

〈1〉 マネロン対策・テロ資金供与対策・ 拡散金融対策の最近の動向

広島市立大学・広島平和研究所 准教授 福井 康人

1. はじめに

こここのところ緊張感が漂うように昨年後半あたりから経済専門雑誌を始めとして時々報じられるようになったのが、金融庁によるマネー・ロンダリング（資金洗浄とも称されるが、本稿では通称「マネロン」を用いる）対策・テロ資金供与対策である。これには大手金融機関だけでなく、小規模の信用金庫や信用組合などに対しても、特に対策が不十分なままであったため、これまでも資金洗浄に悪用された事例が実際にあり、埼玉信金では18億円のマネロンが行われ、これには北朝鮮架空企業も含まれるとのことである¹。このように最近では大手都市銀行だけでなく体制が不十分とみられる地方銀行を含めて、今後は海外送金の実態を把握した上で対策を講じるとしている。

その背景には、マネロンやテロリストへの資金供与を未然に防ぐ必要があり、各国が協調して対策を講じて、的確に実施することが重要であるとされている。特に一部地域では地政学的リスクの高まりや、開発途上国のみならず先進国でもテロが頻発してお

り、2020年には東京オリンピックを控えた日本でも、特にテロ資金供与対策を始め、ヒト、モノ、カネのテロ3点をセットで封じ込める、こうした取組の強化は喫緊の課題となっている。同時に、輸出管理の関係でも経済協力開発機構（OECD）の金融活動作業部会（FATF）は、北朝鮮が資金洗浄・テロ資金供与対策の体制における重大な欠陥に対処していないこと、およびそれによってもたらされる国際金融システムの健全性への深刻な脅威について、引続き憂慮しているとするとした上で、北朝鮮に対しては資金洗浄・テロ資金供与対策の欠陥に対して直ちにかつ意義ある対策を強く求めている²。

更に、FATFは大量破壊兵器の拡散や拡散金融³に関連した北朝鮮の違法な行為によってもたらされた脅威について深刻に憂慮している。このように、FATFのみならずG7サミット等で、マネロン対策・テロ資金供与対策・拡散金融対策のいずれにおいても現状に懸念が示されており、我が国においても直接関係する金融庁のみならず、犯罪収益移転防止管理官（JAFIC）が設置されている警察庁、税関を有する財務省、FATF関連会議に担当官を派遣してい

¹ 毎日新聞電子版、9月1日版。 <https://mainichi.jp/articles/20180901/k00/00m/020/190000c> (as of September 2, 2018)

² The Financial Action Task Force (FATF), Public Statement, 29 June 2018, p.1

³ 拡散金融については、実務上の要請から作業上の定義として「核兵器、化学兵器及び生物兵器、並びに運搬手段及び関連物資（技術及び不法な目的のために使用される汎用品を含む）を製造、取得、所持、開発、輸出、積替え、仲介、輸送、移譲、貯蔵又は使用するため、その全部又は一部の、資金又は金融サービスを提供する行為であり、国内法違反又は国際的義務が適用できる場所で違反しているもの」と定義されている。詳細については福井康人『軍縮研究』「大量破壊兵器の不拡散措置 -FATF 勧告による「拡散金融対策」を事例として-」第5号、2014年、45 - 57頁参照。

る外務省を始めとする関係官庁は強い危機感を有するよう見える。特に金融庁は、来年に予定されている第4次 FATF 対日審査を目前に、官民双方が連携して、マネロンやテロ資金供与に利用されない金融システムを確立するための体制強化を図ることが重要であるとして、「マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題」を公表している⁴。

この来年に予定されている第4次 FATF 対日審査への対処は重要であり、前回の2008年に実施された第3次対日審査の結果、日本は49の審査項目（勧告40項目、特別勧告9項目）のうちフォローが必要となる「一部履行」が15項目、「不履行」が10項目という極めて厳しい結果が提示された。更に、FATFは2014年にはテロ資金対策の不備に迅速に対処するように促す声明を発表し、このため既に犯罪収益移転防止法を改正するのみならず、金融機関等にもこうした体制強化を特に昨年の秋あたりから求めるなど協力を依頼している。例えば、パブコメを経て2018年2月6日に正式に公表された『マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン』（以下金融庁ガイドラインという。）はその一環であり、上述の『マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題』と並んで、これらの策定された政策文書に従って、今後粛々と体制強化が進められていくものと思われる。

当然のことながら金融機関を中心とする関連する民間セクターは大きな影響を受けることとなり、企業によっては更なるコンプライアンスを求められることになる。このように金融庁を始めとする関係当局が躍起にならざるを得ないのは、仮に2019年の第4次対日審査での評価が低かった場合には、FATFに加盟する他国から、日本は資金洗浄・テロ資金対策が不十分だと判断され、海外の金融機関が取引に躊躇しかねず、日本の企業活動に悪影響が生じかねないからである。即ち、FATFから示される単なる金融機関のコンプライアンスの評価の問題のみならず、実際の日本企業による海外との取引で不利益を被る

可能性が高くなり、銀行業務の監督官庁である金融庁等も真剣に対処せざるを得ない状況にある⁵。

このような次第もあり、本稿においては先ず我が国国内での関係当局も強く懸念せざるを得なかったFATFによる対日審査の概要について触れることにより、先ずどのような論点が問題視されたかについて現状を把握した上で、どのような措置が講じられる必要があるかを明らかにする。またそれを踏まえて、金融庁が国内の金融機関向けに広報を実施している『マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題』や金融庁ガイドライン等の資料を基に、日本では今後どのような施策がとられていく予定なのかを明らかにしていく。さらに、対北朝鮮制裁でも重要な位置を占める拡散金融については、これまでも本年2月に各国の規制当局のみならず民間部門を念頭に置いて、FATF第7勧告（即ち、拡散金融）の目的理解を促進して、実施をすすめることを目的とした『拡散金融対策 FATF ガイダンス』⁶が公表され、各国でも着実な実施が期待されていることから、同ガイダンスの内容を紹介することにより、拡散金融の最新の状況についても紹介する。

