

FATF審査に向けて重要性が増す テロ資金供与・拡散金融対策 拡散金融対策が審査対象に追加、マネロン対策に比して遅れる対応

わが国の金融機関において、マネー・ロンダリング対策に比して、テロ資金供与・拡散金融対策はなお改善の余地がある。2028年夏に予定されるFATF（金融活動作業部会）第5次対日相互審査の審査団訪日によるオンライン審査に向け、金融機関はより精緻なリスク認識に基づき低減措置の強化を図っていく必要がある。財務省はFATF全体会合の日本政府代表を務めるとともに、国内では関係省庁間の取りまとめを担っており、官民連携のため積極的に情報を提供していきたい。

財務省 国際局
資金移転対策室
資金移転対策管理官
松尾 網紀



国際的に取り組みに遅れ

テロ資金供与とは、テロ行為の実行資金やテロ組織の活動資金等のために、資金や場所等を収集・提供等する行為をいう。また、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産凍結等措置の対象となっている者への資金または

金融サービスの提供行為をいう（注1）。

FATFには、加盟国に対してマネロン等対策の法令整備を求める40の勧告（Recommendations）と、その有効性確保に関する11のIO（Immediate Outcomes＝即時成果）がある。FATFは勧告1において、国と民間事業者（金融機関およびDNFBPs、注2）の双方に対し、マネロンに加えてテロ資

金供与・拡散金融のリスクを特定・評価し、必要な低減措置を取るよう求めている。法令整備の有効性確保については、IO1がマネロンおよびテロ資金供与のリスク特定・低減措置とその国内体制の整備を求めている。テロ資金供与に関する主要なFATF勧告として、上記に加え、勧告5（テロ資金供与の犯罪化）、勧告6（国連安全保障理事会決議に基づく対象を特定

した金融制裁（TFS＝Targeted Financial Sanctions）の遅滞なき実施）、勧告8（非営利組織（NPO）のテロ組織への悪用防止）がある。法令整備の有効性確保について、IO10はTFSの遅滞なき実施と法的権限の確立を求め、当局による金融機関やDNFBPsの資産凍結順守のモニタリングなどを要請している。

拡散金融は、イランや北朝鮮

による大量破壊兵器開発の脅威の高まりを受け、2012年にマネロン、テロ資金供与に次ぐ第3のマンデートとして追加された。20年に勧告1が改訂され、国・民間の双方においてリスク特定と低減措置が求められることとなり、第5次相互審査から審査対象となる。

また、テロ資金供与と同様に、勧告7がTFSの遅滞なき実施を要請している。法制整備の有効性確保について、IO11がTFS義務の遅滞なき履行に加え、「違反・不履行・回避」に関するリスクの特定・評価・理解・低減を求めている点が特徴的である。

マネロン対策に比して、テロ資金供与および拡散金融対策の取り組みが国際的に遅れていることは、第4次相互審査(14・24年)の結果から明らかである。テロ資金供与の法整備状況(TC=Technical Compliance)については、36%の国が一部達成(Partially Compliant)または未達成(Non-Compliant)にとどまった。また、有効性確保(IO)について効果的に対処

できている割合は14%に過ぎない。拡散金融の法整備状況については、46%の国で適切な法的枠組みが整備されておらず、法令の実効性確保に効果的に対処できている割合は16%と低い。

日本が指摘された リスク理解や制度面の不備

日本の第4次審査における当初評価は、テロ資金供与に係る勧告6、IO10、拡散金融に係る勧告7、IO11のいずれも、「一部達成」と「中程度(Moderate)」であった(注3)。

審査結果では、まずテロ資金供与リスクについて、日本の金融システムが国際的に開かれているため、テロ資金供与リスクの高いアジアや中東に関する国境を越えた資金移動等はリスクが高いと指摘した。具体的には、イスラム過激派や外国人戦闘員の活動が主なリスクとして特定された。ただ実際のリスクは相対的に低いと結論付けている。大規模銀行(G-SIB等)や資金移動業者を含む一定数の金融機関は、マネロン・テロ資金供与リスクについて適切な理

解を有していると評価した。一方、その他の金融機関はいまだ限定的であり、リスクベース・アプローチの適用に直接的な影響を及ぼすと指摘している。加えて、金融機関は紛争地域への近接性に基づくリスクの理解にとどまり、他の類型のテロ資金供与について調査が不十分であると特記している。

