

FATF「改訂版暗号資産ガイダンス」

ステーブルコインやNFT等デジタル資産の概念を整理

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

金融活動作業部会(FATF)は2021年10月、暗号資産に関する改訂ガイダンスを公表した。本ガイダンスは19年公表のガイダンスの改訂版で、トラベルルール、ステーブルコイン、P2P取引(仲介業者を通さない個人間取引)、DeFi(分散型金融)、NFT(非代替性トークン)などについてのFATFの見解を示している。本稿では、改訂作業を担当したFATFコンタクト・グループの共同議長および改訂プロジェクトの共同リードとして、FATFでの改訂作業やステークホルダーとの対話を主導してきた筆者の経験を踏まえ、FATFの考え方を解説する。

全面改訂により分量は 100 ページ超に

暗号資産関連市場では、DeFi、NFTなど新たな商品やサービスが話題を集めている。また、この1年程度でステーブルコインの発行額が大きく増加したほか、伝統的な金融機関による暗号資産・ステーブルコイン関連ビジネスへの参入・参入検討といった報道も相次いでいる。世界の政策担当者による規制・監督対応の議論も活発化している。米国などで、ステーブルコインの規制・監督強化を巡る議論が活発化しているほか、当庁でもステーブルコイン等に関する検討が進んでいる¹。

こうしたなか、FATFは2021年10月、同年3～4月の市中協議の結果も踏まえ、暗号資産に関するガイダンスの改訂版を公表した²。本ガイダンスは、これに先立つ21年10月のG20財務大臣・中央銀行総裁会議のコミュニケでも「(FATFの暗号資産セクターの)リスクベースアプローチに関する改訂ガイダンスに期待する」とされていたものである。

FATFでは、19年6月に暗号資産に関するFATF基準(勧告、解釈ノート)を改訂し、同時に基準に関する考え方を詳細に示したガイダンスを公表していた。今回公表した改訂ガイダンスは、20年7月にFATFが公表した1回目の12カ月レビュー報告書およびステーブルコインに関するG20報告書で指摘された課題³を踏まえて、これを改訂したものである。

¹ 「デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会」中間論点整理を21年11月に公表。

<https://www.fsa.go.jp/news/r3/singi/20211117.html>

² <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20211101/20211101.html>

³ 拙著「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。

改訂の主な対象は、①FATF基準の適用範囲(暗号資産や、暗号資産交換業者＝VASPsの定義明確化)、②P2P(VASPsなどの仲介業者を通さない個人間の取引)取引のリスク削減、③ステーブルコイン、④トラベルルール(後述)、⑤VASPsの登録・免許付与、⑥国際的な監督協力——である。

改訂ガイダンスは、FATFの考え方を詳細に示すため、ほぼ全面的に加筆・修正が行われ、100 ページ超のドキュメントとなっている。そこで本稿では、ガイダンスを読み解くカギとなる論点について、ガイダンスの改訂過程・公表後にFATFが行ったステークホルダーとの対話などで頻繁に聞かれた点を中心にQ&A方式で解説する。

なお、FATFの公表文書では、「暗号資産」という用語が使われる場合、「ステーブルコイン」も対象となっていると考えてよい。また、本邦の金融機関が、国内または海外で暗号資産・ステーブルコイン関連ビジネスを検討する場合も、暗号資産に関するFATF基準や今回の改訂ガイダンスの内容も十分踏まえる必要があることには注意が必要である。本稿ではFATFの用語法に倣い、特に断りのない限り、暗号資産の語はステーブルコインを含むものとして使用する。

実態により判断されるVASPsの該当性

Q 改訂ガイダンスのVASPsの定義明確化には、どのような内容が含まれているのか

A ガイダンスでは、まず、FATF基準(の一部である「グロサリー」)にあるVASPsの5類型(①暗号資産と法定通貨の交換、②暗号資産間での交換、③移転、④保管／管理、⑤発行関連金融サービス)について確認している。

その上で、個別主体がVASPsに該当するかどうかは、その名称ではなく機能に沿って判断すべきであるとしている。なお、ブロックチェーン上に記録される取引データの検証(validation)を行う主体、アンホステッド・ウォレット⁴の開発者や販売者等は、それ自体としてはVASPsには該当しないものの、上記5類型に該当する機能を併せ持つ場合はVASPsに該当するとしている。

Q DeFiにおいては、分散化されており中央に管理主体がないため、規制対象主体(VASPs)となる主体はないのではないのか。どのようにVASPsに該当するか見分けるのか

A ガイダンスでは、「分散型」といったサービスの名称ではなく、当該仕組みの機能に沿って注意深くVASPsを特定するように促している。その上で、当該仕組みの所有者・運営者(owners/operators)は、VASPsに該当するとしている。また、所有者・運営者を特定する手掛かりとして、①当該資産やプロトコルをコントロールしている、

⁴ アンホステッド・ウォレットとは、暗号資産交換業者を介さずに利用者自らが管理するウォレットを指す。一方、ホステッド・ウォレットとは、暗号資産交換業者等が管理するウォレットを指し、ユーザーは業者を介して暗号資産の移転処理等を行う。

