

社会デザイン学会
ファイナンシャル・インクルージョン研究会第7回勉強会概要

平成 29 年 3 月 30 日

演題: 「金融包摂を妨げる de-risking-厳格な AML/CFT 規制の意図せざる帰結-」

日時: 2017 年 3 月 4 日(土) 午後 1:30 ~3:30

講師: 宮本瑛 あずさ監査法人金融アドバイザリー一部所属 **研究会会員**

会場: アジア文化会館 101 会議室

出席者: 17 名

1. 田中代表

FI 研究会は、勉強会、文献紹介、CGAP の研究論文等の翻訳を中心に、メンバーの積極的貢献のもと、実施されてきている。本日当研究会メンバーで、かつ、あずさ監査法人で、AML/CFT を専門とされている宮本瑛氏を招いて、本年第一回目の勉強会を開催できることをうれしく思う。金融包摂を阻害する要因にもなっている金融規制の現状と対応策について講演頂き、その後、辻顧問からのコメントを頂いたあと、出席者との活発な質疑を期待したい。メンバー以外の方の当研究会の活動への参加を歓迎したい。次回は5月7日を予定している。追って具体的にご案内いたしたい。

2. 講師プレゼン骨子(注: 以下は、講師プレゼンを踏まえ、研究会編集部にて整理したものであり、必ずしも講師の趣旨を正確に反映しているとは限らない点に留意願いたい)
(ポイント)

★金融包摂と AML/CFT(マネー・ロンダリング防止とテロ資金供与対策)は、別々の政策上の課題であるが、開発途上国の金融規制においては、相互補完的に働くことが期待されていた。しかし、現在のところ、**後者の規制強化による銀行の de-risking が、金融包摂の後退という想定されることのなかった事態を引き起こしつつある。**

★AML/CFT は銀行や携帯電話による金融サービスが、マネー・ロンダリングやテロ資金供与といった金融犯罪に悪用されないようにすることを目的とする。すなわち、汚職やテロといった違法行為に付随する資金を遮断する意義を有する。

(参考) 国家公安委員会の最新の調査書によると、危険性の認められる商品・サービスには、一例をあげれば仮想通貨(ビットコイン等)が含まれる。また、危険な顧客の属性には、反社会的勢力や国際テロリストが含まれる。

★FATF(金融活動作業部会)という政府間機関が、グローバルスタンダードとして 40 か条の勧告を提示している。

★AML/CFT 規制に適切に対応し損ねた金融機関は、当局から巨額の罰金を科されるケースが散見される。リスク認識から、重大な経営課題として AML/CFT に取り組む金融機関が増加

している。金融機関は本人確認や顧客管理や取引モニタリングに取り組む必要があり、更に、AML/CFT 体制を構築するためにリスクベース・アプローチをとることが求められている。

★リスクベース・アプローチは、リスクの高低に応じた措置を取るという考え方である。リスクは、取引形態、国・地域、顧客、商品・サービスなどの属性に従って評価される。(参考)リスクは、低、中、高に分類される。リスクが高くなるほど、厳格な措置が必要になる。

★政府や銀行は、リスクベース・アプローチの導入に先立ち、リスクアセスメントを行う必要がある。リスクアセスメントにより、高リスクの顧客と取引がそれ以外のものと区別される。

★FATF は、「マネー・ロンダリングとテロ資金供与に対する対策と金融包摂」というガイドラインを発行し、金融包摂というゴールと調和する AML/CFT 体制の導入を目指している。金融包摂の拡大に資する AML/CFT 上の 6 つの論点を詳細に取り上げている。

★これとは反対に、金融包摂の改善によって、AML/CFT 体制が堅固なものとなる効果も指摘されている。金融包摂の拡大はインフォーマルな金融サービスの需要の低下をもたらし、フォーマルな金融セクターは拡大する。このことで、当局が取引を追跡しモニタリングする能力は改善し、現金取引は減少し、AML/CFT 体制は強化される。

★AML/CFT 措置が厳格なフォーマルな度合いの高い金融においては、現金取引が盛んなインフォーマルな金融と比較して、マネー・ロンダラーやテロリストの付け入る隙は乏しくなり、金融システムや経済全体の健全化を期待することができる。

