



拡散金融リスク評価書

National risk assessment of proliferation

financing in JAPAN

マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議

目次

要旨

第1章 拡散金融の現状

1. 拡散金融の定義、背景
 - (1) 拡散金融の定義と FATF 勧告
 - (2) 背景
 - ①北朝鮮
 - ②イラン
2. リスク評価の手法
 - (1) FATF ガイダンス
 - ①リスク要素
 - ②評価にあたって留意すべき点
 - (2) 本評価書の手法
 - (3) 本評価書の作成に向けた体制

第2章 拡散金融の脅威

1. 前提
2. 日本における脅威
 - (1) カネ（資金）の流出に係る主体
 - ①貿易：北朝鮮との迂回貿易取引や迂回送金を行う又は行おうとする主体
 - ②ヒト：北朝鮮籍の者への送金等を行おうとする主体
 - ③サイバー攻撃等を実施する主体
 - (2) モノ・技術の流出に係る主体
 - ①デュアルユース品等の提供を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
 - ②無形技術移転等を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
 - ③「瀬取り」等の活動を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
 - (3) 制裁対象者含む日本等に所在する不透明な企業を利用する主体

第3章 拡散金融の脆弱性及びリスク

1. 前提
2. 日本における脆弱性
 - (1) 北朝鮮との地理的近接性
 - (2) 開かれたアジア有数の金融システム
 - (3) 高い技術を誇る企業の集積と開かれた経済体制
3. 拡散金融リスクの高い取引

第4章 我が国の拡散金融に係る取組み

1. 金融取引に係る取組み
 - (1) 外為法における経済制裁
 - (2) 国際テロリスト等財産凍結法での国内取引の規制
2. 輸出入管理
 - (1) 外為法等における輸出入禁止措置
 - (2) 外為法における安全保障貿易管理
3. その他関連法制度
 - (1) 犯罪収益移転防止法（取引時確認、通知義務）
 - ①取引時確認
 - ②通知義務（トラベルルール）
 - (2) 法人の透明性向上に資する制度
 - (3) 出入国管理及び難民認定法
 - (4) 特定船舶入港禁止法・貨物検査法
 - (5) その他マネー・ローンダリング等対策関連法
4. 関係省庁間での連携、民間との連携・情報発信等の主な取組み
 - (1) 関係省庁間での連携に係る主な取組み
 - (2) 民間との連携・情報発信等の主な取組み
5. 国際的な連携の促進

第5章 結語

略称について

本書で用いる略称等は、それぞれ次の意味を示すものとします。

FATF	Financial Action Task Force
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IAEA	International Atomic Energy Agency
DoS	Denial of Service attack
DDoS	Distributed Denial of Service attack
FSB	Financial Stability Board
G-SIBs	Global Systematically Important Banks
Defi	Decentralized Finance
DNFBPs	Designated Non-Financial Businesses and Professions
BO	Beneficial Owner

※本報告書の煙草は下記の通り。

拡散金融リスク評価書の要旨

拡散金融の定義・背景

- 拡散金融：大量破壊兵器等の開発、保有、輸出等に関与するとして資産凍結等措置の対象となっている者に資金又は金融サービスを提供する行為
- FATF勧告の改訂等を受け、拡散金融のリスク分析・把握、関係省庁間の連携強化、リスク低減措置を図る必要

我が国の拡散金融のリスク分析

脅威 (Threat)

① カネ（資金）の流出に係る主体

- 貿易：北朝鮮との迂回貿易取引や迂回送金を行う又は行おうとする主体
- ヒト：北朝鮮籍の者への送金等を行おうとする主体
- サイバー攻撃等を実施する主体

② モノ・技術の流出に係る主体

- デュアルユース品等の提供を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
- 無形技術移転等を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
- 「瀬取り」等の活動を行う主体及びその送金に関わる者

③ 制裁対象者含む日本等に所在する不透明な企業を利用する主体

脆弱性 (Vulnerabilities)



我が国の取組み（リスク低減措置）

<関連する法制度によるリスク低減の取組>

- ① 外為法における経済制裁
- ② 国際テロリスト等財産凍結法
- ③ 輸出入管理
- ④ 犯罪収益移転防止法（取引時確認、トラベルルール）
- ⑤ 「実質的支配者リスト制度」等の法人の透明性向上に資する制度
- ⑥ 出入国管理及び難民認定法

- ⑦ 特定船舶入港禁止法・貨物検査法
- ⑧ その他マネー・ローンダリング等対策関連法

<関係者間の連携によるリスク低減の取組>

- ① 関係省庁間での連携、民間との連携・情報発信等
- ② 国際的な連携

第1章 拡散金融の現状

1. 拡散金融の定義、背景

(1) 拡散金融の定義と FATF 勧告

拡散金融とは、大量破壊兵器（核・化学・生物兵器）等の開発、保有、輸出等に関与するとして資金凍結等措置の対象となっている者に、資金又は金融サービスを提供する行為を指す。

この拡散金融対策のための国際基準は、金融活動作業部会¹（FATF）において2012年以降決定・公表されている（勧告7（Targeted financial sanctions related to proliferation）²等）。その中では、大量破壊兵器の拡散及びこれに対する資金供与の防止等に関する国連安全保障理事会（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（資産凍結措置等）を実施することが各国に求められている。

他方、そうした枠組みに基づき、我が国を含む国際社会が協調して北朝鮮やイランに対して経済制裁を実施していても、これらの国や地域へ、大量破壊兵器等及び関連物質・技術などの移転が行われている。このため、2020年10月、FATFは勧告1（Assessing risks and applying a risk-based approach）及びその解釈ノートを改訂し、これまでのマネー・ローンダリング、テロ資金供与に加えて、「勧告7で言及されている国連制裁決議に基づく金融制裁義務（資産凍結等措置）の潜在的な違反・不履行・潜脱」と定義される所謂「拡散金融」のリスクの特定・評価、効果的なリスク低減策の実施のための行動、高リスクの対応と低リスクの管理／軽減への対応を各国に求めている。この改訂後の勧告1及びその解釈ノートは、2025年以降順次実施される第5次相互審査以降の審査で適用されることとなっている。

また2021年8月に公表されたFATF第4次対日相互審査を契機として、政府一体となって強力にマネー・ローンダリング、テロ資金供与及び拡散金融対策を推進するため、同月、警察庁及び財務省を共同議長とする「マネロン・テ

¹ 1989年のアルシュ・サミット経済宣言を受け、マネー・ローンダリング対策の国際基準策定・履行を担う多国間枠組みとして設立。2001年の米国同時多発テロ事件を受けて、その任務にテロ資金供与対策が追加。FATFには38カ国・地域と2地域機関が加盟しており、年に三回の全体会合にてFATFの活動に関する事項が決定されている。

² 勧告7において、拡散金融対策として、大量破壊兵器等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と勧告されている。具体的には、国連憲章第7章に基づき国連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られている。

口資金供与・拡散金融対策政策会議」(以下「政策会議」)が設置された³。政策会議では、我が国を取り巻くリスク情勢と我が国のマネー・ローンダリング等対策の方向性を確認し、一層の関係省庁間の連携強化を図り、対策の効果を高めていくため、2022年5月、「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策の推進に関する基本方針」(以下「基本方針」)が決定された。基本方針では、より実効的な対策を講じるため、次の4つの柱が掲げられた。

- ① リスクベース・アプローチの徹底
- ② 新たな技術への速やかな対応
- ③ 国際的な協調・連携の強化
- ④ 関係省庁間や官民の連携強化

この具体的な対策の1つとして、基本方針においては、「マネロン等に係るリスク評価と並行して、新たに拡散金融のリスク評価を実施し、資産凍結措置の実効性向上を図る」としている⁴。

また、外国為替及び外国貿易法(昭和24年法律第228号。以下「外為法」)が改正され、銀行、資金移動業者、電子決済手段等取引業者等⁵及び両替業者等については、本リスク評価書及び関係省庁等において策定されたガイドライン等を参照しつつ、事業者自身も資産凍結措置のリスク評価を実施することが求められることとなった⁶。

以上のことから、我が国としても拡散金融を一層適切に防止していく必要がある。政府としては、制裁違反・回避の事例や手法を踏まえつつ、そうした「拡散金融」のリスクを分析・把握するとともに、一層の関係省庁間の連携強化を図り、当該リスクの低減に向けた措置の実効性を高めていく必要がある。また、銀行、資金移動業者、電子決済手段等取引業者等及び両替業者等と同様に、DNFBPs⁷を含むその他民間事業者等においても、当該リスクを踏まえた対応

³ 「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」は、(以下、建制順で)内閣官房、内閣府、カジノ管理委員会、警察庁、金融庁、証券取引等監視委員会、総務省、法務省、公安調査庁、外務省、財務省、国税庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省を構成メンバーとしている。

⁴ 基本方針 p.12。

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/councils/aml_cft_policy/20220519.html

⁵ 電子決済手段等取引業者等には、電子決済手段等取引業者及び電子決済等取扱業者等および暗号資産交換業者が含まれる。

⁶ 改正外国為替及び外国貿易法(令和6年4月1日施行)第55条の9の2第1項に規定する「外国為替取引等取扱業者」は、外国為替取引等取扱業者遵守基準を定める省令(令和5年財務省・経済産業省令第1号)第1条第1号に基づき制裁違反リスクの評価を行う必要があり、当該リスクの評価に際しては、本リスク評価書も勘案する必要がある。

⁷ 「Designated Non-Financial Businesses and Professions: 特定非金融業者及び職業専門家」の略称。日本では、宅地建物取引業者、宝石・貴金属等取扱事業者、郵便物受取サ

をすることが期待される。

(2) 背景

経済・金融サービスのグローバル化、暗号資産の普及といった技術革新により、資金の流れが多様化し、国境を越える取引が容易になっている。そうした状況下で、拡散金融を通じて大量破壊兵器の拡散活動を助長することは、我が国や国際社会にとっての大きな脅威につながる。

また、日本はこれまで、唯一の戦争被爆国として、「核兵器のない世界」の実現に向けて、国際社会による核軍縮・不拡散の議論を主導してきている。加えて、全ての核兵器保有国に対し、軍備の透明性の向上を図りつつ核軍縮措置をとることを呼びかけ、様々な具体的な行動を起こしてきた。

しかし、残念ながら今日においても一部の国・地域において核兵器開発等の動きはおさまっていない。これまで、G7 首脳声明等においても、北朝鮮やイランの核兵器開発等に対する強いメッセージを表明してきたが、いずれも核関連活動を継続している⁸。

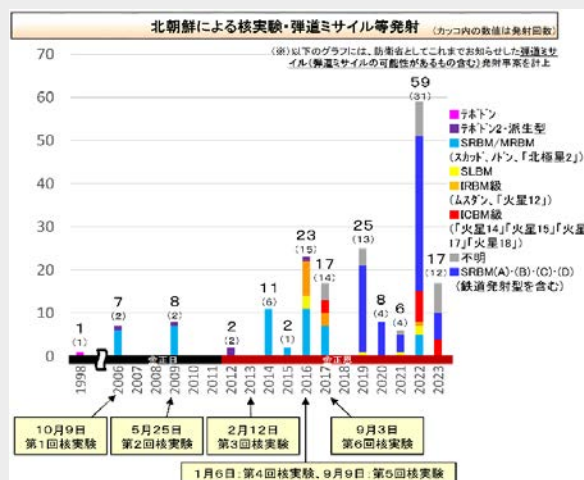
ービス業者、電話受付代行業者、電話転送サービス事業者等の事業者や、弁護士、司法書士、行政書士、公認会計士、税理士等の職業専門家を指す。

⁸ 2023年5月に行われたG7財務大臣・中央銀行総裁会議（新潟）においても、「我々は、大量破壊兵器の拡散と、北朝鮮による大陸間弾道ミサイル（ICBMs）を含む前例のない数の弾道ミサイルの最近の発射を可能にした、その資金調達に関連する北朝鮮の不正な活動がもたらす脅威に対する深刻な懸念を共有する。また、イランから生じる不正な資金調達のリスクも深く懸念している」（仮訳）との声明が発出された。

①北朝鮮

北朝鮮は、2023年に5回ICBM級弾道ミサイルを発射するなど、核・ミサイル活動を活発化させている。

2023年5月、8月及び11月には、衛星打上げを目的とした弾道ミサイル技術を使用した発射を行い、発射されたものの一部が日本列島上空を通過した。なお、米国国防情報局の報告書⁹では、弾道ミサイル等の兵器の輸出を数十年にわたり行っていることが報告されている¹⁰。



(出所) 防衛省



(出所) 防衛省

加えて、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書¹¹では、北朝鮮がサイバー攻撃を行い、多額の暗号資産を違法に取得していることが指摘されているほか、制裁措置を回避又は迂回するため、いわゆる「瀬取り」(洋上における積荷の受渡し)を行う手口をより巧妙化させていること等が報告されている。我が国としても、そうした制裁違反・回避の事例や手法を踏まえ、関連法令の整備や法執行機関による措置の実効性確保を図ることが必要となっている。

⁹ <https://www.dia.mil/Military-Power-Publications/> (67頁)

¹⁰ 北朝鮮は、過去6回の核実験を通じて技術的に成熟し、核兵器の小型化を一定程度実現するとともに、技術的に、我が国を射程に収める弾道ミサイルに核兵器を搭載し我が国を攻撃する能力を既に有しているとみられる。直近の2017年9月に強行された核実験(6回目)については、推定出力の大きさを踏まえれば、水爆実験であった可能性も否定できない。弾道ミサイルについては、近年、低空を変則的な軌道で飛行する弾道ミサイルの実用化を目指しているほか、米国本土を射程に含み得る新型ICBM級弾道ミサイルの発射を強行するなど、弾道ミサイルの長射程化を追求している。

¹¹ 最新版は2023年10月に公表された国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書。また、それ以前に公表されたものも複数存在。以後該当箇所は脚注で記載。

②イラン

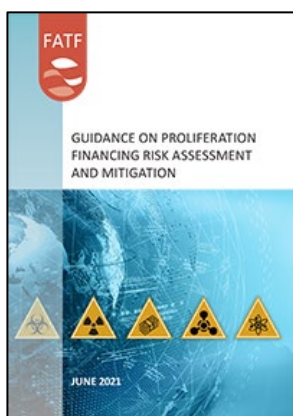
イランによる核兵器の製造・使用については、最高指導者がファトワー（教令）で製造自体を禁止している。一方、近年イランは核関連活動を拡大させており、日本としてはイランに核関連活動の拡大への懸念を伝えるとともに、国際原子力機関（IAEA）との共同声明への完全かつ無条件の協力を含め、イランの建設的な対応を求めている¹²。

以上、FATF 勧告及びその解釈ノートの改訂と、我が国を取り巻く国際情勢等の背景を踏まえ、また、これまで国連安保理決議に基づく制裁を履行し、更に我が国独自の措置（対北朝鮮）を課してきた日本に相応しい拡散金融リスク評価を行うため、本評価書において、他国の拡散金融リスク評価書や国内関係機関が有する情報等を用いて、日本における拡散金融に係るリスクについて調査・分析を行った。

2. リスク評価の手法

(1) FATF ガイダンス

今回のリスク評価書を作成するにあたり、FATF が公表している「拡散金融に係るリスク評価と低減に関するガイダンス（Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation）」（以下「FATF 拡散金融ガイダンス」）を参照した。同ガイダンスは、拡散金融リスクの評価について、各国万全なアプローチは存在せず、それぞれの事情に応じて柔軟に対応すべきとしつつも、一般的な理解として次のものを示している。



