

FATF第4次対日相互審査の 最新フォローアップ状況

不合格項目は減少、 通常フォローアップ国を目指す上では課題も

金融活動作業部会（FATF）の第4次対日相互審査の第2回フォローアップ報告書（FUR）が2023年10月に公表され、五つの勧告について評価が引き上げられた。22年に実施された第1回フォローアップと合わせて、六つの勧告の評価引き上げがなされた結果、「一部適合」「不適合」の勧告の数は11から6まで減った。本稿では、今回の評価引き上げのポイントと、次回の第5次相互審査で「通常フォローアップ国」となるために必要な今後の対応について考察する。

第2回FURでは 五つの勧告が合格水準に

2021年8月に公表されたFATFの第4次対日相互審査報告書（MER = Mutual Evaluation Report）では、日本は40の勧告のうち11の勧告について「不合格水準（PC、NC評価）」となり、改善が必要であ

ると指摘された。有効性評価と合わせた総合評価（注1）で「重点フォローアップ国」とされ、3年間のフォローアップ審査を受けている。この期間中に、不合格水準の勧告について「合格水準（C、LC評価）」へ引き上げることが求められている（注2）。

22年9月の第1回FURでは、報告2（国内関係当局間の協力）が「おおむね適合」（LC）に引き上げられた。そして23年10月23日にFATFが公表した第2回FURにおいては、四つの勧告が「一部適合」（PC）からLCに格上げされた。具体的には、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24（法人の実質的支配者）、勧告28（特定非金融業者および職業

力）が「おおむね適合」（LC）に引き上げられた。また、勧告8（非営利団体（NPO）の悪用防止）については「不適合」（NC）から「一部適合」（PC）に格上げされた。もともと、引き続き六つの勧告は不合格水準にとどまっている（図表）。これらの勧告についての評価の引き上げと、第5次相互審査での有効性評価の向

あずさ監査法人

金融統轄事業部

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

尾崎寛

シニア・アソシエイト

西谷美律

アソシエイト

白田侑希

FATF審査フォローアップの状況

〔図表〕 FATFによる評価状況

勧告		MER	現状
2	国内関係当局間の協力	PC	LC
5	テロ資金供与の犯罪化	PC	LC
6	テロリストの資産凍結	PC	LC
8	非営利団体（NPO）の悪用防止	NC	PC
12	PEP（重要な公的地位を有する者）	PC	PC
22	DNFBPsにおける顧客管理	PC	PC
23	DNFBPsによる疑わしい取引の報告義務	PC	PC
24	法人の実質的支配者	PC	LC
25	法的取り決めの実質的支配者	PC	PC
28	DNFBPsに対する監督義務	PC	LC

（注）評価が高い順に、C（適合）、LC（おおむね適合）、PC（一部適合）、NC（不適合）
（出所）FATF資料からあずさ監査法人作成。

上が今後のポイントとなる。

法改正でテロ資金供与の犯罪化を実現

勧告5「テロ資金供与の犯罪化」は、テロ資金供与の抑止のため、テロ資金供与防止条約に沿ってテロ資金供与を犯罪とし、テロ資金供与罪を共犯も含めてマネロンの前提犯罪とすることを求めている。

これら22年12月にテロ資金提供処罰法を公衆等脅迫目的がなくともテロ資金供与の規制対象となるよう適用範囲を拡大し、また、法定刑を従来の10年以下の懲役または1000万円以下の罰金から、12年以下の懲役もしくは1200万円以下の罰金刑へ引き上げた（22年12月29日施行）。第2回FURでは、これらの改正が評価され、

MERでは勧告5について、日本はPC評価だった。特定のテロ行為との関連性がない場合のテロ組織または個々のテロリストのための資産提供・資金収集が犯罪化されていないこと、特定のテロ資金提供処罰法違反で有罪判決を受けた自然人に対する刑罰が軽く抑止力がないこと、テロ資金提供罪が「公衆等脅迫目的」を要件としておりテロ資金供与防止条約の内容と一致していないこと等が不十分とされた。

日本は、外為法および国際テロリスト財産凍結法（国テロ法）で、テロ資金供与の制裁措置に対応している。外為法では、非居住者と居住者間の送金について、制裁対象者が受取人または送金人であった場合には「支払」および「資本取引」を制限し、財務省から許可証を得ない限り、行えないこととしている。

