

金融犯罪の国際監視組織、ロシアの加盟停止

<http://tainak.jp/>

2月24日、金融犯罪の国際監視組織、金融活動作業部会(FATF)は、ウクライナ侵攻が国際金融システムの安全性促進という同組織の基本原則に違反したとしてロシアの加盟を停止した。

FATFはマネーロンダリング(資金洗浄)やテロ資金調達に対処するため設置された政府間組織で、国際基準を設定して各国が基準を順守しているか監視する仕組み。加盟停止措置を取るのは初めて。

FATFからロシアを除外するよう求めてきたウクライナは決定を歓迎し、さらに踏み込んでロシアをブラックリストに載せるよう引き続き働きかける方針を示した。

ロシア国営タス通信によると、アントノフ駐米大使は加盟停止を「危険な一歩」と非難し、資金洗浄やテロ資金調達、大量破壊兵器の拡散に対抗する世界の取り組みが損なわれるとした。

ロシアは加盟停止により会議出席や文書へのアクセスが禁止されるが、引き続きFATFメンバーにとどまる。FATFはロシアが今後も「FATFの基準を実行する義務に対して責任を負う」と強調した。

同日で1年が経過したウクライナへの侵攻について「国際協力と法の支配というFATFの基本的な価値観と相いれない」と声明で批判した。ロシアを国際金融システムから除外する動きが一段と強まる。

FATFは、加盟国が資金洗浄やテロ資金への対策を徹底できているかどうかを相互に監視する仕組み。審査結果は国際金融市場での信用度を左右する。1989年の設立以来、加盟停止は初の措置となる。ロシアの大手金融機関はすでに国際送金網などから排除されているが、今後はFATFが関わる金融システムのルール作りなどにも影響を及ぼせなくなる。

ウクライナのマルチェンコ財務相はFATFに対してロシアを「ブラックリスト(行動要請対象の高リスク国)」に入れるよう要請していたが、より厳しい措置になった。

FATFは声明で、国連の制裁対象国との武器取引やロシアから発信される悪質なサイバー活動にも懸念を表明した。「ロシアは(加盟の停止後も)FATFの基準を守る義務に対して引き続き説明責任を負っている」とけん制した。

イエレン米財務長官は同日の声明で「歴史的な決定」と称賛した。ロシアがイランや北朝鮮と取引して経済制裁や輸出規制を回避し、サイバー犯罪や民間軍事会社「ワグネル」の関係者をかくまっていると指摘。「FATFが撲滅を目指す不正資金の避難所になっている」と批判した。

FATFはこのほか、監視強化対象の「グレーリスト」に新たに南アフリカとナイジェリアを追加した。カンボジアとモロッコはリストから外れた。ブラックリストにはイラン、北朝鮮、ミャンマーの3カ国が入っている。

今後“ブラックリスト”にロシアが加えられれば、壊滅的なダメージが加わりロシアの経済に深刻な影響が生じる。

加盟の国々に、ロシアの盟友中国がいるが国連と違って拒否権行使はできないので、認定されることが必至だ。

マネー・ローンダリング・テロ資金供与・拡散金融対策
の現状と課題(2022年3月)

2022年4月

金 融 庁



目次

はじめに(本レポートの趣旨)	1
第1章. 我が国の金融機関等を取り巻くリスクの状況	1
1. 我が国の金融機関等を取り巻くリスクの状況	1
2. 我が国のマネロン事犯やその主体等の概要	2
3. マネロン等対策において注意すべき犯罪類型やリスク	5
(1) 暗号資産を使ったマネロン・テロ資金供与・拡散金融	5
(2) 資金決済におけるリスク	8
(3) 非対面決済におけるリスク	9
(4) デジタル技術を活用した取引時確認手法(e-KYC)におけるリスク	10
(5) サイバー犯罪(フィッシング詐欺、ランサムウェア)	11
(6) 特殊詐欺をはじめとした詐欺事案	11
(7) テロ資金供与リスク	13
(8) 地政学リスク(含む大量破壊兵器に関する拡散金融リスク)	15
第2章. 金融機関等におけるマネロン等リスク管理態勢の現状と課題	18
1. 業態共通の全体傾向と課題(報告徴求データの分析による全体の傾向)	18
2. 業態別のリスクの所在と現状と課題	19
(1) 預金取扱金融機関	19
(2) 暗号資産交換業者	36
(3) 資金移動業者	44
(4) 保険会社	49
(5) 金融商品取引業者等	54
(6) 信託銀行・信託会社	58
(7) 貸金業者	59
第3章. FATF 第4次対日相互審査の結果	61
1. FATF 及び FATF 第4次相互審査の仕組み	61
(1) FATF とその仕組み	61
(2) 第3次対日相互審査の結果とその後の対応	62
(3) 第4次対日相互審査の仕組み	63
2. 第4次対日相互審査の結果	69
(1) 対日審査報告書 第5章:金融機関等における予防的措置の有効性評価(IO.4)	69
(2) 対日審査報告書 第6章:金融機関等に対する監督の有効性評価(IO.3)	72
第4章. マネロン等対策に係る金融庁の取組	76
1. ガイドラインの策定・改正	76
(1) 経営陣の関与・理解	76

(2) リスクの特定・評価	76
(3) 顧客管理	77
(4) 取引モニタリング・フィルタリング	78
(5) 海外送金等	78
(6) 輸出入取引等に係る資金の融通及び信用の供与等	79
2. ガイドラインに関するよくあるご質問(FAQ)の策定	79
3. 金融機関のマネロン等対策の実施状況等に係る定量・定性情報の報告徴求等	79
4. マネロン等対策に係る態勢整備に係る期限の明示	80
5. マネロン等対策に焦点を当てた検査の実施	81
6. マネロン等対策に係るシステムの共同化	81
7. 丁寧な顧客対応に係る要請(外国人対応含む)	84
8. 省庁間での連携強化	85
(1) マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議の設置	86
(2) 金融機関の監督省庁との検査等における連携	87
(3) 実質的支配者リスト制度の創設	87
(4) その他の省庁間での連携	87
(5) 日本銀行との連携	88
9. 民間事業者との連携強化	88
(1) マネロン対応高度化官民連絡会	89
(2) 全国銀行協会 AML/CFT 態勢高度化研究会	89
(3) 各業界団体等に向けたアウトリーチ・研修の実施	90
10. 一般利用者の理解促進のための広報活動	91
11. FATF への貢献(相互審査以外)	94
(1) FATF における暗号資産を巡る議論への貢献について	94
(2) 「リスクベース・アプローチによる監督に関するガイダンス」について	96
(3) FATF におけるその他の議論	97
(4) 国際協力	100

はじめに(本レポートの趣旨)

本書では、マネー・ローンダリング・テロ資金供与・拡散金融対策(以下、「マネロン等対策」という。)について、我が国の金融機関等を取り巻くリスクの変化や、2022年3月末時点の金融庁所管事業者の対応状況、金融活動作業部会(FATF: Financial Action Task Force)の第4次対日相互審査の結果及び金融庁の取組等を取りまとめ、公表するものである。

第1章. 我が国の金融機関等を取り巻くリスクの状況

1. 我が国の金融機関等を取り巻くリスクの状況

技術の進歩による決済手段の多様化や取引のグローバル化等が進行し、金融取引がより複雑化する中、金融機関等の直面するマネー・ローンダリング・テロ資金供与・拡散金融(以下、「マネロン等」という。)に関するリスクも変化している。また、マネロン等に関する資金移転は国境を跨いで行われることが多いことから、関係各国が連携して未然防止策や態勢整備に取り組む必要があるなど、国際的なマネロン等対策の重要性は年々高まっており、金融機関等は、マネロン等リスクの変化に応じた継続的なマネロン等管理態勢の高度化が求められている。例えば、海外においては、適切なマネロン等管理態勢を構築していなかったことを主因として、高額の罰金を含む処分を課されたり、株価の下落や、経営陣が交代する事例も発生したりするなど、マネロン等対策の脆弱性が金融機関の経営に与える影響は拡大している。

金融機関等がマネー・ローンダリング(以下、「マネロン」という。)やテロ資金供与等の犯罪等に関与あるいは利用されることはあってはならないことであり、法令遵守の観点及びレピュテーションの観点からも、マネロン等のリスクに対し堅牢な態勢を構築することは我が国の金融機関等にとって喫緊の課題である。

また、2020年初から新型コロナウイルス感染症(以下、「コロナ」という。)の世界的拡大が始まり、我が国のみならず、多くの国々で日常生活や各種ビジネスに大きな影響を与えるとともに、マネロン等リスクについても、非対面取引の拡大等を要因としてリスクが変化している。

我が国でも、外出の自粛や在宅勤務が増加し、非対面決済取引数の増加が認められる。非対面取引は対面取引とは異なり、本人特定事項を偽ったり、他人になりすましたりすることが、容易であることから、国会公安委員会公表の犯罪収益移転危険度調査書(2021年12月)においても、危険度の高い取引として挙げられている。

そのほか、コロナの感染拡大防止対策に関連し、「特別定額給付金の振込みのために手続きが必要」、「マスクを無料で送付する(購入出来る)」などといったメールやSMS(ショートメッセージサービス)を送付し、偽サイト(フィッシングサイト)に誘導し、暗証番号、口座番号やクレジットカード情報等の個人情報をごまかし取ろうとする事例や、国や市区町村の職員を騙り、「特別定額給付金の申請を代行する」、「コロナ対策で助成金が出る」、「マスクを送付する」などと電話をかけ、ATMへ誘導、お金を振り込ませようとするなどの新たな詐欺等の犯罪も発生した。¹ 今後も、社会の生活・行動態様の変化によって、マネロン等の前提となる犯罪手法が変化しうることに注意が必要である。²

2021年8月30日、マネロン等対策の国際基準を定めるFATFが、その基準(FATF勧告等)に照らして日本のマネロン等対策について第4次対日相互審査報告書を公表した。結果の詳細については、第3章で触れるが、今回の対日相互審査では、2008年の第3次FATF対日相互審査以降の我が国の取組を踏まえ、いくつかの分野で日本のマネロン等対策の成果は上がっているとの評価を得たものの、金融機関及び非金融特定事業者に対する監督の強化や、特定事業者における取組の高度化を含む、複数の分野において優先的に取り組むべきとされた。当該審査結果も踏まえ、政府は今後3年間のマネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する行動計画(以下、「政府行動計画」という。)を策定・公表しており、同計画に沿って、引き続き、官民が連携しマネロン等対策の高度化に取り組んでいく必要がある。

2. 我が国のマネロン事犯やその主体等の概要

犯罪による収益の移転防止に関する法律(以下、「犯罪収益移転防止法」という。)第8条は、同法で定める特定事業者(弁護士等を除く。)は、特定業務に係る取引において收受した財産が犯罪による収益である疑いがあり、又は顧客等が特定業務に係る取引に関しマネロンを行っている疑いがあると認められる場合、所管行政庁に疑わしい取引の届出を行わなければならないとしている。警察庁の「犯罪収益移転防止に関する年次報告書(令和3年)」によれば、2021年の届出受理件数は53万150件

¹ 金融庁「新型コロナウイルスに乗じた犯罪等にご注意ください！」

<https://www.fsa.go.jp/news/rl/ginkou/20200407/20200407.html>

² 新型コロナウイルス感染症の世界的な感染拡大に際し、FATFでは、2020年4月「新型コロナウイルス(COVID-19)及びそれに伴う不正な資金の流れへの対応策」、同年10月には、「COVID-19パンデミック下におけるAML/CFT態勢への十分なリソースの割当ての重要性」と題する議長声明を立て続けに発出したほか、同年5月には、新たな脅威・脆弱性、官民のマネロン等リスク管理態勢への影響、推奨される対応等を盛り込んだ報告書を公表した。

<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20201030.html>

<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/covid-19-ml-tf.html>

となっており、2016年以降6年連続で40万件を超える状況となっている。また、初めて50万件台の届出数となり、届出事業者別では、銀行等39万381件で届出件数全体の73.6%と最も多く、次いで貸金業者(3万5,442件、6.7%)、クレジットカード事業者(3万4,904件、6.6%)の順となっている。

また、犯罪収益移転危険度調査書(2021年12月)によれば、我が国のマネロン事犯について以下のような分析がなされている。

マネロンを行う者は様々想定されるが、我が国では、マネロン事犯の主な主体として、「暴力団」、「特殊詐欺の犯行グループ」、「来日外国人犯罪グループ」が挙げられている。

暴力団は、経済的利得を獲得するために反復継続して犯罪を敢行しながら巧妙にマネロンを行っており、我が国において、特に大きな脅威として存在している。具体的には、暴力団構成員及び準構成員その他の周辺者は、詐欺、ヤミ金融事犯、賭博事犯、窃盗等の多様な犯罪に関与し、マネロン事犯を敢行している実態がうかがわれる。

近年我が国では、被害者に電話をかけるなどして対面することなく信頼させ、指定した預貯金口座への振込みその他の方法により、不特定多数の者から現金等をだまし取る特殊詐欺(現金等を脅し取る恐喝及び隙を見てキャッシュカード等を窃取する窃盗(キャッシュカード詐欺盗)を含む。)が多発しており、2020年中の実質的な被害総額は約285億円となっている。特殊詐欺の犯行グループは、組織的に詐欺を敢行するとともに、詐取金の振込先として売買等によって入手した架空・他人名義の口座を利用するなどして、マネロンを敢行している。

また、外国人が関与する犯罪には、来日外国人等で構成される犯罪グループがメンバーの出身国に存在する別の犯罪グループの指示を受けて犯罪を敢行するなどの特徴がある。外国人が関与する犯罪は、その人的ネットワークや犯行態様等が国内のみで完結せず、国境を越えて役割が分担されることがあり、巧妙化・潜在化する傾向を有する。来日外国人による組織的なマネロン事犯として、中国人グループによるインターネットバンキングに係る不正送金事犯、ベトナム人グループによる万引き事犯、ナイジェリア人グループによる国際的な詐欺事犯等に関連したマネロン事犯等が確認されている。なお、2018年から2020年までの過去3年間において、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律(以下、「組織的犯罪処罰法」という。)に係る来日外国人が関与したマネロン事犯の国籍別の検挙件数では、中国及びベトナムが多く、特に中国が全体の半数近くを占めている。³

なお、テロ資金供与については、FATF勧告8「非営利団体(NPO)」において、管理態勢の脆弱な非営利団体が、合法的な団体を装う形態、合法的な団体をテロ資金供

³ 令和3年犯罪収益移転危険度調査書15ページ

与のパイプとして利用する形態、合法目的の資金をテロ組織に横流しするために利用する形態によりテロリスト等に悪用されないよう、各国は、法令等が十分か見直すべきであるとしている。また、拡散金融についても、FATF勧告7「大量破壊兵器の拡散金融」において、各国は、大量破壊兵器の拡散及びこれに対する資金供与の防止・抑止・撲滅に関する国連安保理決議を遵守するため、対象を特定した金融制裁措置を実施しなければならないとしており、加盟国に対して、国際連合憲章第7章に基づく国連安保理により指定されたあらゆる個人又は団体が保有する資金その他資産を遅滞なく凍結するとともに、いかなる資金その他資産も、直接又は間接に、これらの指定された個人又は団体によって、若しくはこれらの個人又は団体の利益のために利用されることのないよう求めている。

これらのマネロンの主体に関する分析等も踏まえ、犯罪収益移転危険度調査書(2021年12月)においては、各業態における危険性が認められる商品・サービスの分析のほかに、

- ・ 取引形態として、非対面取引、現金取引、外国との取引
- ・ 国・地域として、北朝鮮、イラン
- ・ 顧客属性として、反社会的勢力(暴力団等)、国際テロリスト(イスラム過激派等)、非居住者、外国の重要な公的地位を有する者(外国PEPs)、法人(実質的支配者が不透明な法人等)

が、危険度の高いものとされている。

また、2021年のインターネットバンキングに係る不正送金事犯の発生件数・被害額は、ともに前年と比較して減少したものの、引き続き被害が発生している。これらの被害の多くは、金融機関や宅配業者を装ったSMSや電子メールを用いてフィッシングサイトへ誘導する手口によるものと考えられるほか、インターネット上に情報を保存するメモアプリ等が不正アクセスされ、保存していたパスワード等の情報を窃取されたと思われるケースも確認されている。

国内の企業・団体等に対するランサムウェアによる被害が大幅に増加しているほか、我が国の政府機関、研究機関等に対するサイバー攻撃が多数発生するなど、サイバー空間をめぐる脅威は、極めて深刻な情勢が続いている。⁴

ランサムウェアによる攻撃については、国内外で二重恐喝(ダブルエクストーション)の攻撃手口の拡散や産業制御システムに影響を及ぼしうるマルウェアも引き続き確認されている。

⁴ 警察庁「令和3年におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について(速報版)」

3. マネロン等対策において注意すべき犯罪類型やリスク

(1) 暗号資産を使ったマネロン・テロ資金供与・拡散金融

我が国においては、2016年に資金決済に関する法律（以下、「資金決済法」という。）及び犯罪収益移転防止法が改正され、暗号資産についての法整備が行われた（2017年4月施行）。2021年4月時点で、暗号資産について法規制を導入（あるいは法規制で禁止と明示）しているのは58の国・地域に留まるとされている。⁵海外の事業者の中には、日本の居住者に対して、無登録で暗号資産の販売等のビジネスを行う者も見受けられ、当庁として警告書を発出してきている。⁶

このほか、暗号資産については、実際には、特に高額な暗号資産の現金化に際しては金融機関の関与が欠かせない実態はあるものの、一般的には既存の法定通貨による取引のように金融機関による仲介や規制なしに取引が完了し得ることから、テロリストやテロ支援者等が、暗号資産を経済制裁の回避手段として悪用している可能性がある。⁷また、これについては、その実態規模の把握が困難であるとされている。この点、海外では、ツイッターで暗号資産ウォレットアドレスを周知することで、氏名を特定しないままISIL (Islamic State of Iraq and the Levant)⁸への暗号資産による資金提供を求める方法や、シリアへの渡航を企図するISIL支持者へ渡航資金を援助する方法を提供した事例も確認されている。⁹

また、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネルの報告書では、北朝鮮による暗号資産交換所への攻撃が継続していると指摘されている。¹⁰また、2020年4月の米国連邦政府関係省庁合同の北朝鮮によるサイバー攻撃に関する報告書においても、北朝鮮が、企業・金融機関・中央銀行・暗号資産交換所へのサイバー攻撃により不法にドル資産等を取得していることを注意喚起している。¹¹

⁵ FATFによる「暗号資産・暗号資産交換業者に関するFATF基準についての2回目の12ヵ月レビュー報告書」10ページ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210706/20210706.html>

⁶ 金融庁ホームページにても公表。令和3年6月事例：「Binance Holdings limited に対する警告書の発出について」

https://www.fsa.go.jp/policy/virtual_currency02/Binance2_keikokushilyo.pdf

⁷ FATFによる「暗号資産・暗号資産交換業者に関するFATF基準についての2回目の12ヵ月レビュー報告書」22ページ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210706/20210706.html>

⁸ 令和3年犯罪収益移転危険度調査書12ページ

⁹ 同上58ページ

¹⁰ 8 September 2021 S/2021/777 The midterm report of the 1718 Panel of Experts. Para 171 他

¹¹ 米国 DPRK Cyber Threat Advisory Issued: April 15, 2020 Title: Guidance on the North Korean Cyber Threat

2020年10月のG7財務大臣・中央銀行総裁会議総裁の声明¹²、2021年5月のG7コーンウォールサミット首脳声明¹³でも、データ復旧等に身代金を要求するランサムウェアの感染被害や、その脅威が増していることが指摘されている。国内外において、大きな感染被害が相次いで報告されるなか、この支払を暗号資産で求める事例¹⁴¹⁵も発生している。なお国外の事例では、大規模な組織犯罪の活動資金としてランサム攻撃を行ったとみられる事案が確認されている。¹⁶

このような、ランサムウェア、詐欺、恐喝により被害者から暗号資産を入手しようとする行為は、FATFによる調査¹⁷で新たな犯罪類型として指摘されている。その他の犯罪者の暗号資産の利用事例としては、規制の課された品目（銃器・児童搾取・人身売買を含む）の違法取引や、脱税、経済制裁回避のために、暗号資産を支払手段として直接利用することや、暗号資産を犯罪収益の送金・回収・レイヤリングといったマネロンの手段の一つとして利用することが指摘されている。

¹² G7財務大臣・中央銀行総裁会議総裁声明（2020年10月13日）

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/g7/cy2020/g7_201013.pdf

¹³ G7サミット首脳声明（2021年6月）

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100200083.pdf>

¹⁴ Ransomware: The True Cost to Business, A Global Study on Ransomware Business Impact, Cybereason, June 2021. なお、米財務省外国資産管理室（OFAC）はランサムウェアの身代金取引に関与した暗号資産交換業者を特定のうえ、制裁対象として摘発しており、2021年11月時点で、2社が制裁対象となっている。

¹⁵ Ransomware Trends in Bank Secrecy Act Data Between January 2021 and June 2021, Financial Crimes Enforcement Network, 15 Oct. 2021

米財務省金融犯罪執行機関連絡室（FinCEN）が2021年10月に公表した本レポートにおいて、犯罪の傾向を紹介。具体的には、身代金支払いの大半はビットコインだが、最近は秘匿性の高いコイン（例：モノロ）による支払い要求が増加。犯人は追跡を逃れるため、一度使ったウォレットのアドレスは再利用せず、毎回異なるウォレットを使用。また、ミキサーの使用や異なる暗号資産（特に秘匿性の高いコイン）への交換を通じて追跡を逃れる“chain-hopping”も行われている。更に、仲介業者を使う際にはDeFi（分散金融：Decentralised Finance）や海外業者などKYC規制等が緩い業者を使う傾向。

また、FinCEN及びOFACは2020年10月にアドバイザリーを公表し、その中で、金融機関が留意すべき疑わしい取引の参考事例（red flag indicators）として、①暗号資産取引の経験のない顧客が突然、急いでもしくは多額の暗号資産を購入しようとした場合（被害者のサイン）、②顧客がマネロン規制の緩い法域にある暗号資産交換業者を利用しようとした場合、もしくは秘匿性の高いコインを一度に複数のウォレットに送付しようとした場合（加害者のサイン）等を紹介。

¹⁶ 警察庁「令和3年上半期におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」

¹⁷ FATFによる「暗号資産・暗号資産交換業者に関するFATF基準についての2回目の12ヵ月レビュー報告書」22ページ

<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210706/20210706.html>

コラム【暗号資産に係るマネロン等リスクの傾向】

2021年7月にFATFが公表した「暗号資産・暗号資産交換業者に関するFATF基準についての2回目の12ヵ月レビュー報告書」(原題:「SECOND 12-MONTH REVIEW OF THE REVISED FATF STANDARDS ON VIRTUAL ASSETS AND VIRTUAL ASSET SERVICE PROVIDERS」)¹⁸において、暗号資産に関するマネロン等リスクの継続的な傾向として、「FATF基準不遵守又は不十分な法域が数多く存在することによる、これら法域への逃避(Regulatory Arbitrage:規制裁定)」、「規制を遵守しない又は遵守が脆弱な暗号資産交換業者の悪用」及び「匿名性を高めるツールや手法の悪用」を挙げている。

各国でのFATF基準実施状況として、サーベイ(2021年4月時点)に回答した128法域のうち、58法域が何らかの必要な立法措置を講じたと報告(うち、6法域は暗号資産交換業者の業務を禁止)したものの、検査・監督や行政処分まで実施している法域は、それぞれ29法域、18法域にとどまり、一部の暗号資産交換業者が、こうした規制・監督体制が脆弱な法域に進出し、更には、不正行為者が、これらの暗号資産交換業者の脆弱なマネロン等対策の態勢を悪用していると指摘している。

また、匿名性を高めるツール及び悪用手法として、

- ・ タンブラー・ミキサー(取引を、複数の他者による取引と混合し一つに集約した後、各々の移転先に再分配することにより、移転元とのつながりを不明瞭にする技術)の利用
- ・ AEGs(Anonymity Enhanced Coins)やプライバシーコイン(匿名技術をブロックチェーン基盤に組み込んだ暗号資産)の使用
- ・ プライバシーウォレット(暗号資産交換業者のような仲介者を持たず、個人が秘密鍵の管理も行い、個人のみで取引が完了できるウォレット)の使用
- ・ チェーンホッピング(暗号資産を別の暗号資産に換えること。ブロックチェーンはその種別ごとに異なるため、一暗号資産の取引として履歴を追えなくなる)
- ・ ダスティング(匿名化を意図し、少量の暗号資産をランダムにウォレットへ移転させ、暗号資産の所有者を隠そうとする行為。これを攻撃や、こうした分散の特定に用いようとする「ダスティング攻撃」もある)
- ・ 分散型アプリケーションや分散型取引所の利用

などを挙げ、2020年頃からは、複数の取引を1つにまとめて匿名性を高めるCoinJoinと呼ばれる手法(コインをプーリングすることで、送金元アドレスと送金先アドレスの関係を第三者から隠蔽する手法¹⁹)が大幅に増加したと指摘している。

なお、暗号資産取引が、規制回避目的で、仲介業者を利用せず、個人間で行われる取引(P2P取引)にどの程度の規模で移行していくかは留意する必要がある。本FATFの報告書では、ブロッ

¹⁸ 注釈17を参照。

¹⁹ 「ブロックチェーンを用いた金融取引のプライバシー保護と追跡可能性に関する調査研究」49ページ、「ミキシング」参照(平成30年、金融庁)。

クチェーン分析会社7社からのデータを利用して、P2P 取引に関する初の定量的な市場データを示したものの、調査を実施したブロックチェーン分析会社7社の結果にバラツキがあるなど、技術的制約も含めて P2P 取引の実態把握には課題が残るが、①P2P 取引は相応の規模(ビットコインでは、調査を行った7社のうち5社が、取引額の約 50%又はそれ以上が P2P 取引と報告)、②不正な取引の割合は、暗号資産交換業者経由の取引よりも P2P 取引の方が高い、といった傾向が見られるものの、FATF 基準最終化(2019 年)以降、P2P 取引のシェアに顕著な増加は見られず、現時点で、業者規制を通じたアプローチの変更は必要ないと結論付けている。また、暗号資産については、現時点では、商品・サービスへの支払手段として普及が限定されており、暗号資産での支払い等には暗号資産交換業者を経由して法定通貨に換金される必要があるため、まずは、各法域において、暗号資産交換業者への FATF 基準規制の早期実施が、P2P リスクへの対応においても最も効果的な対応であるとしている。

もともと、グローバル・ステーブルコインやその他の暗号資産が、今後、広範に普及した場合には、暗号資産と法定通貨との換金ポイントでリスクを低減するという現行アプローチが十分に機能しなくなることから、今後も、注意深くモニタリングする必要があるとしている。

金融庁においては、従来から上記のような事案に係る疑わしい取引の参考事例を示し、暗号資産交換業者において把握した件数の報告も受けてきているところ。暗号資産交換業者等においては、引き続きこうした事案の検知を確保するためのモニタリング等の措置を講じることが重要である。

(2) 資金決済におけるリスク

資金移動業者のビジネスモデルは様々であり、例えば、個人や中小・個人事業主のインターネットを使った商品・サービス取引用のモバイル送金・決済サービスを提供する事業者、来日外国人の母国向け海外送金サービスを提供する事業者、海外留学・出張等の際に加盟店でのショッピングや ATM からの現地通貨の引き出しができるカードを発行する事業者、事業者からの委託を受けて商品返品やイベント等の中止等に伴い、多数の利用者に対し返金・払戻しを担当する事業者等が存在している。また、事業者の規模や取引形態も様々であり、直面するリスクも異なっている。

資金移動業者も預金取扱金融機関と同様に、内外の為替取引に係るマネロン等リスクに対応する必要がある。すなわち、国内の資金移動に加え、法制度や取引システムの異なる外国へ犯罪収益が移転され、その追跡を困難にさせるといった為替取引に共通するリスクに直面している。資金移動業者によっては、代理店における不適切な本人確認により、マネロン等リスクが生じうる可能性もある。

また、海外送金サービスを提供する事業者が、国内拠点と海外拠点との間で複数の小口送金取引を取りまとめて決済を行う場合(いわゆる、バルク送金取引)、資金移動業者に口座を提供している銀行から見れば、小口送金の実態は国境を跨ぐ資金

決済でありながら、バルク送金の中に含まれる個々の送金人や受取人に関する情報が不透明となるリスクがある。資金移動業者と口座を提供する銀行との間で、お互いのマネロン等対策の実施状況を確認し合う等、マネロンに利用されたり、制裁対象者等が含まれたりすることのないよう、リスクに応じた対応を講じることが重要となる。

さらに、収納代行業者の中には、マネロン等リスクの高い、国境を跨ぐ資金決済を行う場合がある。例えば国外取引の資金決済を海外の収納代行業者等と連携して、国際的な資金決済ネットワークである SWIFT を利用して資金決済を行っている内外の銀行に口座を開設し、国内為替との組み合わせで、経済効果としては外為送金と同様の機能を国内顧客に提供している事業者もある。そのような事業者が口座を提供している銀行は、リスクに応じた対応として、自らの顧客である収納代行業者の取り扱う資金の流れについてリスクの特定・評価を行い、リスクに応じた、収納代行業者への顧客管理措置を通じて、海外送金に関するマネロン等のリスクの低減措置を講じることが重要である。

