

# 日本加密資產(虛擬貨幣)立法沿革與現況

李儀坤

## 一、前言

日本於 1927 年 3 月訂定銀行法，開放銀行設立，並將存款、放款、匯款列為銀行的主要業務，非銀行不得經營。因此，就匯款業務而言，不是銀行即不得辦理匯款業務。因此，近百年來由銀行辦理國內外匯款業務已然約定成俗。

迄 1995 年全球由工業時代進入網路時代，復以 IT 科技的進展，資通信技術的進步，卡片式支付工具的出現，電子商務網購的普及，國民支付需求已由匯款普及到線上、線下支付而多樣化。為期因應，歐美各國金融科技支付業者的設立，提供價廉便捷嶄新多樣化的支付服務。同時提供快速便捷，價格低廉的新型匯款支付服務，有鑑於傳統銀行業匯款服務無法因應國民多樣化的需求，以歐美為主金融科技支付業乃趁勢而起，快速普及。

有鑑於此，日本當局為期因應世界潮流，鼓勵金融科技创新，日本當局乃於 2008 年訂定「資金支付（決濟）法」。開放非銀行的業者辦理匯款支付業務，並於 2010 年 4 月起施行。其後隨著 IT 科技迅速發展，網路的普及，金融科技業者的創新，特別是智慧型手機等行動載具功能多樣化與普及，使得嶄新支付匯款服務不斷創新，深符國民特別是年輕族群多樣化的需求。2010 年日本資金支付法涵蓋「預付式支付工具(儲值卡)」、「非銀行資金匯款業(資金移動業)」及「銀行間資金結算中心(金銀 System)」，納入法律加以規範因而成形。迄今數度修正，監理完備而架構仍然維持屹立。

嗣以 2010 年設立的虛擬貨幣交易所 MTGOX，於 2013 年 4 月向東京地方法院申請破產程序，嚴重影響使用人權益，如何分析歸納虛擬貨幣屬性，

---

\* 李儀坤為文化大學法學博士、曾任台北銀行駐日代表。

交易業者，保護使用人，強化創新已迫不急待。因而於 2016 年將虛擬貨幣業者包括 ICO、衍生性商品納入資金支付法及相關法律中納入管理。本文擬就其沿革、工作小組報告、規範內容、修法概要及現況分述之，俾供國內加密資產立法方向參考。

## 二、日本虛擬貨幣立法沿革

日本虛擬貨幣的立法，肇因於大型虛擬貨幣交易所 MTGOX 破產，以下擬就其沿革概述之。

MTGOX 於 2009 年在東京設立，迄 2013 年 4 月，MTGOX 比特幣交易量已佔世界 70%，為全球最大的比特幣交易商。

其間數度發生疑似駭客入侵，2014 年 2 月 20 日 MTGOX 全面停止顧客比特幣贖回，4 月 24 日決議 MTGOX 向東京地方法院申請破產登記。

東京地方法院調查，MTGOX 於申請破產時資產約 39 億日圓，負債約 87 億日圓，債務超過為 48 億日圓。迄 2015 年 8 月，東京地方法院依破產清理人資料，公布始知，債權人 2 萬 4700 人，求償債權總額竟達 2 兆 6,630 億日圓。同時，東京地方法院對於原告要求向破產清理人，依破產法第 62 條行使對 MTGOX 的比特幣取回權利。然而，對於被告占有比特幣的引渡，以及經法院許可及不法行為之賠償案，仍因比特幣是否以所有權之客體應為有實體物，始能因其有實體性及排他支配之可能性而加以承認。

基於上述觀點，比特幣為「數位貨幣」「密碼通貨」，並非實體物。因此，比特幣網址的密碼鍵的管理人，對於網址上比特幣餘額自然不具排他支配權。因此，法院判決原告依所有權提出求償無效而告敗訴。

由日本 MTGOX 案例可知，日本由於以比特幣為主的虛擬貨幣，目前在日本私法上的定位並不明確。若有類似 MTGOX 不肖業者，惡性倒閉，私吞使用人款項，即使事後發現，訴諸法院，亦可能索賠無門。日本 MTGOX 案例顯示，2 萬 4,700 人所購入金額高達 2 兆 6,630 日圓比特幣，竟以比特幣私法上定位不明確，而無法追索，權益受損而無法保護，極待立法納入管理，明確比特幣法律定位，落實使用人保護。

