

# 特集

## 総仕上げのマネロン対策

# FATF第4次審査結果、 G7の中で見劣りする日本の評価

## 第5次で「通常フォロアアップ」を目指すには 官民のさらなる対応が必須

2021年8月に公表されたFATFの第4次対日相互審査報告書において、日本の総合評価は「通常フォロアアップ」に次ぐ「重点フォロアアップ」であった。G7諸国と比較すると、日本は法令等整備状況（TC）において未充足項目が最も多く、制度の有効性評価（IO）においても法執行関連の有効性項目で低い評価となっている。第5次審査で通常フォロアアップを目指すのであれば、高評価の英国の取り組みなどを参考に官民で対応を強化していく必要がある。

### マネロン対策は国際的な要請

国連・IMF（国際通貨基金）・G7・G20などの国際機関・国際的な枠組みや主要国は、「不正な資金の移転が、国境を越え、脆弱な規制や不十分な対策の隙を突い

て行われる」という認識を共有している。そのためFATF（金融活動作業部会）の枠組みを通じて、マネー・ロンダリング、テロ資金供与、拡散金融対策（以下、マネロン対策）の国際基準の策定・履行を協調して行い、世界全体での対策の実効性向上を図っている（注1）。

FATFは、1989年7月のアルシユサミットにおいて、薬物犯罪に関するマネロン等対策で国際協力を強化する目的で、先進主要国を中心に設立された。それ故、先進主要国とFATFの関係は深い。FATFは、G7首脳声明を受けて重要な勧告の改正を行っており、またG7首脳会談や



尾崎 寛

KPMGあずさ監査法人  
金融統括事業部  
金融アドバイザリー事業部  
エグゼクティブ・アドバイザー

財務相・中央銀行総裁会議がマネロン等対策基準の策定をFATFに委託し、声明の中でFATFの取り組みを歓迎するといった連携をしている。

わが国は、FATFの創設メンバー国の一つであり、2023年はG7の議長国である。世界第3位の経済規模があり、グローバルに活動する銀行、証券、資金移動、暗号資産、保険、資産運用といった世界有数の金融セクターを有していることに鑑みれば、FATF基準に従ってマネロン等対策を強化することは、国際公約として当然の責務であり、国際貢献でもある。

## 通常フォローアップはG7のうち3カ国のみ

FATFの第4次相互審査における総合評価は、評価の高い順に「通常フォローアップ」「重点フォローアップ」「グレーリスト」「ブラックリスト」の4段階に分けられている。

日本のマネロン等対策は、21年8月に公表された第4次対日相互審査報告書において、全体として一定の成果を上げていると評価されたものの、金融機関等の監督および予防措置、法人等の悪用防止、マネロン

等の捜査・訴追などについて、さらに優先的に取り組む必要があると指摘され、「重点フォローアップ」との総合評価になった。

重点フォローアップの中でも未充足項目が多い国は「要監視国」とされ、グレーリスト入りするか否かを、きめ細かくモニタリングされる。また、ブラックリストはさらに「対抗措置あり」と「対抗措置なし」とに分類され、現在、対抗措置ありは北朝鮮とイラン、対抗措置なしはミャンマーとなっている。なお、FATFにおいては、「通常フォローアップを合格」「重点フォローアップを不合格」と見なす概念は存在しない。

G7各国の第4次審査結果は、図表1に掲載したとおりである。G7のうち、報告書が公表された時点の総合評価が通常フォローアップとなったのは、イタリア、英国、フランスの3カ国であり、重点フォローアップは日本、カナダ、米国、ドイツの4国であった（注）。総合評価は、図表1に示した「制度の有効性」(IO=Immediate Outcome) だけではなく、図表2に示した「法令整備状況」(TC=Technical Compliance) との組み合わせで判定される。

