

# 「ガイドライン」に基づき

## 経営目線での態勢構築が不可欠に

### 金融機関はリスクベース・アプローチに基づく実効的な対応を

金融庁が公表し、パブリック・コメントに付した「マネー・ロ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（案）」（「ガイドライン（案）」）は、金融機関の実効的なマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の構築を促すため、リスクベース・アプローチの内容を明らかにするとともに、経営陣の関与、他のリスク管理でも用いられている「三つの防衛線」に基づくガバナンス（3線管理）、グローバルに展開する金融機関への視点、官民連携等をあげている。

金融庁 総括審議官

佐々木 清隆



#### 経営上の問題に発展しうる

#### マネロン・テロ資金供与対策

北朝鮮の核・ミサイルや国際的なテロの脅威が増すなか、犯罪・テロ等につながる資金を断つことは、わが国および国際社会にとって喫緊の課題であり、マネー・ロンダリングおよびテロ資金供与（「マネロン・テロ資金供与」）対策の重要性は

これまでになく高まっている。

諸外国でも、たとえば米国では、国外で外国金融機関が行った米ドル送金取引に対して巨額の制裁金の支払いを命ずる事例がみられるなど、制裁金の高額化・広範化が進んでおり、マネロン・テロ資金供与への国際的な目線の高まりは顕著である。

また、当局による制裁金以外にも、十分な態勢整備を伴わず

に行った海外送金等がマネロン

・テロ資金供与に利用されたことを契機に、取引相手であるコルレス契約先金融機関から同契約の解消等を求められる事例がみられるなど、マネロン・テロ資金供与対策の不備は、海外送金ネットワークからの退出等の経営に直結する問題となりかねないものとなっている。

さらに、ICT技術の急速な

進展により、情報伝達・金融取引等の容易性・即時性が一段と

高まるなか、実効的な対策整備に遅れをとる金融機関が犯罪・テロ集団等から標的とされ、マネロン・テロ資金供与に瞬時に利用されるリスクも高まっており、実際に、わが国の金融機関が犯罪集団等の大規模な不正に利用された事例も生じている。

これらをふまえれば、金融機

関のマネロン・テロ資金供与対策は法令上の規定を遵守しているか否かという問題にとどまらず、広く経営上の問題に発展しうるリスク管理上の課題であり、こうした観点から、金融機関においてフォワード・ルッキングに問題を捉え対応を進めることが一層重要になっている。

こうしたなか、19年にはマネロン・テロ資金供与に係る政府間会合であるFATF (Financial Action Task Force: 金融活動作業部会) が、わが国に対する第4次審査を行うことが予定されている。前回の第3次審査では、関係法令等がFATFの定める40の勧告に沿ったかたちで整備されているかという観点を中心にさまざまな指摘を受けたが、第4次審査では、関係当局および金融機関が行っているマネロン・テロ資金供与対策が実際に所要の成果をあげているかといういわゆる「有効性」の観点からの審査に力点がおかれる見込みである。

こうした審査は、当局・金融機関を含むわが国の官民の関係者が有効に対策を講じている状

況を説得的に示し、国際的な信頼を得る一つの好機であり、官民あげてone voiceで一体となつて、わが国の対応を国際社会に説明していくことが重要となる。

**リスクベース・アプローチは従来の手法とどう違うのか**

では、金融機関が有効なマネロン・テロ資金供与対策を実現するには、具体的にはどのような手法・アプローチが考えられるだろうか。

これまでのわが国におけるマネロン・テロ資金供与対策は、法令等の遵守をとくに重視し、とりわけ営業店窓口における実務対応を念頭に、法令に規定する一定の取引・顧客について一律に取引制限等の対応を行う一方で、これらに該当しない取引・顧客については、取引背景に照らした取引金額・通貨等の内容を考慮せず一律に取引を委任または謝絶するなど、画一的・形式的なチェックが中心となりがちであった面がある。

また、リスクを認めた取引への対応も、犯罪協力・法令遵守の観点から疑わしい取引の届出

を提出するにとどまり、その後の継続的な顧客情報の確認や取引のモニタリングが行われない場合があるなど、リスクの高低に応じた措置等、リスク管理の観点からは必ずしも十分でない。

リスク評価に基づかない画一的・形式的なチェックは、たとえば、一定の条件に該当すれば機械的に謝絶を行う、ルールの改正がない場合には営業現場も含め対応変更の要否が検討されないなど、ともしれば硬直的な運用を招きがちであり、時々刻々と変化する犯罪・テロの動向等をふまえながら有効な対策を行うには、必ずしも適さない。

