

本日討議いただきたい事項

(銀行等における AML/CFT の高度化・効率化に向けた対応)

1. 背景

銀行等（預金取扱等金融機関・資金移動業者）に対しては、為替取引等に関し、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策（以下「AML/CFT」）として、犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下「犯収法」）において、取引時確認や疑わしい取引の届出などの履行義務が、また、外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」）において、同法に基づく許可等を受けているかどうかの確認や本人確認の履行義務などが課されている。

銀行等における AML/CFT については、金融活動作業部会（FATF）による「第 4 次対日相互審査」（以下「FATF 審査」）における結果も踏まえ、各銀行等において継続的な顧客管理¹を適切に行っていくことと併せて、中核的な業務である「取引フィルタリング」「取引モニタリング」²の高度化・効率化を図ることが喫緊の課題となっている。

こうした課題への対応に関し、中小規模の銀行等を中心にシステムの整備や人材の確保等の面で課題があることも踏まえ、現在、全国銀行協会において、AML/CFT 業務の共同化に向けた検討が進められている。

2. 銀行等による AML/CFT 業務の共同化

(1) AML/CFT 業務の共同化の意義

マネー・ローンダリング等の犯罪については、一般に、その対策が十分でない銀行等が狙われる等の指摘がある。こうした観点から、各銀行等における単独での取組みに加え、銀行等が業界全体として AML/CFT の底上げに取り組むことは意義がある。また、銀行等による AML/CFT の実効性向上は、詐欺等の犯罪の未然防止や、犯罪の関与者の捕捉、被害者の損害回復にも寄与するものであり、利用者保護の観点からも重要な意義を有する。

(2) 共同化の対象（対象業務・対象取引・対象金融機関）

AML/CFT については、顧客管理と取引フィルタリング・モニタリングを組み合わせるこ

¹ 金融庁ガイドライン（2021 年 7 月）において、「顧客管理」は、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て、講ずべき低減措置を判断し実施する一連の流れと定義している。

² 同ガイドラインにおいて、「取引フィルタリング」「取引モニタリング」を以下のとおり定義している。

・「取引フィルタリング」：取引前や制裁対象者等リストが更新された場合等に、取引関係者や既存顧客等について制裁対象者等のリストとの照合を行うこと等を通じて、制裁対象者等による取引を未然に防止することで、リスクを低減させる手法。

・「取引モニタリング」：過去の取引パターン等と比較して異常取引の検知、調査、判断等を通じて疑わしい取引の届出を行いつつ、当該顧客のリスク評価に反映させることを通じてリスクを低減させる手法。

とで実効性を高めることが重要である。各銀行等において、AML/CFT の基盤となる預金口座等に係る継続的な顧客管理を適切に行うこととあわせて、リスク・ベース・アプローチの考え方³、一般にリスクが高いとされる為替取引に関する「取引フィルタリング」「取引モニタリング」⁴について、システムを用いた高度化・効率化を図っていく必要がある。

共同化の対象としては、FATF 審査の結果⁵や共同化による実効性・業務効率向上の観点を踏まえ、銀行等の委託を受けて、為替取引に関して、以下のア・イの業務を行うことを対象とすることが考えられる⁶。

ア 顧客等が制裁対象者に該当するか否かを照合し、その結果を銀行等に通知する業務（取引フィルタリング関連の業務）

イ 取引に疑わしい点があるかどうかを分析し、その結果を銀行等に通知する業務（取引モニタリング関連の業務）

3. 上記業務を共同化して実施する主体（以下「共同機関」）に対する業規制のあり方

(1) 基本的な考え方

犯収法等に基づく AML/CFT の履行義務は、各銀行等に対して課されており、共同機関の利用は各銀行等の経営判断に基づき行われるものである。また、銀行等が共同機関を利用する場合、現行制度の下では、銀行等は共同機関の業務の適正性を管理・監督することが求められ⁷、当局は、委託元の銀行等の管理・監督を通じて、共同機関の業務の実施状況等を把握することとなる。

一方、共同機関が多数の銀行等から委託を受け、その業務の規模が大きくなる場合、

- ・ 銀行等による共同機関に対する管理・監督に係る責任の所在が不明瞭となり、その実効性が上がらないおそれがあるほか、
- ・ 共同機関の業務は、AML/CFT 業務の中核的な部分を行うものであり、共同機関の業務が適切に行われなければ、日本の金融システムに与える影響が大きいものとなりうる、と考えられる。

³ FATF 勧告においては、限られた資源で、機動的・効果的な AML/CFT を講じるために、マネー・ローンダリング等のリスクを特定、評価した上で、そのリスクの大小に見合った低減措置を講ずること（リスク・ベース・アプローチ）を要請している。

