「マネロン・テロ資金供与対策ガイドライン」改正のポイント

第４次対日相互審査に向け、対策強化を促す

金融庁総合政策局
マネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室　室長　**尾崎 寛**

金融庁は『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）の趣旨をより明確化するため、２０１９年４月10日、ガイドラインの改正を実施した。今秋にはＦＡＴＦ（金融活動作業部会）による第４次対日相互審査団の訪日も予定されており、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）リスク管理態勢を整備することが重要である。本稿では、ガイドライン改正のポイントを詳述する。

ガイドライン改正の背景

金融庁は18年2月にガイドラインを公表した。その後、金融機関等によるガイドラインを踏まえた実効的なマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の整備を促すため、18年3月から順次、金融機関等に対して定量・定性情報について報告を求めるとともに、ガイドラインと金融機関等の態勢とのギャップ分析・ギャップ解消に向けた行動計画の策定・実施を求めてきた。そして、金融機関等の取引実態やマネロン・テロ資金供与対策に係る態勢を把握し、リスクベースでのモニタリングを実施している。

本改正は、金融機関等へのモニタリングを通じて把握した事例を踏まえ、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図る目的で実施された。

すべての顧客へのリスク評価

本改正では、ガイドライン「Ⅱ－２(3)ⅱ顧客管理（カスタマー・デュー・ディリジェンス（ＣＤＤ））」において、すべての顧客へのリスク評価を実施すべきことを明確化した。

本改正前のガイドラインにおいては、「顧客ごとに、リスクの高低を客観的に示す指標（顧客リスク格付）を導入し、これを随時見直していくこと」が【対応が期待される事項】として明記されていた一方で、【対応が求められる事項】には、リスクが高い顧客・取引への対応を判断できるよう顧客の受入れに関する方針（顧客受入方針）を定めること（Ⅱ－２(3)ⅱ【対応が求められる事項】①）、リスクが高いと判断した顧客については厳格な顧客管理（ＥＤＤ）を実施すること（【対応が求められる事項】⑥）、およびリスクに応じた継続的な顧客管理を実施すること（【対応が求められる事項】⑧）を規定していたものの、それらの前提となるすべての顧客のリスク評価を行うべきことが明記されていなかった。

しかし、効率的かつ効果的な顧客管理措置を実施してマネロン・テロ資金供与リスクを低減するには、すべ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ため、本改正では、すべての顧客へのリスク評価の実施が【対応が求められる事項】として金融機関等に求められることをあらためて明確化す

ることにした。

また、本改正では、【対応が求められる事項】としての顧客のリスク評価の手法について、【対応が期待される事項】である「顧客ごと」のリスク評価である顧客リスク格付によらず、利用する商品・サービスや顧客属性などが共通する「顧客類型ごと」に評価を行うことなどもガイドラインに沿った対応であることを明らかにした（24～27番を参照）。

「顧客類型ごと」のリスク評価に際しては、各金融機関等の規模・特性に応じてさまざまな観点で「類型」化を行うことがありうる。例えば、国家公安委員会が公表する犯罪収益移転危険度調査書を踏まえ、同書記載の「危険度の高い取引」を利用する顧客であるかどうかや、疑わしい取引の届出の分析を踏まえた類型化が考えられる（30番、31番）。また、長期不稼動口座を保有する顧客については、長期にわたって取引実績がない点に着目してそのリスクを評価したうえで、新たな資金移動の発生をシステム的に検知し、本人確認を行うように店頭に誘導するなどの手法も考えられる（21番を参照）。その他、信用金庫や信用組合などの協同組織金融機関においては、例えば、日常から取引のある組合員との取引か、非組合員との取引（員外取引）かという観点も踏まえて類型化することも考えられる（33番）。そのうえで、過去に疑わしい取引を提出した先であるとか、高リスク商品・サービスの利用状況、その他の取引形態や国・地域などの要素も勘案して、顧客類型から顧客ごとのリスク評価へと評価を細分化していく方法も可能だろう（注1）。

