

プロテビティジャパン レポート

FATF 対日相互審査レポートに対するプロテビティジャパンの見解

(2008年11月18日)

はじめに

2008年10月30日、FATF(金融活動作業部会)は、対日相互審査のレポート(サマリー版)を、同年11月17日には詳細版を公開した。相互審査はFATFが実施する主な取り組みの一つであり、FATFが定めるマネーロンダリング/テロ資金供与防止にむけた勧告に従って、

審査対象国(地域)に必要な法律や規制、その他の措置が整備されているか、必要とされる措置のすべてが、適切に履行されているか、それらの適切な仕組みが効果的に運用されているか、ということを審査するものである。

対日相互審査は2008年3月に実施され、去る10月15日から17日にリオデジャネイロで開催されたFATF全体会合での承認を経て公表されたものである。英語版レポートはFATFのWebサイト<http://www.fatf-gafi.org>から入手可能であり、サマリー版の仮訳は財務省のWebサイトhttp://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/fatf_201030.htmで公開されている。(以下、財務省仮訳からの引用は鉤括弧で表記している)

相互審査の概要

FATFはマネロン・テロ資金供与防止の国際的な枠組みを定める政府間機関である。国際的なマネロン・テロ資金供与の防止には、世界各国が協調して一定の水準の防止態勢を整備することが重要であるため、

FATFは参加国で「相互審査」を実施し、当該国のマネロン・テロ資金供与防止態勢が、FATF勧告の準拠状況を検証することとしている。

相互審査では、FATFが定める審査項目にしたがって、審査対象国は評価質問票(assessment questionnaire)に回答するよう求められたうえで、審査団が当該国を訪問し、関係者に対して聞き取り調査を実施することとなっている。対日審査では、今年3月に審査団が来日し、関係当局および一部の金融機関に対するインタビューを実施し、評価レポートを作成した。なお、レポートの評価は当該国の全体のマネーロンダリング・テロ資金供与防止態勢が、FATFの勧告を充足しているかという観点で行われており、個別金融機関の実務的な取り組みを評価することが目的ではないことには留意する必要がある。

審査結果の概要

今回の審査結果は、多くの人が予想した以上に厳しいものとなったといえるだろう。FATF勧告の49項目(40の勧告+9の特別勧告)のうち、審査団が「不履行」と判断した項目は合計10項目に上るが、シンガポールや香港などの、アジアで大きな金融市場を持つ国・地域と比較してみても、不履行の数はかなり多い。(直近の審査における「不履行」の数は、シンガポールは2項目、香港は4項目である。)

レポートも認めているように、日本政府はこれまで

FATF 勧告に準拠すべく法律・規制の整備を行っている。最近では2008年3月には「犯罪収益移転防止法」を全面施行し、本人確認等の義務の DNFBP(指定非金融業者及び職業専門家)への拡大、警察庁へのFIUの移管・体制強化を図るなど、マネロン・テロ資金供与防止にむけた取り組みを推進してきた。また金融機関に対する規制として、2007年以降数度にわたって「監督指針」を改訂し、監督上の着眼点として、FATF 勧告およびパーゼル委員会のコア・プリンシプル・メソドロジーに基づく具体的な着眼点(例:「重要な公的地位(PEPs)」「顧客受け入れ方針」など)を示してきた。

こうした法整備の進展にもかかわらず、今回のレポートで FATF は、日本の取り組みの実効性については、全体的に厳しい指摘をしている。特に金融機関に関しては、金融庁の監督指針を、「拘束力を伴わないガイドンス」であると判断したことから、多くの評価項目で「～を義務づける法律若しくは規則又は他の執行力を伴う手段がない」との指摘を受け、結果的に多くの「不履行」評価が与えられている。

主要な指摘事項と実務上の対応

「不履行」と評価された項目は合計 10 項目に及び、その多くは監督指針には拘束力がないとされたことによって、自ずと「不履行」の評価となったものである。今後、日本としてこのギャップをどのように解消していくかは、現時点では不透明ではあるが、現在よりも「執行力ある手段」が整備されるものと仮定して、その際に実務上重要となる点を、先進的な金融機関の取り組み事例をもとに整理したい。

1. リスクベース・アプローチについて

リスクベース・アプローチは、マネロン対策に関しても世界的に共通の考え方となっており、レポートの中で

は、「日本は、資金洗浄およびテロ資金対策におけるリスクベース・アプローチを実施していない。」との指摘を受けている。国内の金融機関では、全銀協が会員行向けに指針を作成するなど、リスクベース・アプローチについての概念的な理解は進んでいるが、個々の金融機関の実務における活用は、まだ十分には行われていないものと思われる。リスクベース・アプローチの実践には、マネロン・テロ資金供与のリスクを適切に評価することが不可欠であり、そのためには、各金融機関でリスク評価の方法論を確立する必要がある。具体的には、金融機関の顧客のうち、どのようなタイプの顧客がマネロンに関してリスクが高いかを評価する手法(カスタマー・リスクアセスメント)や、金融機関の組織内で、相対的に高いマネロンリスクにさらされている部門はどこかを評価する手法(ビジネスライン・リスク・アセスメント)、などを組み合わせて評価することが一般的であるが、これら二つの手法は整合的に設計されている必要がある。こうしたリスク評価を実施することにより、金融機関はその経営資源を、リスクの高いところに適切に配分することができる。たとえば、リスク評価の結果「高リスク」と判定された顧客に対しては、通常よりも頻度の高いモニタリングを実施する、などといった形でリスク評価の結果は活用される。

