

マネロン対策における リスクベース・アプローチ(下)

全顧客のリスク評価を前提とした継続的な顧客管理を

金融庁 総合政策局
マネーロンダリング・
テロ資金供与対策企画室長

尾崎 寛



前号までの2回で、リスクベース・アプローチの基本的な考え方と、その前提となるリスクの特定・評価、リスク低減措置について説明した。今回は、リスクベース・アプローチによるマネー・ロンダリングおよびテロ資金供与対策の中でも特に重要な「顧客管理」と、その他最近のモニタリングで気になる点や、FATF審査などについて述べることにする。

リスクベースでの 継続的な顧客管理

FATFの勧告10「顧客管理措置(CDD=Customer Due Diligence)」では、顧客の身元の確認および照合、受益者の身元を照合するための合理的な措

置、業務関係の目的および所与の性質に関する情報の取得、継続的な顧客管理と取引の精査の必要性を規定している。金融庁のガイドライン(注1)においても、「顧客管理」を「リスク低減措置のうち、特に個々の顧客に着目し、自らが特定・評価し

たリスクを前提として、個々の顧客の情報や当該顧客が行う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、講ずべき低減措置を判断・実施する一連の流れ」と定義しており、「リスク低減措置の中核的な項目」と見なしている。

また、ガイドラインは、顧客管理について、取引開始時だけでなく、取引期間中も、顧客のリスクに応じた頻度で定期的な実態把握と顧客リスク評価の見直しを行うことを求めている。

こうした継続的な顧客管理をリスクベースで行うためには、その前提として、すべての顧客に対してリスク評価を行う必要がある。そこで、ガイドラインを今年4月に改訂し、「商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に対する自らのマネ

ー・ローンダリングおよびテロ資金供与(ML/TF)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が共通する顧客類型ごとにリスク評価を行うことなどにより、

すべての顧客についてリスク評価を行うとともに、講ずべき低減措置を顧客のリスク評価に応じて判断すること」と明記した(顧客ごとのリスク評価は当初より「対応が期待される事項」に明記済み)。また、顧客リスク評価にあたって、これらの個々のリスク要素についてどのような軽重を付けるかについては、金融機関それぞれの判断に委ねられ、その手法は一つではない。

法人の実質的支配者の確認も必要

リスクに応じた頻度でのリスク評価の見直しについては、定期的な実態把握とともに、顧客リスクの評価に影響を与える事象、例えば不芳情報・ニュース

が報道された場合や法人顧客が合併・買収の対象となった場合などにおいて、速やかに実態把握を行うことが重要である。

法人顧客の場合は、実質的支配者の確認や商流把握、ビジネスモデルや商品・サービスの利用状況の変化など、リスクに応じた深度で実態を把握し、リスク評価を見直す必要がある。特に、非上場企業や非営利団体等の実質的支配者の確認については、顧客申告のみに依存することなく、納税書類などの信頼に足る証拠を求めたり、情報提供機関の情報も検証したりするなど、金融機関等が厳格に確認する必要がある。また、株主構成が複雑な場合など、リスクに際して、持分比率25%よりも深掘りして調査する必要がある場合もあると思われる。そのうえで、法人名と実質的支配者等について、制裁対象者データベース(DB)や反社DBとの照合を行い、企業等が制裁対象者や反

社等に支配されていないかなども確認する必要がある。なお、これらのDBを更新した際には、差分については全顧客に対して速やかに照合すべきだろう。

こうした実態把握の結果、リスク評価が高くなる可能性がある場合、取引明細、資金移動の分析など、さらに詳細な情報の取得・確認・調査を行うことによつて、評価の見直しおよび取引関係の開始、継続の判断を行うことになる。また、これらの判断基準や意思決定手続きについては、文書化するなど明確化しておく必要がある。このようなリスクに応じた継続的な顧客管理の考え方は、特定取引を行う際(例えば口座開設等)に取引時確認を行い、その後は確認済みであることの確認を行えばよいというものではなく、継続的かつ段階的に、全顧客に対して実施する必要がある。特に顧客数の多い金融機関は、複数年にわたる計画に基づいて腰を据

えて実行する必要がある。

少額・日常の個人取引は厳格な顧客管理を要せず

他方、リスクが低いと判断した顧客については、ガイドラインにおいても、「当該リスクの特性を踏まえながら、当該顧客が行う取引のモニタリングに係る敷居値を緩和するなどの簡素な顧客管理(SDD)を行うなど、円滑な取引の実行に配慮すること」としている。FATF、バーゼル銀行監督委員会なども、少額・日常的な個人取引を、厳格な顧客管理を要しない取引の一例として挙げている。例えば、非営業性個人の普通預金口座で、給与振込や公共料金の自振契約が付随している生活口座について、ML/TFリスクが低いとの判断ができるのであれば、その判断に基づき、取引モニタリングに係る敷居値を緩和し、また、継続的な顧客管理措置の頻度を緩和するという簡素な顧客

