

外為法に基づく 資産凍結等経済制裁措置及び外国為替検査

国際局調査課為替実査室長
和家 泰彦

1. はじめに

平成 13 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロ事件発生以降、テロ資金対策の強化は国際的な重要課題の一つとなっている。また、現在の核不拡散体制に対する大きな脅威である北朝鮮やイランの核開発問題は国際社会全体の重要な課題となっている。これらに対処するため、資金面からのアプローチ、すなわち、テロ資金や大量破壊兵器の拡散に関連した資金が国際金融システムを濫用する形で移転していくことの防止が必要となっている。

このような観点から、財務省としては国連安保理決議を受けて、外国為替及び外国貿易法（外為法）に基づき、これまで累次にわたり、テロリストや北朝鮮及びイランの核活動等に関与する者に対する資産凍結等の措置を行っており、また、北朝鮮及びイランの核活動等に寄与する目的で行われる資金移転を防止する措置（資金使途規制と称している）を講じてきている。

前述の様々な形態の経済制裁措置は、国際的な協力の下で行われるため、我が国としてこれを確実に実施していく必要があり、この適正な履行を図るため、預金や送金業務を行っている金融機関等に対して、外為法令等に基づく各種義務を課しているところである。外国為替検査は、金融機関等における外為法令等に基づく各種義務の適正な履行状況等をチェックし、内部管理体制の整備を促すことにより、外為法に基づく資産凍結等経済制裁措置及び犯罪による収益の移転防止に関する法律（犯罪収益移転防止法）の規定の実効性を担保するために実施しているものである。

外為法は、平成 10 年以前においては、外国

為替公認銀行（為銀）制度を有していたため、それまでの外国為替検査は為銀の健全性検査を中心に行っていた。しかし、法改正により、為銀制度が廃止され、対外取引が自由になる一方、経済制裁の実施や資金洗浄対策が強化されたことに伴い、外国為替検査はいわば国際金融システムの濫用防止のための検査に特化するものとなった。金融庁とは資金洗浄対策、テロ資金対策等において緊密な連絡をとりあっているが、外国為替検査は金融庁検査局が行う金融検査とは基本的に性格を異にするため、外為法を所管する財務省国際局において行っている。

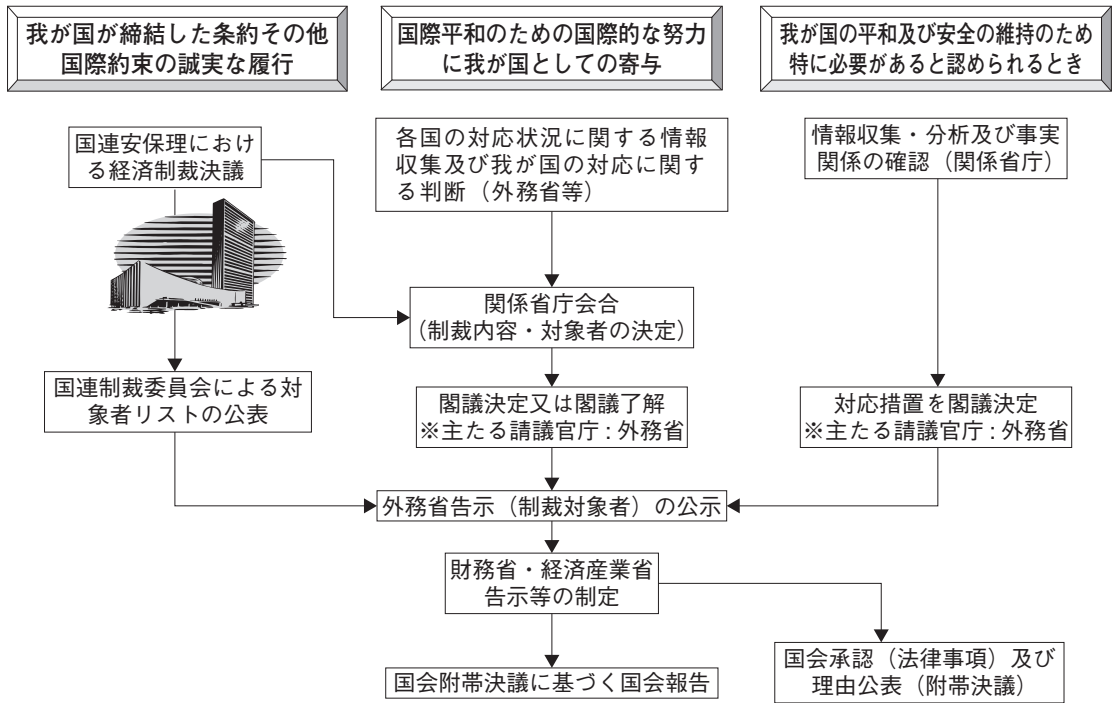
以下においては、外為法に基づく資産凍結等経済制裁措置及び外国為替検査の概要について説明する。

