

2 回目の 12 カ月レビュー（2nd 12-month review）報告書要旨（仮訳）

金融活動作業部会（FATF）は、マネロン・テロ資金供与（ML/TF）及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。2019年6月、FATFは、暗号資産（virtual assets）及び暗号資産交換業者（VASPs）に関するマネロン・テロ資金供与対策（AML/CFT）上の要件を明確に設定するため、勧告15（R.15）を改訂し新たに解釈ノート（INR.15）を加えることによって、国際的な（FATF）基準の改訂を最終化した。またFATFは、暗号資産セクターのタイポロジー（犯罪類型）、リスク、市場構造の変化に関するモニタリングに加え、各法域及び民間セクターによる改訂後のFATF基準（現基準）の実施状況を評価するため、「12カ月レビュー（12-month review）」を実施することで合意した。FATFは、2020年7月にレビューの結果を公表し、2回目の12カ月レビューを2021年6月までに実施することにコミットしていた。

本報告書は、2回目の12カ月レビューの結果を整理したものである。本報告書は、現基準の実施に関して、多くの法域とVASPセクターが引き続き進捗を見せているが、実施状況は依然十分と言うにはほど遠く、FSRB¹の法域においては、特に課題が多く残っているとしている。2021年4月時点では、128の法域（38のFATF加盟国と90のFSRB加盟国）が現基準の実施において進捗があるとしている。58の法域（28のFATF加盟国と30のFSRB加盟国）が、現基準を実施するのに必要な立法措置を講じたと報告した。これらのうち、6の法域は暗号資産交換業者の業務を禁止しているが、52の法域は暗号資産交換業者の業務を認める規制体系を導入している。残りの70の法域（10のFATF加盟国と60のFSRB加盟国）では、依然、現基準を各国の法制上実施していない。

初回の12カ月レビュー以降、公的セクターでは現基準の実施について、明確な進捗が認められる。直接的な比較は難しいが、多くの法域が2回目の12カ月レビューに新たに参加しており、33の法域（25のFATF加盟国と8のFSRB加盟国）が、初回の12カ月レビューにおいては、暗号資産交換業者に対するAML/CFT規制体制を導入したと報告していたが、今回のレビューでは、この数字が58の法域となっている。

これは進歩ではあるものの、暗号資産と暗号資産交換業者に係るグローバルなAML/CFT体制を実現する観点からは、現基準の実施はまだ十分なものではない。特定の法域における規制またはその執行の不在は、法域間の規制裁定を許し、ML/TFリスクが高まる。同様に、一定の進捗は見られるものの、トラベルルールのグローバルな実施や技術的ソリューション²の開発に関しては、なお十分な進展が見られていない。各法域におけるトラベルルールの未実施は、民間セクター、特に暗号資産交換業者が、トラベルルール遵守に必要な技術的ソリューションやコンプライアンス遵守のためのインフラへの投資における阻害要因として働く。

¹ FATF 型地域体（FATF Style Regional Bodies）。アジア太平洋、カリブ海、ユーラシア、南東アフリカ、中央アフリカ、南米、西アフリカ、中東・北アフリカ、欧州地域にそれぞれ設置されている。

² 「トラベルルール」はAML/CFT施策の要となるものであり、これにより暗号資産交換業者は、暗号資産の移転における送付依頼人（originators）と受取人（beneficiaries）に関する情報を取得・保存・交換することを義務付けられる。

本報告書では、FATF が基準を改訂して以降、暗号資産セクターが強固で急速な成長を遂げたとしている。FATF では、2019 年の基準改訂がこのセクターにおけるイノベーションを阻害したという証拠はないとみている。これは、国際的に規制面での確実性が増し AML/CFT コントロールが強化されることは、むしろビジネスの発展や暗号資産の一般的な受容に対する促進要因となりうることを示している。FATF は、暗号資産に係る ML/TF の傾向が、初回の 12 カ月レビュー報告書において報告されたものから、ほぼ継続していると見ている。特に、ランサムウェアに係る身代金の回収、詐欺の実行やその収益の洗浄に暗号資産を使用するケースが大幅に増加しており、ランサムウェア攻撃のペース、巧妙さ、コストは 2021 年にも増加する可能性が高い。本報告書は、改訂基準の実施がグローバルに不均衡なものとなっている結果として、2 つの継続的なトレンド、即ち、①基準遵守が不十分な法域や基準を不遵守の法域が多く存在し、それが規制裁定を発生させ、基準遵守が不十分な暗号資産交換業者や基準不遵守の暗号資産交換業者という関連する問題につながっていること、②匿名性を高めるツールと手法、を指摘している。

