcoin が盗まれたことが本件破綻の原因である。その説明には不信な点も多い。いつ、どこの Bitcoin 宛先から、どの程度の金額が消えたかとの情報が公開されていない。破綻の本当の原因が必ずしも確認できない状況である。

しかし、いくつかの点が明らかである。

MtGox は、銀行業の免許を受けていなかった。本来は、銀行法、出資法に基づいて当該免許がない者は一般消費者から預金を預けることができないが、MtGox 社は日本円・ドル・bitcoin の形で多くの関係者から金銭を預けた。仮に「bitcoin は通貨でない」という日本政府の立場から考えても、ドル・日本円は明らかに通貨であるので、その部分の預金は無免許で行った。日本円の部分だけでも、一日平均1億の時期もあった。

金融業務について無経験の Karpeles 社長は、金融庁からの監督も何ら受けることなく数百億円単位の金銭を管理する形になった。破綻した結果、世界各国にいる利用者に莫大な損害が生じたが、日本の金融機関の破綻事例の中でも、最大級と思われる。また、「bitcoin が盗まれた」説明が正しいとすれば、昔の「三億円事件」³¹と比べて、二つ桁が大きく「300億円事件」として注目すべきである。

既存の法令で既に、MtGox のように客から預金を受ける形の Bitcoin 取引所

³⁰ 朝日新聞 2015年8月1日記事「ビットコイン取引所CEOを逮捕 口座残高水増し容疑」k-lenz.de/aml12 参照。

³¹ Wikipedia 「三億円事件」、k-lenz.de/aml13。

に銀行業免許が必要と思う。以前、この点に詳しく説明した。³²

しかし、最低限でも、立法論として必要とすべきである。本稿の焦点は資金洗浄規制であるが、FATF が資金洗浄対策のために要請している免許制は、すでに金融規制による消費者保護の観点から必要と思われる。

7. 純金との比較

Bitcoin は簡単に「羽根つき純金」(gold with wings)として説明できる。純金と同様に、国際的に支払手段として認められている。純金と同様に、銀行口座・カード支払と比べて、匿名性がある。純金と同様に、資金洗浄に悪用することも可能である。

純金を資金洗浄に悪用する現実について、FATF が 2015 年 7 月に報告を発表している。³³この報告に、以下の事例が紹介されている。

第一の事例³⁴では、フランス・中東・インドを舞台とする麻薬販売が問題となった。モロッコ産の大麻をフランスで売る際、売上金でベルギーの業者から純金を買った。その純金をインドに密輸し、そこでベルギーより高い単価で売った。その売上金でモロッコの大麻の売主に代金を払った。1 週間 20 キロの純金が動いて、インドで 1 キロ 3 万 6 千ユーロ程度の単価で販売されたので、年間 3700 万ユーロ規模の資金洗浄が行われた。

第二の事例では、ベルギー国内だけで行動した純金卸業者が一年間 8000 万ユーロ以上の現金を動かした。個人から純金を購入際に、取引ごとに 1 万 5 千ユーロ以下にする方針で、資金洗浄指令の限度額以下であるため、報告義務を回避したが、大きな総額が問題となった。

本件報告の最重要結論 (main finding) は、純金が資金洗浄に特に向いている点である。純金には価値がある。純金は簡単に密輸できる。世界どこでも現金化できる。³⁵

これらの特徴は、bitcoin にもある。価値がある点、純金よりさらに簡単に国際的に移動できる点、世界どこでも現金化できる点が、純金と bitcoin の共通点である。

しかし、「純金が資金洗浄に向いている」からと言って、純金の所持を禁止する政策が正当化されるか。アメリカでは、現に純金の所持を禁止した時期もあった。³⁶1933 年の大統領命令により、全国民が数週間以内に、一定の単価で純

³² Lenz, Japanese Bitcoin Law, 2014, k-lenz.de/aml06.

³³ FATF, Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold, July 2015, k-lenz.de/aml02

³⁴ FATF 前掲注 33、6-8.

³⁵ FATF 前掲注 33、24.

