

マネロン・テロ資金供与リスク管理

リスクを特定・評価し、

低減措置を講じる態勢整備を検証

国際社会がテロ等の脅威に直面し、地政学的なリスクも高まっている。こうしたなか、犯罪やテロ等につながる資金の遮断は、国際社会の共通課題と認識され、マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与対策への目線も急速な高まりを見せている。今年度はFATF(金融活動作業部会)による第4次対口相互審査も予定されている。金融機関等においては、マネロン・テロ資金供与リスクを適切に特定・評価し、そのリスクに応じた低減措置を講じる態勢整備が急務であり、こうした点が今後の金融モニタリングの着眼点となる。

公表した。

金融庁 総合政策局
リスク分析総括課
金融証券検査官

日下 誠也

金融証券検査官(弁護士)

津田 慧

RBAの全体像

ガイドラインは、①基本的考え方、②RBA、③管理態勢とその有効性の検証・見直し、④金融庁によるモニタリング等、の4章で構成されており、その概要は図表のとおりである。まずは、ミニマム・スタンダードたるRBAの全体像を適切に理解することが必要であるが、RBAはリスクの特定・評価・低減という3段階に区分される。リスクの特定・評価は、すべての商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等のカテゴ

ガイドライン公表の経緯

わが国は、これまで国際社会の潮流やFATFによる対日相互審査における指摘事項等を踏まえながら、犯罪による収益の移転防止に関する法律(犯収法)を改正し、後述のリスクベース・アプローチ(RBA)を

一部導入するなど、マネロン・テロ資金供与対策への取組みを順次進めてきた。FATFの基準からすると、関係法令等を遵守するのみのルールベースによる画一的な対応では不十分といえ、自らが直面しているリスクを適時かつ適切に特定・評価し、そのリスクに応じた低減措置を講ずるRBAが当然に実施すべ

き事項(ミニマム・スタンダード)として求められている。このような状況のなか、金融庁はRBAに基づくマネロン・テロ資金供与対策の基本的な考え方等を明確にし、今後のモニタリングのあり方を示すため、2018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」を

リーごとの総合的な検証を経たうえで、それらの固有リスクの有無を洗い出し（リスクの特定）、抽出された固有リスクごとの発生可能性やその影響度等からリスクの大きさを評価すること（リスクの評価）を意味する。また、リスクの低減とは、実際の顧客の属性・取引の内容等を調査し、調査の結果をリスク評価の結果と照らし、追加的なヒアリング・資料を求めるとともに、取引承認権者を変更するなど、リスクに応じた低減措置を講ずることを意味する。

すなわち、RBAとは、金融機関等が自身の固有リスクを特定し、その固有リスクの大きさを評価し、そのリスクに応じた低減措置を講じる一連のプロセスである。

リスクに応じたモニタリング

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、金融機関等に対して取引等実態調査や緊急チェックシートによる送金取引に係る窓口

業務、管理体制の緊急点検、ならびにガイドラインとのギャップ分析や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・実施を要請してきた。これらの取組みは、データや課題の整理を通じて金融機関等の自律的な態勢整備を促進するとともに、金融庁においても各金融機関等のリスクの所在や統制状況把握し、そのリスクに応じたモニタリングの実施を目的とするものである。そして、態勢強化をさらに促進する観点から、順次、個別金融機関等の管理態勢等についてオン・オフ両面でのモニタリングを実施し、態勢高度化に向けた提言を行っている。

また、これらと並行して、業界団体との意見交換会や経営陣を含む金融機関等の職員との対話、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、ガイドラインの趣旨やモニタリングから得られた参考事例の説明など、マネロン・テロ資金供与対策の必要性とあり方についての理解を促す取組み（アウトリーチ）を実施してきた。

金融庁は引き続き、関係省庁

や関係業界団体に加え、諸外国の関係当局等とも連携しながら情報収集を図り、金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスクを分析し、そのリスクに応じたモニタリングを実施する。さらに、業界団体や金融機関等に対して、その成果を還元すること、マネロン・テロ資金供与対策に係る態勢整備の強化を促進していく。

対策の取組状況に見られる濃淡

現時点におけるマネロン・テロ資金供与対策については、多くの金融機関等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、業態や金融機関ごとの実施状況に差異が見られる。

例えば、経営陣の積極的な関与のもと、自社特有のリスクの特定・評価を網羅的かつ包括的に実施し、その結果を踏まえて態勢を整備したり、明確な行動計画を策定したりして、適切に進捗を管理している金融機関等が見られる一方で、ガイドラインの趣旨を狭く解釈し、正確な

現状認識がなされないままにガイドラインの「対応が求められる事項」と現状との間に「特段の差異はない」として、行動計画の内容またはそのスケジュールに具体性を欠き、経営陣の関与が不十分と推測される金融機関等も相当程度存在している。

また、リスク評価書において、犯取法および国家公安委員会公表の犯罪収益移転危険度調査書に記載の高リスク取引のみを自社の「高リスク取引」と評価し、そもそも自社が提供する商品・サービスが網羅されておらず、疑わしい取引の届出結果を活用してリスクを評価していないなど、リスクの特定・評価が不十分な事例も見受けられる。

