

マネー・ローンダリング対策等に関する懇談会
報告書

平成26年7月17日

目 次

1	はじめに	1
2	顧客管理に関し我が国が対応すべき F A T F 勧告上の課題	3
3	個別の論点	
(1)	関連する複数の取引が敷居値を超える場合の取扱い	4
(2)	取引時確認等	5
	ア 写真なし証明書の取扱い	
	イ 取引担当者への権限の委任の確認	
	ウ 法人の実質的支配者	
	エ P E P s の取扱い	
(3)	継続的な顧客管理	9
	ア 継続的な取引における顧客管理	
	イ リスクの高い取引の取扱い	
	ウ リスクの低い取引の取扱い	
	エ 既存顧客	
(4)	リスクベース・アプローチ	14
4	制度設計の在り方	15
5	おわりに	16
	懇談会委員	18
	開催状況	19

略語表

この報告書において用いる略語の意味は以下のとおりである。

犯罪収益移転防止法	・ ・	犯罪による収益の移転防止に関する法律
施行令	・ ・ ・ ・ ・	犯罪による収益の移転防止に関する法律施行令
施行規則	・ ・ ・ ・ ・	犯罪による収益の移転防止に関する法律施行規則
改正法	・ ・ ・ ・ ・	犯罪による収益の移転防止に関する法律の一部を改正する法律（平成23年法律第31号）
改正政令	・ ・ ・ ・ ・	犯罪による収益の移転防止に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令（平成24年政令第56号）
改正規則	・ ・ ・ ・ ・	犯罪による収益の移転防止に関する法律施行規則及び疑わしい取引の届出における情報通信の技術の利用に関する規則の一部を改正する命令（平成24年内閣府令第1号）
前回改正	・ ・ ・ ・ ・	改正法、改正政令及び改正規則による犯罪収益移転防止法等に係る制度改正
F A T F	・ ・ ・ ・ ・	Financial Action Task Force（金融活動作業部会）
F A T F 第4次勧告	・ ・	2012年2月に採択されたF A T F「40の勧告」
F A T F 勧告	・ ・ ・ ・ ・	F A T F 第4次勧告採択以前のF A T F「40の勧告」及び「9の特別勧告」
F A T F メソドロジー	・	F A T F 40の勧告及び9の特別勧告の履行状況審査のためのメソドロジー（2004年資金洗浄対策・テロ資金対策メソドロジー）
相互審査	・ ・ ・ ・ ・	平成20年（2008年）に行われたF A T F 対日相互審査及びこれに関連するフォローアップ手続き

1 はじめに

本懇談会は、政府においてマネー・ローンダリング対策等の検討を進める中で設置されたものであるが、マネー・ローンダリング対策等について検討する会議としては、平成22年に報告書を取りまとめた「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」(以下「前回懇談会」という。)に続くものである。

マネー・ローンダリング(Money Laundering: 資金洗浄)とは、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、捜査機関等による収益の発見や犯罪の検挙等を逃れようとする行為である。マネー・ローンダリングを放置すると、それによって洗浄された資金が将来の犯罪活動や犯罪組織の維持・強化に使用されたり、犯罪組織がその資金を元に合法的な経済に介入して悪影響を及ぼすなどのおそれがあるため、マネー・ローンダリング対策が重要となっており、とりわけ経済・金融サービスのグローバル化が進んでいる現代社会においては、国際的な連携の下にマネー・ローンダリング対策を進めることが不可欠であるとの認識が各国に広く共有されている。

こうした情勢を背景に平成元年(1989年)のアルシュ・サミットにおける合意により設置された政府間会合であるFATFは、マネー・ローンダリング対策等のために各国がとるべき措置の基準として「40の勧告」等を策定し、各国における対策を主導している。また、FATF加盟国は、各国の取り組み状況について相互に審査を行っており、我が国は平成20年10月に公表された相互審査結果において、顧客管理に関する重要な勧告5について「不履行」(NC)という最低の評価となった。^{*1}

前回懇談会においては、顧客管理について、FATFの指摘を踏まえつつも、我が国としてバランスのとれた実効あるマネー・ローンダリング対策を講ずるという観点から検討を行い、報告書を取りまとめたところ

*1 FATF 第3次対日相互審査報告書(2008年10月17日)(<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Japan%20full.pdf>)

