

「マネーロンダリングリスクに対する金融機関の対応と課題 ～顧客情報管理の観点から～」

(Financial Institutions' Anti-Money Laundering Measures: From the Viewpoint of Customer Information Management)

早稲田大学 商学学術院総合研究所 WBS 研究センター 瀧澤和子
kazuko.takizawa@aoni.waseda.jp

Keywords: マネーロンダリング、FATF、「40 の勧告」、FIU、疑わしい取引の届け出、本人確認、犯罪収益移転防止法、個人情報保護、顧客デューディリジェンス

1. マネーロンダリング阻止の取り組み、その歩みと現状

マネーロンダリング対策（以下、AML とする）は、薬物犯罪や組織犯罪に悩むアメリカから始まり、やがて国際的な取り組みが活発に行われるようになった結果、FATF(金融活動作業部会)¹にリードされる形で、日本でも銀行中心に対策が進んで来た。

米国では、特に2001年9.11同時多発テロ以降、テロ資金根絶のため、金融機関等に厳しいAMLを求めるようになり、AMLに係る体制構築の不備を理由に、業務停止命令や過料の支払い命令に服す機関が増加した²。2007年9月には、三菱東京UFJ銀行在米子会社であるUnion Bank of Californiaも、1年間の刑事訴追留保処分と罰金計3160万ドルを支払うことになった。

日本でも、90年7月に大蔵省から金融団体に対して顧客の本人確認実施の要請(自主規制)、92年に国連麻薬新条約の国内担保法の一つとして、薬物犯罪から得られた収益への対策を主眼に麻薬特例法³が施行されるなど、薬物犯罪撲滅の文脈でAMLに関する法令が制定された。同特例法で、FATF「40の勧告」の求めに対応して、マネーロンダリングが疑われる取引をFIU⁴へ届け出る「疑わしい

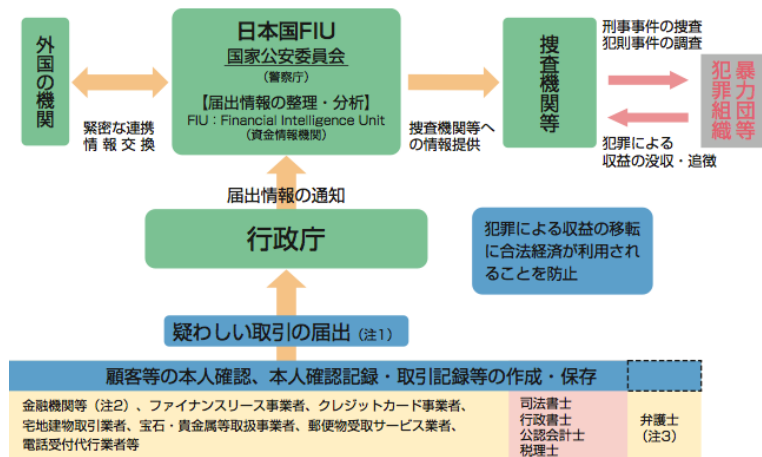


図1 犯罪収益移転防止法の体系 出典：JAFIC 年次報告書 H23

¹ Financial Action Task Force. 1989年7月のアルシュ・サミットで設立が合意された政府間合会。マネーロンダリング対策の分野で国際協調を推進するために、国際的指針の作成や、「40の勧告(1990年初版制定、最新版2012年)および「9の特別勧告(2001年)」などの提言を行っている。

² 2001年10月に発効したPATRIOT Act(United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)では、Bank Secrecy Actを通じて、マネーロンダリングを防止するための態勢構築が求められており、違反時には、民事制裁金や刑事罰などが科される。Am South Bank (2004)、Arab Bank of New York (2005)、Riggs Bank N.A. (2004)、Bank of New York (2005) 和解 US\$38m(US\$26m 罰金 US\$12m 賠償金)および全行的かつ包括的なAMLプログラムの導入、ABN Amro-New York & Chicago (2005) 罰金: US\$8000万ドル、American Express Bank International, Miami, FL (アメックス子会社)一部業務停止命令と罰金:US\$65m など、多くの金融機関が処分を受けている。