有鑑於此，日本當局認為，將虛擬貨幣交易業者立法納入監理，同時，落實虛擬貨幣使用人保護，確已刻不容緩。因此，日本金融廳乃於 2014 年 9 月 26 日，向行政院（內閣府）所屬的金融審議會提出虛擬貨幣立法的要求。

### 三、金融審議會虛擬貨幣立法

日本金融廳於 2014 年 9 月 26 日以「清算服務高度化下，清算及相關業務以及其基礎設施完備化應有做法之研討」為題，向直屬首相的金融審議會提出質詢後，金融審議會即召集專家學者及業者，組成「清算等業務高度化研究小組」。並自同年 10 月起，透過聽證會研討虛擬貨幣立法方針。

2015 年 12 月 17 日金融審議會「清算業務等高度化工作小組」將審議結果，歸納重點提出期末報告，俾供政府當局做為立法或修法政策方向。期末報告第 5 章以虛擬貨幣相關體制因應策略為題，將審議結果，列示政策方針，以為立法方向。以下擬就期末報告第 5 章重點擇要列示之。

#### (一) 虛擬貨幣概況

##### 1. 虛擬貨幣交易現況

迄 2015 年 11 月底，比特幣交易業者已達 10 萬家，每日交易件數約為 17 萬件，市價總額約 52 億美元。日本國內每日買賣虛擬貨幣為數億日圓，可以使用虛擬貨幣支付的商店也已有數十家。

##### 2. 洗錢防制之國際規範

2015 年 6 月 8 日 G7 高峰會決議將虛擬貨幣立法或修法加以規範。同年 6 月 26 日國際洗錢防制組織（FATF），亦要求各國立法或修法，將虛擬貨幣交易商納入監理。日本當局亦需配合國際規範，落實洗錢防制與反恐。

##### 3. 日本 MTGOX 破產案例

2014 年日本曾經發生當時世界最大規模的虛擬貨幣（比特幣）交易商掏空案，必須納入監理。

#### (二) 監理方針

##### 1. 監理對象

依據國際洗錢防制組織（FATF）公布指針，虛擬貨幣交易商透過與法定貨幣的交換，得以介入金融體系，應予納入監理對象。日本當局將虛擬貨幣交易商納入監理對象。

## 2. 使用者保護監理方針

- (1) 監理基本架構：2014 年 MTGOX 破產案例，規定虛擬貨幣業者有採行下列措施的義務，包括：落實使用者保護措施、執照禁止出借、資訊安全管理、財務健全性規範、帳簿書類製作保存、營業報告之提出、當局其檢查處分等權限。
  - (2) 業者顧客資產分別管理：MTGOX 案例顯示，使用者存放於業者的資產，原應轉存於信託銀行以為保障。並責成會計師或會計師事務所，賦予檢查責任。
  - (3) 財務規範：為落實使用人保護與業者創新的促進之平衡，有必要適度要求交易商維持一定水準的財務規範。至於業者財務報表的透明度，則委託公認會計師或會計師事務所進行外部查核。
  - (4) 虛擬貨幣交易業者自律規範：基於 IT 科技創新之急速進展，虛擬交易商提供服務亦將多樣化。同時，慮及使用人保護，則最佳因應策略為，法律明文規定，責成虛擬貨幣交易業團體進行自律規範。
- 期末報告列示政府政策方針，做為日本金融廳訂定虛擬貨法的方向。

## 四、日本虛擬貨幣立法之內涵

日本金融廳依據金融審議會期末報告，2016 年 5 月 25 日修正法案經參眾兩院通過，2017 年起實施。

修正法案的範圍頗為廣泛，其中，有關虛擬貨幣規範，係採取修正「資金支付法（資金決済法）」將虛擬貨幣交易業者納入監理對象。

以下擬就虛擬貨幣的定義、定位、業者監理、用戶保護、洗錢防制規範列述之。

### (一) 定義

修正後虛擬貨幣定義如下：

1.具有 4 個條件，包括：

- (1)以購物、服務為對價，不特定人均可使用者。
- (2)以不特定者為對象，均可買入或賣出財產價值。
- (3)以不特定者為對象，可以相互進行交換。
- (4)可藉由電子資訊處理組織（電腦），為財產價值之移轉。

