マネロン対策におけるリスクベース・アプローチ（上）

対策を講ずるべきリスクは外国送金だけではない

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長　**尾崎　寛**

リスクベース・アプローチは、マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与対策の基本的な考え方となっている。しかしながら、この手法をマネロン・テロ資金供与にあてはめた際の考え方や具体的な取組み方については、いまだ十分に理解されていないことから、3回にわたり、そのポイントを説明することとする。

効率性と有効性の向上を目指すRBA

経済・金融サービスのグローバル化が高度に進んだ現代社会では、有効なマネー・ローンダリングおよびテロ資金供与対策（AML／CFT）を進めるためには、国際的な協調が不可欠となっている。その観点から、AML／CFTの国際的な取組みは、金融活動作業部会（FATF＝Financial Action Task Force、注1）が対策の中心的役割を担っており、国際的な基準の策定、犯罪類型の検証、加盟国の相互審査などを行っている。FATFおよびその地域体に参加する各国は現在、約205カ国・地域となっており、それら各国・地域がFATF勧告などを国際的な基準としてAML／CFTを進めている。

2012年に改訂されたFATF勧告で採用された「リスクベース・アプローチ（RBA＝Risk Based Approach）」は、AML／CFTの基本的な考え方となっている。RBAとは、マネロン・テロ資金供与に関していかなるリスクに直面しているかを特定・評価し、当該リスクに見合った低減措置を講じることである。勧告1「リスク評価およびRBAの適用」においては、各国が自国におけるマネー・ローンダリングおよびテロ資金供与（ML／TF）のリスクを特定・評価することを要請しており、わが国でも、国家公安委員会が国全体のリスク評価

書である犯罪収益移転危険度調査書（ＮＲＡ＝National Risk Assessment、注2）を作成し、毎年11月末から12月初旬ごろに公表している。

わが国においては、16年10月に改正された犯罪による収益の移転防止に関する法律において、ＮＲＡの内容を勘案し、特定事業者自らが自社の（ＭＬ／ＴＦ）に関するリスクについて評価し、その評価結果を文書化したうえで活用することが求められることとなった。一般的にＲＢＡは、リスクの高い分野に経営資源をより多く投入して管理の費用対効果を高める手法であり、効率性と有効性の向上を目指すものである。

暴力団などがＭＬ／ＴＦ事犯を敢行

ＮＲＡ（18年版）によれば、わが国においてＭＬ／ＴＦを行う主体としては、主に暴力団、来日外国人犯罪者グループ、特殊詐欺犯行グループなどが挙げられており、リスクの高い取引形態は、非対面取引、現金取引、外国との取引とされている。

暴力団は、経済的利益を獲得するために反復して犯罪を行い、金融犯罪の多くに関与しながら巧妙にＭＬ／ＴＦを行っており、わが国において引き続き大きな脅威である。例えば、暴力団構成員、準構成員、そのほかの周辺者、半グレといわれるグループなどは、詐欺、窃盗、ヤミ金融事犯、賭博事犯および売春事犯などの多様な犯罪に関与し、ＭＬ／ＴＦ事犯を敢行している。

また、来日外国人犯罪者グループは組織的な犯罪を行う中で、さまざまな手口を使ってＭＬ／ＴＦ事犯を敢行している。なお、15年から17年までの3年間において、いわゆる組織的犯罪処罰法に係る来日外国人犯罪者が関与したＭＬ／ＴＦ事犯の国籍別の検挙件数では、中国、ベトナム、ナイジェリアの順となっており、18年における検挙件数全体に占める同比率は10％弱となっている。