るである。^{*2}

その報告等を踏まえて犯罪収益移転防止法の改正を始めとする制度改正がなされ、マネー・ローンダリング対策等の充実が図られたところであるが、前回改正についてF A T Fからは、顧客管理に関して広汎な義務が追加され、関連する勧告の履行に関する欠陥が改善されてはいるものの、依然としてF A T Fの求める水準との間には開きがある旨の指摘を受けている。

また、前回改正後の平成24年（2012年）にF A T F第4次勧告が採択され、国際的にもマネー・ローンダリング対策等はさらに強化が進められている。

前述のとおり国際的な連携の下にマネー・ローンダリング対策等を進めていくことは強い要請であり、平成25年（2013年）のG 8 ロック・アーン・サミットにおける首脳コミュニケでもG 8 各国がF A T F基準の実施について率先して範を示すとの意志が示されている^{*3}など、F A T Fの求める水準を満たすマネー・ローンダリング対策等の実施は、我が国としてもますます大きな責任となっている。

このような認識に立ち、本懇談会においては、平成25年6月12日の第1回会合以降、顧客管理に関するF A T F勧告の水準を達成するために我が国としていかなる制度改正を行うべきかとの観点から議論を行い、同年12月3日の第5回会合においては報告書案を検討した。

その上で、報告書案で示した方向性のとおり制度改正を行えばF A T Fの求める水準を満たしたとの評価を得られるか確認することが望ましいと考えられたことから、本懇談会における議論を踏まえた警察庁とF A T Fとの対話の動向を注視することとした。

この度、警察庁から各委員に対し、F A T Fは実際に制度改正が行われるまで判断を示さないものの、F A T Fとのやりとりの中で報告書案の方向性に対して明確な異論は示されていないとの説明があった。

そこで、F A T F 6月会合において、我が国にマネー・ローンダリング対策等の不備に迅速に対応するよう促す声明が公表されたことも踏ま

* 2 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報告書（平成22年7月20日）

（<http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/kondankai/data/houkokusyo.pdf>）

* 3 2013 G 8 ロック・アーン・サミット首脳コミュニケ（仮訳）（平成25年6月18日）
（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page4_000099.html）

え、速やかに報告書を取りまとめることとしたものである。

2 顧客管理に関し我が国が対応すべき F A T F 勧告上の課題

我が国におけるマネー・ローンダリング対策等は、様々な法令により枠組みが作られているが、そのうち事業者による顧客管理に関する部分について規定しているのが犯罪収益移転防止法及びその関連法令である。

犯罪収益移転防止法は、マネー・ローンダリングの防止等を目的として、金融機関、宅地建物取引業者、弁護士などの特定事業者に対し、マネー・ローンダリングに利用されるおそれのある特定の取引を行う際に顧客に関する情報の取得を義務付けるとともに、特定事業者の行う一定の業務に関してマネー・ローンダリングの疑いが認められたときは、疑わしい取引として届け出ることを義務付けている。^{*4}

F A T F からは、相互審査を通じて犯罪収益移転防止法及びその関連法令に基づく現行の制度には、顧客管理に係る F A T F 勧告の履行という観点に照らし、いくつかの欠陥があるとの指摘を受けている。

具体的には、まず、どのような場合に顧客情報を取得するかという点について、

関連する複数の取引が敷居値を超える場合の取扱いを明らかにするよう求められている。

次いで、顧客情報の取得などに関連する点としては、

写真なし証明書の取扱い

取引担当者への権限の委任の確認

法人の実質的支配者

P E P s の取扱い

などについて改善を求められている。

また、継続的な顧客管理という点に関連しては、

継続的な取引における顧客管理

リスクの高い取引 / リスクの低い取引の取扱い

*4 疑わしい取引の届出については、弁護士のほか司法書士等が適用除外となっている。また、弁護士については、顧客の情報の取得等について日本弁護士連合会の会則に定めるところによることとなっている。

既存顧客

などについて制度を充実するよう指摘を受けている。

本懇談会においては、顧客管理に関するFATF勧告について、その水準を満たすために我が国が措置を講ずる必要があると指摘を受けている以上の論点について検討を行ったところである。あわせて、FATF第4次勧告でその考え方が明示的に取り入れられた