制裁指定に係る国内手続きの整備

勧告6「テロリストの資産凍結」は、国連安全保障理事会決議（安保理制裁決議）に基づき、テロに関与する者または団体の資産を凍結する標的型金融制裁を実施するための法的整備と、直接・間接を問わず、その者の利益のためのいかなる資金・資産も利用できないようにすることを求めている。

PC評価からLC評価に格上げされた。

一方で、テロ資金提供処罰法では自己資金の提供に対しては非適用となっている点が、引き続き課題として指摘されている。

また、国テロ法は、制裁対象者との資産の受領、借入れ、または売却といった金融取引（居住者間または日本国内の取引に限る）を制限し、都道府県公安委員会が承認しない限り、行えないようにしている。これらの資産凍結措置は、外務省と国家公安委員会のそれぞれの官報に公告された時点で直ちに適用される。

MERにおいて、日本は、制裁措置を実行する法令を有しており、安保理制裁決議から告示までのタイムラグについて改善されている点が認められ、金融庁「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」において、金融機関に対して制裁措置の対応を求めている点も評価されていた。

一方で、金融庁のガイドラインは金融機関（含む暗号資産交換業者）にのみ適用可能である。また、指定された個人（または団体）の代理またはその指示で行動する個人（および団体）の資金やその他の資産にまで及んで適用されるかという点は不明確であるとされた。その結果、

PC評価にとどまった。

これらの指摘に対し日本政府は、関係省庁連絡会議で合意した手続きにより、制裁指定に係る国内手続きを整備した。また、制裁指定を安保理決議から24時間以内(注3)に実施するよう手続きをさらに短縮した。これによって、おおむね差異は解消されたとして、MERのPC評価から、第2回FURではLC評価に引き上げられた。

もともと、第2回FURでは、国テロ法において、DNFBPsが凍結資産を当局に報告する義務があるかどうかを明確にしていなかった点が指摘されている。

また、DNFBPsが顧客から資産を預かることを想定しておらず、DNFBPsに指定された個人(または団体)との間の資本取引の状況を報告することを義務付けていない点や、DNFBPsへの制裁指定伝達は金融機関よりも遅れている点についても指摘されている。

NPPOの悪用防止には引き続き課題

勧告8「NPPOの悪用防止」

は、テロ資金の乱用に對して脆弱であると特定されたNPPOに關連する法令の妥当性を見直し、リスクベースアプローチに沿って、重点的かつ比例的な措置を適用することを求めている。

MERにおいて、日本はNC評価となっていた。主に年次報告書や臨時報告書の収集、現場調査の実施といった一般的なガバナンスについて監督しているものの、テロ資金供与に關するリスクベースアプローチに基づいた対応が不十分とされた。

具体的には、テロ資金供与への悪用のリスクがあるNPPOまたはその種類を特定しておらず(FATFの定義よりもNPPOの対象範囲が狭く)、セクター全体でのリスク評価が不十分であるとともに、NPPOへのガイダンスや關係省庁間の連携が最小限にとどまっている点等が指摘されていた。

これらの指摘を受けて、政府は22年度「犯罪収益移転危険度調査書」において、NPPOの法人種別ごとのリスク評価の実施を行った。加えて、21年に設置

した「マネロン・テロ資金供与

・拡散金融対策政策会議」の枠組み、内閣府担当部署による所管NPPOへのアウトリーチ(働きかけ)の実施、「NPPO法人のテロ資金供与対策のためのガイドランス」(22年6月)の公表や教育プログラムの提供なども評価された。これらにより、第2回FURではNCからPC評価に引き上げられた。

しかし、引き続き課題が存在することも指摘されている。具体的には、特定されたリスクに對処するために比例的かつ効果的な措置を講じることができないようなリスクベースでの監督の枠組み、テロ資金供与リスクから自らを守るために取るべき措置についてのNPPOのさらなる理解向上が挙げられる。

また、テロ資金供与や乱用が疑われるNPPOを調査するための高度な専門知識と能力や、關係省庁間や官民での情報共有の促進、NPPOに適用されるリスクベースアプローチ等の要件がNPPOによって順守されているかの監督などに関しても課題が存在するとされている。