さらに、リスク評価書の作成やガイドラインとのギャップ分析・行動計画の策定といった業務に傾倒するあまり、口座開設時の本人確認や実質的支配者の確認、海外送金受付時の取引時確認等、日常業務の中で直面してい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る。例えば、営業店における基本動作の周知・徹底や本部による営

〔図表〕 「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」の概要

基本的考え方	<p>■マネロン・テロ資金供与対策に係る基本的考え方 ⇒時々変化する国際情勢等の変化に対して、機動的かつ実効的な対応を実施するためには、自らのリスクを適時・適切に特定・評価し、リスクに見合った低減措置を講ずる「リスクベース・アプローチ」の手法を用いることが不可欠</p> <p>■金融機関等に求められる取組み ⇒事業環境・経営戦略、リスクの許容度等を踏まえたうえで、実効的な管理態勢を構築し、経営陣の主体的かつ積極的な関与のもと、組織全体としてマネロン・テロ資金供与対策を高度化することが重要</p> <p>■業界団体・中央機関の役割 ⇒金融機関等の実効的な取組みに資する情報・事例等の共有、システム共同運用の促進</p> <p>■本ガイドラインの位置付け</p>						
RBA	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 33%;"> <p>■リスクの特定 リスクの所在を特定する作業。金融機関等の規模・特性等を踏まえ、包括的かつ具体的に特定</p> </td> <td style="width: 33%;"> <p>■リスクの評価 特定したリスクを評価する作業。金融機関等の事業環境・経営戦略等を踏まえて、全社的に実施</p> </td> <td style="width: 33%;"> <p>■リスクの低減 特定・評価したリスクを低減する作業。実際の顧客や取引のリスクに応じて、実効的に低減措置を実施 (例)顧客管理、取引モニタリング・フィルタリング、疑わしい取引の届出、ITシステムの活用等</p> </td> </tr> <tr> <td>■海外送金等を行う場合の留意点</td> <td>■FinTech等の活用</td> <td></td> </tr> </table>	<p>■リスクの特定 リスクの所在を特定する作業。金融機関等の規模・特性等を踏まえ、包括的かつ具体的に特定</p>	<p>■リスクの評価 特定したリスクを評価する作業。金融機関等の事業環境・経営戦略等を踏まえて、全社的に実施</p>	<p>■リスクの低減 特定・評価したリスクを低減する作業。実際の顧客や取引のリスクに応じて、実効的に低減措置を実施 (例)顧客管理、取引モニタリング・フィルタリング、疑わしい取引の届出、ITシステムの活用等</p>	■海外送金等を行う場合の留意点	■FinTech等の活用	
<p>■リスクの特定 リスクの所在を特定する作業。金融機関等の規模・特性等を踏まえ、包括的かつ具体的に特定</p>	<p>■リスクの評価 特定したリスクを評価する作業。金融機関等の事業環境・経営戦略等を踏まえて、全社的に実施</p>	<p>■リスクの低減 特定・評価したリスクを低減する作業。実際の顧客や取引のリスクに応じて、実効的に低減措置を実施 (例)顧客管理、取引モニタリング・フィルタリング、疑わしい取引の届出、ITシステムの活用等</p>					
■海外送金等を行う場合の留意点	■FinTech等の活用						
管理態勢	<p>■マネロン・テロ資金供与対策に係るPDCA ⇒ マネロン・テロ資金供与対策の方針・手続き・計画等を策定、検証、見直し</p> <p>■経営陣の関与・理解 ⇒ マネロン・テロ資金供与対策を経営戦略等における重要な課題に位置付け、適切な資源配分</p> <p>■経営管理</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 33%;"> <p>第1線 顧客と接点のある営業部門が、方針や手続き等を理解して対応</p> </td> <td style="width: 33%;"> <p>第2線 担当役員等を中心に、管理部門が第1線を継続的モニタリング</p> </td> <td style="width: 33%;"> <p>第3線 マネロン・テロ資金供与対策にかかわる必要な監査を実施</p> </td> </tr> </table> <p>■グループベースの管理態勢 ⇒ グループ全体に整合的な形でマネロン・テロ資金供与対策を実施</p> <p>■職員の確保、育成等 ⇒ 専門性・適合性等を有する職員の活用、研修による職員の理解の促進</p>	<p>第1線 顧客と接点のある営業部門が、方針や手続き等を理解して対応</p>	<p>第2線 担当役員等を中心に、管理部門が第1線を継続的モニタリング</p>	<p>第3線 マネロン・テロ資金供与対策にかかわる必要な監査を実施</p>			
<p>第1線 顧客と接点のある営業部門が、方針や手続き等を理解して対応</p>	<p>第2線 担当役員等を中心に、管理部門が第1線を継続的モニタリング</p>	<p>第3線 マネロン・テロ資金供与対策にかかわる必要な監査を実施</p>					
当局	<p>■金融庁によるモニタリング</p> <p>■官民連携 ⇒ 業界団体、関係省庁等との連携による情報発信や金融機関等との対話</p>						