〔図表1〕 G7各国の総合評価と有効性評価項目（IO）の評価

	国名	IO.1	IO.2	IO.3	IO.4	IO.5	IO.6	IO.7	IO.8	IO.9	IO.10	IO.11	HEとSEの個数	MEとLEの個数(未達成件数)
		リスク評価	国際協力	当局の監督	事業者の予防的措置	法人等悪用防止	金融情報の活用	捜査・訴追等	犯罪収益の剥奪	テロ資金供与	テロ資金の凍結、NPO	拡散金融の凍結		
通常フォローアップ	フランス	SE	HE	ME	ME	SE	SE	SE	HE	HE	SE	SE	9	2
	英国	HE	SE	ME	ME	SE	ME	SE	SE	HE	HE	HE	8	3
	イタリア	SE	SE	ME	ME	SE	SE	SE	SE	SE	ME	SE	8	3
重点フォローアップ	米国	SE	SE	ME	ME	LE	SE	SE	HE	HE	HE	HE	8	3
	カナダ	SE	SE	SE	ME	LE	ME	ME	ME	SE	SE	ME	5	6
	ドイツ	SE	SE	ME	ME	ME	ME	ME	SE	SE	ME	ME	4	7
	日本	SE	SE	ME	ME	ME	SE	ME	ME	ME	ME	ME	3	8

（注） HE = High level of Effectiveness (高程度)、 SE = Substantial (相当程度)、 ME = Moderate (中程度)、 LE = Low (低程度) の4段階評価。カナダはフォローアップ報告の過程で、21年10月に、通常フォローアップに格上げ。

（出所） FATF公表資料から筆者作成。

〔図表2〕

G7各国の総合評価と法令等整備状況(TC)の評価

結果公表(MER)、フォローアップ(FUR)	英国		フランス	イタリア		米国		カナダ		ドイツ		日本	
	MER	FUR	MER	MER	FUR	MER	FUR	MER	FUR	MER	MER	FUR	FUR
勧告1: リスク評価、RBA(リスクベースアプローチ)	LC	LC	LC	LC	C	PC	PC	LC	LC	LC	LC	LC	LC
勧告2: 国内の協力・協調	C	C	C	LC	LC	C	C	C	C	LC	PC	LC	LC
<b>勧告3: 資金洗浄の犯罪化</b>	C	C	C	LC	LC	LC	LC	C	C	C	LC	LC	LC
勧告4: 剥奪と保全措置	C	C	C	C	C	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC
<b>勧告5: テロ資金供与の犯罪化</b>	C	C	C	C	C	C	C	LC	LC	LC	PC	PC	PC
<b>勧告6: テロリストの資産凍結</b>	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	PC	PC	PC	PC
勧告7: 拡散金融	LC	LC	C	PC	PC	LC	LC	LC	LC	PC	PC	PC	PC
勧告8: NPO(非営利団体の悪用)	C	C	PC	LC	LC	LC	LC	C	PC	LC	NC	NC	NC
勧告9: 秘密保持	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
<b>勧告10: 顧客調査</b>	LC	LC	LC	LC	LC	PC	LC						
<b>勧告11: 記録保存</b>	C	C	C	C	C	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC
勧告12: PEPs	C	C	PC	LC	LC	PC	PC	NC	LC	LC	PC	PC	PC
勧告13: コルレス銀行サービス	PC	C	PC	PC	PC	LC	LC	LC	LC	PC	LC	LC	LC
勧告14: 金銭・価値移転サービス	C	C	C	C	C	LC	LC	C	C	LC	LC	LC	LC
勧告15: 新技術	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	NC	LC	LC	LC	LC	LC
勧告16: 電信送金	C	C	LC	PC	C	PC	PC	PC	LC	C	LC	LC	LC
勧告17: 第三者依存	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	PC	C	LC	NA	NA	NA
勧告18: 内部統制	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC
勧告19: 高リスク国	LC	LC	LC	C	C	LC	LC	C	C	C	LC	LC	LC
<b>勧告20: 疑わしい取引の届け出</b>	C	C	LC	LC	C	PC	PC	PC	LC	C	LC	LC	LC
勧告21: 内報の禁止	C	C	C	LC	LC	C	C	LC	LC	C	C	C	C
勧告22: DNFBPsの顧客調査	LC	LC	LC	LC	LC	NC	NC	NC	PC	LC	PC	PC	PC
勧告23: DNFBPsの疑わしい取引の届け出	LC	LC	LC	LC	LC	NC	NC	NC	NC	C	PC	PC	PC
勧告24: 法人の実質的支配者	LC	LC	LC	LC	LC	NC	NC	PC	LC	PC	PC	PC	PC
勧告25: 法的取極の実質的支配者	C	C	LC	LC	LC	PC	PC	NC	NC	LC	PC	PC	PC
勧告26: 金融機関の監督	C	C	LC	LC	C	LC							
勧告27: 監督当局の権限の確保	C	C	C	LC	C	C	C	C	C	C	LC	LC	LC
勧告28: DNFBPsに対する監督	C	C	LC	LC	LC	NC	NC	PC	PC	LC	PC	PC	PC
勧告29: 金融情報機関	PC	PC	LC	LC	C	C	C	PC	PC	C	C	C	C
勧告30: 捜査	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
勧告31: 捜査当局の権限	C	C	C	C	C	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC
勧告32: キャッシュクーリエ	LC	LC	LC	LC	LC	C	C	LC	LC	C	LC	LC	LC
勧告33: 統計	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	C	PC	LC	LC	LC
勧告34: ガイダンスとフィードバック	C	C	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC
勧告35: 制裁措置	C	C	C	PC	C	LC							
勧告36: 国連諸文書の批准	C	C	C	C	C	LC	LC	C	C	LC	LC	LC	LC
勧告37: 相互援助、国際協力	LC	LC	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC
勧告38: 外国からの要請による凍結	C	C	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	LC	LC
勧告39: 犯人引き渡し	C	C	C	C	C	LC	LC	C	C	C	LC	LC	LC
勧告40: その他の国際協力、情報交換	LC	LC	LC	LC	C	C	C	LC	LC	LC	LC	LC	LC
未達成項目(PC以下)の個数	2	1	3	4	2	10	9	11	6	5	11	10	10