日本のNPPOの活動がリスクの高い地域に及んでいることを踏まえ、FATFは、これらの不備は中程度であるとFURで指摘している。

また、FATFによるNPPOの定義は「慈善・宗教・文化・教育・社会・友愛などの目的のために、またはその他の種類の「慈善活動」を行うために、主に資金を供与または分配することを目的とした法人、法的取極または団体」である。それに対し、日本におけるNPPOは、公益法人、特定非営利活動法人、学校法人、宗教法人、医療法人、および社会福祉法人と、定義されている。法人化されていない慈善活動を行う非営利団体を含めて勧告8に準拠した監督を行うことも、課題の一つである。

対応が道半ばの法人の実質的支配者把握

勧告24「法人の透明性と実質的支配者」は、法人(株式会社、持分会社、一般社団法人、一般財団法人)がマネロン等に乱用されることを防止するよう求め

FATF審査フォローアップの状況

ている。当局が法人の実質的支配者を特定するには、一定の基
本情報（会社名、法的形態、本
店所在地等の情報と、株主およ
び社員の氏名や各株主の保有す
る株式数等を記載した株主名簿
または社員名簿）が必要である。
各国は、当局が適時に法人の実
質的支配者を確認できるよう、
複数の手法により、当局が効率
的に必要な情報へアクセスでき
るような体制を構築することが
求められている。

MERではPC評価であった
が、第2回FURでは1段階引
き上げられ、LC評価となった。
評価が引き上げられた背景とし
て、22年1月31日から運用開始
となった「実質的支配者リスト
制度」の創設に伴い、株式会社
が実質的支配者情報を入力する
ために当局と協力することを可
能にする措置が講じられている
と評価された。また、株式会社
の商業登記における株主リスト
の届け出に関する再評価を依頼
し、説明をより丁寧に行ったこ
と等が評価引き上げにつながっ
た。

他方、依然として複数の差異

が解消していないとされている。
具体的には、商業登記所におい
て入手できる株主情報の範囲が
明確でないことや、権限ある当
局が法人の保有する最新で正確
な基本情報に適時にアクセスで
きるようにするための具体的な
措置がないこと、無記名株式の
売買禁止後の措置が不十分であ
ること等である。

勧告28「DNFBPsの規制
と監督」は、DNFBPsをマ
ネー・ローナダリングおよびテ
ロ資金供与対策のための規制や
監督措置の対象とすることを求
めるものである。MERではP
C評価を受けているが、本勧告
の要件を満たすためのいくつか
の措置が講じられたこと等によ
り、第2回FURでは1段階引
き上げられ、LC評価となった。
具体的には、22年12月の犯罪収
益移転防止法改正で弁護士等が
取引時確認義務の対象と規定さ
れたこと、DNFBPs向けの
ガイドラインが公表されたこと
等である。しかし、DNFBP
sへのリスクベースでの監督の
レベルや範囲、効果性、当局に
よる制裁措置にはいまだ課題が

残されている。

評価が据え置かれた 勧告も

勧告25「法的取り決めの透明
性と実質的支配者」は、法的取
り決め（信託等）がマネロン・テ
ロ資金供与に乱用されないよう
必要な措置を講じることを求
めるものである。MERではPC
評価を受けており、第2回FUR
でも評価は据え置きとなった。

MER以降、ギャップ事項を
是正する措置がいくつか講じら
れた。しかし、MERで指摘さ
れた「取引関係構築の際や、閾
値を超える臨時の取引を行う際
に、受託者が金融機関やDNFB
Psに自己の状況を開示する
明示的な義務があるかが不明確
であること」（基準25・3、注
4）という差異への対応が進ん
でおらず、本基準は未充足評価
となった。この基準は重要な観
点であることから、勧告25全体
の評価が据え置きとの判断とな
っている。

この指摘を受けて、23年5月
26日改訂・同年6月1日適用の

「犯収法の留意事項」において、
「取引を行う目的」の一例とし
て「信託の受託者としての取
引」を明記し、銀行等の特定事
業者に対して受託者の地位開示
を明確に求めている。この点が、
次回のFURでどのように評価
されるかがポイントであろう。

