

対日相互審査報告書の概要（仮訳・未定稿）

1. 本報告書は、現地審査（2019年10月29日～11月15日）時点で、日本で実施されているマネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策（以下、AML/CFT）の措置をまとめたものである。この報告書は、日本のFATF40の勧告の遵守状況の水準と日本のAML/CFT制度の有効性の水準を分析し、同制度をどのように強化できるかについての勧告を提供する。

主な評価結果

- a) 日本は、これまで実施してきた多くの分析に基づいてマネー・ローンダリング（以下、マネロン）とテロ資金供与の主要なリスクをよく理解している。一方、国のリスク評価やその他の評価について、多くの面でさらに改善させることができる余地がある。テロ資金供与リスクの評価と理解は、テロ対策の専門家からはよく示されているが、テロ資金供与対策を担う他の日本の行政当局の職員には及んでいない。AML/CFTのための国の政策と戦略において日本は、暗号資産に関するリスクを含め、リスクの高いいくつかの分野に対処しようとしている。しかしながら、それらの政策と戦略はAML/CFTの活動に的を絞ったものではない。AML/CFTの実施面では、ほとんどの法執行機関の間で概ね良好な協力が行われているが、AML/CFT政策の策定のため、より一層の連携が求められる。
- b) 大規模銀行（より高いリスクを有する金融機関として認識されているグローバルなシステム上重要な銀行（GSIB）等）を含む一定数の金融機関及び資金移動業者は、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。その他の金融機関においては、自らのマネロン・テロ資金供与リスクの理解が限定的である。金融機関がマネロン・テロ資金供与リスクについて限定的な理解しか有していない場合、金融機関のリスクベース・アプローチ（以下、RBA）の適用に直接的な影響を及ぼす。このような金融機関は、最近導入・変更されたAML/CFTに係る義務について十分な理解を有しておらず、これらの新しい義務を履行するための明確な期限を設定していない。指定非金融業者及び職業専門家（以下、DNFBPs）は、マネロン・テロ資金供与リスクやAML/CFTに係る義務について低いレベルの理解しか有していない。暗号資産交換業者は、暗号資産取引に関連する犯罪リスクについて一般的な知識を有し、基本的なAML/CFTに係る義務を実施している。疑わしい取引の届出の総件数（年ベース）は増加傾向にあるところ、疑わしい取引の届出の大部分は金融分野からのものであり、暗号資産交換業者の届出の実績も良いが、

全体的にみて、疑わしい取引の届出は、基本的な類型や疑わしい取引の参考事例を参照して提出されている傾向がある。また、特定のマネロン・テロ資金供与リスクに直面している一部の DNFBPs を含め、全ての DNFBPs が、疑わしい取引の届出義務の対象になっているわけではない。

- c) 金融監督当局間でリスクの理解に差はあるものの、主要なリスクに関する理解は適切である。金融庁は、金融セクターの規制・監督の主たる当局であるが、2018年以降、リスク理解に資する関連施策を実施し、リスク理解を改善させている。RBAの適用は、金融庁も含め依然として初期段階にあるものの、AML/CFTに係る監督の深度は徐々に改善しつつある。金融庁は、特定の金融機関との間で対話を行った場合、その後、緊密なフォローアップの取組を実施していることを示した。金融庁を含む金融監督当局は、金融機関に対する効果的かつ抑止力のある一連の制裁措置を活用していない。日本は、暗号資産交換業者セクターに対し、対象を絞り適時な法令及び監督対応を実施した。不備の認められる暗号資産交換業者に対して迅速かつ強固な対応を行ってきたことは認められるものの、マネロン・テロ資金供与リスクに基づく監督上の措置は改善する必要がある。DNFBPsの監督当局は、マネロン・テロ資金供与リスクの理解が限定的であり、リスクベースによるAML/CFTに係る監督を実施していない。
- d) 日本は、全ての金融機関とDNFBPsが実質的支配者情報を保持することを義務付けられ、当局が実質的支配者情報を入手可能とするシステムを実施することに向けて重要なステップを踏み出した。しかしながら、法人について、正確かつ最新の実質的支配者情報はまだ一様に得られていない。国内外の信託、特に信託会社によって設立されていない、あるいは管理されていない信託の透明性に関しては、課題がある。法執行機関は、より複雑な法的構造を有する実質的支配者情報を備えるために必要な手段を有していないようであり、法人や法的取極めに関連するリスクは十分に理解されていない。
- e) 金融インテリジェンス情報や関連情報は、マネロン、関連する前提犯罪、及び潜在的なテロ資金供与事案を捜査するために、広く作成され、アクセスされ、定期的に活用されている。これは、日本の法執行機関が自ら作成するインテリジェンス情報と、資金情報機関（FIU：警察庁犯罪収益移転防止対策室（以下、JAFIC））が作成する広範囲で質の高いインテリジェンス情報に基づいている。JAFICは、複雑な金融捜査に付加価値を与えている。法執行機関は、被疑者を特定し、被疑者間のつながりを理解するために金融情報を活用する傾向にあるが、資産の追跡のための活用については更なる強化が求められる。
- f) 日本の法執行機関が追求するマネロンの捜査は、いくつかの重要なリスク分野に沿ったものである。日本の法執行機関は、それほど複雑ではないマネロン事案の捜査に豊富な経験を有するとともに、特定の組織犯罪を対象とした複雑な事案や外国の前提犯罪が絡むマネロンにおける複雑な事案の捜査を行った経験も少なからずある。国境を越えた又は国内

