

「国家戦略」としてのFATF対応

FATF第4次審査で、日本は前回同様「重点フォローアップ国」に据え置かれた。日本の課題は、AML/CFT対応の裾野の拡充・底上げだ。FATFの要求をクリアするためには、金融産業の自助努力にとどまらない幅広い領域での立法措置・体制構築が必要となる。立法府の奮起が期待される。

第4次FATF審査結果は実質「不合格」

2021年8月に公表されたFATF（Financial Action Task Force on Money Laundering：金融活動作業部会）の第4次審査の結果、日本は前回と同じ「重点フォローアップ国」と評価され、最上位の「通常フォローアップ国」への昇格は果たせなかった。とはいえ、前回2008年の第三次審査での厳しい指摘への日本政府の努力は評価された。関連法整備¹⁾とそれに伴う監督強化、および業界の努力によって、前回から評価が改善した項目も多い（前回の未整備項目は19、今回は11）。

この「重点フォローアップ国」という評価に対して、財務省幹部は「人間ドックに毎年行くレベル²⁾」と表現した。最上位の「通常フォローアップ国」の評価を得るためにはさらなる対策の強化が必要だ。

ただFATFの評価は絶対評価であり、あくまでAML/CFTの実効性を問うものだ。またFATFは加盟国による相互評価であり、特定の利益集団や特定の国家の規範が強制されるわけでもない。その意味でFATFの掲げる目標に対する取り組みは必ず報われる施策でもある。

第4次FATF審査の指摘事項と日本の対応

今回のFATFの評価と、それについての指摘事項は大きく次の4点に集約できるだろう（実際の指摘事項はより多岐にわたる³⁾）。また、FATFの評価は、これまでは法的な枠組みの構築が重視されてきたが、法律の整備が進んできた現在、徐々にその「仕組みの運用」が適切になされているかという点に移行しつつある。

1. 中小金融機関のAML対応の実効性

FATFは日本の中小金融機関はマネー・ローンダリングのリスク・対策に係る理解が限定的だと評価した。

ただ、そもそも犯罪者は「チェーンの一番弱い箇所を狙う」ものだ。収益につながらずコスト負担でしかないAML/CFTの対応を個々の金融機関、特に財務基盤が脆弱な金融機関が個別に対応する非効率性は以前から指摘されていた。そこで現在、金融業界全体でAML対応を行える基盤整備が官民共同で検討されている⁴⁾。実現にはいくつかのハードルがあるが、この基盤が整備されればAML/CFT監視の実効性は向上するだろう。FATFの要望に応える水準までの機能充実を期待したい。

2. 非金融機関のAML体制

ここで対象となるのは、例えば不動産業者、貴金属・宝石商、加えて弁護士や会計士などが該当する。また、暗号資産関連業者もこの中に含めてもいいかもしれない⁵⁾。これらの非金融機関は、金融ネットワークの監視領域外での高額の資金移動が国内・国外ともに可能となる業種であり、しかも監督官庁が多岐にわたるため、一元的な監視が難しい業種といえる。この領域でも法整備および実効性を持つ管理体制をFATFは求めている。

そこでこの指摘を受けて、「非金融機関のAML体制構築」については、包括的な対策が実施される予定である。例えば暗号資産交換業者については、海外との暗号資産の「送金」については財務省による（金融庁ではなく）外為法の対象とする規制強化が行われることになる。

また、FATFから強く指摘されたのが非金融機関の外延であるNPO（非営利団体）やPEPs（Politically Exposed Persons：重要な公的地位にあるものおよびその類縁者）に対する監視の不備だ。

