

# マネロン・テロ資金供与対応における リスクベース・アプローチの重要性

## FATFの第四次審査に向け、 有効な管理態勢の構築・維持を

マネーロンダリング（以下、「マネロン」）およびテロ資金供与への対応を強化するため改正された「犯罪による収益の移転防止に関する法律」（以下、「犯収法」）が昨年10月1日に施行され、犯収法においても、FATF勧告で採用されている「リスクベース・アプローチ」（以下、「RBA」）が明示的に要請された。本稿では、FATFにおいてRBAが要請されていることを説明したうえで、金融機関におけるRBAの基本的な流れ、および金融機関に求められる今後の対応について概説する。

金融庁検査局総務課

金融証券検査官  
（弁護士）

高橋 良輔

専門検査官  
今野 雅司

### 第四次審査では RBAに基づく対応が必須

FATFによる第三次対日相互審査のフォローアップはまだ

記憶に新しいが、2019年には第四次対日相互審査（以下、「第四次審査」）が迫っており、第四次審査に対応するためには、RBAに基づき、マネロンおよびテロ資金供与対策（以下、「AML/CFIT」）を実施することが不可欠となる。また、刻々と変化するマネロンおよびテロ資金供与の動向に機動的に対応するためには、立法的措置等を待つまでもなく、今後生じるマネロンおよびテロ資金供与リスク（以下、「ML/TFRリスク」）を金融機関自らが特定・評価し、これを低減する措置を講じる必要がある、この点からもRBAに基づく対応

が求められる。  
(1) FATF勧告とRBA  
一般にRBAとは、限られた資源を有効かつ効率的に活用するため、あらかじめリスクを特定・評価・理解したうえで、その資源をリスクの高い部分に集中的に投入し、リスクを効果的に低減する方法論のことをいう。

AML/CFTの分野では、12年2月に改訂されたFATF勧告の第1において、この考え方が独立した項目として採用されるとともに、すべての勧告を貫く基本原則となっている。FATF勧告は、各国に対して、自国におけるML/TFリスクを特定・評価し、当該評価に基づいてリスクベースの低減措置を実施すること、金融機関等に自らのML/TFリスクを特定・評価し、効果的な低減措置を実施させることを求めている（注1）。

(2)第四次審査とRBA

第四次審査では、技術的遵守状況（関係法令等がFATF勧告に沿ったかたちで整備されているか）と有効性（当局および関係業態の取組みが所要の成果をあげているか）という二つの観点から審査がなされる。

有効性審査の項目には、金融機関が自らのML/TFリスクをどの程度適切に理解したうえで低減しているのかという点も含まれている（注2）。実際の審査では、これらの評価に際して、FATF審査団が個々の金融機

関に対してインタビューすることも予定されており、金融機関としてはどのようにRBAを実施しているのかなどについて、自らの口で合理的かつ説得力をもって説明することが求められる。FATFの期待する水準の回答ができない場合、わが国の金融機関全体のRBAに対する取組みが不十分と評価されるおそれがあり、また、その結果は、審査結果報告書として公表される。

