

原文

http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/html/FIN-2013-G001.html

ガイドライン

FIN-2013-G001

発行：2013年3月18日

件名：仮想通貨を管理、両替、または利用する個人に対して FinCEN が行う規制の運用

金融犯罪執行ネットワーク（Financial Crimes Enforcement Network、通称 FinCEN）はこの解説ガイドを通じて、銀行秘密法（Bank Secrecy Act、通称 BSA）の執行に関する規制の適用範囲を明確にします。仮想通貨を作成、所持、拡散、両替、受領、または送金する個人を対象としています。（註1） そのような個人はこのガイド内で「ユーザー」、「管理者」、または「両替人」と呼ばれ、以下のように定義されています。（註2） 仮想通貨の「ユーザー」は FinCEN の規制下では MSB（Money Service Business、マネーサービス事業）には含まれておらず、従って MSB の登録、報告、記録に関する規制を受けません。しかし、「管理者」または「両替人」は FinCEN の規制下の MSB に該当し、正確には「送金者」として扱われます（その個人がこの定義の適用範囲外に位置するか、例外として扱われる場合を除きます）。FinCEN の規制下では前払い利用の売り手や買い手、それに外国為替のディーラーは管理者や両替人に該当しません。

通貨 vs. 仮想通貨

FinCEN の規制下では、通貨（あるいは「実効」通貨）は次のように定義されます。「アメリカ合衆国または他のあらゆる国の、紙幣や硬貨の形をとった金銭であり、[i]法定通貨だとみなされ、[ii]流通しており、[iii]発行元の国では交換用の媒体として日常的に使用され受け入れられているもの」（註3） 実効通貨と比較して、「仮想」通貨は実効通貨のように交換媒体として機能する環境もありますが、実効通貨が持つ属性を全て備えているわけではありません。特に、仮想通貨はどのような法的管轄領域においても法定通貨として認められていません。このガイドラインでは「両替可能な」仮想通貨を扱います。この種の仮想通貨は実効通貨においても同等な価値を保つか、実効通貨の代替として機能します。

背景

2011年7月21日、FinCENはマネーサービス事業（MSB）に関する定義や他の規制を改正した最終規則を発行しました。（註4）中でも、MSB規則は外国為替（以前は「通貨ディーラーと両替商」と呼称されていました）と送金者の定義を改正しています。2011年7月29日、FinCENは前払い利用（「前払い利用規則」）に関する定義や他の規制を改正した最終規則を発行しました。

（註5）このガイドラインは、仮想通貨の取引に関わる個人として定義される人々がいかんにして規制内で取り扱われるか、解説します。

ユーザー、両替人、管理者の定義

このガイドラインは「ユーザー」、「両替人」、「管理者」という定義を用いて一般的な仮想通貨取引の参加者を参照しています。（註6）ユーザーとは、仮想通貨を所持してモノやサービスを購入する個人を指します。（註7）両替人は仮想通貨を実効通貨、資金、または他の仮想通貨に両替するビジネスに携わる個人を指します。管理者は仮想通貨を発行（流通に乗せる）ビジネスに携わる個人を指し、そのような仮想通貨を換金（流通から外す）する権限を持っています。

仮想通貨のユーザー

両替可能な仮想通貨を所持し、それを利用して実体のあるモノ、ないモノ、あるいはサービスを購入するユーザーはFinCEN規制下ではMSBに分類されません。（註8）そのような活動自体は、「送金サービス」の定義に当てはまらず、従ってFinCENのMSBに対する登録、報告、記録の規制の対象には含まれません。（註9）

仮想通貨の管理者や両替人

いかなる理由であっても（1）両替可能な仮想通貨を受領し、送金したり（2）両替可能な仮想通貨を売買する管理者や両替人はFinCENの規制下では送金者としてみなされます（その個人がこの定義の適用範囲外に位置するか、例外として扱われる場合を除きます）。（註10）FinCENの規制は「送金者」を送金サービスを提供する者、または資金の移動に携わるあらゆる個人、と定義しています。「送金サービス」とは「通貨、資金、または通貨の代替となる他の価値を誰かから受け取る行為と、通貨、資金、または通貨の代替となる他の価値を他の場所または個人へあらゆる手段を通じて転送する行為」を意味します。（註11）