³⁶ Wikipedia, Executive 6102, k-lenz.de/aml17 参照。

金を国家に売らなければならないことになった。売らない場合、犯罪となり、当該純金が没収される。

当該政策は 70 年代に廃止されたため、現在はアメリカでも、純金の所持が禁止されていない。

これから上記 F A T F 報告の評価を受けて、新たに純金の所持を禁止する政策を実施する場合、純金を回収する際に現にそれを所持している国民に相場で補償する必要がある。同様に、資金洗浄を理由に bitcoin の所持を禁止する場合にも、最低限でも補償が必要となる。

また、bitcoin のみを禁止政策の対象にして、純金については所持を禁止しない場合、その異なる扱いを正当化する理由が必要となる。当該理由がなければ、憲法上で保障されている平等の人権を侵害することになる。

その際、「bitcoin は純金と異なり、インターネット送金が簡単にできる」点が正当化理由になるか。

確かに、bitcoin は「羽根つき純金」であるため、密輸が不要となる点で資金洗浄のためになお向いている。しかし、上記 F A T F 報告書が確認しているように、純金の密輸も簡単にできる。その点で特に資金洗浄が困難となっていない。そのため、この観点が正当化理由になれない。

逆に bitcoin の場合には、純金と異なり、制度の基本設計のため、絶対に偽造不可能な記録が全ての取引について残る。その限り、bitcoin が純金と比べて資金洗浄に向いてない側面もある。

7. L R A : 「白い bitcoin」

この点について、以前も検討した。³⁷ 「白い bitcoin」とは、当該 bitcoin の所持について必要に応じて警察が確認できる場合を指す。銀行口座の名義人について確認できる体制である。同様に、bitcoin の名義人に確認できる体制が整備される可能性がある。

資金洗浄を理由に bitcoin の所持・使用を全面的に禁止するよりは、当該所持・使用を「白い bitcoin」に限定する規制は、制限効果が少ない。「Less restrictive alternative」(L R A) として、全面的に禁止を検討する際に配慮しなければならない。³⁸

I I I . F A T F 報告

³⁷ Lenz, Bitcoin「規制の 10 年後」、青山法務研究論集第 9 号 (2014), 31, k-lenz.de/10nengo, 49。

³⁸ Lenz, Black bitcoins and White bitcoins, 2013 年 6 月 9 日ブログ発言, k-lenz.de/btc055 も参照。

上記の政策についての考えを前提に、2015年6月のFATF報告³⁹を検討する。

1. 本件報告の姿勢と射程範囲

FATFは基本的に金融部門の技術的進歩を支持している。⁴⁰

インターネットが情報共有の効率を大幅に促進した。Bitcoinは金銭取引の効率を大幅に促進する。FATFも、この技術的進歩の可能性を理解して、その正当性を認めていることを基本姿勢としている。

その基本姿勢が正しい。確かに、インターネットと同様に、犯罪者による悪用がBitcoinについても可能である。しかし、その可能性があるだけで反射的にBitcoinを否定すべきでない。犯罪者による悪用から生じる弊害と、善良の市民の便益を比較して検討しなければならない。

本件報告は、仮想通貨を使用する「支払サービス」(virtual currency payment products and services VCPPS)を対象とする。金融サービスは対象外である。そのなか、特に仮想通貨と従来通貨の両替サービスを提供する業者(virtual currency exchanges)を焦点とする。これらの両替サービスは、従来から規制対象となる金融サービスと仮想通貨との接点となるが、そのため戦略的に重要である。⁴¹

確かに、これらのサービスについて資金洗浄規制の対象にして、匿名の利用を排除する場合、両替サービスを利用して購入したbitcoinについて、後に所持者の身元の確認が可能となる。その分、当該bitcoinが上記の言い方で「白いbitcoin」になる。匿名性は、銀行口座と同様に排除される。

2. 本件報告の目的

本件報告の目的は以下のところにある。⁴²

第一、資金洗浄で必要とされているリスク思考(risk-based approach)を仮想通貨に適用するところにある。リスク思考は既に以前から要求されている基本的な考え方であった。新しい現象であるBitcoinについても、この思考法で対応することが要請されている。

第二の目的は、仮想通貨を使用する支払サービスに関係する主体を確認するところにある。

第三の目的は、関連するFATF勧告が仮想通貨の両替業者にどのように適

³⁹ Financial Action Task Force, Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies, June 2015, k-lenz.de/aml05.

