

外国送金受付時の本人確認手続き再編提言

花木 正孝
近畿大学経営学部 准教授

I はじめに（序）

2016年10月1日、改正犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下、犯収法）の施行により、わが国のマネー・ロンダリング防止（Anti-Money Laundering—AML）体制は新たな段階に入った。本稿は、金融機関における外国送金受付時のAML実務、特に取引時/本人確認手続きに関して、以下の3点を論ずるものである。まず初めに、改正犯収法の概要について整理し、わが国AMLに関する実務上の問題点を指摘したい。次に、世界的なAMLの趨勢である前提犯罪の拡大について紹介する。最後に、これを踏まえて、外国送金受付時の取引時/本人確認手続き再編を提言するものである。

II 外国送金受付時におけるAML実務とその問題点

1 改正犯収法

(1) 犯収法改正の背景

2014年6月27日付けの金融活動作業部会

(The Financial Action Task Force—FATF) による対日声明は、わが国政府にとって衝撃的な内容であった。同声明の内容は、わが国に対する2008年10月公表のFATF第3次相互審査報告書における指摘事項の改善が進んでおらず、①テロ資金供与規制法制、②金融機関等の顧客管理体制、③テロリストに対する資産凍結法制、④国際組織犯罪防止条約に基づく法制度、の4点について迅速な整備を求めるものであった¹。

表1は、わが国に対するFATF第3次相互審査報告書における評価を、FATF「40の勧告」にあてはめたものである。同勧告は2012年に改訂されたが、第3次相互審査は、改訂前の旧「40の勧告」による審査である。わが国に対する第3次相互審査評価は、他のFATF加盟国、中でも主要国（米国、英国、中国等）に対する評価に比べ、明らかに見劣りするものであった²。

これに対して政府は、マネー・ロンダリング対策等に関する懇談会による2014年7月の報告書³を受け、直ちに犯収法の改正に着手し、同年11月27日に改正犯収法を公布、2016年10月1日に施行した。この対応につ

¹ “FATF calls on Japan to enact adequate anti-money laundering and counter terrorist financing legislation”, 25-27 June 2014, at

<http://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/japan/documents/japan-aml-cft-deficiencies.html> (as of January 25, 2017)

² FATF相互審査結果について、全49項目中の履行（C）、概ね履行評価（LC）の割合で比較すると、2008年11月時点で、わが国が46.9%（C4+LC19=23項目）であるのに対して、AML先進国である米国87.8%（C15+LC28=43項目）、英国73.5%（C24+LC12=36項目）、並びに中国49.0%（C8+LC16=24項目）である。

³ 『マネー・ロンダリング対策等に関する懇談会報告書』（マネー・ロンダリング対策等に関する懇談会、2014年6月）
<https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/kondankai/data/houkokusyoh2607.pdf> (as of January 25, 2017)

4. 外国送金受付時の本人確認手続き再編提言

表1 2012年 FATF新「40の勧告」・第3次相互審査評価

新勧告項目	旧勧告	評価	大項目名
A. 資金洗浄及びテロ資金供与対策及び協力			
1	-	-	リスク評価とリスクベース・アプローチの適用
2	31	LC	国内関係当局間の協力
B. 資金洗浄及び没収			
3	1、2	LC、LC	資金洗浄の犯罪化
4	3	LC	犯罪収益の没収・保全措置
C. テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与			
5	II	PC	テロ資金供与の犯罪化
6	III	PC	テロリストの資産凍結
7	-	-	大量破壊兵器の拡散に関与する者への金融制裁
8	VIII	PC	非営利団体 (NPO) の悪用防止
D. 予防的措置			
9	4	C	金融機関の守秘義務
顧客管理及び記録の保存			
10	5	NC	顧客管理
11	10	LC	本人確認・取引記録の保存義務
個別の顧客及び行為に対する追加的な措置			
12	6	NC	PEPs (重要な公的地位を有する者)
13	7	NC	コルレス契約
14	VI	PC	代替的送金サービス
15	8	PC	新技術の悪用防止
16	VII	LC	電信送金 (送金人情報の付記義務)
委託、管理及び金融グループ			
17	9	N/A	顧客管理措置の第三者依存
18	15、22	NC、NC	金融機関における内部管理規定の整備義務、海外支店・現法への勧告の適用
19	21	NC	ハイリスク国 (勧告履行に問題がある国・地域への対応)
疑わしい取引の届出			
20	13、IV	LC、LC	金融機関における資金洗浄、テロに関する疑わしい取引の届出
21	14	LC	届出者の保護義務
指定非金融業者及び職業専門家 (DNFBPs)			
22	12	NC	DNFBPにおける顧客管理
23	16	PC	DNFBPによる疑わしい取引の報告義務
E. 法人及び法的取極めの透明性及び真の受益者			
24	33	NC	法人の受益所有者
25	34	NC	法的取極の受益所有者
F. 当局の権限及び責任、及びその他の制度的な措置			
規制と監督			
26	23	LC	金融機関に対する監督義務
27	29	LC	監督当局の権限の確保
28	24	PC	DNFBPに対する監督義務
実務及び法執行			
29	26	LC	FIUの設置義務
30	27	LC	資金洗浄・テロ資金供与の捜査
31	28	C	捜査関係等資料の入手義務
32	IX	NC	キャッシュ・クーリエ (現金運搬者) への対応
一般的な義務			
33	32	LC	包括的統計の整備
34	25	LC	ガイドラインの策定義務
制裁			
35	17	LC	義務の不履行に対する制裁措置
G. 国際協力			
36	35、I	PC、PC	国連諸文書の批准
37	36、V	PC、PC	法律上の相互援助、国際協力
38	38	LC	外国からの要請による資産凍結等
39	39	PC	犯人引渡
40	40	LC	国際協力 (外国当局との情報交換)