以上をふまえれば、金融機関の実効的なマネロン・テロ資金供与対策の構築のためには、ルール・ベースで一律の顧客・取引への対応を固定化するのではなく、自らのビジネスモデルの変化やICT技術の進展、犯罪・テロの動向等もふまえ、自らが直面するマネロン・テロ資金

供与リスクにいかなるものがあり、リスクの高い取引は何か等を継続的に特定・評価し、リスクに見合った低減措置を講じる

こと(いわゆる「リスクベース・アプローチ」)が重要となる。

リスクベース・アプローチにおいては、非対面取引や反社会的勢力等の法令等で想定されている個別の取引や顧客等以外のリスクも含め、自らが直面するマネロン・テロ資金供与リスクを包括的に特定・評価したうえで、当該リスクの高低に応じた適切な措置の要否を検討するものであり、個々の取引等の額・態様・属性等を総合的に勘案して、追加の分析・調査等も必要に応じ行いながら、リスクに見合う実質的な対応を丁寧に検討していくことがカギとなる。

また、こうしたアプローチは、金融機関にとつても特定・評価したリスクに応じ柔軟な対応を行うことを結果として許容するものでもあり、従来型の対応により一律の受諾・謝絶等を行うのと比べ、たとえば営業現場等における負担を増やすものではないと考えられる。

## ガイドライン(案)を公表した狙い

こうしたリスクベース・アプ

ローチによるマネロン・テロ資金供与対策は主要先進国では定着しつつあり、前記のFATFの40の勧告でも、第1の勧告として全体を貫く基本原則となっているなど、国際的にみて標準的な手法となっている。

金融当局としても、金融システムの参加者たる個々の金融機関における確かなマネロン・テロ資金供与対策の実施等を通じて、マネロン・テロ資金供与に利用されない健全な金融システムを維持していくことは重要な課題であり、顧客や取引の態様等に応じ機動的かつ実効的な対応を実施していくリスクベース・アプローチの実施を進めていくことが重要と考えている。

こうしたことをふまえ、金融庁では、リスクベース・アプローチの内容等を明らかにし、金融機関における実効的なマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の構築を促すためのガイドライン（案）を公表し、パブリック・コメントに付している。

ガイドライン（案）においては、金融機関におけるリスクベース・アプローチに基づくマネ

ロン・テロ資金供与リスクの特定・評価・低減に係る措置の内容のほか、これを実効的なものとするためのガバナンス、グループベースの管理態勢、また、わが国全体のレベルアップと利用者への理解を得るための官民連携（業界団体とも協力した事例共有等）等が記載されている。

### 「3線管理」が管理態勢構築のカギに

こうしたリスクベース・アプローチの実施にあたり、金融機関の経営者には、どのような関与・対応が必要となるだろうか。

これまでのわが国におけるマネロン・テロ資金供与対策が、前記のとおり、ルール・ベースのチェックを重視するものであったことの結果として、金融機関の経営陣のなかには、ともすれば、マネロン・テロ資金供与対策は基本的には事務手続の問題であって、営業店窓口や本部の事務部門のみが対処すればよい話であるといった認識にとどまる方もいたかもしれない。

実際には、国際的な目線も高まるなか、金融機関におけるマ

ネロン・テロ資金供与対策が、広く経営上の問題に発展しうるリスク管理上の課題であることは既述のとおりであり、金融機関としてフォワード・ルッキングな対応を進めていくには、経営陣のリーダーシップのもとで、組織全体を俯瞰した経営の目線により、実効的な態勢の構築を図っていく必要がある。

とくに、マネロン・テロ資金供与対策は、リスク管理・コンプライアンス等の管理部門における対応にとどまらず、システム・国際部門や営業部門等を含めた組織横断的な対応を必要とし、対応能力のある人材の確保等の資源配分についても検討が必要となる場合がある。

このように、経営陣が、組織全体を俯瞰した実効的な管理態勢の構築を進めるにあたっては、前記のさまざまな部門にまたがる営業・管理等の金融機関の機能をいかに効果的に整理し、態勢面を整備していくかがカギとなる。金融機関の業務実態等に応じさまざまな方法があるが、ガイドライン（案）では、他のリスク管理においても用いられ

