

規制の事前評価書

1 規制の名称

規制対象の事業者が一定の取引に際し顧客等について確認しなければならない事項の追加

2 担当部局

警察庁刑事局組織犯罪対策部犯罪収益移転防止管理官

3 評価実施時期及び分析対象期間

(1) 評価実施時期

平成23年 3 月

(2) 分析対象期間

平成19年 1 月から規制の新設に係る条項の施行の 1 年後までの間

4 規制の目的、内容及び必要性

(1) 規制の目的及び必要性

犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成19年法律第22号。以下「犯収法」という。）の規制対象の事業者については、取引に際し顧客等について確認しなければならない事項が本人特定事項に限られていることから、疑わしい取引を認識することができず、結果として犯罪による収益の移転を許してしまう事案が散見される（注1）。犯罪による収益の移転を放置すると、それが将来の犯罪等に再び利用されたり、それを原資として犯罪組織が合法的な経済活動に介入し、健全な経済活動に重大な悪影響を及ぼすおそれがあることから、このような行為を防止するための規制は、犯罪対策上の観点からはもとより、経済活動の健全な発展の観点からも不可欠である。また、犯罪による収益の移転を防止するためには、資金洗浄・テロ資金対策に関する国際的な政府間組織である F A T F（Financial Action Task Force：金融活動作業部会）の勧告の履行を含めた国際協力が必要不可欠であり、我が国も国際的な枠組みの下で対策を講じていく必要があるところ、平成 19 年から平成 20 年にかけて行われた F A T F 勧告の履行状況に関する対日審査では、顧客管理に関する勧告（注2）について、4 段階で最も低い「不履行」との評価を受け、平成 23 年 10 月までに改善措置を講ずることが求められており、仮に、F A T F から十分な改善措置を講じていないと評価された場合には、強化されたフォローアップ手続に移行する可能性があり、国際金融における我が国の信用が失墜する事態となる上に、それにとどまることなくマネー・ローンダリング対策の非協力国としての対抗措置が執られるに至ったならば、他国の企業が我が国の企業との取引を敬遠するようになり、我が国に係る国際送金を円滑に行うことができなくなるなどの悪影響が生じるおそれがある。

以上のことから、犯罪による収益の移転の防止に向け、規制対象の事業者が一定の取引に際し顧客等について確認しなければならない事項を追加する必要がある。

注1【事例】(ナイジェリア人らによる国際的な多額詐欺事件に係る犯罪収益等隠匿)

日本国内に居住するナイジェリア人、ガーナ人及び日本人の男女らは、外国人犯罪組織が米国内の銀行に対し、某国国立銀行総裁名の偽造の送金指示書を利用して、同国立銀行名義口座から日本を始めとする複数の国の銀行口座に合計約28億円の資金を送金させる旨指示することにより送金された資金の一部である約5億7,000万円について、同男らが代表者等となる会社名義で開設された日本国内の複数の口座に入金があった際、銀行担当者に対し貿易取引による代金等と虚偽の説明をしてほぼ全額を出金した。その後、本件詐欺事件を知った銀行担当者から返金要求があった際も、契約が取り消され既に取引先に返金して回収不能である旨の虚偽の説明を行うなどして、これらの資金が正当な事業収益であるように装ったことから、組織的犯罪処罰法違反(犯罪収益等隠匿)で検挙した。

(平成22年9月 警視庁・埼玉・宮城)

注2 FATF 勧告5及び12は、顧客管理措置として、事業者に対し、顧客の本人確認のほか、取引目的等に関する情報の取得も求めているところであり、FATFからは、犯収法ではそのような情報を取得する義務が課されていない旨の指摘を受けている。

(2) 規制の内容

規制対象の事業者が一定の取引に際し顧客等について確認しなければならない事項の追加等の措置を講ずる。具体的には、規制対象の事業者が一定の取引を行うに際し、顧客等について、本人特定事項のほか、取引を行う目的等の事項を確認すること等を義務付ける。

5 法令の名称・関連条項とその内容

現行の犯収法第4条(本人確認義務等)

6 想定される代替案

規制対象の事業者に対し、一定の取引を行うに際し顧客等について取引を行う目的等の事項の確認に努めなければならないという努力義務を課することとする。

7 規制の費用

(1) 遵守費用

改正案を前提とした場合、規制対象の事業者には、一定の取引に際し、顧客等について、取引を行う目的等の事項を確認し、それらに関する記録等を作成・保存する作業等に要する費用が発生する。例えば、犯収法上確認義務が課せられる取引の代表的な形態である銀行の口座開設取引を例にとってみると、改正案によった場合、銀行業界全体として、年間平均して約7,886,300件(注3)の取引について、取引を行う目的等の事項を確認する費用が発生することになる。

また、代替案を前提とした場合も、努力義務を履行する同事業者には改正案とほぼ同程度の費用が発生する。

注3 日本銀行の統計に基づき推計。平成元年3月末現在の国内銀行の総預金口数は約626,848,400であり、平成22年3月末現在のそれは約792,461,100であることを踏まえ、改正法施行後の1年間に仮に2010年3月末現在の総預金口数から1989年