(3) 非対面決済におけるリスク

非対面でモバイル送金・決済サービスを提供する事業者は、マネロン等を企図する者が、何らかの方法によって不正入手した ID・パスワードを利用し、正規のアカウント所有者になりすまして資金の移転や引き出しを行うリスクに直面している。

資金移動業者に認められている取引時確認の方法の一つとして銀行依拠による取引時確認がある。これは、一定の特定取引のうち、預貯金口座における口座振替の方法により決済されるものについて、当該口座を開設した事業者が預貯金契約の締結を行う際に、顧客等又は代表者等について取引時確認を行い、その記録を保存していることを資金移動業者が確認する方法²⁰であり、資金移動業者において、顧客が保有する銀行の預貯金口座と当該資金移動業者における口座を連携するとともに、取引時確認を完了させる方法として用いられている。

こうした中、2020 年、悪意のある第三者が、何らかの方法により不正に入手した預金者の口座情報等を基に、当該預金者の名義で資金移動業者のアカウントを開設し、銀行口座と連携した上で、銀行口座から資金移動業者のアカウントへ資金をチャージすることで不正な出金を行った事案が複数発生した。

当事案は、資金移動業者において口座振替契約(チャージ契約)の締結に際して、銀行口座のキャッシュカードの暗証番号のみで取引時の確認及び認証を行っていた点に脆弱性があつたものと認められる。

金融庁は、2021 年2月、事務ガイドライン(第三分冊:金融会社関係 14 資金移動

²⁰ 犯罪収益移転防止法施行規則第 13 条第 1 項第 1 号

業者関係)を改正し、銀行依拠による取引時確認を含めた口座連携を行う場合を念頭に留意点を示している。全国銀行協会も、2020年11月、銀行側の留意点を取りまとめた「資金移動業者等との口座連携に関するガイドライン²¹」を公表した。このガイドラインは、全国銀行協会が「預金者の口座情報等を不正に入手した悪意のある第三者が、銀行口座と連携して利用する決済サービスを提供している資金移動業者等を通じて、銀行口座から不正な出金を行う事案が複数発生したことを契機として、各銀行が資金移動業者等と連携して決済サービスを提供するに際しての考え方・例示等を取りまとめた²²」ものである。また、日本資金決済業協会も、2020年12月、銀行口座との連携における不正防止のために資金移動業者が講じる措置等の考え方等を示した「銀行口座との連携における不正防止に関するガイドライン」を公表した。

これらのガイドラインでは、資金移動業の利用者について、公的個人認証その他の方法により実効的な取引時確認を行い、本人確認書類等により確認した当該利用者の情報と連携先が保有する情報を照合²³することにより、当該利用者と預貯金者との同一性を確認するなど、適切かつ有効な不正防止策を講じること、また、連携先の銀行等において実効的な要素を組み合わせた多要素認証等の認証方式²⁴が導入されていることを確認していること等を求めている。

(4) デジタル技術を活用した取引時確認手法(e-KYC)におけるリスク

e-KYC(electronic Know Your Customer)とは、犯罪収益移転防止法における取引時確認として、オンラインで完結する本人特定事項の確認方法で、同法施行規則第6条第1項第1号ホからトまで等に定められる方法をいう。

特に、近年、金融機関等では、顧客から写真付き本人確認書類の画像と本人の容貌の画像の送信を受ける方法(同号ホ)が多く用いられている。また、金融機関等が、当該 e-KYC を実施するにあたっては、申し込みのあった顧客について本人であることの確認や本人確認書類の精査等を他の企業に委託していることが多い。

しかしながら、金融機関等が、当該 e-KYC 業務の委託先に対して、適切な研修や指導を実施しなかった場合や e-KYC の本人確認手続の一部を受託した事業者が適切な確認作業を実施していない場合、委託先における e-KYC 業務が適切に実施されず、適切な取引時確認がなされない可能性があることから、金融機関等は、委託

²¹ <https://www.zenginkyo.or.jp/news/2020/n113001/>

²² 全国銀行協会による公表資料「資金移動業者等との口座連携に関するガイドラインの策定について」(令和2年11月30日)

²³ 公的個人認証を用いる場合を除き、利用者の氏名・住居・生年月日に加え、電話番号等も対象項目とすることが望ましい。

²⁴ 例えば、固定式のID・パスワードによる本人認証に加えてハードウェアトークンやソフトウェアトークンによる可変式パスワードを用いる方法、公的個人認証等の電子証明書を用いる方法が導入されていること。

先における確認手続が法令等に基づき適切に実施されることを確保するためのモニタリング等の措置を講じることが重要である。

(5) サイバー犯罪(フィッシング詐欺、ランサムウェア)

近年、デジタル化の進展等に伴い、サイバー空間の公共空間化が加速する中、国内では、キャッシュレス決済の普及等を背景として、2021年中のサイバー犯罪の検挙件数が過去最多を記録しているほか、ランサムウェア(身代金を要求する不正プログラム)による被害が拡大し、市民生活に大きな影響を及ぼす事案も確認されるとともに、不正アクセスによる情報流出や、国家を背景に持つサイバー攻撃集団によるサイバー攻撃が明らかとなるなど、サイバー空間をめぐる脅威は、極めて深刻な情勢が続いている。²⁵

2021年におけるインターネットバンキングに係る不正送金事犯については、その被害の多くが、金融機関や宅配業者を装った電子メールやSMSを用いてフィッシングサイトへ誘導する手口によるものとみられている。

また、ソフトウェアやシステムの脆弱性を悪用した攻撃や、標的型メール攻撃を通じて各種ランサムウェアに感染させる事案が多数発生しており、ランサムウェアによる被害の深刻化・手口の悪質性は全世界的に問題となっている。国内においても、企業のシステムがランサムウェアに感染し、保有する個人情報などが窃取されて暗号化された上、当該情報を公開しないことと引き換えに身代金の支払に応じるように脅迫を受ける二重恐喝という手口とみられる被害に遭う事例が確認されている。2021年中に警察庁に報告された国内のランサムウェアによる被害件数は146件と、前年以降、右肩上がり増加を続けており、その被害は、企業・団体等の規模やその業種等を問わず、広範に及んでいる。また、テレワーク等による外部から内部ネットワークへの接続が急増し、セキュリティ対策の一環としてVPN機器を導入する企業等が増加しているが、そのVPN機器の脆弱性等から組織内部のネットワークに侵入し、ランサムウェアに感染させる手口が被害の多くを占めている。²⁶

(6) 特殊詐欺をはじめとした詐欺事案

近年、我が国においては、特殊詐欺が多発している。特殊詐欺の犯行グループは、首謀者を中心に、だまし役・詐取金引出役・犯行ツール調達役等の役割を分担した上で、預貯金口座、携帯電話、電話転送サービス等の各種ツールを巧妙に悪用し、組織的に詐欺を敢行するとともに、詐取金の振込先として架空・他人名義の口座を利用

²⁵ 警察庁「令和3年におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について(速報版)」

²⁶ 同上

するなどし、マネロンを敢行している。また、自己名義の口座や偽造した本人確認書類を悪用するなどして開設した架空・他人名義の口座を遊興費や生活費欲しさから安易に譲り渡す者等がおり、マネロンの敢行をより一層容易にしている。

政府は、犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律(以下、「振り込め詐欺救済法」という。)により、被害者に対する被害回復分配金の支払手続等を定めているほか、各省庁では、2019年に特殊詐欺等から高齢者を守るための総合対策として「オレオレ詐欺等対策プラン」が決定されたことを踏まえ、各地方公共団体、各種団体、民間事業者等とも連携しつつ、特殊詐欺等の撲滅に向けた諸対策を推進しているが、被害は後を絶たない。

具体的には、2021年の特殊詐欺の被害額は、前年に比べ減少したものの、認知件数は増加するなど、依然として高齢者を中心に被害が高い水準で発生しており、深刻な情勢にある。特に、自治体の職員などを名乗り、医療費・保険料の過払い金等の還付を装って被害者にATMを操作させ、犯人側の口座に現金を振り込ませる還付金詐欺が増加した。そのなかでも、医療費名目、健康保険・社会保険等名目が大きく増加している。また、前年に引き続きコロナに関連した特殊詐欺も被害額が1.1億円程度となっている。

また、特殊詐欺ではないものの、いわゆる副業ビジネスと呼ばれる事案も確認されている。例えば、インターネット上に副業のあっせんを行うホームページを開設し、当該副業のあっせんを申し込んできた者から、必要費用等の名目で金銭を支払わせる事例も見られる。

消費者庁によると、メッセージアプリを介した副業ビジネスを紹介するメッセージなどをきっかけに、最初に1万円程度を支払ってビジネスに参加させた後、執ような電話勧誘を行い、消費者が断り切れず、著しく高額な情報商材を購入させられるという事例など、各地の消費生活センター等に数多く相談が寄せられている。これらの相談に関し、消費者庁が調査したところ、複数の事業者が連携共同して、消費者の利益を不当に害するおそれのある行為(虚偽の広告・表示及び不実告知)をしていたことを確認されており、消費者安全法第38条第1項の規定に基づき、消費者庁より、消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を公表し、消費者に注意の呼びかけが行われている。²⁷

銀行等においては、被害実態に応じたATMの引き出し制限及び振込制限を行うほか、ATM設置場所での高齢者への声掛け、「ATMでの携帯電話の通話は、しない、させない」取組を推進することや、従来の資金移動パターンと異なり、上記のような不

²⁷ 消費者庁「最初に1万円程度の情報商材を消費者に購入させ、その後に執ような電話勧誘により著しく高額な情報商材を購入させる事業者4社に関する注意喚起」(2020年3月18日)

自然な資金移動のパターンを検知した場合には、必要に応じて調査の上、疑わしい取引の届出の検討を行うことが望ましい。

(7) テロ資金供与リスク

欧米諸国をはじめとし、世界各地でテロ事件が発生し、2021年8月にはアフガニスタンにおいてタリバーンが政権樹立を宣言する等、国際的なテロを巡る情勢は、改善の見通しは見えない状況が続いている。

日本では、組織的犯罪処罰法等をはじめとした、各種関係法に基づく対応を行っており、現時点で、国連安保理決議を受けた資産凍結等の措置の対象者に日本人や我が国に居住している者はいない。また、幸いにも、現在まで、日本国内において、国連安保理が指定するテロリスト等によるテロ行為は確認されていない。しかしながら、過去には、殺人、爆弾テロ未遂等の罪で国際刑事警察機構を通じ国際手配されていた者が、不法に我が国への入出国を繰り返していたことも判明しており、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。また、我が国にも ISIL を支持したり、ISIL のプロパガンダに共鳴したりする者がいるほか、ISIL に戦闘員として加わるため、シリアへの渡航を企てた疑いのある者が把握されている。²⁸

また、FATF が 2019 年に公表したレポート²⁹でも、「国内でテロやテロ資金供与の事例がない場合であっても、それをもってテロ資金供与リスクが低いと直ちに結論付けることはできず、国内で資金が収集され、又は海外に送金される可能性を排除すべきではない」との指摘がなされており、日本においてもテロ資金供与リスクに十分配慮する必要があり、日本を経由した資金が海外のテロ活動に使われることがあってはならない。

実際、2021 年に FATF が公表した第4次対日相互審査報告書において、我が国はテロ資金供与対策に関して、「NPO 等に対するターゲットを絞ったアウトリーチが行われておらず、日本の NPO 等は、テロ資金供与の活動に巻き込まれる危険性がある」との指摘がなされている。

金融機関等においても、昨今の世界情勢やテロ資金供与の危険度が高い国・地域、取引等について、日ごろから情報蓄積及び分析を行うとともに、NPO が口座を開設している場合には、海外送金を行っているか、支援している地域や団体も踏まえ、リスクの特定・評価を行い、テロ資金供与リスクに対して、継続的かつ予防的なリスク対応を行うことが重要である。

なお、テロ資金供与に関連する我が国の措置として、公衆等脅迫目的の犯罪行為

²⁸ 令和3年犯罪収益移転危険度調査書 54 ページ

²⁹ FATF Terrorist Financing Risk Assessment Guidance (July 2019)

のための資金の提供等の処罰に関する法律(以下、「テロ資金提供処罰法」という。)の施行に加え、タリバーン・ISIL 及びアル・カーイダの関係者等に対して、国連安保理決議に基づき、資産凍結等の措置を実施しており、資産凍結措置は、外国為替及び外国貿易法(以下、「外為法」という。)、国際テロリスト財産凍結法³⁰に基づき実施されている。

金融庁の「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。)では FATF 等の国際的な基準を踏まえると、制裁対象者の指定に係る外務省告示等の発出前においても、国連安保理決議で経済制裁対象者が追加されたり、同対象者の情報が変更されたりした場合には、遅滞なく自らの制裁リストを更新して顧客等の氏名等と照合するとともに、制裁リストに該当する顧客等が認められる場合には、より厳格な顧客管理を行い、同名異人か本人かを見極めるなどの適切かつ慎重な対応を求めている。したがって、このような対応を確実に実施するために必要なデータベースやシステム等の整備、人材の確保、資金の手当てを、直面しているリスクに応じて実施することが重要である。

コラム【野生動植物の違法取引に関連するマネー・ローンダリング】

昨今、環境に対する世界的な関心が高まっているところ、環境犯罪を助長する資金の流れや洗浄手法等に対する認識向上を目的として、2020年6月に FATF は「マネー・ローンダリングと違法野生動物取引」(原題「Money Laundering and the Illegal Wildlife Trade」)、2021年6月には「環境犯罪にかかるマネー・ローンダリング」(原題「Money Laundering from Environmental Crime」)を公表した。³¹

警察庁によれば、我が国では、野生動植物の違法取引に係るマネロンとして検挙された事例は認められていないが、実際に国内で、野生動植物密輸等に関連した摘発事例は発生している。

- ・ 必要な承認・許可を受けることなく、生きているコツメカワウソをポストンバッグに隠匿して、タイから輸入するなどした事例
- ・ 必要な許可を受けることなく、象牙等をスーツケース等に隠匿して、ラオスに輸出しようとした事例
- ・ 必要な登録を受けることなく、象牙の印材をインターネットオークションサイトで広告して、顧客に販売した事例

我が国においても、FATF や国際的な議論を踏まえ、環境犯罪をリスクと認識して対応することが必要であり、国際的に希少な野生動植物やその製品の取引等を前提としている場合等には、マネロンのリスクを意識した対応を行うことが必要である。金融機関として気を付けるべきは、貿易

³⁰ 国際連合安全保障理事会決議第千二百六十七号等を踏まえ我が国が実施する国際テロリストの財産の凍結等に関する特別措置法

³¹ これらの報告書は、以下を参照。

[http://www.fatf-gafi.org/publications/environmentalcrime/environmental-crime.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/environmentalcrime/environmental-crime.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

決済に関する送金を取り扱う場合の注意事項と同様に、顧客の職業やビジネスの内容と送金の送付先、裏付けとなる商取引に不自然なものがないか、取引されているモノが野生動物や希少動物、もしくは象牙といったものでないかという確認するなどのリスクの特定・評価を行い、リスクに応じて、必要な場合には、更なる深掘り調査をするということがリスクベースの対応であると言える。

(8) 地政学リスク(含む大量破壊兵器に関する拡散金融リスク)

マネロン及びテロ資金供与のほかにも、拡散金融(核兵器をはじめとした大量破壊兵器等の製造・取得・輸送などに係る活動への資金提供)に係るリスクに対しても十分に対策をとることが必要である。拡散金融については、テロリストと同様に国連安保理決議等により指定される大量破壊兵器に関連する活動に関与する者に対する資産凍結等措置をはじめとする経済制裁措置を実施している。同措置遵守に関し、国連安保理決議により設立された制裁委員会に指定される経済制裁対象者に係る外務省告示等が発出された場合に、直ちに該当する当該経済制裁対象者との取引がないことを確認し、取引がある場合には資産凍結等の措置を講ずる必要がある。

テロ資金供与対策と同様に、拡散金融に係る経済制裁対象者についても、金融機関等は、公表後遅滞なく自らの制裁リストを更新して、より厳格な顧客管理を行うなど、対応を確実に実施することが必要である。

2022年2月21日、プーチン大統領が「ドネツク人民共和国」及び「ルハンスク人民共和国」の「独立」を承認する大統領令等に署名し、同月24日、ロシアは、ウクライナへの軍事行動を開始した。このロシア軍による侵略は、ウクライナの主権及び領土一体性の侵害、武力の行使を禁ずる国際法の深刻な違反であり国連憲章の重大な違反である。また、力による一方的現状変更を認めないとの国際秩序の根幹を揺るがすものである。日本はG7を始めとする国際社会と完全に連帯して対処するため、同月25日以降、資産凍結を始めとする各種措置をとってきている。

ロシア軍のウクライナへの侵略に対する懸念はG7諸国等にとどまらず、2022年3月1日から4日に行われたFATF総会の最終日、「ウクライナ情勢に関するFATF声明(原題:FATF Public Statement on the Situation in Ukraine)」が採択・公表された。

32

³² 2022年3月4日、FATF議長サマリー「FATF加盟国は、ウクライナにおける悲劇的な事態の進展と人命の損失について議論し、ロシアのウクライナ侵攻(invasion)が、マネー・ローンダリング、テロ資金供与および拡散金融に関するリスク状況、ならびに、金融システムの完全性、より広い経済および安全保障に与える影響について、FATFの重大な懸念を表明する声明を発表した。」

<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/outcomes-fatf-plenary-march-2022.html>

声明のポイントは、以下のとおりである。

- ・ FATF は、ロシアのウクライナ侵攻が、マネー・ローンダリング、テロ資金供与および拡散金融に関するリスク環境、金融システム、経済、および、安全保障に与える影響について、重大な懸念を表明。
- ・ FATF は、現在、FATF におけるロシアの役割をレビューしており、必要な追加的措置についても検討することに言及。
- ・ 金融機関や金融システムを標的とした悪意のあるサイバー活動がマネロン等管理体制に与えるリスクに言及。人道支援の観点から NPO 活動の重要性を強調。
- ・ 各国に対し、暗号資産を含め、新たに特定したマネー・ローンダリング、テロ資金供与および拡散金融に関するリスクの評価・軽減に関する民間セクターへの助言提供や民間セクターとの情報共有の促進等を要請。また、制裁回避から生じる新たなリスクの可能性に対して各国が警戒すべき旨、指摘。

我が国では、資産凍結等の金融制裁は、外為法の支払規制や資本取引規制等により実施している。また、外為法では金融機関は顧客の海外送金等が当該規制に該当しないことを確認した後でなければ、当該海外送金等を行ってはならないこととなっている。今般の、ロシアによるウクライナ侵略をめぐる現下の国際情勢に鑑み、閣議了解³³に基づき、外為法に基づく当該種々の経済制裁による諸般の義務の遵守を要請している。自ら又は他の金融機関等を通じて海外送金等を行う場合に、これら外為法をはじめとする海外送金等に係る国内外の法規制等に則り、関係国等の制裁リストとの照合等の必要な措置を講ずることは、もとより当然である。マネロン等対策と同様、金融機関は日ごろから制裁への対応を確実にして、制裁が発動された際には早急に必要な措置を取れるよう備えておく必要がある。

なお、外為法における支払規制では、暗号資産も含めたあらゆる制裁対象者への支払いが規制対象となっている。今般のウクライナをめぐる資金凍結等の制裁措置の実施に当たって、暗号資産交換業の適正かつ確実な遂行を確保する観点から、2022年3月14日、金融庁及び財務省は、暗号資産交換業者に対し、顧客が指定する受取人のアドレスが資産凍結等の措置の対象者のアドレスであると判断した場合には、顧客に外為法の支払許可義務が課されていることを踏まえ、暗号資産の移転を行わないことなどについて要請を行った。

³³ 閣議了解「「ドネツク人民共和国」(自称)及び「ルハンスク人民共和国」(自称)関係者並びにロシア連邦の特定銀行に対する資産凍結等の措置、両「共和国」(自称)との間の輸出入の禁止措置、ロシア連邦の政府その他政府機関等による新規の証券の発行・流通等の禁止措置、特定銀行による我が国における証券の発行等の禁止措置並びに国際輸出管理レジームの対象品目のロシア連邦向け輸出の禁止等に関する措置について」(2022年2月26日)など

ウクライナをめぐる現下の国際情勢を踏まえた対応について(要請)

令和4年3月14日

暗号資産交換業者 各位

金融庁総合政策局長
松尾 元信
財務省国際局長
三村 淳

ウクライナをめぐる現下の国際情勢を踏まえた対応について(要請)

記

○ 我が国は、ウクライナをめぐる現下の国際情勢に鑑み、国際的な平和及び安全の維持を図るとともに、この問題の解決を目指す国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため、主要国が講ずることとした措置の内容等を踏まえ、閣議了解^(注1)を行い、これに基づき、外国為替及び外国貿易法(以下、「外為法」という。)による支払規制を含めた諸般の措置を実施している。

財務省は、令和2年10月20日、外為法の解釈運用通達を改正し、外為法第16条第1項に規定する支払等には、暗号資産の移転を含むことを明確化しており、外為法に基づく資産凍結等の措置の対象者として外務省告示により指定された者(以下、資産凍結等の措置の対象者という。)に対する暗号資産の移転に係る支払も支払規制の対象とされている。

(注1) 閣議了解「ドネツク人民共和国(自称)及び「ルハンスク人民共和国(自称)関係者並びにロシア連邦の特定銀行に対する資産凍結等の措置、両「共和国(自称)との間の輸出入の禁止措置、ロシア連邦の政府その他政府機関等による新規の証券の発行・流通等の禁止措置、特定銀行による我が国における証券の発行等の禁止措置並びに国際輸出管理レジームの対象品目のロシア連邦向け輸出の禁止等に関する措置について」(2月26日付)など

(財務省ホームページ)

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/recent.html#ukraine

○ 暗号資産交換業者においては、この趣旨を踏まえ、暗号資産交換業の適正かつ確実な遂行を確保する観点から、以下の措置を実施していただきたい。なお、その実施に当たっては、別紙についても留意いただきたい。

① 顧客が指定する受取人のアドレスが資産凍結等の措置の対象者のアドレスであると判断した場合には、顧客に外為法の支払許可義務が課されていることを踏まえ、暗号資産の移転を行わないこと。顧客が指定する受取人のアドレスが資産凍結等の措置の対象者のアドレスである疑いがあると判断した場合には、資産凍結等の措置の対象者のアドレスでないことを確認した後でなければ、暗号資産の移転を行わないこと。

(注2) 暗号資産交換業者が取引の相手方として資産凍結等の措置の対象者と暗号資産の売買等の暗号資産に係る取引を行う場合、それに伴って暗号資産の移転や金銭の支払があれば、(帳簿残高の付替えであっても)当該移転は外為法上の支払に該当することに留意すること。

② 顧客から依頼を受けて暗号資産を移転した場合であって、暗号資産の移転先が資産凍結等の措置の対象者であることが判明したときは、金融庁、財務省等に速やかに報告すること。

③ 上記①②の措置の実効性を高めるため、暗号資産に係る取引について、モニタリングを強化すること

(注3) 資産凍結等の措置の対象者を相手方とする取引でなくとも、資産凍結等の措置の対象者の関与が疑われる取引については、金融庁で公表している「疑わしい取引の参考事例(暗号資産交換業者)」を参照して、速やかに疑わしい取引の届出を行うこと。

以上

ウクライナ情勢については、今後、どのような展開となるか予断を許さない状況であるが、金融庁としては、引き続き、関係当局や業界団体等と連携し、マネロン等リスクに与える影響を勘案し、リスクに応じた対応に取り組んでいるところである。

第2章. 金融機関等におけるマネロン等リスク管理態勢の現状と課題

1. 業態共通の全体傾向と課題(報告徴求データの分析による全体の傾向)

金融庁は、金融機関等から収集した定量・定性情報を踏まえ、各業態及び各金融機関等のマネロン等に係るリスクを特定・評価した上で、そのリスクに応じて金融機関等に対する検査・ヒアリングといったモニタリングを実施している。

第2章においては、これらのモニタリングで見られた金融機関等におけるマネロン等対策の現状と課題を取りまとめている。

業態共通で見られる全体的な傾向としては、2018年2月に金融庁がガイドラインを公表以降、多くの金融機関等において、態勢高度化に向けた取組に着手し、営業現場も含め検証態勢等の整備に進捗が見られる。また、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価の実施や、そのリスクに応じた継続的な顧客管理に関する検討とともに、継続的顧客管理やリスクに応じた敷居値を用いた取引モニタリングシステムの活用や制裁対象者とのリスト照合のための取引フィルタリングシステムの活用も進められている。また、地銀、信金、信組において、各協会の共同センターによる取引モニタリング・フィルタリングシステムの導入も進められている。

金融庁は、2021年2月、2度目のガイドラインを改正し、同年3月には「マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインに関するよくあるご質問(FAQ)³⁴」(以下、「FAQ」という。)を公表し、ガイドラインの「対応が求められる事項」の内容の明確化を図るとともに、ガイドラインの策定・公表から3年が経過し、金融機関等において態勢整備への意識も浸透してきたことを踏まえ、ガイドラインの「対応が求められる事項」について、2024年3月末までに対応を完了させ、態勢を整備することを2021年4月に要請した。

金融機関等においては、2024年3月末を目標に態勢整備が順次進められ、全体的な態勢の水準は高度化していると認められるものの、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価の実施や、態勢高度化に向けた行動計画の検討に時間を要し、実際的な取組に遅れが見られる金融機関等も存在している。例えば、ガイドラインやFAQで求められている対応が、金融機関等のマニュアル・手引書を含む規程等に反映されておらず、組織的・継続的に取り組むこととなっていないなど、リスクベースでの態勢整備が十分でない先も見られる。

従来より、代理店等取引時確認や顧客管理業務の一部を委託している金融機

³⁴ 「マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインに関するよくあるご質問 (FAQ)」
https://www.fsa.go.jp/news/r2/2021_amlcft_faq/2021_amlcft_guidelines_FAQ.pdf

関等も見られるが、このような場合にも、委託元の金融機関等は顧客管理に関する法令上の義務を踏まえた対応が必要である。例えば、顧客管理に必要な情報を適時・適切に確認すること等を通じた委託元としての関与や、代理店等による顧客管理業務、記録保存等の業務の管理が必要になる。しかし、このような業務の委託に関し、少数ではあるものの、委託先に任せきりで、委託先も不十分な対応を行っていた事例も見られたため、個別の検査やヒアリングにおいて、改善を求めている。

また、金融機関等から収集した定量・定性情報を分析した結果、幅広い業態で態勢の構築・高度化の動きも見られた。

金融機関等は犯罪収益移転危険度調査書を参照しながら一定程度のリスクの特定・評価が行われていることも認められ、業態や規模にかかわらず、金融業界全体として、リスク理解をはじめとする態勢整備の底上げが進んでいることを示している。

他方、リスク評価書、顧客受入方針といった規程類の作成、顧客のリスク評価の実施、取引モニタリング・フィルタリングシステムの導入といった基本的な事項について、整備を行っている金融機関等においても、実際に検査やヒアリング等を通じて実態を確認すると、リスクの特定・評価に関する手順が文書化されておらず、組織内の承認を経て規程化されていない等、態勢整備が十分でない事例が見られるなど、今一段の対応が求められる。

金融庁としては、検査やヒアリングを通じて、引き続き、金融機関等のリスクベースでの取組の高度化を促していくため、ガイドラインで対応が求められる事項とされている取組に関するギャップ分析の正確性、2024年3月までに態勢整備が完了するための行動計画の進捗状況について検証を行っていく。

2. 業態別のリスクの所在と現状と課題

(1) 預金取扱金融機関

ア 預金取扱金融機関のリスクの所在

預金取扱金融機関は、マネロン等に悪用されるリスクが高いとされる現金取引のほか、手持ち資金を迅速かつ容易に準備又は保管できる預金取引、遠隔地間や多数の者との間で資金を安全かつ迅速に移動できる為替取引、高い秘匿性を有した上で資産を保管できる貸金庫、換金性・運搬性及び流通性が高い手形・小切手等のほか、これらに付随する業務も含め、様々な商品・サービスを提供している。

これらの商品・サービスは、上記の各特性から、マネロン等リスクが存在し得る

上、複数組み合わせられた場合、取引がより複雑化して資金の流れを追跡することが困難となる可能性があることや、業界全体の取引量の大きさ等から、マネロン等リスクは他の業態よりも相対的に高いと認められる。

イ 預金取扱金融機関³⁵の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

リスクの特定は、自らが提供している商品・サービス、取引形態、取引に係る国・地域、顧客属性等のリスクを包括的かつ具体的に検証し、直面するマネロン等リスクを特定することであり、リスクベース・アプローチの出発点である。検証においては、犯罪収益移転危険度調査書に記載されている事項を全て網羅的に検証することのみならず、自らの営業地域の地理的特性や、事業環境・経営戦略等も考慮した上で個別の商品サービス等を一つ一つ検証してリスクを特定すること(取引形態、取引に係る国・地域、顧客の属性等も同様)は必要である。

また、リスクの評価は、特定されたマネロン等リスクの自らへの影響度等を評価し、低減措置等の具体的な対応の基礎付けとなり、リスクベース・アプローチの土台となる。リスク評価に当たっては、取引量(金額、取引件数等)・影響の発生率・影響度等の検証結果や自らの事業環境・経営戦略・リスク特性等を踏まえる必要があるほか、疑わしい取引の届出の分析については、顧客リスク評価の見直しにとどまらず、商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性、届出理由、発覚経緯等といった要素に着目して整理を行い、傾向分析をした上で、リスクの特定、評価等の見直しに活用することを求めている。リスクの包括的な検証の観点から、海外との取引がある顧客や在留外国人との取引を行っている金融機関は、少なくとも我が国と国交のある全ての国・地域のカントリーリスク評価表をあらかじめ作成しておくことが有益である。³⁶

