

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題

(2019年9月)

2019年10月

金 融 庁



目次

第1章. はじめに

1. わが国の金融機関等を取り巻くマネロン・テロ資金供与リスクの状況
2. 金融環境の変化に伴う新たなリスクの発生
3. マネロン・テロ資金供与対策に係るコストの増加
4. 国際社会の要請とFATF 対日相互審査への対応
5. 本レポートの趣旨

第2章. 金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の現状と課題

1. 業態共通の全体傾向と課題
2. 業態別のリスクの所在及び現状と課題
 - (1) 預金取扱金融機関
 - (2) 仮想通貨交換業者
 - (3) 資金移動業者
 - (4) 保険会社
 - (5) 金融商品取引業者等

第3章. マネロン・テロ資金供与対策に係る金融庁の取組み

1. マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインに基づく諸施策等
 - (1) 今事務年度以前における取組み
 - (2) 金融機関等に対するモニタリングの実施
 - (3) ガイドラインの改正
 - (4) 疑わしい取引の参考事例の改訂
 - (5) 金融機関等に対する対策高度化に向けた働きかけ（アウトリーチ）
 - (6) 一般の利用者に向けた広報
 - (7) 外国人材の受入れ・共生のための環境整備
2. 業界団体等の連携

第1章. はじめに

1. わが国の金融機関等を取り巻くマネロン・テロ資金供与リスクの状況

マネー・ローンダリングを行う者は様々想定されるが、国家公安委員会公表の犯罪収益移転危険度調査書(2018年12月)において、わが国では、主として、「暴力団」、「来日外国人」、「特殊詐欺の犯行グループ等」が挙げられている。

暴力団は、経済的利得を獲得するために、反復して犯罪を行い、金融犯罪の多くに関与しながら巧妙にマネー・ローンダリングを行っており、わが国において、特に大きな脅威として存在している。具体的には、暴力団構成員及び準構成員その他の周辺者は、詐欺、窃盗、ヤミ金融事犯、賭博事犯及び売春事犯等の多様な犯罪に関与し、マネー・ローンダリング事犯を敢行している実態がうかがわれる。

また、犯罪に関与する来日外国人については、組織的な犯罪を行う中で、様々な手口を使ってマネー・ローンダリング事犯を敢行している実態がうかがわれ、例えば、中国人の犯罪グループによるインターネットバンキング不正アクセスに係る不正送金事犯等の事例が確認されている。なお、2015年から2017年までの過去3年間に於いて、いわゆる組織的犯罪処罰法に基づく来日外国人が関与したマネー・ローンダリング事犯の国籍別の検挙件数では、中国、ベトナム、ナイジェリアが多くなっている。

さらに、近年、被害者に電話をかけるなどして対面することなく信頼させ、不特定多数の者から現金等をだまし取る特殊詐欺が多発しており、2018年中の実質的な被害総額は約364億円¹となっている。特殊詐欺の犯行グループは、組織的に詐欺を敢行するとともに、詐取金の振込先として架空・他人名義の口座を利用するなどして、マネー・ローンダリングを行っている。また、自己名義の口座や偽造した身分証明書を悪用するなどして開設した架空・他人名義の口座を遊興費や生活費欲しさから安易に譲り渡す者等が存在することにより、マネー・ローンダリングがより一層容易となっている。

なお、テロ資金供与については、FATF(金融活動作業部会/Financial Action Task Force)²は、勧告8において、非営利団体がテロリスト等に悪用されないように求めた上で、テロ組織が合法的な団体を装う形態、合法的な団体をテロ資金供与のパイプとして利用する形態及び合法目的の資金をテロ組織に横流しするために利用する形態を、悪用の形態として挙げている。

これらのマネー・ローンダリング及びテロ資金供与(以下「マネロン・テロ資金供与」

¹ 警察庁「平成30年における特殊詐欺認知・検挙状況等について(確定値版)」

² 1989年のG7アルシュサミット経済宣言を受けて設立された政府間会合であり、マネロン・テロ資金供与対策の国際基準(FATF勧告)の策定や、各国におけるFATF勧告の遵守状況の審査等を行っている。

という。)の主体に関する分析等も踏まえ、犯罪収益移転危険度調査書(2018年12月)においては、預金取扱金融機関が取り扱う商品・サービスを始めとして、保険、投資、資金移動サービス、仮想通貨等の商品・サービスに危険性が認められている。また、取引形態として、非対面取引、現金取引、外国との取引、国・地域として、イラン、北朝鮮、顧客属性として、反社会的勢力(暴力団等)、国際テロリスト(イスラム過激派等)、非居住者、外国の重要な公的地位を有する者(外国 PEPs)、実質的支配者が不透明な法人等が危険度の高いものとされている。

マネロン・テロ資金供与対策への国際的な関心の高まりも見られる中、近年では、グローバルに展開している金融機関等がマネロン・テロ資金供与対策の不備に起因して、当局から行政処分を課される事案等が相次ぎ、デンマークの大手行においては、過去数年間にわたり、同行の海外拠点を通じてマネー・ローンダリングが行われていたことが報じられ、CEOの辞任にも至っている。わが国の複数のメガバンクにおいても、マネー・ローンダリング防止に関する内部管理態勢等の改善について、米国当局との間で合意したことが公表されている。

2. 金融環境の変化に伴う新たなリスクの発生

経済・金融サービスのグローバル化、IT技術の高度化やデジタルイゼーションが進み、犯罪収益が短時間に国境を越えて移転することに加え、犯罪手法にも巧妙化が見られるなど、マネロン・テロ資金供与に関する状況は複雑に変化し続けている。

近年、資金移動業者等が、これまで主に預金取扱金融機関により提供されてきた為替・決済サービスの分野に進出している。資金移動業者等が十分な管理態勢を整備していない場合、マネロン・テロ資金供与に利用されるリスクが高まることとなる。また、出入国管理及び難民認定法の改正により外国人材の受け入れが拡大することから、外国人材による郷里送金の件数や金額の増加が見込まれ、その際に、資金移動業者等が提供する海外送金サービスが利用されることも想定される。

また、インターネットを経由する金融サービスの提供が普及する中で、サイバー犯罪の検挙件数は増加傾向にあり、2018年に9040件と過去最多を記録するなど、インターネットを経由する金融サービスにおける脅威の増加も認められる。インターネットバンキングに係る不正送金事犯による被害は、預金取扱金融機関においてワンタイムパスワードの導入が進んだこと等により減少傾向が見られるものの、仮想通貨については、わが国における2018年の仮想通貨交換業者等への不正アクセス等による不正送信事案が169件認知され、同年1月及び9月には国内の仮想通貨交換業者

から多額の仮想通貨が不正に送信されたと見られる事案も発生している³。

3. マネロン・テロ資金供与対策に係るコストの増加

金融機関等においては、わが国を取り巻くリスクや業態固有のリスクの動向・変化等に機動的に対応する必要があり、近年の犯罪収益移転の国際化、犯罪手法の巧妙化、資金移動業者等による為替・決済サービスの分野への進出等に伴って、マネロン・テロ資金供与対策に係るコストが増加していることが考えられる。

こうした中、金融機関等においては、FATF 勧告やマネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン(以下「ガイドライン」という。)の要請を踏まえながら、リスクベース・アプローチ⁴に基づくマネロン・テロ資金供与対策を講ずる必要があり、専門性を有する人材の育成や配置、IT システム(ソフトウェアを含む。)への適切な資源配分が課題となっている。

これらの課題を踏まえて、一部の業界団体や金融機関等において、マネロン・テロ資金供与対策に関するシステムや事務プロセスの共同化、RPA(ロボティック・プロセス・オートメーション)の導入や機械学習機能の活用による疑わしい取引の届出業務の効率化・有効性向上に向けた検討が進められている。

4. 国際社会の要請と FATF 対日相互審査への対応

マネロン・テロ資金供与対策への国際的な要請水準は、金融犯罪の国際化やテロの脅威等の増加を受けて、継続的な高まりを見せていることから、各国がより一層協調して対策を講ずるとともに、国内においても関係省庁や官民連携による業態横断的な対応が重要となる。特に本年は、わが国が G20 議長国であることも踏まえ、マネロン・テロ資金供与対策における国際的な問題解決に貢献すべく、FATF 等での国際的な議論に積極的に参画し、国際協調に向けた主導的な役割を果たしていく必要がある。

また、本年は第4次 FATF 対日相互審査が実施され、法令等の整備状況のみならず、金融機関等と当局の双方におけるマネロン・テロ資金供与対策の有効性も審査の対象となる。こうした観点からも、官民連携のより一層の強化が必要になるとともに、モニタリング等を通じた金融機関等の態勢高度化が重要な論点となる。

