

2021年11月7日

FATF 報告書への対応等にあたっての法令等の立法検討課題

弁護士 中崎 隆 (中崎・佐藤法律事務所)

ryu@nakasaki-law.com

第1 FATF からの勧告・要請事項とこれへの対応

マネーロンダリング防止の究極の目的は、犯罪の防止である。FATF の対日審査報告書では、犯罪対策のための色々なアドバイスが記載されているが、当該アドバイスを受け、日本の犯罪を減らし、より住みやすい国とするために、日本として、どのような対策が考えられるかについて検討することは有意義であろう。FATF のアドバイスの内容をよりよく理解するためには、FATF 勧告の内容や、相互審査チームが意識しているであろう海外の法制度等の理解も必要となる。この観点から、欧米法、中国法等との比較法研究を行った。

その上で、自分が(経済産業省の役人であった頃のように) 役人であったとしたら、どういう施策を考えるかという観点で、検討を行った。日本の犯罪を減らし、より暮らしやすい国とするために、本研究が多少なりとも参考となる部分があるとすれば幸甚である。

なお、FATF の HP に FATF 勧告及びその仮訳(小職作成)が掲載されている。また、欧州指令、欧州 EBA の RBA リスクファクターガイドライン、中国反洗銭法改正案等の翻訳も行い、当事務所 HP に掲載しているので、こちらもあわせて参考となれば幸甚である。

1 FATF が求める優先実施事項(Priority Actions)について FATF 報告書第1章

(1) 概要

FATF が求める優先実施事項は、下表の左欄であるが、これらについては、右欄の対応が考えられるのではないかと。

FATF の要請	制度面から考えられる対策
a) 特定事業者に AML/CFT に係る <u>義務を理解</u> させ、適時かつ効果的な方法でこれらの義務を導入・実施させるよう確保する。	<u>FATF 勧告の重要な概念/義務を犯収法等に組み込み</u> 、FATF 勧告に沿って求められる措置を、 <u>明確に法的義務とする</u> ことで理解度アップにつなげてはどうか。 (詳細は、本書 第1の2 参照)
b) 重大な前提犯罪を対象としたマネロン罪の適用を増やす。	<u>マネロン罪の要件を</u> FATF 基準[パレルモ条約等]にあわせることで <u>緩和</u> して、起訴しやすくしてはどうか。また、マネロン罪の法定刑の上限を10年等と引き上げることが考えられるか。
c) 重大なマネロン事案の捜査・訴追の優先度を高めることに合意し、マネロン事案の起訴率を改善するための措置を探求し、マネロン事案の訴追を優先させる政策を実施	(詳細は、本書 第1の4 参照)

する。	
d) マネロン罪の法定刑の上限を引き上げる。	
e) 優先リスク分野について、資産の追跡捜査、保全措置・没収をより優先的に行う。犯罪に用いられた道具及び密輸された現金又は持参人払い式の譲渡可能支払手段をより一貫して没収する。	<p>①没収の要件に関し、被告人の財産に帰属することの証明責任を緩和すること、 ②犯罪者行方不明等の場合にも没収できるようにすること (Civil Forfeiture)、 ③組織犯罪法に基づく没収保全の期間を30日から伸長すること等が考えられる。 (詳細は、本書第1の5参照)</p> <p>また、情報収集手段拡充(銀行の共同取引記録メカニズムへのアクセス)・AIツールの積極活用等も考えられるか。</p>
f) リスクベースでの AML/CFT 監督を強化する。これには... 抑止力のある行政処分と是正措置が適用されることを含む。	<p>犯収法を改正して、課徴金の制度を導入すること等も考えられるか。 (詳細は、本書 第5参照)</p>
g) テロ資金提供処罰法を改正する。	<p>FATF の指摘通りの改正が考えられる。 (詳細は、本書 第1の6参照)</p>
h)... 対象者を指定した金融制裁を実施するための全ての自然人及び法人に係る義務が明確であり、FATF 基準に沿ったものであることを確保する。	<p>テロ資金等処罰法/テロ資金等凍結法を改正し、PF 等の他の種類の金融制裁もカバーすることが考えられる。また、犯収法における法令等遵守態勢整備義務の規定で、外為法、テロ資金等処罰法、テロ資金等凍結法を対処すべき法令として例示することで意識を高めることが考えられる。 (詳細は、本書 第1の7参照)</p>
i) 特にリスクの高い地域で活動している NPO 等についての完全な理解を確保するとともに、リスクに見合ったアウトリーチ、ガイダンス提供、モニタリング又は監督を行う。	<p>NPO 法を改正し、NPO 法 28 条から 30 条を改正し、事業報告書・役員名簿等の様式・提出方法・公開は、条例ではなく、施行令で定めることが考えられるか。テロ資金供与リスクの評価をしやすい様式とすることが考えられるか。</p>
j) リスク評価の方法を引き続き改善し、マネロン・テロ資金供与リスクのより包括的な理解を促進する。これには、クロスボー	<p>クロスボーダー・リスクとの関係では、地下銀行をより積極的に把握するため、Money Services Business (MSB) の登録制</p>

<p>ダー・リスクや法人・法的取極めに関連するリスクに特に焦点を当てることを含む。</p>	<p><u>[米国]</u>や、<u>高額現金取扱業者 (High Value Dealer)</u> を<u>特定事業者</u>とすること <u>[欧州]</u>が考えられるか。(詳細は、本書第1の2参照)</p> <p>また、各省庁で、所管分野に係る犯罪・マネロン対策の傾向と対策について取りまとめることも内部統制 (COSO) 的な観点からは有用かもしれない。欧州指令 17 条を参考とした規定を設けてはどうか。</p>
<p>k) 法人及び法的取極めに関する基本情報や実質的支配者情報が、日本の規制・監督・捜査の枠組みの一部として確立されるようにすることを確保する。</p>	<p>実質的支配者リスト制度では、FATF 勧告どおり、1号に加え、2号実質的支配者も対象としてはどうか。また、対象会社の実質的支配者の申請・更新義務をかけることが考えられる。</p> <p>法務省が2号実質的支配者を対象とできないとしたのは、判断困難を理由とするものであったため、判断明確化のためのガイドラインを設けることが考えられる。そして、判断をしやすくするために、犯収法を改正し、英国のようにPSC概念に改めること等が考えられる。 (詳細は、本書第1の11参照)</p>

(2) (e) 没収についての補足説明

せっかく検察当局、税関当局が金の密輸を発見し、没収を求めても、右のような判決が出て、密輸された10億円の金塊等を没収できず、犯罪組織と疑われる者に返還 (2017年6月8日大阪高裁判決参照) ということでは、犯罪・ML対策を実効的に行うことはできない。

そこで、没収のための要件である「被告人以外の者が所有していないこと」(被告人所

THE SANKEI NEWS

トップ 速報 社会 政治 国際 経済 スポーツ エンタメ ラ

10億円相当の密輸品、没収判断を破棄 大阪高裁

2017/6/8 20:11

産経WEST | できごと

自動車に青色回転灯を装備して〇〇ができる? / 政府広報

香港から密輸された金塊計130キロ(約6億円相当)と高級腕時計586個(約4億6千万円相当)の没収の可否が争われた関税法違反事件の控訴審判決公判が8日、大阪高裁で開かれた。福崎伸一郎裁判長は2人の被告を有罪とした1審大阪地裁堺支部判決のうち、没収を認めた判断を破棄した。

金塊と腕時計は、中国人の貿易商の男性が所有権を主張。被告以外の第三者の所有物について、その没収手続きを定めた法律の規定に基づき、この男性が公判に参加し、1審判決を不服として控訴していた。

← Ads by Google

有)に係る検察官の高度な証明責任を緩和することが考えられるか。また、組織犯罪法や関税法を改正し、起訴しなくても没収可能とする民事没収／行政没収の規定を設けることも一案である。刑法・組織犯罪法・関税法では、ドメイン没収できない文言と思われるので、ドメインを没収できるようにする法改正も考えられる。詳細は、本書第1の5参照。

(3) (j)について

欧州マネロン指令 17 条では、各監督官庁が、自己が監督する特定事業者が国際的／国内的に、どのようなマネロン／テロ資金供与リスクを負うかについて、特定し、評価すべき義務を負うものとされている。

そこで、欧州マネロン指令 17 条を参考とした規定を犯収法に設けることとしてはどうか。(当事務所による欧州指令の仮訳については本書末尾のリンク参照。)

犯収法第 3 条の 2

- 1 特定事業者を所管する各省庁は、自己が監督する特定事業者が国際的／国内的に、どのようなマネロン／テロ資金供与リスクを負うかについて、特定し、評価すべき義務を負う。 [欧州マネロン指令 17 条 1 項参照]
- 2 各省庁は、前項に基づき実施した措置の内容を記録する。 [同 3 項参照]
- 3 各省庁は、自己が監督する特定事業者に係るリスクプロファイルを作成し、当該リスクプロファイルを参考にして、リスクベースアプローチの考えに従い、リソース配分等を行い、立入検査その他の監督を効果的に行うものとする。 [同 4 項から 8 項参照]
- 4 各省庁は、第 1 項に基づき行ったリスク評価の結果の公表が、特定事業者によるリスク分析を助けると判断する場合には、差し支えないと判断する範囲で、これを公表するものとする。 [同 9 項参照]

FATF からは、リスクベースアプローチに基づく監督ができていないというような指摘を受けているため、上記第 3 項のような規定を設けることが考えられる。

2 「リスクの理解」(IO 1)について - FATF 報告書 第 2 章-

(1) FATF 報告書の内容 Substantial—B 評価

Key Findings (問題点を中心に)

- (a) 日本は、全体的に AML・CFT の理解がよくできている。
- (b) NRA[National Risk Assessment]その他によるリスク評価に関し改善の余地がある。
- (c) 専門家以外での TF リスクの理解が足りない。
- (d) 犯罪対策省庁間会議・FATF 省庁間会議が限定的な役割しか有していない。
- (e) 前提犯罪を犯す犯罪者、暴力団の対策や、密輸された金等の没収に焦点が置かれており、マネロン対策に焦点がない。
- (f) TF 対策についての訴追、対象限定型制裁 (TFS)、及び、NPO への TF 対策支援が十分でない。

<p>勧告内容</p>
<p>○<u>関係者の ML・TF リスクに係る理解を向上すること</u>（次を含むリスク評価の手法・範囲・プロセスを用いたフォローアップ評価の実施を含む。）</p> <p>○実施のために専門家・実務家のアドバイスやさらなる信頼性のある統計情報を活用すること</p> <p>○外国の情報（国際機関の報告書等）を活用し、外部リスク（国際送金等）をさらに分析すること</p> <p>○現金の移動、その他犯罪収益の移転に係る分析を強化すること</p> <p>○省庁間の協力、AML・CFT の低減政策・措置との関係で、</p> <p>(i) 国家としての AML・CFT の政策・活動について責任のある共同機関を設置すること [⇒マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議を設置済み]</p> <p>(ii) 2021 年以降 ML・TF リスクを効果的に低減するため、AML/CFT を優先する戦略的なフレームワークを通じ、国家的な AML/CFT の政策/目的/活動を遂行すること</p> <p>(iii) ・(iv) (略)</p>
<p>注目される指摘</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・日本の警察庁は、ハイリスク取引を検知するための要素として、①取引類型、②関連する国・地域、③顧客属性との関連の重要性を指摘し、当該要素に現金の利用や、実質的支配者を隠すための法人の利用や、盗難口座等を通じた第三者の利用の要素をあげている。最も、<u>日本の当局は、これらのファクターの貢献度や、その仕組み・チャネルについてより分析する必要がある（44 頁 100 項）</u>。[コメント：現金取引をより把握できるようにするため、MSB/High Value Dealer を特定事業者とするか。法人については、実質的支配者等の登記制度が考えられるか。EBA のリスクファクター・ガイドラインも参考となるか。] ・<u>クロスボーダーリスク、及びアングラ[送金]チャネルがどのように犯罪及びマネロンのために使われているかの評価について改善の余地がある（45 頁 103 項）</u>。 ・日本は、各種の法人形態に係るリスク分析が十分でない（45 頁 104 項）。 ・日本は、<u>前回の報告書を 2012 年勧告に従って導入しているだけにとどまる（45 頁 106 項）</u>。 ・日本は、暴力団を特定することに重きを置いており、暴力団の資金の流れの追跡に重きを置いていない（47 頁 108 項）。 ・資金の差押・凍結に重きが置かれていない（49 頁 119 項）。 ・日本は、現金取引が多い社会であるのに、<u>現金取引報告（Currency Transaction Report）についての制度がない（48 頁 109 項）</u>。 ・日本は、AML・CFT 義務の免除について、規定を置いていない（49 頁 117 項）。[コメント：置くことを検討することが考えられる。] ・日本は、メガバンクを含め、銀行セクターについて AML・CFT レビューを十分に行っ

ていない (49 頁 121 項)。

(2) 対策として考えられる施策

ア 関係者の理解の向上

(ア) 総論

優先対応事項(a)においては、「特定事業者に AML/CFT に係る義務を理解させ、適時かつ効果的な方法でこれらの義務を導入・実施させるよう確保する」こととされ、IO1 の勧告事項では、「関係者の ML・TF リスクに係る理解を向上すること」となっている。政府としてまず行うべきは、「なぜ、AML・CFT に係る義務の理解が足りず、かつ、ML・TF リスクの理解が足りないと評価されてしまったか」を分析することではなかろうか。

この点、他国のマネロン法と比較した結果、犯収法で、FATF 勧告の重要な原則を大きく変えて導入し、FATF 勧告の 重要概念を理解しにくく、守りにくい法体系としたこと（要はガラパゴスであること）が大きな一因ではないかとの仮説を有している。

そこで FATF 勧告の重要概念を明文で、犯収法に組み込んではどうか。

(イ) 犯収法でのマネロンに係る定義規定の新設

犯収法では、法律名どおり「犯罪収益の移転」という用語を多用しているが、これでは、「マネーロンダリング」概念の半分もカバーできていない。

そこで、「マネーロンダリング」の定義規定を犯収法 2 条に新設してはどうか。

現行法	改正案
(新設)	4 「マネーロンダリング ¹ 」とは、次の各号のいずれかに該当する行為をいう。 一 犯罪収益等の取得（収益源、帰属、適法性に係る事項を含む。）、移転、若しくは処分につき事実を偽装する行為であって、犯罪収益等と知りつつ、又は犯罪収益等であると疑うに足りる相当な事情があると知って行われるもの 二 犯罪収益等の換価その他の形態変更若しくは移転であって、犯罪収益等と知りつつ、又は犯罪収益等であると疑うに足りる相当な事情があると知りながら行われるもの（当該財産が犯罪収益であることを秘

¹ 「マネーロンダリング」とするか、「マネーローンダリング」とするかについては、「マネーロンダリング」／「マネロン」と呼ぶ用法が日本では定着をしている。「マネーローン」とは略さない。そこで、「マネーロンダリング」との用語とすることを個人的には好んでいる。文字数も節約できる。

	<u>匿・偽装し、又は前提犯罪の正犯者が責任追及を免れることを助けるものに限る。）</u> <u>三 犯罪収益の收受、保管又は費消であつて、犯罪収益等と知りつつ、又は犯罪収益等であると疑うに足りる相当な事情があると知りながら行われるもの</u>
--	---

[補足説明]

マネーロンダリングの定義は、FATF 勧告にも犯収法にも見当たらないが、FATF 勧告では、パレルモ条約におけるマネロン罪を処罰するよう各国に求め、欧州では、パレルモ条約でマネロン罪として規定されている行為を、マネーロンダリング罪として処罰すると共に（欧州マネロン罪指令）、欧州マネロン指令において、マネーロンダリング罪にあたるような行為を、マネーロンダリング行為と定義している（欧州第 5 次 AML 指令 3 条 1 項）。

日本もパレルモ条約[及びウィーン条約]に基づき、マネロン罪を組犯法 10 条・11 条、麻薬特例法 6 条・7 条で処罰可能としているが、これらの規定は、大きく分ければ、偽装型と、隠匿型、收受型に分けることができる。

このうち、偽装型については、犯罪収益が移転していなくても成立する。

例えば、振込詐欺グループが、そのグループメンバーと関係のない者の名義の口座に、多数被害者にお金を振り込ませた（令和元年 9 月 13 日東京高裁判決）という事案や、児童ポルノ DVD の販売益を借名口座に振り込ませた（平成 20 年 11 月 4 日最高裁決定）という事案で有罪判決が出ているが、振り込ませた時点で既遂であり、犯罪収益がその後で他の口座に移転していなくても、マネロン罪（組織犯罪法 10 条の罪）は成立する。

にもかかわらず、犯収法では、「犯罪による収益の移転」という概念を用いており、マネーロンダリングという概念を用いていないために、マネロンの半分に対応できていない。

マネロン対策を充実させる第一歩として、マネロンに関する基礎的な概念をしっかり関係者に理解いただけるよう、犯収法に定義規定を新設すべきではないか。

なお、JAFIC の HP では、「マネー・ローンダリング（Money Laundering：資金洗浄）とは、一般に、犯罪によって得た収益を、その出所や真の所有者が分からないようにして、捜査機関による収益の発見や検挙を逃れようとする行為を言います。」と記載され²、刑事責任の追及に限定されているが、被害者からの民事責任の追及（損害賠償請求／差押え）を逃れるということも射程に含まれているように思われる。パレルモ条約や欧州指令等では、「法的責任を免れる」（evade the legal consequences of that person's action）という用語が用いられ（欧州マネロン指令 1 条 3 項(a)等）、刑事責任の回避の目的に限定

² <https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/maneron/manetop.htm>

されていないし、日本のマネロン罪（組織犯罪法 10 条）での偽装行為も、銀行や被害者に向けられたものでも足りると解されている。刑事責任に限定しない方がよいように思う。

(イ) テロ資金等供与 (TF) の定義規定

テロ資金等供与 (terrorist financing) といった場合には、国連リストに掲載された者に対するテロ資金等供与 (リスト型金融制裁 targeted financial sanction 型) と、それ以外のテロリストに対するテロ資金等供与があり、その双方の対策が求められている。

日本では、前者に対応する法律が、テロ資金等凍結法／外為法であり、後者に対応する法律がテロ資金等提供処罰法である。

例えば、英国において、グリーンピース、シーシェパード等の過激派環境団体などは、日本におけるリスト型金融制裁の対象とはなっていないが、英国は、テロリスト・グループとして認定したとの報道がなされていたりするし³、FATF 対日審査報告書では、オウム真理教及びその関連団体によるテロリスク等についての言及がなされているから、そのような団体についても、テロ資金等提供処罰法との関係では注意することが有用であろう。

このように、リスト型制裁と、非リスト型制裁の双方に留意する必要があるにもかかわらず、単に「テロ資金等供与」というと、リスト型制裁だけのことであるとの誤解を招きかねない。

そこで、両者を指すことを明らかにするためにも犯収法に定義規定を置いてはどうか。

テロ資金等提供処罰法 3 条から 5 条に該当する行為類型を参考に、テロ資金等供与の定義規定を犯収法 2 条に挿入してはどうか。

5 「テロ資金等供与」とは、テロ資金等提供処罰法第 3 条から第 5 条に該当する行為をいう。

なお、テロ資金等提供処罰法との関係で処罰されるのは、資金の供与に限られないので、その点の教育的効果を考慮し、テロ資金「等」供与との用語としてはどうか。

(エ) 拡散資金等供与 (PF) の定義規定

拡散資金等供与についても、定義規定を置いてはどうか。

6 「拡散資金等供与」とは、...

拡散資金等供与の定義については、AGP が公表している核拡散に係る立法ガイダンス⁴等も参考にして、規定を設けてはどうか。

(オ) 顧客調査措置の定義規定

³ <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/jan/17/greenpeace-included-with-neo-nazis-on-uk-counter-terror-list>

⁴ <http://www.apgml.org/news/details.aspx?n=1113>

犯収法では、CDDに相当する概念についての定義規定が存在しない。そこで、顧客調査措置というFATF勧告における重要概念についての定義規定を置いてはどうか。

7 「顧客調査」とは、第3条の3、第○条及び第○条に定める措置をいう。

(カ) 顧客調査措置についての規定の新設

FATF勧告では、顧客調査措置（CDD）を特定事業者が行うべきことについては、法律で定めるべきとされているが、犯収法では、顧客調査措置という文言さえ出てこない。犯収法4条1項及び2項等では、取引時確認措置について規定しているが、FATF勧告の顧客調査措置を不完全にしかカバーできておらず、金融庁ガイドラインと一体となってFATF勧告10をカバーしているような状態であるが、それでも不足部分がある。

そこで、FATF勧告10や英国AML法27条などを参考に、顧客調査措置義務についての規定を正面から設けてはどうか。小職として、欧州、米国、中国等、他国の法律と比較してみたりしたが、接した法律は、いずれも、顧客調査（CDD）という概念を用いている。FATF勧告により忠実な文言に改めてはどうか。

3条の3（顧客調査措置）

1 特定事業者（第二条第二項第四十四号に掲げる特定事業者（第十二条において「弁護士等」という。）を除く。以下同じ。）は、それぞれの遂行する特定事業について、次のいずれかに該当する場合には、顧客について適切な調査を行う措置（以下「顧客調査措置」という。）を講じなければならない。

- (1) 特定業務に属する種類の取引を反復又は継続する関係（以下「取引関係」という。）の開始（基本契約の締結を含むが、これに限られない。）
- (2) 200万円超の現金の受払いが生ずる一見取引（為替取引に該当するものを除く。）
- (3) 10万円超の現金の受払いが生ずる為替取引に該当する一見取引
- (4) マネーロンダリング、テロ資金等供与又は拡散資金等供与の疑いが生じた時
- (5) 過去に取得した確認用の書類又は情報の正確性又は適切さについて疑いが生じた時

2 特定事業者は、前項に定める場合の他、取引関係にある既存顧客について、次の事由が生じた場合にも、顧客調査措置を講じなければならない。

- (1) 既存顧客についてリスクベースアプローチに基づいて適切と認められる時
- (2) 既存顧客についてリスク評価に影響を与える事由について変更があったことを認識した時

3 特定事業者は、顧客調査措置を行う場合は、次の措置を講じなければならない。

- (1) 顧客の本人特定事項を特定し、信頼できる独立の書面、データ、情報源により顧客の本人特定事項を確認すること。
- (2) 実質的支配者の本人特定事項を特定し、実質的支配者の本人特定事項を合理的な措置により確認することにより、特定事業者が実質的支配者を理解しているといえる状態

とすること。法人及び法的取極の場合は、顧客の法的所有又は支配構造の理解を含む。

(3) 取引関係の目的及び想定された性質に係る情報を必要に応じて取得し、これらを理解すること。

(4) 継続的な顧客調査措置を講ずること、及び、継続的な取引が、自己の保有する顧客、その事業、リスクプロフィール及び資金源の情報と整合しているかを精査すること。

4 特定事業者は、顧客調査措置を行う場合において、リスクが高い場合には、強化された顧客調査措置を講ずるものとし、リスクが低い場合には、緩和された顧客調査措置を講ずることができる。ただし、第4条各項に定める措置は、最低限講ずる必要があるものとする。

[参考：英国 AML 法 27 条]

(1) 特定事業者は、次のいずれかに該当する場合には、顧客調査措置を講じなければならない。

(a) 取引関係を構築する場合

(b) 送金取引であって 10 万円超の現金の受払いが生ずるもの

(c) 取引関係にある顧客について、マネーロンダリング、テロ資金等供与又は拡散資金等供与の疑いが生じた時

(d) 取引関係にある顧客について、過去に取得した確認用の書類又は情報の正確性又は適切さについて疑いが生じた時

(8) 特定事業者は、次に掲げる場合にも、顧客調査措置を講じなければならない。

(a) 既存顧客についてリスクベースアプローチに基づいて適切と認められる時

(b) 既存顧客についてリスク評価に影響を与える事由について変更があったことを認識した時

(キ) その他

上記の他、リスク分析・低減措置義務（FATF 勧告 1）、新しい技術・サービス導入時の対応義務（FATF 勧告 15）、体制整備義務（FATF 勧告 18）等に対応する規定を、英国 AML 法等を参考に挿入することが考えられる。また、記録保存義務については、現在、FATF 勧告よりも範囲が狭いため、FATF 勧告にあわせて改正することが考えられる。

また、対面取引の提示法や特伝型において、本人確認書類の写しを保存しなくてよいとすることにより、事後的ななりすまし検証等も困難となり、継続的顧客調査が困難となると思われるため、これらの方式に基づき本人確認を行う際にも、免許所等の写しの保管を義務付けることが考えられる。

イ クロスボーダーリスク、アングラチャネルの評価の改善

(ア) 総論

クロスボーダーリスク、及び、アングラ[送金]チャンネルがどのように犯罪及びマネロンのために使われているかについての評価について改善の余地がある（FATF 報告書 45 頁 103 項）と記載されているが、日本の為替取引規制は、平成 25 年 7 月 19 日東京高裁判決により、機能停止状態である。このため、資金決済関係のサービスを提供する **Money Services Business (MSB) を登録制**とし、地下銀行を含めたアングラ送金リスクをよりよく把握することが考えられるのではないかと。

また、欧州では、**高額現金取引業者 (high value dealer)** が特定事業者に含まれているため、そのような法規制の影響評価 (impact assessment) を行う等して、規制の導入の有用性を検討することも考えられる。

一方、現金取引報告 (Currency Transaction Report /CTR) の制度の不存在が FATF 報告書には記載されているが (48 頁 109 項)、CTR の制度については、米国が採用しているものの、採用している国は多くないようであり、**日本で CTR を導入する必要はないのではないかと**というのが小職の印象である⁵。

なお、一定額以上の現金取引を禁止している国もあるが、そこまでやるのは過剰規制ではないかとの印象を持っている。**MSB を登録制として特定事業者とする施策、高額現金取引業者を特定事業者とする施策**など、よりポピュラーと思われる施策から検討をしてもよいのではないかと。

(イ) 高額現金取引業者を特定事業者とすること

欧州マネロン指令では、1 万ユーロ以上の現金取引を行う事業者 (**high value dealers**) が特定事業者として指定されている (欧州マネロン指令第 2 条 1 項 (3) (j))⁶。

これにより、高額な現金取引を行う者は、金融機関等でなかったとしても、特定事業者となるため、その取引記録を、所管官庁が把握可能となっている。そして、英国のように、銀行等の取引記録に政府がアクセスできるようになっていたりする。

⁵ 米国では、現金取引報告 (CTR) 制度があり、銀行等が、1 万ドル以上の現金取引をした時に、政府に CTR を提出するという仕組みとなっている。一方、例えば、英国 AML 法では、銀行の送金記録システムに、政府が、マネロン罪の捜査や、マネロン関連の法令等遵守の有無の確認の目的で、アクセス可能とされており、CTR 制度は存在しないようである。

日本が、米国型を志向するのか、欧州型を志向するのかという話はあるが、個人的には、欧州の方が進んでいる印象を受けるので、欧州型を志向するというのでよいように思っている。欧州をまねて銀行送金等の共同モニタリングシステムを通じた情報の吸い上げを政府がすることができる可能性があるのであれば (後述)、銀行等を通じた送金については一定程度把握が可能であり、CTR の制度を日本で導入する必要はないのではないかと。

他国の制度についても調査することが有用であるが、米国以外で現金取引報告制度を有している国をネットでざっと検索してみたものの、小職には発見できなかった。

もし、現金取引報告制度を有しているのが米国だけであるとすれば、FATF から暗に示唆されたからといって CTR の制度を導入する必要はないのではないかと思う。

⁶ 第 3 次欧州マネロン指令で導入された規制である。

そこで、この欧州の制度を真似て、**AML 対策のために**、200 万円超の現金取引を行う**高額現金取引業者 (high value dealers)** について、犯収法の特定事業者としてしまうというのも、一つの選択肢かもしれない。

例えば、JRA（日本競馬協会）は、何億円の当選金でも窓口では現金交付とできようで、高額現金取引業者にあたるとであろうが、右記事によれば、支払先が記録されないようである。

高額現金取引業者として取引時確認義務が課され、記録保存義務が課されれば、競馬の儲けについて脱税を行う者を逮捕しやすくなるかもしれない。

小職は、高額現金取引業者が日本にどれほどあるのかを存じ上げないが、法規制のインパクトアセスメント（規制評価）をしてみて、規制のメリットが規制のデメリットを上回ると政府が考えるのであれば、そのような規制を検討することも有用なのではないかと思う。**キャッシュレス取引の推進**との観点からも副次効果があるかもしれない。

(ウ) Money Services Business (決済関係業者) の登録制の導入

金融庁の HP でも、為替取引規制に違反している事業者は、一社も公表されていない。為替取引規制は、機能を停止している。為替取引概念という昔の概念を拡張して存命を図っても、限界があるように思うので、**マネー・サービス業 (Money Services Business/MSB)** の定義を設け、銀行、資金移動業者、その他登録された MSB 業者以外は MSB 業を行えないとの規定を犯収法に設けてはどうか。

新たに MSB 業の範囲に加える者に、現行の資金移動業者と同様な規制（100%の資産保全義務等）を課すと、過剰規制との決済業者側からの批判に耐えられないということになりそうであるから、**米国連邦法における MSB の FINCEN への登録の制度を参考にして、①登録を必要とし、②無登録営業には罰則を課すものとするものの、③犯収法の規制対象とするにとどめるというのも一案であろう。**（米国では、連邦レベルでは、FINCEN への MSB 登録が必要で、一方、州法で、送金業 [Money Transmitter] 等の登録が必要となっているものと認識している。）

適用除外規定については、欧州支払サービス指令（PSD）の適用除外文言なども参考に、業界の意見も聞いた上で、慎重に規定してはどうか。

なお、適用除外については、各省庁横断で議論して決定すべき問題であるように思うの



2018年4月26日 産経新聞

で、[府令／施行規則レベルではなく、]法律／政令レベルで定めるのがよいと考える。

[補足説明]

FATF は、金融取引については、免許・許可・登録制の対象とすることを求めているが、送金業との関係については、「為替取引」を業として行うことについて銀行免許又は資金移動業の登録が必要とされているのみである（銀行法4条1項）。

この点、2013年[平成25年]7月19日東京高裁判決は、「依頼人の資金を依頼人に代わって受取人に送金するようないわゆる送金代行業務は、銀行法にいう『為替取引』には該当しないというべきである。」と判断し、為替取引規制を無力した所である。

この判決の後、小職も、代理収納サービス、代理支払サービスについては、(代理であることさえ契約で明示されていれば、無条件に) 為替取引にあたらないと読める弁護士等による意見を今まで以上に多く見るようになった。そういった意見を目にして、為替取引規制はこの高裁判決により殺され、地下銀行野放しとの印象を抱いた。(小職はそのような傾向を憂いて、平成25年高裁判決を批判し、高裁判決の射程を狭く解するべきであるとするコラムを書籍で執筆したりもした[中崎 隆「詳説犯罪収益移転防止法」55頁])。

その後に資金決済法が改正されたが(2条の2の新設)、上記状態に大きな変化はないものと評価される⁷。現に、金融庁のHPにおいては、違法業者の公表が、何らなされていない。無登録の暗号資産交換業者や、無登録の金融商品取引業者のリストは金融庁HPで公表されているが、無登録の資金移動業者の公表は一社もされていないのである。

