

国際商取引学会・発表資料  
2021年11月7日

# FATF対日相互審査報告書と、 犯収法等の関連諸法令の改正課題

弁護士 中崎 隆  
ryu@nakasaki-law.com

# 優先実施事項の対応

# FATF報告書 優先実施事項の対応 [添付のPDF 1頁以下]

| FATFの要請   | ありうる法令等の改正  |
|---|---|
| a) 特定事業者がAML/CFTに係る義務を理解し、適時かつ効果的な方法でこれらの義務を導入・実施するようにする。                                   | FATF勧告上の重要な概念の定義を犯収法等に組み込み、かつ、FATF勧告に沿って求められる措置のうち重要なものを、明確に法的義務とすることで理解度アップにつなげてはどうか。  |
| 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。   | マネロン罪の要件をFATF基準[パレルモ条約等]にあわせるなどして緩和し、起訴しやすくしてはどうか。  |
| 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する。           | 共同正犯者間の利得の移転は資金洗浄ではないとした無罪判決(平成25年7月19日)があるが、本犯者についても、マネロン罪が成立する旨を明記してはどうか。(PDF 25頁)  |
| d) マネロン罪の法定刑の上限を引き上げる。  | マネロン罪の法定刑の上限を10年等と引き上げてはどうか。米国マネロン罪(1956条/1957条)の法定刑等が参考になる。  |
| 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。<br>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式の譲渡可能支払手段をより一貫して没収する。 | 欧州金融等情報指令(EU/2019/1153)のように、銀行取引中央登録簿を作り、FIUや、必要な捜査当局の者(令状を受けた者に限定するかは要検討)がアクセスできるようにする。<br>没収の範囲を拡張し、暗号資産や犯罪に利用されたHPドメイン等の凍結も可能に。没収の際の第三者所有性の立証要件を緩和。<br>民事没収の手続を導入し、犯罪者死亡・行方不明時にも没収可能にすると共に、無登録営業等も民事没収の対象に。(PDF 27頁) |

## FATF報告書 優先対応事項の対応 [添付のPDF 1頁以下]

| FATFの要請  | ありうる法令等の改正   |
|--|--|
| <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>                      | <p>犯収法を改正して、課徴金の制度を導入することも考えられるか。<br/>         ∵ 刑事罰の場合は、被疑者の更正等を考えて不起訴とすることもあるので、米国等のように刑事罰よりやや軽い処分としての行政罰も設けた方がFATFのいう比例的／抑止的な処分をケースバイケースで課しやすくなるのではないか。</p>                             |
| <p>g) テロ資金提供処罰法を改正する。</p>  | <p>FATFの指摘どおり、テロリスト、テロ組織への資金供与も処罰できる規定等を新設すると共に、法定刑を引き上げることが考えられるか。</p>  |
| <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>           | <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か。PF資金供与処罰罪との関係では、APGのモデル法が参考となるか(PDF 34頁)</p> <p>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。</p> |
| <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> | <p>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>   |

# FATF報告書 優先対応事項の対応 [添付のPDF 1頁以下]

## FATFの要請

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。

k) 法人及び法的取極めに関連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。

## ありうる法令等の改正

各省庁で、所管分野に係る犯罪・マネロン対策の傾向や、その対策について毎年取りまとめることもCOSO的な考え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。(PDF 4頁)

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、様々な決済サービスを、MSB (Money Services Business) 等として登録制にすることが考えられる。(PDF 12頁)

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。(PDF 43頁)

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。

a) 特定事業者がAML/CFTに係る義務を理解し、適時かつ効果的な方法でこれらの義務を導入・実施するようにする。

問題意識:

ML・TFリスク及び[FATF勧告に基づく]FI等の義務の理解が不十分との指摘。

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、FATF勧告を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。

