

クロスボーダー送金の透明性向上に係る FATF 市中協議の概要

決済市場の構造変化による見直しで、広範な主体に大きな影響

金融庁 国際資金洗浄対策室長 兼 国際政策管理官 羽瀨 貴秀

FATF は現在、勧告 16 の改訂に係る市中協議を行っている。これは、クロスボーダー送金の透明性向上による AML/CFT 管理改善に大きな意義を有する一方、金融機関等への影響が大きい項目が含まれている点には留意を要する。本稿では、FATF において勧告改訂を担当する政策企画部会の共同議長として本件の取りまとめに当たった立場から、市中協議案の概要と最終化に向けた課題について解説する。

影響が広範に及ぶ勧告 16 の改訂

筆者は、2022 年6月の選任以来、金融活動作業部会(FATF)の総会(プレナリー)の下に設置されている常設部会の一つである政策企画部会(PDG)の共同議長を務めている。PDG は、FATF 基準の改訂や各種ガイダンスの改訂など FATF の政策的な議論を担当する部会である。

筆者の共同議長就任以降、PDG では、法人の実質的支配者に関する改訂勧告 24 のガイダンス策定、信託の実質的支配者に関する勧告 25 改訂・同ガイダンスの策定、財産回復に関する勧告4および38の改訂、NPOに関する勧告8の改訂、重要な暗号資産活動がある法域の特定とそれらを対象とした勧告 15 の実施状況の一覧表公表等を行ってきた。これらは G7・G20 財務大臣中央銀行総裁会合等の公式文書等而言及されるなど、いずれも重要なものである。

こうした最近の勧告改訂作業等の中でも、今年2月末に FATF が公表した市中協議文書「FATF 勧告 16 の改訂に関する説明文書及び勧告改訂案」(市中協議期限は5月3日)¹は、特に影響が広範に及ぶと予想される。

勧告 16 は、01 年に米国で発生した9.11 同時多発テロ事件を受けて、同年に FATF が策定した特別勧告の一つに起源を持つ。その目的は、テロリストや犯罪者等が資金移転のために電信送金への自由なアクセスを防ぐことである。また同時に、そうした不正検知が可能となるよう、送付・中継・受取金融機関と資金情報機関(FIU)・法執行当局が、捜査等において送金人情報と受取人情報を利用できるようにすることも企図している。この目的自体は、今次の市中協議案でも不変である。

現行の勧告 16 の内容を見ると、銀行間送金を行う際に、送付元銀行から送付先銀

¹ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20240228/20240228.html>

行に通知すべき送金人・受取人情報(例＝氏名、口座番号)について規定している。併せて、クロスボーダー送金の場合と国内送金の場合で、通知必須情報の内容や情報通知のタイミング等において、クロスボーダー送金の場合に、より厳しい規制を課している。

決済市場の構造変化や規格標準化の動きを反映

勧告 16 の大枠は約 20 年間改訂されてこなかったが、この間、新たな決済手段・技術・プレイヤーの登場による決済市場の構造変化は目まぐるしいものがあつた。銀行以外のフィンテック系のプレイヤーによるクロスボーダー送金の提供、GAFA の一角が提供するアップルペイやグーグルペイといったサービスの登場はその一例である。また、決済にはクレジットカードが利用されることも多くなっている。

今回の市中協議案は、こうした決済市場の構造変化のほか、ISO20022 や LEI(取引主体識別子)をはじめとする決済規格の標準化の動きを勧告 16 に反映するものである。すなわち、FATF 基準の技術的中立性や、「同一機能であれば、同一リスクであり、同一ルールを適用する」(same activity, same risk, same rules)原則との整合性(競争上の公平性)を確保することを狙っている。

また、これにより、AML/CFT(マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与対策)規制の抜け穴を防ぎ、犯罪者やテロリストによるクロスボーダー送金システムの悪用阻止を企図している。コロナ禍で社会のオンライン化が進み、オンライン詐欺の増加や国境を越えた犯罪収益移転が国際的にも大きな問題となっていることも、本改訂の推進力になっているとみてよいだろう。