2. 第3次対日相互審査の概要と課題

前回のFATF対日審査は2008年10月30日にその報告書が公開されており、FATFのホームページにも公開されているが、日本の読者の便宜を考慮して、金融庁ウェブサイトに掲載されている対日相互審査報告書（仮訳）を紹介したい⁷。同文書では44パラグラフに亘って対日相互審査の結果が記載されている。その別添には具体的なFATF勧告40項目についての遵守の評価が2004年の方法論評価の4段階評価（即ち、履行、概ね履行、一部履行、不履行）で示され、その結果は審査を受ける国に手交されるのみならず、ネット上にも公開されるので、履行成績の良くない国は外資調達のみならず与信等いろいろな面で不利益を被ることになる。

⁴ 金融庁「マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題」の公表について、平成30年8月17日、1頁。

⁵ 金融庁はこうした業務の司令塔として、平成30年2月2日にマネーロンダリング・テロ資金供与対策企画室を設置したが、その主たる目的は2019年に予定されるFATF審査に係る対応策の企画、立案。調整及び金融機関に対する資金洗浄対策の監視業務の企画が主たる所掌事務とされている。

⁶ FATF, FATF Guidance on Counter Proliferation Financing - The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, February 2018, pp.1-77.

⁷ 対日相互審査報告書概要（仮訳）、FATF、平成20年10月30日、1頁-6頁。

前回の第3次 FATF 対日相互審査の結果、日本は適用なしと判断された1項目（即ち、顧客管理の第三者依存）除く49項目の中で一部履行及び不履行として要改善と見なされた項目が25項目という極めて厳しい結果が提示された。特に不履行とされた10項目を見ると、顧客管理、PEP⁸、コルレス銀行業務⁹、DNFBP¹⁰（指定定非金融業者及び職業専門家）における顧客管理）、内部管理・法令順守・監査、高リスク国への特段の注意、海外支店・現地法人、法人・受益権所有権者¹¹、法人取極・受益所有権者、国境における申告及び開示と多岐にわたって FATF 勧告が不履行であるとされた。

また、一部不履行とされた項目についても、新技術及び非対面取引、通常でない取引、DNFBP による疑わしい取引の届出、シェルバンク¹²、DNFBP の規制・監督・監視、条約、条約上の相互援助、双罰性¹³、犯人引渡¹⁴、国連諸文書の批准、テロ資金供与の犯罪化、テロリストの資産の凍結没収¹⁵、国際協力、送金サービスへのマネロン対策義務、非営利団体（NPO）があげられている。この審査は10年前に行われたものであり、その後国内的にも再改正犯罪収益防止法

が2016年には施行されて、新たな資金の定義¹⁶によりテロ資金防止条約の指し示す範囲に合致した国内法規定が施行された他、関係者の間では長年の懸案であった国際組織犯罪防止条約も2017年7月に締結されて同条約に基づき、資産凍結や犯罪人引渡が可能になるなど、既に重要な改善が実現しているのも事実である。

第4次対日相互審査は2019年4月から6月ごろに開始されて、通常であれば先ず書面審査が行われて、更に10月から11月頃には審査団が訪日しての実地検査が実施され、翌年の6月のFATF全体会合において報告書案の議論が尽くされた後に、正式な対日相互審査報告書が公表されることになる。既に実質的な審査まで1年間も準備期間がないこともあり、金融庁等は国内関係者に度重なる注意喚起を行っている。これには先述のように、芳しくない第3次審査結果に加えて、2014年6月にはFATFから迅速な立法措置等を促す異例の声明を受けたこともある。

このため上述の金融庁ガイドラインに先立って、昨年秋からFATFが重視しているリスクベース・ア

⁸ PEPとは、外国における重要な公的地位を有する者をさす。

⁹ コルレス銀行 (Correspondent Bank) とは、外国に送金するにあたり、その通貨の中継地点となる銀行であり、そのコルレスは略称である。多くは国際決済機関にオンライン接続している。

¹⁰ DNFBPとは指定定非金融業者及び職業専門家等であり、例えば不動産業は多額の金銭を取りある買うことがある故に資金洗浄やテロ資金供与に関与する可能性があるなど弁護士等特定の職業関係者を指す。このため、金融機関以外のこうした対象も含めた包括的なマネロン・テロ資金供与対策を実施するのは容易ではない。

¹¹ 資産そのものを売買する場合、資産の所有権が売主から買主へ譲渡され、これが、従来の不動産売買の一般的な形態であり、一方で、「資産をいったん信託銀行などに信託し、それによって取得した、その資産から発生する経済的利益（賃料収入など）を受け取る権利を売買する」という取引形態が昨今増加しており、これを資産の流動化という。更に、その「資産から発生する経済的利益を受け取る権利」のことを信託受益権という。

¹² シェルバンクとは、設立又は許認可を受けた国に物理的実態がなく、効果的な連結ベースの監督に服している金融グループとは関係を有さないものをいう。物理的な存在とは、ある国において、重要な意思や管理機能が所在することをいい、単なる現地の代理人若しくは低いレベルのスタッフは、物理的存在とはいえないとされる。

¹³ 国際的な犯罪捜査共助の際に、協力を要請する国と要請される国双方の国内法において、対象となっている行為が犯罪として規定されていること。双方罰性ともいう。

¹⁴ 犯罪人引渡は、他国からの引き渡し請求に応じて自国領域内に所在する犯罪人を訴追・処罰のために相手国に引き渡すことであり、主要なテロ条約のように規定されている場合（例えば、引き渡すか自国で訴追するか原則：*Aut dedere aut judicare*）、国内法に相互主義で定められている場合、又は外交礼譲による場合などがある。

