

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題

2018年8月

金 融 庁



目次

I. マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に係る金融庁の取組み

1. はじめに
2. マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインの公表
3. ガイドラインに基づく諸施策
 - (1) ガイドラインとのギャップ分析の要請
 - (2) 3メガバンクグループ向けベンチマークの策定
 - (3) 送金取引に係る窓口業務及び管理体制の緊急点検(緊急チェックシート)
 - (4) 取引等実態報告
4. 金融機関等に対する対策高度化に向けた働きかけ(アウトリーチ)
5. 一般の利用者に向けた広報
6. システム共同化等

II. 金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の状況

1. 全体傾向
 - (1) リスクの特定・評価
 - (2) リスクの低減
2. 業態別の現状と課題
 - (1) 地域金融機関
 - (2) 3メガバンク
 - (3) 保険会社
 - (4) 金融商品取引業者
 - (5) 仮想通貨交換業者
 - (6) その他の事業者

I. マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に係る金融庁の取組み

1. はじめに

わが国におけるマネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策（以下「マネロン・テロ資金供与対策」という。）については、犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下「犯収法」という。）や外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」という。）等の関係法令において、口座開設時の本人確認や取引を行うに際しての取引時確認、犯罪による収益である疑いがある取引の当局への届出（以下「疑わしい取引の届出」という。）等が規定されており、金融機関等の特定事業者において、関係法令等の整備に合わせ、順次対応が進められてきた¹。

金融庁としても、2012年10月に犯収法を踏まえた金融機関等による具体的な対応類型等を明らかにした「犯罪収益移転防止法に関する留意事項について」を公表したほか、業態別の監督指針等を改正し、反社会的勢力への対応を含む金融機関等において求められる管理態勢を明らかにするなど、所要の施策を実施してきた。

また、国際社会におけるテロの脅威等が高まる中で、マネロン・テロ資金供与対策に関する国際的な目線は急速に高まりを見せており、諸外国においては、対策の不備を契機に当局が多額の制裁金を課す事例等も見られている。

わが国においても、世界的な規模で拠点展開を行う大手銀行が海外当局より巨額の制裁金を課された事例があるほか、地域銀行による決済取引が海外議会の報告書の中で取り上げられる事案等が生じているなど、対策の強化が求められる点に変わりはない。

犯罪やテロにつながる資金の動きを看過することは、犯罪収益等の犯罪組織・テロ集団への移転等を通じ、健全な事業活動・市民活動の阻害につながりかねないものであり、金融機関等における態勢の脆弱性等がひとたび顕在化すれば、わが国の金融システムに対する国際的な信頼を揺るがしかねない問題に発展する可能性もある。

加えて、2019年には、わが国に対し第4次 FATF 対日相互審査²が実施される予定となっている。法令等の整備状況が中心的な審査事項であった第3次審査と比べ、第4次審査では、金融機関等及び当局の双方がリスクベースで実効的な対策を実施しているかが審査の重点とされており、こうした点も踏まえた官民の連携強化が求められる。

¹ 直近では、2016年10月に改正犯収法が施行され、取引時確認事項の追加（外国 PEPs と取引を行う際の厳格な顧客確認等）等の制度整備が行われている。

² FATF（金融活動作業部会／Financial Action Task Force）は、1989年のG7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、マネロン・テロ資金供与対策の国際基準（FATF 勧告）の策定や、各国における FATF 勧告の遵守状況の審査等を行っている。

本レポートは、こうした中で、2018年8月現在のわが国のマネロン・テロ資金供与対策の現状及び今後の課題について、金融庁として、特に当庁所管事業者の対応状況等を中心に、取りまとめたものである。

2. マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインの公表

マネー・ローンダリングやテロリストへの資金供与を遮断するには、金融機関等が、顧客からの取引や口座開設等の申し出に当たって、当該顧客や取引について、マネロン・テロ資金供与に係るリスクや不審点がないかなどを確認し、リスクや不審点等が認められる場合には、個別に必要な資料・状況確認等を行ってこれを低減・解消させることが必要となる。

諸外国においては、こうした確認等を的確に行いつつ、円滑な取引等の実施と両立させるため、金融機関等が、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(以下「リスクベース・アプローチ」という。)が広く実施されており、金融機関等においては、どのような顧客・取引に関してリスクが認められるかを具体的に洗い出し、必要な対応を検討することが求められている³。

わが国においても、リスクベース・アプローチについては、改正犯収法(2016年10月施行)に盛り込まれているが、同年11月から2017年3月にかけて金融庁が実施した金融機関等に対する水平レビュー調査(本レポート15頁参照)等によれば、リスク評価書の作成が預金取扱金融機関においても十分に実施されておらず、内容面でも改善余地が大きいなど、金融機関等の中で、リスクベース・アプローチが必ずしも浸透していない状況となっており、本人確認・取引時確認や疑わしい取引の届出等に止まらない実効的な対策の実施が課題となっている。

こうした状況を踏まえ、金融庁として、実効的なマネロン・テロ資金供与対策の基本的な考え方(リスクベース・アプローチの実施)を明らかにし、金融機関等における有効な対策の実施を促す観点から、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」(以下「ガイドライン」という。)を公表した⁴。

³ リスクベース・アプローチによるマネロン・テロ資金供与対策は、FATF 勧告やバーゼル銀行監督委員会の報告書等においても、当該勧告等の全体を貫く基本原則と位置づけられている。

⁴ ガイドラインの対象は、犯収法第2条第2項に規定する特定事業者のうち金融庁所管の事業者(同項第46号に掲げる者を除く。)となっている。

ガイドラインにおいては、マネロン・テロ資金供与対策に関して、「対応が求められる事項」や、「対応が期待される事項」等を明確化し、金融機関等の実効的な態勢整備を促すとともに、わが国全体としての対策の向上に向けた業界団体の役割、官民連携、今後の当局のモニタリングのあり方等を示している(図表1参照)。

図表1 ガイドラインの概要

基本的考え方	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 ■ 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上で、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下、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 ■ 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 ■ 本ガイドラインの位置付け
RBA	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 30%; border: 1px solid #ccc; padding: 5px;"> <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> </div> <div style="width: 30%; border: 1px solid #ccc; padding: 5px;"> <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> </div> <div style="width: 30%; border: 1px solid #ccc; padding: 5px;"> <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 <small>(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</small></p> </div> </div> <p>■ 海外送金等を行う場合の留意点 ■ FinTech等の活用</p>
管理態勢	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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・計画等を策定、検証、見直し ■ 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 ■ 経営管理 <ul style="list-style-type: none"> 第1線 顧客と接点のある営業部門が、方針や手続等を理解して対応 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 第3線 マネロン・テロ資金供与対策にかかると必要な監査を実施 ■ グループベースの管理態勢 ⇒ グループ全体で総合的な形でマネロン・テロ資金供与対策を実施。 ■ 職員の確保、育成等 ⇒ 専門性・適合性等を有する職員の採用、研修による職員の理解の促進。
当局	<ul style="list-style-type: none"> ■ 金融庁によるモニタリング ■ 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。

ガイドラインでは、まず、複雑化していくマネロン・テロ資金供与の手法・態様等に適切に対応するという観点から、金融機関等において、リスクベース・アプローチの実施が最低基準(ミニマム・スタンダード)であり、経営陣の主体的かつ積極的な関与・理解の下、実効的な管理態勢の構築を行う必要がある旨を明らかにしている。

