

# リスクベース・アプローチの取組み

再改正犯収法に対応した実効的な AML/CFT 態勢の構築

2016 年 4 月 5 日

EY Japan FSO  
Thought Leadership

EY フィナンシャル・サービス・  
アドバイザー株式会社

## Summary

- 国際的に AML/CFT(マネー・ロンダリング/テロ資金供与対策)を監視する FATF (Financial Action Task Force) は、日本に早期改善を促すことを 2014 年 6 月に警告しました。これを受け 2014 年 11 月、犯罪による収益の移転防止に関する法律(以下犯収法)の再改正を含む AML/CFT 関連 3 法が成立しました。
- 再改正犯収法は 2016 年 10 月 1 日全面施行予定です。主な変更点は、2008 年の FATF 第 3 次対日審査の不備に対応すると同時に、次期審査を視野に入れた、リスクベース・アプローチの採用です。
- リスクベース・アプローチでは、リスクに応じた有効な資源配分が求められています。有効な施策を求めた規制は海外では既に始まっています。我が国が AML/CFT 後進国とならないよう、速やかな対応が望まれます。

## I. 犯収法が再改正されるまでの動き

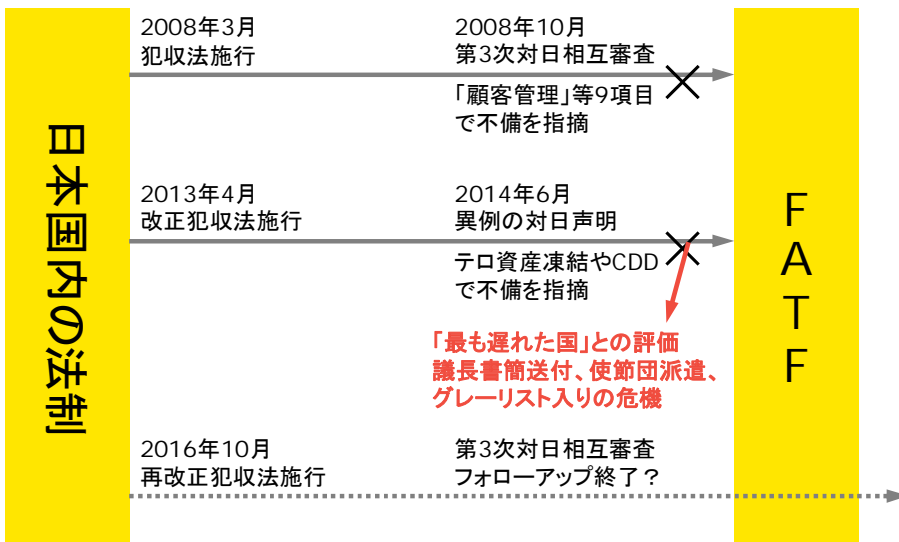
マネー・ローンダリング対策(AML)の歴史は、米国銀行秘密法(Bank Secrecy Act)が成立した1970年に始まりますが、国際的な規制としては1988年の麻薬の不正取引の防止に関する国際連合条約からとなります。1989年にはAMLを国際的に推進する公的機関である金融活動作業部会(FATF)がアルシュ・サミットの合意により設立されます。この翌年1990年にはFATFによってAMLに関する国際基準とも言うべき「40の勧告」が提言されました。

この後、2001年9月11日の米国における同時多発テロを機に、テロ資金供与対策(CFT)が大きく取り上げられるようになります。この年のFATFの臨時総会で、テロ資金供与に関する「8の特別勧告」が提言され、以後、これまでのAMLは、AML/CFTとまとまった一つの用語として定着するようになります。

日本においても、国際的な要請に応える形で、1990年に顧客の本人確認義務に関する通達が大蔵省より発出され、2000年には本邦のAML法である、犯罪収益移転防止法の元になる組織的犯罪処罰法が施行されました。この法律は2007年に犯罪収益移転防止法となって制定され、その後改正(2011年4月成立)、再改正(2014年11月成立)を経て現在に至ります。