³ 警察庁「平成 30 年におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」

⁴ マネロン・テロ資金供与に関していかなるリスクに直面しているかを特定・評価し、当該リスクに見合った低減措置を講じること。

5. 本レポートの趣旨

本レポートは、わが国を取り巻く上記の状況を踏まえた上で、2018年8月公表の「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題」以降の状況や問題意識を中心に、2019年9月時点でのわが国のマネロン・テロ資金供与対策の現状及び今後の課題について、金融庁として、当庁所管事業者の対応状況や当庁の取組み等を取りまとめたものである。

第2章. 金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の現状と課題

1. 業態共通の全体傾向と課題

金融庁は、金融機関等から収集した定量・定性情報を踏まえ、各業態のリスク及び金融機関等のリスクを特定・評価した上で、そのリスクに応じて金融機関等に対するオンサイト・オフサイトモニタリングを実施している。

本章(第2章)においては、これらのモニタリング等から見られた金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与対策の現状と課題を取りまとめている。

業態共通で見られる全体的な傾向としては、昨年2月のガイドライン公表以降、多くの金融機関等において、態勢高度化に向けた取組みに着手し、営業現場も含め検証態勢等の整備に進捗が見られる。また、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価の実施や、そのリスクに応じた継続的な顧客管理に関する検討とともに、顧客管理や取引モニタリング・フィルタリングに係るITシステム等の活用に向けた検討も進められている。

また、預金取扱金融機関においては、顧客と連絡が取れない、顧客から必要な情報が得られない等の場合に、当該顧客の取引制限等を可能とする預金規定の改定に向けた検討も進められている。

このように態勢整備が順次進められ、金融機関等における全体的な態勢の水準は高度化していると認められるものの、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価の実施や、態勢高度化に向けた行動計画の検討に時間を要し、実際の取組みに遅れが見られる金融機関等も存在している。

例えば、継続的な顧客管理については、メガバンクや一部の大規模な金融機関等を除き、顧客受入方針の策定・顧客リスク評価・顧客情報の更新が検討中・未着手である先も見られるなど、態勢整備の途上といえる。

また、代理店等が取引時確認や顧客管理業務の一部を実施している金融機関等も見られる。このような場合にも、委託元の金融機関等が顧客管理に関する責任を負うことを踏まえた対応が必要であるところ、顧客管理に必要な情報を適時・適切に確認すること等を通じた委託元としての関与や、代理店等による顧客管理業務、記録保存等の業務の管理が不十分な先も見られる。

2. 業態別のリスクの所在及び現状と課題

(1) 預金取扱金融機関

ア 預金取扱金融機関のリスクの所在

預金取扱金融機関は、手持ち資金を迅速かつ容易に準備又は保管できる預金取引、遠隔地間や多数の者との間で資金を安全かつ迅速に移動できる為替取引、高度な秘匿性を有した上で資産を保管できる貸金庫、換金性・運搬性及び流通性が高い手形・小切手等のほか、これに付随する業務も含め、様々な商品・サービスを提供している。

これらの商品・サービスは、上記の各特性から、マネロン・テロ資金供与リスクが存在し得る上、複数組み合わせられた場合、取引がより複雑化して資金の流れを追跡することが困難となる可能性があることや、業界全体の取引量の大きさ等から、預金取扱金融機関の業態としてのマネロン・テロ資金供与リスクは、他の業態よりも相対的に高いと認められる。

また、預金取扱金融機関の中には、信託業務を取り扱っている金融機関が存在する。犯罪収益移転危険度調査書(2018年12月)によれば、近年、信託が悪用されたマネー・ローンダリング事犯の検挙事例は認められていないものの、信託の利用によって、犯罪による収益を自己から分離し、当該収益との関わりを隠匿し得るといった特性については、信託業務の固有リスクとして、留意が必要である。

イ 預金取扱金融機関⁵の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

自らが提供している商品・サービス、取引形態、取引に係る国・地域、顧客属性等のリスクを特定・評価した上で、その結果をリスク評価書に反映するプロセス自体については、預金取扱金融機関全体に浸透し始めている。そして、リスクの特定・評価に係る項目やリスク評価書における分析内容も改善されている。

しかし、一部の金融機関においては、リスクの検証に当たって、自らが取り

⁵ 次項ウ記載の3メガバンクグループを除く。

扱う全ての商品・サービスを網羅していないなど、リスクベース・アプローチの前提である包括的なリスクの特定・評価が十分でない事例も見られる。

また、業界団体や外部の専門家から提供されたリスク評価書の雛形をそのまま使用するのみで、自らが直面するリスクの特定・評価を十分に行わず、疑わしい取引の届出内容を分析してリスク評価に反映していなかったり、自らの個別具体的なビジネスモデルや顧客特性を考慮していなかったりするなど、深度ある分析に至っていない金融機関も認められる。

このほか、例えば、預金取引がない者（一見客）の現金による内国為替取引、口座名義人と送金依頼人が異なる場合の内国為替取引（異名義送金）、投融資業務における投融資先等について、包括的かつ具体的にリスクを特定・評価していない金融機関が認められる。

これらの事例のように、リスクの特定・評価を包括的かつ具体的に実施していない場合、講ずべき実効的な低減措置が判断できないため、金融機関においては、改めて、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価の重要性を認識する必要がある。

なお、預金取扱金融機関は、多種・多様な業務を営むことが可能であり、そのリスクも様々な観点からの検証が必要となり得る。ガイドラインⅡ-2(1)の【対応が求められる事項】④に記載のとおり、新たな商品・サービスを取り扱う場合や新たな技術を活用した取引を行う場合には、当該商品・サービス等の提供前にリスクを特定・評価した上で、そのリスクに応じた低減措置を講ずる必要がある。

(イ) リスクの低減

リスクの特定・評価の改善に伴い、リスクの低減についても一定の進捗が認められるものの、一部の金融機関の取組みに遅れが見られ、例えば、次のような課題が認められる。なお、これらは、短期的な解決が困難な課題も含まれるため、中長期的な行動計画を策定した上で、その進捗を管理しながら着実に対応を進めていくことが重要となる。

- ・ 不自然な態様により口座開設が申し込まれた場合について、その合理性の検証プロセスを制定していない。
- ・ 過去に疑わしい取引の届出を行った顧客の情報が自行内に共有されていない。そのため、その後複数回にわたって、リスクに応じた取引時確認が行われぬまま、当該顧客が同様の疑わしい取引を実行している。
- ・ 外国為替取引における被仕向送金について、送金受取人や仕向銀行に

送金目的や金額の確認を行っていない。また、その合理性等を検討しないまま、受取人口座に入金している。

- ・ 商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等のリスク評価の結果を総合して、全ての顧客についてリスク評価を行っていない。また、そのリスク評価に応じた顧客情報の調査頻度や手法を定めていないなど、継続的な顧客管理に関する具体的な計画を策定していない。
- ・ わが国に一定期間居住する外国人(留学生や技能実習生等)による口座開設について、在留期間の管理手続を定めていないため、口座開設時に在留期間を確認せず、帰国時にも口座解約手続を促していないなど、帰国時の口座売買等のリスクに応じた低減措置を実施していない。
- ・ 取引モニタリング・フィルタリングについては、自らの業務規模・特性や取引形態等に応じて直面するリスクを踏まえ、IT システムの導入の検討や既存システムのカスタマイズ等を行う必要があるところ、システムを導入している事業者においては、以下のような点に課題がある。
 - ✓ 取引モニタリングシステムが検知した取引を十分に検証しないまま、疑わしい取引の届出を行っている。取引モニタリングシステムのシナリオや敷居値等の抽出基準が自らのリスク評価に見合ったものとなっているかを定期的に検証していない。
 - ✓ 取引フィルタリングシステムのあいまい検索機能の設定が自らのリスク評価に見合ったものとなっているかを定期的に検証していない。
 - ✓ 取引モニタリング・フィルタリングシステムに用いられるデータの網羅性・正確性を定期的に検証していない。

上記の課題のうち、特に「継続的な顧客管理」については、多くの金融機関等で課題が認められる事項であることから、以下の「ポイント」のとおり、継続的な顧客管理に当たって着目すべき点を挙げた。金融機関等において、継続的な顧客管理の重要性の再認識と今後の行動計画を再度策定するための参考としていただきたい。

ポイント1 継続的な顧客管理の開始

金融機関等は、商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に対する自らのマネロン・テロ資金供与リスクの評価の結果を総合し、利用する商品・サービスや顧客属性等が共通する顧客類型ごとにリスク評価を行うこと等により、全ての顧客についてリスク評価を行うとともに、講ずべき低減措置を顧客のリスク評価に応じて判断することが求められるところ(ガイドラインⅡ-2(3)(ii)【対応が求められる事項】⑥)、例えば、次のとおり新規顧客と既存顧客との差異を踏まえたリスク評価を行い、

