

## 「暗号資産：FATF 基準の実施状況についての報告書」（2023年6月）

### 要旨（仮訳）

金融活動作業部会（FATF）がマネロン・テロ資金供与対策（AML/CFT）に関する国際基準を暗号資産及び暗号資産交換業者に適用拡大してから4年が経過した。暗号資産活動の重要性と規模という点で極めて重要な暗号資産市場の一部では、AML/CFT 規制が導入され、又は施行途上である。しかし、改訂後の FATF 基準に照らして審査された法域の 75%が一部適合又は不適合に過ぎないことは、深刻な問題である。また、金融セクターの他のほとんどの業態に履行面で遅れをとっている。なお FATF は、不備も残るものの、一部の民間セクター・プレーヤーがトラベルルール遵守ツール改善に向けて連携しており、業界のコンプライアンス向上への意欲を示していることを確認している。このような背景から、本レポートは、トラベルルールを含む暗号資産及び暗号資産交換業者に関する FATF 基準の実施状況に関する 4 回目のレビュー<sup>1</sup>と、暗号資産分野における新たなリスク及び市場の動向に関する最新情報を提供する。

### 主な調査結果

- FATF による暗号資産及び暗号資産交換業者に関する基準（勧告 15）の採択から 4 年が経過し、一部の法域は規制を導入しているものの、世界的な実施状況は相対的に芳しくなく、基準の履行は他のほとんどの金融セクターに遅れをとっている。暗号資産及び暗号資産交換業者に関する基準が採択されて以来実施された、98 件の FATF の相互審査報告書及びフォローアップ報告書によれば、4 分の 3 の法域（75%、98 件中 73 件）が、FATF 基準の要求事項に対し、一部適合又は不適合である。
- 各法域は基本的な要件を満たすことに苦慮し続けている。2023 年 3 月に実施した勧告 15 の実施に関する調査での 151 の回答法域（2022 年の回答は 98）のうち、3 分の 1 以上（151 法域中 52）がリスク評価を実施していない。相互審査報告書及びフォローアップ報告書の結果によれば、73%の法域（98 法域中 71）が適切なリスク評価を実施していない。調査回答法域のほぼ 3 分の 1（151 法域中 45）は、暗号資産交換業者セクターを規制するかどうか、またどのように規制するかをまだ決めていない。回答法域の 60%（151 法域中 90）が暗号資産及び暗号資産交換業を許可すると決定している一方、11%（151 法域中 16）が暗号資産交換業者を禁止することにたと報告している。相互審査及びフォローアップの結果によると、暗号資産交換業者を効果的に禁止することは困難であり、このアプローチをとっている法域のうち 1 つだけが、FATF 基準の要求事項にほぼ適合していると評価されている。さらに、暗号資産交換業者を禁止するという決定が、どの程度まで徹底したリスク評価の結果であるのかも不明である。
- 複数の法域はトラベルルールの実施を十分に進めておらず、暗号資産や暗号資産交換業者は、悪用されやすい状況に置かれている。調査回答法域の半数以上（暗号資産交換業者を禁止している国を除く 135 法域中 73）は、トラベルルールの実施に向けた措置を講じておらず、このグループには、FATF の調査に回答しなかった 54 法域がさらに含まれる可能性が高いた

---

<sup>1</sup> FATF（2020年）「暗号資産・暗号資産交換業者に関する新たな FATF 基準についての 12 ヶ月レビューの報告書」、FATF（2021年）「暗号資産・暗号資産交換業者に関する FATF 基準についての 2 回目の 12 ヶ月レビュー報告書」、FATF（2022年）「暗号資産及び暗号資産交換業者に関する FATF 基準の実施状況についての報告書」。

め、現実にはさらに大きくなると予想される。暗号資産／暗号資産交換業者を高リスクと評価し、禁止アプローチをとらない法域の3分の2（38法域中25）は、トラベルルールを実施する法律を未だ成立させていない。調査以降、いくつかの進展があり、状況は進展している。例えば、欧州連合（EU）は、暗号資産交換業者に対する規制の枠組みを確立し<sup>2</sup>、トラベルルールを実施する<sup>3</sup>法律を可決した。これにより、トラベルルールを実施するための法律または規制を可決した法域の数は58となり、2022年以降、より大きな進展があったものであるが、世界的な基準遵守は依然として満足のいくものではない。トラベルルールを導入している法域であっても、監督や執行の水準は低く、暗号資産交換業者に対して、トラベルルール遵守に重点を置いた指摘や指導・処分を発出したり、行政対応やその他の監督措置を取ったりしているのは、わずか21%（62法域中13）である。