⁴⁰ Guidance 2項。

⁴¹ Guidance 2項、10項。

⁴² Guidance 6項。

用されるか、その点について明確にするところにある。

第四の目的は、国内立法者に仮想通貨に伴う資金洗浄リスクに対応するための新規制を整備する際、参考になるところにある。

第五の目的は、仮想通貨に関連する民間業者が資金洗浄規制からの要請を理解し、適切な対応を整備する課題に貢献するところにある。

本件報告は、2014年6月のFATF仮想通貨報告⁴³を前提としている。2014年報告は本件報告の付属書として全面的に再掲載している。

これらの目的を達成するために、本件報告は、二つの具体的な目標を達成したい。⁴⁴

第一、仮想通貨両替業者について、従来からあるFATFの勧告がどのように適用されるのか、どのような資金洗浄対策が要請されるのか、これらの点について具体例を挙げて説明すること。

第二、仮想通貨を使用する支払サービスの技術を根拠とする、またはその商売方法を根拠とする、または従来の規制を根拠とする資金洗浄対策の障壁を確認すること。

3. 仮想通貨に対する国際的対応の必要

現在は、仮想通貨の資金洗浄関連規制についての世界統一規制が整備されていない。この点について本件報告が述べている⁴⁵ように、一部の国が関連規制を整備している。一部の国が未だ様子を見て、規制を先送りにしている。しかし、仮想通貨を使用する支払サービスの急速な普及、当該サービスが性質上に世界規模である点を考える場合、その規制が急務である。

その際、仮想通貨を使用する支払サービスが国境を超える性質を有するために、国際的な共通規制が特に必要である。⁴⁶本件報告はFATF加盟国を拘束するものではない。しかし、国家・民間業者が資金洗浄のリスクを充分把握して、必要な対策を実施するために、本件報告が貢献することを望んでいる。

4. 最大のリスクは両替可能仮想通貨の両替業者にある

2014年報告⁴⁷で既に説明したが、両替できる仮想通貨 (convertible virtual

⁴³ FATF, Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, June 2014, k-lenz.de/aml18.

⁴⁴ Guidance 7 項。

⁴⁵ Guidance 8 項。

⁴⁶ Guidance 9 項。

⁴⁷ FATF, Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, June 2014, k-lenz.de/aml18.

currencies) のみに資金洗浄関連のリスクが生じる。⁴⁸従来の通貨との両替が可能である場合、従来の規制対象となる金融機関との連結が可能である場合の仮想通貨である。リスクを基準に対応を決める場合、F A T F加盟国は両替可能仮想通貨を優先的に検討すべきである。

Bitcoin は、その限り「両替可能仮想通貨」である。

2014 年報告⁴⁹で既に説明したが、両替可能仮想通貨の最大のリスクは、規制対象の金融機関との接続点にある。⁵⁰個人利用者が仮想通貨を支払目的に使用する場合を規制対象とすべきでない。接続点は、特に仮想通貨と従来通貨の両替業者 (VC exchangers) を含む。そのため、これらの両替業者は、F A T F の勧告⁵¹を参考に規制対象とすべきである。両替業者以外にも、従来の規制対象金融機関との接続を可能とする業者は、規制されるべきである。

5. 2012 年勧告と仮想通貨の関係

a) 第 1 勧告

2012 年の F A T F 勧告の内、第 1 勧告は、加盟国に資金洗浄関連のリスクを評価することを要請している。

仮想通貨については、全ての側面でリスクを理解すべきである。⁵²支払サービス、仮想通貨 A T M、商品取引 (commodity)、有価証券 (securities) 関連の規制で、仮想通貨のリスクを評価すべきである。当該理解の結果、類似のサービスについて同様の規制を整備して、差別を回避すべきである。

第 1 勧告は、金融機関にもリスク分析を要請している。仮想通貨両替業者は、資金洗浄リスクを理解し、そのリスクを軽減するために必要な政策を検討しなければならない。その他の金融機関も、第 1 勧告でもとより必要であるリスク検討の際、仮想通貨の側面も検討しなければならない。⁵³

第 1 勧告と関連して、本件報告は仮想通貨支払サービスの禁止についても述べている。⁵⁴禁止する結果、当該サービスは、規制が及ばない違法な形態 (underground) で存続することになる。資金洗浄関連の審査・監督なく、機能し続けるリスクについて、禁止する判断の前に、検討が必要である。

⁴⁸ Guidance 13 項。

⁴⁹ FATF, Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, June 2014, k-lenz.de/aml18。

⁵⁰ Guidance 14 項。

⁵¹ FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2015, FATF, Paris, France, k-lenz.de/bit33。

