マネロン対策におけるリスクベース・アプローチ（中）

リスクの特定・評価と低減措置のポイント

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

前号で述べたように、現在、マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与対策では、リスクベース・アプローチが国際的な標準となっており、わが国においても、国のリスク評価である犯罪収益移転危険度調査書も参照しながら、自らが直面しているマネロン・テロ資金供与リスクを適切に特定・評価し、リスク低減措置を講じなくてはならない。本稿では、マネロン・テロ資金供与対策におけるリスクベース・アプローチのポイントについて説明する。なお、本稿で意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、筆者が所属する組織の見解ではないことにご留意いただきたい。

RBAのベースは、内部統制下のリスク管理

リスクマネジメントの分野では、1992年に米トレッドウェイ委員会支援組織委員会（COSO）（注1）の公表した「内部統制ガイドライン」において、内部統制の主要な要素として「統制環境」「リスクの評価」「統制活動」「情報と伝達」「監視活動」が挙げられている。COSOは、この内部統制の考え方を、2004年に全社的なリスク管理の枠組みに発展させ、COSO-ERM（Enterprise Risk Management：全社的リスク評価）として公表しており、現在でも、リスク管理の基本的な考え方となっている（注2）。

FATF（金融活動作業部会）は07年6月に、マネロン・テロ資金供与（ML／TF）リスク管理へのリスクベース・アプローチ（RBA）の適用に関する基本的な考え方を打ち出した（注3）。これは、内部統制におけるリスク管理の考え方や、各国の金融監督当局の監督・検査におけるリスクベース管理の枠組みを踏まえたものだと思われる。具体的には、この基本的な考え方において、固有リスクの特定・評価、リスクに応じた低減措置（統制活動）、残存リスク（注4）などの経営への報告（情報と伝達）、品質管理、独立検証、PDCAサイクル（監視活動）というかたちでC

ＯＳＯの考え方が反映されている。

ほかにも、ＲＢＡの考え方を明確に示す例として、米司法省が米国海外腐敗行為防止法（ＦＣＰＡ）について公表しているガイドラインがある。そこには、「すべての場合に適用する画一的な（one-size-fits-all）コンプライアンス・プログラムは、通常、見当違いで非効率的なものになる。なぜなら、経営資源は広く薄く拡散し、低リスク分野に過大に投入され、高リスク分野に必要な資源が行き渡らなくなってしまうからである」（注5）と記載されている。

業態ごとの特徴にも留意

ＦＡＴＦは12年のＦＡＴＦ勧告の改訂の際に、勧告１「リスク評価およびＲＢＡの適用」を新たに設け、各加盟国に対して、マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与対策（ＡＭＬ／ＣＦＴ）におけるＲＢＡの導入を促し、自国におけるＭＬ／ＴＦリスクを特定・評価のうえ、リスクを効果的に低減するような対策を講じ、そこに資源を投入するよう求めている。また、13年２月に公表した文書（注６）において、まず、国レベルでのリスクを、脅威（Threat＝国家や社会などに害を及ぼしうる主体のこと）、脆弱性（Vulnerabilities＝脅威によって悪用されうる分野や商品、取引形態の弱点などのこと）および影響（Consequence＝脅威と脆弱性の結果、その国が受ける影響のこと）の三つの要因の関数であると定義した。

国によるこうしたリスク評価を踏まえ、金融機関やその他特定事業者においては、自らリスク評価を行い、適切なリスク管理態勢や手続きを整備し、個々の取引や顧客に対して、リスク評価の結果と整合的に取引時確認や取引モニタリング、疑わしい取引の届出等のリスク低減措置を講ずることを求めている。

金融庁が昨年２月に公表したガイドライン（注７）においても、ＲＢＡをはじめとする実効的なＡＭＬ／ＣＦＴは「金融機関等に求められる国際的要請であり、こうした観点から、ＦＡＴＦやバーゼル銀行監督委員会等の国際機関等が発出する文書等にも十分留意する必要がある」と定めている。また、リスクの検証に際しては、国によるリスク評価の結果を踏まえる必要があるほか、「外国当局や業界団体等が行う分析等についても適切に勘案することで、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が重要である」ことから、ＦＡＴＦの業態別ＲＢＡのガイダンスなどの分析も活用していただきたい。