★ここ数年 de-risking が問題視されている。**de-risking とは、FATF が提唱するリスクベース・アプローチに従って、リスクを管理するのではなく回避するために、顧客や一部の顧客類型とのビジネス上の関係を金融機関が切断ないし制約する現象**であり、世界的に懸念されている。de-risking により主に、コルレスバンキング、送金業者ならびに NPO が影響を受けている。

★コルレスバンキングとは、ある銀行が別の銀行に銀行業務を提供する双務的な契約であり、コルレスバンキングにより、ある銀行は、拠点を有していない他の地域で、送金、貿易金融等の外国為替上の幅広いサービスを提供できるようになる。

★ここ数年、欧米の大手銀行を中心に、特定の地域におけるコルレスバンキングから撤退する動きが強まっている。これは、コンプライアンス費用をカバーするだけの十分な取引量がない、リスクが高すぎる法域に所持する等の理由によるものである。大規模なコルレスバンキングの減少は、リスクベース・アプローチを採る個々の銀行による合理的な意思決定の結果として生じている。この意味において、de-risking とそれに伴う金融包摂上の悪影響は、**市場の失敗によって発生した、厳格な AML/CFT 規制の意図せざる帰結**と整理することができる。

★国外コルレス契約が大きく減少した地域には、アフリカやラテンアメリカやカリブ海が挙げられる。コルレスバンキングは、クロスボーダーの銀行間の決済のために非常に大きな役割を果たしており、これが減少すれば、第一に国際的な決済に支障が生じ、第二に信用状に基づく貿易に制約が出る懸念される。グローバルなレベルではマクロ経済的な影響はまだ見出されていないが、リベリアやアンゴラやギネアといった国では、経済への悪影響が観察されている。

★コルレスバンキングのほか、de-risking のため、銀行取引を打ち切られ、大きな打撃を受けているのは、送金業者とNPOである。送金業者とは、フォーマルな口座の保有を前提とせず、銀行より安価に国際的な資金移動サービスを提供するノンバンクである。送金業者に対し開設していた口座を一部の大手銀行が閉鎖していることで、途上国への資金フローの減少、送金フローの透明性低下といった事態が起きている。一方、NPO に対する銀行の口座閉鎖により、AML/CFT 上の高リスク地域における人道援助等を必要とする人々に、必要なサービスが届けられない事態が起きている。

★FATF その他の基準設定機関は、de-risking がもたらすこうした金融包摂に逆行する作用を問題視し、近年対策を講じている。FATF は、「FATF は de-risking に対処する行動をとる」との声明を発出し、様々な機関と共同で、de-risking の進展を注視する意向を表明した。コルレスバンキングや送金業者のリスク管理に関するガイドラインの作成や、AML/CFT と金融包摂を推進するための顧客管理に関するベストプラクティスの作成を予定している。CPMI(国際決済銀行の決済・市場インフラ委員会)も KYC ユーテリティと呼ばれる顧客管理システムの導入やコルレスバンキングにおける LEI の利用等を提言している。

★FATF と CPMI の施策は、個々の銀行に最終的な判断を委ねながら、リスク回避の決定をとらせないよう誘導しようとする点が共通している。リスク管理の高度化やコンプライアンス費用の削減によって、民間の金融機関にとっての de-risking の誘因を減少させることを意図している。金融包摂の拡大と AML/CFT 措置の強化という異なる政策上の目的を両立すべく、市場ベースにもとづく解決が模索されている。

3. 辻顧問コメント(埼玉大学教授、CGAP 経営委員長)

(1) グローバルな基準設定機関(SSBs)と金融包摂: 金融安定理事会、バーゼル(銀行監督)委員会、決済・市場インフラ委員会、金融活動作業部会、預金保険者国際協会、保険監督者国際協会、証券監督者国際機構等がグローバル時代の金融市場ルール設定を担当。

(2) 金融包摂と金融完全性(AML/CFT セーフガード)

