

FATFの暗号資産・DX報告書の要点

FATF基準の早期実施を促し、AI活用の可能性と課題も整理

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

この1年間、金融活動作業部会(FATF)では、金融機関等の監督、実質的支配者、拡散金融などのテーマに加え、暗号資産やDXに関する議論・検討も活発に行われてきた。本稿では、これらの議論・検討の背景や経緯に触れるとともに、その成果として、最近FATFから公表された暗号資産およびDXの報告書のポイントや、暗号資産に関する改訂ガイダンスの市中協議案を中心に解説する。なお、本稿のうち、意見・解釈に属するものは筆者のものであり、金融庁またはFATFの公式見解を示すものではない。

暗号資産に係るマネロンリスク抑止の議論

FATFは、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。

昨今の暗号資産に係るML/TFリスクの高まりなどを踏まえ、FATFは、2019年6月にFATF基準(勧告15および同解釈ノート)を最終化するとともに、「暗号資産及び暗号資産交換業者に対するリスクベースアプローチに関するガイダンス」(暗号資産・VASPsに関するガイダンス)を作成し、暗号資産および暗号資産交換業者(VASPs)をFATF基準の対象とした。

他方、基準導入時点で、いわゆるトラベルルール(暗号資産の送付時に、送り手の利用する業者から受け手の利用する業者へ送金人・受取人の情報を通知する義務。以下、TR)順守のための技術的ソリューションが存在しなかったことなどを踏まえ、「Virtual Assets Contact Group」(コンタクト・グループ)を設立し、基準実施促進や実態把握に取り組むこととした。

さらにFATFは、基準導入から1年後の20年7月、コンタクト・グループの作業の成果を踏まえ、1回目の12カ月レビュー報告書を取りまとめて公表し、なお課題が多いとして1年後に再度レビューを行うとともに、追加ガイダンスの提示を行うこととした。20年7月に公表されたFATFによる「いわゆるステーブルコインに関するG20財務大臣・中央銀行総裁へのFATF報告書」でも、P2P取引(VASPsなどの仲介業者を通

さない個人間の取引)などの課題を指摘し、追加ガイダンス作成を求めていた¹。

これらを受け、FATFは21年3月、暗号資産・VASPsに関するガイダンスの改訂案の市中協議を実施した。加えて21年7月には、FATF基準についての2回目の12カ月レビュー報告書を公表した。筆者は、報告書・ガイダンスの作成に、それぞれ取りまとめを行ったコンタクト・グループの共同議長、コンタクト・グループ傘下のプロジェクトチームの共同リードとして直接関与したほか、上位会合での議論・採択にも深く関与した。

ガイダンス改訂案は今年10月に最終化

暗号資産・VASPsに関するガイダンス改訂の主な対象は、①暗号資産およびVASPsの定義明確化、②P2P取引のリスク削減、③ステーブルコイン、④TR、⑤VASPsの登録・免許付与、⑥国際的な監督協力——である。市中協議案公表後に行ったアウトリーチなどでは、VASPsの定義の境界(特に最近DeFiと呼称されることの多い分散型金融の関連主体などをどのように扱っていくか)や、P2P取引・TR関連の記載内容に関する意見・質問が多かった。

現在、プロジェクトチームでは、市中協議で寄せられた意見も精査しながら、21年10月の最終化(11月公表見込み)に向けた作業を実施している。

暗号資産取引の規制回避は許容せず

2回目の12カ月レビュー報告書²では、まず各国での基準実施状況として、サーベイ(21年4月時点)に回答した128法域のうち、58法域が何らかの必要な立法措置を講じたと報告(うち、6法域は暗号資産交換業者の業務を禁止)している。他方、検査・監督や行政処分まで実施している法域は、それぞれ29法域、18法域にとどまるなど、グローバルな基準実施には依然課題が多い。報告書では、容易に国境を超えるという暗号資産取引の性質を踏まえ、基準未実施の法域の存在がそうした法域への逃避(規制裁定)をもたらすことに注意を喚起し、各法域はできる限り早期にFATF基準を実施すべきだとしている。