リスクベース・アプローチ

についても議論を行ったところである。

3 個別の論点

(1) 関連する複数の取引が敷居値を超える場合の取扱い

FATFメソドロジー5.2は、一定の敷居値(15,000米ドル/ユーロ)を超える一見取引を行おうとする場合、事業者に対し、取引時確認を行うことを求めている。この場合において、敷居値の判断には、取引が単独で行われたときのほか、関連するとみられる複数の取引で行われたときを含むとされている。FATFからは、我が国の法令上、関連するとみられる複数の取引で行われた場合の取扱いが直接明文で規定されていないとの指摘を受けている。

犯罪収益移転防止法第4条は、事業者に対し、一定の場合に取引時確認を行うことを求めており、これを受けて施行令第7条が取引時確認を行わなければならない一定の場合として特定取引を定めている。

施行令第7条第1項が定める特定取引のうち、FATFメソドロジーに該当する15,000米ドル/ユーロを超える一見取引としては、200万円を超える現金取引などがあるが、この場合において、1個の取引をあえて複数の取引に分割して行うことにより形式的に敷居値を下回ったとしても、このような行為はいわば脱法的に取引時確認を免れるためのものである可能性があることから、敷居値を下回る複数の取引が関連しており、かつその合計額が敷居値を上回っていると認められるときは、敷居値を超える1個の取引とみなすことが適当である。

施行令第7条の敷居値については、「ごく短期間に同種の取引が多数行われた場合等で、それらの取引全体が実質的に1つの取引と認められることもある」との解釈が平成24年3月から警察庁ウェブサイト⁵で公開されており、我が国においてもこのような取扱いが既に行われているところである。

これに対しF A T Fからは、解釈による取扱いでは不十分であり、敷居値の取扱いについて法令により明確にされる必要があるとの指摘を受けていることから、F A T Fの求める水準を達成するためには、敷居値を下回る複数の取引が関連しており、かつその合計額が敷居値を上回っていると認められる場合の取扱いについて法令で規定することが必要である。

なお、この場合においては、敷居値が定められた趣旨が実質的に損なわれることのないようにすることが必要である。すなわち、F A T Fメソドロジー5.2に示されているように、敷居値を下回る取引の場合に事業者が取引時確認を行わなければならないのは、その取引が関連する複数の取引であると外見的に認められるときに限られるのであって、敷居値を下回る取引について広汎に取引時確認が求められるような制度とすることは適当ではないと考える。

(2) 取引時確認等

ア 写真なし証明書の取扱い

F A T Fメソドロジー5.3は、事業者に対し、信頼できる独立した情報源に基づく文書等を用いて顧客の本人確認を行うことを求めている。本人確認書類に顔写真が付いていることはF A T Fメソドロジーにおいて必須とはされていないが、F A T Fからは相互審査において、写真が付いていない書類を本人確認に用いる場合は、二次的な補完措置をとることが要請されている。

*5 「犯罪による収益の移転防止に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令案（仮称）」等に対する意見の募集結果について（http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/hourei/law_com.htm）

施行規則第6条は、本人確認に用いることができる証明書類について定めており、運転免許証、旅券等の顔写真が付いている書類のほか、健康保険証等の顔写真が付いていない書類（以下「写真なし証明書」という。）も証明書類として認められているところである。

F A T Fメソドロジーは、証明書類に写真が付いていることを明示的に求めてはいないものの、F A T Fからは相互審査において、写真なし証明書を本人確認書類として用いる場合には、事業者が顧客の住居に宛てて転送不要郵便により取引関係文書を送付するなどの二次的確認措置を行うことが必要との指摘を受けている。

これについて、まず、写真なし証明書を自然人の本人確認書類として法令上認めないとするについては、前回懇談会報告書において「いわゆる証明弱者が相当数存在する中、それらの者が各種サービスを受けることを困難にするので不適當である」としているが、この結論は引き続き維持することが妥當である。

他方、写真なし証明書はそうでない書類と較べて当該書類の持参人が真にその名義人と同一であるかどうかの確認能力という点において劣ることは事實である。

従って、写真なし証明書については自然人の本人確認書類として引き続き利用を認めることが必要であるが、F A T Fの指摘に対応するため、写真なし証明書を利用する場合には補完的な確認措置を求めるとすることが必要であると考える。