旧勧告の番号は、アラビア数字 (旧「40の勧告」)、ローマ数字 (旧「9の特別勧告」) 評価は、C (履行)、LC (概ね履行)、PC (一部履行)、NC (不履行)、N/A (適用外)、- (新設項目)

出典：筆者作成

いて、久保田 (2015)⁴では、肯定的評価として、①かつてない早さで法整備を実施したことや、②健康保険証等、顔写真なし証明書に補完的確認措置を導入したことを挙げ、一

方、否定的評価として、健康保険証等、顔写真なし証明書が温存されており、将来的な顔写真付き化の必要性を提言している。

⁴ 久保田隆「国際コンプライアンスの研究 (第2部) 国際コンプライアンスの諸相 (第15回) FATF声明 (2014年6月) に対する日本の対応と今後の課題」(『国際商事法務』634号、2015年) 548-551頁

(2) 犯収法改正のポイント

今回の犯収法改正のポイントは、以下に挙げる7点である⁵。

(a) 取引時確認対象取引

改正犯収法では、同種取引と著しく異なる態様の取引及び、関連する複数の取引が敷居値を越える取引について、旧法より規定を強化した(犯収令第12条、犯収規則第5条)。一方で、入学金や学費の振込といった取引目的のはっきりしたものについては、簡素な顧客管理で許容するという、メリハリのついた規定とした(犯収令第7条、犯収規則第4条)。

(b) 取引時確認書類

個人顧客については、写真なし確認資料に補完資料の追加呈示を求める規定となった(犯収規則第7条)。これは、FATF第3次相互審査報告書で、健康保険証を代表とする顔写真のない確認資料について、その取扱いの改善を求められていた事項であり、これに対応したものである。

(c) 法人取引の取引時確認手続き強化

法人取引開始に際して、従来、法人自体の本人確認に加えて取引担当者の本人確認を行う規定であったが、これに加えて、当該法人の実質的支配者も確認対象とするよう規定が強化された(犯収法第4条)。

(d) ハイリスク取引の対象拡大

従来、なりすまし、虚偽、ハイリスク国に関連する取引に関しては、ハイリスク取引として慎重な確認を要求されていたが、これに加え、外国政府要人(Politically Exposed

Persons—PEPs)を追加することとした。外国PEPsには、現職、元職及びその家族も含まれると規定された(犯収第4条、犯収令第12条)。

(e) 疑わしい取引の届け出判断方法追加

改正犯収法に基づき、国家公安委員会の発出する犯罪収益移転危険度調査書に基づき、疑わしい取引報告提出の要否を判断すると共に、確認記録・取引記録の精査を行うことが規定された(犯収法第8条)。

(f) コルレス銀行のAML体制確認

所謂シェル・バンク対策として、コルレス契約締結時のコルレス契約相手行のAML体制を確認し、評価することが規定された(犯収法第9条)。

(g) 金融機関のAML体制整備努力義務

金融機関職員への教育訓練、取引時確認関連行内規程の整備、取引時確認関連監査等の統括管理者選任が、努力義務という位置づけであるが規定された(犯収法第11条)。

2 わが国の取引時/本人確認実務

(1) 取引時/本人確認関連三法

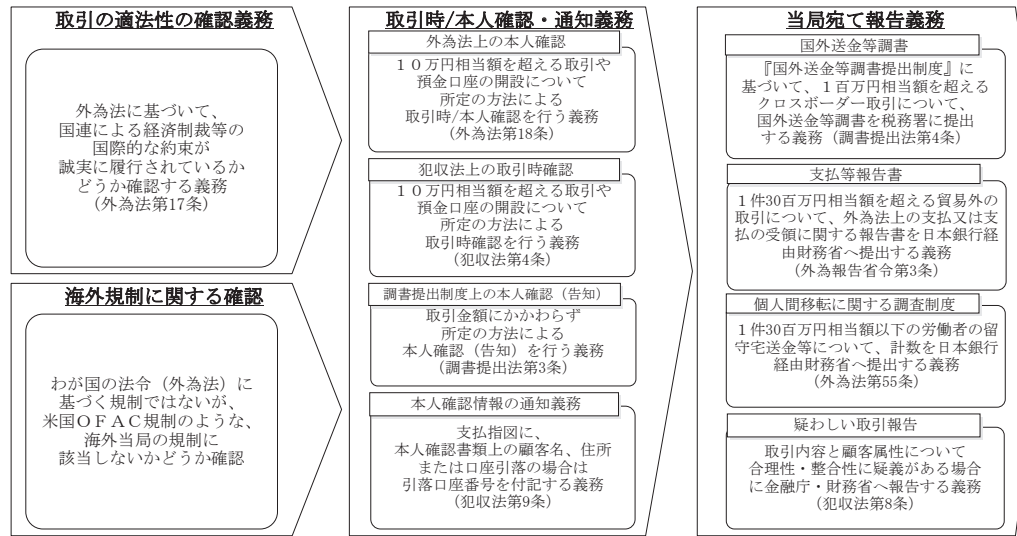
現在、わが国の外国送金受付時の取引時/本人確認に関連する法令は、改正犯収法、外国為替及び外国貿易法—外為法、内国税の適正な課税の確保を図るための国外送金等に係る調書の提出等に関する法律—調書提出法の3つがある。外国送金取引を含む外国為替取引受付時、銀行は外為法に基づく3つの義務、取引の適法性の確認義務(外為法第17条)、本人確認義務(外為法第18条)、当