「拡散金融に係るリスク評価と低減に関するガイダンス」
(2021年6月公表)

Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation

(出所) FATF

¹² 核兵器について、2023年9月8日付の米民間調査機関「ISIS（科学・国際安全保障研究所）」の報告書は、「イランは、核兵器に使用可能な兵器級の濃縮ウランを12日間で生産可能であり、また、ブレイクアウト後1か月以内に、さらに5発分の核兵器使用に十分な兵器級ウランを生産可能である。」と指摘し、弾道ミサイルについては、中東で最大数を保有していると指摘している。なお、2023年5月25日、イランは「弾道ミサイル「ホラムシャフル」の改良型「ハイバル」（射程：2,000km、弾頭：1,500kg）の発射実験に成功した。」と発表しており、6月6日には、イラン革命防衛隊が同国初の極超音速弾道ミサイル「ファッターフ」（射程：1,400km、速度：マッハ13～15）を公開した。

① リスク要素

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与（以下「マネー・ローンダリング等」）におけるリスク要素と同じく、拡散金融のリスクそのものは次の3要素で構成されると考えられている。

脅威 Threat	過去、現在又は将来において、拡散金融に係る対象を特定した金融制裁の履行を回避、違反又は悪用した、あるいはその可能性がある個人又は団体
脆弱性 Vulnerabilities	「脅威」によって悪用され得るものや、拡散金融に係る対象を特定した金融制裁の違反、不実施、回避を支援又は促進し得るようなもの
影響 Consequences	資金や資産が指定された人物や団体に提供され、それが最終的に例えば不正な核、化学、生物兵器システム（又はその運搬手段）を開発し維持するために必要な材料、物品、システムの調達を可能にする、又は指定人物や団体の凍結している資産が拡散資金に許可なく使用された場合の結果（国、民間企業への風評被害、国連及び国家当局による更なる制裁措置を引き起こす可能性も含む。）

② 評価にあたって留意すべき点

「FATF 拡散金融ガイダンス」において、拡散金融のリスク評価は、マネー・ローンダリング等と同じ手法が取り得るとされている。また、同ガイダンスでは、国による拡散金融リスク評価は、マネー・ローンダリング等と同様に、国の拡散金融対策に係る戦略についての情報を明らかにするとともに、リスクベース・アプローチによる拡散金融に係る対象を特定した金融制裁の実施を可能とするような包括的な内容のものである必要があるとしている。さらに、国や民間事業者がリスク低減するための優先順位をつけるのに役立つものでなくてはならないとしている。

（2）本評価書の手法

本評価書では、「FATF 拡散金融ガイダンス」を踏まえた上で、FATF 勧告及びその解釈ノート（なお、FATF ではこれらを総称して「FATF 基準」としている）、FATF 第4次対日相互審査報告書での指摘事項等や公表されている他国の拡散金融リスク評価書（現状、米・英・豪等24カ国・地域が作成済）、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書等を参考にして、我が国における脅威と脆弱性を特定・分析し、多角的・総合的にリスク評価を行った。

(3) 本評価書の作成に向けた体制

本評価書の作成にあたり、以下の関係省庁で連携し情報交換等を行った上で、「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」において、評価書のとりまとめを行った。(以下、省庁を建制順に記載)

警察庁	: https://www.npa.go.jp/
金融庁	: https://www.fsa.go.jp/
総務省	: https://www.soumu.go.jp/
法務省	: https://www.moj.go.jp/
外務省	: https://www.mofa.go.jp/mofaj/
財務省	: https://www.mof.go.jp/
経済産業省	: https://www.meti.go.jp/
国土交通省	: https://www.mlit.go.jp/
海上保安庁	: https://www.kaiho.mlit.go.jp/
防衛省・自衛隊	: https://www.mod.go.jp/

(参考1) 「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/councils/aml_cft_policy/index.html

第2章 拡散金融の脅威

1. 前提

「FATF 拡散金融ガイダンス」では、拡散金融の「脅威 (Threat)」について、以下のように定義¹³している。

脅威とは、過去、現在又は将来において、拡散金融に係る対象を特定した金融制裁の不履行を回避、違反又は悪用した、あるいはその可能性がある個人又は団体を指す。その中には、大量破壊兵器等の開発、保有、輸出等に関与するとして資産凍結等措置の対象となっている者や当該対象者の支援や同調をする個人、団体も含まれる。実際に回避、違反又は悪用した、あるいはその可能性があるものだけでなく、間接的に関与したものも含まれる。

また、同ガイダンスでは、マネー・ローンダリング等とは異なり、拡散金融の脅威の認定の際は以下の2つの特徴があることに留意すべき旨指摘されている。

- I. 拡散金融に該当するか否かについて、資金の出所の非合法性を問わず、大量破壊兵器の拡散行為（開発や取引等）の支援のための資金であれば拡散金融に該当する。
- II. 関連の国連安保理決議によって指定された団体及び個人によって引き起こされる脅威のみならず、指定された団体及び個人が自らの活動を隠蔽するために作った国際的ネットワークによって引き起こされる脅威も該当する。加えて制裁対象となる資産は指定された団体及び個人が間接的に所有・コントロールしているものも含まれる。

2. 日本における脅威

上記の拡散金融の脅威の定義を踏まえ、我が国における脅威は以下のようなものがあると考えられる。

- (1) カネ（資金）の流出に係る主体
 - ① 貿易：北朝鮮との迂回貿易取引や迂回送金を行う又は行おうとする主体
 - ② ヒト：北朝鮮籍の者への送金等を行おうとする主体
 - ③ サイバー攻撃等を実施する主体
- (2) モノ・技術の流出に係る主体
 - ① デュアルユース品等の提供を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
 - ② 無形技術移転等を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わ

¹³ Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation(2021)(22)。日本語訳は財務省による仮訳。

る者

- ③ 「瀬取り」等の活動を行う主体及びその送金に関わる者
- (3) 制裁対象者含む日本等に所在する不透明な企業を利用する主体

まず、分析にあたり、大量破壊兵器等の開発等のために資金又は物・技術が日本から流出してしまう場面の2場面が存在すると想定した。そして、そうした資金又は物・技術の流出が想定される場面においては、その土台としてどのような者が活動しているのかについて分析を行った。

(1) カネ（資金）の流出に係る主体

まず、大量破壊兵器等の開発等を行うためのカネ（資金）が日本から流出する場合、貿易（物の移動）、人の移動、サイバー攻撃等の3つの場面と、それらを行う主体（脅威）について想定されるものは次のとおり。

① 貿易：北朝鮮との迂回貿易取引や迂回送金を行う又は行おうとする主体

北朝鮮に対する外為法に基づく措置としては、資産凍結等の措置の対象となる団体及び個人を指定し¹⁴、当該団体及び個人向けの支払及びそれらの者との資本取引等を許可制の対象とするほか、北朝鮮との資金移転の防止措置をより強化するため、北朝鮮の核関連計画等に貢献し得る活動に寄与する目的で行う支払等を許可制の対象としている。加えて、我が国独自の措置として、北朝鮮向けの送金を原則禁止しており、北朝鮮に資金が流れることを防止している。また、貿易の面からも、北朝鮮に関して、国連安保理決議に基づく特定物品の輸出入取引禁止措置に加え、北朝鮮を原産地又は船積地域とするすべての貨物の輸入禁止措置が取られており、輸入を通じた資金の流れも防止している。

イランに対する措置としては、核技術等に関連する業種に対する投資を事前届出の対象とし、機微な核活動等に貢献し得る活動に寄与する目的で行う支払について許可制の対象としている。

しかしながら、そうした規制にも関わらず、周辺国等第三国を経由した北朝鮮からの迂回貿易取引や迂回送金を行う又は行おうとする主体が脅威として存在する。そしてこれは、先の「FATF 拡散金融ガイダンス」の解説に従えば、資金の出所が非合法的な取引によるものもあり、法令違反等として厳格に対応することが必要である。

例えば、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書は、北朝鮮と武器や軍事関連の協力関係が疑われる国や、北朝鮮労働者の受け入れを行う国がサハ

¹⁴ 国連安保理決議において制裁対象として指定された者について、外務省告示で指定。詳細は第4章参照。

ラ砂漠以南のアフリカに多く存在すると指摘し、特にサハラ砂漠以南のアフリカにおける自治体の融資、補助金、外国直接投資を伴うプロジェクトの請負業者と下請け業者に対するデューディリジェンスを強化するよう勧告している¹⁵。この点、公表されているデータでも北朝鮮やイランは以下のような国・地域との貿易が盛んである。

(参考2) 北朝鮮の10大貿易相手国・地域(2021年度)

順位	国・地域名	北朝鮮の輸出		北朝鮮の輸入		貿易総額		シェア
		金額	増減率	金額	増減率	金額	増減率	
1	中華人民共和国	58,113	21.1	623,551	△12.5	681,664	△10.4	95.56
2	ベトナム	11,224	△24.4	842	24.0	12,066	△22.3	1.69
3	インド	2,104	26.9	442	△89.8	2,546	△57.6	0.36
4	タイ	275	64.7	1,637	△5.9	1,912	0.3	0.27
5	香港	—	—	1,369	100.4	1,369	100.4	0.19
6	バングラデシュ	1,011	△20.1	189	△62.0	1,200	△32.0	0.17
7	エチオピア	500	△49.0	689	8512.5	1,189	19.6	0.17
8	モザンビーク	1,057	△51.2	43	△87.7	1,100	△56.3	0.15
9	ナイジェリア	1,067	△76.2	—	—	1,067	△76.2	0.15
10	タンザニア	826	△56.6	2	△96.3	828	△57.7	0.12

(注) 赤枠囲みはサハラ砂漠以南のアフリカの国々

(出所) JETRO

(参考3) イランの貿易相手上位国(2021年度)

順位	国・地域名	輸出				輸入				
		2020年度		2021年度		2020年度		2021年度		
		金額	金額	構成比	伸び率	金額	金額	構成比	伸び率	
1	中華人民共和国	9,071	14,323	29.5	57.9	アラブ首長国連邦	9,754	16,534	31.2	69.5
2	イラク	7,431	8,916	18.3	20.0	中華人民共和国	9,845	12,744	24.0	29.5
3	トルコ	2,534	6,087	12.5	140.2	トルコ	4,399	5,299	10.0	20.5
4	アラブ首長国連邦	4,567	4,929	10.1	7.9	ドイツ	1,851	1,924	3.6	3.9
5	アフガニスタン	2,296	1,839	3.8	△19.9	ロシア	1,070	1,665	3.1	55.6
※	日本	17	14	0.0	△17.6	日本	102	104	0.2	2.0

(出所) JETRO

(注) ①イランの会計年度は通常、3月21日ごろ～翌年3月20日ごろ。

②輸出は非石油部門のみ(石油・ガス製品を含む)。③貿易条件は、輸出入ともにFOBとCFRが混在している。

¹⁵ Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2464 (2019) (2 MARCH 2020(104,105,Summary), Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020) (4 MARCH 2021(130,163), Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022) 7 SEPTEMBER 2022(132))

(参考4) 日本の10大貿易相手国・地域(2021年度)

(単位:1,000ドル)

順位	国・地域名	日本の輸出相手国		順位	国・地域名	日本の輸入相手国	
		金額	増減比			金額	増減比
1	中華人民共和国	164,122,176	16.2	1	中華人民共和国	186,178,865	13.6
2	米国	135,349,492	14.7	2	米国	81,381,914	16.9
3	台湾	54,637,611	23.3	3	オーストラリア	52,340,279	46.3
4	韓国	52,674,868	18.1	4	台湾	33,541,046	25.3
5	香港	35,524,211	11.2	5	韓国	32,140,105	21
6	タイ	33,113,573	30	6	サウジアラビア	27,480,740	49.5
7	ドイツ	20,817,861	18.7	7	アラブ首長国連邦	27,048,552	65.9
8	シンガポール	20,095,036	13.9	8	タイ	26,439,517	11.3
9	ベトナム	19,128,130	11.9	9	ドイツ	23,802,754	11.9
10	マレーシア	15,657,117	24.6	10	ベトナム	23,085,267	4.8
13	インド	12,894,795	41.8	28	インド	6,151,045	30.5
34	バングラデシュ	2,348,633	56.7	44	バングラデシュ	1,452,884	10.9

(※) 赤字は、参考2に記載のある国・地域
(出所) JETRO

政府としては、今後も引き続き、北朝鮮関連の取引が多い国・地域及び北朝鮮関連の品目について、最新情報及びデータに基づいて検証をしていく必要がある。また、民間事業者等もそうした注意を要する国・地域及び品目に係る取引に特に着目しながら、リスクに応じた適切な対応を実施していくことも有用である。

なお、近年では、懸念国等（大量破壊兵器等の拡散を行っているとして特に国際的な懸念がある国・地域）が大量破壊兵器などを不正輸出する際に、書類偽造や輸送経路の多様化などによって巧妙に国際的な監視を回避しつつ、移転を継続しているとの指摘もある¹⁶。日本国内に大量破壊兵器等が持ち込まれた検挙事例等は現時点ではないものの、そうした懸念国等による迂回輸入について、国際的に協調して取り組む必要がある。

（※）資金使途規制に係る送金について

本邦から北朝鮮やイラン以外の第三国に向けて送金する場合であっても、例えば、当該第三国から北朝鮮への原子力関連、化学兵器関連、生物兵器関連又はミサイル関連の品目の供給、売買又は賃借等にファイナンスしたり、そうした活動に関連する送金を行う場合、送金者がこれらの北朝鮮の取引や活動に寄与する目的を有して行っている場合には本規制に抵触する可能性がある。イランに対する資金使途規制についても、第三国からイランへの原子力関連の品目の供給、売買又は賃借等にファイナンスしたり、そうした活動に関連する送金を行う場合、送金者がこれらのイランの取引や活動に寄与する目的を有して行っている場合には本規制に抵触する可能性がある。

（財務省支払告示第一号ト・チ、経産省支払告示第四号・五号参照）。

② ヒト：北朝鮮籍の者への送金等を行おうとする主体

我が国から北朝鮮向けの送金は原則禁止されているところであり、我が国は、北朝鮮籍者の入国を原則禁止とするなど、北朝鮮との人的往来を広範に規制しているところである。

他方で、周辺国や第三国においては、北朝鮮籍者の往来を禁止していない国・地域もあり、そうした国・地域の中には、北朝鮮労働者の受け入れを行っている国・地域等も存在する。我が国からこれらの国・地域に所在する北朝鮮籍者への送金において、それが合法・非合法的取引であるかを問わず拡散金融に該当するものが含まれている可能性がある。上記の観点から、北朝鮮当局等から派遣され、周辺国等の第三国において報酬を得ている北朝鮮籍の労働者等、北朝鮮当局等による拡散金融に係る資金調達に貢献する者への送金等を行おうとする主体は、脅威と考えられる。

¹⁶ 防衛省・自衛隊「令和5年版防衛白書」187頁。

例えば、北朝鮮に対する支払原則禁止措置に関連して、中華人民共和国の東北地域の3省（遼寧省、吉林省、黒竜江省）には、従来から北朝鮮からの出稼ぎ労働者等が存在し、そうした地域に向けた海外送金は特に注意が必要とされており¹⁷、外為検査でも以下のような不備事例が認められている。