¹⁵ 凍結 (freeze) とは、安保理、又は該当する安保理決議に従って権限ある当局若しくは裁判所が開始した措置に基づき、当該行動が有効な期間中、指定された個人若しくは団体により所有され、又は管理されている資金その他の資産の移転、転換、処分又は移動を禁止することを意味するとされている。なお、テロ資金供与防止条約は「資産凍結」の定義を設けていないが、例えば、その後作成された国際組織犯罪防止条約第2条(f)は、「凍結」又は「押収」とは、裁判所その他の権限のある当局が出した命令に基づき財産の移転、転換、処分若しくは移動を一時的に禁止すること又は当該命令に基づき財産の一時的な保管若しくは管理を行うことをいう。」と規定しており、FATF 勧告の場合も同条約に基づく定義は概ね該当するものと思われる。

¹⁶ 日本の場合、公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金等の提供等の処罰に関する法律第2条の「資金」の範囲がテロ資金供与防止条約の下でのテロ資金を十分にカバーしていない点が2008年FATF対日審査の際に指摘されていたため、同法にあった「資金」の定義を「これを実行しようとする者に対し、資金又はその実行に資するその他利益」に改正することにより、テロ資金供与防止条約上の「資金」の範囲が日本の国内担保法上の「資金」の定義の範囲に対応させることを目的とした法改正が既に実施されている。

プローチの運用状況にフォーカスした『平成28年度金融レポート』の発表、一連の対日審査を見据えた『金融行政方針』を公表するとともに、上記ガイドラインの下となった『金融検査・監督の考え方と進め方(案)』を矢継ぎ早に公表していることから、本件対応については民間金融機関も取り込んでオールジャパンでいかに上手く対応するかとの真剣な取組が伺われる。

では実際に4次相互審査はどのように行われるかについては、FATF 勧告技術コンプライアンス手法論¹⁷等のFATF 文書で明確化されている。まず、2012年採択の新たな40のFATF 勧告では、40のFATF 勧告についての技術的な遵守状況と11項目の有効性に分けて双方が判断される。その上で、40勧告の技術的遵守状況が、一部遵守(PC)又は不遵守(NC)が8項目以上又は重要勧告とされている第3勧告(資金洗浄の犯罪化)、第5勧告(テロ資金供与の犯罪化)、第10勧告(顧客管理)、第11勧告(記録保存義務)、第20勧告(STRの義務化)の5勧告において一部遵守(PC)又は不遵守(NC)評価が1つ以上あった場合には、強化されたフォローアップ(Enhanced follow-up)の対象とされるなど意外に厳しく審査される制度となっている。

他方で11項目の実効性の評価についても、4段階で高レベルの実効性(HLE)、実質的なレベル(SE)、中庸(ME)、低い実効性(LE)と11項目について評価されることになるが、中庸又は実効性が低いとの評価が7項目以上又は低いとの評価が4項目以上あるとか強化されたフォローアップの対象になるなど、勧告の技術的な遵守状況のみならず、有効性の双方とも意外に厳しく評価されるため、金融機関等の担当者のみならず金融庁も必死にならざるを得ないのが実情である。更に言えば対象となる業種も金融機関のみならず、DNFBPといった指定定非金融業者及び職業専門家、シェルバンク¹⁸等広い対象の業

種も含み、金融機関だけをとり、地方の小さな信用金庫から、農協、郵便局等日本全国津々浦々までFATF 勧告を徹底するのは容易ではないことは明らかである。来年には書面審査、FATF 訪日団による実地検査が行われるまで、残された準備期間は限られていると言っても過言ではない。

3. 金融庁資金洗浄・テロ資金供与対策ガイドラインからみて

(1) 資金洗浄・テロ資金供与対策の発展の歴史

金融庁が本年2月に刊行した先述の金融庁ガイドラインによれば、日本のマネロン対策及びテロ資金供与対策で重要な役割を果たすのは、犯罪による収益の移転防止に関する法律(犯収法)、外国為替及び外国貿易法(外為法)において、取引時確認等の基本的な事項が規定されている。更に、先に見たように金融機関以外の業種も対象にした包括的な取組が必要とされる。このため、銀行法、保険業法、金融商品取引法等の幅広い業種にわたって対策を講じる必要があり、これらの法律に従って免許や登録を受けて業務を行う金融機関等は犯収法上の「特定事業者」に該当するのみならず、外為法上の「銀行等」「金融機関等」として同法の規定に服するものであるとされている。例えば、犯収法のもとでは特定事業者の主要な義務として、取引時確認(第4条)、確認記録・取引記録の作成・保存(6条・7条)、疑わしい取引の届出¹⁹(第8条)が課される。更に間接的な義務として顧客に対しては、自らの義務の履行のために、顧客に取引時確認事項の申告を求めることになる。逆に顧客は取引時確認に係る事項を偽るはならず、本人特定事項を偽った場合は罰則が科されることとなる。

このようなマネロン対策の変遷を簡単に振り返ると、国際的には先ず1989年アルシュ・サミットにお

¹⁷ FATF, FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, 2013, pp.1-166. なお、一連の金融庁の取組を含めてFSRM、FATF第4次対日志相互審査に向けた金融庁のAML/CFTガイドラインに基づく体制整備・高度化、1頁-6頁等金融コンサル会社がわかり易い資料を公表している。

¹⁸ シェルバンクとは、設立又は許認可を受けた国に物理的実態がなく、効果的な連結ベースの監督に服している金融グループとは関係性を有さないものをいう。物理的な存在とは、ある国において、重要な意思や管理機能が所在することをいい、単なる現地の代理人若しくは低いレベルのスタッフは、物理的存在とはいえない。

¹⁹ STR(Suspicious Transaction Report)のことであり、疑わしい取引の届出は、特定事業者(犯罪収益移転防止法の対象となる事業者をいう)の一般的な知識・経験を前提としつつ、顧客の属性、取引時の状況その他特定事業者が保有している具体的な情報を総合的に勘案して、犯罪収益等に関する疑いがあると判断する取引の情報の届出を行うことにより、特定事業者を利用して犯罪収益等が受け渡しされることを防止するものである。