補完措置としては、まず、顧客の住居に宛てて転送不要郵便で取引関係文書を送付することが考えられる。ただし、この補完措置は銀行口座の開設等の継続的な取引関係の開始に当たっては利用可能であるものの、一見取引で即時性が求められるものには不適當であることから、異なる本人確認書類や公共料金の領収書などの追加書類を求めることなども補完措置として検討するべきである。

イ 取引担当者への権限の委任の確認

F A T Fメソドロジー5.4は、事業者に対し、法人顧客を代理しようとする者が権限を与えられていることを確認し、当該代理人の身元を確認するよう求めている。我が国は前回改正により

当該確認に関する規定を整備したところであるが、F A T Fからは、確認方法として社員証等が認められていることについて更なる指摘を受けている。

法人顧客を代理しようとしている者が代理権などの権限を与えられていることの確認方法について、我が国における現在の取引実務などをみると、会社の従業員であることや一定の役職に就いていることをもって権限の確認としていることも多いことなどを踏まえ、前回懇談会報告書では「あらゆる取引において、委任状の提示により逐一代理権などの確認をしていくことは、顧客や事業者の負担を考慮すると、適当ではな(い)」としているところである。

これを受けた前回改正により設けられた施行規則第11条第4項では、代理権などの確認方法として、委任状を所持していることのほか、代理しようとしている者が会社の従業員であることを社員証等により確認した場合も認められているところである。

改正規則に対しF A T Fからは、社員証等を所持していることは単にその会社等に属していることを証明するものに過ぎず、代理権などの権限を与えられていることの確認方法としては不相当であるとの指摘を受けている。

このF A T F指摘に対応するためには、我が国の取引実務からすると顧客及び事業者に負担を課すこととなるが、代理権などの確認方法として、社員証等による単に会社の従業員であることの確認を除外することが必要である。

ウ 法人の実質的支配者

F A T Fメソドロジー5.5.2は、事業者に対し、法人である顧客の実質的支配者(Beneficial Owner)を確認することを求めている。我が国は前回改正により当該確認に関する規定を整備したところであるが、F A T Fからは、実質的支配者について自然人まで遡る必要がある等の指摘を受けている。

法人顧客の実質的支配者（前回懇談会報告書ではBeneficial Ownerの訳語として「実質的支配者」ではなく「真の受益者」を当てているが、内容は同一である。）に関する情報を取得することについて、前回懇談会報告書では「顧客管理の基本であり、一定の効果があることにかんがみると、基本的には、これを取得するということは適当である」としているところである。

これを受けた前回改正により設けられた犯罪収益移転防止法第4条第1項第4号では、事業者に対し、法人顧客に実質的支配者があるときはその者の本人確認を行うことが義務付けられたところであり、また、施行規則第10条第2項では、実質的支配者として、株式会社等の資本多数決原則をとる法人については議決権の4分の1超を有する者、それ以外の法人については代表する者をいうこととされた。

改正法及び改正規則に対しF A T Fからは、顧客が法人である場合には常に自然人まで遡った実質的支配者の確認を行わなければならないことについて更なる指摘を受けている。

このF A T F 指摘に対応する制度とした場合には、法人顧客やその株主等及び事業者にとっては非常に大きな負担が課されることとなるが、他方、単にF A T F 指摘に対応するという観点のみならず、法人の透明性の確保が世界的な課題となっており、我が国もこれに対応するための行動計画を策定していること^{*6}なども踏まえると、実質的支配者の定義を含め、F A T F メソドロジーに沿った制度とすることが妥当である。

なお、現在我が国には法人が自らの実質的支配者を把握するための制度がないことから、上記の措置を講ずるに当たっては、F A T F 勧告33において、法人の実質的支配者を明らかにするような仕組みを作るとともに、その仕組みを事業者が利用可能にすることが求められていることを踏まえ、法人顧客及び事業者の負担軽減の観点も含めた新たな制度についても関係省庁における検討を求めたい。

* 6 法人及び法的取極めの悪用を防止するための日本の行動計画（仮訳）（平成25年6月18日）（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page4_000102.html）

エ P E P s の取扱い

F A T F 勧告 6 は、事業者に対し、顧客が P E P s である場合には、通常の顧客管理措置に加えて一定の措置を実施すべきことを求めている。F A T F から、我が国の法令には P E P s に関しこうした措置を義務付ける規定が置かれていないことについて指摘を受けている。