3月末現在のそれを減じた数を21年で除した数だけ新規の口座開設取引が行われたと仮定した場合の数。

(2) 行政費用

改正案を前提とした場合、各事業者を所管する行政庁(以下「所管行政庁」という。)が、各事業者による新たに課せられた義務の履行を確保するため、必要な限度で報告徴収、指導等及び是正命令等の措置を行う費用が発生するほか、国家公安委員会は、各事業者がその業務に関して犯収法の規定に違反していると認めるときは、所管行政庁に対し、当該事業者に対し是正命令等の処分を行うべき旨の意見を述べることができ、またそれに必要な限度において当該事業者に対しその業務に関して報告等を求めることができることとされているところ、これらを行った場合、当該措置を行う費用が発生する。改正法によったとして、各事業者に対してどの程度の上記各措置が必要になるかは各事業者の犯収法上の義務の履行状況等次第であるため現時点では定かでないが、例えば、平成21年中、国家公安委員会・警察庁は、16事業者に対して16件の報告徴収を行ったほか、所管行政庁に対し9件の意見陳述を行い、これらを受け、所管行政庁は、同年中、事業者に対して7件の是正命令を発した。

【国家公安委員会・警察庁による報告徴収等の実施状況】

	平成20年	平成21年
報告徴収実施件数	11	16
所管行政庁に対する意見陳述の実施件数	4	9

平成21年版「犯罪収益移転防止管理官(JAFIC)年次報告書」による。

また、代替案を前提とした場合には、所管行政庁が、各事業者に対し、一定の取引に際し顧客等について取引を行う目的等の事項を確認するよう行政上の指導を行う費用が発生する。

(3) その他の社会的費用

改正案を前提とした場合、取引を行う目的等の事項を確認する手続に一定の時間を要することから、顧客等にも従来と比較すると一定の取引を行うに際し若干の時間的費用が発生することが想定される。

また、代替案を前提とした場合、努力義務を適切に履行する同事業者と一定の取引を行う顧客等については改正案とほぼ同程度の時間的費用が発生することが想定されるが、事業者は努力義務を課されるにとどまり、必ずしも一律に取引を行う目的等の事項を確認する措置が担保されないことから、事業者による取組状況に差が生じ、その結果として、一定の取引を行う際に追加的な負担を要しない当該措置が不十分な事業者に利用が集中し、事業者間の公正な競争状況に負の影響を及ぼすおそれがある。

8 規制の便益

改正案を前提とした場合、事業者による疑わしい取引の該当性判断が精緻化され、近年約6割で推移している疑わしい取引の届出件数全体に占める捜査機関等への提供件数の割合(注4)が増加するとともに、疑わしい取引に関する情報の活用件数(注5)も一層増加し、当該犯罪の実態解明や検挙に資する仕組みの構築、犯罪による収益の没収、追徴等を通じた被害回復、ひいては健全な経済活動の維持・発達に寄与する。また、FATFから一定の改善措置を講じているとの評価を受けることにより、国際金融における我が国の信用が失墜する事態を防ぐことが可能となる。

これに対し、代替案を前提とした場合、違反した場合の罰則等による強制力のない努力義務では、必ずしも一律に取引を行う目的等の事項を確認する措置が担保されないことから、事業者による取組状況に差が生じ、その結果として、特に本来犯収法が取締りの対象として念頭に置いている犯罪による収益の移転を敢行しようとする犯罪者によって、努力義務の履行が相対的に不十分な事業者が抜け穴として悪用され、改正案と同程度の便益は期待できない。また、F A T Fから十分な改善措置を講じていないと評価されてしまう可能性があり、結果として国際金融における我が国の信用が失墜する事態に至りかねない。

注4 疑わしい取引の届出件数全体に占める捜査機関等への提供件数の割合

	平成19年	平成20年	平成21年
疑わしい取引の届出件数(件)	158,041	235,260	272,325
捜査機関等への提供件数(件)	98,629	146,330	189,749
割合(%)	62.4	62.2	69.7

平成21年版「犯罪収益移転防止管理官(JAFIC)年次報告書」による。

注5 疑わしい取引に関する情報の活用件数の推移

平成19年	平成20年	平成21年
23,986	44,867	69,941

平成21年版「犯罪収益移転防止管理官(JAFIC)年次報告書」による。

9 政策評価の結果(費用と便益の関係の分析等)

改正案の費用と便益を比較すると、事業者は新たに顧客等についての取引を行う目的等の事項を確認する義務を履行するために必要なコストを負担することとなり、また顧客等にとっても従来と比較すると各事業者との一定の取引に若干の時間を要するようになることが想定されるが、適正な顧客管理措置が講じられることにより、犯罪による収益の没収、追徴等を通じた被害回復が促進されるなど、費用以上の便益があるものと評価することができる。

また、改正案と代替案を比較すると、遵守費用及び行政費用は共に大差がないものの、その他の社会的費用において、代替案では事業者間の公正な競争状況に悪影響を及ぼすおそれがあることに加え、便益の点では、代替案は改正案と比較して努力義務の履行が相対的に不十分な事業者が抜け穴として悪用され、改正案と同程度の便益は期待できない。したがって、代替案よりも改正案を選択することが妥当であると評価することができる。

10 有識者の見解その他の関連事項

平成22年2月から6月にかけて「マネー・ローンダリング対策のための事業者による顧客管理の在り方に関する懇談会」(座長：安富潔慶應義塾大学大学院法務研究科教授)において事業者による顧客管理の在り方に関して幅広く検討が行われ、同年7月に報告書が取りまとめられたところ、同報告書において、規制対象の事業者が一定の取引に際

し顧客等について確認しなければならない事項として取引目的等を追加することについて、「法令により義務付けることが適当である」等と言及されている。

11 レビューを行う時期又は条件

改正法の施行後、規制対象の事業者からの疑わしい取引の届出の捜査への活用状況等を勘案し、本規制によってもなお各事業者による疑わしい取引の該当性判断の精緻化及び犯罪収益の移転防止が困難な情勢に至った場合等必要と認められる時期にレビューを行う。