- 現在、民間セクターは、暗号資産交換業者がトラベルルールを実施するための様々な技術的ツールを提供している。しかし、これらのツールは一般に、FATFのトラベルルール要件全てを完全に準拠しているわけではない。相互運用性はFATF基準の下でのトラベルルール実施の前提条件ではないが、トラベルルール遵守ツール間の相互運用性の向上については、昨年来、限定的な進展しかみられない。一部の法域や民間セクター・プレーヤーは、トラベルルール違反に対する法執行がこの分野の進展を後押しするために必要なステップになると考えている。
- 最近の国連等の報告によれば<sup>4,5,6</sup>では、北朝鮮によるランサムウェア攻撃や制裁逃れを含む不正な暗号資産関連活動が大量破壊兵器拡散の資金調達にもたらす脅威について、深刻な懸念が示されている。この活動により、最近では弾道ミサイル（大陸間弾道ミサイルを含む）の前例のない数の発射が可能になった。資金調達の規模（2017年以降、DeFi（Decentralized Finance）アレンジメントから盗まれたものを含む、12億米ドル相当の盗まれた暗号資産）と拡散金融の深刻な結果の双方を鑑みるに、これは重大な脅威である。テロ資金調達の大部分は依然として法定通貨を使用して行われているものの、ISIL、アルカイダ、過激派右翼グループによる資金調達など、暗号資産は、テロ資金供与リスクの増大ももたらしている。
- 暗号資産エコシステム全体の一部ではあるが、分散型金融（DeFi）や個人間（peer-to-peer：P2P）取引を含むアンホステッド・ウォレットは、制裁対象者による乱用を含め、マネロン、テロ資金供与、拡散金融のリスクをもたらす。これらのリスクを低減するうえでの課題として、一部の法域は、DeFiアレンジメントにおける暗号資産交換業者の義務に責任を負う具

---

<sup>2</sup> Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937 (Text with EEA relevance).

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2023/1113 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on information accompanying transfers of funds and certain crypto-assets and amending Directive (EU) 2015/849 (Text with EEA relevance).

<sup>4</sup> 国連安全保障理事会(2023年3月) [S/2023/171](#) “Letter dated 3 March 2023 from the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009) addressed to the President of the Security Council”, 4頁, 74-78頁。

<sup>5</sup> AP News (2022年12月22日) “[Seoul: North Korean hackers stole \\$1.2B in virtual assets](#)”。

<sup>6</sup> 米国財務省（2023年4月24日）“Treasury Targets Actors Facilitating Illicit DPRK Financial Activity in Support of Weapons Programs”, available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1435>; 米国財務省外国資産管理局（2022年5月15日）“Publication of North Korea Information Technology Workers Advisory”, available at: <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20220516>.

体的な自然人又は法人の特定、P2P 取引を含むアンホステッド・ウォレット取引に関連する不正金融リスクの評価、データギャップの解消などを挙げている。暗号資産エコシステムが発展し、暗号資産交換業者が AML/CFT のための統制を導入していくにつれ、DeFi 及び P2P 取引がもたらすリスクは増大する可能性がある。これは、暗号資産が広く受容され、法定通貨に換金することなしに支払いに使われることがより一般的になることで、より課題となる。暗号資産及び暗号資産交換業者に関する FATF 基準の実施に加え、法域及び民間セクターの双方は、こうしたリスクを監視し、アプローチを共有し、こうしたリスクを軽減するための課題を特定する取り組みを強化すべきである。

## 公共セクター及び民間セクターへの提言

各国は暗号資産及び暗号資産交換業者に関する FATF の要求事項を実施するために迅速に行動することが肝要である。以下の提言は、本報告書の所見に基づき、各法域が早急に取り組むべき行動と、FATF 及び暗号資産コンタクトグループ (VACG) の次のステップを明らかにするものである。