その上で、リスクベース・アプローチの具体的内容として、金融機関等において、提供している商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客の属性等に応じて、どのような場面でマネロン・テロ資金供与リスクに直面しているかを包括的かつ具体的に特定・評価し、それを前提に、個々の取引内容等を確認・調査し、講ずべき実効的な低減措置を検討しなければならないこと等を述べている。

加えて、こうしたマネロン・テロ資金供与対策を、単に法令等遵守の問題に止まらず、レピュテーション(他の金融機関等からの取引忌避等)を含む全社的に影響が出かねないリスク管理上の問題と捉えた上で、経営上の重要課題として、経営陣が人的資源や IT 投資の判断等を含む資源配分を組織横断的に実施していく必要があることを明らかにしている。

最後に、金融庁としても、リスクベースでの確にモニタリングを行い、金融機関等に管理態勢の高度化を促していくほか、業界団体等とも連携し、海外の状況を含む最新動向や課題・解決策のあり方等について情報共有をすることや、効果的・効率的な対策の実施という観点から、システム共有化等の検討を促していくこと等を明らかにしている。

3. ガイドラインに基づく諸施策

(1) ガイドラインとのギャップ分析の要請

金融機関等が、ガイドラインを踏まえリスクベース・アプローチに基づく実効的な態勢整備を速やかに実施するには、ガイドラインの「対応が求められる事項」について、現状との差異(ギャップ)を認識し、必要人員の確保やシステム投資等、ギャップを埋めるために行動すべき事項を具体的に特定し、計画を策定することが必要となる。

金融機関等におけるこうした検討を促しつつ、金融庁としても、金融機関等における対策の現状や共通課題等を把握する観点から、2018年5月から6月にかけて、預金取扱金融機関、保険会社、金融商品取引業者等に対し、ガイドラインの「対応が求められる事項」とのギャップを分析し、当該ギャップを埋めるための具体的な行動計画を策定・実施するよう要請した。

ギャップ分析に当たっては、実効的な行動計画を策定するため、ギャップを具体的に特定し、いつまでに、どの部門が、いかなる人員を擁して対応を行うか、リソース配分を実施可能な形で検討する必要がある、こうした観点から、経営陣の参画が求められる。

(2) 3メガバンクグループ向けベンチマークの策定

国境を越えた金融犯罪の多様化や地政学的なリスクの高まり等を背景として、マネロン・テロ資金供与対策に求められる水準は日々高まりつつあるが、その中でも、IT技術の発展等により、クロスボーダーによる資金移動が極めて容易となっている昨今においては、国際金融システムの健全性を維持する上で、グローバルなシステム上重要な金融機関(G-SIFIs)に期待される役割は極めて大きいと言える。

G-SIFIsの中で相対的に脆弱性が高ければ、わが国がマネロン・テロ資金供与の抜け道ともなりかねず、3メガバンクグループにおいては、わが国の他金融グループに比して、より堅牢なマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢をグループベース・グローバルベースで構築することが求められ、これらの対応は、ガイドラインにおける要請に止まらないものと考えられる。

3メガバンクグループは、多くの海外拠点やコルレス契約網を有しており、当該契約網を活かして、地域銀行等の地域金融機関から海外送金等を受託している。委託元である地域金融機関において態勢に不備等があれば、自らがマネロン・テロ資金供与取引に巻き込まれることとなるほか、不正な海外送金等を行うことにより、わが国金融機関等への信頼が損なわれることにもなりかねない。そのため、3メガバンクグループにおいては、いわばわが国金融市場のゲートキーパーとして、委託元の地域金融機関の対策向上の促進も含めた幅広い役割を果たすことが期待される。

こうした観点から、金融庁は、2018年5月、3メガバンクグループに対して、国際的に求められる対策の水準も踏まえ、精度の高いリスクベース・アプローチや他金融機関等の管理態勢の把握及び指導等について、ガイドラインにおける対応が求められる事項に止まらない、グループベース・グローバルベースで対応が求められる事項(3メガバンクグループ向けベンチマーク)を発出し、当該事項とのギャップを分析するとともに、これを埋めるための具体的な行動計画を策定するよう求めた(図表2参照)。

図表2 3メガバンクグループ向けベンチマークの概要

1. リスクベース・アプローチの徹底
グループベース・グローバルベースによる精度の高いリスクベース・アプローチ
2. 顧客管理
顧客リスク格付の付与を前提とした継続的な顧客管理
3. コルレス先等管理
コルレス先及び委託元金融機関等のリスク評価およびリスクに応じた適切な管理の実施
4. 貿易金融
契約条件、輸送経路、船舶名、市況調査等を含む、きめ細やかな確認・調査
5. 疑わしい取引の届出
深度ある調査による不審取引の的確な検知、届出結果のリスク低減措置への活用
6. ITシステムの活用とデータ管理(データ・ガバナンス)
精度の高いITシステムの設計・運用とデータベースの構築
7. 職員の確保・育成等
ITシステム、データ分析の専門家を含めた適合性のある職員の確保・育成
8. 方針・手続・計画等の策定・実施・検証・見直し(PDCA)
ITシステムの設計・運用やデータベースの構築等を含めたAMLプログラムの策定・実施・検証・見直し

(3) 送金取引に係る窓口業務及び管理体制の緊急点検(緊急チェックシート)

ガイドラインに示されたマネロン・テロ資金供与リスク管理の考え方を、現実の対策として実効的なものにするためには、金融機関等において、実際に取引を受け付ける営業現場やシステム等が個別の異常取引を的確に検知し、必要に応じて顧客に追加的な確認・調査を行った上で、本部に報告し承認を求めるなどの対応を、業務プロセスの中で定着させていくことが鍵となる。

特に、直近では、窓口が多額の現金を複数回にわたって持参する不自然な海外送金が看過され実行されるなど、マネロン・テロ資金供与対策の実施状況及び実効性に懸念を持たざるを得ない事案も発生しており(事例1参照)、こうした事案から得られた課題等も踏まえながら、具体的な検証点・対応策を検討し、現場に浸透させておく必要がある。

こうした観点から、2018年3月、全ての預金取扱金融機関に対し、ガイドラインの項目のうち特に送金取引に重点を置いて、営業現場での検証を含む基本的な確認事項等を取りまとめて発出し(緊急チェックシート)、併せて、緊急チェックシートに沿った金融機関等における検証等の状況について、金融庁に報告するよう求めた(図表3参照)。

金融機関等においては、緊急チェックシートに記載された検証項目を含め、自らの行うリスク評価の結果を踏まえて具体的な検証点を洗い出し、当該検証点に沿って、営業店・システム等で具体的に確認・調査を行う必要がある。また、不審取引の可能性が高いなどリスクが高い場合には、追加で顧客等による実態調査を行うほか、営業店の長や本部の所管部署等に報告し承認を得るなど、検証を事務フローの中に浸透させていくことが求められる。

事例1 不自然な送金が実行された事例

<概要>

約1か月の間、複数回にわたり、金融機関の個人口座に現金で持ち込まれた多額の現金が、十分な確認を経ず、外国銀行の海外法人口座に送金された。

<事案の経過>

顧客がこれまで個人取引を行っていた支店や他の支店に、複数回にわたって現金を持参し、その都度、口座への入金及び全額の海外への送金を依頼。資料を提示しながら海外法人への貸付目的と説明した。

送金依頼を受けた金融機関は、当該送金人の住所・氏名・送金目的を示す資料が揃っていることから、犯収法等の違反はないとして送金取引を実行。送金に当たって、海外送金責任者に速やかに情報が報告されず、管理部門にも情報伝達が行われなかった。

