

FATF 第 4 次対日審査結果報告書

(IO. 3 該当箇所)

2021 年 8 月

(仮訳)

概要

主な評価結果

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い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。

遵守状況と有効性の全体的な水準

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

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。

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。

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。

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。

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、金融監督当局が公表しているAML/CFTに係る義務について、金融機関が速やか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。

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。

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。

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。

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。

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。

第6章 監督

6.1. 主な評価結果及び勧告事項

主な評価結果

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 (Fit & Proper) を行っている。しかしながら、実質的支配者の検証は、その特定に関連する課題によって限定的なものとなっている (IO 5 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、無免許事業者の事業を停止させ、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・評価に対する然るべき結果等をもたらす。

複数の金融監督当局間におけるリスクの知識及び理解の程度は同じ水準ではないものの、概ね適切である。金融監督当局は、金融機関が晒されているマネロン・

テロ資金供与リスクを特定・理解するために、主に監督活動によって得られた情報に依拠しているが、これは適切な情報源である。

金融庁は AML/CFT に係る監督において、監督範囲も広く、主導的な役割を担っている。

2017 年まで、AML/CFT に係る監督は、金融庁等の監督当局が実施するプルーフ・ベース監督における一つの要素であった。2018 年には、専門部署であるマネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室を設置し、強制力のある AML/CFT ガイドラインを採用した。これらは AML/CFT に係る監督と金融機関におけるリスク低減策の導入を促進させる重要な取り組みであった。

2018 年の金融庁 AML/CFT ガイドラインは、金融機関にギャップを認識させ、AML/CFT に係る義務を実施させる役割を担った。金融庁 AML/CFT ガイドラインをどのように実施するかに関して、監督上の指針等の作成は依然必要であり、また、金融機関が速やかにガイドラインの要請を完全に遵守するためには明確かつ規範的な対応完了期限を示す必要がある。金融セクター全体に対して、対応完了期限が示されていないことは、ガイドラインの有効性と金融機関が実施しているギャップ分析の効果を弱めている。同様のガイドラインは、他の監督当局でも採用されつつある。

金融庁の 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実施されている。特定の金融機関によって実施されている AML/CFT の予防的措置の弱点についても検討・評価されており、より詳細なモニタリング対象となっている。他の金融監督当局によるリスクベースによる監督の実施、及び、リスク理解は、金融庁と比して、更に初期段階にある。

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。

財務省は、経済制裁に係る監督について、国際業務を行う金融機関に集中してい

ることは適切ではあるものの、小規模金融機関に対する監督は不十分である。

監督の有効性は、主に金融庁によって行われる直接対話の対象となる金融機関に限定されるようである。金融機関による AML/CFT に係る新たな基準への対応は均一ではなく、有効性が疑問視されることから、同様の取組を金融セクター全体に拡大すべきである。金融監督当局は、遵守義務違反に対する行政命令を課し、より悪質な事案においては、より厳しい行政処分（業務改善命令、業務停止命令）の公表を行うことによって、評判の悪化の可能性を通じた抑止的效果を狙う対応を行うことができる。金融機関に対する報告徴求命令は頻繁に発出され、それに伴い金融庁による緊密なモニタリングが実施されている一方で、金融セクター全体のコンプライアンス態勢を向上させる抑止効果がある公表される行政処分が課されることは稀である。是正策の完了期限が延長された場合、対策の有効性を弱めることになる。

暗号資産交換業者に係る金融庁の登録制度は 2017 年に導入された。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（Fit & Proper）を含む登録審査制を導入している。日本は無登録業者を特定し、無登録業者が日本の顧客にサービスを提供することを防いでいる。

金融庁の暗号資産交換業者監督のための専任チームは、暗号資産に係るエコシステム（暗号資産セクター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おり、これにはマネロン・テロ資金供与リスクも相応に含むものである。

金融庁が実施している固有リスクと低減措置に関する実態調査（IO 4 参照）は、登録業者を監督するために使用されている。

大規模な暗号資産流出事案への対応として、金融庁は 2018 年に暗号資産交換業者に対し立入検査を実施した。その結果、急増する暗号資産取引に見合わない内部管理態勢やガバナンスシステム上の脆弱性が明らかになった（IO 4 参照）。

