

経済レポート

ビジネスモデル変革を迫る金融機関への巨額制裁金

求められるマネー・ローンダリング／テロ資金供与の防止対策強化

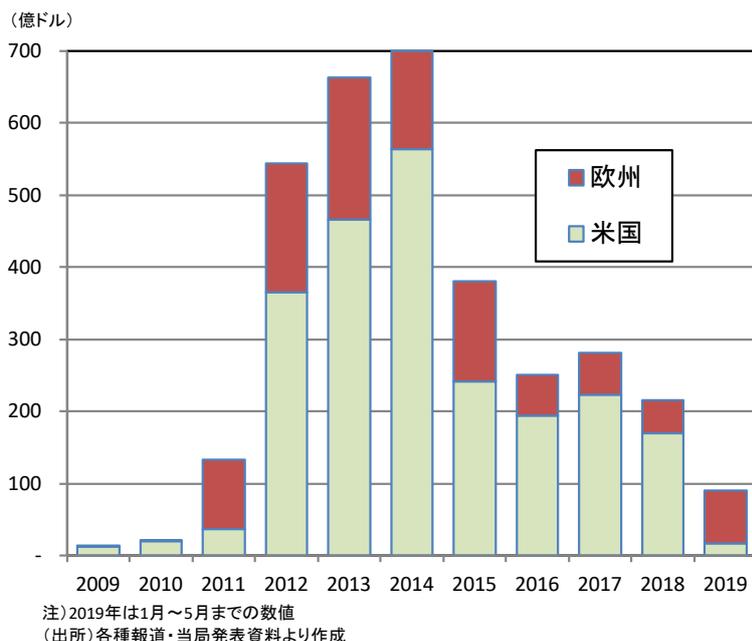
調査部 主席研究員 廉了

- リーマンショック以降、累計 3,300 億ドル(約 36 兆円)もの巨額の制裁金が金融機関に課された。制裁事由はさまざままで制裁金の事由の内訳をみると、米国と欧州で異なる。
- 米国では、住宅ローン証券化商品(RMBS)関連が多い。これは、証券化のために売却した住宅ローンに関する誤った情報の提供やリスク説明不十分とされたもので、GSE(ファニーメイ、フレディマック等)への売却事案も多数に及ぶ。住宅ローン延滞発生に伴う差し押さえ手続きに関しては、杜撰で粗雑な対応を行ったことによるものである。欧州は、特に英国の個人・中小企業業務において消費者の利益を疎かにした事例が続発したことによる制裁金が多い。近年、オーストラリアの銀行でも、不正融資や手数料の不正徴収が問題となり、スキャンダル化している。
- 米欧豪の事例は、これまで、欧米銀の高収益性を支える金城湯池とも言える個人・中小企業業務で発生し業務の根幹に関わる事件であり、欧米銀を支えてきた同業務の高収益の持続性に不透明感が出ており、欧米銀のビジネスモデルの変革をも促す可能性も秘めている。
- 近年マネー・ローンダリング関連の制裁金も増えており、今後急増する可能性がある。米国のマネー・ローンダリング関連制裁は、OFAC(Office of Foreign Assets Control、財務省外国資産管理室)規制に関するものが多く、本規制により、米国の法人・個人(外国企業の米現地法人や支店を含む)は、制裁対象国(イラン、スーダン等)との取引が制限されていたが、制裁金を課される事例が多く発生した。欧州では、脱税幫助関連の制裁が多かったが、近年北欧銀行にも拡がりマネロン関与疑惑が浮上している。
- 米国においては、議会からの大手行への厳しい姿勢がさらに増している。米下院では民主党が多数党となり、新しい金融サービス委員長は、かねてより大手金融機関に対しては批判的である。米国議会の大手金融機関への厳しい追及が続くと思われる。
- 最近特に、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与防止対策に対する国際社会の要請が着実に高まっており、今後制裁金のみならず金融機関の対応負担が増す可能性が高い。
- 2019 年には、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与防止対策の国際協調を進めるために設立された政府間会合である FATF(Financial Action Task Force、金融活動作業部会)の第 4 次相互審査がある。日本は、2008 年の第 3 次相互審査では、厳しい評価を受け、犯罪収益移転防止法の改正等に対応してきたが、FATF の姿勢はより厳しくなっている。既に第 4 次相互審査を受けた国を見ると、実質不合格が相次いでいる。日本についても厳しい評価を受けることが懸念されている。
- そのため、これまで日本では口座開設後本人確認をするケースはほとんどなかったが、欧米金融機関と同様、今後は継続的に本人確認を求めるなど、金融機関にとっては大きな負担となる対応をすることとなる。ただ、FATF の審査対象は金融機関だけではなく、金融機関以外の幅広い業者も含まれていることから、金融機関を超えた国家的な課題と言える。マネー・ローンダリング及びテロ資金供与防止対策の重要性はより高まろう。