での薬物の違法取引の大規模なマネロン事案の捜査には特に課題がある。マネロン罪で起訴された事案は全て有罪判決を得ているが、総合的なリスクプロファイルに沿ってマネロン罪を起訴しているのは、ある程度にしか過ぎない。マネロン罪に適用される法定刑は、日本で最も頻繁に犯罪収益を生み出している前提犯罪に適用される法定刑よりも低い水準にある。実際には、マネロン罪で有罪判決を受けた自然人に適用される制裁は、概して言えば、適用できる刑の範囲の下限にとどまっている。執行猶予判決と罰金が頻繁に科されている。

- g) 資産の拘束と没収については、詐欺事案に関してはよく示されているが、その他のいくつかの高リスクのマネロン前提犯罪に関しては示されていない。日本は、大量の金地金の押収を除き、犯罪に用いられた道具の没収には概ね成功的なアプローチで行っている。前提犯罪とマネロンに係る起訴猶予の全体的なレベルから見て、犯罪収益や犯罪に用いられた道具、相当価値のある財産の没収に関して課題がある。国境を越えた現金密輸のリスクがあるにもかかわらず、日本は、虚偽又は無申告での現金の国境を越えた移動についての効果的な検知と没収を行っていることを示していない。
- h) 日本は適時かつ建設的な国際協力を行っている。刑事共助要請に応えるための国内プロセスはうまく機能している。日本は、他国・地域から資産の送還を受けた経験は少ないものの、同等の価値を持つ財産を国内で没収するための支援を他国に行っている。日本の犯罪人引渡しのための司法上の枠組みは強化されるべきであるが、日本は、他国からの犯罪人引渡し要請を実行できる能力があることを示している。日本は、監督や、マネロン及び前提犯罪の捜査を含む AML/CFT に関する情報交換のために、日常的に他の形態の国際協力を適時に活用している。
- i) 日本の法執行機関は、幅広い情報源からの情報や金融インテリジェンス情報を活用して、潜在的なテロ資金供与を効果的に捜査・阻止している。しかしながら、テロ資金提供処罰法の不備と、起訴に対する保守的なアプローチ (IO.7 参照) が、日本が潜在的なテロ資金供与を起訴し、そのような行為を抑止力ある形で処罰する能力を制約している。日本は、リスクのある非営利団体 (以下、NPO 等) についての理解が十分ではなく、そのため、NPO 等の テロ資金供与対策のための予防的措置を強化するために、当局がターゲットを絞ったアウトリーチを行うことができない。このため、日本の NPO 等は、知らず知らずのうちに、テロ資金供与の活動に巻き込まれる危険性がある。
- j) 日本は、金融制裁の対象者の指定・履行手続に遅れがあるものの、最近行われた、対象を指定するための行政手続の見直しにより、その遅れは大幅に短縮された。包括的な輸出入規制や日本による制裁対象の国内指定 (独自指定) を含む、北朝鮮による大量破壊兵器の拡散を対象とした複数の他の措置は、対象を特定した金融制裁の実施における遅れをある程度緩和している。これは、日本の文脈から見て特に重要である。もっとも、対象を特定した金融制裁を遅滞なく実施するために金融機関や暗号資産交換業者、DNFBPs に対してスクリーニングを行う義務が課せ

られているものの、金融機関や暗号資産交換業者、DNFBPsによる対象を特定した金融制裁の実施は不十分である。当局は、大量破壊兵器との闘いに関連するインテリジェンス及び法執行機関の活動において良好な省庁間の協力と連携を示しており、意図せず制裁回避を助長する特定のリスクを有する個別の民間セクターに対し、効果的かつ積極的な働きかけを行っている。