事例1：海外送金において、送金受取人が北朝鮮の居住者に実質的に支配された法人か否かの確認が行われていない事例が認められた。

事例2：北朝鮮に対する支払原則禁止措置に係る外為法第17条に基づく確認義務を履行するに当たり、中華人民共和国の東北3省向けの生活費名目の海外送金において、送金額の妥当性の検討、当該生活費の受益者の確認及び送金人と受取人の関係等の詳細な聴取が行われていない事例が認められた。

また、前述の通り、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書は、北朝鮮と武器や軍事関連の協力関係が疑われる国や、北朝鮮労働者の受け入れを行う国がサハラ砂漠以南のアフリカに多く存在すると指摘し、特にサハラ砂漠以南のアフリカにおける自治体の融資、補助金、外国直接投資を伴うプロジェクトの請負業者と下請け業者に対するデューディリジェンスを強化するよう勧告しており¹⁸、ヒトの移動の場面でも脅威と想定される。

政府としては、今後も引き続き、そうした特に厳格な審査を必要とするような国・地域等がないか、最新の取得可能なあらゆるデータに基づいて検証していく必要がある。また、民間事業者等もそうした注意を要する国・地域に着目しながら、取引に係る厳格な審査を実施していく必要がある。

③ サイバー攻撃等を実施する主体

国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書によれば、北朝鮮は、核開発計画やミサイル計画の資金調達のために、サイバー攻撃等を実施している¹⁹。

現に、令和4年版犯罪収益移転危険度調査書において、北朝鮮の関与が疑われるサイバー攻撃集団（「Lazarus（ラザルス）」）²⁰による日本の暗号資産交換業者

¹⁷ 英国の拡散金融リスク評価書（National risk assessment of proliferation financing）（2021年9月公表）によれば、北朝鮮のフロント企業やその代理人はしばしば中華人民共和国の遼寧省を経由して出荷を行っている」と指摘している。

¹⁸ Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2464 (2019) (2 MARCH 2020(104,105,Summary), Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020) (4 MARCH 2021(130,163), Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022) 7 SEPTEMBER 2022(132))

¹⁹ Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022) (7 SEPTEMBER 2022(139))

²⁰ ラザルスによるサイバー攻撃の手法としては、標的企業の幹部を装ったフィッシング・

等を標的としたサイバー攻撃が行われていることが記載されている²¹。実際の攻撃事例として、DDoS 攻撃²²を受けた際に、暗号資産による支払いを要求され、応じなければ更に大規模な攻撃を実施すると予告されるなど、そうした対価の支払いに暗号資産が利用されている事例²³も発生している。なお、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書は、暗号資産を管理するグローバルな規制メカニズムが存在しないことで、北朝鮮による暗号資産取引所等を標的としたサイバー攻撃によって盗まれた資金の追跡が困難となっていると指摘している²⁴。

あるサイバーセキュリティ企業の調査によれば、北朝鮮によるハッキングによって生じた被害総額は 2022 年には約 16.5 億米ドルに上るとされている²⁵。北朝鮮の主要情報機関である「偵察総局」に所属するサイバー攻撃部隊が、機微情報の窃取のために、他国の企業や政府機関に対するサイバー攻撃を実施している²⁶。

日本においても、2021 年中のサイバー犯罪の検挙件数が 12,209 件と過去最多を記録するなど、近年のサイバー空間をめぐる脅威は、きわめて深刻な情勢が続いている²⁷。

メールを従業員に送る、虚偽の SNS アカウントを用いて取引の体で標的企業の従業員に接近するなど、マルウェアに感染させ、それを基に被害者のネットワークへアクセスするソーシャルエンジニアリングを用いる。

²¹ 警察庁では、日本におけるラザルスによる暗号資産関連事業者等を標的としたサイバー攻撃について、「北朝鮮当局の下部組織とされるラザルスと呼称されるサイバー攻撃グループによる暗号資産関連事業者等を標的としたサイバー攻撃について（注意喚起）」（2022 年 10 月 14 日付）を発出している。

²² HP やサーバーに過剰にアクセス、データを送付する「DoS 攻撃」を複数のコンピューターで大量に行うことを「DDoS 攻撃（Distributed Denial of Service attack）」という。

²³ 例えば米国では 2021 年 Colonial Pipeline 社がランサムウェア攻撃に遭い、要求された身代金を暗号資産のビットコインで支払った。我が国では 2018 年に我が国企業が運営する暗号資産交換所のシステムが、外部からの不正アクセスを受けた結果、約 580 億円相当の暗号資産が不正に送金された。

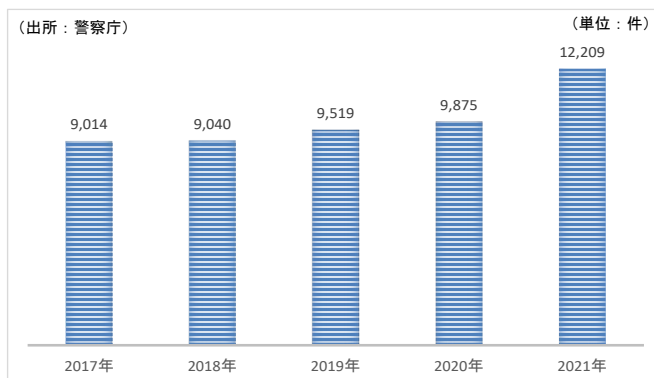
²⁴ Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022) (7 SEPTEMBER 2022(146))

²⁵ Chainalysis 社による分析 (<https://www.chainalysis.com/blog/north-korea-russia-crypto-money-laundering-japanese/>)。また、日本経済新聞と英国エリプティック社の共同分析では、北朝鮮系のハッカー集団が 2017 年以降に日本から奪取した額は 7 億 2100 万米ドル（約 980 億円）に上り、世界全体の被害（23 億米ドル）の 3 割を占めるとしている。

²⁶ 防衛省「令和 5 年版防衛白書」176 頁。

²⁷ 警察庁「令和 4 年版警察白書」108 頁。

(参考6) サイバー犯罪の検挙件数の推移



(2) モノ・技術の流出に係る主体

次に、大量破壊兵器等の開発等を行うためのモノ・技術が、日本から流出してしまう場面を想定し、そうした場面において資金を獲得しようと試みる者やそれに関与する者を拡散金融の脅威として想定する。実際に、2019年12月までに、36件の大量破壊兵器関連物資等の不正輸出事件が検挙されている。前述の通り、特に我が国は高度な技術やそうした高度な技術を活用したモノを保有しており、それらが大量破壊兵器等の開発などを行う国等に渡った場合、国際的な脅威となり情勢が不安定化する恐れがある。

(参考7) 大量破壊兵器関連物資等不正輸出事件一覧表

事件名	検挙年月日	事件名	検挙年月日
1 ゲルマニウムトランジスター製造設備に係るココム違反事件	昭和41.10.23	21 無人ヘリコプターに係る外為法違反事件	平成19.2.23
2 振動試験装置振動台付駆動コイルに係るココム違反事件	昭和44.7.24	22 真空ポンプに係る外為法違反事件	平成20.7.2
3 シグナル・ジェネレーター等に係るココム違反事件	昭和62.3.27	23 工作機械に係る外為法違反事件	平成21.3.24
4 シンクロ・スコープ等に係るココム違反事件	昭和62.5.25	24 タンクローリーに係る外為法違反事件	平成21.5.19
5 大型金属工作機械等に係るココム違反事件	昭和62.5.27	25 直流磁化特性自記装置等に係る外為法違反事件	平成21.6.29
6 サンプリング・オシロスコープ等に係るココム違反事件	昭和63.5.17	26 パワーショベルに係る外為法違反事件	平成22.6.22
7 パーソナルコンピュータ等に係るココム違反事件	平成1.2.7	27 ポンプに係る外為法違反事件	平成23.9.14
8 フロン液体に係るココム違反事件	平成1.2.20	28 炭素繊維の成形品に係る外為法違反事件	平成23.12.7
9 半導体製造装置等に係る違反事件	平成1.7.6	29 プラズマエッチング装置を使用するためのプログラム等に係る外為法違反事件	平成24.7.4
10 飛行安定装置に係るココム違反事件	平成3.8.28	30 ライフスコープに係る外為法違反事件	平成25.2.14
11 イメージ増強管に係るココム違反事件	平成6.3.28	31 炭素繊維に係る外為法違反事件	平成27.5.26
12 フッ化水素酸等に係る外為法違反事件	平成8.4.8	32 ライフスコープに係る外為法違反事件	平成27.11.25
13 非磁性スクーパー用ダブルバルブに係る外為法違反事件	平成10.10.13	33 半導体製造装置の部分品に係る外為法違反事件	平成27.12.7
14 測定装置に係る外為法違反事件	平成11.2.6	34 真空吸引加圧鋳造機に係る外為法違反事件	平成29.2.24
15 鏡内目盛板に係る外為法違反事件	平成12.1.12	35 炭素繊維製造装置の部分品に係る外為法違反事件	平成29.3.8
16 ジェットミルに係る外為法違反事件	平成15.6.12	36 赤外線カメラに係る外為法違反事件	平成29.11.24
17 直流安定化電源に係る外為法違反事件	平成15.11.5	37 ニッケルの粉に係る外為法違反事件	令和2.5.15
18 周波数変換器に係る外為法違反事件	平成16.1.13	38 サーボモーターに係る外為法違反事件	令和3.7.6
19 凍結乾燥機に係る外為法違反事件	平成18.8.10	39 ソナーに係る外為法違反事件	令和3.11.16
20 三次元測定器に係る外為法違反事件	平成18.8.25		

(出所) 警察庁「治安の回顧と展望(令和3年版)」別添資料訂正版より

① デュアルユース品等の提供を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者

我が国においては、北朝鮮に関して、国連安保理決議に基づく特定物品の輸出入取引禁止措置に加え、北朝鮮を仕向地とする全ての貨物の輸出禁止措置が取られている。

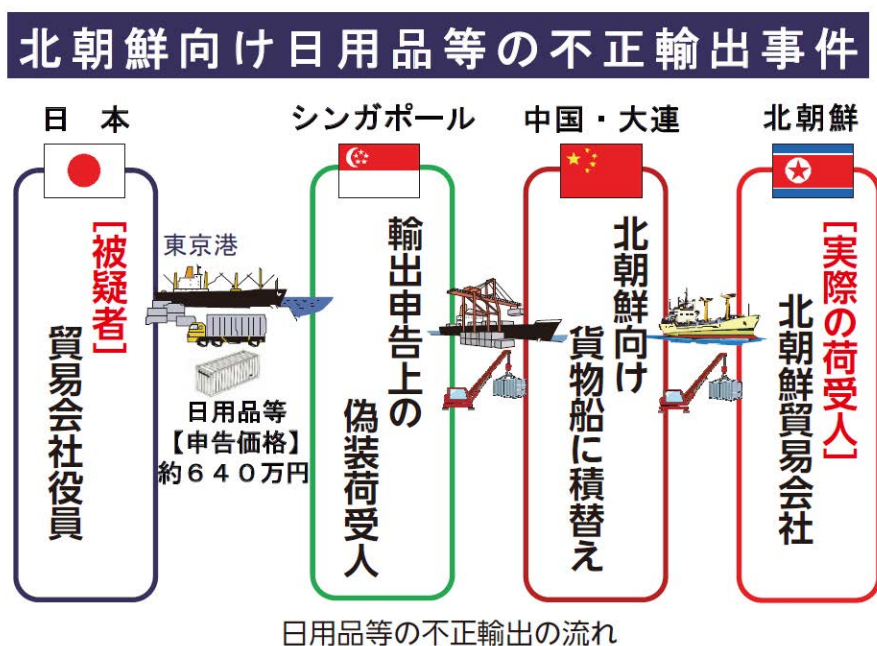
しかしながら、北朝鮮を仕向地とする不正輸出や、第三国を經由した北朝鮮への迂回輸出を行う又は行おうとする主体が存在し、当該主体及びその送金に関わる者などが脅威として考えられる。例えば、以下のような事例が存在する。

事例3：2017年北朝鮮工作員の男が、シンガポールに設置した偽装企業を迂回し、日本から北朝鮮向けの食品等を長期間、大量に不正調達していた。

事例4：元貿易会社経営者の男は、2009年6月18日から北朝鮮を仕向地とした全ての貨物の輸出禁止措置がとられていたにもかかわらず、2017年1月、経済産業大臣の承認を受けないで、家具等を中華人民共和国・香港及び大連を經由して北朝鮮に輸出し、2019年8月、同男は外為法違反（無承認輸出）で検挙された。

このような事例はまれなもの、たとえ善良な企業であったとしても、外為法関連法令の知識不足や経営資源の問題等により、北朝鮮向け迂回輸出等に巻き込まれているおそれもある。現に、北朝鮮向けの不正輸出事件では、2カ所を經由させる二重迂回の手口が用いられるなど、その手口が巧妙化している。

(参考8) 北朝鮮向け日用品等の不正輸出事件



(出所：警察庁)

**(参考 9) 我が国における不正輸出の取引相手国・地域と、不正輸出の処分事由
で行政処分を受けた法人・個人の業種・属性**

一般社団法人安全保障貿易センターが公表する外為法違反事例、及び、警察庁が公表する対北朝鮮措置に係る事件一覧によると、不正輸出に伴う行政処分を受けた事例における、主な取引相手国・地域（仕向地、経由地）は次の通り（下線は、2018年以降に処分された事例における仕向地/経由地）。

分類	内容
仕向地	<u>北朝鮮</u> 、 <u>中華人民共和国</u> 、大韓民国、ミャンマー連邦、タイ王国、シンガポール共和国、マレーシア、イラン、フィリピン、インドネシア、米国、東ドイツ（ドイツ民主共和国）、ポーランド
経由地	<u>香港</u> 、 <u>中華人民共和国</u> 、 <u>中華人民共和国（大連）</u> 、大韓民国、大韓民国（釜山）、シンガポール共和国、マレーシア、台湾、イラン

また、行政処分を受けた法人や個人の業種や属性について、主なものを類型化して抽出すると以下のとおり（下線は、2018年以降に処分された事例における業種や属性）。

法人
● <u>貿易会社（化学品、建築材、PC、海産物、日用品、機械装置、自動車等）</u>
● <u>製造業（半導体、電子機器、輸送用機械、繊維 等）</u>
● <u>産業廃棄物運搬業</u>
● <u>運送業</u>
● <u>EC サイト運営会社</u>
● <u>卸売業</u>
● <u>旅行代理店</u>

個人
● <u>会社役員</u>
● <u>元会社役員</u>
● <u>北朝鮮旅行者</u>
● <u>無職少年</u>
● <u>日朝友好協会関係者</u>

加えて、特に、我が国においては、品質・技術力の高い民間・軍事の両方の用途をもつデュアルユース品が存在し、それらが、大量破壊兵器等の開発等の目的で日本のインフラ等を使用して調達等された場合、輸出入の目的や経路の特定が難しく、証拠隠滅や制裁回避・迂回が容易となることから、拡散金融の脅威の一つと考えられる²⁸。

また、こういった品目が、デュアルユース品として事前の輸出許可を必要とするかについては、経済産業省が周知をしているものの、民間企業側が理解が不十分なままそれらの商品の輸出入を行い、違反であると認定されてしまうケースも見受けられる。

(参考 10) デュアルユース品の懸念用途と民生用途

	懸念用途	民生用途
工作機械	ウラン濃縮用 遠心分離機の 製造 	自動車の製造 や切削 
シアン化ナトリウム	化学兵器の 原材料 	金属めっき 工程 
ろ過器	細菌兵器製造 ための 細菌抽出 	海水の 淡水化 
炭素繊維	ミサイルの 構造材料 	航空機の 構造材料 