預金取扱金融機関においては、マネロン等リスクを自ら適切に特定・評価し、これに見合った態勢の構築・整備等を優先順位付けしつつ機動的に行っていくため、リスクベース・アプローチによる実効的な対応が求められるところ、一部の預金取扱金融機関において、「リスクベース・アプローチの土台となるリスクの特定・評価に関する手順が文書化されていない」、「法令対応が中心となっており、リス

³⁵ 3メガバンクグループについては、第2章. 2. (1)「ウ 3メガバンクグループの現状と課題」に記載。

³⁶ カントリーリスクの評価においては、犯罪収益移転危険度調査書、FATFのグレイリスト先や国際的なNGOが公表している汚職指数やBase1 AML指数の他、米国財務省やEUの制裁対象国等の情報に金融機関の過去の疑わしい取引届出等も踏まえて判定することが考えられる。

クに応じた低減措置を講ずるための態勢が整備されていない」、「マネロン・テロ資金供与対策に係る方針・手続・計画等やそれに基づく管理態勢等について、定期・随時に見直しが行われていない」などの規程等の整備を中心とした基礎的な態勢整備が進んでいない状況を確認したほか、以下のような事例が認められた。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 業界団体から提供を受けたリスク評価書のひな形に基づき、犯罪収益移転危険度調査書記載の事案を列挙するにとどまり、自らが提出した疑わしい取引の届出の傾向と分析、警察から凍結要請を受けた口座の分析、金融犯罪の被害状況等の自らの規模・特性を踏まえたリスクの特定には至っていない。
- ・ 犯罪収益移転危険度調査書の自らの金融機関に関する記載のみを参照し、顧客のリスクに関する記載を考慮していない。
- ・ 非対面取引形式による商品・サービスを提供しているにもかかわらず、これらの商品・サービスに対するリスクの特定・評価を行っておらず、全ての商品・サービス等のリスクを包括的に評価していない。
- ・ 自らが提供する一部の商品・サービスについて、リスクが存在することを認識しつつも、当該リスクが顕在化することはないと判断し、リスクの特定・評価、及び、リスクに応じた対応方針を検討していない。
- ・ 自らの顧客が対象となった金融犯罪の傾向、疑わしい取引の届出等の分析に基づく、自らの個別具体的な特性を考慮したリスク評価を実施していない。
- ・ 直接・間接の取引可能性のある「国・地域」を包括的に洗い出す、あるいは日本と国交のある国及び北朝鮮(196 か国)を洗い出していない。
- ・ 従来からのリスク評価書を更新するにとどまり、誰が、どのようなデータ・資料を用いて、どのようにリスクの特定・評価を行うかなどの手順を文書化した規程を作成していない。

(イ) 継続的な顧客管理

リスクの低減措置の中核的な項目である顧客管理について、特に、リスクベースでの継続的な顧客管理は重要な要素となる。継続的な顧客管理の一連の流れとしては、全顧客について顧客リスク評価を実施し、かつ、リスクに応じた頻度により更新した顧客情報により、顧客リスク評価の見直しを行った上、リスクに応じたリスク低減措置を実施することとなる。

継続的な顧客管理の実施に当たっては、自らが抱える全顧客のリスク評価に応じた中長期的な行動計画を策定した上で、その進捗を管理しながら着実かつ丁寧に対応を進めていくことが重要となるが、以下のとおり、一部の金融機関によって取組状況に遅れが認められる。金融庁としては、2022年3月公表の改訂FAQにおいて、改めて「簡素な管理措置(SDD: Simplified Due Diligence)」の考え方について留意点を明確化する改訂を行っており、引き続き、検査・監督のほか様々な意見交換会や研修・勉強会といったアウトリーチ(金融機関等に対し、対策の必要性とあり方について働きかけを行う取組)を通じて、顧客情報の更新を含む継続的な顧客管理に関する態勢整備を促していくとともに、リスクに応じた顧客管理措置の参考事例等を業界団体等を通じて共有していく。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 顧客のリスクに応じた調査頻度や具体的な調査方法等の継続的な顧客管理を実施するに当たって、計画を策定していない。
- ・ 継続的顧客管理の実施計画上、取組開始時期が後ろ倒しとなっており、2024年3月末までに完了する計画となっていない。
- ・ 疑わしい取引の届出を提出した先については、高リスク先として管理しているものの、その他の顧客については顧客ごとのリスク評価を実施しておらず、リスクに応じた管理を実行するに至っていない。
- ・ 既存先の情報更新に関して、アンケートの郵送・回収のみで対応しようとし、回収率が低水準である中で、その他の情報更新の方法について検討できていない。
- ・ 顧客リスクに応じた頻度でリスク評価の見直しを行うとの手続としているものの、顧客リスクに影響を与える事象が発生した場合の検知方法、リスク評価の見直し手続について規程化・文書化していない。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 既存顧客の情報更新について、取得済みの属性情報や利用している商品・サービス、取引形態等によって、全ての顧客に仮格付を付与した上で、まずは高リスク顧客の情報更新とリスク評価の見直しに着手しており、順次、中リスク及び低リスク顧客に対する情報の更新を図っていく方針としている。
- ・ 顧客リスク評価に必要な情報が不足する顧客について、情報収集に係る手順書を定め、リスクに応じた頻度で継続的に確認、収集することとし

ている。また、情報収集に当たっては、FAQを参照するなど、金融庁からの要請も踏まえた実施方法を検討・実施している。

- ・ 顧客の実態把握に当たっては、アンケート送付のみならず、来店時の店頭での確認、担当者の往訪、ネットバンクでの周知・情報収集、コールセンターでの情報収集、ATM利用時の取引明細への印字による告知等、多くのチャネルを使って、顧客への働きかけや情報収集を行っている。
- ・ 顧客の実態把握に当たっては、FAQを参考にしながら簡素な管理措置の対象先を特定するほか、一年以上活動していない口座や地方公共団体の関係先の口座等、マネロン等に利用されるリスクの極めて小さい先を特定し、効率的にリスク評価の見直しを行っている。
- ・ 転送不要郵便の不着先（取引時確認の際の届出住所から転居しているにもかかわらず、住所変更手続きがされていない等の先）について、架電やメール送付等により、実態把握を行う検討をしている。
- ・ アンケート送付による実態把握について、「新たな詐欺ではないか」との顧客からの声に応え、より信頼性の高い、店頭によるお願いや情報収集を活用している。
- ・ 顧客の実態把握やKYC(Know Your Customer)は、文字どおり顧客の実態を把握することであり、マネロン等対策のみならず、サービス業としての金融機関の基本動作であるとの認識の下、経営陣が率先して継続的顧客管理措置に取り組んでいる。
- ・ 一部の金融機関では、業界団体と金融庁の連名で作成しているマネロン等対策へのご理解を求めるチラシを、継続的顧客管理の確認書類郵送の際に同封することで回答率を上げている。

(ウ) 取引モニタリング・フィルタリング

取引モニタリング・フィルタリングは、リスク低減措置の実効性を確保する手段として、取引そのものに着目し、取引状況の分析、異常取引や制裁対象取引の検知等を通じてリスクを低減させる手法である。疑わしい取引の届出を行うため、不自然な取引を事後的に検知するための取引モニタリングには、職員の気づきによるものとシステムによる検知の二種類が一般的であるが、システムによる検知については、パターン分析のためのルールやシナリオの有効性について検証・分析の上、抽出基準の改善を図るとともに、誤検知率を踏まえた、より有効な取引の形態、抽出基準を特定する取組の継続的な実施等が重要である。なお、システムによる誤検知率については、誤検知率の引き下げだけを目的にした場合、本来検知すべき取引まで見逃してしまう可能性があることに留意すべきである。

大事なことは、明らかに誤検知であるにもかかわらず高い頻度で検知するシナリオの見直し・調整である。また、顧客と接触のある第1線部署の職員に対しては、金融庁「疑わしい取引の参考事例³⁷」や自らの疑わしい取引届出事例の分析結果を適時・適切に周知することにより、職員の気づきの感度を上げるという、地道で継続的な取り組みも重要である。

他方、取引フィルタリングは、取引を行う前に制裁対象者等の取引不可先が含まれていないかを職員の目視やシステムを使って検知する手法であり、システム上、あいまい検索機能の適切な設定や国連安保理決議等で経済制裁対象者等が指定された場合の遅滞なき対応(制裁対象者指定から24時間以内にリスト照合を可能とする体制)等が求められている。

しかし、一部の金融機関においては以下のような事例が認められており、金融庁としては、システムベンダーとも定期的な意見交換を行っているほか、検査・監督や様々なアウトリーチを通じて、リスクに応じて、金融機関側での取引モニタリング・フィルタリングに係る態勢整備を促しているところである。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 取引モニタリングシステムのシナリオや検知ルールを当初設定のまま使用しており、シナリオの見直しやリスクに応じた敷居値の設定が行われていない。
- ・ 職員の気づきにより、疑わしい取引を発見したものの、担当部署に報告する手続を制定しておらず、疑わしい取引の届出の判断は、拠点の裁量に任されている。
- ・ 自らの営業地域における犯罪傾向や疑わしい取引の届出実績等に係る分析を行っていない。
- ・ 自らの営業地域における犯罪傾向や疑わしい取引の届出実績等に係る分析を行っているものの、分析結果をモニタリングシステム検知基準の見直しや疑わしい取引の判断に係るばらつきの解消といった検知態勢の改善に十分に繋がられていない。
- ・ 口座を開設している法人について、代表者や実質的支配者が個人口座を開設していない場合、その代表者や実質的支配者が取引フィルタリングの対象となっていない。
- ・ システム上の不具合により、取引フィルタリングシステムを通さずに職員による目検のみでリスト照合を行ったものの、一部、検証未済の取引を実行してしまった。

³⁷ <https://www.fsa.go.jp/str/jirei/>

- ・ システム上の不具合が発生した場合に代替システムを用意していたものの、予行演習を行っておらず、代替システムを稼働できなかった。
- ・ 制裁者リストが更新された際に、既存口座との夜間バッチ処理による差分チェックを行っているものの、新たな指定から 24 時間以内での検証が行われていない。
- ・ 制裁対象国名のリスト照合のみで、主要港湾都市名やオフショアセンターの住所に該当するかを検証対象としていない。
- ・ 制裁対象者名や地名では、慣行や非英語名称からのアルファベット変換により複数のスペリングがあるにもかかわらず、取引フィルタリングシステムにおいて、複数候補を検知できるよう、あいまい検索機能が適切に設定されていない。
- ・ 取引フィルタリングシステムのあいまい検索機能について、システムベンダーに設定レベルの確認を行っておらず、ベンダー任せになっている。

(エ) 疑わしい取引の届出

疑わしい取引の届出については、犯罪収益移転防止法に定める義務を履行することはもちろんのこと、届出内容の傾向、状況等の分析を行い、その結果を金融機関自らのマネロン等リスク管理態勢強化につなげていくことが重要である。特に、システムや職員の気づきにより、疑わしい取引の届出候補として検知した後、速やかに調査・分析を行い提出可否の判断を行うためには、日頃より、リスクに応じて顧客の実態、商流や取引形態を把握しておくことが重要である。また、疑わしい取引の届出を実施した取引について分析する際には、傾向分析に加え、金融機関自らのリスク評価や取引モニタリングのシナリオ・敷居値設定の適切性の検証に反映できるような情報を抽出し、必要に応じて、リスク管理態勢の有効性向上に活用することが重要である。さらに、疑わしい取引の届出の判断が間違っていなかったか否か検証するため、検知したものの提出しなかった取引について、内部監査において、検証することも有益である。

こうした中、以下のとおり、金融機関によって取組状況に差が認められる。金融庁としては、引き続き、警察庁との共催による研修会の開催や、「疑わしい取引の参考事例」の公表・改訂等の取組を通じて、疑わしい取引の届出に係る態勢整備を促進していく。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 疑わしい取引の届出の判断に際して、考慮する要素や判断基準が規程等により定められておらず、届出の要否を十分に検討しないまま、届出不要と判断している。
- ・ 届出を行った疑わしい取引について、届出の種類別の件数を集計しているものの、届出の内容や傾向等の分析、及び、顧客や商品・サービス等のリスクの特定・評価への活用が行われていない。
- ・ 職員の気づきによる疑わしい取引の届出を軽視し、疑わしい取引の届出参考事例の職員向けの研修を実施していない。職員の気づきによる検知を拠点の判断で届出不要とし、記録も残していない。
- ・ 疑わしい取引の検知から判断、判断から提出までの時間測定や期日管理が行われておらず、提出に時間がかかっている。また、疑わしい取引と判断したものを即時に提出せず、月に一回まとめて提出している。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 取引モニタリングシステムのシナリオ検証を定期的に行うなど、誤検知の削減に取り組み、誤検知率を7割程度まで低下させた。
- ・ 過去の提出実績を教師とした機械学習機能や RPA を導入し、調査業務の効率化と有効性向上に取り組んでいる。
- ・ 疑わしい取引の届出を行った先について、リスク評価の見直しを行っている。
- ・ 取引フィルタリングシステムの有効性検証を独立した外部のコンサルに委託して定期的に行っている。
- ・ 疑わしい取引の届出の分析結果から、口座開設時に少額のみのお金口座のモニタリング、口座開設後一定期間の資金移動や登録携帯電話番号が利用されているかなどの確認、口座開設時に口座売買等に関する注意喚起を顧客宛に行うなど、リスク低減措置を実施している。
- ・ 金融庁「疑わしい取引の参考事例」や実際の自行の届出事例について分析を行い、傾向と対策について経営に報告した上で、営業店との会議等で第1線にも周知を行い、同様の事例が発生した場合の検討・判断に活用している。
- ・ 職員の気づきやシステムで検知したものの、調査の結果、疑わしい取引の届出として提出しなかった取引についても記録を保存し、内部監査部署が独立した立場でサンプル調査・分析を行い、疑わしい取引の届出態

勢の有効性検証を行っている。

(オ) 経営陣の関与・理解

マネロン等対策は、経営課題の一つとして位置づけられるものであって、経営陣の責任において組織横断的な枠組みを構築し、戦略的な人材確保・教育・資源配分等を実施するほか、必要な情報が担当役員に適時・適切に提供され、役員・関係部門間で連携することにより、マネロン等リスク管理態勢を構築する必要がある。

しかし、経営陣の強力な指導力の下、組織横断的にマネロン等対策の高度化に取り組んでいる金融機関等が見られる一方で、一部の金融機関等においては、以下のような事例が認められる。

【経営陣の主導的な関与がなされていない事例】

- ・ 経営陣は、担当部署からマネロン等対策に関する取組状況の報告を受けるとどまり、ギャップ分析結果に基づき、ギャップを埋めるための行動計画の策定を指示していないなど、マネロン等リスク管理態勢の整備に向けた主導的な関与は十分なものとなっていない。
- ・ 経営陣は、マネロン等対策が経営の重要課題の一つであるとの認識が不足しており、また、四半期毎にマネロン等対策の行動計画の進捗状況が報告されているものの、計画どおり実施できなかった施策について、担当部署に対し、その要因分析を指示しておらず、進捗管理が十分に行われていない。
- ・ 経営陣は、関係法令やガイドラインのみならず、自らの事務手続について熟知していない者をマネロン等対策担当部署の役席に任命する、又は十分な人員数を配置しないなど、経営として最も対応が期待される人的資源配分を適切に行っていない。

ウ 3メガバンクグループの現状と課題

金融庁は、2018年5月、3メガバンクグループ(以下、「3メガバンク」という。)に対して、グローバルなシステム上重要な金融機関(G-SIBs)として期待される役割も踏まえ、マネロン等リスク管理に関するグループ・グローバルベースで対応が求められる事項(以下、「ベンチマーク」という。)³⁸を発出して、当該事項と現

³⁸ マネロン等対策についての国際的な水準も踏まえ、ガイドラインに定められる事項にとどま

状とのギャップの分析とともに、当該ギャップを解消するための具体的な行動計画の策定を求め、定期的なヒアリングにより、その進捗状況をモニタリングしてきた。また、2021年2月にベンチマークを包含する改訂版ガイドラインを公表し、更に同年3月にFAQを公表して以降は、これらに即した態勢整備状況についてのヒアリングを通年検査の中で実施している。3メガバンクについては、自らの直面するマネロン等リスクに対して、犯罪収益移転危険度調査書も踏まえながら包括的な特定・評価を実施していることに加え、ガイドラインにおける「対応が求められる事項」及び「対応が期待される事項」については、おおむね、既の実施済み又は具体的な行動計画を策定の上で対応が進行中であるなど、引き続き、態勢整備に進捗が見られる。

その上で、例えば、以下のような、取組が進んでいる事例や、依然として、3メガバンクの規模特性に照らして、更なる高度化が求められる課題が存在する。

(ア) リスクの特定・評価

2021年2月に改正したガイドラインにおいては、自らの提供する新たな商品・サービスのリスクの検証に際しては、提携先、連携先、委託先、買収先等のリスク管理態勢の有効性も含めて包括的かつ具体的な検証を行うことを求めている。3メガバンクにおいては従来新たな商品・サービスの提供前にマネロン等リスクを検証していたが、現在は、提携先、連携先、委託先、買収先等のリスクを評価するための態勢構築を進めている。なお、事業提携や買収・合併などは、株価に影響を与える可能性があることから機密性が高く、組織内の情報統制の下、企画部門を中心に検討が進められることが通常であるが、相手先のマネロン等管理態勢も、提携後の事業戦略や買収の際の適正価格、レピュテーションリスクに影響を与える可能性が高いことから、機密保持に十分配慮しつつ、可能な限り早い段階での提携先等のリスクを評価することが望ましい。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 新商品・新サービスを企画する場合、早期の段階でマネロン等対策を所管する部門が検討に参画し、委託先・提携先・連携先等のリスク管理態勢を含めて新商品・新サービスのマネロン等リスクを考慮している。
- ・ 海外の金融機関等の買収等を検討する場合において、買収先等のマネロン等管理態勢を踏まえて買収の是非を検討している。

らない対応を求めたもの。

このほか、海外との輸出入取引や海外への業務展開を拡大している顧客の顧客リスク評価や、貿易決済に伴う送金取引のリスク評価を行う際、直接・間接の取引可能性を有する国・地域のリスクや顧客の商流も踏まえてリスク評価を行う必要がある。また、そのような顧客の海外子会社等（現地企業との合併会社も含む。）については、通常顧客（日本）と海外子会社等（海外）との間で資金の移転等が発生することから、これらの子会社等が所在する国・地域、主要な営業エリアのカントリーリスクも必要に応じて勘案する必要がある。これらを踏まえ、3メガバンクにおいては、顧客の商流調査だけでなく、子会社等についても、リスクベースで調査する態勢を構築、もしくは、構築に着手している。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 顧客の業務内容や顧客と自行の関係性を考慮して、顧客の子会社等が存在する国・地域や、子会社等の取引の状況について調査する枠組みを構築している。
- ・ 制裁対象国との取引の疑いがあった顧客の海外送金事例を分析し、同じ商品・サービスを扱っている同業他社を洗い出しリスクの特定・評価を実施している。

(イ) 継続的な顧客管理

3メガバンクにおいては、他の金融機関に先んじて、自らが直面するリスクを踏まえて顧客リスク評価を行うための手続・システムを整備・高度化させつつ、顧客の実態把握と情報更新を進めてきた。その結果、一部の顧客については、既に複数回の情報更新が行われている。

3メガバンクにおいても、アンケートを郵送で送付する手法を主なものとして取り組んでいたものの、郵送物への返答率は依然として高いとは言えず、回答チャネルの拡充や質問項目の調整等、顧客からの回答を得やすくする方法について着手し始めたところである。また、3メガバンクは、非営業性個人から中小企業や大企業まで多くの顧客を擁することから、他の金融機関と比べ、顧客からの問合せ等は膨大になることが考えられる。こうした問合せ等について、丁寧に情報更新の趣旨を説明する等慎重な対応が必要となるため、専用の電話受付窓口を設置するなどの対応を講じている。

金融庁としては、通年検査の枠組みのなかで、3メガバンクに対しては、既存顧客の実態把握とリスク評価の見直しの進捗状況について定期的にヒアリングするとともに、郵便が届かない顧客、顧客情報の更新の依頼に回答が行われな

い顧客、連絡先等を把握していない顧客等への対応方法についても検討を行っている。

継続的顧客管理措置に関して、3メガバンクにおいては次のような取組が見られている。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 顧客の意見を踏まえ、質問項目を適宜見直しているほか、ネットバンク、アプリ、電話の活用等、回答チャネルを拡充させるなどにより、顧客がより容易に情報更新に応じるための、工夫を検討・実施している。
- ・ 質問票の発送業務や問合せ対応を外部に委託する場合において、委託先に対して対応要領を交付するほか、研修を実施することにより、丁寧な顧客対応に努めている。

(ウ) 経済制裁への対応

各国の経済制裁への対応が不十分である場合には、経済制裁対象取引を通じてテロ資金供与等に加担するリスクや、それにより経済制裁を実施している国の当局から多額の課徴金を課されるリスクがある。この点、3メガバンクは、国際的な商取引等に関して送金をはじめとする金融サービスを幅広く内外の顧客に提供しており、取扱う通貨や、関係を有する国・地域等が多岐にわたることからすれば、継続的顧客管理のみならず、海外送金等の個別取引においても、取引関係者の実態、取引に関係する国・地域、商流と資金の流れ等を確認するなど、経済制裁リスクを回避するためのリスクに応じた対応が必要となる。

例えば、SWIFT 電文情報や必要に応じて貿易書類等の適切なフィルタリングに加えて、必要に応じて商流を把握し、商品の原産地や商品の最終仕向地のほか、送金関係者の所在地等の情報を取引実行前に顧客に確認した上、経済制裁対象取引でないか否かを判断することが必要である。

この点、3メガバンクにおいては、次のような取組が見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 商流や資金の流れが、輸出入者に加え第三国を経由する、いわゆる三国間貿易（もしくは、三角貿易）に関し、その経由地として利用されやすい国・地域や、我が国と経済制裁対象国・地域において取引される可能性の高い商品や経済制裁対象国・地域の特産物等、各種経済制裁規制

に抵触するリスクの兆候に関する情報を収集した上で、取引実行前の確認に活用している。

- ・ 第2線の職員が、リスクの兆候に関して収集した情報を第1線の職員に対して共有することにより、職員による顧客の実態把握と取引の深掘り調査を含め、取引実行前チェックの実効性を高めることのほか、収集した情報を活用し、独自リストの拡充や送金受付時のチェックシートを精緻化させることなどにより、取引実行前に経済制裁対象取引でないか確認している。
- ・ SWIFT 電文上経済制裁対象者であると明らかでない場合でも、リスクに応じて確証を取得・分析する等の深掘り調査をすることにより、経済制裁対象取引を排除できる態勢を高度化させている。

【高度化が求められる領域】

- ・ グローバル化により輸出入取引の量が拡大し、また取引の非対面化・自動化が進展する中、引き続き、取引開始前や取引継続中における顧客の商流把握を精緻化することなどにより、個別の取引実行前に追加確認をすべき取引を検知することができる態勢を高度化すること。
- ・ 何らかの不具合により取引フィルタリングシステムに取引データが適切に転送されないなど、不具合が発生した場合に、速やかに代替のシステムにより適切な検証が行われる仕組みを確保すること。

(エ) コルレス先・委託元金融機関の管理

3メガバンクは、多数の海外拠点やコルレス契約網を通じて、国際金融システムに接続している。また、3メガバンクは、海外の銀行とコルレス契約を有していない地域金融機関等から海外送金等を受託しているほか、海外銀行とコルレス契約を締結している地域金融機関等からも、通貨の種類や仕向送金先によっては、外為送金取引の一部を受託している事例が見られる。

このような外為事務の3メガバンクへの委託に際しては、委託元の地域金融機関等において、管理態勢の向上を図ることは当然であるが、受託している3メガバンクにおいても、外為事務受託に係るリスクを適切に認識した上で、委託元である地域金融機関等におけるマネロン等リスク管理態勢等についてモニタリングするとともに、委託を受けた個々の取引についてもシステム等によるモニタリングを強化することが必要である。

この点、3メガバンクにおいては、次のような取組が見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 海外送金等の委託元金融機関等の管理態勢についてリスク評価の上、リスクに応じてモニタリングを行うほか、研修やアウトリーチ等を通じて態勢の整備を支援している。
- ・ 個々の取引へのモニタリングについて、海外送金等の委託元金融機関等との連携や、取引モニタリングシステムの活用により、直接の自行顧客でない依頼人・受取人の外為送金取引についても、過去の取引内容や取引履歴を踏まえてモニタリングできる態勢の強化を進めている。
- ・ 自行顧客の送金でなくとも、個々の取引の情報を蓄積することにより、リスクの高い取引を検知し、必要なリスク低減措置を執ることのできる態勢を整備している。
- ・ より精緻なコルレス先の管理のために、定型的な質問票の送付及び回答の受領に留まらず、定期・随時にコルレス先名義の口座を利用して行われる取引の内容を調査することや、コルレス先へのヒアリングにより、コルレス先が通常行う取引の内容の把握に努めている。

(オ) 輸出入取引に係る資金の融通及び信用の供与等

輸出入取引は、国内の取引に比べ、実地確認が困難なケースもあることから、それを悪用し、輸出入取引を偽装したり、実際の取引価格に金額を上乗せして支払うなどして犯罪による収益を移転したりすることが容易である。また、輸出入関係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等に利用される危険性も有している。

3メガバンクにおいては、輸出入取引に係る資金の融通及び信用の供与等の取引量が他の国内の金融機関と比べ多いことを踏まえ、リスクの特定・評価・低減を的確に実施することが必要である。

この点、3メガバンクにおいては、次のような取組が見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 取引の対象となる商品・サービス、契約条件、輸送経路(船積地、経由地、荷卸地、最終目的地等)、船舶名、港湾管理者、最終受取人等のリスクを勘案した上で、そのリスクに応じた低減措置を実施するための態勢整備を進めている。
- ・ 輸出入取引の関係者のうち自行顧客でない者の実質的支配者に関して

も、リスクに応じて確認するための態勢整備を進めている。

- ・ 輸出入取引の対象となる商品・サービスの価格が市況と不自然に乖離している場合に追加確認を行うための態勢整備を進めている。
- ・ 顧客が通常取り扱う商品・サービスと整合しない場合等における追加的な検証を行うための態勢整備を進めている。
- ・ 取引の対象となる商品が軍事転用可能品でないか検証するための態勢整備を進めている。
- ・ 書類受付時と取引実行時に一定の時差がある場合や貿易書類の修正が行われた場合における制裁リスト等との再照合に向けたシステム対応を含めた態勢構築を進めている。
- ・ 貿易取引のデジタル化を行っている内外のベンダーと連携し、貿易取引の資金決済、送金、貿易金融の効率化を向上させるとともに、システムを活用したマネロン等管理態勢の高度化に着手している。

参考事例【システムを活用して輸出入取引に係る資金の融通及び信用の供与等のリスクを低減させる取組】

輸出入取引においては、複数の関係者の間で膨大かつ多様な書類の授受が行われる。輸出入取引で用いられる書類は、その種類に応じて記載内容も様々であり、取引フィルタリングシステムによって経済制裁対象者等のリストと突合できる構成のデータにすることが困難である。金融機関等においては、こうした書類から手作業により情報を読み取った上、必要なスクリーニング等を実施している。

そうした中、3メガバンクにおいては、輸出入取引の関係書類をOCR(Optical Character Recognition)により読み取り、自動で取引フィルタリングシステムによるリストとの突合が可能とするための態勢を構築あるいはその構築を進めている。

輸出入取引関連書類や、貿易取引に関する情報をデータ化することにより、取引関係者に経済制裁対象者等が含まれていないかといった確認のみならず、輸出入取引の対象となる商品等が軍事転用可能品でないかといった確認や、商品価格が合理的であるかといった確認のほか、商品等を輸送する船舶の航路のモニタリング等を効率的に実施することが可能となるものと期待される。

このほか、3メガバンクにおいては、輸出入取引の関係書類のやり取り等を電子化するプラットフォームに参画し、輸出入取引の関係者の事務負荷の軽減や書類の受渡時間の短縮等、効率化を図る取組を進めている。

(カ) 船舶ファイナンス

3メガバンクにおいては、融資対象船舶や運航会社等の取引関係者が国連安保理決議による経済制裁や関係各国の経済制裁の対象に該当しないか、船主や運航会社等とも連携しつつ確認する態勢の高度化を進めている。

この点、3メガバンクにおいては、次のような領域について高度化が期待される。

【高度化が期待される領域】

- ・ 船舶ファイナンスの関係者や船舶自体のスクリーニングをはじめリスクに応じた対応を行うための態勢を高度化すること。特に新造船の船舶ファイナンスでは船舶が制裁対象者になることはあり得ないが、中古船の船舶ファイナンスの場合は、過去に瀬取に参加した船舶であるか、制裁対象に指定された船舶が含まれていないか確認すること。
- ・ 船舶ファイナンスに限らず、貿易金融において、貿易書類付の送金や融資を行う場合で、船舶が関係する場合、船舶も取引スクリーニングの対象とすること。
- ・ AIS(船舶自動識別装置: Automatic Identification System)の停止や航路変更等、瀬取取引や制裁対象国・地域への寄港を行う可能性のある予兆分析の手続きを定め、リスクに応じた対応を行うこと。