顧客のリスク評価を踏まえた継続的顧客管理

顧客のリスク評価の結果は、その後のリスクに応じた顧客管理に活用していくものであり、手段であって、目的ではない。顧客のリスク評価を実施しても、その後の顧客管理措置がリスク評価の結果を十分に踏まえたものでなければ適切なリスク低減措置とはならない。

本改正では、顧客のリスク評価の結果を継続的な顧客管理に活用することの重要性を示すため、定期的な顧客情報の確認に際し、当該顧客のリスクに応じて、高リスクと判断した顧客については頻度を高める一方、低リスクと判断した顧客については頻度を低くする旨を例示した。また、顧客のリスク評価は固定的なものであるべきではなく、継続的に実施される顧客管理措置を通じて収集した情報などを踏まえて適時にこれを見直し、最新の状況を反映したリスク評価に基づいた低減措置を講じていくことが重要である。

このような観点から、本改正では、継続的な顧客管理により確認した顧客情報などを踏まえ、顧客のリスク評価を見直すことを【対応が求められる事項】として明記し、上記の一連のプロセスの重要性をあらためて示すこととした（注2）。

また、本改正で明確化された「全ての顧客」のリスクの評価について、「全ての顧客」の範囲には特段の限定はなく、新規顧客のみならず既存顧客もその範囲に含まれるし、口座を有さない店頭におけるいわゆる一見客についても、商品・サービスを提供している以上、「全ての顧客」の範囲に含まれるものである。

なお、外為業務の委託、商品・サービスの販売委託や資産運用の委託については、互いにマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の評価を行うべき対象となる（Ⅱ－2(4)など参照）。

データ・ガバナンスの高度化

本改正では、ガイドライン「Ⅱ－2(3)(vii)データ管理（データ・ガバナンス）」において、ITシステムに用いられる顧客情報、確認記録・取引記録などのデータについて、網羅性・正確性の観点で適切なデータが活用されているかを定期的に検証すべきことを【対応が求められる事項】に明確化している（注3）。

本改正前のガイドラインでは、ITシステムに用いられるデータについて、「ITシステムを有効に活用する前提として、データを正確に把握・蓄積し、分

析可能な形で整理するなど、データの適切な管理を行うこと」（ガイドラインⅡ－2(3)(vii)【対応が求められる事項】①）が求められていたものの、正確性・網羅性の観点から検証を行うことは明示的には求められていなかった。

そもそも、ＩＴシステムに入力するデータに誤りや欠落がある場合、ＩＴシステムに想定される本来の機能が発揮できないこととなる。本改正は、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たもので、これにより、ＩＴシステムやデータを有効に活用した実効的なマネロン・テロ資金供与対策の実施を図るものである。

本改正により、ＩＴシステムを導入・活用している金融機関等においては、ＩＴシステムの有効性とともに、実効的なデータ管理（データ・ガバナンス）の双方を確保することにより、効果的・効率的なマネロン・テロ資金供与対策の実施に至ることになる（37番、38番）。

具体的な検証の手法としては、例えば、ＩＴシステムの有効性検証とあわせ、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、リストの更新がただち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曖昧検索機能や取引モニタリングシステムのシナリオ・しきい値などが適切かなどについて、これら一連の過程を検証することが考えられる（37番、38番）。なお、これらの手法・手続きについては適切に文書化しておく必要がある（ガイドラインⅢ－1【対応が求められる事項】①など）。

業界団体の分析の活用とテロ資金供与対策

本改正前のガイドラインにおいても、犯罪収益移転危険度調査書のみならず、外国当局や業界団体が行う分析などを適切に勘案することが重要である旨を規定していた。本改正は、ガイドラインの本文において、「各業態が共通で参照すべき分析」と「各業態それぞれの特徴に応じた業態別の分析」の双方を十分に踏まえることにより、各金融機関等の特性に応じた具体的な対応が可能となることを明確化し、金融機関等に対し、より実態に即した対応を促すものである。