⁵ 改正犯収法に関しては、以下を参照した(順不同)。

①香月裕爾『新版 早わかり改正犯収法と取引時確認の実務』(ビジネス教育出版社、2016年3月)、②白井真人、渡邊雅之『マネー・ロンダリング対策ガイドブック 改正犯罪収益移転防止法・FATF勧告への実務対応』(レクシスネクシス・ジャパン、2016年6月)、③香月裕爾『Q&A改正犯罪収益移転防止法と金融実務—取引時確認と疑わしい取引の届出』(経済法令研究会、2016年6月)、④廣渡鉄『金融機関のためのマネー・ロンダリング対策Q&A【第3版】』(金融財政事情研究会、2016年6月)、⑤山崎千春、鈴木仁史、中雄大輔『マネー・ロンダリング規制の新展開』(金融財政事情研究会、2016年8月)、⑥中崎隆、小堀靖弘『詳説犯罪収益移転防止法・外為法』(中央経済社、2016年8月)

4. 外国送金受付時の本人確認手続き再編提言

図1 外為法に基づく3つの義務フロー



出典：筆者作成

図2 3法に基づく取引時/本人確認手順

	犯罪収益移転防止法 (犯収法) の取引時確認		外国為替及び外国貿易法 (外為法) の本人確認※		国外送金等調書提出法の本人確認
	金額条件	金額条件なし	10万円相当額超	金額条件なし	金額条件なし
代り金等	現金 繰引のない持参人払式 小切手・預金小切手	取引時確認未済の場合	現金 繰引のない持参人払式 小切手・預金小切手 本人確認未済口座の振替	本人確認未済の場合	
対象取引	大口現金取引 ・振込 ・ 外国送金 ・国内送金 ・両替 (外貨両替を含む) (200万円超)	口座開設等の新規取引時	外国為替取引 外国送金 (仕向・被仕向) 国内送金 (円建・外貨建) 取立 (仕向・被仕向) 外貨両替 (200万円超) 資本取引	外貨預金 信託 為替予約 輸出手形買取 金融先物指標等の契約締結	クロスボーダー取引 (国境を超える取引) 外国送金 (仕向・被仕向) 外国払クレンピルの取立/買取
本人確認資料	犯収法・外為法の定める取引時/本人確認資料				調書制度の定める本人確認資料
本人特定事項	個人：氏名・住居・生年月日 法人：名称・本店または主たる事務所の所在地				住所・氏名/名称
顧客管理事項	必要		定めず		定めず
	個人	法人			
確認記録	取引時確認記録作成要		本人確認記録作成要		定めず

※外国送金、外貨両替は、犯収法の外国送金、両替に含まれる為、取引時確認を実施する

出典：筆者作成

局宛報告義務 (外為法第55条) を負う。犯収法においては、取引時確認義務 (犯収法第4条) 及び、当局宛報告義務 (犯収法第8条) を、調書提出法は、本人確認義務 (調書法第3条) 及び、当局宛報告義務 (調書法第4条) を課している。また、海外規制に関する確認も併せて行われる (図1参照)。

これら3法は、それぞれの目的に応じて

取引時/本人確認の対象取引及び確認手続きを定めている (図2参照)。

問題は、例えば同額の取引でも、法令により、取引時/本人確認の要否が分かれる等、確認手続きの煩雑化によって、金融機関役職員の規定不知、顧客への説明不十分によるクレーム発生等、現場の混乱を招いている点である。以下、この差異について整理したい。

図3 外国送金依頼書にある本人確認欄事例

本人確認（取引時確認）		検印
外為法	<input type="checkbox"/> 不要 10万円以下	
・	<input type="checkbox"/> 要 確認済本人口座あり	
犯収法	<input type="checkbox"/> 要 取引時確認記録作成	
調書提出法	<input type="checkbox"/> 確認済本人口座	
	<input type="checkbox"/> 要 告知書（要本人確認）	
	資料名称（ ）	

出典：外国送金依頼書事例を基に筆者作成

表2 3法による取引時/本人確認資料一覧

個人（法人顧客における実質的支配者、手続者） 本人確認書類（抜粋、対面取引の場合）	本人特定事項等					外為法・ 犯収法	調書制度
	写真	氏名	住所	生年月日	有効期限		
運転免許証・運転経歴証明書	●	●	●	●	●	◎	○
個人番号カード	●	●	●	●	●	◎	○
旅券（パスポート）	●	●	●	●	●	◎	○
在留カード・特別永住者証明書	●	●	●	●	●	◎	○
官公庁発行書類等で氏名、住居、生年月日の記載があり、顔写真が貼付されているもの	●	●	●	●	●	◎	○
各種健康保険証		●	●	●		△	○
国民年金手帳		●	●	●		△	○
母子健康手帳		●	●	●		△	○
戸籍謄本・抄本		●	●	●		△	○
住民票の写し・住民票記載事項証明書		●	●	●		△	○
取引を行う事業者との取引に使用している印鑑に係る印鑑登録証明書		●	●	●		△	○
印鑑登録証明書		●	●	●		△	○
外国人登録原票の写し		●	●	●		△	○
外国人登録原票の記載事項証明書		●	●	●		△	○
官公庁発行書類等で氏名、住居、生年月日の記載があり、顔写真のないもの		●	●	●	●	△	○
官公署発行／発給書類等		●				×	○
国税または地方税の領収証書／納税証明書		●				×	○
社会保険料の領収証書		●				×	○

- ◎ 本人確認書類の原本提示
- 本人確認書類の提示
- △ 本人確認書類の提示に加えて、他の確認書類または補足書類の提示を行う
- × 不可

出典：筆者作成

(2) 3法間の差異

(a) 取引時/本人確認対象取引の範囲

犯収法・外為法の規定する特定取引は同一の敷居値であり、為替取引は10万円相当額超、両替取引は200万円相当額超であり、預金口座開設等については金額に関わらず全件、取引時/本人確認対象取引となる（犯収令第7条、外為令第7条）。一方、調書提出法の規定する「国外送金等」は、クロスボーダー取引且つクリーン取引と規定され（調書令第2条）、国・地方公共団体等については、