<課題>

多額の現金を持参して口座に入金し、海外法人に対して、貸付金の名目でその全額を送金するといった、当該顧客にとって、これまでにない不自然な取引形態であったにも拘らず、犯収法等で規定された最低限の資料の確認(本人確認等)に止まり、送金目的の合理性、送金先企業の実態・代表者の属性、資金源等、送金リスクについて実質的に検証が行われず、複数回の高額送金が看過された。

短期間のうちに頻繁に、多額の、取引直前の現金入金による送金が続いた点等を踏まえ、営業店又は管理部門で危険性を検知し、取引実行の前に、以下のような点を確認すべきであった。

－ 検証すべきだったポイントの例 －

- ・ 取引直前の現金入金に基づく多額の現金送金の合理性
- ・ 短期間に頻繁に多額の送金が行われる事情
- ・ 個人の生活口座を通じ海外企業に送金することの合理性
- ・ 貸付の経緯、送金の資金源
- ・ 入金申込のあった支店で取引を行う合理的な理由

さらに、外部からの指摘を受けるまで問題意識を持たず、再発防止策や態勢見直し等の対応を行っていないほか、海外の送金先口座からの資金の移動状況を、送金先銀行に確認するなどの情報収集を行っていないなどの課題が見られた。具体的な対策の実施と併せて、ガバナンスの強化や関連部署間の連携が重要となる。

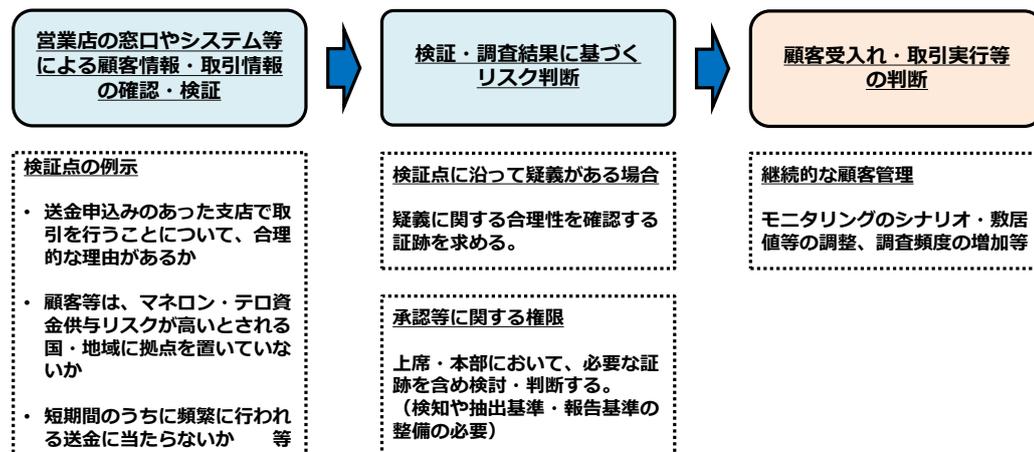
図表3 送金取引時の基本的な確認事項(抄)

- 送金取引を受け付けるに当たって、営業店等の職員が、個々の顧客及び取引に不自然・不合理な点がないか等につき、下記その他自らの定める検証点に沿って、確認・調査することとしているか。
 - ・ 送金申込みのあった支店で取引を行うことについて、合理的な理由があるか
 - ・ 顧客又はその実質的支配者は、マネロン・テロ資金供与リスクが高いとされる国・地域に拠点を置いていないか
 - ・ 短期間のうちに頻繁に行われる送金に当たらないか
 - ・ 顧客の年齢や職業・事業内容等に照らして、送金目的や送金金額に不合理な点がないか
 - ・ 口座開設時の取引目的と送金依頼時の送金目的に齟齬がないか
 - ・ これまで資金の動きがない口座に突如多額の入出金が行われる等、取引頻度及び金額に不合理な点がないか

- 上記の検証点に該当する場合、その他自らが定める高リスク類型に該当する取引について、営業店等の職員が顧客に聞き取りを行い、信頼に足る証拠を求める等により、追加で顧客・取引に関する実態確認・調査をすることとしているか。また、当該確認・調査結果等を営業店等の長や本部の所管部門長等に報告し、個別に取引の承認を得ることとしているか。

- その他、防止体制等、IT システムによる取引検知、疑わしい取引の届出、他の金融機関等を通じた送金取引、教育・研修等

(参考) 金融機関等において必要な検証等のイメージ



(4) 取引等実態報告

金融機関等が実効的な対策を継続的に実施していくには、自らの対策の実施状況等を的確に把握し、改善が必要な事項がないか定期的・継続的に検証していくことが必要となる。

こうした観点から、金融機関等においては、個々の取引顧客について取引状況・確認の実施状況等を正確に記録するほか、全社的なリスクの動向や低減措置の実施状況等に係る定量・定性情報を把握・蓄積した上で、これらを分析可能な形で整理し、定期的・継続的に検証等することが求められる。

また、当局としても、所管の各業態・各事業者の取引実態や態勢整備の状況、対策の有効性等を定期的に確認し、各業態・各事業者のリスクやわが国全体のマネロン・テロ資金供与の動向等について、把握することが重要となる⁵。

こうした観点から、2018年3月から順次、預金取扱金融機関、保険会社、証券会社、信託会社、資金移動業者、貸金業者等に対し、取引実態及びマネロン・テロ資金供与対策の実施状況等に係る定量・定性情報について報告を求めた。

報告項目は、マネロン・テロ資金供与リスクを顕在化させ得る各社固有の取引量や取引特性に係る情報(送金規模、高額・現金取引状況、地域別取引状況、顧客属性等の「固有リスク」情報)と、当該リスクを低減させる態勢整備や対策の実施・浸透状況に係る情報(第2線・第3線における検証状況⁶、システム検知の内容、研修実施状況等の「統制」情報)から構成され、具体的には、次頁のとおりとなっている(図表4参照)。

⁵ 第4次審査においても、監督当局と事業者の双方が、自らを取り巻くマネロン・テロ資金供与リスクを認識し、そのリスクに応じ適切な対応を講じているか否かが、審査のポイントであるとされている。

⁶ ガイドラインにおいては、金融機関等における各部門の担う役割等を、営業部門、管理部門及び内部監査部門という観点から「三つの防衛線 (three lines of defense)」として整理し、営業部門を第1線、管理部門を第2線、内部監査部門を第3線と位置づけている。