(出所) 経済産業省資料より抜粋

²⁸ これとは別に、経済産業省が大量破壊兵器等の開発等への関与が懸念される企業・組織を掲載し公表している「外国ユーザーリスト」が存在する。外国ユーザーリストに掲載されている企業などに輸出等を行う場合には、大量破壊兵器等の開発等に用いられないことが明らかな場合を除き、経済産業大臣の許可が必要になる。2022年11月9日改正時点で北朝鮮には147、イランには223の企業・組織が外国ユーザーリストに登録されている。

(参考 11) 大量破壊兵器等の開発等に用いられるおそれの強い貨物例

(令和4年12月6日時点)

品目	懸念される用途	品目	懸念される用途
1. リン酸トリブチル (TBP)	核兵器	25. プリプレグ製造装置	ミサイル
2. 炭素繊維・ガラス繊維・アラミド繊維	核兵器、ミサイル	26. 人造黒鉛	核兵器、ミサイル
3. チタン合金		27. ジャイロスコープ	ミサイル
4. マルエージング鋼	28. ロータリーエンコーダ		
5. 口径75ミリメートル以上のアルミニウム管	核兵器	29. 大型トラック (トラクタ、トレーラー、ダンプを含む)	
6. しごきスピニング加工機	核兵器、ミサイル	30. クレーン車	生物兵器
7. 数値制御工作機械			
8. アイソスタチックプレス			
9. フィラメントワインディング装置			
10. 周波数変換器	核兵器	31. 密閉式の発酵槽	ミサイル、化学兵器
11. 質量分析計又はイオン源			
12. 振動試験装置	核兵器、ミサイル	32. 過心分離機	ミサイル、化学兵器
13. 遠心力釣り合い試験器			
14. 耐食性の圧力計・圧力センサー			
15. 大型の非破壊検査装置	核兵器	33. 凍結乾燥機	ミサイル、生物・化学兵器
16. 高周波用のオシロスコープ及び波形記憶装置			
17. 電圧又は電流の変動が少ない直流の電源装置			
18. 大型発電機			
19. 大型の真空ポンプ	核兵器、ミサイル	34. 耐食性の反応器	ミサイル、化学兵器
20. 耐放射線ロボット			
21. TIG溶接機、電子ビーム溶接機	核兵器	35. 耐食性のかくはん機	ミサイル、化学兵器
22. 放射線測定器	核兵器	36. 耐食性の熱交換器又は凝縮器	
23. 微粉末を製造できる粉砕器	ミサイル	37. 耐食性の蒸留塔又は吸収塔	ミサイル、化学兵器
24. カールフィッシャー方式の水分測定装置			
		38. 耐食性の充てん用の機械	ミサイル、生物・化学兵器
		39. 噴霧器を搭載するよう設計された無人航空機 (UAV) (娯楽若しくはスポーツの用に供する模型航空機を除く)	
		40. UAVに搭載するよう設計された噴霧器	化学兵器
		41. N-(1-フェニル-4-ピペリジン)プロピオンアミド (別名フェンタニル) (437-38-7), N-[1-[2-(4-エチル-5-オキソ-2-チアゾリル)-1-イミダゾール]-4-(メチルチオ)-4-ピペリジン]プロピオンアミド (別名アルファフェンタニル) (71195-58-9), メチル-1-フェニル-4-(N-フェニルプロパミド)ピペリジン-4-カルボキシレート (別名カルフェンタニル) (59708-52-0), 1-(2-(メチルチオ)エチル)-4-(フェニルプロピオンアミド)ピペリジン-4-カルボキシレート (別名レミフェンタニル) (132875-61-7), N-[4-(メチルチオ)-1-[2-(2-チエニル)エチル]-4-ピペリジン]プロピオンアミド (別名スファンタニル) (56030-54-7)	

(出所) 経済産業省「安全保障貿易管理ガイドンス」(入門編)より抜粋

そうした中、現状以下のような違反事例・不備事項が見ついている。

事例 5：対北朝鮮貿易商社の元代表取締役が、核兵器等の開発等のために用いられるおそれがあることを知りながら、凍結乾燥機 1 台を、経済産業大臣の許可を受けずに、2002 年 9 月、横浜港から台湾経由で北朝鮮向けに不正輸出した。

事例 6：C 株式会社は、核兵器・ミサイルの開発等のために用いられるおそれのある直流安定化電源装置の輸出に関し、経済産業大臣から輸出許可申請が必要である旨の通知を受けたにもかかわらず、2003 年 4 月 4 日、同電源装置 3 台をタイ経由北朝鮮向けに無許可輸出を行った。

事例 7：対北朝鮮貿易商社の代表取締役が、核兵器等の開発等に用いられるおそれがあることを知りながら、真空ポンプ等を、経済産業大臣の許可を受けずに、2003 年 7 月ころ、成田空港から台湾経由で北朝鮮向けに不正輸出した。

事例 8：有限会社 A は核兵器等の開発等のために用いられるおそれのあるインバーター（周波数変換器）の輸出に関し、経済産業大臣から輸出許可申請が必要である旨の通知を受けたにもかかわらず、2003 年 11 月に同インバーターを共謀者に手荷物として持ち出させる形で中華人民共和国経由北朝鮮向けに無許可輸出を行った。

事例 9：D 株式会社は、2007 年から 2016 年にかけて、経済産業大臣の許可を受けずに、同社製「真空吸引加圧鋳造機」等を、イラン、中華人民共和国、タイ等へ輸出した。

事例 10：対北朝鮮貿易商社の代表取締役が、核兵器等の開発等のために用いられるおそれがあるものとして、経済産業大臣により輸出許可を要するとの通知を受けていた中古タンクローリー 2 台を、2008 年 1 月、同大臣の許可が不要な韓国を経由させ北朝鮮に輸出する目的で、韓国向けに不正輸出した。

事例 11：B 株式会社は、ミサイル開発のために用いられるおそれのあるジェットミルを、経済産業大臣の輸出許可を受けることなく 1999 年及び 2000 年にそれぞれ 1 台、イランに輸出した。

また、企業側の意図せざる違反に加え、今日の流通形態の複雑化に伴い、懸念のある主体が、実際のエンドユーザーの姿を隠しつつ様々な手法を用いて、機微技術や軍事転用可能な貨物・技術を巧妙に獲得している可能性がある。

加えて、日本国内では合法的な手続をしているにも関わらず、流通の過程で輸出管理が厳格に実施されていない第三国を経由することによって、大量破壊兵

器や通常兵器等の開発等を行っている国等へ転売されてしまうケースもある。

事例 12：2014 年、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書は、日本製の炭素繊維が中華人民共和国からイランに向け出荷されたものの、イラン到着前に第三国で差し押さえられていたことを明らかにした²⁹。炭素繊維は民生用にも使われるが、ウラン濃縮用の高性能遠心分離機に不可欠とされ、一定以上の品質のものは国連安保理決議に基づき輸出が禁じられている。なお、日本の炭素繊維は高品質で知られ、イランが核開発のため入手を試みた可能性がある。同報告書などによると、日本企業から中華人民共和国へは適正な手続で輸出されたが、2012 年後半、7200 キロがイランに転売され、船で輸送された。

そうした中、政府としては、引き続き違反事例の公表及び注意喚起に努めるとともに、その周知の仕方や更に取り得る対策について、民間企業のフィードバックを受けながら、改善していく必要がある。

また、輸出入に関わる企業が、拡散金融に係る取引ではないかと疑うにあたり、例えば以下のような不審な点³⁰を端緒として確認することも有用となる。

- ・顧客が軍民両用品、輸出管理対象品、技術的背景がない又は顧客の事業内容等と一致しない複雑な設備の貿易取引を行う。そうした品目の決済に顧客が個人口座を使用する。大学や研究機関に所属する顧客が、軍民両用品や輸出管理対象品目を扱う。
- ・製造業や貿易会社である顧客が工業製品の取引やその他の貿易取引において現金を使用する。そうした可能性を示すものとして、預金口座の残高が急増し、その後現金が引き出される。
- ・貿易取引の商品の最終仕向の相手方が運送会社である場合や輸入者と異なる。
- ・運搬費用に対して貨物の申告価格が低い。
- ・出荷先の国の技術水準に見合わない商品の輸出が行われる。
- ・明確な目的なく複数の商品仕向地がある、頻繁に船籍を変更する、小型又は旧型の船舶を利用することを含め、回りくどい方法で商品の輸送が行われる。商品が懸念国を経由する。
- ・口座開設の承認前に、顧客が軍民両用品や輸出管理対象品に係る信用状の発行を求める。

²⁹ Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2141 (2014) (6 MARCH 2014) (48)

³⁰ 2023 年 11 月公表「外国為替取引等取扱業者のための外為法令等の遵守に関するガイドライン Q&A」における例示。

- ② 無形技術移転等を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
我が国は、世界中で利用されている先端技術に関する情報や最先端の高性能製品を数多く有しており、これらの技術情報等の中には、使用方法によっては軍事用途に転用可能なものも含まれる。そのほか、懸念国が、先進国の主要企業や学術機関などに派遣した自国の研究者や留学生などを通じて、大量破壊兵器などの開発・製造に応用し得る先端技術を入手する、無形技術移転も懸念されている。合法的な活動であったとしても、大量破壊兵器拡散行為に悪用される可能性がある。そうした中、外為法上例えば以下のような不備事項が指摘された。

事例 13：制裁対象以外の国から研究開発に関わる報酬を目的とする被仕向送金を受領するに当たり、当該研究開発が北朝鮮の核関連計画等に貢献し得る活動又はイランの核活動等に寄与する目的で行う行為等に該当しないことを適切に確認していなかったとして、外為法に基づく外為検査における不備事項と認定された。

- ③「瀬取り」等の活動を行うことで資金を獲得する主体及びその送金に関わる者
我が国は、四方を太平洋、オホーツク海、日本海及び東シナ海に囲まれた島国で、他国との人の往来や物流は海空港を経由して行われている。

国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書によれば、北朝鮮の領海及びEEZ内等での石油製品等の違法な「瀬取り」が行われている実態が指摘されている³¹。この点、国連安保理決議において、全ての加盟国は、北朝鮮船籍の船舶との間でのいかなる物品又は品目の供給・販売・移転及び船舶間の転移を容易にする又は関与することが禁止されている（国連安保理決議第2375号11等）。これを受けて、防衛省・自衛隊では、警戒監視活動の一環として、海自艦艇等により国連安保理決議違反が疑われる船舶についての情報収集を行っている。また、これまで（2023年12月末時点）に防衛省から「瀬取り」の実施が強く疑われる事例として24件が公表されている。なお海上保安庁が摘発している北朝鮮関連の拡散金融に係る「瀬取り」、密輸、密航等はない。加えて、2023年12月末時点までに海上保安庁が、北朝鮮の不審船・工作船³²として摘発した事例において、大量破壊兵器の開発等に繋がっていると判断したものはない。

³¹ 北朝鮮による石油製品等の「瀬取り」については、毎年国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書中で指摘されている。

³² 海上保安庁では、1948年の発足以来、2023年12月末時点までに21隻の不審船・工作船を確認している。これらの不審船・工作船は、2001年の九州南西海域における工作船事件にみられるように、覚せい剤の運搬や工作員の不法出入国等の重大犯罪に関与している可能性が高く、我が国の治安を脅かす不審船・工作船の活動の未然防止は重要な課題である。

(参考 12) 北朝鮮関連船舶による違法な洋上での物資の積替え（「瀬取り」）³³

北朝鮮船籍タンカー名	相手船籍	事案発生日
1 Rye Song Gang 1号	ドミニカ国籍タンカー Yuk Tung号	平成30.1.20
2 Rye Song Gang 1号	ベリーズ船籍タンカー Wan Heng 11号	平成30.2.13
3 Yu Jong 2号	北朝鮮船籍タンカー 闽宁德油078	平成30.2.16
4 Chon Ma San 号	モルディブ船籍タンカー Xin Yuan 18号	平成30.2.24
5 JI SONG 6号	船籍不明の小型船舶	平成30.5.19
6 SAM JONG 2号	北朝鮮船籍タンカー MYONG RYU 1	平成30.5.24
7 YU PHYONG 5号	船籍不明の小型船舶	平成30.6.21・22
8 AN SAN 1号	船籍不明の船舶	平成30.6.29
9 NAM SAN 8号	船籍不明の船舶	平成30.7.31
10 AN SAN 1号	船籍不明の小型船舶	平成31.1.18
11 SAEBYOL号	船籍不明の小型船舶	平成31.3.2
12 YU SON号	船籍不明の小型船舶	平成31.3.20・21
13 AN SAN 1号	船籍不明の小型船舶	令和元.5.13・14
14 MU BONG 1号	船籍不明の小型船舶	令和元.11.13
15 NAM SAN 8号	船籍不明の小型船舶	令和元.12.16・17
16 CHON MA SAN 号	船籍不明の船舶	令和2.1.12

※接触1回を1事案として、これまで計24回の「瀬取り」事案を確認している。

しかし、2022年10月から新型コロナウイルス感染症に伴う水際措置が緩和され、国際クルーズ船の受け入れを再開する等、従来の国際的な物流・人流が戻りつつある中、今後増加する船舶の往来にまぎれて「瀬取り」による密輸等が行われるリスクが高まることも、大きな脅威である。

そうした「瀬取り」自体は非合法的な活動であり、おそらく当該取引にあたっては金融機関等³⁴を経由しない現金取引が利用されている可能性が高く、金融機関等において厳格な確認を行うことは非常に困難と想定される。しかしながら、例えば、製造業や貿易会社である顧客が工業製品の取引やその他の貿易取引において現金を使用することや、そうした可能性を示すものとして、預金口座の残高が急増し、その後現金が引き出されることなどが確認された場合、重点的な確認を行うことが考えられる³⁵。

³³ 防衛省・自衛隊 HP <https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/sedori/index.html>

³⁴ FATFの定義では、「金融機関等」とは、銀行、生命保険会社、損害保険会社、金融商品取引業者、貸金業者、資金移動業者、暗号資産交換業者、両替業者、ファイナンスリース業者、クレジットカード業、信託会社等を指す（マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する基本方針12頁）。

³⁵ 2023年11月公表「外国為替取引等取扱業者のための外為法令等の遵守に関するガイド

(3) 制裁対象者含む日本等に所在する不透明な企業を利用する主体

最後に、資金の流出、モノ・技術の流出が想定される場面において、その土台としてどのような者が活動しているのかという点について分析する。

我が国では、国連安保理決議³⁶等に基づき、制裁対象とされている団体及び個人の、団体名及び所在地等、個人名及び役職・生年月日・国籍・住所等が公表されている³⁷。そうした制裁対象者を指定するにあたり、北朝鮮については、北朝鮮の核関連、その他の大量破壊兵器関連及び弾道ミサイル関連計画に関与し又は支援を提供している者を資産凍結等の措置の対象に指定している。例えば国連安保理決議で禁止されている「瀬取り」による石油精製品や石炭の不正取引への関与等を行った者なども制裁対象者に含まれる。また、イランについては、主にイランの拡散上機微な核兵器の開発³⁸に関与し、又はそうした個人若しくは団体の支援等に関与した者等が指定³⁹されていた。

