

## FATF における今後の優先課題と次期議長国の下での対応

クロスボーダー送金に係る勧告改訂は最終化へ

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

今年で設立 35 周年を迎えた FATF(金融活動作業部会)は4月に開催した FATF 大臣会合で、今後2年間で優先的に取り組む課題について合意・公表した。また、各国の拠出金を増額し、FATF への支援を強化した。本稿では、FATF において FATF 基準の改訂等を担当する常設部会の共同議長として、これら優先課題の策定に参画してきた立場から、その概要と狙いについて解説する。また、FATF が今年6月末に公表した次期 FATF 議長国の下での優先事項についても紹介する。

### 大臣会合で再確認された加盟国のコミットメント

FATF は今年4月 18 日、隔年開催の FATF 大臣会合をワシントン DC で開催し、FATF 大臣宣言(以下、大臣宣言)を採択・公表した<sup>1</sup>。大臣宣言では、AML(anti-money laundering=マネー・ローンダリング対策)／CFT(combating the financing of terrorism=テロ資金供与対策)／CPF(Counter Proliferation Financing=拡散金融対策)の国際基準設定主体である FATF へのわが国を含む FATF 加盟国による支援について、揺るぎないコミットメントが再確認された。

世界において、不正な金融が、テロ、腐敗、詐欺、違法薬物取引、租税回避、環境犯罪、サイバー犯罪といった重大な犯罪を助長している。また、国際金融システムのインテグリティ(integrity)を毀損し、持続可能な経済的・社会的発展を阻害している。大臣宣言は、こうした認識に立脚したものである。

大臣宣言では、本稿で挙げる課題に FATF が十分対処できるようにするための持続可能な財源確保のため、加盟国は FATF への拠出金の増額にコミットした旨が記載されている。また、各国からの自主的拠出金も引き続き歓迎している旨も記載された。

そのほか、2022 年2月のロシアのウクライナ侵略が FATF のコアとなる原則に反するとして、ロシアは 23 年2月から FATF におけるメンバーシップを停止されている。大臣宣言では、この事実を再確認して各国に注意を促している。

現在、筆者は AML/CFT/CPF の国際基準である FATF 基準の改訂等を担当する

<sup>1</sup> <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/FATF-Ministers-commit-to-step-up-AML-CFT-CPF.html>

常設部会の政策企画部会（PDG）で共同議長を務めている。その立場で過去2年にわたり、FATFにおける基準設定の議論に貢献してきた。わが国は、引き続きPDG共同議長国として、FATFでの議論においてリーダーシップを発揮していく方針である。

### 優先課題である第5次審査の効果的実施

大臣宣言では、FATFの今後2年間の戦略的優先課題として、①第5次相互審査<sup>2</sup>の効果的な実施、②FATFグローバルネットワークの実効性・結束の強化、③近年改訂されたFATF基準の効果的な実施支援、④金融分野での進展のモニタリングと関連する対応——を挙げている。以下では、これらについて順に解説する。

第1の優先課題は、第5次相互審査の効果的な実施である。

FATFの相互審査では、法令等整備状況（TC）と官民のAML/CFT/CPF対応の有効性（IO）の双方が審査されるが、第5次相互審査では、いっそう后者の比重が高まる。さらに、第5次相互審査では、被審査国の主要なリスクや文脈（context）にいっそう着目した審査が行われ、被審査国のリスクや第4次相互審査の結果を踏まえ、重点審査項目の絞り込みが行われる予定である。

また、第4次相互審査では、10年サイクルで全加盟国の審査を行っていたが、第5次相互審査では、よりタイムリーに各国の基準実施状況を評価するため、6年で全加盟国の審査を行う予定である。最初の第5次相互審査は今夏に開始される。

現時点では、わが国に対する第5次相互審査は、28年8月にオンサイト審査が実施され、審査報告書が29年2月のFATFプレナリーで審議されるとされている。27年秋ごろから審査団による実際の審査作業が開始される見込みである。