対象顧客としない規定（調書令第4条）である。

(b) 取引時/本人確認記録の作成

犯収法は、本人特定事項及び顧客管理事項からなる取引時確認記録の作成を義務付けている（犯収法第6条）。一方、外為法は、本人特定事項のみからなる本人確認記録の作成を義務付けている（外為法第18条）。尚、外国送金は犯収法上も取引時確認記録の作成対象になる（犯収令第7条）。ところが、調書提出法においては本人確認記録作成の定めが

表3 犯収法上の経過措置

口座開設時期	適用法令・規則		取引時確認（犯収法）					本人確認（調書提出法）		
			本人特定事項			顧客管理事項		本人確認資料		
	犯収法・外為法	調書提出法	業界ルール	（犯収法・外為法）		開設時点	経過措置	開設時点	経過措置	開設時点
1998年3月以前			全銀協ガイドライン等の業界ルール	なし	○					
1998年4月	本人確認法	調書提出法	○	不要	○	不要	×	○	×	注
2003年5月	本人確認法	調書提出法	×	○	○	不要	×	○	×	注
2008年1月	犯収法	調書提出法	×	○	○	不要	×	○	×	注
2013年4月	犯収法	調書提出法	×	○	○	○	×	○	×	注
2016年10月	犯収法	調書提出法	×	○	○	○	×	○	×	注

凡例
 口座開設時点での受付可否
 経過措置適用可否
 ○：受付可能
 ○：適用可能
 ×受付不可
 ×適用不可
 注：調書提出法には、経過措置規定がない

出典：筆者作成

なく、実務では金融機関所定フォーム（図3参照）により、本人確認資料の写しを徴求することで対応している。

(c) 取引時/本人確認資料の取扱

表2は、3法が定める、取引時/本人確認資料一覧である。犯収法及び外為法は、取引時/本人確認資料について平仄を合わせており、一般的に取引時/本人確認資料として広く認知されている。一方、調書提出法上の確認資料に関しては、ア. 確認資料として認められる範囲が広い、イ. 原本確認の規定がない、ウ. 免許証などの番号を控える取扱いも可能、等の違いがある（調書規則第4条）。この様に犯収法/外為法と調書提出法間の整合性がなく、取引時/本人確認資料として認められる範囲が異なる為、取引時/本人確認手続きが煩雑化している。

(d) 経過措置の有無

犯収法では、顧客管理事項を除く、本人特定事項に関しては、2003年本人確認法施行時から経過措置を認めている（犯収法平成19年附則第24条）。（表3参照）外為法は、犯収法と平仄を合わせ、本人特定事項に関し

ては経過措置を認めている（外為法平成19年附則第24条）。本人確認法施行以前に預金口座を開設した顧客は、開設時点における本人特定事項に関する全銀協ガイドライン等のルールに基づく確認が適切に行われていれば、犯収法・外為法の経過措置が適用される⁶。他方、調書提出法には経過措置の規定は無い。

(e) 調書提出法上の特殊対応

本来クロスボーダー取引ではない、非居住者宛国内円建送金が調書提出法の対象取引となる特殊なケースがある。これは図4のように、表面上外国金融機関が受取人の国内為替取引であるが、母国で外国金融機関から、最終的な受取人が資金を別途現地通貨で受け取るケースである。資金が国境を越えないが、最終的な受取人に対する実質的な外国送金と見做し、調書提出法の本人確認対象取引とするものである。

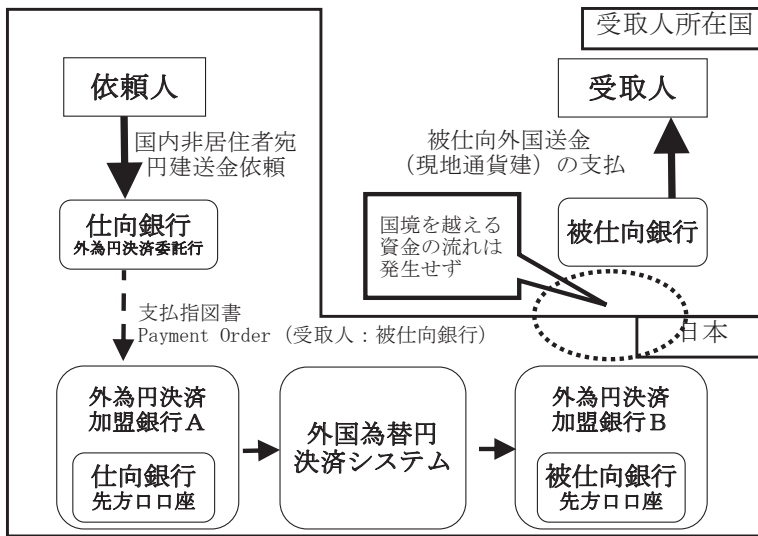
(2) 混乱の具体的事例

(a) 本人確認法施行以前の預金口座開設顧客

犯収法・外為法の経過措置が適用される顧

⁶ 川邊光信「本人確認法と全銀協ガイドラインの相違点」（『旬刊金融法務事情』1653号、2002年）18-20頁

図4 調書提出法上の特殊対応事例（非居住者宛国内円建送金）



出典：筆者作成

客が、口座から資金を振り替えて国内振込を行う場合、本人特定事項の追加取得は不要である。ところが、当該顧客が外国送金を行う場合には、口座開設時点の本人特定事項に関する確認が、調書提出法上の基準を満たしていない場合、改めて調書提出法上の本人確認義務が発生する。その際、顧客に対して国内振込及び外国送金間の取引時/本人確認手続きの相違点に関する説明に多大な時間を要するケースや、金融機関職員の説明不足から顧客クレームにつながるケースも多い。

