

ステーブルコイン・暗号資産に関するFATF報告書の要旨

CBDCのマネロンリスクに事前対処する必要性も指摘

金融庁 総合政策局総務課国際室
国際政策管理官 羽瀨貴秀



FATFは2020年7月、ステーブルコインに関するG20報告書、暗号資産・暗号資産交換業者に関するFATF基準に関する12カ月レビュー報告書を公表した。両報告書は、リブラ等のステーブルコインやトラベルルール等に関するFATFの考え方を示しており、筆者はFATF部会の共同議長として報告書の取りまとめに関与した。本稿ではその要旨を解説する。なお本稿のうち、意見・解釈に属するものはすべて筆者のものであり、金融庁またはFATFの公式見解を示すものではない。

ステーブルコインと暗号資産をFATFで議論

マネー・ローンダリング／テロ資金供与（ML/TF）および大量破壊兵器の拡散金融を防止するための国際基準を設定する政府間組織である金融活動作業部会（FATF）は今年7月、①ステーブルコインに関するG20報告書（ステーブルコイン報告書）および②暗号資産・暗号資産交換業者に関するFATF基準に関する12 month review 報告書（12カ月レビュー報告書）の二つの報告書を公表した。¹これらは10月にG20に提出され、そのうちステーブルコイン報告書は、同様にステーブルコインに関連する金融安定理事会（FSB）の報告書（同報告書の前提となる市中協議文書が20年4月に公表済み）およびIMFの報告書とともに議論される見込みである。²

ステーブルコイン報告書は、わが国が議長を務めた2019年10月のG20におけるFATFへの報告要請に応えるものである。同年6月のフェイスブックおよびその関係者によるリブラ構想の発表以降、ステーブルコインのML/TFリスクは高い関心を集めていた。これを踏まえ、FATFは19年10月のFATF会合後声明で、ステーブルコインにFATF基準が適用されることを明確化していたが、本報告書はさらに踏み込んだ内容となっている。

¹ “FATF Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on So-called Stablecoins”
<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20200701.html>

“12-MONTH REVIEW OF THE REVISED FATF STANDARDS ON VIRTUAL ASSETS AND VIRTUAL ASSET SERVICE PROVIDERS” https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20200701_2.html

² <https://www.fsb.org/2020/04/fsb-consults-on-regulatory-supervisory-and-oversight-recommendations-for-global-stablecoin-arrangements/>

12 カ月レビュー報告書は、19 年 6 月に暗号資産・暗号資産交換業者³に関する FATF 基準（現 FATF 基準）が最終化された際、1 年後に官民における当該基準の実施状況の評価（12 month review）を行うとされたことを受けたものである。

筆者は、FATF が、現 FATF 基準の実施促進・課題特定に向けた業界との対話および基準遵守に向けた取り組みをモニターするために設立した、Virtual Assets Contact Group（コンタクト・グループ）の共同議長として、日本代表団の団長を務める財務省とも緊密に連携して、同グループで 12 カ月レビュー報告書の取りまとめを行ったほか、ステーブルコイン報告書についても、作業部会のメンバーおよび関連部会の共同議長として取りまとめに深く関与した。

ステーブルコインのグローバルなリスクを注視

リブラ構想の発表以来、グローバルに利用される可能性のあるステーブルコインについては、潜在的に利用者の利便性を高める効果が期待される一方、各国のリーダーや政策担当者から、そのリスク、特に ML/TF リスクに対処する必要性を指摘する声が相次いだ。19 年 7 月の G 7 議長総括で、ステーブルコインのリスクについてローンチ前に対処することが求められたほか、同年 10 月の G 20 声明でも、マネロンに関するリスクを含め、ローンチ前に適切に対処する必要があるとの指摘がなされた。

ML/TF リスクに対する懸念が特に高まった背景としては、現行の FATF 基準や各国のマネロン対策・テロ資金供与対策（AML/CFT）規制が、銀行や暗号資産交換業者（VASP）といった仲介業者を規制対象とする一方で、仲介業者を通さない個人間の取引（P2P 取引）については規制対象外としていることがある。