次に、民間の基準実施状況としては、引き続きTRの実施が最大の課題であるとしている。報告書では、この間の技術的ソリューションの開発の動きや、それらの相互運用性を確保するための標準化の動きといった進捗を認識しつつも、技術的ソリューションがVASPsにおいて広く採用される状況には至っておらず、TRの要件を完全に実施しているVASPsがあると報告した法域はない、としている。また、当局側のTR

¹ これら2本の報告書概要については、拙稿「ステーブルコイン・暗号資産に関するFATF報告書の要旨」金融財政事情 20年8月3日号参照。

² <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210706/20210706.html>

規制導入の欠如が、民間の技術的ソリューションへの投資インセンティブを低下させ、民間側の進捗の欠如が当局の規制導入の欠如を正当化しているとして、官民双方に取り組みを進めるよう求めている。

暗号資産市場のリスクとしては、1年前の報告書公表時から大きなトレンドは変わっていないとしつつ、基準未実施の法域・VASPsや匿名化技術などのリスクに言及している。

そのほか、足元の状況を踏まえ、ランサムウェアのリスク(身代金の支払いには暗号資産が利用されることが多い)についても強い注意喚起を行い、FATFおよびコンタクト・グループにさらなる作業を求めている。

また、FATF基準や各国規制の導入によって、暗号資産取引が規制回避目的でVASPs経由からP2Pに流出しないかは重要な注意点であるが、今回の報告書ではP2P取引の実態調査の結果を提示しているのが大きな特徴である。

調査を実施したブロックチェーン分析会社7社の結果にバラツキがあるなど、技術的な制約も含めてP2P取引の実態把握には課題が残るほか、暗号資産の種類による結果の違いには留意を要するが、傾向として、①P2P取引は相応の規模(ビットコインでは、調査を行った7社のうち5社が、取引額の約50%またはそれ以上がP2P取引と報告)、②不正な取引の割合は、VASPs経由取引よりもP2P取引の方が高い、③FATF基準最終化(19年)以降にP2P取引のシェアの顕著な増加は見られない—といった点を指摘した。その上で、③により、報告書では、現時点でFATF基準の変更は必要ないと結論付けている。

他方、グローバルステーブルコインやその他の暗号資産が今後、広範に普及した場合には、暗号資産と現金との換金ポイントでリスクを低減するという現行の規制体系が十分に機能しなくなりFATF基準の変更が必要となる可能性があるとして、今後も暗号資産の状況を注意深くモニタリングする必要があるとしている。

FATFでは、今後ともコンタクト・グループを中心に民間との対話を継続するとともに、官民でも基準実施の促進をサポートしていく方針である。向こう1年間は、特に改訂ガイダンスの最終化・理解促進、TR関係、ランサムウェア関係が重要テーマとなる見通しである。

なお、20年10月に大量破壊兵器の拡散金融に関するFATF基準(勧告1)が改訂されたことを受けた技術的な対応として、暗号資産に関するFATF基準(勧告15の解釈ノート)が21年6月に改正され、VASPsは拡散金融についてのリスク評価・低減が求められるようになっている。拡散金融の基準改訂については、実施期限が第5次相互審査(早ければ26年にも開始とみられている)までとなっており、今後、各国で対応が検討される見通しである。

AI活用やデータ共有はAML／CFTに有効

FATFではこの1年間、DXに関して議論を行い、その結果として「AML／CFT分野における新技術の機会と課題」および「データプーリング・共同分析・データ保護」という2本の報告書を21年7月に公表した³。

「AML／CFT分野における新技術の機会と課題」は、AI、自然言語処理技術、分散型台帳技術等の新技術の活用は、マネロン対策・テロ資金供与対策(AML／CFT)の実効性・効率性の向上に寄与し得るとの認識に立ち、官民における具体的な活用事例や課題などを紹介している。例えば、AIの効果的な活用は、民間セクターにおいて、リスク評価・管理の改善、大規模データ分析の迅速化・正確性向上、効率的な本人確認、コスト削減と人手が対処すべき業務の絞り込み、疑わしい取引の届け出(STR)の質の改善——などの効果をもたらし得るとしている。