なお、これまで日本において、そうした制裁対象者による拡散金融に係る検挙事例等は確認されていないが、引き続き脅威として注視すべきである。

また、大量破壊兵器の拡散に対する資金供与の移転手段は、フロントカンパニーや合弁企業等の使用が指摘されており、この点はマネー・ローンダリング等と異なるものではない。現に、国連安保理決議第 2270 号（主文 16）において、北朝鮮は、制裁に違反する目的で、フロントカンパニー、シェルカンパニー、合弁企業及び複雑かつ不透明な所有構造を有する法人を頻繁に使用していることに留意する旨記載されているほか、2023 年 10 月に公表された国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書においても、国連に指定された北朝鮮の団体によるフロントカンパニーや傘下企業の利用を通じた北朝鮮の金融制裁回避について警戒することが加盟国に対して奨励されている⁴⁰。

ライン Q&A」参照。

³⁶ 外務省 HP https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/unscl/page3_003268.html

³⁷ 財務省 HP

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sactions/list.html

³⁸ イラン制裁の対象行為のうち、「核兵器運搬手段の開発」は 2023 年 10 月 18 日に包括的共同作業計画の採択の日から 8 年が経過したことを受け、国連安保理決議に基づく指定が解除されている。これに伴い、同年 10 月 27 日に財務省告示が改正され、外為法に基づく核兵器運搬手段の開発に係る資金用途規制は解除された。

³⁹ 外務省の制裁対象者を指定する告示の根拠となっている国連安保理決議第 2231 号附属書に指定された団体及び個人に対する資産凍結等の措置は、2023 年 10 月 18 日に適用期日を迎え、10 月 27 日に当該外務省告示は廃止された。

⁴⁰ 直近では、2023 年 10 月 27 日に 2023 年中間報告書が公表され、制裁違反・回避が疑われる事例及び北朝鮮による制裁回避の詳細な手法を分析・報告。北朝鮮による①核・弾道ミサイル計画の継続、②石炭輸出及び石油精製品輸入の継続、③制裁違反・回避活動に対する中華人民共和国の企業等の強い関与の疑い等が引き続き指摘されている。

加えて、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書では、不透明な企業の登録規制強化が勧告されている⁴¹。特に、2020年8月公表の同報告書において、北朝鮮は、ジョイントベンチャーやオフショア銀行口座、シェルカンパニーや暗号資産を用いることなどによって国際金融システムにアクセスしており、北朝鮮関連の個人や団体が国際的な海外送金を行うために東アジア及び東南アジアの中小規模の銀行を利用している旨、具体的に指摘されている⁴²。また、こうした状況は、各国国内の法人登録に関するルールへの対応が不十分であることでさらに悪化しており、北朝鮮はそれらの不透明な所有構造の企業を使って活動を続け、そうした制度上の不備により、金融機関による海外送金の際の取引時確認や制裁措置に係るコンプライアンスの確保が事実上不可能になっている旨指摘されている⁴³。

そうした所有構造や活動が不透明な企業への対応としては、まず前提として、監督当局が、法人の実質的支配者情報⁴⁴を適時に入手可能である必要がある。法人の透明性に関する基準を定めているFATF勧告24及びその解釈ノートは、マネー・ローンダリング等を念頭にしているFATF基準であるが、資金の出所が合法か非合法かを問わない拡散金融における一対応としても、当該基準の内容は当てはまると考えられる。これまで、日本においては法人の実質的支配者情報を確認するための制度等の整備を行っている。

FATF勧告24及びその解釈ノートは、2022年3月に改訂され、法人の悪用を防止する観点から、国際基準が厳格化された。具体的には、捜査当局が法人の実質的支配者をタイムリーに特定するメカニズムとして、①法人に対して実質的支配者情報の取得・保持を義務化すること（いわゆるカンパニアプローチ）、及び②公的組織（税当局、金融情報機関、登録機関等）による実質的支配者情報の保持（レジストリアプローチ）又は③その代替的な仕組みの義務化などが求められることとなった。今後の第5次対日相互審査では、改訂後のFATF基準に基づいた審査が行われるため、早急な対応が必要である。

そうしたことから、拡散金融を防止するためにも、法人に対して自身の実質的支配者情報の取得・保持を義務化し、それをアップデートさせる仕組みと、公的組織が実質的支配者情報を保持する仕組み又はその代替的な仕組みを構築する

⁴¹ Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020) (4 MARCH 2021(162)) , Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020) (28 AUGUST 2020(154))

⁴² Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020) (28 AUGUST 2020(143))

⁴³ 前脚注と同じ。

⁴⁴ 実質的支配者（BO : Beneficial Owner）とは、法人の事業経営を実質的に支配することが可能となる関係にある者をいい、法人の議決権の総数の4分の1を超える議決権を直接又は間接に有していると認められる自然人等が挙げられる。

ことが必要であり、まずは既存の枠組みを活用した対応の可能性も含めて、関係省庁が連携して検討することが必要である（具体的な取組みについては、第4章参照）。

次に、金融機関等が取引を引き受けるにあたって、顧客、送金等の相手方、取引関係者等にこのような所有構造や活動が不透明な企業が含まれる場合には、送金取引の便益を受ける者が制裁対象者等ではないことを確保するために、当該企業の所有構造や事業の実態について重点的に確認することが重要である。

第3章 拡散金融の脆弱性及びリスク

1. 前提

「FATF 拡散金融ガイダンス」では、拡散金融の「脆弱性（Vulnerabilities）」について以下のように定義⁴⁵している。

脆弱性とは、「脅威」によって悪用され得るものや、拡散金融に係る対象を特定した金融制裁の違反、不実施、回避を支援又は促進し得るようなもののことを指す。

第2章において記載したとおり、拡散金融における「脅威」とは、関連する国連安保理決議によって指定された団体及び個人に限らない。また「脆弱性」として、国がとっている一連の対策の弱点や、拡散金融に利用されやすい特定の金融サービスや貿易取引の類型などについて評価することが求められている。

FATF 第4次対日相互審査報告書⁴⁶は、日本と北朝鮮との地理的な近接性や、日本の国際金融センターとしての役割の大きさ、国際貿易における重要性等の点から、我が国は拡散金融について大きな脆弱性に晒されているとしている。

～FATF 第4次対日相互審査報告書（抜粋）～

300. 北朝鮮の大量破壊兵器拡散は、日本の存続に関わる脅威である。また、北朝鮮による歴史的な違法行為、特に1970年代後半から1980年代初めにかけて少なくとも17名の日本人を拉致したことは、北朝鮮関連の脅威に対する国民の意識を高め続けている。その結果、拡散金融関連の対象を特定した金融制裁の実施を含め、日本は北朝鮮の大量破壊兵器拡散に対処するための法的措置を講じ多大なリソースを投入してきた。しかし、日本は、北朝鮮との地理的近接性（他の近隣諸国との海上貿易など）や、国際貿易において重要な役割を果たす地域的・世界的な金融センターとしての役割から、直接的又は間接的に拡散金融の重大な脆弱性に晒されている。

2. 日本における脆弱性

以上を踏まえ、日本における脆弱性を以下の分類に従って外観する。

- (1) 北朝鮮との地理的近接性
- (2) 開かれたアジア有数の金融システム
- (3) 高い技術を誇る企業の集積と開かれた経済体制

⁴⁵ Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation(2021)(22)より。日本語訳は財務省仮訳。

⁴⁶ 日本語仮訳は財務省作成。

(https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/amleftcpf/3.efforts.html)

（１）北朝鮮との地理的近接性

我が国は北朝鮮と地理的に近接していることにより、北朝鮮が発射したミサイル等が実際に我が国領域内に落下する可能性があることなど、大量破壊兵器等のリスクに晒されている。また、我が国周辺では、軍事力の強化・軍事活動の活発化の傾向が顕著である。核兵器を含む大規模な軍事力を有し、普遍的価値やそれに基づく政治・経済体制を共有しない国家や地域が複数存在しており、質・量ともにミサイル戦力が著しく増強されるとともに、ミサイルの発射も繰り返されており、我が国へのミサイル攻撃が現実の脅威となっている⁴⁷。特に北朝鮮は、近年、かつてない高い頻度で弾道ミサイル等の発射を繰り返している。そうした軍事動向は、我が国の安全保障にとって、従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威となっている⁴⁸。

拡散金融においても、北朝鮮との地理的近接性がゆえに、他国と比べてもその脆弱性が高いと考えられる。そもそも、我が国は島国であり、他国との人の往来や物流は海空港を経由して行われる⁴⁹点に加え、国内のエネルギー資源等が少ないことから、他国との貿易・資本取引は質・量の両面からも必要不可欠である。そうした我が国が北朝鮮と地理的に近接することによって、歴史的にも朝鮮半島との間で人の往来や物流が広く行われていたことに加え、北朝鮮と関係の深い近隣諸国等を通じて拡散金融に係る貿易や資本取引が生じるリスクに晒される。また、前章で述べたような、北朝鮮と迂回貿易取引や迂回送金を行おうとする主体や、「瀬取り」等を行おうとする主体がこのような状況を悪用することが考えられる。

（２）開かれたアジア有数の金融システム

我が国は、グローバルな金融の中心として高度に発達した金融セクターを有しており、世界有数の国際金融センターとして相当額の金融取引が行われている。具体的には、東京証券取引所は、主要取引所のうち、ニューヨークに次ぐ時価総額を有しているなど、上場会社時価総額で世界を代表する取引所である⁵⁰。また、金融システムは、全国的に張り巡らされアクセスが容易なうえ、迅速かつ確実に資金を移動させることができる⁵¹。さらに、FSB（金融安定理事会）が2023

47 防衛省・自衛隊「令和5年版防衛白書」33頁、34頁、36頁。

48 防衛省・自衛隊「令和5年版防衛白書」15頁。

49 国家公安委員会「令和5年版犯罪収益移転危険度調査書」8頁。

50 2022年12月末時点の我が国の株式時価総額は約705兆円（令和5年版犯罪収益移転危険度調査書）。

51 2022年3月末時点の主要金融機関の店舗数は37,399店舗（うち海外店舗は172店舗）で、ATMは約8万8,000台が設置されており、金融システムへのアクセスが容易である（令和5年版犯罪収益移転危険度調査書）。

年に指定したグローバルなシステム上重要な銀行(G-SIBs(Global Systemically Important Banks)) 29 行のうち、3 行が我が国のメガバンクである。加えて、日本全体での資産運用残高は大きく増加⁵²しており、特に、潤沢な個人金融資産⁵³がある。

一方、このようにグローバル化し、高度に発展した我が国の経済的環境は、拡散金融を企図する国内外の者に対して、マネー・ローンダリング等と同様に様々な手段・方法を提供することとなり、脆弱性の一つとなり得る。これらの者は、世の中に存在する様々な取引や商品・サービスの中から最も適した手段・方法を選択する。拡散金融における資金の出所は合法・非合法であるかを問わないが、アジア有数の国際金融センターであるがゆえに、拡散金融に関連した取引が我が国の金融システムを通じて行われ得る可能性を示唆する⁵⁴。

(3) 高い技術を誇る企業の集積と開かれた経済体制

日本は、世界第4位の貿易大国であり、北朝鮮による拡散金融活動に対して脆弱なアジア地域との貿易が盛んである。そのため、日本の貿易取引に紛れて北朝鮮産品の間接調達や、北朝鮮向け迂回輸出等がなされる危険性がある。加えて、高い技術を誇る企業が集積しており⁵⁵、特に、我が国は輸送機械や一般機械など工程が多様で生産できる国に限られる製品の最終財(完成品)の生産において主要国と比べて比較優位の立場にある⁵⁶。そのため、各国から部品や製造途中の半製品(中間財)が集積する貿易センターであり、そうした我が国企業の高水準の技術・製品等を大量破壊兵器等の開発等に資するように利用しようとする主体から狙われ易いという脆弱性が存在する。

また、これまでに、日本はイランと多額の貿易を行い、取引の主な対象品目は、輸入については、主にイラン国営企業からの石油、ガス、石油化学製品であり、

⁵² 金融庁 HP「日本でのビジネス機会」
(<https://www.fsa.go.jp/internationalfinancialcenter/why-japan/business-opportunities/>)より該当箇所記載。

⁵³ 日本の運用資産は2011年には約222兆円であったのに対し、2020年には約518兆円に増加。我が国の家計金融資産(2022年3月末時点)は2,005兆円。

⁵⁴ 金融庁は、「マネー・ローンダリング・テロ資金供与・拡散金融対策の現状と課題」を公表(2023年6月)し、我が国の金融機関等を取り巻くリスクの変化や、2023年6月末時点の金融庁所管事業者の対応状況やFATF第4次対日相互審査報告書及びそれに対する金融庁の取組み等を整理・公表している。当該分析の主眼はマネー・ローンダリング等に係る対策である点に留意する必要があるが、業態別にリスクと課題についても指摘しており、こうした分析も参考となる。

⁵⁵ ハーバード大学の「The Atlas of Economic Complexity(経済の複雑性指数、多様な高付加価値を有する製品を輸出する能力指標)」では2000年から2021年まで世界1位を独走し続けている。

⁵⁶ 内閣府「令和元年度 年次経済財政報告第三章第一節 日本の貿易・投資構造の変化」。

輸出については、自動車や電気製品であった。2019年以降は貿易は激減しており、イランから我が国への石油とガスの輸出は行われていない。他方、一定の貿易関係は続いており、引き続きイランと関係の深い近隣諸国等を通じて拡散金融に係る貿易や資本取引が生じるリスクに晒されるおそれがある。

(参考13) イランの対日貿易総額

(単位：百万円)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
対日輸出	362,048	400,866	381,069	126,925	3,618	4,178	4,626	
対日輸入	63,165	98,468	76,958	7,246	8,561	7,687	6,559	

(出所) 財務省貿易統計国別総額表

3. 拡散金融リスクの高い取引

以上の脆弱性及び前章の脅威に照らして、以下、拡散金融の文脈で、特に注意を要する危険度の高い取引について概観する。

危険度の高い取引の種類：

- ①暗号資産取引、②非対面取引、③海外送金、④デュアルユース品に係る輸出取引、
- ⑤大量破壊兵器等の開発に資するような技術移転に係る取引

上記取引の危険度を高める要因：サイバー攻撃

まず、追跡困難という暗号資産取引の特性、暗号資産取引の匿名性を高める技術の存在や暗号資産に係るグローバルな規制メカニズムの不存在等により、他の取引よりも相対的に危険度が高い取引として暗号資産取引が挙げられる。

次に、非対面取引は、取引の相手方と直に対面せずに行う取引であることにより、対面取引と比べて相手方に関する情報が制限され、同人の本人確認書類、性別、容貌、言動等を直接確認することにより、取引の不審点等を判断することができないため、他の取引よりも相対的に危険度が高い取引として挙げられる。

第三に、大量破壊兵器（核・化学・生物兵器）等の開発、保有、輸出等に関与するとして資産凍結等措置の対象となっている者の所在する国・地域およびその周辺国への送金には、それが合法・非合法的取引であるかを問わず、拡散金融に該当するものが含まれている可能性があるため、他の取引よりも相対的に危険度が高い取引として海外送金が挙げられる。実際に、周辺国や第三国等においては、北朝鮮籍者の往来を禁止していない国・地域もあり、そうした国・地域の中には、北朝鮮労働者の受け入れを行っている国等も存在する。我が国からそうした国・地域に所在する北朝鮮籍者への送金において、それが合法・非合法的取引であるかを問わず拡散金融に該当するものが含まれている可能性がある。そうした観点から、周辺国等に所在する北朝鮮籍の者への送金等は危険度が高い。