① 前者によるフォーマル化が後者に貢献する一方で、後者に取り組むことによって前者を阻害してしまうという「意図せざる結果」を招く。貧困層が身分証明書類を持たない、貧困層のプロファイルや居住地が高リスクとみなされやすい、後者が貧困層へのサービス費用を一層押し上げる等が原因と考えられる。

② この対策として、リスク・ベースト・アプローチ、例えば低リスク国への規制緩和や低リスクと判断できる場合の顧客審査(customer due diligence: CDD)の簡素化が重要

・2014年10月: FATF による銀行セクターのためのリスク・ベースト・アプローチ・ガイダンス

・2015年6月: FATA による事実上の通貨のためのリスク・ベースト・アプローチ・ガイダンス

・2015年6月: テロリストによる非営利セクター濫用と闘うためのベストプラクティス集

・2016年2月: FATF による貨幣価値移転サービスのためのリスク・ベースト・アプローチ・ガイダンス

宮本論文で言及された点に加え、各国金融規制監督当局の能力強化、高リスク国への技術支援、国境を越えた協力・内外差別撤廃(例:EU)等が必要。

(3)CGAP5ヶ年戦略の第5期(～2018年6月)では、金融包摂・安定・完全性・顧客保護の相互関係を明らかにしつつ、SSBsの政策に貧困層の視点を組み込むことに重点を置いてきたが、第6期(2018年7月～)では、SSBs政策をうけた各国での政策・ルールの具体化、能力強化に注力する予定。

4. 質疑応答

(1)コルレスバンキングのリスク低減のためには、銀行にとって途上国の取引の管理コストが高くなってしまわれるが、コスト高を押さえ、同時に途上国の顧客のニーズに応えるという双方を両立させる方法はあるのか。また、ミャンマーへの邦銀の進出が可能になったがAML/CFT規制をどのように管理しているのか。

(講師)IMFの報告書にも金融サービスのデジタル化やFintechの活用が指摘されているものの、それだけでは不十分である。コルレスバンキングは世界中に網の目のように張り巡らされた金融決済インフラであり、その刷新は難しい。現状、コルレス銀行が使いなくなれば、コルレス先銀行のコルレス先銀行になるというネスト化しか有効な対応はないが、その場合コスト高になってしまう。

(コメント)ミャンマーは経済制裁が解除され、ドル決済が可能になったことにより邦銀の進出が可能になったといえる。取引先のリスクは、ローカルベースで質問等を行って対応していると承知している。

(2)①FintechやKYC(本人確認のための顧客管理)システムの活用とリスク評価の際の国・地域や顧客タイプ等の各要素のバランス、②CPMI(国際決済銀行の決済・市場インフラ委員会)の提言、③コルレスバンキング以外の送金にビットコインを使用する可能性について。

(講師)KYCシステムはリスク評価に活用されている。リスク評価の際にたとえば国についていえば、南スーダンであれば100、スーダンであれば80といったように差をつけている。パラメーターや重みづけは予め決まっているわけではなく、大手行は独自に判断している。ベンダーが金融機関に売っているのは、こうしたパラメーター設定やシナリオである。国によって規制やリスクは異なるため、リスク評価を行う場合も、外部コンサル等を入れて客観的に検証する。②については、CPMIの提言はあくまで、コルレスバンキングのリスクを低減する目的に限ったもの。銀行の事務プロセスの共有化等が含まれる。③ビットコインは、革新的な金融サービスを生み出す可能性もあるが、マネー・ロンダリング等金融犯罪に利用される危険が高まるともいえる。どれだけ革新的なものであっても、金融犯罪に使われてしまってはまずい。

(3)前回の杭州でのG20サミットにおいて、まさにコルレス銀行サービスの減少に対処すべきとの提言を首脳コミュニケに盛り込んでいる。

(4) アンゴラでは顧客は、インフォーマルセクターから資金を調達しており、MF 機関からは借りていない。これはフォーマルセクターの取引においては身分証明書が求められるからである。このような面での取り組みを強化していく必要がある。

(コメント) デジタル技術を活用した身分証明書導入促進が各国で進められている。例えばインドでは、多くの国民は身分証明書を保有していなかったが、モディ政権が ID 付与キャンペーンを展開している。