2013年[平成25年]7月19日の東京高裁判決で無罪判決を得た業者が送金していたのは、無登録のFX業者の資金であった。要は、マネーロンダリングにあたって可能性が高い事案であった。地下銀行と疑われる決済業者を通じ、マネロンに係る資金が、銀行送金を通じて、海外に送られてしまい、それを東京高裁まで是認しているのである。

現行法の法体系が続く限り、犯罪組織は、地下銀行を利用することで送金を継続でき、

⁷ 平成25年高裁判決を受け、昨年、資金決済法が改正され、資金決済法の2条の2が追加され、同条に規定する取引(まらめていえば、「C to Cの取引に係る収納代行のうち、一定の類型のもの」)については、「為替取引に該当するものとする」ものとされた。

ところが、この規定は、確認規定であると金融庁により説明されており、みなし規定ではないと説明されている。

この確認規定であるとの説明は、2条の2の要件を満たさない場合であっても為替取引に該当する場合があると説明するための説明かと小職は思っていた。すなわち、2条の2の要件を満たす場合は常に為替取引にあたるという解釈が取られ、これにより、為替取引規定を実質的に死文化させた平成25年高裁決定がけん制され、為替取引は多少だが息を吹き返すのではないかと期待していた。

しかし、2条の2の要件を満たしていても為替取引にあたらない場合があるというのが金融庁の解釈のようである。

すなわち、小職が金融庁に照会を行った案件として、「弁護士が、依頼者を代理して資金を回収する場合、C to Cの債権に係る回収で2条の2の対象取引の要件を満たしてしまうケースがあり、2条の2により為替取引と扱われるのか」との質問を行った。もし、2条の2が適用されるとすれば、弁護士が、被害者を代理して、示談金を加害者から受領した場合、弁護士も、資金移動業者の登録を得なければならなくなるが、法人しか資金移動業の登録を得られないため、弁護士は、被害者を代理して、加害者から資金を受領できなくなる。被害者は加害者に、銀行口座等の個人情報を知られたくないことが多いから、弁護士が代わりに受領するというのはめずらしいことではない。これに対し、金融庁は、「2条の2は、確認規定であり、照会の事案は、従前どおり、為替取引にあたらない」との趣旨を回答した。

上記回答により、資金決済法2条の2の要件を満たす取引との関係でも、同条は単なる確認規定で、従前の解釈を変更するものではないということが明らかになった。言い換えれば、為替取引規制を無力化した2013年[平成25年]7月19日の東京高裁判決が完全に生きていることが確認されてしまったのである。2条の2が確認規定ということは、高裁判決の理屈は、2条の2により否定されないということである。

地下銀行がますます利益をあげることになる一方、特定事業者は、KYCC (Know Your Customer' s Customer) を強化して下さいといわれ、ますますコスト増となるであろう。また、コスト増を嫌がって銀行による送金業者等の取引拒絶 (De-Risking) がかなり増えていることを FATF が問題視している。海外で起きていることは日本でも起きる。日本も現状を放置すれば、様々な決済サービス業者について、銀行から取引拒絶されるケースが増えるであろう。

FATF も、地下銀行の問題をかなり深刻にとらえている。この地下銀行の問題を放置して、マネロン対策を効果的に実施できるとは思えない。

3 「金融インテリジェンスの活用」(I06) について - FATF 報告書 第3章-

(1) FATF 報告書の内容 Substantial—B 評価

Key Findings (問題点を中心に)
・どの金融機関に顧客が資産を保有しているか、取引関係があるかを判別する中央的なメカニズムがない。
主な勧告内容 (56 頁)
a) 当局が、納税データにいつでもアクセスできるようにすべきである。[捜査当局は現在令状が必要と FATF 報告書には記載されている。]
b) 捜査の早い段階で、資金の追跡、凍結、保全等ができるように優先順位を付すべきである。
c) どの特定事業者が捜査対象者のアカウントを保有しているかを確認できるようなメカニズムを構築すべきである。
d) 通関時の現金等の持出／持込の申告書に係るデータを税関と JAFIC で適宜に共有すべきである。
e) JAFIC と法執行機関は、ML に係るより詳細な参考事例と TF 手法についてのガイダンスを発行すべきである。
f) JAFIC による疑わしい取引の届出の分析能力を高めるため、さらなる技術活用をはかるべきである。

(2) 対策として考えられる施策

上記の各勧告内容は比較的分かりやすいので、(a) と (c) のみについて補足説明したい。

ア (a) について

FATF からは、税務部門が有する資料を、法執行機関が利用可能とできるよう勧告がなされている。FATF 報告書によれば、税務当局から、捜査機関に対し、脱税案件についてのマネロン調査のための案件送致は 1 件もなかったと記載されており、情報連携の欠如により、金の密輸 (消費税等の脱税) 等の案件を含め、資金の追跡調査等に問題を生じている

のではないかと懸念を示されている（報告書 74 頁 194 項）。

この点、日本の場合は、(i) 税務調査部門と、(ii) 犯則調査／刑事捜査に係る部署（査察部門、検察、警察等）との間に壁があり、情報の授受ができないものと整理されているようである。

これは、税務調査では、質問検査・資料提出要求等に協力しないと刑事罰の対象となるため（国税通則法 128 条）、質問検査の相手方には受忍義務があるし、質問検査等への協力が「強制」されている（昭和 48 年 7 月 10 日最高裁判決）。

このように、強制を通じて得られた供述や、証拠が、犯則調査／刑事手続きに使用してしまうと、憲法 38 条の黙秘権、憲法 35 条の令状なく差押えを受けない権利等との関係で問題があるが故に、壁が設けられているものと認識している。

そして、このように壁があるが故に、FATF は、重大な支障が生じているということを指摘しているようである⁸。

壁があるといっても、税務調査から犯則調査に手続が移行することもめずらしくなく、実際に調査結果が犯則事件のために使われて最高裁まで争われた事件もあるのであり（最高裁第二小法廷平成 16 年 1 月 20 日決定）、その壁には抜け穴が少なくない⁹。

FATF から、税務部門の情報を、法執行機関に提供できないのはおかしいと指摘され、FATF 勧告にも違反していることから、おそらく、日本にガラパゴスな制度なのであろう。

FATF 勧告を守るのであれば、国税通則法 128 条 2 号は廃止をし、税務調査部門と、査察部門／法執行機関（警察・検察等）の壁をとっばらうことで対応するということではないか。小職には、壁をなくすための選択肢が他に思い浮かばない。

仮に 128 条 2 号を削除しても、銀行等は、税務調査には協力するであろうし、いざとなれば、差押えも可能である。逮捕をすれば、取調べ受忍義務（刑事訴訟法 198 条 1 項反対解釈）を課した取調べも判例上認められている。

もう一点、この点と関連するのが、最高裁令和 3 年 2 月 1 日決定である。こちらの最高裁決定では、差押令状を有した捜査当局が、海外のサーバーにあった可能性があった情報をダウンロードした PC を、令状の対象者に対して提出等させた事案について違法性が争われた事案である。

⁸ なお、マイナンバーの利用目的制限との関係でも壁が必要となっており、マイナンバーを利用する国税庁と、マイナンバーを使えない捜査当局の間に壁が必要となっているものと認識している。こちらの壁の除去については、本報告書の最後の方で後述する。

⁹ 当該決定で、最高裁は、「質問又は検査の権限は、… 犯則調査又は犯罪捜査のための手段として行使することは許されない」としつつ、「証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたとしても」それだけでは違法でないとし、争われた案件でも資料の流用は適法であったと判断して、大きな例外を認めている。また、国税庁の査察部門が差し押さえた資料については、国税庁の税務調査部門が、当事者に同意書を書かせて、差し押さえた資料を閲覧することで、壁を乗り越えることが正当化される運用のようである。同意書とはいっても、非協力の場合には刑事罰なのであるから、同意書を断れる者はなかなかいないであろう。要は、壁があるといっても、抜け穴が少なくないということである。このため、人権保障の観点からも、国税通則法 128 条 2 号の違憲性が過去に何度も訴訟で争われている。

判例の読み方がなかなか難しい所であるが、サイバー犯罪条約 32 条に基づき海外の管轄権を侵害しないといえるためには、任意の提出が必要である所、同意が無効な場合はこれに当たらないと判断している点に注目がされ、当該事案では、任意性が否定され、違法が認定されている（もっとも、証拠排除となるような重大な違法ではないとされた）。

さて、上記判例の射程ということを考えると、税務調査の場合は、協力をしなければ、刑事罰の対象となる状況の下で、協力を国が求めることになる。

このような状態で、[サイバー犯罪条約との関係で] 任意の同意があるのかといえ、任意とは評価できないであろう。昭和 48 年最高裁も「強制」と認めているのである。

そうすると、上記令和 3 年最高裁の理屈によれば、税務調査による提出要求との関係でも、海外のサーバーにある情報については、提出要求が他国の管轄権を侵害する可能性があることとなる。

同決定の三浦補足意見でも、「電磁的記録を保管した記録媒体が外国に所在する場合に、同記録媒体へのリモートアクセス及び同記録の複写を行うことは、当該外国の主権との関係で問題が生じ得る」と指摘されているのである。

そこで、小職としては、税務署として、海外サーバーにあるデータについての提出要求を行う場合、海外政府との行政共助協定に基づいて、情報を収集しなければならないこととなるのではないかと思っている。

例えば、Google Drive や Gmail のデータは、海外にあるサーバーに保管されていることが Google 社の HP で説明されているから、Google Drive、Gmail のデータ等は行政共助協定に基づいて収集しなければ入手できないこととなるのではないか。

もし、そのような判決が出れば、かなりの企業が、税務リスクの大小にかかわらず、税務調査リスクを低減するため、データを海外のサーバーに移管する可能性がある。日本のクラウド産業の保護・経済安全保障の観点からは大きなマイナスである。

この問題を解決しようと国税庁側の立場にたって考えると、第 1 の考え方としては、よく使われるようなクラウドサービス会社等の一定の重要インフラについて、日本にサーバーを置くことを義務付けるという考え方である。

中国は、サイバーセキュリティ法に基づき、インターネットや IT サービス等を含めた、一定の重要インフラについて、中国にサーバーを置くことを義務付けているようであるので、これと似た考え方である。セキュリティ対策、経済安保、犯罪対策[例：違法書込みの被害者の請求に基づく削除請求の容易化]、国内の産業促進、国民／内国法人の情報適正な保護等という観点からも、一定のメリットがあるかもしれない、検討の価値は十分にあるように思う。

しかし、海外の顧客に販売したい場合等、経済的合理性がないケースでまで、日本に所在するサーバーを使わなければならないようにするのは経済的に不合理な行為をサーバー事業者等の関係者に強いることになり、過剰規制という意見も強い所である。

また、そのような規制を設けても、脱税をしたい者は、海外にサーバーを有するクラウド事業者を利用して抜け穴を探すことになるのではないかと懸念される。

個人的にはデメリットが多いように思うが、仮に、日本政府として、中国のような規制を検討するのであれば、インパクトアセスメント（影響調査）を丁寧に行った上で、規制範囲を適切な範囲に限定する等して、規制のメリットが規制のデメリットを上回ることを丁寧に確認することが有用であるように思う。

第2の考え方としては、国税通則法 128 条 2 号を削除してしまうという考え方である。税務調査に支障が出るとの声が容易に予想される所であり、実現のハードルは高いであろうが、税務調査では黙秘権の保障が及ばないというようなガラパゴス状態がいつまでも続くとも思えない。

第3の考え方としては、行政共助協定を増やす等し、他国の同意を得る等として、情報を取得するという考え方である。（米国のクラウドアクトのような法律を策定し、日本との間での行政共助協定等の締結を他国に促し、行政協定等の使い勝手をよくして、対応するという考え方である。）

悩ましい問題であり、小職として何らかの解がある訳ではないが、放置されてよい問題でもないように思われる。

イ (c)について

FATF は、「どの特定事業者が捜査対象者のアカウントを有しているかを確認できるようなメカニズムを構築すべきである」としている。

日本では、税務当局が、実特法に基づき、預金者等についてのデータを得ており、データベースとしては、既に存在しているものと認識している。

もし、当該 DB を捜査当局が見れていないとすれば、それは、アでも示した、(i) 犯則調査／刑事捜査と、(ii) 税務調査の間の壁の問題も関係しているのではないか。

仮に、当該壁の存在も大きく影響しているのであれば、アで述べたとおり、そのような壁を、FATF の勧告どおり取っ払ってしまうことが考えられる。

なお、FATF は、「どの特定事業者が」との表現をしており、銀行に限っていない。暗号資産交換業者等の他の類型のアカウントについても、同様な仕組みを構築することを期待されているのかもしれない。

上記と別に、政府の実行計画によれば、政府は、銀行等による共同のモニタリングシステムを作ることを推進するようである。

この点、FATF チーム（英国のメンバーを含んでいた。）が意識していたであろうと考えられるのが、欧州指令やこれを受けた英国法等である。

欧州マネロン指令 32a 条では、銀行の取引データに係る中央自動メカニズムの設置につ

いて規定し、各国のFIUにアクセス可能としなければならない旨を規定する。そして、これを受けて、「特定の刑事犯罪の防止、検知、調査及び訴追のための金融等情報の利用に関する欧州指令(EU) 2019/1153」(以下「AML 金融等情報指令」という。)では、一定の範囲の限定された当局の者が、重要犯罪の捜査／調査 (investigation) のために、銀行の取引データベースに直接アクセスできる旨が規定されている。

AML 金融等情報指令

第3条 各国は、刑事犯罪の防止、検知、捜査及び訴追を所管する当局であって、中央銀行預金登録簿 (national centralized bank account registry) にアクセスし、検索できるものを指定しなければならない。これらには、資産回復庁 (Asset Recovery Offices)¹⁰が少なくとも含まなければならない。

2 各国は、刑事犯罪の防止、検知、捜査及び訴追について所管する当局であって、FIUから金融情報及び金融分析を受領できるものを指定しなければならない。

3 (略)

第4条 各国は、前条1項に基づき指定された管轄当局に対し、重要犯罪を防止、検知、捜査又は訴追するという任務 (当該捜査に関係する資産を特定し、追跡し、凍結することを含む。) のために必要な場合、又は、[他国による]これらをサポートするために必要な場合に、銀行アカウント情報に、直接かつ直ちに、アクセスし、検索できる権限を付与しなければならない。(略)

2 欧州マネロン指令 (EU/2015/849) 32a条(4)項に基づき、各国が重要な情報と考えて中央銀行アカウント登録簿に記録させた情報は、本指令に基づく開示の対象とならない。

第5条 前条に基づく銀行アカウント情報へのアクセス・検索は、管轄当局の職員であって当該権限を付与されたものによって、ケース・バイ・ケースで行われるべきである。

2 加盟国は、当該職員が高い職業基準に基づく秘密保持義務とデータ保護義務を負い、かつ、高い廉潔性 (integrity) を有し、適切な訓練を受けていることを確保する。

3 加盟国は、第4条に従った管轄当局による銀行アカウント情報へのアクセスの権限との関係で求められるデータセキュリティについて高い技術基準に服するよう、技術的・組織的措置を確保すべきである。

¹⁰ 「犯罪収益等の特定・追跡のための加盟国における資産回復庁間の協力のための欧州決定 (2007/845/JHA)」に規定された資産回復庁を意味し、犯罪収益等の特定・追跡のための加盟国間の情報交換等の業務を遂行する (同決定1条参照)。

第6条 加盟国は、中央銀行アカウント登録簿を運営する当局が、指定された管轄当局が銀行アカウント情報にアクセス／検索する度に、ログが記録されるよう確保しなければならない。(略)

2項以下 (略)

これを受けて英国 2019 年 AML 法¹¹においても、同様な規定が手当されている。

45条A 大臣(Secretary of State)又は財務長官 (Secretary of Treasury) は、中央自動メカニズム (central automated mechanism) を設置しなければならない。

45条B (1) 各銀行及び金庫預りサービス提供者 (provider of safe custody services) は、中央自動メカニズムを利用して本パート (Part 5A) に基づき法執行機関又はキャンブル委員会から要求された情報を、提供するためのシステムを構築し、維持しなければならない。

(2) 当該要求を受けた各銀行及び金庫預りサービス提供者は、要求を行った者に対し、迅速にかつ完全な形で、要求された情報を提供しなければならない。

45条E (1) 国家犯罪対策庁 (National Crime Agency) は、FIU として、FIU の目的を遂行する目的のために本パートに基づく情報提供を求めることができる。

(2) 法執行機関は、以下の目的のために本パートに基づく情報提供を求めることができる。

(a) マネロン・テロ又はテロ資金供与の捜査の目的、(b) マネロン・テロ又はテロ資金供与から得られる収益の存否の確認の目的、(c) その監督機能の遂行の目的。

(3) 以下 (略)

日本でも、欧州の制度にならって、同様な制度を法律により設けることが考えられる。

捜査当局、規制当局からすると大変に便利な制度になりそうであるが、情報を提供する側の銀行や、情報を提供される顧客の側からは、かなり懸念の声があがるであろう。

そこで、アクセスに令状を必要とすることも考えられる。通信傍受法のようなイメージである。

プライバシー／顧客秘密の保護と、捜査の必要性とは、両方とも重要な法益であり、プライバシー／顧客秘密等の保護が確保された状態で、情報提供は行われる必要がある。

そこで、上記欧州指令でも規定されている「ログの記録義務」(6条)、「要配慮個人情報に係る特別の保護義務」(16条)、「目的外利用の禁止」(5条)、「請求等に係る記録保存義

¹¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/1511/made/data.pdf>

務」(17条)、「モニタリング義務」(19条)等について、日本でも、法律により規定することが考えられる。

4 マネーロンダリング罪 (I07) FATF 報告書第3章

(1) FATF 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
<p>a) 環境犯罪が前提犯罪でない。</p> <p>b) 複雑な事件に対応できていない。</p> <p>c) 重大な麻薬売買犯罪の調査に課題がある。</p> <p>e) マネロン罪単体での訴追数が十分でない。</p> <p>f) 一定のリスクプロファイルの前提犯罪のマネロン案件しか訴追されていない。</p> <p>g) マネロン罪の法定刑が低すぎる。</p> <p>h) 個人との関係でマネロン罪の法定刑の下限に近い刑罰しか科されていない。</p>
主な勧告内容 (56 頁)
<p>a) マネロン罪についての法定刑を、最もよく訴追される重大な前提犯罪と同等以上に引き上げるべきこと、 b) マネロン罪についての訴追を増やすべきこと、 c) 法人による及び外国でなされた前提犯罪に係るマネロン罪の訴追を増やすべきこと、 e) マネロン罪との関係で警察から提出される資料について証拠不十分である 20 % の案件の割合を減らすべく警察と検察の間で協働することを求めること、 f) 法定刑の中でより高い刑罰の判決も下されるよう検察においてガイドラインを制定すること、 g) 不適切な判決に対してはより頻繁に控訴を真剣に検討すること。</p>
注目される指摘
<ul style="list-style-type: none"> ・ マネロン罪の捜査は、主に疑わしい取引の届出及び前提犯罪の捜査に依拠している (69 頁 183 項)。 ・ NRA (National Risk Assessment) は、主要なマネロンリスクとして、①暴力団、②外国人、③特別詐欺グループをあげた。しかし、ハイエンドのマネロンについて十分に焦点をあてられているのかは疑いが残る (70 頁 185 項)。 ・ 最も大きなチャレンジは、犯罪組織の上層部に係るマネロン調査であるように思われる (70 頁 187 項)。 ・ ハイエンドのマネロン (例えば複雑なクロスボーダーのケース) は、ほとんど訴追されていない (73 頁 190 項)。 ・ 麻薬犯罪は、犯罪組織にとってかなりの収益源となっているようであるが、麻薬輸入に係る大規模なマネロン罪の訴追案件はないようである (74 頁 191 項)。 ・ 金の密輸は大きな問題であるにもかかわらず、マネロン罪の訴追はない (74 頁 192 項)。 ・ 脱税を前提犯罪としたマネロンについて税務当局は、法執行機関に対して 1 件も送致

していない (74 頁 194 項)。

(2) 対策として考えられる施策

FATF 勧告 3 では、各国は、パレルモ条約[及びウィーン条約]に基づき、マネロン罪の犯罪化を求められているが、日本は対応が十分でなく、対日審査報告書の優先勧告事項の (b)、(c)、(d) で改善を求められている所である。

マネロン罪 (組織犯罪法 10 条・11 条、麻薬特例法 6 条・7 条) の訴追の実効性が十分でない理由としては、マネロン罪の処罰要件が厳しすぎるのが第一の原因として考えられる。FATF の報告書でも警察が検察官に送致した案件のうち、かなりの案件について、証拠不十分として起訴ができなかった旨の記載がある。

例えば、收受罪との関係では、「本犯者間での利得の移転は、資金洗浄という新たな法益侵害又はそのおそれを伴わない」とする無罪判決も出ており (大阪地裁平成 17 年 2 月 7 日判決[西村慎吾議員事件])、共犯者であったと主張して收受罪での訴追や、組織犯罪法に基づく没収/没収保全を免れることができる状態となっている。

FATF 勧告では、本犯者によるマネロン (self money laundering) も特段の事情がない限り、マネロン罪の対象に含めるべきとされているから、日本でも、收受罪が本犯者にも成立する旨を明確にする旨の明文規定を設けることが考えられるのではないかと。

「本犯者間での利得の移転は、資金洗浄という新たな法益侵害又はそのおそれを伴わないなどという理解を裁判官がしている国であるというようなことでは、FATF から、マネーロンダリングの理解が足りないと言われても仕方がないのではないかと。(そして、そのような誤解を裁判官に与えている組織犯罪法の条文は改める必要があるのではないかと。)

また、マネロン罪の範囲が世界基準より狭いが故に、相当時間をかけて捜査を行ったのに、起訴ができていない案件が少なからずあるのではないかと。

そこで、組織犯罪法について以下の改正を行い、マネロン罪の処罰範囲を広げると共に、刑罰を引き上げることが考えられないかと。

現行法	改正案
第二条 2 項 この法律において「犯罪収益」とは、次に掲げる財産をいう。 一 財産上の不正な利益を得る目的で犯した次に掲げる罪の犯罪行為...により生じ、若しくは当該犯罪行為により得た財産又は当該犯罪行為の報酬として得た財産	第二条 2 項 この法律において「犯罪収益」とは、次に掲げる財産をいう。 一 財産上の不正な利益を得る目的で犯した次に掲げる罪の犯罪行為... (以下「 <u>前提犯罪</u> 」という。)により生じ、若しくは当該犯罪行為により得た財産又は当該犯罪行為の報酬として得た財産及び麻薬特例法第二条第二項第七号に掲げる罪に係る資金

<p>イ 死刑又は無期若しくは長期四年以上の懲役若しくは禁錮の刑が定められている罪 <u>(ロに掲げる罪及び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(平成三年法律第九十四号。以下「麻薬特例法」という。)) 第二条第二項各号に掲げる罪を除く。)</u></p> <p>ロ 別表第一(第三号を除く。)又は別表第二に掲げる罪 (以下略)</p>	<p>[コメント：麻薬特例法のマネロン罪と一体とするため]</p> <p>イ 死刑又は無期若しくは長期四年以上の懲役若しくは禁錮の刑が定められている罪</p> <p>ロ 別表第一(第三号を除く。)又は別表第二に掲げる罪 (以下略)</p> <p>5項 この法律において「マネーロンダリング」とは次の各号のいずれかに該当する行為をいう。<u>但し、疑わしい取引の届出を遅滞なく行った場合、疑わしい取引の届出を遅滞なく行えなかったことについて正当な事由がある場合、又は法執行機関による法執行の事務の一部として行われる場合若しくは法執行機関の要請を受けてこれに協力する形で行われる場合を除く。</u></p> <p>一 <u>犯罪収益等の取得(収益源、帰属、適法性に係る事項を含む。)、移転、若しくは処分につき事実を仮装する行為であって、犯罪収益等と知りつつ、又は犯罪収益等であると疑うに足りる相当な事情があると知って行われるもの</u></p> <p>二 <u>犯罪収益等の換価その他の形態変更若しくは移転であって、犯罪収益等と知りつつ、又は犯罪収益等であると疑うに足りる相当な事情があると知りながら行われるもの(当該財産が犯罪収益であることを秘匿・偽装し、又は前提犯罪の正犯者が責任追及を免れることを助けるものに限る。)</u></p>
---	--

<p>(犯罪収益等隠匿)</p> <p><u>第十条 犯罪収益等（公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金等の提供等の処罰に関する法律第三条第一項若しくは第二項前段、第四条第一項又は第五条第一項の罪の未遂罪の犯罪行為（日本国外でした行為であって、当該行為が日本国内において行われたとしたならばこれらの罪に当たり、かつ、当該行為地の法令により罪に当たるものを含む。以下この項において同じ。）により提供しようとした財産を除く。以下この項及び次条において同じ。）の取得若しくは処分につき事実を偽装し、又は犯罪収益等を隠匿した者は、五年以下の懲役若しくは三百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。犯罪収益（同法第三条第一項若しくは第二項前段、第四条第一項又は第五条第一項の罪の未遂罪の犯罪行為により提供しようとした財産を除く。）の発生の原因につき事実を偽装した者も、同様とする。</u></p> <p>2 前項の罪の未遂は、罰する。</p> <p>3 第一項の罪を犯す目的で、その予備をした者は、二年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。</p> <p>第十一条（犯罪収益等收受罪） 情を知って、犯罪収益等を收受した者は、三年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金</p>	<p><u>三 犯罪収益の收受、保管又は費消であつて、犯罪収益等と知りつつ、又は犯罪収益等であると疑うに足りる相当な事情があると知りながら行われるもの</u></p> <p>(マネーロンダリング罪)</p> <p><u>第十条 マネーロンダリングをした者は、十年以下の懲役若しくは一億円とマネーロンダリングの対象取引の取引額の二倍の額のいずれか大きい方の額以下の罰金に処し、又はこれを併科する。</u></p> <p>[コメント：2倍というのは、米国マネロン罪の 1956 条[／1957 条]の規定を参考にしている。1956 条／1957 条の刑罰は、10 年以下の懲役、及び 50 万ドル[／25 万ドル]とマネロン取引額の 2 倍のいずれか高い方が上限額の罰金となっている。また、中国では、罰金の上限は、1 億円と認識している。]</p> <p>2 前項の罪の未遂は、罰する。</p> <p>3 第一項の罪を犯す目的で、その予備をした者は、二年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。</p> <p><u>4 本条による罪は、前提犯罪の本犯についても成立することを妨げない。</u></p> <p>第十一条 (削除)</p>
--	--

<p>に処し、又はこれを併科する。ただし、法令上の義務の履行として提供されたものを收受した者又は契約...の時に当該契約に係る債務の履行が犯罪収益等によって行われることの情を知らないでした当該契約に係る債務の履行として提供されたものを收受した者は、この限りでない。</p>	<p>[コメント：收受罪も10条でカバーしてしまうため、従前の11条を削除する必要がある。欠番とせず、代わりに、英国法等を参考に、マネーロンダリングに対する行政罰（課徴金）の規定を11条に挿入すること等も考えられる。]</p>
--	---

(3) 補足説明

日本のマネーロンダリング罪の定義は、FATF から狭すぎるとの指摘を第3次相互審査の際に受けている。

実際、次表のとおり、FATF 基準と、日本基準との間にはずれがある。

	FATF 勧告／パレルモ条約／欧州指令	日本基準（組織犯罪法／麻薬特例法）
①	<p>犯罪収益と知りつつ[又は知りうべき状況での]、犯罪収益の違法性、収益源、所在、処分・移転・帰属の秘匿・偽装 [偽装型]</p>	<p>犯罪収益等の取得[・帰属]若しくは処分につき事実を偽装し、又は犯罪収益等を隠匿</p> <p>[コメント：「隠匿」は、単なる資金の移転だけでは足りず、隠す要素が必要である]</p>
②	<p>(i) 犯罪収益と知っている状況[又は知りうべき状況]での犯罪収益の形態変更もしくは移転であって、当該財産が犯罪収益であることを秘匿・偽装し、又は正犯者が責任追及を免れることを助けるもの [移転・換価型]</p> <p>(ii) 犯罪収益の收受、保管又は費消（受領時に犯罪収益であったと知っていた場合に限る。） [收受・保管・費消型]</p>	<p>[コメント：移転・換価型の規制がない故に、金融機関等が、犯罪収益等と知りつつ、本犯者に、犯罪収益等を引き渡す行為が、日本では、マネロンに該当しないように読める。]</p> <p>情を知って犯罪収益等を收受 [收受型]</p>
③	<p>上記①又は②の共同正犯 (participation in)、共謀・共同計画、未遂、幫助・援助、教唆・指南 (counselling)。</p>	<p>共同正犯、幫助、教唆は、日本法でも処罰規定があり（刑法60条、61条、62条）、指南・援助も当該範囲に含まれる。</p> <p>一方、日本の現行法では、未遂は、①のみ処罰可能で（組織犯罪法10条2項）、②では処罰できない。</p>

そこで、以下の改正を行うことが考えられるのではないかと。

第1に、国際協調の観点及びマネーロンダリング罪の実行性確保の観点から、その**処罰要件をパレルモ条約により忠実な形に改めると共に、過剰処罰を招かないようイギリス法等を参考に疑わしい取引の届出を行った場合は処罰されない旨の規定を設けてはどうか。**

第2に、組織犯罪法10条・11条、麻薬特例法6条・7条と分かれているが、(例えば、

英国でも、欧州指令でも、マネロン罪という一つの犯罪類型とされているように思われるため、) **条文を統合して一つの犯罪類型**にしてはどうか。

現行法では、詐欺の犯罪収益のマネロンは組犯法、麻薬収益のマネロンは麻薬特例法でカバーしており、別の法律となっている。このため、麻薬の犯罪収益であったのに、詐欺の犯罪収益であったと誤解していたと弁解をすると、無罪となりかねない。

過去に、脱税が前提犯罪でなかった頃に、某金融機関の職員であった被告人が、[闇金事業の犯罪収益であるとは思わず、]脱税の犯罪収益であった可能性はあると思っていたと言いつつ逃れをして無罪判決を勝ち取ったが、抜け道を防いでおくに越したことはない。

第3に、FATF からはマネロン罪の刑事罰を、前提犯罪で最もよく訴追されているものと同等以上に少なくとも引き上げるべきと勧告されている所、裁判例 DB (判例秘書等) を見ると詐欺罪が最も多いように思われるので、詐欺罪等を参考に 10 年に引き上げることが考えられるか。また、罰金について、中国法等を参考に、1 億円に引き上げることが考えられるか。(海外では何千億円の民事罰がマネロン案件で下される等しており、外為法では罰金 10 億円が最高となっていたりするが、他法とのバランスも考慮する必要がある。)

第4に、FATF メソドロジーの 3.7 では、マネロン罪は、(当該国の法理論によって認められない場合を除き、) 前提犯罪の本犯者も主体とすべきとされている。この 3.7 の審査において、日本は、FATF にマネロン罪が本犯者にも適用されると説明したようであり、「self-money laundering is covered in Japan」と報告書に記載されているが(報告書 192 頁)、上記判決(大阪地判平成 19 年 2 月 7 日)があり、かつ、当該判決の結論を逐条解説(加藤俊治[宮崎地方検事正]編著「組織的犯罪処罰法ハンドブック」88 頁)も是認していること等もあり、本犯者がマネロン罪(收受型)では処罰できないと解されているように思う。そこで、**收受罪が、前提犯罪の本犯にも成立することを明記**してはどうか。