⁴ 銀行等は、預金や送金等の様々な商品・サービスを提供しているが、日本においては、内国為替取引や外国為替等の為替取引がマネー・ローンダリングの多くの事例において悪用されている。

⁵ FATF 審査においては、以下の評価等がなされている。

- ・ 取引フィルタリングシステムについては、ほとんどの金融機関で導入されているが、効果は限定的。
- ・ 取引モニタリングシステムについては、①適切なシステムを導入しているのは、非常に限られた数の金融機関、②システムを導入していない金融機関も多く、導入している多くの金融機関では、誤検知が多く、その有効性が不十分、③業界団体の中にはシステムの共同化の動きがあり、AML/CFT に係る義務の履行を改善するために役立つツールとなりうる、④金融機関が、顧客管理のデータと取引モニタリングを統合した、適切かつ包括的な情報システムを導入することを確実に履行すべき。

⁶ AML/CFT の実効性を確保する観点から、各金融機関等の規模・特性やリスクを踏まえつつ、それぞれの取引タイプに合わせた取引フィルタリング・モニタリングや顧客管理が行われる必要があることや、高度な技術や知見も必要となることを踏まえれば、全ての取引を対象とするのではなく、為替取引を対象として共同化を行うことが現実的との指摘があった。

⁷ 例えば、銀行法第 12 条の 2 第 2 項において、銀行は、「その業務を第三者に委託する場合における当該業務の的確な遂行その他の健全かつ適切な運営を確保するための措置を講じなければならない」とされている。

このような場合を念頭に置いて、共同機関に対する業規制を導入し、当局による直接の検査・監督等を及ぼすことで、その業務運営の質を確保する制度的手当てを行う必要があると考えられる⁸。

【論点1】

上記の業規制を導入する範囲についての基本的考え方について、どう考えるか。

(2) 業規制の具体的な内容

① 参入要件

共同機関は、多数の銀行等から委託を受けて、AML/CFTの中核的な業務を営むことが想定されることから、一定の財産的基礎や適切なガバナンスの下、業務を的確に遂行できる体制の確保等が重要となると考えられる。

② 兼業規制

上記の取引フィルタリング・取引モニタリング業務に関連するものとして、例えば、制裁対象者リストの情報を共同機関の利用者となる銀行等に提供し、銀行等の継続的な顧客管理に活用してもらうことや、銀行等に対して、AML/CFTの研修を行うこと、更には、取引フィルタリング・取引モニタリングの分析の高度化に向けたコンサルティングを行うことなどが考えられる。また、銀行等以外の金融機関に対し、制裁対象者リストの情報を提供することなども想定される。

一方で、取引フィルタリング・取引モニタリング業務と関連のない他業を幅広く営むと、後述の個人情報の適正な取扱い等との関係で、支障が生じうる可能性もあると考えられる。

③ 個人情報の取扱いに係る体制整備義務等

共同機関は、個人情報データベース等⁹を事業の用に供することとなるため、他の個人情報取扱事業者と同様に、利用目的の特定や通知等といった個人情報保護法に基づく各種規制・監督等に服することとなる。更に、政府機関等が公表する「制裁対象者リスト」や、銀行等が利用者から取得した「顧客情報」や「取引情報」といった個人情報を含む多くの情報を取り扱うこととなるとの業務特性に鑑み、銀行等と同様に¹⁰、個人情報保護法の上乗せ規制として、以下の体制整備義務等の規律を課すことが考えられる。

- ・ 情報の安全管理措置¹¹
- ・ 個人利用者情報の安全管理措置等¹²

⁸ 委託元の実効的な管理監督が期待できる場合や委託を受ける業務が小規模な場合等には、業規制の直接の対象とする必要は必ずしもないと考えられる。

⁹ 個人情報保護法第2条第4項において、「個人情報データベース等」とは、個人情報を含む情報の集合体であって、特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したものや特定の個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成したもの等とされている。

¹⁰ 例えば、銀行法第12条の2第2項において、「その業務に関して取得した顧客に関する情報の適正な取扱い」を確保するための措置を講じなければならないこととされ、銀行法施行規則第13条の6の5から第13条の6の7までにおいて、「個人顧客情報の安全管理措置等」「特別の非公開情報の取扱い」等が規定されている。

¹¹ 業務に係る電子情報処理組織の管理を十分に行うための措置を講ずべきこと。

- ・ 非公開情報の取扱い¹³
- ・ 目的外利用の禁止¹⁴
- ・ 秘密保持義務¹⁵

④ 検査・監督

当局による検査・監督権限を規定し、上記の取引フィルタリング・取引モニタリング業務の実施状況やそれに伴う個人情報の取扱いに係る体制整備の状況等について、モニタリングすることが考えられる。