(キ) 疑わしい取引の届出

疑わしい取引の届出に当たっては、第2線の管理部門において、自行の疑わしい取引の届出内容等を適切に分析して、届出を行った顧客や同種の取引について、リスク評価を見直すことが必要である。

この点、3メガバンクにおいては次のような取組が見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 取引件数も相当数に及ぶため、疑わしい取引の届出の端緒となる取引モニタリングシステムの精度を向上させるため、シナリオの見直しを図るなど、質の向上と効率化を継続的に検討している。
- ・ 疑わしい取引の検知から届出を実施するまでの業務負荷を削減するため、ITシステムにより必要な書類を瞬時に担当者において確認できる仕

組みを構築している。

- ・ 疑わしい取引を検知した場合において、システムを活用して明らかな誤検知である可能性の高い取引を特定することにより、検証の負荷を削減する態勢の構築を進めている。
- ・ 外為送金の事務受託における送金依頼人について、自行の顧客ではない者であっても、疑わしい取引の届出を行った場合には、その後の取引申込受付時に検知可能な態勢の整備を検討するなど、疑わしい取引の届出に関連した対応の高度化を進めている。

(ク) IT システムの構築とデータ管理(データ・ガバナンス)

IT システムの的確な運用により、大量の取引の中から、異常な取引を自動的かつ迅速に検知することや、その前提となるシナリオや敷居値をリスクに応じて柔軟に変更等することが可能となるなど、リスク管理の改善が図られる可能性がある。また、IT システムの有効性等は当該 IT システムにおいて用いられる顧客情報、確認記録・取引記録等のデータの正確性がある初めて担保されるため、データ管理(データ・ガバナンス)も重要となる。

この点、3メガバンクにおいては次のような取組が見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 取引モニタリングシステム及びフィルタリングシステムの有効性とデータ・ガバナンスの適切性について、外部の専門家意見も参考にしながら、グループ・グローバルベースでの検証方法を検討するとともに、統合されたデータベース構築に関する検討を進めている。
- ・ グローバルに展開している拠点のそれぞれの顧客や取引の特性等を踏まえつつ、統合的なリスク管理を実施するために IT システムを最適化している。

(ケ) グループ・グローバルベースの管理態勢

3メガバンクのグループ企業は多く、拠点網も広く海外に展開している。したがって、3メガバンクにおいては、各グループ企業・拠点の業態や、地理的・政治的その他の環境の違い等も踏まえ、グループ全体に統合的な形でマネロン等対策に係る方針・手続・計画等を策定することが必要である。

また、3メガバンクにおいては、グループ企業や海外拠点との間で、情報保護

法制等の違いも踏まえ、必要な情報を適切に連携するための態勢の整備も必要である。

この点、3メガバンクにおいては次のような取組が見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ グループ・グローバルベースで方針・手続・計画等を策定するなど、グループ・グローバルベースでの統合的な管理態勢の整備とともに、グループ内における不芳情報や当局指摘等の情報共有態勢の整備を進めている。
- ・ 海外拠点における管理態勢については、現地当局による監督を受けながら、現地法令の遵守状況について、適切なモニタリングを行い、必要に応じて経営資源を投入するようなガバナンス態勢の高度化を進めている。
- ・ 買収した海外の金融機関等のマネロン等対策の強化について、現地任せにせず、地域本部や東京の本店の担当部署が連携して取り組んでいる。
- ・ 海外拠点に対する現地当局からの要請に対し、現地任せにせず、地域本部や東京の本店の担当部署が連携して取り組んでいる。

(2) 暗号資産交換業者

ア 暗号資産交換業者のリスクの所在

(ア) 日本における暗号資産交換業者とは

暗号資産交換業とは、①暗号資産の売買又は他の暗号資産との交換をすること、②上記①の行為の媒介・取次又は代理をすること、③上記行為に関して、利用者の金銭の管理をすること、④他人のために暗号資産を管理し、売買等を伴わずに、利用者の指図に基づき指定アドレスに暗号資産を移転させること(当該管理を業として行うことにつき他の法律に特別の規定のある場合を除く)、⑤ICO(イニシャル・コイン・オファリング:Initial Coin Offerings)を業として行うことをいう。

³⁹

改正資金決済法は 2020 年5月施行(2019 年5月成立)し、上記④の示す、い

³⁹ 資金決済法の改正(2020年5月1日施行)により、法令上、「仮想通貨」は「暗号資産」へ呼称変更になるとともに、暗号資産交換業に係る定義に変更があった。

わゆる暗号資産カストディ業者についても規制対象と明確化され、暗号資産証拠金取引・信用取引への対応、ICO への対応を含め、利用者保護の確保やルールの明確化のための制度整備が行われた。

(イ) ブロックチェーン上の取引の特性

ビットコイン等に代表される多くの暗号資産は、その取引履歴がブロックチェーン上で公開され、取引の追跡が可能であるという特徴がある。しかしながら、一般的に、取引の追跡は容易ではなく、また、取引追跡をかく乱する技術も進歩しており、暗号資産交換業者が、その顧客のために管理する暗号資産以外の利用者については、真の利用者を特定することが困難になってきている。⁴⁰

また、暗号資産は 2020 年時点でも世界で 6,000 種類以上が流通しているとも言われ、⁴¹その中にはブロックチェーン上でさえも移転記録が公開されず取引の追跡が困難なものや、移転記録の維持・更新に脆弱性を有するものも存在する。暗号資産交換業者においては、自らが取扱う暗号資産のマネロン等リスクを評価する際に、このような特性をリスク評価に反映し、必要な低減措置を検討・実施する必要がある。

(ウ) 暗号資産交換業者と利用者の取引について

暗号資産交換業者と利用者間の取引は、その大半が非対面で行われている。具体的には、利用者は暗号資産交換業者に口座開設した上で、預け入れる資金を振り込み、当該資金を用いて暗号資産との交換取引を行う。暗号資産の売却益を得た場合には、預金取扱金融機関の利用者本人口座に送金する。しかし、これらの取引は全てオンラインでの操作で完結し、事業者が利用者本人あるいは確認書類現物を確認する機会がない特性を有し、交換所における取引開始時等の特定取引発生時に本人確認が義務化されている我が国においてもなりすまし等のリスクを発生させる要因となっている。なお、海外においては、非対面取引と現金取引の要素を有する取引形態として、暗号資産 ATM が設置されている国がある。⁴²他国において、プリペイド式の携帯や偽造 ID を用い、(取引時確認が

⁴⁰ 欧州刑事警察機構の報告書 (INTERNET ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT 2018) によれば、暗号資産は、その匿名性ゆえに、ダークウェブ上での違法薬物や武器等の売買、違法サービスへの支払に用いられている。匿名性を高め、捜査当局による追跡を困難にしたことが指摘された事案として、感染したコンピュータの機能を制限し、その制限の解除と引換えに暗号資産を要求するランサムウェアの「WannaCry」が、世界中の企業等のコンピュータに感染した事案が発生した。

⁴¹ 日本暗号資産取引業協会「暗号資産取引についての年間報告 (2020 年度)」

⁴² 銀行 ATM と同様に一般の商業施設等に設置され、通常、利用者が保有する現金と暗号資産

必要となる敷居値未満の)少額に分散することで、暗号資産 ATM による現金から暗号資産への交換取引を行う手口が報道されている。暗号資産交換業者においては、サービス提供開始前に、暗号資産 ATM による取引のリスクを適切に特定・評価した上、低減措置を実施することが求められる。

こうした既存の商品・サービスが含有するリスクに加えて、暗号資産取引を取り巻く環境も急激に変化していることも、リスク特定・判断時には考慮に入れる必要がある。暗号資産(いわゆるステーブルコインも含む。)を直接用いるクレジットカード決済の開始や、機関投資家が暗号資産を金融資産へ組み入れることの表明といった動きが報道されている。そのため、従来は暗号資産との接点はなかった取引チャネルや顧客層による暗号資産利用の開始に伴うリスク環境の変化がないか、国内においても留意する必要がある。リスク低減策の一つとしてブロックチェーン分析ツールによる取引履歴の捕捉が挙げられているが、ある程度捕捉可能であるものの、FATF のガイダンス⁴³においても、技術的制約も含めた課題も指摘されている現状にある。環境の変化に合わせ、複数の手法を組み合わせた調査、リスク低減策の検討が引き続き求められていること、暗号資産交換業に対して、規制を未導入である国が引き続き存在することのみならず、中央管理者が不在であるとうたう、DeFi(Decentralised Finance)による個人向けサービスが世界的に存在することは、暗号資産がマネロン等に利用されるリスクを検討するに際して、引き続き、他業態と比較し、固有リスクを増す特有の事象であると考えられる。

イ 暗号資産交換業者の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

預金取扱金融機関同様、暗号資産交換業者においても、リスクの特定は、自らが提供している商品・サービス、取引形態、取引に係る国・地域、顧客属性等のリスクを包括的かつ具体的に検証し、直面するマネロン等リスクを特定するものであり、リスクベース・アプローチの出発点である。

暗号資産交換業者においては、自社が提供する暗号資産の商品・サービスに係るマネロン等リスクの特定・評価だけではなく、利用者から暗号資産の購入原資として円の振込を受ける等、法定通貨も含めた一連の資産・資金の流れに漏

との交換等が行われる。

⁴³ 注釈 44 及び

<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets-2021.html>を参照。

れがないようリスクを特定し、これらに見合った態勢の構築・整備等を優先順位付けしつつ機動的に行うことを求めている。暗号資産交換業者においては、先進的な事例も見受けられるものの、依然として以下のような事例も認められている。

【取組が遅れが認められる事例】

- ・ 一部の暗号資産交換業者において、新たな商品・サービス提供開始の都度リスク評価書を見直すとしているものの、実態としては年1回の更新に留まっており、最新のリスク認識や低減策、残存リスクについて経営への報告やリスク評価書への反映の遅れが見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 暗号資産交換業者の中には、主要な業務のみならず、付随業務のリスクについても特定・評価している。
- ・ スコアリングを用いてリスクを評価するなど高度化を図っている。
- ・ 自社が提供する商品・サービスのリスク評価においては第2線部署のみならず、第1線部署の積極的な関与（一次的なリスク評価の起案やリスク評価会議等への参加など）を確保する態勢を構築している。
- ・ 自社が提供する商品、サービス、入金チャネルといった幅広い定量データを主体的に検証し、新たに発生したリスクの特定及び低減措置の検討に努めている。

(イ) リスクの低減

① 取引時確認及び顧客管理

暗号資産交換業者の中には、自身の事業実態を踏まえた目線の高度化を図っている事例も見られる。一方でリスクベースの継続的顧客管理措置の取組については暗号資産交換業者によって進捗状況に大きく差があることが認められた。また、業態全体として、個人顧客をターゲットとした暗号資産交換業者が大勢を占めた結果、法人顧客へのデューデリジェンス手法の深度にも暗号資産交換業者によってばらつきが認められる。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 継続的顧客管理措置の取組について、顧客情報の更新を積極的に行い、顧客との取引開始からの年数が浅いにもかかわらず、最新の情報に保ち、より多くの情報を取得しリスク管理などに役立てている事例も複数見られる。
- ・ 自社における過去の不正送金事案や疑わしい取引の届出の分析結果を踏まえて不審な取引に関連する指標を抽出し、取引時確認の際の着眼点の設定に還元する。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ リスクベースの継続的顧客管理措置の取組について、顧客情報の更新のための検討はなされるものの、実施に遅れが見られる暗号資産交換業者も限定的ながら存在する。
- ・ 一部の暗号資産交換業者においては法人顧客の実質的支配者の確認や事業実態に関する深度ある調査態勢の構築には、顧客属性に対するノウハウの蓄積も含め、いまだ向上の余地がある。

② ITシステムの活用及びデータ管理(データ・ガバナンス)

ITシステムについては、自らの業務規模・特性や取引形態等に応じて直面するリスクを踏まえ、導入の検討や既存システムの更改等を行う必要があるところ、ITシステムと密接な関係にある暗号資産交換業においては、ITシステムを用いた顧客管理を比較的導入しやすい環境にあると認められる。こうした中、多くの暗号資産交換業者において、事業開始時より顧客の本人特定事項等をシステム上にデータとしても記録・保存している事例が見られる。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 多くの暗号資産交換業者においては、暗号資産の移転に伴うリスクを踏まえ、ITシステムを用いて移転先アドレスをはじめとした複数の電磁的データをモニタリングに活用するなど、データを有効に活用している。

【改善が求められる事例】

- ・ 取引モニタリングシステムのシナリオにおいて、顧客属性と紐付けた高額暗号資産検知シナリオが欠落していたため、顧客属性に対して高額な暗号資産入出金取引を検知できていない。
- ・ 取引モニタリングシステムのシナリオ自体は適切に検討されていたものの、仕様どおりシステムに実装されず、またシステム稼働時に検証されなかった。この結果、検知すべき取引が検知出来ていないことを看過していた。
- ・ 親族間や利害関係者間といった顧客間の関係性に着眼した調査が必要となる認識がなかったことから、これを可能とする検索機能は実装されなかった。この結果、検知すべきグループとしての不審な取引が、適時に把握できていなかった。

(ウ) 経営管理態勢

暗号資産交換業者が資金決済法に基づく登録業務を開始した初期においては、内部管理態勢の整備に懸念が見られる事業者も散見されたものの、経営陣が業容に見合った人員やシステムの見直しを進め、他業態対比でも内部管理態勢の高度化が進む事例も見受けられる。他方で、比較的新しい業態であることも背景に、一部の事業者においては、以下のような課題が見られる。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 第3線である内部監査部門に、暗号資産のマネロン等対策に関する監査を実施するための専門性・能力を備えた監査要員を確保していない。
- ・ 第2線であるリスク管理部門においても、口座開設、暗号資産取引に係る各種規制の理解、暗号資産のリスク特性を踏まえた専門性や能力を有する要員が確保されていない。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 第2線・第3線の要員について、マネロン等対策や内部監査手法に関する専門的な知識を有する者を採用し、定着している。
- ・ 全従業員に対してマネロン等対策に関連する資格の取得を奨励するなどにより、組織全体での認識向上が図られ人材育成が進んでいる。

こうした点について、2021年10月にFATFから公表された改訂暗号資産に関するガイダンス⁴⁴も参考にして、態勢高度化を図る上での課題を特定する必要がある。なお、当該ガイダンスの改訂に際しての市中協議が同年3月に実施された。⁴⁵この際には、金融庁としても業界団体を経由し暗号資産交換業者への内容説明を行うとともに、我が国からのコメント案への意見交換を行う等、官民で連携して対応の周知や理解の深化に取り組んでおり、引き続き、業界においては改訂ガイダンスの内容に留意した上で対応する必要がある(次項参照)。この他、FATFからはリスクベース・アプローチによる監督に関するガイダンス⁴⁶が、国際決済銀行のFinancial Stability Instituteからは、定期発行レポートである“FSI Insights”において、「暗号資産のAML監督」(原題:Supervising cryptoassets for anti-money laundering)⁴⁷が、それぞれ公表されている。これらにおいては、日本の暗号資産交換業者や金融庁の取組として、中立的なマルチステークホルダー間の対話形成の場があり、官民学各々の情報発信があることや、当庁が暗号資産交換業に係る専門家を擁するモニタリングチームを立ち上げたことなど取組が、好事例として紹介されている。

ウ 暗号資産の移転に際しての移転元・移転先情報の通知等

2019年6月にFATF基準が改訂され、暗号資産交換業者に対して、暗号資産の移転に際し、その移転元・移転先に関する情報を取得し、移転先が利用する暗号資産交換業者に通知することを求める規制(いわゆる、トラベルルール)を各国において導入・履行することが求められている。これは具体的に勧告16(電信送金)で求められる要件で、銀行などの金融機関にも共通して課される要件である。我が国では犯罪収益移転防止法第10条の外国為替取引に係る通知義務がこれに当たり、一般的には金融機関が支払指図をSWIFTや決済システムへ発信する際、通知を求められる情報(送金人及び受取人の氏名、住居、口座番号等)を正確に付記することが求められている。

一方、暗号資産の取引は、不特定多数が閲覧できるブロックチェーン上で処理・記録されること、ブロックチェーン上に依頼人や受取人の氏名、住所を書き込み、公表させることは現実的でないことから、暗号資産取引においては、既に記

⁴⁴ 「Updated Guidance for a risk-based approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers」<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20211101/20211101.html> (詳細は、コラム【FATF暗号資産及び暗号資産交換業者に対するリスクベース・アプローチに関するガイダンス】改訂版について)を参照(95ページ)。

⁴⁵ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210322.html>

⁴⁶ <https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210305.html>

⁴⁷ <https://www.bis.org/fsi/publ/insights31.htm>

載のある勧告 16(電信送金)を直接適用するのではなく、勧告 15(新技術)を改訂し、勧告 15 の解釈ノートに暗号資産に関するトラベルルールの規定を記載することにより、ブロックチェーン上の取引情報とは別に、取引者情報を授受する義務を課すことが求められた。この情報授受のためのインフラを含め、当該義務を直ちに履行する技術的手法が、存在しない点について、民間や当局者から懸念が寄せられたことなども鑑み、FATF は「コンタクト・グループ(Virtual Assets Contact Group、以下、「VACG」という。)」を設置、FATF 等メンバー国・地域による FATF 基準の実施や、民間セクターでのトラベルルールに係る技術開発状況のモニタリングや、アウトリーチ、寄稿などを 2019 年の FATF 基準改訂後より実施している。

金融庁は VACG の共同議長を担い、国内外業界との対話及び基準遵守に向けた業界の取組のモニタリングを主導するとともに⁴⁸、日本暗号資産取引業協会(以下、「JVCEA」という。)とも連携し、我が国における事業者・JVCEA による対応検討状況についての意見交換を重ねている。JVCEA では、トラベルルールに関する自主規制規則の導入を目指し、検討を進めている。なおこれに先立ち、2021 年3月、金融庁は、JVCEA に対し、暗号資産交換業の適正かつ確実な遂行を確保する観点から、トラベルルールの的確な実施に向けた検討を進め、技術面や運用面での課題を解決し、速やかにトラベルルールを実施するために必要な体制を整備するよう要請している。⁴⁹

エ 監督間の国際協力

金融庁は、暗号資産交換業への規制導入、暗号資産交換業へ特化した登録制度を早期に導入した金融当局として、アジア、欧米など各国の金融当局から、監督経験の共有や規制導入のプロセスに係る情報提供を求められる機会もあり、そうした監督情報交換に積極的に応じている。⁵⁰暗号資産交換業に対する規制未導入の法域を減らすことは、我が国の事業者をはじめとした、先駆的にマネロン等の規制へ対応する事業者への負担を減らすことにもつながるほか、今後、規制を導入し参入してくる新興国の状況を把握できる側面もある。これに加え、無登録営業を行う海外業者対応についての協力や国内業者の海外での状況把握にもつながるため、今後も積極的に監督当局間の国際協力の機会を活用していく。

⁴⁸ 第4章. 11. 「FATF への貢献(相互審査以外)」を参照。

⁴⁹ <https://www.fsa.go.jp/news/r2/sonota/20210331.html>

⁵⁰ 第4章. 11. 「FATF への貢献(相互審査以外)国際協力」を参照。

(3) 資金移動業者

ア 資金移動業者のリスクの所在

資金移動業とは、銀行等以外の者が為替取引を業として営むことをいう。

資金移動業者は、預金取扱金融機関と同様、国内の資金移動に加え、法制度や取引システムの異なる外国へ犯罪収益が移転され、その追跡を困難にさせるといった為替取引に共通するリスクに直面している。

(ア) 新類型の資金移動業の創設

為替取引の金額について、従前は、少額の取引として 100 万円に相当する額以下に制限されていたものの、2021 年5月に資金決済法が改正されたことにより、取引額の制限が撤廃され、現行類型に加え、新たに高額送金を取扱可能な類型と少額送金を取り扱う類型を設けるなど、取引額の上限によって3類型に分類された。

高額送金を取扱可能な類型は、取引額の上限がない類型で、第一種資金移動業者として分類される。資金移動業者が、第一種資金移動業者として業を営むためには、業務実施計画の認可を受ける必要がある。他方で、現行類型(100 万円に相当する額以下の上限額を取り扱う場合)は第二種資金移動業者、少額送金を取り扱う類型(5万円以下の送金を取り扱う場合)は第三種資金移動業者と分類される。

資金移動業者については、取引額、規模や特性が様々であり、その規模や特性により直面するリスクも異なっていることを踏まえ、資金移動業者においては、為替取引に共通するリスクのみならず、各事業者の取引額・規模・特性に応じたリスクについて特定・評価の上、必要な低減措置の実施が求められる。

参考【事務ガイドラインの改正と第一種資金移動業者に求められる管理態勢】

2021 年5月に資金決済法が改正され、資金移動業者について、複数の種別が新設されたことを踏まえ、金融庁は、事務ガイドライン(第三分冊:金融会社関係 14 資金移動業者関係)を改正した(以下、「改正事務ガイドライン」という。)

改正事務ガイドラインにおいては、第一種資金移動業者は、100 万円を超える為替取引を行うため、マネロン等対策の重要性が相対的に高まることから、他の種別の資金移動業者と比較して堅牢なマネロン等リスク管理態勢の構築・維持が求められることを明確にするとともに、リスクの特定・評価、スクリーニング、顧客リスク評価及び継続的顧客管理措置、取引モニタリング等に関

する留意事項を示している。

なお、改正事務ガイドラインにおいては、第一種資金移動業者のみならず、第二種及び第三種資金移動業者に共通する部分についても改正を行っており、例えば、外国人顧客の在留期限に応じたリスク評価の実施や、確認記録及び取引記録等の正確性や適切性について適時の検証等の項目が新設されている。

(イ) 資金移動業者の決済サービスを利用した不正出金事案の発生

2020年、悪意のある第三者が不正に入手した預金者の口座情報等をもとに、当該預金者の名義で資金移動業者のアカウントを開設し、銀行口座と連携した上で、銀行口座から資金移動業者のアカウントへ資金をチャージすることで不正な出金を行った事案が複数発生していることが判明した。

当該事案は、資金移動業者において、銀行依拠による取引時確認を実施し、それに基づく銀行での取引時確認済みの確認及び口座振替契約(チャージ契約)の締結に際してキャッシュカードの暗証番号のみで認証するケースにおいて、そのプロセスに脆弱性があり、資金移動業者が直面する、なりすましによる不正利用リスクが顕在化したものであった。

参考事例【2020年に発生した資金移動業者の決済サービスを利用した不正出金事案を受けた対応】

2020年、資金移動業者の決済サービスを利用した不正出金事案の判明を受けて、金融庁は、スマホ決済等サービスを利用した不正出金に関する注意喚起を行い、預金取扱金融機関及び資金移動業者宛にそれぞれ要請文を発出するとともに、事務ガイドライン等を改正している。資金移動業者は、これらの内容を踏まえて、マネロン等や不正利用を防止するための態勢を構築することが重要である。

例えば、連携先と協力し、連携サービス全体のリスク評価を実施すること、連携先との役割分担・責任を明確化すること、リスク評価の結果を踏まえ、連携先と協力し、利用者に係る情報を照合するほか、リスクに見合った適切かつ有効な不正防止策を講じることが求められている。具体的には、口座振替サービスとの連携に際し、資金移動業の利用者について、公的個人認証その他の方法により実効的な取引時確認を行い、本人確認書類等により確認した当該利用者の情報と連携先が保有する情報を照合することにより、当該利用者と預貯金者との同一性を確認するなど、適切かつ有効な不正防止策を講じることや不正取引の検知(モニタリング)等が重要である。

なお、全国銀行協会から「資金移動業者の決済サービス等での不正出金への対応について」、日本資金決済業協会から、「銀行口座との連携における不正防止に関するガイドライン」等が発表されているので、参考にされたい。

(ウ) 資金移動業者を巡る動き

さらに、賃金の資金移動業者の口座への支払(ペイロール)や全国銀行データ通信システム(全銀システム)への参加資格を資金移動業者にも拡大することについての議論も進められている。

資金移動業者は、これらの議論の状況を注視するとともに、自らが直面するリスクが変化する可能性を踏まえ、事前にマネロン等リスクを分析・検証することが必要である。

イ 資金移動業者の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

多くの事業者において、商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等の自らのリスクを包括的・具体的に特定・評価してきている中、一部の事業者において以下のような事例が認められており、自らの規模・特性におけるリスクを包括的・具体的に検証した上、リスクの特定・評価を実施していくことが課題となっている。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 上記「ア(イ)」記載の資金移動業者の決済サービスを利用した不正出金事案のように、連携先の一部銀行側の認証方式が暗証番号のみ(1要素認証)で行っていたことについて、ヒアリングを通じて把握するのみで、連携先の認証方式を踏まえたリスクの検証を行っていない。
- ・ 下記「(イ)①」記載のとおり、資金移動業者における取引時確認の不備及び取引時確認記録の事後検証の未実施により、顧客情報の正確性を欠いていることから、顧客属性等のリスクを包括的かつ具体的に検証することができる状態になっていない。
- ・ 疑わしい取引の届出の分析等を実施しておらず、具体的かつ客観的な根拠に基づくリスク評価を実施していない。

(イ) リスクの低減

① 適正な取引時確認及び確認記録の作成・保存

銀行依拠による取引時確認等を実施する中で、顧客に正確な情報を申告させておらず、かつ、申告された事項を事後的に検証していない結果、取引時確認により確認を行った「本人特定事項(氏名・住居・生年月日)」・「職業」・「取引目的」の記録に、通常あり得ない職業や「回答しない」との記載、絵文字や記号が含まれる記載がされているという事業者が認められた。

「本人特定事項」等の顧客情報の正確性は、マネロン等リスク管理態勢の前提となっており、これがなければ、自らの直面するリスクの特定・評価を実施することができず、顧客リスク評価に基づく継続的顧客管理や取引モニタリング等の自らのリスクに見合った低減措置を講ずることはできないが、一部の事業者においては、以下のような事例が見られた。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 上記のとおり、取引時確認により確認を行った「本人特定事項(氏名・住居・生年月日)」・「職業」・「取引目的」の記録に、通常あり得ない職業や「回答しない」との記載、絵文字や記号が含まれる記載がされている。
- ・ 取引時確認業務を外部に委託している場合に、委託先に対する研修や指導を十分に実施していない、又は委託先が業務を適正かつ確実に遂行しているかを検証し、必要に応じ改善させていない。

② 顧客管理

顧客リスク評価及び継続的顧客管理に向けた実効性のある計画を策定していない事業者が認められた。また、来日外国人の在留期限の管理が十分でない事業者も認められた。顧客リスク評価及び継続的顧客管理に向けた実効性のある計画を策定し、対応期限内に実施することが課題である。

また、リスクに応じて定期的の実態把握を行うのみならず、顧客のマネロン等リスクが高まったと想定される具体的な事象が発生した場合(例えば適時開示や報道等により不芳情報に接した場合)には、顧客情報や取引内容を確認・検証し、顧客リスク評価の見直しをするなど、リスクベース・アプローチによる対応の実効性を高めることが必要である。

③ 取引モニタリング・フィルタリング

取引モニタリングについては、自らのリスク評価を反映した抽出基準(シナリオ・敷居値)を設定していない事業者、抽出基準の分析・検証を十分に実施

していない事例が認められた。

また、取引スクリーニングについても、スクリーニングロジックに関し、あいまい検索機能も設定していないなど、的確な運用を図る態勢を整備していない事例が認められた。

④ 疑わしい取引の届出

疑わしい取引の届出の検討の際に、顧客情報(職業・取引目的・国籍・年齢等)を考慮せずに、取引の態様のみを基準に該当性を判断している事例が認められた。

また、疑わしい取引が認められ、利用停止措置を講じた後も、1か月以上届出を行っていない事業者や、疑わしい取引の届出判断後に直ちに届出を実施せず、1か月分を取りまとめて届出を行っている事例が認められた。

⑤ 代理店管理

代理店を介して取引を行っているにもかかわらず、代理店が適切に業務を実施しているかを確認していない事例や、代理店で発生した問題事案について報告を受けるのみで、代理店管理方法が実効性を有しているかについての検証や分析を実施していない事例が認められた。

資金移動業者は、各代理店のリスク評価を行った上で、そのリスクに応じて管理態勢のモニタリングを実施することが課題である。

なお、グローバルに展開している外資系資金移動業者の中には、母国当局からの行政処分を受け、日本を含む世界各地で代理店管理プログラムや代理店に対する監査の見直し等、代理店管理を強化する取組を行っている事業者もある。

(ウ) 経営管理態勢

経営陣が、スピードを重視したビジネスモデルのもと営業を推進しマネロン等リスク管理について、ビジネスモデルに見合った適切な資源配分を行わないなど、同管理態勢の整備を劣後させている事業者も一部に認められている。

資金移動業者における第2線の人員は、業容や取引件数に照らし、人員が不足しており、管理態勢の整備よりも、日々発生している事案への対応を優先せざるを得ない状況にある事例も認められた。

さらに、第3線による監査が、規程どおりに手続きが実行されているかという準

拠性の監査にとどまっておらず、自らの直面するマネロン等リスクに照らした監査の対象・頻度・手法等となっていない事例も認められた。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 経営陣が、スピードを重視したビジネスモデルのもと営業を推進しマネロン等リスク管理について、ビジネスモデルに見合った適切な資源配分を行わないなど、同管理態勢の整備を劣後させている。

(4) 保険会社

ア 保険会社のリスクの所在

保険会社については、決済業務を行っている業態等と比較してマネロン等リスクが高くないと各種レポート等でも記載はあるが、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。