### 公共セクターへの提言

リスク評価、軽減措置、認可・登録

- 暗号資産及び暗号資産交換業者のリスクをまだ評価していない法域は、FATF の 2021 年改訂ガイダンス<sup>1</sup> 及び暗号資産に関するコミュニティ・ワークスペース<sup>2</sup> を含む利用可能なリソースを活用してリスクを特定し、特定された規制及び監督上の課題に対処するための措置を含む、リスク軽減措置を講じるべきである。
- 暗号資産や暗号資産交換業者を許可している法域も、暗号資産交換業者を禁止している法域も、暗号資産交換業者へのモニタリング・監督と、違法な暗号資産交換業者への制裁を含むコンプライアンス違反に対する執行を、開始又は継続すべきである。
- 暗号資産に関連するテロ資金供与及び拡散金融の脅威の増大に鑑み、各法域は、勧告 15 の完全な実施を確保し、その他のリスクに応じた措置（例えば、サイバーセキュリティの強化）を採用することを含め、これらのリスクを軽減するための早急な措置をとるべきである。
- 各法域は、DeFi アレンジメントの不正金融リスクを評価し、DeFi アレンジメントが自国の AML/CFT の枠組みにどのように適合するかを検討し、DeFi アレンジメントのリスクを軽減するために、自法域の経験、事例及び残された課題を FATF のグローバル・ネットワークと共有すべきである。
- 各法域は、P2P 取引を含むアンホステッド・ウォレットに関連するリスクを評価・モニタリングし、データ収集やリスク評価の方法論・知見、リスク軽減の実践を含む経験を共有することが奨励される。

トラベルルールの実施

- トラベルルールを実施するための法律／規制をまだ導入していない法域は、早急に導入すべきである。

- トラベルルールを導入している法域は、違反に対する効果的な監督や執行などを通じて、トラベルルールを速やかに運用すべきである。
- 勧告 16 や勧告 13 に沿った取引相手のデューディリジェンスを促進するため、各法域は、その法域で登録又は認可されている暗号資産交換業者に関する情報を保持し、公表することが強く奨励される。
- 法域は、全ての FATF の要求事項を満たすトラベルルール遵守ツールの採用を促進するために、暗号資産関連サービスセクターとのエンゲージメントを検討することができるだろう。これには、不足点になりうる事項を特定し、完全な遵守の重要性を印象づけるために、ツール提供者と関与することも含まれる。

### 民間セクターへの提言

- 暗号資産交換業者及びトラベルルール遵守ツールの提供者は以下を行うべきである。
  - － トラベルルール遵守ツールが FATF の要件に完全に準拠していることを確認するため、自社のトラベルルール遵守ツールを見直し、不足点があれば速やかに対処すること。
  - － ツール間の相互運用性を可能にする技術的進歩を通じて、又は、相互運用可能な一連のツールを通じて取引が行われるような関係を構築することによって、トラベルルール遵守ツールの相互運用性を世界的に向上させること。
- 暗号資産に関連するテロ資金供与及び拡散金融の脅威が増大していることを踏まえ、民間セクター、特に暗号資産交換業者は、勧告 15 に沿った適切なリスクの特定及び軽減措置を確実に実施すべきであり、また、その他のリスクに応じた措置（サイバーセキュリティ対策など）を採用すべきである。
- 民間セクターは、DeFi 及び P2P 取引を含むアンホステッド・ウォレットに関連するものを含め、暗号資産エコシステム全体のリスクを引き続きモニタリング・評価し、これらのリスクを軽減するための措置を講じるべきである。また、共通のリスク理解を確保するために、必要に応じて規制当局と協議すべきである。

### 脚注

1. FATF (2021 年) 「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」  
<https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021>
2. 暗号資産に関するコミュニティ・ワークスペースは、FATF グローバル・ネットワークの政府関係者のみが利用できる。アクセスを要請する場合、当局は FATF への自国代表団の主務庁または当局、または FSRB 事務局に連絡いただきたい。

### 次のステップ

FATF においても、この分野の活動を継続していく。2023 年 2 月、FATF は勧告 15 の実施を改善するため、2024 年 6 月までのロードマップを採択した。FATF とその傘下の暗号資産コンタク

トグループ（VACG）は、勧告 15 への準拠を促すため、引き続きアウトリーチを実施し、キャパシティの乏しい法域に支援を提供していく。2024 年前半に、FATF は、FATF 加盟国及び暗号資産関連サービスの活動が著しく重要なその他の法域が、勧告 15 の実施に向けたステップ（リスク評価の実施、暗号資産交換業者を規制する法律の制定、監督上の検査の実施等）を示す表を公表する予定である。加えて、FATF 及び VACG は、DeFi 及び P2P を含むアンホステッド・ウォレットに関する知見、経験及び課題を引き続き共有し、FATF の更なる作業が必要となり得る進展がないか、この分野における市場動向を監視していく。

（以 上）