前出のFATFは、「AML/CFTの国際基準であるFATF勧告の策定及び見直し」に加え「FATF勧告の遵守状況の監視(相互審査)」という活動も行っています。日本は犯罪収益移転防止法成立後の2008年にFATFによる審査を受けましたが、この結果は先進国G7中最下位の評価となりました。中でも重要とされる勧告である「顧客管理」が4段階評価中最低いNC(不履行)と評価されたことから、2011年の改正犯収法は「顧客管理」に関する強化が中心となりました。(図1. 上段)

図1 日本のAML/CFT規制とFATFによる評価の推移



## II. 再改正犯収法:テロ対策法に関する背景

このような背景で「顧客管理」を強化した改正犯収法は 2013 年 4 月に施行されましたが、FATF からは十分な措置が取られたとは評価されず、2014 年 6 月の FATF 全体会合では、「日本政府のハイレベルなコミットメントに反して、第 3 次相互審査で指摘された多数の深刻な不備についての対応がこれまで改善されていない」と評価されたうえ、以下の重要な不備があるとの異例の警告を受けました。

- テロ資金供与の犯罪化が不完全である
- 金融機関、非金融機関に対するマネー・ローンダリングの予防措置や顧客管理に関する要件や義務が欠如している
- テロリストの資産凍結に関する仕組みが不完全である
- パレルモ条約(国際組織犯罪防止条約)の締結等ができていない

第 3 次相互審査のフォローアップにおいて問題が解決されない状況が継続した場合、以降の FATF 会合にて日本は AML/CFT に関するハイリスク国家として指定され、イラクやスーダン等と並んでグレーリストに登録されることとなります。この結果、日本の金融機関の海外取引に支障が生じたり、日本が AML/CFT の後進国すなわち資金洗浄・テロリスト資金供与の抜け穴として認識されかねないという非常に深刻な状況になりました。(図 1. 中段)

この異例の声明を受けて日本政府は、2014 年 11 月に国会で再改正犯収法、国際テロリスト財産凍結法、改正テロ資金提供処罰法を成立させ法整備を進めました。金融機関の業務に影響を与える AML/CFT 関連法につき、表 1 にまとめました<sup>1</sup>。

表 1 金融機関の業務に関係した AML/CFT 関係の諸規制

	犯罪収益移転防止法	外為法	国際テロリスト財産凍結法
規制対象の行為の内容	マネー・ローンダリング行為(犯罪による収益を、預金預入れや保険料支払いを通じて正当な資金へ偽装すること)	資産凍結等経済制裁対象者に対する外国送金の取扱い(支払等)や預金の払戻し(資本取引)、荷為替手形の決済(貿易関係支払規制)等、北朝鮮等を被仕向地とする外国送金の取扱い(資金使途規制)	外為法により既に対外取引について規制されていた国際テロリストに対する贈与、貸付、財産売却代金支払い、預り金払戻し等の取引につき、国内取引を、許可制とした
規制行為についての金融機関の義務	犯罪による収益との疑いがある財産を受入れた場合は、「疑わしい取引の届出」を金融庁へ提出する	海外送金の受付、預金の払戻し、荷為替手形の決済に際して、取引相手が制裁対象者リスト記載者か否かの照合	金融取引の際、資金の受取人が国際テロリストのリスト記載者か否かの照合
本人特定事項の確認	「特定取引」(預貯金契約の締結、保険解約の締結、満期保険金等の支払、200 万円超の現金取引(為替取引関連の場合 10 万円超)等の「対象取引」や「疑わしい取引」等)、なりすましの疑いがある取引やイラン・北朝鮮との取引を行う際 等	居住者である顧客が外国へ向けた送金や非居住者との送金取引(仕向け、被仕向け双方)を行う際、非居住者との預金契約・金銭貸借契約を締結する際 等 なお、本人特定事項の確認方法は犯罪収益移転防止法施行規則に準じている	該当無し
取引の禁止や謝絶	取引の禁止規定はない 顧客等が本人特定事項の確認に応じないとき、確認に応ずるまでの期間は謝絶可能	規制対象の行為は原則禁止 ただし、主務大臣(財務大臣等)の許可を受けていることを銀行等が確認した場合は、禁止が解除される。 また、顧客等が本人特定事項の確認に応じないとき、確認に応ずるまでの期間は謝絶可能	規制対象の行為は都道府県公安委員会による許可制ではあるが、原則禁止
主務大臣(所管)	銀行、信用金庫・信用組合・これらの連合会、保険会社等、証券会社は内閣総理大臣(金融庁長官に委任)	輸出入関連等は経済産業大臣、非貿易等は財務大臣	国家公安委員会(警察庁 HP に所管法令として掲示されている)