その結果に基づいた継続的な顧客管理を開始することが考えられる。

(新規顧客)

- ・ 新規顧客が利用する予定の商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に基づき、顧客リスク評価を実施。顧客受入方針に沿って、当該顧客リスク評価に応じた取引時確認(例えば、高リスクと判断した顧客については、厳格な顧客管理(EDD)等)を実施。

(既存顧客)

- ・ 現時点での顧客情報に基づき、顧客リスク評価を実施。ただし、既存の顧客情報に基づいた顧客リスク評価であることに鑑み、顧客情報を更新⁶して、顧客リスク評価を改めて実施。

ポイント2 顧客リスク評価の見直し

各顧客のリスクが高まったと想定される具体的な事象が発生した場合においては、顧客情報を確認した上で、顧客のリスク評価を見直すことが求められる(ガイドラインⅡ-2(3)(ii)【対応が求められる事項】⑨参照)。上記事象には、例えば、顧客に関する不芳情報(ネガティブ・ニュース)や、顧客のビジネスモデル、取引相手の国・地域の変化等のほか、疑わしい取引の届出を行ったことも含まれる。

疑わしい取引の届出を行った場合について、顧客リスク評価の見直しの契機となる事象に位置付けていなかった金融機関等も一部見られたが、特に疑わしい取引の届出を行った顧客については、顧客リスク評価の見直しの対象とすることが必要。

なお、疑わしい顧客や取引等の検知・監視・分析する態勢に当たっては、マニュアルを活用した検知(「マニュアル検知」)、IT システムを活用した検知(「システム検知」)等があり⁷、それぞれ次のような点に留意が必要。

(マニュアル検知)

- ・ 顧客と直接対面する第1線の役職員等による検証が重要。
- ・ 当該検証のためのマニュアル・チェックリスト等を策定するほか、疑わしい取引に関連する情報を収集・集約すること⁸、及び疑わしい取引の参考事例等を活用した研修等を実施すること。
- ・ 一見客についても疑わしい取引の届出の要否を判断すること。

⁶ 顧客情報の更新に当たっては、現時点での顧客リスク評価に応じた優先順位で実施することが重要。

⁷ 「金融機関等の業務内容に応じて、ITシステムや、マニュアル等も活用しながら、疑わしい顧客や取引等を的確に検知・監視・分析する態勢を構築すること」が求められる(ガイドラインⅡ-2(3)(v)【対応が求められる事項】②)。

⁸ 疑わしい取引の参考事例にも挙げられている、公的機関など外部から、犯罪収益に関係している可能性があるとする照会や通報のほか、例えば、顧客のIR情報や不芳情報(ネガティブ・ニュース)を活用することも考えられる。

(システム検知)

- ・ 不審・不自然な取引のシナリオの有効性を定期的に検証することが重要。自社の誤検知数やパターンも継続的に検証すること。
- ・ 取引モニタリングシステムが検知した取引を第2線が十分に検証すること。
- ・ 捜査機関から照会を受けた取引について疑わしい取引の届出を検討すること。

以下の「事例」は、モニタリング等を通じて得られた金融機関等の事例を挙げたものである。各金融機関等においては、リスク低減措置の参考としていただきたい。

反社会的勢力に該当する既存顧客に関する事例

- ✓ 既取引のある反社会的勢力(以下「反社」という。)に該当する顧客のモニタリングを十分に行っていないことから、口座に入金があった直後に、その資金を原資とした海外送金が行われていたり、インターネットバンキングサービスの契約が締結され、同サービスにより多数の者への国内送金が継続的に行われている。
- ✓ 取引モニタリングシステムにより、反社に該当する既存顧客の口座からその配偶者の口座への多額の資金移動や当該配偶者の口座から多額の現金が引き出されていることを把握していたにもかかわらず、家族間の資金移動であったことや、資金移動の理由が他の金融機関への預け替えであったことのみをもって問題ないと判断し、疑わしい取引の届出の要否を検討していない。
- ✓ 反社リストを更新した際に遅滞なく既存口座との照合を行っていなかったことから、カードローンが利用されるなど、反社との新規取引を禁止する自行の規定どおりの運用となっていない。

オンラインを用いた不正送金に関する事例

- ✓ 金融機関が提供する「外為 WEB サービス」において、必要性を確認しないまま、一定数の ID を発行できることから、法人顧客が第三者に口座や ID とパスワードを貸与し、海外の IP アドレスから不正に操作された。本件においては、取引限度額の設定や、IP アドレス等や ID の発行状況の管理が不十分であった。

他国制裁対象船舶に関する事例(好事例)

- ✓ 信用状付輸出手形の買取りに当たって、取引に係る船舶が他国当局独自の制裁対象であったことから取引を謝絶した事例を踏まえ、スクリーニングシステムに取引に関係する他国当局独自の制裁リストを追加した。なお、船舶名のスクリーニングとともに、リスクに応じてモニタリングを強化することも有益である。

(ウ) 経営管理態勢

業界団体や金融機関によるこれまでの取組みにより、全体的には、経営陣におけるマネロン・テロ資金供与対策に係る認識は深まっているものと認められる。

他方、経営陣の関与が不十分なため、マネロン・テロ資金供与対策を推進できていないと考えられる金融機関や、リソースが限定的であることから、管理部門が短期的な対応に終始していると思われる金融機関も少なからず存在している。例えば、経営陣が管理部門に対して限定的な指示を行うにとどまり、態勢整備の観点において、適切な経営資源を把握し、組織体制を見直すなど、全社的な対応に至っていない事例が認められる。

そして、経営陣の関与が不十分と見られる金融機関の中には、営業部門、管理部門及び内部監査部門の機能(「三つの防衛線(three lines of defense)」)が適切に発揮されていない事例⁹も認められる。

また、三つの防衛線が形式的に設けられていたとしても、マネロン・テロ資金供与リスクの評価・低減措置が第1線に浸透していない場合もある。例えば、現金による多額の海外送金を受け付けた場合において、リスクに応じた適切な検討をせず、本人確認書類を再度徴求する形式的な対応にとどまり、現金取引の必要性、資金源の合理性の確認・検証を行っていないなど、リスクに応じた低減措置が有効に機能していない事例が認められた。

さらに、第2線が第1線におけるリスクベースでの管理態勢の有効性を十分に検証していない事例も認められた。

加えて、第3線である内部監査部門において、リスクベースの観点から、マネロン・テロ資金供与対策の有効性の監査を実施していなかったり、マネロン・テロ資金供与対策に関する知見がそもそも不十分であるなど、独立した立場からの検証が十分でない事例も認められた。

ウ 3メガバンクグループの現状と課題

金融庁は、2018年5月、3メガバンクグループ(以下「3メガバンク」という。)に対して、グローバルなシステム上重要な金融機関(G-SIFIs)に期待される役

⁹ そもそも三つの防衛線に分かれていない事例のほか、形式的には三つの防衛線に分かれていたとしても、それらの独立性が認められない事例が認められる。

割も踏まえ、マネロン・テロ資金供与リスク管理に関するグループ・グローバルベースで対応が求められる事項(以下「ベンチマーク」という。)¹⁰を発出して、当該事項と現状とのギャップの分析とともに、当該ギャップを解消するための具体的な行動計画の策定を求め、定期的なヒアリングにより、その進捗状況をモニタリングしている。

3メガバンクについては、ガイドラインにおける「対応が求められる事項」及び「対応が期待される事項」については、概ね、既に実施済み又は具体的な行動計画を策定の上で対応を進めているなど、態勢整備に進捗が見られる。しかし、例えば以下のような課題も認められるところであり、3メガバンクにおいては、これらの課題への対応を着実に実行する必要がある。

① 新規及び既存顧客へのリスク評価と顧客情報の更新

商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等のマネロン・テロ資金供与リスクの評価の結果を総合して、全ての新規・既存顧客のリスク評価を実施すること、及びそのリスクに応じた優先順位に基づいた顧客情報(実質的支配者の情報を含む。)の確認等による実態把握と顧客情報の更新が求められる。

3メガバンクにおいては、現在、その手続や体制・システム等を整備して、顧客情報の更新を進めている。

② 継続的な顧客管理

顧客のリスク評価に応じて、顧客情報の確認の頻度及び深度(信頼に足る証跡の確認を含む。)を定めるとともに、各顧客のリスクが高まったと想定される事象が発生したことを適時に検知可能な態勢を整備した上で、これらにより確認した情報等を踏まえ、顧客のリスク評価を見直すことが求められる。

特に、非営業性個人の生活口座等、リスクが低いと評価した顧客における顧客情報の確認・リスク評価の見直しについては、その口座数も多いことから、実行可能性も踏まえ、その手法や頻度を検討するとともに、顧客のリスク評価に影響する変化を適切に把握する態勢を整備する必要がある。