暗号資産交換業者に対する規制及び監督は近年開始されたため、多数の行政処分（業務停止命令を含む）が課されており、金融機関に対するものよりもより厳格な対応が見受けられる。こうした行政処分の厳格性の根拠となっているのは、顧客保護上の不備（すなわち、顧客資金の保護）であるが、厳格な対応は妥当である。

金融庁は、専任チームを通じて、暗号資産交換業者セクターに対し、ターゲット

を絞った適時な政策上、及び監督上の対応を行ってきた。

勧告事項

AML/CFTに係る監督の適切な専担人員の配置を見直し、監督の強化を検討すべきである。

金融監督当局において、全ての所管金融機関に対する適切なリスク分析手法の策定・実施により、リスクベースの監督機能を強化すべきである。

拡散金融(PF)に係る経済制裁をモデルとし、NPA Security Bureau(警察庁警備局)及びJAFICのテロ対策専門家の専門知識を活用して、金融機関に対して、TFに係る予防的措置について、リスクベースのアウトリーチを実施すべきである。また、金融庁と財務省においてより多く合同検査を実施すべきである。

オフサイトとオンサイトを組み合わせたRBAによるAML/CFTに係る監督活動の拡大・改善を図り、対象範囲を拡大・深化すべきである。

特に財務省の所管である経済制裁に係る監督について、金融庁と他金融監督当局の間の連携を強化すべきである。金融機関が実施すべきリスク低減措置に対する明確な監督上の期待を記した、金融庁AML/CFTガイドラインを遵守するための指針と好事例集を公表することによって、金融機関のAML/CFTに係る義務及びマネロン・テロ資金供与リスクの理解を促進すべきである。

求められているAML/CFT枠組みへの遵守及び判明したギャップへの解消策の実行のため、金融セクター全体に対して、明確かつ規範的な対応完了期限を示し、よりリスクの高い金融機関にはその対応を加速させるべきである。

AML/CFTに係る義務を遵守していない金融機関に対して、効果的かつ比例的な行政処分が実施されるよう、適用可能な行政処分の適切性を見直すべきである。また、これらの行政処分が実際に課されるようにすべきである。

全ての監督当局においてAML/CFT及び関連するマネロン・テロ資金供与リスクに関する研修を強化すべきである。

国と地方の監督、すなわち財務局との連携を強化すべきである。

既存のリスク評価手法をさらに高度化し、全登録業者のマネロン・テロ資金供与リスクを可視化する暗号資産交換業者のリスク評価を行うべきである。これに

は、業者が提供する暗号資産の種類、コールドストレージ（オフライン）ではなくホットウォレット（オンライン）での顧客暗号資産保管状況、そして暗号資産交換業者が暗号資産取引を追跡するためにブロックチェーン分析ツールを使用しているかが含まれる。

暗号資産交換業者のリスク分類に基づいた AML/CFT 監督プログラムを策定すること（能動的かつ定期的な検査、リスクに最も晒されているリスク管理体制の特定及びこれらに係る定期的な見直しを含む）。

暗号資産交換業者に対し、マネロン・テロ資金供与リスク、リスク評価手法、AML/CFT に係る義務及びそれらの実施についての監督上の期待について、包括的かつ実践的な指導を行うべきである。

暗号資産交換業者の監督に係る適切な人材配置（数・専門性）を維持し、市場の成長及び新規登録業者数に応じて強化すべきである。

6.2. 有効性審査項目 3（監督）

6.2.1. 犯罪者及びその関係者の市場参入を防ぐ免許、登録又はその他の統制

金融機関

一般的に、監督当局は主要株主（株式の 20%以上を保有）及び金融機関の役員について、犯罪歴の検証やリスト照合を含め、申請者が暴力団等の反社会的勢力の構成員又は関係者に該当しておらず、重大な刑事罰を科されていないことを確保するための標準的な適格性審査（Fit & Proper）を実施している。利用可能な暴力団／反社会的勢力リストの正確性に関しては、いくつかの懸念がある（IO 4 参照）。実質的支配者の検証も同様の手法を用いるが、実質的支配者の特定に関連する課題（IO 5 参照）によって制約を受けている。