[補足説明]

「犯罪収益等と知りつつ、又は犯罪収益等であると疑うに足りる相当な事情があると知って行われるもの」との表現については、立法の用例が見当たらず、法制局の審査を通らないのではないかと懸念される。

その場合、「故意又は重過失により」との法文に変更することが考えられる。ただ、過失といった場合に、金融機関等のように、マネロン対応措置が入っているものであればともかく、そうでない一般人にマネロンを防ぐ措置義務があるのかという問題が生じる。結果回避義務があつてこそ、その違反としての過失が生じるようにも思われるためである。

この点は、一般人であっても、マネロンという犯罪の事後共犯を行うべきでないという規範があるものと整理して、過失がありうるという風に理論武装するのであろうか。

やや技巧的な印象を受けるので、上記の文言の方がよいように思うが、上記どおりの文言では法制局を通らないということであれば、やはり故意/重過失構成となるのか。悩ましい論点である。

5 はく奪 [没収・追徴] (I08) FATF 報告書第3章

(1) FATF 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
a) 日本は行政／民事的没収 (forfeiture) の制度を有しない。 b) はく奪 [confiscation] (=没収・追徴) が十分に機能していない。 d) はく奪・差し押さえのための仮差押・凍結の制度が存在しない。 e) 犯罪手段のはく奪が組織的に十分になされていることの立証がなされなかった。 g) 密輸された通貨等が没収されていない。 h) はく奪の件数が少なすぎ、日本の ML・TF リスクの大きさに見合っていない。
主な勧告内容 (56 頁)
a) 犯罪収益等の移転の追跡、没収、没収保全により焦点をあてるべきである。 b) 犯罪の訴追率をあげるか、犯罪を訴追しなくてもはく奪できる制度を検討すべきである。 c) 犯罪手段たる資金・資産等のはく奪をより積極的に行うべきである。 d) 時間的な制約や、はく奪・回収命令の実効性の欠如の問題に対処すること e) 犯罪遂行後に逃亡、死亡、行方不明となった犯罪者についての犯罪収益等についての没収の問題に対応すること f) 差し押さえた資産の管理を行う法執行機関のためのガイダンスを制定すること g) 現金／無記名譲渡性証券の差押の権限を税関に付与し、マネロンの調査を可能とすること h) 税関が全ての現金／無記名譲渡性証券に係る全ての申告書を JAFIC と共有するようにし、クロスボーダーの現金の持込／持出の検知能力を高めること

(2) 没収制度の説明

ア 総論

日本における没収の規定として、主要なものとしては、①刑法 19 条に基づく没収と、②組織犯罪法 13 条に基づく没収 (組織犯罪法 8 条・13 条)、③関税法の没収規定がある。

イ 刑法に基づく没収

刑法では、犯罪に供した財産等について没収が可能とされている (刑法 19 条 1 項)。没収ができる財産は、基本的に被告人の所有物に限り、被告人以外の第三者の所有物については、当該第三者が、犯罪の後に、没収対象物であったことを知って取得した場合でなければ没収できないこととされている (刑法 19 条 2 項)¹²。

¹² 同規定の特則として、組織犯罪法 8 条では、犯罪組織の一部に属する者が得た犯罪収益等を、当該組織の他の者が所有している一定の場合に、没収を認める規定がある。

しかも、被告人以外の者が所有者でないことについては、合理的な疑いを入れない程度に証明しなければならないとする考え方が通説のようであり、2017年6月8日大阪高裁判決のような不当判決と思われる事案を生んでしまっている。

ウ 組織犯罪法に基づく没収

組織犯罪法13条1項・4項にも没収規定があり、マネーロンダリングの対象となる犯罪収益等について同法13条による没収が可能となっている。1項は、任意的没収の規定であり、4項は原則的没収の規定である。これらの規定は、刑法の特別規定と解され、刑法と同様に有罪判決が前提となっているようである。

また、第三者に帰属する場合には、基本的に没収ができないものとされる（同法15条1項）。

なお、組織犯罪法13条に基づき没収する財産が、犯罪被害財産である場合には、犯罪被害財産回復法に従って、犯罪者に給付するものとする裁判を行うことができる（同法18条の2）。海外政府を通じて戻ってきた資金についても当該制度の対象となりうる。

エ 関税法に基づく没収

関税法では、輸入や輸出が法律により禁止される貨物の一部について、没収が認められている。こちらも、付加刑と位置付けられ、有罪判決が前提となっているようである。

オ 第三者所有物に係る没収

①、②、③のいずれでも、第三者所有物については原則として没収できない。

第三者所有物に係る没収については、「刑事事件における第三者所有物の没収手続に関する応急措置法」に基づいて第三者への手続保障が確保された上で、没収が行われることとなっている。

(3) FATF からの指摘への対策として考えられる施策

ア 第三者所有性についての証明責任

刑法及び組織犯罪法に基づく没収では、没収される者が第三者に帰属する場合には、基本的に没収ができないものとされている（刑法19条2項、組織犯罪法15条1項）。この規定自体には一定の合理性がある¹³。

上記の規定を受け、没収の裁判の際、第三者が所有権を有しないことについても、検察側が合理的な疑いを入れない程度に立証しなければならないと解されている。

検察側が、金塊の所有者が被告人であることを合理的な疑いを入れない程度に証明しないと没収できないのである。

¹³ 例えば、自己が所有する金塊が盗難され、犯罪組織により他国に密輸されたというような事例をご想像頂ければ幸いである。

このような厳しい解釈を取るが故に、上記のような判決が出てしまうのではないか。金塊に所有者の名前が書いてあるのであればともかく、そうでない限り、密輸された金塊の所有者が誰であるかを検察側が立証することは困難である。(上記の事案でも、中国人の貿易商が自己の所有と主張したのに対し、その貿易商が所有者であると裁判所は認定できず、誰が所有者か分からない状態なのに、没収は、認められないという検察側にとって到底容認できないような判決となった。)

しかも、上記の判決が出たこともあり、他の金密輸の没収案件でも、この論点が争われ、検察官、税関関係者、裁判官等の政府関係者を悩ませているようである。

では、他国を見るとどうか。この点、米国では、刑事手続に基づく没収でも、民事手続に基づく没収 (civil forfeiture) でも、第三者が、自己の所有物であると主張し、その没収されそうになっている物件の引き渡しを求めるためには、自己の所有物であることを証拠の優越の程度までに立証しなければならないとされており、所有権を主張する側が証明責任を負うこととされているようである (18 USC 983(1)、21 USC 853 n(6))。

民事	刑事
<p>18 U.S. Code § 983 - General rules for civil forfeiture proceedings</p> <p>(d) INNOCENT OWNER DEFENSE. -</p> <p>(1)</p> <p>An innocent owner' s interest in property shall not be forfeited under any civil forfeiture statute. The claimant shall have the burden of proving that the claimant is an innocent owner by a preponderance of the evidence.</p> <p>(2)以下 (略)</p>	<p>21 U.S. Code § 853 - Criminal forfeitures</p> <p>(n) THIRD PARTY INTERESTS</p> <p>(1) — (5) (略)</p> <p>(6) If, after the hearing, the court determines that the petitioner has established by a preponderance of the evidence that-</p> <p>(A)</p> <p>the petitioner has a legal right, title, or interest in the property, and such right, title, or interest renders the order of forfeiture invalid in whole or in part because the right, title, or interest was vested in the petitioner rather than the defendant or was superior to any right, title, or interest of the defendant at the time of the commission of the acts which gave rise to the forfeiture of the property under this section; or</p> <p>(B)</p> <p>the petitioner is a bona fide purchaser for value of the right, title, or interest in the property and was at the time of purchase reasonably without cause to believe that the</p>

	<p>property was subject to forfeiture under this section;</p> <p>the court shall amend the order of forfeiture in accordance with its determination.</p>
--	--

英国 2002 年犯罪収益法 10 条 A でも、日本のような合理的な疑いを入れない程度の立証は必要とされていない。

日本の刑事訴訟法 497 条でも、没収物が第三者に帰属する場合に、「権利を有する者が没収物の交付を請求したとき」に、交付するべきことを規定しているが、この規定との関係でも、所有者は、証拠の優越程度には、自己所有を証明しなければならないと解されているのではないか。

そこで、米国等のような規定を日本の刑法、組織犯罪法等の没収規定との関係でも挿入し、上記のような不当と思われる判決が出ることを抑止してはどうか。

具体的には、上記大阪高裁判決でも問題となった、刑法 19 条を以下のとおり改正し、かつ、組織犯罪法 15 条 1 項も同様に改正してはどうか。

現行法	改正案
<p>2 <u>没収は、犯人以外の者に属しない物に限り、これを没収することができる。</u>ただし、犯人以外の者に属する物であっても、犯罪の後にその者が情を知って取得したものであるときは、これを没収することができる。</p>	<p>2 <u>前項の規定にかかわらず、没収しようとする物の所有者が、犯人と別の者である場合、その者は、自己の所有物であることを立証して、没収物の引渡しを求めることができる。</u>ただし、犯人以外の者に属する物であっても、犯罪の後にその者が情を知って取得したものであるときは、これを没収することができる。</p>

【参考：上記条文書の作成のために参照した用例】

引揚者の携帯した旧日本銀行券の立証手続に関する省令

日本銀行券預入令等を廃止する法律... 附則第二項の規定により旧日本銀行券の引換を請求しようとする者は、... その引揚の際当該旧日本銀行券を携帯したことを立証しなければならない。

(イ) 被告人の死亡・死亡時等に対応するための民事没収制度の新設

現在の刑法・組織犯罪法に基づく没収は、付加刑であるため、被告人が有罪とならないと没収ができない。このため、犯罪者が逃亡、死亡、行方不明となって有罪判決が得られない場合には、没収ができない。

FATF は、上記(g)で、この問題を指摘している。

この点、例えば、欧州指令 2014/42/EU では、当該犯罪者が逃亡・死亡・行方不明と

なっていないければ、有罪判決を得られたような事案において没収を可能とすることを確保すべき義務を各国に負わせる規定があるようである（同指令4条2項）。

そして、例えば、英国、ドイツ等の欧州各国では、当該規定を受けて、民事はく奪の規定を設けている（英国「2002 Proceeds of Crime Act」6条、27条¹⁴など）。

そこで、そのような海外法の規定を参考に、日本の刑法、組織犯罪法の規定を改正し、同様な没収・追徴、これらを保全するための保全制度を導入することが考えられる。

さて、米国司法省のHPによると、Civil Forfeiture（民事没収）と Administrative Forfeiture の違いは、前者は、裁判手続きを通じて課されるものである所、後者は、裁判手続きを介さずに課されるものであるということのようである¹⁵。後者は、税関における没収（Tariff Act of 1930、19 USC § 1607）等のように限定された場面で利用されているようである。

日本において裁判所のリソースが足りていないこと等にも鑑みると、例えば、税関による没収のように違反について間違いが生じにくいものについては、米国 Tariff Act のように、行政没収でもよいのかもしれない。

また、一定の範囲で民事没収を導入するにせよ、交通事故における即決裁判手続のように、簡易に、没収ができる制度も検討されてよいのかもしれない。

（ウ）没収対象物の拡張

刑法に基づく没収の対象物は、物に限定されている。また、組織犯罪法に基づく没収の対象は、不動産、動産、金銭債権に限定されている。

しかし、これでは、犯罪に利用されたウェブページのドメイン等の没収ができない。また、犯罪組織が「暗号資産交換業者に対して有する暗号資産の引渡を求める債権」や、金取扱業者や倉庫等に対して有する「金塊の引渡債権」等の没収もできないこととなる。

米国では、civil forfeiture に基づき、ウェブページのドメイン等の没収も可能となっているようであるし、広範な財産の没収が可能なのである。

日本でも、他国にならって、没収可能な財産の範囲を拡張してはどうか。



（エ）はく奪の保全について

FATF 報告書でも没収・追徴等のための保全がかなり重視されている所、刑法に基づく没収については、その目的の保全規定がないため、新設が検討されてよいかもしれない。

¹⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents>

¹⁵ <https://www.justice.gov/afp/types-federal-forfeiture>

また、行政没収又は民事没収の規定が新設されるのであれば、そちらの法律にも、保全の規定を新設することが考えられる。

(オ) 没収保全の有効期間の伸長

没収保全については、30日までとされ、その後は更新をしないと、命令の効力が失われることとされているが（組織犯罪法 23 条 2 項）、更新が可能であるとはいえ、30日は短すぎるように思われる。他国法令も参考に、期間の伸長を検討してもよいように思われる。

(カ) 登録義務違反について

個人的に気になっているのは、やはり、Binance 等のような特定事業を、無登録で行う事業者の日本市場からの排除である。

現在、日本では、刑事罰がないと没収ができないこととなっているため、Binance 等のような、無免許／無許可／無登録営業の犯罪についても、民事没収又は行政没収制度の対象としてはどうか。

その際、Binance のような事業者には、ドメイン登録サービス、レンタルサーバーサービス、又はプロバイダーサービスを提供している者に対し、ドメイン等の没収の命令が強制できるよう、他国との執行共助条約を広げたりすることが有用であるように思う。

（また、これらの事業者に任意の削除要求に応じていただけるよう、日本に対するサービス提供の無登録業者を日本から排除する取組みを進め、多数のドメイン登録サービスやレンタルサービス業者等による日本での登録等を促し、これらの事業者と友好的関係を構築することが有益であるように思う。）

6 TF/PF (IO9) について FATF 報告書第 4 章

(1) FATF 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
a) 日本は比較的テロリスクが低い、存在しない訳ではない。 b) 警察庁と JAFIC は、特定事業者に対してテロリスクに関して限定的な働きかけしかしてこなかった。 d) テロ資金等提供処罰法には欠陥がある。 e) 国内団体との関係では、オーム真理教及びその関連団体等に係るテロ資金供与リスクは存在する。
主な勧告内容 (93 頁)
a) 警察庁・検察庁・法務省が共同して、現在又は将来の TF 調査の計画を策定すべきである。 b) <u>具体的なテロ行為との結びつきがなかったとしてもテロ資金供与を処罰できるよう法改正等をすべきである。</u>

- c)TF リスクについての理解を、TF 対応官庁（金融庁、検察、法務省、警察）以外の官庁でも高めるべきである。
- d)高リスク金融機関（特にメガバンク、VASP）の間での TF リスクに係る働きかけを強めるべきである。JAFIC は、警察庁、PSIA（公安調査庁）、内閣府が、専門家からインプットをさらに得るよう働きかけるべきである。
- e)テロ対策のための戦略的な措置（関係者の理解度アップ及び TF 訴追のための措置を含む。）を講じるべきである。

政府実行計画の記載

政府は、行動計画で、テロ資金等提供処罰法について検討し、所要の措置を講じている（実行計画 5(5)）。

（２）対策として考えられる施策

勧告の b) の点については、テロ資金等提供処罰法を改正し、同法に基づく訴追をしやすくすることが考えられる。

すなわち、FATF 勧告の下では、テロ資金等供与とは、テロ行為、テロリスト、テロ組織に対する資金等の提供を指すとされている（FATF メソドロジー5.1 から 5.3 参照）。このため、テロ資金等提供処罰法でも、テロ行為のための資金等の提供や収集だけでなく、テロリスト、テロ組織の定義を設け、これらの者に対する資金等の提供を処罰対象とすることが考えられるのではないか。

具体的には、テロ資金等提供処罰法に 5 条に以下のような文言を新設して挿入することが考えられる。

- 3 公衆等脅迫目的の犯罪行為を行う者又は集団のために、資金又はその実行に用い得るその他利益を収集し又は直接若しくは間接に提供した者は、五年以下の懲役又は五百万円以下の罰金に処する。
- 4 公衆等脅迫目的の犯罪行為を行うことを企図する者のために、その国籍国又は居住国以外の国に旅行するための資金その他利益を、直接又は間接に提供した者は、五年以下の懲役又は五百万円以下の罰金に処する。
- 5 前各項の未遂は、これを処罰する。

なお、「前提犯罪とすべき」、「十分な抑止効がなければならない」とされているので（メソドロジー5.6 と 5.9）、前提犯罪に該当するよう、上記では、長期 5 年としている。日本の場合、テロ行為に最も該当し得るように思われるのは身代金目的等誘拐罪と思うが、その法定刑（無期または 3 年以上の懲役）と比べれば、穏当な刑罰ではないか。

勧告の (d) の点については、法制面からは、犯収法で、リスクベースアプローチに基づくリスク低減措置義務の規定を設ける際に、リスク要素として、TF リスクをあげることが考えられる。

7 TF 制裁 (I010) について FATF 報告書第 4 章

(1) FATF 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
a) テロに係る対象特定型制裁について日本政府による反映には 2 日から 5 日程かかっている。 d) NPO に係るテロ制裁者リスクについての理解が十分でない。NPO へのサポート及びガイダンスが必要である。
主な勧告内容 (93 頁)
a) テロ資金供与等に係る制裁と関係する義務についての明確化を図るべく、法令改正、ガイドライン制定等の必要な措置を講じるべきである。これは、FATF 勧告との整合性を確保し、かつ、全ての特定事業者がかかる義務を履行することを確保するためである。 b) テロに係る対象特定型制裁の反映が遅滞なくできる体制を整えるべきである。 c) NPO の運営実態を反映した NPO のテロ資金供与リスクに係る評価を行うべきである (特にハイリスク国で活動しているもの)。また、このリスク評価を用い、TF リスクが高い NPO を特定、リスクベースで監視すべきである。 d) ハイリスク国での NPO の活動の適正確保のため、NPO に TF リスク及び好事例に係る働きかけを行うべきである。
政府実行計画の記載
政府の実行計画には、以下を実施することが記載されている。 ① 国連安全保障理事会制裁委員会等による資産凍結等の対象となる個人・団体の指定後遅滞なく資産凍結措置を行うため、告示の発出プロセスを迅速化する (実行計画 6(2))。② 特定事業者のモニタリングなどにより、第三者が関与する制裁対象者との取引の防止を含め、資産凍結措置の執行を強化する (実行計画 6(3))。 ③ NPO がテロ資金供与に悪用されるリスクについて適切に評価を行い、リスクベースでモニタリングを実施する (実行計画 6(4))。 ④ NPO がテロ資金供与に悪用されるリスクについて適切に評価を行い、リスクベースでモニタリングを実施する (実行計画 6(5))。 ⑤ 高リスク地域で事業を実施する NPO の活動の健全性が維持されるよう、テロ資金供与リスクとテロ資金供与対策の好事例に関する周知を行う (実行計画 6(6))。

(2) 対策として考えられる施策

上記の FATF の勧告のうち、法制度と関連するのは、a) である。法的な措置については、テロ資金等提供処罰法の改正がされれば、それで足りると解されるが、特定事業者による対応を促すため、特定事業者を所管する各省庁のガイドライン等で、反社の場合に準じて、テロリスト対応を行うよう、促すことが考えられる。

なお、テロリストといった場合には、国連リストに載っているものだけでなく、テロ行為を反復して行っている団体、例えば、グリーンピース、シーシェパード等の過激派環境団体なども、テロリストに該当し、英国等で、テロリスト認定を政府がしているようである。

そこで、日本政府としても、国連リストに載っている者以外にもテロリストに該当するケースがある旨を注意喚起し、イギリス政府のように、該当するテロリスト団体の名称等を、特定事業者が認識しやすいような仕組みを設けることが考えられるのではないかと。

8 PF 制裁 (I011) FATF 報告書第4章

(1) FATF 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
b) 日本は、PF に係る対象特定型制裁 (TFS) について、外為法では国内の送金が対象となるか不明確である。資産凍結措置を義務付ける法律がない。このため、実質的支配者が法人等を用いて行う送金等について、脆弱性を生じている可能性がある。c) 財務省は、PF に係る TFS について、2016 年以降金融機関における対応不足を発見しており、暗号資産交換業者 (VCEP) においてはその対応の初期段階にある。
主な勧告内容 (93 頁)
a) 特定事業者における PF に係る TFS の遵守を改善すべきである。特に、第三者との取引に焦点をあて、適当と認められる場合には、抑制的な罰則等 (sanction) を特定事業者に課し、包括的な検査を増やすべきである。 b) 日本の居住者間の移動にも TFS が適用されるよう法令改正をすべきである。 c) PF に係る対象特定型制裁に係る関係者の義務を明確化するよう法令改正、ガイドライン制定等を行うべきである。 d) TFS の指定を遅滞なく反映するための態勢を日本政府が構築すべきである。
政府の実行計画の記載
・制裁対象者に支配される者等の資産凍結を実施するとともに、外為法による資産凍結措置の範囲を告示等により明確にする。また、国際テロリスト財産凍結法についても検討し、所要の措置を講じる (実行計画 6(1))。

(2) 対策として考えられる施策

テロ資金等供与との関係では、テロ資金等提供処罰法と、テロ資金等凍結法の二つの法律があり、前者は、公告テロリスト以外のテロについても包括的にカバーしたテロ資金等供与罪を規定しており、後者は、公告テロリストを標的としたリスト型の制裁となっており、これらの者との取引を禁止することにより、資産凍結を実現している。

	対象者	措置
テロ資金等凍結法	対象は、リスト掲載者のみ。基本	政府の許可のない、公告テロ

	的に、国連で指定されたテロリストが対象。	リストとの取引を禁止し、資産を凍結。
テロ資金等提供処罰法	対象は、リスト掲載者以外のテロリスト（例：グリーンピース、シーシェパード）を含む。	資金等の直接又は間接の収集、供与等を処罰。
外為法	リスト掲載者との関係	支払等、輸出入等の禁止

一方、PF（大量破壊兵器等の拡散資金等供与）との関係では、このような体系が整っておらず、外為法の規制が存在するのみである。

大量破壊兵器開発資金等凍結法 [新設]	対象は、リスト掲載者のみ。基本的に、国連で指定された者が対象。	政府の許可のない、リスト掲載者との取引を禁止し、資産を凍結。
大量破壊兵器開発資金等提供処罰法 [新設]	リスト掲載者以外の大量破壊兵器等開発関与者を含むものとするか。	資金等の直接又は間接の収集、供与等を処罰。
外為法	リスト掲載者	支払等、輸出入等の禁止
	北朝鮮/北朝鮮の居住者との関係	支払等や、輸出入の包括禁止
	イラン/イラン居住者との関係	一部の輸出制限

このため、上記表のように、テロ資金等凍結法、テロ資金等提供処罰法に対応する法律を制定することが考えられる。

このうち、リスト掲載者を対象として、資産の凍結をする法律は、FATF 勧告に基づき、制定が必要とされている法律である。このため、「大量破壊兵器開発資金等凍結法」を新たに制定するか、又は、「テロ資金等凍結法」を改正し、TF だけでなく、PF もカバーできる法律とする必要がある。

一方、後者のリスト掲載者以外をも対象とした PF 対策に係る法律を制定することは、FATF 勧告によっては求められていない。もっとも、FATF は、PF に係るガイドラインを制定しており、これに基づき、リスト掲載者以外の者の関与する PF についても対策を講じることを推奨している。

これに基づき、例えば、英国では、PF の定義について、AML 法でも、リスト掲載者以外の者もカバーできるような定義を採用し、広い範囲の PF に対応できるようにしている。FATF 勧告本体でなく、FATF ガイドラインの方に従っていると評価できる。

日本の場合は、特に、北朝鮮に、核爆弾を、東京に落とされてしまうリスクがあることから、PF 対策に真摯に取り組む必要があるのではないかと。そうすると、大量破壊兵器開発資金等提供処罰法のようなものを制定するか、あるいは、テロ資金等提供処罰法を改正し、同法で、PF にも対応できるよう手当てした方がよいようにも思われる。

さて、法律新設によるべきか、テロ資金提供等処罰法、テロ資金等凍結法の改正によるべきかという論点については、今後、TF、PFだけでなく、環境犯罪、人権侵害犯罪（強制労働等）に係る犯罪の資金供与などと、範囲が拡大する可能性がなきにしもあらずと予想するため、テロ資金提供等処罰法、テロ資金等凍結法を改正して対応してはどうかと考える。法律数を増やすと、法律の管理もいろいろと大変となるし、細かい法律は、人の目に留まらず、遵守していただきにくくなるのではないか。

なお、大量破壊兵器開発資金等提供処罰法のようなものを作る場合には、APG が公表しているガイド／モデル法が参考となるように思われる¹⁶。

9 予防措置 (IO4) FATF 報告書第 5 章

(1) 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
<p>金融機関</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ リスクの理解が不十分な金融機関の中には、リスクベース・アプローチの対応が十分でなく、顧客の本人確認や基本的な取引確認以上のことを実施していない金融機関がある。 ○ 紛争地域への近接性のみならず、包括的な直接・間接の取引リスク把握が必要である。 ○ 金融庁ガイドラインのレベルを引き上げなければならない。 ○ 顧客情報は取引開始時に取得した基本的情報に限定され、しかも更新されていないことがほとんどである。 ○ 高リスクの顧客に対して、適切な強化された顧客調査措置が行われていない。 <p>暗号資産交換業者</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ TF リスクの理解が不十分である。 ○ 疑わしい取引の届出件数が増えてきてはいるが、基本的な類型や指標によるものにはすぎない。 <p>DNFBP</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ML/TF リスクの理解が不十分である。 ○ 基本的な予防措置を実施しているが、顧客の本人確認・暴力団に該当しないか等にとどまることが多い。 ○ すべての DNFBP が疑わしい取引の届出義務を負っている訳ではない。
主な勧告内容 (123 頁)
<p>金融機関</p> <p>a) 金融機関の ML/TF リスクや AML/CFT に係る義務に対する理解を深めるよう支援すべき</p>

¹⁶ <http://www.apgml.org/news/details.aspx?n=1113>

である。

- b) 金融機関にそれぞれの事業内容・商品・サービス・顧客と合致した適切なリスク評価を行うよう義務付けるべきである。
- c) 金融庁の 2018 年 AML/CFT ガイドラインを改定すべきである。
- d) 金融機関が新たな法的義務等を遵守するための期限を設定すべきである。
- e) 本人確認方法を変更し、取引履歴を考慮したリスクプロファイルを基に、継続した顧客デューデリジェンスを行うよう義務付けるべきである。
- f) 金融機関が適切で包括的な情報システムを実施するよう確保すべきである。

[略]

暗号資産交換業者

- g) 保管用ウォレットサービスに新たに適用された AML/CFT に係る義務を適時に適用することを確保すべきである。
- h) 「トラベルルール」が策定された場合、暗号資産交換業者及び保管用ウォレットサービス提供者が電信送金に係る義務に服するよう確保する。
- i) 暗号資産交換業者の ML/TF リスクに関する理解を向上させ、ML/TF リスクを考慮した新技術開発の分析を確保する。
- j) 暗号資産交換業者のコンプライアンス文化を強化する。
- k) 暗号資産交換業者の活動内容に合わせてガイドラインを変更する。

[略]

DNFBP

- l) DNFBPs を対象とした ML/TF リスクの教育プログラムを実施する。
- m) ML/TF リスクの種類、脆弱な部門及び危険信号の兆候に関する情報を含む実効的 ML/TF リスクガイドラインを策定する。
- n) DNFBPs が各自の AML/CFT に係る義務を理解することを支援する。
- o) DNFBPs による疑わしい取引の届出の質を確保する。

[略]

(2) 対策として考えられる施策

求められる内容が自明な勧告もあるが、以下のような対策が考えられるのではないか。

- | | |
|----|--|
| a) | ○マネーロンダリング/TF/PF の定義が、犯収法にもマネロンガイドラインにもないと思われるので、犯収法を改正し、定義規定を設けてはどうか。また、FATF 勧告に基づき必要とされる措置について、犯収法に規定を設けることで、特定事業者がその負う義務の内容をよりよく理解できるようにしてはどうか。
○CDD を、解約措置等も含めた意味で用いて顧客管理措置と訳す金融庁ガイドラインの用語法は、FATF 勧告と異なるように思うので、顧客調査措置と改め、その内容も、FATF 勧告 10 で列挙されたもの限定してはどうか。中国マネロン法（反洗銭 |
|----|--|

	法)でも、「 顧客尽职調査 」(直訳すれば 顧客適正調査)との用語となっている ¹⁷ 。 ○外国 PEPs 及びその家族等をあわせて外国 PEPs と金融庁ガイドラインでは定義しているが、これも、FATF 勧告の用語法とは異なるように思われるので、FATF 勧告の用語法とあわせてはどうか。(Once a PEP, always a PEP というように、PEP といった場合には、家族を含めないのが、FATF 勧告の用語法ではないか。)
b)	犯収法に規定を設けてはどうか。
c)	金融庁ガイドラインを改めるのもよいが、可能であれば、犯収法に規定を設けてはどうか。ファイナンスリース業者のように、業法がない特定事業者については、犯収法を改正しない限り、義務を課すことはできず、ガイドラインを定めても強制力を持たせることができないのではないか。
d)	2024年3月と期限設定済みと認識している(金融庁HP参照)。
e)	FATF 勧告でも求められている事項であり、犯収法で対応してはどうか。
f)	犯収法で対応することも考えられる。
h)	銀行等に係るトラベルルールは、犯収法10条に規定されている。そこで、暗号資産交換業者に係るトラベルルールを、犯収法10条の2として規定してはどうか。 (自主規制にとどめる場合には、外国業者に対する域外適用が不可能となる。)

10 監督 (I03) FATF 報告書第6章

(1) 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
<p>金融機関</p> <ul style="list-style-type: none"> ○金融監督当局による金融機関の株主等の確認は標準的だが、実質的支配者の確認は不十分である。 ○金融庁ガイドラインをどう実施するかのガイダンスが必要である。 ○金融監督当局によるリスクベースでの監督実施に前向きな進展がある。 ○初期段階ではあるが、進展中であり、徐々に改善している。 ○金融庁は、関連手段を整備し、リスクを十分に把握し、積極的な監督を実施している。 ○それにもかかわらず、改善の余地は大きい。監督の有効性は、日本の金融機関が変化に対応するスピードが遅いことの影響を受けている。

¹⁷ 金融庁ガイドラインでは、CDD について、顧客管理措置と訳し、契約解除等のリスク低減措置も、その概念に含めているようであるが、このような取扱いも FATF 勧告の用法と異なるように思われる。FATF 勧告 10 において CDD の措置の内容として規定されているものは、全て調査の要素を有する事由であり、同勧告では、顧客調査が完了できない場合には、顧客との取引関係を解消すべきと規定されているのであり、CDD の用語の意味に契約解除を含めているとは思われない。(∵CDD に契約解除等のリスク低減措置の意味が含まれているのであれば、CDD が完了できない場合に取引関係等を解消すべきなどと記載をする必要はない。)

○そのため、監督当局は、金融機関のコンプライアンス促進のための措置を講じるに際し、様々な制裁の有用性・効果・抑止力を検討すべきである。

暗号資産交換業者

○金融庁は、暗号資産交換業者に対して、抑止力のある制裁を課す等、即時の適切な措置を講じている。

○同様の措置は、リスクベースで他の金融機関にも適用の拡大が図られている。

DNFBP

○監督当局は、許認可・登録に際して、基本的な適格性審査を行っている。

○一方、リスクベースでの監督を行っていない。

主な勧告内容 (139 頁)

