

規制の事前評価書

1 規制の名称

特定事業者が取引時確認を行わなければならない取引の追加

2 担当部局

警察庁刑事局組織犯罪対策部組織犯罪対策企画課犯罪収益移転防止対策室

3 評価実施時期及び分析対象期間

(1) 評価実施時期

平成27年6月

(2) 分析対象期間

平成25年4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。）第4条においては、特定事業者（弁護士等を除く。以下同じ。）は、特定取引等に際して取引時確認を行わなければならないこととされ、司法書士等を除く特定事業者は、その取引時確認の結果その他の事情を勘案して疑わしい取引に該当すると判断したものについて届け出ることとされている。しかしながら、疑わしい取引の届出の対象となる取引は、取引時確認が行われる特定取引等に限られるものではなく、取引時確認の対象となっていない取引についても、特定業務に係る取引であれば特定取引等と同様に、当該取引の態様その他の事情を勘案して犯罪による収益の移転の疑いがあると認められる場合には、届出の義務が発生する。このように、現行、取引時確認の対象となっていない取引が、疑わしい取引であると認められる場合、その届出を行う義務のみが課されているため、当該取引を行った者の本人特定事項等が不明となり、事後的な資金トレースを行うことができなくなる場合がある。

また、犯罪による収益の移転防止に関する法律施行令（平成20年政令第20号。以下「施行令」という。）第7条第1項第1号タ、レ及びム並びに第5号並びに第9条においては、一定の種類の取引の全てを特定取引とするのではなく、当該類型に該当する取引のうち、一定の金額（以下「敷居値」という。）を超えるものを特定取引としている。このため、顧客等が、実質的に同一と認められるような関連する一連の取引を行った場合、これが敷居値を超える大口現金取引等と同視できるようなものであったとしても、形式的に個々の取引の額が敷居値を超えないならば、取引時確認が実施されず、事後的な資金トレースを行うことができないこととなっている。

また、FATF（Financial Action Task Force：金融活動作業部会）による第3次勧告においても、「金融機関は、明らかな経済的目的又は明白な合法的目的を有さ

ない全ての複雑な通常でない大口の取引又は全ての通常でない形態の取引に対して、特別の注意を払うべきである。これらの取引の背景及び目的は、可能な限り調査し、調査結果を文書にした上で、権限ある当局及び監査人の役に立つよう、利用し得るものとすべきである。」とされ、さらに第3次F A T F対日相互審査においては、「顧客管理は、関連のあると思われる複数回にわたる上記敷居値以下の取引の場合、または、資金洗浄及びテロ資金供与の疑いがある場合をカバーしていない。」との指摘を受けるなど、マネー・ローンダリング対策等について各国が遵守すべき国際基準であるF A T F勧告への対応に不備があると指摘されている。加えて、平成26年6月には、F A T Fから、我が国を名指しして、マネー・ローンダリング対策等の不備に迅速に対応することを促す声明が公表された。このまま指摘事項に対応することができなければ、我が国がマネー・ローンダリング対策等に関するハイリスク国として公表され、我が国の金融機関の海外取引に支障が生じる可能性も考えられる。

このため、特定事業者が取引時確認を行わなければならない取引として一定の取引を追加する必要がある。

(2) 規制の内容

特定事業者が取引時確認を行わなければならない取引として、以下の取引を追加する。

ア 疑わしい取引（取引において収受する財産が犯罪による収益である疑い又は顧客等が取引に関し組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（平成11年法律第136号）第10条の罪若しくは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3年法律第94号）第6条の罪に当たる行為を行っている疑いがあると認められる取引をいう。）その他の顧客管理を行う上で特別の注意を要するものとして主務省令で定めるもの（以下「疑わしい取引等」という。）

イ 同一の顧客等との間で二以上の一定の取引を同時に又は連続して行う場合において、当該二以上の取引が一回当たりの取引の金額を減少させるために一の取引を分割したものの全部又は一部であることが一見して明らかであるもの（以下「敷居値以下に分割された取引」という。）

5 法令の名称・関連条項とその内容

犯収法第4条（取引時確認等）並びに施行令第7条（金融機関等の特定取引）及び第9条（司法書士等の特定取引）

6 想定される代替案

特定事業者に、顧客等が、4(2)ア又はイに該当する取引を行った場合には取引時確認を行うよう努めなければならないという努力義務を課すこととする。

7 規制の費用

(1) 遵守費用

現在の銀行実務においては、取引時確認の対象となっている取引やなりすまし等が疑われる取引以外の取引についても、当該業界における一般的な知識と経験とを前提として、取引の態様等個々の具体的な要素を考慮し、取引時確認がなされることなく

疑わしい取引の届出がされているが、このような取引について取引時確認を行うことは、法令上求められていないものであることから、改正案を前提とした場合、特定事業者には、疑わしい取引等及び敷居値以下に分割された取引について適切な取引時確認を行うための費用が発生する。