G20 では現在、セキュリティと安全性を維持しつつ、クロスボーダー送金を「より迅速で、安価で、透明性の高い、包摂的な」ものとするための改善に取り組んでいる。これは 19 年に登場したフェイスブック(当時)によるリブラ構想によって、現在のクロスボーダー送金システムの諸課題が浮き彫りになったことを踏まえた対応である。今次の市中協議案は、このうち主にクロスボーダー送金の透明性の向上(必要な AML/CFT 対策の確保)に取り組むものである。

今次改訂の主なポイントとしては、

- ① 決済ビジネスモデルの変化等を踏まえた決済の始点・終点の明確化および決済チェーンにおける各主体が果たすべき義務の明確化
 - ② ISO20022 などの新規格も活用した送金人・受取人情報の内容・質の改善
 - ③ カード決済への勧告 16 適用方法の見直し
- が挙げられる。

改訂の主な対象はクロスボーダー送金であるが、国内業務にも影響がある提案が含まれており、留意が必要である。具体的には、通知情報の内容や、カードを使った閾値以上の現金同等物の購入や閾値以上の現金引き出しに係る部分などである。

このように市中協議案の内容は、技術的・複雑かつ広範なものとなっている。その最終化後に、各国で法制や規制・監督上の対応が必要となる可能性が高いほか、金融業界における広範な主体に影響が及ぶ可能性が高い。

このため、FATF における最終化作業に向けて市中協議案に対して必要なコメントを行うほか、今後の自社業務への影響について検討を開始することが有益と考えられる。以下では、三つのポイントについて順に解説する。

銀行や資金移動業者等の義務の明確化

現在の FATF 基準(勧告 16)やそれを受けた多くの国の規制では、テロリストや犯罪者による悪用を防ぐべく、クロスボーダー送金に対して、その AML/CFT リスクを勘案し、国内送金と比較して厳しい規制を課している。

他方で近年、クロスボーダー送金を扱う新たな決済手段・プレーヤーが登場している。例えば、資金移動業者等(以下、MVTS)が介在するクロスボーダー送金ペイメントチェーンである。

この MVTS の送金においては、(従来からの銀行間送金でいう)1件1件のクロスボーダー送金が、ペイメントチェーンの両側の法域における1件1件の国内送金の束として扱われるケースが見られる。その場合、クロスボーダー送金として扱われるのは、そうした多数の個別送金の結果として生じるクロスボーダーの資金決済の帳尻を合わせるためのネット後の資金移動のみとなっている。これには、(銀行間送金の場合と比較して)MVTS が AML/CFT などの規制対応コストや事務負担等を軽減することによって、低コストでの送金を実現できるといったメリットがあると考えられる。

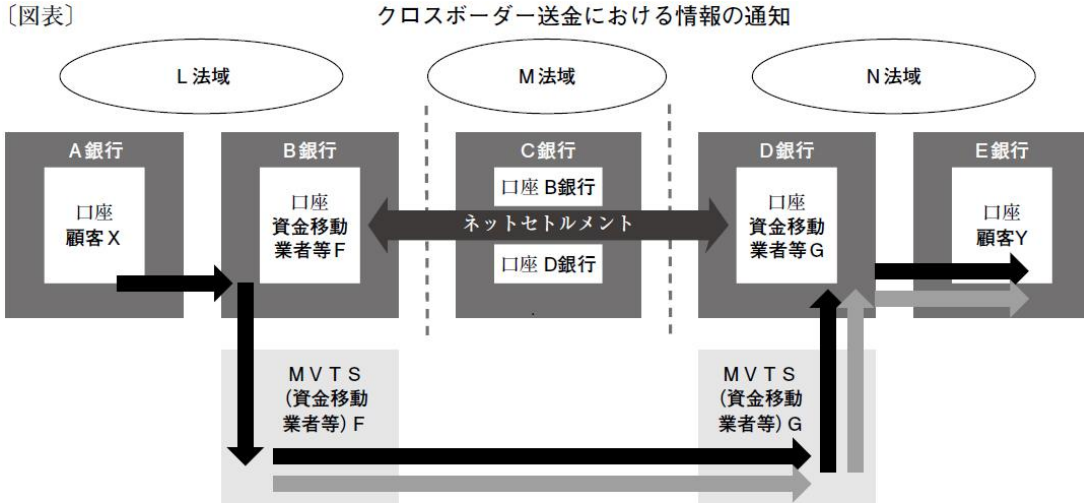
他方で、この MVTS の送金については、経済機能的には銀行間のクロスボーダー送金と同じ取引が、異なる法域での二つ以上の国内送金として処理されることになる。それによって、①金融機関は(通常のクロスボーダー送金の際に求められるような)真の送金人・受取人の完全な情報を保有できない、②当局による監督や法執行に加え、金融機関によるスクリーニングやモニタリングの実施を阻害する——といった弊害がある。すなわち、「同一機能であれば、同一リスクであり、同ルールを適用する」原則の観点から問題であることに加え、AML/CFT 管理の観点でも抜け穴が存在することになる。