いて FATF の設置が決定され、翌 1990 年には 40 の勧告が採択された。その後前提犯罪を薬物犯罪のみならず、一部の重大犯罪への拡大することを義務付けるなどし、2001 年にはテロ資金供与対策強化のため 8 つの特別勧告を採択するとともに、2003 年には 40 勧告の再整理をして非金融業者・職業専門家へも拡大を行った他、キャッシュクーリエ対策を加えて現在の 40 の FATF 勧告及び 9 つの特別勧告の原型が整い、更に 2012 年には両者を統合して改正 40 勧告となり、今日に至っている。

他方で、日本国内の動きを見ると、1992 年には麻薬特例法が施行されたことにより、薬物犯罪に関するマネー・ロンダリングの犯罪化、疑わしき取引の届出制度の創設が行われた。

また 2002 年には組織的犯罪処罰法が施行され、前提犯罪を重大犯罪に拡大し、更に 2 年後の 2004 年にはテロ資金供与処罰法・改正組織的犯罪処罰法が施行され、前提犯罪にテロ資金供与・収集罪が追加されることとなった。その後 2007 年には犯罪収益移転防止法が成立して FIU²⁰ も金融庁から国家公安委員会・警視庁に移管されて現在のマネロン対策・テロ資金供与対策が一応整ったと言える状態になったが、上述の FATF 等の統合を踏まえて法改正が繰り返されて今日に至っている。その関係で FATF とは直接関係ないものの、資産凍結等の規定を有する国際組織犯罪防止条約を締結するのは長年の悲願であったが、その担保法である組織的な犯罪の処罰法及び犯罪収益の規則等に関する法律の一部改正法が成立し、直ちに同条約を締結したことは大きな成果であったと言える。

以上見たように、FATF といった国際的な動きとそれに合わせた我が国の国内法改正等を経て、資金洗浄・テロ資金対策のみならず、後述するように大量破壊兵器の不拡散措置としての拡散金融を含めて順次強化されて来た。来年予定されている FATF 第 4 次対日相互審査対応のための包括的なガイドラインとして作成された金融庁ガイドラインの目次から見ると、主な内容は管理態勢、業界団体や中央機関等の役割、リスクベース・アプローチの具体的手法

(リスクの特定・評価・低減措置等)、管理体制とその有効性の検証・見直し(方針、手続、計画等の策定・実施・検証・見直し、PDCA)、経営陣の関与や理解・経営管理(3種類の防衛線、グループベースの管理態勢、必要な職員の確保及び育成、金融庁による監視、官民連携の必要性等を主要な内容としていることがわかる。もっとも金融庁ガイドラインは金融機関等を対象に作成されたものであり、FATF のみならずバーゼル銀行監督委員会(BCBS)等関係国際機関の文書も加味して作成されている。これは選定された金融機関でのインタビューを含む実地検査も想定したものであり、念には念を入れた金融庁の問題意識が伺えるものであるが、以下同ガイドラインの主要点について解説していく。

(2) 金融庁ガイドラインの主要点

このガイドラインを一読するとまず、リスクベース・アプローチ、管理態勢とその有効性の検証・見直し及び金融によるモニタリング等の3つの主要事項に分類されてこのガイドラインが作成されていることがわかる。まず、リスクベース・アプローチについてであるが、ここでいうリスクベース・アプローチとは、「金融機関等が、自らのマネロン・テロ資金供与リスクを特定・評価し、これを実効的に低減するため、当該リスクに見合った対策を講ずることをいう」とされる。リスクベース・アプローチの概念自体は他の分野でも比較的頻繁に使用される手法であるが、このようなかたちで定義された上で平成 28 年 10 月に施行された改正犯収法においてもこうした概念が反映されている。

例えば、犯収法第 8 条 2 項は、「特定事業者による疑わしい取引の届出の要否の判断は、当該取引に係る取引時確認の結果、当該取引の様態、その他の事情のほか、犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案して行わなければならない。」とされている。また、同条は「犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案して犯罪による収益の移転の危険度が高いと認められる取引については、疑わしい取引の届出の要否の判断に際して統括管理者による確認等の厳格な手続きを行わなければならない」として、更に法第 11 条第

²⁰ 金融情報機関 (Financial Intelligence Unit, FIU) とは金融機関等からの届出情報を一元的に集約し、整理・分析して捜査機関等に提供する機関であり、その設置は 1998 年 3 月にバーミンガム・サミットで合意された。日本では当初 FIU は金融庁に設置されていたが、2007 年 4 月 1 日の犯罪収益移転防止法の施行と同時に警察庁刑事局組織犯罪対策部に犯罪収益移転防止管理官 (JAFIC) が設置され、大量破壊兵器不拡散のための拡散金融対策も含め情報を一元化して資金洗浄等の情報収集を行っている。

4号は「特定事業者は、犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案し、以下の措置を講ずるように努めなければならない」として、具体的な措置についても明示している。

即ち、①自らが行う取引について調査・分析した上で、その結果を記載した書面等を作成し、必要に応じて見直し、必要な変更を行うこと、②特定事業者作成書面等の内容を勘案し、必要な情報を収集・分析すること、並びに保存している確認記録及び取引記録等を継続的に精査すること、③高リスク取引²¹を行う際には、統括管理者が承認を行い、また、情報の収集・分析を行った結果を記載した書面等を作成し、確認記録又は取引記録等と共に保存すること必要な能力を有する従業員を採用するために必要な措置を講ずること、④必要な監査を実施することを法令上も明示しており、金融機関等の注意を促すのみならず、実効的に実施されるように工夫がなされている。

また、リスクベース・アプローチに際してはマネロン・テロ資金供与リスクにどのように対処するのか、リスクの特定・評価・低減等の段階に応じて順を追って検討することが重要とされる。先ず、リスクの特定が最初に講じられることとなるが、リスクの特定は、自らが提供している商品・サービスや、取引形態、取引に係る国・地域、顧客の属性等のリスクを包括的かつ具体的に検証し、直面するマネロン・テロ資金供与リスクを特定するものである。金融庁ガイドラインはこうした特定作業が社内の主管部門に一任するのではなく、経営陣の主体的かつ積極的な関与の下、関係するすべての部門が連携・協働して、対応を進めることを推奨している。