生命保険商品は、保険金の支払が死亡等の一定の事象が生じた場合のみとされるなど、保険契約者との継続的な関係を前提に設計されている。一方で、犯罪収益移転危険度調査書にも記載のあるとおり、貯蓄性を有する商品は、契約期間中の解約等により、払い込んだ保険料を任意に全額又は一部を引き出すことが可能となっている。そのため、生命保険分野におけるマネロン等リスクは、一般に、他の金融商品と同様、生命保険商品の購入資金として犯罪収益が用いられることや、生命保険契約により得られた資金がテロ資金等に利用されることが考えられる。特に貯蓄性の高い商品においては、一定の事象の発生が給付条件となるものとは異なり、中途解約により返戻金が得られるため、犯罪収益を即時又は繰り延べて資産化することが可能となる。そして、中途解約の場合にも、比較的高い解約返戻金が支払われ得ることも踏まえると、例えば契約締結時に保険料が支払われた後、速やかに中途解約された場合には、マネロン等リスクが特に認められる。同様に、クーリングオフにより保険料充当額を返金する場合にも留意を要するものと考えられる。

ただし、例えば、満期保険金の支払いがない保険契約や、払戻総額が保険料払込総額の8割未満となる保険契約、適格退職年金契約及び団体扱い保険等の満期保険金等の支払については、そのリスクは限定的であると考えられる。

また、掛捨てが中心の損害保険商品についても、保険金支払事由が予測困難であることから、保険金がマネロン等に利用される可能性は小さいものの、保険金詐欺を目的とした契約や契約者貸付における現金返済等について検知できるよう、従来どおり、注意する必要がある。一方、保険料については、ほとんど全ての商業活動と同様の態様により、マネロン等の目的に利用される可能性がある。

マネロン等の目的に利用され得る一例としては、犯罪収益により保険料が支払われ、保険料が著しく過大に支払われた後に全額又は過払い相当額の払戻請求がなされることなどが考えられる。その観点からも、保険契約者等の実態把握や制裁対象者等との照合が必要である。

なお、海上保険においては、国境を越えた取引であり、船舶等も制裁対象となること等から、国連安保理や関係各国の制裁措置に抵触することがないように、リスクに応じた対応と制裁対象リストとの照合が必要となる。

保険会社は、生命保険会社・損害保険会社の別を問わず、有価証券への投資や金銭の貸付等により保険料として收受した金銭その他の資産を運用しており、マネロン等リスクの検証に当たっては、投融資に関わるリスクを踏まえて実施する必要がある。

また、保険商品は、様々な経路で販売されており、中でも保険契約の多くはいわゆる乗合代理店も含めた販売代理店を経由している実態があるため、委託先である販売代理店の実質的支配者の確認のみならず、代理店のマネロン等リスク管理態勢も確認の必要がある。さらに、保険契約の締結や各種の保全手続等については、非対面でなされるケースがあり、一般に、対面取引に比べて、本人確認書類の偽造・変造等により本人特定事項を偽ったり、又は架空の人物や他人になりすましたりすることが生じやすいことに留意が必要である。

イ 保険会社の現状と課題

(ア) リスクの特定・評価

ガイドラインにおいて、自社の取り扱う商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に関して、犯罪収益移転危険度調査書や FATF ガイダンス等を参考に、その直面するリスクを網羅的に特定・評価することを求めており、保険会社においては、リスクの網羅的な特定のためには、保険料として收受した金銭その他の資産について、有価証券への投資や金銭の貸付等による運用まで含める必要がある。

こうした中、具体的な取組状況については、以下のように各社で大きな差が

出てきている。

【取組が進んでいる事例】

- ・ ホールディングス等のグループを形成している事業者は、ガイドラインに準拠した内容で親会社等が策定したグループ方針に基づいて国内外共通の取組を実施し、各社にて自社の取り扱う商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等に関して、自社の業務内容に直面するリスクを網羅的かつ具体的に特定・評価している。
- ・ 外部に委託している場合には、委託先のマネロン等対策に係る管理態勢が適切に整備されているかという観点を踏まえて、定期的なリスクや委託先の管理態勢を検証している。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 犯罪収益移転危険度調査書の記載内容のリスク評価書への形式的な記載、各種取引等の計数記載にとどまり、自社・業態の特性を踏まえた網羅的・包括的なリスクの特定・評価が行われていない事例がある。
- ・ 保険料収納のキャッシュレス化が進む中、一部の保険会社の中には、現金授受を禁止する規程は存在していたものの、合理的な理由の確認等を行わずに窓口で現金による保険料払込みの受付けや、営業職員による現金預りといった異例事務を許容している事例がある。なお、現金取引においては、マネロン等リスクのほかにも、事務負担、事故など様々な危険も孕んでおりキャッシュレス化を進めるメリットは大きい。

(イ) リスクの低減

① 顧客管理

リスクの低減に向けた継続的な顧客管理の実施には、顧客が利用する商品・サービスや取引形態、国・地域、顧客属性等を組み合わせた顧客リスク評価が必要である。顧客リスク評価においては、既存の仕組み等を上手く利用して対応を進めている先が多くみられた。

顧客に対するリスク評価基準については、グループとしてのリスク評価方針等を策定した後に、グループとして標準的な受入方針等を策定しグループ共通の対応が検討されている先がみられたが、共通の目線で対応できているか

など整合性を保つためにも第三者等の検証を行うことも有効である。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 顧客が利用する商品・サービス、取引形態、国・地域及び顧客属性等の情報を総合的に考慮して、これらの要素が共通する顧客類型ごとにリスク評価を実施し、各顧客グループのリスクに応じた対応を講じ、リスクの高いと判断した先等については、年に一度訪問等により顧客及び実質的支配者に係る情報等を確認し、情報等を更新するなどの対応を進めている。
- ・ 投融資先や実質的支配者を含めた関係当事者が制裁対象や反社会的勢力でないことを継続的に確認する検証態勢を構築し、実行している。

② 投融資先管理

保険会社においては、リスクの網羅的な特定のためには、保険料として収めた金銭等について、有価証券への投資や金銭の貸付等による運用まで含める必要があり、各社継続的に管理する仕組みを構築するなどの取組が肝要となる。その際には、例えば、投融資先やその関係当事者が制裁対象や反社会的勢力でないことを継続的に確認する検証態勢を構築し、その運用を外部に委託している場合には、委託先のマネロン等対策に係る管理態勢が適切に整備されているかという観点を踏まえてリスクを検証することが重要である。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 運用業務の中でも、自ら行うものと外部に委託する運用とで管理方法を区別し、例えば、自ら行う場合は、投融資先の所在国と属性から投融資先及び実質的支配者等その関係者に制裁対象者等や高リスク先が含まれていないことを確認し、投融資を行うこととしている。
- ・ リスクに応じて定期的に実質的支配者等の確認を行い、スクリーニングを実施し、公知情報等でネガティブ情報が得られれば投資判断に反映している。
- ・ 外部に委託する場合には、委託先の所在国や投資対象を勘案し、関係者等が制裁対象者等や高リスク先ではないことを確認した上で、マネロン等管理態勢が適切に整備されているかという観点を踏まえて、取引開

始時及び定期的にリスクベースで調査・確認している。

③ 取引モニタリング・フィルタリング

業務内容や、規模特性に応じて IT システムやマニュアル等も活用しながら疑わしい取引等を的確に検知・監視・分析する態勢を構築することを求めているところ、例えば、海上保険においては、国連安保理や関係各国の制裁措置に抵触することがないように、リスクに応じた態勢整備を進めていると認められた。

複数の保険会社は取引モニタリングシステムを活用して、不自然な取引等を検知しているが、一部の事業者では、システムを活用してリスクを実効的に低減していく取組は途上にあるといえる。各社の状況を踏まえつつ、業界全体で、リスクベースでの取組を進めることが引き続き課題といえる。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 海上保険を付保している船舶等が制裁対象に該当していないかスクリーニングを行うことや、航路、寄港地の適切な管理を行うため、システムや情報を活用するなどの取組を進めている。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 取引フィルタリングで反社該当性を確認している事例は相当数に上るが、営業職員の異例事務や現金による取引、早期解約・クーリングオフなど、頻繁に繰り返される取引等を検知するためのシナリオを設定し、そのシナリオごとの検知状況を分析した上で適時に見直していない事例がある。

(ウ) 経営管理態勢

内部監査等の指摘を受け、マネロン等所管部署に必要な人員等を確保し、部内における実務態勢の高度化や円滑なスキル・知識の継承を行うなどマネロン等対策に関する態勢を増強している先があるものの、保険会社における第2線における専門部署の設置状況が十分でない先も一部に見受けられ、全体的には専門性の高い管理部門職員の採用・育成は、引き続き課題である。

(エ) コロナへの対応

コロナの影響もあり、さまざまな業種で各種非対面取引が増加するなか、生命保険業界の間でもチャットやオンライン面談等を活用したリモートでの保険募集、申し込みを積極的に採用し始める動きが見られた。預金等の金融商品と異なる性格のため、生命保険会社にとって、新規先と直接の接点を持たずに契約を結ぶことは非常に難しいとされてきたが、非対面で完結する各種プロセスを構築するなどの取組に積極的に着手している業者も見られた。

オンラインでの募集を前提として e-KYC を活用した取引時確認プロセスの採用、不芳情報との突合等だけでなく、例えば、属性や目的に応じた質問等の深掘りなど、各社の状況に応じた継続的顧客管理のためのリモート手続きの検討や高度化は今後の課題である。

(5) 金融商品取引業者等

ア 金融商品取引業者等のリスクの所在

金融商品の取引に関しては、金融商品が取引される市場自体が、インサイダー取引や相場操縦、その他正当な取引を偽装すること等の前提犯罪によって不正な資金を創出する場としても利用され得るほか、このように創出されたものを含めて犯罪収益を流動性の高い金融商品等に転換することで隠匿に利用される場合があり得る。また、金融商品等が複雑な構造を有する場合や、取引関係者が多岐にわたる場合には、資金の流れが不透明となり、追跡がより困難となるため、犯罪収益の隠匿に利用される危険性があり得る。

加えて、証券取引においてはインターネットその他の非対面チャネルを通じた取引が増加しているため、対面取引に比して架空の人物や他人になりすました者との取引が発生するおそれが高まっていると考えられる。

このような金融商品及び市場の特性やリスクを踏まえ、取引チャネルや取引形態を踏まえたマネロン等対策を講ずることが必要であり、特に資金の入出金先となる銀行と金融商品取引業者等の連携、また、金融商品取引業者等の内部におけるマネロン等対策部署と不公正取引の監視・審査部署との連携等が重要である。

資産運用業務においては、主に、投資家から犯罪収益が流入することや、金融商品取引業者等の投資行動を通じて経済制裁対象者等が関与している企業への資金が流入することなどが考えられる。そのため、金融商品取引業者等に

においては、例えば、直接の投資先であれば、投資先の役員や実質的支配者について制裁対象者リストと照合することや、ファンド・オブ・ファンズを通じた投資等であれば、投資先ファンドを運用する運用業者に対してマネロン等管理態勢の確認を行う等の対応が考えられる。

運用商品（投資信託等）の販売を委託する場合、販売会社の管理態勢等が脆弱であれば犯罪収益が運用商品に流入するリスクが高まることから、委託先販売会社のマネロン等リスク管理態勢について、自社基準に照らして適切であるかの確認も含め、当該商品・サービスのリスクを特定・評価し、当該リスクに応じた継続的な管理を実施することが重要である。

イ 金融商品取引業者等の現状と課題

（ア）リスクの特定・評価

一部では、自主規制団体や業界団体を通じた官民連携等による様々な取組等により、リスクの特定・評価の重要性は浸透してきており、金融商品取引業者等による分析の手法や深度も向上している。また、疑わしい取引の届出状況等を踏まえ自社業務の具体的な特性とリスクを分析・把握し、その結果をリスク評価書に盛り込む事例や、外国政府等による経済制裁に関する情報等を収集し自社の状況を踏まえリスクを評価する事例も見られた。

他方で、自社が提供する商品・サービス、取引形態、国・地域、顧客属性等のリスクの包括的かつ具体的な特定及びその検証等について向上の余地があるとともに、疑わしい取引の届出の状況等、自社が実際に直面する個別具体的な特性を考慮した検証については、以下のような、高度化の余地がある事例が見られた。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 商品・サービスのリスクの特定にあたり、実際に取り扱っている商品・サービスを具体的に特定した上でリスクの検証を行っていない。
- ・ 取引形態のリスクの特定に当たり、仲介業者や紹介を経由する取引について検証を行っていない。
- ・ 商品・サービスの残存リスクの評価に当たり、未実施のリスク低減措置を勘案して実際よりも残存リスクを低く評価している。
- ・ 国・地域のリスクの特定に当たり、犯罪収益移転防止法施行令を参照し、イラン及び北朝鮮のみを検証対象としている。

- ・ 自らの規模・特性等を勘案したリスク評価の基準を作成しないまま、犯罪収益移転危険度調査書のみ に 依拠してリスク評価を行っている。
- ・ リスク評価書に評価の結論のみ記載し、その根拠を把握していない。

(イ) リスクの低減

リスクの低減においては、自らが特定・評価したリスクを前提に、個々の顧客・取引の内容等を調査し、この結果を当該リスクの評価結果と照らして、講ずべき実効的な低減措置を判断・実施するとともに、特に担当部署等の指導を通じて、支店等の現場に低減措置を浸透させることが必要である。

こうした中、金融商品取引業者等の中には、各種のリスク低減措置について、必要に応じて第三者の視点も交えつつ有効性の検証を行い、対応の高度化を図っているなど好ましい事例が認められる一方、いまだ課題として残る領域も存在する。

① 顧客管理

コロナの影響により、継続的顧客管理の実施や実質的支配者を把握できていない顧客の実態把握に制約や課題が認められる一方、リスクに応じた簡素な顧客管理を導入するなど、円滑な取引の実行に配慮しつつマネロン等リスクを低減させることを試みる等の好事例が認められる。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 取引残高報告書を活用して、預り資産のある全ての顧客について、現在の登録情報を提示し、情報更新の有無を確認するなどの工夫をしている。
- ・ オンライントレードサービス契約済の顧客に対し、当該サービス内の専用画面を通じた登録情報の更新及び情報の追加入力を求めるとともに、顧客毎に情報更新・追加入力画面へのアクセス記録を管理できるようにする等、非対面チャネルを情報更新にも活用するなどの工夫をしている。
- ・ 口座開設を謝絶した者について自社データベースに登録し、他店でも口座開設を防止する態勢を構築している。

② 取引モニタリング・フィルタリング

反社会的勢力や制裁対象者等をはじめとする取引不可先との取引を事前

に適切に回避するとともに、取引開始後に取引不可先となった顧客を特定・管理するため、取引フィルタリングに関する適切な態勢を構築することが求められる。

また、疑わしい取引の届出につながり得る取引等について、リスクに応じて検知するため、自らのリスク評価を反映したシナリオ・敷居値等の抽出基準を設定するとともに、当該抽出基準の改善を図ることなど、取引モニタリングに関する適切な態勢を構築することが求められる。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 取引モニタリングシステムの抽出基準について定期的に有効性検証及び調整を行っている。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 経済制裁対象者のリストと既存顧客の氏名等との照合の頻度が定期的なものにとどまり、リスト更新時の随時の照合を行っていない。

③ 疑わしい取引の届出

金融商品取引業者等において保有する様々な情報等も勘案しつつ、的確に疑わしい顧客や取引等を検知し、疑わしい取引の届出を実施した後は、各届出について、様々な視点から分析を行い、リスク低減措置の強化に活用することが求められる。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 疑わしい取引の事例分析を精緻化するため、届出理由を細分化して届出件数を分類集計している。
- ・ 取引や顧客属性に応じて疑わしい取引の届出を分析している。

(ウ) 経営管理態勢

リスクに応じた管理態勢を整備するに当たっては、企業規模等の制約から、マネロン等対策専門部署の設置が困難な場合においても、ガイドラインで求められる対応を全社的にリスクに応じて実施することが必要である。ただし、リス

クの特定・評価の結果、リスクが低いと合理的に判断できる場合は、リスクに応じたリスク軽減策となることはあり得る。いずれにせよ、リスクの特定・評価の段階から、経営陣の主導的な関与も不可欠であり、マネロン等対策の担当部署等から経営陣へ適切な現状認識と経営判断に資する情報の共有と、経営陣からのフォローが適切になされるような社内態勢の構築が必要である。

このような中、以下のような好事例が認められた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 経営陣は、マネロン等対策の有効性検証を目的として、顧客リスク評価や取引モニタリング等、テーマを選定した上、第2線によるテストングの手續化に取り組んでいる。
- ・ 顧客リスク評価の付与の状況、取引モニタリング・取引フィルタリングのアラート処理状況、疑わしい取引の届出の理由別の件数等を経営会議に対して定期的に報告している。
- ・ マネロン等対策を担当する経営陣から営業店に対し、リスクベース・アプローチ及び継続的顧客管理の重要性に関するメッセージを発信している。
- ・ 役員から一般従業員まで階層別にリスクベース・アプローチの意義や疑わしい取引の届出事例及び着眼点等について研修を実施している。

(6) 信託銀行・信託会社

ア 信託銀行・信託会社のリスクの所在

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、犯罪収益移転防止法上、取引時確認等が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、マネロン等対策の実施に取り組む必要がある点に変わりはない。

イ 信託銀行・信託会社の現状と課題

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

また、特に信託会社の取り扱う商品・サービスは、個々の事業者に特徴的なものも存在する。信託会社においては、こういった商品・サービスにつき、犯罪収益移転危険度調査書やFATFのガイダンス等を参照するだけでなく、自らの業務の特徴等を踏まえ、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価を実施する必要がある。こうした中、次のような取組が見られた。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 自らが提供する商品・サービスを包括的かつ具体的に洗い出した上で、あらかじめ定めたリスク評価の基準に則って商品・サービスのリスク評価を実施している。
- ・ あり得る顧客属性について検証した上で、リスク評価を実施し、顧客リスク評価に活用している。
- ・ 自らが提供する商品・サービスを踏まえ、関係者を洗い出した上で、信託スキームの関係者の本人確認やスクリーニングを実施している。
- ・ 受託財産を運用する場合に、運用先をはじめとする関係者をリスクに応じてスクリーニングしている。
- ・ 新商品・新サービス提供時に、マネロン等リスクの観点から検証を行い、第2線の職員が当該商品・サービスの所管部門に対して必要なリスク低減措置の実施を指示している。
- ・ リスク評価の結果について、経営陣が積極的に意見を述べている。

(7)貸金業者

ア 貸金業者のリスクの所在

貸金業者等による金銭の貸付け又は金銭の貸借の媒介(以下、「貸付け」という。)については、利便性の高い融資商品の提供や迅速な審査等により、消費者や事業者の様々な資金需要にこたえている。貸金業の貸付けは、預金取扱金融

機関等との提携等により、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通じた取引が拡大しており、更なる商品利用の利便性を高めている。

利便性の高まりとともに、貸金業は非対面取引が広く普及しており、また、偽造した他人の本人確認書類を利用して、貸付契約の申込みを行うなどのなりすましも発生していること等から、貸金業においても、その他の金融機関と同様に、マネロン等の態勢整備の強化が求められている。

金融庁においては、所管の貸金業者に対して、取引実態及びマネロン等対策の実施状況等に係る定量・定性情報についての報告（取引等実態報告）を求めており、貸金業態における態勢整備状況についてモニタリングを実施している。

イ 貸金業者の現状と課題

貸金業者の特徴として、総量規制があるため一度で可能となる資金洗浄の金額が制限されること、業法に基づく各種調査が申込や期中においても行われること等がある。これら既存の仕組みをマネロン等管理態勢の構築・高度化に活用している先もあるものの、貸金業者によって取組状況に差が認められる。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 各種調査を行う際、事務センター等で業務を集中することにより、担当者のスキルの維持向上がなされている。また、事務センター等では、電話によるコンタクトも多いことから、顧客接点時に顧客情報の最新性を保つために、顧客情報の変更有無等を確認している。
- ・ 既存のシステムを利用して、ATM で当該貸金業者のカードを連続して使用する先についてモニタリングを強化する等、契約内容の類似性や不審性に着目したモニタリングを強化し、社内連携システム等を通じて関連部署に共有し、同様の事象等が発生した際には、未然に防止できるような態勢を構築している。

【取組に遅れが認められる事例】

- ・ 犯罪収益危険度調査書やガイドライン等を勘案し、自らの業務特性等を踏まえ、包括的かつ具体的なリスクの特定・評価が出来ていない事例が一部に見られる。

第3章. FATF 第4次対日相互審査の結果








1. FATF 及び FATF 第4次相互審査の仕組み

(1) FATF とその仕組み

FATF とは、マネロン等対策における国際的な取組を推進するため、1989 年の G7 アルシュ・サミット経済宣言を受けて設置された参加政府による会議体である。2001 年に発生した同時多発テロ事件以降は、テロ資金供与に関する国際的な対策と協力の推進も行っている。また、2012 年には、北朝鮮やイランの核開発等の動きを踏まえ、大量破壊兵器に関する拡散金融対策も FATF の勧告(勧告7)に追加されている。

FATF はマネロン等対策に関する国際基準(FATF 勧告)の策定と見直しを行っており、現在、世界 200 以上の国・地域が FATF 勧告等に沿ってマネロン等対策の強化を図っている。また、FATF は、FATF 参加国・地域に対し、参加国が互いに FATF 勧告の遵守状況の監視(相互審査)を行っており、その審査結果により、対象国には改善が求められる事項に対する指摘がなされ、改善状況の報告(フォローアップ)が求められる。審査結果及びフォローアップの評価が著しく低い場合、マネロン等のリスクの高い国と認定・公表され、海外金融当局等から、当該国の金融機関等や個別の外国送金の監視が強化され、その結果、当該国の輸出入決済の手続きの遅延や経済活動全般に支障が生じる等の可能性がある。

表 FATF の概要

FATF : 金融活動作業部会	FSRB : FATF型地域体
AML/CFTの国際基準となる FATF勧告を策定 。加盟国間で相互審査を実施。事務局はOECD内に置かれているが、運営は独立。	地域ごとに存在し、 FATF勧告をベース に加盟国間で相互審査を実施。
	
(FATF加盟国・地域一覧) アイスランド、アイルランド、アルゼンチン、イスラエル、イタリア、インド、英国、オーストリア、オランダ、カナダ、韓国、ギリシャ、豪州、サウジアラビア、シンガポール、スイス、スウェーデン、スペイン、中国、デンマーク、ドイツ、トルコ、日本、ニュージーランド、ノルウェー、フィンランド、ブラジル、フランス、米国、ベルギー、ポルトガル、香港、マレーシア、南アフリカ、メキシコ、ルクセンブルク、ロシア、欧州委員会 (EC)、湾岸協力理事会 (GCC)	
	①APG (アジア太平洋) 
	②CFATF (カリブ) 
	③EAG (中露を含むユーラシア) 
	④ESAAMLG (東・南アフリカ) 
	⑤GABAC (中央アフリカ) 
	⑥GAFILAT (ラテンアメリカ) 
	⑦GIABA (西アフリカ) 
	⑧MENAFATF (中東・北アフリカ) 
	⑨MONEYVAL (欧州) 

(2) 第3次対日相互審査の結果とその後の対応

我が国は、2008年に第3次対日相互審査が行われ、FATF 勧告に沿った法令等の整備状況(TC: Technical Compliance)について審査が行われたが、当時の 40 の勧告及び9の特別勧告(2012年に40の勧告と9の特別勧告は統合された)で構成される49項目のうち、25項目が「要改善(不適合、もしくは、一部適合)」と評価され、重要勧告の一つである「顧客管理措置」も「不適合」と評価された。また、2014年6月には、FATFから我が国に対し、指摘事項への迅速な対応を要請する声明が公表された。その後、FATFにおける国際的な議論の状況、国内外の金融犯罪や海外におけるテロ行為等の状況も踏まえ、関連法令等の整備等が進められた。

表 第3次相互審査後の日本の対応

時期	内容
2008年 10月	日本の第3次相互審査報告書が採択(結果は通常フォローアップ国) <主な不備事項> ①テロリストへの物質的支援が処罰対象外 ②居住者間取引の資産凍結制度がない ③顧客管理が不十分 ④国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約(パレルモ条約)を締結していない
2014年 6月	FATF声明発出(日本を名指して、不備への迅速な対処を促すもの)
	12月 改正テロ資金提供処罰法施行(上記①へ対応)
2015年 10月	国際テロリストの財産凍結法施行(上記②へ対応)
2016年 10月	改正犯罪収益移転防止法全面施行(上記③へ対応) 日本が第3次相互審査フォローアッププロセス終了
2017年 4月	改正資金決済法・改正犯罪収益移転防止法施行
	7月 テロ等準備罪処罰法施行 パレルモ条約締結(上記④へ対応)
	10月 外国為替検査不備事項指摘事例集公表(財務省)
2018年 2月	金融機関向けガイドライン公表(金融庁)

出所：財務省 2019年6月14日、財務省関税・外国為替等審議会 第41回外国為替等分科会 資料より作成

第3次相互審査後の日本の状況

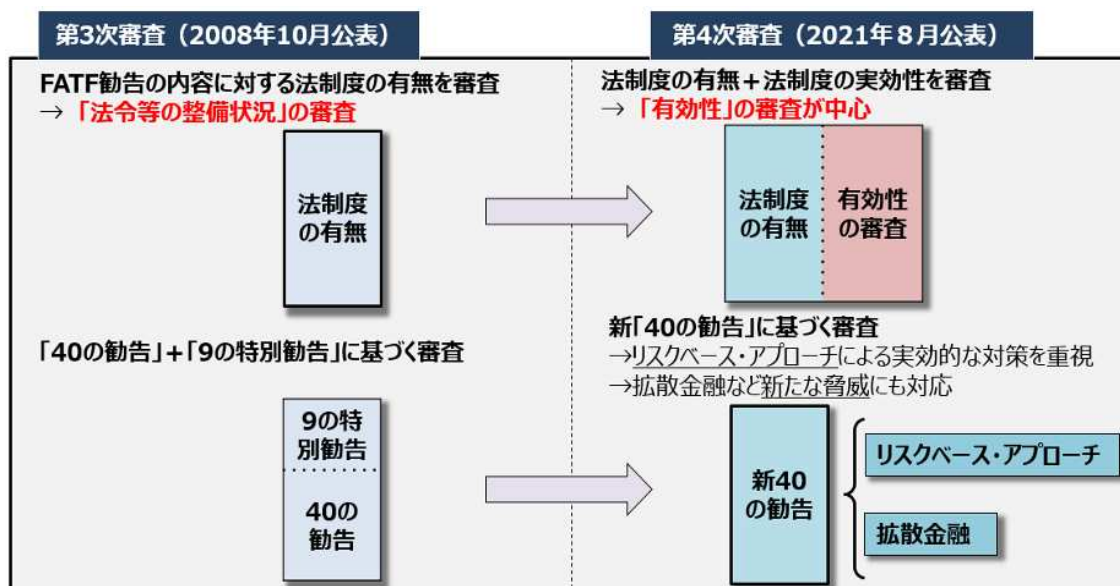
- ① **改正テロ資金提供処罰法：2014年12月11日施行**
 - ・ テロ行為に対する資金支援に加え、アジト提供等の物質的支援等も犯罪化。
 - ・ テロ協力者による資金等の収集、間接的な提供等を犯罪化。
- ② **国際テロリストの財産凍結法：2015年10月5日施行**
 - ・ 国際テロリストの国内取引を規制。
(注) 国際テロリストの対外取引については、外為法により規制。
- ③ **改正犯罪収益移転防止法：2016年10月1日施行**
 - ・ リスクの高い取引における取引時確認や、疑わしい取引の判断方法を規定。
 - ・ コルレス契約締結の際に、海外の相手方銀行がマネー・ローンダリング対策を適切に行っているか確認することを義務化。
 - ・ 使用人に対する教育訓練の実施に加え、顧客管理措置の実施に関する内部規定の策定や継続的顧客管理等を規定。
- ④ **テロ等準備罪処罰法（改正組織的犯罪処罰法）：2017年7月11日施行**
 - ・ 組織的犯罪集団に係る一定の犯罪の遂行の計画行為に関する罰則を新設（テロ等準備罪）。
 - ・ 犯罪収益の前提犯罪を、死刑、無期・長期4年以上の懲役・禁錮に当たる犯罪に拡大。
(注) 本法の施行により、パレルモ条約の締結が可能となった。

出所：財務省 2019年6月14日、財務省関税・外国為替等審議会 第41回外国為替等分科会 資料より作成

(3) 第4次対日相互審査の仕組み

第4次対日相互審査においては、法令等整備状況に加え、法令の執行状況とその有効性に関する審査が行われた。この審査については、11の審査項目(10: Immediate Outcome)があるが、これらのうち、10.3では、金融庁をはじめとした監督当局がマネロン等対策に係る適切な規制・監督を行っているか、その監督がどの程度有効かという点を、また、10.4では金融機関等がマネロン等対策(リスク評価、顧客管理措置、記録の保存、疑わしい取引の届出等)をリスクに応じて適切に実施しているか、その有効性はどの程度か、という点を検証することとなっている。