<sup>1</sup> テロ資金提供処罰法は、処罰法であり、金融機関に確認義務等を課すものではありません。パレルモ条約については、条約を実施するための国内法が国会で未成立のため、この条約を締結するには至っていません。こちらも、金融機関に確認義務等を課すものではありません。

### Ⅲ. 再改正犯収法のポイント：リスクベース・アプローチによる効果的な運用

再改正のポイントは、前回改正で FATF によって不十分と評価された取引時確認の拡充と、2012 年に公表された FATF 新勧告の内容も考慮した、リスクベース・アプローチの導入となっています。

#### 1. FATF 新勧告と再改正犯収法の関係

再改正犯収法は、将来の第4次相互審査も見据えた内容です。ここで、次回の相互審査の基準となるFATF新勧告について説明します。改訂の狙いは、以下の二つの目標のバランスをとることとされています。

- ・ ハイリスクな分野、あるいは対応が不十分だった分野への対応強化
- ・ リスクベース・アプローチによる資源の効果的な配分

この改訂により、それまでマネー・ローンダリング対策の40の勧告、テロ資金供与対策の9の特別勧告と分かれていたものが40の勧告として一本化されました。テロ対策は国際社会にとって深刻な課題となっており、一時的ではなく恒久的に取り組むべき課題であること。また、マネー・ローンダリング対策とテロ資金供与は密接にかかわっているといった理由から両者が統合されました。

更に、新勧告全体を通して「効果的(有効)」(effective)という言葉が多用されており、新勧告のプレスリリースでも「FATFは、加盟国に対して2013年より新しいラウンドの相互審査を開始するが、これは各国が如何に効果的(有効)に勧告による基準を導入しているかについて、徹底的に審査するものになるであろう。」として有効性に関する審査について強調しています。また、現在までの「技術的遵守状況」(Technical Compliance)に特化した審査から「効果(有効性)」も含めた2本立ての審査となる点については、審査方法について記述したいいわゆるFATFメソドロジー<sup>2</sup>においても詳しく解説されています。

表 2 FATF 第 4 次審査における評価レベル

第 3 次審査では各勧告について左表の 4 段階評価が行われました。第 4 次審査では、有効性について右表の 4 段階の評価も行われます。

法整備状況		有効性	
レベル	記述	レベル	記述
履行	欠陥が無い	高度	直接的効果が非常に高度に達成されており、更なる向上の余地は少ない。
概ね履行	軽微な欠陥しか無い	相当程度	直接的効果が相当に達成されており、ある程度向上の余地がある。
一部履行	欠陥が有る	中程度	直接的効果が有る程度達成されており、更なる向上の余地は少ない。
不履行	重大な欠陥が有る	低度	直接的効果が殆どあるいは全く達成されておらず、根本的な向上が必要。

#### 2. リスクベース・アプローチの導入

リスクベース・アプローチとは、FATF第4次勧告に採用されている概念で、マネー・ローンダリングのリスクに応じた効果的なコントロールを適用することにより、リスクを管理するアプローチのことで、リスクベース・アプローチを導入するには、まず、第一段階としてリスクの程度を把握し、次に第二段階としてそのリスクに対してどれほど効果的な施策を当てはめるかを経営が判断して実施するといった二段階に

<sup>2</sup> FATF “Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems”, February 2013.