送金者の定義上では、実効通貨と両替可能な仮想通貨の区別はありません。通貨の代替となるなんらかの価値を受け取り、送金すればその個人はBSA（銀行秘密法）を執行する規制下では送金者として見なされます。（註12）FinCENは管理者や両替人を適切に規制執行するために仮想通貨に関係する様々な活動を

調査し、その結果以下の3つのカテゴリで区分しています：電子通貨と電子レアメタルのブローカーやディーラー、中央集権型の両替可能な仮想通貨、権力分散型の両替可能な仮想通貨です。

a. 電子通貨と電子レアメタル

第一のタイプの活動は電子通貨と電子レアメタルの電子取引です。（註 13）2008年に、FinCENは次の内容のガイドラインを発行しました：実効通貨や他の商品を扱うブローカーやディーラーが、顧客のために（あるいは顧客と共に）、正真正銘の実効通貨や他の商品の売買を成立させる目的のみで、資金を受領したり送金する場合は、そのような個人は規制下では送金者として活動しているとは見なされません。（註 14）

しかし、もしブローカーやディーラーが資金を顧客と第三者の間で移動させても、それが通貨や商品の取引とは関係なく行われる場合、そのような資金の移動は、通貨や他の商品の売買契約を履行する上で必要となる実際の手続きに不可欠な要素ではありません。この状況は、それゆえに、送金となります。（註 15）一部の例を挙げます。（1）第三者が顧客の口座に資金を入金することを許可することで、第三者と顧客の間に資金を移動させる。（2）顧客の通貨や商品から別の顧客の口座へ価値を移動させる。（3）顧客の通貨や商品を売り払い、得られた結果を第三者へ移動させる。送金者の定義は実効通貨と両替可能な仮想通貨の区別をつけないため、同じ規制は電子通貨と電子レアメタルのブローカーやディーラーにも適用されます。

b. 中央集権型の仮想通貨

第二のタイプは中央金庫を持つ両替可能な仮想通貨を扱います。中央金庫の管理者は個人間または異なる場所の間で送金を許可するという点において、送金者となります。この定義は、価値が実効通貨建ての場合と仮想通貨建ての場合両方に当てはまります。加えて、ある両替人が、管理者から両替可能な仮想通貨にアクセスする権限を得て両替可能な仮想通貨を他人の代理として送金すると（例えば、実体のないモノやサービスの支払用に第三者に送金を行う場合）、その両替人は送金者にもなります。

両替人の活動は以下の二種類に分けられる、とFinCENでは考えています。最初のタイプは両替人（両替可能な仮想通貨の「売り手」として活動）がユーザー（「買い手」）から実効通貨またはその同等品を受け取り、その実効通貨の価値をユーザーの仮想通貨アカウントに管理者の了解を得て転送する場合です。FinCENの規制下では、「通貨の代替となる価値」を別の個人や場所へ送る行為は、送金となります（この定義の適用範囲外に位置するか、例外として扱われる場合を除きます）。（註 16）この状況は別の場所への送金、特に、ある場所のユーザーアカウント（例えば、とある銀行内にそのユーザーが持つ口座）か

ら、管理者の了承を得てそのユーザーの両替可能な仮想通貨アカウントに移す場合に値します。モノの販売やサービスの提供に携わる両替人は「送金者」の定義からは外れる、という考え方もありえます。その考えによると、両替人は単にユーザーと管理者と結びつけるサービスを提供しているにすぎず、価値の転送（送金）はそのサービスに不可欠なだけだ、という主張になるでしょう。しかし、そのサービスの内容が送金サービスのみである場合は、この適用除外事例は認められません。（註 17）

第二のタイプの両替人活動は、両替可能ですが完璧に可視化されてはいない仮想通貨を、事実上販売する行為です。両替人は通貨やその同等品をユーザーから受け取り、個人的にユーザーの口座に入金します。両替人自身が持つ両替可能な仮想通貨は、適切な割合が中央金庫の管理者により押さえられています。両替人は内部で入金された価値を、ユーザーの指示に従って第三者へ送金します。ユーザーが送金を指示する対象の第三者は、それぞれを送金対象の個人となります。両替可能な仮想通貨が実効通貨の代替となりうると一般的に理解されている状況下で、両替可能な仮想通貨をユーザーの指示に従って、ユーザーのために送金する行為は、両替人が送金を行うことに値します。

c. 権力分散型の仮想通貨

両替可能な仮想通貨活動の最後のタイプは（1）中央金庫や単一の管理者を持たず、（2）複数の個人が自分で処理機能や貨幣作成機能を持つ、権力分散型の両替可能な仮想通貨です。

