

2011年9月16日

FATF コンサルテーションペーパー “The Review of the Standards-Preparation for the 4th Round of Mutual Evaluations Second public consultation” に対するコメント

全国銀行協会

マネロン/テロ資金供与対策は金融機関にとっても重要な課題であり、全国銀行協会は、FATF 勧告をより効果的なものとするためのレビューを行うことに賛意を表すると同時に、レビューの過程において実務の観点から意見を提出する機会をいただいたことに感謝する。

以下のとおり、照会事項に対するコメントを申しあげるので、ご検討をお願いしたい。

本件については、今後も引き続き民間セクターとのコンサルテーションの機会を設けていただくようお願いしたい。

1 「1. 受益所有（真の受益者）：勧告 5、勧告 33、勧告 34」

(1) 「1. 1 勧告 5」

勧告 5 で提案されている主な変更点は、(a) 法人または法的取極めである顧客の身元を確認し、その身元を照合するため、かつ (b) その事業の性質および所有権と管理構造を理解するために、金融機関（および勧告 12 により DNFBP）に行うことを求める措置の種類をより明確に規定することである（パラ 8）。

<意見>

- 顧客管理措置の精度を上げるためには、必要とされる措置の種類を明確に規定するだけでは十分ではない。リスクベース・アプローチにより、法人および法的取極めのリスクに応じた受益者の確認・照合に関する方法と情報を明確化すべきである。具体的には、必要とされる措置の種類を明確に規定した上で、全ての法人または法的取極めに適用するのではなく、対象の法人または法的取極めのリスクに応じて必要とされる措置までを規定すべきである（リスクの程度によって管理措置を軽減することも検討すべきである）。
- 上記のリスクに応じた顧客管理措置のレベルを決めるに当たっては、当該法人または法的取極めの形態や所在地等のリスク要因を考慮すべきである。
- 例えば、所有構造・事業実態が不透明な（あるいはそれを企図した）法的取極めと、通常の（事業実態のある）事業会社では、資金の流れの透明度とマネロン・リスクに明らかに違いがあり、一律の顧客管理措置を行うべきではない。

- ・顧客の身元確認・身元照合のための情報：
 - －氏名
 - －法人格
 - －存在証明
 - －その事業体を規制し拘束する権限（企業の定款等）
 - －上級管理者の地位にある者（代表者等）の氏名
 - －登録された事務所（または主たる事業所）の住所

<意見>

- 役職に付随する実際の権限、管理、責任範囲は企業によって異なり、取引を執行する権限と上級管理者の地位・役職が関係ない場合もあるため、「上級管理者の地位にある者（代表者等）(persons holding senior management positions (e.g., senior managing directors))」の定義と範囲を明確にすべきである。

(2) 「1. 2 勧告 33」

FATF では、以下の(a)、(b)のいずれとすべきか検討中である。

(a)企業は、基本的な情報と受益所有（真の受益者）に関する情報の両方について、保有に責任を負うべきである（勧告 5 との関連においてすでに述べたとおり）。その受益所有（真の受益者）に関する情報は、管轄区域において、金融機関、専門的な仲介機関、企業登録（登記）機関あるいはかかる情報を保有するその他の機関または当局（税務当局または監督者等）等を含む一つまたは二つ以上の仕組みにより権限ある当局により利用可能とすべきである。

(b)権限ある当局は、企業自体、金融機関、専門的な仲介機関、企業登録（登記）機関、かかる情報を保有するその他の機関または当局（税務当局または監督者等）の一つまたは二つ以上から、あるいは、当局の調査他の権限を利用することによって受益所有（真の受益者）に関する情報を入手すべきである（パラ 10）。

<意見>

- 企業に基本的な情報に加えて真の受益者に関する情報の保有に責任を負わせるのであれば、企業が実務上対応可能な真の受益者の定義を明確にすべきである。その際には、企業に真の受益者の情報の保有・管理負担軽減を考慮したうえで義務を課すべきである。
- 上記の対応が困難な場合には、真の受益者の特定は権限ある当局の義務であるとしたうえで、企業自身、金融機関、専門的な仲介機関など民間がそれぞれ担うべき義務の範囲を限定すべきである。また、金融機関が入手できる情報は、量、正確性ともに限られていることに留意すべきである。
- なお、公認の取引所に上場している企業、公営企業、監督対象となる金融機関・DNFBP については、真の受益者の確認対象から外すべきである。

2 「2. データの保護とプライバシー：勧告 4」

FATF では、AML/CFT とデータ保護の義務との間の相互作用が、AML/CFT リスク管理を統合するために国際的に情報を伝達したいと考えている国際的な金融サービスグループにとって、特に懸念されていることを認識しており、かかる情報の国際的な流れについて、適切な保護措置を講じた上で許可する方法を検討している(パラ 14)。

