

マネロン・テロ資金供与対策の あるべき方向性

「リスクベース・アプローチ」に対する 経営陣の認識が課題

金融庁は、マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与（以下、マネロン・テロ資金供与）対策について、来年のFATF（注）第4次対日相互審査も見据えたうえで、「官民連携を強化し『One Voice』で対応することが重要」との考えのもと、これまで各金融機関の態勢高度化を促すためのさまざまな取組みを行ってきた。本稿では、この「中間検証」として、これまでの金融庁による取組みや他国の審査状況などを振り返るとともに、わが国のマネロン・テロ資金供与対策における課題について述べることにする。

ガイドラインを公表

国際社会におけるテロの脅威や地政学的リスクが高まる中で、G20の共同宣言にも明記されているように（注）、それぞれの国・地域におけるマネロン・テロ資金供与対策に対する国際社会の要請は着実に高まりを見せている。

そのようななか、来年にはわが国に対して、FATFによる第4次対日相互審査が実施される予定であり、金融機関と監督当局の双方が、リスクベースで実効的なマネロン・テロ資金供与対策を実施しているかどうかを審査される。

こうした状況を踏まえ、金融庁は今年2月、「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）を公表した。同年8月には、各金融機関へのヒアリングや取引実態調査の結果などを踏まえ、金融庁所管事業者のリスク管理態勢の整備状況や参考事例などを中心に取りまとめた、「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」（以下、マネロンレポート）を公表した。

ガイドライン公表後の 取組み

金融庁は、ガイドライン公表後、わが国のマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の高度化に向け、金融機関などに対し、ガイドラインとのギャップ分析、送金取引に関する緊急チェックシート、取引実態調査に係る報告を要請してきた。



金融庁 総合政策局長
佐々木 清隆

これらの取組みは、金融機関などに対してデータや課題の整理を通じて自律的な態勢整備を促していくとともに、金融庁においても金融機関などにおけるリスクの所在や統制の状況を把握したうえで、リスクに応じたモニタリングを実施していくことを目的としたものである。また、金融機関などにおける態勢強化を促進する観点から、順次個別金融機関などの管理態勢などについてオン・オフ両面でのモニタリングを実施し、態勢整備が劣化する先に対しては、改善に向けた提言を行っている。これらと並行して、業界団体や経営陣を含む金融機関など職員との対話会や金融機関向けセミナーといったさまざまな機会を通して、金融機関などにガイドラインの浸透やモニタリングにより得られた参考事例の紹介など、マネロン・テロ資金供与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）を実施してきた。

金融庁としては引き続き、金融機関などにおけるマネロン・テロ資金供与リスクを分析・評価し、そのリスクに応じたモニタリングを実施していく。あわせて、業界団体や金融機関などに対し、その成果を参考事例も含め還元していくことで、マネロン・テロ資金供与対策に係る態勢整備の強化を促していく。

他国審査結果の状況

FATF第4次相互審査については、2018年8月末現在、17カ国の審査結果が公表されている。なかでも、デンマークについては「主要な銀行を含めた、ほぼすべての金融機関において、リスクに対する不適切な理解とマネロン・テロ資金供与対策措置の不十分な実施が見られ、金融機関の中でも両替業者と資金移動業者の対応が不十分である」旨の評価がなされている点は着目に値する。特に「金融機関によって実施されたリスク評価が包括的なものとなっており、すべての取引や商品・サービスのカバーしていないため、予防措置が不適切」との指摘は示唆に富む。アイスランドについても、「ほとんどの金融機関は、自社がさらされているマネロン・テロ資金供与リスクを評価・理解していない。また、リスクベース・アプローチを適用している金融機関はない」との評価がなされている。

これらの指摘に鑑みれば、FATF第4次相互審査において、金融機関が、すべての商品・サービスおよびすべての顧客について、顧客属性、取引形態、国・地域などに着目した、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価を実施したうえで、リスクに応じた予防措置を講じることが、いかに重視されているかがわかる。わが国に対するFATF第4次相互審査においても、FATF審査団による金融機関へのインタビューが実施されるが、どの金融機関が対象となるかは、直前にならないと判明しない。したがって、わが国におけるすべての金融機関が、FATF審査団からのインタビューを受けられる可能性があるとの認識で態勢整備を早急に行う必要がある。

以下、各業態における「課題」について述べたい。

(1) 預金取扱金融機関

全体的な傾向として、多くの金融機関がガイドラインに基づく態勢高度化に向けた取組みに着手しているものの、業態や個別金融機関により、対策の実施状況に差異が見られる。

例えば、自らに特有のリスクを具体的に洗い出したうえで包括的にリスク評価を実施し、その結果を踏まえて営業現場も巻き込んで態勢整備している事例が見られる一方で、リスクの特定・評価が包括的かつ具体的にすべての商品・サービス、すべての顧客に対して行われていないため、その後のプロセス（追加的なリスクの特定、評価、継続的な顧客管理措置やリスク低減措置に関するアクションプランの策定）が不十分である事例が見受けられる。