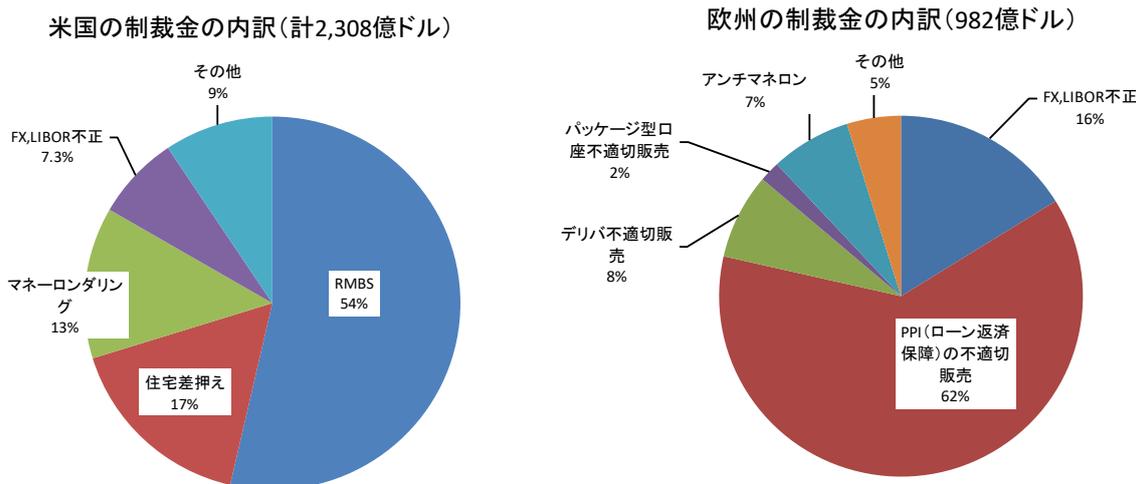
1. 3,300億ドル（約36兆円）もの巨額制裁金を課される金融機関

リーマンショック以降、金融機関への批判が強まったことや金融危機の再発防止を目的に金融規制当局の姿勢が厳しくなったことを背景に、金融機関に対し巨額の制裁金が課される事例が増えている。2009年～2019年5月で累計3,300億ドル（約36兆円）もの制裁金¹が課された（図表1）。2014年をピークに減少しているが、2018年となっても200億ドル以上と高水準であり今後も続く可能性が高い。制裁金の事由の内訳をみると、さまざまな事由があげられているが米国と欧州で異なる（図表2）。

（図表1）リーマンショック以降の欧米での金融機関への制裁金



（図表2）欧米制裁金の内訳



(出所) 各種報道、当局発表資料より作成

¹ 集計対象は、一件当たり100万ドル以上の金融業務に関する制裁金で、罰金のみならず、事案の被害者に対する補償金なども含む。英国のPPI・デリバティブズ販売については各行引当金繰入額ベース。

2. 欧米で異なる制裁金の特徴・・・欧米銀のリテール業務にメス

米国では、住宅ローン証券化商品（RMBS）関連が多い。これは、証券化のために売却した住宅ローンに関する誤った情報の提供やリスク説明不十分とされたもので、GSE（ファニーメイ、フレディマック等）への売却事案も多数に及ぶ。情報提供やリスク説明が十分かどうかは、投資家のレベル（プロ or アマ）かによっても基準が異なり、当局の判断に依存するグレーゾーンとも言えるが、少なくともこれまでの「GSE＝プロ投資家」の前提が崩れた結果と思われる。