³ 正式名称「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」。

⁴ Financial Intelligence Unit。マネーロンダリング情報専門に収集・分析・提供する機関。以前、日本のFIUは金融庁に設置されていたが、AML対象事業者拡大にあわせて、国家公安委員会・警察庁(犯罪収益移転防止管理官:JAFIC)に移管された。米国ではFin CEN(Financial Crimes Enforcement Network: 金融犯罪

取引の届け出(以下、SARとする)制度」が金融機関等に義務づけられた(図1参照)。

さらに、組織的犯罪処罰法の制定(2000)および改正(2002)による届出制度拡充を経て、金融機関等本人確認法が施行(2003)され、金融機関等による顧客等の本人確認、本人確認記録・取引記録の作成・保存が義務づけられた。その後、改訂版「40の勧告」や国内の「テロの未然防止に関する行動計画」決定などを受けて、2008年に犯罪収益移転防止法が成立。これに伴い、従来、金融機関等に本人確認やSAR等を義務づけていた金融機関等本人確認法及び組織的犯罪処罰法第5章(疑わしい取引の届出)は廃止され、犯罪収益移転防止法による対応に概ね一本化された。

これまで、一般的に、金融機関における「疑わしい取引」の検知および届け出プロセスは、以下のようなものだった。本部で件数・金額など定型的な基準を定め、該当する取引をデータ抽出し、疑わしい取引の懸念有りとして調査を行う。調査に際しては、営業店にデータを還元し、営業店において顧客属性や店頭での行動記録等も参照し、抽出された取引が「疑わしい取引」に該当するかどうかを判定する。そして、本部が最終的にFIUに届け出る。取り扱う情報が膨大になるにつれ、英米金融機関に続いて、国内大手行でも、マネーロンダリング対策システムの導入が進んでいる⁵。半自動的に届け出がなされる仕組みだが、アラートの解釈にはマンパワーが必要でもあり、金融機関を中心に関連した事業者、特に中小組織は負担が重いと感じている。

近年、SAR数は急増⁶しており、相当数のFalse-Positive⁷な届け出が含まれていると言われている。何をもちて疑わしいと判断するかは各国、各機関によって異なる⁸。米国の対応を見ても、必ずしも法律に明記された要件を満たすだけでなく、明文化されていない監督機関の要求を満たすことが求められており、どこまで対策を行えばよいか分かりにくくなっている。従って、金融機関は「防衛的な届け出(defensive reporting)」を行う傾向となる。過剰な届け出をした場合の罰則は無く—そもそもどこから過剰なのか判断は困難であるが—、自社のビジネスがマネーロンダリングの隠れ蓑とされた場合には是正命令(犯罪収益移転防止法16条)や罰則(23条)を受けることとなるため、事業者には、スクリーニングせず届け出を行うインセンティブが働くことになる。

2. 顧客情報の利用と管理⁹

個人情報保護法において、SARに関する情報は一届け出の趣旨を考えるとやむを得ないが—、多くの面で例外規定が適用されている。顧客の本人確認が犯罪収益移転防止法4条に基づく要請である旨を明示し、利用目的を本人に通知、公表(個人情報保護法18条)して行われるのに対し、SARは、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼす恐れがある情報として、本人の同意なく使用または提供できる(同法16条3項1号および23条1項1号)。また、犯罪収益移転防止法には、当該金融機関(その役員および使用人も含む)は、届け出をしようとしていること、また

捜査ネットワーク)、英国ではSOCA(Serious Organised Crime Agency:重大犯罪捜査局)にFIUが設置されている。

⁵ 三菱、三井住友、みずほの各グループでは、2008年度にそれぞれ10億円超のマネーロンダリングシステム対策を行っている(各行の年間システム投資は200億円程度)。