外貨両替業者及びファイナンスリース会社は、免許/登録の対象ではなく（TC Annex c. 26.2 参照）、したがって、適格性検証は行われていない。

金融庁又は関連する監督当局は、顧客が無免許/無登録事業者を利用することを

防止するため、登録・免許を受けた金融機関の一覧表をホームページに掲載しているほか、登録に消極的な無登録/無免許金融機関を発見した場合にも、これを公表している。大半の場合において、このような公的警告の発出が違法事業者の営業を停止することにつながっている。監督当局は、緊急を要する場合や、利用者に損害を与えるような悪意がある場合には、裁判所に営業停止の申立てを行うことができる。加えて、金融庁や財務局を含む他の監督当局は必要に応じて警察と連携し、無登録/無免許事業者に関する情報を提供し、効果的な捜査・検挙を支援している。

例えば無登録の金融商品取引業者に関して、過去5年間に検知された262件のうち、証券取引等監視委員会（SESC）が無登録/無免許金融機関の禁止・停止のため裁判所に対して申し立てを行う必要があったのは15件のみである。その他の事例では違法な金融機関は自主的に事業を停止した。捜査当局が所要の捜査を行った結果、金融商品取引法違反による検挙に繋がった事例もある。もう一つの例は違法な貸金業セクターであり、過去5年間で特定された62件すべての事業者が自主的に事業を停止している。

無登録/無免許金融機関の検知は、当局や日本資金決済業協会などの業界団体を含む第三者が積極的に収集した情報や利用者からの苦情に基づいている。

暗号資産交換業者

金融庁は2017年に暗号資産交換業者の登録制度を導入した。この制度の一環として、金融庁は経営陣や役員との実地面談、過去5年間の懲役の有無に焦点を当てた取締役・役員の適格性審査の実施などを含む包括的な登録手続を実施している。

日本は、日本暗号資産取引業協会（JVCEA）、登録事業者、一般消費者から寄せられる情報及び公開情報に基づいて、無登録業者の特定及び管理を実施している。金融機関と同様に、無登録が疑われる事業者が金融庁の要請を無視した場合には警告が事業者に送られるとともに、当該事業者の情報が金融庁のウェブサイトに掲載される。また、更なる対応のため、当該事案は警察庁・消費者庁にも情報提供されている。さらに、無登録業者への対応にあたっては、暗号資産固有のクロスボーダー・リスクに対処するため、必要に応じて外国当局と緊密な協力を行ってきた。暗号資産交換業者が日本の顧客に対する業務又はサービス提供の停止を決定した場合には、金融庁はサービスが利用不可能となっているかを確認するための検証を行っている。金融庁は、外国事業者が、金融庁の警告を受

けて日本語によるサービス提供を停止した事例を報告している。2018年3月、金融庁はバイナンスに対して、暗号資産交換業者として未登録のままでの日本におけるサービス提供を取りやめるよう警告を発した。

6.2.2. 金融監督当局におけるマネロン・テロ資金供与リスクに対する理解及び特定

金融機関

金融監督当局間におけるマネロン・テロ資金供与リスクに対する知識及び理解に差はあるものの、概ね適切である。金融監督当局は、金融機関が晒されている ML/TF リスクを特定・理解するために、主に適切な情報源である監督情報に依拠している。金融庁は、金融セクターの最も重要な部分を含む大きな監督範囲を有していることから、一般的に、AML/CFT における監督上の課題とリスクの理解に主導的な役割を担っている（第1章、1.4.6 参照）。最近まで、リスクに対する見方は、主に犯罪収益移転危険度調査書（NRA）に基づくものであったが、その NRA については、いくつかの脆弱性が認められている（IO 1 参照）。最近では、監督活動及びその手法の拡充において重要な進展があり、そうした進展がリスクに対する取組みと理解を向上させている（下記参照）。