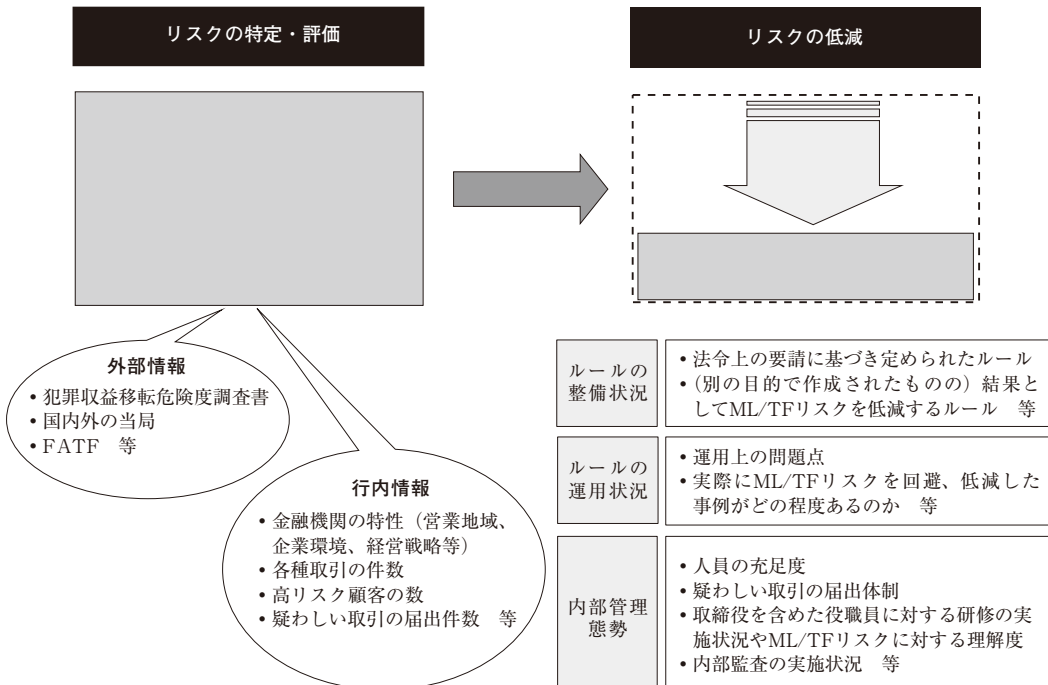
金融機関におけるRBAの基本的な流れ

もっとも、金融機関からは「具体的にどのようにRBAを行うべきなのかわからない」という声も聞かれる。以下では、金融機関におけるRBAの基本的な流れにつき、一つの考え方を紹介する（図表）。

(1)リスクの特定

RBAの出発点となるのが「リスクの特定」である。これ

RBA対応の例



は、自金融機関において提供している商品・サービスや、取引形態、取引に係る国・地域、顧客の属性等をふまえて評価項目を設定し、ML/TFリスクが「どこにあるのか」を把握する作業である。

この作業においては、評価項目を具体的かつ網羅的に設定することが重要となる。まず、収法11条4号、同法施行規則32条1項1号は、「犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案」して、自らが行う取引の調査・分析をする旨規定しており、犯罪収益移転危険度調査書（以下、「調査書」）に記載のある項目は、評価項目として考慮することが求められる。これに加えて、リスクの特定の精度をより高めるためには、たとえば営業地域や企業環境・経営戦略、おもな顧客層の特徴等といった自金融機関の特性をふまえ、さらに具体化すべき項目はないか、その他に考慮すべき項目はないかを検討することも考えられる。

リスクの特定においては、リスクを具体的かつ網羅的に把握することが重要となることから、

AML/CFTを所管する部門だけでの対応には限界があり、経営陣の主眼的かつ積極的な関与のもと、営業部門を含む他部門との情報連携や協働が必要となる。

## (2) リスクの評価

次に「リスクの評価」の段階になる。これは、特定したML/TFリスクが「どの程度あるのか」を把握する作業である。

この作業においては、根拠をもって全社的な評価を行うべく、特定したML/TFリスクの高低を客観性をもって評価することが重要となる。まず、調査書に記載のある項目については、リスクの特定の場合と同様、調査書における危険度の評価をふまえることが求められる。これに加えて、FATFや国内外の当局といった外部からの情報を活用すること、また、自金融機関内にある種々の定量的な情報（例として、各種取引の件数、高リスク顧客の数、取引類型別の疑わしい取引の届出件数等）を活用してリスクの高低を「見える化」することも、有効な対応策の一つである。

リスクの評価にあたっては、リスクの特定と同様に、AML/CFTを所管する部門が他部門から前記の情報を網羅的に収集したうえで、全社的なリスク評価を協働して行う必要がある。この点においても、経営陣の主眼的かつ積極的な関与と部門間の連携が不可欠となる。

## (3) リスクの低減

リスクの特定・評価の次に、「リスクの低減」を検討する必要がある。具体的には、特定・評価したリスクに対応するリスク低減措置の現状を把握し、リスクを許容可能な水準まで低減しているかを検証し、必要に応じてその見直しを行う。