ている「三つの防衛線」(three lines of defense)に基づく整理(3線管理)をあげている。

一般に、3線管理においては、第1の防衛線(第1線)である営業部門を、リスク管理上もリスクに最初に直面する重要な部門としてとらえ、自らこれを防止する役割を担うものと考え、第1線は、営業店窓口等で顧客と直接対面し、その際にリスクを適切に把握して当該リスクに見合った措置を講ずる等、金融機関をマネロン・テロ資金供与に利用させないためのいわば最初の防波堤として、マネロン・テロ資金供与対策において重要な役割を担っている。

こうした第1線による適切な対応を確保するため、対策の整備・周知、研修等の機会の提供や、相談対応等のサポート態勢の構築を担うのは、第2の防衛線(第2線)とされる管理部門である。第1線による対策の実効性につき、一步離れた視点で監視する役割も第2線の重要な役割であり、たとえば、システムを用いた監視の実効性確認(シナリオの適切性等の定期的

な検証等）や、人材の確保・育成等も論点となる。

こうした第1線・第2線に対し、第3の防衛線（第3線）とされる監査部門が、これらから独立した立場で実効性を監査する役割を担う防衛線のいわば最後の砦となり、たとえばデータの適切性（データ・ガバナンス）を含む対策の全般を確認することが求められる。

## グローバルに展開する金融機関への視点

海外にも幅広く拠点を有し、国際的に業務を展開する金融機関は、多様な顧客層を抱え、クロスボーダー取引も多いほか、海外の法規制に直接服しており、とくにG I S I F I S（グローバルなシステム上重要な金融機関）等にあたる金融機関は、国際的な資金決済網を有し顧客に幅広いサービスを提供するなど重要な役割を担っている。

こうした役割の大きさに照らせば、犯罪組織やテロ集団に利用された場合の国際的な金融システムの健全性に与える影響も当然大きいものであり、こうした

金融機関においては、海外G I S I F I Sのプラクティス等も十分参考としながら、国内に業務範囲がとどまる金融機関と比べ、より目線の高い堅牢な態勢構築が求められる。

具体的には、幅広い地域に拠点を有し、さまざまな業態にまたがる子会社等を有するグループとして、海外拠点等を含むグループ全体の一貫した方針を策定し、傘下の各子会社・拠点等がグループとして整合的かつ実効的にマネロン・テロ資金供与対策を講じていく必要がある。

一方、こうした態勢構築にあたっては、各海外子会社・拠点の業務内容、地理的・政治的環境、法規制の相違等も考慮していく必要がある。こうした相違もふまえながらグループとしてのリスク評価、対応策を実施していく必要がある。

とくに、グループ共通の方針に基づいて各海外子会社・拠点のリスク評価を行うには、グループとしてのデータの適切な管理・共有が必要であり、情報保護法制の相違等にも配慮しながら、的確なデータ・ガバナンス

を構築していく必要がある。

## 利用者の理解を得るべく周知活動が重要に

19年に予定されているF A T F第4次審査は、国際社会の信認を得る一つの好機であり、国民一体となってone voiceで臨む必要があるが、このためには、

各金融機関の関係者等に対し、国際的な議論や先進的な取組み等の情報共有を行っていくことが重要となる。また、金融機関におけるマネロン・テロ資金供与対策を具体的に進めていくためにも、参考となる事例等の情報共有は重要と考えられる。

こうしたことから、金融当局としては、従前以上に関係省庁や外国当局との連携を深めて情報収集を強化し、モニタリング等で得た参考事例等も含め、業界団体等とも協力しながら金融機関と情報共有を図っていく。

最後になるが、金融機関が的確な対応を行うには、広く国民の理解を得ることが必要不可欠である。すなわち、リスクに応じた柔軟な措置を許容するリスクベース・アプローチの実施は、

個々の顧客の利便を一律に損なうものではないこと、また、やむをえず追加情報の提出を依頼する等の手続が生じる場合についても、安全で利便性が高い金融サービスを継続的に利用するために必要な措置であることを、幅広い利用者に対し理解していただくことが重要である。

このため、官民で連携し、顧客の利便への影響や追加手続の必要性等につき利用者の理解を得るため、さまざまな機会を利用してより広範に周知するよう努めることが重要となる。

（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。）

ささき きよたか

83年東京大学法学部卒、大蔵省入省。金融監督庁（現金融庁）検査局、OECD（経済協力開発機構）、IMF（国際通貨基金）を経て、05年証券取引等監視委員会事務局特別調査課長、07年同総務課長、10年金融庁検査局総務課長、15年証券取引等監視委員会事務局長、17年から現職。