<意見>

- 金融機関にクロスボーダーでの情報の伝達を求めるのであれば、データ保護とプライバシーに関する法令は各国に違いがあることも十分踏まえ、有効な仕組みの整備のあり方を具体的かつ明確に示すべきである。
- 例えば、勧告 15 の変更においては、金融グループ全体として適切な AML/CFT 体制を整備し、異なる法域に所在する支店・子会社から顧客、口座、取引に関する情報を提供させるためには、各法域におけるデータの保護とプライバシーに関する規制において、これが許容されることが前提となるべきである。

3 「3. グループ全体の法令順守体制：勧告 15」

金融グループ(コア・プリンシプルに基づくグループ監督の対象となるもの)については、グループ全体で資金洗浄およびテロ資金供与を防止する体制を整備し、グローバルなリスク管理を目的としてグループ内で情報を共有するための方針および手続を組み入れるよう義務付けることが提案されている(パラ 16)。

<意見>

- 「金融グループ(コア・プリンシプルに基づくグループ監督の対象となるもの)」の定義を明確化すべきである。

AML/CFT 上必要な場合には、少なくとも、グループレベルの法令遵守、監査および/または AML/CFT 機能に対し支店および子会社から、顧客、口座および取引に関する情報を提供すべきことが提案されている(パラ 16)。

- 上記項番 2 の 2 番目の意見をご参照。

4 「4. 特別勧告Ⅶ（電信送金）」

バーゼル銀行監督委員会が発表したガイダンスを踏まえ、SRⅦは、連続取引やカバー取引を含め、あらゆる種類の電信送金に適用されるべきである¹（パラ 17）。

1 海外電信送金に関するカバー取引メッセージに関わる管理措置および透明性（2009年5月）

<意見>

○今回のSRⅦの改正については、cross-border transfer を対象としたものと理解している。

なお、domestic transfer については、国によって決済システム・取引方法なども異なることから、一律に適用すべきでない。AML/CFT の適切な管理の検討に際しては、国によって決済システム・取引方法が異なることを十分考慮すべきである。

仕向金融機関には、すべてのクロスボーダー電信送金について、完全な送金人情報（現在必要とされている氏名、口座番号または固有の取引参照番号および住所）および完全な受取人情報（氏名および口座番号または固有の取引参照番号）を含めることを義務付けるべきである（パラ 17）。

<意見>

○「完全な受取人情報を含める（include full beneficiary information）」が「完全な受取人情報の必須フィールドが欠落していない」ということを指すのであれば実行可能。

中継金融機関には、ストレートスルー・プロセッシングに即した方法で、クロスボーダー取引をスクリーニングすることを義務付けるべきである²（パラ 17）。

2 S/RES/1267（1999年）およびその後継決議並びに安保理決議 S/RES/1373（2001年）等関連 UNSCR に定める義務に従い、凍結措置を取り、禁じられている者との取引の禁止を遵守すること。

<意見>

○スクリーニングを行うべきリストが脚注 2 に記載の国連安保理決議に基くものであれば、わが国では外為法上の資産凍結対象者リストのスクリーニングの形ですすでに対応している。ただし、上記に加えて、スクリーニングが不自然な送金人情報あるいは受取人情報の確認を含むのであれば実行不可能。

- なお、カバーペイメントにおいて「MT202」によって発信された場合は、「MT202COV」で発信された場合と異なり、銀行間取引との判別がつかないため、送金人情報、受取人情報が欠落している可能性があり、その探知は困難であることに留意すべきである。

被仕向金融機関には、必要とされる完全な送金人情報または受取人情報が含まれていない電信送金を受領した場合には、自動化された手順に即した措置を取ることを義務付けるべきである（パラ 17）。

<意見>

- 「自動化された手順（automated processes）」の定義を明確かつ具体的にすべきである。
- 完全な送金人情報については、必須フィールドが完全に欠落している状態を探知し仕向銀行に確認する対応であれば実行可能である。

FATF ではまた、
(i) 中継金融機関は現在、必要とされる完全な送金人情報が不足している電信送金を取り扱う上で、どのような種類の手続を使用しているか、また、これらの手続のいずれかはリスクベースか（パラ 18）、

<意見>

- シリアルペイメントについては、取引を中断し仕向銀行に完全な送金人情報を要求する。
- カバーペイメントについては、支払指図が「MT202 COV」によって発信された場合は必須フィールドの欠落の探知は可能だが、仕向銀行への完全な送金人情報の要求は実行していない。（仮に、支払指図が「MT202」によって発信された場合は必須フィールドの欠落の探知も不可能。）