更にリスクの評価は、特定されたマネロン・テロ

資金供与リスクの自らへの影響度を評価し、低減措置等の具体的な対応を基礎としてリスクベース・アプローチの基礎となる。また、自らの事業環境・経営戦略の特徴を反映すべきものとされており、この点についても経営陣の関与の下で、全社的に実施される必要があることを金融庁ガイドラインは強調している。更に、その上でリスクの低減措置は実効性を評価する上で重要な指標となる。リスクベース・アプローチにおいては、リスクの特定及び評価がなされた結果を前提として実際の顧客の属性・取引の内容等を調査した上で（いわゆる顧客管理（CDD）²²、その調査結果をリスク評価の結果と照らして、講ずべき措置を判断した上で実施することとなる。更に、個々の顧客に着目した手法の他にも、取引状況の分析・異常取引の検知等の手法も組み合わせつつ実施していくことが重要とされる。

ではこの顧客管理についてはリスク低減措置として重要な役割を果たす。具体的には、金融取引の際には、当該顧客がどのような人物であるか（又は法人であるか）、法人の場合は実質的支配者の特定、取引目的や資金の流れがどうなっているか顧客関連情報を的確に把握して、講ずべきリスク低減措置を的確に実施する必要がある。また、顧客管理は取引の段階（例えば、取引開始時、継続期間中、終了時）において個々の顧客のリスクに応じて動的対応が求められるのみならず、取引相手に応じても外国PEPsや特定国²³等マネロン・テロ資金供与リスクが高い場合にはより厳格な顧客管理（Enhanced Due Diligence）²⁴を行う一方で、リスクが低い場合は簡素な顧客管理（Simplified Due Diligence）を適用することが推奨されている。即ち、リスク管理を確実に行いつつ、他方で同時に円滑な取引が可能ないように配

²¹ 犯収法第4条第2項前段に規定する厳格な顧客管理を行う必要性が特に高いと認められる取引若しくは同法施行規則第5条に規定する顧客管理を行う上で特別の注意を要する取引又はこれら以外の取引で犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案して犯罪による収益の移転の危険性の程度が高いと認められる取引。

²² リスク低減措置のうち、特に個々の顧客に着目し、自らが特定・評価したリスクを前提として、個々の顧客の情報や当該顧客が行う取引の内容等を調査し、調査の結果をリスク評価の結果と照らして、講ずべき一連の流れを「顧客管理（Customer Due Diligence）」として、積極的な実施が奨励されている。

²³ 外国PEPs（Politically Exposed Persons）とは、犯収法施行令第12条第3項各号及び同法施行規則第15条各号に掲げる外国の元首、外国政府等において重要な地位を占める者等をいい、ここでいう特定国については）犯収法施行令第12条第2項各号に掲げる国又は地域をいうと法令上定められている。

²⁴ 厳格な顧客管理の例として、金融庁ガイドラインは①資産・収入の状況、取引の目的、職業・地位、資金源等について、リスクに応じ追加的な情報を入手すること、②当該顧客との取引の実施等につき、上級管理職の承認を得ること、③リスクに応じて、当該顧客が行う取引に係る敷居値の厳格化等の取引モニタリングの強化や、定期的な顧客情報の調査頻度の増加等を図ること、④当該顧客と属性等が類似する他の顧客につき、リスク評価の厳格化等が必要でないか検討することを具体例として挙げている。

慮すべきこととされている。

このように FATF 等での決定に基づき、金融庁が我が国国内の金融機関に強く推奨をしている措置には、大量の金融取引が瞬時に実施される今日において、実施が困難に思われる方も少なくないと思われる。そこで実務面での実現可能性を考慮して、同時に推奨されているのが、取引モニタリング・フィルタリングと IT システムの活用である。まず、金融機関が保存する取引記録等は自らの顧客管理の状況や結果等を示すものである他、当局から提出を求められるデータの提出や、法的義務である疑わしい取引の届出の要否の判断にも不可欠である。そのような日々の取引記録のように膨大なデータから、取引そのものに着目し、金融機関における取引状況の分析、異常取引や制裁対象取引を自動的に検知可能なようにフィルタリング設定して活用することは、疑わしい取引が生じた際には迅速な対応を可能にするものである。

その際に IT システムの活用は不可欠で、様々な顧客との取引について、商品サービス、取引形態、国及び地域、顧客属性等の様々な情報の集約管理が可能である。より具体的に金融庁ガイドラインは、「IT システムの的確な運用により、異常な取引の自動的な検知や、顧客・取引の傾向分析、顧客のリスク格付等が可能となるほか、検知の前提となるシナリオの設定・追加や、敷居値の柔軟な変更等、金融機関等のマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の強化が容易となる。」と位置付けている。もっともこうしたデータ管理も重要であり、データを正確に把握・蓄積し、分析可能な形で整理するのみならず、間違ってもデータ漏えいが発生しない秘密保全システムの構築等のデータの適切な管理が求められている。

また、データ管理で注意を要するのが海外送金に関連するコルレス先の管理である。まず、海外であるため信頼できる方法で確認が困難なこともある。海外送金等の業務は、取引相手に対して自らの監視が及びにくい等、国内に影響範囲がとどまる業務と

は異なるリスクに直面している。このため、外国当局の動向や国際的な議論にも配慮した上で、リスクの特定・評価・低減を的確に行う必要がある。もっとも、マネロン・テロ資金供与対策においては、取引時確認や疑わしい取引の検知・届出等の様々な局面で、AI（人工知能）、ブロックチェーン、RPA²⁵等の新技術が導入されて実効性向上に活用されており、今後更にその活用が期待できる分野である。