F A T F 勧告において P E P s (Politically Exposed Persons) とは、外国の国家元首、高位の政治家、政府高官、裁判官、軍当局者などをいうが、F A T F 勧告 6 は、事業者に対し、顧客が P E P s に該当するか否かを判断し、該当する場合は資産・収入の確認を含む厳格な顧客管理措置を講ずることを求めている。

F A T F は、P E P s とマネー・ローンダリングとの関係について、P E P s はその立場の故にマネー・ローンダリング等の犯罪に巻き込まれる潜在的なおそれがあるとしており、個々の P E P s の事情に関わらず常にリスクの高いものとして取り扱われなければならないとするなど、各国に対し厳格な措置をとることを強い姿勢で求めている。

従って、F A T F の指摘に対応するため、P E P s に関する規定の整備を行うことが必要である。その際には、事業者において個々の顧客が P E P s であるかどうかの判断が難しいことを踏まえ、対象となる P E P s の範囲が明確になるよう配慮が必要である。

(3) 継続的な顧客管理

ア 継続的な取引における顧客管理

F A T F 勧告 5 が事業者に求める顧客管理措置には、その一つとして業務関係について継続的な管理を行うことが含まれている。F A T F メソドロジー 5 . 7 では、この継続的顧客管理として、事業者に対し、業務関係を通じて継続的に取引を監視・精査

することなどを求めている。我が国は、犯罪収益移転防止法で事業者に疑わしい取引の届出義務を課すことにより、事実上継続的顧客管理を求めているが、F A T Fからは、直接明文で継続的顧客管理を義務付ける規定がないことについて指摘を受けている。

継続的顧客管理とは、口座に基づく取引などの継続的な取引関係において、顧客の属性に照らし、その行う取引が通常想定される態様と整合的であるかどうかを監視・精査することなどにより、顧客が行う取引にマネー・ローンダリングの疑いがあるかどうかを判断することである。また、そのためには、事業者において取引時確認事項を最新のものに保つとともに、顧客に関するその他の情報をリスクに応じて収集することが求められる。

この継続的顧客管理に関しては、前回改正により犯罪収益移転防止法第10条が設けられ、顧客の取引時確認事項に係る情報を最新のものに保つ義務が新設された。

また、犯罪収益移転防止法第8条は、事業者に対し、特定業務に係る取引についてマネー・ローンダリングの疑いがある場合には疑わしい取引の届出を行うことを義務付けている。この義務を履行するため、事業者は、特定業務に係る取引について、顧客に関する情報その他の事情を勘案して取引にマネー・ローンダリングの疑いがあるかどうかを判断する必要があり、そのために取引の内容を精査することとなっている。すなわち、我が国においては、法令上に明文の規定はないものの、間接的に事業者には継続的な顧客管理が求められているところである。

これに対しF A T Fからは、疑わしい取引の届出義務があることにより間接的に継続的顧客管理が行われているとするのでは不十分であり、法令により明文で事業者に対し義務付けられなければならないとの指摘があり、引き続き改善を求められており、このF A T F 指摘に対応するためには、継続的顧客管理を法令に明記することが必要である。

ただし、求められる継続的顧客管理の内容は業種・業態や取引態様によって様々である。従って、継続的顧客管理を法令に位置づけるに当たっては、すべての取引について一律の規定を置くのではなく、リスクベース・アプローチの考え方を踏まえてマネー・ローン

ダリングの危険性に応じた措置が講じられるものとするのが適当であると考える。

イ リスクの高い取引の取扱い

F A T Fメソドロジー 5 . 8 は、事業者に対し、リスクの高い取引について、厳格な顧客管理措置を行うことを求めている。我が国は前回改正により一定のリスクの高い顧客・取引について厳格な取引時確認を行うこととしたところであるが、F A T Fからは、リスクの高い取引の範囲が狭いこと、継続的な顧客管理における厳格な措置が導入されていないことについて指摘を受けている。

前回改正により設けられた犯罪収益移転防止法第 4 条第 2 項は、一定の顧客・取引をリスクが高いものとして定めるとともに、これに該当した場合には、資産・収入の確認を含めた厳格な取引時確認を行うことを求めているところである。