すなわち、現金を用いた取引を前提とすれば、持ち運びに当たって物理的な制約などが大きいため、従来は P2P 取引を AML/CFT 規制の対象外としていても、これによる ML/TF リスクは限定的であった。しかし、ステーブルコインを用いた P2P 取引にはこのような制約が存在しないため、P2P 取引を規制対象外としたまま ML/TF リスクに十分対応できるかが問われることになった。

FATF では、暗号資産・暗号資産交換業者に関する現基準を 19 年 6 月に最終化したばかりであったこと、P2P 取引を FATF 基準の対象とすることになれば、従来からの FATF の規制モデルの大きな変更となることなどから、ステーブルコインがもたらす新たな課題への FATF の対応が注目されていた。

今回のステーブルコイン報告書の概要は、次のとおりである。まず、ステーブルコインは、FATF 基準上の暗号資産または伝統的な金融資産（預金、証券、支

³ FATF 基準における virtual assets、virtual asset service providers の用語に対応するものとして、本稿では暗号資産、暗号資産交換業者の用語を用いる。

払手段等が想定されている)として、FATF 基準の適用対象となる。暗号資産、伝統的な金融資産のどちらに該当するかは、当該コインの設計および各国法制による。また、中央ガバナンス主体（リブラの場合、リブラ協会が該当）など、ステーブルコインのエコシステムに存在する主体については、その多くが FATF 基準上の VASP または金融機関であり、FATF 基準の遵守義務を負う（図表）。

なお、当該主体が、FATF 基準上、VASP に該当するか金融機関に該当するかにより、FATF 基準上の要件は異なるが、その取り扱いの違いは限定的である（暗号資産は、勧告 10 [顧客管理] に関し対応が要請される一見取引の閾値が異なる点、勧告 16 [電信送金] に関し資産移転がすべてクロスボーダー取引とみなされる点が異なる）。

【図表】 いわゆるステーブルコインに関する各主体に係る AML/CFT 上の義務

コア機能	特定の機能	AML/CFT 上の義務付け対象の機関（VASP または金融機関）の有無
システムのガバナンス	設立前：コインの価値安定化とシステム運行のためのルール設定	有
	設立後：システムの運営とルールのアップデート	有
コインの発行・償還・価値安定化	コインの発行と償還	有
	準備資産の管理	仕組みによる
	準備資産の保管	仕組みによる
移転メカニズム	インフラの運用	仕組みによる
	検証 (validation)	仕組みによる
ユーザーとのやりとり	資産の保管：カストディアル・ウォレットのプロバイダー	有
	資産の保管：非カストディアル・ウォレット・プロバイダー/unhosted wallet	無（許可されている場合）
	流通市場取引：交換と移転サービス	有
	流通市場取引：unhosted wallet を経由した P2P 取引	無（許可されている場合）

(出所) FATF ステーブルコイン報告書 (2020 年 7 月)

次に、従来型の暗号資産は高価格変動、低利便性、信頼・セキュリティーの欠如、価値交換手段としての未受容が原因で、現時点では一般に広く普及していないが、新たなステーブルコインはこれらの課題に対処し、広く普及する可能性がある。

また、現在発行されているステーブルコインのうち、分析時点（20年4月）での時価総額上位5コイン（Tether、USD Coin、Paxos、TrueCoin、Dai）と、未発行であるものの、プロジェクト提案が公表済みであるリブラ（20年4月に公表された改訂提案も含む）と「グラム」⁴を対象にリスク分析を行い、残余リスクとして、①仲介業者を通さない P2P 取引、②規制が不十分な法域の存在（規制裁定）、③分散型ガバナンス構造（例：リブラにおけるリブラ協会のような中央ガバナンス主体が存在しないステーブルコイン）を挙げている。