⁶ JAFIC年次報告書によれば、国内では、2011年に337,341件の届け出が受理されており(p28)、過去最高。逮捕などに結びついた件数も570件と最多。

⁷ マネーロンダラーとは無関係な一般市民の口座や取引について、マネーロンダリングの疑い有りと判断してしまう誤りをさす。

⁸ 例えばドイツでは、SAR届け出にあたって、刑事告発に近い疑わしさを要求している。—津田尊弘「犯罪収益規制と財産回復」p50

⁹ 主に国際法の分野で、マネーロンダリングに利用された収益の回収・被害者への変換についての議論がなされているが、本稿は顧客・取引上の管理についての法律上の問題を対象としており、当該分野は対象外とする。

は取引について、取引の相手方またはその関係者に漏らしてはならないと規定されている（9条2項）ため、個人情報保護法上の開示義務（25条）も除外されている¹⁰。

提出された SAR は、必要に応じて、FIU の他、都道府県警察、検察庁、麻薬取締部および海上保安庁の各捜査機関並びに税関、証券取引等監視委員会に提供される（犯罪収益移転防止法 11 条）。また、外国の FIU などの機関とも情報共有されることがある（同法 12 条）。SAR 急増によって、実際には適法な取引を行っている顧客のプライバシーも多く FIU および捜査機関にさらされることとなる。米国では、PATRIOT 法 314 条(a)、(b)によって、—SAR の金融機関同士の共有は禁止されているものの一地方自治体や政府機関同士も含めた情報共有が規定されている¹¹。同法は、捜査の有効性、効率性を高めてはいるが、同時に情報を利用する組織の広がり懸念されている。

第 2 に、顧客デューディリジェンスを進めるにあたって、収集される個人情報が増加傾向に有る点である。これまで、国内金融機関における通常の口座開設時には、名前、住所、電話番号など最低限の「本人特定事項」が確認されていた。FATF による加盟国相互審査¹²では日本の金融機関に対する評価は厳しく、本人確認の不足、顧客デューディリジェンス（図 2 参照）¹³不履行など顧客管理分野を中心に指摘を受け、2013 年 4 月に施行される改正犯罪収益移転防止法では、職業、取引目的、および一定額を超えるハイリスク取引の場合は年収や保有資産に関する情報といった「取引時確認事項」の確認が金融機関等に義務付けられる。更に、法人の場合は、事業内容および実質的な支配者（大株主等）に関する情報等の取得も義務付けられる。米国の金融機関では口座開設に当たり、より広範な情報の査定が必要となり、それを支援するため、「データ・アグリゲーター」あるいは「データ・ブローカー」と呼ばれる、多岐に渡る個人情報を収集してデータベース化のうえ販売を行うビジネスが存在し、これらは公正

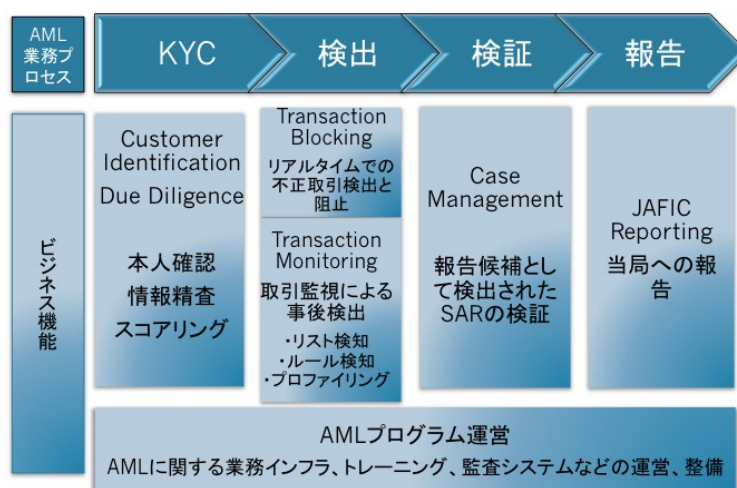


図 2 AML 業務要素 出典:IBM(2008)p76 をもとに作成

¹⁰ そもそも、存否が明らかになることで、犯罪の予防、鎮圧又は操作その他の公共の安全と秩序の維持に支障が及ぶ恐れがある情報として、同法 2 条のいう「保有個人データ」にはあたらないとされている（個人情報保護法施行令 3 条 4 号）ため、事業者は 24 条～27 条に規定される義務を負わないこととなる。