これに対し F A T Fからは、犯罪収益移転防止法第 4 条第 2 項の定める類型が限定的に過ぎると指摘されている。また、3 (3) アに記載した継続的顧客管理について法令に明文で導入した上で、リスクの高い取引については厳格な措置を講ずる必要があるとの指摘も受けている。

F A T Fの指摘のうち、まず、犯罪収益移転防止法第 4 条第 2 項の類型を拡大するかどうかについては、国が適切にリスク評価を行った上で、我が国において資産・収入を含めた厳格な取引時確認を行うべき取引として何があるかを決定するべきである。その際、F A T F 勧告等においては、資産・収入まで含めた確認が明示的に求められているのは P E P s のみであることに留意する必要がある。

次に、継続的顧客管理における厳格な措置については、F A T Fの指摘に対応するためにはこれを導入することが必要であるが、事業者においてどのような措置をとるべきかという点に関してはリスクベース・アプローチの考え方を踏まえた制度とすることが適当である。

また、この厳格な措置の対象とする高リスク取引の範囲については犯罪収益移転防止法第4条第2項の厳格な取引時確認を行う対象とは別に定められる必要があるが、いかなる取引を含めるかについては、F A T Fメソドロジー等の例示を参考にしつつ、国としてリスク評価を行って決定することが必要である。

ウ リスクの低い取引の取扱い

F A T Fメソドロジー5.9は、各国に対し、リスクの低い取引について、事業者が簡素化された顧客管理を行うことを認めてよいとしている。我が国は、施行規則第4条で、マネー・ローンダリングのリスクがない取引を定め、これに該当する場合に取引時確認を行わないこととしているが、F A T Fからは、施行規則第4条の各取引についてリスクの評価を行うべきこと及び完全な除外は例外的な場合に限られるべきことについて指摘を受けている。

現行の犯罪収益移転防止法に基づく制度の下においては、施行令第7条を受けた施行規則第4条に定める類型に該当する取引について、マネー・ローンダリングに利用されるおそれがないものとして、取引時確認が必要ないとされている。

これに対しF A T Fからは、簡素化された顧客管理措置の適用に当たっては、まず、マネー・ローンダリングに利用されるおそれの程度について国が行ったリスク評価が前提でなければならないと指摘された。

次いで、国によるリスク評価結果に基づき、簡素化された顧客管理措置をとることは認められるが、顧客管理措置を完全に適用除外とすることは、国がマネー・ローンダリングのリスクが本質的に低いことを証明できた場合など極めて例外的な場合に限られるとの指摘を受けている。

このF A T F指摘に対応するためには、まず、国としてしっかりとしたリスク評価を行うとともに、その結果についてF A T Fに対して十分な説明を行うことが必要である。

また、リスク評価の結果を踏まえて、マネー・ローンダリングに利用されるおそれの有無、程度に応じ、引き続き取引時確認を不要とするか、一定の取引時確認を行うこととするかの整理を行う必要がある。なお、取引時確認を行うこととされたものに対しては、現在の犯罪収益移転防止法第4条第1項に定める取引時確認をすべて行う必要があるか、それと異なる簡素化された措置を導入するののかについても検討する必要がある。

さらに、リスクの低い取引類型に当てはまるとされたものであっても、個別の取引に当たってマネー・ローンダリングの疑いがある場合には、原則に立ち返って取引時確認を行うこととする必要がある。

この場合において、犯罪収益移転防止法第8条第2項で定められているいわゆる「内報の禁止」との関係が問題となりうるが、効果的なマネー・ローンダリング対策の観点からは、法の求める取引時確認を適切に行うべきであり、結果として相手方に察知されることとなったとしても、事業者に責任が生じるものではないと考えることが適当である。

エ 既存顧客

FATFメソドロジー5.17は、事業者に対し、重要性及びリスクに応じて既存顧客について顧客管理措置を行うことを求めており、FATFからは、我が国にはこれに関する法令上の義務がないことについて指摘を受けている。

既存顧客とは、従来の制度の下で取引時確認がなされている顧客をいう。

継続的な取引関係に基づいて行われる個別の取引に関してマネー・ローンダリングのおそれを判断するためには、判断の基礎となる事業者が保有している顧客情報の正確性が保たれることが重要である。また、制度改正等により事業者が取得すべき顧客情報に変更が加えられたような場合には、既存顧客についての情報の追加的取得