⁵² Guidance 25 項。

⁵³ Guidance 26 項。

⁵⁴ Guidance 28 項。

b) 第 10 勧告

第 10 勧告によると、金融機関の匿名使用は排除される。銀行などは契約関係を開始する時点で、客の身元を確認する。匿名・仮名の銀行口座は認めない。

本件報告はその点について、仮想通貨両替業者にも、客の身元確認を要請している。⁵⁵ その際、契約関係開始がインターネット経由で行うことが想定されるため、その状況からみて適切な確認作業も必要となる。⁵⁶

c) 第 11 勧告

第 11 勧告は、金融機関に 5 年間の間に記録を残すことを要請している。本件報告はその点について、最低限に、以下の情報の保存を要請している。⁵⁷すなわち、当該取引の当事者の名前、関連する Bitcoin 宛先、取引の本質と日にち、取引の金額である。

このような記録を残す場合、関連する bitcoin の所持者の身元特定が後に可能となる。当該 bitcoin は上記の言い方で「白い bitcoin」になる。永久保存の Bitcoin 中央登記簿 blockchain と合わせて、金銭の流れを特定できることになる。

d) 第 14 勧告

第 14 勧告は、金銭価値移転サービス (money value transfer service) について、届け出または免許制度を必要とし、これらのサービスが適切な資金洗浄政策を整備することを目的としている。

本件報告による⁵⁸と、従来通貨と仮想通貨の間の両替を業とする者は、その限り「金銭価値移転サービス」に該当する。従って、最低限に届け出義務を導入すべきである。

仮想通貨の両替を業とする者は、インターネット経由で所在国以外に滞在する客にもサービスを提供している。そのため、滞在国の当局による監督およびサービスを受ける客の滞在国の当局との連携が特に重要である。⁵⁹

e) 第 15 勧告

第 15 勧告は「新技術」の扱いを課題とする。F A T F 加盟国は、新技術についての資金洗浄リスクを検討すべきである。金融機関が新技術を理由する前の段階に、当該新技術の利用に伴う資金洗浄リスクを検討しなければならない。

⁵⁵ Guidance 42 項。

⁵⁶ Guidance 44 項。

⁵⁷ Guidance 49 項。

⁵⁸ Guidance 33 項。

⁵⁹ Guidance 34 項。

当然だが、仮想通貨はこの第 15 勧告がいう「新技術」に該当する。⁶⁰

f) 第 16 勧告

第 16 勧告は、銀行振込みについて匿名性を排除している。振込みの際、両方の当事者の身元を確認するに必要な情報がなければ、振込みを実行しない。

Bitcoin など仮想通貨の場合には、支払は銀行など中間金融機関を必要としない。個人と個人の関係で直接支払が可能である。その際、金融機関が最初から関係することがないので、金融機関が当事者の身元情報を確認することも、当然ないことになる。

しかし、仮想通貨を使用する支払の場合でも、両替業者を使う場合には、従来の振込みと同様な扱い、本件報告が要請している。⁶¹従来の通貨と仮想通貨の両替サービスを提供する者は、その義務を負う。

そのため、両替サービスを提供する者は、客の身元を確認する上に、当該客が仮想通貨を受ける際の宛先 (bitcoin address) の記録も残す義務が生じる。その結果、両替業者で入手した bitcoin の場合、後に、当該 bitcoin と当該 bitcoin を所有する者の関連付けが可能となる。これらは、上記の言い方で「白い bitcoin」になる。

g) 第 26 勧告

第 26 勧告は、金融機関に対する十分な規制・監督を要請している。その勧告からみても、従来の通貨と仮想通貨の両替を業とする者について、適切な規制・監督の対象にすべきである、と本件報告が要請している。⁶²

h) 第 35 勧告

第 35 勧告は、制裁について要請している。実効的で、相当で、威嚇的な制裁 (effective, proportional and dissuasive sanctions) の要請である。当該制裁は刑事法に基づく必要がなく、行政制裁、民事法制裁も可能であるが、金融機関・その他の規制対象企業と並んで、その責任者も対象とすべきである。

本件報告は第 35 勧告を検討する⁶³際、Bitcoin の匿名性について検討している。全ての取引が公開されている中央登記簿 (blockchain) に記録され、当該記録はいつまでも利用できる。しかし、ある bitcoin 取引でその当事者を特定できるとも限らない。