¹¹ FIU は 2 週間に 1 回以上、金融犯罪者のリストを金融機関に周知する。金融機関は、リストを受領後、15 日以内に、当該人物との取引の有無を確認して回答しなければならない。これは、SAR 提出とは別個の義務である。米国には、銀行の顧客情報にふれる法律として Right to Financial Privacy Act of 1978 があり、政府機関による銀行の顧客情報へのアクセスを原則禁止していたが、PATRIOT Act of 2001 によって改正され、テロ関係の捜査については、政府による個人情報アクセスの制限が緩和された。

¹² マネーロンダリングに関する「40 の勧告」およびテロ資金供与に関する「9 の特別勧告」についての履行状況を判断する調査。日本の評価は、C(履行)が 4 項目、LC(概ね履行)が 19、PC(一部履行)が 15、NC(不履行)が 10、計 55 点で 22 か国中 20 位。顧客デューディリジェンスの他、リスクに応じた取引モニタリングの実施や、顧客のリスク格付けなど「リスクベースアプローチ」の不足も指摘されたため、改正収収法では、Enhanced Due Diligence(追加の取引時確認)が規定されている。上位国は、1 位から順にベルギー、英国、米国。ただし、犯罪収益移転防止法施行直後である 2008 年 3 月に審査が為されたため、同法施行によるプラスの影響は評価されていない。

¹³ マネーロンダリングを行っている疑いが高い顧客を定期的に把握しておくこと。KYC(Know Your Customer)という顧客を把握するための活動の一環。

信用報告法¹⁴、1974 プライバシー法¹⁵などの個人情報保護規制の対象となっておらず¹⁶、年収、所有している不動産、家族構成など、多くのプライバシー情報が AML 対策に利用されている現状が有る。日本でも、上述の流れの中で、個人情報保護の観点から利用者の理解が得られるかが課題となる。

第 3 に、犯罪収益移転防止法によって、マネーロンダリング対策の義務が、金融機関以外の専門家¹⁷にも拡大された(第 4~10 条)ことも重要である。現在、届け出の大半は銀行からのもの¹⁸で、宝石商や賭博業界などからの SAR は少ないが、これらは潜在的にはマネーロンダリングのリスクが高いとされる業界であり、SAR 制度の啓発の重要性が各国で指摘されている。同時に、個人情報に吸い上げる業界が多くなることで、より適切な情報管理が必要となる。

ゴードン(2010)は、各国の現行法規では、金融機関など特定事業者が AML において負担する役割が過大である一方、FIU は過小な役割を担っており、デューディリジェンス、モニタリング、および SAR プロセスは効果的に機能しないと問題提起している¹⁹。民間企業である金融機関は、他行が保持している情報や機微な政府統計へのアクセス権を持たないという制約がある。また、FIU は提出された SAR がどう利用されたか、事業者への情報提供に努めている²⁰が、犯罪者に悪用される懸念およびリソースの制約²¹から、十分なフィードバックを行っていないとの指摘が多い²²。一方、FIU は金融取引に関するノウハウや情報を金融機関ほど持たない。これらを鑑み、事業者が判断に依存するプロセスを減らし、FIU を増員し、デューディリジェンスやモニタリングを FIU が行うことを提案する研究者も散見される。欧米では、捜査機関出身の人員を金融機関が雇用するなど、金融機関と捜査機関各々が AML にて担う役割を再考させる事例もある。今後、特定事業者の負担が大きくなるにつれ、顧客や取引にかかる情報管理、組織間の連携も適宜見直される可能性がある。

3. AML の今後

AML に顕著な潮流は、他分野の不正対策、特に脱税対策との統合である。米国では 2013 年から FATCA²³が発効し、日本の金融機関にも影響が大きい。また、現在は信用