2. 経済制裁の発動要件及び内容

外為法は、対外取引が自由に行われることを基本としているものの、「我が国が締結した条約その他の国際約束を誠実に履行するため必要があると認めるとき（国連安保理決議に基づく制裁）」、「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため特に必要があると認めるとき（G7 など有志連合による制裁）」又は「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとして対応措置を講ずべき旨の閣議決定が行われたとき（我が国独自の制裁）」には、主務大臣（財務大臣及び経済産業大臣）は、所要の経済制裁措置を発動することができることとなっている。

経済制裁措置は、具体的には制裁措置の対象となる個人・団体向けの支払（送金）等及び当該個人・団体との間の資本取引（預金契約・信託契約・貸付契約）等を許可制とし、これらを

(資料 1) 外為法の制裁発動要件と実施プロセス



許可しないことにより実施している。また、規制の実効性を確保する観点から、対外取引の窓口となっている金融機関等に対しては、外為法の規定により、顧客の支払等が経済制裁措置に係る許可等の対象ではないこと、又は許可等の対象である場合には許可等を受けていることを確認する旨の確認義務を課しているところである。なお、外為法の制裁発動要件と実施プロセスについては資料 1、現在実施中の外為法に基づく資産凍結等経済制裁措置については資料 2 を参照されたい。

3. 外国為替検査の概要

(1) 外国為替検査の変遷

外為法第 68 条第 1 項は、「主務大臣は、この法律の施行に必要な限度において、当該職員をして、外国為替業務を行う者その他この法律の適用を受ける取引又は行為を業として行う者」に対して検査を実施できる旨規定しており、外国為替業務等は財務省（外国為替検査）、外国

貿易取引等に関しては経済産業省がそれぞれ実施している。

前述のように外国為替検査は、平成 10 年に対外取引を原則自由とする外為法改正が行われたことに伴い、それまでの外国為替公認銀行の国際業務における健全性維持の観点からの検査は廃止されている。この結果、改正外為法に基づく外国為替検査は、外国為替業務等（預金、外国送金など）に係る取引を行っている金融機関等に立ち入り、資産凍結等経済制裁に関する違反がないか等の外為法令等に基づき課された各種義務の遵守状況を確認するための検査を行うこととなり、平成 13 年 9 月の米国における同時多発テロ事件の発生を契機として、新たな検査が本格的に開始された。

その後、資産凍結等経済制裁措置の実効性を担保する上で外国為替検査の事務体制のより一層の整備・強化を図ることが必要となり、平成 15 年 1 月に外為検査マニュアルを制定するとともに、同年 7 月に財務省国際局調査課に為替実査室が設置された。現在、本省 7 名、財務局 49 名の計 56 名の為替実査官が配置されており、

(資料2) 現在実施中の外為法に基づく資産凍結等経済制裁措置
(平成21年8月12日現在)