通知義務実施の起点につき二つの選択肢を提示

このうち①の問題について例を挙げたい。図表のとおり、従来の銀行間のクロスボーダー送金では、E 銀行は受取人 Y に対する送金を「L 法域に拠点を有する A 銀行の顧客 X からのもの」と認識できた。

それに対して、MVTS の送金モデルの下では、D 銀行は、受取人 Y に対する送金を「MVTS である G からの国内送金」として処理する。従って、Y が口座を有する E 銀

行には、真の送金人である顧客 X の情報が通知されない。その結果、顧客 X が制裁対象者である場合や、X が口座を保有する法域が制裁対象法域・高リスク法域である場合に、それを認識して、適切に取引拒絶や追加確認の実施等のリスク管理策を講じることができなくなる。



(注) 通知義務実施の起点となる送金の始点はMVT S (資金移動業者等)であるFまたはA銀行。
(出所) FATF

こうした問題に対処するため、市中協議案では、いずれの場合も送金の終点を E 銀行とした上で、通知義務実施の起点となる送金の始点について、(1)クロスボーダー送金は、顧客 X が MVT S である F にクロスボーダー送金を指図した時点から開始、(2)クロスボーダー送金は、送金資金が提供された金融機関から開始(図表の場合は A 銀行)、の二つの選択肢を提示して、どちらが望ましいかと意見を求めている。

この項目については、市中協議案の最終化に向け、国内の資金決済システムへの影響や資金移動業者のビジネスモデル、金融包摂等への影響も見極める必要がある。

また関連して、市中協議案では、ネットセトルメント(ネット決済)による適用除外の条件を明確化することで、MVT S・銀行等による必要な予防措置の実施を確保するための提案を行っている。これは、現行勧告 16 のネットセトルメントの適用除外規定が想定より広範に利用されているため、中継金融機関における不正送金の予防措置(制裁スクリーニング、CDD＝顧客管理、取引モニタリング)に支障が発生しているとして提案しているものである。

送金人・受取人情報の内容および質の改善

市中協議案の二つ目のポイントは、送金人・受取人情報の内容および質の改善である。これは、送金人・受取人特定の信頼性改善と金融機関の効率性の向上を狙いとしている。そのために、ISO20022 や LEI の活用等、標準化・構造化された質の高い

データの活用を推奨し、金融機関における AML/CFT 対応の自動処理促進や誤検知 (false positive) 削減を企図するものである。通知義務の対象となる情報の範囲についても拡充を図っている。

この点、FATF では、情報の範囲について市中協議案に二つのオプションを提示し、いずれがよいかと意見を求めている。従来から必須情報であった氏名、口座番号に加え、いずれの案でも「送金人・受取人の住所」が必須情報となっている。また、送金人が個人の場合を例にとると、いずれのオプションでも、国が発行する国民 ID 番号、公的識別子 (unique official identifiers)、顧客識別番号 (Customer Identification number=CIF)、生年月日および出生地といった項目を選択肢として示し、これらのうち一つについては通知情報に含むことの義務化を提案している。

このように、氏名、口座番号、住所以外の項目については、選択肢を複数示している。これは、各国のデータ保護法制等の違いに配慮しつつ、金融機関の AML/CFT 対応の効果と効率性を向上させ、法執行当局によるこれらの情報へのアクセスを迅速化することを狙っている。