2018年2月、金融庁は、専担部署のマネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室（総合政策局に所属）を設置し、所管金融機関に対して、適切な AML/CFT 枠組みに向けた態勢構築を求める原則となる強制力のある AML/CFT ガイドラインを採用した（第1章及び IO 4 参照）。AML/CFT ガイドラインは、リスクベースでの AML/CFT 措置の実施を求めており、金融機関及び金融庁によるマネロン・テロ資金供与リスク理解の向上のための一里塚となるものである。

金融庁マネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室は、2018年より、業態及び規模を考慮し、所管金融機関の約1,400社（全金融機関約4,600先のうち、金融庁監督下にある2,350先の中から抽出、第1章参照）の AML/CFT に係る情報収集（「AML/CFT に関する調査」）を開始した。これは、金融庁マネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室が、固有リスクと低減措置の両方を評価し、金融機関の事業特性やそれに関連したリスク、組織体制、予防的措置、脆弱性を把握するために開始した包括的な手段である。

他の監督当局は、金融庁と比して、AML/CFTに係る監督とRBAの適用において、より初期段階にある。金融庁のものと同様の強制力のあるガイドラインが2019年8月と9月に他の金融セクターにおいても策定された(1.4.4参照)。これらのガイドラインの効果はまだ測定することはできないが、監督対象事業者とその監督当局にとってより良いリスク理解のための手段としてよい一歩となっている。

加えて、財務省は2018年に外貨両替業者に対してリスクスコアリングを導入しているが、これはマネロン・テロ資金供与リスクが大きい金融セクターに対する最初の一步である。経済産業省は、クレジットカード会社及び商品先物取引業者のリスクを事前に把握するため、先般、これらの事業者を対象とした書面及び面談による調査を実施した。ファイナンスリース事業者については、経済産業省による直接の監督下でないことから、リース事業協会によって実施されたリスク評価に依拠している。

2017年、金融庁は、暗号資産のエコシステムに伴うリスク、多岐に渡る関連サービス・商品、及び暗号資産の特徴・技術的特質を熟知したAML/CFTや技術専門家からなる「仮想通貨モニタリングチーム(注:後のフィンテックモニタリング室)」を設置した。これは、ML/TFリスクに対する一定程度の理解を含むものである。金融庁は、登録暗号資産交換業者に定期的な報告を徴求し、固有リスク(例えば、交換取引される暗号資産、ウォレットサービスの提供、外国人利用者数及びその残高)に関する定量的及び定性的な情報を収集している。金融庁は、この情報をリスク評価のために活用している(6.2.3.参照)。さらに、金融庁の専担チームは、マネロン・テロ資金供与リスクのより良い理解の維持を可能とするために、JVCEA及び暗号資産交換業者との緊密な関係及び継続的な対話を維持している。

6.2.3. リスクベースによるAML/CFTに係る監督

金融機関

金融セクター全体に対するリスクベースによるAML/CFTに係る監督はまだ初期段階にあるものの、金融庁はRBAに沿ってAML/CFTの取組を監督するための一歩を踏み出しており、継続的に改善が行われている。AML/CFTに係る監督は、金融セクターの重要性と日本において特定されたリスク(I0 4及び詳細は第1章参照)に従い、大規模銀行と暗号資産交換業者に焦点を当てている。