送金規制等の対象	実施時期	実施根拠	対象者数
ミロシェビッチ前ユーゴスラビア大統領及び関係者	平成13年2月～	(EU決議2488号) など	10個人
タリバーン関係者等	平成13年9月～	国連安保理決議 1267号ほか	539個人・団体
テロリスト等	平成13年12月～	国連安保理決議 1373号	
イラク前政権の機関等	平成15年5月～	国連安保理決議 1483号	295個人・団体
イラク前政権の高官又は その関係者等			
リベリア前政権の高官又は その関係者等	平成16年8月～	国連安保理決議 1532号	53個人・団体
コンゴ民主共和国に対する 武器禁輸措置等に違反した者等	平成17年11月～	国連安保理決議 1596号	26個人・団体
コートジボワールにおける和平等 に対する脅威を構成する者等	平成18年3月～	国連安保理決議 1572号	3個人
スーダンにおけるダルフール 和平阻害関与者等	平成18年6月～	国連安保理決議 1591号	4個人
北朝鮮のミサイル又は大量 破壊兵器計画に関連する者等	平成18年9月～	国連安保理決議 1695号	16個人・団体
北朝鮮の核関連、その他の大量 破壊兵器関連及び弾道ミサイル 関連計画に関与する者	平成21年5月～	国連安保理決議 1718号	13個人・団体 (うち3団体は決議1695号 に基づいても措置)
北朝鮮の核関連、弾道ミサイル 関連又はその他の大量破壊兵 器関連の計画又は活動に貢献し 得る活動	平成21年7月～	国連安保理決議 1874号	資金使途規制
イランの拡散上機微な核活動及 び核兵器運搬手段の開発に関与 する者	平成19年2月～	国連安保理決議 1737号ほか	75個人・団体
イランの核活動及び核兵器運搬 手段の開発に関連する活動		国連安保理決議 1737号	資金使途規制

外国送金を取り扱う約270の金融機関に対しては、主に経済制裁措置の履行状況に関する検査を行うとともに、外国為替業務のうち両替のみを取り扱う約160の金融機関及び非金融機関である約170の両替業者に対しては、外為法及び犯罪収益移転防止法に基づく検査（マネーロンダリング対策やテロ資金対策としての本人確認義務、疑わしい取引の届出義務等の履行状況を確認する検査）を行ってきている。なお、外国為替検査の実施状況は資料3のとおりである。

(2) 外国為替検査マニュアルの整備

外国為替検査マニュアルは、①行政の透明性・説明責任の観点から、外国為替検査に関する行政当局の基本的な考え方等及び検査事項に

係るチェックリストを明示することにより、検査における評価基準を明確化すること、②外国為替検査の検査事項に係るチェックリストを公表することにより、金融機関等における外為法令遵守のための内部管理体制の整備を促すこと、③外国為替検査の質的向上を図るとともに、効率性を高め、また、本省・財務局を通じた検査の均質性を担保すること、を目的として制定されており、検査の趣旨、検査実施の基本的考え方、検査事項、検査方法等について説明しているものである（財務省のホームページ上に掲載）。

なお、外国為替検査マニュアルは、関係法令の改正や資産凍結等経済制裁に係る措置の実施に併せ、平成15年1月の制定以降、4次にわたり改正を行っており、当初4本のチェックリ

(資料3) 外国為替検査の実施状況

	検査実施件数（実績）				
	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
都市銀行 信託銀行	4	10	18	8	1
その他金融機関	3	4	10	6	4
在日外国銀行 外資系信託銀行	33	19	83	23	13
地方銀行	38	30	133	59	51
信用金庫	32	31	104	50	52
証券会社	0	0	2	1	0
両替業者	0	7	10	22	149
計	110	101	360（注）	169	270

（注）北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転防止措置の確実な実施を図るため、外国送金について確認義務を果たすべき272の金融機関に対して、その実施体制の集中的な外国為替検査（特別検査）を実施した。

ストであったものが、現在では6本のチェックリストとなっている。

また、外国為替検査マニュアルの改正を行った場合には、改正内容の周知徹底等を目的とした説明会を全国銀行協会、国際銀行協会、信用金庫協会等の協力を得て随時開催している。なお、両替業者に対しても、疑わしい取引の届出が義務化されたことに伴い、平成20年5月に全国主要都市において計11回にわたり説明会を開催している。

（参考）外国為替検査マニュアルに関するチェックリスト

- ① 外為法令等遵守のための内部管理体制全般に係るチェックリスト
- ② 資産凍結等経済制裁に関する外為法令の遵守状況に係るチェックリスト
- ③ 金融機関等の本人確認義務等に関する外為法令等の遵守状況に係るチェックリスト
- ④ 特別国際金融取引勘定の経理等に関する外為法令の遵守状況に係るチェックリスト
- ⑤ 両替業務に係る疑わしい取引の届出義務等に関する犯罪収益移転防止法令の遵守状況に係るチェックリスト
- ⑥ 外国為替取引に係る通知義務に関する犯罪収益移転防止法令の遵守状況に係るチェックリスト

