

2024 年「暗号資産：FATF 基準の実施状況についての報告書」要旨（仮訳）

（原題「Virtual Assets: Targeted Update on Implementation of the FATF Standards」）

2019 年、金融活動作業部会 (FATF) は、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策 (AML/CFT) に関する国際基準の適用対象を、暗号資産 (VA) 及び暗号資産サービスプロバイダー (VASP) へ拡大した。勧告 15 (R. 15) の実施を強化するため、FATF は 2023 年 2 月にロードマップを採択し、その一環として、FATF 加盟国及び重要な VASP の活動がある法域の一部を含む法域における R. 15 の実施状況一覧を本年 3 月に公表した。FATF と VACG は、R. 15 の世界的な遵守を支援するためのアウトリーチと支援の提供を継続し、2025 年に当該一覧表を更新する予定である。

本報告書は、第 5 回目のターゲット報告書として、トラベル・ルールを含む VA 及び VASP に関する FATF 基準の実施状況と、この分野におけるエマージングリスク及び市場の動向に関する最新情報を提供するものである。2023 年の調査結果と比較すると、重要な VASP の活動があるいくつかの法域を含め、AML/CFT 規制の導入が進展しているか、またはその過程にある。しかし、関連する FATF 基準の実施が世界的に見れば引き続き不十分であることは、VA 及び VASP が依然として悪用されやすく、基準の相対的な実施が他の金融セクターに比べて遅れていることを意味する。このような背景から、本報告書では、官民両セクターに向けた主な改善点と提言を示す。

主な調査結果

- 一部の法域では規制の導入が進んでいるが、世界的な導入は依然として相対的に不十分である。2024 年の調査結果では、R. 15 の実施に関する多くの要素について、法域間でわずかな改善しか見られていない。しかし、調査結果では、VASP を実際に登録または免許を付与する法域の数など、2023 年以降に進展が見られる特定の分野も特定されている。
- 2019 年に VA 及び VASPs に関する基準が採択されて以来、2024 年 4 月時点で、130 の FATF 相互審査及びフォローアップ報告書が作成され、FATF ウェブサイトで公表されている (2023 年 4 月以降、R. 15 を評価した 32 の MER 及び FUR が追加で公表された)。4 分の 3 の法域 (75%、130 法域中 97 法域) は、R. 15 を部分的にしか遵守していないか、または遵守していない。この割合は、2023 年 4 月の割合 (75%、98 法域中 73 法域) と同一である。¹
- 法域は、R. 15 の基礎的要件の実施に引き続き苦慮している。R. 15 の実施に関する 2024 年の調査の回答者 147 法域 (2023 年は 151 法域) のうち、29% (147 法域中 42 法域) が暗号資産のリスク評価を全く実施しておらず、相互評価とフォローアップ報告の結果、75% (130 法域中 97 法域) の法域が適切なリスク評価を実施していないことが示された。
- 調査へ回答した法域の 4 分の 1 以上 (27%、147 法域中 39 法域) は、VASP 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定していない。規制手法を決定した法域のうち、60% (147 法域中 88 法域) は VA 及び VASPs を許可し、14% (147 の法域のうち 20 の法域) は VASPs を部分的または明示的に禁止することを選択したと報告している。なお、2023 年のターゲット報告書の調査結果と同様に、相互審査とフォローアップ報告書は、VASP の効果的な禁止規制は困難であることを示している。部分的または明示的な禁止規制を施行した法域のうち、二つの法域のみが、FATF 要件を概ね遵守していると評

¹2023 年の報告書は、改訂 R. 15 に対する法域の遵守状況の評価する 98 の MER 及び FUR (2023 年 4 月時点で、FATF のウェブサイト上で公表されたもの) の結果を元に算出している。

価され、残る半数超は部分的または不遵守と評価された。VASP を禁止する政策判断がどの程度、綿密なリスク評価に基づきなされたかは依然として不明であり、禁止措置を講じた法域の 20%はリスク評価を実施していなかったと報告されている。