または十分な影響力を有している主体がいるか、②当該資産や仕組みから収益を得ている主体がいるか、③スマートコントラクト等のパラメーターを設定・変更できる主体がいるか——といった点を挙げている。

FATFでは、サービス提供主体が分散型と称している場合や規制対象主体がいないとしている場合でも、各国当局は、そうした点を慎重に評価すべきだとしている。

どの商品が「暗号資産」に当たるのか

Q ステ이블コインは暗号資産なのか

A ステ이블コインが、各国において「暗号資産」と扱われるか「その他の金融資産」として扱われるかは、当該商品の性質や各国法制によることになる。いずれとして扱われても、FATF基準の目線は、基本的に同じである（差異は、一見取引のCDD＝顧客管理措置の実施義務の閾値、トラベルルールの細目のみ）。FATFは、20年7月に公表したステ이블コインに関するG20報告書⁵の内容をガイダンス化している。

主なポイントとして、①ステ이블コインは、暗号資産またはその他の金融資産としてFATF基準の対象となる、②ステ이블コインについては、フォワードルッキングかつ継続的にリスクを分析し、当該商品が実際にローンチされる前にリスクに対処することが必要（リスクへの対応が不十分であればローンチを認めない）、③ステ이블コインのガバナンス主体は、一般に、VASPsまたは金融機関としてFATF基準の対象となり、ステ이블コインのエコシステム内の他の関連主体もVASPsまたは金融機関としてFATF基準の対象となる可能性がある、などが挙げられる。

Q なぜFATFは、ステ이블コインのリスクに注目しているのか

A ステ이블コインは、価格安定化等によって従来型の暗号資産の弱点を克服し、広範に普及する可能性があり、その分、潜在的なマネー・ロンダリングおよびテロ資金供与（ML/TF）リスクも高いからである。

Q NFTは暗号資産なのか

A NFT（Non Fungible Token＝非代替性トークン）は、一般には暗号資産ではないと考えられる。他方、重要な点は「NFT」との名称ではなく、個々の商品の機能・実態であり、支払いなどに利用されるNFTは、暗号資産に該当する可能性がある。

Q CBDC（中央銀行デジタル通貨）は暗号資産なのか

A FATF基準における暗号資産の定義により、CBDCは暗号資産の定義から除かれる。このため、CBDCは改訂ガイダンスの直接の射程外であるが、ガイダンス内ではFATFが20年のステ이블コインに関するG20報告書で明らかにした考え方が再確認されている。主なポイントは、①CBDCにもFATF基準は適用される、②CBDCは、設計次第で従来の現金通貨対比で独自のリスクがある、③そうしたCBDCのリス

⁵ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20200701.html>

クは、ローンチ前に対処されるべきである——といった点である。

トラベルルールについても大幅に加筆

Q トラベルルールとは何か。改訂ガイダンスではどのようなことを記載しているのか
A トラベルルール(TR)とは、暗号資産の送付時に送り手業者から受け手業者へ、送金人・受取人の情報を送付することを求めるものだ。

もともとFATF基準の勧告16(wire transfer／電信送金)においてすでに金融機関にも適用されている通知義務を指すもので、19年に公表された勧告15の解釈ノートによって暗号資産の送付・VASPsにも適用されることとなった。なお、「トラベルルール」という呼称は、民間での呼称が広まったもので、FATF基準自体がそうした呼称を用いていたわけではない。

TRについては、基本的に暗号資産業者にも銀行向けと同じ内容が求められているところ、ブロックチェーン技術が基盤となる暗号資産の文脈での具体的な当てはめをどのように解釈すべきかについて、改訂ガイダンスでは考え方を示している。

具体的には、①取引相手VASPsの特定方法、②VASPsは、個々の取引情報をまとめて送付(バッチ送付)を行ってもよいが、取引確定後の情報送付は認められない、③いわゆる「サンライズ・イシュー(後述)」への対応方法、④用語の意味の明確化(送付が必要な口座番号とは、暗号資産の文脈では wallet address を指すこと等)——といった内容である。

Q TRに関するサンライズ・イシューについては、どのようなガイダンスを示しているのか

A サンライズ・イシューとは、各国のTR導入時期がすべて一致することはないため、TR実施国と未実施国が混在し、少しずつ実施国が増加するために、VASPsはその都度、各国規制の新規導入に個々に対応する負担が生じる、という問題である。

まず、ガイダンスでは、各国は、リスクベースアプローチを採用し、TRの順守に関しては、VASPsがリスクを適切に管理するために十分なリスク軽減策を講じているかどうかを含め、TR順守に関するあらゆる文脈を考慮する必要がある、としている。

また、ある国がTR要件を未導入でも、当該国で活動するVASPsへ送金を行う個別のVASPは、相手方VASPに対して、相対契約やビジネス慣行として、TR要件順守を求めることは可能としている。

TR要件を未導入国のVASPが取り得る方策としては、①暗号資産の移転を同一VASP顧客間へ限定すること、②複数VASP間の移転は、送り手と受け手が同一の場合のみを許可すること、③取引の監視を強化すること——などを挙げている。