2.可與其他虛擬貨幣進行交換，藉由電腦為財產價值指移轉者。

#### (二)法律定位

虛擬貨幣依據上述的定義，在資金支付法的定位為「數位化的支付工具」，具有部分貨幣功能的財產權。

#### (三)虛擬貨幣交易業相關監理

依修正後資金支付法第 2 條第 7 款規定為登記之對象之「虛擬貨幣交易業」。以及依同法第 63 條之 2 需行登記者為「虛擬貨幣交易者」。虛擬貨幣交易業係指：

- 1.從事虛擬貨幣與虛擬貨幣之交易。
- 2.從事 1 交易行為之媒介、受託或代理。相關規範如下列。
  - (1)外國虛擬貨幣交易者之規範

修正後資金支付法規定，外國虛擬貨幣交易者若未在日本國辦理「虛擬貨幣交易者」登記者，不得為虛擬貨幣交易業之勸誘。

- (2)虛擬貨幣交易者登記申請書記載項目

資金支付法規定，虛擬貨幣交易者採登記制。

#### (四)虛擬貨幣交易者之財產規範

虛擬貨幣交易者應在設立初期維持一定水準的資本。日本當局基於虛擬貨幣交易業者在鼓勵其創新之同時，亦須重視業者財務健全性，藉以保護虛擬貨幣使用者，就兩者取得其平衡。因此，有關虛擬貨幣業者財務相關規範，原則上委託會計師或會計師事務所，就業者以財務報表為主進行外部監理。

#### (五)虛擬貨幣交易者之行為規範

日本當局基於 MTGOX 破產案例，始知虛擬貨幣交易有其風險存在，包括資訊不足導致使用者蒙受損失，使用者存託的資產消失。為期因應，

乃對虛擬貨幣交易業者之行為規範如次：

- 1.名義出借之禁止：虛擬貨幣交易業者，不得將其名義，出借他人為虛擬貨幣交易業。
- 2.資訊安全之管理：虛擬貨幣交易業者，相關資訊外洩、滅失或毀損，對於該當資訊安全之管理，應採取必要措施。
- 3.使用者之保護措施：虛擬貨幣交易業者，對於使用者應採取下列保護措施，包括：交易誤解之說明、交易內容等資訊之提供、金錢收受時書面證明之交付、內部管理之落實。
- 4.使用者財產之管理：虛擬貨幣交易業者應將其自有資產與虛擬貨幣使用者之金錢或虛擬貨幣分別管理。

(六) 虛擬貨幣交易業者之監理

虛擬貨幣交易業者相關監理規定如次：

- 1.帳簿書類之製作保存義務。
- 2.事業年度相關報告（財務報告），以及一定期間虛擬貨幣之數量、使用者之金錢之金額等記載報告書之提出。
- 3.內閣總理大臣有進行現場檢查權。
- 4.對虛擬貨幣業者業務之一部受託人，另有進行現場檢查之權限。
- 5.內閣總理大臣對虛擬貨幣業者之營運或財務狀況，認有必要時，可為業務改善之命令。
- 6.內閣總理大臣於虛擬貨幣業者違反法律、不當手段申請登記等情事，得取消其登記。

(七) 虛擬貨幣交易業者與洗錢防制

虛擬貨幣交易業者負下列義務：

- 1.開設帳戶時顧客身分之確認義務。
- 2.交易記錄之確認及製作保存義務。
- 3.可疑交易之申報義務。
- 4.公司內管理體制之完備，包括從業員之教育、管理人之選任、風險評估表之製作、監查之落實等。
- 5.虛擬貨幣交易業者故意將虛擬貨幣交易資訊提供予第三時，處 1 年以下