具体的には、リスク評価書において、犯罪による収益の移転防止に関する法律および犯罪収益移転危険度調査書に記載されている高リスク取引と反社会的勢力との取引のみを自社の「高

今後の課題 各業態における

リスク取引」と評価するにとどまり、自社における取引量や傾向といったデータの分析、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価を行っていないにもかかわらず、ガイドラインとの「ギャップ分析」において、「特段の差異なし」と整理し、追加的なリスクの特定・評価・低減措置に関するアクションプランが作成されていない事例が見受けられた。

また、限られた人的資源の制約下において、リスク評価書の作成、ギャップ分析といった作業に注力するあまり、口座開設時の本人確認や実質的支配者の確認、外国送金の取引時確認など、日々の業務の中で直面するリスクへの対応がおろそかになっている事例も見られた。

さらに、疑わしい取引の届出においても、反社会的勢力との取引のみの届出にとどまっている事例や、金融庁が公表している「疑わしい取引の参考事例」を参照しているものの、検知態勢の継続的な有効性検証や届出の対象となった取引先に対する追加的なリスク低減措置を講じ

る仕組みになっておらず、届出自体が目的化しており、自社における疑わしい取引の分析結果をリスク評価や追加的な対策の検討に活用していないという事例も見られた。

また、一部の地域金融機関においては、営業店における基本動作の周知・徹底ができておらず、システムによる取引モニタリングや本部による営業店のモニタリングも十分に機能していないことから、不審・不自然な取引の検知ができずに外国送金などを実行する事例もあった。

また、検知しても法令などの形式チェックのみを行い、疑わしい取引の届出を出せば十分であると考え、そのまま実行している事例など、リスクベースでの実効的な態勢整備の遅れが発生している。

こうした態勢整備の遅れの背景としては、各金融機関において、マネロン・テロ資金供与対策が経営上の課題として全社的なリスク管理の枠組みでとらえられておらず、企業文化として根付いていないことも原因の一つとして挙げられる。まずは、

経営陣においてマネロン・テロ資金供与リスクを経営上のリスクととらえ、主体的かつ積極的な関与・理解のもと、部門をまたいで全社的にリスクの特定・評価を行い、リスクに応じた対策を的確に行うことが必要である。

そして、自金融機関におけるマネロン・テロ資金供与リスクを全商品・サービス、全顧客について包括的かつ具体的に特定・評価し、これを踏まえ、第1線である営業店に対しリスクがあると疑われる事例や検証のポイントを具体化して伝達し、事務フローとして浸透・実施させる必要がある。

また、第2線である管理部門においては、全商品・サービス、全顧客に関するリスク評価結果を踏まえ、営業店などが不審・不自然な取引を的確に検知・報告する態勢を構築するとともに、制裁対象者などを検知するフィードバックシステムの検証精度の向上（制裁リストの適時適切なアップデートや制裁対象船舶名の制裁対象者リストへの追加など）や、過去の取引実績も踏

まえた取引モニタリングシステムの整備などを図る必要がある。さらに、第3線（内部監査部門）は、3線防衛の枠組みの中で、1線・2線の取組みを独立した立場から検証する重要な役割を担っている。経営陣は、監査報告書などに目を通し、自社においてどの程度マネロン・テロ資金供与リスク管理態勢について内部監査が実施され、その指摘事項に対する対策がどのように検証されているかを把握したうえで、必要に応じて見直しなどの指示を行うことが重要である。

他方、3メガバンクグループにおいては、海外GIPSIFISのプラクティスや国際的に求められる対策の水準などと比較すると、全顧客に対する継続的な管理措置の実施や地域金融機関から受託している海外送金取引における連携やシステムを活用した個々の取引モニタリング、貿易金融における契約条件・輸送経路などのきめ細かな確認・調査の実施、それらを可能にするITの活用やデータベース構築などに差異が認められる。し

たがって、当該差異を埋めることが3メガバンクグループにおける課題といえる。

(2)その他の業態

預金取扱金融機関以外の金融機関における対応は、預金取扱金融機関と比較し、総じて態勢整備状況などに遅れが見られる。

具体的には、窓口における取引時確認や顧客管理などの事務フローの整備のみならず、経営管理、人材確保・育成およびシステム整備なども含め、管理態勢の一般的な高度化が求められる。例えば、金融商品取引業者における個別のモニタリングの中では、顧客受入れ時の確認が不十分であったために反社会的勢力の口座が開設されていた事例や、高リスク顧客に該当する旨の申告が顧客側からあったにもかかわらず、長期間これを放置し、通常の顧客管理の対象としていた事例が見られた。

このように、業務運営および態勢整備に課題がある事業者においては、対策の位置付けが必ずしも高くなく、全社的関心が薄いと言える。

また、今年7月からは、米国がFATF議長となり、大量破壊兵器に関する拡散金融リスクへの対応や仮想通貨・暗号資産（以下、暗号資産）への対応を優先課題とすることを表明している。わが国では、暗号資産に關して、監督上、先進的な取組みを行っていることから、FATF第4次対日相互審査において、わが国における仮想通貨交換業者への対応が重要なポイントの一つとなることが予想される。