(5) 「金融完全性」という言葉が使用されているが、現金取引を減少させることができても、現金取引はなくなるわけではない。一方で、ビットコインやポイント制も登場し、中央銀行の管理も曲がり角に来ているのではないかと懸念されている。通貨によらず銀行を介さないビットコインのようなポイントのやり取りによる決済の仕組みは、バックログを残せることからトレーサビリティに優れマネロン抑止効果が期待できる。最近街中ではあらゆる場所に防犯カメラが設置され、それが検挙率を高め、犯罪抑止に役立っているのと似ている。こう考えると、銀行口座を開設することを金融包摂と位置づけ、フォーマルセクターを拡大し規制監視を強化させることは、現金に最終的な価値を置く限りではマネロン対策としては限界があると思う。ビットコインの登場に象徴される脱現金・脱銀行口座の動きをどのように整理するのか。

(講師) ビットコインは、2017 年段階では規模は小さく、既存の金融政策が曲がり角にきているとまでは言えないのではないかと懸念されている。

(コメント1) ビットコインの使用が加速すれば、課税できなくなり、徴税できなくなれば、国民国家が成立し得なくなることを想起すべきである。

(コメント2) 課税強化の点では、現状の現金決済許容主義に多くの課題があると思う。

(辻顧問コメント) 例えばオランダではほとんどがカード決済になっており、また、ケニアを始めとしてモバイルマネーが世界各国で普及し、現金の使用は減っている。しかし、そのこととビットコインは全く別物。コインや札でなくとも中央銀行のお墨付きのある通貨と、ビットコインのようなそうでないものは区別されるべき。技術革新のスピードが速く、現実問題として課税が追い付くのか、伝統的な金融仲介がどのようになるのか、などが課題。送金サービス等の担い手は、金融機関や通信会社から、そのどちらでもない Fintech 企業が共通プラットフォームを利用して発展する方向に向かっているが、それも一時的で、アマゾンやグーグルやアリババのような巨大 IT 企業が独占的支配を確立していくという説もある。

(6) NPO は高リスクとみなされ、金融サービスから排除される対象になりやすいということであるが、例えば中東のハマースやヒズボラは軍事部門以外に医療をはじめとする福祉部門を別の組織名で、同じ傘下のグループとして運営している。これらの NGO は、高リスク団体として、軍事部門同様排除されるのか。また、国境なき医師団のようにグローバルな NGO ながら危険地域で活動している関係上、途上国のパートナー団体職員への手当や活動費を支払うには現地の NGO との連携が必要になるが、このような場合も高リスク団体と認識されるの

か。

(辻顧問)一律の答えがあるわけではないが、危険と隣り合わせであれば、それだけ利ざやを稼げるケースもあり、まさにそれぞれの投資する機関の判断であると考えられる。

(講師)活動内容のよしあしが判断基準になるわけではなく、金融機関側が AML/CFT 上のリスクが大きいと判断すれば、取引を避けるということ。但し、リスクの大きさを国ごとや地域ごとに一律に決定するのではなく、リスクベースで個別に判断するようにとの提言もなされている。FATF は、2016 年に勧告 8 を改定した。とくに国境なき医師団のような著名な NGO については、個別の事情が考慮されるようになることが予想される。

(7) 途上国の監督機関への技術協力は実施されているのか。また、途上国では規制のかからないビットコインが普及する可能性が高いのではないのか。

(コメント)2016 年 9 月の G20 杭州サミットの首脳コミュニケでは、G20 構成国、IMF 及び世銀グループに対して、能力構築のための支援強化が求められている。金融包摂は、G20 発足当初から継続して取り上げられている主要課題の一つなので、年一度の G20 サミットに焦点を当てて議論の進展を確認することを勧めたい。

(講師)現状、ビットコインには法規制がかかっていないが、マネー・ロンダリングの抜け穴にならないよう取り組んでいかねばならないという合意が形成されてきている。

(8) 金融機関以外の人たちが、リスク回避をどのようにみているかに関心あり。先進国の金融機関が途上国に進出しようとするれば、リスクベース・アプローチをとる限り NPO 排除の方向にいくのではないかと思われる。コンプライアンスを渡航費等をかけて確認しようとするれば、コスト上昇につながり、収益に影響してしまう。金融機関にとっての途上国でサービスを提供することへのインセンティブを用意すべき。