2017年まで、AML/CFTに係る監督は、金融庁が実施していたプルーデンス監督の一部であった。オンサイトとオフサイトの両方で、AML/CFTに係る監督に割かれる資源は限られていた。金融庁は2018年にマネーロンダリング・テロ資金供与対策企画室を設置し、強制力のあるAML/CFTガイドライン（上記参照）を採用し、監督手法を変化させ始めた。以降、金融庁マネーロンダリング・テロ資金供与対策企画室は、金融機関のAML/CFT態勢と本ガイドラインで求めている事項とのギャップを特定・対処するため、所管金融機関との「対話」を行ってきた。これらの対話は、法令遵守の水準と予防的措置の質を向上させるために、金融機関の経営陣と行う公式のコミュニケーションを含んでいる。金融庁は、いくつかの特定の金融機関に対し、特定されたギャップを是正するための計画を作成することを求め、特定の期限の中で、定期的に進捗状況を検証している。しかしながら、金融庁は、それ以外の所管金融機関に対して、ガイドラインへの迅速かつ完全な履行に係る義務的な対応完了期限を示していない。このことは、日本の金融セクターの規模及び顧客管理措置（CDD）に依然として大きな不備（継続的顧客管理及び取引モニタリング、IO 4参照）が見られるために高いマネロン・テロ資金供与リスクにある口座の数が膨大であることを踏まえると、懸念が高まる。加えて、AML/CFTを対象を絞った金融機関のオンサイト検査の数は限られており、国と地方の監督（財務局）の連携協力を促進する余地がある。

金融庁は、監督のための独自のリスク評価手法を策定し、2018年に、1回目のパイロット版のリスク評価を実施し、約800の金融機関における残存リスクの判定を開始した。2019年には、リスク評価の対象を約1,400の所管金融機関に拡大した。金融庁の手法は、固有リスク及び現行の予防措置（統制）に関して金融機関から定期的に提供されるマネロン・テロ資金供与リスク対策に係る情報を基に判断するものである。この手法は、監督当局に対し、監督対象である事業者ごとの残存リスク水準を評価する際の有益な情報を提供している。個々の金融機関は4段階の残存リスク・マトリックスで評価され、金融庁におけるフォローアップ監督活動の優先順位付けに活用されている。

金融庁は3メガバンクに監督上の焦点を当てている。これらは日本の金融セクターにおける重要な部分（1.4.3参照）を代表していることから、RBAの観点から適切である。その手法は、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」に基づくものである。2018事務年度の間、3メガバンクは、金融庁と31回（各行平均10回以上）の対話を行い、一方、他の銀行は年間平均3.4回の対話を行った。

他の金融監督当局は、RBAによるAML/CFTに係る監督の実施状況において、金融

庁よりも更に初期の段階にある。他の監督当局は、金融機関に対するリスクベースの監督を促進するための関連手段を開発している途上にある（6.2.2 参照）。とはいえ、小規模預金取扱金融機関（労働金庫、JA バンク、JF マリンバンクなど）に対する監督は、金融庁と共同で実施されている。

財務省では、2003 年以降、外国為替検査マニュアル（後に外国為替検査ガイドラインに改正）に沿って、テロ資金供与に係る経済制裁に関する義務の履行を検証するための検査を実施している。これは、外国為替及び外国貿易法（IO 10 参照）に基づく義務の遵守状況を確認するために金融機関の検査を実施する際に監督当局がとるべき手法を示したものとなっている。2018 年以降、金融機関は報告書の提出を求められており、財務省はこれを用いて検査の頻度や期間を決定するとともに、一定程度リスクベースでの検査を実施している。財務省は臨機応変に金融庁との調整を行っている。2018 年から財務省と金融庁は合同検査を始めている（87 件中 3 件）。

金融機関における適切な AML/CFT 管理文化を醸成し、数多くの金融機関を監督するためには多大な努力が必要となることを踏まえると、金融庁及びその他の金融監督当局いずれにおいても、国レベル・地方レベルの双方で監督資源を強化する余地がある。

暗号資産交換業者

金融庁の登録制度や暗号資産交換業者の監督は、一定程度リスクを考慮したものとなっている。事前登録段階では、申請者のリスク評価と事業計画の整合性に焦点を当て、申請者の AML/CFT プログラムを当該業者のリスク特性に鑑みながら検証している。暗号資産のエコシステムやビジネスモデルの急速な変化、そして、これらのマネロン・テロ資金供与リスクへの影響を考慮し、AML/CFT 面を含めたコンプライアンス・オンサイト検査を登録後早期に実施することとしている。

