

マネロン・テロ資金供与対策における実効的なリスク低減のために

弁護士 高橋 瑛輝



弁護士

高橋 瑛輝
(たかはし・えいき)

〈出身大学〉
京都大学法学部
京都大学法科大学院

〈経歴〉
2011年12月
最高裁判所司法研修所修了
(新64期)
大阪弁護士会登録
弁護士法人中央総合法律事務所入所
2016年1月
金融庁監督局総務課 課長
補佐(法務担当)
国際監督室、法令等遵守調査室、政策課を併任
2018年2月
監督局総務課仮想通貨モニタリングチーム モニタリング管理官
検査局総務課 金融証券検査官
2018年5月
弁護士法人中央総合法律事務所に復帰

〈取扱業務〉
民事法務、商事法務、
金融法務、会社法務、
家事相続法務、知的財産権

1 はじめに

いよいよFATF第四次対日相互審査の年を迎えた。マネロン・テロ資金供与対策(AML/CFT)の分野では、これまでも、犯罪収益移転防止法及び関係政省令の改正・施行、金融庁によるガイドライン¹⁾の策定、立入検査を含むモニタリングの実施、マネロン・レポート²⁾の公表など、様々な動きがあり、それらに呼応して各金融機関の態勢高度化が図られてきたが、本年は、これまでの動きを踏まえた態勢を実際に機能させ、いかに「実効性」を持たせるかがますます重要になるだろう。犯罪収益移転危険度調査書(平成30年12月)においても、「一部の業態や事業者のみが、リスクベース・アプローチに基づいた実質的なマネー・ローンダリング等対策を行っていても、必要な資源配分を行わずに形式的な対策しか行われていない業態や事業者が残れば、マネー・ローンダリング等を行おうとする者は、こうした対策の徹底されていない業態や事業者を通じてマネー・ローンダリング等を行うため、結局、マネー・ローンダリング等を効果的に防ぐことができない。このため、マネー・ローンダリング等を効果的に防止するためには、全ての業態及び事業者において、それぞれのリスクに基づいて、実質的な対策の推進を図っていくことが必要不可欠である。」と指摘されているところであり(同書8頁)、実効性の向上は、規模にかかわらず全金融機関、全特定事業者に共通の課題といえよう。

実効性のカギは、言うまでも無く「リスクベース・アプローチ」である。リスクベース・アプローチとは、「自らが直面しているリスク(顧客の業務に関するリスクを含む。)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こと」であり³⁾、リスクの特定・評価・低減というプロセスを経る。金融庁のマネロン・レポートによると、昨年3月~4月の時点で預金取扱金融機関のうち91%がリスク評価書を作成済みであるなど、多くの金融機関においてリスクの特定・評価は一応の形にはなっ

ているものと考えられるが⁴⁾、一方で、リスク低減が実効的に機能しているかどうかについては課題も多いものと思われる。

そこで本稿では、リスクベース・アプローチのうち、最終的に実効性を大きく左右することとなる「リスク低減」に着目し、実務対応上の留意点等を解説する。

2 リスク低減の主な内容と留意点

(1) 顧客管理

a. 顧客受入れ方針の策定

リスク低減の第一は顧客管理(Customer Due Diligence:CDD)であり、その中でまず必要なのは「顧客受入れ方針」の策定である。ただ、「策定」といっても、関係規程類に散在する既存の方針が自らのリスク評価に整合しているか、過不足がないか等を検証し整理する作業と捉えることもできる⁵⁾。

顧客受入れ方針の目的は、「自らが行ったリスクの特定・評価に基づいて、リスクが高いと思われる顧客・取引とそれへの対応を類型的・具体的に判断することができる」ことであるから⁶⁾、単なる抽象的な方針にとどまってはならない。そうしたリスクの検知・判断を第一次的に行うのは第1線すなわち営業部門であるから、顧客受入れ方針は、リスクの検知・判断に資する一定の「ツール」(チェックシート、ヒアリングシートなど)に落とし込まれているべきである。もっとも、ツールの作り方如何によっては形式運用に陥り、実質的なリスクを見逃してしまう懸念もあるため、いかに第1線の感度を上げそれを保つか、という点も重要な課題となる(この点は3.を参照)。

