

# 経済制裁の実効性確保に向けた 新外為ガイドラインへの対応

## FATF第5次審査に向け、 金融機関の内部管理態勢に課題も

FATF（金融活動作業部会）第4次対日相互審査報告書を受け、2024年4月、「外国為替取引等取扱業者遵守基準を定める省令」（以下、遵守基準）が施行された。これにより、金融機関等に対して「外国為替及び外国貿易法」（以下、外為法）が定める経済制裁措置を適切に実施するために内部管理態勢を整備する法的義務が課された。同時に、財務省は当該内部管理態勢を検証するための新たな検査を開始した。本稿では、遵守基準やガイドラインが金融機関等に求める内部管理態勢の概要と、その現状の課題について整理したい。

財務省  
国際局 調査課  
為替実査室  
室長

舟橋 聡  
為替実査官  
梶浦 猛成

### 新ガイドラインと Q&Aの公表

財務省は、国際的な協力の下  
で行われる資産凍結等の経済制

裁措置の実効性を確保する観点  
から、外為法に基づいて課され  
た諸義務の順守状況を確認する  
ため、金融機関等に対する検査  
（以下、外国為替検査）を実施  
している。外国為替検査におい

ては、FATFの勧告を踏まえ、  
マネー・ロンダリングの防止  
等のために策定された「犯罪に  
よる収益の移転防止に関する法  
律」（以下、犯収法）に掲げる  
諸義務の順守状況等についても

確認している。  
外国為替検査の実施に当たり、  
財務省はこれまでさまざまなガ  
イダンス等を公表している。2  
018年9月には、「外国為替  
検査ガイドライン」（以下、旧

## 求められる新外為ガイドラインへの対応

ガイドライン)を、金融機関等の検査対象者に向けた検査指針として制定した。この中では、マネー・ロンダリング対策およびテロ資金供与対策(マネーロン等対策)についてリスクを特定・評価し、リスクに見合った低減措置を講じる「リスクベアス・アプローチ」(RBA)の考え方を導入した。旧ガイドラインではRBAの考え方に基づき、必要な内部管理態勢の整備等に関する具体的な検査項目を詳述している。

一方、FATF勧告I(リスク評価とRBA)においては、資産凍結措置を含むテロ資金供与および大量破壊兵器の拡散に寄与する資金供与対策の実施に当たって、金融機関が自身の扱う取引に係る制裁違反リスク(注1)を評価し、リスク評価の結果に応じた措置を実施することが求められる。加えて、その対応状況はFATF第5次対日相互審査の審査対象となる。

こうしたことを踏まえ財務省は、制裁違反リスクを評価しそのリスクに応じた低減措置を実施するための態勢を整備することを法律上、義務付けるものとして遵守基準を創設した。また、これに基づき、旧ガイドラインを発展的に改組するかたちで、「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」(以下、新ガイドライン)を制定した。併せて、新ガイドラインで対応が求められる事項に関する具体的な対応例等を示した「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」(以下、Q&A)も公表した。

### 外国為替取引等取扱業者に求められる事項を明確化

新ガイドラインでは、外為法および犯取法(以下、外為法令等)の順守に関する考え方や解

積、検査指針を79項目の「対応が求められる事項」として整理している。全体像は図表1のとおりである。

新ガイドラインは全5章で構成されており、第1章で、新ガイドライン制定の背景や目的、基本的な考え方を示している。第2章以降では、旧ガイドラインの記載ぶりを極力簡素化しつつ、外国為替取引等取扱業者(注2)の各種義務を「対応が求

められる事項」として列挙するかたちで再整理している。それにより、外国為替取引等取扱業者に求められる事項が明確となるようにしている。

各章は細かな項目に分かれている。新ガイドラインの中核的位置付けであるのが第2章「経済制裁措置に関する事項」である。この中では、II-1からII-15までの五つの区分において、経済制裁措置に係る内部管理態

【図表1】 新ガイドラインの項目

<p><b>第1章：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について</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ガイドライン策定の背景と目的</li> <li>2. 外国為替検査実施に当たっての基本的な考え方</li> </ol> <p><b>第2章：経済制裁措置に関する事項</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 内部管理態勢の整備等(経営陣の主導的関与、統括責任者の任命等)</li> <li>2. 内部管理態勢の整備等(三つの防衛線等)</li> <li>3. リスクの特定・評価</li> <li>4. リスク低減措置</li> <li>5. 記録の作成及び保存</li> </ol> <p><b>第3章：両替業務における取引時確認等及び疑わしい取引の届出に関する事項並びに特定為替取引等における本人確認義務等に関する事項</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 両替業者に関する内部管理態勢等</li> <li>2. 両替業務に関する取引時確認等</li> <li>3. 両替業務に関する疑わしい取引の届出</li> <li>4. 特定為替取引等における本人確認義務等に関する事項</li> </ol> <p><b>第4章：銀行等又は資金移動業者による通知義務に関する事項</b></p> <p><b>第5章：特別国際金融取引勘定の経理等に関する事項</b></p>
---