リスク低減措置の現状把握や検証に際しては、たとえば、①どのようなルールが定められているか（ルールの整備状況）、②定められたルールが適切に運用されているか（ルールの運用状況）、③人員や研修、監査が適切に配置・実施されているか（内部管理態勢）などの視点が参考となる。

ルールの整備状況については、法令上の要請に基づき定められ

たルールに加えて、たとえば反社対応等、もともとは別の目的で作成されたものの、結果としてML/TFリスクを低減する効果のあるルールについても確認しておく必要がある。なお、法令上の要請に基づき定められたルールは、収法4条2項に基づき取引時確認のように措置の内容が一義的に定められているもの以外もある。たとえば同法施行規則32条1項2号に基づく「必要な情報の収集」や同項3号に基づく「確認記録等の継続的な精査」として、リスクに応じて顧客から当該顧客や取引に関する何らかの書類の提出を求めたり、取引モニタリングのルールに差異を設けたりするなど、金融機関が自ら検討して取り入れるべき措置も含まれる。金融機関においては、そのような措置の要否を検討することも求められる。

ルールの運用状況については、運用上の問題点を把握するのみならず、その実効性、すなわち、実際にML/TFリスクを回避・低減した事例（例として、ルールに基づき口座開設や送金取

引を謝絶した件数等)がどの程度あるのかという視点も重要である。

内部管理態勢については、人員の充足度や疑わしい取引の届出体制(例として、業務フロー、疑わしい取引の検知から届出までに要する時間等)、取締役を含めた役職員に対する研修の実施状況やML/TFリスクに対する理解度、内部監査の実施状況等を評価項目とすることが考えられる。

なお、リスクの低減についても、AML/CFTを所管する部門において、現時点におけるリスク低減措置の導入状況やリスク低減の程度等を正確かつ網羅的に理解する必要がある、経営陣の主体的かつ積極的な関与および他部門と連携のうえ、協働することが重要である。

## 金融機関に求められる今後の対応

最後に、19年に迫った第四次

審査も見据え、金融機関に求められる今後の対応について説明する。

(1)リスクの特定・評価の再確認  
リスクの特定・評価や特定事業者作成書面等の作成は、一回行えば足りるというものではなく、定期的な見直しや必要に応じた変更をしなければならぬ(注3)。

ML/TFリスクを適切に理解していることは、RBAの出発点となる。これができていなければ、リスク低減措置が十分なものとなってしまうため、リスクの網羅的かつ具体的な特定ができていたか、それに対する適切な評価ができていたか、それらは自金融機関の特性をふまえたものになっていたかなどをあらためて確認し、特定事業者作成書面等の見直しや変更を検討することが求められる。

(2)リスク低減措置の見直し

リスク低減措置については、リスクの特定および評価の結果と整合していることが前提となる。リスクの低減という観点では、現時点におけるルールの整備状況や運用状況、内部管理態

勢をふまえたうえで、特定・評価したリスクが許容可能な水準まで低減されているのか、されていない場合は取引を謝絶するのか、追加措置を導入するのかなどを検討することが有効である。リスク低減措置の見直しはシステム投資等を伴う大規模なもののみならず、既存のルールの見直しや事務手続の工夫等から始めることも可能である。金融機関においては、先進的な取り組みをしている他の金融機関の事例等も参考にしながら、AML/CFTを所管する部門を中心としてリスク低減措置の見直しを進めていく必要がある。

(3)定量情報の収集・分析  
金融機関がML/TFリスクを特定・評価するうえで、リスク低減措置の有効性を判断するうえで、自金融機関内における定量情報を収集・分析することが有用である。

リスクの特定・評価に関しては、各種取引の取引件数、高リスク顧客の数、取引類型別の疑わしい取引の届出件数等の定量情報が、リスクの高低を測定する際の有効な指標となる。また、

リスク低減措置の有効性に関しては、当局から求められた場合に顧客管理情報(顧客ファイル等)を提供するために要する時間、取引時確認等の不備を理由とする口座開設・送金取引等謝絶件数、疑わしい取引の届出件数、潜在的な疑わしい取引の検知から提出までに要する時間等が、第四次審査の有効性審査における「情報の例」として掲げられており(注4)、参考となる。