(3) 資産凍結等経済制裁に関する検査内容等

前述した外国為替検査マニュアルの6本のチェックリストのうち、ここ数年最重要検査項目として掲げている「資産凍結等経済制裁に関する外為法令の遵守状況に係るチェックリスト」に基づく検査の概要（預金取引及び為替取引（主に外国送金））について以下に紹介したい。

① 預金取引

預金取引は金融機関の主要な業務の一つであるところ、告示により制裁対象者が追加等された場合には、制裁対象者の口座を直ちに凍結する必要がある、国際局調査課外国為替室から金融機関に対して、当該制裁対象者の預金口座の有無につき、外為法令に基づく特別の報告を求めている。制裁対象者の口座を確実に抽出・凍結させるため、金融機関に対しては、全預金口座（又は全顧客情報ファイル）を対象に当該制裁対象者の仮名名及びアルファベット名にて、単語毎に検索するなど類似する預金口座名義を抽出した上で、幅広い候補から順次絞り込んでいく照合方法を求めている。また、金融機関の窓口において新規に預金口座を開設する際には、口座開設者が制裁対象者か否か、制裁対象者検索用リストを用いて確認することを求めている。

検査においては、制裁対象者が追加等された際の既存預金口座の照合方法や新規預金口座開

設の際の確認に係る事務処理手続きが策定され、預金口座（顧客）データを管理する本部及び金融機関の支店窓口において、預金口座の照合や確認が適切になされていること及び預金者の本人確認、顧客名義管理、居住性・居住国管理等が適切になされているかにつきチェックしている。

② 為替取引（主に外国送金）

金融機関のもう一つの主要な業務である為替取引（主に外国送金）に関しては、外為法第17条において、「顧客の支払等が経済制裁等規制に該当しないこと等を確認した後でなければ、当該為替取引を行ってはならない」旨、規定されているところである。これは、経済制裁措置の実効性を確保するために、為替取引（送金）を業として行う金融機関に対して、顧客の支払等が規制に該当しないことを確認すべきことを法令上義務化したものである。現行の規制内容から大別すると、顧客の送金について、(i) 制裁対象者に対する送金か否か、(ii) 貿易等の規制に該当する送金か否か、(iii) 資金使途規制に該当する送金か否か、の3点について確認義務を課している。

(i) 制裁対象者に対する送金か否かの確認については、送金人名や受取人名など送金に係る情報（スイフト電文）について、制裁対象者名又はこれに類似する名義があった場合には自動的に検出する照合システムを用いて確認することを求めているが、当該自動照合システムを導入していない金融機関においては、制裁対象者検索用リストを用いて受取人名等を単語毎に入力して確認を行うことを求めている、制裁対象者又は類似の名義があった場合には、慎重な確認を経て送金の可否の判断を行い、記録を残すことを求めている。

(ii) 貿易等の規制に該当する送金か否かの確認については、平成18年10月に北朝鮮からの輸入等禁止措置が発動されているところ、輸入代金等の送金の際に、顧客から当該貨物の原産地等の申告を受けて、本規制に該当しないことを確認・記録することを求めている。

(iii) 資金使途規制に該当する送金か否かの確認については、平成19年2月のイランの核

活動等及び平成21年7月の北朝鮮の核開発関連に係る資金使途規制が発動されているところ、顧客から当該規制に該当しないという申告を受けて確認する方法又は顧客が申告している送金目的等から当該規制に該当しないことを確認する方法があり、必要に応じて顧客から証拠書類を徴求するとともに、それぞれ確認の記録を残すことを求めている。

検査においては、これらの確認義務の履行に関する事務処理手続きが策定され、金融機関の支店窓口やスイフト電文を作成・発信する送金担当部署が適切に確認しているかにつきチェックしている。

(4) 検査結果の通知

検査結果については、法令に違反する事項や検査マニュアル上の不備事項等について、文書にて検査実施先の金融機関等に交付することとしており、軽微ではない法令違反事例があった場合には、行政手続法に基づく行政指導を文書にて行い、改善を促すとともに、改善事項の報告を求めている。

(5) 早期対応措置

平成19検査事務年度より、検査の更なる効率化の観点から、検査において広く早期の是正が必要な不備事例が判明した場合には、迅速に実態把握のための検査等を行い、同様の不備がある金融機関に対して早急な改善を求める措置（早期対応措置：資料4）を実施することとしている。現在までの早期対応措置の実施状況は以下のとおりである。