も問題となりうる。

顧客情報を最新のものに保つことについては、前回改正で犯罪収益移転防止法第10条が設けられ、事業者にその義務が課せられたことにより改善が図られたところであるが、F A T Fからは、既存顧客に対する顧客管理措置としての情報の追加的取得について引き続き指摘を受けているところである。

顧客に関する情報は、とりわけ継続的な顧客管理において、事業者がマネー・ロンダリングの疑いの有無を判断するに当たっての基礎となることを踏まえると、既存顧客について顧客情報を取得することは望ましいが、反面、すべての既存顧客について一律に情報の取得を義務付けることは事業者にとっても顧客にとっても過度の負担となる。

従って、F A T F 指摘に対応するという観点からは、既存顧客について情報の取得を求めることは適当であるが、その義務付けの程度については慎重に検討する必要がある。また、その対象についてもF A T F メソドロジーを踏まえたもの^{*7}とすることが適当である。

(4) リスクベース・アプローチ

F A T F 第4次勧告1は、リスクベース・アプローチの考え方に立ってマネー・ロンダリング対策を行うことを明示的に打ち出している。

リスクベース・アプローチという考え方は、現行の犯罪収益移転防止法にも一部取り入れられているが、F A T F 第4次勧告では、マネー・ロンダリング対策に係る資源の効率的な配分という観点から、リスクベース・アプローチが本質的基礎とならなければなら

*7 F A T F メソドロジー 5 . 17 金融機関は、取引の特質 (materiality) 及びリスクに応じて、既存顧客 (当該国内での義務が、効力を生じた日における既存顧客をいう) に対する顧客管理措置を適用し...なければならない
(<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/methodology.pdf>)

ないとされた。

F A T F 第 4 次勧告に沿ったリスクベース・アプローチを実現するためには、まず、国がリスク評価を行うことが必要である。

国が行うリスク評価においては、F A T F 勧告等に掲げられている項目等を参考にしつつ、我が国においてどのような取引がマネー・ローンダリングに利用されているか、またそのおそれがあるかについて幅広く評価するべきである。また、リスク評価はリスクの高さという観点に限らず、我が国においてどのような取引はマネー・ローンダリングのリスクが低いかという観点からも行うべきである。

次いで、リスクベース・アプローチの考え方を制度設計に反映することが必要であるが、その際の基本的な考え方は次のようなものであると考える。

第一に、国が行うリスク評価結果と統合的な顧客管理が事業者に求められるような制度でなければならない。

具体的には、国がリスクが高いと評価した取引については、その評価結果に応じて犯罪収益移転防止法第 4 条第 2 項の厳格な取引時確認あるいは継続的な顧客管理における厳格な措置の対象とする必要がある。他方、国がリスクが低いと評価した取引については、義務の軽減・解除が望ましい。

第二に、リスクが高いとされた取引に対して事業者に対しどのような措置を求めるかについては、一律ではなく、国によるリスク評価の結果を踏まえて取引の類型ごとにきめ細かく定められるべきである。

さらに、同一の類型に属する取引であっても個々の取引ごとにリスクは異なるものであることから、事業者においてどのような措置をとるかについてある程度選択的であるような制度となることが望ましい。

第三に、以上のようなリスクベース・アプローチの考え方は、制度設計全体を通じて実現されなければならない。とりわけ、継続的な顧客管理に関する新たな制度を設計する際には、その基本的な考え方とならなければならない。

4 制度設計の在り方

勧告を始めとするF A T Fの基準は、マネー・ローンダリング対策等に当たってのいわばグローバル・スタンダードである。F A T F基準を満たすことは、国際的に求められるマネー・ローンダリング対策等の実施という観点はもちろん、脱税や租税回避といった世界経済をめぐる大きな課題に対処するという意味においても、すべての参加国に強く求められている。

従って、我が国がF A T Fから勧告の不履行について指摘を受けている状態は、速やかな改善が要請される。

また、F A T F勧告の履行については、それぞれの国の法令（laws又はregulations）によってF A T Fの求める義務が担保されているときに限って勧告が履行されていると判断するとメソドロジーで明確にされている。言い換えれば、F A T F基準を満たすためには、それぞれの項目について法令により義務付けられることが必要であるということである。