分ける必要があります。米英のAMLに関する検査マニュアルやガイドラインでも、リスクベース・アプローチ、そしてその基礎となるリスク・アセスメントは重要な項目として取り上げられています。グローバルな標準としてのリスクベース・アプローチとその重要要素としてのリスク・アセスメントは既に必須のものと位置づけられています。再改正犯収法では、1)リスク・アセスメント、2)リスクに応じた取引時確認・顧客管理、3)リスクに応じた疑わしい取引の届出、といった形でリスクベース・アプローチを取り入れています。以下それぞれについて説明します。

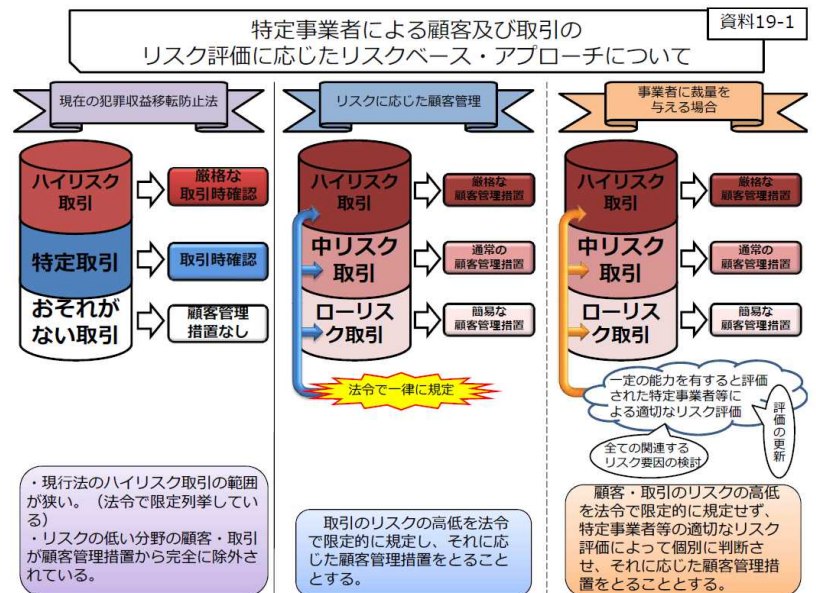
(1) リスク・アセスメント(特定事業者作成書面)

再改正法では国家レベルでのリスク・アセスメントである「犯罪収益移転危険度調査書」について規定しています。また、政省令において努力義務としてこの「危険度調査書」の内容を勘案して講ずべき措置として、金融機関自らが行う取引について調査分析し、犯罪収益移転(マネー・ローンダリング)の危険度(リスク)に関する分析の結果を「特定事業者作成書面」(リスク・アセスメント)としてまとめ、必要に応じて見直しを行い、必要な変更を加えることと規定しています。

(2) リスクに応じた取引時確認・顧客管理

ハイリスクの場合は厳格な顧客管理、通常のリスクの場合は通常の顧客管理、低リスクの場合は(取引時確認を免除するとして)簡易な顧客管理といった3段階のリスクに応じた顧客管理の体系が整備されました。ハイリスク顧客には海外PEPs(外国において特に重要な公的な機能を任されている個人で、国家元首、高位の政治家、政府高官、司法官、軍当局者等が含まれます)等が追加され、また、低リスク取引としては、犯罪収益移転危険度調査書で低リスク取引とされた、例えば銀行では、公共料金、学費の現金納付等については、取引時確認を免除といった対応が可能であるとされました。