リスクと全体像

2. 日本により特定されている主なマネロンリスクは、暴力団員、その関係者、及び薬物の違法取引、窃盗、高利貸し、賭博、売春を含む他の関連団体の活動、主に違法な送金・資金移転を通じた外国人が関与する取引、電話やインターネットを使った金銭の支払の強要から銀行口座の盗用まで、異なるタイプの特殊な詐欺に関するものである。テロ資金供与については、イラク・レバントのイスラム国（ISIL）、アルカイダ、及び他の組織関わっている「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ている。日本によるリスク評価と同様に、全体として実際のテロ資金供与リスクは相対的に低いと思われる。

遵守状況と有効性の全体的な水準

3. 日本は2011年及び2014年にAML/CFT法制を大幅に改正し、実質的支配者情報の確認・検証義務の導入、顧客管理措置の範囲を継続的な顧客管理や取引モニタリングに拡大、外国の重要な公的地位を有する者（PEPs）との取引に対する強化した顧客管理措置、高リスク国が関与するコルレス銀行取引における検証の厳格化等を行った。金融監督当局は、2018年及び2019年に、金融機関に対して強制力のあるガイドラインを採択し、これは、金融機関によるマネロン・テロ資金供与リスクを低減する措置の実施を向上させるために重要なステップとなった。日本は、2016年に暗号資産交換業者に対する登録、規制、監督を行う措置を導入した。

4. いくつかの技術的な不備が指摘されており、それらは有効性の面で課題である。一部のDNFBPsに疑わしい取引の届出義務が課されていないことを含め、DNFBPsが講じる特定の予防的措置には不備がある。また、マネロン罪に対する罰則やテロ資金供与罪の実体的要件、法人や法的取極めの透明性、対象を特定した金融制裁の制度、テロ資金供与に悪用されるリスクがあるNPO等に適用される制度において、その抑止力に影響を及ぼす技術的な不備事項がある。

5. 日本は、マネロン・テロ資金供与リスクの評価と国内連携、金融インテリジェンスとその他の情報の収集と活用、国際協力に関して、“substantial level of effectiveness”を達成している。また、金融機関及びDNFBPsの監督、金融機関及びDNFBPsによる予防的措置の実施、法人・法的取極めの悪用防止、犯罪収益又は等価値の資産の没収、マネロン・テロ資金供与の捜査・訴追、テロ資金供与に係る予防的措置、テロリズムや拡散金融に対する金融制裁に係る分野において、“moderate level of effectiveness”を示している。

リスク評価、連携、政策策定 (第2章 ; IO.1 : R.1, 2, 33, 34)

6. 日本は、これまで実施してきた多くの分析に基づいて、主要なマネロンとテロ資金供与のリスク要素をよく理解している。しかしながら、クロスボーダーのリスクを含めて日本経済を取り巻く広範なリスクの理解を深めること、疑わしい取引の届出に加えて法執行機関や独立した情報源から得られる追加の情報を活用すること、脅威や脆弱性へのフォーカスを増やすことを含め、国のリスク評価やその他の評価について、多くの面でさらに改善させることができる余地がある。民間セクターの企業は、国のリスク評価やその他の評価の結果を認識している。
7. AML/CFT のための国の政策と戦略において、日本は暗号資産に関するリスクを含め、日本にとってリスクの高いいくつかの分野に対処しようとしている。他のいくつかの重要なリスク分野（例えば、組織犯罪グループ「暴力団」、金の密輸、薬物の違法取引）については、国が強固なリスク低減策や措置を講じているが、これらの政策は犯罪者や違法な商品や資産の取引に焦点を当てており、AML の活動に的を絞ったものではない。他方、主要な当局は、特定されたリスクに対応すべく、その活動や優先的課題の一部を調整する措置を講じている。
8. 日本が直面しているテロリズムやテロ資金供与のリスクは相対的に低いことを踏まえれば、テロ資金供与リスクの評価と理解は、テロ対策の専門家からはよく示されている。しかしながら、この理解のレベルは、テロ資金供与対策を担う他の日本の行政当局の職員には及んでいない。テロ資金供与の訴追、対象を特定した金融制裁、及びテロ資金供与リスクに対処する必要のある NPO 等セクターへの支援に関しては不十分な点が存在するが、テロ資金供与対策の政策や活動は、よりリスクにフォーカスしたものである。
9. AML/CFT の実施面における多くの法執行機関間の協力や連携は概ね良好であるが、AML/CFT に係る政策の策定のための協力・連携には改善の余地がある。
10. 日本の当局は、大量破壊兵器の拡散対策に関するインテリジェンスや法の執行について、良好な省庁間協力・連携が行われていることを示した。