図表4 取引等実態報告の項目の概要

報告項目(固有リスク)		
商品・サービス	事業の規模感の測定	顧客数・口座数・預貯金額等 (個人・法人の別)
取引形態	(現金取引) 高額な現金取引の多寡	200万円以上の現金取引の件数・金額等
	(非対面取引) インターネットバンキングの取引実績	インターネットバンキング取引の件数・金額等
	海外送金業務の規模	海外送金件数・金額等 (仕向・被仕向の別)
国・地域	コルレス契約の状況	コルレス契約の件数等
顧客属性	非居住者	非居住者口座数・預貯金額等
	外国PEPs	外国PEPsの顧客数及び預貯金額等
ML/FT リスク	ML/FTリスクの顕在化	内規違反件数等
報告項目(統制)		
態勢面	(第1線)営業部門の機能発揮	口座開設時の情報・リスク評価の情報等
	(第2線)管理部門によるチェック	顧客の類型化・継続的顧客管理・検証内容等
	(第3線)内部監査部門による監査	監査内容等
	(全体)社内共有手段	関連情報の共有手段等
人材面	人員数	担当者数等
	研修数	研修の実施回数等
	専門家育成の取組み有無	専門家を採用・育成する取組み等
RBA	環境変化に応じた機動的対応	関連規程の直近改訂の時期・内容等
	リスク評価書の充実度	(リスク評価書の添付)
	リスク評価書の内容変更に応じた機動的対応	リスク評価書の変更に連動した 関連規程の改訂等
システム	モニタリングシステムの導入状況	モニタリングシステムの導入の有無・ システム名等
	モニタリングシステムの検知精度	シナリオの本数・見直しの有無等
	モニタリングシステムの機動性	アラート検知から検証するまでの時間等
	フィルタリングシステムの導入状況	フィルタリングシステムの導入の有無・システ ム名等
	誤検知への対応	False Positiveの検証等
海外送金	不審な点がある場合の追加調査	追加調査の基準・方法等
	イラン・北朝鮮以外への 対応方針	イラン・北朝鮮以外の高リスク国への 対応方針等
	送金電文への入力	送金電文に送金人・受取人を含めているか等
	コルレス先評価	コルレス先の評価の有無
その他	国際的な情報収集、内報防止等	FATF、OFAC等の情報収集、内報防止 の手續等

4. 金融機関等に対する対策高度化に向けた働きかけ（アウトリーチ）

ガイドライン、緊急チェックシート等に基づく実効的なマネロン・テロ資金供与対策を具体的に進めていくためには、経営陣を含む金融機関等の様々な階層において、これらの内容が幅広く理解・浸透されることが重要である。

こうした観点から、金融庁においては、業界団体や中央機関等とも連携しながら、金融機関等の経営陣と面談を実施したり、業界団体が設置する専門部会等で実務担当者向けに解説を行ったり、財務局主催の地域金融機関等向けセミナーで幅広い階層の職員に理解を求めたりするなど、様々な場面で、対策の必要性とあり方について働きかけを行う取組み（アウトリーチ）を実施してきている⁷。

具体的には、以下のような取組みを2017年8月から12月にかけて計20回、2018年1月から6月にかけて計57回実施した。

- ・ 2016年11月から2017年3月にかけて行った金融機関等に対するリスクベース・アプローチの実施状況等に係る水平レビュー調査結果について、同年8月より、業界団体別の説明会等の場でフィードバックを行った。同調査では、リスクベース・アプローチの前提となるリスク評価が行われていない金融機関等が一定数（預金取扱金融機関で約4割）確認されたほか、導入されている金融機関等についても、形式的な内容に止まり、自社の特性を具体的に踏まえることができていない先が散見されており、フィードバックを通じて、こうした課題を伝達しつつ、リスク評価の充実とこれに基づく態勢整備を求めた。
- ・ 2017年末から2018年4月にかけて、ガイドライン（2017年12月意見募集、2018年2月公表）の内容や考え方、金融機関等の対応事例等を取りまとめ、各業界団体が設置する専門部会等や主催するセミナー、全国11の財務（支）局主催の金融機関等・業界団体職員向けセミナー等において、説明・対応要請を行った。
- ・ また、2018年1月より、金融庁幹部が3メガバンク、地域銀行、保険会社等の計19機関の経営陣を往訪し、マネロン・テロ資金供与対策の高度化に、経営陣の積極的な関与が欠かせないこと等を説明し、積極的な対応を要請した。

⁷ 業界団体においても、所属金融機関等の対応高度化に向けた取組みが進められており、例えば、全国銀行協会、全国地方銀行協会、第二地方銀行協会、日本証券業協会、生命保険協会、日本損害保険協会等にマネロン・テロ資金供与対策の専門部会等が設置されているほか、特に預金取扱金融機関については、同分野における密接な官民連携を図る観点から、2018年4月に「マネロン対応高度化官民連絡会」が発足している（事務局：全国銀行協会）。

5. 一般の利用者に向けた広報

金融機関等がマネロン・テロ資金供与対策を円滑に実施していくためには、例えば従来よりも厳格な本人確認を受けたり、従来は求められなかった資料の提出や質問への回答を求められたりする場合がありますこと等について、利用者の理解を得ることが必要不可欠である。

こうした観点から、金融庁においては、関係省庁とも連携しながら、犯罪組織やテロ組織への資金流入を未然に防ぎ、安全で利便性が高い金融サービスを維持するため、幅広い利用者にご理解・ご協力を求めるための広報等を実施している。

2017 事務年度においては、

- ・ 関係省庁と連携し、スマートフォン用ニュースサイトや新聞紙面において政府広報を実施する
- ・ 金融庁ウェブサイト内に特設ページを開設し、金融機関等が行う厳格な取引時確認の必要性や背景、事例等について取り纏め、利用者に対する理解を求める

などの取組みを実施し(図表5参照)、マネロン・テロ資金供与対策を進める金融機関等が、取引目的を確認したり、追加書面の提示を求めたりすること等について、理解を求めた。

図表5 当庁特設ページ及び政府広報の実例

個人の方が金融機関等を利用する際に、次のような確認を求められる場合があります。

- ・ 取引を行う目的について書面等により確認を求められる等、手続きに時間を要する場合があります。
- ・ 過去に確認した事項についても、再度確認を求められる場合があります。また、その際に、各種書面等の提示を求められる場合があります。



【確認を求められる事項の例】

- ・ 取引の目的等
- ・ 当初の目的とは異なる目的での取引となる場合の理由等
- ・ 多額の現金での取引の際のその原資等

イラスト出典：政府広報オンライン

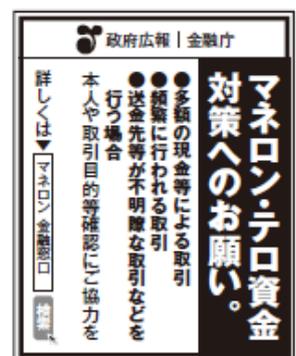
以下のような取引を行う場合、金融機関等の判断により、本人確認書類の提示に加えて、取引内容や取引目的について追加的な確認を受けることがあります。

【取引の例】

- ・ 多額の現金や小切手による取引
- ・ 収入や資産等に見合わない高額な取引
- ・ 短期間のうちに頻繁に行われる取引
- ・ 当該支店で取引をすることについて明らかな理由がない取引、
- ・ 送金先、送金目的、送金原資等について不明瞭な点がある取引

※上記は例示であり、実際には各金融機関等が取引・利用者ごとに個別具体的に判断するものです。

イラスト出典：政府広報オンライン



政府広報 | 金融庁

マネロン・テロ資金
対策へのお願ひ。

- 多額の現金等による取引
- 頻繁に行われる取引
- 送金先等が不明瞭な取引などを行う場合

本人や取引目的等確認にご協力を

詳しくは▼マネロン・テロ資金対策窓口

6. システム共同化等

マネロン・テロ資金供与対策を有効に実施していくためには、

- ・ 顧客の事業内容、資金使途、取引属性等の情報を的確に確認・収集し、データとして利活用可能な形で保存・管理すること(KYCデータベース)、
- ・ 送金受取人等が国連等の制裁対象者や反社会的勢力等に当たらないかをシステム上検知すること(取引フィルタリング)、
- ・ 通常取引とは異なる不審な取引を、取引の多寡、タイミング、取引内容等から検知すること(取引モニタリング)