業店のモニタリングの不備により、異常取引として検知されないままに不審・不自然な海外送金が複数回実行されたような事例が挙げられる。ほかにも、異常取引が検知されたにもかかわらず、疑わしい取引の届出を提出すれば足りるものと誤解し、厳格な取引時確認を行わないまま、関係法令等の形式的な確認を行ったのみでこれを実行していた事例など、RBAの態勢整備の遅れが顕在化した事例も見受けられる。

継続的な顧客管理措置に改善の余地

また、顧客のリスク評価に応じた継続的な顧客管理措置の実施に改善の余地を残している。顧客のリスク評価とは、すべての商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に対する金融機関等における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にしたがってすべての顧客についてリスク評価を行うことを意味する。顧客のリスク評価は、取引時確認等の顧客受入時の管理措

置の深度（通常か、厳格か、簡素か）、継続的な顧客管理措置の頻度および取引モニタリングの敷居値といった具体的なリスク低減措置の内容を決定するにあたっての基準となる。

継続的な顧客管理措置の具体的な内容は、例えば、個人顧客には届出住所、口座利用目的、職業等に変化がないかを、法人顧客には名称、所在地、口座利用目的、事業内容（ビジネスモデルや商流も含む）等に変化がないかを定期的に確認したうえで、顧客のリスク評価を見直す必要がある。その際、高リスクであれば1年に1回、中リスクであれば2年に1回、低リスクであれば3年に1回というように、顧客のリスク評価に応じてその頻度を変更することが考えられる。もっとも、リスクに応じた頻度での定期的な見直しにのみ注力した形式的な管理とならないようにすることが肝要だ。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（例えば適時開示や報道等による不芳情報や、いわゆる特殊詐欺利用口座における入

出金のパターンが確認された場合等)においても、顧客情報や取引内容を確認・検証することが必要となる。また、リスク評価の見直しや疑わしい取引の届出を適切に実施するために、不芳情報等の監視態勢やリスク評価見直しの基準を定めるなど、RBAによる顧客管理措置や疑わしい取引の届出態勢の実効性を高めることが重要である。

なお、例えば非営業性個人の生活口座で、顧客の給与が入金され、公共料金の引落とし等が行われているにとどまる口座等は、一括りのグループとして低リスク先として評価し、簡素化された管理を実施することも考えられる。

全社的な経営課題として位置付ける

態勢整備が遅れている金融機関等については、そもそもマネロン・テロ資金供与対策が経営課題として全社的なリスク管理の問題に位置付けられていないことが根本原因の一つと考えられる。まずは、経営陣においてマネロン・テロ資金供与リスク

を経営上のリスクであると認識し、主体的かつ積極的に関与したうえで、全社的なリスクの特定・評価を行い、そのリスクに応じた対策を的確に実施することが求められる。

そして、金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスクをすべての商品・サービス、すべての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(営業店)に対してリスクがあると疑われる事例や検証のポイントを具体的な規程として文書化したうえで、関係部署に伝達し、事務フローとして浸透させる必要がある。

第1線は、リスクに最初に直面し、これを防止する役割を担っているため、これらの情報を用いながら、主体的なリスク管理を行う必要がある。

また、第2線(管理部門)では、すべての商品・サービス、すべての顧客に関するリスク評価結果を踏まえ、営業店等が不審・不自然な取引を的確に検知・報告できる態勢を構築するとともに、第1線の自律的なリスク管理に対して独立した立場で

牽制を行いながら、同時に第1線を支援する役割を担うことが必要である。

さらに、第3線(内部監査部門)は、第1線・第2線の取組みを独立した立場から適時かつ適切に検証する重要な役割を担っている。経営陣は、監査報告書等から、マネロン・テロ資金供与リスク管理態勢に係る内部監査がどのように実施され、その指摘事項についての対策がどのように検証されたのかを把握したうえで、必要に応じて追加的なリソースの検討も含めた全社的な態勢見直しの指示を行うことも重要である。

留学生、技能実習生等への対応

最後に、今年4月から新たな在留資格「特定技能1号」・「特定技能2号」による外国人材の受入れが開始予定である。犯罪収益移転危険度調査書(18年12月)81頁においては、「近年、我が国における外国との取引が悪用された事例の多くには、来日外国人の関与が認められる」旨も指摘される。

しかし、わが国に一定期間居住する外国人(留学生、技能実習生等)への金融サービス提供時において、外国人であることのみを理由として、マネロン・テロ資金供与対策の名目で合理的な理由なく取引の謝絶が行われてはならない。このような外国人との取引については、在留期間を管理したうえで、例えば帰国前の口座解約を促したり、期間満了後に自動入出金停止コードを設定する枠組みを構築したりするなど、リスクに応じた適切な低減措置を講ずる一方で、コミュニケーションのサポートを図るなど、公共インフラとしての顧客利便性を考慮することが今後さらに重要となる。

(本稿において意見に係る部分は筆者らの個人的見解であり、所属する組織の見解を示すものではない)

くさか せいや
14年信託銀行に入社。18年4月から現職。

つだ さとし
15年司法修習終了。16年御堂筋法律事務所入所。18年10月から現職。