# FATF勧告と日本での基本概念の違い:

| FATF勧告                               | 日本   |
|--------------------------------------|--|
| マネーロンダリング、TF、PFの防止が目的                | 犯収法: 「犯罪の収益の移転」とTFの防止を目的<br><u>マネロン概念の半分しかカバーできていない。</u><br><u>そもそも、ML/TF/PFの定義規定すらない。</u>         |
| 顧客調査義務(CDD) (FATF勧告10)               | 犯収法: 取引時確認義務<br><u>顧客調査義務のうち、一部分のみをカバー。</u>  |
| 代理人の本人調査義務 (FATF勧告10)                | 犯収法: 取引担当者個人のみ本人調査義務<br>法人の代理人はカバーしておらず(誤訳問題)。<br>法的代理権の確認・記録義務も一部のみカバー。                           |
| 顧客調査義務の内容を低リスクの場合に軽減できる旨             | 犯収法: 規定なし。このため、日本の金融機関(FI)等に、過大な義務。  |
| 取引時確認の省略<br>⇒過去の確認記録の真実性に、疑念がなければ可能。 | 犯収法: 他の取引と比べて態様が大きく異なる特定取引、厳格な取引時確認の対象となる取引では、 <u>過去の確認記録の真実性に疑念がなくとも、省略不可。</u> 取引時確認やり直し。不合理に厳しい。 |
| リスク評価・低減措置義務 (FATF勧告1)               | 犯収法: 法的義務の規定は存在しない。  |
| 確認記録保存義務(FATF勧告11)                   | 犯収法: 範囲が狭い。例: リスクベースアプローチに基づき強化された顧客調査措置の結果としての記録の保存義務なし。  |
| 第三者の本人確認への依拠(FATF勧告17)               | 犯収法: 規定なしというのが政府見解。<br>他国は、積極的に活用しているのに、日本のFIは活用できず。   |



# ありうる法令等の改正：

犯収法をグローバルスタンダードにあわせる。  
例えば、MLについての定義を犯収法に置く。

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。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。

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。）

三 犯罪収益の収受、保管又は費消であって、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



# FATFのその他の指摘事項の対応

# 法令改正の検討事項

| 課題  | ありうる法令等の改正  |
|---|---|
| <p>☑ マネーロンダリング、PF、TFの理解度をあげる必要。</p>   | <p>犯収法では、「犯罪収益の移転」との用語があるが、これでは、マネーロンダリング概念の半分しかカバーできていない。マネーロンダリング、PF、TF等の定義規定を設けることで、当該概念の内容を明確化し、理解しやすくしてはどうか。(PDF 4頁以下)</p>                       |
| <p>☑ 顧客調査措置(Customer Due Diligence)の理解度をあげる必要。<br/>(∵犯収法で定義すらされていない。FATF勧告10の顧客調査措置義務が犯収法で不完全な形でしか組み込まれていない。)</p> | <p>顧客調査の定義規定を設けると共に、FATF勧告10で記載されている重要規定を、犯収法に組み込んではどうか。特に、リスクが高い場合に強化された顧客調査措置が必要となり、リスクが低い場合に、簡素化された顧客調査が可能となる旨の規定の新設は、有用ではないか。(PDF 9頁、72頁、75頁)</p> |
| <p>☑ リスク分析義務・リスク低減措置義務(FATF勧告1)の理解度をあげる必要。</p>  | <p>犯収法で明示的に規定を設けてはどうか。英国AML法等が参考となるのではないか。</p>  |
| <p>☑ 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(FATF報告書56頁)。</p>  | <p>国税庁と捜査当局との間には、国税通則法128条2号に基づく壁と、マイナンバー法に基づく壁があるが、FATFの要請を遵守するため、[長期的には、]いずれの壁も除去することが有用である。<br/>(前者の壁についてPDF 14頁、後者の壁についてPDF 103頁)</p>             |
| <p>☑ 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(FATF報告書216頁)。</p>   | <p>信託の実質的支配者の本人確認義務の規定を設けてはどうか。信託の実質的支配者の範囲については、FATF勧告、欧州等を参考に委託者、受託者等も含めるか。(PDF 53頁)</p>  |