金融庁が定期的に収集する、暗号資産交換業者における固有リスクと低減措置に関する情報（6.2.2. 参照）は、これら業者に対するモニタリングに使用されている。金融庁は、約 600 億円（約 4 億 7,500 万ユーロ/ 5 億 7,780 万米ドル）相当の暗号資産が流出した、2018 年 1 月のコインチェック暗号資産流出事件を主な端緒とし、2018 年 2 月から暗号資産交換業者の検査を開始した。当該検査は、全ての暗号資産交換業者について同じ手法を用い、リスクベースでは実施されず、リスク管理上の不備の主な原因であると疑われるガバナンスと低減措置に

焦点が当てられた (IO 4、5.2.6 参照)。

財務省は、テロ資金供与に係る経済制裁について、暗号資産交換業者の監督を開始していない。

6.2.4. 是正措置及び効果的・比例的・抑止的な行政処分

金融機関

金融庁及び他の金融監督当局は、金融機関の AML/CFT 管理態勢において、対応を求めている事項に違反するようなギャップ及び不備を特定した際、行政命令、すなわち、報告徴求命令、改善命令、是正命令、業務停止命令を課することができる。金融庁が最も多く課す改善命令、報告徴求命令は、監督当局によって指摘されたギャップ及び欠陥に対処するための改善計画を要求し、金融機関に対して進捗状況を報告する義務を課すものである。

こうした命令は、義務的な対応完了期限の設定を含めることができ、(例外的に)長期の対応期限となっているものもある。監督当局は、問題が適時に是正されることを確実にするため、オフサイト・モニタリングを通じて、金融機関の進捗状況を綿密にフォローアップしている。金融機関が遵守していない場合に追加的な行政処分を課すこともある。

金融庁は、効果的に AML/CFT に係る義務に違反した金融機関を緊密にモニタリングしている。監督当局のウェブサイトでの各種行政処分の公表は、日本社会において深刻な評判の悪化を及ぼす結果、抑止的效果を有するとみなされているが、多くの場合においてそれらの命令は、義務の遵守に向けて改善すること(原状復帰)を金融機関に要求するものであることから、厳密な意味では(懲罰的な)制裁に相当しない。金融庁は、行政処分の公表は、他の金融機関におけるコンプライアンスの水準を高めるべきであると、業界全体に対警鐘を鳴らしているものとしている。

AML/CFT における不遵守の不備の重大さに比例して、監督当局は、行政処分を除き、他の種類の(懲罰的な)制裁処分を課していない(R. 35 参照)。さらに、AML/CFT の法規制(犯罪収益移転防止法)によれば、監督当局が発する命令の不遵守に対する更なる措置(刑事制裁、金銭的制裁など)は、監督当局が訴訟を起こした場合にのみ、裁判所によって課することができるが、事例は存在しない。加えて、金

融機関における予防的措置の有効性が中程度の水準であること (IO 4 参照) は、制裁がより効果的かつ抑止的な方法で適用されうることを示している。

財務省 (及び 3 回の合同検査においては金融庁) は 2018 年に 経済制裁に係る義務の遵守の観点から検査した金融機関の半数近くに不備があることを発見した。これは過去と比較すると大幅な増加である (IO 11 参照)。これは部分的には、財務省による堅牢性を高めた要請と検査の結果である。金融庁は発見された不備に対し是正計画を課した。不備が発見された金融機関が継続的に高い割合であることは、是正計画が効果的・比例的・抑止的でないことを示唆している (テロ資金供与に係る経済制裁にも適用及び関連する、財務省による検査の全面的な検証については IO 11 4.4.4 参照)。