表 第3次対日相互審査と第4次対日相互審査の比較



FATF が公表する各国の相互審査報告書は、結果概要 (Executive Summary)、本文 (有効性審査結果)、付属文書 (TC Annex、法令等整備状況評価結果) から構成されている。相互審査においては、FATF が公表している審査手順書⁵¹に記載されている有効性検証の審査項目について、コア・イシューと呼ばれる着眼点を中心に検証され、「どのように理解しているか、どのように実施しているか」等、理解や実施状況の程度を問うものとなっている。報告書本文では、この着眼点に基づき評価した審査項目について、「主な評価結果 (Key Findings)」、「勧告事項 (Recommended Actions)」、「本文」の後に、「結論 (Overall Conclusions)」として審査結果 (4段階で表す評価結果) がまとめられている。

⁵¹ FATF 4th Round Mutual Evaluation Methodology Document
<https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>

ア 第4次相互審査の評価基準

(ア) 法令等整備状況の審査

法令等整備状況については、40 の勧告ごとに、C(履行)、LC(概ね履行)、PC(一部履行)、NC(不履行)の4段階にて評価される。

評価		理由
Compliant	C	不備無し
Largely compliant	LC	軽微な不備のみ有り
Partially compliant	PC	中程度の不備有り
Non-compliant	NC	大きな不備有り
Not applicable	NA	被審査国・地域の構造上、法的又は制度の特性により、要件不適用

表 FATF 40 の勧告一覧

40の勧告			
1	リスク評価とリスクベース・アプローチ	15	新技術の悪用防止
2	国内関係当局の協力	16	電信送金(送金人情報の付記)
3	資金洗浄の犯罪化	17	顧客管理措置の第三者依存
4	犯罪収益の没収・保全措置	18	金融機関における内部管理規定の整備義務、海外支店・現地法人への勧告の適用
5	テロ資金供与の犯罪化	19	勧告履行に問題のある国・地域への対応
6	テロリストの資産凍結	20	疑わしい取引の届出
7	大量破壊兵器の拡散に関与する者への金融制裁	21	届出者の保護義務
8	非営利団体(NPO)の悪用防止	22	DNFBPsにおける顧客管理
9	金融機関の守秘義務	23	DNFBPsによる疑わしい取引の届出
10	顧客管理	24	法人の実質的支配者
11	本人確認・取引記録の保存	25	法的取極の実質的支配者
12	PEPs	26	金融機関に対する監督義務
13	コルレス契約	27	監督当局の権限の確保
14	代替的送金サービス	28	DNFBPsに対する監督義務
		29	FIUの設置義務
		30	資金洗浄・テロ資金供与の捜査
		31	捜査関係等資料の入手義務
		32	現金運搬者への対応
		33	包括的統計の整備
		34	ガイドラインの策定義務
		35	義務の不履行に対する制裁措置
		36	国連諸文書の批准
		37	法律上の相互援助、国際協力
		38	外国からの要請による資産凍結等
		39	犯人引渡
		40	外国当局との情報交換

(注) PEPs : Politically Exposed Persons (重要な公的地位を有する者)
 DNFBPs : Designated Non-Financial Businesses and Professions (指定非金融業者及び職業専門家)
 FIU : Financial Intelligence Unit (金融機関等からの届出情報を受理・処理し、当局に通知する中央機関。日本では、警察庁の犯罪収益移転防止対策室(JAFIC: Japan Financial Intelligence Center) がこれに当たる。)

出所: FATF公表資料より、作成

(イ) 有効性の審査

制度の実効性や順守状況について審査を行う有効性審査は 11 の審査項目ごとに、High(高い)、Substantial(十分)、Moderate(中)、Low(低い)の4段階にて評価される。

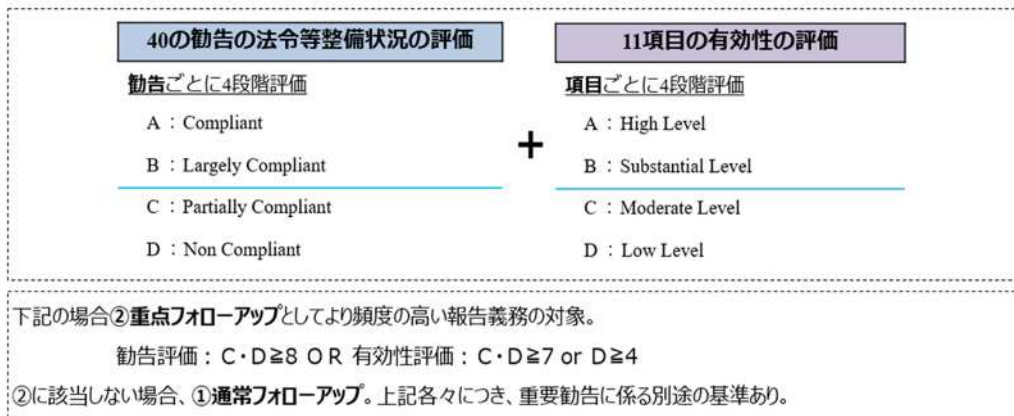
表 有効性審査項目(10)一覧

最終目標	
金融システム及び経済全体がML/TF及び拡散金融の脅威から保護され、金融部門の完全性が強化され、安全と安定に貢献すること。	
中間的目標	直接的効果 (Immediate Outcome)
1 政策、調整及び協力がML/TFのリスクを軽減している。	1 ML/TFリスクが理解され、適切な場合、ML/TF及び拡散金融との闘いに向けた行動が国内的に調整されている。 2 国際協力が、情報、金融機密情報及び証拠を適切に提供するものとなり、犯罪者とその資産に対する措置を促進している。
2 犯罪収益及びテロ資金が金融その他の部門に入り込むのが防止されており、また、当該部門によって探知され、報告されている。	3 金融機関等がAML/CFTの義務についてそのリスクに応じて履行するよう、監督者が適切に監督し、モニターし、規制している。 4 金融機関等がAML/CFTの予防措置についてそのリスクに応じて的確に講じており、疑わしい取引を報告している。 5 法人及び法的取極がML/TFに濫用されないようになっており、その実質的支配者に関する情報が権限ある当局に障害なく利用可能となっている。
3 マネロンの脅威が探知され取り除かれており、犯罪者は制裁を受け不法収益が没収されている。テロ資金供与の脅威が探知され取り除かれており、テロリストは資源を取り上げられ、テロ資金供与者は制裁を受け、テロ行為の防止に寄与している。	6 金融機密情報その他すべての関連情報がML/TFの犯罪捜査に権限ある当局によって適切に利用されている。 7 マネロンが捜査され、行為者が訴追され、効果的で比例的かつ抑止的な制裁を受けている。 8 犯罪収益及び手段が没収されている。 9 テロ資金供与が捜査され、行為者が訴追され、効果的で比例的かつ抑止的な制裁を受けている。 10 テロリスト、テロ組織及びテロ資金提供者が資金を調達、移動、使用することが防止されており、NPOが濫用されていない。 11 大量破壊兵器の拡散に関する個人・団体が、関連する国連安保理決議に従って、資金を調達し、移動させ、使用することが防止されている。

出所：FATF公表資料より、作成

(ウ) 最終評価の決定方法及びフォローアッププロセス

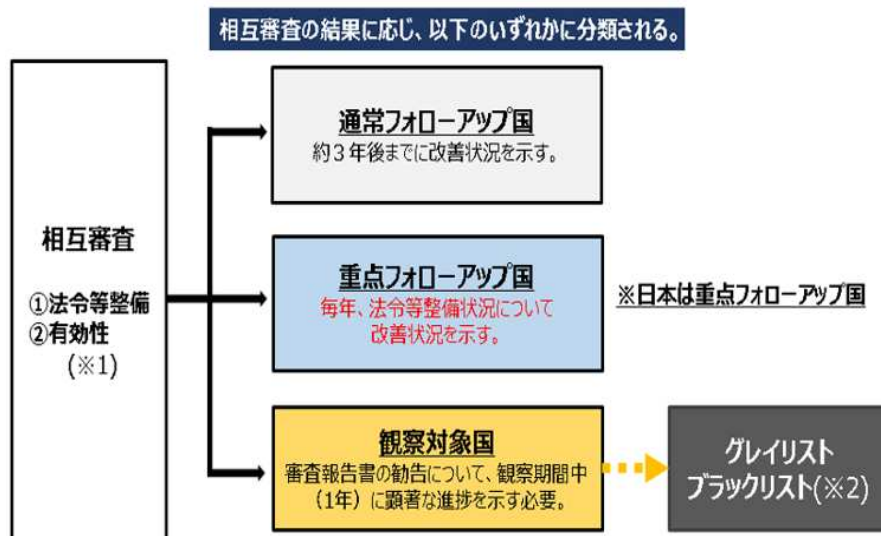
40 の勧告(TC)及び 11 の審査項目(10)ごとの評点を計算し、最終的に、国ごとに、①通常フォローアップ、又は②重点フォローアップに分類され、相互審査報告書の公表後、それぞれの分類に応じたフォローアッププロセスを開始する。



出所：警察庁 平成30年犯罪収益移転防止に関する年次報告書、
 財務省 令和元年6月14日、財務省関税・外国為替等審議会 第41回外国為替等分科会 資料等より作成

イ 第4次相互審査の結果

FATF の相互審査の結果に応じ、各国は**通常フォローアップ国**、**重点フォローアップ国**、**観察対象国**の3つに分類される。



(※1) 第4次相互審査は①法令等整備状況、②有効性（法制度の実効性）の双方の観点から審査。
 (※2) 現状、ブラックリストは北朝鮮、イランのみ。

重点フォローアップ該当国・地域のうち、評価結果が一定条件⁵²以下であった場合は、観察対象国として、1年間の経過観察期間を経た後に不備事項の再審査が行われる。状況の改善が見られない国・地域は、高リスク及びモニタリング対象国としてFATF から公表される。

⁵² 各国相互評価の結果、以下に該当する重点フォローアップ該当国・地域が対象
 勧告評価：C・D \geq 20 OR 有効性評価：(C・D \geq 9 and D \geq 2) or D \geq 6

表 高リスク及びモニタリング対象国・地域一覧

高リスク及びモニタリング対象国	2022年3月時点の公表国
改善に向けて政治的にコミットしているが、戦略的欠陥を有し取組が奨励される国 (強化モニタリング対象国 グレイリスト国)	アルバニア、バルバトス、ブルキナファソ、カンボジア、ケイマン諸島、ハイチ、ジャマイカ、ヨルダン、マリ、マルタ、モロッコ、ミャンマー、ニカラグア、パキスタン、パナマ、フィリピン、セネガル、南スーダン、シリア、トルコ、ウガンダ、アラブ首長国連邦、イエメン
対抗措置の適用対象国・地域 (高リスク国 ブラックリスト国)	北朝鮮、イラン

FATF から高リスク及びモニタリング対象国が公表された場合には、FATF 加盟国は、勧告 19(リスクの高い国)に従い、金融当局は自国の金融機関等に対し、国名公表された国のマネロン等対策が不十分であるとして、その国の金融機関との取引におけるマネロン等対策の強化を指示することになる。

特に高リスク国に対しては、指示を受けた金融機関は、それらの国の金融機関との取引に当たっては、マネロン等対策に関する詳細な説明や態勢整備状況について情報を求めるなど審査の厳格化が必要になってくる。

その結果、高リスク及びモニタリング対象国の金融機関においては取引の遅延や海外金融機関から取引を回避される可能性があり、その国の実態経済や貿易取引等にも影響が及ぶおそれがある。

参考 FATF 勧告 19(リスクの高い国)

- ・ 金融機関は、FATF が求めるところにしたがって、特定の国の自然人、法人及び金融機関との取引において厳格な顧客管理を行うことを求められなければならない。適用される厳格な顧客管理の種類は、当該リスクに対して効果的かつ整合的なものでなければならない。
- ・ 各国は、FATF によって求められた場合には、適切な対抗措置を講じること⁵³が可能であるべき。また各国は、FATF からの要請とは別に、独自の対抗措置を講じることができなければならない。対抗措置は、リスクに対して効果的かつ整合的でなければならない。

⁵³ 具体的には、「懸念国の金融機関とのコルレス関係の見直し・修正・停止」、「懸念国又は懸念国の者との業務関係又は金融取引の制限」等が挙げられている。

2. 第4次対日相互審査の結果

第4次対日相互審査においては、前回の第3次対日相互審査以降の様々な取組を踏まえて、日本のマネロン等対策の成果が認められつつも、全体として「重点フォローアップ国」との評価となった。日本の対策を一層向上させるため、金融機関等に対する監督・検査や法人等の悪用防止、捜査・訴追などに優先的に取り組むべきとされた。

なお、2022年3月末現在の第4次相互審査を受けた FATF 加盟国の結果は、「重点フォローアップ国」は審査済の 30 か国・地域中 19 か国となっており、G7⁵⁴では、米国やカナダもここに当てはまる。なお、マネロン等対策の有効性がより高く評価された「通常フォローアップ国」は、現在8か国・地域であり、G7 では英国、イタリアが該当している。相互審査報告書の公表と同時に、被審査国に対し、勧告事項に対するフォローアッププロセスが開始される。

表 第4次相互審査を受けた FATF 加盟国の結果一覧

分類	国名
通常フォローアップ (8カ国・地域)	スペイン、イタリア、ポルトガル、イスラエル、英国、ギリシャ、香港、ロシア
重点フォローアップ (19カ国)	ノルウェー、オーストラリア、ベルギー、マレーシア、オーストリア、カナダ、シンガポール、スイス、米国、スウェーデン、デンマーク、アイルランド、メキシコ、サウジアラビア、中国、フィンランド、韓国、ニュージーランド、日本
観察対象国 (3カ国)	アイスランド、トルコ、南アフリカ

(1) 対日審査報告書 第5章:金融機関等における予防的措置の有効性評価(10.4)

10.4 では、金融機関以外にも、マネロン等対策が求められている指定非金融業者及び職業専門家(DNFBPs: Designated Non-Financial Businesses and Professions)の対策の有効性について、金融機関等及び関係当局へのヒアリングや提出された資料に基づき審査がなされ、主な評価結果と勧告が示された。主な評価結果と勧告事項は以下のとおりである。

⁵⁴ なお、G7のうち、ドイツ、フランスは、まだ相互審査の結果は公表されていない。

主な評価結果 (Key Findings)

10.4 評価結果 (Key Findings) 抜粋	
金融機関等に対する評価結果	
a)	大規模銀行（より高いリスクを有するとされているGSIB等）及び一定数の資金移動業者を含む一定数の金融機関は、マネロン・テロ資金供与リスクについて適切な理解を有している。その他の金融機関は、自らのマネロン・テロ資金供与リスクの理解がまだ限定的である。一般に、これらの金融機関は、主に犯罪収益移転危険度調査書（以下、NRA）の評価に基づく、監督当局が指摘するリスクカテゴリーについて、例えこれらのリスクが自らの業務に関連しない場合であっても参照している。金融機関は、現金取引を介するもののほかは、前提犯罪とマネロンとの関連性や、犯罪収益がどのように銀行システムに侵入するかについて、深く理解していない。
b)	金融機関がマネロン・テロ資金供与リスクについて限定的な理解しか有していない場合、金融機関のRBAの適用に直接的な影響を及ぼす。一定数の金融機関は、自らのリスク評価や、認識されたリスクに応じた低減措置を適用している。その他の金融機関は画一的な低減措置を適用し、顧客の本人確認、取引確認及び疑わしい取引の届出以上の措置は実施していない。
c)	金融機関は、紛争地域への近接性に基づき、テロ資金供与リスクを理解しているようであり、金融セクターにおける他の種類のテロ資金供与については、報告も調査もされていない可能性を示している。金融機関は、イランや北朝鮮等のリスクの高い国々と関連のある取引については、特別な注意を払っている。
d)	金融庁による2018年のAML/CFTに関する強制力のあるガイドラインは、金融機関によるAML/CFTに係る義務の理解や履行を促進する一里塚であった。しかしながら、全ての金融機関について、自らのリスクに応じた効果的なAML/CFT管理態勢（AML/CFT systems）を確保するため、この基準のレベルは引き上げられるべきである。
e)	一定程度の金融機関は、基本的なAML/CFTに係る概念、とりわけ、実質の支配者の確認・検証、継続的顧客管理等の、最近導入・変更された義務について、まだ明確かつ一律の理解を有していない。基本的な取引モニタリングシステムは一定数の金融機関で既にある程度導入されており、取引スクリーニングシステムはほとんどの金融機関で導入されているが、どちらのシステムもその効果は限定的である。金融機関は、法律上・規制上・監督上の新たな義務を履行するためにAML/CFTの枠組みや取組みを高度化する必要があるとの一般的な認識を有している。しかしながら、監督当局は、直接対話を通じて監督している金融機関のみに対応期限を課している。その他の金融機関は、AML/CFTに係る義務の履行について独自の期限を定めているが、期限が延長される傾向にある。したがって、金融機関の顧客管理（CDD）の適時の改善や十分なAML/CFTに係る低減措置の適用に、深刻な懸念がある。
f)	金融機関は、基本的な顧客の情報を収集しているが、このために金融機関の顧客に関する知識が限られており、かつ、この情報は通常更新されていない。金融機関は、顧客の特性に基づいた顧客リスク格付も、顧客属性等と取引記録との結び付けも行っていない。一定数の金融機関は、最近、新規顧客について完全なCDDを最近開始したところである。また口座の売買や不正利用の蔓延は、金融機関が直面している深刻な問題である。これらの要素は全て、CDDの質、及び、有効性に更なる懸念を生じさせている。
g)	金融機関は、いくつかの例外を除いて、リスクの高い顧客に対して適切な、厳格な顧客管理措置（EDD）を適用しておらず、多くの場合、EDDは、顧客の本人確認、及び、リスト照合に限定されている。
h)	疑わしい取引の届出の総件数（年ベース）は増加傾向にあり、届出の大部分は金融セクターによるもので、三分の一は大規模銀行によるものであるが、これらはFIU（JAFIC）のガイダンスに基づいた基本的な類型・疑わしい取引の参考事例を参照したものである。
i)	ほとんど全ての銀行は、AML/CFTに係る内部管理態勢、方針、手続を確立している。その他の金融機関は、より基本的な内部管理態勢を適用しており、そのほとんどはコンプライアンス部署の中にAML/CFT管理機能を有している。
j)	業界団体は、金融庁と協働して、AML/CFTに係る義務に関する金融機関の啓発や監督上の期待に係るコミュニケーションの役割を担っている。しかし、こうした取組みにもかかわらず、AML/CFTに係る措置に対する平均的な意識は依然として不十分である。

暗号資産交換業者に対する評価結果	
a)	暗号資産交換業者は、登録義務制度が導入されており、2017年以降、AML/CFT目的で適切に規制・監督されている。今のところ19社の暗号資産交換業者が、登録されている。
b)	暗号資産交換業者は、暗号資産取引に関連する犯罪のリスクについての一般的な知識を有する。テロ資金供与リスクの理解は概して限定的である。
c)	暗号資産交換業者は、基本的なAML/CFTに係る義務を実施する傾向がある。一定数の暗号資産業者は、顧客の本人確認のために厳格な措置を適用している。一般的に、暗号資産交換業者は、自らのリスクに応じた低減措置や、厳格な顧客管理措置（EDD）又は特定の顧客管理措置（CDD）の適用について、当業態に特化した方針を有していない。
d)	暗号資産交換業者の疑わしい取引の届出は、2017年に義務が導入されて以降、900%以上（2018年には7千件を超える届出）増加した。これは、主にFIUと、日本暗号資産取引業協会（JVCEA）が共同で行った一連の啓発活動やガイダンスの結果である。

主な勧告事項(Recommended Actions)

10.4 勧告事項 (Recommended Actions)	
金融機関等に対する勧告事項	
a)	引き続き、マネロン・テロ資金供与リスクに基づく金融機関のコンプライアンス文化の変化を促すための適切な啓発、及び、研修を実施し、監督当局も関与しつつ、マネロン・テロ資金供与リスク及びAML/CFT に係る義務のより良い理解のために支援すべきである。
b)	全ての金融機関に対して、自らの業務、商品、サービス、及び顧客に応じた適切なリスク評価の策定を求めらるべきである。
c)	3メガバンク向けのベンチマークの基準に平仄が取れるよう、金融庁AML/CFTガイドラインを高度化するよう更新すべきである。適切な取引モニタリングシステムの必要性を強調し、適切な継続的顧客管理との関連性を明確にすべきである。
d)	全ての金融機関が新たな法律上・規制上・監督上の義務を履行するための、規範的 (prescriptive) かつ適切なスケジュールを設定すべきである。
e)	金融機関において、取引記録を考慮に入れた包括的、かつ、変化する顧客のリスク特性に基づく、顧客情報の検証方法の改善、及び、継続的顧客管理措置の完全な履行がなされるようにすべきである。
f)	金融機関の複雑な構造を踏まえつつ、金融機関が、CDD 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である。その取引モニタリングは、金融機関の業務内容、特定されたリスク、並びに、顧客の取引パターン、及び、リスク特性に適合したものであり、また、適切な検知シナリオに基づく取引モニタリング・パラメータを有するものであるべきである。

暗号資産交換業者に対する勧告事項	
a)	AML/CFT義務の新たに課されたカストディアル・ウォレット・サービスについて、適時に履行するようにすべきである。
b)	「トラベルルール」の解決策が開発された際には、暗号資産交換業者とカストディアル・ウォレット・サービス提供者が、電信送金に係る義務の対象となるようにすべきである。
c)	引き続き、暗号資産交換業者のマネロン・テロ資金供与リスクに対する理解を改善させると共に、暗号資産に関連する全ての新しい技術開発（新たなビジネスモデル、取扱候補の暗号資産及びその他の暗号資産に係るイノベーション等）が、マネロン・テロ資金供与リスクを勘案して分析されるようにすべきである。
d)	暗号資産交換業者のコンプライアンス文化を継続的に強化するため、AML/CFTに係る義務の理解と実施に欠かせない指導やサポートを提供する。この際、各事業者のリスク評価及び当該評価に基づく全てのAML/CFTに係る義務の履行に重点が置かれるべきである。
e)	暗号資産交換業者の特性に合わせた、より踏み込んだシナリオ設定に資するために、疑わしい取引の届出へ参考となる情報の提供を精緻化、そして調整すべきである。

結論(Overall Conclusions)・評価

IO.4 に関する対日相互審査報告書の結論は、以下のとおりであり、IO.4 の有効性に関して、4段階中3段階目の Moderate Level の評価とされた。

金融機関のマネロン等リスクの理解については、一定数の金融機関(大規模銀行及び一定数の資金移動業者を含む)は、マネロン等リスクについて適切な理解を有しているが、その他の金融機関は、自らのマネロン等リスクの理解がまだ限定的であると評価された。金融機関のマネロン等対策に係る義務の理解・履行については、義務についてより良い認識を有しているものの、義務の履行については金融機関によってばらつきがあると評価された。金融機関のリスク低減措置の適用については、一定数の金融機関は、自身のリスク評価や、認識されたリスクに応じた低減措置を適用し始めているものの、その他の金融機関は画一的な低減措置を適用していると評価された。金融機関の顧客管理措置の適用については、一般に、継

続的顧客管理や実質的支配者の特定・確認等の最近導入・変更された義務の概念についての理解が限定的であることや、新たな義務の履行期限を設定していないために、これらの義務を十分に履行していないと評価された。

暗号資産交換業者については、自らのマネロン等リスクの理解がまだ限定的である、マネロン等対策に係る義務の履行についてまだ初期段階であると評価された。また、金融機関及び暗号資産交換業者に共通して、疑わしい取引の届出については、基本的な犯罪類型や疑わしい取引の参考事例に基づいている、また取引モニタリングシステムは既に導入されている場合でも大幅な強化が必要、と評価された。

以上の結果から、日本の金融機関等によるマネロン等対策の有効性は、引き続き、大きな改善が必要であるとのことから、IO.4 の有効性に関して、4段階中3段階目の Moderate Level の評価とされた。

(2) 対日審査報告書 第6章:金融機関等に対する監督の有効性評価(IO.3)

IO.3 では、金融機関等や DNFBPs を監督する、当局の監督の有効性が審査の対象となっており、当局の規制・監督態勢に対し、関係当局との対話、提出された資料に基づき審査がなされ、主な評価結果と勧告が示された。主な評価結果 (Key Findings) と勧告事項 (Recommended Actions) は以下のとおりである。

主な評価結果(Key Findings)一覧

10.3 評価結果 (Key Findings) 抜粋	
金融機関等に対する評価結果	
a)	金融監督当局は、主要株主及び金融機関の経営陣に対して標準的な適格性審査 (Fit & Proper) を行っている。しかしながら、実質的支配者の検証は、その特定に関連する課題によって限定的なものとなっている (10 5参照)。
b)	無登録・無免許の金融機関の検知は、当局及び第三者から収集された情報に基づいて行われる。当局は、無免許事業者の事業を停止させ、事業者が従わない場合にはその措置を公表することで、経営陣の評判・評価に対する然るべき結果等をもたらす。
c)	複数の金融監督当局間におけるリスクの知識及び理解の程度は同じ水準ではないものの、概ね適切である。金融監督当局は、金融機関が晒されているマネロン・テロ資金供与リスクを特定・理解するために、主に監督活動によって得られた情報に依拠しているが、これは適切な情報源である。
d)	金融庁はAML/CFTに係る監督において、監督範囲も広く、主導的な役割を担っている。2017年まで、AML/CFTに係る監督は、金融庁等の監督当局が実施するブルーデンス監督における一つの要素であった。2018年には、専門部署であるマネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室を設置し、強制力のあるAML/CFTガイドラインを採用した。これらはAML/CFTに係る監督と金融機関におけるリスク低減策の導入を促進させる重要な取り組みであった。
e)	2018年の金融庁 AML/CFT ガイドラインは、金融機関にギャップを認識させ、AML/CFTに係る義務を実施させる役割を担った。金融庁 AML/CFT ガイドラインをどのように実施するかに関して、監督上の指針等の作成は依然必要であり、また、金融機関が速やかにガイドラインの要請を完全に遵守するためには明確かつ規範的な対応完了期限を示す必要がある。金融セクター全体に対して、対応完了期限が示されていないことは、ガイドラインの有効性と金融機関が実施しているギャップ分析の効果を弱めている。同様のガイドラインは、他の監督当局でも採用されつつある。
f)	金融庁のAML/CFTに係るリスクベースの監督は、まだ初期段階にあるが、徐々に改善しつつある。金融機関に対する初歩的なリスク評価は実施されているが、現段階ではRBAは主に固有リスクに主眼を置かれ実施されている。特定の金融機関によって実施されているAML/CFTの予防的措置の弱点についても検討・評価されており、より詳細なモニタリング対象となっている。他の金融監督当局によるリスクベースによる監督の実施、及び、リスク理解は、金融庁と比して、更に初期段階にある。
g)	AML/CFTに係る監督は大規模銀行と暗号資産交換業者に焦点を当てて実施されており、これはRBAの観点から適切である。しかし、AML/CFTを対象とする金融機関へのオンサイト検査数は限定的である。3メガバンクに対する監督の焦点は、継続的なオフサイト・モニタリング及び金融機関との頻繁な面談を含む「通年検査」に基づいている。その他の金融機関については、定期報告と必要に応じてAML/CFTに特化したオンサイト・オフサイトの検査やヒアリングを行うという監督手法が取られており、これは適切である。
h)	財務省は、経済制裁に係る監督について、国際業務を行う金融機関に集中していることは適切ではあるものの、小規模金融機関に対する監督は不十分である。
i)	監督の有効性は、主に金融庁によって行われる直接対話の対象となる金融機関に限定されるようである。金融機関によるAML/CFTに係る新たな基準への対応は均一ではなく、有効性が疑問視されることから、同様の取組を金融セクター全体に拡大すべきである。金融監督当局は、遵守義務違反に対する行政命令を課し、より悪質な事案においては、より厳しい行政処分(業務改善命令、業務停止命令)の公表を行うことによって、評判の悪化の可能性を通じた抑止効果を狙う対応を行うことができる。金融機関に対する報告徴求命令は頻繁に発出され、それに伴い金融庁による緊密なモニタリングが実施されている一方で、金融セクター全体のコンプライアンス態勢を向上させる抑止効果がある公表される行政処分が課されることは稀である。是正策の完了期限が延長された場合、対策の有効性を弱めることになる。
暗号資産交換業者に対する評価結果	
a)	金融庁の暗号資産交換業者監督のための専任チームは、暗号資産に係るエコシステム(暗号資産セクターにおいて相互に関係する構成要素)やサービス・商品に対する高度な理解を有しており、これにはマネロン・テロ資金供与リスクも相応に含むものである。
b)	金融庁が実施している固有リスクと低減措置に関する実態調査(10 4参照)は、登録業者を監督するために使用されている。
c)	大規模な暗号資産流出事案への対応として、金融庁は2018年に暗号資産交換業者に対し立入検査を実施した。その結果、急増する暗号資産取引に見合わない内部管理態勢やガバナンスシステム上の脆弱性が明らかになった(10 4参照)。
d)	暗号資産交換業者に対する規制及び監督は近年開始されたため、多数の行政処分(業務停止命令を含む)が課されており、金融機関に対するものよりもより厳格な対応が見受けられる。こうした行政処分の厳格性の根拠となっているのは、顧客保護上の不備(すなわち、顧客資金の保護)であるが、厳格な対応は妥当である。
e)	金融庁は、専任チームを通じて、暗号資産交換業者セクターに対し、ターゲットを絞った適時な政策上、及び監督上の対応を行ってきた。