金融機関

○AML/CFT 監督の適切なリソース配分を見直し、監督を強化すべきである。

○金融機関による適切なリスク分析を通じたリスクベースの監督強化をすべきである。

○金融庁と他の金融監督当局の連携を推進すべきである。特に、国と地方の財務局の連携を強化すべきである。

○オフサイト評価とオンサイト調査の両方に基づく、リスクベースドアプローチに従った AML/CFT 専用の監督活動を強化・拡大し、評価範囲を拡大・深化すべきである。

○高リスクの金融機関がコンプライアンスを促進するために、金融セクターの AML/CFT フレームワークの遵守及び特定された問題点の対策に対し、規範的かつ明確な期限を策定すべきである。

○全ての監督に対し、AML/CFT 及び関連する ML/TF リスクの教育を強化すべきである。

暗号資産交換業者

○暗号資産交換業者のリスク分類に応じた監督プログラム（定期的かつ積極的な現地調査、最も高リスクにさらされている管理措置の特定、及び当該措置の定期的な見直しを含む。）を策定すべきである。

○ML/TF リスク、リスク評価プロセス、AML/CFT 要件、及び監督基準に関して、包括的かつ実用的なガイダンスを策定すべきである。

○AML/CFT 監督のために適切なリソース配分し、市場拡大及び業者の登録増加に合わせて強化すべきである。

DNFBP

○DNFBP 監督のために適切なリソースを配分すべきである。

○ML/TF リスクに関する DNFBP の理解を改善する手段を監督当局に提供すべきである。

○監督の監視及び関与のための明確な優先順位及び目的を持つ、専用の AML/CFT 監督プログラムを策定すべきである。

○DNFBP 監督機関は、AML/CFT 要件を遵守していない DNFBP に対して、適切な制裁措置を取るべきである。

(2) 対策として考えられる施策

特にコメントはない。

11 法人等 (IO5) 報告書第7章

(1) 報告書の内容 Moderate—C 評価

Key Findings (問題点を中心に)
<p>b) 法人の実質的支配者に係る適切、正確かつ更新された情報は、必ずしも遅滞なく入手できない。</p> <p>i) 2016年に実質的支配者の確認義務が金融機関に導入されたが、その前の情報の対応に金融機関は苦慮している。それ以前は、実質的支配者の特定のみが義務付けられており、[本人確認書類等での]確認は義務付けられていなかった。</p> <p>ii) 公証人は法人の設立時に実質的支配者を確認するようになったが、どのように確認を行っているのか不透明であるし、当該制度ができたのは2018年11月以降でそれ以前はカバーされていない。</p> <p>c) NRAは、透明性がない法人をハイリスクとしているが、それぞれの法人類型毎のリスクの評価が十分でなく、かつ、日本で活動する法的取極め（日本及び海外の信託）に係るリスクは十分に理解されていない。d) 株主情報は登記されておらず、法執行機関による入手に時間を要する可能性がある。</p>
主な勧告内容 (156 頁)
<p>a) 全ての法人、法的取極めについて、包括的なリスク評価を国として行うこと。</p> <p>b) 実質的支配者の情報の確認源を強化すること。</p> <p>c) 信託（特に、外国事業者が受託者のもの、民事信託）について実質的支配者に係る措置がFATF勧告25に従い取られるよう確保すること。</p> <p>d) 公証人による実質的支配者のDBが統合された場合は、当局（LEA）がアクセスできるようにすること。もし、日本政府として、公証人による確認に、金融機関が依拠できるようにすることを考えているのであれば、公証人による実質的支配者の情報の確認方法を改善する必要がある。</p> <p>e) 法執行機関、国税庁その他の当局が、法人及び法的取極に係る基本情報及び実質的支配者情報に、迅速にアクセスできるようなメカニズムに係る理解を確保するためのガイダンスを制定すべきである。</p> <p>f) 全DNFBPが顧客調査義務の対象となり、かつ、実質的支配者に係る情報収集のため法人である顧客にかかるより広範なAML・CFTに係る義務に服するよう確保すべきである。</p>
政府の実行計画
<p>○ 法人及び信託がML・TFに悪用されることを防ぐため、法人及び信託に関する適切な</p>

リスク評価を実施し、リスクの理解を向上させる（実行計画 4(1)）。

- 全特定事業者が、期限を設定し、既存顧客の実質的支配者情報を確認するなど、実質的支配者に関する情報源を強化する（令和 6 年春まで／実行計画 4(2)）。
- 実質的支配者リスト制度の創設（2022 年 1 月から）。
- 信託会社に設定・管理されていない民事信託及び外国信託に関する実質的支配者情報を利用可能とし、その正確性を確保するための方策を実施する（実行計画 4(3)）。
- DNFBP に実質的支配者情報の確認を含む顧客管理義務の対象とする（実行計画 4(4)）。

（2）対策として考えられる施策

ア (a)について

a)については、マネロン事例を集約し、各法人毎に危険性を評価するというのではないかと思う。

限られた経験ではあるが、個人的な経験からすれば、法人等のうちで、詐欺等との関係で悪用されやすいと思うのは、株式会社、合同会社、匿名組合・組合、名前と異なる個人事業主名（又は権利能力なき社団名）である。また、弁護士の預り金口座が詐欺に用いられている事例に接したことがある。この他、公認会計士等が、F A T F 勧告でいうカンパニーサービスを提供し、会社の取締役となって会社を設立するサービスは、マネロンに使いやすいであろうと思慮する。そして、脱税との関係では、公益法人、医療法人、NPO、宗教法人等の一定の税務上のメリットがある法人が悪用されるケースがあるものと認識している。

例えば、(i)株式会社のうち、①取締役が 1 名で、かつ、株主が 1 名のもの（特に両者がずれるもの）、②営業所の住所と、代表者の住所が同一日に変更されていたりして、会社の譲渡が数年内になされたと思われるもの、③日本に代表者のいずれもが居住していないもの（責任追及困難）、④特商法の表記が不十分なもの、⑤約款の準拠法が海外となっているもの、⑥振込口座と契約名義が異なるもの、⑦会社法の規定に反して財産の公告を行っていないものなどについては詐欺等に使われやすいように感じる。

(ii)合同会社については、株式会社と異なり、財務諸表の公表義務がなく、かつ、税務上、米国との関係でパススルーが認められることもあること等から、節税・脱税等に使用される場合があり、また、マネロン等との関係でも、使われることがあるものと認識している。危険な類型は、株式会社と共通する場合が多い。また、出資割合と配分割合が異なったりするケースも要注意なように思う。

(iii) 組合・匿名組合と金融機関が契約する際、F A T F 勧告との関係では、実質的支配者の確認が必要となるように思うが、日本では、犯収法の取引時確認で実質的支配者の確認も、組合員の確認も求められていないこと等から、犯罪者にとっては真の投資者を隠しやすいスキームとなっているのではないかと認識する。匿名組合については、出資者を

匿名にできること、様々な節税スキーム・(脱税スキーム)等で過去に使われていること等から、実質的支配者や背後にいる黒幕の存在に注意を要する類型であるように思う。

弁護士の預かり金口座について、詐欺に用いられているのに接したことがある。「〇〇弁護士 [会社名]預り金口」との名称の預金口座であった。当該会社による詐欺の資金について、弁護士が管理するので安心という口実で、詐欺資金が収集され、高齢の弁護士が悪用されていた。

公認会計士等が代表を行っているが、他の会社のいいなりという事案もよくある。F A T F 勧告/欧州等では、カンパニーサービスプロバイダーと呼ばれるタイプのサービスである。例えば、下記のような事例がありうる。

- 設立に必要な不動産については、アレンジャー(第2種金融商品取引業者)が価格(数億円規模)等も含め、不動産所有者と交渉し、特定目的会社の代表者は、一切契約交渉の表舞台に出てこない。売主が契約締結に同席を求めても、買主たる SPC の代表者は同席しない。
- 設立関係の手続きに必要な計画書等もアレンジャーが作成。
- 特定目的会社に投資する投資家の発見、投資家との契約交渉等もアレンジャーが実施。(海外の投資家であることは説明するものの投資家名は秘匿)
- 取得した不動産の賃貸について、借主の発見、借主との契約の交渉等はアレンジャーが実施。
- 契約上の連絡先として、特定目的会社への連絡先はアレンジャーの従業員の連絡先が記載。
- 特定目的会社の代表であり、実質的支配者とされるとされる、公認会計士は10万円のみを出資し、会社支配権を保有。(外国投資家は、不動産取得代金以上の金額[数億円]を出資)。
- 公認会計士は、一般に何件も同様な案件をアレンジャーから受けることから、次回以降の案件を受けられるよう、アレンジャーの意向に沿う強いインセンティブがある。

証券化案件等で、特定目的会社等の S P C を設立するに際しては、アレンジャーが公認会計士などを選任し、その者に会社を作らせたりする。

そのような案件の中には、上記の事案のように、実質的支配者とされる SPC の代表者が、アレンジャーのいいなりという事案もあるようである。

このような事案で、アレンジャーに実質的支配権があるということになると、証券化のための資産を、アレンジャーが連結財務諸表に計上しなければならないこととなりかねず、証券化がワークしないこととなりかねない。

このため、政府として、実質的支配者をアレンジャーと認定するよう推奨することは、かなりデリケートな問題をはらみ、慎重な検討を有するが、弁護士として、SPC の犯収法上の実質的支配者が、SPC の代表者 (=公認会計士等) ではないと感じる場面に遭遇することがあるのは事実である。

実質的支配者として申告を受けた者が実質的支配者か疑わしい事案では、特定事業者として、(x)実質的支配者を誰と認定するか、実質的支配者の認定ができないとして取引拒絶すべきか、(y)ハイリスク取引と認定するか、及び、(z)疑わしい取引の届出を行うべきかが悩ましい。

カンパニーサービスプロバイダーが関与する案件は、実質的支配者の把握・確認が困難となるので、リスクが比較的高い類型の法人体系であろう。

日本では、カンパニーサービスプロバイダーについて、正面立って規定した規定がないが（郵便転送業者等は別論）、SPCの実質的支配者は把握が困難である。SPCの代表者等となることを業とする者、要は、カンパニー・サービス・プロバイダーをFATF勧告どおり特定事業者として犯収法に規定することで、実態把握をしやすくすることが有用ではないかと個人的には思う次第である。

パナマ文書との関係でも、FINCEN文書との関係でも、色々な案件で、SPCが関係してきているのではなかったか。

イ (b)について

情報源の強化については、政府が、実質的支配者登録リストの提供を来年1月に開始予定とされている。もっとも、当該制度では、FATF勧告が求める制度の要件を満たせていない。

まず、当該制度では、1号実質的支配者にのみ対応し、2号実質的支配者等の他の類型の実質的支配者には対応しないそうである。研究会の議事録を見ると、法務局で判断困難で実務が回らなくなることが理由のようである。

この実質的支配者の判定が困難という問題は、特定事業者が判断をする際にも、顧客会社自身が判断をする際にも問題となるのであり、重大問題である。（特に、上述した特定目的会社の事例のように、悩ましい事例について、特定事業者、法務局としてどのように対応するかは悩ましいであろう。）

また、株式会社のみが制度の対象とされ、合同会社等は、将来への課題とされている。小さく生んで大きく育てることが狙いとされている。

また、英国では、①会社自身に実質的支配者の登録義務・更新登録義務が課され、かつ、②実質的支配者に当該登録への協力義務が課され、協力しない場合の議決権・配当の停止等の規定があり、かつ、③当該登記は、誰でも閲覧できるものとされている。一方、日本はそうではない。

そこで、(i) 1号実質的支配者だけでなく、他の実質的支配者も制度の対象とすること、(ii) 合同会社やNPO等もできる限り早い段階で制度の対象とすること、(iii) 英国の

ような基本的に誰でも閲覧できるような制度、又は米国のように対象会社が許可をした金融機関等が登録事項を直接閲覧できるようにする制度を検討すること、(iv)実質的支配者概念を明確化するための方策（犯収法施行規則改正、ガイドライン制定等）を取ることを提案する。

ウ (c)について

信託との関係では、商業信託、すなわち、信託銀行や信託会社が受託者となる信託については、特定事業者となる信託銀行や信託会社が、顧客の取引時確認を基本的に行うこととなると解されるため、これらの特定事業者を通じて、政府は、一定の情報を集めることができる。

一方、民事信託、例えば、家族間の信託、自己信託等については、特定事業者を通じた情報収集が困難となる。

そこで、FATF からは、民事信託についての情報収集源について、問題視をされているという状況にある。

（また、そもそも信託について、FATF 勧告との関係では、実質的支配者の確認が求められているのに、犯収法では、対応する規定が見当たらないという問題もある。信託の実質的支配者が誰なのかというような規定は犯収法に存在せず、また、信託を顧客として信託と取引をする際に、[ハイリスク時に]、信託の実質的支配者の本人確認をしてくださいという条文もないのである。この後者の問題については、本書の別の箇所の説明する。）

信託の登録制度について、例えば、イギリスでは、信託の詳細（受託者、受益者、委託者、信託管理人等に係る情報）を登録し、必要に応じて、証明書の発行を受けることができるようである¹⁸。

そして、信託が、本人確認等のために、証明書の提出を金融機関から求められた場合には、当該証明書の発行を受け、金融機関に当該証明書を提出することができるようである。

このような他国の法制度を真似して、同様な登録制度を設けるのかどうかについては、今後の検討課題と認識している。

エ (d)について

法人設立時には、公証人が、実質的支配者が誰であるかといった点や、反社等が含まれていないかといった点を確認することとなっている。

もっとも、役員の変更の登記時等には、これらの確認はされない。

また、実質的支配者が変更されても、各会社に登記義務は課されていない。

¹⁸ <https://www.gov.uk/guidance/trust-registration-extension-an-overview>
<https://www.gov.uk/guidance/manage-your-trusts-registration-service>

この点、実質的支配者の変更時に登記義務を課し、かつ、役員の変更、実質的支配者の変更時に、公証人が確認することとするのであれば、金融機関等の特定事業者は、公証人による実質的支配者の認定に、基本的に依拠することが認められそうである。(他国の法令を見る限り、実質的支配者とされた者が本当に実質的支配者か疑わしい事情を特定事業者が認識してしまっている場合には依拠できないことにはなりそうである。)

そこで、他の弁護士ともこの点を議論したが、[ドイツのように、]変更登記時等に、必ず公証人を関与させ、実質的支配者を確認させるやり方は、公証人が多数いて、公証人の費用が比較的安いのであれば、実施可能かもしれないが、日本では、コスト倒れではないかとの意見もあった。また、公証人に任せる場合、FATFからも指摘されている点として、実質的支配者の確認のフローが不透明で、一貫していないのではないかとの問題がある。

一方、金融機関等が取引時確認の都度、実質的支配者を確認しなければならないとするよりは、変更登記時等に、公証人がしっかりと確認を行い、金融機関等は、基本的にそれに依拠できるとする方式の方が社会全体から見れば、効率的であるとの意見もあった。

かなり悩ましい所であるが、法務局は、実質的支配者リストの判定との関係で、実質的な判断ができないということを研究会で説明している所であり、そうであるとすれば、①会社設立時だけでなく、(i)役員変更時や、(ii)大幅な増資時、(iii)法務局への実質的支配者リスト作成請求時等に、実質的支配者の確認を公証人に行わせること、②公証人の役割増大に伴い、公証人を特定事業者の範囲に含めること、③その代わりに法務局による実質的支配者の確認に際して実質判断を法務局が行わなくて済むようにすること、④公証人が判断をしやすいうように、実質的支配者の判断の参考となるガイドラインを制定すること、⑤実質的支配者の登記義務・更新義務を会社に課すこと等が検討されてよいのではないか。

デジタル庁で、ベースレジストリということが言われ、データの精度アップの重要性がうたわれている中で、精度の低い情報が、実質的支配者の情報として登録されても、マネロン対策も、経済安保対策も、効果的に進められないのではないか。

(3) 補足説明

ア 商業登記法に基づく実質的支配者リスト提供制度のありうる改正

[ありうる改正]

第1に、1号実質的支配者だけでなく、他の実質的支配者も制度対象とすべきである。

なお、法務省が、2号実質的支配者を制度の対象とできない理由としてあげたのが判定が困難であるという点であったが、その点は、実質的支配者の判定をしやすくするような

法令改正及びガイドラインの発行を同時に行うことにより解決すればよいと考える。

第2に、外国法人が日本に子会社を設立してする場合には、決算等の官報公告をしなくてよく、合同会社等がポピュラーとも認識しているので、合同会社等の他の類型もなるべく早い時期に制度対象としてはどうか。専門家から伺った話として、中国投資家と疑われる者による水源地や原発近くの土地の購入があっても、地方自治体等も所有者の裏にいるかもしれない真の実質的支配者を把握困難であることについて、経済安保的な観点から不安があるとの話を伺ったことがある。

[改正が必要又は有用な理由]

1号以外の実質的支配者については、法務局において判断が困難であるということで、実質的支配者リストの対象外とされてしまった。

国としても、これから、犯罪捜査や、経済安保等との関係で、実質的支配者を迅速に把握するニーズがある所、1号実質的支配者についての登録簿しかないということでは、支障が生じる可能性が高い。

FATF としても、金融機関等による実質的支配者の確認の負担を軽減するために、各国に、実質的支配者の登記・登録簿の設置を求めているが、1号実質的支配者の情報しか提供されないということでは、FATF 勧告の要件を満たせておらず、金融機関等に不当な負担を課すことになる。

FATF は、顧客の本人確認との関係では、独立した文書・情報源による確認を求めているが、実質的支配者との関係では、金融機関等に「合理的な方法」による確認を求めており、この登記・登録簿等があることを前提に、それに依拠できるようにすることで、金融機関等の負担の軽減を図っている。

2号実質的支配者等について、登録簿がないということになれば、金融機関等の負担感も大きなものとなることが予想される。

できる限り早く2号等の実質的支配者にも対応した方がよいのではないかと。

[改正の許容性]

法務局では、1号実質的支配者の判定を行うことになる。その判断のためには、「実質的に支配する意思又は能力を有していないことが明らか」かどうかを判断しなければならない。

2号実質的支配者と1号実質的支配者とは、犯収法の実質的支配者の概念では、排他的な関係にあるから、1号実質的支配者がいるということは2号実質的支配者がいないということになる。

そうだとすれば、1号実質的支配者の判定に加えて、2号実質的支配者等の判定を法務局に求めたとしても、そこまでの事務負担増大にはつながらないのではないかと。

なお、後述のとおり、実質的支配者の該非の判断をしやすくするための法令改正、ガイドライン制定等の工夫をした方がよいように思う。

イ 実質的支配者の定義（犯収法規則 11 条 2 項 1 号、3 号）のありうる改正

[ありうる改正の内容]

犯収法規則 11 条 2 項 1 号、3 号を以下のとおり、改正してはどうか。

現行法	改正案
…実質的に支配する <u>意思</u> 又は能力を有していないことが明らかな場合…	…実質的に支配する <u>手段</u> 又は能力を有していないことが明らかな場合…

[改正が必要又は有用な理由]

先述のとおり、2号実質的支配者等の該非について、法務局では、判断困難ということで、問題が生じてしまっている。

実質的支配者の法令の文言を見ても、「実質的に支配する意思又は能力を有していないことが明らか」などという判断がとても難しい文言となっている。

特に、「意思」については、目に見えない状況を指す概念であり、法務局や対象会社や特定事業者が、実質的支配の「意思」があるかないかを判断するのは、とても難しい。

そこで、「実質的に支配する意思」という主観的な概念に代えて、「実質的に支配する手段」との概念を導入してはどうか。

[改正の許容性]

FATF 勧告では、実質的な支配に際し、議決権等の所有的な要素と、それ以外の方法による支配とを区別しているが、例えば、英国の Person with Significant Control のガイドランス等を見ると、取締役会の過半数を指名する権利を契約等に基づき有するかというようなことが例示としてあげられている。

ここでは、「意思」というようなことではなく、そのような権利を有するかという客観的に判断しやすいような基準となっているのである。

したがって、上記の改正をしたとしても、FATF 勧告に反することとはならないと考えられる。

ウ 商業登記における PSC 登記の採用の検討

(2) で、実質的支配者が誰になるのか悩ましい事案 [特定目的会社の事案] について紹介した。

英国では、(α) 25%超の議決権を有する者と、(β) 重大な影響力を有するものの両方を、Person with Significant Control (PSC) として、登録簿に記載させているので、上記事案では、(α) に公認会計士が該当することとなり、(β) にアレンジャーの実質的支

配者が該当することになり、場合によって、海外投資家も、(β)に該当することとなる。複数の者が、登記簿にPSCとして併記されることになるということである。情報量としては多くなり、特定事業者側としては、リスク判断をより精密にしやすくなる。

一方、日本の実質的支配者の定義では、(α)がいる場合、(β)は、いないことと条文上なるので、アレンジャーを実質的支配者として認定してしまうと、公認会計士は、実質的支配者でないこととなってしまうし、逆も真となる。

そこで、議決権ベースの影響力を有するもの(α)と、それ以外の方法により影響力を有する者(β)のどちらの影響力が高いかを、①法務局、②公証人、③金融機関等、④対象会社自身が、判断しなければならないというのが日本の方式であるが、両者の影響力を比べるというのは、相当に判断が難しい¹⁹。

この影響力の比較という難題の解決を、法務局／公証人／金融機関／対象会社等に強いことを避けるために、解決策が考えられないか。この点、英国方式を取って、PSC概念に移行し、1号実質的支配者と2号実質的支配者の併存を広く認めるというのも、一つの立法方式である。

英国方式では、25%超の議決権を有している者は、自動的にPSC認定されるため、判断基準が明確である。脱税防止や、経済安保等の関係から政府として、広く利害関係者を知っておきたいということであれば、英国案となろう。

しかし、金融機関等の特定事業者としては、実質的支配者については、ハイリスク取引等において本人確認を行うことが義務となるので(犯収法4条2項参照)、実質的支配者の数を増やす方向の改正には負担感が大きく、できれば避けたいであろう。

そこで、折衷案として、犯収法を改正し、実質的支配者の疑いがある者が複数いる場合は、そのすべてを実質的支配者として扱うことが考えられる。

どのような場合に不透明か判断できないとの批判が予想される所であり、結局は、不透明性が残るということであれば、英国のPSC型がよいとの意見も予想される所である。

ただ、英国方式では、実質的支配者の数が増えてその確認の負担が大幅に増えるとの金融機関等からの反対意見が出るであろうと予想しての折衷説という訳である。妥協の産物としての案である。

なお、英国の商業登記制度をも使って顧客調査をした経験のある金融機関の方によれば、英国のような情報が多い登記は顧客調査のために便利であるということであった。

「あやしい事案では、顧客からの実質的支配者の申請を見るだけで足りるとは思っていない」「実質的支配者の申告を真正直にしてくる犯罪組織などいない」「Companyレジスターを見て、株主を見て、さらにその親会社等があるようであれば、その親会社等のカンパニーレジスターも見て、という風に、調査をする」「だから、実質的支配者だけ登記される

¹⁹ しかも、仮にアレンジャーが実質的支配者と認定されると、当該認定は、会計上の扱いにも影響しないかという懸念が出てきてしまう。アレンジャーとしては、アレンジャーに証券化対象資産が連結されるというのは避けたい事態であろうから、かなりセンシティブな問題となる。

よりは、PSCのように複数名の情報があつた方が、情報量が増えて、審査をしやすい」ということであつた。この観点からは、商業登記については、PSC登記とした方が、実質的支配者の調査をしやすいのではないかと思う。犯収法では、実質的支配者を確認するにとどめた上で、商業登記法では、PSCと犯収法の実質的支配者の両方を登記させるというのも一案かもしれない。

政府として、各方式のメリデメを精査した上で、法令改正を検討してはどうか。

エ 実質的支配者の登録義務・更新義務、虚偽登録の報告義務

英国では、全会社に対して、実質的支配者の登録と更新を義務付けているようである。FATFの対日相互審査チームには、英国人も含まれていたようであるから、対日相互審査チームは、英国型も視野に入れて、日本に実質的支配者の登録制度を勧めたのであろう。

仮に、英国のような登録義務・更新義務を日本で導入すると、法務局が混雑して回らなくなるという懸念がまず思い浮かぶ所であるが、この点については、代表者等の変更登記時に、実質的支配者の登録・更新を義務付けることとすれば、負担は軽減できるとの意見を他の弁護士から伺った。

この他、英国では、特定事業者が実質的支配者の情報が誤っていることを把握した時に、その報告を特定事業者に義務付けているが、当該規定について、導入を検討してはどうかということも、法務省の研究会では検討されたようである。(直近の商業登記法の改正が現実的でないということのようで、議論は先送りされた模様。)

国として、今後、経済安保との関係でも、実質的支配者の把握をしたいということであれば、実質的支配者の登録と更新の義務付けを積極的に検討してはどうか。そして、経済安保や、PF/TFリスクへの対応の必要性は、特定事業者以外(例：メーカー等)にも関係する事項なので、英国のように、登録を誰でも閲覧できる方式を検討することも有用なのではないか。日本メーカーが、強制労働を行わせていたと米国政府が問題視した企業/関係企業と取引をしていたことが過去に色々と問題視されたが、取引先の企業の実質的支配者を確認することの重要性は、金融機関にとどまらないニーズとして存在するのである。

2022年1月に運用開始が予定されている実質的支配者リスト制度では、実質的支配者のプライバシーに配慮して、第三者(民間)による閲覧は一律できないこととされたものと認識しているが、将来的な見直しの議論はあつてよいように思われる。

相手方企業の同意を得て、証明書を得ればよいのではないかというのが現行の実質的支配者リスト制度の考え方であろうが、特に、継続調査との関係で、いちいち証明書を取得するというのは煩雑であり、登記の一部とする方式に一定のメリットがあるように思う。

(もちろん、プライバシーや企業秘密という反対利益への配慮も必要となることはいうまでもない。)

オ 実質的支配者の概念の明確化(ガイドライン制定)

[ありうる改正の内容]

英国のように、実質的支配者の該非の判断をしやすくするためのガイドラインを発行すべきと考える。

例えば、資産流動化法に基づく特定目的会社の実質的支配者の判定をどのように行うかという点が、現行の犯収法規則の定義からは必ずしも明確でないように思われるので、そのような点は、ガイドラインで明確化してはどうか。

また、例えば、米国では、未成年者や、ノミニーは、一律に、実質的支配者に該当しないとされるが、日本の場合は、病者や、未成年者については、「実質的に支配する意思」の有無で区別されており、法務局等の第三者が判定をしづらい基準となっている。

ある程度の抜けが生じてしまうことは仕方がないものとあきらめて、米国のように、未成年者は、一律に実質的支配者に該当しないと整理したりしないと、法務局の判断が回らないのではないか。（そして、成年被後見人も同様などと一律な整理をしてはどうか。）

そして、そのような議決権とによる支配権を有するはずの者が実質的支配者に該当しない場合に、誰が、実質的支配者にあたるのかを整理しておいてはどうか。

なお、抜け漏れを防ぐために、英国のように、実質的支配者の概念をより拡張し、PSC (Person with Significant Control) という別の概念を設けて、それを登記させることも一案としてありうる（後述）。

[改正が必要又は有用な理由]

実質的支配者の概念が不明確であると、法務局も、金融機関等も、対象会社も、判定ができない。実質的支配者概念の明確化は、対応必須の点ではないか。

[改正が許容される理由]

実質的支配者の概念が不明確であると、結局は、申請する会社の側の裁量が広がってしまい、本当に背後にいる実質的支配者の捕捉が難しくなり、実質的支配者の制度がうまく機能しない。実質的支配者の概念を明確することにより、潜脱の可能性も生じてくるが、そのリスクは、リスクベースアプローチに基づいて対処すればよいのではないか。実質的支配者の概念が不明確で、法務局すら判断できないものを、一般国民や、金融機関の担当者（パートタイムアルバイト等の方もいらっしゃる。）やAIが判断することは、不可能である。概念明確化のメリットが、脱法助長のデメリットよりはるかに大きいはずである。

カ 二重国籍

現在法務省が公表している実質的支配者の申告書では、日本国籍か、それ以外かとなっており、実質的支配者が二重国籍の場合にどのように記載したらよいのかが分からない書

式となっている²⁰。(法務省に二重国籍の場合の記載法を9月29日に照会をした所。)

しかし、二重国籍かどうかという点は、かなり重要な点なのではないか。

例えば、Huawei の副代表のように、パスポートをいくつも保有している者は、リスクが小さい方の国籍で申告を行うであろうが、そのような申告をしても、虚偽申告にならず、刑事罰の対象とならないような申告方式はやめた方がよいのではないか。

他国でも、金融機関の従業員で、イラン国籍を有する者が、イランに対する制裁違反の送金を意図的に容認していた等として、行政処分の対象になった事例があると聞いており、国籍は、実質的支配者とハイリスク国のつながりを把握するために大変に重要な情報であると思うので、二重国籍かどうか分かるような制度としてはどうか。

(なお、二重国籍を含めた国籍の正確な把握の重要性は、マネロン対策全般に妥当することかもしれない。)

キ 関連資料

FATF は、実質的支配者に係る勧告 24 等の改正のパブコメを公表しているが、当該パブコメ対応も含めた、「実質的支配者制度に係る法的課題」については、小職として、国際商取引学会で発表をしており、そちらの発表資料もご参考となる部分があるかもしれない。 <https://nakasaki-law.com/FATF>

12 国際協力（IO2） 報告書第8章

(1) 報告書の内容 Substantial—B 評価

Key Findings (問題点を中心に)
d) 日本は、他国から犯罪収益等を移転してもらった事例がほとんどない f) 日本は、他国に対する MLA (Mutual Legal Assistance) の協力依頼がほとんどない。 h) 国際取引に係るリスク等について、自発的な情報提供について改善の余地がある。
主な勧告内容 (170 頁)
a) AML・CFT に係る海外への積極的な国際協力依頼を継続すべきである。 b) 法務省と警察庁による国際協力・MLA をさらに推進するための警察及び検察に対する訓練・ガイダンス・意識強化の活動を改善すべきである。 c) 監督当局（特に金融庁）は、（特に AML/CFT 関係の監督協力及び情報交換の分野で）他国の監督当局との協力関係を維持すべきである。また、他国の監督当局との国際協力に係るデータを保持し、国際協力の効果を証明できるよう確保すべきである。 e) 国際協力についての双罰性 (Dual Criminality) の要件についての解釈変更を避けるため、双罰性の要件を裁量的な要件とすることを検討すべきである。 f) 犯罪人引渡条約のさらなる締結を目指すべきである。

²⁰ 同時に、法務省の Q&A では、外国人の場合にミドルネームをどのように記載するのも不透明であるように思う。

(2) 考えられる対策

(e)との関係では、双罰性の問題が指摘されている。

犯罪人引渡等の国際協力を行う際に、引渡請求国と、引渡国の双方の国の刑罰に基づき処罰可能であること（双罰性）が要件となることがあるが、この双罰性が、国際協力を妨げることがあるという問題意識が背景としてある。

参考条文：逃亡犯罪人引渡法 2条

左の各号の一に該当する場合には、逃亡犯罪人を引き渡してはならない。但し、第三号、第四号、第八号又は第九号に該当する場合において、引渡条約に別段の定があるときは、この限りでない。