# 法令改正の検討事項

| 課題                                    | ありうる法令等の改正   |
|---------------------------------------|--|
| ☑ 代表者等の確認の規定に不備がある(FATF報告書214頁)。      | FATFの指摘に従うと共に、誤訳と思われる部分を修正してはどうか。(PDF 54頁)   |
| ☑ 確認記録・取引記録が不十分である(FATF勧告11)。         | リスクベースアプローチに基づく顧客調査措置の記録義務もカバーしてはどうか。  |
| ☑ 内国PEPs、国際機関PEPsに未対応である(FATF勧告12)。   | FATF勧告どおりに外国PEPsと同様に扱い、ハイリスク取引と犯収法で明記するか。それとも、リスクファクターとしてのみ扱うのか。(PDF 59頁)  |
| ☑ コルレス先調査義務(FATF勧告13)                 | FATF勧告どおりの規定を犯収法に設けてはどうか。(PDF 60頁にその文言案)   |
| ☑ 法令順守できない場合の送金取扱禁止等の規定がない(FATF勧告16)。 | FATF勧告どおりの規定を犯収法に設けてはどうか。(PDF 62頁にその文言案)   |
| ☑ 金融グループに、情報共有等を義務付ける規定がない(FATF勧告18)。 | FATF勧告どおりの規定を犯収法に設けてはどうか。(PDF 69頁にその文言案)   |
| ☑ ハイリスク取引に係る強化された顧客調査措置の規定がない。        | 英国AML法33条を参考に、「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旨」を規定することが考えられる。(文言案はPDF 76頁)  |
| ☑ 特定事業者の範囲が狭く、また、登録制の対象となっていないものがある。  | 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、これらの事業者のうち、登録制の対象でないものについて、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し、かつ、特定事業者とすることが考えられる。(PDF 99頁) |

# 法令改正の検討事項

| 課題   | ありうる法令等の改正  |
|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> ペーパーカンパニー対策              | <p>FinCEN文書、パナマ文書等で問題となったSPC対策のため、カンパニーサービスプロバイダーを、FATF勧告通りに、特定事業者とすることが考えられるか。</p> <p>会社の代表者が日本に居住していない会社や、本店所在国／主たる営業所所在国／代表者の居住国がずれる法人等を、ハイリスクの方向に傾く考慮要素としてガイドライン等で例示することが考えられるか。</p> <p>また、各種業法に基づく許認可等をペーパーカンパニーにはしないという運用を日本全体で徹底することが考えられるか。(PDF 86頁)</p>  |
| <input checked="" type="checkbox"/> 比例的かつ抑制力のあるサンクションが必要である。 | <p><b>課徴金の規定の新設</b></p> <p>罰則については、前科となるため、仮に犯罪を行っていても、起訴猶予となることがある。そこで、刑罰より軽い行政罰も設けてはどうか。例えば、犯収法において課徴金の規定を設けることが考えられるか。(PDF 85頁)</p> <p><b>行政手続法の改正</b></p> <p>外国会社に対して行政処分を課そうにも、外国への送達の規定がない。また、インターネット掲示等による公示送達の規定もないので、改正して設けてはどうか。また、違法業者の名称公表、課徴金等の規定を新設し、外国からの違法業者対策をしやすくしてはどうか。(PDF 82頁)</p> |

# FATF勧告とのずれの修正 (過剰規制)

# 法令改正の検討事項

| 課題   | ありうる法令等の改正  |
|--|---|
| ☑ 厳格な取引時確認の対象となる取引(法定ハイリスク取引)について、2回目以降の取引でも本人確認の省略が認められないこと | FATF勧告10の解釈ノートのとおり、基本的に省略できるものとし、なりすまし、偽り取引の疑いがあったりして、本人確認事項の再確認の必要性が高い場合にのみ、本人確認のし直しを求めるよう、犯収法4条3項を修正すべきである。(PDF 76頁)  |
| ☑ 通常取引時確認についても取引時確認の省略の要件が厳しすぎる                              | FATF勧告10の解釈ノートのとおり、改正してはどうか。(PDF 76頁)<br>現状の犯収法の規制は、過剰規制であるように思う。   |
| ☑ 取引時確認の第三者への依拠の規定がない(政府見解)、又は、これに相当する規定が狭すぎる(施行令13条、規則13条)  | FATF勧告17は、取引時確認の第三者(特定事業者に限る。)への依拠を認めており、他国も積極的に活用しているが、日本は認めていない。CDDを合理的/効率的な方法により実施するため、また、共同銀行モニタリングシステムとの関係でも、相互のKYC(の全部又は一部)への依拠を可能とするため、日本も積極的に認めるべきではないか。(PDF 66頁) |
| ☑ 補完書類のうち、公共料金の領収証書が機能不全                                     | 他国のように、公共料金の請求書についても、一定の範囲で補完書類としてはどうか。外国の公共料金の請求書も同様である。(PDF 79頁)  |
| ☑ 転送不要郵便の不便さの解消  | 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は、到着までに何日もかかったりする。日本郵便等に、居住性の判定のためのAPIを提供していただき、これを利用することで、転送不要郵便に代えられないか。また、そのようなAPIを継続顧客管理に活用できないか。(PDF 82頁)                                |

