

警察庁「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」報告書に関する意見書

2010年(平成22年)9月17日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 1 事業者による顧客管理措置を立法によって強化する際には、金融活動作業部会(Financial Action Task Force, 以下「FATF」という。)からの指摘について、その前提となる立法事実の有無について慎重な検討をすべきである。
- 2 政府において犯罪による収益の移転防止に関する法律(以下「犯罪収益移転防止法」という。)を改正し顧客管理措置を強化する場合においても、弁護士による顧客管理措置のあり方については、弁護士の自治を尊重する観点から設けられた同法第8条第1項の趣旨を踏まえ、当連合会の会規による対応に委ねることとして、弁護士の自治が最大限認められるべきである。

意見の理由

1 はじめに

警察庁の「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」は、2010年7月20日、検討の結果を取りまとめた報告書(以下「本報告書」という。)を公表した。

FATFは、日本における勧告の実施状況を審査し、2008年10月にその結果を公表したが、そこでは、勧告5(顧客管理措置)について多数の指摘を行い、「不履行」と評価とした。上記懇談会は、この指摘への対応策を検討するために警察庁内に設置されたものである。

本報告書を受けて、今後、政府部内において、顧客管理措置について、立法を含む対策を検討することが予想される。

弁護士は、犯罪収益移転防止法における特定事業者(以下「事業者」という。)であり、同法を改正して顧客管理措置を強化することになれば、弁護士業務への影響は避けられない。

そこで、本意見書においては、事業者による顧客管理措置の在り方、特に弁護士による顧客管理措置の在り方について、意見を述べることとする。

2 事業者による顧客管理措置に関する立法について

本報告書13頁は、顧客管理に関する各措置のうち、各事業者において措置を

講ずることが適當と考えられる部分については、法令により義務付けることが適當であるとしている。

およそ法律を立案するに際し、立法事実が存在しなければならないことはいうまでもない。FATFの指摘があったというだけでは我が国の立法のための立法事実として充分とはいえないことは当然である。

立法者にあっては、我が国において、顧客管理措置の強化を必要とする社会的実態を明らかにすることが求められている。具体的には、事業者による顧客管理措置が不十分であるために、わが国における金融財政取引がマネー・ローンダーリングに利用されているという実態が明らかにされなければならない。その上で、FATFの勧告に沿って顧客管理措置を強化することが、マネー・ローンダーリング対策として有効であり、必要不可欠であることの論証が必要である。

そして、本報告書が指摘するように、顧客管理措置の強化は、国民に対して新たな負担を課すことであるから、その効果が負担と均衡しているかといった観点からの検討も不可欠である。

3 弁護士による顧客管理措置の在り方について

(1) 基本的な考え方

犯罪収益移転防止法第8条第1項は、「弁護士等による顧客等又は代表者等の本人確認、本人確認記録の作成及び保存並びに取引記録等の作成及び保存に相当する措置については、第二条第二項第四十号から第四十三号までに掲げる特定事業者の例に準じて日本弁護士連合会の会則で定めるところによる。」と定めている。

弁護士法は、当連合会及び弁護士会に、弁護士に対する監督権のすべてを委ね、弁護士に高度の自治を認めている。

犯罪収益移転防止法の制定にあたり、立法者は、かかる弁護士法の考え方を踏まえ、弁護士に適用される義務を法律に直接定めるのではなく、当連合会の会則で定めることにしたのである。

FATFの勧告は弁護士にも本人確認を求めており、当連合会が会則で定める内容については、犯罪収益移転防止法第8条第1項が、司法書士など他の士業の事業者の例に準じると定めており、当連合会は、犯罪収益移転防止法の制定に先立つ2007年3月の臨時総会において、「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」(以下「本規程」という。)を採択し、同年7月1日より施行しているところである。

弁護士自治の理念が変わらない以上、この在り方については、事業者が行うべき義務が、本人確認から顧客管理措置に変わったとしても変わらないと考え

なければならない。

したがって、弁護士による顧客管理措置の在り方については、弁護士自治の観点からすれば、あくまでも、当連合会において、その在り方が定められるべきものである。

ただ、今後、犯罪収益移転防止法が改正され、他の土業である事業者に対する顧客管理措置が新たに義務付けられた際には、他の土業である事業者の例に準じて会規で定めることになっていることから、当連合会においても、本規程を改正するかどうかを検討する必要が出てくることになる。

そこで、このような基本的な考え方を踏まえて、以下、本報告書において取り上げられた個別の論点につき、弁護士に対する顧客管理措置の在り方を検討することとする。

(2) 各種顧客管理情報の取得

本規程第4条第1項は、「弁護士等は、法律事務…の依頼を受けようとするときは、その依頼の目的が犯罪収益の移転に関わるものであるか否かについて慎重に検討しなければならない。」と定めている。

また同規程第6条第1項は、「弁護士等は、法律事務に関連することなく、金員、有価証券その他の資産を預かる場合は、その預託の目的が犯罪収益の移転に関わるものであるか否かについて慎重に検討しなければならない。」と定めている。