(出所) 財務省(図表2も同じ)

勢の構築や、制裁違反リスクの特定・評価、制裁違反リスクに応じた低減措置の実施等を求めている。

第三章「両替業務における取引時確認等及び疑わしい取引の届出に関する事項並びに特定為替取引等における本人確認義務等に関する事項」においては、主に両替業者および両替業務を行う金融機関等に、犯収法に基づくマネロン等対策に関する対応を求めている。これは、旧ガイドラインの内容を再整理したものであるため、旧ガイドラインとの大きな相違点はない。第四章「銀行等又は資金移動業者による通知義務に関する事項」および第五章「特別国際金融取引勘定の経理等に関する事項」についても同様である。

さらに、新ガイドラインでは、現在実施中の規制等を別添として添付し、一覧性のあるかたちで経済制裁措置等に係る義務を順守する上での参考資料を示し

ている。

また、Q&Aにおいては、これまで外為法に関して財務省から周知した事項や、旧ガイドラインの内容のうち細かな対応例等を取りまとめている。24年7月には、同年3月に財務省がホームページで公表した「北朝鮮IT労働者に関する企業等に対する注意喚起」に関する事項を追加した。今後も必要に応じてQ&Aの改訂を行うことを予定している。

### 新たな外為検査の着眼点

新ガイドラインは24年4月から適用された。これを受け、財務省は、従来の外国為替検査の内部管理態勢に係る検証を強化するかたちで、順守基準および新ガイドラインに基づく新たな外国為替検査（以下、新検査）を開始した。

新検査においては、「外為法

令等を順守するために導入したRBAが適切に機能しているか」「経済制裁措置に係る内部管理態勢（経営陣の主導的関与、人材育成、規程の整備等）が適切に構築されているか」等の確認を、新ガイドラインの「対応が求められる事項」ごとに行う。

また、これまでの外国為替検査と同様、検査対象先における個別取引に係る外為法令等の順守状況の検証も行っている。

金融機関等においては、これまでマネロン等対策に係る内部管理態勢の整備やRBAの導入を進めてきていると思料する。

だが、経済制裁措置には、拡散金融やウクライナ情勢を巡る各種措置等の幅広い規制を含んでおり、必ずしもマネロン等対策に包含されるものではないことに留意が必要である。

このため、各金融機関等は、制裁違反リスクの評価結果（注3）を踏まえて、制裁違反リスクへの対応を経営戦略等におけ

る課題の一つとして位置付けることが重要である。さらに、その経営戦略等に従い、制裁違反リスクに応じたリスク低減措置を実施していく必要がある。

また、すでに実施しているマネロン等対策だけでは不十分な点があり得る。新ガイドラインで対応が求められている事項に関して、自らの対応で不足している点がないかを検証することは、対応が不足する点を効率的に洗い出し、抜け漏れを防止する有用な一つの方法として考えられる。

順守基準および新ガイドラインが求める対応のうち、金融機関等のマネロン等対策ではカバーできていない可能性のあるものとして、例えば「経済制裁措置に係る手順書の作成」が挙げられる。新ガイドラインでは、「各リスク低減措置について手続の詳細（手続の実施者、実施内容、実施のタイミング等を含む）を内部規程として定めるこ

## 求められる新外為ガイドラインへの対応

と」を求めている。各金融機関等の担当者が、経済制裁措置に係るリスク低減措置について、

外国為替取引等に係る日々のオペレーションを抜け漏れなく実施できる粒度の具体的手順が記載されている手順書を整備することが求められている。

「担当役員を統括責任者に任命すること」も、マネロン等対策でカバーできていない可能性のある項目である。制裁違反リスクの評価およびリスク低減措置等の実施に責任を負う統括責任者が、組織内で順守基準および新ガイドラインが求める対応の陣頭指揮を執れるよう、職務を全うするに足る必要な権限等（注）を統括責任者に付与することが求められている。

例示したこれらの対応を行うことは、金融機関等が、順守基準および新ガイドラインに基づく内部管理態勢の整備を進める上で大前提となるものである。未実施の金融機関等においては、

至急対応する必要があると考えている。

### 第5次審査への展望

24年4月から実施している新検査で、預金取扱金融機関における内部管理態勢の整備に不備が見られた主な事項を図表2にまとめた。検知された不備の傾向としては、「新ガイドラインが求める事項に対する理解が十分でないなか、マネロン等対策で新ガイドラインへの対応も完了している」と誤認していた」という事例が多く見受けられる。図表2は、そうした誤認の下で態勢整備等を行った場合に、新ガイドラインが求める事項との差分が生じやすい項目を示すものでもある。各金融機関等において新ガイドラインへの準拠状況を検証する際にはこれも参照しつつ、その検証を行ってもらいたい。