主な勧告事項(Recommended actions)一覧

10.3 勧告事項 (Recommended Actions)	
金融機関等の監督に対する勧告事項	
a)	AML/CFT に係る監督の適切な専任人員の配置を見直し、監督の強化を検討すべきである。
b)	金融監督当局において、全ての所管金融機関に対する適切なリスク分析手法の策定・実施により、リスクベースの監督機能を強化すべきである。
c)	拡散金融(PF)に係る経済制裁をモデルとし、NPA Security Bureau (警察庁警備局) 及びJAFIC のテロ対策専門家の専門知識を活用して、金融機関に対して、TFに係る予防的措置について、リスクベースのアプローチを実施すべきである。また、金融庁と財務省においてより多く合同検査を実施すべきである。
d)	オフサイトとオンサイトを組み合わせたRBA によるAML/CFT に係る監督活動の拡大・改善を図り、対象範囲を拡大・深化すべきである。
e)	特に財務省の所管である経済制裁に係る監督について、金融庁と他金融監督当局の間の連携を強化すべきである。金融機関が実施すべきリスク低減措置に対する明確な監督上の期待を記した、金融庁AML/CFT ガイドラインを遵守するための指針と好事例集を公表することによって、金融機関のAML/CFT に係る義務及びマネロン・テロ資金供与リスクの理解を促進すべきである。
f)	求められているAML/CFT 枠組みへの遵守及び判明したギャップへの解消策の実行のため、金融セクター全体に対して、明確かつ規範的な対応完了期限を示し、よりリスクの高い金融機関にはその対応を加速させるべきである。
g)	AML/CFT に係る義務を遵守していない金融機関に対して、効果的かつ比例的な行政処分が実施されるよう、適用可能な行政処分の適切性を見直すべきである。また、これらの行政処分が実際に課されるようにすべきである。
h)	全ての監督当局においてAML/CFT 及び関連するマネロン・テロ資金供与リスクに関する研修を強化すべきである。
i)	国と地方の監督、すなわち財務局との連携を強化すべきである。
暗号資産交換業者の監督に対する勧告事項	
a)	既存のリスク評価手法をさらに高度化し、全登録業者のマネロン・テロ資金供与リスクを可視化する暗号資産交換業者のリスク評価を行うべきである。これには、業者が提供する暗号資産の種類、コールドストレージ(オフライン)ではなくホットウォレット(オンライン)での顧客暗号資産保管状況、そして暗号資産交換業者が暗号資産取引を追跡するためにブロックチェーン分析ツールを使用しているかが含まれる。
b)	暗号資産交換業者のリスク分類に基づいたAML/CFT 監督プログラムを策定すること(能動的かつ定期的な検査、リスクに最も晒されているリスク管理体制の特定及びこれらに係る定期的な見直しを含む)。
c)	暗号資産交換業者に対し、マネロン・テロ資金供与リスク、リスク評価手法、AML/CFT に係る義務及びそれらの実施についての監督上の期待について、包括的かつ実践的な指導を行うべきである。
d)	暗号資産交換業者の監督に係る適切な人材配置(数・専門性)を維持し、市場の成長及び新規登録業者数に応じて強化すべきである。

結論(Overall Conclusions)・評価

10.3 に関する対日相互審査報告書の結論は、以下のとおり、Moderate Level の評価とされた。

我が国の当局による監督の有効性については、金融機関に対するリスクベースでのマネロン等対策に係る監督は、前向きに進んでおり、初期段階ではあるものの、継続中で徐々に改善していると評価された。金融庁は関連する制度・体制を整備し、十分にリスクを把握して、積極的な監督手法を実施しているが、金融機関に対する監督活動の効果は日本の金融機関の変化に対する対応の遅さを踏まえると、監督活動の有効性は金融庁と直接対話の機会がある金融機関に限定されており、改善の余地が大きいと評価された。また、監督当局は、金融機関のコンプライアンスを促進するための措置をとるために、様々な種類の行政処分の使用、効果、抑止力を再考すべきとされている。

また、金融庁は、暗号資産交換業者のマネロン等対策の問題に対し、抑止的な行政処分を含む迅速かつ適切な対応をしており、これらの活動を他の金融機関へもリスクベースで拡張している段階であると評価された。

一方で日本における銀行分野の最も顕著な重みと重要性、また暗号資産交換業者分野の顕著な重要性、及び金融庁の監督上の主要な役割を考慮すると、日

本の監督の有効性は引き続き、大きな改善が必要であることから、10.3の有効性に関して、Moderate Level の評価とされた。

第4章. マネロン等対策に係る金融庁の取組

1. ガイドラインの策定・改正

金融庁は、2018年2月にガイドラインを策定・公表して以降、金融機関等に対し、マネロン等対策を推進すべく、ガイドラインに基づくモニタリングを進めてきた。

このモニタリングを通じて把握した事項等を踏まえ、2019年4月に1回目のガイドラインの改正を行い、さらに、ガイドラインの趣旨を明確化するとともに、新たな留意事項を示すことによって、金融機関等の実効的な態勢整備を促進するため、2021年2月、2度目のガイドラインの改正を行った。

主な改正点は以下のとおりである。

(1) 経営陣の関与・理解

マネロン等リスク管理態勢は、様々なリソースを割いて総合的に構築される必要があり、その責任を担うのが経営陣であるが、いまだ経営陣の関与が不十分なため、マネロン等対策を推進できていないと考えられる金融機関等が認められた。そこで、経営陣の関与については、関連部門を適切に支援し、導くことを求め、「主導性を発揮」するなどの表現に改め、その趣旨を明確化した。

(2) リスクの特定・評価

ア リスクの特定・評価のプロセス

一部の金融機関等においては、自らが取り扱う商品・サービスの全てを網羅的にリスク評価の対象としていないなど、リスクを包括的かつ具体的に検証することができていない事例や、リスクの特定・評価を混同し、包括的なリスクの特定・評価が十分でない事例が認められた。そのため、リスクの特定とリスクの評価の区別を明確にするとともに、両者が連動したプロセスであることを示した。

イ 新たな商品・サービスの提供前における提携先等のリスク管理態勢の検証等

金融機関等は、自らの業務・サービス等がマネロン等に利用されないよう管理態勢を整備する義務があるところ、業務提携等を行って新商品・サービスを提供する場合には、自らのリスク管理の一環として、当該商品・サービス等の提供前

に、提携先等のリスク管理態勢の有効性も含めたマネロン等リスクを検証することが必要である旨明記した。

ウ 疑わしい取引の届出の状況等の分析等

リスクの評価に当たって疑わしい取引の届出の状況等の分析等を考慮することを「対応が求められる事項」としたことで、金融機関により具体的に自らが直面するリスクを評価することを求めた。

(3) 顧客管理

ア 顧客リスク評価

マネロン等リスクの低減に向けて、全ての顧客のリスクを評価し、そのリスクに応じた低減措置を講ずるプロセスが不可欠であることはこれまでも注意喚起してきた。他方で、一部の金融機関等においては、顧客属性や取引内容等に基づくスコアリングや格付を形式的に適用し、全社的なリスク評価の結果と整合しない顧客リスク評価を行っている事例が見受けられた。そのため、全社的なリスク評価の結果を踏まえて、全ての顧客に対して顧客リスク評価を行うことが重要であることを改めて示した。

イ 高リスク取引等への追加的措置

顧客の営業内容等と取引との整合性が確認されていなかったことから、不自然な海外送金を許容していた事例が認められた。このような高リスク取引等については、取引開始前又は多額の取引等に際し、営業実態や所在地等を把握するなど追加的な措置を講ずるなどの対応が求められることを明示した。

ウ リスクに応じた簡素な顧客管理

犯罪収益移転防止法における「簡素な顧客管理を行うことが許容される取引」との混同を避けるため、ガイドラインにおいては、「リスクに応じた簡素な顧客管理(Simplified Due Diligence: SDD)」という表記に変更するとともに、その内容を明確にするため、一例として、「取引のモニタリングに係る敷居値を上げたり、顧客情報の調査範囲・手法・更新頻度等を異にしたりする」ことを追記した。SDDの考え方や例示についてはFAQに記載し、金融機関毎に合理的な検討を促している。

例えば、一定の留意点に即した口座については、マネロン目的で売買される可能性が低いとみなすこともできることから、適切に設定された取引モニタリングシステムによる監視を行うことを条件に、リスクに応じた頻度での定期的な実態把握を留保することが可能であることを示した。⁵⁵SDD の考え方については、FAQ⁵⁶を参照しながら、各金融機関で合理的に判断する必要があるが、金融庁としても、2022年3月公表の改訂FAQにおいて改めて留意点を明確化しており、今後、好事例の紹介などを通じて、合理的なSDDの活用方法やSDD対象の顧客の管理方法に関する考え方を示していく。

エ 顧客リスク評価と取引モニタリングの連動等

リスクベース・アプローチの観点から、リスク低減措置の内容は、継続的顧客管理を踏まえて見直した顧客リスク評価と連動させる必要があるため、取引モニタリングに継続的顧客管理を踏まえて見直した顧客リスク評価を適切に反映すべきことを追記した。

(4) 取引モニタリング・フィルタリング

取引モニタリング・フィルタリングにおいて、「対応が求められる事項」がそれぞれ異なるため、両者を分けて整理するとともに、取引フィルタリングにおいては、新たに経済制裁対象者等が指定された際には、遅滞なく自らの制裁リストに取り込み、既存顧客及びその実質的支配者全てについて照合を行うことなどの対応⁵⁷を求めることとした。

(5) 海外送金等

海外送金等については、海外の金融機関とのいわゆるコルレス契約が前提となることや、他の金融機関等から送金を受託する例が多く見られることなどから、コルレス先や外為事務受託先である委託元金融機関等の管理態勢の確認やリスク評価の見

⁵⁵ 適切に敷居値を設定した取引モニタリングシステムにより常時監視を行い、資金が動き始めたことを検知した場合、直ちに顧客にコンタクトし、口座利用の実態を把握、必要に応じて調査する必要がある。

⁵⁶ FAQについては、第4章、「2. ガイドラインに関するよくあるご質問（FAQ）の策定」で説明。

⁵⁷ 国連安保理決議による制裁者指定が行われた場合は、制裁対象者指定から24時間以内にリスト照合を行うことが求められている。また、我が国を含む各国法令によって制裁対象者が指定された場合には、直ちにリスト照合を行う必要がある。

直し等が求められることを追記した。

(6) 輸出入取引等に係る資金の融通及び信用の供与等

輸出入取引は、国内の取引に比べ、実地確認が困難なケースもあることを悪用し、輸出入取引を偽装したり、実際の取引価格に金額を上乗せして支払うなどして犯罪による収益を移転したりするなどの危険性を有している。

金融機関等においては、輸出入取引等に基づく債務不履行時の保証、履行保証、信用供与等を行う場合には、上記のような手口による貿易活動を利用したマネロン等があり得ることを念頭において対応する必要があり、前述の「海外送金等」の項目とは別に「輸出入取引等に係る資金の融通及び信用の供与等」の項目を新設した。

2. ガイドラインに関するよくあるご質問(FAQ)の策定

金融庁は、ガイドラインにおける必須対応事項である「対応が求められる事項」について、更に内容の明確化を図り、金融機関等の実効的な態勢整備を一層促進するため、前記1のガイドラインの改正に続き、2021年3月、「マネロン・テロ資金供与対策ガイドラインに関するよくあるご質問(FAQ)」を策定・公表した。また、2022年3月にはSDDの留意点を明確化するため改訂している。

FAQには、ガイドラインの「対応が求められる事項」全てについて、その内容や考え方、対応方法の具体例等を提示している。

金融機関等においては、ガイドラインの改正の内容も含め、ガイドライン及びガイドラインの考え方等を明確化したFAQに沿った態勢が適切に整備されているかを再確認した上で、現状とのギャップが認められる場合には、当該ギャップを解消するための具体的な計画を適切に策定・実施することが求められる。

3. 金融機関のマネロン等対策の実施状況等に係る定量・定性情報の報告徴求等

金融庁は、2018年2月、ガイドラインを公表し、同年3月から順次、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するため、取引実態及びマネロン等対策の実施状況等に係る定量・定性情報についての報告(取引等実態報告)を求めた。

さらに、同年5月から6月にかけて、ガイドラインを踏まえたリスクベース・アプローチに基づく実効的な態勢整備の速やかな実施を図るため、ガイドラインの「対応が求められる事項」と現状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(ガイドラインとのギャップ分析)。⁵⁸

以後、取引等実態報告及びガイドラインとのギャップ分析について、毎年3月に報告を求めるとともに、2021年9月には、より細やかに態勢整備の進捗を確認するため、アンケートを発出し、同年9月時点の対応状況の報告を求めた。

また、金融庁は、金融機関等から収集した定量・定性情報を踏まえ、各業態のリスク及び金融機関等のリスクを特定・評価(Corporate Risk Rating。以下、「CRR」という。)するとともに、個々の金融機関等のマネロン等態勢整備の進捗状況を確認している。

なお、ガイドライン改正により「対応が求められる事項」の水準を引き上げたこともあり、2021年3月、金融機関等に報告を求める項目及びリスク評価の方法を変更し、CRRの高度化を図った。

4. マネロン等対策に係る態勢整備に係る期限の明示

金融庁は、2021年4月、ガイドライン策定・公表から3年が経過すること、金融機関等において態勢整備への意識も浸透してきたことを踏まえ、ガイドラインの「対応が求められる事項」の全項目に対する完了期限(2024年3月)を各業態団体を通じて、金融機関等に通知したほか、金融庁のホームページにも掲載し、より実効的な態勢整備を行うよう要請した。

ここで求められている態勢整備とは、ガイドラインにおいて「対応が求められる事項」の全てについて、組織や規程類の作成等を含め、対応が完了していることを意味している。金融庁では、金融機関等に対するモニタリングや、検査、報告徴求等の手段を通じて、金融機関等の態勢整備の進捗を日々確認するとともに、勉強会等のアウトリーチを通じて金融機関等に対応すべき事項の明確化に努め、早期に金融機関等の態勢整備が完了するよう、対応を進めている。

しかし、中には金融機関等側の努力だけでは完全な対応が難しい事項があるとの指摘も見られている。例えば、継続的顧客管理については、顧客に取引情報等を確認するアンケートを郵送するなどして、取得した情報に基づき顧客リスク評価の見直しを行うことが求められている。しかし、金融機関等においては、アンケートを郵送しても返信が得られないケースが散見され対応に苦慮している事例がみられる。継続的顧客管理については、郵送以外にも、店頭での確認、インターネットサイトやアプリ上での情報更新、ATM利用後の明細票に情報更新をお願いするメッセージを印字す

⁵⁸ 3メガバンクに対しては、ガイドラインにおける対応が求められる事項にとどまらない、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(ベンチマーク)を発出し、当該事項と現状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。

るなど、多くの金融機関等において様々なチャネルを活用して、継続的顧客管理を推進している例が確認されている。各行で最適なチャネルや顧客への接触手段は異なるが、活用できる資源を活用して、対応完了期限(2024年3月)までに、より多くの顧客の実態把握に努めることが重要である。

5. マネロン等対策に焦点を当てた検査の実施

金融庁は、2021 事務年度から、リスクベースでの検査監督等の強化の一環として、マネロン等リスクが高いとされる預金取扱金融機関等の業態から優先的に、マネロン等リスク管理態勢に焦点を当てた検査を集中的に実施している。

本検査の実施に当たっては、金融庁は財務局等⁵⁹を含む関係省庁と連携して検査を実施しており、また、金融機関等への過度な負担とならないよう、必要に応じて、その他当局による検査・考査などとの重複回避やコロナの感染状況等を踏まえたりモート会議システムの活用などを進めている。今後のコロナの状況等も勘案しながら、柔軟な対応で、検査を進めていく。

6. マネロン等対策に係るシステムの共同化

2019年10月の未来投資会議において、AIによるビックデータ分析の進展などにより、画一的な方法によらない規制制度を構築できる可能性が広がっていることから、モビリティ、金融、建築の3分野での将来の規制像の在り方の検討が指示された。新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)において、研究委託事業の公募が行われ、金融分野では「マネー・ロンダリング対策に係るシステム開発及び調査」として、調査分野は全国銀行協会とあずさ監査法人(KPMG)が、研究開発分野は日本電気株式会社(NEC)が実施主体となり、3社によるAIを活用したマネロン等対策に係るシステム開発に係る実証実験が2020年4月より行われた。⁶⁰

この実証実験の背景としては、マネロン等に関係する取引モニタリングや制裁対象取引の検知(取引フィルタリング)といったシステム検知業務の導入、運用コスト負担が大きいことがある。現在、各金融機関が個別にシステムを導入し運用しているが、金融機関毎の対応能力には差異がある上、多くの金融機関が採用している簡便なシステムや人手を要する対応では、効率性や正確性、誤検知の処理負担などの面で相当の負担がある。また、IT技術の進歩や経済・金融サービスのグローバル化等が進

⁵⁹ 各財務局、福岡財務支局及び沖縄総合事務局

⁶⁰ NEDO「規制の精緻化に向けたデジタル技術開発」に係る実施体制の決定について

https://www.nedo.go.jp/koubo/CD3_100203.html

https://www.nedo.go.jp/koubo/CD3_100202.html

み、マネロン等対策に対する国際的な要求水準が高まっている。それらを背景として、当実証実験では AI 等の技術を活用した高度なシステムを共同化することによって、効率的かつ実効的なマネロン等対策を実現できないか検証するとともに、共同体の運用に必要な規制の精緻化について検証することを目的とするものである。

実証実験では、①取引フィルタリングシステムや②取引モニタリングシステムに関して AI を活用した実験用のミニシステムを開発・構築し、金融機関の協力を得て、実際の取引データを活用して検知・判断がどの程度正確に行われるかについての検証が行われ、2021 年3月に報告書が作成された(NEDO による公表は 2021 年7月)。

実証実験の主な結果は以下のとおりであった。

- ・ 複数の金融機関の取引データより生成した AI モデルを用いて、各金融機関の取引データに適用してフィルタリング・モニタリングを行ったところ、判別精度が高く、有効性を確認できた。
- ・ 本実証実験の中で開発した AI モデルが、取引モニタリング業務と取引フィルタリング業務のアラートの一次判定を行い、AI の出力結果のスコアに応じて人間の二次判定における確認深度に濃淡をつけること等によって、業務効率化が可能であることが確認できた。

この NEDO による我が国のシステム共同化に係る実証実験については、2021 年7月に FATF が公表したレポート「データプーリング、共同分析とデータ保護にかかるストックテイク」(原題「STOCKTAKE ON DATA POOLING, COLLABORATIVE ANALYTICS AND DATA PROTECTION」)の中でも、複数金融機関の取引データより生成した AI モデルの活用で、取引フィルタリング・モニタリングの高度化を目指す先進的な取組として紹介された。

当該実証実験も踏まえ、全国銀行協会では、2021 年7月に、共同システムに期待されるサービス内容や共同化の運営組織のあり方などについて検討を進めるため「AML/CFT 業務共同化に関するタスクフォース」を設置した。⁶¹本タスクフォースにおいて、NEDO の報告書で整理した、共同システムの実用化に向けたロードマップにもとづき、必要な論点について検討を進めている。共同システムの受益者や提供すべきサービスメニューを明確にするため、共同システムのユーザーとなりうる全国地方銀行協会・第二地方銀行協会加盟行に対し状況を把握するためアンケートを行い、共通課題を明確化する・それを踏まえた共同システムの業務スコープを議論するなど検討が進められている。

⁶¹ 全国銀行協会 会長記者会見の様相 (令和3年7月15日)
<https://www.zenginkyo.or.jp/news/conference/2021/210715/>

図 システム共同化に向けたロードマップ



(出典) 令和3年10月13日(水) 金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」(第1回) 全国銀行協会説明資料抜粋

また、このような状況も踏まえ、金融庁は金融審議会に「資金決済ワーキング・グループ」を設置し、マネロン等対策業務の共同化に係る制度的対応の検討を2021年10月より開始した。当ワーキング・グループにおいては、銀行等(預金取扱等金融機関・資金移動業者)からの委託を受けて、為替取引に関して、顧客等が制裁対象者に該当するか否かを分析し、その結果を銀行等に通知する業務又は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を行う主体に対して、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等の議論がなされた。審議会では議論の結果をまとめた報告書を2022年1月11日に公表した。⁶²

この報告書の内容も踏まえ、金融庁は、2022年3月4日、安定的かつ効率的な資金決済制度の構築を図るための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律案を国会に提出した。当該法律案において、預金取扱金融機関等の委託を受けて、為替取引に関し、取引フィルタリング等を共同化して実施する為替取引分析業者について、業務運営の質を確保する観点から、当局の検査・監督等を及ぼすこととしている。

金融庁としては、引き続き、金融業界と連携して、その共同化の推進を後押ししていく。

⁶² 「金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」報告書の公表について」
https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20220111.html

7. 丁寧な顧客対応に係る要請(外国人対応含む)

リスクの低減措置の中核的な項目である顧客管理について、特に継続的な顧客管理は重要な要素であり、各金融機関で対応を進めているが、顧客情報の更新に際して顧客から苦情が寄せられる事例も見られたことから、金融庁は2020年10月に各業界団体を通じて、顧客に対してより一層丁寧な説明を行うことを金融機関に要請した。

また、在留外国人への対応については、犯罪収益移転防止法等関係法令及びガイドラインの内容に沿って、顧客のリスクに応じた顧客管理を実施する必要があるが、特に在留外国人など、将来口座の取引の終了が見込まれる場合には、当該口座が売却され、金融犯罪に悪用されるリスクを特定・評価し、適切なリスク低減措置を講ずることを求めている。

金融庁では、今後、在留外国人の増加が見込まれることから、2019年6月に業界団体を通じて、外国人との緊密なコミュニケーションを通じて実態を把握した上、リスクベースのマネロン等対策を講ずることを金融機関に要請した。また、2018年に外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議において決定した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」等を踏まえ、生活者としての外国人の支援をより一層進めるため、マネロン等対策含め、金融機関が外国人顧客対応を行う際に留意すべき事項を取りまとめ、2021年6月に「外国人顧客対応にかかる留意事項」として公表した。併せて、各金融機関における好事例を「外国人顧客対応にかかる取組事例」として公表している。

金融庁として以上のような措置を講ずる中、金融機関においては、在留外国人への対応について、以下のように取組に遅れが見られる事例もあれば、取組が進んでいる事例も確認されている。また、昨今のコロナ感染拡大により、在留外国人が在留資格の変更や延長等を行っている場合に配慮して、在留資格の継続手続等に配慮した対応を実施している銀行も確認されている。

外国人という理由だけで銀行口座が開設できないということはあってはならないことであり、また、法令によって認められた在留資格の延長等に係る特例措置⁶³も踏まえた手続きが行われるべきである。金融庁としては、引き続き、在留外国人をはじめとした、マネロン等対策に係る顧客対応について、適切な措置がなされるよう金融機関に促していく。

⁶³ 出入国管理及び難民認定法第20条第6項、第21条第4項では、在留期間満了日以前の申請に対する処分が在留期間の満了までにされない場合には、その在留期間の満了後も、処分がされる時又は従前の在留期間の満了日から2か月を経過する日のいずれか早い時点まで、引き続き当該在留資格をもって日本に在留することができることとなった。

【取組が遅れが認められる事例】

- ・ 既存の在留外国人顧客について、在留期間の確認ができていない、又は、在留期間の把握に向けた具体的な施策を検討していない。
- ・ 在留外国人の正確な口座数を把握していない上、当該口座は少ないとの主観的な前提に基づき、既存の外国人情報も含めた管理方法の検討を行っていない。

なお、対応が遅れがあるというよりは、むしろ、対応に問題なしとしない事例として、「特別永住者を含む永住資格を有する者に対して、在留期間を確認した事例や、外国人らしい名前を判定基準として、在留期間に関する問い合わせを日本国籍を有する者に対して行っていた事例」もあり、いずれも、個別のヒアリングを通じて改善を図った。

【取組が進んでいる事例】

- ・ 在留外国人の就労先企業と連携し、在留期限の更新見込み等の状況把握を実施した後、各顧客へ連絡を取り、在留証明書等のエビデンスを確認した上で、格付の見直しを実施している。
- ・ 在留外国人の帰国時の口座売買などを防止するため、多言語チラシを配布するなど、啓発活動に努めている。
- ・ 出入国管理及び難民認定法第20条第6項(在留資格の変更)及び第21条第4項(在留資格の更新)の特例に配慮した対応を実施している。

8. 省庁間での連携強化

マネロン等対策については、金融庁所管の金融機関だけでなく、他省庁所管の金融機関等や非金融事業者も含む、犯罪収益移転防止法上の特定事業者全体に対して広くリスクに応じた対応が求められているものであり、特定の業態が抜け穴とならないよう我が国全体で取り組むことが重要である。こうした観点から、金融庁は、他業態の監督省庁と綿密な情報連携を行っているほか、FATF 対日相互審査の対応や犯罪収益移転危険度調査書の更新、外国為替検査等においても、関連する省庁と共同して各施策を推進している。

(1) マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議の設置

FATF 第4次対日相互審査報告書の公表を契機として、政府一体となってマネロン等対策に取り組むため、警察庁・財務省を共同議長とする「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」⁶⁴(以下、「政策会議」という。)を設置し、「政府行動計画」の策定を2021年8月30日に公表された。

当政策会議は、マネロン等対策に関する国の政策及び活動を企画・立案し、それらの総合的な推進を図るとともに、関係行政機関の緊密な連携を確保することを目的としており、警察庁・財務省を議長に、合計17府省庁がメンバーとして参加している。金融庁は、法務省・外務省とともに幹事として政策会議に参加している。

第一回の会合は、2021年8月19日に開催され、今後の3年間のマネロン等対策に関して実行する政策と期限を定めた、「政府行動計画」を参加関係省庁で承認した。当該政府行動計画では、金融機関及び暗号資産交換業者によるマネロン等対策及び監督については、以下のとおり記載されている。

表 政府行動計画(抜粋)

2. 金融機関及び暗号資産交換業者によるマネロン・テロ資金供与・拡散金融対策及び監督				
	項目	行動内容	期限	担当府省庁等
(1)	マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策の監督強化	マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する監督当局間の連携の強化、適切な監督態勢の整備するほか、リスクベースでの検査監督等を強化する。	令和4年秋	金融庁、その他金融機関監督官庁
(2)	金融機関等のリスク理解向上とリスク評価の実施	マネロン・テロ資金供与対策に関する監督ガイドラインを更新・策定するとともに、マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に係る義務の周知徹底を図ることで、金融機関等のリスク理解を向上させ、適切なリスク評価を実施させる。	令和4年秋	金融庁、その他金融機関監督官庁
(3)	金融機関等による継続的顧客管理の完全実施	取引モニタリングの強化を図るとともに、期限を設定して、継続的顧客管理等リスクベースでのマネロン・テロ資金供与・拡散金融対策の強化を図る。	令和6年春	金融庁、その他金融機関監督官庁
(4)	取引モニタリングの共同システムの実用化	取引時確認、顧客管理の強化および平準化の観点から、取引スクリーニング、取引モニタリングの共同システムの実用化を図るとともに、政府広報も活用して国民の理解を促進する。	令和6年春	金融庁

金融庁としては、前述のとおり、これまでにガイドラインの改正やFAQの公表、マネロン等対策の態勢整備に係る期限を明示したほか、「経済財政運営と改革の基本方針2021」にあるとおり、金融庁及び財務局等の検査・監督体制の強化に取り組むなどマネロン等対策の強化に取り組んできたところである。今後も引き続き、「政府行動計画」も踏まえ、FATFの指摘事項への対応に関係省庁と連携して早期に取り組んでいく。

⁶⁴ 財務省「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議について」

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/councils/aml_cft_policy/index.html

(2) 金融機関の監督省庁との検査等における連携

金融機関の負担に配慮しつつ、各省庁の職員の知見を活かすことで金融機関における関係法令の遵守等を効果的・効率的に確保する観点から、金融検査（マネロン等対策の検証を含む場合）と外国為替検査を合同で実施する取組（合同検査）を進めている。合同検査に当たっては、事前に検査先や日程、検証項目の調整等を行い、金融機関の負担に配慮するとともに、効率的な検査が行えるよう、適宜、態勢見直しや改善を図っていく。

また、労働金庫等を監督する厚生労働省とは、金融庁と連携して検査等を進めるため、マネロン等対策に係る検査の着眼点の共有や検査官への研修を行うなど、連携の強化を図っている。

(3) 実質的支配者リスト制度の創設

マネロン等対策においては、法人の悪用防止のため、実質的支配者（BO：Beneficial Owners）の確認が重要とされており、犯罪収益移転防止法においても、法人顧客の実質的支配者の確認が義務付けられている。

実質的支配者の透明性確保は国際的な課題とされており、現在でも FATF や各国においても検討が求められている中、我が国では、法務省が 2020 年 4 月より、「商業登記所における法人の実質的支配者情報の把握促進に関する研究会」⁶⁵を開催し制度の検討を行っており、金融庁もこれに参画してきた。

当該研究会の結果を受け、2022 年 1 月 31 日より、実質的支配者リスト制度⁶⁶が開始された。これは、全国の商業登記所が、株式会社等（利用者）が提出した自社の実質的支配者に関する情報が記載された書面（実質的支配者リスト）を確認したうえで、その写しを交付する制度である。実質的支配者リストの写しを活用することで、確認手続きの円滑化が期待されるものであり、金融庁においても、法務省と連携し、所管業界への周知や制度の活用を呼び掛けている。

(4) その他の省庁間での連携

- ・ 金融業態の監督活動向上のために、他業態の監督省庁（財務省、経済産業省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省）との間で、検査やヒアリングを含む、