(ii) 金融機関は、顧客ではない者に関する情報が 意味のあるものかどうかを検知するため、クロスボーダー電信送金に何らかの手続を適用しているか、しているとすればどのようなものか（パラ 18）、

<意見>

- 各国の言語の問題もあり、金融機関自身が顧客でない者に関する情報が意味のある（meaningful）ものかどうか判断することは不可能。仮に意味がある（meaningful）かどうかを探知することの義務付けを導入するのであれば、各

金融機関が実務上処理できる形で、当局によるガイドライン等により、「意味がある (meaningful)」の定義と範囲を極めて定型的且つ限定的なものとする、またはリスクベース・アプローチにより極めて限定的に実施すべきである。

(iii) 金融機関は、敷居値を下回るクロスボーダー電信送金にスクリーニング手続を適用しているか、適用している場合、どのように適用されているか、について、情報の提供を求めている(パラ 18)。

<意見>

- 金融機関では、敷居値を設けず、全てのクロスボーダー電信送金にスクリーニング手続を適用している。

5. 「5. テロ資金供与および拡散資金供与との関連における標的を定めた金融制裁措置」

関連 UNSCR に従い許認可や届出等がなされている場合を除き、資金他の資産や経済的資源、金融他の関連サービスを、指定を受けた者、指定を受けた者に直接または間接的に所有または支配されている事業体、指定を受けた者の代理または指図により行動している者の利益のために、直接的または間接的に、単独または共同で提供することの禁止を順守すること (パラ 20)。

<意見>

- 「直接的または間接的 (directly or indirectly)」の定義と範囲を明確にすべきである。
- 金融機関が実施した調査の結果として「直接的または間接的」に所有または支配されていることが判明した場合には金融他の関連サービスの提供を謝絶することは可能だが、その場合も、金融機関の調査には限界があることから、調査の範囲・対象について詳細かつ実効的なガイドラインを示すべきである。

6. 「8. FATF 基準の改定に伴うその他の問題点」

(1) 「8. 2 監督におけるリスクベース・アプローチ」

FATF では、監督のための資源の配分にもとづくリスクや、金融機関自体がどのようにリスクベース・アプローチを AML/CFT に適用するかについての監督を含め、リスクベース・アプローチが監督にどのような影響を及ぼすかについて検討してきた。金融機関および DNFBP の監督には、自主規制機関によるものを含めリスクベース・アプローチを適用することを提案する(パラ 29)。

<意見>

○適用すべきリスクベース・アプローチの具体的な内容を明確にすべきである。

(2)「8. 3 重要な公的地位を有する者に関する更なる検討」

国際機関により重要な機能を任されている個人については、国内のPEPsと同様に取り扱うことを提案する。また、外国および国内のPEPsに関する要件は、当該PEPsの家族または親密関係者にも同様に適用することを提案する。つまり、外国のPEPsの家族および親密関係者については厳格な顧客管理措置が自動的に義務付けられ、国内のPEPsの家族および親密関係者についても（リスクベース・アプローチに基づき）義務付けが考えられる、ということになる（パラ30）。

<意見>

- 「国際機関（international organisation）」および「重要な機能を任されている（prominent function）」の定義と範囲を明確にすべきである。
- PEPsに関する勧告の改正を検討するのであれば、実務上、PEPsに該当する公的地位の範囲の判断は難しいことから、当該範囲を勧告において明確化すべきである。
- 国内PEPsのマネロンのリスクは当該国の腐敗度によって異なることから、勧告6は国内PEPsに適用する顧客管理措置についての各国の裁量を許容すべきである。勧告6の対象を国内PEPsに広げる場合には、政府または金融機関が強化された顧客管理措置の対象となる国内PEPsの範囲および業務関係を当該国の腐敗度（e.g., Transparency International）などの各国の実情に応じて決めることができるよう、本件についてはリスクベース・アプローチを適用すべきと考える。
- PEPsの家族や親密関係者の場合、特にPEPsが真の受益者かどうかを確認することは困難である。特に、生計を一にする家族間においては、資金の出捐者が、扶養者であるPEPなのか、被扶養者家族である口座名義人なのかの判定が困難なケースが多い。
- このような口座については、追加情報を取得するなどによって、金融機関が業務関係構築時にPEPsが真の受益者か否かを確認することよりも、モニタリングすることが有効であり、モニタリングによって、金融機関が通常の家業・親密関係者との資金の流れとは異なる不自然な取引を検知し、PEPsが真の受益者であることを判断することができるかもしれない。

以上