全社的なリスクの特定・評価を

リスクの特定は、自らが提供している商品・サービスや、取引形態、取引に係る国・地域、顧客の属性などのリスクを包括的かつ具体的に検証するものである。ガイドラインでは、「直面するＭＬ／ＴＦリスクを特定するものであり、ＲＢＡの出発点である」としているところ、包括的かつ具体的な検証にあたっては、社内の情報を一元的に集約し、全社的な視点で分析を行うことが必要となる。したがって、ＡＭＬ／ＣＦＴに係る主管部署に対応を一任するのではなく、経営陣が関与しながら、フロントを含め関係するすべての部門が連携・協働して対応を進めることが必要である。

また、リスクの評価は、特定されたＭＬ／ＴＦリスクの自らへの影響度などを評価し、低減措置等の具体的な対応を基礎付けるものである。ガイドラインでは、「ＲＢＡの土台となるものであり、自らの事業環境・経営戦略の特徴を反映したものである必要がある」としている。リスク低減措置の具体的内容とリソースの見直しなどの検証に直結するものであることから、これも全社的に実施することが必要である。

リスクの大きさに応じた低減措置

リスクの低減措置は、個々の顧客やその行う取引のリスクの評価結果、すなわちリスクの大きさに応じて実施すべきものである。リスクが高い場合には、

より厳格な措置を講ずることが求められる一方、リスクが低いと判断した場合には、より簡素な措置を行うことが許容される。

リスク低減措置について、ガイドラインでは、「自らが直面するＭＬ／ＴＦリスクを低減させるための措置は、ＲＢＡに基づくＭＬ／ＴＦリスク管理態勢の実効性を決定付けるものである」としたうえで、顧客管理（ＣＤＤ）、取引モニタリング・フィルタリング、記録の保存、疑わしい取引の届出、ＩＴシステムの活用、データ管理（データ・ガバナンス）を列挙している。これらは、個々の顧客に着目した手法である顧客管理措置と、個々の取引に着目した分析、異常取引の検知などの手法があり、これらを組み合わせて実施していくことが有効である。

いずれにせよ、リスクの低減措置の具体的内容は、自らが直面するリスクに応じて、各金融機関等において顧客や取引ごとに個別具体的に検討・実施されるべきものである。金融機関等においては、ガイドラインに記載された事項のほか、業界団体等を通じて共有される事例や内外の当局等からの情報なども参照しつつ、自らのリスクに見合った低減措置を工夫しながら実施していくことが求められる。米財務省の19年3月の制裁対応に関するガイダンスにおいても、金融機関ごとに規模、商品・サービス、顧客層、地理的要因などが異なり、そのため、「画一的なリスク評価手法はない（There is no one-size-fits-all risk assessment）」としたうえで、リスク評価を含めた五つの要素（経営のコミットメント、リスク評価、内部管理、独立検証・内部監査、教育研修）といった基礎的かつ重要な共通項目を踏まえ、ＲＢＡに基づく制裁対応の態勢構築を促している（注8）。

ＲＢＡの具体的手法とは

１年ほど前は、地域金融機関の方々から「ＲＢＡはわかりにくい」「具体的な手法がわからない」といった声をよく聞いた。そういった意見に対しては、ガイドラインを引きながら、次のような説明を行ってきた。これらのリスクの特定・評価およびリスク低減措置の手法については、ガイドラインの該当する各章の「対応すべき事項」にも記載されているので、参考にしていただきたい。

●すべての商品・サービス、取引形態、取引に係る国・地域、顧客属性などを包括的かつ具体的に検証すること。その際、第２線のみならず、商品所管部や営業部署も関与するなど、経営陣も含むすべての部門が連携・協働するとともに、国によるリスク評価である犯罪収益移転危険度調査書（ＮＲＡ）を勘案しつつ、過去の疑わしい取引の届出の分析など、自らの個別具体的な特性を考慮すること。