三 引渡犯罪が請求国の法令により死刑又は無期若しくは長期三年以上の拘禁刑にあたるものでないとき。

四 引渡犯罪に係る行為が日本国内において行なわれたとした場合において、当該行為が日本国の法令により死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮に処すべき罪にあたるものでないとき。

この点、日本のマネロン罪、テロ供与罪等の要件が、パレルモ条約等の国際基準より著しく狭かったりすることに問題があるというのが、私の見立てである。

AML・CFT研究会（マネロン対策関連の専門家等による私的な研究会である。）で、刑罰の範囲が違うことについての議論をした際には、国際協力の必要性が高い分野の刑事法規については、特に統一性の要請が強く、相当な理由がない限りは、国際条約等から逸脱すべきでないというような意見を伺った。

双罰性の要件を裁量的な要件とするというのも選択肢としてあるのかもしれないが、日本で犯罪とならない行為（例：他国の元首に対する不敬罪）について、他国に犯罪者として引き渡されるかという重要な点について、法務大臣の裁量に委ねるということで、人権保障との関係で本当によいのかという点については不安を感じる所でもある。

例えば、産経新聞の記者が、韓国大統領に対する名誉棄損罪で韓国で起訴されたが、日本であれば、到底起訴されないような事案で起訴されている。その事案では、無罪判決となっているから救われる部分があるが、インターネット社会においては、日本にいながらにして、他国の法令を破っているとの他国の主張を受けることは当然にありうる訳で、人権保障の観点から、双罰性の要件は、厳格に維持することが妥当ではないかと個人的に思う。むしろ、マネロン罪、テロ資金等供与罪などの犯罪の構成要件を、グローバルスタンダードに近づけることがよりよい解決策ではないかと思う。

一方、情報交換の場面での双罰性は、任意とすることが積極的に検討されてよいように思う。

13 テクニカル・コンプライアンス 報告書 別添

(1) 概要

FATF 審査のうち、テクニカル・コンプライアンスの部分では、法令等の制度面において、FATF 勧告を遵守できているかの審査が行われた。

FATF が指摘した事項をすべてこの意見書でカバーするのは、無理であるので、法令改正により対応が可能であると思われる部分のうち、I0 の箇所で言及がない部分を中心に、小職が重要と思うものについて、言及したい。

(2) FATF 勧告 10 (顧客調査措置) について

ア 総論

FATF の指摘	考えられる対策
特定事業者が、信託と取引をする際の CDD の措置が不十分である (216 頁)。	犯収法改正を行うか。犯収法では、受益者を「顧客等」の定義に入れているが (同法 2 条 3 項)、同項を削除し、代わりに、FATF 勧告 10 解釈ノート 5(b) ii に規定のとおり、信託の実質的支配者の定義規定を設け、「委託者、受託者、受益者、信託管理人、及びその他実質的支配権を保有するもの」とした上で、 <u>信託の実質的支配者の確認の規定を設けるべきか。</u>
代理人と取引をする際の CDD の措置が不十分である。例えば、代理権について、電話等での確認が求められているが、 <u>代理権の存在を裏付ける書面</u> のような証拠となりうるものが保存されるべきである (214 頁、FATF メソドロロジー 10.4)	犯収法施行規則を改正して対応することが考えられる。詳細については、後述している。
金融機関は、顧客が本人確認等に応じない場合、顧客が要求に応じるまで契約上の義務の履行を停止することができるとする規定しかない。取引や契約を終了することを義務にしていない。	犯収法を改正し、イニシャル顧客調査 (取引時確認等)、及び、継続的顧客調査が完了できない場合には、取引関係を開始せず、又は停止・解消しなければならない旨の規定を挿入することが考えられる。
ML/TF の疑いがあり、金融機関が CDD を実行することが、[疑いのある]顧客への[当該金融機関が疑いを持っている旨を]伝達することになる場合、CDD を例外的に実行しなくてもよい規定がないことが不十分。	FATF が推奨するとおりの規定を犯収法に挿入することが考えられる。

イ 「代理権の存在を裏付ける書面」の論点

「代理権の存在を裏付ける書面」の論点との関係では、報告書の勧告の通り、犯収法施行規則の改正をすることが考えられる。

第一に、FATF 勧告 10 では、ある者が、顧客を代理（代表）する場合は、当該者について、「顧客を代理（代表）する権限」（authority to act on behalf of customer）があることの確認の義務付けを各国に求めている所、現行の犯罪収益移転防止法 4 条 4 項ではこれに対応する文言がなく、FATF 勧告を守れていないと思われる。そこで、FATF 勧告 10 の解釈ノート 4 に対応する文言に改めることが考えられる。

現行法	改正案
<p>法 4 条 4 項 特定事業者は、.... 会社の代表者が当該会社のために当該特定事業者との間で... 取引... を行うときその他の当該特定事業者との間で<u>現に特定取引等の任に当たっている自然人</u>が当該顧客等と異なるとき... は、当該顧客等の当該確認に加え、当該特定取引等の<u>任に当たっている自然人</u>についても、主務省令で定めるところにより、その者の本人特定事項の確認を行わなければならない。</p>	<p>法 4 条 4 項 特定事業者は、... 会社の代表者が当該会社のために当該特定事業者との間で... 取引... を行うときその他の当該特定事業者との間で<u>特定取引等について顧客等を代理又は代表する者</u>が当該顧客等と異なるとき... は、当該顧客等の当該確認に加え、当該特定取引等について<u>顧客等を代理又は代表する者</u>についても、主務省令で定めるところにより、その者の本人特定事項の確認を行わなければならない<u>ならず、かつ、当該特定取引等について顧客等を代理又は代表する権限を主務省令で定める方法により確認しなければならない</u>。</p>

参考：FATF 勧告 10 解釈ノート 4

When performing elements (a) and (b) of the CDD measures specified under Recommendation 10, financial institutions should also be required to verify that any person purporting to act on behalf of the customer is so authorised, and should identify and verify the identity of that person

[筆者仮訳]

[金融機関が、] 勧告 10 に基づき、指定された顧客調査措置の要素 (a) 及び (b) [訳者注：顧客又はその実質的支配者の本人確認] を実行する際、顧客を代理[又は代表]することが想定されている者が顧客を代理[又は代表]する権限を与えられていることを確認すると共に、その者の本人特定事項を特定し、かつ、確認しなければならない。

[コメント]

過去の日本政府の訳では、本項の対象となる者は、自然人に限られるとされていたが、FATF 勧告では、person という自然人も法人も含まれる概念が用いられている。自然人に限定する場合、FATF 勧告では、natural persons との用語が用いられている（例：勧告 3 解釈ノート）。] 日本の犯収法 4 条 4 項では、代理人が、自然人である場合は、カバーできているが、代理人が法人である場合に、当該法人についての本人確認を義務付けていない。FATF 勧告を守れているか、不透明であるように思う。

外国でも、法人である代理人も含む扱いと聞いている。例えば、ニュージーランド政府のガイダンスでも、以下を含むとされており、法人も該当し得る記載ぶりと読める。

① 署名を行う権限を有する者（例：契約の署名者）。口座保有者の情報の変更権限を有する者。振込、使用を行うことができる者（例：夫の家族カードを有する妻）。

② 法定代理人、委任状に基づく任意代理人に該当する者(person)

③ 法人を代表する個人であって、職業的な第三者として指定されるもの [コメント：実質的支配者に該当することとなるオーナー社長ではないというニュアンスか。]

④ アカウント又はシステム（例：インターネット・モバイルバンキング）にログイン・するパスワード等を付与された者

⑤ 顧客のために日常の銀行業務を処理する従業員

[コメント：①、②、④では person となっており、法人もありうるように読める。]

<https://www.fma.govt.nz/assets/Guidance/acting-on-behalf-of-a-customer-fact-sheet.1.pdf>

過去に、日本の犯収法では、「社員証を確認するだけで足りる」、「代表取締役以外の役員であることの登記の確認でも足りる」とし、FATF からそれでは足りない指摘され、法改正をした経緯がある。ところが、現在の犯収法規則でも、同居の親族であることを確認すれば足りるとする規定が残っている（規則 12 条 5 項 1 号イ参照）。同居の親族に金融取引についての契約締結の代理権を与えているケースがどれだけあるのだろうか。

FATF 勧告の理解を深め、マネーロンダリング対策を推進するためには、日本法を FATF 勧告のより忠実な訳に近づける改正を行うことが考えられる。

なお、今後の金融機関等の課題としては、代表者等の継続調査、本人特定事項のデータ更新等をどのように行うかということが問題となろう。過去の政府のパブコメでは、担当者が交替しても、本人確認／代理権の確認をし直す必要はないとされてきたが、今後はそうもいかないであろう。代理人の範囲については、従前は、現場の取引担当者を初回に確認すれば足りるということであったかもしれないが、今後はそうもいかないのではないかと。

※ AML・CFT 研究会でこの論点を議論した所、「FATF 勧告の有名な誤訳の部分である」とのコメントが参加者からあった。法人が代理人となる場合には、当該法人の確認も求められるとイギリスやシンガポール等では解釈されているようであるが、法人が代理人となる場合はあまり多くないので、負担感はあまりないとの意見があった。

そして、法 4 条 4 項の改正に伴い、関連規程を以下のとおり改正することが考えられる。

現行法	改正案
<p>法 4 条 5 項</p> <p>特定事業者との間で<u>現に特定取引等の任に当たっている自然人が顧客等と異なる場合であって.... (略)</u></p>	<p>特定事業者との間の<u>特定取引等について顧客等を代理又は代表する者が顧客等と異なる場合であって.... (略)</u></p>
<p>規則 4 条 1 項 13 号ハ(1)</p> <p>取引の<u>任に当たっている</u>ことを証する書面</p>	<p>当該取引について顧客等を代理又は代表する<u>権限を有する</u>ことを証する書面</p>
<p>規則 12 条 5 項本文</p> <p><u>第一項の代表者等は、次の各号に掲げる場合においては、それぞれ当該各号に該当することにより当該顧客等のために特定取引等の任に当たっていると認められる代表者等をいうものとする。</u></p> <p>一 顧客等が自然人である場合 次のいずれかに該当すること。</p> <p>イ 当該代表者等が、当該顧客等の<u>同居の親族又は法定代理人であること。</u></p> <p>ロ 当該代表者等が、当該顧客等が作成した委任状その他の当該代表者等が当該顧客等のために<u>当該特定取引等の任に当たっていることを証する書面を有していること。</u></p> <p>ハ 当該顧客等に電話をかけることその他これに類する方法により当該代表者等が<u>当該顧客等のために当該特定取引等の任に当たっていることが確認できること。</u></p>	<p><u>法第四条第四項に定める顧客等を代理又は代表する権限を確認する方法とは、次のいずれかにより当該権限を合理的に確認する方法をいうものとする。</u></p> <p>一 顧客等が自然人である場合 次のいずれかに該当する<u>方法。</u></p> <p>イ 当該代表者等が、当該顧客等の法定代理人であることを証する書面を確認する方法。</p> <p><u>[コメント：同居の親族は、契約締結等の代理権までは有さないのが通常と思います。]</u></p> <p>ロ 当該代表者等が、当該顧客等が作成した委任状その他の当該代表者等が当該特定取引等について顧客等を代理する権限を有していることを証する書面を確認する方法。</p> <p>ハ 当該顧客等に電話をかけることその他これに類する方法により当該代表者等が当該特定取引等について顧客等を代理する権限を有していることを確認する方法。</p>

<p>ニ <u>イからハまでに掲げるもののほか、特定事業者...が当該顧客等と当該代表者等との関係を認識していること</u>その他の理由により当該代表者等が<u>当該顧客等のために当該特定取引等の任に当たっている</u>ことが明らかであること。</p> <p>ニ 前号に掲げる場合以外の場合... 次のいずれかに該当すること。</p> <p>イ 前号ロに掲げる<u>こと</u>。</p> <p>ロ 当該代表者等が、当該顧客等を代表する権限を有する役員として登記されていること。</p> <p>ハ 当該顧客等の本店等若しくは営業所又は当該代表者等が所属すると認められる官公署に電話をかけることその他これに類する方法により当該代表者等が<u>当該顧客等のために当該特定取引等の任に当たっている</u>ことが確認できること。</p> <p>ニ <u>イからハまでに掲げるもののほか、特定事業者が当該顧客等と当該代表者等との関係を認識していること</u>その他の理由により当該代表者等が<u>当該顧客等のために当該特定取引等の任に当たっている</u>ことが明らかであること。</p>	<p>ニ <u>イからハまでに掲げるもののほか、特定事業者...が過去の取引時確認等の際に顧客等を包括的に代理する権限を確認し、それから間がないと認められること</u>その他の理由により当該代表者等が当該特定取引等について顧客等を代理又は代表する権限を有することが明らかであることを<u>確認する方法</u>。</p> <p>ニ 前号に掲げる場合以外の場合... 次のいずれかに該当する<u>方法</u>。</p> <p>イ 前号ロに掲げる<u>方法</u>。</p> <p>ロ <u>当該代表者等が、当該顧客等を代表する権限を有する役員として登記されていることを証する書面又はウェブサイトを確認する方法</u>。</p> <p>ハ 当該顧客等の本店等若しくは営業所又は当該代表者等が所属すると認められる官公署の<u>権限ある者に</u>電話をかけることその他これに類する方法により当該代表者等が当該特定取引等について顧客等を代理又は代表する権限を有することを確認する方法。[コメント：電話相手がアルバイトさんの場合、FATF 勧告と適合しているのか。]</p> <p>ニ <u>イからハまでに掲げるもののほか、特定事業者が過去の取引時確認等の際に顧客等を包括的に代理又は代表する権限を確認しそれから間がないと認められること</u>その他の理由により当該代表者等が当該特定取引等について<u>当該顧客等を代理又は代表する権限を有する</u>ことが明らかであることを確認する方法。</p>
<p>規則 12 条 5 項 1 号ロ <u>当該特定取引等の任に当たっている</u>ことを証する書面</p>	<p><u>当該特定取引等について顧客等を代理又は代表する権限を有する</u>ことを証する書面</p>
<p>規則 19 条 第十九条 法第六条第一項に規定する主務</p>	<p>第十九条 法第六条第一項に規定する主務</p>

<p>省令で定める方法は、次の各号に掲げる方法とする。</p> <p>一、二 (略)</p> <p>三 (新設)</p> <p>2 前項第二号に掲げる方法において確認記録に添付した添付資料は、当該確認記録の一部とみなす。</p>	<p>省令で定める方法は、次の各号に掲げる方法とする。</p> <p>一、二 (略)</p> <p><u>三 第十二条第五項に基づき顧客等を代理又は代表する権限を確認するために用いた書面、ウェブサイト、その他の情報の原本若しくは写し又はこれらを文書化したものを、文書、電磁的記録又はマイクロフィルムを用いて確認記録に添付する方法</u> [コメント：電話をかけた場合や既知の情報を利用した場合について、FATF から文書化を求められているため。]</p> <p>2 前項第二号又は第三号に掲げる方法において確認記録に添付した添付資料は、当該確認記録の一部とみなす。</p>
<p>規則 20 条</p> <p>代表者等による取引のときは、当該代表者等の本人特定事項、当該代表者等と顧客等との関係及び当該代表者等が顧客等のために特定取引等の任に当たっていると認められた理由</p>	<p>代表者等による取引のときは、当該代表者等の本人特定事項、当該代表者等と顧客等との関係及び当該代表者等が特定取引等について顧客等を代理又は代表する権限を有すると認められた理由</p>

(3) FATF 勧告 11 (記録保存) について

<p>少額取引 (1 万円以下の取引、200 万円以下の両替) が法令で記録保存義務の対象外になっている。</p>	<p>○犯収法を改正し、1 万円以下の取引についても、取引記録作成・保存義務を課すことが考えられる。具体的には、<u>規則 22 条 1 項 2 号を削除</u>することが考えられる。</p> <p>○両替との関係では、基本契約の締結が対象取引となっていないので、対象取引に追加することが考えられる。また、<u>規則 22 条 1 項 3 号を削除</u>することが考えられる。</p>
<p>CDD 情報や取引記録を管轄当局が迅速に利用できるようにすることを義務づける旨の明示的規定がない。</p>	<p>あえて規定を設ける必要はないようにも思うが、どうか。</p>

また、現在の確認記録保存義務や、取引記録保存義務の規定では、リスクベースアプローチに基づいて行った措置に係る部分の記録がカバーされておらず、FATF 勧告を守れていないようにも思われるので、文言を改正して、手当することが考えられる。

(3) FATF 勧告 12 (PEPs) について

<p>金融庁の監督下でない金融機関においては顧客/実質的支配者が内国 PEPs であるかを判断するためのシステム導入が義務付けられていないなど、内国 PEPs の対応規定が欠けている。</p>	<p>まず、マネロン対応のシステム導入義務については、犯収法に規定を設けてはどうか。過去にシステム導入は義務ではないとしたパブコメがあり、システムまでは不要と認識している特定事業者が少なくない。1人会社である等の特段の事情がない限り、システムが必要とするのであれば、法律レベルで入れることにより、特定事業者の意識を変えることができるのではないかと。</p> <p>次に、内国 PEPs の扱いについては、犯収法施行令 13 条 3 項に内国 PEPs との取引を追加することが考えられる²¹。</p>
<p>国際組織について PEPs 等の対象となっていない。</p>	<p>勧告通り、犯収法施行令 13 条 3 項に追加することが考えられる。</p>
<p>保険[金]の受取人（又はその実質的受益者）が外国 PEPs 等にあたるかの確認を求める規定がない。</p>	<p>そもそも、日本の取引時確認では、外国 PEPs にあたるかどうかの確認を求める規定すら存在せず、解釈に従って各事業者が、PEPs にあたるかどうかの申告を受けている。該非の合理的な方法による確認は、FATF 勧告 12 の本文で明示的に求められている点なので、犯収法に明文規定を設けてはどうか。</p> <p>保険金の受取人については、200 万円以上の現金を受領する等の特段の事情がない限り、本人確認の対象となっていないはずなので、保険金受取人の本人確認義務の規定を設けることが考えられる。</p>

²¹ ①犯収法施行令 13 条 3 項に内国 PEPs との取引を加えて、外国 PEPs と内国 PEPs を同様な扱いとするという方式と、②外国 PEPs にあたる場合は（厳格な取引時確認が必要となる取引類型とは別の種類の）ハイリスク取引にあたることと規定する方式、③単なるリスクファクターの一つとして扱う方式が考えられる。この点、(i)近時、元法相（贈収賄捜査時は現職の法務大臣）とその妻の両国会議員による贈収賄の件の有罪判決があったこと等からすれば、日本の内国 PEPs リスクが低いとは必ずしも言えないと考える。(ii)また、腐敗防止による政治への信頼の確保という重大な法益を守るために、内国 PEPs を厳しく見ることが日本の未来のためになるのではないかと。(iii)また、海外とのバランス（例えば、欧州指令では外国 PEPs と内国 PEPs は同じ規定で規定されていること）等も踏まえれば、外国 PEPs を 4 条 2 項のハイリスク取引とし、内国 PEPs との取引をそれ以外の種類のハイリスク取引とするという複雑な取扱いも、複雑で分かりにくいように思う。(iv)そして、現在、外国 PEPs 等の犯収法上のハイリスク取引（厳格な取引時確認が必要となる取引）についての規制が FATF 勧告よりも不必要に厳しすぎる規制となっているが、過剰規制を国会議員の皆様にご認識いただき、直していただくという観点からも、内国 PEPs を外国 PEPs と同等に扱ってはどうかと考える。よって、①の方式がよいようにも思う。なお、③の方式は、FATF 勧告に反しているように思われるし、現行の犯収法より大幅な規制緩和となるので、実現可能性はかなり低いように思う。

(4) FATF 勧告 13 (コルレスバンク) に係る指摘について

ア 報告書の内容

- (ア) コルレスバンク関係に入る相手先の金融機関が、ML・TF等の調査の対象となったか、及び、行政処分等の対象となったかの確認義務の明文の規定（特に、どのような場合に確認するべきか、についての規定。）がない。
- (イ) Payable through account の管理についての規定がない。

イ 考えられる対応策

(ア) コルレスの相手先の調査義務

現行法	改正案
<p>犯収法 9 条 特定事業者...は、外国所在為替取引業者...との間で、為替取引を継続的に又は反復して行うことを内容とする契約を締結するに際しては、...当該外国所在為替取引業者について、次に掲げる事項の確認を行わなければならない。 一、二 (略)</p>	<p>犯収法 9 条 特定事業者...は、外国所在為替取引業者...との間で、為替取引を継続的に又は反復して行うことを内容とする契約を締結するに際しては、...当該外国所在為替取引業者について、次に掲げる事項の確認を行わなければならない。 一、二 (略) 三 <u>過去の法令違反等の状況に鑑み、取引時確認等相当措置の実施を適切に行うことについて重大な疑義を生じるような状態にないこと</u></p>
<p>規則 29 条 (略) (新設)</p>	<p>規則 29 条 1 (略) 2 <u>法第九条第三号に該当するかどうかの確認に際しては、当該外国所在為替取引業者が、マネーロンダリング又はテロ資金等供与に係る調査の対象となっているか、及び、これらに係る行政処分若しくは刑事罰又はこれらに類する調査その他の処分の対象となったか否かを確認するものとする。</u></p>

(イ) Payable Through Account の管理

Payable Through Account についての規定を、FATF 勧告 13(e)の規定に沿う形で、犯収法に設けることが考えられる。

現行法	改正案
<p>犯収法 9 条 特定事業者（第二条第二項第一号から第十五号まで及び第三十号に掲げる特定事業者に限る。<u>次項及び次条</u>において同じ。）は、...</p>	<p>犯収法 9 条 1 特定事業者（第二条第二項第一号から第十五号まで及び第三十号に掲げる特定事業者に限る。<u>次項及び第三項並びに次条</u>において同じ。）は、...</p>

<p>(新設)</p>	<p>2 <u>特定事業者は、外国所在為替取引業者との間で、為替取引を継続的に又は反復して行うことを内容とする契約を締結する場合には、第十一条第三号に基づき選任された者（以下「上級管理者」という。）の承認を得なければならない。</u> [FATF 勧告 13(c)を明文化]</p> <p>3 <u>特定事業者は、外国所在為替取引業者との間で、為替取引を継続的に又は反復して行うことを内容とする契約を締結した場合において、相手方の顧客が送金等の指示を直接行うことができる口座を認める場合には、当該顧客について相手方が適切な顧客調査措置を講じること、及び、相手方が要請した場合に要請に応じて関連する顧客調査措置に係る情報を提供することを確保しなければならない。</u> [FATF 勧告 13(e)を明文化]</p>
-------------	---

(5) FATF 勧告 14 (資金移動業者) について

ア 報告書の内容

FATF 勧告 14 の本文では、資金移動業者は、資金移動業者が代理店を自らのマネーロンダリング対策及びテロ資金対策のプログラムに組み入れ、これらのプログラムが遵守されているかどうかを監視することを確保するための措置を講じるべき旨を規定している。

この点、日本では、資金移動業者について、代理店 (agent) を、AML・CFT のプログラムに含めることが義務付けられておらず、当該代理店が当該プログラムを遵守しているかのモニタリングについて責任を負うこととされていない旨の指摘が報告書でされた。

イ 考えられる対応策

委託先や代理人を通じて金融サービスを提供する場合であっても、法令等遵守の関係で、委託先管理を行うべきことは、日本法全般の基本原則であるようにも思う。資金決済法等における、委託先管理の条文でカバーできているようにも思う。

もっとも、指摘を受けてしまったということで、上記指摘に対応するような規定を、資金決済法又はその政省令で手当てをすることも考えられるのではないかな。

(6) FATF 勧告 15 (新技術) について

FATF の指摘	考えられる対策
金融庁の監督下にある金融機関以外は、新技術に基づくサービス開始前のML／TF リスクの分析が義務付けられていない。	重要な点であるので、犯収法に規定を設けることが考えられる。
日本の暗号資産交換業者の定義の範囲が、FATF より狭い。	資金決済法の暗号資産交換業者の定義を見直すことが考えられる。
暗号資産交換業者について、犯罪者等が暗号資産交換業者の実質的支配者等となることを禁止する規定がない。	資金決済法の暗号資産の登録拒否事由の規定を改正することが考えられる。
暗号資産交換業の無登録営業について、罰金 (pecuniary sanction) の額が適正でない。(現行法は 300 万円以下の罰金)	1000 万円あるいは 1 億円などと引き上げるか。なお、暗号資産交換業の無登録営業の罰金を引き上げるのであれば、銀行の無許可営業の罰金 (300 万円) なども連動して引き上げることを検討するか。
金融庁が海外の監督当局と、暗号資産交換業者等に関する情報交換等の連携を行うための法的整備が不十分である。	情報交換できる旨の規定を設け、他国と条約等を締結するか。

(7) FATF 勧告 16 (電信送金)

ア 通知義務

(ア) FATF の指摘

受取人情報の通知義務がなく、FATF メソドロジー16.1・16.2 に違反している (報告書 228 頁)。

(イ) 考えられる対応策

犯収法 10 条 1 項を以下のとおり改正することが考えられる。

現行法	改正案
当該顧客に係る本人特定事項その他の事項で主務省令	当該顧客及び受取人に係る本人特定事項その他の事項で主務省令

イ 情報の取得義務

(ア) FATF の指摘

金融機関は、10 万円以下の取引について、送金人及び受取人の情報を取得することを義務付けられていない。

(イ) 考えられる対応策

受取人の情報については、アの対応を行えば足りるのではないか。送金人の情報については、犯収法 10 条に対応するため取得が必要となっており、法改正は不要ではないか。

ウ 法令を遵守できない場合の送金取扱禁止

(ア) FATF の指摘

メソドロロジー16.1 から 16.7 の基準を遵守していない場合に送金を禁止する旨の明文の規定がなく、FATF メソドロロジー16.8 を遵守できていない。

(イ) 考えられる対応策

まず、FATF メソドロロジー16.1 から 16.7 のうち規定がないものを、以下のとおり、組み込んでどうか。

- 5 特定事業者は、顧客から支払の依頼を受けて、為替取引（小切手の振出しその他の政令で定める方法によるものを除く。）を行う場合（第1項に該当する場合を除く。）において、当該支払を他の特定事業者に委託するときは、当該顧客及び受取人に係る本人特定事項その他の事項で主務省令で定めるものを通知して行わなければならない。但し、通知以外の方法に基づき、中継金融機関及び被仕向金融機関に、当該事項が把握可能となる場合を除く。[コメント：法 10 条 1 項の規定をベースに、内国為替をカバーする規定を挿入するもの]
- 6 特定事業者は、他の特定事業者から前項又はこの項の規定による通知を受けて支払の委託又は再委託を受けた場合において、当該支払を他の特定事業者に再委託するときは、当該通知に係る事項を通知して行わなければならない。[コメント：法 10 条 2 項の規定をベースに、内国為替をカバーする規定を挿入するもの]
- 7 [法 10 条 3 項の規定をベースに、内国為替をカバーする規定を挿入]
- 8 [法 10 条 4 項の規定をベースに、内国為替をカバーする規定を挿入]
- 9 [FATF メソドロロジー16.6 を訳した文言を挿入]
- 10 第一項及び第五項に該当する特定事業者[仕向金融機関]は、第一項及び第五項に規定する事項を、第七条に基づく記録に含めて保管しなければならない。[コメント：FATF メソドロロジー16.7 を挿入するもの]

次に、FATF メソドロロジー16.8 を遵守するため、犯収法 10 条第 11 項に以下の規定を追加してどうか。

- 11 特定事業者は、顧客から支払の依頼を受けて、顧客と為替取引を行う場合において、前各項の規定を遵守できない場合には、当該為替取引を取り扱ってはならない。

エ その他

(ア) FATF の指摘

その他にも FATF メソドロロジーを遵守できていない部分がある。

(イ) 考えられる対応策

FATF メソドロロジーのうち、日本が犯収法に組み込めていないものを、上記のような形

で、犯収法 10 条に組み込むことが考えられる。

(8) FATF 勧告 17 (第三者への依拠) について

ア FATF からの指摘

FATF 勧告 17 の他の特定事業者の顧客調査措置 (CDD) への依拠の規定については、日本政府として、採用していない旨を FATF に通知しており、審査の対象となっていない²²。このため、FATF からの指摘はない。

欧州、米国等を始め、他国では、他の特定事業者の顧客調査措置への依拠の規定を設けており (例: 欧州マネロン指令 25 条)、日本だけ当該取扱いを認めないということでは、日本の特定事業者の活動に不当な制約をかけているように思われる。日本も、FATF 勧告 17 に対応する規定を犯収法に設けることが考えられる。

ウ 犯収法施行令 13 条と施行規則 13 条の問題点

政府は、施行令 13 条 1 項 1 号、及び施行規則 13 条を、FATF 勧告 17 に基づく措置として位置づけていないが、私は、FATF 勧告 17 に基づく措置と説明するのが明快ではないかと思う。

(1) 施行令 13 条 1 項 1 号について

施行令 13 条 1 項 1 号では、特定事業者が、金融業務等を第三者たる特定事業者に委託する場合において、当該第三者が過去に行った取引時確認への依拠を認め、取引時確認を省略することを認めている。

そこで、この規定が顧客調査措置を求める FATF 勧告 10 に違反しないかを検討すると、FATF 勧告 10 との関係では、①CDD を自ら実施済みである場合に省略が認められており、また、②リスクが小さい取引について範囲を法令等で限定して CDD を不要とする措置を各国が認めることが認められており、③FATF 勧告 17 に基づく第三者の CDD の結果への依拠が認められている。

しかし、施行令 13 条 1 項 1 号のケースでは、委託先は、他の取引との関係で CDD を行っているにすぎず、今回の取引との関係では CDD を行っていない。今回の取引の取引目的の聴取すら不要とされている。FATF 勧告 10 で確認が必要とされている事項の確認ができていない訳であるから、①には該当しないであろう。

²² なお、政府は、施行令 13 条 1 項 1 号、及び施行規則 13 条を、FATF 勧告 17 に基づく措置として位置づけていないが、私は、該当するように思えて仕方がない。FATF 勧告 10 との関係では、①CDD が実施済みである場合の省略、②CDD を委託して行うこと、③リスクが小さいケースで適用除外を設けることが認められているが、それ以外に、CDD を免れられるケースはないものと認識している。例えば、施行令 13 条 1 項 1 号のケースでは、委託先は、他の取引との関係で CDD を行っているにすぎず、今回の取引との関係では CDD を行っていないから、①にも②にもあたらない。FATF 勧告 17 の場面であるか、あるいは、FATF 勧告違反の規定としか思えない。

また、施行令 13 条 1 項 1 号による省略は、金融庁ガイドラインでハイリスク取引と整理されるものであっても、[厳格な取引時確認の対象となる取引に該当しない限り]認められているから、②に該当すると整理するのも困難であろう。

そして、日本政府の整理を前提とすれば③にも該当しないこととなる。

そうすると、FATF 勧告のどの部分の文言に基づき CDD を省略可とするのか、説明がつかないのではないかと。FATF 勧告 17 による説明を採用しないとすると、FATF 勧告に違反しているように小職には思える。