金融インテリジェンス、マネロン捜査、訴追、没収 (第3章 : IO.6, 7, 8 : R.1, 3, 4, 29-32)

11. 法執行機関は、マネロンや関連する前提犯罪、潜在的なテロ資金供与の事案を捜査するため金融インテリジェンスや関連する情報を広く生み出し活用しており、資産の追跡のためにもある程度、情報を生み出し活用している。JAFIC による金融インテリジェンス情報の分析と配信、及び法執行機関の金融捜査チームへの継続的な支援は、有効性に大きく貢献している。JAFIC の情報は、すべての法執行機関における金融インテリジェンスの最初の段階の情報源として活用されており、かなりの数の事件が JAFIC のデータを端緒に捜査が開始され、遂げられている。JAFIC は複雑な金融捜査に付加価値を与えている。法執行機関は、被疑者を特定し、被疑者間のつながりを理解するために、金融インテリジェンス情報を積極的に活用している。しかしながら、資産の特定と追跡については、関連するすべての犯罪類型を対象とすることを含め、さらに発展させ、優先して取り組む必要がある。
12. 国内及び国境を跨ぐ薬物の違法取引を除き、日本の法執行機関が追求するマネロン捜査は、国のリスク評価やその他のリスク評価で特定された、いくつかの

重要なリスク分野に沿ったものである。追求されているマネロン事案の大半は、第三者によるマネロン（サードパーティー・マネー・ローンダリング）はなく、自己によるマネロン（セルフ・ローンダリング）である。法執行機関は、国際協力による支援を受けて、外国の前提犯罪に関する捜査を少なからず行った経験を示した。法執行機関は、それほど複雑ではない マネロン事案の捜査に豊富な経験を持っている。法執行機関は、対象を特定して、特に組織犯罪に対象を特定して強力に捜査の焦点を当てて対応していることを示した。しかしながら、複雑な詐欺、大規模な外国の前提犯罪に関する利益獲得段階を含む資金の移動及び薬物関連犯罪の収益の流れには、十分な焦点が当てられていないように見える。検察庁が、非常に軽微な犯罪であることを理由に、マネロン事案の多数を起訴猶予処分としていることは、この懸念を強める。

13. マネロン罪で起訴された事案は全て有罪判決を得ているが、総合的なリスクプロファイルに沿ってマネロン罪を起訴しているのは、ある程度にしか過ぎない。起訴に至ったマネロン事案の割合（30%）は、日本のマネロンリスクを考慮すると完全には正当化されないと考えられるが、しかしながら、他の経済犯罪の起訴率と同程度の割合である。かなり大多数の事案における執行猶予付きの判決を含め、マネロン罪に対しては低い刑罰が適用されているが、これは日本の状況と司法制度に沿ったものである。

14. 没収が行われていることは、詐欺事件に関しては十分に示されているが、その他の高リスクのマネロンの前提犯罪に関しては示されていない。法執行機関や検察官は、犯罪収益の剥奪に相応の力点を置いているようであり、日本は、資産を回復するための、概ね包括的な有罪判決に基づく没収制度を有している。起訴猶予となった前提犯罪、マネロン罪の全体的なレベルから、犯罪収益や犯罪に用いられた道具、相当価値のある財産の没収にいくつかの課題がある。日本は、差し押さえられた大量の金地金に関するものではないが、犯罪に用いられた道具の没収については、概ね成功的なアプローチを追求している。国境を越えた現金密輸のリスクがあるにもかかわらず、日本は、虚偽又は無申告の国境を跨いだ現金又は持参人払い式の譲渡可能支払手段の移動に対し、没収が効果的に行われていることを示していない。

テロ資金供与と拡散金融（第4章；IO.9, 10, 11；R.1, 4, 5-8, 30, 31, 39）

15. 日本は、疑わしい活動を阻止するために様々な手段を効果的に用いて、テロ資金供与の可能性のある事案を積極的に捜査している。国境を跨いだテロ資金供与の潜在的な事案は種々の情報源から発見され、過去にテロリストの活動に関係のあった若しくは活動の疑いのある国内グループの資金は注意深く監視されている。当局は、他の犯罪を活用することにより、ある程度対応できているものの、テロ資金提供処罰法の不備により、同法でカバーされないテロ資金供与活動への捜査は制限されている。