等の様々なシステムの利活用が重要となる。

この点、わが国全体として、複雑化するマネロン・テロ資金供与に係る動向も踏まえながら、顧客への確認等を円滑・効率化し、不審な取引を検知し、取引可否についての的確な判断や疑わしい取引の届出等につなげていく観点からは、各金融機関等が個別に対応を進めるのみならず、業界全体として共通して利用可能なシステム・インフラ等を整備していくことが考えられる。

こうした観点も踏まえ、「未来投資戦略 2018」(2018年6月15日公表)においては、「ブロックチェーン技術、タイムスタンプ等を用いて金融機関が共同で本人確認手続、その他マネロン・テロ資金供与対策を行うための共同インフラの構築」に向けた検討を進めることとされており、今後、業界団体とも連携しながら、共同化に適する業務の範囲、実現可能な対応スケジュール等について、検討を進めていくことが重要である。

金融庁としても、こうした金融機関等に共通する課題に対応するため、「マネロン対応高度化官民連絡会」(脚注7参照)の下に設置された「AML/CFT 態勢高度化研究会」において行われるシステムの共同運用の具体化に向けた議論に、積極的に参画していくことが考えられる⁸。

⁸ ブロックチェーン技術を用いて金融機関等が共同で本人確認手続を行うシステムについては、フィンテックを活用したイノベーションに向けたチャレンジを加速させる観点から金融庁が設置した「FinTech 実証実験ハブ」(第1号支援案件)において、3メガバンクグループ等が実証実験を行っており(2018年7月13日報告書公表)、今後、本実証実験から得られた結果も参考にしながら、研究が進められる予定。

Ⅱ. 金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の状況

金融庁としては、2018年2月のガイドライン、同年3月の緊急チェックシート、同年5月のギャップ分析要請等を踏まえて、各金融機関等の対応状況を確認するとともに、こうした対応を支援・促進する観点から、同年4月以降に順次、35の地域銀行、37の信用金庫、15の信用組合を往訪するなどして、各金融機関等の管理態勢状況等についてのヒアリングを実施した。

当該面談のほか、個別金融機関等に対して随時実施しているオンサイト・オフサイトモニタリングから見られた金融機関等におけるマネロン・テロ資金供与対策の現状・傾向を、本項(Ⅱ.)において取りまとめている。

全体的な傾向としては、多くの金融機関等が態勢高度化に向けた取組みに着手しているものの、業態や個社によって、対策の実施状況には差異が見られる。

特に地域金融機関においては、自社特有のリスクを具体的に洗い出した上でリスク評価を実施し、その結果を踏まえて営業現場も含めたチェックリスト等として整備している事例が見られる一方で、リスク評価が断片的・抽象的で、検証点も曖昧なものに止まっており、リスク低減措置の実効性が十分でない事例も存在する。

また、多くの金融機関等では、リスク低減措置の有効性を定期的に検証し、改善を図るプロセスについて、向上の余地が見られた。

例えば、営業現場等における検証点や検証結果を受けた取引承認の事務フロー等について、リスク評価の結果に応じて、一定期間ごとにリスク低減措置として有効に機能しているのかを客観的に検証し、改善を図ることが重要となる。

しかしながら、各種規程についての従業員理解度の自主点検や、第2線による取引内容のサンプリング検証、第3線による内部監査等を通じた独立した立場からの検証・改善提言等のプロセスが実効的に機能している金融機関等は必ずしも多くなく、持続可能かつ継続的な態勢強化の仕組み(PDCA)が課題となっている。

金融庁は、前述の緊急チェックシート、取引等実態報告及びギャップ分析の報告内容等も踏まえながら、金融機関等が取り組むべきポイントや金融機関等において共通する課題等を明らかにする観点から、引き続き、わが国におけるマネロン・テロ資金供与対策の実施状況等について、幅広く取りまとめ・公表等を行っていく。

1. 全体傾向

(1) リスクの特定・評価

リスクを特定・評価し、その結果をリスク評価書として取りまとめることは、各事業者におけるリスク低減措置全体の基礎となるものであり、態勢高度化に当たり必要不可欠なプロセスである。

こうしたリスク評価書の作成割合に関して、足下では、預金取扱金融機関で9割を超えており、リスク評価を実施すること自体については、2016年11月から2017年3月にかけて実施した水平レビュー調査時点と比べて、浸透しつつある状況にある(図表6参照)。

図表6 各業態におけるリスク評価書の作成状況

	水平レビュー調査 (2016.11~2017.3)		取引等実態報告 (2018.3~4)
預金取扱金融機関	60%	預金取扱金融機関	91%
保険会社	52%	保険会社	78%
証券会社	66%	証券会社	78%
資金移動業者	59%	資金移動業者	81%
		貸金業者	93%
		信託会社	77%

(※) 上記調査については、対象業態や対象金融機関の選定基準は一律ではなく、作成比率のみを単純に比較することはできず、あくまでも参考としての位置づけである。

一方で、リスク評価書の内容を見ると、リスクの特定・評価に関する分析の深度、具体化の程度等について、個社ごとに大きな違いが見られる。

例えば、好事例としては、自らが拠点を有する営業店の地理的環境と顧客の特性等を営業エリアごとに具体的に洗い出し、こうした顧客の属性と過去の疑わしい取引の届出履歴や捜査当局等から得られる情報等を照らし合わせ、マネロン・テロ資金供与リスクを洗い出している事例が見られた。

同様に、事業活動を主として行う地域以外で口座を開設する顧客や、営業地域への一時居住が前提となっており、将来的に口座が不要となることが見込まれる顧客、事業内容から多額の海外送金取引が必要となる顧客等、独自にハイリスク先として取り扱う顧客の類型を設定している事例も見られた。

他方で、広く用いられているひな形等を参考に、大まかなリスク類型・取引類型を列挙するに止まり、こうしたリスク類型の金融機関等における取扱件数等が具体的に

加味されていない事例や、顧客について法人・個人の別等の大まかな区分が列挙されているのみであり、金融機関等の顧客層を具体化したリスク分析を行っていない事例も見られた。

(2) リスクの低減

リスク評価の結果を、個々のリスク低減措置につなげるためには、各顧客・取引についてどのような点を検証すべきかを、商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客の属性等に応じて、網羅的に具体化し、第1線における営業店の職員や第2線におけるシステム等が、こうした検証点を確認・承認するプロセスを確立する必要がある。

金融機関等へのヒアリング等により、リスク低減措置の実施状況を見ると、総じて、基礎となるリスク評価書におけるリスクの分析を深度ある形で実施している金融機関等ほど、各顧客・取引に関する検証項目が具体的であり、当該検証項目をいつ、どのように確認するかについても明確に定められ、第1線の職員に勉強会や研修等で周知・徹底する仕組みが構築されている傾向が認められる(図表7参照)。

図表7 取組みに差が見られる地域金融機関の例

	地域金融機関A	地域金融機関B
リスク評価書の記載	<u>独自に検討され具体的</u>	<u>ひな形が主で抽象的</u>
顧客・取引の検証点	「風貌等について本人確認資料等と齟齬はないか」、「質問に対して非協力的ではないか」等、 <u>明確・具体的</u>	「なりすましの疑いがないか」、「不合理な点はないか」等、 <u>曖昧で判断が困難</u>
不審取引への対応	顧客の属性に照らして多額の送金であれば、「送金原資」や「送金目的」「経済合理性」を裏づける資料を求める等、 <u>不審性の認められる事由に沿った資料確認等を実施</u>	高額送金については一律本人確認書類の再徴求を行う等、 <u>形式的なルール設定に止まっており、不審性の認められる事由に沿った資料確認等が未実施</u>
上席・本部等への報告基準	金額、取引態様、送金先の国・地域、顧客の属性等、多数の項目を参照しつつ、 <u>具体的な承認基準・報告基準等を整備</u>	「不審な事由があった場合」や「緊急を要する場合」に報告することとされているに止まり、 <u>営業現場に浸透を図ることが困難な基準を設定</u>
第1線の職員への周知・徹底	営業店内の勉強会を活用したり、金融機関内で発生した不審取引の事例を共有するなど、検証項目や報告基準、留意点等について、 <u>第1線の全ての職員に対して、周知・徹底</u>	研修の対象が本部職員や営業店の役席等、一部の職員に限られており、 <u>第1線の職員への周知・徹底が不十分</u>