さらに近年、わが国においては、一般的に「振り込め詐欺」などと称される現金などをだまし取る特殊詐欺が多発しており、18年の実質的な被害総額は約364億円（注3）に上っている。特殊詐欺の犯行グループは、組織的に詐欺を敢行するとともに、詐取金の振込先として架空・他人名義の口座を利用するなどし、ＭＬ／ＴＦを行っている。また、自己名義の口座や偽造した身分証明書を悪用するなどして開設した架空・他人名義の口座を遊興費欲しさから安易に譲り渡す者や、帰国費用などに充当するため、帰国時に特殊詐欺グループに売却・譲渡する一部の外国人などが存在することにより、ＭＬ／ＴＦの敢行がより一層容易となっている。例えば、特殊詐欺グループは、詐取した銀行カードと暗証番号を使ってＡＴＭで現金を複数回にわたって引き出し、売却・譲渡された普通預金口座に入金するとともに、売却・譲渡された口座間で内国為替振込を繰り返し行うなどして資金の出所を隠蔽するように、「現金の入出金」「普通預金口座間の振込」という典型的なサービスを利用してＭＬ／ＴＦに悪用している。

ネット空間を経由した脅威・リスクも増加

経済・金融サービスのグローバル化、ＩＴ技術の高度化やデジタライゼーションが進み、犯罪による収益が短時間に国境を越えて移転していることに加え、犯罪手法にも巧妙化が見られるなど、ＭＬ／ＴＦに関する状況は複雑に変化し続けている。特に近年、資金移動業者、電子マネー事業者、そのほかの業態の事業者が、これまで主に預金取扱い金融機関が提供してきた為替・決済サービスの分野に進出

している。

仮に資金移動業者等が預金取扱い金融機関と同水準の管理態勢を整備していない場合、それらの為替・決済サービスがＭＬ／ＴＦに利用されるリスクが高まることとなり、当局としては対応が求められる。また、改正入管法の施行に伴い、外国人材の受入れの拡大が予想され、外国人材による送金の増加が見込まれる。こうしたことから、外国人材が生活インフラである銀行口座などの金融サービスを適切に利用できるよう配慮する必要がある一方で、送金には銀行や資金移動業者等が提供する金融サービスが利用されることとなり、ＡＭＬ／ＣＦＴが重要となる。

さらに、近年、インターネットを経由する金融サービスの提供が普及する中で、サイバー犯罪の検挙件数は増加傾向にあり、18年には９０４０件（注4）と過去最多を記録するなど、ネット空間を経由した金融サービスにおける脅威・リスクも増加している。インターネットバンキングに係る不正送金事犯による被害は、預金取扱い金融機関においてワンタイム・パスワード（注5）の導入等が進んだことなどにより減少傾向が見られるものの、わが国における18年の暗号資産（仮想通貨）交換業者等への不正アクセスなどによる不正送信事案が１６９件認知され、同年1月および9月には国内の暗号資産交換業者等から多額の暗号資産が不正に送信されたと見られる事案も発生している。

犯行主体の関係は複雑化・国際化

これらの金融犯罪・ＭＬ／ＴＦ事案の背景では、暴力団や半グレといった反社会的勢力、特殊詐欺グループ、ネット上でハッキングを行うグループや機関、そして来日外国人犯罪者グループなどが直接・間接的に関与し、犯行主体の関係が複雑化・国際化していることも想定される。来日外国人犯罪者で構成される犯罪組織については、構成員が多国籍化したり、暴力団と連携したりする例も見られる。また、他国で敢行された詐欺事件による詐取金の入金先口座として日本国内の銀行口座を利用し、詐取金の入金後にこれを日本国内で引き出してＭＬ／ＴＦを行うといった事例があるなど、国境を越えた展開が見られる。そのほか、短期滞在の在留資格等により来日し、犯行後は本国に逃げ帰る形態（ヒット・アンド・アウェイ型）の犯罪を敢行する例もある（注6）。このように、現在わが国では、暴力団、来日外国人犯罪者グループ、特殊詐欺グループといった主体が相互に関与し合いながら、金融犯罪もしくは犯罪収益の移転を敢行している。