# その他の立法検討事項



# 法令改正の提言

| 課題                                     | ありうる法令等の改正  |
|--|---|
| ☑ EUデジタルサービス法に類似する制度                   | Binanceのような違法業者による勧誘を排除するため、プロバイダー等に、Binanceのような違法業者のサイトへのアクセスを遮断する措置(ブロッキング等)を義務付ける法令を、EUデジタルサービス法の規定も参考にしながら、検討することが考えられるか。(PDF 95頁)                                |
| ☑ 許認可業者に、日本に拠点を置かせる立法、代理人を置かせる立法を広げること | 課税確保、及び、監督権限の実効化のため、許認可業者に、日本に拠点を置かせる立法、代理人を置かせる立法を広げることが考えられるか。(PDF 98頁)   |
| ☑ 広告規制を設けて、広告業者を通じて違法業者を排除すること         | 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か。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基づき、Binance等の違法業者を排除することが考えられるか。イメージとしては、薬機法68条による未承認医薬品の広告禁止の規定である。(PDF 98頁) |
| ☑ 身分証明制度と国際化対応／名寄せについて                 | 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か。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か。③(法改正は不要かもしれないが、)マイキーID等を活用した名寄せを推進することが考えられるか。(PDF 101頁)                        |

# 法令改正の提言

| 課題                                | ありうる法令等の改正  |
|-----------------------------------|---|
| ☑ 外為法の本人確認義務                      | 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が考えられるか。外為法で定められている銀行等による本人確認義務の内容が、犯収法とほとんど重なっているため、銀行等は金融庁と財務省の二重の監督を受ける。その上、規制内容がわずかに異なる部分があり、両法を遵守するのが煩雑となっている。そこで、犯収法に統一するか。(PDF 92頁)    |
| ☑ 詐欺等の被害者が加害者に対して強制執行をしやすくするための制度 | 既存の振込詐欺救済法、犯罪被害者等給付金支給法に加えて、被害回復のための制度を拡充することが考えられるか。たとえば、銀行等が裁判所からの照会に応じる判断基準(自主ルール)の設定、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情報を情報提供命令により勝訴者が得られるようにする旨の民事執行法改正が考えられる。(PDF 91頁)  |
| ☑ 特商法の改正                          | 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等を検討することが考えられるか。(PDF 88頁)   |
| ☑ ステーブルコイン規制                      | ステーブルコインの発行は、欧州電子マネー指令をベースとした規制が考えられるのか。ステーブルコインの保管預りは、預金の受入れと同視できるため、銀行[又はEMI]しか基本的にできないものとしてすることが考えられるか。そして、ステーブルコインの現金での買取/販売は、両替業に近いので、両替業者の規制に準じることが考えられるか。(PDF 90頁) |

## 参考資料

法令改正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ますので、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://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Japanese-FATF-Recommendations-Oct-2021.pdf>

※ FATFのHPに掲載のバージョンは、訳の訂正が困難なので、引用する際は、下記をご引用いただければ幸甚です。

<https://nakasaki-law.com/FATF>

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

## 参考資料2

欧州AML指令の仮訳

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

欧州銀行監督当局 ガイドラインの抄訳

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

中国の反洗銭法の改正法案(2021年6月)の仮訳

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