16. テロ資金供与対策を含んだ包括的な国のテロ対策戦略又は単独のテロ資金供与対策戦略は存在しないものの、地方や国の機関は効果的に連携・協力している。金融機関、暗号資産交換業者、DNFBPs に対して行われたアウトリーチが限定的であったため、それら金融機関等のテロ資金供与リスクへの理解は限られている。

17. 日本では、テロ資金供与リスクが低いとはいえ存在するものの、テロ資金供与事案の起訴事例がない。特定の攻撃とのリンクがなければテロリスト又はテロ組織への資金提供は犯罪ではないというテロ資金提供処罰法の不備は、テロ資金供与罪の起訴が行われる可能性を狭めている。これらの不備や、起訴についての日本の保守的なアプローチ（マネロン捜査と起訴に関する IO.7 を参照）に照らせば、特定のテロ攻撃に直接資金を提供したことが明確な事案の場合を除き、日本が抑止力のある制裁を伴った有罪判決を得ることはできないように思われる。

18. 日本は、関連する国連安保理決議に沿って資産を凍結するために、指定された個人又は団体との支払いを禁止する法令の組み合わせを通じて、国連安保理決議 1267/1373 号に基づいて、対象を特定した金融制裁を実施している。対象の指定は、必要な手続のために遅れを伴っており、実施までに約 1~3 週間を要している。金融機関や暗号資産交換業者に制裁対象リストを基にスクリーニングする義務が課せられているとともに、日本で指定の効力が発生する前に対象の指定について金融機関等に対して連絡する仕組みがあることは、指定が発効するまでの遅れを僅かながら抑制している。指定の実施は大幅に遅れていたが、最近行われた手続の変更により、その後に行われる対象者の指定は 2~5 日に短縮された。

19. 資産凍結対象の指定実施の遅れ及び第三者に資産が保有されている場合の対象を特定した金融制裁の適用に関する不確実性、並びに、法的枠組みの複雑さがあるにもかかわらず、日本では、これまで、国連安保理決議第 1267 号に基づいて資産が凍結されてきた。凍結された資産の金額は限られ、資産凍結の実施から時間も経過しているが、これは日本のリスクプロファイルと矛盾するものではない。

20. 日本では、NPO 等セクターに関するテロ資金供与リスクについての理解が十分ではなく、テロ資金供与に悪用されるリスクがある一部の NPO 等に対し、リスクに基づいた具体的措置を講じていない。複数の日本の NPO 等がリスクの高い地域で重要な活動を行っており、日本の当局による NPO 等セクターへの効果的なアウトリーチやガイダンスを早急に強化する必要がある。会計報告を含む、NPO 等の運営における説明責任、健全性、国民の信頼を促進するための包括的な仕組みは、日本におけるテロ資金供与対策の具体的措置の欠如を緩和するのに役立っている。

21. テロリズムに係る対象を指定した金融制裁と同様に、日本は、対象に指定された個人及び団体との支払の禁止を通じて、遅れを伴いつつ拡散金融に係る対象を指定した金融制裁を実施している。関連する国連安保理決議に基づく最近の指定は、平均して 5~10 日を要していたが、最近、この指定の効力発生に至るまでの遅延を 2~5 日に短縮する新しいプロセスが導入された。テロ資金供与に関する対象者を指定した金融制裁の制度とは異なり、拡散金融に係る制度は、当初、資本規制を目的として作られた法律に依拠しているほか、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り、また、資産凍結の対象となるべきあらゆる形態の資金又はその他資産への適用等一部の分野において、その枠組みの対象範囲が不明確である。

22. もっとも、日本は、国連の制裁リストに掲載された個人及び団体のうちかなりの数の個人・団体を国連による対象の指定に先行して独自に制裁対象に指定しており、また、北朝鮮が関与する資金又は物品の移転の全般的な禁止が実施され、強力で執行されている。金融機関や暗号資産交換業者に対する制裁に係るスクリ

ーニング義務とともに、対象の指定の効力が日本国内で発生する前に金融機関等に対して連絡する仕組みもある。日本は、自国を取り巻くリスクや状況に沿って、北朝鮮及びイラン関連の金融資産を凍結している。当局による対象を絞ったアウトリーチは、貿易金融、保険、海運、漁業を含む、リスクのあるセクターの理解を後押ししている。しかしながら、財務省および金融庁による監督によって、金融機関による対象を指定した金融制裁（国連による指定に先立ってなされた日本の単独の指定に関することを含む）の実施に関連した多くの不備が確認されており、実施の程度及び監督の有効性について懸念が生じている。