金融機関等によるリスクの特定・評価においては、暴力団、来日外国人犯罪者グループ、特殊詐欺グループといった主体に加え、普通預金口座、非対面取引、現金取引、外国との取引のリスクなど、ＮＲＡの記載内容に留意しつつ、自らの提供する商品・サービス、関係する顧客属性、取引形態、国・地域要因について網羅的に行う必要がある。また、ＭＬ／ＴＦ事案の国際化、世界各地で増大するテロの脅威などの増加を受け、ＡＭＬ／ＣＦＴへの国際的な要請は高まっている。その結果、各国がより一層協調して対策を講ずるとともに、国内においても業界団体・個別金融機関等、関係省庁が密接に連携を図り、実効的なＡＭＬ／ＣＦＴが求められる。

マネロン対策は包括的な取組み

金融機関等が犯罪組織やテロ組織への資金流入を防ぎ、安全で利便性が高い金融サービスの

提供を維持するためには、何よりも、取引開始時の本人確認や多額の現金の預入れ時の確認、外為送金の取扱い時の取引確認等の水際対策をしっかりと行うことが大切であり、そうした基本動作を徹底する必要がある。また、ＭＬ／ＴＦを企図する者やグループが、銀行口座を譲渡や売買により入手し、受け皿口座として不正利用することを防ぐため、不自然な資金のやりとりをしていないかを検知することや、なりすましを防ぐために定期的に本人確認などを行うという継続的顧客管理措置も重要となる。

一部の預金取扱い金融機関は「外為送金を取り扱っていないのでリスクはなくなった」「現金での外為送金取扱いを停止したのでリスクは極小化できた」という認識を持っているが、なりすましや口座売買・譲渡が特殊詐欺に利用されている実態に鑑みれば、外為送金だけでなく、普通預金、内国為替などにもリスクは存在し、それらのリスクを特定・評価したうえで対策を講じることが、国際的な要請への対応となる。他方、金融機関等が国際的な要請へ円滑に対応するためには、広く一般利用者の理解と協力が不可欠である。こうした観点から、金融庁は、一般利用者に向けて政府広報や業界団体と協力した広報活動により、金融機関等におけるＡＭＬ／ＣＦＴの必要性などを発信している。今後も引き続き、金融機関等による各種手続きへの理解と協力を求める旨の広報を実施していく。

（本稿の意見に関する箇所は筆者の個人的見解であり、筆者の属する組織の見解と異なることもあるので、ご承知おきいただきたい）

（注）1　ＦＡＴＦは、マネー・ローンダリング対策における国際協調を推進するために、89年のアルシュ・サミット経済宣言を受けて設立された政府間会合であり、01年9月の米国同時多発テロ事件発生以降は、テロ資金供与に関する国際的な対策と協力の推進にも指導的役割を果たしている。わが国は設立当初からのメンバーであり、98年7月から99年6月までは議長国も務めた。

2　13年6月、ロック・アーン・サミットにおいて合意されたＧ８行動計画原則を受け、わが国でも同月、警察庁を中心として金融庁等の関係省庁からなる作業チームを設けて国が実施するリスク評価を行うことなどを盛り込んだ日本行動計画を定め、これに基づき関係省庁は14年12月、「犯罪による収益の移転の危険性の程度に関する評価書」を公表した。さらに、14年の犯罪収益移転防止法の一部改正により、国家公安委員会は15年以降、毎年、ＮＲＡを作成して公表することとしており、18年は12月初に公表している。

3　「平成30年における特殊詐欺認知・検挙状況等について（確定値版）」（警察庁公表）

4　「平成30年におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」（警察庁公表）

5　ワンタイム・パスワードとは、1回しか使えない「使い捨てパスワード」のこと。ワンタイム・パスワードでは、認証を行うたびに毎回異なるパスワードを使用し、一度使用したパスワードは再利用せずに使い捨てにする。万が一、パスワードが盗取されたとしても、パスワードは繰り返し使われることなく使い捨てとなるため、高い安全性が保持できる。

6　令和元年「警察白書」第4章組織犯罪対策、第3節来日外国人犯罪対策（171ページ）参照。

おざき　ひろし
88年東京大学経済学部卒、三井銀行（現三井住友銀行）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。