代替案を前提とした場合も、当該取引について取引時確認を行う特定事業者には、改正案を前提とした場合とほぼ同程度の費用が発生する。

(2) 行政費用

改正案を前提とした場合、各特定事業者を所管する行政庁（以下「所管行政庁」という。）が、特定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、是正命令等の措置を行う費用が発生する。

また、国家公安委員会は、特定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、当該特定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警察に対して調査の指示をしたり、当該特定事業者に対して報告等を求めたりすることができることとされており、これらの措置を行った場合、当該措置を行う費用が発生する。

特定事業者に対する上記の各措置がどの程度必要となるかについては、特定事業者による取引時確認に係る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。しかし、平成26年中、国家公安委員会・警察庁は、特定事業者による取引時確認の義務の履行を確保するため、9特定事業者に対する10件の報告徴収を行ったほか、都道府県警察に対する5件の調査指示及び所管行政庁に対する11件の意見陳述を行い、これらを受け、所管行政庁は、同年中、特定事業者に対して3件の是正命令を発しているものの、これらの対象となった特定事業者は郵便物受取サービス業者及び電話転送サービス業者に限られており、本改正の施行後の各措置の件数等がこれと同水準にとどまるならば、発生する行政費用は現在と同程度と見込まれる。

【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25年 | 平成26年 |
|--------------------|-------|-------|
| 報告徴収実施件数 | 11 | 10 |
| 都道府県警察に対する調査の指示件数 | 1 | 5 |
| 所管行政庁に対する意見陳述の実施件数 | 10 | 11 |

平成26年版「犯罪収益移転防止に関する年次報告書」による。

また、代替案を前提とした場合には、所管行政庁が、各特定事業者に対し、一定の取引に際し顧客等に取引時確認を行うよう行政上の指導を行う費用が発生するものの、改正案を前提とした場合と同程度と見込まれる。

(3) その他の社会的費用

改正案を前提とした場合、特定事業者は、従来取引時確認の対象とされていなかった取引についても、取引時確認を行わなければならないこととなるが、改正案は、許認可制度のような事業者の数を直接又は間接に制限するものではなく、また、価格統制や販売方法等の制限のような事業者の競争手段を制限するものにも該当しない。加えて、事業者が提供する財・サービスの価格や生産費用等の情報を他の事業者に明らかにさせる規制のような、事業者の競争意欲を減少させるようなものにも当たらない。したがって、その他の社会的費用は発生しない。

代替案を前提とした場合も、同様である。

8 規制の便益

改正案を前提とした場合、疑わしい取引等及び敷居値以下に分割された取引について取引時確認を行うこととなるため、本人確認書類を提出できない者等を取引から排除し犯罪による収益の移転を防止するという抑止的効果を創出することができ、また、たとえ取引が完了したとしても、取引時確認が行われることによって、当該取引時確認に係る事項が届け出られ、それらの情報が犯罪による収益の移転に係る犯罪及びその前提犯罪の捜査のために活用されることにより、実際に犯罪が行われていた場合に検挙に至る可能性が高まるという効果も期待することができる。また、国際基準であるF A T F勧告に対応することで、マネー・ローンダリング対策等に関する国際的責務を果たすとともに、我が国の金融機関等の国際社会における信用が高まる。

これに対し、代替案を前提とした場合、疑わしい取引等及び敷居値以下に分割された取引について取引時確認を行うことは努力義務となり、必ずしも一律に取引時確認が行われることが確保できないことから、特定事業者による取組状況に差が生じ、その結果として、犯罪による収益の移転を敢行しようとする者によって、取引時確認の実施が相対的に不十分な特定事業者が抜け穴として悪用されるおそれがあり、改正案と同程度の便益は期待できない。また、国際基準であるF A T F勧告に対応することができず、国際的責務を果たすことができないこととなるほか、我が国の金融機関等の国際社会における信用を失墜させる事態に至りかねない。

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、従来、今回の改正案に相当する取引時確認を行っていない一部の特定事業者は、新たに取引時確認に係る義務を履行するために必要な費用を負担することとなり、こうした取引を行おうとする者にとっても、従来と比較すると同特定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、疑わしい取引等及び敷居値以下に分割された取引に際して適正に取引時確認が行われることにより、届出情報が捜査に有効活用され、犯罪による収益の移転の防止、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とともに、我が国の金融機関等の国際社会における信用が高まるなど、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、便益の点では、代替案によったのでは、取引時確認の実施が相対的に不十分な特定事業者が抜け穴として悪用され、犯罪による収益の移転が敢行されることとなり、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25年6月以降計5回にわたり、「マネー・ローンダリング対策等に関する懇談会」（座長：安富潔慶應義塾大学名誉教授）において、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が行われ、26年7月に報告書が取りまとめられた。

同報告書においては、疑わしい取引等について、「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」とされている。

また、敷居値の取扱いについて、従来から、「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」という警察庁の従来解釈に言及しながらも、「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、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」とされている。

11 レビューを行う時期又は条件

改正政令の施行後、特定事業者からの疑わしい取引の届出の状況等を勘案し、本規制によってもなお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。