予防的措置（第5章；IO.4；R.9-23）

23. 大規模銀行（より高いリスクを有するとされているGSIB等）を含む一定数の金融機関及び資金移動業者は、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。その他の金融機関は、自らのマネロン・テロ資金供与リスクの理解がまだ限定的である。一定数の金融機関は、自らのリスク評価を開始しているが、その他の金融機関はリスクに基づいた低減措置を適用していない。これらの金融機関は、継続的顧客管理、取引モニタリング、実質的支配者の確認・検証等の、最近導入・変更された義務について、十分な理解を有していない。これらの金融機関は、AML/CFTの枠組みや取組を強化する必要があるとの一般的な認識は有しているが、新たな義務を履行するための明確な期限は設定していない。

24. 年間の疑わしい取引の届出の総件数は増加傾向にある。届出の大部分は金融分野によるもので、三分の一は大規模銀行によるものであるが、FIU（JAFIC）のガイダンスに基づく基本的な類型や疑わしい取引の参考事例を参照したものである。

25. 暗号資産交換業者は、2017年以降、登録義務が課されており、AML/CFT目的で規制・監督されている。暗号資産交換業者は、暗号資産取引に関連する犯罪のリスクについて一般的な知識を有する。テロ資金供与リスクの理解は概して限定的である。暗号資産交換業者は、基本的なAML/CFTに係る義務を実施する傾向があるが、一般に、自らのリスクに応じた低減措置や、厳格な顧客管理措置又は特定の顧客管理措置の適用について、この業種に特有なリスクに則した方針を定めていない。一定数の暗号資産交換業者は、顧客の本人確認のために厳格な措置を適用している。暗号資産交換業者の疑わしい取引の届出は、2017年以降顕著に増加しているが、これは、主にFIU（JAFIC）と日本暗号資産取引業協会（JVCEA）が共同で行った一連の啓発活動やガイダンスの結果である。

26. DNFBPsは、マネロン・テロ資金供与リスクについて、低いレベルの理解しか有していないが、北朝鮮に関連する業務のリスクや、最近の事案から金の密輸に係るリスクについては、一般的に認識している。DNFBPsは、主に顧客の本人確認及び顧客が暴力団の構成員・関係者でない旨の確認といった、基本的なAML/CFTに係る予防的措置の適用に留まっている。また、全てのDNFBPsが、実質的支配者の概念に関する明確な理解があるわけではない。制裁者リストとの照合や高リスク国リストとの照合は、主に顧客が通常の取引形態や属性から逸脱した場合のみ実施されている。

27. 全てのDNFBPsが、疑わしい取引の届出義務の対象になっているわけではない。届出義務が課されているDNFBPセクターにおいて、ある程度のマネロン・

テロ資金供与リスクに直面していると認識された分野も含め、届出のレベルは低い。

監督 (第 6 章 ; IO.3 ; R.14, 26-28, 34, 35)

28. 金融監督当局は、主要株主及び金融機関の経営陣に対して標準的な適格性審査（フィット・アンド・プロパー・レビュー）を行っているが、実質的支配者の検証には課題がある（下記「透明性と実質的支配者」を参照）。無登録・無免許の金融機関の検知は、当局及び第三者から収集された情報に基づいて行われる。当局は、無免許事業者を検知した場合その事業を停止するよう要請し、事業者が従わない場合にはその措置を公表することで、経営陣の評判・評価に対して然るべき結果等をもたらす。

29. 異なる金融監督当局間におけるマネロン・テロ資金供与リスクの理解の程度には差がある。金融庁は、AML/CFT の監督において主導的な役割を果たしており、最近、AML/CFT 専任チームの設置と強制力のある AML/CFT ガイドライン（2018 年）により、AML/CFT リスクの理解と監督を強化した。

30. 金融庁による AML/CFT に係るリスクベースの監督は、まだ初期段階にあるが、徐々に改善しつつある。金融機関に対する初歩的な（initial）リスク評価は実施されているが、現段階では RBA は主に固有リスクに主眼を置かれて実施されている。他の金融監督当局によるリスクベースによる監督の導入及びリスクの理解は、金融庁と比して、更に初期段階にある。