●特定・評価したリスクについて、例えば、「取引不可（制裁対象者、反社等）」「高リスク」「中リスク」「低リスク」のような分類を実施すること（金融機関等における規模や特性によっては「高リスク」と「低リスク」の２分類とすることも考えられる）。なお、筆者としては、取引を行わない「取引不可」と、リスクを認識しつつ低減措置を講じながら取引を行う「高リスク先」「中リスク先」「低リスク先」などを区別することで、顧客受入方針との整合性が取りやすいのではないかと考えている。

●例えば、店頭での注意喚起により、特殊詐欺被害の件数が減少していると分析するなど、現在実施しているリスク低減措置（統制またはコントロール）が固有リスクをどの程度低減させているかを評価し、残存リスクを判定するとともに、残存リスクに応じたさらなる措置の実施の必要性を検討すること。その際、商品・サービスごとや、リスクの要因ごとの分析を実施することで、現在のリスク低減措置の有効性について、より一層明確になる場合も考えられる。

●これらのリスク評価の全社的方針や具体的手法を確立したうえで、リスク評価の結果を文書化（リスク評価書）するとともに、定期的にリスク評

価（必要に応じて評価手法も）を見直すこと。

監督当局も本質的なモニタリングへ

ガイドライン公表後、1年半が経過したが、その間に、各業界団体における勉強会やノウハウの蓄積、金融業界全体での知見と経験の蓄積は相当程度進んできており、最近は、前述のような意見を聞くこともなくなってきた。実際に各金融機関のリスク評価書（特定事業者作成書面）を拝見しても、実際の商品ラインアップや顧客ポートフォリオといった業務内容に則した、より充実したリスク評価が行われている。

しかしながら、依然として、「ＲＢＡには確たる正解がない。どこまでやればよいのかわからない」という声も聞く。ＲＢＡは、リスクの特定・評価・低減という一連の手法のことであり、金融機関ごとに直面する脅威、業態、ビジネスモデル、顧客層、商品・サービス、チャネル、規模、取組みの程度などに違いがあり、リスクの特定・評価を行う対象が異なるがゆえに、リスク低減措置およびその程度も異なってくる。

すなわち、金融機関ごとにリスク要素（インプット）もリスクに応じた対策（アウトプット）も異なるということであり、正解が「ない」ということではなく、正解が「異なる」ということである。当然、金融機関ごとにも異なるし、同じ金融機関でも時間の推移や環境の変化によっても異なってくる。したがって、各金融機関等が、自ら継続的に変数を計測・入力し、答えを見極め、結果に応じてさらなる対策を講じる必要がある。ここに、ＲＢＡの難しさがある。

このＲＢＡに基づくＡＭＬ／ＣＦＴについて、金融監督当局の立場においても、金融機関等のそれぞれの実態、発展過程に則した適切な助言や指摘ができるよう、知見を深めていくことが求められていることはいうまでもない。紋切型の指摘ではなく、金融機関の理解度、習熟度に応じたリスクベースの対応や助言が必要なのである。「ルールベースの重箱をつつく指摘に終始している」という印象を与えることないよう、本質的かつ、フォワードルッキングなモニタリングを行う必要があると考えている。

（注）1　1985年に発足した産学共同組織のトレッドウェイ委員会（不正な財務報告に関する国家委員会）は、87年に最終報告書を公表して、さまざまな勧告を行い、ＣＯＳＯ（the Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission）は、この勧告を受けて報告書（ＣＯＳＯレポート）を作成・公表した。この中で示された枠組みが「ＣＯＳＯの内部統制フレームワーク」と呼ばれるものである。

2　「全社的リスクマネジメント―戦略とパフォーマンスの統合：ＣＯＳＯ－ＥＲＭ」（17年改訂版）

3　“Risk Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing”

4　「残存リスク＝固有リスク－統制活動」と表わされるので、各項目をスコアリングなどの手法で数値化することにより、残存リスクの水準を導き出すことができる。

5　『コンプライアンス・内部統制ハンドブック』中村直人編著、商事法務、30ページ「コラム：リスクベース・アプローチ」

（参考）The FCPA Guide, The United States, Department of Justice (page 58)

6　“National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment”

7　金融庁「マネー・ローダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン」（2019年4月改訂版）

8　A Framework for OFAC Compliance Commitments, US Treasury, May 3, 2019

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。