しかも、犯収法施行令 13 条 1 項 1 号を活用した場合、確認記録の作成・保存が不要とされてしまう。

したがって、委託先が変更されてしまったりすると、途端に、継続的な顧客調査が困難となってしまう。委託先変更後に、役所が立入検査に入って、何の確認記録も残っていないかとしても、役所として違法の指摘ができないというそういう法制になっているのである。

そのような法制が FATF 勧告 10 及び 11 に適合しているのでしょうか。

FATF 勧告 17 に基づく制度と位置付けた上で、FATF 勧告 17 の要件を条文に組み込んでしまった方が法的安定性を増すのではないかとも思われる。

(2) 施行規則 13 条について

施行規則 13 条では、特定事業者が、銀行引落／カード引落で決済する場合に、当該銀行／カード会社の同意を得て、当該銀行・カード会社の取引時確認に依拠することが認められている。

この点、FATF 勧告では、CDD を行う際に、(i)FATF 勧告 17 に基づき他の特定事業者が過去に行った CDD に依拠する措置が認められており、(ii)CDD を他の事業者に委託して自ら行う措置も認められている。

しかし、本件では、銀行／カード会社が過去に行った取引時確認の結果が利用されており、今回の取引の取引目的の確認等の取引時確認が依頼されている訳ではないから、(ii)には該当しない。政府は、(i)にも該当しないと FATF に説明しているようであるが、そうであれば、FATF 勧告 10 のどこに記載された措置と位置付けるのでしょうか。

FATF 勧告 17 と位置付けないとすれば、FATF 勧告 10 を守れていない制度ということではないのか。

政府として、施行令 13 条及び施行規則 13 条を、FATF 勧告 17 の措置としては位置付けないと理解しているが、念のため、政府内で、「施行令 13 条及び規則 13 条が、FATF 勧告 10 のどの部分の記載を根拠とした制度なのか」は、再確認いただいたらよいのではないかと思います。少なくとも私は、施行令 13 条 1 項 1 号、及び、規則 13 条の FATF 勧告 10 への適

合性を説明する表記を FATF 勧告内に見つけることができなかった。

エ 施行令 13 条と規則 13 条についての考えられる対応策

[ありうる改正の内容]

第三者への依拠の規定（施行令 13 条 1 項 1 号、規則 13 条）について、FATF 勧告 17 の文言にあわせることにより、FATF 勧告 17 を活用した、KYC の共同、KYC データの共有等をしやすくする取り組みを推進すべきではないか。

なお、施行令 13 条 1 項 2 号の取引（合併等があった場合の合併前の取引時確認への依拠）については、確認記録の作成義務がかからないというのは理解ができる。一方、施行令 13 条 1 項 1 号の取引（委託先の過去の取引時確認への依拠）については、確認記録の作成義務がかからないが、政府として、それでよいのか。施行令 13 条 1 項 1 号を削除し、規則 13 条の方に移して、確認記録の作成義務がかかるようにすべきではないか。（なお、特定事業者側からすれば、負担が重くなりうるようにも思われるが、継続的顧客調査の前提として、確認記録がないと始まらないのであり、RBA への対策を行うということであれば、対応必須の点であって、避けられない規制強化であると小職は見ている。）

施行令 13 条 1 号

現行法	改正案
一 当該特定事業者...が他の特定事業者に委託して行う第七条第一項第一号又は第三号に定める取引であって、当該他の特定事業者が他の取引の際に既に取引時確認...を行っている顧客等との間で行うもの	削除

施行規則 13 条 1 項

現行法	改正案
... 特定事業者は、次の各号に掲げる方法のいずれかにより法第四条第一項...又は第四項...の規定による確認を行うことができる。	... 特定事業者は、次の各号に掲げる方法のいずれかにより法第四条第一項...又は第四項...の規定による確認により <u>当該他の特定事業者が確認済みの事項の確認</u> を行うことができる。 <u>この場合、当該特定事業者は、顧客及び実質的支配者の本人特定事項[及び取引関係の意図された性質に係る事項]</u> に係る情報のうち当該確認に必要なものを当該他の特定事業者から直ちに取得

<p><u>ただし、取引の相手方が当該各号に規定する取引時確認若しくは相当する確認に係る顧客等若しくは代表者等になりすましている疑いがある取引、当該取引時確認若しくは相当する確認が行われた際に当該取引時確認若しくは相当する確認に係る事項を偽っていた疑いがある顧客等若しくは代表者等（その代表者等が当該事項を偽っていた疑いがある顧客等又は代表者等を含む。）との間における取引、疑わしい取引又は同種の取引の態様と著しく異なる態様で行われる取引を行う場合は、この限りでない。</u></p> <p>一号、二号 ……（この方法を用いようとする特定事業者と当該他の特定事業者が、あらかじめ、この方法を用いることについて合意をしている場合に限る。）</p> <p>三 当該特定事業者が、法第四条第一項（同条第五項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）及び第四項（同条第一項に係る部分に限る。）の規定による確認に相当する確認（当該確認について確認記</p>	<p><u>しなければならない。[コメント：FATF 勧告 17 の要件である。なお、2010 年パブリックコメントで、「本人確認により得られた情報を確認することが必要」と既にされている所。]</u></p> <p><u>ただし、確認記録の写し（電磁的記録を含む。）の提供の要請を行った場合に当該他の特定事業者がこれに遅滞なく協力すると合理的に信ずるための措置を講じ、かつ、当該他の特定事業者が顧客調査措置及び確認記録保存義務に係る措置の履行について規制を受けており、かつ、当該措置を講ずる体制を有していると合理的に信ずる理由がある場合に限る。また、確認記録の真実性に疑念を抱かせる事情が存在する場合、又は過去の確認時と異なる情報若しくは追加の情報の確認が必要となる場合には、当該事項を確認するため、又は当該疑念を払しょくするために必要な範囲で[主務省令で定める方法により]確認を行う必要があるものとする。</u></p> <p>一号、二号 ……（この方法を用いようとする特定事業者と当該他の特定事業者が、あらかじめ、この方法を用いることについて合意をしている場合に限る<u>ものとし、かつ、当該他の特定事業者がマネーロンダリング対策が不十分な国として政令で定める国に所在しない場合に限る。</u>）</p> <p>三 当該特定事業者又はそのグループ会社（<u>本法を含む法令等の遵守の確保の体制が企業グループ全体として整備されていることを確保できている場合に限る。</u>）が、法第四条第一項（同条第五項の規定により読</p>
--	--

<p>録に相当する記録の作成及び保存をしている場合におけるものに限る。)を行っている顧客等又は代表者等については、第十六条に定める方法に相当する方法により既に当該確認を行っていることを確認するとともに、当該記録を確認記録として保存する方法</p> <p>(新設)</p>	<p>み替えて適用する場合を含む。)及び第四項(同条第一項に係る部分に限る。)の規定による確認に相当する確認(当該確認について確認記録に相当する記録の作成及び保存をしている場合におけるものに限る。)を行っている顧客等又は代表者等については、第十六条に定める方法に相当する方法により既に当該確認を行っていることを確認するとともに、当該記録を確認記録として保存する方法</p> <p><u>四 当該特定事業者...が他の特定事業者</u> <u>に取引時確認その他の業務を委託して行う</u> <u>取引であって、当該他の特定事業者が他の</u> <u>取引の際に既に取引時確認...を行って</u> <u>いる顧客等との間で行うもの(当該他の特定</u> <u>事業者がマネーロンダリング対策が不十分</u> <u>な国として政令で定める国に所在しない場</u> <u>合に限る。)</u></p>
---	--

[改正が必要又は有用な理由]

日本は、FATF 勧告 17 (第三者の取引時確認への依拠) の規定に相当する規定が日本にないものと FATF に対して申告し、このため、FATF の対日相互審査報告書でも、FATF 勧告 17 に相当する制度はないものとの記載がされ、審査対象外との記載がされている。

しかし、FATF 勧告 17 の措置は、世界中で多くの金融機関が活用している措置であり、KYC の複雑化、煩雑化等による各金融機関の負担増を考慮すると、共通 KYC 基盤等の活用の際して、他の金融機関等の KYC に依拠するために、日本でも、この FATF 勧告 17 の活用が促進されてしかるべきように思う。

特にグループ内では、ML・TF 等の対策をグループベースで行うことが FATF 勧告によっても、金融庁ガイドライン等でも求められている所であり、グループ内の KYC 等の情報を活用する必要性が高い。

そこで、施行規則 13 条 1 項 3 号を改正し、グループ内の取引時確認に依拠できるようにしてはどうか。

また、施行令 13 条 1 項 1 号の規定を、施行規則 13 条 1 項 4 号に移してはどうか。その際、取引時確認の業務を委託するにすぎない場合も、同号の対象に含まれることを明確にしてはどうか。小職が、FATF 勧告 17 について調べた範囲では、依拠先の第三者は、特定

事業者でなければならないという要件はあったが、取引を委託し又は代理・媒介させた第三者に限られるとの限定はみあたらなかった。昨年、金融庁と警察庁との間でもかなり議論があった問題と認識しているが、FATF 勧告 17 では取引の委託という文言は出てこない。取引の委託は、要素となっておらず、取引時確認の全部又は一部の委託のケース等でも、第三者への依拠はできてよいのではないか。

なお、現行の取引時確認の省略の文言では、取引目的という、過去の取引と異なるであろう項目の確認まで省略できるものとされているが、これは、FATF 勧告の趣旨に沿っていないように思われるので、施行規則 13 条 1 項を上記のとおり改正してはどうか。国側からするとそちらの方がよいように思うし、民間側としても一時の負担増とはなるが、取引目的は、取引の性質から推測できる場合も多く、かつ、将来、FATF から言われて再度規制強化などとなるよりは、いっぺんに改正された方がシステム改築対応等もしやすいのではないか。

また、もし、FATF 勧告 17 に基づく措置と位置付けるのであれば、FATF 勧告 17 の要件（水色マーカー部分参照）を組み込んではどうか。[FATF 勧告 17 に基づく措置ではないという従前の見解を維持するのであれば、不要かもしれない。]

(8) FATF 勧告 18 (内部統制及び外国支店・子会社) について

ア コンプライアンスオフィサーを経営陣レベルから選出すべきとすること

(ア) FATF からの指摘

内部統制プログラムに責任を負うシニアコンプライアンスオフィサーは、必ずしも経営陣レベルでなくてよいとされている。

(イ) 考えられる対策

犯収法 11 条 3 号を以下のとおり改正することが考えられる。

現行法	改正法
三 取引時確認等の措置の的確な実施のために必要な監査その他の業務を統括管理する者の選任	三 取引時確認等の措置の的確な実施のために必要な監査その他の業務を統括管理する者の選任 <u>(経営陣に属する者に限る。)</u>

イ 情報の共有

(ア) FATF からの指摘

金融グループは、[マネロン対応等に必要]口座情報を支店/50%超子会社と共有することが義務付けられておらず、また、提供された情報の秘密保持の措置を義務付けられていない。

(イ) 考えられる対策

以下のとおり、犯収法 11 条に、上記の指摘への対応を行う規定を追加することが考えられる。

3 法第二条第二項第一号から第三十九号までに掲げる特定事業者又はその親法人（国内に本店又は主たる営業所若しくは事務所を有するものに限る。以下「金融グループ」という。）が法第四条第一項に規定する特定業務に相当する業務を営む法人の議決権の総数の二分の一を超える議決権を直接若しくは間接に有する子法人（以下本条において、「過半数保有子法人」という。）を有し、又は外国において営業所（本条において「外国所在営業所」という。）を有する場合には、次の各号に掲げる措置を講じなければならない。

一 金融グループとして、顧客調査措置並びにマネーロンダリング及びテロ資金等供与に係るリスク管理のために必要な情報を共有するための方針及び手続を制定すること。

二 マネーロンダリング及びテロ資金等供与対策の目的のために必要な範囲で、過半数保有子法人及び外国所在営業所と金融グループのそれぞれのコンプライアンス部門、監査部門並びにマネーロンダリング及びテロ資金等供与対策部門間への情報（特別の注意を要する取引に係る情報及び分析を含む。）の交換が行われることを確保すること。

三 交換された情報の秘密性及び目的外利用を防止するための措置（疑わしい取引の疑いのある事案において特定事業者が当該疑いを有していることの漏えいを防止するための措置を含む。）

なお、AML・CFT 研究会で議論した際には、このような規定がないと、顧客情報の秘密保持義務（平成 19 年 12 月 11 日最高裁決定）や個人情報の保護義務があるために、金融グループ会社間であっても AML 関係の情報を交換できないこととなりかねないので、こういう規定を設けていただけるのはありがたいとの意見があった²³。

ウ ハイリスク国の支店・子会社の対応

（ア）FATF からの指摘

金融グループの支店・50%超子会社が[ハイリスク国にある場合において]政府への通知義務と別に、追加のリスク低減措置を講ずべき旨を義務付ける規定が存在しない。

（イ）考えられる対策

規則 32 条 2 項 2 号を以下のとおり、改正することが考えられる。

現行法	改正案
当該外国において、取引時確認等の措置に準じた措置を講ずることが当該外国の法令	当該外国において、取引時確認等の措置に準じた措置を講ずることが当該外国の法令

²³ この観点からは、上記の案より条文の対象範囲を広げること（例：日本に子会社たる金融機関を有する外国の金融グループ）も一考の余地くらいはあるのかもしれない。

により禁止されているため当該措置を講ずることができないときあつては、その旨を行政庁に通知すること。	により禁止されているため当該措置を講ずることができないときあつては、その旨を行政庁に通知すること、 <u>及び、当該措置を講ずることができないことにより生ずるリスクを低減するために必要な低減措置を検討し、実施すること。</u>
---	---

(9) FATF 勧告 20 (疑わしい取引の届出) について

ア 取引未成立の場合の届出義務

(ア) FATF からの指摘

疑わしい取引の届出が取引が成立しなかった場合にも、必要となる点について、明文規定がない。

(イ) 考えられる対応

取引未成立の場合にも、疑わしい取引の届出の検討が必要となる点については、過去のパブコメでも明記されているが、FATF から法的拘束力のある形での明文規定が必要との指摘を受けてしまったため、以下のような改正を行うことが考えられる。ガイドラインで対応した場合、両替業者、ファイナンスリース業者等の業法がない事業者を拘束できないため、犯収法を改正するしかないのではないかと。

現行法	改正案
<p>第八条 特定事業者...は、特定業務に係る取引<u>について</u>、当該取引において收受した財産が犯罪による収益である疑いがあるかどうか、又は顧客等が当該取引に関し組織的犯罪処罰法第十条の罪若しくは麻薬特例法第六条の罪に当たる行為を行っている疑いがあるかどうかを判断し、これらの疑いがあると認められる場合においては、速やかに、政令で定めるところにより、政令で定める事項を行政庁に届け出なければならない。</p>	<p>第八条 特定事業者...は、特定業務に係る取引<u>を行うに際し</u>、当該取引において收受した財産が犯罪による収益である疑いがあるかどうか、又は顧客等が当該取引に関し組織的犯罪処罰法第十条の罪に当たる行為を行っている疑いがあるかどうかを判断し、これらの疑いがあると認められる場合においては、速やかに、政令で定めるところにより、政令で定める事項を行政庁に届け出なければならない。<u>但し、特定事業者は、取引が未成立となった場合にも、疑わしい取引の届出の要否を検討しなければならない。</u></p>

イ 環境犯罪の前提犯罪について

(ア) FATF からの指摘

環境犯罪のうち、一部のもの（密漁、野生動物関係等）が前提犯罪となっていない。

(イ) 考えられる対応方法

環境犯罪として FATF が問題視しているものの法定刑を長期 4 年以上に引き上げる方法と、前提犯罪のリストに記載する方法の 2 パターンがありうる。もし、環境犯罪が軽微な犯罪にとどまる場合、環境犯罪も起訴されず、環境犯罪のマネロン罪も起訴されないという結論となりそうなので、政府として本当に環境犯罪対策に力を入れたいのであれば、前者のアプローチが優先されるのであろうし、そこまで本腰を入れなくてもよいのではないかということであれば、後者のアプローチで足りるであろう。

なお、FATF は、他の箇所で、無登録の送金業者等の特定事業者を通じたマネロンへの懸念を示している。

しかし、割賦販売法をはじめとして、無登録営業については、3 年以下の懲役となっているものが少なくなく、前提犯罪から外れてしまっている。要は、クレジットカードの発行、アクワイヤリング等を無登録で行っても、マネロンの前提犯罪にすらならないということである。違法決済を国として抑止したいのであれば、無登録営業に係る訴追を促進するため、銀行法や割賦販売法等の各種業法の無登録営業の長期を「10 年以下の懲役又は 1 億円以下の罰金」などと刑罰を引き上げ、無登録業者による決済を排除する強い意志を示すことが重要であるように思う。大きな堤防でも、針の穴から崩れるという。正規の業者にだけマネロン対策を求めても、大きな抜け穴があっては対策効果が失われてしまう。

第 2 犯収法関連の改正課題

2-1 FATF 勧告における重要規定の法文化

[ありうる改正の内容]

犯収法を改正し、以下の点を含め、FATF 勧告のうち、重要と思われる部分についての明文規定を犯収法の本体に設けてはどうか。

- ① リスクの識別・評価・低減措置義務（FATF 勧告 1）
- ② 顧客属性と取引との整合性の精査義務（FATF 勧告 10 及びその解釈ノート）

また、FATF 勧告のうち、取引時確認した事項を最新の内容に保つための措置については、犯収法に明文があるものの、法的義務なのか、努力義務なのか、条文からは読み取りづらく、犯収法の解説書によっては努力義務と規定するものもある。役所の見解として、法的義務ということであれば、そのことが明確に分かる規定ぶりに改めてはどうか。

この他、犯収法の努力義務とされている部分については、FATF 勧告では法的義務とされている部分が多いので、法定義務としてはどうか。（但し、人数が一人の場合に、従業員の教育等といってもおかしいので、その点は、人数が一人の場合に義務がかからないような文言としてはどうか。）

そこで、犯収法 11 条を以下のとおり、改正してはどうか。

現行法	改正案
<p>特定事業者は、取引時確認、取引記録等の保存、疑わしい取引の届出等の措置（以下この条において「取引時確認等の措置」という。）を的確に行うため、当該取引時確認をした事項に係る情報を最新の内容に保つための措置を講ずるものとするほか、次に掲げる措置を講ずるように努めなければならない。</p> <p>一 使用人に対する教育訓練の実施</p> <p>二 取引時確認等の措置の実施に関する規程の作成</p> <p>三 取引時確認等の措置の的確な実施のために必要な監査その他の業務を統括管理する者の選任</p> <p>四 その他第三条第三項に規定する犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案して講ずべきものとして主務省令で定める措置</p>	<p>1 特定事業者は、取引時確認、取引記録等の保存、疑わしい取引の届出等の措置（以下この条において「取引時確認等の措置」という。）を的確に行うため、当該取引時確認をした事項に係る情報を最新の内容に保つための措置を講じなければならない。</p> <p>2 特定事業者は、その規模、従業員の人数等に応じ不要とすることが相当と認められる特段の事情がない限り、次に掲げる措置を講ずるものとする。</p> <p>一 使用人に対する教育訓練の実施</p> <p>二 取引時確認等の措置の実施に関する規程の作成</p> <p>三 取引時確認等の措置の的確な実施のために必要な監査その他の業務を統括管理する者の選任</p> <p>四 その他第三条第三項に規定する犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案して講ずべきものとして主務省令で定める措置</p>

FATF からは、AML・CFT 等の理解が足りないといわれている。そこで、FATF の重要規定については、犯収法の規定に組み込んでしまい、特定事業者全体の AML・CFT 等の理解を深めることとしてはどうか。

FATF 勧告では、顧客調査措置については、ガイドライン等でなく、法律で規定を設けるべきとしているが、日本では、顧客調査措置のうち、取引時確認と、確認記録の更新義務については、法的義務として規定されているものの、顧客属性と取引との整合性の精査義務については、明文の規定がない（努力義務の規定は別論）。

また、FATF 勧告では、リスクの識別・評価・低減措置義務（FATF 勧告 1）についての規定があるが、犯収法では、法的義務となっていない。

金融庁のガイドライン等では、上記も含めた対応が求められているが、日本には、法律による行政の原理があるから、FATF 勧告において、法律による規定が必要としているよう

な抜本的な枠組みについては、法律に規定を設けるのが筋であると考えられる。設けないと、パブコメでも寄せられたような意見、すなわち、法律による行政の原理に違反しているとの批判を招きかねない。

政府は、犯収法で努力義務とされている部分も含め、法律で「法的義務とされていないもの」を、ガイドラインで規定していることを理由に、法的義務であると整理し、FATFにも「法的強制力がある義務」と説明している訳であるが、ガイドライン違反を理由に業務停止命令を課し、事業者側が、「法律による行政の原理に反する」と争ったとして、敗訴する可能性はないのであろうか。万が一、敗訴したとすると、マネロン対策の根本が土台から崩れることとなり、(敗訴判決後になされるであろう)法改正がされるまでの過去の行政処分(ガイドライン違反を理由とするもの)が、過去にさかのぼって違法であったこととなりかねないし、法律改正が可決・施行されるまでの何年間もの間、行政処分を打てないこととなりかねない。過度なガイドライン行政への依存は、危険であるように思う。

なお、最高裁平成18年1月13日判決(民集60巻1号1頁)により、貸金業法の施行規則(当時の15条2項)の一部ですら、法律による委任の範囲を超えているとして無効とされている。いわんや、ガイドラインをや。FATF勧告では、立法によるべきとされている部分(継続調査を含めた顧客調査措置義務)を含め、犯収法に根拠がないのに、法的義務と位置付けているガイドラインが、法律の授權の範囲を超えている(=法律の解釈の域を超えている)ものとして、無効とならないと誰が断言できようか。

また、両替業者、ファイナンスリース業者等のように、業規制がないが、犯収法の対象となっている事業者との関係では、業法がないので、いくらガイドラインを作っても、その違反に対して行政処分を課すことができないので、FATF勧告の1とFATF勧告の10の継続精査措置を義務付けることができず、FATF勧告を遵守できない。

[改正が許容される理由]

規制強化と見えるかもしれないが、金融機関等の大部分の事業者との関係では、ガイドライン等で既に義務付けられており、実質的な影響は小さいのではないか。

FATFから強く対応を求められていることもあり、また、日本の犯罪対策・マネロン対策を推進する上で、改正もやむをえないのではないか。

2-2 犯収法における取引時確認の対象

[ありうる改正の内容]

FATF勧告では、「想定される継続的取引関係の性質」が顧客調査措置の対象に含まれている。

そこで、犯収法4条1項1号を以下のとおり、改めてはどうか。

現行法	改正案
-----	-----

<p>特定事業者...は、顧客等との間で、別表の上欄に掲げる特定事業者の区分に応じそれぞれ同表の中欄に定める業務（以下「特定業務」という。）のうち同表の下欄に定める取引（...「特定取引」といい..）を行うに際しては、主務省令で定める方法により、当該顧客等について、次の各号...に掲げる事項の確認を行わなければならない。</p> <p>一～三 （略）</p> <p><u>（新設）</u></p>	<p>特定事業者...は、顧客等との間で、別表の上欄に掲げる特定事業者の区分に応じそれぞれ同表の中欄に定める業務（以下「特定業務」という。）のうち同表の下欄に定める取引（...「特定取引」といい..）を行うに際しては、主務省令で定める方法により、当該顧客等について、次の各号...に掲げる事項の確認を行わなければならない。</p> <p>一～三 （略）</p> <p><u>四 想定される継続的取引関係の性質</u></p>
---	--

[改正が必要又は有用な理由]

FATF 勧告において、顧客調査措置は、特に重要な概念の一つである。

欧州マネロン指令、英国 AML 法や、米国の法令を見ると、顧客調査措置（Customer Due Diligence）という用語及びその意味が記載されているが、日本の犯収法では、顧客調査措置という言葉がどこにも出てこない。このため、FATF 勧告のどの記載が、日本の犯収法のどの記載に対応するののかも大変分かりづらく、日本の特定事業者も、取引時確認の概念は理解できても、顧客調査措置（CDD）の概念をなかなかしづらいのではないかとの印象を抱く。

そこで、AML に対する理解を深める意味でも、この顧客調査措置という概念を犯収法でも用いてはどうか。

日本における AML への理解を深めるためには、FATF 勧告と犯収法の内容の整合性を高めることが、近道ではないかと考える。

[改正が許容される理由]

金融庁ガイドラインでは、FATF 勧告とのずれがかなりの範囲で既に埋められており、FATF 勧告と同様な内容となっている。経済産業省のクレジットカードにおけるガイドラインも同様である。他の種類の事業者についても、同様な改正がなされるのであれば、犯収法自身も FATF 勧告に近い内容としてしまっても、事業者に実質の不利益は働かないのではないか。

むしろ、日本は、独自の FATF 勧告の組み込み方をすることにより、いびつな組み込み方となり、FATF 勧告よりも厳しい部分も生じてきており（本意見書の 2—2 から 2—7 参照）、FATF 勧告との整合性を高めることが、そのような過剰規制を避けるためにも有用なのではないかと考える次第である。

2—3 犯収法4条2項以外のハイリスク取引について強化された顧客調査措置が必要となることの明文化

[改正提案]

犯収法4条2項でカバーできているハイリスク取引は、外国PEPs等の取引、イラン・北朝鮮関係の取引、疑わしい取引等であるが、FATFから見れば、その範囲は全く十分でない。

例えば、イラン・北朝鮮以外にもハイリスク国はあるし、上記以外にもハイリスク要素は無数とあり、4条2項ではこれらがカバーできていない。

そこで、4条2項以外のハイリスク取引について、強化された顧客調査措置を行うことを義務付ける規定を、犯収法に設けることが考えられる。

例えば、FATF勧告19（及びFATFメソドロジー19.1）では、ハイリスク国からの者との取引をハイリスク取引とし、強化された顧客調査措置を取ることが求められているが、犯収法には、これに沿う規定が存在しない。イラン・北朝鮮との関係で一定の手当てができていないのみである。

[改正が必要又は有用と思われる理由]

FATF勧告を守れていない。重要な概念については、法律による行政の原理に基づき、法律に定めるべきと考えられる。

[論点]

ガイドラインでなく、法律に規定すると、必ずやらなければならないこととなるが、法律の規定の仕方によっては、柔軟な運用が認められなくなる可能性があるため、記載ぶりがかなり悩ましい。

例えば、ハイリスク取引について、イギリスのAML法では、強化された顧客調査措置について、以下のとおり法律で規定している（英国AML法33条）ため、このような他国の例も参考に、強化された顧客調査措置が一定の幅のある概念であることを明記する形で法文を設けてはどうか。

英国AML法33条

(4) (f)の取引[複雑、多額等の他と異なる事由があるためにハイリスクと整理される取引]に係る強化された顧客調査手続きは、以下の措置を含んでいなければならない。

- ① 取引の背景や目的について合理的に可能な限りで精査すること
- ② モニタリングを強化すること

(5) [上記に限らず、]ハイリスク取引に係る強化された顧客調査措置は、以下を含む場合がある。

- (i) 顧客調査との関係で、追加の独立の情報源[本人確認書類]を取得すること

- (ii) 顧客その他取引関係者について、背景、支配構造、財務状況をより深く理解するための追加の措置を講ずること
- (iii) 取引が、取引関係の目的・想定された性質と整合していることについて満足するための追加的な措置を講ずること
- (iv) 取引関係のモニタリングを強化すること（取引のより厳密な精査を含む。）

2-4 犯収法4条3項のありうる改正

[ありうる改正の内容]

法4条3項の規定を次のとおり改正してはどうか。

現在	改正案
<p><u>第一項</u>の規定は、当該特定事業者が他の取引の際に既に同項又は前項（これらの規定を第五項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定による確認……については、適用しない。</p>	<p><u>前二項</u>の規定は、当該特定事業者が他の取引の際に既に同項又は前項（これらの規定を第五項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定による確認……については、適用しない。</p>

[改正が必要又は有用な理由]

犯収法に基づき、厳格な取引時確認が必要となる取引を行う場合には、以前に取引時確認済みであっても、本人確認を省略できず、必ず、2種類の本人確認書類を確認する等して、厳格な取引時確認を全体としてやりなおされなければならないが、過重な負担である。

例えば、外国の政府高官（在日大使等）又は家族と契約をしている場合、①保険会社が毎月、保険金を支払うに際し、毎回免許証等の徴求を求め直さなければならず、②銀行が当座貸し越しの際に毎回免許証等の徴求を求め直さなければならず、③銀行・貸金業者が顧客によるATMでのキャッシングの都度、毎回免許証等の徴求を求め直さなければならずという規定になってしまっているが、実務としてワークしない。このため、取引拒絶も招いていると聞いている。

[改正が許容される理由]

厳格な取引時確認の対象となる取引であっても、基本契約に基づく、その後の取引については、少なくとも取引時確認の大部分の省略ができてよいはずである。FATF 勧告の解釈ノートの10（後述）でも、通常取引時確認か、厳格な取引時かを問わず、確認記録記載の事実の真実性に疑念が生じない限り、過去の本人確認に依拠できるものとされている。

（むしろ、FATF は、過度な取引拒絶を招くような措置を避けるよう各国に促している。）

また、規制緩和に伴い、何かリスクが増大する部分があるとすれば、リスクベースアップ

ローチ等に基づき対応を求めれば足りると考えられる。

2—5 取引時確認を省略できない場合（法4条3項、施行令13条2項）のありうる改正

[ありうる改正の内容]

犯収法4条3項を以下のとおり、改正してはどうか。

現在	改正案
<p><u>第一項</u>の規定は、当該特定事業者が他の取引の際に既に同項又は前項（これらの規定を第五項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定による確認.....については、適用しない。</p>	<p><u>前二項</u>の規定は、当該特定事業者が他の取引の際に既に同項又は前項（これらの規定を第五項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定による確認.....については、適用しない。</p> <p>[第1案]</p> <p><u>ただし、確認記録の真実性に疑念を抱かせる事情が存在する場合又は過去の確認時と異なることが判明している情報若しくは追加の情報の確認が必要となる場合には、</u> <u>[政令で定める方法により]当該事項の確認を行うため、又は当該疑念を払しょくするために必要な範囲で、前各項に基づく確認を行う必要がある。</u></p> <p>[第2案]</p> <p><u>ただし、確認記録の真実性に疑念を抱かせる事情が存在する場合又は過去の確認時と異なることが判明している情報若しくは追加の情報の確認が必要となる場合には、取引に際して、第11条に従い、前項各項に基づく確認をした事項に係る情報を最新の内容に保つための措置を講じなければならない。</u></p>

[改正が必要又は有用な理由]

FATF 勧告解釈ノート10よりも犯収法4条3項の取引時確認の省略のできる範囲が狭すぎるため、他の取引と比べて、態様が大きく異なる取引（例：1000億円の取引）を行うに際して、顧客・代表者等の免許証等による本人確認、実質的支配者の合理的な方法による

確認、取引目的の確認、代理人の本人確認等をすべて行いなおす必要があるというのが、現行法の帰結であるが、本人性や、本人特定事項のデータに、全く疑念がないケースにおいても、取引時確認全部のやり直しを求める現行法は、過剰規制である。