図 3 リスクベース・アプローチの考え方



(出典) マネー・ローンダリング対策等に関する懇談会資料 2013

再改正犯収法では、各金融機関が自主判断でリスク評価を実施する裁量も与えられています。

### (3) リスクに応じた疑わしい取引の届出

疑わしい取引の判断については犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案し、1)他の顧客の取引振り、2)当該顧客の他の取引振り、3)当該顧客の顧客属性と当該取引の整合性について、1)当該取引に疑わしい点がないか判断する、2)取引記録や事業者のリスク・アセスメントに従って判断する、3)AMLに関するハイリスク国家・地域との取引、につき統括管理者が判断することが求められています。

## IV. グローバル・レベルで AML/CFT に求められ始めた有効性

FATF 新勧告で有効性が新たに審査されると述べました。このことは、法整備だけではなく、金融機関によって施策が有効に運用されなければマネー・ローンダリングやテロ資金供与を防ぐことが出来ないといった現実的な反省から出ています。顕著な例としては、2011年の英規制当局 FSA の調査報告<sup>3</sup>では、3分の1もの銀行が短期的な判断で非常に高い AML リスクを冒してしまうとして、法令と実際の業務の乖離が指摘されています。また、こういった反省のもと、有効な施策を求めるような規制も始まっています。

2015年12月1日にNY州のマリオ・クオモ知事によって発表されたNY州金融サービス局の規制案<sup>4</sup>によると、AML 取引モニタリングとウォッチリストスクリーニングの分野において、有効な施策の導入を求め、結果について毎年コンプライアンスの責任者に宣誓書を提出するよう義務付けられます。有効であることを示すための手立てとしては、リスク・アセスメントを基礎とし、適切なシステム設定、データ一貫性の検証、諸設定等の資料の十分な文章化、関係者への研修、継続的な有効性の評価等の義務を果たしていることを宣言させるというものです。この規制が単に宣誓書を差し出すといった形式的なものではないということは、宣誓書の初回の提出開始が1年以上の十分な準備期間を置いて2017年の4月15日となっているところからも伺い知ることができます。この宣誓書は、以降毎年提出が義務付けられています。米国ではAML/CFTの規制遵守違反に対して個人の責任を追及する傾向にあり、ニューヨーク州で営業する金融機関のチーフ・コンプライアンス・オフィサーには十分な対応が求められます。この規制案は当初45日間のパブコメ期間を経て公布される予定でしたが、その後パブコメ期間が2016年3月一杯まで延長されました。(本稿執筆時点ではパブコメ期間終了が確認されていますが、今後の正式発表の期日、内容については、公表されている情報は有りません。)このことが、本新規制の金融機関に対する負担が大きなものであったことが伺い知れます。米国においては、本2016年にFATFの第4次相互審査が開始されており、有効な施策を求める規制はこの国際的な要求に合致したのと言えます。

<sup>3</sup> FSA "Banks' management of high money-laundering risk situations: How banks deal with high-risk customers, correspondent banking relationships and wire transfers", June 2011.

<sup>4</sup> Governor Cuomo Announces Anti-Terrorism Regulation Requiring Senior Financial Executives to Certify Effectiveness of Anti-Money Laundering Systems  
<<https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-announces-anti-terrorism-regulation-requiring-senior-financial-executives>>

## V. 法整備に加え有効性も求められる AML/CFT

日本は現在、法整備状況が不十分とされた FATF 第 3 次相互審査のフォローアップ終了に向けて、法整備を進めています。2016 年 10 月の再改正犯収法施行をもって同フォローアップが終了すると考えられます。それ以降は、次の第 4 次審査(2019 年夏以降に予定されています)に向けたステージに進むことになります。これは従来の形式重視の施策から各金融機関の状況に応じた有効性を重視した施策への転換点となります。欧米諸国では相当の経営資源を AML/CFT に投入して、更に厳格になる規制を遵守すべく対応を強化していますが、効果的な対応という観点で日本と欧米の先進諸国の取組みを比較した場合、日本の取組みがどのような評価を受けるかが注目されます。