⁶⁵ 法務省「商業登記所における法人の実質的支配者情報の把握促進に関する研究会」
https://www.moj.go.jp/MINJI/minji06_00044.html

⁶⁶ 法務省「実質的支配者リスト制度の創設」
https://www.moj.go.jp/MINJI/minji06_00116.html

綿密な連携を実施しているほか、その他の関係省庁(内閣官房、消費者庁、法務省、公安調査庁)との意見交換や勉強会を必要に応じて実施。(通年)

- ・ 非金融業態(DNFBPs)の監督省庁向けに、金融庁のリスクベース監督活動の取組概要を紹介(2021年1月、4月)。
- ・ FATF 対日相互審査の主要省庁の一つとして、取りまとめ省庁である財務省や、他の主要省庁である警察庁、外務省、法務省と会議等で綿密な連携を実施(通年)。
- ・ 年次の犯罪収益移転危険度調査書の策定にあたり、警察庁に対して、所管する金融業態の状況を還元(適宜)。
- ・ AML/CFT 共同化実証実験の推進にあたり、内閣官房(成長戦略会議事務局)、経済産業省、及び新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)と連携(2019年10月~2021年3月)。
- ・ 国税庁からの要請を受け、FAQ において、疑わしい取引の届出要否の判断に際し「平成 29 年6月の組織的犯罪処罰法の改正に伴い前提犯罪の対象が拡大され各種税法違反も含まれる。」旨の説明を記載するとともに、業界団体に対して、脱税の観点から特に留意が必要な取引について広く会員等へ周知されるよう要請(2021年6月)。
- ・ 民間事業者向けのマネロン等リスク理解促進のための警察庁と連携した研修等の実施(適宜)。例年であれば、警察庁と金融庁で11月に財務局にアウトリーチを行うが、2020年より、コロナのため資料の配布のみ実施。

(5) 日本銀行との連携

近年、金融システムを取り巻く環境が複雑化しており、さらには気候変動リスクやサイバーセキュリティ、マネロン等リスクへの取組状況など、監督当局でモニタリングしなければならない領域が拡大している。こうした中で、金融庁と日本銀行は、2021年3月に「金融庁・日本銀行の更なる連携強化に向けた取り組み」を公表し、より質の高いモニタリングの実施と金融機関の負担軽減を図る観点から、更なる連携強化に向けて取り組んでいるところであり、マネロン等対策分野においても、その対応は我が国の金融機関の信認維持のためにも重要であり、連携して取り組んでいく。

9. 民間事業者との連携強化

マネロン等対策を実効的に進めるためには、金融機関等における経営陣及び第1線から第3線の担当者までの様々な階層において、ガイドライン等の趣旨を幅広く理解することが重要である。こうした観点から、政府ではマネロン等対策の高度化に向

けた官民連携を実施している。また、金融庁では、業界団体や財務局等とも連携しながら、幅広い階層の役職員向けセミナー等において、アウトリーチ活動を継続的に実施している。

(1) マネロン対応高度化官民連絡会

2018年4月に発足した「マネロン対応高度化官民連絡会」は、金融庁、財務省、警察庁、法務省、日本銀行及び金融庁所管の各業界団体が参加し、マネロン等対策の高度化に資する情報連携・議論等を行うため定期的を開催している。

各省庁からは、例えば、国のマネロン等対策に係る政策や検査・監督の状況や、国のリスク評価結果である犯罪収益移転危険度調査書、FATF など国際会議における最新の議論の状況等について情報提供を行っている。業界団体側からは、各業界の対策の進捗状況や直面している課題についてなどの説明が行われている。

出席している各業界団体においては、個別金融機関等に対し、課題・解決策の情報共有を行い、各金融機関でもマネロン等対策の高度化に向けた情報が得られる態勢が構築されている。金融機関等のマネロン等対策の高度化には、省庁・業態横断的な官民連携が望ましく、当連絡会が中心的な機能を果たしている。

(2) 全国銀行協会 AML/CFT 態勢高度化研究会

2018年6月から全国銀行協会の主催により開始した、マネロン等対策の態勢の高度化に向けた銀行間での実務共同化等、検討課題の解決について海外事例等の研究を行うための「AML/CFT 態勢高度化研究会」に、金融庁はオブザーバーとして継続して参加している。2020年度(2020年4月～2021年3月)は、共同化実証実験と並行し、現状業務フローにおける課題や共同化による解決の方向性について議論が行われた。なお、共同化実証実験の最終報告書は、これらの議論を踏まえた内容となっている。

また、2022年1月、「海外のマスリテール金融機関における、顧客属性データの取得・更新を効率的に実行する方法」について取りまとめられた「継続的顧客管理に関する海外状況調査報告書」が公表されている。同報告書は、米国・英国・ドイツ・スウェーデン・オーストラリア・香港・シンガポール・インドにおける継続的顧客管理を効率的に実行する方法について調査を実施した結果を踏まえ、継続的顧客管理に係る各国の状況や、我が国の銀行の状況との相違点、その理由を整理したうえで、我が国における今後の対応に関する示唆や検討ポイントについて取りまとめたものである。

(3) 各業界団体等に向けたアウトリーチ・研修の実施

金融庁では、マネロン等対策の更なる高度化に向けて各業界団体等と連携を図り、各業態の特性を踏まえつつ、意見交換会の場なども活用して様々なアウトリーチを実施してきた。金融庁としては、引き続き、各業界団体のこうした取組と連携を図りながら、マネロン等対策に係る課題や解決策、環境整備等についての検討を促していく。

- ・ 2019年7月、資産運用業務において、投資信託等の運用商品の販売を金融機関に委託することが一般的に行われているが、その際、資産運用会社のマネロン及びテロ資金供与管理において、契約関係にある販売会社の実質的支配者の確認や同社のマネロン等の管理態勢が自社の基準に照らして適切なものであるかの確認も含め、リスクの特定評価を行い、そのリスクに応じた継続的な管理を実施することが重要である旨周知を行った。
- ・ 2020年6月、コロナに乗じた金融犯罪等が発生するとともに、非対面取引が増加するなど、これまでの取引形態と異なる内容に基づいたマネロン等リスクが生じており、こうしたリスクを踏まえた対応が求められる。一方、コロナに伴う利用者への資金需要等に対応するため、顧客との円滑な手続きは重要な観点であることから、リスクに応じた対応を柔軟に実施していただきたい旨周知を行った。
- ・ 2019年6月に国連安保理決議に基づく資産凍結の実施について、遅滞なく対応するよう、要請を行っているところであるが、2020年9月～10月にも改めて周知を行った。
- ・ 2020年10月、継続的な顧客管理を行うために個別金融機関が実施した、顧客情報の更新に係る調査について苦情が多く寄せられていたことから、丁寧な顧客対応を徹底するよう、各業界団体に対して要請した。その際、リスクベース・アプローチの考え方にに基づき、低リスク先への簡素な顧客管理対応の考え方を整理し、併せて、説明会による周知を延べ40回行った。
- ・ 2021年2月のガイドライン改正やFAQの策定・公表に際しては、その内容や考え方について、説明会による周知を延べ24回行った。また、ガイドラインで対応を求める事項に対する完了期限(2024年3月)を金融機関等に要請する際、当該要請の趣旨について説明会を延べ7回実施した。
- ・ 2021年6月、金融機関等における疑わしい取引の届出制度についての理解を深めるため、コロナの拡大の状況を踏まえつつ、研修資料の配布による周知を行った。
- ・ 2021年8月30日に公表されたFATF第4次対日相互審査報告書、及び「政府行動計画」を踏まえ、審査における指摘事項への対応を官民一体で取り組ん

でいくため、審査報告書の概要及び今後の対応方針について説明会を継続的に実施している。

- ・ その他セミナーや講演会の参加、意見交換を実施している（内外の団体が主催するセミナーや大学等において、計 77 件実施（2020 年度））。
- ・ 国連安保理北朝鮮制裁委員会の専門家パネルが定期的に対北朝鮮措置に関する報告書を公表しているところ、同報告書の内容を踏まえた適切な対応を行うよう、業界団体に伝達するとともに、同報告書に記載のある、国連制裁違反の活動に関与している可能性がある船舶のリストを、金融機関・業界団体等に対して提供した。また、国連安保理北朝鮮制裁パネル専門家との意見交換を実施した。
- ・ ガイドラインにおける「対応が求められる事項」の具体的な対応内容に係る理解の向上及びマネロン等態勢の底上げを図る観点から、業界団体と連携して、加盟金融機関と金融庁との勉強会を継続的に開催した。

10. 一般利用者の理解促進のための広報活動

金融機関等がマネロン等対策を円滑に進めるためには、一般利用者の理解と協力が不可欠である。こうした観点から、金融庁や業界団体は、一般利用者に向けて、次のとおり金融機関等におけるマネロン等対策の必要性等を情報発信している。

全国銀行協会においては、継続的な顧客管理の厳格化に関する周知を目的とし、マスメディアを活用した広報施策を展開している。具体的には、本人確認の重要性や継続的顧客管理の必要性などを周知した新聞記事及び広告⁶⁷を掲載したほか、テレビ広告の実施、動画 CM の公表、Web 広告の掲載等での周知などを実施した。

全国信用金庫協会においては、顧客情報の更新に関する趣旨を説明するためのチラシを金融庁と連名で作成（日本語版のほか、15 か国語版も作成）し、利用者に提示・配布等できるよう信用金庫に提供したほか、マネロン等対策に係るご協力のお願に関する動画を製作し、信用金庫に動画データを配布するとともに、同協会のウェブサイトへ掲載し、また、YouTube 広告の配信等を実施した。全国信用組合中央協会もチラシを金融庁と連名で作成し、信用組合の顧客に向けて提示できるよう信用組合に提供した。

⁶⁷ 2021 年 3 月 23 日付読売新聞朝刊、同年 11 月 25 日にも実施。

新聞広告(全国銀行協会)

銀行からのお客さまの情報やお取引の目的等の定期的な確認にご協力ください。

銀行では、犯罪収益の移転やテロ資金供与の防止に努めています。お客さまのお取引の内容や状況等に応じて、お客さまの情報や口座の目的等も、定期的に銀行が法令等に基づき確認させていただく場合や、各金融機関等のご協力をお願いする場合があります。

JBA 一般社団法人 全国銀行協会

金融庁 Financial Services Agency

Web 広告(全国銀行協会)

お客さま情報等の確認にご協力を

犯罪収益の移転やテロ資金供与を防止するため、銀行からの定期的な確認にご協力をお願いします。

JBA 一般社団法人 全国銀行協会

チラシ(全国信用金庫協会)

信用金庫とお取引をいただいているお客さまへ
「お客さまの情報」の定期的な確認について
ご理解とご協力をお願いいたします

—マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策にご協力ください—

近年、国際社会においてマネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の重要性が高まっております。また、国内においても預金口座を悪用した特殊詐欺などの金融犯罪が発生しています。

各金融機関では、これらの犯罪行為を防止し、お客さまが安心・安全にお取引できるよう、犯罪収益移転防止法および、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」に基づいて様々な対策を進めています。

この対策の一環として、**信用金庫を含む各金融機関では、お客さまの現在の情報を定期的に確認する取組み(※)について、それぞれ所定の方法により順次行っております。**

(※)既に取引をいただいているお客さまに対し、お取引の内容や状況等に応じて、お客さまに関する情報やお取引の目的などを定期的に確認させていただく取組みです。

このようにお客さま一人ひとりの情報を定期的に確認させていただくことは、犯罪組織やテロ組織が善良なお客さまに紛れて気づかれないように金融機関を利用したり、お客さまになりすまして預金口座を不正利用したりすることを防止し、金融機関をご利用いただく皆さまの安全・安心にも繋がる取組みとして行っております。

お客さまにおかれましては、こうした取組みにご理解いただき、**信用金庫からの「お客さまの情報」に関する定期的な確認の依頼に対して、ご協力くださいますようお願い申し上げます。**

最近はやや方法でお客さまの情報を取得しようとする詐欺の手口が発生していますので、もしも不審な点がある場合には、お取引のある信用金庫の本支店にご問い合わせください。よろしくお願ひ申し上げます。

Face to Face 一般社団法人 全国信用金庫協会

金融庁 Financial Services Agency

チラシ(全国信用組合中央協会)

信用組合とお取引をいただいているお客さまへ
「お客さまの情報」の定期的な確認について
ご理解とご協力をお願いいたします

—マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策にご協力ください—

近年、国際社会においてマネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の重要性が高まっております。また、国内においても預金口座を悪用した特殊詐欺などの金融犯罪が発生しています。

各金融機関では、これらの犯罪行為を防止し、お客さまが安心・安全にお取引できるよう、犯罪収益移転防止法および、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」に基づいて様々な対策を進めています。

この対策の一環として、**信用組合を含む各金融機関では、お客さまの現在の情報を定期的に確認する取組み(※)について、それぞれ所定の方法により順次行っております。**

(※)既に取引をいただいているお客さまに対し、お取引の内容や状況等に応じて、お客さまに関する情報やお取引の目的などを定期的に確認させていただく取組みです。

このようにお客さま一人ひとりの情報を定期的に確認させていただくことは、犯罪組織やテロ組織が善良なお客さまに紛れて気づかれないように金融機関を利用したり、お客さまになりすまして預金口座を不正利用したりすることを防止し、金融機関をご利用いただく皆さまの安全・安心にも繋がる取組みとして行っております。

お客さまにおかれましては、こうした取組みにご理解いただき、**信用組合からの「お客さまの情報」に関する定期的な確認の依頼に対して、ご協力くださいますようお願い申し上げます。**

最近はやや方法でお客さまの情報を取得しようとする詐欺の手口が発生していますので、もしも不審な点がある場合には、お取引のある信用組合の本支店にご問い合わせください。よろしくお願ひ申し上げます。

信用組合 一般社団法人 全国信用組合中央協会

金融庁 Financial Services Agency

また、金融庁では、国民の皆様へ継続的顧客管理へのご理解・ご協力を求めるために、金融庁のマネロン等対策に係るウェブサイトを更新した。全国銀行協会とマネロン等対策に係る広報を連携して進める一環として、全国銀行協会が前年作成した動画 CM を掲載した。

マネロン等対策に係るウェブサイト(金融庁)



2022年からは、継続的顧客管理の更なる理解・浸透を図るため、金融庁においてインターネット広告の掲載も開始した。併せて、同年3月から政府広報オンラインにおいて、継続的顧客管理に係る特集ページの掲載を開始するとともに、FM ラジオ放送においてマネロン対策に係るCMを放送するなど政府広報媒体も活用して、継続的顧客管理への理解を求める広報に取り組んでいる。

今後も、引き続き関係省庁業界団体とも連携しながら、政府広報等を通じて、広く利用者にマネロン等対策へのご理解・ご協力を求めていく。

インターネット広告(金融庁)



(左図: 検索広告の表示イメージ、右図: ディスプレイ広告(2種)。どちらの広告もクリックすると、金融庁のマネロン等対策に係るウェブサイトに移移する。)

政府広報オンライン特集ページ



(左図:政府広報オンライン HP 揭示図(イメージ)、右図:継続的顧客管理に係る特集ページ抜粋)

11. FATF への貢献(相互審査以外)

金融庁では、国内の関係省庁とも連携し、FATF における政策立案の議論に積極的に貢献している。以下では、最近の FATF での議論のうち、主に当庁に関するものを紹介する。

(1) FATF における暗号資産を巡る議論への貢献について

FATF では、2019 年6月に暗号資産に関する FATF 基準を最終化して以降、FATF 内に金融庁が共同議長を務める暗号資産に関するコンタクト・グループ(VACG⁶⁸)を設置し、業界との対話や基準遵守に向けた業界の取組のモニタリング等を行ってきた。

同グループでの活動の成果等を基に、2020 年7月、FATF は、官民での FATF 基準実施状況の現状と課題を整理した「暗号資産・暗号資産交換業者に関する新たな FATF 基準についての 12 カ月レビューの報告書」⁶⁹を公表した。また、ステーブルコインに関して、FATF は、2019 年 10 月には、FATF 声明、⁷⁰2020 年7月には、「いわゆるステーブルコインに関する G20 財務大臣・中央銀行総裁への FATF 報告書」⁷¹を公表

⁶⁸ 第2章. 2.(2)「ウ. 暗号資産の移転に際しての移転元・転移先情報の通知等」を参照。

⁶⁹ 本報告書については、https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20200701_2.html を参照。

⁷⁰ 本声明については、<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20191021-3.html> を参照。

⁷¹ 本報告書については、<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20200701.html> を参照。

した。

これらの報告書の指摘に沿って、2021年6月、「暗号資産・暗号資産交換業者に関するFATF基準についての2回目の12ヵ月レビュー報告書」⁷²が採択された。本報告書では、国を跨ぐ規制回避防止のため、各国当局に暗号資産に係るFATF基準の早期実施や官民双方によるトラベルルールの早期実施を要請するとともに、P2P取引のリスクを含む暗号資産のリスクについても紹介している。⁷³また、FATFとして、今後も業界モニタリングや対話を継続し、FATF基準全体やトラベルルールの実施促進、ランサムウェア問題への対応などに取り組むこととしている。

更に、2021年10月、FATF基準の実施に関して各国及び関係する業界に更なるガイダンスを提供するものとして、2019年6月にFATF基準の最終化とともに採択されていた「暗号資産及び暗号資産交換業者に対するリスクベース・アプローチに関するガイダンス」を改訂・公表した。⁷⁴

主要改訂項目としては、これまでの報告書で明確化が求められていた6つの主要領域である、①FATF基準における暗号資産、暗号資産交換業者の適用範囲(定義の明確化)、②いわゆるステーブルコインに対するFATF基準の適用、③仲介業者を利用せず、個人間で行われる取引(P2P取引)のリスク及びリスク低減策、④暗号資産交換業者の登録・免許、⑤暗号資産移転における通知義務(いわゆるトラベルルール)の履行、⑥情報共有と監督上の国際協力に関する原則、となっている。

金融庁は、ガイダンス改訂作業にコンタクト・グループ共同議長、ガイダンス改訂プロジェクトチーム共同リード及び主要執筆者として貢献した。⁷⁵また、FATFとしては、今後とも、ステーブルコイン、P2P取引、非代替性トークン(NFT)、分散型金融(DeFi)などを含め、暗号資産に関するモニタリングを継続していくこととしている。

金融庁としては、今後とも、我が国の規制・監督上の経験・知見等を活用して国際的な議論を主導するとともに、国際的な議論等から得られた知見を我が国の規制・監督に活用していく。

コラム【FATF「暗号資産及び暗号資産交換業者に対するリスクベース・アプローチに関するガイダンス」改訂版について】

FATFは、2019年6月、暗号資産に係るFATF基準の改訂に合わせ、当該基準の考え方を示した

⁷² 本報告書については、<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210706/20210706.html> を参照。

⁷³ 詳細は、コラム【暗号資産に係るマネロン等リスクの傾向】(7ページ)を参照。

⁷⁴ 本ガイダンスについては、<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20211101/20211101.html> を参照。

⁷⁵ 上記2回目の12ヵ月レビュー報告書は、2021年10月のG20財務大臣・中央銀行総裁会議コミュニケで、改訂ガイダンスは、同会議に加え2022年2月の同会議コミュニケでも明示的に歓迎する旨言及されるなど、国際的な期待が高い内容となっている。

ガイダンスを公表していたところ、2020年7月公表の「暗号資産・暗号資産交換業者に関する新たな FATF 基準についての 12 カ月レビューの報告書」で特定された課題について、各国及び関係する業界に更なるガイダンスを提供すべく、2021年10月に当該ガイダンスを改訂・公表した。

主要改訂項目のポイントは以下のとおりである。

①FATF 基準の適用範囲

暗号資産交換業者 (Virtual Asset Service Provider、以下、「VASP」という。) の定義は、機能ベースで広く解釈する必要。事業者の名称や技術ではなく、当該事業者の活動・機能によって VASP の該当性を判断 (例: DeFi 等)。

②P2P 取引のリスク削減

国や暗号資産交換業者において、取り得るリスク低減策の例示。

③ステーブルコイン

暗号資産又はその他の金融資産として FATF 基準の対象となる。また、forward-looking かつ継続的にリスクを分析し、当該商品が実際にローンチされる前にリスクに対処することが必要 (リスクへの対応が不十分であればローンチを認めない)。

④トラベルルール

金融機関に適用されていた同ルールをどのように暗号資産に適用するかを明確化する観点から記載を拡充 (送付元業者から送付先業者に通知すべき情報、タイミング、取引相手先暗号資産交換業者の特定方法、サンライズ・イシュー^(※)への対応、等)。

⑤免許・登録審査

各国で登録・免許が必要な VASP の特定方法、登録・免許審査の留意点等を記載。

⑥情報共有と監督上の国際協力に関する原則

監督協力促進の観点から、一般的原則を提示。

(※)サンライズ・イシュー

各国のトラベルルール導入時期が全て一致することはないため、トラベルルール実施国と未実施国が混在し、少しずつ実施国が増加するために、暗号資産交換業者はその都度、各国規制の新規導入に個々に対応する負担が生じる、という問題。

(2)「リスクベース・アプローチによる監督に関するガイダンス」について

FATF は、2021年3月、「リスクベース・アプローチによる監督に関するガイダンス」(原題「Guidance for a Risk-Based Approach to Supervision」)を公表⁷⁶した。

本ガイダンスは、リスクベース・アプローチによる監督の重要性についての世界の問題意識を示したものであり、本ガイダンスの公表は、FATF としてマネロン等対策に関する監督の強化が重要課題であると認識していることを示している。

これまでも実態把握や対話等によるオン・オフ一体のモニタリングを継続的に行い、

⁷⁶ 本ガイダンスについては、<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210305.html> を参照。

必要に応じて監督上の措置を発動してきた金融庁としては、本ガイダンスも踏まえ、引き続き、リスクベース・アプローチに基づくマネロン等対策に関する監督を深化させる所存である。

コラム【FATF リスクベース・アプローチによる監督に関するガイダンスについて】

FATF では、マネロン等対策に関する監督は、リスクを特定、評価し、評価されたリスクに応じた措置を講じるリスクベース・アプローチにより実施することを求めている。本ガイダンスでは、リスクベース・アプローチによる監督についてハイレベルな指針を示すとともに、共通の課題への対処方法や各国の事例を紹介するものとして、2021 年3月に公表された。ガイダンスの主な構成は以下のとおりである。

1. リスクベース監督に関するハイレベルガイダンス
 - (1)リスクの理解
 - (2)リスクベース・アプローチによる監督
 - (3)分野横断的な問題
2. リスクベース監督に関する共通の課題とその対処方法
 - (1)リスク評価に係る課題と対処方法
 - (2)リスクベース監督の適用に係る課題と対処方法
3. 各国の事例集
 - (1)金融機関の監督
 - (2)DNFBPs の監督
 - (3)VASPs の監督
 - (4)COVID-19 下での監督上の対応

(3) FATF におけるその他の議論

FATF では、デジタル・トランスフォーメーションがマネロン等対策にもたらす便益、効率性、コスト削減、課題について調査するプロジェクトに取り組んでおり、2021 年7月に、「AML/CFT 分野における新技術の機会と課題」及び「データプーリング、共同分析とデータ保護にかかるストックテイク」と題する2つの報告書⁷⁷を公表した。

また、クロスボーダー送金の改善に向け、2021 年10月に、「クロスボーダー送金における FATF 基準の実施に関する調査結果報告書」⁷⁸を公表した。

⁷⁷ これらの報告書については、<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210702.html> を参照。

⁷⁸ 本報告書については、<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20211025/20211025.html> を参照。

コラム【FATF AML/CFT 分野におけるデジタル・トランスフォーメーションについて】

FATF は、デジタル・トランスフォーメーションについて、2021 年7月に2つの報告書を公表している。

①「AML/CFT 分野における新技術の機会と課題」について

本報告書では、「新技術の活用は、マネロン対策・テロ資金供与対策の実効性・効率性の向上に寄与し得る」という問題意識に立って、新技術の例、期待される効果、課題等について、各国における官民双方の事例を交えて紹介している。なお、新技術活用を後押しする取組として、当庁が19年G20議長国として提案したマルチ・ステークホルダー・アプローチに沿って、ブロックチェーン技術の発展に取り組んでいる BGIN(Blockchain Governance Initiative Network)も紹介されている。

○新技術の例:

AI(機械学習)、自然言語処理技術、分散型台帳技術等。

○期待される効果:

リスク評価・管理の改善、大規模データ分析の迅速化・正確性向上、効率的な本人確認、コスト削減と人手が対処すべき業務の絞り込み、疑わしい取引の届出(STR)の質の改善等。

○新技術活用のための課題:

規制上の課題、運用上の課題、意図せざる結果(例:プライバシー侵害)の回避、ソリューションの有効性評価と残余リスクへの対処。

②「データプーリング・共同分析・データ保護」について

本報告書では、「民間金融機関等の中でのマネロン及びテロ資金供与情報の共有はAML/CFTの実効性・効率性の向上に寄与し得るが、他方でデータ保護法制との整合性確保が必要」という問題意識に立って、データ共有目的、共有対象データ、有望技術、課題等について、各国事例を交えながら紹介している。なお、金融庁が支援した金融機関のAML/CFT対策システム共同利用を支援する新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)の実証実験も紹介されている。

○データ共有の目的:

取引モニタリング、リスク管理(継続的顧客管理を含む)、犯罪類型の特定、本人確認、実質的支配者の特定等。

○対象データ(共有済・共有検討中):

顧客情報(実質的支配者情報を含む)、レッドフラグ(当該金融機関が用いた疑わしい取引の参考事例)、取引履歴、口座情報、リスク指標(STR情報を含む)等。

○データ共有・分析に有望な新技術:

暗号化技術、機械学習等。

○課題:

データ・プライバシー保護法制との整合性確保、新技術の説明力・解釈可能性、データ品質・

標準化、新技術の活用に関する規制要件の明確化、コスト、STR の機密性、市場構造や競争上の問題、de-risking(相手先を高リスクと見做して取引を回避すること)、セキュリティ、AI バイアス、人権保護等。

コラム【FATF「クロスボーダー送金における FATF 基準の実施に関する調査結果報告書」について】

グローバル・ステーブルコイン構想が登場した背景には、従来のクロスボーダー取引について、高コスト、スピード不足、透明性の欠如といった課題があるところ、こうした問題意識の高まりを受け、2020年2月のG20財務大臣・中央銀行総裁会議において、優先事項として、クロスボーダー取引の改善に取り組んでいくことを決定した。現在、金融安定理事会を中心に、課題改善に向けた19の構成要素(Building Blocks(BB))に沿って、国際機関の協調の下、作業が進められており、このうち、BB5「AML/CFT 規則の一貫的かつ包括的な適用」について、FATF が主担当となって本報告書を作成。

本報告書では、送金事業者に対するアンケート調査や民間セクターとの意見交換を経て、各国によって異なる規制要件がクロスボーダー送金における高コスト等の課題を生じさせているテーマとして、指摘の多い順に、(1)顧客・実質的支配者(BO)の特定・検証、(2)制裁スクリーニング、(3)顧客及び取引情報の共有、(4)コルレス銀行関係等、であるとした。また、FATF 基準外の各国独自のAML/CFT 規制の存在や、情報共有面の課題(データ保護・プライバシー法制との抵触、データ標準化)も指摘されている。

この他、FATF では、拡散金融のリスクの評価・低減に関する基準⁷⁹及びガイダンス⁸⁰を改訂したほか、野生生物の違法取引や環境犯罪に関する報告書⁸¹の公表を経て、FATF 基準を構成する用語集(Glossary)に環境犯罪の類型について例示列举を加えた。また、法人の「実質的支配者」の透明性向上のため、2022年3月、FATF 基準(勧告24)改訂案が、採択・公表⁸²され、現在、ガイダンス策定作業が進められている。また、法人と併せ、勧告25(法的取極の実質的支配者)についても、改訂に向けた作業が進められている。

⁷⁹ 本基準改訂については、以下を参照。

<http://www.fatf-gafi.org/publications/financingofproliferation/documents/statement-proliferation-financing-2020.html>

⁸⁰ 本ガイダンスについては、以下を参照。

<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/proliferation-financing-risk-assessment-mitigation.html>

⁸¹ これらの報告書は、以下を参照。

[http://www.fatf-gafi.org/publications/environmentalcrime/environmental-crime.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/environmentalcrime/environmental-crime.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

⁸² 本基準改訂については、以下を参照。

<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/r24-statement-march-2022.html>

(4) 国際協力

マネロン等対策に係る監督当局間の国際協力の重要性は、近年 FATF でも強く意識されている。金融庁でも、従来より、必要に応じて、海外当局とバイ・マルチでの情報交換を行ってきている。

また、国際的に活動する金融機関の監督カレッジ⁸³においても、近年、マネロン等リスク、あるいはマネロン等リスクを含むコンダクトリスクについて議論の対象とし、我が国の監督事例の共有を行ってきた。特に、我が国金融機関の海外拠点が設置されている進出先国の監督当局とのマネロン等管理態勢に関する意見交換は、それら金融機関のグループレベル・グローバルレベルでのマネロン等管理態勢の高度化に資するものであり、2018 年以降、米国、英国、オランダ、中国、シンガポール、香港、インドネシア、タイ等の関係当局と定期的、もしくは、アドホックな打ち合わせを行っている。

以上

⁸³ 母国・ホスト監督当局が双方で情報交換、認識共有等を通じてグローバルベースでの監督の実効性を確保するためのプラットフォーム