本報告書は、ブロックチェーン分析会社 7 社からのデータを利用して、暗号資産のピアツーピア (P2P) 取引³に関して、初の定量的な市場データを示している。これらのデータは、暗号資産取引の非常に大きな部分が P2P ベースで行われる、ということを示している。違法取引の比率も、少なくとも直接取引に関しては、暗号資産交換業者経由取引より、P2P 取引の方が高くなるようである。しかしながら、データには大きなばらつきがあり、これは、P2P セクターの市場規模やそれに関連する ML/TF リスクの水準に関してはコンセンサスがないということを示している。

大量破壊兵器の拡散金融に係る最近の改訂を暗号資産及び暗号資産交換業者に適用するための技術的な修正を除いては、初回の 12 カ月レビューで確認したように、現時点において現基準をさらに修正する必要はない。各法域や民間セクターが一層の明確化を求める領域が多く存在しているものの、それらの質問は、基準それ自体に関するものではなく、基準の適用方法に関するものである。FATF から今後公表される見通しの暗号資産及び暗号資産交換業者に係る改訂ガイダンスが、現基準の実施に関して各法域や民間セクターを支援するだろう。暗号資産及び暗号資産交換業者に係る市場構造または ML/TF リスクプロファイル (P2P 取引に関する点など) が大きく変化する場合には、FATF は、現基準の修正が正当か検討しなければならない。

ゆえに、現基準の実施に関しては、なお課題が残されている。今後、FATF は、各法域による現基準の迅速かつ効果的な実施の促進に関し、優先的に対応しなければならない。全ての法域が、トラベルルールも含めて、可能な限り速やかに現基準を実施する必要がある。よって、このレビューでは、FATF が以下のアクションを取ることを推奨する。

- a. FATF は、各国における暗号資産及び暗号資産交換業者に係る現基準の効果的な実施に焦点を当てなければならない。FATF 加盟国と FSRB 加盟国とは、現基準 (R. 15/INR. 15) の実施を高優先順位事項としなければならない。FATF は、官民双方のため、暗号資産及び暗号資産交換業者に係る改訂ガイダンスを、2021 年 11 月までに公表しなければならない。これは、暗号資産と暗号資産交換業者の定義、いわゆるステーブルコイン、P2P 取引、暗号資産交換業者の免許/登録、トラベルルールと暗号資産交換業者の監督当局者間の国際協力につ

³ P2P 取引とは、暗号資産交換業者あるいはその他の AML/CFT に係る義務を負う事業者を関与させない暗号資産の取引を指す。

き改訂ガイドランスを提供するものであり、基準実施の助けになるものである。FATF 加盟国、特に暗号資産交換業者に係る AML/CFT 規制分野でのリーダーとなる加盟国は、民間セクター及び他の法域と協力し、基準実施を推進しなければならない。FATF コンタクト・グループ (VACG) は、その支援を行うことに注力し、また、ランサムウェア関連での暗号資産利用のリスクを低減する一助となる行動に特に重点を置くべきである。VACG は、改訂 FATF ガイドランス公表後に民間セクターと対話を行い、2022 年 6 月までに、FATF の政策企画部会 (PDG) に対し、基準実施の進捗を報告すべきである。

- b. FATF は、民間セクターによるトラベルルールの実施を、優先事項として加速させるべきである。そのためには、FATF 加盟国は、適切な場合には段階的アプローチの検討も含め、できる限り早期にトラベルルールをそれぞれの国内法制上で実施する必要がある。FATF 加盟国、特に暗号資産交換業者に係る AML/CFT 規制分野でのリーダーとなる加盟国は、この取組みを促進するため、民間セクター及び加盟国相互間で協力しなければならない。FATF 加盟国 は、2022 年 6 月までに、アウトリーチ活動を通じて、実施状況につき議論するものとする。
- c. 暗号資産に係るビジネス・技術環境が急速に変化していることを考慮して、FATF は、FATF 基準の更なる改訂や明確化を必要とするような、暗号資産及び暗号資産交換業者のセクターの重要な変化・動向については、ガイドランスの改訂プロジェクトも通じて、モニタリングしなければならない。現時点で基準を改訂することはないものの、FATF 基準における大量破壊兵器の拡散金融に関する FATF 勧告 1 の改訂を反映させるため、FATF は、INR. 15 の技術的な修正条項を導入しなければならない。

(以 上)