住宅ローン延滞発生に伴う差し押さえ手続きに関しては、杜撰で粗雑な対応を行ったことによるものである。2010年以降住宅ローン延滞増加に伴い膨大な差し押さえ手続きを処理するために、米大手行を中心に“Robo-signer（ロボサイナー）”と称される十分に知識のない従業員に書類の作成・署名をさせる事例が増えた結果、正式な書類が揃わないまま差し押さえとなったり、差し押さえを回避できる物件が差し押さえられたことが大きな問題となったことが背景にある。このため、各行これまでの差し押さえ手続きの慣行を見直し、差し押さえの執行をできるだけ回避し、返済条件緩和を優先する懇切丁寧な手続きへの変更している。これにより差し押さえ関連経費も増えている。

欧州は、英国の個人・中小企業業務において消費者の利益を疎かにした事例が続出したことによる制裁金が多い。

PPI（返済保障保険：Payment Protection Insurance）は、住宅ローンや消費者ローンの利用者に対し、失業や病気、事故、死亡などで返済困難になった際に、ローン返済を保障するものであるが、ローン販売時に強引な抱き合わせ販売を行ったり、本来保険の対象とならない自営業者や既往症のある顧客にまで販売する等、不適切な販売が横行、150万件を超える苦情が寄せられた。

パッケージ型当座預金は、当座預金口座を開設する顧客に対して、保険（損害保険、旅行保険等）、金利優遇（当座貸越や住宅ローン）、その他サービス（自動車レスキューサービス等）が付く代わりに毎月の手数料を徴収するパッケージ型口座の販売が増加したが、こうしたパッケージ型口座が顧客のニーズに合っていないにも関わらず販売されている事例が多く問題となった。

デリバティブズ販売については、英国大手4行は、2001年以降、中小企業を対象として、約28,000件の金利デリバティブ商品を販売してきた。これらは、ローンの金利リスクのヘッジのために導入されたものだが、英当局は、この商品の顧客が仕組みを理解できないほどの複雑さ、リスクや中途解約時の清算金の説明不十分、対象となる借入に対しオーバーヘッジ、等の事例が散見され苦情も多く当局に集まった。

その他、高齢者関連のリスク商品販売でも問題となるケースが続出した。

まず、“死亡債（Death Bond）”とも呼ばれる生命保険契約の証券化商品 TLPIs（Traded Life Policy Investments）が、新投資商品として登場し販売された。死亡債は、生命保険契約を本人の了解を得て生前に買取り、それらを数千～数万単位でまとめて証券化したもの。保険加入者にとっては、死亡保険金を、生前に一定額受け取ることができるというメリットがあるため、身寄りのない高齢者を中心に自身の生命保険を売却。投資家にとっては、死亡率は安定しており、景気や金融危機などに左右されないため、安定した収益を確保できるということがメリットとされた。しかし、本商品には、被保険者が想定よりも長生きする場合や、被保険者の死後、生存中の疾病情報が告知されていなかったために死亡保険金の支払いを拒否されるケースもあったため、当局は、リスクが高く個人には不適切であると販売を禁止した。

また、2005年～2010年の間に将来の長期的な介護費用をまかなうためとし5年間の運用期間を要する債券を販売したが、顧客の平均年齢が83歳で多くがすでに介護を必要としていたほか、平均余命が5年よりも短かったため、違約金を払って解約するケースが続出、全体の87%が不適切販売であったケースもある。

近年、豪銀行でも、法人部門幹部が外部業者と共謀し不正融資を実施したり、二重に顧客から金利徴収したりするケースや、実際には提供していないサービスの手数料を不正徴収が問題となり、スキャンダル化している。