(b) 国内非居住者宛円建送金

調書提出法上の特例対応が必要な取引が含まれることから、銀行は、ア. まず受取人が外国金融機関であるかどうかチェックし、イ. 受取人が外国金融機関であれば、調書提出法上の義務発生の可能性がある為、取引内容を精査する。しかし、このような特殊対応は、金融機関の営業店職員レベルでは、コンプライアンススキル等の問題で限界があることから、本店で引き取って対応するのが一般的である。この為、金融機関の本支店間の連絡や、

本店から顧客に対してヒアリングを実施することから、多大な時間を要する。

(c) 調書提出回避対応

意図的な調書提出の敷居値未満（100万円未満）の取引を行うことにより、調書提出の回避を図る顧客に対して、金融機関は当該顧客を、態様が不審な顧客として、疑わしい取引の報告を提出するかどうか検討する。しかし、このようなケースは調書提出法上の問題であり、犯収法上の前提犯罪に当たらない租税回避行為は、犯収法で規定される疑わしい取引報告を行わなくても良いという誤解を、金融機関の職員に生じさせる恐れがある。

Ⅲ 世界的なAML体制の趨勢
—前提犯罪の拡大

AML体制の発展過程については、表4の通りである。AMLは1980年代の麻薬汚染への対応として、1988年の「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」において、薬物犯罪を前提犯罪としてスター

4. 外国送金受付時の本人確認手続き再編提言

表4 AML体制の発展過程

	海外の動き	国内の動き	
		前提犯罪	前提犯罪
1988年12月	麻薬新条約の採択(薬物犯罪収益に関するマネー・ロンダリング行為の犯罪化を義務付け)	麻薬取引	顧客の本人確認義務等に関する通告を发出(大蔵省銀行局長ほか)
1989年7月	アムステルダム・サミット(FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) 発足の採択)		
1990年7月	FATF「40の勧告」を策定 ○金融機関による顧客の本人確認 ○疑わしい取引の常態無罪品庫への報告		
1996年6月	FATF「40の勧告」を改訂 ○前提犯罪を重大犯罪に拡大することを義務付け	重大犯罪(麻薬取引を含む)	麻薬特例法の施行(薬物犯罪に関する「疑わしい取引の届出制度」の創設)
1998年4月	バーミンガム・サミット(FIUの設置について合意)		改正外為法施行(原則自由化) 国外送金等調査の届出に関する法律施行により調査制度が開始 当初500万円のクロスボーダー取引
2001年9月	米蘭に於ける国際金融犯罪被害者保護条約の採択	重大犯罪(麻薬取引を含む)	組織的犯罪処罰法の施行(前提犯罪を一定の重大犯罪に拡大、日本版FIIの設置等)
2001年10月	FATF「テロ資金供与に関する特別勧告」を策定 ○テロ資金供与の犯罪化、テロ関係の疑わしい取引の届出の義務化等		テロ資金供与処罰法・改正組織的犯罪処罰法の施行により、前提犯罪にテロ資金供与罪を追加
2003年6月	FATF「40の勧告」を再改訂 ○非金融業者(不動産業者、貴金属商、宝石商等)・職業的専門家(弁護士、会計士等)への勧告の適用	重大犯罪+テロ資金供与	本人確認法の施行(金融機関等による顧客等の本人確認義務の法定化) 200万円超の現金取引 改正外為法施行(外国為替取引における本人確認義務の法定化)
2008年3月	FATF第3次対テロ相互報告書公表	重大犯罪+テロ資金供与	本人確認基準引下げ(100万円⇒10万円超の現金取引)
2008年10月	FATF第3次対テロ相互報告書公表		犯罪収益移転防止法施行
2012年2月	FATF「40の勧告」を再改訂、「テロ資金供与に関する特別勧告」と統合	重大犯罪+テロ資金供与	調査提出基準引下げ(200万円⇒100万円超のクロスボーダー取引)
2013年6月	ロック・アーン・サミット 「法人及び法的取極めの悪用を防止するためのG8行動計画原則」を合意 ※マネー・ロンダリングや租税回避	重大犯罪+テロ資金供与+租税回避	改正犯罪収益移転防止法施行(取引時確認義務へ強化)
2014年6月	日本に関するFATF声明の公表 ○マネー・ロンダリング対策等の不備への迅速な対応を要請		日本行動計画を公表
			改正犯罪収益移転防止法の成立(疑わしい取引の判断方法の明確化、コルレス契約結算の厳格な監視、事業者が行う体制整備等の努力義務の拡充等)
			改正犯罪収益移転防止法施行

出典：『犯罪収益移転防止に関する年次報告書』を基に筆者作成

トした。これを受けてFATFはAMLに関する初の国際基準として(旧)「40の勧告」を策定し、AML関連国内法制の整備や、金融機関による顧客の本人確認及び、疑わしい取引報告等の措置を求めた。1995年のハリファクス・サミットでは、前提犯罪を重大犯罪に拡大することが決定され⁷、続く1998年のバーミンガム・サミットでは、各国に資金情報機関(Financial Intelligence Unit-FIU)を設置し、AML体制強化の方針が決定された⁸。

今世紀に入り、2001年の米国同時多発テロ事件発生を受け、「8(その後9に改訂)

のテロ資金に関するFATF特別勧告」により、前提犯罪にテロ資金供与まで拡大した。2012年の(旧)「40の勧告」と「9の特別勧告」を一本化した(新)「40の勧告」では、大量破壊兵器の拡散や、公務員に係る贈収賄や横領等、腐敗行為も前提犯罪に加わった。2013年のロック・アーン・サミットでは、租税回避(脱税行為)を念頭に「法人及び法的取極めの悪用を防止するためのG8行動計画原則」が合意された⁹。この様に、FATF発足当初には麻薬取引に限定されていたAMLの前提犯罪は年々拡大されており、現在は、

⁷ 「ハリファクスサミット議長声明(仮訳)項目10。」(1995年6月)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/halifax95/j21_b.html (as of January 25, 2017)