### (4)経営陣による関与

前述のとおり、AML/CFTに関する業務は、関連部署が複数にまたがり、組織横断的な対応が必要となると同時に、専門性や経験が求められる分野でもあるため、経営レベルでの戦略的な人材確保・教育・資源配分が必要となる。また、金融機関が直面するML/TFリスクやこれに対する低減措置は、金融機関のおかれた環境をふまえた経営戦略やリスクの受容度にも関係しており、コンプライアンスだけにとどまる問題ではない。さらに、業績評価においてAML/CFTを重視するなど、AML/CFTに対する経営陣

の積極的な姿勢やメッセージがあつてこそ、足もとの収益に直結するとまでは必ずしもいえないAML/CFTに関する取組みを、営業現場を含む全役職員に浸透させることが可能になる。

また、第四次審査の際のインタビューでは、審査団が経営陣と直接対話することで経営陣のAML/CFTに対する姿勢・理解が問われる可能性もある(注5)。このような観点からも、自己のAML/CFTに対して説明責任を負う経営陣が普段から積極的に関与し、AML/CFTに対する理解を深めておくことが重要となる。

今後、経営陣がML/TFリスクを適切に理解したうえでAML/CFTに対する意識を高め、トップダウンによって組織横断的に対応の高度化を推進し、AML/CFTを重視する企業文化を醸成していくことが強く求められる。

## (5) 金融システムの構成員としてのAML/CFTの重要性

AML/CFTの大きな目的の一つは、わが国の金融システムを、マネロンやテロ資金供与

に悪用されない「信頼できる金融システム」として維持することにある。金融システムは各金融機関の決済機能が集まって形成されており、一つの抜け穴があるだけでマネロンやテロ資金供与の標的とされかねず、わが国の金融システム全体の信頼が大きく損なわれかねない。そのため、その構成員たる金融機関には、立法措置等を待つまでもなく、刻々と変化するマネロンおよびテロ資金供与の動向に機動的に対応し、有効なAML/CFT管理態勢を構築・維持する責務がある。

金融機関においては、第四次審査との関係のみならず、金融システムの一端を担うことの責務として、経営陣の主体的かつ積極的な関与のもと、RBAをさらに浸透・高度化させていくことが求められる。

(本稿において意見にわたる部分は筆者の個人的な見解であり、所属する組織の見解を示すものではない。)

(注) 1 FATF勧告1「リスクの評価およびリスクベース・アプ

ローチの適用」参照。同解釈ノ1ト8および9は、金融機関に対してリスクの特定・評価・低減等の措置をとるよう求めている。FATF勧告および同解釈ノートの仮訳は、財務省のホームページで閲覧可能。

2 FATF「Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems」(13年2月)

は、第四次審査の審査手法等を示したものであるが、「直接的効果 (Immediate Outcome)

4」において、「金融機関等が自己のML/TFリスクおよびAML/CFTの義務をどの程度理解しているか」「金融機関等が自身のリスクに見合ったリスク低減措置をどの程度適用しているか」を主要課題 (Core Issues) の一つとしている。

3 犯収法11条4号、同法施行規則32条1項1号、主要行等向けの総合的な監督指針Ⅲ-1-3-1-1-2(1)②イ、中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針Ⅱ-3-1-1-3-1-1-2(1)②イ等を参照。

4 FATF「Methodology」(前掲の注2)を参照。

5 一例として、16年12月に公表されたアメリカに対する第四次相互審査報告書 (United States Mutual Evaluation Report) において、ML/TFリスクおよび法令上の義務についての理解が役員を含むすべての階層に浸透している点が主要な所見の一つにあげられている。

たかはし りょうすけ

12年京都大学法科大学院修了、13年12月弁護士登録。14年1月弁護士法人御堂筋法律事務所入所、16年10月から現職。

このの まさし

東京大学法学部卒、06年10月弁護士登録(一時抹消中)、隼あすか法律事務所、ペンシルバニア大学ロースクール(13年4月)、ニューヨーク州弁護士登録)、預金保険機構を経て、16年7月金融庁入庁(金融証券検査官)。17年7月から現職。