さらに、①の P2P 取引について、各国当局がマネロンリスクを非常に高いと判断した場合に現 FATF 基準の下で各国が取り得るリスク低減策として、例えば、「P2P 取引に使うアンホステッド・ウォレット（unhosted wallet）を利用できるプラットフォームの禁止・免許剥奪」「P2P 取引への取引制限・金額制限」「暗号資産取引の仲介業者経由での実施義務化」がある。

加えて、ステーブルコインの ML/TF リスクについては、ローンチ後ではリスク低減の難易度が上がるため、ローンチ前に継続的かつフォワードルッキングに分析・低減していく必要がある。今後の対応としては、FATF は 21 年 6 月までに FATF 基準の見直しの要否についても検討し、ステーブルコインについてガイダンス（P2P 取引のリスクへの対処法も含む）を策定する。また、規制裁定防止等の観点から現 FATF 基準の各国による実施促進、監督当局間の国際協力強化を行う方針である。

CBDCもFATF基準対象に

本報告書は、中銀デジタル通貨（CBDC）について、ステーブルコインとは異なるものと明記しつつ、中央銀行によって発行される他形態の法定通貨と同様に、FATF 基準の対象になるとしている（ただし、CBDC は FATF 基準上の暗号資産の定義からは明示的に除外）。また、報告書 ANNEX では、CBDC の ML/TF リスクは設計次第であるものの、①匿名性の高さ、②（現金との比較した）持ち運びの容易さ、③広範な普及——といった属性を持つ可能性があることを踏まえ、ステーブルコイン同様、ML/TF リスクに事前に対処する必要性があると指摘し

⁴ テレグラム社のグラムは、リブラと同じく SNS サービス（テレグラム）のユーザー向けにステーブルコイン（グラム）を利用可能とするものであった。なお、テレグラム社は 20 年 5 月にグラム発行計画の取りやめを公表した旨、ステーブルコイン報告書に注記されている。

ている。

トラベルルール実施の課題を特定

暗号資産を使った ML/TF リスクの高まりなどを踏まえ、FATF は 18 年 10 月、FATF 勧告（勧告 15）を改訂し、VASP を、①AML/CFT 目的で規制すること、②登録制または免許制の対象とすること、③FATF 勧告上の各種義務（本人確認、記録保存、疑わしい取引報告の提出等）を遵守させること——を各国に義務付けた。さらに 19 年 6 月、勧告 15 の解釈ノートおよび暗号資産・VASP に関するガイダンスを採択し、暗号資産の送付時に、送り手・受け手の業者間で送金人・受取人の情報を送付すること（勧告 16 電信送金。いわゆるトラベルルール）を義務化した。

FATF 基準において、VASP と同じくトラベルルールが要求されている金融機関では、SWIFT という包括的なソリューション（インフラ）が確立されている。しかし、ブロックチェーン技術を基盤とした暗号資産業界では、19 年 6 月の現 FATF 基準の最終化時点でも、こうしたソリューションが存在していなかった。FATF は、これを認識した上でも、なお暗号資産に関連する ML/TF リスクに迅速に対処する必要があり、FATF 基準を速やかに同業界に適用する必要があるとの判断の下、基準最終化を実施していた。

12 カ月レビュー報告書の概要は次のとおりである。各国当局による規制の導入状況を見ると未了の国も存在しているが、各国による国内規制化が進んでいる（FATF のサーベイによると、55 カ国・地域のうち 32 カ国が規制を導入したと回答）。⁵他方、新基準を法制化した国の中でも、トラベルルールについては、約半数（32 カ国中 17 カ国）の国が導入を見送っている。理由として、同ルールを遵守するための包括的な技術ソリューションが存在しないことがある。現在、業界においてソリューション開発や標準化等の進展は見られるが、包括的な技術ソリューションは未確立である。