(注) C=Compliant(履行)、LC=Largely Compliant(おおむね履行)、PC=Partially Compliant(一部履行)、NC=Non-Compliant(不履行)の4段階評価。NA=Not Applicable(評価対象とせず)。太字の勧告3, 5, 6, 10, 11, 20は「ビッグシックス」と呼ばれる重要勧告であり、これらのうち3つ以上が未充足(PC, NC)となった場合は、要監視対象国となる。(出所) FATF公表資料から筆者作成。

図表1の制度の有効性評価では、各国ともIO・3（監督）、IO・4（予防的措置）、IO・5（実質的支配者）等の項目において厳しい評価が目立つ。しかし、IO・7～11の法執行関連の有効性項目では、日本を除いて高い評価を得ており、通常フォローアップ国となるか否かは、法執行関連の有効性項目での成績が影響しているように見える。なお、米国とカナダのIO・5（実質的支配者）が最低評価となっているのは、両国特有の制度的な課題を反映していると思われる。

図表2に示した「40の勧告」では、各国ともPEPs（重要な公的地位を有する者）、実質的支配者、DNFBPs（特定非金融業者および職業専門家）などに関する項目において未充足（4段階評価の低位二つの評価である「PC＝一部履行」と「NC＝不履行」）が多い。日本については未充足が11項目あり、G7の中で最も多い。特に、勧告5（テロ資金供与の犯罪化）、勧告6（テロリストの資産凍結）、勧告7（拡散金融）といった、他国が充足（4段階評価の上位二つの評価である「C＝履行」と「LC＝おおむね履行」となっている項目について、日本はすべて未充

足（PC）であり、勧告8（NPO）に関しては最低評価（NC）となっている。

### 法令等整備状況の不備が制度の有効性に悪影響

法令等の整備状況（TC）を前提として、その制度の有効性を検証する（IO）という順序を考えれば、TC項目の不備は、関係するIO項目の評価に悪影響を与える（注3）。日本のIO項目の評価は、IO・1～6において、他のG7諸国と遜色ないものの、テロ資金供与の犯罪化、資産凍結、拡散金融、実質的支配者の透明性等といった、TCに関係するIO・7～11において未充足（ME＝中程度）となっており、他国比で劣後している。

現在、第4次審査後のフォローアップの手續きにおいては、法令改正などの進捗状況に応じて、TC項目の評価見直しが行われている。だが、14年12月に公表されたスペインとノルウェー以外では、IO項目の評価見直しは行われていないようである。従って、今後もIO項目の評価見直しは第4次審査のフォローアップでは行われず、25年以降の開始が見込まれている第5次審査において評価されることが想定される。