¹⁴ Fair Credit Billing Act of 1974, Pub. L. No. 93-495, 88 Stat. 1500 (Oct. 28, 1974), codified, as subsequently amended, at 15 U.S.C. 1601

¹⁵ Privacy Act of 1974, Pub. L. No. 93-579, 88 Stat. 1896 (Dec. 31, 1974), codified at 5 U.S.C. 552a

¹⁶ 公正信用報告法の適用範囲を決める「消費者信用報告」の定義が不明確で適用範囲が狭められており、消費者の性格又は一般的な名声についての通信であって信用評価や従業員採用を目的として用いられ又は収集される情報のみが適用対象。それ以外の目的に用いられる個人情報とは適用外。

¹⁷ 新たに対象となった事業者（「特定事業者」）は、ファイナンスリース業者、クレジットカード業者、宅地建物取引業者、貴金属等取引業者、郵便物受取・電話受付代行業者、司法書士等(犯罪収益移転防止法第 2 条)である。日本では日弁連や野党の反対もあり、いわゆる「士業」従事者の SAR 義務は留保されたが、本人確認は広く義務づけられた。士業への SAR が既に規定された英国やベルギーなどでは、職業上の守秘義務の制限が問題になっている。

¹⁸ 2011 年中の疑わしい取引の届出件数を届出事業者の業態別に見ると、銀行等からの届け出が 31 万 1,298 件と、届出件数全体の 92.3%を占めている。

¹⁹ 一方、取引情報の保存(recordkeeping)には金融機関の判断が介入することがほとんど無いため、問題なく機能しているとゴードンは指摘している。

²⁰ 日本では、JAFIC が、年次報告書の末尾に疑わしい取引の事例を添付している。米国では、年に 2 回、「SAR Activity Review - Trends, Tips & Issues」が公開され、最近の疑わしい取引の傾向や具体的事例、効果的な届け出の記載ノウハウなどを公開している。

²¹ JAFIC は、課長級の職員の下、約 90 人のスタッフで運営されており、金融庁に部門が設置されていた当時よりは増員されたものの、208 年の FATF 審査でも人員不足を指摘されている。欧米でも FIU の人員不足がいわれることが多い。

²² SOCA (2011)、2008 年 FATF 対日相互審査など。

²³ Foreign Account Tax Compliance Act:外国口座税務コンプライアンス法。米国人の外国金融機関を利用した租税回避行為を防止するため、米国外金融機関に顧客口座の報告義務を課す税制。

供与とマネーロンダリング対策はそれぞれ別のデータベースを基に運用している金融機関が多いが、コスト面から、長期的にはシステムや担当部門が統合されていくことも予想される。これは、今まで分断されていた情報が一カ所に集められ、いわば顧客毎に「名寄せ」される状況に帰結する。加えて、昨今のリスト検知からより複雑なプロファイリングへ移行する流れは、複雑な状況を織り込んだ分析を行うことを意味する。このように、マネーロンダリング防止を進め、捜査の網羅性や有効性を上げようとすれば、プライバシー保護とのトレードオフとなることが多い。

昨今は、アジアでも AML への関心が高まっているが、2000 年代半ば頃までは、欧米での対策が顕著に先行していた。本稿で何度も言及した FATF の戦略や基準、審査結果には、多くの面で、厳格な金融犯罪対策を求める米国の政策からの影響が色濃く見られる。日本の金融機関が不正や犯罪の抜け穴となってしまうことは避けなければならないが、迅速な取引開始や顧客に利便性が高いサービスが当たり前となっている日本のビジネス環境では、プライバシー保護を犠牲にした過度の対策は、顧客の反発を受ける可能性もある。顧客への啓発や、適切な妥協点の模索が必須である。

[参考文献]