また、包括的な技術ソリューションの早期確立による FATF 基準の実効性ある実施を後押しするため、12 カ月レビュー報告書はトラベルルールの実施のためのいくつかの課題を特定している。具体的には、①相手方 VASP の特定方法、②P2P 取引、③バッチによる情報送付、④システムの相互運用性、⑤サンライズ問題（規制未導入国の VASP をトラベルルールの実施上どのように扱えばよいか）が不明確な状態が、当該国の規制導入まで継続すること）、⑥FATF ガイダンスの用語法、がある。

⁵ わが国では、暗号資産の規制先行国として、16年の資金決済法改正により暗号資産交換業者を新たに規制対象とし、17年4月より登録制を導入した。

このうち、①については、暗号資産送付先のアドレスが、(1)個人か VASP かを確認し、VASP であれば、(2)当該 VASP が、いずれかの法域で登録・免許を受けた先かどうかを確認する必要がある。この点、(1)については、(暗号資産の種類によっては) ブロックチェーン分析ツールによりある程度確認できるとの見方もあるが、確実な確認方法は存在しない。(2)については、解決策として、各国が公表する登録・免許付済みの VASP リストを統合した「global list of VASPs」の作成が業界から提案されているが、リスト作成を中央管理型・分散型のいずれで行うか、情報の正確性やセキュリティーをいかに確保するか、どの当局が監督を行うかといった課題も残る。

③については、FATF 基準上、相手方 VASP に暗号資産の移転を行った場合は、情報も即座に送付することが求められており、バッチでの送付がその趣旨に合致するののかという問題がある。⑤については、データ保護の観点から規制未導入国の VASP への情報送付義務の免除を求める声もあり、「AML/CFT のためのデータ共有」と「データ保護」の調和が課題となっている。

また、トラベルルール以外の面での課題としては、FATF 基準における暗号資産・VASP の定義の明確化、P2P 取引とステーブルコインのリスク、各国で登録・免許が必要な VASP 特定に関する当局間の国際協力がある。

今後の対応として、FATF は、①官民における基準実施をさらに促進するための再度の 12 カ月レビューの実施 (21 年 6 月。P2P 取引の実態把握も含む)、②トラベルルール等に関する追加ガイダンスの作成、③コンタクト・グループを通じた民間セクターとの対話の継続・強化、④監督当局間の国際協力の強化、⑤暗号資産の ML/TF リスクに関する啓発活動、を挙げている。

* * *

海外では業態ごとに監督当局が異なる場合も少なくないが、わが国では金融庁が統合監督当局として、銀行・証券・保険・暗号資産など各業界の監督を一元的に担っている。また、海外では金融機関の AML 監督とプルーデンス監督を別の当局が所管している場合も多いが、日本では金融庁が両者を所管している。

金融庁では、国際会議の議長職等の獲得を積極的に推進してきた。⁶また、近年は、金融規制の国際交渉に臨むに当たり、アジェンダ設定型の貢献を目指して取り組んできた。⁷本稿で紹介した二つの報告書は、いずれも G20 議長国ないし

⁶ 金融庁のウェブサイトでは、過去に職員が務めた議長職等のリストを掲載している。

<https://www.fsa.go.jp/inter/chair/index.html>

⁷ 氷見野良三「金融規制の国際交渉」(18 年 5 月の日本金融学会春季大会での講演)は、わが国の金融行政の歩みの中に、こうした取り組みを位置付けてその意義、成果、課題などに

FATF コンタクト・グループ議長国として、わが国が方向性の提案を行った。その上で前述の統合監督当局としての強みや議長の立場を活用しつつ作業提案・論点提起を行うことにより、世界的な課題の解決に資する内容に仕上げたもので、これらの取り組みが結実した事例の一つである。今後とも国際的なルールメイキングに積極的な貢献を行っていききたい。

羽瀨 貴秀(はぶち たかひで)

東京大学法学部卒。デューク大学MBA。日本銀行、金融庁市場課課長補佐等を経て、19年7月から現職。FATFコンタクト・グループ共同議長。

つき整理している。

<https://www.fsa.go.jp/common/conference/danwa/2018/20180526.pdf>