⁶⁰ Guidance 35 項・50 項。

⁶¹ Guidance 36 項。

⁶² Guidance 37 項。

⁶³ Guidance 38 項。

さらに、従来の支払い方法と異なり、**Bitcoin** には中心管理主体がないため、当該主体を捜査対象とすることも不可能である。

従って、**Bitcoin** は国家の制裁を加える能力を低下する可能性もある。そのため、本件報告は、加盟国に対し、**Bitcoin** から生じる資金洗浄の実効性を低下する要因について検討し、適切な対策を実施するように要請している。

その際、本件報告は、取引所に免許を必要とすることが、対策になる可能性を指摘している。⁶⁴客の身元を確認して、記録を残す方法では、当該リスクの軽減が可能である、との指摘である。

6. 各国の対応に関する説明

本件報告は更に、2015年6月現在の各国の規制について情報を提供している。⁶⁵本稿では、この部分について詳しく検討しない。

7. 総括と検討

本件報告は、主に **Bitcoin** 両替所について要請している。**MtGox** の扱いと異なり免許制にすること。客との取引を開始する際、客の身元を確認すること。取引について5年間に記録を保存すること。

このような対応が国際的な水準になった場合、**Bitcoin** から生じる金銭洗浄リスクを大幅に軽減できる。

Bitcoin が失敗に終わる最大のリスクが資金洗浄関係の規制であるため、本件報告に基づく規制が各国で整備される場合、**Bitcoin** がインターネット自体と同様に主流となりうる。従って、本件報告の基本姿勢は、支持すべきである。

特に日本では、既に消費者保護目的で **Bitcoin** 両替所の規制を目指しているところである。その規制を整備すると同時に、資金洗浄関係で要請されている客の身元確認・記録保存の義務も導入する機会になる。

I V. E U資金洗浄規制の2015年改正

1. **Bitcoin** 関係の規制内容

今回の改正は、**Bitcoin** について直接に規定しない。

上記F A T F報告が説明している⁶⁶ように、欧州銀行庁（**European Banking Authority**）は2014年に**Bitcoin** 関連の規制を要請した⁶⁷が、今回の資金洗浄改正では、この要請が見送りになった。

⁶⁴ Guidance 38項。

⁶⁵ Guidance 65-86項。

⁶⁶ Guidance 63項。

⁶⁷ **European Banking Authority**, Opinion on ‘virtual currencies’, 2014年7月4日、k-lenz.de/b10d5。

短期対応として、欧州銀行庁は、金融機関と仮想通貨の接点がないような国内金融監督庁の方針を要請している。国内監督庁が金融機関に対し、仮想通貨を買わない、所有しない、売らないように指導する。金融機関と仮想通貨の接点が少ないことになる。それにより、包括的な規制が整備される間の様々なリスクを軽減できる。⁶⁸

欧州銀行庁は、上記F A T F 報告と同様に、仮想通貨両替業者に資金洗浄関連の義務（客の身分確認、記録保存、怪しい取引に関する報告）を負わせることを要請した。⁶⁹

本件欧州銀行庁意見について発表当時、「無益有害」と評価した。⁷⁰今回の改正で採用されていないことは、歓迎すべきである。

今回の改正では、仮想通貨特有の新規制が整備されなかった。しかし、F A T F 報告・欧州銀行庁が要請しているように、仮想通貨両替業者に免許を必要とする要請が既に整備されている可能性もある。

指令 47 条 1 項によると、通貨両替業者（**currency exchange offices**）については、免許または届出を要請しなければならない。

そのため、**bitcoin** がこの 47 条における「通貨」として考える場合、47 条 1 項が上記F A T F 報告および欧州銀行庁意見の要請のとおり、両替業者に関する規制を整備している。

その点について検討する際、EU 裁判所の **Hedquist** 事件判例⁷¹を配慮すべきである。この判例では、付加価値税に関する通貨両替優遇が **bitcoin** にも適用されるか、と言う点が問題となった。裁判所は、従来の通貨と **bitcoin** の間に差別を認めるべきでない、**bitcoin** はその限り従来の通貨と同様に扱うべきである、との判断を示した。

優遇される場合に「通貨」として扱う。ならば、負担となる免許・届出の要請についても、従来の通貨と同様に扱う考えが自然である。

指令 47 条 1 項の目的は、資金洗浄規制の実効性の確保にある。従来の通貨両替より **bitcoin** 両替に資金洗浄のリスクが少ないと説明できない限り、この目的を達成するためには、**bitcoin** 両替業者にも指令 47 条 1 項を適用すべきである。