米欧豪のリテール市場は、事実上大手行の寡占市場となっており、手数料が高く、サービスが悪いと問題視されていた。こうした米欧豪の事例は、これまで、欧米銀の寡占市場で高収益性を支える金城湯池とも言える個人・中小企業業務で発生しており、業務の根幹に関わる事件である。欧米銀を支えてきた同業務の高収益の持続性に不透明感が出ている。今後、欧米銀のビジネスモデルの変革をも促す可能性も秘めていると言える。

3. 近年増加するマネー・ローンダリング問題・・・北欧の銀行にも飛び火

近年マネー・ローンダリング関連の制裁金も増えており、今後急増する可能性がある。

米国のマネー・ローンダリング関連制裁は、OFAC (Office of Foreign Assets Control、財務省外国資産管理室) 規制に関するものが多く、本規制により、米国の法人・個人 (外国企業の米現地法人や支店を含む) は、制裁対象国 (イラン、スーダン等) との取引が制限されていたが、制裁金を課される事例が多く発生した²。近年は、実際にマネー・ローンダリング事案の発覚というよりは、マネー・ローンダリング対策の態勢不備によるものが増えている。

欧州では、脱税幫助関連の制裁が多かったが、近年新たな展開を見せている。ダンスケ銀行 (デンマーク) は、2018年9月の同行エストニア現地法人が2007年から2015年にかけて非居住者に関連した2,350億ドル (約26兆円) もの資金洗浄に関与した可能性を認める内部調査結果を発表。そのためダンスケ銀のグループCEOは辞任し、エストニア当局から同国事業の閉鎖を命じられた。その後、ダンスケ銀行以外の北欧銀行にも拡がりマネロン関与疑惑が浮上している。

北欧の銀行は従来、金融犯罪の発生が少なかったが、ここにきて数々の事件が発生している。この背景には、北欧銀の内部管理体制やガバナンス体制が不十分であったことに加え、EUでは、マネー・ローンダリング調査・摘発権限が各国当局に委ねられているにも拘らず、EU内は単一市場・金融システムの下で自由な資金移動が可能であるため、犯罪組織やマネー・ローンダリングに対して脆弱な体制であり、その不備を狙われた可能性もある。今回の問題は米当局の捜査対象となっており、捜査次第で将来巨額の制裁金の支払いに繋がる恐れもある。

4. 米下院の金融サービス委員長の交代で、より厳しくなる金融機関への姿勢

制裁金の今後を考える上では、金融機関に対する政治や当局の姿勢は重要な要素であるが、どちらも現状厳しい。米国においては、議会からの大手行への厳しい姿勢がさらに増している。2016年に顧客への不正営業が発覚したウェルズファーゴであるが、同行のCEOが3月12日米国下院の公聴会に召喚され内部管理体制の不備を追及された。米下院では民主党が多数党となり、金融サービス委員長は、民主党のマキシム・ウォーターズ議員が就任した。同議員は、かねてより金融危機によって被害を受けた消費者 (特に低所得者層) の保護に重点をおいており大手金融機関に対しては批判的である。

公聴会では、“目標達成度合いに応じて報酬が変動する仕組みが、行員の不正営業に繋がった”と批判され、ウェルズファーゴのCEOは、“報酬体系を改めており過度なノルマを強いる企業体質は改善した”と訴えたが、出席議員の納得はあまり得られなかったようである。OCC (通貨監督庁) も“ウェルズファーゴのガバナンスやリスク管理態

²イラン関連の送金決済のうち、「第三国から米国内に入り、米国でドル決済され、最終的に第三国に行く取引 (Uターン取引)」は、一時例外として認められていたが、2008年11月以降この例外規定は廃止となった。この例外が認められていたことも混乱の原因となった。

しかし、実際は取引にイラン関連の情報が含まれる場合、OFACによって一時的に凍結され調査されるため、OFACの監視を回避するために、故意にイラン関連の情報を取り除いたり、改ざんしていた。

勢に失望している”と公聴会後発表。そうした中、ウェルズファーゴのCEOは2019年3月28日退任した。2019年4月10日にも他大手行のCEOが公聴会の召喚されている。米国議会の大手金融機関への厳しい追及は今後もが続くと思われる。