「各業態が共通で参照すべき分析」は、例えば犯罪収益移転危険度調査書やＦＡＴＦ勧告といった、いずれの業態においても共通して参照すべきものが想定されている。「業態別の分析」については、例えばＦＡＴＦが公表しているセクターごとの分析や業界団体が会員向けに共有・公表している事例集などが想定される（12～14番）（注4）。

また、本改正では、ガイドライン「Ⅰ－1　マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に係る基本的考え方」の本文で、テロ資金供与対策および大量破壊兵器の拡散防止についての態勢構築の必要性をあらためて確認している。

テロ資金供与対策については基本的方策のあり方は変わりがないが、国際社会における継続的な共通課題としての重要性をあらためて示す趣旨で、「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いう認識の下、実効的な管理態勢を構築」すべきであることを追記している。

『平成30年犯罪収益移転危険度調査書』において、「金融取引等に際しては、非営利団体を悪用したテロ資金の移転に対する国際的な指摘等についても考慮する必要がある」旨記載されていることを踏まえ、本改正でも、非営利団体との取引について言及することとしたが、「全ての非営利団体が本質的に危険度が高いわけではない」ことから、金融機関等においては、画一的な対応によることなく、その「活動の性質や範囲等」を十分に踏まえた対応を検討することなどが重要である旨を規定している（『平成30年犯罪収益移転危険度調査書』91ページも参照）。

このほか、本改正では、大量

破壊兵器の拡散に対する資金供与の防止も含め、外為法や国際テロリスト財産凍結法をはじめとする国内外の法規制などを踏まえることの必要性があらためて記載されている（ＦＡＴＦ勧告7を参照）。各金融機関等においては、例えばリスクの特定・評価に際し、犯罪収益移転危険度調査書の関連箇所を十分に踏まえているかを再度確認することが有用である（『平成30年犯罪収益移転危険度調査書』92ページ、93ページ）。

本改正を踏まえた今後のモニタリング

金融庁は金融機関等において本改正後のガイドラインに沿った態勢が適切に整備されているかどうか、ガイドラインと金融機関等の態勢に差異がある場合、その差異が適切に把握され、これを解消するための具体的な計画が適切に進捗しているかについて、今後もリスクベースでのモニタリングを実施していく。

金融機関等は、まず、本改正を含めたガイドラインの内容と各金融機関等の現状との差異を確認し、現状の行動計画の見直しの要否を検討したうえで、必要な場合には見直しを行い、その進捗を適切に管理していくことが求められる。

本年はＦＡＴＦによる第4次対日相互審査も予定されているが、マネロン・テロ資金供与対策は金融機関等において継続的な対応が求められるテーマであるため、日常業務の適切な管理をするとともに、短期的な目線のみならず、中長期的な視点で対応を行っていくことが重要となる。

（本稿の意見にわたる部分は筆者の個人的見解である）

（注）1　顧客類型ごとの評価については、当初は高リスク類型・低リスク類型といった2段階での評価を行い、より詳細な評価へと徐々に高度化させていくという手法がありうる（34番）。

2　リスクが低いと判断した顧客も含むすべての顧客について、継続的な顧客管理の対象とすることが求められるが、顧客との店頭取引や各種変更手続きの際に、マネロン・テロ資金供与対策に係る情報も確認しているのであれば、そこでの実態把握をもって、継続的な顧客管理における顧客情報の確認と見なすことが可能な場合も考えられる（32番）。

3　「検証」の主体や頻度などは、各金融機関等の規模・特性などに応じて、個別具体的に判断されることになる（41～44番）。

4　ＦＡＴＦのＷＥＢサイトにおいて、銀行セクター、証券セクターおよび保険セクターなどの主要な業態についてリスクベース・アプローチに係るガイダンスが提供されている。

おざき　ひろし
88年東京大学経済学部卒、三井銀行入行。91年大蔵省出向（国際金融局調査課）、93年外務省出向（在ワシントンＤＣ日本大使館財務班）などを経て、17年4月三井住友銀行総務部部付部長兼ＡＭＬ金融犯罪対応室長、18年2月から現職。