また、FATF 勧告の解釈ノートの文言を見る限り、疑念が生じたケースでも、取引時確認対象事項に係る情報の更新、又は、疑念の解消に必要な範囲で、取引時確認を行い直せば足りると解されるのであって、現行法のように、取引時確認の全部のやり直しを法令により義務付けるのは過剰規制である。例えば、なりすましの疑いが生じた場合には、顧客に電話をかけてなりすましでないことを確認できれば、それで足りるのであって、なりすましの疑いが解消できたとしても、取引時確認を全部やり直す必要があると言う条文となっているのは、いきすぎである。

[改正が許容される理由]

提案内容のとおり、修正することは、FATF 勧告の文言により忠実な文言に変えるということであり、FATF 勧告の趣旨に沿うことはあれ、FATF 勧告に反することはない。

また、規制緩和に伴い、何かリスクが増大する部分があるとすれば、リスクベースアプローチ等に基づき対応を求めれば足りると考えられる。

2-6 補完書類（施行規則 6 条 2 項 3 号）のありうる改正

[ありうる改正の内容]

現行法	改正案
公共料金（日本国内において供給される電気、ガス及び水道水その他これらに準ずるものに係る料金をいう。）の領収証書	公共料金（日本国内[又は外国に居住する者については外国]において供給される電気、ガス及び水道水その他これらに準ずるものに係る料金をいう。）の領収証書又は請求書

[改正が必要又は有用な理由]

最近では、プライバシーに配慮して、公共料金の領収証書から、住所の記載がなくなる傾向が強い。

例えば、コンビニ等で公共料金を払う場合、払込票全体には、サービス提供場所の住所の記載がある場合が多いが、料金支払時にその住所の記載がある部分は切り離され、コンビニ等が保管してしまい、顧客に渡される、領収印が押印された領収証書部分には、何の住所の記載もなかったりする。

このため、公共料金の領収証書に基づく住所の確認をかなりしにくくなっている。

そこで、公共料金の領収証書だけでなく、請求書も含めてはどうか。

また、現在、外国の公共料金の写しについては認められていないが、現在の会社法では、日本に代表取締役が住所を持っていなくても、登記ができるような制度となっている。

また、厳格な取引時確認のために、実質的支配者の確認を行う際に、実質的支配者が外国居住者ということはめずらしくない。（日本企業の従業員が、外国に転勤したというケースでも、住所が海外となりうる。）

日本人の場合、外国への転勤の際に、日本に住民票を残したまま、外国に居住ということもめずらしくない。

そこで、現在の住居の確認のために、外国の公共料金の請求書も、補完書類として認められるべきように思う。

[改正の許容性]

FATF 勧告では、補完書類について、公共料金の請求書を認めているものと認識しており、他国でも、公共料金の領収書が本人確認のために用いられることが少なくないのではないか。

また、偽造の可能性については、領収証書や免許証等も偽造リスクはあるものであり、リスクベースアプローチに基づき、一定の対応を事業者に課せば足りると考える。

2-7 その他の関連論点

・Beneficiary が背後にいる場合の取引時確認

Beneficiary が背後にいる場合は、Beneficiary についても実質的支配者にあたることとなり、実質的支配者として本人確認を必要とするのが FATF 勧告である（FATF 勧告の定義集参照）。

例えば、犯罪組織/暴力団等の方は、預金口座を作れないので、手下や家族など、他の者に預金口座を作らせたりして、実質的には、自分がコントロールするのであるが、こういうケースをけん制するために、FATF では、そのようなケースで背後にいる者を、実質的支配者としているのである。

この点について、「逐条解説犯罪収益移転防止法」（犯罪収益移転防止制度研究会編著、東京法令）の 68 頁では、「Beneficiary」を顧客と扱い、窓口に来たものを代理人等として扱う旨の解釈を示している。（この書籍は、警察庁の立法担当官等による書籍であり、政府見解と一般的には受け止められている。）

例えば、名義貸しのような事案において、契約名義人ではなく、名義を借りている者を顧客と扱ってくださいというのが逐条解説に記載された解釈であるが、名義貸しが窓口で分かることは少ない。契約名義人を顧客と扱った上で、名義借りをしている者が発見できた場合には、その者も本人確認の対象とするという FATF 勧告の扱いの方が、実務に親和

的なのではないか。

この点について、FATF 勧告の定義集の用法にあわせ、実質的支配者の定義を改正すべきなのかどうか。

・取引時確認の対象（法人の本店所在地／主たる事務所の所在地）

法人の住所について、FATF 勧告では、「本店所在地及び主たる事務所の所在地」を確認すべきとされており、外為法は、これに忠実に、本店所在地及び主たる事務所の所在地の双方を確認しなければならないとしている。

その理由は、例えば、デラウェア州（あるいはパナマ等のタックスヘイブン）が税金や法規制が安いために、デラウェア州等に本店を置くが、そこには、実態はなく、主たる事務所は、他の州や国にあるということがよくあるからである。マネロンリスクを把握するために、両方を把握する必要性が高いと FATF は判断をしている訳である。

ところが、犯収法では、「本店所在地」又は「主たる事務所の所在地」のいずれかでよいとしている。

脱税防止やペーパーカンパニーの発見、リスクベースアプローチ等の観点からは、双方を確認した方がよいということはいうまでもない。

そこで、犯収法を改正し、FATF 勧告にあわせるべきなのかという点が問題となりうる。

何の対応もしないということでは世界的に通用しないであろうから、将来のいずれかの段階では何らかの対応が必要となるものと思われる。グローバルスタンダードへの適合を、すぐにやるのか、それとも、先延ばしにするのか。

先当たっての対応の仕方としては、①犯収法を改正し、一律に両方の確認が必要とする手法、②リスクベースアプローチに基づく対応とする手法、③何もせず、先延ばしとする手法の3点の対応が考えられる。

いずれの選択肢を選ぶかは、政府の判断となるが、①を選ぶ場合、特定事業者の負担増となりかねないため、悩ましい。（もちろん、海外送金もある顧客との関係では外為法の規制が既に及んでおり、負担増とならない。）

(i)FATF 等に促され、何年か経ってから法改正が入って取引時確認やり直しとなって短期間の間にシステムの追加改築が必要となるシナリオと、(ii)早めに改正を行い、長めの対応期間を確保できるシナリオを比べた場合、後者の方が事業者にとって対応しやすい可能性があるが、どのように判断するのか。

・特定事業者間での疑わしい取引の情報の共有

クレジットカード会社との関係では、割賦販売法に基づき、加盟店調査が義務付けられており、違法な加盟店との契約は基本的に禁止され、かつ、詐欺等を行っている加盟店を業界として業どうして排除できるよう、違法な加盟店についての情報を共有することとされている。これは、割賦販売法に基づき、日本クレジット協会が保有する「加盟店情報交

換制度」に、詐欺等を行っている違法な加盟店の情報を各カード会社が登録し、他のカード会社が加盟店調査を行う際に、加盟店情報交換制度の情報を利用することを法律により義務付けることにより実現されている。個人情報保護法との関係では、カード会社／日本クレジット協会の「共同利用」との構成が取られている。

さて、銀行関係者の方から、政府は、疑わしい取引の届出のデータを大量に集めているが、そのデータを生のデータとして、政府からもらえれば、もう少し、マネロン対策を実効的にできるといわれることがある。

この点、上記加盟店情報交換制度のようなことをすれば、十分に可能である。

FATF は、情報共有に係るガイドラインの中で、企業を超えた情報共有を推奨しており、米国 FINCEN も、Tipping Off（疑わしい取引の届出を行った事実の漏えい）の禁止の例外として、企業グループ内だけでなく、企業グループを超えた金融機関同士での疑わしい取引の届出の情報の共有を一定の要件の下に認めている。

日本でも、犯収法 8 条 3 項の Tipping Off 禁止の規定に、適用除外規定を設け、一定の例外を認めることで、金融機関相互での情報共有がしやすくなると考えられる。

個人情報保護法との関係では、共同利用と位置付けたり、23 条 1 項 2 号の情報と位置付けるなどして、対応は可能と考えられる。

・非対面の KYC について （転送不要郵便の不便さの解消）

非対面の本人確認で、転送不要郵便が必要となる場合があるが、転送不要郵便の場合には、到着までに何日もかかったりする。このため、本人確認を迅速に完了することができない。

この点、例えば、日本郵便、ヤマト、佐川などの運送業者が、その者が、その指定された住所に住んでいるか否かを回答するような API を提供し、これにより転送不要郵便に代替できる等というような法令改正は考えられないか²⁴。[総務省では、「郵便局が保有する居住者情報などの顧客データの活用に向けた有識者検討会」が開催されているようである。]

FATF 勧告も、海外の本人確認も、本人確認の手法について、合理性が認められる限りの範囲で、一定の柔軟な対応を認めているため、転送不要郵便を避けるような形の本人確認もありえないのかと思慮する次第である。

また、今後、各金融機関等に求められる継続的な取引時確認ということも考えると、日本郵便 API のようなものがあることによって住所変更等を把握しやすくなるため、日本郵便 API のような施策について、政府として検討することが有用であるように思う。

²⁴ あるいは、楽天、ヤフー等のように、モール事業も行っている場合には、その郵便物の配送が転送不要郵便等でその住所に届いていることの確認[例：取引日前 1 ヶ月の期間に到着]で代替できないか。取引関係文書の到着に限られなくてもよいのではないかと。

第3 行政手続法における外国への送達・公示送達の規定の新設

[ありうる改正の内容]

独禁法には、外国への送達の規定、公示送達の規定があるものの、行政手続法には、外国への送達の規定、公示送達の規定がないため、独禁法を参考に、これらの規定を設けてはどうか。特に、インターネット掲示による公示送達が検討されてよいように思う。

具体的には、以下の規定を行政手続法に追加することを検討してはどうか。(独禁法70条の6から70条の8の規定をほぼ踏襲しつつ、手続保障の充実の観点から、公示送達時の官庁HPでのインターネットによる告知を義務付けている。)

第14条の2 書類の送達については、民事訴訟法第九十九条、第一百一条、第一百三条、第一百五條、第一百六條、第一百八條、第一百九條の規定を準用する。この場合において第九十九条第一項にある「執行官」とあるのは、「処分をする行政庁の職員」と、第一百八條中「裁判長」とあり、及び第一百九條中「裁判所」とあるのは「処分をする行政庁」と読み替えるものとする。

第14条の3 不利益処分をする処分庁は、次に掲げる場合には、公示送達をすることができる。

- ① 送達を受けるべき者の住所、居所その他送達をすべき場所が知れない場合
- ② 外国においてすべき送達について、前条において読み替えて準用する民事訴訟法第一百八條の規定によることができず、又はこれによっても送達をすることができないと認めるべき場合
- ③ 前条において読み替えて準用する民事訴訟法第一百八條の規定により外国の管轄官庁に囑託を發した後六月を経過してもその送達を証する書面の送付がない場合

2項 公示送達は、送達すべき書類を送達を受けるべき者にいつでも交付すべき旨を、処分をする行政庁の掲示場に掲示することにより行う。

3項 前項の方法における公示送達においては、担当処分庁のウェブサイトにおいても掲示することにする。

4項 公示送達は、前項の規定による掲示を始めた日から二週間を経過することによって、その効力を生ずる。

5項 外国においてすべき送達についてした公示送達にあつては、前項の期間は、六週間とする。

[改正が必要又は有用な理由]

近時、様々な法令について、域外適用ができる旨の解釈を各省庁が取るようになってきているが、実際に、行政処分を外国会社に対して課そうすると、送達ができずに、行政処

分を課すことができない。

そこで、行政手続法の改正を提案するものである。

[改正が許容される理由]

外国の主権を侵害しないか、手続保障（憲法 31 条）として十分かという論点等はあるが、既に独禁法でも、そのような規定はあり、問題はクリア可能と思慮する。

第 4 違法業者の名称公表制度とその活用

[ありうる改正]

現在、金融庁は、Binance 等の暗号資産交換業の無登録業者や、第 2 種金商業の無登録業者等のリストを、HP に掲載している。そして、例えば、日本クレジット協会に当該事業者と契約をしないようカード会社に求めることを周知することを求めている。

FATF からは、海外の無登録業者対策も求められているが（要は、Binance のように無登録で金融サービスを提供する者等を通じて、マネーロンダリングがされてしまう。）、このような違法業者のリストの公表は、さらに推進されることが有用である。特定事業者によるマネーロンダリング対策との関係でも、適法／違法の判断を役所がしてくださると、対応がしやすい。（EBA のガイドライン [「CDD と金融機関等がそれぞれの継続的取引関係及び一見取引に係る ML・TF リスクを評価するためのリスク要素に係るガイドライン」] では、特定事業者が考慮すべきリスクファクターの中に、顧客について、役所が行政処分等の違法認定をしているか、あるいは違法行為を行ったという報告／記事があるか等という要素も含まれている。）

もっとも、手続保障（憲法 31 条）、法律による行政の原理、法的安定性の確保等の観点からは、違法業者の名称を公表できる旨とその手続きを、行政手続法を改正して、明記してしまっただろうか。

特に、違法業者の警告を行った旨の金融庁のプレスリリースの中には、10 年を超えて掲載されているものもあり、掲載期間等という観点からも、事業者側の手続保障その他の利益に配慮した措置を講じなくてよいのか、慎重に検討を行った方がよいように思う。

[改正が必要又は有用な理由]

違法業者の名称公表が行政処分にあたるか、法律による行政の原理の制約を受けるかという点については、基本的に行政処分にあらず、かつ、法律による行政の原理の制約を受けないという見解が、行政法学者の間でも支配的あるいは有力なものではないかと思っているが、そうはいつでも、違法業者のおそれがある場合に契約することが基本的に禁止され（割賦販売法 35 条の 17 の 8 第 2 項）、違法業者と契約をすると登録取消その他の行政処分を受けかねないカード加盟店契約締結業者の場合には、事実上の強制力をもって契約を締結できないこととなる。例えば、違法業者対策に対する契約解除等の措置を適正に行

わなかったことを理由として、登録取り消し処分を受けた業者の例も生じている。

https://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/shotori/data/20201218gyosei_shobun.pdf

違法業者の公表と似た制度として、テロ資金等凍結法との関係での公告テロリストの公表制度があるが、こちらでは、公告テロリストとして指定する前に、対象者に聴聞の機会が付与される旨の規定がある（同法4条4項）。

国連で指定されるテロリストについてすらそこまで手続保障を行うのであれば、他の違法業者についても、一定の手続保障を行うことも考えられる。

後から、手続保障が十分でなかった、誤った認定であったなどと苦情を入れられたり、訴訟を提起されると、行政としても、違法業者のリストの公表をためらってしまうかもしれない。

違法業者のリストを公表し、特定事業者に、リストに掲載された者との取引についてマネロンリスクをしっかりと評価してください（取引拒絶を検討してください）というのであれば、法的安定性をしっかりと確保してから、そのような施策を講じた方がよいのではないか。その方が、各省庁で、足並みをそろえて、違法業者のリストを公表しやすくなるのではないか。

【改正が許容される理由】

法人／個人事業者との関係では、違法行為を行ったという事実を公表されない利益は基本的に法的に保護されないようである。すなわち、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」では、個人に関する情報から、「事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。」とされているから、個人事業者が、法令違反をしたという事実も、個人情報としての保護は受けないようである。

上記のとおり、一定の手続保障を行い、かつ、法律の規定を設けて法律による行政の原理との関係でも疑義がない状態にするのであれば、違憲との批判を振り払うことができ、行政も安定して違法業者リストの公表を推進していくことができる、と小職は考える。

一方、金融庁等の行政が違法業者のリストを公表する際に煩雑でないか等の批判もありうる所であるが、有識者と意見交換をすると、金融庁等は、慎重であるから、事前に事業者にコンタクトをとろうと試みずいきなり違法業者認定をしていることはないのではないかとのことであった。そうであるとするのであれば、上記改正を行ったとしても、不都合はほとんどないのではないか。

第5 課徴金等の活用

【ありうる改正】

FATF の報告書では、無登録の特定事業者が AML 対策の抜け穴とならないよう対策を求められている。

この点、無登録の暗号資産業者等については、警告を金融庁が行っているが、刑事罰、

行政罰を課すことはできていない²⁵。

無登録営業については、刑事罰しか課されていないが、刑事罰を課するには、基本的に被告人又は被告人となる法人の代表者等を在廷させないと開廷ができない（刑事訴訟法 289 条）。このため、訴追が困難な場合が少なくない。

そこで、無許可営業・無登録営業について、行政処分（課徴金／禁止・停止命令等）を科すことができるよう、各業法の法令を改正することが考えられる。

また、FATF 勧告では、マネロン罪及び没収の件数があまりに少なすぎるために、実効性を十分でない、(i)行政罰・民事罰や、(ii)起訴をしなくても可能な没収の制度の導入を検討することが勧告（recommend）されている。

この点、英国では、英国 AML 法に、民事制裁金（Civil Money Penalty）についての規定があり、米国でも、かなりの案件で民事制裁金が適用されているものと認識している。FATF としては、このような他国の制度をも参考に制度を設けることを日本に勧めている。

刑事罰があれば、それで足りるのではないかという意見も当然に予想される所であるが、日本の場合の刑事罰はかなり謙抑的に運用されており、例えば、犯罪者本人の更生の観点から起訴猶予の方が有益と考えられれば、起訴されないという起訴猶予の事案も少なくない。起訴猶予として前科がつかないようにしてあげるとしても、犯罪収益は、没収・追徴し、犯罪被害者に分配することが犯罪被害者の救済という観点からは有益である。また、刑事罰の場合、法廷に代表者を出廷させられない海外法人については、課すことが困難である。

米国のマネロン罪では、刑事罰の上限がマネロンされた額の 2 倍、民事罰では 1 倍であるが、重い刑事罰と、これより軽い民事罰の両方があった方が、事案の軽重に従った適切な罰を犯罪者に加えることができるとも考えられる。

FATF 勧告が強調する、Proportionate（比例的）なサンクションを課すとの観点からは、米国のような複層的なシステムの方がメリットがあるとも評価できる。

そこで、FATF のいうとおりにするのであれば、日本でも、犯収法において、課徴金等の行政処分に係る規定を設けることが考えられる。例えば、米国 31 USC 5321 条を参考に、課徴金を課すことができるとする規定を設けることが考えられる²⁶。

[なお、外為法の罰金の上限は 10 億円であるが、それよりは低い金額としている。]

犯収法改正案 第 33 条（新設）

1 各特定事業者を所管する行政庁は、本法の規定に違反した者に対し、課徴金として

²⁵ 金商法と異なり、登録義務違反を含む違法行為に係る禁止・停止命令の規定もない。

²⁶ 例えば、中国では、反洗銭法の各種規定の違反について、50 万元以下の罰金（1 元 20 円と計算すると約 1000 万円）、マネーロンダリングを実際に行えば 500 万元以下の罰金（約 1 億円）を課すことができるようであり、これを参考に、犯収法の罰則を強化することが考えられる。

1000万円以下の金額を国庫に納付することを命ずることができる。

2 各特定事業者を所管する行政庁は、本法の規定に違反した者が、マネーロンダリング行為を行っていたと認められる時には、2000万円又はマネーロンダリングをした金額のいずれか高い方の金額を上限とし、課徴金を国庫に納付することを命ずることができる。

第6 ペーパーカンパニー対策

[ありうる改正]

顧客調査において考慮すべき要素を列挙したガイドラインを欧州（EBA）のように発行するのであれば、日本に代表者の誰も住んでいないような会社を、ハイリスクの方向に検討されるべき考慮要素として例示してはどうか。

また、各業法に基づき許認可等を行う際には、ペーパーカンパニーには、許認可をしないという運用を、各省庁で徹底することも考えられる。

[改正が必要又は有用な理由]

外国法人の場合、日本において継続的に事業を行う場合には、日本における代表者を選定しなければならず、その登記をした後でなければ日本で継続的に事業をできないものとされている（会社法817条・818条）。これは、会社が違法行為等を行った場合の責任追及のしやすさを確保することに貢献する規定である。

しかし、株式会社等については、代表者のうち、日本に居住する者が一人もいなくても、登記ができてしまう。

これにより、ペーパーカンパニーが、法人としての事務所の住所さえ確保してしまえば、設立できてしまうという事態を招いていると聞く。

このペーパーカンパニーが違法行為を行っても、刑事罰を課そうにも、代表者を公判廷に呼び出すだすことが困難であるから、刑事罰を課すことが困難であり、かつ、不法行為を行って被害者が代表者等の責任を追及しようにも、日本に実態がないから強制執行可能な財産を発見困難で、責任追及が困難であると聞く。

一方、日本法人の場合、従前は代表者に日本に居住している者がいないと登記ができなかったが、平成27年3月16日以降は、株式会社や合同会社の代表者につき、日本に居住する代表者がいなくても登記が可能となった（平成27年3月16日付法務省民商第29号通達）。この変更により、日本でペーパーカンパニーの設立が容易になったということ

で、少なくない外国企業が日本の子会社を設ける際に、日本に代表者を置かなくなった。この通達は、ペーパーカンパニーを助長し、違法行為を容易にするもので、廃止すべきであるとの意見もある所である。自分も、弁護士会の研究会で、実際にそのような立法提言を他の弁護士がするのを聞いた。

そのような見解に立つのであれば、通達を廃止すると共に、商業登記法を改正し、その点を明示するというのも、一つの立法論であろう。

とはいっても、例えば、日本人がオーナーとなっている会社（例：個人資産管理用＝賃貸用マンションの管理会社等）があったと仮定して、勤務先の意向により3年間海外赴任となった場合に、法人閉鎖となるのもどうかとも思う。通達廃止には、通達廃止を行うだけの一定の合理性があったのであろうと推察している。

この点、外国会社の場合は、日本に住所を有する者の中から、日本の代表者を登記しないと日本で継続的に事業をできないこととなっているため（会社法817条・818条）、それとのバランスで、代表者が一人も日本に住んでいない会社の場合は、同様に、そのような日本法人も、日本における代表者を選定し、登記しなければならないとの法律改正も考えられる所である。

ただ、このような改正を行うと、登記制度、登記システムの抜本的な見直しが必要となる可能性があり、社会的に多大なコスト増となる可能性がある。コスト倒れともなりかねない。

送達代理人（／常置代理人）を設けることを義務付けるという法改正も理論的にはありうるが、日本の営業所が登記されているのであれば、通常は送達可能なのであり、送達代理人を設置させるメリットはあまりないとも考えられる。

このように考えると、今の所、法改正（又は前記通達の廃止）までは必要ないのではないかというのが私見である。

とはいえ、FATFからは、法人等の悪用をいかに防ぐかという点についての意識強化、対策強化を求められている所であるため、特定事業者における取引時確認や継続顧客調査に際して、日本に代表者の誰も住んでいないような会社かどうかという点も、考慮要素として、政府ガイドライン等で明示することが考えられるように思われる。

（なお、欧州では、顧客調査時のリスクファクターについて、欧州銀行監督当局[EBA]が詳細なガイドライン（「CDDと金融機関等がそれぞれの継続的取引関係及び一見取引に係るML・TFリスクを評価するためのリスク要素に係るガイドライン」）を発しており、日本でも、同様なガイドラインが近い将来に発されるのであろうとの予測に基づいて、この提案を行っている。）

第7 特商法の改正

〔ありうる改正〕

詐欺等を行う者は、よく身元を隠したり、身元を偽装して取引を行うが、こういった行為はマネロン罪に該当する。

そこで、マネロン対策のために、特商法における通販広告時等の法定表示事項に、法人番号を追加することを検討してはどうか。

また、以下のように変更し、代表者の氏名を必ず表記することを求める等の改正をしてはどうか。

現行法	改正案
<p>第八条 法第十一条第五号の主務省令で定める事項は、次に掲げるものとする。</p> <p>一 販売業者又は役務提供事業者の氏名又は名称、住所及び電話番号</p> <p>二 販売業者又は役務提供事業者が法人であって、電子情報処理組織を使用する方法により広告をする場合には、当該販売業者又は役務提供事業者の代表者又は通信販売に関する業務の責任者の氏名</p> <p>三から十 (略)</p>	<p>第八条 法第十一条第五号の主務省令で定める事項は、次に掲げるものとする。</p> <p>一 販売業者又は役務提供事業者の氏名又は名称、<u>本店及び通信販売を管理する事業所(本店と異なる場合に限る。)</u>の住所、<u>並びに電話番号及び電子メールアドレス(ある場合に限る。ただし、いずれかの記載は必要とする。)</u></p> <p>二 販売業者又は役務提供事業者が法人であって、電子情報処理組織を使用する方法により広告をする場合には、当該販売業者又は役務提供事業者の代表者<u>及び通信販売に関する業務の責任者の氏名、並びに法人番号(ある場合に限る。)</u></p> <p>三から十 (略)</p>

[改正が必要又は有用な理由]

通販等を通じた詐欺の被害があとをたたないが、詐欺を行おうとする者は、責任追及をされないよう、身元を隠そうとする傾向がある。

この身元を隠して資金を受領するというのは、まさにマネーロンダリングの偽装型にあたる違法行為となる。

身元を隠して商売をする者への対策として、特商法では、通販業者の広告に際して、①販売業者の名称・氏名、②住所、③責任者の氏名等を記載させることとしているが、住所については、登記上の住所に限られていない。すなわち、「法人にあつては、現に活動している住所(通常は登記簿上の住所と同じと思われる)」と記載をしており、登記簿上の住所と異なる住所を記載する余地を認めている。このため、登記において記載の住所と異なる住所(例えば、営業所の住所)を記載していても、決済業者として、違法と主張して是正することを求めることができない。そこで、登記簿上の本店所在地を必須の記載事項としてはどうか。

また、③の責任者の氏名については、通販以外の類型では、「代表者及び責任者の氏名」となっているのに、通販では、「代表者又は責任者の氏名」となっており、責任者の

氏名を書かれてしまうと、代表者名すら HP 等に記載されないこととなる。

そうすると、同一の法人名の会社は、日本に無数にあることが多く、被害者又は被害者側の弁護士として、どの法人が違法行為を行ったかの特定すら困難という事態が生じることが少なくない。要は、被害者による責任追及を大きく妨げているということである。

マネロンを防ごうというのであれば、このように身元を隠して、マネロンをしやすくしている文言の法律を変えるべきではないかと思われる。

この点、欧州の消費者保護指令の第 6 条 1 項では、Distance Contract/Off Premise Contract（隔地者間販売 [通販・電話勧誘販売] / 訪問販売）につき、以下の表示を必須としており、欧米の販売業者は、法人番号を販売ウェブサイトに記載しているものと認識している。<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0083>

(a) 商品・サービスの種類 (main characteristics)、(b) 事業者の識別事項 (例：名称 [、法人番号])、(c) 設立地住所 [本店所在地]、電話番号・FAX 番号・メールアドレス [ある場合に限る。]、及び、事業者が他の者の代理で販売を行っている場合は当該他の者 [本人] の ID・設立地住所、(d) 事業者の営業所の住所、及び、事業者が他の者の代理で販売を行っている場合は当該他の者 [本人] の営業所の住所、(e)-(t) 省略。

日本でも、マネロンをしにくくするため、法人番号を法定記載事項としてはどうか。

また、代表者又は責任者の氏名ではなく、代表者及び責任者の氏名としてはどうか。法人番号や、代表者名すらも明らかにせずに、商品等を販売するような行為を是認するべきではない。

金融機関側としても、法人の代表者名、法人番号すら記載のない場合に、特商法でこれらの記載の義務付けがないと、是正を求めにくいし、後から発見しても、違法と主張しにくい。国として詐欺対策・マネロン対策等を強化したいのであれば、特商法の規則を改正すべきではないか。

[改正が許容される理由]

詐欺を行う者が、身元を隠して販売をして振り込ませるような行為は、マネロン罪に該当する。身元を特定できるよう通販業者に求めることは、基本的に許容されてしかるべきと考える。

なお、インターネット通販と、カタログ等の郵送による通販とがあるが、カタログ等による通販の場合は、法令改正をすると、コスト（印刷代等）に影響するとの批判が予想される所である。

しかし、郵送による通販の場合は、「電子情報処理組織を使用する方法により広告をする場合」（特商法 8 条 1 項 2 号）に該当しないため、改正の影響をほとんど受けないのではないかと予想される。（特商法 8 条 1 項 1 号の改正との関係でも、本店と、通販事業を管理する事業所は一致する場合が多く、影響は最小限にとどまるのではないか。）

第8 ステープルコインの規制

[ありうる改正]

ステーブルコインの発行の規制については、欧州電子マネー指令での電子マネー発行機関 (Electronic Money Institution/EMI) の規制 [= 第二地銀のようなイメージの規制] をベースとした規制とし、犯収法の特定事業者とすることが考えられるのではないかと。

ステーブルコインの保管預りは、預金の受入れと基本的に同視できるように思うので、銀行 [又は EMI] しか基本的にできないものとしてもよいのではないかと。

ステーブルコインの現金での買取/販売は、両替業と位置付けることができるのではないかと。

ステーブルコインと暗号資産の交換は、暗号資産交換業と位置付けることができるのではないかと。

この他、外為法、国外調書法等との関係については、上記で説明した事業者の類型毎に、従前の規制体系と整合的に取り扱えばよいのではないかと。

[改正の必要性又は有用な理由]

Facebook の Libra/Diem 構想を受け、各国は、ステーブルコインの規制について検討を行っている。

ステーブルコインは、マネーロンダリングとの関係で大きな脅威を生じかねないことから、FATF も、ステーブルコインについては、マネロン規制の対象とするよう求めている。

日本でも、「デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会」において、ステーブルコインに係る法制度の在り方が、現在進行形で検討されているし、欧米でも規制の議論が進んでいるものと認識している。

さて、ステーブルコインの発行者は、欧州電子マネー指令に基づく電子マネーと共通する部分が多い。このため、欧州電子マネー指令での電子マネー発行機関 (Electronic Money Institution/EMI) の規制をベースとした規制が考えられるのではないかとと思う。第2地銀というようなイメージの規制である。

一方、ステーブルコインの保管預りは、預金の受入れと基本的に同視できるように思うので、銀行 [又は EMI] しか基本的にできないものとしてもよいのではないかと。

そして、ステーブルコインの現金での買取/販売は、両替業というようなイメージなので、両替業者の規制に準じればよいのではないかとと思う。

なお、現在、両替業については、登録制の対象となっていないので、もし、ステーブルコインの買取/販売を規制したいのであれば、両替業の登録制を導入しないと、整合性が取れないのではないかとと思う。

両替業については、米国の FINCEN 登録のような形で、犯収法[又は外為法]に新たな規定を設けるか、新しく両替業法のようなものを作り、両替業を財務省所管とするということが考えられるのではないか。(FATF からも、両替業について登録制の対象とすべきということは、前回(2008年)の第三回相互審査報告書から指摘されている所である。)

また、外為法、国外調書法等との関係については、上記で説明した事業者と基本的に同一の整理とすればよいのではないかと思う。

あまり規制を厳しくしすぎても、他国に逃げてしまって、Binance のように、日本の規制当局を無視して日本にサービス提供等となりかねず、そうすると税収も入らない、規制も無視されるということで、規制を厳しくしすぎないことが大事であるように思う。