- 法域は、トラベル・ルールの実施に関して十分な進展を見せていない。VASPs を明示的に禁止している法域 (VASPs を部分的に禁止している法域を含む) を除くと、調査へ回答した法域のほぼ 3 分の 1 (30%、94 法域中 29 法域) は、トラベル・ルールを実施する法律を可決していない。VA/VASPs を高リスクと評価し、明示的な²禁止アプローチをとっていない法域の 3 分の 1 (33%:33 法域中 11 法域) は、トラベル・ルールを実施する法律をまだ可決していない。トラベル・ルールを実施する法律を可決した法域であっても、監督及び行政対応の実施数は依然として低く、トラベル・ルールの遵守に焦点を当て、VASP に対して検査指摘を発出したり、行政処分またはその他の監督上の措置を講じたりした法域は 3 分の 1 未満 (26%、65 法域のうち 17 法域) である。
- VA は、大量破壊兵器の拡散を支援するためだけでなく、詐欺犯、テロリスト集団、その他の違法な行為者によっても引き続き利用されている。北朝鮮は、被害者から暗号資産を盗み、又はゆすり続けており、不正な収益を洗浄するためにますます高度な方法を用いるようになってきている。VA はテロリスト集団、特にアジアの ISIL やシリアのグループによってますます利用されるようになってきており、また、暗号資産を利用しているテロリスト集団は、ステーブルコインを利用したり、匿名性を高める暗号通貨での隠匿を試みることが多い。
- VACG との対話に際し、民間セクターの関係者は、ML、TF 及び PF 目的でのステーブルコインの利用の増加や、分散型金融 (DeFi) アレンジメントの継続的なハッキングなどを含む、市場の進展について報告した。また、スマートコントラクトを活用したリスク低減措置に一定の進展が見られた。いくつかの法域では、ステーブルコイン・サービスプロバイダーに対するトラベル・ルール要件を含む AML/CFT/CPF 規制の導入、DeFi アレンジメントに対する規制・執行措置の実施、ピアツーピア (P2P) 取引を含む DeFi 及びアンホステッド・ウォレットのリスク評価の実施など、規制、監督、執行における進展が報告された。

公共セクター及び民間セクターへの提言

これら報告の文脈において、法域は遍く、この中でも特に、重要な VASP の活動がある法域は、VA 及び VASPs に関する FATF の要件を完全に実施するために迅速に行動することが極めて肝要である。次に掲げる提言は、本報告書の調査結果に基づいてすべての法域が緊急に講じるべき措置、及び FATF と 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

VASPs に対するリスク評価及び政策アプローチ

1. 各法域は、もし実施未了であるならば、VA 及び VASPs に関連する ML 及び TF リスクを特定及び評価し、特定された規制・監督上の課題への対策を含むリスク軽減策を講じるべきである。
2. 各法域は、VA と VASP の使用を許可する、あるいは、VA と VASP の使用を部分的または明示的に禁止するといった、VASPs に対する法域のアプローチを定め、実施すべきである。いずれのアプローチを採用した場合も、広範な VASP を母数と

² ここで使用される「明示的」という用語は、目的に関係なく VA と VASP の使用を全面的に禁止する包括的禁止アプローチを指す。

してモニタリングまたは監督し、義務を遵守しない VASP への処分を含め、違反に対する取り締まりを執行すべきである。

VASP への登録・免許制及び監督

3. 各法域は、R. 15 完全履行の確保を含む、VA 及び VASPs に関連する ML、TF 及び PF リスクの軽減措置を直ちに講じるべきである。当該法域が、暗号資産の禁止アプローチをとっていない場合は、VASPs への登録・免許制導入、VASPs への監督上の検査実施、及び VASPs に対して必要に応じて執行措置または監督処分を講じることが含まれるべきである。³
4. VASPs への登録・免許制の枠組みを策定する際、法域はオフショア VASP(すなわち、法域内に法人化されていない、または物理的に拠点を置いていない VASP)に伴うリスクを考慮し、適切なリスク軽減措置を登録・免許制度に組み込むことが奨励される。

トラベル・ルールの施行・監督

5. トラベル・ルール実施の法制/規制をいまだ導入していない法域は、早急に導入すべきである。
6. トラベル・ルールを導入した法域は、違反行為に対する実効的な監督や行政執行を含め、迅速に運用すべきである。
7. 各法域は、勧告 13 及び勧告 16 に沿った取引相手デュー・ディリジェンスを促進するために、AML/CFT の目的で容易に利用できる方法で、その法域で登録または免許を受けた VASP に関する情報を整備、公表することが強く奨励される。
8. 各法域は、VASP セクターと連携して広範に用いられるトラベル・ルール・コンプライアンス・ツールを特定し、これらのツールがすべての FATF 要件を満たしていることを確認することを含め、これらツールに関する詳細な知見を深めるべきである。