3メガバンクにおいては、現在、これらに対応するための態勢の検討・整備を進めている。

③ 外為事務受託先の管理

¹⁰ マネロン・テロ資金供与対策についての国際的な水準も踏まえ、ガイドラインに定められる事項にとどまらない対応を求めたもの。

3メガバンクは、多数の海外拠点やコルレス契約網を通じて、国際金融システムに接続しており、海外の銀行とコルレス契約を有していない地域金融機関等から海外送金等の委託を受けている。なお、海外銀行とコルレス契約を締結している地域金融機関等でも、通貨の種類や仕向送金先によっては、外為送金取引の一部を3メガバンクに委託している事例が見られる。

このような委託元の地域金融機関等において、管理態勢の向上を図ることは当然であるが、3メガバンクにおいても、外為事務受託に係るリスクを認識した上で、委託元である地域金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢等について、モニタリングするとともに(ガイドラインⅡ-2(4)【対応が求められる事項】⑤)、委託を受けた個々の取引についてもシステム等によるモニタリングを強化することが求められる。なお、委託元である地域金融機関等の管理態勢を評価するに当たっては、国際団体が公表している質問票に対する回答等も参考になると考えられる。

3メガバンクにおいては、現在、委託元である地域金融機関等の管理態勢について、そのリスクに応じて、モニタリングを行うほか、研修やアウトリーチ等を通じて態勢の整備を支援している。また、個々の取引へのモニタリングについては、委託元である地域金融機関等と連携しながら、取引モニタリングシステムも活用し、直接の自行顧客でない依頼人・受取人の外為送金取引についても、過去の取引内容や取引履歴を踏まえたモニタリングの強化を進めている。

委託元である地域金融機関等における検証

海外送金等を委託する場合であっても、委託元である地域金融機関等が当該送金等を自らのマネロン・テロ資金供与対策におけるリスクベース・アプローチの枠組みの下で、リスクの特定・評価・低減措置を着実に実行することが求められる(ガイドラインⅡ-2(4)【対応が求められる事項】⑥)。したがって、自行顧客からの外為仕向送金の取引受付時及び外為被仕向送金の入金時には、そのリスクに応じた低減措置を講ずる必要がある。

しかし、例えば、以下のように委託元である地域金融機関等において、送金取引における低減措置が必ずしも十分でない事例が見られる。

- ・外為仕向送金に当たって、その内容や理由の確認を十分に行わないまま、取引の当事者である法人の口座でなく、その法人代表者個人の口座への送金を許容した事例。
- ・外為被仕向送金について、その送金目的(生活費)と比較して明らかに高額な送金であったにもかかわらず、その内容や理由の確認を十分に行わないまま、送金受取人口座へ入金した事例。

④ 貿易金融

3メガバンクにおいては、取引の対象となる商品・サービス、契約条件、輸送経路(船積地、経由地、荷卸地、最終目的地等)、船舶名、港湾管理者、最終受取人等のリスクを勘案した上で、そのリスクに応じた低減措置の実施に着手している。

商品・サービスの価格が市況と不自然に乖離している場合の追加的な検証、及び書類受付時と取引実行時に一定の時差がある場合や貿易書類の修正が行われた場合における、制裁リスト等との再照合に向けた実現可能性の調査やシステム対応に関する検討を進めている。

⑤ 船舶ファイナンス

3メガバンクにおいては、融資対象船舶や運航会社等の取引関係者について、国連安保理や関係各国による制裁対象に該当することがないように、船主や運航会社等とも連携しながら、その確認態勢の高度化を進めている。

⑥ 疑わしい取引の届出

第2線の管理部門において、疑わしい取引の届出内容等を適切に分析して、届出を行った顧客や同種の取引について、リスク評価を見直すことが必要である。

3メガバンクにおいては、取引件数も相当数に及ぶため、疑わしい取引の届出の端緒となる取引モニタリングシステムの検知を向上させるため、シナリオの見直しを図るなど、質の向上と効率化を継続的に検討している。

また、外為送金の事務受託における送金依頼人について、自行の顧客ではない者であっても、疑わしい取引の届出を行った場合には、その後の取引申込受付時に検知可能な態勢の整備を検討するなど、疑わしい取引の届出に関連した対応の高度化を進めている。

⑦ ITシステムの構築とデータ管理(データ・ガバナンス)

ITシステムの的確な運用により、異常な取引の自動的な検知や、顧客・取引の傾向分析、顧客リスク評価が可能となるほか、検知の前提となるシナリオの設定・追加や、敷居値の柔軟な変更等、マネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の強化が容易となるところ、その有効性と併せて、ITシステムに入力されるデータ管理(データ・ガバナンス)も重要となる。

3メガバンクにおいては、取引モニタリングシステム・フィルタリングシステムの有効性とデータ管理(データ・ガバナンス)の適切性について、外部の専門家意見も参考にしながら、グループ・グローバルベースでの検証方法を検

討するとともに、統合されたデータベース構築に関する検討を進めている。

⑧ グループ・グローバルベースの管理態勢

3メガバンクにおいては、グループ・グローバルベースで方針・手続・計画等を策定するなど、グループ・グローバルベースでの統合的な管理態勢の整備とともに、グループ内における不芳情報等の情報共有態勢の整備を進めている。

海外拠点における管理態勢については、現地当局による監督を受けながら、現地法令の遵守状況について、適切なモニタリングを行い、必要に応じて経営資源を投入するようなガバナンス態勢の高度化を進めている。

こうした中、複数のメガバンクにおいては、米国当局からの指摘を踏まえ、管理態勢の改善に向け、その原因分析と再発防止策を実施するとともに、他の海外拠点にも同様のリスクがないかを検証の上、海外拠点における管理態勢の高度化について、より一層注力していく必要がある。

(2) 仮想通貨交換業者

ア 仮想通貨交換業者のリスクの所在

仮想通貨交換業とは、①仮想通貨の売買又は他の仮想通貨との交換、②上記①の行為の媒介・取次又は代理、③上記行為に関して、利用者の金銭又は仮想通貨の管理を業として行うことをいう。

ビットコイン等に代表される多くの仮想通貨は、その取引履歴がブロックチェーン上で公開され、取引の追跡が可能であるという特徴がある一方で、利用者の匿名性が高いこと、取引の追跡を困難にさせる技術が日々開発されていることから、仮想通貨交換業者(以下「交換業者」という。)は、真の利用者を特定することが困難になってきている¹¹。

また、仮想通貨は世界で 1500 種類以上が流通しているとも言われ¹²、その中には移転記録が公開されず取引の追跡が困難なものや、移転記録の維持・更新に脆弱性を有するものも存在する。交換業者においては、自らが取扱う仮想通貨のマネロン・テロ資金供与リスクを評価する際に、このような特性をリスク評価に反映し、必要な低減措置を検討・実施する必要がある。

交換業者と利用者間の取引は、その大半が非対面で行われている。具体的には、利用者は交換業者に口座開設した上で、預け入れる資金を銀行等から振り込み、当該資金を用いて交換取引を行い、仮想通貨の売却益を得た場合には銀行口座に送金する。こうした特性も、真の利用者を特定することを困難にし、なりすまし等のリスクを発生させる要因となっている。

なお、非対面取引と現金取引の要素を有する取引形態として、仮想通貨 ATM がある¹³。他国において、違法薬物販売者が、薬物売買で得た現金を仮想通貨 ATM でビットコインに交換する手口が多発していると報道されており、交換業者においては、サービス提供開始前に、仮想通貨 ATM による取引のリスクを適切

¹¹ 欧州刑事警察機構の報告書 (INTERNET ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT 2018) によれば、仮想通貨は、その匿名性ゆえに、ダークウェブ上での違法薬物や武器等の売買、違法サービスへの支払に用いられている。匿名性を高め、捜査当局による追跡を困難にしたことが指摘された事案として、感染したコンピュータの機能を制限し、その制限の解除と引換えに仮想通貨を要求するランサムウェアの「WannaCry」が、世界中の企業等のコンピュータに感染した事案が発生した。

¹² 金融庁「仮想通貨交換業等に関する研究会報告書」

¹³ 銀行 ATM と同様に一般の商業施設等に設置され、通常、利用者が保有する現金と仮想通貨との交換等が行われる。

に特定・評価した上、低減措置を実施することが求められる。

以上に加えて、仮想通貨取引が世界規模で拡大し、それを取り巻く環境も急激に変化していること等も考慮に入れると、仮想通貨がマネロン・テロ資金供与に利用されるリスクは、他業態と比較し、相対的に高いと認められる。