しかし、「法令等整備状況（TC）が充足して初めて、関連する制度の有効性（IO）の評価に進む」という第4次審査の考え方が第5次でも踏襲されるとすれば、第4次フォローアップの最終報告までには、未充足のTC項目を可能な限り減らすための対応が求められる。その観点から、22年12月の臨時国会で成立した「FATF勧告対応法」（マネロン対策関連の6本の法律）による法改正手續きによって、どの程度、日本のTC項目の引き上げが認められるかが重要となる。

### 通常フォローアップ昇格へ未充足項目の対応強化を

わが国は21年8月の報告書公表に合わせ、速やかに立ち上げた「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」などの取り組みが評価され、22年6月、法令等整備状況の勧告2（国内関係当局間の協力）が充足水準へ引き上げられた（PC↓LC）。

前述したFATF勧告対応法には、「犯罪収益移転防止法」「組織犯罪処罰法」「国際テロリスト資産凍結法」など6本の法律の改正が含まれている。これにより、マネロンに関連する罪の法定刑を引き上げ、大

量破壊兵器の開発支援に関わっていると国連が指定した組織や個人に対して、国内で資産凍結できるようにする。また、暗号資産交換業者に対して、利用者の氏名などの情報を確認し、送金する事業者間で通知する義務を課し、資金の流れを追跡しやすくするためのいわゆるトラベルルール（通知義務）の適用対象となる。

これらによって、勧告5（テロ資金供与）、勧告6（テロリストの資産凍結）、勧告7（拡散金融）など複数のTIC項目の評価引き上げが期待される。そのためには、速やかな法令等の施行と適切な運用による実績の積み上げが望まれる。

ただし、そのほかの未充足のTIC項目である、勧告8（NPOの悪用防止）、勧告12（PEPs、重要な公的地位を有するもの）、勧告24（法人の実質的支配者）、勧告25（法的取極の実質的支配者）、DNFBPsに関する諸勧告（勧告22、23、28）に対応する法令改正などは、FATF勧告対応法には含まれていない。もちろん、FATF相互審査への対応は、各国の法制度や直面しているリスクによって対応も変わってくるものだが、第5次で通常フォローアップを指すのであれば、NPO、実質的

支配者の透明性向上、金融のみならず非金融分野の監督と事業者の対応といった項目のTICやIOに関して、さらなる取り組みが必要ではないかと思われる。

そのためには、G7中で最も評価の高い英国の取り組みを参考にして、実質的支配者情報の登録の義務化やデータベースの管理、継続的顧客調査の手法、非金融分野の監督、わが国独自の判断による経済制裁、資産凍結の機能拡大等（注4）について、今のうちから戦略的に検討を進めることが有意義と思われる。

（本稿の意見に関する部分は筆者の個人的見解である）

※ここでは簡略版を掲載しており、全文を「きんわごOnline」に掲載します。

（注）1 FATFは37カ国と二つの地域で構成されているが、九つのFATF地域体（FSRBs）の加盟国を加えると200カ国以上の地域が参加している。

2 カナダは2021年10月、審査後の取り組みで法令項目（6項目）が合格水準（LC以上）に改善したと認められたため、総合評価は通常フォローアップ水準となっている。そのため現在、重点フォローアップ水準は、米国、ドイツ、日本の3カ国となっている。

3 “FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, 2013 amended October 2021, 45～46ページによれば、TICの評価が低ければ関連するIOの評価も低くなるという考え方であり、これは原則、TICが合格して初めて関連するIOの評価に進むということである。TICが法令整備状況で、IOがその有効性の検証項目であることからすれば、その関係性は整合的である。

4 国際的組織犯罪対策における刑事規則の日英比較は、『国際組織犯罪対策における刑事規制・処罰の早期化・犯罪収益規制とイギリス比較』橋本広大（慶應義塾大学出版会、22年）に詳しい。

おざき ひろし

88年東京大学経済学部卒、三井銀行（現三井住友銀行）入行。91年大蔵省出向（国際金融局調査課）、93年外務省出向（在米日本大使館財務班）などを経て、17年総務部付部長兼AML金融犯罪対応室長。18年金融庁マネーロンダリング・テロ資金供与対策企画室長、22年7～12月主任統括検査官。23年1月から現職。著書に『体系グローバル・コンプライアンス・リスクの現状 求められるわが国の対応指針』（共著、きんざい、13年）、『逐条解説FATF勧告 国際基準からみる日本の金融犯罪対策』（編著、中央経済社、22年）など。