之徒刑或 100 萬日圓以下之罰金，亦可併科之。

- 6 虛擬貨幣交易業者從事一般的電子商務交易，若無正當理由，而有償提供虛擬貨幣交易資訊時，處 1 年以下之徒刑或 100 萬日圓以下之罰金，亦可併科之。
7. 以此為業而為犯罪行為者，處 3 年以下之徒刑或 500 萬日圓以下之罰金，或併科之。
8. 違反法律為虛擬貨幣之勸誘、廣告或其類似之行為者，處 1 年以下之徒刑或 100 萬日圓之罰金，亦得併科之。

上列日本虛擬貨幣立法的主要內涵，包括虛擬貨幣之定義，虛擬貨幣在通貨上之定位，虛擬貨幣交易業採登記制，外國依法登記虛擬貨幣交易業者之定義與適用，虛擬貨幣交易業者登記申請書應記載事項，業者財產妥適性之規範，業者相關行為之規範，當局對業者之監理規定，業者與洗錢防制法規定之適用。相關規範可謂相當週全。符合當局立法的方針為「促進虛擬貨幣業者創新」之同時，亦「落實消費者之保護」，務求兩者之平衡進展。

## 五、日本修訂虛擬貨幣法律相關內涵

日本於 2017 年將虛擬貨幣交易業納入資金支付法中，規範相當完備，當局依法監理，理應得以順利落實。孰知其後即發生虛擬貨幣交易業者虛擬貨幣流出事件，導致用戶權益受損。顯見業者公司治理與風險管理未能落實。並且由於虛擬貨幣用戶已由原來以支付為主要用途，逐漸轉變為投資的對象，導致虛擬貨幣產生質變。同時，透過創新而出現 ICO 以及衍生性金融商品等新型交易，金融監理闕如。

有鑑於此，日本當局乃於 2019 年 5 月，修訂資金支付法。首將虛擬貨幣更名為加密貨幣（暗號資產）。並將 ICO（首次憑證發行，Initial Coin Offering）分為投資型及非投資型兩種。更名後之加密資產及非投資型 ICO 納入資金支付法加以規範。至於更名後的加密資產衍生性金融商品、投資型 ICO 則納入金融商品交易法（金融商品取引法）中加以規範。以下擬擇要列述之。

(一) 虛擬貨幣更名為加密資產

日本於 2017 年訂定虛擬貨幣法納入資產支付法中時，各國法令以及防制洗錢金融行動小組（FATF）均稱為「virtual currency」，日本譯為仮想通貨（虛擬貨幣）。

2018 年底 G20 研討會將虛擬貨幣更名為「crypto-assets」，日本譯為暗號資產（加密資產）。同時法律上稱為虛擬貨幣易遭誤解為法定貨幣。因此，依據 G20 用語，修正法律，更名為加密資產，以正視聽。

## （二）加密資產交易與管理的完備化

### 1. 加密資產流出風險之因應

面對日本交易業者加密資產流出案例的增加，風險日增。為期改善，取得用戶的信賴，乃修法規定受託加密資產必須採取冷錢包（開立實體憑證方式）方式管理，免遭駭客入侵。

### 2. 不當廣告勸誘的禁止

修法規定交易業者進行不實廣告，虛偽表示，不當勸誘，避免助長投機。

### 3. 強化相關業者的管理

修法前之監理對象以加密資產之買賣、交換、媒介、代理為主。修法後，將加密資產的保管業亦納入洗錢防制對象。保管業者亦需對用戶加以確認。

### 4. 用戶加密資產優先返還權

加密資產交易業者倒閉時，用戶行使優先返還權仍有疑慮。修法後，加密資產用戶即有優先返還權，用戶權益得以確保，用戶對加密資產信賴因此得以大幅提升。

### 5. 其他相關新規範

修法重點除上列所述以外，尚就用戶同意交易業者進行加密資產進行融資相關訊息之提供與揭露、交易業者經營事項變更需事前申請核准、交易業者拒絕登記規範、交易業者自有資產與用戶加密資產確切分離等，加以規範，落實公司治理。

## （三）ICO 與加密資產衍生性金融商品之因應

### 1. ICO 之因應

ICO 原則上係指企業發行電子紀錄通稱為代幣 (token)，向投資人募集法定貨幣或加密資產資金的行為。修法後為保護投資人權益，提高流通性。乃將投資型 ICO 另行適用金融商品交易法 (金融商品取引法，本法為日本當局於 2007 年實施，整合證券交易法、期貨交易法、投顧投信法、抵押證券法之法律)。藉以落實 ICO 之發行，必須對投資人充分揭露，代幣的銷售與仲介業者必須確切遵循有關諸如，銷售、廣告、勸誘規範。並確實保護加密資產代幣投資人，收益分配之權利等，提升 ICO 監理體制之完備。