このような「ツール」化は、主に第2線すなわち管理部門の業務と考えられているが、実際のユーザーたる第1線も積極的に関与すべきである⁷⁾。

b. 信頼に足る証跡に基づく調査

適切にリスクの検知・判断を行うためには、正確な情報の取得が必要となる。この点、ガイドラ

インでは、本人特定事項等の調査にあたり、「信頼に足る証跡」が求められているところであるが、これは、顧客の申告の真正性等にも留意しながら必要な証跡を求める趣旨であって、あらゆる確認事項に対して一律に書面での証跡を求めるものではないとされている⁸。他方で、例えば犯取法で認められている本人確認書類の提出を受けたとしても、その真正性に疑義がある場合には当然「信頼に足る証跡」にはならないので、書類の真正性の確認（偽変造がないか、記載事項は最新の状態か等）についても十分に注意を払うべきである。

c. 顧客スクリーニング

顧客に関する情報を得た後は、顧客スクリーニングが必要となる。一般的には反社やPEPs、制裁対象者等のリストとの照合による確認が行われることになるが、その際、法人顧客の実質的支配者が照合対象から抜け落ちていないか、検証すべきである。なお、実質的支配者については平成26年犯取法改正に伴う政省令改正により、既存顧客であっても原則として自然人にまで遡って確認することが義務付けられたが、法施行日（平成28年10月1日）以降に、関連取引（施行日より前に締結していた契約に基づく取引をいう。）しか行われていない顧客については対象外となっていることから、現在においても、自然人にまで遡った実質的支配者の確認がなされていない法人顧客は存在しうる。そうした顧客については、十分なスクリーニングができないほか、犯罪収益移転危険度調査書で高リスクとされる「実質的支配者が不透明な法人」に該当しうる。そうした法人顧客との取引がありながら「当社（当行）においては、法令に基づき自然人に遡った実質的支配者の確認を行っているため、実質的支配者が不透明な法人顧客は存在しない」などといった誤

った認識がなされていないか、改めて検証されるべきであろう。

d. Enhanced Due Diligence (EDD)

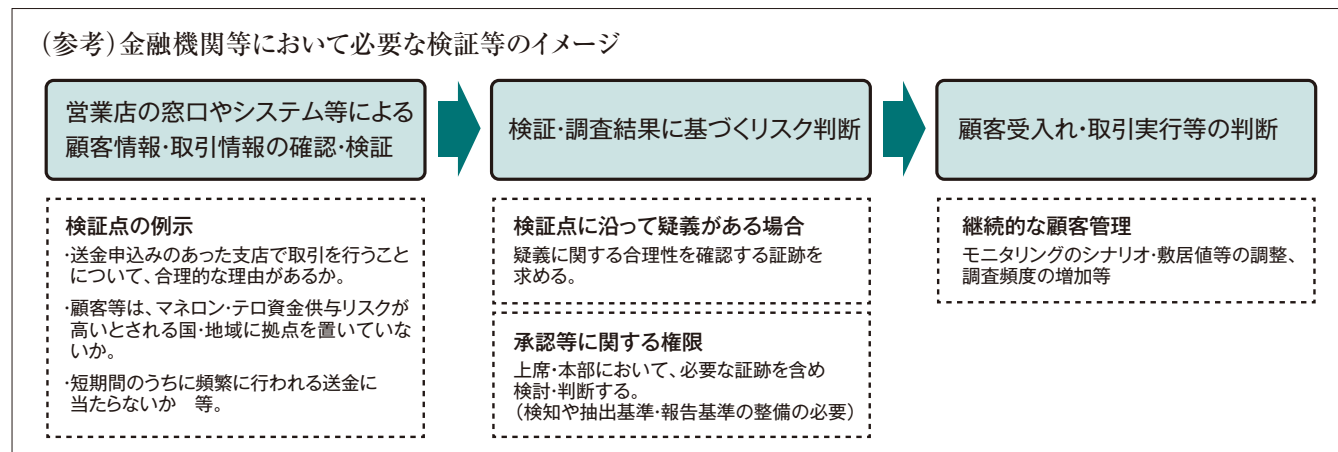
取引に際して取得する基本的な情報に基づき、マネロン・テロ資金供与リスクが高いと判断された顧客に対しては、より厳格な顧客管理を行う必要があり、これをEnhanced Due Diligence (EDD)と呼ぶ。

その内容としては様々な措置が含まれ得るが、まずは「追加的な情報取得」が基本である。ここでは、リスク要因に応じた情報の取得が必要になる。例えば、法人顧客の実態に疑義がある場合には、その実態に関する情報取得（事業内容の詳細を聴取し証跡を提出させる、登記上の本店所在地を訪問して実態調査する等）、本人性に疑義がある場合には本人確認書類の追加徴求、取引金額が属性不相応であれば原資や使途の確認、といった具合である。逆に言えば、本人性に疑義がないのに本人確認書類を何種類か提出させてEDDをした気になっても実質的に意味はないということである。

追加情報の取得に際しては、顧客側から抵抗感を示されることもあり、クレーム化することも懸念されるため、顧客理解を得る努力をする必要がある。そのためのツールとして、金融庁のウェブサイト等も参照しながら、パンフレットやポスター等を用意するのも一案であろう⁹。