暗号資産については、高度で複雑なシステムを通じてグローバルに取引されるといった特性や、送信先の追跡を困難とする技術や匿名性が高い暗号資産の登場など、取り巻く環境やビジネスの急速な変化などを踏まえれば、仮想通貨交換業者の登録審査・モニタリングにあたって、これまでの金融分野とは異なる高い専門性が求められる状況にある。

そこで17年8月、金融庁内にマネロン・テロ資金供与対策やシステムの専門家などで構成される「仮想通貨モニタリングチ

ーム」を設置した。モニタリング・立入検査などを通じて、仮想通貨交換業者におけるマネロン・テロ資金供与対策に係る態勢の整備状況やその実効性など内部管理態勢全般にわたり、専門家による重点的な検証を行ってきたところである。

この結果、主にみなし仮想通貨交換業者において、ビジネスの急激な拡大に、マネロン・テロ資金供与対策を含む内部管理態勢などの整備が追いついていない実態が把握された。例えば、マネロン・テロ資金供与対策に關する各種規制を理解しておらず、必要な専門性や能力を有する要員が確保されていない事例、確認対象となる利用者の取引目的などが空欄のまま詳細を確認していないなど、取引時確認が不適切である事例、利用者の職業などの情報を考慮していないなど、疑わしい取引の判断が不十分またはまったく判断していない事例など、最低限の内部管理態勢が整備できていない業者が散見された。

この背景には、内部管理より広告宣伝に多額の支出を行うと

いった利益優先の経営姿勢が見られるとともに、リスク管理に知識を有する人材が不足しており、利用者保護の意識や遵法精神も低いなど、コーポレート・ガバナンス上の問題が根本に存在している。

暗号資産に關しては、その特性上、マネロン・テロ資金供与リスクが比較的高いと国際的にも認識されているなか、最低限、法令さえ遵守していればよいとの考えでは不十分である。仮想通貨交換業者においては、まずは、自らがさらされているマネロン・テロ資金供与リスクを適切に評価・理解し、そのリスクに応じた態勢を整備することが求められる。

こうした態勢整備にあたっては、ガイドラインやマネロンレポートはもちろんのこと、今年8月に公表した「仮想通貨交換業者等の検査・モニタリング中間とりまとめ」（以下、中間とりまとめ）に掲載されている事例も踏まえ、仮想通貨交換業者において内部管理態勢などの自己チェックを行うなど、有効に活用していただきたい。

金融庁としても中間とりまとめの結果などを踏まえ、引き続き、深度ある登録審査およびモニタリングを実施すると同時に、暗号資産が高度で複雑なシステムを通じて迅速かつボーダレスに取引されるものである点に鑑み、海外当局や国際機関との広範かつ緊密な連携を図っていく。

基本動作の徹底と 中期的目線での態勢整備を

2月のガイドライン公表からこれまでの約半年間、ヒアリングなどを通じて、さまざまな業態と意見交換などを実施してきたが、総じて、リスクベース・アプローチに対する経営陣の認識が重要な課題の一つであると認識している。

例えば、比較的小規模な金融機関などからは、規模に比して負担が大きいとの声があるが、リスクベース・アプローチの前提となる「自らにおけるマネロン・テロ資金供与リスクの悉皆的な特定、評価」は、規模の大小に関係なく、すべての金融機関などにおけるリスク低減措置構築の大前提である。その点を

理解のうえ、各金融機関などの規模・業務内容などに応じたりスクへの適切な対応を可能とする態勢を整備する必要がある。また、業界団体におけるマネロン・テロ資金供与対策に関するITシステムの共同利用などの検討も期待される。

加えて、いつまでに・どの程度の対応を実施すればよいのかと苦慮している金融機関なども多いようであるが、マネロン・テロ資金供与対策に対する国際的な要請の高まりを踏まえれば、FATF第4次対日相互審査は通過点に過ぎず、金融機関などにおいては、来年の相互審査を梃として、日常業務で直面する多額の現金持込みでの外国送金依頼といった不自然な取引を検知することや、疑わしい取引の届出を速やかに行い、追加的なリスク低減措置を講じるといった基本動作を周知徹底するとともに、中長期的な目線で、計画的・継続的に実効性のあるマネロン・テロ資金供与対策に係る態勢を整備し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 Financial Action Task Force

(金融活動作業部会)

2 20カ国財務大臣・中央銀行総裁会議声明(2018年7月21~22日にアルゼンチン・ブエノスアイレスで開催)では「テロ資金供与、マネー・ロンダリングおよび大量破壊兵器拡散資金供与とのわれわれの闘いは続いている。われわれはFATF基準の完全、効果的、かつ、迅速な履行を求める。われわれはFATFに対し、大量破壊兵器拡散資金供与対策の取組みのさらなる強化を求める。われわれはテロリスト集団を支える金融網を撲滅するため、個別および共同の取組みをさらに進めることにコミットする」と表明された。

ささき きよたか
83年東京大学法学部卒、大蔵省入省。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年金融庁総括審議官、18年7月から現職。