⁸ 「G8バーミンガム・サミットコミュニケ(仮訳)項目21。」(1998年5月)
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/birmin98/commun.html> (as of January 25, 2017)

⁹ “G8 Action Plan Principles to prevent the misuse of companies and legal arrangements”, Jun 2013, at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000006561.pdf> (as of January 25, 2017)

わが国の犯収法の対象とする前提犯罪は無論、調書提出法が対象とする租税回避防止にまで及んでいる。FATF加盟国を筆頭に各国は、拡大する前提犯罪に対応する包括的なAML体制の構築に迫られている。

IV 外国送金受付時の取引時/本人確認手続き規定再編

ここで、わが国のAML体制に関する先行研究を振り返り、それを踏まえて、わが国における外国送金受付時のAML規定を再編する必要性を指摘したい。

1 わが国AML体制に関する報告・提言（先行研究等）

(1) AML体制全般に関する報告・提言

わが国AML体制に関する報告・提言については、多くの先行研究がなされている。まず、AML体制全般に関する報告・提言については、以下の先行研究がある。久保田(2013)¹⁰では、AML対象取引拡大の流れと、米国法の域外適用の影響についての考察が行われている。田中(2013)¹¹では、わが国へのFATF第3次相互審査結果を受けて、FATF勧告を厳格に実施する為の「FATF勧告実施法」の法制化についての提言があった。渡邊

(2014)¹²では、世界的なAML強化の動きにより発生した、欧米大手銀行のAMLハイリスク業務撤退の動きについて紹介があり、田中・阿部・久保田(2014)¹³では、FATF第3次相互審査指摘事項の法制化について提言があった。いずれも、わが国のFATF対応への遅れと、先行する欧米での事例から、早急なAML体制強化の必要性を指摘している。

(2) 銀行AML実務に関する提言

次に銀行AML実務に関する提言としては、以下の先行研究を振り返りたい。高砂(2009)¹⁴では、外国送金受付時という水際ではなく、取引開始つまり口座開設時点での反社会的勢力排除を重視し、地域金融機関と外為事務の外部委託先との情報共有、具体的には共通データベースの構築を提言がなされた。高砂(2013)¹⁵では、FATF第3次相互審査に対応する為、外国送金取引の受付時の本人確認手続の流れについて説明があり、調書提出法との兼ね合いで、対顧客宛説明の難しさについて指摘があった。高砂(2014)¹⁶は、地域金融機関での本人確認厳格化を図る為、経過措置対象顧客の再本人確認実施を提言がなされた。いずれも実務の観点から多くの示唆を与えるものである。

¹⁰ 久保田隆「国際コンプライアンスの研究（第1部）AML法制の新たな展開と対応（第1回）国際AML法制の対象拡大と「域外適用」の問題点」（『国際商事法務』614号、2013年）1180-1183頁

¹¹ 田中誠和「国際コンプライアンスの研究（第1部）AML法制の新たな展開と対応（第4回）AML法制の今後の方向性：FATF勧告を受けた犯罪収益移転防止法の改正」（『国際商事法務』617号、2013年）1664-1666頁

¹² 渡邊隆彦「国際コンプライアンスの研究 第二部 国際コンプライアンスの諸相（第1回）マネー・ロンダリング対応におけるde-risking（リスク切断）の動き」（『国際商事法務』620号、2014年）243-245頁

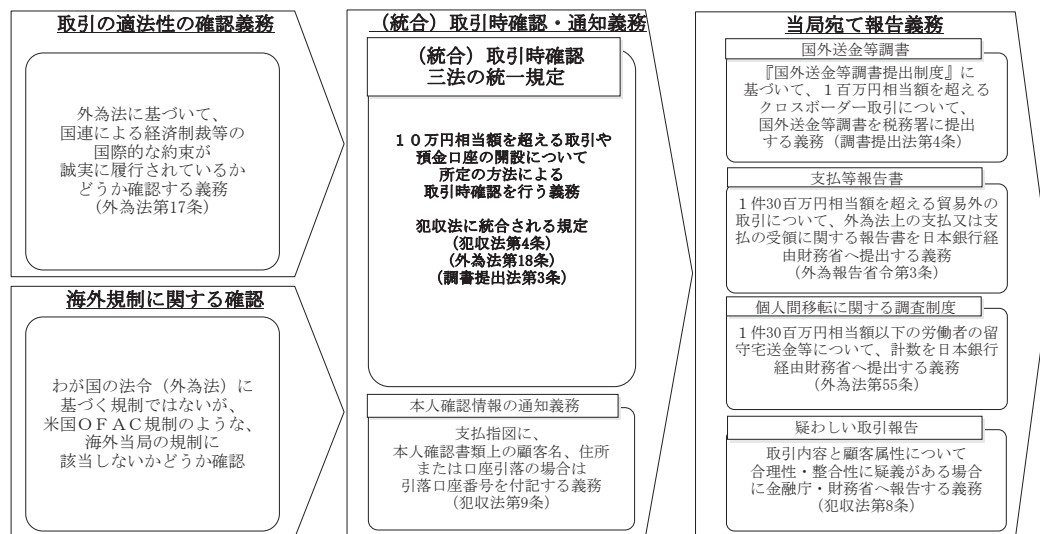
¹³ 田中誠和、阿部博友、久保田隆「国際コンプライアンスの研究（第2部）国際コンプライアンスの諸相（第4回）日本のFATF相互審査結果改善に向けた法的・実務的対応策の検討」（『国際商事法務』623号、2014年）751-753頁

¹⁴ 高砂謙二「犯罪収益移転防止法と金融機関の反社会的勢力対応問題の考察—外国送金受付時の本人確認義務からの考察」（『国際商取引学会年報』11号、2009年）139-154頁