ならば、本件指令は、上記F A T F 報告・欧州銀行庁意見と同様に、**bitcoin** 両替業者の免許制または届出制を要求することになる。

指令の理由 19 項は、新技術について述べている。新技術は、業者・消費者の時間・費用を節約するために有意義である。資金洗浄監督庁および資金洗浄規

⁶⁸ Opinion 177 項。

⁶⁹ Opinion 178 項。

⁷⁰ Lenz, EBA Bitcoin Report, 2014 年 7 月 7 日ブログ発言、k-lenz.de/aml19。

⁷¹ EU 裁判所 2015 年 10 月 22 日判決、Case C-264/14, k-lenz.de/aml20。

制で義務を負う金融機関その他の業者は、新技術から生じる資金洗浄のリスクについて、積極的に対応すべきである。

すなわち、本件指令は **bitcoin** のような新技術を排除するものではない。新技術に伴う資金洗浄リスクに対応することを要請している。

その際、指令 6 条の枠組みが注目に値する。指令 6 条により、EU 委員会は 2017 年 6 月 26 日まで EU 規模の資金洗浄リスクについて報告しなければならない。その報告で対策を勧告すべきである。加盟国が当該勧告に拘束されることがないが、勧告に従わない場合には、委員会にその理由を説明しなければならない。

2015 年 11 月 13 日にパリで大型テロ事件が発生した。⁷² その一週間後、閣僚理事会の臨時会議が当該テロ事件に対応するための資金洗浄政策について検討した。⁷³ その決議の第 8 号では、「銀行以外の支払方法」(**non-banking payment methods**) についての規制強化について、EU 委員会の提案を要請している。「銀行以外の支払方法」として、仮想通貨も対象とされている。しかし、仮想通貨のみが対象とされているわけではない。電子・匿名支払(**electronic/anonymous payments**)、送金 (**money remittance**)、現金の運び屋 (**cash carriers**)、純金その他の貴金属の移転、先払いカード (**pre-paid card**) も対象とされている。

指令 7 条により、加盟国も資金洗浄関連のリスクを検討しなければならない。FATF 2012 年勧告の第 1 勧告も、同様に要請している。イギリス政府の 2015 年 10 月発表⁷⁴は、その国内リスク検討である。**Bitcoin** のリスクも評価されているので、参考になる。

この発表は様々なリスクを一覧表で比較した。⁷⁵ その結果、リスクが高い領域として「銀行、弁護士、現金」が指摘された。反面、「仮想通貨」のリスクが低い、との評価である。

2. 検討

EU は今回の改正で仮想通貨の規制を見送りにしたことは、歓迎すべきである。資金洗浄で動く金銭の総額と比較して、**Bitcoin** の総額が未だ小さい。その点を配慮するだけで、現時点で仮想通貨の資金洗浄リスクが「低い」イギリス政府の上記判断が正しいことが明らかである。

また、**Bitcoin** は今後どのように発展するかについて、未だ不明確なところが

⁷² Wikipedia, November 2015 Paris attacks, k-lenz.de/aml21 参照。

⁷³ Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism, 2015 年 11 月 20 日、k-lenz.de/aml22。

⁷⁴ HM Treasury and Home Office, UK national risk assessment of money laundering and terrorist financing, 2015 年 10 月、k-lenz.de/k675。

⁷⁵ HM Treasury and Home Office 前掲注 x x x, 12。

多い。そのためにも、現時点では仮想通貨の資金洗浄規制を整備しないEUの選択は支持すべきである。

反面、今後 Bitcoin がインターネットと同様に主流になる可能性がある。そのため、EU委員会・各加盟国が仮想通貨の資金洗浄リスクを引き続き検討する方針も、支持すべきである。

指令 47 条の解釈として、現時点で既に仮想通貨両替業者に免許または届出を要求すべきである。FATF 報告の中心的な要請と一致する要求である。

仮想通貨を資金洗浄に悪用するリスクに対応するためには、両替業者に免許・届出を要請することが適切な第一歩として考えるべきである。まずはこの最低限の規制を整備すべきである。将来、この最低限の規制で足りない事情が判明した場合、再検討が必要となる可能性もあるが、FATF・EUの動きからみて、現時点ではこの政策で充分である。