(3) 管理体制の有効性の検証・見直し

以上に述べたマネロン・テロ資金供与対策を実施していく上で重要なことは、経営陣の関与の下で自社の方針・手続・計画等を策定し、全社的に徹底した上で、有効なマネロン・テロ資金供与リスク管理体制の構築が必要とされる。更に、経営陣の中でも役員の中からマネロン・テロ資金供与について責任・権限を有する者を任命した上で、経営陣にも十分に理解を得た上で、強固なガバナンス体制の構築が必要とする。更に当該金融機関がグループを形成する場合はグループ内においても同様であると金融庁ガイドラインは強調している。

こうしたガバナンスの徹底には経営論等よく論じられるのが、PDCA 手法²⁶である。マネロン・テロ資金対策についても、こうした PDCA 手法等の方法により、こうした方針・手続・計画等が策定・実施・検証・見直し等によって問題があれば直ちに改善を行って行く必要がある。またこのような専門的な知見を要する管理体制の維持には、自前で強力なスタッフを要する専従部門の活躍も重要であるが、こうした自助努力でもカバーし切れない部分は外部専門家によるレビューも有益である。いずれにしても PCDA 手法や外部監査の活用もマネロン・テロ資金供与対策には必要であるが、最後の砦とも称すべきは何といっても経営陣による理解である。ともすれば本人確認と言ったことは通常業務の負担と見なされて形式的な取扱いに位置づけられがちである。こうした措置が然るべくされるように、経営陣自らの関与・理解が極めて重要である。

²⁵ RPA（ロボティック・プロセス・オートメーション）と呼ばれ、人工知能等を活用し、書類作成やデータ入力等の定型的作業を自動化することであり、業務の効率化が期待できるものである。

²⁶ PCDA サイクルについては、Plan、Do、Check、Act の四つの頭文字をとったものであり、Plan（計画）：これまでの実績やこれから先の予測などを元にして計画をたてて、Do（実行）：計画を実行し、Check（評価）：実行した内容が計画に沿っているかどうかをチェックした上で、Act（改善）：実行した内容が計画に沿っていない部分を見つけて改善するとのサイクルで質の向上を狙う経営手法であり、広く企業経営などで使用されている分析手法である。

また、経営管理の中で各部門等の役割・責任の明確化の観点からは、各部門の担う役割等を、営業部門、コンプライアンス部門等の管理部門及び内部監査部門の機能として「三つの防衛線」の概念で整理することも有効である。この手法も例えば在外公館警備等広く使われるものであるが、第一次防衛線に相当する営業部門では、全ての職員が自らの部門・職務において必要なマネロン・テロ資金供与対策に係る方針・手続・計画等を十分理解し、リスクにあった低減措置を的確に実施することが求められる。第二次防衛線とは、コンプライアンス部門やリスク管理部門を指し、第一次防衛線の自律的なリスク管理に対して、独立した立場から牽制を行うとともに、第一次防衛線を側面支援する役割も担う。更に内部監査部門を第三次防衛線として、第一次及び第二次防衛線が適切に機能しているか、更なる高度化の余地がないか、前二者とは独立した立場から定期的に検証していくことが求められる。

また、今日では大手金融機関のみならず、信用金庫等もグループ化することにより、経営効率を追求することが少なくない。また、近年のIT化の普及により、場合によっては国境や管轄権を超えて系列化やグループ化が実施されることが少なくない。こうした海外拠点を有するグループの場合は、グローバル・ベースでの整合的な管理体制の構築や参加事業者等への監視を実施していく必要がある。逆に外国金融グループの在日拠点においては、グループ全体としてのマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢及びコルレス先を含む我が国金融機関等との取引状況について、当局を含むステークホルダーに説明責任を果たしていくことが求められることになり、より難易度の高い調整が求められることになる。

以上金融庁ガイドラインを基に金融機関側に求められることを中心に纏めて見たが、いずれにしてもこうした専門性の高い業務を担うことが可能な職員の確保や育成がまず大事であることは言うまでもない。また、FATF 勧告やバーゼル銀行監督委員会(BCBS)等の指導のみならず、我が国国内でも金融庁のみならず、FIU たる警察庁等の監督に服す金融業務の円滑な実施には官民連携・関係当局との連携が不可欠である。来年に予定されている、書面及び実地検査の双方での FATF 勧告の遵守状況が厳しくチェックされる対日相互審査をクリアするためには

金融庁のモニタリングへの協力を始め、関係当局との連携が極めて重要である。

4. 拡散金融対策 FATF ガイダンスから見た拡散金融

以上、マネロン対策・テロ資金供与対策について述べたが、最後に拡散金融対策についてはどのような動きがみられるであろうか。そもそも拡散金融の概念自体が2012年にFATF勧告に導入されて以来、G7不拡散声明や北朝鮮安保理決議に随時取り上げられてはいるものの、我が国国内ではまだ一部専門家に限られて知られているのが実情ではないかと思われる。まず、拡散金融は大量破壊兵器の拡散に関する対象を特定した金融制裁としてFATF第7勧告に明記されている(別添の資料の図参照)。

拡散金融に特徴的なのは2点あり、先ず第1に「対象を特定した金融制裁措置」であり、いわゆるスマート・サンクションや標的制裁と称される。第2点目として重要な点は「指定されたあらゆる個人又は団体が保有する資金その他資産を遅滞なく凍結するとともに、いかなる資金その他資産も、直接又は間接に、これらの指定された個人又は団体によって、若しくはこれらの個人又は団体の利益のために利用されることのないよう求めている」とあるように、資金等が資産凍結される必要があることである。

即ち、大量破壊兵器の拡散防止、更にはそのための資金供与の防止・抑止・撲滅には、関連する特定の個人及びの保有する資金その他の資産を凍結するのが最も効果的である事実から発展してきたものである。これは我々のキャッシュカードやクレジットカードが使用出来なくなるとどのような状態が生じるのかを想像すれば明らかであろう。拡散金融については、我が国国内官庁からは特に直接関連するガイダンス等の文書は発出されていないものの、他方、FATFは2018年2月に『拡散金融対策 FATF ガイダンス』を公表している。この第7勧告の特殊性から、即ち、国連憲章第7章に基づく安保理決議に係る純然たる実施の話であることから、拡散金融に特化した一般向け資料は余りないこともあり、FATF作成資料を基にその概要を説明する。