5. 今後、一層重要性を増すマネロン・テロ資金供与防止対策

制裁金がリーマンショック前の水準まで急速に低下するような環境にはない。特に、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与防止対策に対する国際社会の要請が着実に高まっており、今後制裁金のみならず金融機関の対応負担が増す可能性が高い。

2019年には、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与防止対策の国際協調を進めるために設立された政府間会合であるFATF（Financial Action Task Force、金融活動作業部会）の第4次相互審査がある。2008年の第3次相互審査では、49項目中、履行（Compliance）とされたのは4項目に過ぎず、25項目が一部履行（Partially Compliance）or 不履行（Non-Compliance）とされる厳しい評価を受け、犯罪収益移転防止法の改正等に対応してきた（図表3）。

（図表3）主要国のFATF第3次相互審査結果

国名	履行 Compliance	概ね履行 Largely Compliance	一部履行 Partially Compliance	不履行 Non-Compliance
米国	15	28	2	4
イギリス	24	12	10	3
香港	10	20	15	4
シンガポール	11	32	4	2
スイス	7	20	17	4
オーストラリア	12	14	13	10
日本	4	19	15	10
中国	8	16	16	9
メキシコ	7	17	19	6
南アフリカ	9	14	19	7
韓国	5	14	19	11

（出所）FATF

しかし、2008年当時より、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に対する注目度も高くなっており、FATFの姿勢もより厳しくなっている。既に第4次相互審査を受けた国を見ると、合格と言える通常フォローアップ国（Regular Follow-up）はわずかで、合格とは言えない重点フォローアップ国（Enhanced Follow-up）や監視対象国とされる国が相次いでいる。日本についても厳しい評価を受けることが懸念されている（図表4）。

そのため、金融庁は、FATF第4次相互審査にも対応できる態勢強化を目指し、2018年2月に「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン」を公表³している。この中で、金融機関等に対し、自らが直面しているリスクを適時・適切に特定・評価し、リスクに見合った低減措置を講ずること（リスクベース・アプローチ）を求めている。リスクベース・アプローチはFATFの勧告等の中心的な項目であるほか、主要先進国でも定着した手法であり、給与入金や公共料金引き落としに使う一般口座も含めたすべての顧客をリスク評価し、リスクの高