暗号資産交換業者

金融庁は、金融機関と同様に、AML/CFT の不備に対して、暗号資産交換業者に行政処分を課すことができる。最近の暗号資産交換業者に対する規制と監督 (第 1 章参照) においては、このような行政処分が課された事例が多数ある。こうした処分は、金融機関に課される処分よりも厳しく、多くの業務停止命令が講じられている。顕著な例としては、2018 年初めに発生したコインチェックの暗号資産の流出事件 (6.2.3 参照) であり、この事例は、金融庁が迅速かつ強力に行動する能力を有することを示している。当該事件は、多額の顧客資産の盗難を伴い、主に暗号資産の安全管理に係る問題であったものの、金融庁は速やかに違反の原因を究明し、AML/CFT 低減措置が不十分であったことが、当該業者の脆弱性に繋がったか否かを判断した。これは、流出事件認識の同日に、事件に関する更なる情報を求める行政命令を発出し、その後、直ちに立入検査も行われ、二回目の行政処分に至ったものである。この行政処分では、コインチェックに対して異なるタイプの暗号資産に関する様々なリスクの評価や、AML/CFT の不備 (CDD の工程など) の改善を求めており、当該業者の AML/CFT に係る内部管理態勢に対する金融庁の懸念により、講じられたものである。この行動により、最終的にコインチェックは全ての匿名性が高い暗号資産を取扱停止にした。

匿名性の高い暗号資産について、暗号資産交換業者は、顧客/利用者のためにゲートウェイを提供していることから、AML/CFT において重要な役割を担っている。匿名性の高い暗号資産を使用した取引を追跡する際に法執行機関が直面し得る困難を考慮すると、こうした役割は特に重要である。このような状況において、暗号資産交換業者によって取得され、保持される情報は、法執行機関の調査に不

可欠なものとなる。

また、金融庁は、他の暗号資産交換業者にも自己評価を依頼して、自社が取り扱う暗号資産に関するあらゆるリスクを洗い出し、その結果を金融庁に提供するように依頼している。

6.2.5. 監督活動のコンプライアンスに与える影響

金融機関

金融庁マネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室の設置やガイドラインの公表を受け、新たに AML/CFT に係る義務として求められている事項の導入を金融機関に促すため、セミナーや会議を含む、金融庁と監督対象機関との間の対話・交流に基づいた新たな監督上の取組みが開始された。

金融庁においては、AML/CFT 管理態勢の不備に対して、金融機関と連携しながら、緊密なフォローアップにより、不備に対処するための明確な措置を実行した事例が存在する。具体的には、オンサイト後のフォローアップで地方銀行の態勢が改善した事例が挙げられる。しかしながら、特定された不備に迅速に対処するための全ての金融業界に対する義務的な対応完了期限が示されていないため、効率的な改善の実施が遅れている。

日本の金融機関の変化に対する対応が遅いことを踏まえると、監督の有効性は、金融庁との直接対話の対象となる金融機関に限られていると考えられ、他方、アウトリーチ活動は行われているものの、監督上の措置は、まだ金融分野全体に及んでいない。従って、新たな AML/CFT の基準を満たすための金融機関の対応に均一性はない。

暗号資産の活動の中心として、日本の当局は、Mt Gox の暗号資産流出事件から匿名性の高い暗号資産の増加傾向に至るまで、暗号資産の歴史において重要な出来事に対応することが求められてきた。金融庁は、このセクターを専任する専門家チームを通して、この絶えず進化している課題に対処しており、専門家チームの役割は、規制対象者に対して（オフサイト及びオンサイトの両方で）対象を定めた強固な監督を実施することである（6.1.1 及び 6.2.4 参照）。コインチェックの暗号資産流出の事例や他の暗号資産交換業者で発生した同様の問題に基づき、金融庁による監督は、このセクターにおける AML/CFT の不十分な点に対

処するために建設的な影響を及ぼしている。日本暗号資産取引業協会（JVCEA）が自主規制団体として認定されたのは2018年後半であったため、審査団は、規制対象者との関係で当該団体が担う役割について深く把握することができなかったが、金融庁と共同で活動するJVCEAは、暗号資産交換業者におけるマネロン・テロ資金供与への濫用に対する追加的な保護に発展するものと見受けられる。

暗号資産交換業者セクターへの監督資源の割り当ては、金融庁の監督範囲と責任のより広い文脈の中で検討する必要がある。この点において、日本の当局は、銀行セクターと比較すると、暗号資産交換業者に不釣り合いな焦点を当てているように思われる。