- ① 平成20年5月、特別国際金融取引勘定の経理基準の遵守に係る早期対応措置
- ② 平成21年2月、金融機関における北朝鮮関係貿易規制に係る対応及び外国為替取引に係る通知義務の履行に係る早期対応措置

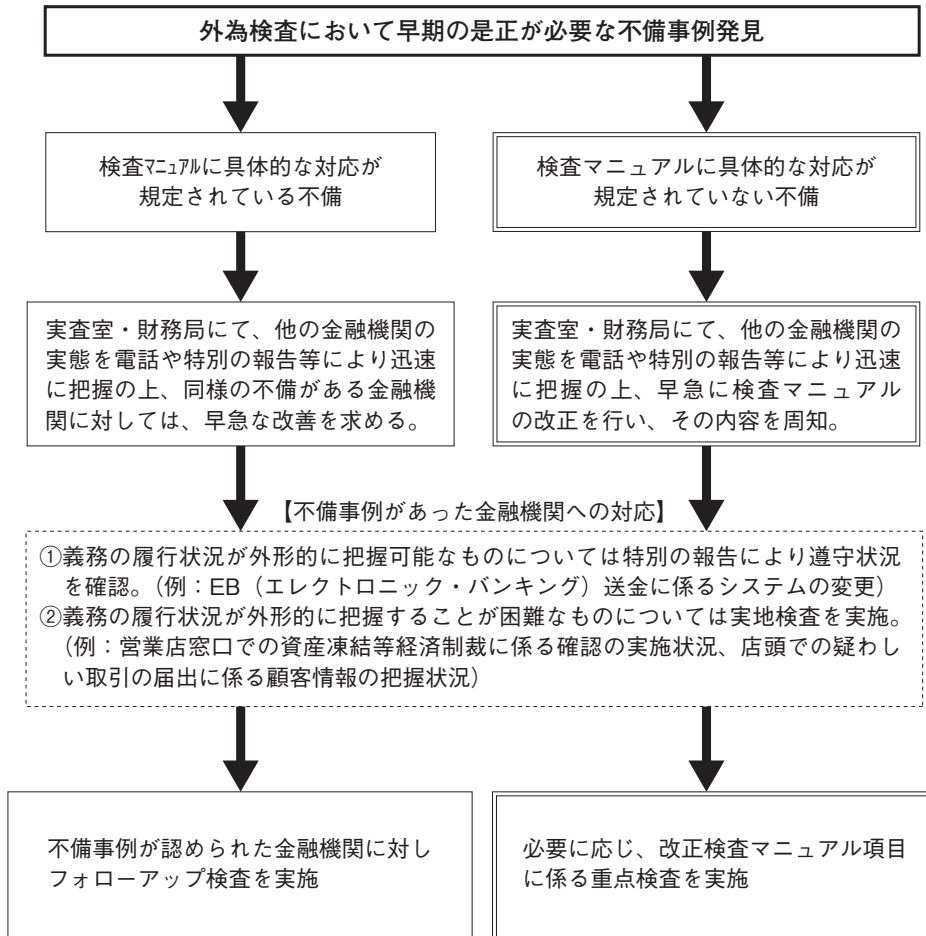
4. おわりに

国連安保理決議等に基づく経済制裁措置やマネーロンダリング及びテロ資金供与対策に関す

(資料4) 外国為替検査に係る早期対応措置

措置の趣旨：

検査により早期の是正が必要な不備事例を発見した場合、次回検査を待つことなく、同様の不備事例のある金融機関を特定し、早期に不備の是正を求めていく対応措置。



る金融活動作業部会（FATF）の勧告など、テロ資金供与対策等に関する国際社会からの要請は益々強まっている状況にある。経済制裁措置は、複雑・多様化してきており、金融機関等における負担も大きくなってきているところ、金融機関等に対しては国際社会からの要請に応えるための事務処理体制の整備の重要性につき理解を得るとともに、検査においても取引の実態等を的確に把握しつつ、機動的に、また、効率的かつ実効性のある検査を引き続き目指していく必要があると考えている。

（本稿の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解である）

（参考）経済制裁措置及び外国為替検査（検査マニュアル・不備事項指摘事例集）については、財務省ホームページに掲載している。

経済制裁措置：<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/keizaiseisaisoti.htm>

外国為替検査：<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/gaitamekensan.htm>