¹⁵ 高砂謙二「犯罪収益移転防止法と金融機関の本人確認問題の考察：本人確認済口座振替による本人確認の検討」（『国際商取引学会年報』15号、2013年）1-17頁

¹⁶ 高砂謙二「マネー・ロンダリング規制の動向と信用金庫における本人確認業務の問題：犯罪収益移転防止法の改正と金融機関の実務対応からの考察」（『大阪経済法科大学21世紀社会研究所紀要(5)』、2014年3月）1-19頁

図5 再編後の外為法に基づく3つの義務フロー



出典：筆者作成

2 取引時/本人確認手続き規定の再編

(1) 本稿における問題意識

外国送金受付時の取引時/本人確認手続き規定を含むAML体制は、「マネー・ロンダリング対象の重大犯罪」(犯収法)、「国際的な経済制裁措置の遵守」(外為法)、「租税回避防止」(調書提出法)といった、3法それぞれの立法目的に係りなく、本来同一の手順であるべきである。問題は、3法の取引時/本人確認手続き規定間に整合性が欠けていることから、徒に煩雑且つ非効率な規定となっていることである。これを踏まえ、外国送金受付時の取引時/本人確認手続き規定の再編の必要性和、AML体制強化に効果的である点を指摘したい。

(2) 規定再編の概要

まず、外為法の本人確認規定(外為法18条)の規定を強化し、外国為替取引についても、国内為替取引同様の取引時確認を行う貌とし、顧客管理事項についても確認対象とする。次に、調書提出法の本人確認(告知)規定(調

書法3条)、対象取引と確認書類の規定(調書令4-8条、調書規則4-6条)について、犯収法と平仄を合わせる。再編後の外為法に基づく3つの義務フローのイメージは、図5の様に簡素化される。また、再編後の3法に基づく取引時確認手順は、図6の様に統一されることとなる。

(3) 規定再編の狙い

(a) 改正犯収法に基づく金融機関のAML体制整備

取引時/本人確認手続き規定再編の狙いは、改正犯収法で努力義務となった金融機関のAML体制整備に資する点を指摘したい。従来、金融機関職員へのAML実務に関する研修教育や、取引時/本人確認手続きを始めとしたAML関連の行内規程整備は、3法毎に実施されていた。3法の違いによる職員教育の煩雑さや、顧客への説明に係る時間の浪費等が解消できれば、個々の職員のスキル向上のみならず、改正犯収法の求めるAML体制強化に資すると共に、顧客サービス改善につながると期待できる。

図6 再編後の3法に基づく取引時確認手順

	再編後の取引時確認				
	犯収法の取引時確認		外為法の本人確認☆		調書提出法の本人確認※
金額条件	10万円相当額超	金額条件なし	10万円相当額超	金額条件なし	10万円相当額超※
代り金等	現金 線引のない持参人払式 小切手・預金小切手	取引時確認未済の場合	現金 線引のない持参人払式 小切手・預金小切手 本人確認未済口座の振替	本人確認未済の場合	外為法の規定準拠※
対象取引	大口現金取引 ・振込 ・ 外国送金 ・国内送金 ・両替(外貨両替を含む) (200万円超)	口座開設等の新規取引時	外国為替取引 外国送金(仕向・被仕向) 国内送金(円建・外貨建) 取立(仕向・被仕向) 外貨両替(200万円超) 資本取引	外国為替取引 外貨預金 信託 為替予約 輸出手形買取 金融先物指標等の契約締結	外為法(為替取引) の規定準拠※
本人確認資料	犯収法・外為法の定める取引時確認資料				犯収法の規定準拠※
本人特定事項	個人：氏名・住居・生年月日		法人：名称・本店または主たる事務所の所在地		犯収法の規定準拠※
顧客管理事項	必要		犯収法の規定準拠☆		犯収法の規定準拠※
	個人	法人			
	取引目的・職業	取引目的・事業内容 実質的支配者			
確認記録	取引時確認記録作成要		犯収法の規定準拠☆		犯収法の規定準拠※

※調書提出法の本人確認規定は、犯収法・外為法の取引時/本人確認規定に統合する

☆外為法の本人確認記録は、犯収法の取引時確認記録に統合する

出典：筆者作成

(b) 本質的なAMLへの人的資源投入

規定再編により金融機関職員は、煩雑な取引時/本人確認資料等の形式チェックから、解放され、犯罪収益危険調査書に基づくハイリスク取引等へのチェックに集中することが可能となる。これにより年々増加傾向にある、取引時/本人確認と並ぶ、重要なAML実務である疑わしい取引報告への対応策として有効である。金融機関にとって、取引時/本人確認手続き規定の再編は、より本質的なAMLに人的資源を投入可能となることを意味し、AML体制強化の一助になるものと期待できる。

に向けて、わが国のAML体制の強化は重要であり、改正犯収法に関する人材育成—教育研修は必須である。加えて、第4次相互審査以降も、引き続き、特定事業者の人材育成/教育研修を始めとした管理体制強化を求められると予想される。これを見据え、外国送金受付時の取引時/本人確認規定の再編を検討することは、わが国のAML体制強化に資すると考える。

V おわりに (結語)

2019年10-11月に実施、2020年6月に結果公表が予定されるFATF第4次相互審査¹⁷

¹⁷ "Global Assessment calendar", at [http://www.fatf-gafi.org/calendar/assessmentcalendar/?hf=10&b=0&s=asc\(document_lastmodifieddate\)&table=1](http://www.fatf-gafi.org/calendar/assessmentcalendar/?hf=10&b=0&s=asc(document_lastmodifieddate)&table=1) (as of January 25, 2017)

花木報告コメント

渡邊 隆彦
専修大学商学部 准教授

I はじめに

金融機関における外国送金受付時の、本人確認事務に関する法律には、「外為法」、「調書提出法」、及びマネー・ローンダリング（以下、マネロン）やテロ資金供与対策のための規制を定める法律である「犯罪収益移転防止法（以下、犯収法）」の3つがある。花木報告は、金融機関実務の観点から、この3法それぞれに規定される本人確認事務フローの相違点を分析し、事務フローの一本化を提言するものである。