(講師)リスクベース・アプローチでは儲からないということではなく、金融機関にとってのインセンティブを用意することに意義がある。先進国の金融機関においては、行内の施策として、「この水準であれば、満足できる」という目安を提供している。取引モニタリングのマニュアル化も進められている。また、顧客管理システムの導入も効果的である。

(コメント1)国が顧客管理システムの導入のための補助金を出すとかの対応が望まれる。

(コメント2)民間の金融機関は損になることはできない。金融包摂が滞っているとはいえ、民間の取り組みが不十分だと批判はあたらない。

(辻顧問コメント)先進国では金融サービスが飽和状態になっており、他方、アフリカなどの BOP 層は、最後の巨大なビジネスチャンスを提供する市場である。金融機関がこういう伸びしろやビジネス機会を、それに伴う費用との比較でどのように判断するか、だろう。新興国・途上国の中央銀行や金融規制当局は、金融包摂を推進するためにバランスのとれた規制・監督を追究しており、ビットコインのようなものに惹かれている訳では全くない。

(9) 途上国にとっては、金融規制が上乗せされ、貧困層のユーザーにとって友好的でない状況が生まれようとしている。扱う情報は膨大で、システムは容易に変えられず、また一部変更しようとするればコンサルにお金を支払う必要が出てくる。地下銀行であれ、ビットコインであれ、従来なかった異業種の参入によって、既存のシステムにとって替わるように、世の中が進み、その中でお金の決済も扱われるようになることが望ましいのではないか。

(コメント) ソマリランドへの送金を扱った本がお勧めである。

(10) テロリスク認識について、メディアではテロの脅威が大々的に流されているが、大気汚染や交通事故等に比べて、テロのリスクは大きくないのではないか。

(辻顧問コメント) FT のデータによれば、60-70 年代の方が 2000-10 年代よりも、テロによる死亡リスクが高かった。80-90 年代がオクラホマ・ビル爆破を除いて平和だったので、最近テロが増えたように誤解してしまう。

(11) モバイルマネーで金融取引を行えば、取引記録が残る。貧困層は、時間がかかるが、正しく借りて、こまめに返すことで、小さなトラックレコードが残り、これが身分証明書の役割を果たす可能性がある。グローバルなレベルでの銀行の意思決定を変えることは難しいが、このような小さな変化に注目していきたい。

(12) 途上国の規制機関の水準を上げることによって先進国金融機関とお付き合いができるようになるとの想定だと思うが、外部の人が入ってきてどのようにして途上国の人々の水準を上げることができるのかイメージできなかった。

(13) ベトナムにおける新たな業務開始検討の一環として本日は参加。ベトナムではマイクロファイナンスが発達していない。身分証明書の問題にも関心あり。経済成長は著しいが、貧富の格差も拡大している。

(辻顧問コメント) ①携帯電話上の支払・送金記録がトラックレコードになって(借入実績のない)顧客の信用力を高め、ケニア、タンザニア、フィリピンなどでは 50 ドル、100 ドルといった融資がわずか 5 分で決定されて送られてくる。アルゴリズムによるデータ処理の成果だが、むしろ個人データをどう守るかが現在の課題。②本日のテーマのような事態に対して、リスクベース・アプローチを取ることで、途上国での取引リスクを低下させることができれば、国境を越える取引が一層容易になる。他方、欧州の金融機関が途上国から引き揚げていくとすれば、地場の金融機関が有利になるだろう。③ベトナムについては、金融部門への国の介入が強すぎる。これを改革しない限り、マイクロファイナンスを含め民間金融は発展しない。④金融包摂と金融完全性とを両立させる最も容易な方法は、規制の費用を考慮して、100 ドルとか 1,000 ド

Fincl.sg

ルとかの閾値を設け、閾値以下であれば規制・モニタリングの対象から外すことだ。