また、新技術活用のための課題として、規制上の課題⁴、運用上の課題、意図せざる結果(プライバシー侵害など)の回避、ソリューションの有効性評価と残余リスクへの対処を挙げている。

民間での新技術活用を後押しするための当局の対応の例として、各国のイノベーションハブの事例などに加え、当庁が19年G20議長国として提案したマルチ・ステークホルダー・アプローチに沿って、ブロックチェーン技術の発展に取り組んでいる「BGIN」(Blockchain Governance Initiative Network)についても、紹介している。

「データプーリング・共同分析・データ保護」は、民間金融機関などの間のAML／CFT情報の共有に関するものである。報告書で紹介されたサーベイ結果によると、データ共有の目的としては、多い順に、取引モニタリング、リスク管理(継続的顧客管理を含む)、犯罪類型の特定、本人確認、実質的支配者の特定などがある。同様に、共有済みまたは共有検討中のデータとしては、顧客情報(実質的支配者情報を含む)、レッドフラグ(当該金融機関が用いた疑わしい取引参考事例)、取引履歴、口座情報、リスク指標(STR情報を含む)などが挙げられている。データ共有・分析のために有望な新技術としては、暗号化技術や機械学習などを挙げ、詳細に紹介している。

金融機関の間でデータ共有・分析を進めていくための課題としては、新技術の説明力・解釈可能性、データ品質・標準化、新技術の活用に関する規制要件の明確化、コスト、STRの機密性の要件、市場構造や競争上の問題(協業を可能にするためのインセンティブ設計)、de-risking(相手先を高リスクと見なして取引を回避すること)、セキュリティ、AIバイアス、人権保護のほか、最大の課題としてデータ・プライバシー保護に係る法的要件との整合性を指摘している。なお、本報告書では、個人情報保護法制との整合性を保つため、データそのものではなくAIモデルでの学習結果を共

³ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210702.html>

⁴ 規制上の課題として、AIによる分析結果のモデルの説明力・解釈可能性(explainability・interpretability)、データ標準化、サードパーティーの役割明確化などを指摘。

有するユニークな取り組みとして、金融庁が支援するわが国の民間金融機関のAML／CFT対策システム共同利用を支援する新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)の実証実験についても紹介されている。

両報告書を通じて官民対話の重要性が強調されていることは重要である。そのほか、FATFでは両報告書と合わせて、各国および民間セクターを対象に「AML／CFTにおけるテクノロジー利用支援のための推奨されるアクション」を公表している。

FATFを巡る最近の話題

最後に、FATFを巡るその他の話題について簡単に紹介したい。第一に、FATFでは、リスクベース監督に関する当局向けガイダンスを21年3月に公表した。

第二に、FATFでは、法人の「実質的支配者」に関するFATF基準(勧告24)の改訂を検討していることを公表している。監督、実質的支配者の論点については、現在、FATFが実施している相互審査(第4次審査)において各国で課題が多いテーマとして知られており、FATFとしても強い問題意識を持っている。

第三に、FATFでは、20年10月に拡散金融についての基準改訂(勧告1・2および同解釈ノート)を実施し、それを踏まえた拡散金融のリスクの評価・低減に関するガイダンスを21年6月に公表した。

第四に、FATFでは、環境犯罪からのマネー・ローンダリングに関する報告書を21年6月に公表した。

第五に、G20・金融安定理事会(FSB)を中心に進めているクロスボーダー送金のコスト削減に関するプロジェクトでは、19のbuilding blocks(BB)のうち、FATFは「AML規制の各国での統合的な適用」(BB5)について、主担当として検討している。

* * *

今後も当庁の統合監督当局としての強みを生かしながら国際的なルールメイキングに積極的に貢献するとともに、国際的な議論についてわが国関係者にも前広に紹介していきたい。

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。