なおDNFBPsについては、マネロン・テロ資金供与リスクについて低レベルの理解しか有しておらず、潜在的なテロ資金供与のリスクをまったく認識していないと評価している。その上で、テロ資金供与に関する対象を特定した資産凍結の実施に遅延が生じており、対象資産凍結の範囲が不明確であるといった制度面の不備も指摘された。

次に拡散金融対策を巡って、前述のとおり、拡散金融リスクの特定・評価・低減措置の実施については第5次相互審査から評価対象に加わる。

第4次対日審査では、遅滞なき資産凍結が適切に実施されていない点が重大な不備と指摘された。他方、北朝鮮やイランへ

の対応については一定の評価があった。すなわち、外国為替及び外国貿易法(外為法)に基づき、北朝鮮および北朝鮮と関連のある者や法人に対する支払いを禁止しており、金融機関はイランや北朝鮮等のリスクの高い国々と関連のある取引について特別な注意を払っている。外国と取引する顧客を有する金融機関は、主に北朝鮮を中心とした高リスク国への輸出を考慮していると評価した。

資産凍結措置など 国内の法的枠組み

犯罪による収益の移転防止に関する法律(犯収法)は、わが国のマネロン基本法である。金融機関には、犯収法に基づき顧客の本人確認や疑わしい取引の届け出等が義務付けられている。また、金融庁は、「マネー・ロンドンリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン」を策定し、金融機関による対策の強化を求めている。テロ資金供与に関しては、02年7月にテロ資金供与防止条約(1999年成立)の国内担保

法として、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（テロ資金提供処罰法）が施行され、テロ資金提供行為が犯罪とされた。

同時に組織的犯罪処罰法（組犯法）を改正し、テロ資金を犯罪収益とすることで（同法2条1項4号）犯収法の対象となった。

拡散金融については、北朝鮮やイランへの大量破壊兵器等の輸出を禁ずる外為法25条や48条の違反は、組犯法における「長期4年以上の拘禁刑（略）」が定められている罪⁴として、当該行為に係る財産は犯罪収益となる（同法2条1項1号イ）。

また、テロ資金供与および拡散金融いずれも、外為法に基づき資産凍結措置が実施されている。その実効性を確保するため、外国送金やクロスボーダー取引（外国為替業務）を取り扱う金融機関（預金取扱金融機関、資金融動業者、電子決済手段等取引業者等）に対して、顧客の支払い等に係る為替取引等が同法に抵触しないかの確認義務や、顧客の本人確認義務が課されている。加えて、これら金融機関

等に対しては、資産凍結等の経済制裁に関する法令順守状況の検査等が実施されている。

さらに2024年4月1日から、預金取扱金融機関、資金融動業者、電子決済手段等取引業者等および両替業者等に対して「外国為替取引等取扱業者遵守基準」が施行された。これは資産凍結等措置の履行のための体制整備を義務付けるものである。

そのほか、国連安保理決議に基づく資産凍結に関連して、国内居住者間の取引を規制する法律として、国際テロリスト等財産凍結法がある。従前、テロ資金供与のみが規制対象であったが、22年のFATF勧告対応法改正により、拡散金融もその対象に含まれることとなった。

日本を取り巻く リスクの現状

テロ資金供与対策について、第4次対日審査報告書は、国レベルではテロ資金供与のリスクが相対的に低いと指摘した。同時に、金融機関については紛争地域への近接性に基づく理解にとどまり、国際送金の活用をは

じめとする他の類型のテロ資金供与についての調査が不十分と評価した。第4次審査の時点では、国と金融機関のリスク認識には差異があったといえよう。

一般論として、テロ資金供与事案が実際に発生しておらず、結果としてリスクが相対的に低い場合であっても、テロ資金供与の脅威や脆弱性に係る情報が提供されることが望ましい（注4）。具体的には、そもそもテロ資金供与に係る内在的リスクが低いのか、低減措置を通じて低く抑えられているかの分析や情報といったものが考えられる。民間事業者が国レベルのリスクや低減措置を正しく認識していなければ、自身のリスクを適切に分析し低減措置を取るとは困難だからである。

この点、25年11月に公表された「犯罪収益移転危険度調査書」では、わが国のテロ資金供与リスクが詳細に分析されている（224〜239ページ）。後述するFATF報告書とともに参照することが有益である。

他方、拡散金融はテロ資金供与とは状況が異なる。北朝鮮や

イランは拡散金融における脅威の主体である。特に北朝鮮は日本と地理的近接性があり、また日本の発達した金融市場を通じて脅威主体との間で「ヒト・モノ・カネ」が往来し得る脆弱性も認められる。こうした脅威や脆弱性を踏まえ、日本はこれまでさまざまな低減措置を講じ、金融機関も注意を払ってきた。