このFATFガイダンスは法的拘束力を有する文書として作成されておらず、民間のみならず公的セク

ター双方の理解及び義務の実施のために作成されており、関連する安保理決議としては2種類があげられている。第一カテゴリーは安保理決議第1540及びその後継決議がベースとなるもので、国家のみならず非国家主体を対象とすべきものであり、いわば一般的アプローチとも称すべきものである。第2カテゴリーはそれに対して国別アプローチとも称すべきものであり、安保理決議1718号や安保理決議第2231号等の後継決議の下で実施されるものである。もっとも後者は対イラン制裁の包括的共同行動計画(JCPOA)が合意された結果、その一部が解除されたものの、その後も継続されている標的制裁であり、その適用範囲には注意を要する。

また、拡散金融がマネロン・テロ資金供与対策と異なるのは、対象のリスク評価を行うよりも、国連憲章第25条及び7章の下で採択された法的拘束力を有する決議に基づくというルール・ベースであることである。もっとも、誤って無関係の人や団体を対象とした制裁が課される他、制裁対象から漏れないように大量破壊兵器の不拡散との関係で一定程度のリスク評価を行うことも奨励されており、過去にも関連するFATFガイダンスが刊行されている²⁷。それ以外にも、大量破壊兵器の不拡散の関連では科学技術の進歩にも配慮する必要があるが、拡散金融もルール・ベースの原則だけでは一筋縄でいかないのが実情である。

もっとも、安保理決議が適用される拡散金融関連の標的制裁の対象となる指定・リストの対象になる基準は明確化されており、①不拡散上機微な活動や計画に不法な手段を通じて支援の提供又はそれに従事する人または団体、②指定された団体又は個人のため又は指示により行動すること、③指定された個人または団体により所有又は統制されていること、④制裁決議の条項に違反又は制裁を逃れる個人または団体を幫助する個人または団体であることが、安保理決議第1718号及び同2231号、同2094号の関連部分から読み取ることが出来る。

その上で、国連加盟国は指定された個人及び団体が直接または間接に所有又は管理下にある資金、そ

他の財産及び経済的資源を直ちに凍結し、それらが安保理決議で除外してある条件に該当する場合を除き、当該個人または団体に使用させないことが要求される。もっとも対北朝鮮決議も対イラン決議も資産凍結条件がそれぞれの決議により変更されていることがあることに注意する必要がある。例えば、対北朝鮮決議では経済資源の範囲、リストベースの指定カテゴリーの範囲が拡張される場合、更には北朝鮮の弾道ミサイル関連決議や関係する核関連決議に関連しても指定の範囲が異なる点に注意する必要がある。この点はJCPOAの関連で適用範囲が大きく減少したものの、制裁解除されていない個人や団体も存在することに留意して国内実施を行う必要がある。

更に第7勧告の実施について敷衍すると、各国は制裁決議に基づいて本文パラグラフの法的拘束力を有する箇所を履行し²⁸、制裁対象者は決議に基づき設立された制裁委員会(例えば、1718委員会等)に基づき指名されるが、対イラン制裁決議は安保理決議第2312号の採択により下部機関として設置されていた1737委員会が活動を終了したため、必要な場合は安保理そのものが個人・団体の指名を行うこととなる。特にイランの場合は米国がJCPOAからの脱退の意向を表明するなど今後の見通しが不透明であり、北朝鮮についても本年6月12日に米朝合意が成立したもののこちらも不透明な要素が多分にあり、引き続き注視していく必要があるものと思われる。

また、状況の変化により、新たに個人・団体を指定又は指定解除(de-listing)を行う必要もあり、そのためには特定の個人・団体に関する情報を提供可能な国は、安保理又は制裁委員会に関連情報を遅滞なく提供する必要がある。特に近年は複数のシェル会社やフロント・カンパニーと言った拡散ネットワークとして利用可能な制裁回避技術も発達しており、こうした制裁回避関連情報を入手した国は安保理に提供することが重要であり、拡散金融対策の強化の観点からも重要である。制裁対象となる個人・団体を提案するのは国連加盟国の義務ではないもの

²⁷ FATF Guidance, National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, February 2013, pp.1-59.

²⁸ 我が国の場合は関連安保理制裁決議の内容が外務省告示として官報に掲載されることを受けて、外為法の範囲内で財務省、経済産業省により所与の経済制裁措置が発動されるという安保理決議が直接適用される形態を取り、当該個人・団体が指定された後に資産凍結が行われるため、国内実施措置のトリガーとなる外務省告示が遅滞なく実施されることが重要である。

の、第7勧告解釈ノートが述べるように、関連安保理決議に従って特定の個人・団体を指定する当局や実効的な手続・メカニズムを採用することも推奨されており、また逆に指定解除の手続も欧州におけるカディ事件の例に鑑みると重要であることがわかる²⁹。日本の場合も最近では北朝鮮によるいわゆる瀬取りの摘発事例が多いように見受けられるが、このような場合でも日本のどこかで拡散金融に繋がっている可能性が否定できないため、我々も注意する必要がある。

5. おわりに

以上、来年に迫ったFATF対日相互審査に向けての金融庁を中心とした動きを踏まえて、更にマネロン対策・テロ資金供与対策・拡散金融対策の最近の動向について述べたが、最後にこうした金融犯罪に対する課題としてはどのようなことが考えられるだろうか。筆者としては、特に国際協力(International Cooperation)、省庁間協力(Inter-agency Cooperation)、官民協力(Public-privet sector Cooperation)の3つの協力(Cooperation)が重要ではないかと考えている。