例えば、顧客の属性を踏まえた独自のハイリスク分類等を行っている地域金融機関Aにおいては、こうした顧客属性ごとに、一定の取引を行う場合に営業店の職員やシステム等により、検証すべき点をそれぞれ明らかにし、口座開設時や一定の取引実施時にこれらを検証することを承認等の条件として明確に定めている。

他方、リスク評価が具体化しておらず、標準的なひな形と大きく変わらない地域金融機関Bにおいては、顧客・取引についての検証項目が曖昧で、不審性が認められる場合、例えば、高額な現金による海外送金取引であっても、単に本人確認書類を再徴求するに止まるなど、実質的な確認が十分に行われる態勢となっていない。

なお、ガイドラインにおいては、リスク低減措置を実施するに当たり、必要とされる情報の提供を利用者から受けられないなど、自らが定める適切な顧客管理措置を実施できないと判断した顧客・取引等については、取引の謝絶を行うこと等を含め、リスク遮断を図ることを検討することが求められているが、その際、マネロン・テロ資金供与対策の名目で合理的な理由なく謝絶等を行わないよう金融機関等に要請している(ガイドラインⅡ-2(3)(ii)【対応が求められる事項】⑨)。

例えば、国家公安委員会が公表している犯罪収益移転危険度調査書(2017年11月)59頁においては、近年、わ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とされているところ、わが国に一定期間居住する外国人(留学生や技能実習生等)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もって、合理的な理由なく取引の謝絶等が行われてはならない。そのような外国人との取引については、在留期間の把握に基づく、適切かつ継続的な顧客管理措置を実施するなど、リスクに応じた低減措置を講ずることが重要である。

地域金融機関の対応としては、口座開設時に口座の売買が犯罪であることを文書等で注意喚起している事例や、システム等を活用して在留期間を管理し、期間満了前に口座の解約を求めたり、期間満了後に自動入出金停止コードを設定したりするなど継続的な顧客管理措置を実施する事例が存在する。

2. 業態別の現状と課題

(1) 地域金融機関

① 現状

地域金融機関におけるマネロン・テロ資金供与対策については、これまで主として法令等遵守の観点から、振込詐欺等の特殊詐欺対策や反社会的勢力への対応等、明確な対応方針が定められている事項を中心として、対応が進められてきた。

しかしながら、マネロン・テロ資金供与対策はこれに限られるものではなく、国際的な犯罪集団等の手口が複雑化・高度化する中で、形式的には法令等に違反しているのか明らかではない取引であっても、不審・不自然な取引については検知し、追加の確認・調査を実施することや、必要に応じて、疑わしい取引の届出をするとともに、リスクの程度に応じて、慎重にリスク低減措置を実施するなど、リスクベースの実質的な対応が求められている。

こうした対応に不備があれば、わが国金融機関等への国際的な信頼が損なわれかねない状況にあるところ、一部の地域金融機関においては、営業店における基本動作の周知・徹底ができておらず、本部による営業店のモニタリングも十分に機能していないことから、不審・不自然な取引の検知や疑わしい取引の届出が徹底されていないなど、態勢整備の遅れが発生している。

(経営陣の理解・ガバナンス)

こうした態勢整備の遅れの背景には、一部の地域金融機関において、マネロン・テロ資金供与対策が、経営上の課題として、全社的なリスク管理の枠組みで捉えられておらず、企業文化として根づいていないという事情がある。

犯罪組織・テロ集団等は、マネロン・テロ資金供与対策が相対的に進んでいない金融機関等を入口に金融システムに侵入し、犯罪収益の移転等を図る傾向があり、実際に、小規模金融機関がリスクにさらされる事例が確認されている(事例2参照)。こうした点を十分に認識し、経営陣による主体的かつ積極的な関与・理解の下、場合によっては人的リソースの確保・投入やシステム投資の必要性も含め、迅速な対応が必要となる。

事例2 大手銀行を避け、小規模金融機関で不審な送金が行われた事例

<概要>

違法な販売等を行ったとして行政処分を受けた事業者(法人A)は、処分等を端緒に、大手銀行等においては口座解約又は厳格な取引時確認を受けることになり、当該販売等から得た利益の移転が難しくなった。

こうした中で、法人Aの役員Xが代表取締役である関連会社(法人B)が、これまで法人Aや役員Xとは取引がなかった信用組合Aに新たに法人B名義の口座を開設。法人Aの販売等に係る資金等(億円単位)を当該信用組合の法人B口座に送金させ、インターネットバンキング取引により、振り込まれた資金を即日、他の大手銀行個人口座に送金していた。

(営業店における態勢整備)

一部の地域金融機関における為替取引時の確認方法等について見ると、犯収法上に明示されている「取引目的」、「職業」、「事業の内容」の確認は行っているものの、個人が「生活費」として「多数回」にわたり「高額の現金」を海外送金する事例、法人が「ギフト(贈与)」名目で多数回にわたり特定国へ海外送金する事例等、「取引目的」、「職業・事業内容」、「取引金額」を照らし合わせて不審さ・不自然さが残る取引について十分な確認を経ず海外送金する事例が認められる。

特殊詐欺対策や反社会的勢力対応の分野では、地域金融機関の営業窓口が具体的な問題事例を検知し、これを金融機関内に周知することで、他の営業店が詐欺につながる気づきを得て、捜査当局や金融庁等とも連携しながら被害の未然防止を図るといった事例も認められるところ、これらの分野以外の幅広いマネロン・テロ資金供与対策においても、こうした営業店の「気づき」やこれにつながる具体的事例等の共有、周知・徹底が重要となる。

(管理部門等における態勢整備)

管理部門等について見ると、口座開設時には本人確認・取引時確認等の手続を実施しているものの、未だ多くの地域金融機関において、開設後に顧客の住居・事業内容等を継続的に確認することとされておらず、継続的顧客管理の基準・手続の整備に課題が認められる事例が存在する。

また、システムの運用・整備状況を見ると、取引モニタリングシステムに関して、特殊詐欺防止等の観点からは、相当数の地域金融機関が敷居値等をカスタマイズし、不審な取引の検知につなげているのに対して、送金取引一般については、例えば高頻度取引や高額取引の定義の設定、取引類型別の敷居値の調整等、システムをカスタマイズして取引検知を行うことができていない事例、海外送金取引を取引モニタリングシステムの対象としていない事例が数多く見られる。そして、実際に、近接する複数の営業店にまたがって個人が不審・不自然な海外送金取引を行っていたにもかかわらず、それが看過される事例が存在するなど、モニタリングの実効性向上に課題が認められる。

さらに、制裁対象者等を検知するフィルタリングシステムについても、システムに登録されたリストに課題が認められる事例や、あいまい検索の設定が適切でない事例、グレー先(制裁リスト等に当たると断定はできないがその疑いが残る先)についてのより詳しい調査等のフォローアップが必ずしも十分でない事例が認められ、改善が必要となっている。