このほか、我が国においては、品質・技術力の高い民間・軍事の両方の用途をもつデュアルユース品が存在し、それらが、大量破壊兵器等の開発等の目的で日本のインフラ等を使用して調達等された場合、輸出入の目的や経路の特定が難しく、証拠隠滅や制裁回避・迂回が容易となることから、拡散金融の脅威の一つと考えられる。また、我が国は、世界中で利用されている先端技術に関する情報や最先端の高性能製品を数多く有しており、これらの技術情報等の中には、使用方法によっては軍事用途に転用可能なものも含まれる。デュアルユース品に係る輸出取引や、大量破壊兵器等の開発に資するような技術移転に係る取引についても注意が必要である。

金融機関等が、今後拡散金融に係るリスク評価及びその後の対応を行うに当たり、顧客の実態や商流、資金の流れ等の適切な確認や、必要に応じて取引の謝

絶等が行えるよう、あらかじめそのための手続を定める際には上記の取引に着目して具体的な取組みを行っていくことも有用である。(国のリスク低減の取組みについては次章参照。)

(参考 14) サイバー攻撃や暗号資産に係る現状

各種制裁措置が課せられている北朝鮮は、国際的な統制をかいくぐり通貨を獲得するための手段としてサイバー攻撃を利用しているとみられる⁵⁷。また国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書によれば、暗号資産取引が、北朝鮮による拡散金融に利用されている実態があるとしている⁵⁸。

サイバー攻撃はその特性上、匿名性・秘匿性が高く、攻撃源は自明ではない。したがって国家の関与・支援の下で行われた攻撃であっても、加害国が否認しやすいことから、伝統的な軍事的脅威に比べて抑止が難しい。また、攻撃の手法は日々進化・高度化するため、規制との「いたちごっこ」となり、拡散金融の脆弱性が高い。

これに対する対策としては、拡散金融に限った話ではなく、一般的なサイバー攻撃に係る対応と異なるものではない。例えば、サイバー空間における極めて深刻な脅威の情勢を踏まえ、2022年4月、重大サイバー事案への対処を担う国の捜査機関としてサイバー特別捜査隊が設置された⁵⁹。重大サイバー事案について、サイバー特別捜査隊が都道府県警察や外国捜査機関と連携して、着実な捜査が進められている。このほか、先端技術を有する企業等と連携し、事業者等から提供された情報等を総合的に分析し、その結果を事業者等に提供するほか、官民で連携してITユーザ全体のセキュリティの向上を図る等の取組みも行っている。そうした取組みをはじめとしてサイバー攻撃への対処について、政府として引き続き対応していく必要がある。

また、暗号資産そのものについて、利用者の匿名性が高く、その移転が国境を超えて瞬時に行われるという性質や、追跡の困難性等の観点から、拡散金融に使われやすいインセンティブがあるのみならず、新たな暗号資産やその取引手法が開発されるなど技術は日々進化しており、監督・規制との関係でサイバー攻撃と同様に「いたちごっこ」となりやすい。この点、暗号資産の取引のデータにおける入力や出力に、他の無関係なアドレスを記入し本来のアドレスと混在させることによって、第三者による取引の追跡やアドレスの名寄せをより困難にする「ミキシング」の手法も用いられている。

⁵⁷ 「令和5年版防衛白書」176頁。

⁵⁸ Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022) 7 SEPTEMBER 2022(146)). Midterm report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2569 (2021) 8 SEPTEMBER 2021(45-46,50))

⁵⁹ 警察庁広報資料「令和5年上半期におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」。

他方で、我が国においては2019年5月の資金決済法改正により、顧客資産の分別管理（ネットワークに接続されていない、コールドウォレットでの管理）を義務付けるなど環境整備を進めており、改正法が施行された2020年5月以降、暗号資産交換業者に対するサイバー攻撃によって顧客資産が流出する事案は発生していない。また、民間機関の調査によれば、2022年の暗号資産に関するハッキング被害について、暗号資産取引所などの中央集権型のサービスにおける被害は全体の20%を下回り、全体の80%超をDefiプロトコルが占める状態にあることが示されている⁶⁰。このように、暗号資産交換業者に関して政府としては対応してきているが、拡散金融を行う主体にとって暗号資産そのものの持つメリットは高く、引き続き注意が必要である。

他方で、そうした取引の確認においては、以下のような課題も存在する。

まず、金融機関等が団体及び個人の取引を引き受けるにあたって、送金取引等の便益を受ける者が、大量破壊兵器等の開発、保有、輸出等に関与するとして資産凍結等措置の対象となっている者ではないことを適切に確認する必要があるが、実質的に送金取引等の便益を受ける者（いわゆる「真の送金人」や「真の受取人」など）は、金融機関等の直接の顧客であるとは限らず、顧客の実質的支配者や顧客の親族その他の関係者である場合があるほか、場合によっては、「真の送金人」等を捕捉するためには送金取引等の原因となった取引（商取引や債権移動等）の全貌についてまで金融機関等が把握することが必要な場合がある⁶¹。

金融機関等においては顧客に対する質問や資料徴求により「真の送金人」等の確認を行っている。しかしながら、取引の原因等に関する情報は金融機関等と顧客との間で非対称的なものであることから、背後者の特定は一般に困難であることが多い。

また、輸出入取引に係る決済等における金融機関等によるスクリーニング作業も重要であるが、実際には、その実務に鑑み、課題が多い。例えば、輸出入取引においては、通常、複数の関係者の間で膨大かつ多様な情報の授受が行われるところ、その際に用いられる書類は、その種類に応じて内容・様式・媒体等も様々であり、取引フィルタリングシステムによって経済制裁対象取引と突合できる構成のデータにすることが困難である。そうした書類から手作業により情報を読み取った上、必要なスクリーニング等を実施している金融機関もあ

⁶⁰ 出典：Chainalysis社 The 2023 Crypto Crime Report。

⁶¹ 例えば、収納代行業者が介在する送金取引では収納代行業者が銀行等の直接の顧客（送金依頼人）となるところ、銀行等が真の送金人を特定するためには、収納代行業者の背後に存在する複数の債務者を把握する必要がある場合などがある。

り、スクリーニング作業の効率性及び正確性の観点から、その対応手法において課題がある。

そうした中、まずは、拡散金融に使われる蓋然性のより高い取引に特化して、重点的に海外送金における「真の送金人」や「真の受取人」の正確な把握等を行うということが第一ステップとして考えられる。その際、拡散金融に使われる蓋然性のより高い取引の類型については、諸外国において把握・公表されている事例などを参考にすることも考えられる。

例えば、前章において記載したとおり、歴史的に北朝鮮労働者の往来が多い中華人民共和国の東北3省に係る海外送金や、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書において指摘されているサハラ砂漠以南のアフリカとの取引や、デュアルユース品に係る輸出取引などが挙げられる。

拡散金融に使われる蓋然性のより高い取引に特化して、まずは金融機関等が前章において先述した FATF 勧告 24 及びその解釈ノートに関する実質的支配者情報を含む法人情報のみならず、拡散金融に係る取引と疑われるような場合の顧客確認等について重点的に確認することもリスクを低減する観点から有益であると考えられる。なお、2023年11月に財務省が公表した「外国為替取引等取扱業者のための外為法令等の遵守に関するガイドライン Q&A」では、経済制裁措置の違反、迂回、潜脱等の可能性がある状況として、以下の状況を例示している。こうした状況を端緒として重点的な確認を行うことも有効である。

- ・顧客が必要な情報の提供を渋っている。不明瞭な又は矛盾する内容の情報を提供する。
- ・懸念国やリスクの高い国に所在する又はこれらの国と繋がりがある。
- ・顧客が送金業者等の業務を営んでいる又は payable through account である可能性がある。特に、これら口座において高額な取引に係る資金移転を急速に行っており、明確な理由がないにも関わらず日々の残高が少ない。
- ・所有構造が不透明な企業、フロントカンパニー、シェルカンパニーが関与する取引等。十分高い資本を有していない等シェルカンパニーの特徴を示す、又は、長年休眠していた口座の取引が急増している。
- ・例えば住宅ビル、私書箱、商業ビル、工業団地等、貿易会社の住所が集合建築物等の住所である場合。特に具体的な部屋番号等への言及がない。
- ・過去に取引を謝絶した顧客等の電話番号や IP アドレスと同じ情報を有する顧客からの取引依頼がある。
- ・顧客のウェブサイトが極めて簡素であり、記載されている事業の実態が不透明。

- ・合理的な理由なく、取引の相手方と決済の相手方が異なる。取引に関与しないシェルカンパニーやフロントカンパニーが支払を行うなど、商品の受取人以外の者が経済的な理由なく、商品代金の支払を行う。
- ・顧客が事業内容等と異なる分野で多数の第三者が関与する複雑な取引を行っている。経済的な合理性がない形で、複雑な又は回りくどい方法で取引を行っている。
- ・被仕向送金等において把握した目的と矛盾する態様で出金がなされる。決済を行う直前に第三者の送金の代理であること等が疑われる入金がある。
- ・謝絶された送金等の情報を一部変更して再度送金等を行う。通常利用している銀行や送金ルートと異なる経路で決済を行う。

最後に、金融機関等は、拡散金融に関連して米国による二次制裁リスクについても留意する必要がある。二次制裁は、基本的に、非米国人と制裁対象者との直接又は間接の取引であって、米国との接点を有しないものを対象とするものであり、当該取引を行った場合に制裁対象者と同様の不利益を受けるリスクを示すことで、かかる取引を事実上抑止しようとするものである。米国における制裁の内容についてきちんとフォローする必要もある。

政府としては、引き続き違反事例の公表及び注意喚起に努めるとともに、その周知の仕方や更に取り得る対策について、民間企業のフィードバックを受けながら、日々更新していく必要がある。

第4章 我が国の拡散金融に係る取組み

上記の拡散金融に係る脅威や脆弱性に対する、我が国の主な取組みは下記の通り。

1. 金融取引に係る取組み

(1) 外為法における経済制裁

外為法は、対外取引に対する必要最小限の管理・調整を行うことにより、日本経済の健全な発展に寄与することを目的とする法律である。テロ資金供与・拡散金融対策の面では、テロリスト等や北朝鮮の拡散金融に関与する者に対する資産凍結等措置を実施しているほか、銀行等に対して、その顧客の送金が外為法に抵触しないか確認することや顧客の本人確認を行うことを義務付けている⁶²。

北朝鮮に関しては、我が国では、国連安保理決議⁶³に基づき外務省告示で制裁対象と指定された者に対して、外為法に基づく資産凍結等措置を実施している。具体的には、資産凍結等の措置の対象となる団体及び個人を指定し、当該団体及び個人向け支払と、当該団体及び個人との間の資本取引（預金契約、信託契約及び金銭の貸付契約）等を許可制の対象とすることにより資産凍結等の措置を実施している。

加えて、2023年6月には、支払告示及び資本取引告示の実効性を確保する観点から、制裁対象者に実質的に支配される法人その他の団体への支払等についてもあまねく規制の対象とし、当該制裁対象者への資金の移転の防止を図る告示改正が行われた⁶⁴。また、2022年12月には、北朝鮮の大量破壊兵器関連及び弾道ミサイル計画に関与したとして、サイバー関係団体では初めてラザルス・グループを資産凍結等の対象に指定している。

さらに、北朝鮮との資金移転の防止措置をより強化するため、北朝鮮の核関連計画等に貢献し得る活動に寄与する目的で行う送金、送金の受取、資本取引を禁止するとともに、本邦金融機関等による北朝鮮における支店開設及び北朝鮮の金融機関等とのコルレス関係の確立、並びに北朝鮮金融機関等の本邦における支店開設等を原則全面禁止としている。

なお、我が国は、北朝鮮に対して国連安保理決議に基づく制裁措置とは異なる

⁶² 外為法上の確認義務（外為法第17条）は、銀行等、資金移動業者、電子決済手段等取引業者等に課され、顧客の本人確認義務（外為法第18条第1項等）は、前者に加え、信託会社、金融商品取引業者、両替業者に課されている。

⁶³ 北朝鮮に対して制裁を課す国連安保理決議は、2006年から2017年の11年間で11本、全会一致で採択されている。核実験、弾道ミサイル発射等の挑発が激しくなった2016年及び2017年の2年間に6本の決議が採択され、制裁の内容もより厳格化されている。

⁶⁴ 当該法人その他の団体の行為が代理等を通じて制裁対象者のために行っているものであるか否かにかかわらず、規制の対象に該当する。（出所：令和5年6月1日施行の支払告示・資本取引告示のFAQ（令和5年5月26日））

我が国独自の措置も課しており、北朝鮮向けの送金を原則禁止するとともに、資金の流れの実態をよりきめ細かく把握するため、北朝鮮を仕向地とする現金等の携帯輸出届出下限額を 100 万円から 10 万円に引下げるなどの措置を行っている。

イランに関しては、国連安保理決議第 2231 号上の弾道ミサイル開発関連措置は、2023 年 10 月 18 日で適用期間満了を迎えたが、我が国は、国連安保理決議の規定にかかわらず、核兵器運搬手段に関連するモノ及び技術の移転について、外為法に基づき厳格に対応している。

(参考 15) 外為法の目的（外為法第 1 条）と概要

- 「この法律は、外国為替、外国貿易その他の対外取引が自由に行われることを基本とし、対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行うことにより、対外取引の正常な発展並びに我が国又は国際社会の平和及び安全の維持を期し、もつて国際収支の均衡及び通貨の安定を図るとともに我が国経済の健全な発展に寄与することを目的とする」（外為法第 1 条）。
- 外為法は、対外取引（海外との間の支払や各種取引）に関する基本法。経済制裁等、国際金融システムの濫用防止のための資産凍結等の措置を実施する法律としても機能。また、安全保障目的、経済有事への対処における、対外取引の制御ツールとしての機能も有する。

また、資産凍結等措置の実効性を確保するため、外国送金を取り扱っている金融機関及び資金移動業者については、顧客の支払等に係る為替取引を行おうとする場合に、外為法に基づく資産凍結等措置に該当していないかの確認を義務付け（以下「確認義務」）ている。電子決済手段等取引業者等についても同様に資産凍結等措置に係る確認義務を課している。

加えて、外為法に基づき、外国為替業務を行う金融機関等に対し、資産凍結等経済制裁に関する法令遵守状況の検査等を行っている。さらに、2024 年 4 月 1 日より、銀行等、資金移動業者、電子決済手段等取引業者等及び両替業者に対して、資産凍結等措置の履行のための態勢整備を義務付ける「外国為替取引等取扱業者遵守基準」が施行され、対象となる金融機関等は資産凍結等措置に係る適切なリスクの評価、リスク低減のための手順書の作成・実施等といった資産凍結等措置を適切に履行するためのリスク管理が求められることとなる。

(参考 16) 直近の外為検査の実施件数

2022 事務年度⁶⁵：110 先、2021 事務年度：106 先、2020 事務年度：24 先
2019 事務年度：78 先、2018 事務年度：124 先

⁶⁵ 事務年度は毎年 7 月から翌年 6 月。

(2) 国際テロリスト等財産凍結法による国内取引の規制

国際テロ組織や大量破壊兵器関連計画等関係者の活動は国境を越えて行われ、仮にある国で十分な対策が講じられなければ、当該国がテロ資金対策の「抜け穴」となるおそれがある。