25年12月に公表された「拡散金融リスク評価書」（注5）は、脅威や脆弱性を詳細に分析している。また、後述するFATF報告書の情報も豊富に盛り込みつつ、民間事業者の取引上の留意点なども多く紹介している。一読を勧めたい。

FATFによる 二つの最新報告書

本邦金融機関が海外との取引を扱う場合、わが国固有のリスク要素（脅威および脆弱性）のみならず、グローバルレベルでの最新動向を把握しておくことが重要である。これは、自身のリスク認識を精緻化し、リスクに応じた顧客管理、制裁スクリーニングや資産凍結措置を実施

する上で極めて有益である。

FATFは25年6月に拡散金融に係る報告書を、7月にテロ資金供与に係る報告書を公表した。財務省は、民間事業者への情報提供を積極的に行う観点から、このほど両報告書の日本語版を作成し公表した。

テロ資金供与に関する報告書(注6)は、25年時点のリスク構造、資金の流れ、新たな脅威を分析し、現金・オンライン決済・暗号資産・犯罪収益など多岐にわたるテロ資金調達手法が用いられている点などを指摘している。

拡散金融に関する報告書(注7)は、大量破壊兵器の拡散金融が国際的な脅威であり、特に最大の脅威主体である北朝鮮が近年、暗号資産窃取により資金を調達していることなどを分析している。また、主要な制裁回避手段として、仲介者の悪用、実質的支配者情報の隠蔽、暗号資産の悪用など豊富な制裁回避事例を紹介し、金融機関等に向けて「疑わしい取引の事例集」を添付するなどの工夫を行っている。これは、FATFおよび

FATF型地域体(FSRB)加盟国内の民間事業者の要望にも応えるものである。報告書作成時に実施したパブリック・コンサルテーションでは、「当局は疑わしい取引に係る報告書の提出を奨励するが、民間事業者が最も求めている情報は『疑わしい取引を見つけるための適切なガイダンス』である」との声が寄せられていた(注8)。

* * *

25年10月から始まった第5次審査では、第4次審査以上に有効性の確保に審査の重点が置かれている。審査団は特に、当局および民間セクターのマネロン・テロ資金供与・拡散金融に関するリスク特定と低減措置の一貫性を重視している。第5次対日審査で審査団が訪日するオンライン審査は28年夏を予定しているが、法令順守や有効性に関する書面提出は27年秋から開始する点に留意していただきたい。金融機関や民間事業者が正しいリスク認識に基づき低減措置を取るには、まず当局の側が、リスクに関する情報をその背景

や枠組みを含め丁寧の説明が必要がある。本稿がその一助となれば幸いである。

(本稿の内容は、筆者が所属する組織を代表するものではない。誤りがある場合、すべて筆者の責任である)

(注)1 財務省公式ウェブサイト

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/amlctcp/f2-measures.html#sec03

2 DNFBPsは特定非金融業者および職業専門家(不動産業者、宝石貴金属業者、弁護士、公認会計士等)のこと。

3 なお、その後のフォローアップ報告書において、両勧告を含めたすべての勧告が「おおむね達成(Targely Compliant)」に格上げとなった。

4 FATFテロ資金供与リスク評価ガイダンス(2019年)は、「テロ発生リスクが低くとも、行為者は依然として当該国内の資金捻出等の脆弱性を悪用する可能性がある」旨を指摘している(9ページ、パラグラフ16)。
<https://www.mof.go.jp/policy/>

international_policy/councils/aml_ctf_policy/20251216163547.html

6 FATF「テロ資金供与リスクに関する包括的アップデート(Comprehensive Update on Terrorist Financing Risks)」
7 FATF「複雑化する拡散金融と制裁回避スキーム(Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes)」
8 FATF「拡散金融プロジェクトに関しては、財務省広報誌『ファイナンス』2025年9月号を参照。

まっお まさのり

10年以降主にFATF関連業務に従事。11~15年OECD(金融教育、金融消費者保護)、20~23年FATF事務局(ICRG)国際協力レビューグループ、ブラック・グレーリスト国のモニタリング)へ出向。24~25年FATFプロジェクト「複雑化する拡散金融と制裁回避スキーム」共同リーダー。25年7月から現職。ロンドン大学クイーンメアリー校法学修士(国際金融・銀行法)。CAMS(公認AMLスペシャリスト)。