外国送金受付時の本人確認事務は、中小金融機関を含む日本の多数の金融機関で行われていることから、事務効率化の恩恵を受ける外為事務担当者は広範にわたる。本報告は、実務的に意義深いものと考えられる。

ただ、法規制にはそれぞれの規制目的があり、その目的を達成するために実務に対し一定の要請を行っている。それゆえ、事務効率化の観点のみから規制再編を提言することは、ややもすると本末転倒な議論に陥る可能性がある。本人確認事務に関する3法それぞれの立法趣旨を踏まえた上での、ある程度緻密な論理展開が望まれるところである。

日本政府は、2016年6月2日に閣議決定した「日本再興戦略2016」の中で、「我が国を『世界で一番企業が活動しやすい国』とすることを目指し、『GDP600兆円経済』の実

現に向けた事業者の生産性向上を徹底的に後押しするため、規制改革、行政手続の簡素化、IT化を一体的に進める新たな改革手法を導入する」と述べており（pp.18-19）、花木報告にあるような提言を実現するには、日本の現下の環境はフォローである。本報告での提言をさらに論理補強し、実際の法改正に結びつけることを期待したい。

II マネロン及びテロ資金対策を巡る現況

さて、花木報告でも取り上げているマネロン・テロ資金対策に関し、現在の国際情勢を俯瞰してみたい。

一連のテロ事件を受け、金融活動作業部会（FATF: Financial Action Task Force）は、2016年2月19日に「FATFのテロ資金対策強化策」を公表し、①テロ資金供与リスクの理解を向上し、アップデートすること、②FATF基準がテロ資金供与防止に対する最新で効果的なツールであるよう確保すること、③各国は、FATF基準に書かれているツールを適切かつ効果的に使って、確実にテロ資金供与を特定し防止すること、④テロ資金対策に不備がある国を特定すること、⑤テロ資金対策に関する一層効果的な国内・国際協調を促進すること、を打ち出した。

また、2016年5月に仙台で開かれたG7財務大臣・中央銀行総裁会議においては、「テ

ロ資金対策に関するG7行動計画」を大臣間で承認し、対外公表した。この行動計画では、①G7によるテロ資金対策のための情報交換及び協力の促進、②G7による将来的な基準強化の検証、③国連安全保障理事会決議で定められた金融制裁の実施におけるG7の協調、④今日の課題に対処するためのFATFの強化、の4点が柱となっている。

こうした動きに沿って、今後日本を含むG7各国は、テロ資金対策を強化していくことが求められている。

Ⅲ 国際課税分野の現況

一方、国際的租税回避への対策についても、グローバルベースでのルールづくりが進展している。

多国籍企業が国際的な税制の隙間や抜け穴を利用した租税回避によって、税負担を軽減している問題、すなわち「税源浸食と利益移転（BEPS: Base Erosion and Profit Shifting）」問題に対処すべく、2012年6月、OECD租税委員会はBEPSプロジェクトを立ち上げた。2014年9月に第1弾報告書、2015年10月に最終報告書が公表され、G20財務大臣・中央銀行総裁会議に報告された。

2016年6月末には、京都で開かれたOECD租税委員会において、BEPS合意事項を実施に移すための「包摂的枠組み」がスタートした。G7がBEPS合意の実施を、模範を示しつつリードするとともに、「包摂的枠組み」会合で各国のBEPS合意の実施状況を相互監視する等、「BEPS実施フェーズ」が進みつつある。

これと並行して、OECD租税委員会の下部組織として「税の透明性及び税務目的の情報交換に関するグローバル・フォーラム（以下、

グローバル・フォーラム）」がある。グローバル・フォーラムは、OECD加盟国に加え非加盟国を含む130以上の国・地域によって構成され、税に関する実効的な情報交換を促進するため、メンバー間での相互審査を行っている。タックスヘイブンを含む各国の「要請に基づく情報交換」に関し、2010年から第1次相互審査が実施され、2016年後半からは新基準による第2次相互審査が行われている。

Ⅳ 今後の研究深化に向けて

2016年10月のFATF会合において、我が国は、2008年に実施された第3次相互審査のフォローアップから8年がかりで卒業することができた。日本は「2016年10月1日に犯収法が施行されたことにより、マネロン・テロ資金対策に関する3つの法律がすべて施行された」こと等を同会合で報告した。この3つの法律とは、「改正テロ資金提供処罰法（2014年12月11日施行）」、「国際テロリスト財産凍結法（2015年10月5日施行）」、「改正犯収法（2016年10月1日施行）」を指す。

この日本の報告に対し、FATF事務局は「日本はフォローアップからの卒業について検討できるほど、十分な対処を行った」との評価を下し、全会一致で第3次相互審査フォローアップから日本が卒業することが承認された。

これに安心する間もなく、FATF第4次対日相互審査が、2019年から2020年にかけて実施される予定である。第4次相互審査では、法令等によるFATF勧告の「技術的な適合性評価」に加えて、それが効果的に機能しているかどうかの「有効性評価」も行われる。

また、オンサイト審査に際しては、関係当局のみならず、民間事業者にも調査が入ることとなる。

一方、グローバル・フォーラムによる対日相互審査に関しては、第1次相互審査の結果は「法制・執行の総合評価が『履行(Compliant)』」であり、第2次相互審査が2017年後半に開始される予定である。

かかるグローバルベースでの日本に対する要請の高まりを鑑みるに、今回の花木報告は外為事務を論考したものであったが、次なるステップとしては、「マネロン・テロ資金供与防止」と「国際的租税回避対策」の両方の実効性を高めるための我が国の法規制のあり方について、花木会員の豊富な知見を活かした提言がなされることが期待される。