31. AML/CFT に係る監督は大規模銀行と暗号資産交換業者に焦点を当てて実施されており、これは RBA の観点から適切である。しかし、AML/CFT を対象とする金融機関へのオンサイト検査数は限定的である。3メガバンクに対する監督の焦点は、継続的なオフサイト・モニタリング及び金融機関との頻繁な面談を含む「通年検査」に基づいている。その他の金融機関については、定期報告と、必要に応じて AML/CFT に特化したオンサイト/オフサイトの検査やヒアリングを行うという監督手法が取られており、これは適切である。

32. 金融庁は、金融機関との個別の対話においては緊密なフォローアッププロセスがあることを示した。しかし、金融分野全体に対しては同様の対応が行われておらず、金融監督当局が課している AML/CFT に係る義務について、金融機関が速やかにかつ完全に遵守するための明確かつ規範的な対応完了期限が示されていない。

33. 金融庁を含む金融監督当局は、銀行を含む金融機関に対する効果的かつ抑止的な一連の制裁措置を活用していない。

34. 暗号資産交換業者の監督機関である金融庁は、取締役及び役員に対して適格性審査を行っている。日本は無登録業者を特定し、措置を講じることに成功している。金融庁の暗号資産交換業者監督のための専任チームは、一定のマネロン・テロ資金供与リスクを含め、暗号資産に係るエコシステム（暗号資産分野において相互に関係する構成要素）やサービス・商品に対する高度な理解を有している。

35. 日本は暗号資産交換業者セクターに対し、対象を絞り適時に監督上の対応を行ってきた。マネロン・テロ資金供与リスクに基づく監督の実施は改善の必要がある。顧客保護が多く行政処分対象案件に関係していたため、他の金融機関に

対して行われた処分より厳格なアプローチである業務停止命令を含む処分が科せられた事例が多くある。

36. DNFBPs の監督当局は、監督対象者の許認可・登録の際に、基本的な適格性審査を行っている。これらの監督当局は、監督業種に係るマネロン・テロ資金供与リスクについて基本的な理解を有しており、それは主に 国のリスク評価の結論に基づいている。一般的に、監督当局は、リスクベースでの AML/CFT 監督を行っていない。いくつかの DNFBPs の監督当局は、AML/CFT の部分を含む一般的な義務の履行管理を行っている。いくつかの法令は、監督対象である事業者に対して、AML/CFT の実施に関する年次報告書の提出を求めている。監督対象である事業者に対する罰則の適用は非常に限られており、主に、年次報告書を提出しないことに対して行われている。

透明性と実質的支配者 (第 7 章 ; IO.5 ; R.24, 25)

37. 日本は、法人が悪用される可能性についてある程度理解しているが、この理解は深度を欠いており、様々な種類の法人に関連する脆弱性についての十分な理解が示されていない。法的取極めの悪用に関連するリスクについての理解はない。法執行機関の間では、捜査に役立つ基本情報や実質的支配者情報の情報源について、ある程度の理解が不足しているようである。

38. 日本は、金融機関、暗号資産交換業者、及び大半の DNFBPs に実質的支配者情報の収集と検証を求め、公証人が新しく設立される会社の実質的支配者情報をチェックするようにする等、実質的支配者情報を確実に利用可能にするためにいくつかの重要な措置を講じている。しかし、これらの措置はまだ完全には実施されておらず、金融機関、暗号資産交換業者、DNFBPs による監督や予防的措置の適用に不備があるため（上記の「監督」及び「予防的措置」を参照）、全ての事案で適切かつ正確な実質的支配者情報が利用できるわけではない。日本が金融捜査の一環として実質的支配者情報を利用したケースは非常に少なく、ほとんど全ての事案が、前提犯罪の捜査の一環として引き起こされた、単一の法人または法的取極めに関わるものである。これが、法人が悪用されている方法についての日本の限られた理解によるものなのか、利用可能な実質的支配者情報の不足によるものなのか、あるいはトレーニング不足等の他の理由によるものなのかは明らかではない。

39. 会社についての基本情報は、株主に関する詳細な情報を含めて、会社自身から入手可能であり、法人登記からも基本的な情報が得られる。しかし、会社が保有する情報を適時に入手できるかどうかは明らかではない。基本情報の提供を怠った場合の罰則は、一貫して適用されていない。

国際協力 (第 8 章 ; IO.2 ; R.36-40)

40. 日本の国際協力は、リスクに応じて実施されており、公式・非公式の両方のチャンネルを通じて、概して適時で質の高いものとなっている。関係当局は、国際協力を優先事項として扱っている。日本は、公式・非公式の国際協力を支援するための、概ね包括的な法的・制度的枠組みを有している。犯罪人引渡しを含め、刑事共助のための法的な枠組みと取決めがあり、AML/CFT 関連当局がパートナーたる外国当局との正式な協力を求め、提供することを可能にしている。加えて、