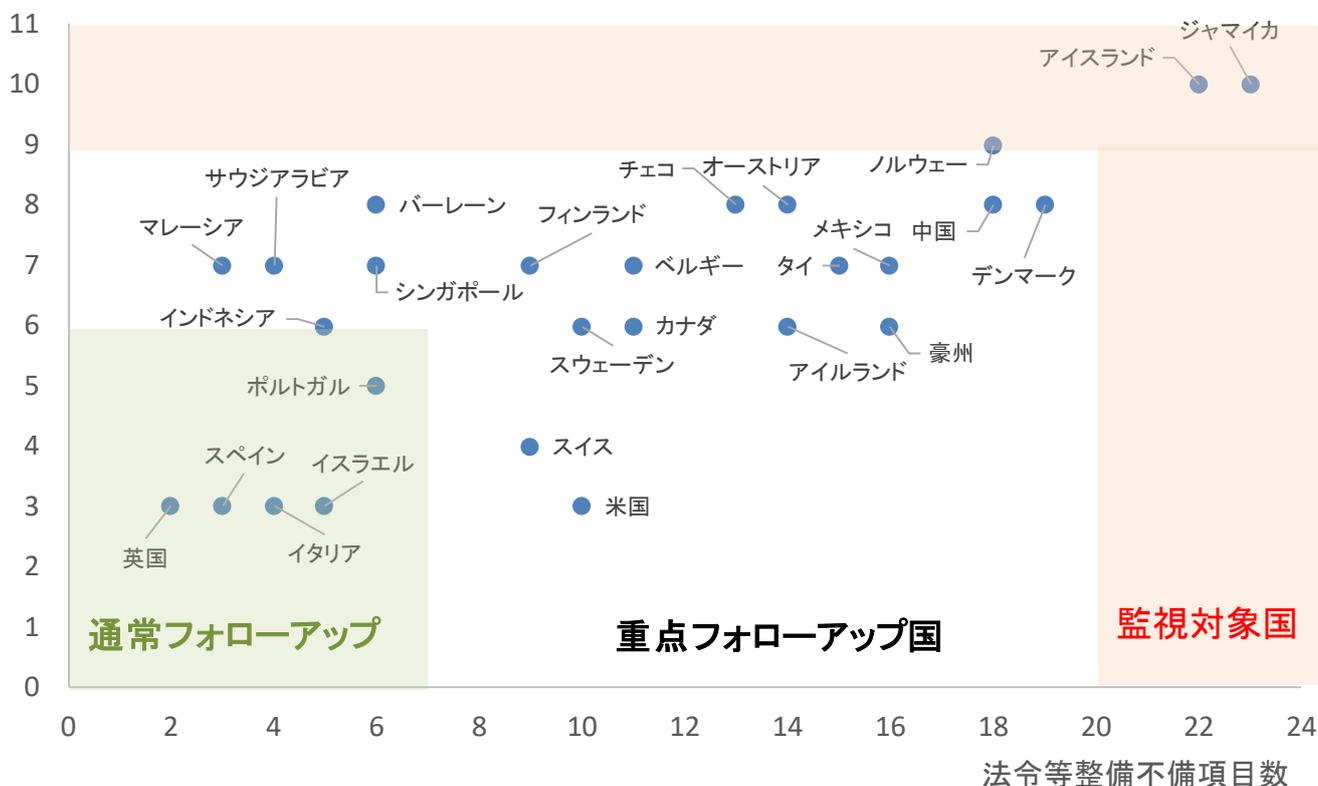
³ 2019年4月改正

低に合わせ対応することとなる。具体的な対応策は各行によって異なるが、例えば、経済制裁の対象国に送金したり、犯罪資金のやり取りをしている疑われる口座についてはリスクが高いとみなし、随時本人確認を求めたり、場合によっては資金の引き出しを制限・停止したり口座を強制的に解約したりすることもあり得る一方、リスクが低いとみなした口座については、本人確認の頻度は低くなる。しかし、これまで邦銀については、口座開設後本人確認をするケースはほとんどなかったが、欧米金融機関と同様、今後は継続的に本人確認を求めることとなる。

日本の銀行の普通預金・当座預金など要求払預金口座数は約5.1億もあると推計される⁴。従って、今後は、金融機関にとってこれまでと比べ大きな負担となる対応が求められる。また、FATFは「40の勧告」⁵において金融機関以外の業者である指定非金融業者・職業専門家(DNFBP)⁶に対しても、金融機関と同様の対応を求めるべきとしていることから、この問題は金融機関を超え国家的な課題と言える。マネー・ローンダリング及びテロ資金供与防止対策の重要性はより高まろう。

(図表4)主要国のFATF第4次相互審査結果(2019年4月17日時点)

有効性不備項目数



注1) 重点フォローアップ国・・・通常フォローアップ国と比べ、より頻度の高い報告義務を課される。

注2) 不備項目・・・法令等整備～ Partially Compliant(PC)、Non Compliant(NC)評価の項目
有効性 ～ Moderate Level(ML)、Low Level(LL)評価の項目

注3) 上図は、評価基準を簡略化したもの。通常 or 重点フォローアップ国エリアにあっても、NC、LL 評価項目が多い場合、監視対象国となる。

(出所)FATF、財務省

⁴ 国内銀行、信用金庫、ゆうちょ銀行の口座数。ゆうちょ銀行資料、日本銀行「預金者別預金」より推計。

⁵ 1990年に、マネー・ローンダリング対策のために各国が法執行、刑事法制及び金融規制の各分野でとるべき措置をまとめたもの。1996年、2003年に改訂。

⁶ Designated Non-Financial Businesses and Professionals。具体的には、(a) カジノ、(b) 不動産業者、(c) 貴金属商、(d) 宝石商、(e) 弁護士、公証人その他の独立法律専門家及び会計士、(f) トラスト・アンド・カンパニー・サービスプロバイダー(その他の業種に含まれない、法人設立の仲介者として行動する業者等) のこと。

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。