このタイプの両替可能な仮想通貨を作成し、実体のあるモノ、ないモノ、あるいはサービスを購入する個人は権力分散型の両替可能な仮想通貨のユーザーであり、送金者に対する規制の対象にはなりません。

それに対して、両替可能な仮想通貨を作り出し、それを別の個人に売って実効通貨やその同等品を得る個人は、別の場所への通貨の移動に関与したことになり、送金者となります。加えて、次の場合には、ある個人は送金者かつ両替人になります：通貨、資金、または通貨の代替となる他の価値の受領と送金を行う過程の一部として、そのような権力分散型の両替可能な仮想通貨を誰かから受け取り、別の個人に送金した場合です。

前払い利用の売り手と買い手

個人が両替可能な仮想通貨を受領または送金しても、前払い利用には該当しません。前払い利用は実効通貨に限定されます。（註 18）

外国為替のディーラー

外国為替のディーラーと見なされるには、最低二カ国の通貨を両替する必要があります。（註 19）仮想通貨は法定通貨ではないので、BSA 下の「通貨」要件を満たしていません。ゆえに、個人が実効通貨を仮想通貨の代わりに受け取ったり、あるいはその逆を行う場合、FinCEN の規制下では外国為替のディーラーにはなりません。

本ガイドラインや BSA 規制執行の順守に関するその他の件について質問のある金融機関は、FinCEN の規制ヘルプデスク(800)949-2732 へご連絡ください。

（註 1）FinCEN は本ガイドラインを銀行秘密法を管理する権限の元に発行しています。財務省指令 180-01（2003 年 3 月 24 日）を参照してください。本ガイドラインは FinCEN が銀行秘密法と FinCEN 規制下の特定の活動をどう捉えているか、を説明しているに過ぎません。これらの活動のうちのどれが他の連邦法、州法、規定、規制、指令に適合しているかを FinCEN が宣言している、と本ガイドラインを解釈することはできません。

（註 2）FinCEN の規制下では「個人」の定義を「独立個人、企業、相互関係、信託や不動産、合資会社、団体、組合、合併企業、あるいはその他の非法人の組織やグループ、アメリカ原住民の部族（インディアン・ゲーミング連邦規制法の定義内容に即する）、また法人格とみなされる全ての存在」としています。

（註 3）31 CFR（連邦規制基準） § 1010.100(m) を参照してください。

（註 4）銀行秘密法の規制：マネーサービス事業（MSB）に関する定義や他の規制、76 FR 43585（2011 年 7 月 21 日）（「MSB 規則」）。ここでは、MSB は次のように定義されています：「どこで事業を行おうとも、定期的あるいは不定期に事業を行おうとも、アメリカ合衆国内部で全てあるいは一部事業を行おうとも、本章の第一項(ff)(1)から第七項(ff)(7)の一つ以上の内容に該当する個人を指す。アメリカ合衆国内の代理人、代理店、支店、事務所の維持管理も含む。」31 CFR（連邦規制基準） § 1010.100(ff) を参照してください。

（註 5）最終規則：前払い利用に関する定義と他の規制、76 FR45403 を参照してください。

（註 6）これらの用語はこの規制ガイドラインのためにのみ使用されています。個人活動の種類と組み合わせによっては、一人の個人でこれらの内容を複数行う可能性もあります。

(註 7) 対象とする仮想通貨モデルの内容に応じて、ある個人が仮想通貨を「入手する」行為は、他の用語を使用しても表現できます。例えば：「得る」「収穫する」「採掘する」「作成する」「自動作成する」「製造する」「購入する」などです。本ガイドラインのために、仮想通貨を入手するための特定プロセスの呼称は、BSA 下でプロセスやそれに携わる個人を法的に位置づける際には重要とは見なされません。

(註 8) 上記で述べた通り、ユーザーの活動が他の連邦法、州法、規定、規制、指令に適合しているかを宣言している、と解釈することはできません。例えば、取引をベースにマネーロンダリングやテロ資金提供という形で違反をしている、と活動が見なされる可能性はあります。活動は「実体」経済で「実体のある」モノやサービスを購入する際に見られる行為と同じパターンを踏む可能性もあります。例えば、組織的に取引の手数料や歩合を水増ししたり、減らす場合です。