第9 詐欺等の被害者による加害者への強制執行をしやすくするための制度

マネーロンダリング対策の目的は、①犯罪者の逮捕・訴追、②犯罪収益等の没収、③犯罪被害者の救済、④犯罪・マネロンの未然予防であろう。

このうち、日本においては、③との関係で、振込詐欺救済法や、犯罪被害者等給付金支給法があったりするが、被害回復のためにできることは、まだまだあるように思われる。

そこで、以下の改正が考えられるかもしれない。

[ありうる改正]

1 銀行／資金移動業者／暗号資産交換業者等における調査嘱託対応の基準の明確化

銀行等が、裁判における裁判所からの照会に応じるケースと、応じないケースの判断基準を設けることとしてはどうか。今後、銀行の共同モニタリングシステムができるとすれば、そこに対して裁判所が調査嘱託をかけることで、資金の流れを追いかけることができれば、裁判を通じた被害の解明、詐欺者に対する責任追及につながりやすくなるのではないか。また、捜査側／税務署／地方自治体等において、照会をかける場合の書式の統一化等を図ることで、応じる側の負担軽減を促進してはどうか。預貯金等照会業務のデジタル化サービス(ピピットリンク等)のさらなる活用の推進も有意義であろう。

2 情報提供命令の対象に財務省を加えること

民事執行法を改正し、情報提供命令の対象に財務省を追加し、実特法等に基づき収集された敗訴者の預金口座がある金融機関の名称と口座番号の提供を勝訴者が受けられるものとしてはどうか。

[改正の必要性又は有用な理由]

FATF 勧告に基づくマネーロンダリング対策の目的には、[当局による犯罪者の訴追・没収だけでなく、]被害者による財産取戻し等も含まれているものと認識している。

この点、被害者自身による財産取戻しの際の障害として以下の点があげられるのではな

いかと思われる。

- ① 詐欺等の事案において裁判所の調査嘱託や弁護士照会等に対し、預金口座等の取引履歴が出てくる場合と出てこない基準が銀行によってまちまちであり、銀行によってはほとんど協力しない銀行もあるのではないと思われること²⁷。
- ② 勝訴判決を得てもどこの預金／暗号資産業者の口座に詐欺者が資金を有しているかが分からないこと。

銀行等が、裁判における裁判所からの調査嘱託に応じるケースと、応じないケースの判断基準を全銀協等で自主的に設けてはどうか。今後、銀行の共同モニタリングシステムができるとすれば、そこに対して裁判所を通じ調査嘱託をかけることで、資金の流れを追いかけることができれば、裁判を通じた被害の解明、詐欺者に対する責任追及につながりやすくなるのではないか。

また、民事保全等で、150 近くある銀行等に対して勝訴判決に基づく情報開示命令を行うのも煩雑である。

この点、財務省は、実特法に基づき、預金口座の申請を受けており、預金口座等のデータベースを有しているから、民事執行法 207 条を改正し、財務省に対して、敗訴者が口座を有している金融機関名の開示を求めることができるものとしてはどうか²⁸。

第 10 外為法の本人確認義務と犯収法の本人確認義務の統合

[ありうる法令改正]

外為法の本人確認義務の規定を削除し、犯収法で統一すること。

具体的には、以下のとおり改正すること。

- ① 外為法 18 条から 18 条の 5、22 条の 2、及び 22 条の 3 の規定を削除し、
- ② 代わりに、施行令 7 条 1 号に次の規定を追加すること。

[ク 両替又は旅行小切手の販売若しくは買取りを継続的に又は反復して行うことを内容とする契約の締結][コメント：FATF 勧告を守れていないものについて手当てするもの。]

ヤ 外国為替及び外国貿易法（昭和二十四年法律第二百二十八号）第二十条

²⁷ 例として、被告が韓国居住時の口座がある疑いが相当にあったため、韓国系の銀行に本国の支店口座について照会した所、本国側については協力できないと、一律回答拒否。

²⁸ この他、マネロン対策とは関係がないが、**本人が死亡した場合に、相続人が、被相続人が口座を有していた金融機関の情報を得られるような制度**を設けてはどうか。マイナンバー制度のメリットが、国民にも及ぶようになれば、マイナンバーの推進にも勢いがつくのではないか。小職の私見としては、マイナンバーが犯収法に基づく取引時確認等のマネロン対策のために用いることが許容されてしかるべきと考えているが（中崎隆「詳説犯罪収益移転防止法」183 頁）、現在は、弁護士会、市民団体等の反対が強い所である。弁護士会や、市民団体等にも、マイナンバーのメリットが実感できるようになり、かつ、マイナンバーによる情報紐づけ・監視社会への懸念に対して一定の実効性のある牽制策が制度として組み込まれれば、マイナンバー制度の推進に反対する者も減るのではないか。

第三号又は第四号に規定する対外支払手段又は債権その他の売買契約の締結（ク又はノに規定する行為に係るものを除く。）

マ 顧客等に外国為替及び外国貿易法第二十条第五号に規定する証券の取得又は証券の譲渡をさせる行為を行うことを内容とする契約の締結（リに規定する行為に係るものを除く。）

（補足説明： 外為法の規制のうち、銀行・資金移動業者（為替取引）、両替業者による本人確認は、施行令7条1号ツ、ノによりカバーできている。また、資本取引のうち、預金契約の締結、信託契約の締結、受益者の指定又は変更、金銭消費貸借契約の締結、金融指標等先物契約の締結等の類型は、既に犯収法施行令7条1号イ、ハ、ニ、カ、リでそれぞれカバーできていると思われる。

そこで、それ以外の類型、すなわち、外国為替令11条の5第5号及び第6号を犯収法施行令7条1号に移すために、上記ヤ及びマの規定を新設してはどうか。

なお、上記に伴い、適用除外規定や確認記録の保存期間についても、わずかながら手当てが必要となる。現行法の説明について、小著「詳説外為法・貿易関係法」109頁から112頁参照。）

[法令改正が必要又は有用である理由]

FATF 勧告で求められている対応のうち、いくつかの事項は、外為法で対応がなされている。

このうち、銀行、資金移動業者、金融商品取引業者、両替業者による本人確認の規定が外為法に設けられている。

しかし、その本人確認義務の内容は、ほとんど犯収法と重なっており、犯収法と二重規制となっている。このため、銀行等は、金融庁・財務省の二重の監督を受ける。

その上、規制の内容がわずかに違う部分があり、両法を遵守するのが煩雑となっている。（例えば、犯収法では、法人顧客について「本店又は主たる事務所の所在地」の確認が必要で、外為法では、「本店及び主たる事務所の所在地」の確認が必要であること等）。

法改正を行う場合に、両方を改正しなければならないというのも、政府にとって、二重作業となり、負担であろう。（条文構造も両法では随分異なるので、差分の把握も面倒であろう。）しかも、外為法の本人確認については、厳格な取引時確認がなかったり、取引目的の確認の規定がなかったりして、FATF 勧告を守れていない部分が少なくなく、是正の必要が生じてしまっているが、是正の作業も煩雑であろう。

そこで、外為法の本人確認義務の規定は削除し、犯収法に統一してはどうか。

なお、現在、資金移動業者等については、金融庁と財務省が共同で監督を行っているものと認識しているが、外為法17条も、本人確認についての規定と一緒に、犯収法に移し

てしまい、基本的に、金融庁だけが、監督をすればよい建付けとってしまうことも考えられるように思われる。

FATF からは、テロ等の制裁対策について、内国送金との関係でも、スクリーニングを行うべきというようなことを言われているので、内国送金との関係でも、スクリーニングをきちんとしてくださいという規定を設けるのであれば、外為法 17 条も犯収法に移してしまつて、金融庁所管とするというのも一案なのかもしれない。

第 11 宅建業法の改正

[ありうる改正]

宅地だけでなく、それ以外の土地の取引についても、宅建業法の適用範囲に含めることを検討してはどうか。

[改正を必要とする理由]

FATF 勧告では、不動産の売買の代理・仲介について、特定事業者に含めることを求めているが、宅地以外の不動産の取引との関係では、FATF 勧告を遵守できていないのではないかと。

しかし、宅地以外の土地の売買もマネロン等に利用できる。(∵宅地以外の土地でも億円単位の取引は少なくない。)

グローバルな犯罪組織やテログループに、日本の不動産（特に、原発の隣接地等の戦略的に重要な不動産）を買われても、日本政府として、無防備な状態である。

また、経済安保との関係で、水源地の買占め対策等を行うにも、宅地以外の土地の取引について、宅建業者によるマネロン対策の対象外ということでは、情報も収集しづらく、対策を講じにくいのではないかと。

(イギリスでは、不動産についても、実質的支配者の登記を行うことを検討しているようであるが、不動産の登記を行う際に、法務局が実質的支配者の確認を行えばよいではないかという考え方もありうるし、両者が補完しあうことにより、よりよいモニタリングができるという考え方もある。)

例えば、水源地の土地(=宅地でない土地)について、海外の投資家がペーパーカンパニー等を用いて購入しようとする場合において、宅建業者は、現行の犯罪収益移転防止法では、顧客の取引時確認義務、疑わしい取引の届出義務、記録保存義務を負わないが、それで日本政府としてよいのか。

国の監視の目を光らせるという意味で、宅地以外の土地の売買にも、宅建業法を適用できるように法改正をすることが考えられる。

そこで、宅地でない不動産の取引も、宅建業法の適用範囲に含めることが考えられる。

[改正の許容性]

改正を行う場合、一部の事業者には負担増となるため、規制のインパクトアセスメントを丁寧に行い、規制のメリットがデメリットを超えることを丁寧に検討する必要がある。

この点を検討するに、宅建業法の目的は、不動産取引の適正の確保等であるが、このような取引の適正の確保は、宅地以外の取引との関係でも、達成できた方がよい目的であり、一定の規制の有用性は認められるであろう。

マネロン防止の目的も、宅地以外の土地の取引にも妥当する目的である。FATF 勧告でも、不動産売買の代理・仲介について登録制の対象とすべきとしており、宅地以外の土地に係るものを除外していない。

後は、不利益との利益考量であるが、宅地以外の場合には、説明事項を大幅に簡略化するなど、適用される義務の内容を宅地の場合と比べて軽減することにより、宅建業者の不利益の範囲も、限定できる部分があるのではないか。

第12 EU デジタルサービス法案に類似する制度、又はブロッキング制度の可能性

[ありうる改正]

現在、欧州では、デジタルサービス法案 (Digital Services Act) ²⁹に基づき、ISP 等のインターネット関連サービス業者を通じた、違法サイト (テロ関係者によるサイトを含む。) の排除に取り組む方向性が示されている所である。

ひとまず、注目されるのは、仲介サービス提供者に、(a)違法コンテンツへの措置命令等への対応義務 (8 条)、(b)情報提供命令への協力義務 (9 条)、(c)拠点がないケースでの代理人設置義務を課している点、ホスティングサービス提供者に” Notice and Action Mechanism” を義務付けている点、オンラインプラットフォームに、(i)疑わしい情報の届出義務 (21 条 1 項)、(ii)販売者に係る本人特定事項を取得し、その情報の信頼性を検証し、販売者に表示させる義務 (22 条、前文参照) を課そうとしている点である。

この点、政府が違法と認定するサイトの削除義務を ISP 等にかける立法については、「検閲の禁止に反する」「表現の自由／知る権利を害する」などとネット事業者／ISP 等の強い反対を買いそうであるし、人権擁護団体等からも反対を買いそうである。

そこで、明らかに重大な違法行為を行っており、国民の権利・利益を保護するために、ブロッキングが必要と思われるサイトについては、裁判を経た上で、ブロッキングを通信業者 (プロバイダー) に義務付けるような制度から検討してみてもどうか。あるいは、刑事罰／行政処分の対象となった事業者のサイトに限定して、対応義務を課すことも考えられるかもしれない。

²⁹ https://www.soumu.go.jp/main_content/000738571.pdf は比較的分かりやすい。

そして、Binanceのような事案を排除できるような制度とすることが重要であるように思う。

[改正を必要とする理由]

ブロッキング制度の必要性については、政府でも過去に議論が行われており、多言を要しないであろう。名誉棄損的な書込みにより自殺した事例、著作権侵害の事例、違法カジノサイトの事例など多数であり、違法行為が犯罪集団の収益となることも少なくない。

また、例えば、Binanceは、金融庁の警告を無視し、暗号資産及びステーブルコインを日本に対して提供しているが、ステーブルコイン、暗号資産などを通じ、実質的に決済サービスを日本の居住者に提供することを放任すれば、マネーロンダリング対策の網に大きな穴が生じ、実効性が大幅に損なわれてしまう。

そこで、重大な違法を行っている事業者や、Binanceのような無登録業者のサイト等について、ブロッキング規制の対象とするような法制度の整備を検討してはどうか。

例えば、薬機法の広告規制（同法66条、68条）に違反する広告はあとをたたく、政府として、違法サイトについては、削除を依頼する活動を地道に続けていると伺ったことがあるが、協力いただけない場合もあるとのことであり、現実には、多数の日本語の違法サイトがインターネットに乱立している状況である。

また、経済産業省の方からも、製品安全法を守っていない外国事業者が、身体に有害な違法レーザーポインターをインターネットで販売しているため、削除を依頼する活動を地道に続けているとの話しを伺ったことがある。とはいえ、ご協力いただけない場合もあるようである。

ご協力いただけない場合に、政府として、他国ドメイン上のサイト等について、ドメインの没収措置、禁止命令/停止命令等を講ずることも考えられるが、行為者を特定することが困難であったりするし、行政処分を仮に出せたとして、他国でその行政処分をどのように執行するのかという問題が生じてしまう。

そこで、ブロッキング制度を設けた上で、国や地方自治体も、ブロッキングの裁判を求められる制度としてはどうか。

[改正の許容性]

まず、憲法に基づく検閲の禁止の規定との関係では、発表を事前に網羅的に禁止するも

令和3年6月25日
金融庁

無登録で暗号資産交換業を行う者について (Binance Holdings Limited)

無登録で暗号資産交換業を行う者について、事務ガイドライン第三分冊：金融会社関係16、暗号資産交換業者関係III-1-6(2)に基づき、本日、警告を行いましたので、下記のとおり公表いたします。

- ・業者名等：Binance Holdings Limited
代表者：Changpeng Zhao
- ・所在地：不明
- ・内容等：インターネットを通じて、日本居住者を相手方として、暗号資産交換業を行っていたもの
- ・備考：インターネット上で暗号資産取引を行っている「Binance」等を運営している。

※上記は、インターネット上の情報に基づいて記載しており、「業者名等」「所在地」は、現時点のものでない可能性があります。

連絡・問い合わせ先
金融庁 総合政策局
フィンテックモニタリング室
☎03-3506-6000 (代表)

のではなく、検閲にはあたらないと解される。東京大学の宍戸常寿教授のように、検閲の概念を広く解釈する学者もいらっしゃるようであるが³⁰、最高裁は、検閲の効果を絶対禁止とする代わりに概念を狭く解釈しており（札幌税関検査事件）、他国で発表済みのウェブサイトについては、「発表前」という要件を満たさず、検閲にはあたらないと最高裁は判断するのではないかと。

また、憲法 21 条の表現の自由、情報を知る権利との関係では、重大な違法又は重大な法益侵害が生じるケースに限定し、かつ、ブロッキングにより得られる利益が、ブロッキングにより失われる利益よりも大きいこと等を、裁判所がチェックするものとするにより、適正な運用を確保できるものとする。色々な国で実施されているブロッキング制度が日本でだけ違憲となるということでもあるまい。

他国の法制度も参考に、両者の利益をうまくバランスするような法制度が新法制定／法律改正により設けられるのであれば、合憲的に制度を運用可能なのではないかと。少なくとも、無許可業者、無登録業者、未承認医薬品（薬機法 68 条）等について、政府の申立てにより、ブロッキングできるものとするのが検討されてよいように思う。

第 1 3 日本に拠点を置かせる立法

[ありうる改正]

国内で許認可を得るにもかかわらず、国内に拠点がなく、日本で法人税を払わずに住む可能性があり、また、法令違反等があっても刑事罰等の責任追及をしにくい。

そこで、国内で、許認可を得る事業者（特に、特定事業者）については、国内に拠点を置かせ、又は、代理人の常置を義務付けることが考えられる。

この点、金融分野では、金商法、貸金業法、割賦販売法等、「国内に営業所又は事業所を有しない法人」について、登録拒否事由とする法令が多い。

そこで、両替業、MSB 業、ファイナンスリース業等について登録制の対象とするのであれば、これらに倣い、「国内に営業所又は事業所を有しない法人」を登録拒否事由として規定することが考えられる。

一方、非金融分野、例えば、電気通信事業法では、「国内における代表者又は国内における代理人を定めていない者」は、日本で登録ができないものとしている（同法 12 条 1 項）。そこで、非金融分野においては、電気通信事業法のような規定を、他の法律に広げることにより、業法の実効性を高めることが考えられる³¹。

第 1 4 広告規制

³⁰ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/tyousakai/kensho_hyoka_kikaku/2018/kaizoku/dai4/siryoku4.pdf

³¹ 非金融分野では、WTO（GATS16 条）/TPP10.6 条等もあり、営業所設置義務を課すことは困難と認識している。

[ありうる改正]

Binance 等の無登録業者による暗号資産サービスの提供等について、広告禁止規定を資金決済法に挿入することが考えられる。

広告業者を通じて、日本への市場を遮断するという考え方にに基づき、Binance 等の違法業者を排除できないか。

[改正が必要又は有用と思われる理由]

Binance 等の無登録業者を排除する方式については、何点かの立法が考えられる。

一つは、米国のように、ドメインを凍結してしまうやり方である。Civil Forfeiture（民事没収）の規定等を活用して、無登録業者のドメインを凍結できてしまえば、早いですが、民事没収の規定の導入自体ハードルが高いし、執行に際し、海外政府の管轄権を害さないかという点も問題となるため、仮に民事没収の規定を導入できたとしても、それだけでオールマイティな対応策とはならない。

ブロッキング規制も考えられるが（前述）、ブロッキングを実現しても、サービス利用者側による、ブロッキングを迂回したサービス利用を止めることまでは難しい。

そこで、広告から Binance 等のような事業者を日本市場から排除できないか。

参考となる法令としては、薬機法 68 条の未承認医薬品の広告の禁止規定である。広告業者も、当該規定に違反し、薬機法違反とならないよう、かなり留意しているので、同様な規制を設ければ、一定の効果を生じるであろうと予想する。

第 15 特定事業者について許認可の対象とすること

[ありうる改正]

特定事業を行う事業者について、許認可制度の対象とし、許認可がなければ、事業を行って得ないものとする。

[改正が必要又は有用と思われる理由]

特定事業者として規制されている事業類型について、許認可を得ずに行う者がいれば、特定事業者を通じたマネロン包囲網を構築するというその包囲網に大きな穴が生じてしまう。

そこで、FATF 勧告では、特定事業者について、免許制、許可制、登録制等の対象とし、許認可がなければ、事業を行って得ないような法制度とすることを求めている。

そして、日本の特定事業者のうち、①ファイナンスリース、②両替業、③信用保証業、④送金業（MSB）、⑤公証人、⑥カンパニーサービスプロバイダーについては、過去に指摘を受けたことがある。

そこで、FATF 勧告で許認可の対象とすべきとされている事業者のうち、現在の犯収法で特定事業者として指定されていない類型について、FINCEN 登録のような形で、犯収法に基

づく財務省への登録を必要とすることが考えられる。(無登録営業について刑罰規定、課徴金規定を設けることも考えられる。)

なお、クレジットカードのカードブランド(Visa, MasterCard等)について、FATF勧告を受けて、FINCEN登録が必要とされているが、日本でも、財務省登録を必要とすることが一案として考えられる。(範囲は、規模等により限定することで、単なるハウスカードは除外すべきであろう。)

クレジットカード、デビットカード等のカード決済の世界では、セキュリティ対策、マネロン対策は、カードブランドが主導して行わないと効果的な対策を打ちにくいし、日本政府として、カードブランドが有する決済取引データにアクセスしようとするのであれば³²、カードブランドを特定事業者と位置付けておくことが選択肢として考えられるのではないと思われる。

マネロン対策を効果的に推進したいと日本政府が考えるのであれば、米国のように、国際ブランドを規制対象としてしまうことが効果的かもしれない。

やや似た法令として、資金決済法では、資金清算機関について、免許制とし(同法64条1項)、かつ、業務方法書についての規制等を設けている(同法71条など)。Visaカード決済等³²に為替取引に係る決済がまぎれこんでいるのであれば、現行法下においても、こちらの規制対象となっていてしかるべきなのかもしれない。

第16 重要犯罪にあたらぬ前提犯罪等の刑期の引き上げ

[ありうる改正]

特定事業を許認可なしに行う行為については、刑期を引上げ、重要犯罪としてことが考えられる。特定事業者を通じてマネロンを防止するという仕組みを効果的に機能させるためである。

また、インターネットを通じた捜査や、ブロッキング規制等を効果的に機能させるため、無登録/無届出の電気通信事業サービスについて、刑期を引上げ、重要犯罪とするか、又は前提犯罪とすることが考えられる。

[改正が必要又は有用と思われる理由]

1 重要犯罪とすることの意味

小職として注目しているのは、前述の「欧州 AML 金融等情報指令」において、中央銀行アカウント情報登録簿にアクセスできる目的が、重要犯罪(serious offence)に限定されていることである。重要犯罪に該当しないマネロン罪の前提犯罪は、制度の対象となっていないように読める。

³² 欧米では、カード決済は、銀行等が主導して行っているものであり、カード決済データも、欧州 AML 金融等情報指令の対象に含まれているものと推察している。

欧州の仕組みを真似て、日本でも、中央銀行アカウント情報登録簿を作ることが検討されるのであろうが、その際、長期4年に至らない犯罪（非重要犯罪）との関係では、欧州をみならって、中央銀行アカウント情報登録簿を使えないこととするのではないかと予想している。

また、欧州等の他国の協力を利用した捜査を念頭に入れると、欧州の中央銀行アカウント情報登録簿の情報も、当然に利用したいと考えるであろう。

しかし、双罰性の要件もあることから、日本で重要犯罪にあたらぬものについては、欧州の中央銀行アカウント情報に係る捜査共助を求めにくいようにも思う。

そこで、マネロン対策との関係で重要と思われる犯罪については、重要犯罪として位置づけておくことが得策かもしれない。

2 特定事業を許認可なしに行う行為

特定事業を許認可なしに行う行為については、マネロン対策との関係で強く排除する必要があるため、重要犯罪としておくことが考えられる。

なぜかと言えば、特定事業者として規制されている事業類型について、許認可を得ずに行う者がいれば、特定事業者を通じたマネロン包囲網を構築するというその包囲網に大きな穴が生じてしまうからである。

例えば、銀行法違反の無免許営業（銀行法61条1号/3年以下の懲役）、割賦販売法違反の無登録営業（割賦販売法49条/3年以下の懲役）、弁護士に係る無登録営業/名義貸し[非弁提携]（弁護士法77条/2年以下の懲役）、電話転送業（電気通信事業法177条・185条1号）等のように、重要犯罪と位置付けられていないが、マネロン防止との関係で重要なものもあるのではないか。

また、インターネットを通じた捜査や、ブロッキング規制等を効果的に機能させるためには、無登録/無届出で電気通信事業を日本で提供している電気通信事業者を、日本市場から排除することが重要と考えられる。

現行の電気通信事業法では、無登録営業が、3年以下の懲役/200万円以下の罰金となっており、重要犯罪ではない（電気通信事業法177条）。また、無届出の電気通信事業者については、6月以下の懲役/50万円以下の罰金である（同法185条1号）。

しかも、双方とも、組織犯罪法との関係で、前提犯罪ともされていないようである。

そこで、上記の点について、刑罰を見直し、重要犯罪にあたるようにすることが立法論として考えられるのではないか。

第17 身分証明制度と国際化対応/名寄せについて（10年後などの長期的ビジョン） [ありうる改正]

- 1 マイナンバーカード/免許証に英語表記を含め、海外にも通用する身分証明証とすることが考えられる。
- 2 ミドルネームの対応をできるようなシステムを構築することが考えられる。
- 3 企業グループ（/企業グループ相互）間において、犯罪・マネロン対策の目的で、マイキーID等による取引時確認等のデータの名寄せを推進することが考えられる。

[提案が必要又は有用と思われる理由]

1 について

現在、金融取引との関係で金融機関等は本人確認を徹底しているが、継続顧客調査が強化されるようになればその頻度は増えるであろうし、今後、経済安保等が進んでいけば、貿易取引等、金融取引以外も含めた多くの取引において、日本にいながらにして、海外の取引先との関係で、身元確認を求められたりということが増えるであろうと予想される。

その際、日本の本人確認書類や補完書類には、パスポートを除き、英語表記がないのが一般的であるし、パスポートには住所の記載がないため、煩雑な事態が生じうる。

この点、例えば、ドイツのIDカードには、「Vornamen[ドイツ語で名前の意味]/Given Names[英語で名前の意味]/Prenoms[フランス語で名前の意味]」などと、3か国語対応の表記がなされているように見受けられる。国際社会で戦っていくということを考えた場合、日本も、他国を見習った方がよいのではないか。



そこで、日本の身分証においても、英語表記を含めることを検討してはどうか。また、公的個人認証制度において、英語による本人認証にも対応できるような仕組みを将来的に検討してはどうか。

世界の公用語は英語であるが、これからの世界では、本人確認が、今まで以上に重要となってくるであろうから、英語での本人確認に対応できるようなシステムを構築している国の方が、国としての国際競争力を増すとということになると小職は予想している。

(英語表記がされれば、フリガナの代わりにもなるので、フリガナの読み方を変えることによる本人特定の回避策にも、対応しやすくなるという副次効果もあるのではないか。)

なお、実質的支配者リスト制度では、外国人について、英語表記を必須とするようであり、とても良いように思うが、日本人についても、同様としてはどうか。外国企業が、日本企業の実質的支配者を確認するという場面もこれから増えていくと思う。

2について

今後、日本国籍であっても、ハーフであったり、帰化した者であったりが増えるのではないかと思う。その際、ベースレジストリーということで意識した方がよいように思うのが、ミドルネームの対応である。

この点、日本のベースレジストリーの多く(例:戸籍、免許証、パスポート等)は、姓と名の記入欄しかない。ミドルネームには対応していないのである。

しかし、国際的には、First Name と Family Name だけでは同姓同名の者がいっぱいいるという方がたくさんいて、ミドルネームが重要という国も少なくない。

例えば、実質的支配者にしても、外国人の実質的支配者というケースも多くあるであろう。法務省のQ&Aでは、ミドルネームを記載するのかどうか不明であるように思う。

この他、二重国籍の者のミドルネームということ考えた場合に、「A(First Name)・B(Middle Name)・C(Family Name)」という英語名の方がいた場合、今の日本の戸籍制度では、姓「C」、名「A」とするのか、それとも、姓「C」氏「AB」とするのかを、国民が選べることとなっている。もし、後者を選んだ場合、日本のパスポートとの関係での姓と、海外のパスポートでの姓がずれることになる。(窮余の策ということは認識しているが、この状態を10年後も、20年後も継続するということが良いのであろうか。)

こういう点も含め、日本の身元確認制度(ID制度/戸籍制度)の根本については、まだまだ改善の余地があるように思う。

3について

マイナンバー制度との関係で、マイナンバーが税目的との関係でしか使えないが故に、税務部門(国税庁)と捜査当局(警察庁・検察庁)の間には、大きな壁が存在しているものと認識している。FATF報告書でも指摘されている壁である。

さて、10年後、20年後の日本ということを考えるのであれば、何らかの番号が広く、本人確認、すなわち、犯罪対策のために使えるというようにしなければならないのではないか。

マイナンバーについては、税務、社会保障、社会福祉との関係にしか使えない。小職としては、率直に言って、このようなマイナンバーの利用目的については、合理性を感じていない(後述のなお書き参照)。もっとも、当該壁を取っ払うのは、当面の間、困難そう

である。

そこで、犯罪対策/本人確認との関係では、マイキーID等の別のIDによる名寄せがなされることになるのかもしれない。名寄せについては、警戒されるのかもしれないが、犯罪防止のために必要な施策であり、かつ犯罪対策の成果が実際にあがれば、一定の理解は得られるようになるのではないかと思う。成果といった場合にわかりやすいのは、詐欺被害者に対して、詐欺被害の金銭が回復されることである。

FATFからも指摘を受けている点が、「被害者への被害回復」の部分が充実していないという部分である。その点の実効性をあげることができれば、もう少し一般の国民からも、犯罪対策としての本人確認等の必要や、この観点からの国民IDの必要についても理解を得られるようになるのではないか。そのためにも、民事執行の実効性確保のための施策（前述）や、「民事はく奪→被害回復」の施策等を推進することが有益なのではないかと思う。特に、前者は、弁護士会等から強い支持を受けるのではないかと予想する。

なお、例えば、中崎 隆（なかさき りゅう）という私のようなめずらしい名前の者の場合、おそらく同姓同名の方は世界にいないのではないかと思われるから、国民ID（マイナンバー、マイキーID等）など使わなくても、名前と生年月日だけで、一意に特定されてしまう。同姓同名の者が多い方は、国民IDの利用が否定されれば、より捕まりにくくなり、プライバシーがより保護されるという利益を受ける可能性がある訳であるが、国民IDの利用禁止により、犯罪対策が困難となることの不都合は全国民が享受することとなる。（犯罪者は、養子縁組等により氏名すら変えることが少なくない。犯罪者は、身元が特定されることを極端に嫌うのである。）

国民IDの利用を認めないというよりも、データのアクセス制限、安全管理措置、目的外利用の禁止、政府によるデータアクセスの可視性確保等の、欧州AML金融等情報指令のような措置を講ずることでプライバシーに配慮するという考え方の方が、（私のようなめずらしい名前の者を含めた）、より多くの国民のプライバシー保護に資するのではないか。

犯罪防止/本人確認目的での、（マイキーID等を含めた）国民IDの利用の否定/名寄せの否定は、犯罪捜査を困難にし、犯罪組織を喜ばせる側面があることを強調したい。

犯罪組織をのさばらせれば、一般国民が、詐欺等の被害にあいかねないのである。そして、実際に詐欺等にあった方の被害回復が困難になるのである。（勝訴判決を強制執行できなかった悲哀を感じたことのある方であれば、このことはよく分かるであろう。）

第17 留保文言

本書の作成にあたっては、AML・CFT研究会のメンバーからの色々なご示唆、コメントを参考とさせていただいており、感謝したい。

ただ、本書の内容については、あくまでも、小職個人が責任を有している。自分の所属

する団体、所属していた団体等の見解を示すものではない。

第18 参考資料

FATF 勧告や関連する立法課題の検討のために役に立つかもしれない資料をいくつか当事務所で翻訳をしているので、ご参考までにシェアさせていただきます。

「FATF 勧告及び注釈ノート」の仮訳

<https://nakasaki-law.com/wp-content/FATF.pdf>

FATF 報告書 テクニカルコンプライアンスに係る指摘事項の仮訳

https://nakasaki-law.com/wp-content/FATF_Report_2.pdf

欧州マネロン指令の仮訳

<https://nakasaki-law.com/wp-content/EU.pdf>

欧州銀行監督当局ガイドラインの仮訳

<https://nakasaki-law.com/wp-content/EBA.pdf>

中国の反洗銭法の改正案の仮訳

<https://nakasaki-law.com/wp-content/china.pdf>

以上