② 課題

多くの地域金融機関においては、ガイドラインに基づくギャップ分析及び行動計画

の策定等を通じ、早急に、マネロン・テロ資金供与リスクを特定・評価・低減する対策を実施し、金融機関等の規模・業務内容等に応じたリスクへの適切な対応を可能とする態勢を整備する必要がある。

具体的には、まず、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と捉え、主体的かつ積極的な関与・理解の下、リスクに応じた人材配置・育成等も含めたリソース配分を的確に行うことが必要となる。

また、金融機関内のどこに固有リスクがあるのかを特定・評価した上で、これを踏まえて営業店に対し、リスクがあると疑われる事例や検証のポイントを具体化して伝達し、事務フローとして浸透・実施させていく必要がある。

これらに加えて、管理部門においては、上記のリスク評価の結果を踏まえて、営業店等が不審・不自然な取引を的確に検知・報告する態勢を構築するとともに、過去の取引実績も踏まえた取引モニタリングシステムの整備等を行い、検証の精度向上を図る必要がある。

なお、中小地域金融機関においては、効果的な態勢構築には限界があることから、業界団体等の積極的な支援が必要な状況にある。

(2) 3メガバンク

3メガバンクにおいては、地域金融機関と比べて比較的早い時期から、既に、ガイドラインや FATF の第4次審査水準等とのギャップ分析を進めており、当該ギャップ分析に基づく行動計画の立案・実施にも取り組んでいるところである。

一方で、海外 G-SIFIs のプラクティスや、国際的に求められる対策の水準等を踏まえれば、例えば以下のような点に課題が認められる。

- ・ 個々の顧客にリスク格付を付与し、リスクに応じて顧客確認の深度や頻度を変更するなど、きめ細やかな継続的顧客管理を行うこと
- ・ 海外送金取引を受託している地域金融機関やコルレス先金融機関に対し、定期的に、当該金融機関におけるマネロン・テロ資金供与リスク管理態勢の確認を行い、必要な場合に、指導を行うこと。また、個々の取引ベースで、システムを活用しながら当該金融機関等と連携してモニタリングを行うこと
- ・ 貿易金融は、貿易書類の虚偽記載等によって、軍事転用物資や違法薬物の取引、人身売買等に利用される危険性を有していることから、契約条件、輸送経路、船舶名、市況調査等についてきめ細やかな確認・調査を実施すること
- ・ 疑わしい取引の届出について、過去の届出状況・傾向等を分析し、又は届出を

行った個別取引について深度ある調査を行うことで、不審取引の検知、リスク低減措置の具体的内容の検討に活用すること

- ・ 上記のようなきめ細やかな顧客管理・データ管理等を実施するために、IT システムの整備状況を改めて確認し、データの十分性・活用可能性等を向上させること(データ・ガバナンス)

(3) 保険会社

保険会社については、保険金の給付要件が限定されている点で、国内外の顧客に対して即時に預貯金等を払い出し、また送金・決済等を取り扱う預金取扱金融機関とは異なるリスクに直面しているものと考えられる。

生命保険会社における一時払い終身保険や養老保険、損害保険会社における積立型保険といった、契約満了前に中途解約を行った場合にも高い解約返戻金が支払われるような貯蓄性を有する商品については、犯罪による収益を即時又は繰り延べて資産化することを可能とするものである。こうした商品には、マネロン・テロ資金供与リスクが存在していることに留意を要する。

また、インターネット等の普及による非対面取引の拡大、募集人や代理店等の介在及び非居住者等に対する海外送金を伴う取引等、生命保険・損害保険それぞれの販売・資金受渡しの場面において、マネロン・テロ資金供与リスクについても、その状況に応じて、具体的な検証を行うことが求められる。

具体的には、海上保険等の保険金支払い、保険契約締結後に外国に転居した非居住者に対する生命保険金等の支払いに関して、国境をまたぐ多額の取引である点も踏まえたリスク分析が十分に行われていないという事例や、複数の保険会社の商品の募集を行う代理店が取り扱う保険契約締結に際して、取引時確認の適正性を確保するための規程等の整備に課題が見られる事例が確認されている。

このため、保険会社においては、まずは、自社の取り扱う商品と、入出金の具体的な場面において、いかなるマネロン・テロ資金供与リスクに直面しているのか、全社的な視点から洗い出しを行うことが必要である。

また、リスクの高い取引の把握には、システム面も活用した異常取引の検知等も重要な契機となるものであり、保険会社においても、例えば、貯蓄性の高い保険商品について、中途解約やクーリング・オフにより契約締結から短期間のうちに多額の解約返戻金を受け取る異常取引等について、システム等を用いてモニタリングを行うことが考えられる。

(4) 金融商品取引業者

金融商品取引業者は、他の業界と共通のリスクも抱える一方、その行う業務の性質から生じる固有のリスクにも直面している。すなわち、金融商品取引においては、例えば投資を行うことによって、多額の資金を様々な商品や権利に変換することができ、利益も得られる。また、財産的価値が、複雑なスキームの中で不透明な形で移転し、転々流通する権利を表章する有価証券等を通じるなどして、原資の追跡が困難になることも多い。このため、金融商品取引は、犯罪による収益を生成、移転し、合法資産に統合するための有効な手段となり得る。

全般的には、マネロン・テロ資金供与リスク管理態勢について、顧客受入れ時の取引時確認等を含む基本的な管理態勢の整備が定着しつつある。もっとも、個別のモニタリングの中では、例えば、顧客受入れ時の確認が不十分であったために反社会的勢力の口座が開設されていた事例や、高リスク顧客に該当する旨の申告が顧客側からあったにもかかわらず、長期間これを放置し、通常の顧客管理の対象としていた事例が認められている。このような、業務運営及び態勢整備に課題がある金融商品取引業者においては、マネロン・テロ資金供与対策の位置づけが必ずしも高いものと言えず、全社的な関心が薄い場合がある。このような場合は、適切な業務運営及び態勢整備を、引き続き促していく。

リスクの分析に関しては、金融商品取引業者が取り扱う商品・サービスは多様であるため、各業者において、自社がいかなるマネロン・テロ資金供与リスクに直面しているのか、顧客、商品・サービス及び取引形態の特性等を踏まえ、包括的な視点から洗い出すことが必要となる。さらに、分析したリスクに応じ、顧客受入後であっても、本人特定事項の偽り、又は架空の人物若しくは他人へのなりすましに関して、継続的なモニタリングの中で再確認し、また不審な取引等がないかについても確認するなど、実効的な対策を適切に講じていくことが肝要となる。現状としては、金融商品取引業者によるリスク評価書作成の取組み自体は浸透してきたものの、リスク分析の手法や深度が十分であるかという観点からは、なお課題がある。こうした状況の下では、金融商品取引業に係るリスク分析等に関し、今後も、関係者が一体となり、連携して、金融商品取引に係るマネロン・テロ資金供与リスク及びその対策に係る知見等を深めていくことが肝要である。

なお、2018年6月6日に日本証券業協会において通知された『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』の金融商品取引業における実務上の取扱い及び留意事項～マネロン等対応の考え方～は、金融商品取引業者が必要な態勢を整備するに当たり、1つの参考になるものと思われる。

(5) 仮想通貨交換業者

ビットコインに代表される暗号資産(いわゆる仮想通貨)については、取引履歴がブロックチェーン上で公開され、取引追跡が可能であるという特徴がある。しかし、ウォレットが必ずしも特定の自然人と結びつかないことから、その真の所有者を特定することは困難である。また、取引に当たって匿名化技術を用いることで取引の追跡をさらに困難にさせることもできる。