管理措置を行うことも可能と考
える。その際、リスク評価結果
および簡素な措置を許容するた
めの合理的な理由と決定した経
緯について記録を保存すると
もに、生活口座であつても不自
然な資金移動があつた場合には
システムの検知し、直ちに調
査を行う手続きを定め、実行す
ることが必要である。

疑わしい取引の届出では 検討・判断態勢の整備を

疑わしい取引の届出について
は、FATFは勧告20で「金融
機関は、資金が犯罪活動の収益
ではないか、またはテロ資金供
与と関係しているのではないか
と疑うかまたは疑うに足る合理
的な根拠を有する場合には、そ
の疑いを資金情報機関に速やか
に届け出るよう法律によつて義
務づけられなければならない」
としている。わが国の犯罪収益
移転防止法8条2項でも、新規
顧客や既存顧客との特定取引や

高リスク取引（同法4条2項）
における判断基準が規定されて
いるほか、ガイドラインにおい
ても、「犯収法に定める法律上
の義務であり、同法の『特定事
業者』に該当する金融機関等が、
同法に則つて、届出等の義務を
果たすことは当然である」とし
たうえで、「疑わしい取引の届
出の状況等を他の指標等と併せ
て分析すること等により、自ら
のML/TFリスク管理態勢の
強化に有効に活用することがで
きる」として、疑わしい取引の
届出の内容の分析や提出の対象
となつた顧客のリスク評価に反
映させるなど、リスクベース・
アプローチ（RBA）の適用を
明確化している。

詳細については、疑わしい取
引の届出の参考事例やガイドラ
インの「対応が求められる事
項」を参照していただきたいが、
留意すべきは、ガイドラインに
おいて「既存顧客との継続取引
や一見取引等の取引区分に応じ

て、疑わしい取引の該当性の確
認・判断を適切に行うこと」と
あるように、口座を有していな
い一見取引においても、疑わし
い取引の届出の必要性を判断し、
適切に対応するということであ
る。「一見客は口座を有してい
ないので情報がなく、疑わしい
取引の届出を行えない」という
声を聞くことがあるが、例えば、
10万円超の現金による振込み、
200万円超の現金の受払いを
伴うような取引時確認が必要な
特定取引の場合、謝絶したとし
ても、疑わしい取引の届出を行
うに足る情報をすでに取得して
いるなど、判断に十分な情報を
取得済みであるときには、その
情報に基づき届出要否の判断を
行う必要がある。

他方、「なんでもかんでも届
出しないと問題視される」との
認識に基づき、必要な調査・判
断を行わずに多数の疑わしい取
引の届出を行えばよいと認識し
ている金融機関もいまだに見か

けるが、RBAに基づく適切な
対応ではない。形式的に疑わし
い取引の届出を提出するのでは
なく、疑わしい取引の該当性
について適時・適切な検討・判断
が行われる態勢が求められる。

疑わしい取引の届出態勢の整
備については、「システムを導
入するので大丈夫」という声も
聞かれるが、取引モニタリング
システムは万能ではなく、マニ
ユアルなどを活用した検知を向
上させるため、職員向け研修な
どによる周知徹底も欠かせない。
継続的顧客管理と同様に、疑わ
しい取引の届出についても、金
融機関ごとのリスクに見合った
高度な態勢整備が必要であり、
そのためのタスクの洗い出し、
必要に応じて、システム導入と
メンテナンス、人的資源の確保
・育成まで含めた中長期計画が
必要となる。

あとを絶たない

「瀬取り」疑いの事案

わが国では、95年3月の地下鉄サリン事件以来、大規模な国内テロ事件は発生していない。

しかし、警察白書（令和元年版）にもあるように、「我が国においても、過去にはICPO国際手配被疑者の不法入国事件も発生しており、過激思想を介して緩やかにつながるイスラム過激派組織のネットワークが我が国にも及んでいることを示している」ことから、テロ資金供与リスクも検討する必要がある。

FATFは、勧告8「非営利団体」において、非営利団体がテロリストなどに悪用されないように求めたうえで、例えば合法的な団体を装うテロリスト団体による悪用、資金凍結措置の回避目的を含め、テロ資金供与のためのパイプとして用いること、合法的資金のテロリスト団体に対する横流しを秘匿・隠蔽するために用いることを悪用の形態として挙げている。

また、大量破壊兵器拡散に関

連し、国連安保理制裁決議では、北朝鮮船舶に対する、または北朝鮮船舶からの洋上での船舶間の物資の積み替え（いわゆる「瀬取り」）を容易にしたり、関与したりすることを禁止している（注2）にもかかわらず、北朝鮮関連船舶による「瀬取り」の疑いのある事案の発生はあ

とを絶たない（注3）。この対策として、最近では、北朝鮮関連船舶自体が制裁対象に指定されており、貿易金融やシッピングファイナンスを行う銀行、海上保険を

取り扱う保険会社等においては、国連や関係各国の制裁措置に抵触するリスクがあることを認識しておく必要がある。船主、備船者等の関係者や対象船舶と関係当局による制裁リストなどの照合の徹底（貿易金融の場合には、使用される船舶の制裁有無の確認など）や、自動船舶識別装置（AIS）の活用などによる対象船舶の寄港履歴や融資後・保険付与後の運航状況のモ