2. KYC (Know Your Customer) 全般

数ある指摘事項の中でも、今回、最も厳しく指摘を受けている項目が「勧告5.顧客管理」に関する事項であるといえるだろう。

通常、顧客管理(いわゆる KYC)には、CIP(Customer Identification Program 本人確認)、CDD(Customer Due Diligence 顧客全員に対して実施すべき精査)、EDD(Enhanced Due Diligence 高リスクとされる顧客・取引に対して追加的に実施する精査)を含むものとされている。

FATF レポートは、「顧客管理は本人確認に限定されており、全ての受け入れ可能な本人確認書類に写真や固有の識別番号が付されているわけではない。」また「顧客管理措置には、代理権限の確認や、受益者又は真の受益者の確認が含まれていない。」としており、つまり本人確認以外の顧客管理が、実施されていないと指摘する。確かに日本の実務慣行では預金口座開設などの取引開始時に、マネロン防止の目的で、本人確認以上の情報、たとえば、職業や、預け入れる資金の資金源、PEPs との関係の有無などを詳しく確認することはないが、海外では、今回の指摘にもある代理人関係や、真の受益者の確認といった内容も含め、リスクベースで、より詳細な情報を顧客から収集することとなっている。

3. AML コンプライアンスプログラム全般

「勧告 15 内部管理、法令遵守、監査」が不履行の評価となっているが、これは、AML に関してより実効性のある内部統制の整備が求められているといえるだろう。海外の金融機関では、マネロン・テロ資金供与に対する金融機関全体の対応策を包括的に整理した、「AML プログラム」と呼ばれるコンプライアンスプログラムを策定・実行することが一般的であり、今回指摘を受けた、上級管理職レベルのコンプライアンス担当者の任命と役割と責任の設定、独立した監査機能、手続き・方針の整備などは、どれも通常 AML プログラムの基本的な構成要素とされるものである。これらのキーワードの一部は、日本においても既に監督指針で対応が求められているが、有効な AML プログラムを整備することは、多くの国・地域において FATF 勧告に準拠するための、非常に重要な要素であると考えられている。

4. 証券・保険業界の対応

「勧告 13 疑わしい取引の届出」において、特定のカテ

ゴリーの金融機関からの疑わしい取引の届出件数が少ないことが指摘されており、業界として特に証券・保険を挙げている。疑わしい取引の届出件数を増やすこと自体は目的ではないが、それらを検知するための仕組み強化することは必要となるだろう。また上述の、リスクアプローチを実施する、あるいは、適切な AML プログラムを整備するといった、マネロン・テロ資金供与防止として行うべきことは、基本的には銀行等と共通である。これらの業界でも銀行等での取り組み事例も参考にしながら、今まで以上にマネロン防止態勢の整備を推進することが求められるだろう。

審査結果を受けた今後の展望

今回の審査結果は、日本政府に対しては幅広い項目での対応を迫るものであるが、特に金融機関に関連するところでは、法令上の枠組みの変更が行われるかどうかが目される点だろう。金融機関(預金受け入れ金融機関)をはじめ、証券・保険会社、および DNFBP にも、一步踏み込んだ対応が求められる可能性がある。

同じラウンドの中で厳しい評価を受けた国としては、2005 年に審査が行われたオーストラリア(「不履行」評価は 10 項目)が挙げられるが、同国では FATF の相互審査の翌年、FATF 勧告に準拠した態勢の整備と、リスクベース・アプローチの導入を目的に、Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 の下でマネロン・テロ資金供与対策の法規制を再構成し、移行プランを立てて段階的に規制を強化している。金融機関は、こうした事例も参考にしつつ、将来的な規制強化を前提として、上記で整理したポイントを中心に、早急にマネロン防止態勢の強化に着手すべきだろう。今回のレポートを受けて、政府としての対応策が打ち出されるまでには、まだしばらく時間を要すると思われる

るが、プロティビティのアンチ・マネーロンダリング部門の責任者であるキャロル・ポーミエは、今回の審査結果に関して以下のようにコメントしている。

「日本が対策強化を求められている事項、とりわけ、有効なリスクベース・アプローチ手法の導入や KYC の標準の確立は対応が困難な課題であり、他の国でも試行錯誤を繰り返しながら高度化を図っている事項である。」「幸いにも日本の金融機関は、他の国の金融機関が学んできたことを活用することができるため、日本政府が審査結果への対応方針を決定する前でも、自行の AML プログラムの強化に着手することができるだろう。」