FATFの相互審査においては、AML/CFT/CPF政策の「有効性」を示すためには、最低3年程度の「実績」（関連計数の提示を含む）を求められることが一般的である。それを踏まえれば、官民ともに第5次相互審査に向けた対応は待ったなしのタイミングといえよう。

金融機関等としては、

- ①わが国が直面するML/TF/PF（マネー・ローンダリング／テロ資金供与／拡散金融）リスクと、自社が直面するML/TF/PFリスクを適切に特定し、それを踏まえたリスク管理を行うこと
- ②リスクを特定・評価・低減できていることを十分に説明できる材料をそろえておくことが重要と考えられる。

<sup>2</sup> 第5次相互審査は、公表されている「メソドロジー」に沿って実施される。なお、今後、FATF基準の改訂が行われた場合は、本メソドロジーも改訂される。

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-Methodology-2022.html>

## FATF 非加盟国の基準実施支援の強化

第2の優先課題は、FATF グローバルネットワークの実効性・結束の強化である。

FATF 基準の実施には、約 40 の FATF 加盟法域のみならず、FSRB (FATF-style regional bodies = FATF 型地域体) に加盟する法域も合わせて計 200 以上の法域がコミットしている。なお、地域ごとに全世界で九つの FSRB が設置されており、FATF に非加盟の法域や一部 FATF 加盟法域が参加して、FATF 基準の実施促進等を担っている。アジア太平洋州には APG という FSRB が存在しており、わが国も加盟している。次の APG 年次総会(今年9月)以降、わが国(財務省)が共同議長国を務める予定となっている。

これらの 200 以上の法域は、FATF または加盟する FSRB によって、FATF 基準の順守状況を評価する相互審査を受ける。その結果が一定以下かつ早期の改善が見られない場合には、一定のペナルティーが課せられる。

この意味において、FATF 基準は、その履行を確保するための非常に強い仕組みを有している。他方で、FSRB 加盟法域を中心とする法域においては、FATF 基準を実施するために必要なさまざまなリソース(人、予算、ノウハウ等)が不足している場合も少なくない。FSRB は、こうした法域を支援しており、さらに FATF も FSRB と連携して同法域への支援を強化していく方針である。

第3の優先課題は、近年改訂された FATF 基準の効果的な実施支援である。

過去数年に行われた重要な FATF 基準改訂としては、

- ①法人および信託等に関する透明性向上を狙った実質的支配者(BO)に関する勧告 24・勧告 25 の改訂
- ②犯罪収益の差し押さえ・没収等の強化を狙った勧告 4・勧告 38 等の改訂
- ③テロリストによる NPO 悪用を防ぐための FATF 基準の誤った適用による、NPO に対するデリスキング(de risking、例:口座開設拒否)等に対応するための勧告 8 の改訂

が挙げられる。これらに関連して、大臣宣言では、リスクベースアプローチの適切な適用によって金融包摂に資するための FATF 基準の改訂を検討していると表明している。

また、大臣宣言では、TF/PF リスクへの対応や金融制裁の実効性確保が重要な点にも言及した。今後、FATF が公表している TF のリスク・犯罪類型の更新や、PF 関連の制裁回避スキームの理解向上にも取り組むとしている。この背景には、ロシアのウクライナ侵攻とその後の展開、ハマスのイスラエルへの攻撃、北朝鮮による核開発等を踏まえた、TF/PF リスク対応の重要性への認識の高まりがあると考えられる。

## 暗号資産など進展する分野への対応

第4の優先課題としては、金融分野での進展に係るモニタリングと、関連する対応

が挙げられる。

FATF では本テーマにつき、官民の戦略的パートナーとの協働を進めていくと強調している。大臣宣言で具体的に言及されているテーマは、暗号資産、クロスボーダー送金、CBDC(中央銀行デジタル通貨)、データ保護およびプライバシー保護(以下、DPP)とAML/CFT/CPFの両立——の4テーマである。