義務付けに関する法令の検討に当たっては、F A T F基準を満たすものであることが必要であるとともに、リスクベース・アプローチの考え方を反映した法令であることも求められる。

F A T F基準の実施という観点から見たとき、我が国においては事業者等による実務上の取組は相当程度効果をあげている反面、これを義務付ける我が国の法制度上の技術的表現と国際的に求められている規制の在り方との間に「ずれ」が生じていることが問題であると考えられる。こうした問題意識を踏まえつつ、F A T F勧告の遵守という国際的な要請に十分応えることが不可欠であることを考え合わせると、新たな制度の構築に当たっては、国際基準と整合的なものとなるよう配慮されなければならない。

また、マネー・ローンダリング対策等の措置は犯罪収益移転防止法のみならず、他の制度とも相まって進められるものであるが、それらの制度の構築が犯罪収益移転防止法による顧客や事業者の負担軽減に有効であるような場合には、積極的な取組を求めたい。

5 おわりに

以上、今後のマネー・ローンダリング対策を進めるに当たっての方向性に関し、検討した事項をとりまとめて示した。

本懇談会においては、F A T Fが求める水準を満たすという観点に立

った検討を諮問されたため、原則としてF A T F 勧告等を法令にした場合の影響の大きさや、その場合の留意事項等について大枠の議論を行った。

あらためて論ずるまでもないが、F A T F 基準に則した制度が導入された場合には、例えば写真なし証明書のみしか所持していない顧客は一部の取引に制約を受ける可能性があること、また、顧客である法人が実質的支配者の把握に時間を要することなどにより、実際の取引に大きな影響が生じることとなる。従って、実際の制度の運用に当たっては、いわゆる証明弱者を始めとする顧客や法人顧客の株主等、事業者の負担の在り方にも十分な配慮が払われなければならない。

あわせて、法令による義務付けを行う場合には、法令の不知や理解不足により顧客の取引や事業者の実務に大きな支障が生じる事態を避けるため、国によるリスク評価の結果や事業者がとらなければならない措置の内容などを含め、新たな制度が国民生活に及ぼす影響について、施行までの間はもちろん、施行された後も政府から国民に対する十分な周知活動がなされることが必要である。

既述のとおり、マネー・ローンダリング対策等が世界経済にとっての大きな課題であり、国際的な連携の下に進められなければならないということは、我が国経済の規模の大きさを考えたとき、我が国がそのループホールとなることは決して許されないということの意味している。

そのためにも、まずはF A T F からの指摘に確実に応えた上で、マネー・ローンダリング対策等に係る国際的な課題に取り組むことが我が国に期待されていることを十分に認識し、関係各国と協調してその役割を果たすことを強く求めたい。

マネー・ローンダリング対策等に関する懇談会委員

座長	安富 潔	慶應義塾大学名誉教授
委員 (五十音順)	相澤 直樹	一般社団法人全国銀行協会業務部長
	金子 正志	弁護士
	釘宮 悦子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会理事
	小林 勇	公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会常務理事
	櫻井 敬子	学習院大学法学部教授
	吉野 直行	慶應義塾大学名誉教授

開催状況（〔 〕は関連する報告書項目）

第1回 平成25年6月12日（金）

犯罪収益移転防止法の概要等に関する事務局説明

第2回 平成25年9月9日（月） 個別論点の検討

- ・ 関連する複数の取引が敷居値を超える場合 [3 (1)]
- ・ 写真付きでない証明書類（健康保険証等）による本人特定事項の確認 [3 (2) ア]
- ・ 法人顧客の代理人の権限委任 [3 (2) イ]
- ・ 実質的支配者を自然人まで遡る確認 [3 (2) ウ]
- ・ P E P s（外国の重要な公的地位にある者）との取引でのリスク軽減措置 [3 (2) エ]

第3回 平成25年10月16日（水） 個別論点の検討

- ・ 取引時確認を行わないことができる取引 [3 (3) ウ]
- ・ 継続的な取引における顧客管理措置 [3 (3) ア・イ]
- ・ 既存顧客に対する顧客管理 [3 (2) エ]

第4回 平成25年11月5日（火） ヒアリング、個別論点の検討

- ・ 実質的支配者を自然人まで遡る確認 [3 (2) ウ]
- ・ リスクベース・アプローチ [3 (4)]

第5回 平成25年12月3日（火） 報告書（案）の検討