イ 仮想通貨交換業者の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

交換業者の中には、主要な業務のみならず、付随業務のリスクについても特定・評価している事例や、スコアリングを用いてリスクを評価するなど高度化を図っている事例も見られる。一方で、多くの交換業者において、リスクが適切に評価できていない事例が見られた。例えば、第三者が公表する雛形を用い、個別具体的な特性をリスク評価に反映していない事例(匿名性の高い仮想通貨のリスクが適切に評価できていないなど)が見られた。

(イ) リスクの低減

① 取引時確認及び顧客管理

複数の交換業者に以下のような事例が見られ、取引時確認及び顧客管理に課題が認められた。

- ・ 取引時確認において、利用者の職業、取引目的又は実質的支配者の本人特定事項について確認していない事例。
- ・ 取引開始後、利用者等が反社と判明した場合の具体的な対応・報告態勢を整備していない事例。
- ・ なりすましの疑いがある取引等に関して必要な取引時確認を行っていない事例。

② ITシステムの活用及びデータ管理(データ・ガバナンス)

ITシステムについては、自らの業務規模・特性や取引形態等に応じて直面するリスクを踏まえ、導入の検討や既存システムのカスタマイズ等を行う必要があるところ、ITシステムと密接な関係にある仮想通貨交換業においては、ITシステムを用いた顧客管理を比較的導入しやすい。多くの交換業者は、既に顧客の本人特定事項等をシステム上に記録・保存しているほか、交換業者の中には、仮想通貨の移転に伴うリスクを踏まえ、ITシステムを用いて移転先アドレスをモニタリングするなど、システムを有効に活用している事例も見られる。

一方で、例えば、法人顧客の情報を画像として保存しており、分析可能な形で整理していない事例も見られた。

このほか、システムにより検知された取引について、疑わしい取引の該当性を判断していない事例も見られ、リスクの低減に課題が認められた。

(ウ) 経営管理態勢

収益拡大に注力し、経営陣が業容に見合った人員やシステムの見直しを行っていないことから、内部管理態勢の整備が進んでいない事例が見られた。

具体的には、第2線・第3線において、仮想通貨のリスクや各種規制への専門的な知見を有する要員、また、マネロン・テロ資金供与に関する監査を実施するための専門性・能力を備えた要員が不足している。

また、第3線において、内部監査要員が少数かつ他業務と兼務しており独立性に疑義のある事例、内部監査計画の策定や内部監査自体を実施していない事例が散見された。

一方で、第2線・第3線の要員について、専門的な知識を有する者を採用し、従業員の資格取得について奨励している事例も見られる。

なお、2019年6月に FATF から公表された仮想通貨に関するガイダンス¹⁴も参考にして、今後の態勢高度化を検討していく必要がある。

¹⁴ 「GUIDANCE FOR A RISK-BASED APPROACH VIRTUAL ASSETS AND VIRTUAL ASSET SERVICE PROVIDERS」

(3) 資金移動業者

ア 資金移動業者のリスクの所在

資金移動業とは、銀行等以外の者が¹⁵ 100万円に相当する額以下の為替取引を業として営むことをいう。

資金移動業者は、預金取扱金融機関に比べ、取引額の制限によりリスクが限定されているものの、国内の資金移動のみならず、法制度や取引システムの異なる外国へ犯罪収益が移転され、その追跡を困難にさせるといった為替取引に共通するリスクに直面している。

また、資金移動業者の企業属性は、国内上場会社の関連企業、独立系企業、外資系企業の日本法人と多様であり、事業者により企業規模も大きく異なる。

送金方法も、①送金人が資金移動業者の店舗に送金を依頼し、受取人が別の店舗で受け取る、②送金人が資金移動業者のウェブサイト等でアカウントを作成し、送金人と受取人のアカウント間で資金を移動する、③カードや証書を発行して受取人に交付し、受取人が出金を行うなど多岐に亘る。

受付方法についても、事前に送金人や受取人の登録を行う方法と送金の都度本人確認を実施する方法に区別できるとともに、受領形態についても、現金やマネーオーダーの受理、銀行口座への入金等様々である。

このように資金移動業者については、規模や特性は様々であり、その規模や特性により直面するリスクも異なっている。資金移動業者においては、為替取引に共通するリスクのみならず、各事業者の規模・特性に応じたリスクを特定・評価の上、必要な低減措置の実施が求められる。

こうした観点以外に、資金移動業者の特性としては、預金取扱金融機関の送金ネットワークを利用することなく、独自のネットワークで海外送金を実施できること¹⁵や、自社の代理店を介して、広く送金取引を受け付けていることが挙げられる。

イ 資金移動業者の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

¹⁵ 例えば、送金依頼を受けた日本の店舗が、海外の店舗にメールや電話等で連絡を行い、両店舗で実際に資金を移動することなく、海外の店舗において受取人に現金を交付する方法。

事業者によって、リスクの特定・評価の実施状況に差異があり、多くの事業者において、商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等の自らのリスクを包括的・具体的に特定・評価できていないなど、全体としては不十分な対応にとどまっている。

こうした中、以下のような事業者が認められ、自らの規模・特性におけるリスクを包括的・具体的に検証した上、リスクの特定・評価を実施していくことが課題である。

- ・ 非対面取引のリスクを検討していない事業者
- ・ 取引に係る国・地域ごとのリスクを十分に評価していない事業者
- ・ 外国人顧客の在留資格(留学生、技能実習生、永住者等)に応じたリスクを勘案していない事業者
- ・ 自らの取引量や疑わしい取引の届出の分析を実施していない事業者
- ・ 代理店を介した送金のリスクを評価していない事業者

(イ)リスクの低減

① 顧客管理

大手の事業者を中心に管理態勢が整備されつつあるものの、事業者によって管理態勢に差異が見られる。

例えば、継続的な顧客管理の観点から、顧客リスク格付を実施している事業者がある一方、来日外国人の在留期限の管理が十分でない事業者も多く見られ、顧客情報を取得の上、顧客のリスク評価及びその評価に応じた低減措置を実施することが課題である。

② 取引モニタリング・フィルタリング

取引モニタリング・フィルタリングについては、自らの業務規模・特性や取引形態等に応じて直面するリスクを踏まえ、ITシステムの導入の検討や既存システムのカスタマイズ等を行う必要があるところ、システムを導入している事業者においては、有効な検知が実施できていない事業者が存在する。

具体的には、利用者の属性に応じて、取引限度額を定めているところ、取引限度額をわずかに下回る金額の送金が頻繁に実施されているにもかかわらず、システム検知していない事例が見られ、取引目的や顧客属性を踏まえ、シナリオ・敷居値の設定や見直しを適切に行うことが課題である。

また、フィルタリングについては、制裁対象者リストとの照合は行っているものの、反社リストとの照合は行っていない事例が見られ、フィルタリングのリストの適切性を検証することが課題である。

③ 代理店管理

代理店を介して取引を行っているにもかかわらず、代理店が適切に業務を実施しているかを確認していない事業者が見られ、例えば、代理店の管理態勢をリスクに応じた頻度でモニタリングし、その結果に応じて、研修を実施するなど、適切な代理店管理を実施することが課題である。

(ウ) 経営管理態勢

資金移動業者における第2線の人員は、業容や取引件数に照らし、人員が不足している事業者が多い¹⁶。

一部の事業者においては、人的リソースの制約等から第2線と第3線の担当者が同一であるなど、第3線の独立性に疑義のある事例も見られる。一方で、小規模事業者において、定期的に外部の監査法人等にコンプライアンス態勢のレビューを委託するなど、外部委託を活用することによりリソース不足を補っている事業者も見られた。

こうしたことから、自らの規模・特性を踏まえ、専門性・適合性を有する職員を必要な役割に応じて確保・育成しつつ、第2線・第3線の機能発揮を図ることが課題である。

¹⁶ 国際的に事業展開している事業者においては、海外の本社が管理業務の一部を担っている場合もある。

(4) 保険会社

ア 保険会社のリスクの所在

保険会社については、保険金の給付要件が限定されている点で、国内外の顧客に対して即時に預貯金等を払い出し、また、送金・決済等を取り扱う預金取扱金融機関とは異なるリスクに直面しているものと考えられる。

生命保険商品は、保険金の支払が死亡等の一定の事象が生じた場合のみとされるなど、保険契約者との継続的な関係を前提に設計されている一方で、貯蓄性を有するものも存在しており、契約期間中の解約等により、払い込んだ保険料を任意に全額又は一部を引き出すことが可能となっている。そのため、生命保険分野におけるリスクは、一般に、他の金融商品と同様、生命保険商品の購入資金として犯罪収益が用いられることや、生命保険契約により得られた資金がテロ資金等に利用されることが考えられる。特に貯蓄性の高い商品においては、一定の事象の発生が給付条件となるものとは異なり、中途解約により返戻金が得られるため、犯罪収益を即時又は繰り延べて資産化することが可能となる。そして、中途解約の場合にも、比較的高い解約返戻金が支払われ得ることも踏まえると、例えば契約締結時に保険料が支払われた後、速やかに中途解約された場合には、マネロン・テロ資金供与リスクが特に認められる。同様に、クーリングオフにより保険料充当額を返金する場合にも留意を要するものと考えられる。