AML/CFT は世界的に一貫した基準で導入されるべきです。同等の AML/CFT リスクに対し特定国に著しい不備があった場合どういった事態になるかは想像に難くありません。マネー・ロンダラー、テロリストは規制の緩い国に集中することになります。金融機関の職員はトップ・マネジメントから窓口担当者まで、敵は内部監査でも規制当局でもなく、マネー・ロンダラーであり、テロリストであるということを肝に銘じ有効な AML/CFT の実現を心掛けることが必要ではないでしょうか。

### How we see it

リスクベース・アプローチの意図は、単なるリスクの高・中・低の段階付けではなく、それぞれのリスクに応じた効果的な AML/CFT 施策の実施といった点であることを忘れてはなりません。正しい AML/CFT のリスク評価を行うことは、効果的な施策を実施するための必要条件に過ぎません。十分に効果的であることを実証するためには、コンプライアンス責任者の宣誓をまで要求する NY 州金融サービス局の規制案等も参考にした本格的な取組みが必要になるでしょう。

以上

## お問い合わせ先

EY フィナンシャル・サービス・アドバイザー株式会社

Tel: 03 3503 1951

E-mail: [RAAT@shinnihon.or.jp](mailto:RAAT@shinnihon.or.jp)

本資料は、2016年4月5日現在の情報に基づき作成いたしました。  
最新の状況につきましては、弊社の貴社担当者または上記窓口までお気軽にお問い合わせください。

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

### EYについて

EY は、アシュアランス、税務、トランザクションおよびアドバイザーなどの分野における世界的なリーダーです。私たちの深い洞察と高品質なサービスは、世界中の資本市場や経済活動に信頼をもたらします。私たちはさまざまなステークホルダーの期待に応えるチームを率いるリーダーを生み出していきます。そうすることで、構成員、クライアント、そして地域社会のために、より良い社会の構築に貢献します。

EY とは、アーンスト・アンド・ヤング・グローバル・リミテッドのグローバル・ネットワークであり、単体、もしくは複数のメンバーファームを指し、各メンバーファームは法的に独立した組織です。アーンスト・アンド・ヤング・グローバル・リミテッドは、英国の保証有限責任会社であり、顧客サービスは提供していません。詳しくは、[ey.com](http://ey.com) をご覧ください。

### EY FSO(日本エリア)について

EY フィナンシャル・サービス・オフィス(FSO)は、競争激化と規制強化の流れの中で様々な要望に応えることが求められている銀行業、証券業、保険業、アセットマネジメントなどの金融サービス業に特化するため、それぞれの業務に精通した職業的専門家をグローバルに有しています。また、各業界の規制動向を予測し、潜在的な課題に対する見解を提示するため、業種別にグローバル・ナレッジ・センターを設け、規制動向の収集や業界分析を行っています。EY FSO(日本エリア)は、グローバル・ネットワークと連携して、金融サービス業に精通した職業的専門家が一貫して高品質なサービスを提供しています。

### EY フィナンシャル・サービス・アドバイザー株式会社について

EY フィナンシャル・サービス・アドバイザー株式会社は、EY のメンバーファームです。EY のグローバル金融ネットワークであるフィナンシャル・サービス・オフィス(FSO)と連携し、経験豊富かつ優秀な人材を集約し、そのスキルや経験、知見を共有することにより、国内および外資系の金融機関に質の高いアドバイザーサービスを提供しています。

© 2016 Ernst & Young Financial Services Advisory Co., Ltd. All Rights Reserved.

本書は一般的な参考情報の提供のみを目的に作成されており、会計、税務およびその他の専門的なアドバイスを行うものではありません。EY フィナンシャル・サービス・アドバイザー株式会社および他の EY メンバーファームは、皆様が本書を利用したことにより被ったいかなる損害についても、一切の責任を負いません。具体的なアドバイスが必要な場合は、個別に専門家にご相談ください。

ED None