これらは、犯罪収益移転防止法には見られない、弁護士に固有の義務を当連合会において自ら定めたものである。

そもそも、マネー・ローンダリングは犯罪であるから、弁護士がそれに積極的に関わってはならないことは言うまでもない。それだけでなく、弁護士は、知らないうちにマネー・ローンダリングに利用されることもあってはならない。本規程は、弁護士がマネー・ローンダリングに巻き込まれることがないよう慎重な検討を求めるなどを定めているのである。

ところで、本規程は、犯罪収益の移転に関わるか否かを検討するための情報入手を、弁護士の裁量に委ねている。

FATFの勧告が、事業者に取得するよう求めている取引の目的、真の受益者などの各種顧客管理情報は、顧客の目的がマネー・ローンダリングに関わるか否かを判断するのに参考になる情報であるから、弁護士は、本規程を遵守するためには、必要に応じて、これらの情報を入手することになると考えられる。

したがって、マネー・ローンダリングに巻き込まれないために各種の顧客管理情報を入手して検討することは、弁護士にとっては、必ずしも新たな義務を

負担するものではないと考えられる。

本報告書においては、事業者に対して、これら情報の取得を義務付けるべきか否かを検討している。

事業者に対して、各種の顧客管理情報を取得させることは、マネー・ローンダーリング対策に一定の効果があると考えられるが、他方で、FATFの勧告が列挙する顧客管理情報を、すべての事業者が取引の度に一律に入手することを義務づけることは、その負担に見合った効果があるとは考えられない。

一律に情報入手を義務付けることの是非については、本報告書でも慎重な検討を求めているところである。

弁護士が受任する事件は多種多様であり、本規程において入手すべき情報を列挙しようとすれば、実質を伴わない形式のみのチェックに墮してしまうおそれもあるから、FATFの勧告が列挙する顧客管理情報の種類・範囲については、慎重な検討に際して入手すべき情報の例示とし、どの範囲で情報を入手すべきかについては、各弁護士の判断に委ねるのが望ましいと言うべきである。

(3) リスク・ベース・アプローチについて

リスク・ベース・アプローチとは、顧客、業務内容、取引の種類によるリスクに応じて顧客管理措置の程度を決定するという考え方である。

本報告書9頁は、事業者が限られた資源を危険性の高い取引に効果的に投入する観点から、その導入を積極的に評価している。

前述のとおり、本規程は、弁護士等に対して、マネー・ローンダーリングに関わるか否かの慎重な検討を求めている。ここから、弁護士等は、慎重な検討に際してリスクの程度を斟酌することを期待されているといえる。

他方、リスクが低いことがわかっている依頼者に対しても、一律に顧客管理措置をとる無駄を排除するという観点からも、リスク・ベース・アプローチの考え方には支持することができると考えられる。

もっとも、リスク・ベース・アプローチを導入するにあたっては、どのような顧客、業務内容、取引の種類にリスクがあるのかについて、それぞれ正しく把握することが先決であるが、他方、本報告書9頁が指摘するように、リスクの内容は業態によっても異なっている。

したがって、すべての事業者に共通する基準を定立することはおよそ困難であるというべきであり、各事業者の特性に応じた個別のアプローチを模索すべきである。

FATFも、事業者別にリスク・ベース・アプローチのガイダンスを策定しており、弁護士向けのガイダンスは、2008年10月23日に公表されてい

る。

ちなみに，全米法曹協会は，2010年8月，リスク・ベース・アプローチにもとづくガイドラインを採択している。

当連合会としては，諸外国の弁護士の動向にも着目しつつ，わが国の弁護士の業務に適合したアプローチを具体的に検討する所存である。

(4) 内部管理態勢の構築について

本報告書10頁は，事業者が中小零細企業の場合に専任のコンプライアンス担当者を配置することが困難であると指摘している。

そもそも，内部管理態勢とは，一定以上の規模の事業体において，経営者が組織や運営のすべてを直接把握することができないからこそ必要になるものである。

これに対して，我が国において，単独又は少数の弁護士で構成される法律事務所においては，その弁護士が本規程を遵守するかどうかが問題であり，内部管理態勢の構築を問題にする余地はないと考えられる。

他方，わが国においても法律事務所の大型化が進んでおり，大型の法律事務所においては，今後，内部管理態勢が必要となる場合もありうる。

このように，内部管理態勢の構築は，一律の規制にはなじまず，法律事務所の実情にあわせた対応を行うべきである。

4 まとめ

以上から，当連合会は，政府に対し，事業者による顧客管理措置を立法によって強化する際には，FATFからの指摘について，その前提となる立法事実の有無について慎重な検討をすることを求めるとともに，政府において犯罪収益移転防止法を改正し顧客管理措置を強化する場合においても，弁護士による顧客管理措置のあり方については，弁護士の自治を尊重する観点から設けられた同第8条第1項の趣旨を踏まえ，当連合会の会規による対応に委ねることとして，弁護士の自治が最大限認められるべきである。