NOTE

- 1) 主な法令整備
- 改正テロ資金供与処罰法 (2014年12月施行)
 - 国際テロリストの財産凍結法 (2015年10月施行)
 - 改正犯罪収益移転防止法 (2016年10月施行)
 - 改正資金決済法 (2017年4月施行)
 - テロ等準備罪処罰法 (2017年7月施行)
- 2) マネロン厳罰化が急務 財務省と警察庁が会議設置、行動計画を確認: SankeiBiz (2021/8/31)
<https://www.sankeibiz.jp/business/news/210831/bse2108310603002-n1.htm>
- 3) FATF (金融活動作業部会) 対日相互審査報告書: 財務省
https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/fatf/fatfhouhou_20210830_1.html
- 4) 金融庁 金融審議会「資金決済ワーキンググループ」第2回 (2021/11/11) 事務局説明資料 (p.7)
https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/shikinkessai_wg/shiryou/20211111/siryou1-1.pdf
- 5) 「非金融機関」はFATFの呼称では「DNFBPs (Designated Non-Financial Businesses and Professions: 特定非金融業者および職業専門家)」と
- 6) 財務省 (2021年8月30日) 「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する行動計画」
https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/councils/amLcft_policy/20210830_2.pdf
- 7) 金融庁 金融審議会「資金決済ワーキンググループ」第1回 (2021/10/13) 事務局説明資料 (p.10)
https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/shikinkessai_wg/shiryou/20211013/siryou3.pdf

性善説的に運用されている日本の特定非営利活動促進法 (NPO法) や政治資金規正法を、AMLの監視下に含めることが求められている。立法府の反発が予想される中で、どのような対応をするのかが問われている。

3. 行政の実効性・即時性の強化の取り組み

FATFは参加各国に対して、犯罪収益が認知された場合、その違法収益を即時に凍結・没収する権限を有することが望ましいとしている。しかしながら、FATFは我が国においては違法収益が認識されても、即時にその凍結・没収が行われるケースが少ないと評価している。実際、日本では違法収益の凍結・没収は司法の判断に委ねられることが多い。FATFはより機動的な行政措置を要求している。この点に関しては行政と司法との連携、さらにはその両者をつなぐ立法に期待したい。

4. 実施期限の設定

これまで政府はFATFの要請に随時対応を講じてきたが、必ずしも実施期限は定めていなかったこともあった。今回の評価ではその対応の成立時期・実施時期も問われることになった。

この指摘を受けて、2021年8月19日には財務省・警察庁が共同議長となって「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」を組成した。同会議は金融庁、財務省、外務省が幹事となり、さらに構成メンバーには内閣官房を始めとして、経済産業省、総務省、国税庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省などが参加している。そして同会議において関連する対策のロードマップと実施期限が示された⁶⁾。大きな変化と断言していい。ロードマップの着実な実行を期待したい。

加えて、関連省庁が網羅されている同会議において、多岐にわたる非金融機関へのAML対策の議論・法整備

が行われることも同様に期待したい。

FATF対応は「国家戦略」と定義

FATFの評価が「観察対象国」、いわゆる国際的な金融取引のリスク対象国になることの不利益は計り知れない。このような事態は絶対に回避されなければならない。また、FATFの評価対象が金融にとどまらず、多様な「価値取引」の監視に対する実効的な取り組みを求めていることを踏まえると、FATFの指摘に対する取り組みは日本全体で取り組むべき課題であると定義すべきだろう。

元々、日本の暗号資産交換業者は世界的に見ても厳格と言える金融庁の監督下にあり、この点に関してのFATFからの評価も総じて高い。実際、暗号資産がマネロンに利用された件数は僅少だと報告もある⁷⁾。

金融機関の継続的な努力を無駄にしないためにも、「日本はAML/CFT対策の万全な国」として、資金移動のハブとなるように、立法・行政・司法の一致団結した「国力」を見せてほしい。その意味で、FATF対応は「国家戦略」と位置づけるべきテーマである。

そのような中、先日、国会へのマネロン対策法案の提出を見送るとの報道があった。国会運営を優先した政治判断なのだろうが、政府の対応には失望を禁じ得ない。立法府の矜持を国内外に示してほしい。

Writer's Profile



柏木 亮二 Ryoji Kashiwagi

金融デジタルビジネスリサーチ部
 上級研究員
 専門はIT事業戦略分析
focus@nri.co.jp