次に重要になるのは、「承認プロセスの厳格化」である。これは、通常の実行と異なり、リスクの高い顧客や取引については、取引の可否の判断を上級管理職に行わせることを意味する。上級管理職は、金融機関の規模・特性に応じて様々な役職の者がありうるところであり、一律の指定はなされてい

(参考) 金融機関等において必要な検証等のイメージ



(マネロン・レポート8頁より)

いが、肝心なのは、リスクに応じた承認プロセスを確立するということであり、重要度が高ければ経営陣レベルの判断を仰ぐべき場合もある。

ここまでの措置は、第1線における基本動作として滞りなく行われなければならないため、ここでも一定の「ツール」(フローチャート、承認申請様式等)を用意しておくことが重要であろう。

このほか、ガイドラインではEDDの内容として取引モニタリングの強化や定期的な顧客情報の調査頻度の増加、当該顧客と属性等が類似する他の顧客に係るリスク評価の見直し等も挙げられており、これらは継続的顧客管理や記録保存、データ管理、リスク評価に関するPDCAにも関わる。

e. Simplified Due Diligence (SDD)

EDDとは逆に、リスクが低いと判断された顧客については、簡素な顧客管理を行うことが認められ、これをSimplified Due Diligence (SDD)と呼ぶ。リスクベース・アプローチというコンセプトの中では、こうしたメリハリをつけることによって、実効性が向上し、取引の円滑にも資すると考えられているが、一方で、犯収法等で定められた法的義務としての措置を省略してよいことにはならない。したがって、主な簡素化として考えられるのは、取引モニタリングにおける敷居値の緩和、ホワイトリスト化、後述する継続的顧客管理の調査頻度や調査項目の緩和等である。ここでも、安易な簡素化はリスクの見落としに繋がりがねないため、低リスクとの評価を的確に行うプロセスを金融機関内で確立しておく必要がある。なお、犯収法施行令7条1項各項に掲げる取引について、犯収法上の取引時確認を原則不要にするためには、犯罪収益移転危険度調査書においてリスクが低いという評価を得た上で、犯収法施行規則4条を改正してそこに列挙される必要がある¹⁰。

f. 継続的顧客管理

継続的顧客管理には様々な意味が含まれ得るが、最も重要かつ多くの金融機関において課題となっていると思われるのが、随時又は定期的な顧客情報のアップデートである。これは、顧客情報が古いままでは的確な顧客管理ができないことから求められる措置である。従来は、約款等において、氏名、住所その他何らかの顧客情報に変更があった場合には金融機関宛に届け出るべき義務を顧客に課すことで、いわば受動的に対応されてきたが、ガイドラインでは、より能動的な措置が求められており、具体的には、定期的に顧客情報に変更がないか

確認する書類を送付するといった手法が考えられる。また、IB、スマホアプリ等を利用した取引の場合、定期的に顧客情報の変更有無等の入力进行を要求する仕様にするのも一案であろう。

確認の頻度としては、例えば高リスクの場合に年1回、それ以外の場合はリスクに応じて頻度を下げるということも考えられる。また、調査項目もリスクに応じて調整しうる事項であり、一律の対応ではなく、リスクベースの発想が肝要となる。

そうしたリスクベースの観点からは、定期的な確認のみならず、当該顧客の取引態様について顧客属性や従前の取引からみて異常がみられる場合など、リスクが高まったと想定される具体的な事象が生じた場合には、当該顧客に接触を図り確認することも必要である。

g. リスク遮断

リスク遮断については、紙幅の関係上、脚注9記載の拙稿を参照されたい。

(2) 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

取引モニタリングとは「異常取引の検知等を通じてリスクを低減させる手法」であり、取引フィルタリングとは「制裁対象取引等の検知等を通じてリスクを低減させる手法」である¹¹。これらは通常、システムが利用されるが、各種システムに共通した課題として、それが硬直的なものである場合、リスクベースの検知や顧客管理ができないことが挙げられる。システム対応や改修等は時間、費用ともに想定以上にかかることも多く、システム上の課題については先送りせず、速やかに解消に向けた検討がなされるべきである。

異常取引がシステムで検知された後は、一般的に、目検や営業店に対する調査指示等による検証がなされるため、人為的な見落としリスクを常に意識しなければならない。特に、第2線の牽制機能が弱く、第1線の判断を鵜呑みにしていないか、実効的なリスク低減措置に二の足を踏んでいないかという点には留意すべきである。

疑わしい取引の届出については、過去の届出情報を分析することもリスクの把握に有効な手段となる。また、そうした分析の結果、届出事由に顕著な偏りが見られることがあり(例えば、「暴力団関係者等に係る取引」や「外部から照会や通報があった取引」等が9割以上を占める等)、検知態勢の問題点