### ●暗号資産

暗号資産については、19年に関連するFATF基準改訂が最終化された。だが、暗号資産業界が多くの国で未規制であり、トラベルルール(送金元事業者から送金先事業者への情報通知義務)実施のためのツールも未開発であった。

こうしたことなどから、FATFでは、PDG傘下に暗号資産コンタクトグループ(VACG)を設立した。その後、各国での官民における基準実施の促進、暗号資産市場における新たなリスクのモニタリングや、関連する民間セクターとの対話等に取り組んできた。

当庁は、設立以来VACGの共同議長を輩出しており、筆者が初代共同議長を務めた。21年には、FATF暗号資産ガイダンスの改訂版を公表している<sup>3</sup>。

この結果、一定数の国において暗号資産交換業者へのAML/CFT/CPF規制・監督が進み、民間においてトラベルルール実施のためのツールが開発されるなど一定の成果が見られた。この間、FATFは毎年、各国における基準実施の進捗状況やリスクの動向等に関する報告書を公表してきた<sup>4</sup>。

他方で、①グローバルベースで見ると、依然として基準未実施の法域が多い。こうした法域が犯罪者やテロリストに悪用されるのを防ぐため、基準未実施国の基準実施を支援・促進する必要がある。

また、②新たなリスクについてもモニタリングし、こうしたリスクへの対応についてもFATF基準の実効性を確保する必要がある。具体的には、規制対象主体の特定に課題のあるDeFi(分散型金融)や、規制対象主体が存在しないP2P取引(個人間取引)といったものに係るリスクである。

FATFは、今後もこうした作業を継続していく方針である。なお、FATFは、今年3月「FATFメンバー法域および重要な暗号資産サービス・プロバイダー(VASP)の活動がある法域における勧告15の実施状況一覧表」を公表した<sup>5</sup>。これは、上記①の点について、よりフォーカスを絞った支援等を可能とするための対応である。取引量やユーザー数などによって、重要な暗号資産活動がある法域を特定するとともに、これら法域における暗号資産に関するFATF基準(勧告15)の実施状況についてまとめられて

<sup>3</sup> 拙稿「【Q&A】FATF「改訂版暗号資産ガイダンス」」(週刊 金融財政事情 2022年1月4日号)参照。

<sup>4</sup> 今年7月に公表された最新の報告書については以下のリンクを参照。  
<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20240710/20240710.html>

<sup>5</sup> <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20240402/20240402.html>

いる。

### ●クロスボーダー送金

FATF はクロスボーダー送金の透明性向上 (AML/CFT/CPF 対応の確保) を狙って、FATF 基準 (勧告 16) の改訂を検討している。これは新たな技術、プレーヤー、ビジネスモデルや ISO20022 等の規格の標準化の動向を踏まえた取り組みである。

FATF は、決済市場が大きく変化する中でも、同一ビジネスであれば、同一リスクであり、同一ルールを適用する「同一ビジネス、同一リスク、同一ルール」の原則に沿って、FATF 基準の技術中立性を維持したいと考えている。足元では G20・FSB などを中心に、クロスボーダー送金の安全性等を確保しつつ、クロスボーダー送金のコスト削減、スピード向上と金融包摂の実現を目標とする検討が進んでいる。FATF の取り組みは、こうしたクロスボーダー送金改善に向けた検討との整合性を意識しながら進めているものである。

本件について、FATF は、勧告 16 の改訂に関する市中協議を今年2月末から5月初めにかけて実施<sup>6</sup>、併せて複数のアウトリーチを実施して民間ステークホルダーから集中的に意見聴取を行った。FATF は、これらの結果も踏まえながら、最終化までもう少し時間を取って検討を継続し、官民のステークホルダーとの対話を行っていくことを決定・公表している<sup>7</sup>。

筆者は、FATF・PDG 共同議長として本件に取り組んでいるが、AML/CFT/CPF 上の目的を実現すると同時に、送金のスピード、コスト、金融包摂などの他の政策目的との両立や、民間事業者への意図しない副作用の回避・低減に配慮しながら、最終化に向けた検討を進めたいと考えている。