本項目については、(今後の各国法制の変更に伴って)金融機関の通知必須情報を拡充するものである。今後、金融機関において、IT システムの更新や事務プロセスの見直し等が必要になることが考えられる。最終化に向けては、送金人・受取人特定の信頼性改善と誤検知削減をともに実現するために、必須とすべき通知情報は何かについて、官民の対話が重要であろう。

なお、通知義務に関連して市中協議案は、受取人情報の正確性の担保に関する改訂を提案している。現在の FATF 基準では、通知された受取人情報と、受取人金融機関が CDD の過程で取得・検証している受取人情報の一致確認は、明確に義務付けられていない。そのために、一部金融機関においてそれが実施されていないことが、不正送金を助長しているとの問題意識によるものである。

市中協議案は、受取金融機関に対し、受取人に係る通知された情報と、自身保有情報の一致の確認を義務付けることを規定する内容となっている。どの程度の一致確認が必要かについては、今後 FATF が作成する詳細なガイダンスの中での記載が想定されている。

カード決済に関する義務内容の見直し

市中協議案の三つ目のポイントは、クレジットカード、デビットカード、プリペイドカードを使ったカード決済への勧告 16 の義務内容の見直しである。

従来の勧告 16 では、①カードを使った個人間送金については、銀行間送金同様に(送金人・受取人情報の)通知義務を課していた。それに対して、②事業者からの財・サービスの購入については、カード番号を付帯している場合に限り通知義務の適用が除外されていた。今回の市中協議案では、①は維持する方針である。一方、②に

については、(1)カード番号に加え、イシューアおよびアクワイアラの名称・所在地を通知情報に付した場合にのみ、通知義務の適用除外を認めることとしている。また、(2)海外における現金・現金同等物の購入および現金引き出しのほか、国内における現金・現金同等物の購入および現金引き出しで閾値(1,000ドル/1,000ユーロ)以上の場合に、通知義務を課す案をオプションの一つとして提案している。

これらのカード決済に関する見直しの背景には、個人間送金と財・サービスの購入の境目が曖昧になってきていることがある。財・サービスの購入の名目での実質的な個人間送金が犯罪者やテロリストに悪用されており、当局による法執行やカード事業者による適切なスクリーニングやモニタリングの実施が阻害されている。

今後、最終化に向けては、カードネットワーク内の各主体に課される義務内容の明確化、現金同等物の範囲、現金引き出しを対象とすることの妥当性やその範囲などが論点となりそうだ。

他の政策目的との両立や副作用の低減が課題に

このようにFATFの今次の市中協議案は重要な内容を含む。その中では、クロスボーダー送金のスピード向上・コスト削減、金融包摂の実現といった他の政策目的との両立や、民間主体等への影響・副作用の低減などが課題になりそうだ。また、内容が高度に専門的かつ複雑であるため、丁寧な検討が必要である。最終化に向けては、政府関係者および民間主体等において対話の深化が期待される。

こうした点をFATFも認識しており、本市中協議については、その趣旨や内容を詳細に説明した文書を付すとともに、通常より長い市中協議期間を設定している。また、同説明文書では、市中協議後もFATFと関係者の間で幅広い対話が必要となる旨を認識していると明記している。

これらを踏まえ、わが国関係者においても、必要な場合には、市中協議において、前広にコメントしていくことが望ましいといえよう。今後は、特にFATF提案のメリットとコストのバランスや代替案の有無、FATF提案の実施可能性(feasibility)上の課題、円滑な勧告実施に向けて要件のさらなる明確化が必要となる項目の洗い出し、新勧告実施のために必要な期間の確保などが重要なテーマになると考えられる。

金融庁は、今後も市中協議案の最終化に向けて関係者との対話を十分に行うとともに、国際的なルールメイキングに主体的に貢献していく。

はぶち たかひで

東京大学法学部卒。デューク大学経営大学院 MBA。日本銀行、金融庁市場課を経て、19年から金融庁ヘッドとしてFATF会合に参加。22年からFATFにおいてPDG(政策企画部会)共同議長を務める。19年から3年間はPDG傘下のVACG(暗号資産コンタクトグループ)共同議長を務めた。23年から現職。