6.2.6. AML/CFTに係る義務及びマネロン・テロ資金供与リスクの明確な理解の推進

金融機関

2018年に金融庁のAML/CFTガイドラインが採用されて以来、前述の通り、監督活動は、この新しい基準の促進に基づいて行われてきた。金融庁は、こうした新たなAML/CFTの枠組みについて、銀行協会と連携しながら、啓発・周知を行っている。金融機関は、業界団体が会員のために実施する主にセミナー、会議、及び各種の研修活動によって、AML/CFTの義務に対する知識を習得している。その前向きな施策として、金融庁、財務省、JAFIC、法務省の当局が全国銀行協会及び全ての金融業界団体と共同で2018年4月に設立した官民連絡会の取組が挙げられる。

金融庁のAML/CFTガイドラインは、金融業界がマネロン・テロ資金供与リスクを把握し、低減させるための共通かつ最低限の基準達成に向けた良い初期的な取組みである。それらは、金融機関に対して、「対応が求められる事項」を含むとともに、金融機関のAML/CFTに対する認識と遵守水準をさらに改善させるような「期待される事項」を提供している。しかしながら、本ガイドラインは依然としてプリンシプルベースの方針文書であり、厳格な基準に基づく適切なAML/CFT管理態勢を金融機関が構築することを支援するためには、解釈ノートや好事例の還元、規範の明確化を示すことが求められる。取引モニタリングに関するガイドラインの項目については、強化する必要があり、継続的顧客管理、及び顧客のリスクプロファイルや取引行動の把握を進めることの重要性と明確に関連付けられる必要がある。

ガイドラインに明記された水準は、すべての金融機関のリスクに見合った効果的な AML/CFT 管理態勢を構築させるために引き上げる必要がある。3メガバンク向けに設定されたベンチマークについては、該当する適切な部分については、金融機関の複雑性も考慮しつつ、2つの異なる水準が作成されることを回避するためにも、AML/CFT ガイドラインに統合される必要がある（IO 4 参照）。

暗号資産交換業者

金融庁は、2018年8月、自主規制機関として AML/CFT の法令（Box 2.1 参照）に関する詳細な遵守要件を定めた自主規制を定めた JVCEA と緊密に連携している。

金融庁は、JVCEA の支援を得て、暗号資産業へのアウトリーチを行い、暗号資産交換業者間の AML/CFT に関する好事例の情報交換を促進してきた。また、JVCEA は、その会員を対象として AML/CFT に関する勉強会を月次で実施している。

2019年4月には、金融庁は、FIU（JAFIC）とともに、暗号資産交換業者に固有の疑わしい取引の参考事例（5.2.5 参照）を策定・推進した。

IO.3 に係る結論

金融機関に対するリスクベースでの AML/CFT に係る監督は前向きに進んでいる。その段階は、初期段階にあり、継続中で徐々に改善している。金融庁は関連手段を整備し、十分なリスク把握をして、積極的な監督手法を実施している。それにもかかわらず、金融機関に対する監督活動の効果は日本の金融機関の変化への対応の遅さに影響されており、改善の余地が大きい。監督当局は、金融機関のコンプライアンスを促進するための措置をとるために、様々な種類の行政処分の実施にあたっては、その効果、（他の金融機関にも影響を及ぼす）抑止力含め、検討すべきである。

金融庁は、暗号資産交換業者の AML/CFT の問題に対し、抑止的な行政処分を含む迅速かつ適切な対処をしており、これらの活動を他の金融機関へもリスクベースで拡張している段階である。

DNFBP セクターにおける AML/CFT に係る監督のギャップは重要な懸念であるが、日本の状況においてこの脆弱性はこれらセクターの重要度が低いことを考慮すると限定的である。

日本の銀行セクターの最も顕著な重みと重要性、また暗号資産交換業者セクターの顕著な重要性、及び金融庁の監督上の主要な役割を考慮すると、日本の監督の有効性は未だ大きな改善が必要である。

日本は、I0.3 に関して、中程度のレベル (moderate level of effectiveness) の有効性を有すると評価される。

(以上)