FIU、法執行機関、金融監督者間の情報交換を含む他の形態の国際協力は、日本では十分に支援され、日常的に利用されている。

41. 特に、マネロン事件の捜査や資産の追跡のための正式な刑事共助の活用 の程度、AML/CFT の監督事項における金融庁の国際協力については、依然としていくつかの改善が必要である。同様に、国際的なパートナーとの刑事共助によらない協力形態を強化するために、さらなる努力がなされるべきである。

優先して取り組むべき行動

日本は、以下に取り組むべきである。

- a) 金融機関、暗号資産交換業者、DNFBPs が AML/CFT に係る義務を理解し、適時かつ効果的な方法でこれらの義務を導入・実施するようにする。これらにおいては、事業者ごとのリスク評価の導入・実施、リスクベースでの継続的な顧客管理、取引のモニタリング、資産凍結措置の実施、実質的支配者情報の収集と保持を優先する。
- b) 前提犯罪の捜査の早い段階でマネロンについて検討することや、より広範な犯罪、特にハイエンドな犯罪収益の入手につながる高リスクの犯罪類型についての第三者によるマネロン（サードパーティー・マネー・ローンダリング）を優先することを含め、より重大な前提犯罪を対象としたマネロン罪の適用を増やす。
- c) 警察庁、法務省、検察庁の間で、検察庁の訴追裁量の適用を再検討することを含め、重大なマネロン事案の捜査・訴追の優先度を高めることに合意し、マネロン事案の起訴率を改善するための措置を探求し、マネロン事案の訴追を優先させる政策を実施する。
- d) マネロン罪の法定刑の上限を、少なくとも日本で犯罪収益を最も頻繁に生み出す重大な前提犯罪と同水準に引き上げる。
- e) 優先リスク分野について、資産の追跡捜査、保全措置及び没収をより優先的に行う。また、犯罪に用いられた道具及び密輸された現金又は持参人払い式の譲渡可能支払手段をより一貫して没収する。
- f) リスクベースでの AML/CFT 監督を強化する。これには、特定事業者において実施されている予防的措置の評価のためのオフサイト・モニタリングとオンサイト検査の組み合わせについて、その頻度及び包括性を強化することや、金融機関、DNFBPs、暗号資産交換業者による義務履行における肯定的な効果を確保するために、抑止力のある行政処分と是正措置が適用されることを含む。
- g) テロ行為との関連性がない場合に、個々のテロリスト又はテロ組織の資金供与が犯罪化されることを確実にし、勧告 5 の分析で明らかになった日本のテロ資金供与の犯罪化に関するその他の技術的欠陥を是正することを確実にするために、拘束力があり強制力のある方法を採用するか、テロ資金提供処罰法を改正する。

- h) 対象者を指定した金融制裁を遅滞なく実施するために必要な更なる改善がなされ、対象者を指定した金融制裁を実施するための全ての自然人及び法人に係る義務が明確であり FATF 基準に沿ったものであることを確保する。
- i) テロ資金供与に悪用されるリスクがある NPO 等、特にリスクの高い地域で活動している NPO 等についての完全な理解を確保するとともに、リスクに見合ったアウトリーチ、ガイダンス提供、モニタリング又は監督を行う。
- j) リスク評価の方法を引き続き改善し、マネロン・テロ資金供与リスクのより包括的な理解を促進する。これには、クロスボーダー・リスクや、法人・法的取極めに関連するリスクに特に焦点を当てることを含む。
- k) 法人及び法的取極めに関する基本情報や実質的支配者情報が、日本の規制・監督・捜査の枠組みの一部として確立されるようにすることを確保する。

有効性と法令等整備状況の評価

表 1.有効性の評価

IO.1	IO.2	IO.3	IO.4	IO.5	IO.6	IO.7	IO.8	IO.9	IO.10	IO.11
SE	SE	ME	ME	ME	SE	ME	ME	ME	ME	ME

注：有効性の評価は、High-HE、Substantial-SE、Moderate-ME、Low-LE。

表 2.法令等整備状況の評価

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
LC	PC	LC	LC	PC	PC	PC	NC	C	LC
R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
LC	PC	LC	LC	LC	LC	N/A	LC	LC	LC
R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
C	PC	PC	PC	PC	LC	LC	PC	C	C
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
LC									

注：法令等整備状況の評価は、C-適合、LC-概ね適合、PC-一部適合、NC-不適合。