財務省では、これらの項目を中心に、金融機関等への説明会の場等において、具体的な対応例等を示している。そうした取り組みを通じて、広く金融機関等における経済制裁措置に係る内部管理態勢の整備を支援し、

遵守基準や新ガイドラインのより一層の浸透を図ることとしている。各金融機関等には、引き続きそのような説明会等の機会も活用し、態勢の高度化を進めてもらいたい。

F A T F 相互審査においては、40の勧告（法令の整備状況を検証するもの）と、

その有効性（Immediate Outcome II O）を検証するIIの項目に基づき審査が行われる。経済制裁措置に係る官民における対応の有効性については、I O 10（テロ資金供与の予防的措置と資産凍結措置）およびI O

〔図表2〕 預金取扱金融機関において多く不備が見られた新ガイドラインの項目

<p><b>【内部管理態勢の構築】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・統括責任者の任命等（II-1-①）</li> <li>・リスク低減措置の策定及び実施（II-1-⑤）</li> <li>・手順書の作成・見直し（II-1-⑥）</li> <li>・経済制裁措置に係る研修の実施（II-1-⑧）</li> <li>・内部監査計画の策定と監査の実施（II-2-⑤）</li> </ul> <p><b>【リスクの特定・評価】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・制裁違反リスクの特定（II-3-①）</li> <li>・リスク評価の見直し（II-3-④）</li> </ul> <p><b>【リスク低減措置の実施】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・外部からリストの提供を受ける場合におけるリストの正確性の確保（II-4-(1)-④）</li> <li>・フィルタリングシステムの設定・管理（II-4-(1)-⑤）</li> <li>・適法性の確認を実施するために必要な情報の把握（II-4-(2)-①）</li> <li>・特定国等・特定取引・特定目的等に係る規制への対応（II-4-(4)-②）</li> <li>・規制対象の行為等への対応（II-4-(5)-③）</li> <li>・経済制裁措置に違反した場合の対応（II-4-(5)-⑥）</li> </ul>
--

（注） かつこ内は新ガイドラインの章および項目番号を記載。

11（大量破壊兵器の拡散に関与する者に対する資産凍結措置）を中心に審査されると思われる。

F A T F 第5次相互審査においては、有効性を検証する11の項目に加え、F A T F 勧告I（リスク評価とR B A）に基づくR B Aに係る対応状況が重点的に審査されることになっている。経済制裁に係るリスクに対する理解や、リスクに基づいた適切な低減措置の実施等の対応が、いかに官民に浸透しているかを示すことが非常に重要な課題となる。

これらの取り組みを通じて、金融機関等の内部管理態勢の高度化を促してきた結果、官民双方で経済制裁措置に係る日本の対応がより強化されていることをF A T F 第5次対日相互審査で示したい。

\* \* \*

近年、わが国を取り巻く安全保障環境は一段と厳しさを増し

ており、経済安全保障の重要性がこれまで以上に高まっている。日本の金融機関等が不法な取引やリスクある取引に巻き込まれることを防止し、ひいては日本の経済安全保障を強化するためには、各金融機関等が外為法令を順守し、経済制裁措置の実効性を確保することが必要である。官民を挙げた外為法令順守に向けた取り組みが、非常に重要となる。

そのような取り組みの結果として、F A T F 第5次対日相互審査において、日本の官民における経済制裁措置に係る対応の有効性を示すことができるものと考えている。財務省としては、新ガイドラインとそのQ & Aの公表および新検査の実施等が、金融機関等におけるさらなる経済制裁措置の実効性確保につながるよう、引き続き必要な取り組みを進めていきたい。

（注）I F A T F 勧告Iを踏まえ、新ガイドラインでは、制裁違反リス

クを「為替取引等における顧客の支払等や自らが行う取引等について、経済制裁措置に違反する若しくは違反するおそれのある又は規制に該当することを免れるために偽装された取引等を行うリスク」と定義している。

2 外国為替取引等取扱業者とは、銀行等、資金移動業者、電子決済手段等取引業者等および両替業者をいう。

3 当該リスクをマネロン等のリスク評価に加味して評価したものでも差し支えない。

4 例えば、適切な意思決定を行うに当たり必要とされる報告書を各担当部署より受け、承認を行う権限等。

ふなばし さとし

大蔵省入省。国際局為替実査室、外国為替室の各課長補佐、四国財務局高知事務所長等を経て22年7月から現職。

かじうら たけなり

財務省（国際局資金移転対策室）、金融庁（総合政策局マネーローディング・テロ資金供与対策企画室）等を経て23年7月から現職。