最初の国際協力(International Cooperation)は、今日の金融市場がグローバル化の一途をたどり、急速なIT化や人員の適正配置の観点から金融機関の在り方も大きな変容を遂げつつある。その結果、海外から第3国へのインターネットバンキングによる金融決済も可能な金融機関が出現し、更に海外で自国の預金口座の引き出しも可能となっている。かつては何らかの通信手段で連絡を取ることにによりこのようなことも可能であったが、今日ではスマートフォンを片手に誰でもこのような操作が可能となっている。このためそういう国際環境での金融犯罪を誘発しやすく、各国当局や金融機関も不便を承知で様々な実効性のある規制や制限を導入せざるを得なくなっている。見方を変えれば、このような国際化の影響で金融犯罪の国際化も進み、その対策には関係国の捜査機関が協力をせざるを得なくなっている実

情がある。

更には、特に大量破壊兵器については、国際原子力機関(IAEA)や、CTBTO準備委員会、化学兵器禁止機関(OPCW)と言った軍縮不拡散条約により設立された国際機関等、世界税関機構(World Customs Organization, WCO)、国際刑事警察機構(International Criminal Police Organization, ICPO)、エグмонт・グループ(Egmont Group)等国際的な協力枠組みも関連物資や不正な資金の流れについて情報の提供を受けることの出来る可能性もあり、二国間ベースのみならずこのような国際機関の事務局を通じて情報交換も有益でないかと思われる。

第2の省庁間協力については、本稿で取り上げた資金洗浄・テロ資金供与対策は金融庁が主管して主導する模様であるが、それ以外にも関係する省庁としては空海港に設置されている税関には関税法等の罰則に該当する違反事件(犯則事件)について、犯則行為者に対する刑事責任を追及するための犯則調査権限が付与されており、不拡散上疑義のある取引貨物を特定できる可能性がある。更に、FIUは金融機関から疑わしい取引について報告徴収権限を有しており、その他の法執行機関は摘発した外為法等違反事案の捜査を通じて拡散金融に関連する情報を得ることができる。更に、筆者自身も外務省で麻薬条約を担当していた際には司法共助案件に関与したことがあるが³⁰、外交ルートを通じて関連情報がもたらされることもあろう。このように関係する省庁間での、より緊密な協力により、こうした金融犯罪への対処が可能になろう。

最後に官民協力(Public-privet sector Cooperation)の強化であるが、疑いのある取引情報に最も接する可能性が高いのは実際に金融取引に従事する民間金融業者であり、このようなことから民間セクターの協力が不可欠である。現在実際に金融機関に行政指導が実施されるのは何らかの問題が生じてからのことが多いが、現実問題として金融庁等関係機関の職員が個々の金融機関を訪問して本稿で取り上げたような金融犯罪の防止策の説明を行うといったよう

²⁹ カディ(Kadi)事件(Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P) 欧州司法裁判所(CJEU)判決等では誤認により安保理決議によるスマート・サンクションにより生じる人権上の懸念について問題提起がおこなわれた。

³⁰ 当時は国際組織犯罪防止条約が締結されていなかったため、麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約第7条により司法共助を行うのが限界であったが、現在は国際阻止犯罪防止条約第18条に基づき、より広範な司法共助の実施が締約国間で可能である。

なことは店舗数からしても不可能に近い。他方で、このような金融機関は、例えば全国規模の全国銀行協会と言った一般社団法人には多くの銀行が加入している他、更に小規模の金融機関からなる県単位の銀行協会も会員となっている。

このため、このような金融機関関連団体にも協力を仰ぎ、特に準備期間も限られた FATF 対日相互審査対策を含めたマネロン対策・テロ資金供与対策及び拡散金融対策についての周知徹底を図るのは一案ではないかと思われる。特に、拡散金融については安保理決議や外為法の知識も必要とされることから CISTEC 等も利用可能であり、その他にも、官民協力の可能性もあるものと思われる。いずれにせよ、来年の FATF 対日相互審査の結果が芳しくないと不利益をこうむるのは、金融機関や、最終的には間接的であっても預金者等が不利益を甘受することになることを十分理解した上で、官民の双方がこの問題には真剣に取り組む必要がある。

《別添資料》40 勧告に再整理された現行の FATF 勧告における拡散金融の位置付け

1. FATF 勧告 7（大量破壊兵器の拡散に関する対象を特定した金融制裁）

各国は、大量破壊兵器の拡散及びこれに対する資金供与の防止・抑止・撲滅に関する国連安保理決議を遵守するため、対象を特定した金融制裁措置を実施しなければならない。当該決議は各国に対し、国連憲章第 7 章に基づく安保理により指定されたあらゆる個人又は団体が保有する資金その他資産を遅滞なく凍結するとともに、いかなる資金その他資産も、直接又は間接に、これらの指定された個人又は団体によって、若しくはこれらの個人又は団体の利益のために利用されることのないよう求めている。

2. セクション C（テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与）

- 勧告 5：テロ資金供与の犯罪化（旧第 2 特別勧告）
- 勧告 6：テロリズム及びテロ資金供与に関する対象を特定した金融制裁（旧第 3 特別勧告）
- 勧告 7：大量破壊兵器の拡散に関する対象を特定した金融制裁（新規に採択）
- 勧告 8 非営利団体（旧大 8 特別勧告）

3. 新 FATF 勧 40 項目のセクション・レベルで見た全体の構造

- セクション A：資金洗浄対策 / テロ資金供与及び協力
- セクション B：資金洗浄及び没収
- セクション C：テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与
- セクション D：予防措置
 - －顧客管理及び記録の保存
 - －個別の顧客及び行為に対する追加的な措置
 - －委託・管理・金融グループ
 - －疑わしい取引の届出
 - －指定非金融業者及び職業専門家
- セクション E：法人及び法的取極めの透明性及び真の受益者
- セクション F：当局の権限及び責任、及びその他の制度的な措置
 - －規制及び監督
 - －実務と法執行
 - －一般的な義務
 - －制裁
- セクション G：国際協力

注：和訳については金融庁仮訳を基にしたもの。