ニタリングにより、対象船舶のリスクを把握し、リスクに応じた措置を取ることが望まれる。

こうしたリスクについては、

金融機関等が、顧客である船主より備船業者の実質的支配者に関する情報を取得できなかったり、ML/TFに関する規制の遵守を求める契約文言に難色を示されたりするケースがあるようだが、金融庁は、マネー・ロインダリングおよびテロ資金供与対策（AML/CFT）に向けた取組みについて、関係省庁と連携しながら、その必要性を周知し、協力を要請しているところである。金融機関等においては、引き続き、テロ資金供与リスク、拡散金融のリスクを念頭に置いたうえで、取引関係者と連携してリスクに応じた適切な対応を取ることが求められている。

共同化などによる

効率化や有効性の向上

連載の第1回（19年10月7日号32ページ）で述べたとおり、近年の犯罪収益移転の国際化、犯罪手法の巧妙化、資金移動業者等による為替・決済サービスの分野への進出などに伴い、AML/CFTのコストが上昇しつつある中で、対応にかかる経費や専門人材といった経営資源が課題となっている。例えば、地域金融機関等から「システムが高価であり、共同運用などを検討してほしい」といった声が業界団体に寄せられている。

こうしたなか、一部の金融機関等や業界団体等は、AML/CFTに関するシステムや事務プロセスの共同化、RPA（Robotic Process Automation）（注4）の導入や機械学習機能の活用による疑わしい取引の届出業務の効率化・有効性向上に向けた検討を進めている。また、一部のシステムベンダーは、顧客へのリスク評価や取引モニタリング・フィルタリング

に係るシステムをパッケージ化し、金融機関等に提供している。金融庁においては、AML/CFTに関する各金融機関の効率化、有効性の向上などに向けた取組みについて検討の進捗を注視していき、業界団体等とも密接に連携を図っていききたい。

FATF 相互審査は 一里塚

FATFの第4次対日相互審査については、10月下旬から11月半ばまで、対日審査団が来日し、関係省庁・民間事業者と面談を実施し、その審査結果は、20年8月頃に公表される予定である。相互審査のポイントについては、本誌9月16日号でもまとめており、詳細はそちらを参照していただきたいが、FATFはAML/CFTの国際的な原則を定める政府間合意であり、実際に法令などを整備し、官民一体となってAML/CFT態勢の高度化を行うのは、各

加盟国自身の課題である。

わが国をとりまく状況について連載の第1回で述べたように、国内外の情勢、地政学的リスク、技術進歩などにより、ML/TFの固有リスクが高まっており、金融機関等は、継続的に態勢の高度化を図っていく必要がある。そもそも、AML/CFTは、

「自らが提供している商品・サービスや、顧客の属性等を把握し、犯罪者やテロリスト等に対する金融ネットワークをML/TFに利用されないようにする」という基本的かつ本質的な点を再認識し、「当局等に指摘されたから取り組む」「法令対応だから対応する」ということではなく、リスク管理の一環として、自らが直面するリスクに

応じて、自主的、自律的に取り組むべきものである。

FATFの第4次対日相互審査は、わが国（官民）の現状のAML/CFT態勢の確認作業であり、今後も継続的に取り組

むための通過点なのである。予断をもつてはいえないものの、FATFが求めている水準に

対して、多くの加盟国と同様わが国が達していない点があることは明らかであり、どの国であっても「これで完了」という国はないのである。すべての加盟国が、日々、態勢の高度化、有効性の向上に取り組んでいる。わが国も、今回の審査対応という官民連携の取組みをテコに、RBAに基づき、継続的に態勢の高度化を図っていく必要があることを、いま一度肝に銘じることが大切である。

（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留意いただきたい。）

（注）1 金融庁「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」（19年4月改訂版）

2 17年9月に採択された国連安保理決議第2375号において禁止されている。国連安保理は、17

年6月、8月、9月、12月と4回北朝鮮制裁決議を採択した。

3 18年8月21日、米財務省は、国連安保理決議に違反して「瀬取り」により精油製品を供給したとして、船舶6隻を米国の独自制裁対象に追加した。また、18年8月11日、韓国関税庁も、北朝鮮石炭を韓国に不正に搬入した事案に関する調査結果を発表し、関与したとされる4隻に対し入港禁止措置を実施した。19年3月12日、国連安全保障理事会北朝鮮制裁委員会の専門家パネルが公表した最終報告書には引き続き、北朝鮮への「瀬取り」などに関与した疑いのある船舶への言及がある。

4 ソフトウェア型ロボット等を活用し、書類作成やデータ入力などの定型的作業を自動化すること。

おさき 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付部長兼AML金融犯罪対応室長、18年2月から現職。