ただし、例えば、満期保険金の支払いがない保険契約や、払戻総額が保険料払込総額の8割未満となる保険契約、及び適格退職年金契約、団体扱い保険等の満期保険金等の支払については、そのリスクは限定的であると考えられる。

次に、掛捨てが中心の損害保険商品については、ほとんど全ての商業活動と同様の態様により、マネロン・テロ資金供与の目的に利用される可能性がある。マネロン・テロ資金供与の目的に利用され得る一例としては、犯罪収益により保険料が支払われ、保険料が著しく過大に支払われた後に全額又は過払相当額の払戻請求がなされることなどが考えられる。

なお、海上保険においては、国境を越えた取引であり、国連安保理や関係各国の制裁措置に抵触することがないよう、リスクに応じた対応が必要となる。

保険会社は、生命保険会社・損害保険会社の別を問わず、有価証券への投資や金銭の貸付等により保険料として収受した金銭その他の資産を運用しており、マネロン・テロ資金供与リスクの検証に当たっては、かかる投融資に関わるリスクを踏まえて実施する必要がある。

また、保険商品は、様々な経路で販売されており、中でも保険契約の多くはい

わゆる乗合代理店も含めた販売代理店を経由している実態があるため、委託先である販売代理店の実質的支配者の確認のみならず、代理店のマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢も確認の必要がある。さらに、保険契約の締結や各種の保全手続等については、非対面でなされるケースがあり、一般に、対面取引に比べて匿名性が高くなるため、本人確認書類の偽造・変造等により本人特定事項を偽ったり、又は架空の人物や他人になりすましたりすることが生じやすいことに留意が必要である。

イ 保険会社の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

リスク評価書において、自社の取り扱う商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に関して、犯罪収益移転危険度調査書や FATF ガイダンス等を参考に、その直面するリスクを網羅的に特定・評価している事業者も存在する一方、犯罪収益移転危険度調査書の記載内容の形式的な羅列又は雛形的な記載のみにとどまり、自社・業態の特性を踏まえた網羅的・包括的なリスクの特定・評価が行われていない先がある。

保険会社においては、リスクの網羅的な特定のためには、保険料として収受した金銭その他の資産について、有価証券への投資や金銭の貸付等による運用まで含める必要がある。その際には、例えば、かかる投融資先やその関係当事者が制裁対象や反社でないことを継続的に確認する検証態勢の構築が必要である。また、かかる運用を外部に委託している場合には、委託先のマネロン・テロ資金供与対策に係る管理態勢が適切に整備されているかという観点を踏まえてリスクを検証することが必要である。

(イ) リスクの低減

リスクの低減に向けた継続的な顧客管理の実施には、顧客が利用する商品・サービスや取引形態、国・地域、顧客属性等を組み合わせた顧客リスク評価が必要である。しかし、顧客リスク評価に着手している保険会社は多くはなく、かつ、顧客からの情報入手や確認作業の時間を要することから、中長期的な課題と捉えて実現可能な計画を策定の上、経営陣が主体的にその進捗を管理しながら、不断に見直しを図っていくことが必要である。

IT システムについては、自らの業務規模・特性や取引形態等に応じて直面するリスクを踏まえ、導入の検討や既存システムのカスタマイズ等を行う必要がある。こうした中、複数の保険会社がシステムを活用して、不自然な取引や

不審な顧客を検知しているが、全体的には、システムを活用してリスクを実効的に低減していく取組みは途上にあるといえる。具体的には、反社該当性を確認している事例は相当数に上るが、例えば、現金による取引、早期解約・クーリングオフ、頻繁に繰り返される取引等を検知するためのシナリオを設定したり、シナリオごとの検知状況を分析した上で適時に見直している事業者は多くはなく、今後の課題といえる。

また、国内外の制裁に係る法規制等の遵守、その他必要な措置の実施と、高リスク顧客を的確に検知する枠組みの構築が求められるところ、システムを用いて制裁対象者リスト等と照合している保険会社は、現段階では一定数にとどまる。そのほか、特に海上保険においては、国連安保理や関係各国の制裁措置に抵触することがないよう、リスクに応じて、船舶等が制裁対象に該当していないかスクリーニングを行うことや、航路、寄港地の適切な管理を行うことといった低減措置を講じていくことが重要であり、業界団体においてリスクベースでの管理態勢の高度化を検討している。

(ウ) 経営管理態勢

一定数の保険会社がマネロン・テロ資金供与対策に関する態勢の増強を計画しているものの、全体的には、保険会社における第2線における専門部署の設置状況が十分でない先も見られる。他方、大多数の保険会社が第2線から独立した第3線を設置しているが、専門性の高い内部監査要員の採用・育成は、今後の課題である。

(5) 金融商品取引業者等¹⁷

ア 金融商品取引業者等のリスクの所在

金融商品の取引は、資金を様々な商品等に転換することにより、そのリスクに応じた利益を得ることを目的としている。その際、金融商品等が複雑な構造を有する場合には、原資の出所が不透明となり、資金の追跡が困難となり、犯罪による収益を移転し、合法的な活動により得られた資産に統合され得る。

また、インターネットブローカーの参入により広く普及した金融商品の非対面取引は、確固たる経営方針と堅牢な管理態勢が整備されない場合には、架空の人物や他人になりすました者と取引を行うおそれがあるため、十分に留意することが必要である。

さらに、銀行口座と連動した入出金サービス等の提供においては、資金の移動が加速することで必要な確認等が不十分となるリスクが考えられることから、銀行及び証券会社との間で適切な情報共有、連携等が必要である。そのほか、インサイダー取引や相場操縦といった違法行為により取得した犯罪収益を合法資産と結合させようとする行為や、グローバルな投資銀行部門の複数の取引をつなげて全体においてマネー・ローンダリングを意図する行為も考えられる。

資産運用業務におけるリスクの所在としては、主に、投資家からの犯罪資金の流入や、金融商品取引業者等の投資行動を通じた犯罪に関与している企業への資金流入といったことが考えられ、金融商品取引業者等においては、投資先のリスクの特性や自社の業務の特性を踏まえ、適切なレベルの管理について検討していく必要がある。例えば、直接の投資先であれば、投資先についての反社、制裁対象者リストとの照合、ファンド・オブ・ファンズを通じた投資等であれば、ゲートキーパーによる投資先へのマネロン等管理態勢の確認等が考えられる。また、国債等については、リスクに応じた軽度の確認とすることも可能である。

なお、運用する商品(投資信託等)の販売を委託する場合、販売会社の管理態勢等によっては委託リスクが生じることから、契約関係にある販売会社の実質的支配者の確認のみならず、同社のマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢が自社の基準に照らして適切であるかの確認も含め、リスクの特定・評価を行い、そのリスクに応じた継続的な管理を実施することが重要である。

¹⁷ 金融商品取引業者、金融商品仲介業者及び適格機関投資家等特例業者

イ 金融商品取引業者等の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

自主規制団体や業界団体を通じた官民連携等による様々な取組み等により、リスクの特定・評価の重要性は浸透してきており、業者による分析の手法や深度も向上している。疑わしい取引の届出等を踏まえ自社業務の具体的な特性とリスクを分析・把握し、その結果をリスク評価書に盛り込む事例や、制裁情報等の国外情報を収集し自社の状況を踏まえ検討する事例も見られた。

他方で、全般的に、自社が提供する商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等のリスクの包括的・具体的な特定、及びその検証等について向上の余地があるとともに、疑わしい取引の届出の状況等、自社が実際に直面する個別具体的な特性を考慮した検証も重要である。しかし、そのような検証が適切なものとなっておらず、表面的かつ形式的に評価しているなど、課題のある事例が見られた。

さらに、実態に即したリスクの特定・評価を行うために、部門間の情報共有や連携が不可欠であり、以下のような事例が認められるなど、実態に即したリスク評価の点で課題があった。

- ・ リスクの特定・評価の主担当とされた管理部門が、実際には行っていない業務や低減措置を記載し、実態からかけ離れたリスク評価を行う事例。
- ・ リスク評価書に評価の結論のみ記載し、その根拠を把握していない事例。

(イ) リスクの低減

リスクの低減については、自社が特定・評価したリスクを踏まえて、講ずべき実効的な低減措置を判断・実施するとともに、特に担当部署等の指導を通じて、支店等の現場に基本動作を浸透させることが必要である。こうした中、以下のとおり課題や不備事例が認められ、向上が必要である。