### ●CBDC

多くの国で CBDC の検討・実証実験等が進み、一部の国では利用が始まっているなか、他の国際機関等でも議論が進んでいる。FATF は、こうした状況を踏まえ、これら機関と連携しながら、AML/CFT/CPF の基準設定主体として、FATF の考え方を整理する予定である。

この取り組みは、CBDC の設計段階から必要な AML/CFT/CPF 対応機能を組み込むことが重要との考え方に沿って行うこととしている。なお、こうした考え方を大臣会合宣言では「AML/CFT/CPF integrity by design」と表現している。

FATF は従来、CBDC の ML/TF/PF リスクについて発行前に対処されるべきものとしている。CBDC については、①匿名性の高さ、②(現金と比較した)持ち運びの容易さ、③広範な普及——といった条件がそろった場合には、現金よりもリスクが高くなり

---

<sup>6</sup> 拙稿「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」(週刊 金融財政事情 2024 年4月 16 日号)参照。

<sup>7</sup> 2024 年6月 FATF プレナリーの結果に関するリリースを参照。

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-june-2024.html>

得るためである<sup>8</sup>。今後の検討では、これらに加え、次に述べる AML/CFT/CPF と DPP 法制との両立などもポイントになると考えられる。

### ●DPP と AML/CFT/CPF の両立

現在、各国では、AML/CFT/CPF 対応の実効性向上の観点から、官民および市民での ML/TF/PF 情報の共有・活用の促進に努めている。また、AI(人工知能)等の新技術も活用して、こうした情報を共有・活用することも検討・実施されている。

他方で、こうした情報共有・活用の際に、当該共有・活用が各国の DPP 規制に整合的かどうかに関する民間金融機関の懸念等が、阻害・制約要因になっているとの指摘がある。FATF は、個人情報保護当局との対話も行いつつ、ML/TF/PF 情報の共有・活用や関連する新技術活用を促していく方針である<sup>9</sup>。

### 次期議長国の下での五つの優先事項

併せて FATF は、今年6月末に次期メキシコ FATF 議長(24年7月～26年6月)下での優先事項の5項目について公表した。5項目の内容は次のとおりである。

- ①金融包摂(FATF 基準の比例原則の考え方(proportionality)に基づき、リスクベースアプローチによる FATF 基準実施を促進)
- ②FATF 第5次相互審査の円滑な開始
- ③FATF のグローバルネットワークの結束強化
- ④近年改訂された FATF 基準の実施促進(特に財産回復、実質的支配者、暗号資産に注力)
- ⑤TF/PF への対応

これらは、前述の FATF 大臣会合で承認された FATF の優先課題と平仄を取りながら、次期 FATF 議長国メキシコとしての優先事項を明示したものである。なお、22年7月から今年6月までのシンガポール FATF 議長下では、①財産回復の強化、②サイバー犯罪関連の不正金融対応<sup>10</sup>、③グローバルな AML/CFT/CPF 対応の有効性強化(実質的支配者、暗号資産等)、④FSRB との連携強化——が優先課題とされていた。

<sup>8</sup> 拙稿「ステーブルコイン・暗号資産に関する FATF 報告書の要旨」(週刊 金融財政事情 2020年8月3日号)参照。

<sup>9</sup> 本テーマに関して FATF が近年公表している報告書は、以下から入手できる。

<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210702.html>

<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20220721/20220721.html>

<sup>10</sup> サイバー犯罪関連の不正金融対応については、2023年11月に FATF が報告書を公表している。

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsand Trends/Illicit-financial-flows-cyber-enabled-fraud.html>

\* \* \*

当庁は、官民の幅広いステークホルダーとの対話を行いながら、引き続き FATF でのルールメイキングや各種取り組みに貢献していく方針である。また、わが国に対する第5次相互審査に向けて、FATF の問題意識等についても前広に発信していく。国内関係者においても、本稿で説明した FATF の課題意識も踏まえながら、AML/CFT/CPF 対応について不断の見直し・向上を図っていくことが期待される。

**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。23年から現職。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。