そうした理念の下、国際テロ資金対策について、我が国では、居住者（日本に住所等を有している者）と非居住者間の国際的な資金等の流れは外為法で規制されてきた。一方、国内の居住者間取引については、従来、規制されてこなかったが、2014年11月、(旧)国際テロリスト財産凍結法（平成27年10月5日施行）が成立し、国内取引についても規制対象に含まれることとなった。

他方、拡散金融対策についても、外為法で居住者と非居住者間での対外取引は規制されてきたものの、国内の居住者間取引までは規制されておらず、上記(旧)国際テロリスト財産凍結法でも、規制対象とはなっていなかった⁶⁶。そこで、2022年12月、「国際的な不正資金等の移動等に対処するための国際連合安全保障理事会決議第千二百六十七号等を踏まえ我が国が実施する国際テロリストの財産の凍結等に関する特別措置法等の一部を改正する法律」(令和4年法律第97号)が成立し、拡散金融に係る国内の居住者間の資金の流れも規制されることとなった。

2. 輸出入管理

(1) 外為法等における輸出入禁止措置

我が国は、北朝鮮に関して、国連安保理決議に基づく特定物品の輸出入禁止措置に加え、金融措置と同様に、我が国の独自措置として、下記3つの措置を実施している。

- ①北朝鮮を原産地又は船積地域とする全ての貨物の輸入禁止
- ②北朝鮮を仕向地とする全ての貨物の輸出禁止
- ③支払手段等の輸出入規制等の制裁措置

加えて、外為法で定められた輸出入管理に係る制裁措置が潜脱されることのないよう、税関において、関税法（昭和29年法律第61号）に基づき厳格な法執行が行われている。

また、第三国を経由した北朝鮮への迂回輸出又は日本への迂回輸入を防止する観点から、

- ①周辺国から迂回輸入が懸念される輸入申告があった場合、貨物の原産地の厳

⁶⁶ この点、FATF第4次対日相互審査報告書において、国連安保理決議で指定された拡散金融に関わる我が国居住者が行う国内取引について措置が講じられておらず、仮に将来的に日本の居住者が指定された場合に対処できないという不備がある旨の指摘がなされている。

正な確認

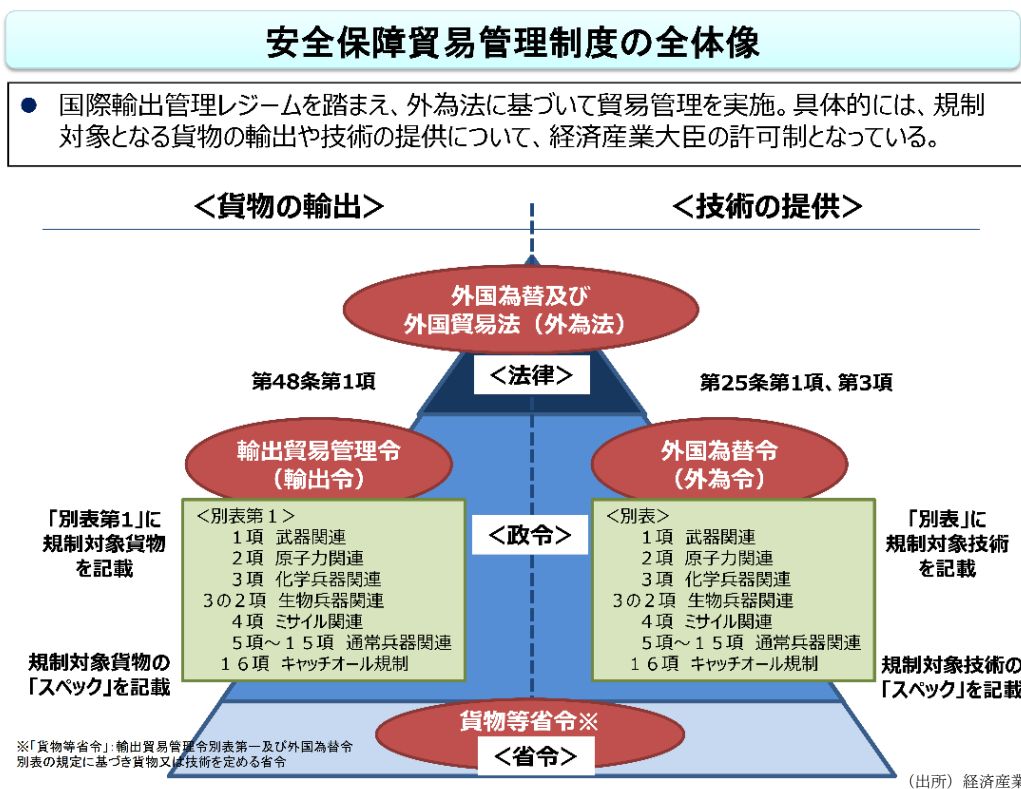
②周辺国への迂回が懸念される輸出申告があった場合、輸出貨物の最終仕向地の厳正な確認

等の措置を講じている。これらに加え、関係機関との緊密な情報交換及び連携、通関業者、船舶代理店等の関係業者からの情報収集の充実が図られている。

(2) 外為法における安全保障貿易管理

デュアルユース品及び技術については、先進国を中心に国際的な枠組（国際輸出管理レジーム）による輸出管理等を推進⁶⁷しており、我が国は外為法に基づき、貨物の輸出及び技術の提供の管理をしている。

(参考 17) 安全保障貿易管理制度の全体像



デュアルユース品及び技術について、それが大量破壊兵器等の開発等に用いられるおそれが特に高い貨物又は技術であれば、「リスト規制」として、貨物は輸出貿易管理令別表第一（一の項から一五の項）に、技術は外国為替令別表（一

67 各国際輸出管理レジームに参加し、輸出管理を厳格に実施している国【計 27 カ国】アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、カナダ、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、大韓民国、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国。

の項から一五の項)にそれぞれ規定されており、それらに該当する貨物の輸出又は技術の提供をする際には許可の取得が必要となる。また、そうしたリスト規制には該当しないが、それが大量破壊兵器等の開発等に用いられるおそれがある場合には、「キャッチオール規制」として、経済産業大臣の許可が必要となる。

そうした中、技術の提供については、対策を強化している。経済産業省では、従来、外為法規制対象技術を外国において提供することに加え、日本国内における居住者から非居住者への提供についても、当該非居住者は最終的に出国する蓋然性が高いことから、これを「輸出」とみなして管理(いわゆる「みなし輸出管理」)していたところ、2022年5月より、非居住者から強い影響を受けている状態(特定類型)⁶⁸に該当する居住者への当該技術の提供については、みなし輸出管理の対象であることが明確化された。

3. その他関連法制度

(1) 犯罪収益移転防止法(取引時確認、通知義務)

「犯罪による収益の移転防止に関する法律」(平成19年法律第22号、以下「犯罪収益移転防止法」)は、FATFによる平成15年(2003年)の「40の勧告」の改訂や、マネー・ローンダリングの変化等を踏まえ、(旧)金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律(平成14年法律第32号)の全部及び組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律(平成11年法律第136号)の一部を母体として制定された法律である。この法律は、一定の範囲の事業者(以下「特定事業者」)による顧客等の取引時確認、記録等の作成・保存、疑わしい取引の届出等の措置を中心に、犯罪による収益の移転防止のための制度を定めているが、拡散金融においても、犯罪に関係しそうなものに関しては犯罪収益移転防止法の枠組みで結果的に取り組まれている。

①取引時確認

マネー・ローンダリング等対策として、犯罪収益移転防止法及び外為法等の関係法令において、取引時確認等の基本的な事項が規定されている。具体的には、犯罪収益移転防止法により、「特定事業者」と位置付けられた金融機関等の事業者は、特定取引⁶⁹を行う際に本人確認等(法人の場合には実質的支配者の確認を含む。)を実施すべきことが義務付けられている。

⁶⁸ 具体的には、①雇用契約等の契約に基づき、外国政府等・外国法人等の支配下にある者、②経済的利益に基づき、外国政府等の実質的な支配下にある者、③国内において外国政府等の指示の下で行動する者を特定類型として分類している。

⁶⁹ 犯罪収益移転防止法第4条第1項に規定される取引時確認義務の対象となる取引。

(参考 18) 本人確認が必要な特定事業者と特定取引の一例⁷⁰

特定事業者	特定取引
金融機関等	預貯金口座などの開設 200万円を超える大口現金取引 10万円を超える現金送金 など
クレジットカード会社	クレジットカード契約の締結
ファイナンスリース会社	1回に支払うリース料が10万円を超えるファイナンスリース契約の締結 ※リース会社が既に保有している物品を顧客に貸借するものは対象外
宅地建物取引業者	宅地建物の売買契約の締結又はその代理もしくは媒介
宝石・貴金属等取扱事業者	代金支払が現金で200万円を超える宝石・貴金属等の売買契約の締結

(参照) 政府広報オンライン

犯罪収益移転防止法の規定により、特定事業者は、顧客から收受した財産が犯罪による収益である疑いがあると認められる場合又は顧客がその取引でマネー・ローンダリングを行っている疑いがあると認められる場合には、速やかに行政庁に届出を行う義務が課されている（「疑わしい取引の届出制度」）。なお、疑わしい取引に関する情報は、行政庁又は主務大臣を通じて国家公安委員会に集約されたのち、整理・分析が行われ、マネー・ローンダリング事犯の捜査等に資すると判断された情報については捜査機関等に提供されている。

②通知義務（トラベルルール）

FATF 勧告 16 及びその解釈ノートでは、犯罪による収益を得た者やテロリスト等による自由な資金移動を防止するとともに、取引の対象となっている財産が犯罪による収益の疑いがある等の際にその追跡を可能とするため、電信送金に関与する金融機関が、送金人及び受取人に係る情報を通知するルール（いわゆるトラベルルール）が定められている。当該 FATF 勧告 16 及びその解釈ノートに沿って、我が国では、従来、電信送金に際して、仕向金融機関（預金取扱金融機関及び資金移動業者）による被仕向金融機関に対する、送金人及び受取人情報の伝達を義務付けていたところ、暗号資産取引に係る対策として、2018年10月に FATF 勧告 15、2019年6月にその解釈ノートが改訂され、暗号資産交換業者に対して、暗号資産の移転に際し、その移転元・移転先に関する

⁷⁰ 政府広報オンライン (<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201610/1.html>) 参照。

る情報を取得し、それらの情報を移転先が利用する暗号資産交換業者に通知することを求める規制を、各国で導入・履行することが求められた。

暗号資産取引に係るトラベルルールについては、金融庁からの要請を受けて2022年4月より業界団体（一般社団法人日本暗号資産取引業協会（JVCEA））による自主規制として導入された上で、2022年12月に、暗号資産交換業者にトラベルルールを課す犯罪収益移転防止法の改正がなされ、2023年6月より、施行されている。具体的には、暗号資産交換業者等⁷¹に対し、暗号資産等移転時に送付人・受取人の情報を通知する義務、及び通知した事項・通知を受けた事項についての記録・保存義務が課されている。相互主義の原則から、現在、20の法域を指定している⁷²。

（参考 19）サイバー犯罪対策・暗号資産取引関係規制

- 警察庁では、インターネットバンキングに係る不正送金事犯・特殊詐欺・ランサムウェア感染事案に、利用され又はその疑いがある暗号資産取引口座を把握した都道府県警察は、速やかに電話等の方法で、当該口座に係る暗号資産交換業者に対して、当該口座の凍結の検討依頼を行っている。また、日本におけるラザルスによる暗号資産交換業者等を標的としたサイバー攻撃について、2022年10月14日付「北朝鮮当局の下部組織とされるラザルスと呼称されるサイバー攻撃グループによる暗号資産関連業者等を標的としたサイバー攻撃について（注意喚起）」を発出している。
- 我が国は、暗号資産及び電子決済手段に対する資産凍結等措置の実効性を更に強化する観点から、2022年4月及び12月に外為法の改正を行い、制裁対象者から第三者への暗号資産及び電子決済手段を移転する取引も規制対象に追加するとともに、電子決済手段等取引業者等も銀行と同様に資産凍結等に係る確認を行うことを義務づけた。

（2）法人の透明性向上に資する制度

国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書では、法人の透明性向上のため、活動が不透明な企業の登録規制強化が勧告されている⁷³。また、FATF勧告や金融機関等からの要望等でも、マネー・ローンダリング等の目的による法人

⁷¹ 電子決済手段等取引業者による電子決済手段の移転を含む。ただし、電子決済手段等取引業者については、2022年6月公布。

⁷² 米国、アルバニア、イスラエル、カナダ、ケイマン諸島、シンガポール、ジブラルタル、セルビア、ドイツ、バハマ、バミューダ、フィリピン、ベネズエラ、マレーシア、モリシヤス、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク、大韓民国、香港、スイス。

⁷³ Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020) (4 MARCH 2021(162))

の悪用を防止する観点から、法人の透明性向上に向けた取組みが要請されている。そうした要請を踏まえ、我が国はこれまで、法人の実質的支配者情報を確認するための制度等を次のとおり整備している。

- 実質的支配者を規定し、特定事業者に対し、顧客等が法人である場合には、実質的支配者の本人特定事項を確認することを義務付け
- 法人等のために事業上の住所や設備、通信手段及び管理上の住所を提供するサービスを行う特定事業者に対して、役務提供契約の締結に際しての取引時確認及び確認記録・取引記録等の作成・保存を義務付け
- 株式会社、一般社団法人又は一般財団法人の設立時の定款認証においては、公証人は、嘱託人に実質的支配者となるべき者の氏名、当該実質的支配者が暴力団員、国際テロリスト又は大量破壊兵器関連計画等関係者に該当するか否か等を申告させることを義務付け
- 会社設立後の実質的支配者を継続的に把握できるようにするため、商業登記所が、株式会社からの申出により、当該株式会社の実質的支配者に関する情報を記載した書面を保管し、その写しを交付する制度について規定

昨今の具体的な動きとしては、法務省は、法人設立後の継続的な実質的支配者の把握についての取組みの一つとして、商業登記所において株式会社（特例有限会社を含む。）が作成した実質的支配者に関する情報を記載した書面を保管し、その写しを交付する「実質的支配者リスト制度」を導入し、2022年1月から運用を開始している。基本方針においても、「実質的支配者リスト制度の利用促進とともに、法人の実質的支配者情報の一元的かつ継続的・正確な把握を可能とする枠組みに関する制度整備に向けた検討を進める」こととされており、国内の法人の透明性向上に向け政府においても取組みを進めている。また、我が国で株式会社等の一定の法人を設立するには、その定款について公証人の認証を受けることが義務づけられているが、法務省は、2023年6月、定款認証手続において、法人の実質的支配者となるべき者が大量破壊兵器関連計画等関係者に該当しないことを公証人が審査する仕組みを新たに導入した。

（3）出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）

我が国は、北朝鮮との人的往来を広範に規制している。具体的な措置は以下の通り。

- ・ 北朝鮮籍者の入国の原則禁止
- ・ 在日の北朝鮮当局職員等による北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止
- ・ 我が国から北朝鮮への渡航自粛要請
- ・ 我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ
- ・ 北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸の原則禁止、対北朝鮮措置に違反し刑の確定し

た在日外国人等の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止

- ・ 在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止

(4) 特定船舶入港禁止法・貨物検査法

我が国は、特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法（平成 16 年法律第 125 号）に基づき、全ての北朝鮮籍船舶（人道目的のものを含む）、北朝鮮に寄港した全ての船舶（日本籍船舶を含む）及び国連安保理の決定等に基づき制裁措置の対象とされた船舶については、入港禁止する措置を実施している。さらに、北朝鮮との間の航空チャーター便の乗り入れ禁止、禁制品を積載している疑いのある航空機の離着陸・上空通過の不許可措置を実施している。