が浮かび上がってくることもある。

(3) 記録保存／データ管理

AML/CFTの基本は、顧客や取引に関する情報の取得と当該情報に基づく判断である。したがって、当該情報がいかに正確で豊富であるかが実効性を大きく左右する。また、情報が存在しているも、分析可能な形で管理されていなければ価値は低い（ため、データ化（紙媒体のPDF化を指すものではない。）が求められることになる。

こうした要請について、EDDによる追加情報の取得も含め、単なる事務負担の増加と捉える向きもあるが、顧客との接点の増加、顧客情報の豊富化、その記録化等は、顧客ニーズにより即した商品・サービスの提供など、顧客本位の業務運営に資するという見方もでき、そうした積極的な意義を見出すことができれば、取り組みの実効性にも影響するものと考えられる。

3 実効性向上のために対処すべき課題—目的意識とインセンティブ

金融機関において、AML/CFTにおけるリスクベース・アプローチが意識され始めたのは比較的最近であり、これまでの法令等の改正に伴う内規改訂の積み重ねという経緯から、とりわけ第1線においては、あくまで「事務手続き」という見方がされてきた面がある。そこでは、必然的に「書類不備がないこと」や「正確」「迅速」「円滑」といった側面が重視されることになる。それらを重視すること自体は誤っていないが、一番の問題は、その副作用として「形式的に要件を充たしていれば機械的に通す」という発想や行動に傾きやすい点である。

そうした中においては、本来の目的である「マネロン・テロ資金供与を防止すること」は見落とされがちであり、それを果たすことによる「企業価値の防衛」や「背景にある犯罪・テロの拡大防止、利益剥奪、被害回復」等に思いが至らないことも多いと思われる。

当たり前のことであるが、マネロン等を取行しようとする者は、手続きを通すことにより目的を達成するために行動しているのであるから、一律の形式的なチェックだけでは実効的な対応は困難である。したがって、これまで重視されてきた「正確」「迅速」「円滑」という側面に加えて、今後は、上記の本来的な目的意識を持って「何かおかしくないか」「不自然ではないか」という「気づき」と、「それを黙過せず行動につなげること」を重視すべき

である。

ところが、特に第1線にとって、そうするインセンティブが乏しいという課題もある。日々大量に発生しうる取引を処理して顧客ニーズに応えるべき第1線においては、むしろ手続きを通すインセンティブが働きやすく、「問題なし」と結論付けやすい。ここで、第2線の牽制機能が弱ければ、問題のある取引が看過されかねない。

こうした課題に対処するには、支店長等の第1線の責任者レベルに対して事例を交えた研修等を行ってリスク意識や目的意識を醸成するとともに、手続きを一旦留保することも含め、AML/CFT上の成果を上げることに適切な人事・報酬上のインセンティブを用意することも検討すべきであろう¹²。

そのような取り組みを通じて、AML/CFTがまさに金融機関における「基本動作」の一つとして浸透・定着していくことが期待される。

- 1 「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」（金融庁・平成30年2月）を指す。以下同じ。
- 2 「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」（平成30年8月）を指す。以下同じ。
- 3 ガイドライン1頁。
- 4 但し、リスクの特定・評価もPDCAサイクルに基づく見直しの対象であるから、一旦形になったとしても、定期的、継続的に検証、見直しを図っていく必要があることは当然である。
- 5 企業は、そのビジネスモデル、経営戦略、規制法令対応等の中で、いかなる顧客をいかなる条件で受け入れるか（謝絶するか）という方針を（有形無形を問わず）有していると考えられる。
- 6 ガイドラインII-2(3)(ii)①。
- 7 組織横断的な検討態勢の必要性については、拙稿「AML/CFT態勢の整備・見直しの進め方」（金融法務事情2093号42頁）を参照されたい。
- 8 ガイドラインに対するパブリック・コメントの結果における項番79～84。
- 9 追加情報の取得や顧客理解を得ること等への対応については、本誌2018年秋号の拙稿「AML/CFTにおけるリスク遮断措置」も参照されたい。
- 10 犯刑法施行規則4条に列挙された取引は、犯刑法施行令7条1項柱書で「特定取引」から除かれるものを主務省令で定めたものであるが、その文言上「犯罪収益移転危険度調査書に記載された当該取引による犯罪による収益の移転の危険性の程度を勘案して簡素な顧客管理を行うことが許容される取引として主務省令で定めるもの」とされている。
- 11 ガイドラインに対するパブリック・コメントの結果における項番125。
- 12 ガイドラインでは、経営陣に対する「対応が期待される事項」として「役職員の人事・報酬制度等において、マネロン・テロ資金供与対策の遵守・取り組み状況等を適切に勘案すること」が挙げられている（ガイドラインIII-2-a.）。