## 2. 加密資產衍生性商品交易之因應

日本在 2017 年左右，加密資產交易業者 19 家中近半提供加密資產保證金交易，加密資產進行衍生性金融交易因而熱絡化。同時加密資產衍生性金融商品型態多樣化。迄 2018 年底日本加密資產交易額為 7,775 億日圓 (1,622 億台幣)，加密資產保證金交易額為 8 兆餘日圓 (1.7 兆台幣) 超過 11 倍，當局卻未納入監理。

有鑑於此，當局乃修法納入金融商品交易法加以規範，責成交易業者必須依法登記取得執照，接受當局相關規範。

綜合上述可知，日本 2019 年修正 2017 年虛擬貨幣法的重點在於：將虛擬貨幣正名為加密資產、交易業者以冷錢包以及自有資產與用戶資產分別管理、禁止不實廣告、ICO 納管、加密資產衍生性金融商品如保證金交易以 4 倍為限。至此，日本有關加密資產相關立法規範，可謂為獨步全球，相關規範已甚完備。至於 2022 年，日本修正資金支付法，將穩定幣納入監理，並且修法開放金融科技業者，未來再行撰文介紹。

## 六、結 論

承襲前期筆者所撰「日本支付立法沿革與現況」乙文，以及本文針對加密資產以及 ICO、加密資產為對象的衍生性金融商品立法沿革與現況，可以歸納重點如次：

(一) 日本為排除銀行法匯款為銀行專屬業務的法律規範，乃訂定資金支付法，

- 准許非銀行設立資金移動業，辦理國內外匯款業務，鼓勵金融科技業者創新，提供新型快速價廉匯款及支付工具，因應國民需求，成效卓著。
- (二)日本當局以銀行法迄未准許銀行發行預付卡，為因應數位化社會趨勢，准許交通各業發行預付卡，以西瓜卡（如國內悠遊卡）為代表，迅速普及，包括伺服器型預付卡，亦列入資金支付法中落實監理。
- (三)嗣以 2013 年日本大型虛擬貨幣交易業者破產，使用人權益受損，乃於 2013 年訂定虛擬貨幣法，依虛擬貨幣使用區塊鏈技術，提供新型匯款服務，而將虛擬貨幣業者納入資金支付法監理。
- (四)復以科技快速進展，金融科技業者創新。然而以比特幣為主的虛擬貨幣逐漸成為投機對象，貨幣屬性漸失，乃修訂資金支付法，將虛擬貨幣正名為加密資產。相關業者規範亦修法強化監理。
- (五)2019 年日本當局以加密資產為對象，發行 ICO 眾籌案例漸多。乃深入研討後將 ICO 分類為投資型及非投資型 ICO，乃修正資金支付法規範，投資型則適用金融商品交易法（類似證交法）中納管。同時，加密資產保證金交易自 2017 年迅速成長，槓桿倍數達 10 倍以上，乃修訂金融商品法（類似期貨交易法）限制 4 倍納管。

針對加密資產的立法方向，筆者認為，迄目前為止，全球對於加密資產的立法先行者應屬東鄰的日本。日本自美國引進加密資產，面臨的大陸法系與英美法系的歧異，係依其貨幣屬性，以及非投資型 ICO 及加密資產衍生性金融商品採取納入資金支付法或金融商品交易法（即國內證交法與期貨交易法）納管相當合理可行。同時，有鑑於國內法系，尤其是金融相關法律，以及金融科技相關法律，亦與日本最為近似，最具參考價值。因此，借鏡日本資金支付法將加密資產及非投資型 ICO 納入法中，投資型 ICO 納入證交法，加密資產衍生性金融商品納入期貨交法中，分別加以規範監理，似為相當符合國內現行法制。未來隨著加密資產應用的創新相關商品的多樣化，日本先行立法監理經驗適可供參。