なお、貨物については、貨物検査法（国際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法（平成 22 年法律第 43 号））等に基づき、北朝鮮関連の特定貨物の検査措置を講じている（国連安保理決議上の検査を担保する措置）。

外務省は、G7 をはじめとする同志国とともに、北朝鮮に石油を運搬しているとみられる石油タンカーが中華人民共和国の領海で活動している問題について、中華人民共和国に働きかけを行ってきている⁷⁴。また、2023 年 4 月に実施された日中高級事務レベル海洋協議では、日本海の大和堆周辺水域における中華人民共和国漁船による違法操業について、中華人民共和国側の対応を改めて強く要請した他、「瀬取り」への対応を含め、対北朝鮮制裁に係る国連安保理決議の完全な履行の重要性を提起した。

(5) その他マネー・ローンダリング等対策関連法

その他マネー・ローンダリング等対策に関する法制度として、以下の法が存在する。これらはマネー・ローンダリングやテロ資金供与に関連する法制であるが、そのリスク低減策は拡散金融のリスク低減を図る上でも参考になるものと考えられる。

- 組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（組織的犯罪処罰法）：重大な犯罪等を犯罪収益等隠匿罪等の前提犯罪とし、また、犯罪収益等の没収やこれに代わる追徴等について規定
- 国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律（平成 3 年法律第 94 号）（麻薬特例法）：一定の薬物犯罪を薬物犯罪収益等隠匿罪等の前提犯罪とし、また、薬物犯罪収益等の没収やこれに代わる追徴等につい

⁷⁴ 国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書では、複数の石油タンカーがしばしば不正航行の合間に三沙湾海域に避難している旨の指摘がなされている。

て規定

- 「公衆等脅迫目的の犯罪行為等のための資金等の提供等の処罰に関する法律（平成 14 年法律第 67 号）」（テロ資金提供処罰法）：テロ資金の収集・提供等についての処罰を規定

また、FATF 第 4 次対日相互審査の勧告等に適切に対応する観点から、2022 年 12 月に上記法律案や外為法及び犯罪収益移転防止法等の改正を一括して行うため、国際的な不正資金等の移動等に対処するための国際連合安全保障理事会決議第千二百六十七号等を踏まえ我が国が実施する国際テロリストの財産の凍結等に関する特別措置法等の一部を改正する法律（令和 4 年法律第 97 号）（「FATF 勧告対応法」）が成立。

4. 関係省庁間での連携、民間との連携・情報発信等の主な取組み

（1）関係省庁間での連携に係る主な取組み

拡散金融への対策は、金融や貿易といった省庁の所掌をまたぐ分野にわたるとともに、相互に関係し合うものである。したがって、各省庁が協力して拡散金融対策にあたることは極めて重要であり、以下、連携の具体例について記載する。

- FATF 第 4 次対日相互審査報告書の公表を契機として、2021 年 8 月、政府一体となって強力に対策を進めるべく、警察庁、財務省が共同議長となる「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」が設置された。会議では、今後 3 年間の「行動計画」を策定し、取組みのフォローアップなどを行うとともに、基本方針を決定。
- 財務省・経済産業省・外務省は、外為法に基づく資産凍結等措置を遅滞なく実施するため、制裁対象者が国連安保理決議により追加指定された時点から 24 時間以内（金融機関等への事前周知を含め）に必要な措置を実施する旨を定めた関連省庁申し合わせを作成し、2021 年 5 月末日から運用を開始している（※運用実施後、国連安保理決議第 1718 号及び同第 2231 号に基づく追加指定者はなし）。
- 財務省及び金融庁は、FATF 第 4 次対日相互審査報告書における指摘事項を踏まえ、各監督当局で検査を担う職員の知見や検査情報を共有し、金融機関等における関係法令の遵守等を効果的・効率的に確保する観点から、財務省の外為検査と金融庁のマネー・ローンダリング検査を合同で実施する「合同検査」を実施している。
- 外務省は、外為法及び国際テロリスト等財産凍結法に基づき対応を行っている関係省庁に対して、対北朝鮮の国連安保理決議に規定される資産凍結等の措置の実施に必要な情報を共有している。このほか、北朝鮮による挑発行動の烈度に応じて米韓等の協議、G7 をはじめとする有志国による声

明の発出、国連安保理緊急会合の開催等を実施している。

- 防衛省・自衛隊は、警戒監視活動の一環として、海上自衛隊の艦艇等により国連安保理決議違反が疑われる船舶についての情報収集を行っている。収集・分析した情報については適時適切に、統合幕僚監部から関係省庁へ共有しているほか、海上自衛隊の艦艇等により「瀬取り」が疑われる活動を発見した場合は、防衛省から関係省庁へ情報提供を行っている。

(2) 民間との連携・情報発信等の主な取組み

これまで述べてきたとおり、銀行、資金移動業者、電子決済手段等取引業者等及び両替業者等については、自身もリスク評価を実施し、当該リスクを踏まえた対応をすることが求められている。また、DNFBPsをはじめとするその他民間事業者等においても、当該リスクを踏まえた対応をすることが期待されているほか、その他民間事業者等において、自社が意図しない形で拡散金融に関与するリスクを低減するためにも、政府と民間事業者等との連携及び情報発信が重要となっている。

- 財務省は、2018年12月から、金融機関の外為業務の状況や内部管理態勢等を定期的かつ継続的に把握し、検査計画（検査先選定）に活用すべく、オフサイト・モニタリングを導入し、外為法第55条の8及び犯罪収益移転防止法第15条に基づく報告を年に1回徴求している。
- 財務省は、外為法令等の遵守に関する考え方や解釈及び外為検査の指針を示すものとして「外国為替取引等取扱業者のための外為法令等の遵守に関するガイドライン」を公表し、同ガイドラインに基づく外為法令等遵守態勢の整備等を求めている。
- 財務省は、改正外為法の施行（2024年4月1日）による外国為替取引等取扱業者遵守基準の導入に向けて、上記外為検査ガイドラインの改正を行うとともに、制裁違反リスクの特定・評価・リスク低減措置の実施及び内部管理態勢の構築について、金融機関へのアウトリーチを実施。
- 金融機関等の所管省庁は、金融機関等が届出義務を履行するに当たり、疑わしい取引に該当する可能性のある取引として特に注意を払うべき取引を例示した参考事例を公表している。また、FATF声明の公表など様々な機会を捉え、金融機関等に対して、制裁対象者の指定・公表後の遅滞ないリスト更新、犯罪収益移転防止法やガイドラインに基づく厳格な顧客管理や、疑わしい取引の届出義務の履行の徹底、外為法に基づく措置の適切な実施、国際テロリスト等財産凍結法の規定の遵守等を繰り返し要請している。
- 警察庁と金融庁の共催で、例年、疑わしい取引の届出制度についての理解を深めるための研修会を、金融機関等の担当者を対象に開催している。

- 税関は、北朝鮮への輸出入禁止措置等について、通関業者等への周知に努めるとともに実効性の確保について協力を要請している。
- 税関は、出入国旅客の携帯品等が輸出入禁止措置等の例外とされているところ、その携帯品等に偽装して不正輸出入を行う場合や船舶又は航空機の乗組員が本人の私用に供すると認められる貨物の中に奢侈品を隠匿して北朝鮮へ輸出しようとする場合に対応するため、関係機関、船会社及び航空会社等との情報交換を密にし、厳正な取締りを実施している。
- 各 DNFBPs 所管省庁において、資産凍結対象者等の情報を各所管業種に周知。また、日弁連は、法務省からの通知を受けて資産凍結対象者等の情報を会員に周知している。

5. 国際的な連携の促進

- 外務省は、2023 年、G7 議長国として第一回大量破壊兵器・物質の拡散に対する G7 グローバル・パートナーシップ会合を開催した。同会合では、大量破壊兵器の拡散につながる資金調達や違法取引の防止を目的としたキャパシティ・ビルディング支援のプロポーザルの紹介があり、財政支援国とのマッチメイキングを実施した。
- 我が国 G7 議長下において、2023 年 4 月、金融庁が共同議長を務める FATF 暗号資産コンタクト・グループ (Virtual Asset Contact Group) 会合を東京で開催した⁷⁵。日本を含む 19 か国の当局者や国際機関関係者などが参加し、北朝鮮による暗号資産の窃取・悪用等拡大するリスクへの対応も念頭に、暗号資産に係るマネー・ローンダリング・テロ資金・拡散金融対策の効果的な実施に向けた課題について議論した。また、2023 年 6 月には、同会合成果も踏まえ、FATF は、暗号資産に係る FATF 勧告 15 及びその解釈ノートの実施のグローバルな進捗状況やその促進に向けた方策、北朝鮮による不正な暗号資産関連活動、DeFi・アンホステッド・ウォレットを含む P2P 取引等に関連する新たなリスクなどについて纏めた報告書を採択・公表しており⁷⁶、金融庁は、同グループ共同議長国として、その取り纏めに貢献した。

⁷⁵ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20230414/20230414.html>

⁷⁶ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20230628/20230628.html>

(参考 20) 北朝鮮に対する国連安保理決議とその概要⁷⁷

国連安保理決議	制裁措置の内容
<p>(1) 第 1695 号 : 2006 年 7 月 15 日 (7 月 5 日の弾道ミサイル発射)</p> <p>(2) 第 1718 号 : 2006 年 10 月 14 日 (10 月 9 日の核実験 (1 回目))。</p> <p>(3) 第 1874 号 : 2009 年 6 月 12 日 (5 月 25 日の核実験 (2 回目))。</p> <p>(4) 第 2087 号 : 2013 年 1 月 22 日 (前年 12 月 12 日の弾道ミサイル発射)</p> <p>(5) 第 2094 号 : 2013 年 3 月 7 日 (2 月 12 日の核実験 (3 回目))</p> <p>(6) 第 2270 号 : 2016 年 3 月 2 日 (1 月 6 日の核実験 (4 回目) 及び 2 月 7 日の弾道ミサイル発射)</p> <p>(7) 第 2321 号 : 2016 年 11 月 30 日 (9 月 9 日の核実験 (5 回目))</p> <p>(8) 第 2356 号 : 2017 年 6 月 2 日 (累次の弾道ミサイル発射等)</p> <p>(9) 第 2371 号 : 2017 年 8 月 5 日 (7 月 4 日及び 28 日の大陸間弾道ミサイル (ICBM) 級弾道ミサイル発射)</p> <p>(10) 第 2375 号 : 2017 年 9 月 11 日 (9 月 3 日の核実験 (6 回目))</p> <p>(11) 第 2397 号 : 2017 年 12 月 22 日 (11 月 29 日の ICBM 級弾道ミサイル発射)</p>	<p>1 ヒト</p> <p>○安保理又は制裁委員会により指定された個人及びその家族の構成員の入国・領域通過禁止</p> <p>○加盟国の管轄権内において収入を得る北朝鮮「国民」を北朝鮮に送還することを義務付け</p> <p>2 モノ (貿易)</p> <p>○北朝鮮からの輸入等の禁止 : 全ての武器、特定の天然資源 (石炭、鉄、鉄鉱石、銅、ニッケル、銀、亜鉛、鉛、鉛鉱石を含む。)、海産物 (漁業権を含む。)、繊維製品、農産物、機械類、電気機器、土石類、木材、船舶等</p> <p>○北朝鮮への輸出等の禁止 : 全ての武器、奢侈品、航空燃料、新品のヘリコプター及び船舶、原油 (上限 : 年間 400 万バレル又は 52.5 万トン)、石油精製品 (上限 : 年間 50 万バレル)、機械類、電気機器、輸送機器、鉄鋼、卑金属等</p> <p>3 カネ (金融分野)</p> <p>○安保理又は制裁委員会により指定された個人又は団体の資産凍結</p> <p>○本邦金融機関等による北朝鮮における支店開設及び北朝鮮の金融機関とのコルレス関係の確立、並びに北朝鮮金融機関の本邦における支店開設等の原則全面禁止</p> <p>○北朝鮮の団体及び個人との合併企業等の開設・維持・運営の禁止</p> <p>4 海上・航空輸送</p> <p>○北朝鮮関連の貨物の自国領域内における検査の実施、禁制品の押収・処分</p> <p>○禁制品を積載していると信じる合理的根拠がある航空機の離着陸・上空通過の禁止</p> <p>○指定船舶、指定個人・団体が所有・管理すると信じる合理的根拠がある船舶、及び北朝鮮から禁止された品目を輸送すると信じる合理的根拠がある船舶の加盟国への入港の禁止</p> <p>○北朝鮮籍船舶に対する又は北朝鮮籍船舶からの船舶間の積替え (「瀬取り」) を容易にし、又は関与することの禁止</p>

⁷⁷ https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/unscl/page3_003268.html

第5章 結語

本評価書において示されたとおり、我が国は拡散金融に係る数多の脅威に日々晒されている。国連安保理決議に基づき制裁対象となっている団体や個人の存在に加えて、サイバー攻撃を実施する主体や、デュアルユース品をはじめとする大量破壊兵器等の開発等を行うためのモノ・技術を日本から流出させる主体、さらには活動や資本関係など、実態が不透明な法人等のあらゆる手段を利用して拡散金融や大量破壊兵器の開発を行おうとする主体等が存在し、それらが我が国にとって脅威となり得る。

実際、そうした脅威によって、拡散金融に係る金融制裁の違反や回避が幾度となく繰り返されてきた。特に、サイバー攻撃は手法が日々進化し追跡も難しいといった特徴などから、検挙件数は年々増加するとともにその被害額も甚大である。また、デュアルユース品の輸出入等については、今日の流通形態の複雑化・多様化等により、数多くの事例が存在し、実際に多くの機微技術や軍事転用可能な貨物が国外に流出している。加えて、活動や資本関係など、実態が不透明な法人を利用した不正輸出事例なども、特に国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書で勧告を受けている。その他、我が国が高度に発達した金融セクターを有し、拡散金融を行うための様々な手段を提供し得ることや、北朝鮮との地理的近接性も、拡散金融に対する我が国の脆弱性を高める一因となっている。

拡散金融を巡る現状に対し、我が国は様々な対策を行っている。まず、サイバー攻撃に対し、2022年12月、サイバー攻撃集団としては初めてラザルス・グループを資産凍結の対象に指定するとともに、2024年4月以降、暗号資産交換業者にも資産凍結等措置を行うための態勢整備を義務づける新たな基準を設置予定である。また、デュアルユース品についても、国際輸出管理レジームを踏まえた外為法に基づく輸出管理を行っている。法人の透明性向上については、2022年1月から「実質的支配者リスト制度」を導入した。また、2023年6月以降、定款認証手続において、法人の実質的支配者となるべき者が大量破壊兵器関連計画等関係者に該当しないことを公証人が審査する仕組みを新たに導入した。

もっとも、脅威の内容が日々アップデートされる中であって、現行法上の他の様々な対策も含めて、我が国の取組みが常に「道半ば」であることは言うまでも無い。本評価書について、更なるリスク分析の深化を図っていくことが重要であるほか、今後も「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」等を通じて一層関係省庁間での連携を強化し、必要に応じて情報・知見の共有や交流等を行うことが求められる。加えて、民間側が行政の取組みや現行制度への理解を深められるよう行政において当該取組みや改正された制度への適切な周知を行うほか、官民で拡散金融に係る対応のための情報共有が促進されるよう官民相互の連携も重要である。