暗号資産に関して、FATF 等は、各国に対し、マネロン・テロ資金供与対策についてのルール整備を求めていたところ、国内でも、2014 年に当時世界最大規模であった仮想通貨交換業者が破綻するという事案が発生したこと等を受け、2016 年に資金決済法及び犯収法等が改正され、仮想通貨交換業者に登録制が導入されるとともに、取引時確認義務等が課されることになった(2017 年4月施行)。

2017 年秋以降には、暗号資産の価格が高騰し、各事業者が急激に業容を拡大する中で、みなし仮想通貨交換業者が不正アクセスを受け、ネットに接続された状態で管理していた暗号資産(NEM:580 億円相当)が流出する事案が発生した(被害者数:約 26 万人)。

金融庁においては、同社に対し、利用者保護の観点から、報告徴求命令(2018 年1月 26 日)、業務改善命令(同年1月 29 日)、立入検査の実施(同年2月2日)及び業務改善命令(同年3月8日)の発出を行ったほか、同社以外のみなし業者(15社)や登録業者(16社)に対しても、本事案発生日に不正アクセスに関する注意喚起を行うとともに、緊急自己点検の要請(同年1月 30 日)を行い、当該要請に基づき報告された点検結果の分析等を踏まえて、全てのみなし業者及び複数の登録業者に対し、順次、立入検査を実施してきた。

こうしたモニタリング等を通じ、複数の業者に共通して、または各個社において、以下のような問題点が認められた。

- ・ 複数回にわたる高額 of 仮想通貨の売買にあたり、取引時確認及び疑わしい取引の届出の要否の判断を行っていない
- ・ 法令に基づく取引時確認を十分に実施しないまま、仮想通貨の交換サービスを提供しているほか、疑わしい取引の届出の要否の判断を適切に実施していない
- ・ マネロン・テロ資金供与リスク等、各種リスクに応じた適切な内部管理態勢を整備していない

- ・ 取引時確認を検証する態勢を整備していないほか、職員向けの研修も未だ行っていないなど、社内規則等に基づく業務運営を行っていない
- ・ 疑わしい取引の届出の判断が未済の顧客について、改めて判断し、届出を行ったとしているが、当局の指導にもかかわらず、当局が改善を要請した内容を十分に理解する者がいないため、是正が図られていない

(6) その他の事業者

(資金移動業者)

資金移動業者は、資金決済法に基づき、100万円に相当する額以下の少額の為替取引を業として営んでいる者であり、生活費の仕送りや少額の商品・サービス購入の対価の支払い等、様々な顧客に幅広い送金サービスを提供している。

実際の送金の実施については、大きく、

- ① 依頼人が資金移動業者の営業店に現金を持ち込み、受取人が別の営業店で現金を受け取る方法、
- ② 資金移動業者が開設した依頼人の口座と受取人の口座との間で、資金を移動させる方法、
- ③ 資金移動業者がサーバに記録した金額と関連づけられた証書を発行し、証書を持参してきた者に支払いを行う方法

等により行われており、いずれも、預金取扱金融機関に比して安価な手数料で、迅速に世界的規模で資金を移動させることができるものであり、その利便性に見合った対策等が行われない場合には、マネロン・テロ資金供与に利用されるおそれもある。

資金移動業者においては、こうした多様な取引形態に応じ、自らが行う送金の態様・種別等に応じて、具体的かつ丁寧なリスクの所在の把握・分析等が必要であるが、他の業態と同様、リスク評価を実施すること自体については浸透しつつあるものの、リスクの特定・評価に関する分析の深度や具体化の程度等には、個社ごとに違いが見られる。

例えば、提供している支払手段の運搬可能性・匿名性等のリスクについて分析が十分でない事例や、送金相手国について、制裁対象に該当するか否かを確認するに止まり、制裁対象の周辺国・地域に当たるか、周辺地域に当たる場合に取引態様等から総合的なリスク判断を行う必要がないかなどについての分析が十分でない事例等が確認されている。

また、送金取引を受け付けるに当たっての確認手続についても、実務的に行われ

ている確認手続等が規程上必ずしも明確でなく、リスク評価結果等を踏まえた確認・検証手続等として整備されていない事例、確認項目自体が十分でない事例等が確認されている。

総じて、資金移動業者におけるマネロン・テロ資金供与対策については、預金取扱金融機関と比較し、態勢面の整備状況等に相対的に遅れが見られ、窓口における取引時確認や顧客管理等の事務フローの整備のみならず、経営管理、人材確保・育成及びシステム整備等も含め、管理態勢の全般的な高度化が求められる。

特に、海外送金取引を行う資金移動業者については、取引の相手方の確認が相対的に困難である中で、犯罪収益が当該取引を通じてグローバルなコルレス網等に流入することがないよう、管理態勢の高度化に向けた取組みが早急に求められる。

（貸金業者）

貸金業者は、近年、預金取扱金融機関との提携を含めた自動契約受付機・現金自動設備の普及やインターネットを利用した貸付を通じ、利便性を高めている。

一方で、こうした利便性が犯罪者等から悪用され、簡便な貸付及び返済を繰り返すなどにより、犯罪収益の追跡が困難となること等がないか、十分留意する必要がある。実際に、犯罪収益移転危険度調査書（2017年11月）における貸金業者に係る疑わしい取引の届出事例を見ると、「暴力団員・暴力団関係者等に係る取引」「架空名義口座又は借名口座であるとの疑いが生じた口座を使用した入出金」等が多く見られている。

こうした観点を踏まえると、貸金業者によるビジネスは貯蓄性のない取引が多い一方で、マネロン・テロ資金供与へのつながりは否定できない。こうした一般的なリスクの着眼点を勘案の上、自社の特性に鑑み、細かくリスクの特定・評価を行うとともに、それらに紐づいた具体的なリスクの低減措置の検討が必要である。

（信託銀行・信託会社）

信託とは、信託契約や遺言等により、委託者が受託者（信託銀行・信託会社等）に対し、金銭や土地等に係る財産権の名義、管理権及び処分権を移転し、受託者は、委託者が設定した信託目的に従って、受益者のためにその財産の管理・処分等を行う制度である。

信託銀行・信託会社が受託者となる場合には、取引時確認等が犯収法上も義務づけられており、信託銀行・信託会社において、委託者が信託前の財産を信託受益権に転換し、受益者等に不正な利益の移転等を図ることがないかという観点から、マネロン・テロ資金供与対策の実施に取り組む必要がある点に変わりはない。

信託スキームに特有な点は、金融機関等と顧客の関係が、資産等の当初の保有者（委託者）、信託銀行・信託会社（受託者）のみならず、資産等の権利の移転を受ける者（受益者）も含む三者関係となる点である。信託銀行・信託会社においては、受託者として、委託者のみならず受益者についても十分な顧客確認・リスク評価手続等を実施していく必要がある。

なお、信託会社について見ると、リスク評価書の作成状況が8割を下回り、また、作成している事業者においても、犯罪収益移転危険度調査書に準じた形式的な記載に留まっている事例が複数見られるなど、他業態に比して、必ずしもリスクベース・アプローチに基づく対応は進んでいない状況にある。他方で、一部の信託会社においては、信託商品の特性について個別に分析の上、リスクの特定・評価を行い、リスク評価書を作成している好事例も見られた。

以 上