- アイビーエムビジネスコンサルティングサービス株式会社, 2008. 不自然な金融取引: マネー・ローンダリング対策の舞台裏, 日経 BP.
- 有友圭他, 2007. マネーロンダリング対策の実務, ファーストプレス.
- 澤重, 2010. 基本から学ぶ銀行法務(3)マネロン対策と疑わしい取引の届出制度・本人確認手続. 銀行法務 21, 54(14), p28-31.
- 杉浦宣彦, 2010. 金融犯罪対策の手引き: 最前線の取り組みと今後の展望, きんざい.
- 廣渡鉄, 2008. 金融機関のためのマネー・ローンダリング対策 Q&A, 金融財政事情研究会.
- 手塚崇, 2008. よくわかるマネーロンダリング対策: 犯罪収益移転防止法の実務, きんざい.
- 取引の網羅的なモニタリング態勢強化するメガバンク (特集 マネロン対策強化の必要性). 2008. 金融財政事情, 59(13), p16-20.
- ドーソン, 2009. マネー・ローンダリング対策が急務--国際的な信頼を得られていない日本の現状 (特集 急がれるマネロン対策). 月刊金融ジャーナル, 50(3), p18-21.
- 三井住友銀行, 2009. 三井住友銀行 マネー・ローンダリング防止への取り組み (特集 急がれるマネロン対策). 月刊金融ジャーナル, 50(3), p30-33.
- 三菱東京 UFJ 銀行, 2009. 三菱東京 UFJ 銀行 マネロン対策センターを軸に AML 態勢を整備 (特集 急がれるマネロン対策). 月刊金融ジャーナル, 50(3), p26-29.
- 城祐一郎, 2007. マネー・ローンダリング罪の理論と捜査, 立花書房.
- 三菱東京 UFJ 銀行外為事務部, 2011. 外為マネロン防止の実務&知識, 近代セールス社.
- Gordon, R., 2010. Losing The War Against Dirty Money: Rethinking Global Standards on Preventing Money Laundering and Terrorism Financing, *Duke Journal of Comparative & International Law*, 21, p503-565.
- 岡崎正江, マネー・ロンダリング規制と税務行政.
<http://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/ronsou/47/okazaki/ronsou.pdf>
- 岡崎正江, 2007.6, 米国内国歳入庁におけるマネー・ロンダリングへの取組, 税大ジャーナル 5.
<http://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/backnumber/journal/05/pdf/07.pdf>
- 尾崎寛, 2008.3.22, 米国の反マネーロンダリング規制について.
http://www.cistec.or.jp/jaist/event/kenkyuutaikai/kenkyu06/2_ozaki.pdf
- 金融庁, 2009. 金融分野における個人情報保護に関するガイドライン
<http://www.fsa.go.jp/common/law/kj-hogo/01.pdf>
- 株式会社野村総合研究所, 2011. 金融庁委託調査 番号情報保護に関する海外制度調査報告書.
<http://www.fsa.go.jp/news/22/20110627-11/01.pdf>
- 犯罪収益移転防止管理官(JAFIC : Japan Financial Intelligence Center)2011 年次報告書
http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/nenzihokoku/gazo/jafic_2011j.pdf
- 村岡啓一, 2006-11-10, ゲートキーパー制度とは何か: 犯罪収益流通防止法案の危険性, 月報司法書士, 417, p26-31 <http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/18428/1/0101000201.pdf>
- Federal Financial Institutions Examination Council (2010) Bank Secrecy Act/ Anti-Money Laundering Examination Manual http://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/documents/BSA_AML_Man_2010.pdf
- Fin CEN (Financial Crimes Enforcement Network), SAR Activity Review - Trends, Tips & Issues, vol22, October 2012 http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/sar_tti_22.pdf
- FATF 40 Recommendations <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/the40recommendationspublishedoctober2004.html>
- Serious Organised Crime Agency, Suspicious Activity Reports Regime Annual Report 2010
<http://www.soca.gov.uk/news/298-suspicious-activity-reports-regime-annual-report-2010-published>
- Market Solutions Review, vol27 (2012.3.9) http://www.msog.jp/review/pdf/msr_magazine027.pdf