① 顧客管理

金融商品取引業者等は、自社の業務等の具体的な特性・リスクを踏まえた顧客管理が求められるが、「疑わしい取引の届出先」を高リスクと位置付けながら、実際には一律に厳格な顧客管理の対象としていない事例が見られるなど、リスク評価を踏まえた継続的な顧客管理において課題がある。

② 疑わしい取引の届出

疑わしい取引については、以下の事例が見られるなど、態勢に課題がある。

- ・ 年収、金融資産及び過去の取引金額に比して高額な取引でありながら、疑わしい取引の届出を行わない事例。
- ・ 口座開設直後の大口現金取引や、証券カードを使用する不自然な ATM 入出金について、疑わしい取引の届出もその検討も行っていない事例。

③ 取引モニタリング・フィルタリング

取引モニタリング・フィルタリングについては、自らの業務規模・特性や取引形態等に応じて直面するリスクを踏まえ、IT システムの導入の検討や既存システムのカスタマイズ等を行う必要がある。モニタリングに当たっては、問題のある取引等を十分に検知できるよう敷居値等を設定するとともに、実態に則した定期的な見直しを行うことが必要である。特にインターネット取引においては、なりすまし口座等への対応として、IP アドレス等の検証対応が求められる。この点については、海外 IP アドレスからのアクセスについて十分な検証を行わず、不自然なアクセスを行っている顧客を看過している事例が見受けられるなど、態勢の向上に課題がある。

(ウ) 経営管理態勢

リスクに応じた管理態勢を整備するに当たっては、企業規模等の制約から、マネロン・テロ資金供与対策専門部署の設置が困難な場合においても、ガイドラインで求められる対応を全社的に実施することが必要である。また、経営陣の適切な関与も不可欠であり、マネロン担当部署を含む組織内部から経営陣への情報共有と、経営陣からのフォローが適切になされるような社内態勢の構築が必要である。

こうした中、以下の事例が見られ、実質的な三線管理の構築が課題である。

- ・ 第2線における検証(品質管理)や第3線による検証が十分でなく、第1線におけるリスク低減措置が有効に機能していない事例。
- ・ 自主規制団体から問題点の指摘を受けたにもかかわらず、経営陣が十分なフォローアップを行わず、内部管理統括責任者による社内報告も不適切であったため、適切な改善が行なわれていない事例。
- ・ 自主規制団体から問題点の指摘を受けたにもかかわらず、第2線が改善策を一部実施せず、第3線も改善状況を十分検証していない事例。

第3章. マネロン・テロ資金供与対策に係る金融庁の取組み

1. マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインに基づく諸施策等

(1) 今事務年度以前における取組み¹⁸

金融庁は、2018年2月、ガイドラインを公表して、実効的なマネロン・テロ資金供与対策の基本的な考え方(リスクベース・アプローチの実施)を明らかにした上で、金融機関等における態勢整備を促すため、ガイドラインに基づく諸施策を実施した。

具体的には、同年3月、全ての預金取扱金融機関及び資金移動業者に対し、ガイドラインの項目のうち特に送金取引に重点を置いて、営業現場での検証を含む基本的な確認事項等(緊急チェックシート)を通知するとともに、緊急チェックシートに沿った検証状況等に関する報告を求めた。

また、同年3月から順次、各事業者の取引実態や態勢整備の状況、対策の有効性等を定期的に確認するため、取引実態及びマネロン・テロ資金供与対策の実施状況等に係る定量・定性情報についての報告(取引等実態報告)を求めた。金融機関等に対しては、報告する情報を含めて、全社的なリスクの動向や低減措置の実施状況等に係る定量・定性情報を分析可能な形で整理した上で、定期的・継続的な検証等に用いることを併せて促した。

さらに、同年5月から6月にかけて、ガイドラインを踏まえたリスクベース・アプローチに基づく実効的な態勢整備の速やかな実施を図るため、ガイドラインの「対応が求められる事項」と現状のギャップを分析し、当該ギャップを埋めるための具体的な行動計画を策定・実施するよう要請した(ガイドラインとのギャップ分析)¹⁹。

(2) 金融機関等に対するモニタリングの実施

金融庁は、緊急チェックシート、取引等実態報告、ガイドラインとのギャップ分析のほか、オンサイト・オフサイトモニタリングで得られた情報や公表情報等により、各金

¹⁸ 詳細については、2018年8月公表の「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題」を参照いただきたい。

¹⁹ 3メガバンクに対しては、ガイドラインにおける対応が求められる事項にとどまらない、グループベース・グローバルベースで対応が求められる事項(ベンチマーク)を発出し、当該事項と現状のギャップを分析するとともに、これを埋めるための具体的な行動計画を策定するよう求めた。

融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスク及び統制状況に関する定量・定性情報を取得している。

そして、これらの情報に基づき、個別金融機関等の固有のリスク及び統制状況を評価した上で、最終的な残存リスクの評価を実施している。

固有リスクの評価に当たっては、商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に加え、モニタリング等で得られた定性情報を勘案している。また、統制状況の評価に当たっては、リスクの特定・評価の状況、リスクの低減措置の状況、経営管理態勢等に加え、モニタリング等で得られた定性情報を勘案している。

金融庁は、各金融機関等の固有リスク、統制状況、残存リスク等を踏まえ、金融機関等に対するモニタリングをリスクベースで実施し、各金融機関等の管理態勢等を以下のようなテーマで検証した。

- ・ 犯罪収益移転危険度調査書等を勘案しながら、自らの個別具体的な特性を考慮した上で、直面するリスクを包括的・具体的に特定・評価しているか（リスク評価書の検証）
- ・ 緊急チェックシートを踏まえて、適切に送金取引を検証しているか
- ・ ガイドラインと現状のギャップを正確に認識した上で、態勢整備を適切に進めているか

モニタリングで把握した各金融機関等の対応状況については、マネロン・テロ資金供与対策が不十分な事例や態勢整備を進める上で有用と考えられる事例を還元²⁰した。

(3) ガイドラインの改正

金融庁は、モニタリングを通じて把握した事項等を踏まえ、ガイドラインの趣旨を明確化することにより金融機関等の実効的な態勢整備を促進するため、2019年4月、ガイドラインを改正した。

具体的には、国際社会における継続的な課題であるテロ資金供与対策の重要性を改めて示す趣旨で、テロリストへの資金供与に自らが提供する商品・サービスが利用され得るとの認識の下、実効的な管理態勢を構築すべきことを追記している。なお、前述(第1章1)の FATF 勧告8も踏まえ、非営利団体との取引に係るリスクに言及しているが、全ての非営利団体が本質的にリスクが高いものではないことを前提として、

²⁰ 2018年12月に預金取扱金融機関に対して、2019年5月に資金移動業者に対して事例集を還元した。

画一的な対応ではなく、その活動の性質を十分に踏まえた対応を検討することが重要である。

また、大量破壊兵器の拡散に対する資金供与の防止のための対応も含め、国内外の法規制等も踏まえた態勢の構築が必要であることを改めて確認している。

さらに、マネロン・テロ資金供与リスクの低減に向けて、効果的かつ効率的な顧客管理を実施するためには、全ての顧客のリスクを評価し、そのリスクに応じた低減措置を講ずるプロセスが不可欠であることから、全ての顧客へのリスク評価の実施が金融機関等に求められることを改めて明確化し、金融機関等にその必要性・重要性を十分に踏まえた対応を求めることとしている。

加えて、IT システムに用いられるデータについて、網羅性・正確性を確保する観点からの検証を求めているところ、ITシステムの有効性検証と併せ、①正確かつ網羅的に抽出されたデータが取引モニタリング・フィルタリングシステムに入力されるプロセスが適切に整備されているか、②取引内容に応じた適切な制裁リストを用いており、リストの更新が適時適切にシステムへ反映され、追加された項目が既存顧客に対しても照合されているか、③取引フィルタリングシステムの照合に係るあいまい検索機能等や取引モニタリングシステムのシナリオ・敷居値等が適切かなどといった一連の過程を検証することが必要とされる。

金融機関等においては、本改正の内容も含め、ガイドラインに沿った態勢が適切に整備されているかを再確認した上で、現状とのギャップが認められる場合には、当該ギャップを解消するための具体的な計画を適切に策定・実施することが求められる。

(4) 疑わしい取引の参考事例の改訂

金融庁は、疑わしい取引の参考事例を公表し、当庁所管事業者が疑わしい取引の届出義務を履行するに当たり、特に注意を払うべき取引の類型を例示しているところ、2019年4月、犯罪収益移転危険度調査書やFATFにおける議論等を踏まえて、以下のような参考事例を追加する改訂を実施した。

- ・ テロ資金供与や仮想通貨交換業等のリスクに係る事例
- ・ インターネット環境におけるIPアドレス等による検知方法に着目した事例
- ・ 外国PEPs、拡散金融、人身取引等に係る事例