【論点2】

共同機関の参入要件、兼業、個人情報の取扱いに係る体制整備義務等について、どう考えるか。

4. 個人情報の適正な取扱い

共同機関による個人情報保護法や上乗せ規制（体制整備義務等）の履行状況等は当局による直接のモニタリングの対象となるが、銀行等から共同機関への個人情報の提供に際しての本人同意の取得等については、まずは各銀行等と共同機関において、その業務態様を踏まえ、個人情報保護法や同法のガイドライン等に則して、適切に対応する必要がある。

共同機関で想定される業務態様（資料1-1¹⁴頁【事例1】【事例2】）を前提とすると、共同機関における個人情報の取扱いについて、一般論として、以下のとおり整理できると考えられる。

(1) 利用目的の特定・通知又は公表

銀行等は共同機関に利用者の個人情報等を提供することになる。個人情報保護法で求められる利用目的の特定・通知又は公表との関係については、現行の銀行等の実務を前提とすると¹⁶、一般論としては、現在通知・公表されている利用目的の範囲内となるものと考えられる。

(2) 共同機関への個人情報の提供に際しての本人同意の取得等

ア 共同機関における個人情報等の分別管理

共同機関が、

- ・ 各銀行等から提供を受けた個人データを各銀行等別に分別管理する（他の銀行等の

¹² 共同機関が取り扱う個人である銀行等の利用者に関する情報の安全管理、従業者の監督及び当該情報の取扱いを委託する場合にはその委託先の監督について、当該情報の漏えい、滅失又は毀損の防止を図るための措置を講ずべきこと。

¹³ 共同機関が取り扱う個人である顧客に関する人種、信条、門地、本籍地、保健医療又は犯罪経歴についての情報その他の特別の非公開情報（その業務上知り得た公表されていない情報をいう。）を、適切な業務の運営の確保その他必要と認められる目的以外の目的のために利用しないことを確保するための措置を講ずべきこと。

¹⁴ 共同機関の役職員等の業務上知り得た情報の目的外利用の禁止等（共同機関から委託を受けた者等についても同様）。

¹⁵ 共同機関の役職員等の業務上知り得た秘密を保持すべきこと（共同機関から委託を受けた者等についても同様）。

¹⁶ 銀行等は、一般に、AML/CFT業務の実施のために必要な個人情報の取扱いに関して、「犯罪収益移転防止法に基づくご本人さまの確認等や、金融商品やサービスをご利用いただく資格等の確認のため」に利用する旨を利用目的としてウェブサイト等で公表等し、各利用者の個人情報を取得している。

ものと混ぜない)

- ・ 各銀行等の取引等を分析した結果（個人データを含む）は、委託元の各銀行等にのみ通知する（他の銀行等と共有しない）

場合には、一般論として、

- ・ 銀行等の行為は「利用目的の達成に必要な範囲内において個人データ¹⁷の取扱いの全部又は一部を委託することに伴って当該個人データが提供される場合」¹⁸に該当すると考えられ、
- ・ 銀行等は、あらかじめその利用者の同意を得ることなく、当該個人データを共同機関に提供することができると考えられる。

イ 機械学習の学習済みパラメータの共有

共同機関における分析能力の向上を図る観点から、

- ・ 上記アに加え、複数人の個人情報を機械学習の学習用データセットとして用いて生成した学習済みパラメータ（重み係数）¹⁹を共同機関内で共有し、他の銀行等の分析に活用する

場合には、一般論として、

- ・ 当該パラメータと特定の個人との対応関係が排斥されている限りにおいては、「個人情報」にも該当しないと考えられ²⁰、
- ・ 銀行等は、あらかじめその利用者の同意を得ることなく、当該パラメータを共同機関内で共有し、他の銀行等の分析に活用することができると考えられる。

【論点3】

共同機関においては、業規制等に基づく適切な規制・監督等の下で、例えば、上記事例のように、

- ・ 各銀行等から共同機関に提供される個人情報は、分別管理し、他の銀行等と共有しない、
- ・ さらに、共同化によるメリットの一つである分析の実効性向上を図る観点から、これに資するノウハウを特定の個人との対応関係が排斥された形（個人情報ではない形）で共有する、

ことにより、個人情報の保護を適切に図りつつ、プライバシーにも配慮した形で、共同化による AML/CFT の実効性向上等との適切なバランスが確保されるものと考えられるが、どうか。

(以 上)

¹⁷ 個人情報保護法第2条第6項において、「個人データ」とは、個人情報データベース等を構成する個人情報をいうとされている。

¹⁸ 個人情報保護法第23条第5項第1号

¹⁹ 学習済みモデルにおいて、特定の出力を行うために調整された処理・計算用の係数をいう。

²⁰ 「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」に関する Q&A 1-8（個人情報保護委員会、2021年9月10日更新、2頁）