ステーブルコイン、DeFi、P2P 取引を含むアンホステッド・ウォレット、NFT などのエマージングリスクや、増大するリスクへの対処

9. ステーブルコインの採用や犯罪者による使用の増加、及びステーブルコインが他の暗号資産同様に P2P で移転できる機能性を踏まえ、各法域は、市場の動向をモニタリングし、金融犯罪リスクを評価し、適切なリスク軽減措置を講じるべきである。
10. 各法域は、DeFi の仕組みに関連する不正資金リスクを評価・モニタリングし、VASP の定義に該当する可能性のある主体を特定し、責任主体を捕捉するための規制の枠組みを策定し、適切な監督・執行措置を講じ、事例や残課題は VACG メンバーと共有すべきである。
11. 各法域は、市場の発展状況をモニタリングするとともに、P2P 取引を含むアンホステッド・ウォレット及び NFT に関連する ML/TF/PF リスクを評価し、データ収集及びリスク軽減策を含め、その経験を共有すべきである。

民間セクターへの提言

³ FATF (2021) [Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html)(<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>), paras. 31-43.

12. 暗号資産交換業者及びトラベル・ルール・ツールの提供者は以下の事項を行うべきである：
- ▶ トラベル・ルール・ツールを検証し、プロバイダーは、ツールが FATF の要件を完全に遵守できるようにする。
 - ▶ VASP によるトラベル・ルールの効果的な実施を促進し、疑わしい取引や FATF 要件に準拠しない取引を検出・防止するための VASP の制裁スクリーニング及び取引モニタリングを支援するために、トラベル・ルール・ツール間の互換性を向上させる（ツール間の互換性強化を可能にする技術的進歩、互いに互換性のあるツールの連結を可能にする仕組みの開発など）
13. ML、TF 及び PF に関連する持続的かつ重大な脅威に照らして、民間セクター、特に VASPs は、R. 15 に沿った適切なリスク特定及び軽減措置が実施されていることを確保すべきであり、必要に応じてさらなるリスクベースの措置を採用すべきである⁴。これには、ステーブルコイン、DeFi、NFT、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リスクの考察と低減策、並びに共通のリスク理解を深めるため、公共セクターの関係者との連携が含まれるべきである。

次のステップ

2023 年 2 月、FATF は R. 15 の実施を強化するため、2024 年 6 月までのロードマップを採択した。ロードマップの一部として、FATF は、FATF メンバー法域及び重要な VASP の活動がある法域における R. 15 の実施状況（例えば、リスク評価の実施、VASP を規制するための法律の制定、監督上の検査の実施等）を示す表を公表した⁵。本表の目的は、FATF ネットワークが、資金洗浄・テロ資金供与対策の目的のために VASP を規制・監督する上でこれらの法域を最善の形で支援できるようにすること、及び重要な VASP の活動がある法域が R. 15 を適時に完全に実施することを奨励することにある。FATF 及び VACG は、FSRB 事務局及びグローバル・スタンダードを設定し、あるいは支援と研修を提供する関連国際機関と協力して、R. 15 の遵守を奨励し支援するために、特にキャパシティが低く、かつ、重要な VASP の活動がある法域に対して、アウトリーチを実施し、支援を提供し続ける。加えて、FATF 及び VACG 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、R. 15 の実施に関する知見、経験及び課題を引き続き共有し、FATF のさらなる作業が必要となる可能性のある顕著な進展について、この分野の市場動向を監視する。2024 年 2 月の FATF 本会合で決定されたとおり、FATF メンバー及び重要な VASP の活動がある法域による R. 15 の実施状況は、2025 年に更新・公表される予定である。

⁴ FATF (2021) [Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html)(<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>) , paras. 31-43.

⁵ [金融活動作業部会（FATF）による「FATF メンバー法域及び重要な暗号資産サービス・プロバイダー（VASP）の活動がある法域における勧告 15 の実施状況一覧表」の公表について](https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20240402/20240402.html) (<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20240402/20240402.html>)