(5) 金融機関等に対する対策高度化に向けた働きかけ（アウトリーチ）

マネロン・テロ資金供与対策を実効的に進めるためには、金融機関等における経営陣等の様々な階層において、ガイドライン等の趣旨を幅広く理解することが重要である。

こうした観点から、金融庁は、2017 事務年度より、業界団体や財務局等とも連携しながら、幅広い階層の役職員向けセミナー等において、対策の必要性とあり方について働きかけを行う取組み(アウトリーチ)を継続的に実施している。

特に2018 事務年度においては、各業界団体等と更なる連携を図り、各業態の特性を踏まえつつ、次のような内容でアウトリーチを実施した。

- ・2018年2月のガイドライン公表、2019年4月の改正の際には、その内容や考え方を説明した上で、ガイドラインを踏まえた態勢整備を求めた。
- ・リスク低減措置の中核的な項目である顧客管理措置に特に焦点を当て、ガイドラインが求める一般的な考え方を説明した上で、顧客管理措置の実施と行動計画の策定を求めた。
- ・FATF のトレーニング・セッション²¹を踏まえて、態勢整備や対日相互審査のポイントを説明した上で、金融機関等にこれらへの対応を要請した。

(6) 一般の利用者に向けた広報

金融機関等がマネロン・テロ資金供与対策を円滑に進めるためには、一般利用者の理解と協力が不可欠である。こうした観点から、金融庁は、一般利用者に向けて、次のとおり金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与対策の必要性等を情報発信している。

- ・新聞紙面やスマートフォン用ニュースサイト、BS テレビ、FM ラジオ等において、金融機関等がマネロン・テロ資金供与対策を行うために必要な確認手続への協力を求める旨の政府広報を実施。
- ・取引内容、状況等に応じた取引時確認の必要性を説明して理解を求める「銀行をご利用のお客さまへのお知らせ」(図表1)を全国銀行協会(全銀協)と連名で作成して、金融機関等において一般の利用者に配布²²。このほか、全国信用金庫協会(全信協)、全国信用組合中央協会(全信中協)とも同様の取組みを実施。

全銀協においても、継続的な顧客管理の一環として定期的な顧客情報確認の開始等についての新聞広告²³や取引時確認等への理解・協力を求めるテレビ広告を实

²¹ FATF 相互審査の目的・手法等のポイントや求められる対応に関する事前説明のため、2018年11月、FATFの事務局員が来日し、関係省庁・民間事業者に対して、トレーニング・セッションを実施した。

²² 全銀協の相談室に加え、金融庁の金融サービス利用者相談室でも相談を受けており、一般の利用者からの照会や疑問等の解消を図っている。

²³ 2019年3月21日付読売新聞朝刊

(7) 外国人材の受入れ・共生のための環境整備

新たな在留資格である「特定技能1号」・「特定技能2号」²⁴による外国人材の受入れが開始され、わが国における在留外国人材の増加が見込まれる中、2018年12月には、関係閣僚会議において、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が了承されるなど、外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組みとともに、外国人材との共生社会の実現に向けた環境整備が推進されている。一方、犯罪収益移転危険度調査書においては、本国に帰国する外国人の口座を犯行グループが購入するなどした上で、当該口座を詐欺や窃盗等の犯罪による収益の收受又は隠匿等に利用されていた事例等が示されている。

これら双方の観点から、金融機関等においては、口座開設を必要とする外国人とのコミュニケーションのサポートを図るなど、利便性の向上を図るとともに、犯罪収益移転危険度調査書の内容等を踏まえて、取引時に在留期間を確認したり、帰国前に口座解約手続を促したりするなど、マネロン・テロ資金供与対策を適切に実施することが必要である。

金融庁は、外国人顧客による金融機関等の利用を円滑にするため、次のような取組みを行った。

- ・ 預金取扱金融機関及び資金移動業者に対して、外国人による円滑な口座開設等（多言語対応の充実）、在留カードでの本人確認が可能である旨等の手続の明確化を要請
- ・ 預金口座の開設、海外送金の利用や犯罪等への注意喚起について、外国人の受入れ関係者向けのパンフレット（2019年4月12日公表）及び14か国語²⁵での外国人向けのパンフレット（同年10月7日公表）を作成²⁶

マネロン・テロ資金供与対策の観点からは、次のような施策を講じた。

²⁴ 「特定技能1号」とは、特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格を指す。「特定技能2号」とは、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格を指す。

なお、特定産業分野には、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業及び外食業が含まれる。

²⁵ やさしい日本語、英語、中国語、韓国語、ポルトガル語、ベトナム語、タガログ語、インドネシア語、タイ語、スペイン語、ビルマ語、クメール語、モンゴル語、ネパール語

²⁶ 金融庁「外国人の受入れ・共生に関する金融関連施策について」

(<https://www.fsa.go.jp/news/30/20190411/20190411.html>)

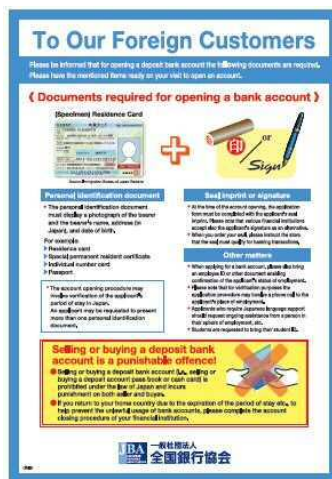
- ・ 預金取扱金融機関及び資金移動業者に対し、モニタリング等で得られた事例を還元すること等を通じて、外国人顧客管理についての一般的な考え方を提示
- ・ 各業界団体に対して、在留期間に基づく継続的な顧客管理措置を実施するなど、リスクベース・アプローチに基づいたマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の強化を要請²⁷

また、全銀協においては、金融庁とも連携しながら、口座開設時の必要書類等の案内と口座売買が犯罪である旨の注意喚起のチラシを複数言語で作成した上、会員銀行に提供している(図表4)。

図表4

【注意喚起チラシ(英語版)】

【注意喚起チラシ(日本語版)】



2. 業界団体等の連携

マネロン・テロ資金供与対策については、業界団体と連携・協働し、個別金融機関等の管理態勢高度化を図ることが重要である。

密接な官民連携を図る観点から 2018 年4月に発足した「マネロン対応高度化官民連絡会」においては、金融庁、財務省、警察庁、法務省、日本銀行並びに各業界団体が参加し、マネロン・テロ資金供与対策の高度化に資する情報連携・議論等を行っている。

こうした議論等を踏まえ、各業界団体において、マネロン・テロ資金供与リスク管理態勢に関する検討部会等を設置の上、各業態における共通課題に対する事例を共

²⁷ 資産凍結等経済制裁や反社への対応も併せて要請。

有するなど、マネロン・テロ資金供与対策に係る取組みを強化している。例えば、全銀協においては、「AML/CFT 対策支援室」を設置の上、海外送金業務や外国人との取引に係るマネロン・テロ資金供与対策の事例を共有している²⁸。このほか、例えば、日本証券業協会においては、マネロン・テロ資金供与対策に関する対応実務等を協会員向けにまとめた手引書を改訂するとともに、第二種金融商品取引業協会においては、ガイドラインに係る実務対応 Q&A やリスク評価書のモデル、及び投資信託協会においては、投資信託委託会社や投資法人の資産運用会社におけるマネロン・テロ資金供与対策に関する実務上の取扱いを策定するなど、業界の取組み向上に努めている²⁹。

各業界団体においては、個別金融機関等に対し、課題・解決策の情報共有を行うほか、マネロン・テロ資金供与対策の高度化に向けて支援するなど、引き続き、中心的な役割を果たしていくことが求められる。

金融庁としては、引き続き、各業界団体のこうした取組みと連携を図りながら、マネロン・テロ資金供与対策に係る課題や解決策、環境整備等についての検討を促していく。このほか、金融庁においては、国際的な議論・先進的な取組み等についての情報収集等の観点から、関係省庁及び外国当局等と意見交換・情報共有を実施しているところであるが、実効的なマネロン・テロ資金供与対策を確保するため、引き続き、こうした取組みを実施していく。

以上

²⁸ これ以外に、例えば、全国信用金庫協会においては、マネロン・テロ資金供与リスク管理に関する研究会を設置して、事例研究等を行い、その結果を各信用金庫に還元している。

²⁹ これ以外に、例えば、資金決済業協会においては、「犯罪による収益の移転防止に関する法律 Q&A」や「外国為替及び外国貿易法等 Q&A」を策定するとともに、日本投資顧問業協会においては、傘下の投資運用会員向けに年次で実施している自主規制ルール遵守状況等調査票に、マネロン・テロ資金供与リスク管理態勢等に関する質問項目を含めた上で、その調査結果のフィードバックを行っている。