(註 9) 31 CFR (連邦規制基準) § 1010.100(ff)(1-7) を参照してください。

(註 10) FinCEN の規制下では、ある個人が送金者であるかどうかは事実と状況に基づきます。規制では、個人が通貨、資金、あるいは通貨の代替となるものを受領し転送しているにも関わらず送金者とみなされない状況を、6 つ挙げています。31 CFR (連邦規制基準) § 1010.100(ff)(5)(ii)(A)-(F) を参照してください。

(註 11) 31 CFR (連邦規制基準) § 1010.100(ff)(5)(ii)(A) を参照してください。

(註 12) 前記の箇所を参照してください。

(註 13) 通常、これはブローカーやディーラーが実効通貨やレアメタルの所有権を示すデジタル認証を電子的に配布する場合を指します (デジタル認証が仮想通貨となります)。しかし、ブローカーやディーラーが紙の文書を用いて所有権の認証を発行したり、顧客の所有権や実効通貨の管理や商品の管理を取引明細書や他の形式を用いて明示しても、同じ定義が適用されます。実効通貨やレアメタル以外の商品を扱うブローカーやディーラーの場合も、同じ定義が適用されます。電子通貨や電子レアメタルのブローカーやディーラーが送金に携わる場合、ビジネスモデルに応じて管理者か両替人に分類されます。

(註 14) 通貨や他の商品のブローカーやディーラーへの、送金者の定義の適用、FIN-2008-G008、2008 年 9 月 10 日。このガイドラインは「商品先物取

引委員会に…登録し、規制を受け、検査される」いかなる個人も送金者の定義からは除外されることも記載しています。

(註 15) 2011 年に FinCEN は送金者の定義を改正しています。しかし、2008 年のガイドラインが扱っていたのは主に、定義の核となる部分（通貨や価値を受領し送金する）と、送金に関係ない取引不可欠な要素としての受領と送金を例外とすることでした。2011 年の改正は定義の中でもこれらの要素にはあまり変更を加えていません。

(註 16) 註 11 の内容を参照してください。

(註 17) 31 CFR (連邦規制基準) § 1010.100(ff)(5)(iii)(F) を参照してください。

(註 18) 受領された価値を一定期間保持した後に、価値を受領した当人の指示に従って一部または全てを送金する場合であっても、適用されます。FinCEN の規制下では「前払い利用」は次のように定義されます。「前払いされており、将来的に電子デバイスや媒体を通じて引き出したり送金可能な資金または資金の価値へのアクセス。電子デバイスや媒体例はカード、コード、電子シリアルナンバー、携帯機器 ID 番号、身分証明書 ID 番号などがある。」31 CFR (連邦規制基準) § 1010.100(ww) を参照してください。それゆえ、FinCEN の規制下での「前払い利用」は「資金もしくは資金の価値へのアクセス」に限定されています。もし仮想通貨や実効通貨の代替となるなにかで建てられている資金まで「前払い利用」が含むと FinCEN が決定したならば、送金の定義で用いられているのと同様な言い回しを、前払い利用にも使用していただいでしょう。送金の定義では、「通貨の代替となるその他の価値」の受領と転送をはっきりと含めています。31 CFR (連邦規制基準) § 1010.100(ff)(5)(i) を参照してください。

(註 19) FinCEN では「外国為替のディーラー」を次のように定義しています。「一カ国以上の通貨、その他の通貨代替物、資金、その他の通貨建て手段を受領して、その他の一カ国以上の通貨、その他の通貨代替物、資金、その他の通貨建て手段と交換する個人で、一件以上の取引額が、いかなる時点でいかなる他人を対象にしても、1000 ドルを超える場合（引き渡し日が即日であるかどうかは無関係）。」31 CFR (連邦規制基準) § 1010.100(ff)(1) を参照してください。

(註 12) 我々の返答は行政命令の形態をとっていないため、このレターの内容は州や連邦政府の捜査、訴訟、大陪審の手続き、または他の全ての政府組織の手続きにおいて、いかなる場合でも決定力を持つと見なすことはできません。