また、信託会社等に係る規制
については基準のほとんどを順
守しているものの、他方で、信
託業法に基づかず、非営利目的
で組成される民事信託について
は、本勧告で求められる要件の
順守が不十分な点が多いとされ
た。具体的には、受託者が委託
者・受益者に関する正確かつ最
新の情報を保持することを求め
る要件がないこと、受託者とし
ての義務を履行しなかった場合
に課される制裁措置が比例的で
なく抑止力がないこと等である。

第5次審査に向けて 有効性評価の引き上げを

第5次相互審査の手続き案に
よれば、通常フォローアップ国
になるためには、法令等順守体
制の不合格水準の勧告が四つ以

下であること、有効性評価項目のM評価(注5)が五つ以下であり、かつL評価がないことが条件となる。

第2回FURでは、不合格水準の勧告の数が6まで減少しているため、あと二つの勧告をLC以上に引き上げることが必要である。いまだにPC評価となっている勧告は、本稿で触れた勧告8、勧告25のほか、勧告7(大量破壊兵器の拡散に関与するものへの金融制裁)、勧告12(PEP=重要な公的地位を有する者)、勧告22(DNFBPsにおける顧客管理)、勧告23(DNFBPsによる疑わしい取引の報告義務)の六つである。まずは22年12月の臨時国会によって可決・整理したFATF勧告対応法の順次施行を踏まえ、24年4月ごろに提出する予定の第3回フォローアップ報告で丁寧に説明することが求められる。改正された勧告への追加対応も検討すべきである。例えば、23年11月には、勧告4(犯罪収益の没収・保全措置)および解釈ノートの改正が公表された。これは、疑わしい取引の届け出

を分析する部署(わが国では警察庁犯罪収益移転防止対策室=JAFIG)が、犯罪の疑いのある取引を即時に停止できるようにする措置を講ずるべきこと、有罪判決に基づかない剥奪を可能にすべきこと等、犯罪収益没収、剥奪、資産回復の強化を求める内容となっている。現在、MERの勧告4はLC評価であるが、第5次相互審査でも現行法で十分か、直ちに検討に着手すべきであろう。

さらに、有効性項目のM評価となっている項目を減らす必要がある。第4次対日相互審査では、マネロン罪の捜査・訴追・制裁、マネロン収益の没収、テロ資金の捜査・訴追・制裁、テロリストの資産凍結、NPOの悪用防止、大量破壊兵器拡散に関与する者の資産凍結等の有効性評価項目でM評価となっている。法執行や没収に関する有効性評価項目がG7(主要7カ国)の中でも劣後しており、これらの評価引き上げが求められている。

DNFBPsに関しても、金融機関とは独立した有効性評価

項目となる予定であり、ここでL評価となれば、それだけで「強化フォローアップ国」となってしまう。DNFBPsに関する勧告を3回目のフォローアップではLC評価に引き上げるとともに、今のうちから有効性評価の引き上げにつながるような統計、データ、事実の積み上げが必要である。

(注)1 総合評価は、「法制度の有効性」(IO=Immediate Outcome)と「法令等の整備状況」(TC=Technical Compliance)

との組み合わせで判定される。
2 フォローアップでは、法令等順守状況の評価のみ行われ、有効性評価項目の評価は行われない。
3 国連安保理制裁決議は、24時間以内に国内法上の手当てが行われることが理想的であるとFATF用語集では規定されている。

4 FATF「Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Japan Mutual Evaluation Report」(21年8月)247ページ

5 対策の実施面で有効性が高

いと認められる順番に、High) S (Substantial) M (Moderate) L (Low)と評価。

おさぎ ひろし

88年三井銀行(現三井住友銀行)入行。91年大蔵省出向(国際金融局調査課)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年主任統括検査官。23年1月から現職。

にしたに みのり

信託銀行、ネット銀行において銀行実務に従事した後、金融庁総合政策局マネーロンダリング・テロ資金供与対策企画室検査官(大手銀行・地方銀行等金融機関の検査業務やガイドライン企画業務を担当)を経て現職。

しろた ゆうき

Sierにて業務アプリケーシオン、不正アクセスおよびマネーロンダリング検知を行うSaasサービスの企画に携わり、国内金融機関向けに導入支援の経験を持つ。現在は大手銀行におけるAML/CFT業務高度化支援に従事。