このように、相手方VASPの所在国がTRを実施していない場合でも、一律に情報送付を禁止することはしていないが、リスクベースでの対応を求めている。

Q TR実施に関して「段階的アプローチ」に言及があるが、FATFは実施期限を延長

したのか

A FATFでは、21年7月に公表された2回目の12カ月レビュー報告書⁶にあるとおり、引き続きTRの官民での早期実施をプライオリティーの一つとしており、可能な限り早期の完全実施を求めている。また、FATFでは、22年6月までに、TRを含むFATF基準の実施状況の進捗を議論する予定である。段階的アプローチが早期完全実施に資するのであれば、選択肢となるという趣旨である。

高リスクとなり得るP2P取引への対処

Q P2P取引とは何か

A 改訂ガイダンスにおけるP2P取引とは、業者を通さない個人間取引のことである。個人間取引をマッチングする「P2P取引プラットフォーム」を通した取引は、同プラットフォームがVASPsに該当するため、P2P取引には該当しない。

Q なぜP2P取引のリスクに注目しているのか

A 理由は二つある。第一に、各国における暗号資産に関するFATF基準の実施が進むことによって、規制回避のために、取引がVASPs経由から(規制対象外の)P2Pへ大規模流出しないか留意が必要なためである。

第二に、グローバルステーブルコインの普及などによりP2P取引が拡大し、暗号資産が法定通貨への換金なしに当該暗号資産のエコシステムにおいて広く利用可能になるような場合には、現行の仲介業者規制(法定通貨への換金ポイント等を捕捉)では、ML/TFリスクを十分に低減できないリスクがある。このため、FATFでは、P2P取引のリスクに注目している。

なお、規制対象外であることからくるP2P取引のリスクは、現金取引でも存在する。だが、現金取引には物理的な持ち運び制約等が存在するため、自ずとそのリスクにも一定の制約がかかり、たとえP2P取引が規制対象外でも個人と資金のやり取りを行う仲介業者の規制・監督を行えば、リスクの大部分は捕捉できる。

しかし、こうした制約のない暗号資産取引では、P2P取引のリスクが顕在化する。

Q 改訂ガイダンスでは、P2P取引のリスク削減につき、何を求めているのか

A 国に対しては、業界とのアウトリーチ実施、監督機関等のトレーニング、P2P取引の実態把握・リスク低減のための方法論・ツール開発促進を検討すべきだとした。

その上で、国が取り得るリスク低減策の例として、①高額取引の報告義務付け等によるP2P取引の見える化の促進、②アンホステッド・ウォレットとの取引を行うVASPsへの監督強化、③VASPsないしリスクの観点から許容可能なアドレスとの間に限った取引実施の義務付け、④アンホステッド・ウォレットとの取引を行うVASPsへのマネロン対策・テロ資金供与対策の要求水準引き上げ(EDD＝厳格な顧客管理等)―

⁶ 拙著「FATFの暗号資産・DX報告書の要点」(金融財政事情 21年8月17日号)参照。

—などを挙げている。

民間セクターに対しては、VASPsはアンホステッド・ウォレットとの取引やP2P取引に関するリスクを認識すべきだとした。

その上で、対応策の例として、①アンホステッド・ウォレットとの取引による特定のリスク(特定ユーザー、行動パターン、地域リスク、当局からの情報等)を考慮できるように既存のリスクベースの管理枠組みを高度化する、②VASPs等の規制対象主体および信頼できると評価されたアンホステッド・ウォレットとの取引だけを受け入れ可能とする仕組みの実現可能性を研究する——といった方法を例示している。

Q FATFは、今後どのような取り組みを行っていくのか。

A 改訂ガイダンス公表時のリリースにおいて、FATFは、ステーブルコイン、P2P取引、DeFi、NFTといったテーマについて、先行きFATF基準の改訂が必要かどうかといった点も含め、モニタリングを継続していく方針としている。

また、21年7月に公表された2回目の12カ月レビュー報告書では、FATFは、今後ともコンタクト・グループを中心に民間部門との対話を継続するとともに、官民でのFATF基準実施促進、TRの早期実施促進やランサムウェアへの対応等に取り組むとしている。

* * *

19年の日本議長下のG20では、新技術を金融における主要アジェンダの一つと位置付け、新たな機会とリスクの両面に配慮するよう注意喚起を行った。暗号資産やステーブルコインのリスクもその一例であり、FATFをはじめ金融安定理事会(FSB)やその他基準設定主体が、リスクの分析や政策対応の検討を行ってきた。今回最終化されたFATFの改訂暗号資産ガイダンスは、日本議長下G20でのアジェンダ設定に対して、FATFとしての政策対応の考え方を示すものである。

この間、わが国では、19年G20議長国およびFATFコンタクト・グループ共同議長国として、G20でのアジェンダ設定からFATFでの政策対応の議論まで、一貫して国際的な議論をリードしてきた。また、その際、当庁では、FATFでの暗号資産関係の検討について、国内外の関係者との対話を十分行い、その成果を踏まえるよう留意してきた。今後とも、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。