

マネー・ロンダリング対策等について

マネー・ローンダリング対策等

- カジノ事業の有するマネー・ローンダリングのリスクに対応するため、FATF[※]勧告があるほか、各国で様々な対策が実施されている。

※ Financial Action Task Force : 国際金融作業部会。マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策のための国際基準を策定する多国間の枠組みとして、1989年のアルシュ・サミット経済宣言によって設立。

- ループホールとなることを防止するためにも、我が国においても、徹底したマネー・ローンダリング対策が必要不可欠。

環境面の対策
(反社会的勢力の排除等)



取引行為に着目した対策



顧客の行動に着目した対策



事業者の規制遵守のための対策

- ・ 免許制度
 - ・ 背面調査による事業者・従業員からの反社会的勢力の排除
 - ・ 入場者からの反社会的勢力の排除
 - ・ 施設の構造・設備基準
- 第3回で審議
- ~(1)暴力団員等の入場禁止
- ~第4回で審議

- ・ 公正なゲーミングの実施
 - ・ 取引時確認等、疑わしい取引の届出
 - ・ 一定額以上の現金取引の届出
 - ・ 顧客の指示を受けて行う送金先を本人の口座に限定
- ~第4回で審議
- (2)取引時確認等の義務付け
- ~第4回で審議

- ・ チップの譲渡規制
 - ・ チップの持ち出し規制
 - ・ 施設内の警戒・監視
- (3)チップ等の規制・監視

- ・ 内部管理体制の整備
 - ・ 自己評価と監査の結果をカジノ管理委員会に報告
- (4)事業者が実施するマネー・ローンダリング対策

緑字 : F A T F 勧告で求められている対策

青字 : 諸外国で実施されている対策

赤字 : 我が国独自の対策

【これまでの議論】

推進法

- ・「カジノ施設において用いられるチップその他の金銭の代替物の適正な利用に関する事項」について政府は必要な措置を講ずる（第10条第1項第2号）
- ・「犯罪の発生の予防及び通報のためのカジノ施設の設置及び運営をする者による監視及び防犯に係る設備、組織その他の体制の整備に関する事項」について政府は必要な措置を講ずる（第10条第1項第4号）

附帯決議

- ・「犯罪防止・治安維持、青少年の健全育成、依存症防止等の観点から問題を生じさせないよう、世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築すること」（第11項）
- ・「FATF 勧告に適切に対応するため、諸外国の規制の現状等を踏まえつつ、カジノの顧客の取引時確認、確認記録の作成・保存、疑わしい取引の届出等について、罰則を含む必要かつ厳格な措置を講ずること」（第12項（参議院））

推進法の国会審議の過程

- ・ FATF 勧告に沿って所定の措置を講ずることが必要で、カジノ事業者に対して犯罪収益移転防止法を適用することも含め、実効性のある措置の在り方について検討が加えられる
- ・ 一定金額以上の換金については、必ず当局に届け出なければならない等の規制がかけられる

との趣旨の提案者答弁

マネー・ロンドリング対策等の具体論 ～ (1) 暴力団員等の入場禁止

①. 問題の所在

- マネー・ロンドリングその他の不正な行為を防止し、社会的信用のあるカジノ事業の健全な運営を確保するためには、暴力団員等不適格者のカジノ施設への入場をどのようにして制限するか。

〈これまでの議論〉

推進法

- 「カジノ施設の入場者から暴力団員その他カジノ施設に対する関与が不適当な者を排除するために必要な規制に関する事項」について政府は必要な措置を講ずる（第10条第1項第3号）
- 「外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点から、カジノ施設に入場することができる者の範囲の設定その他のカジノ施設への入場」に関し政府は必要な措置を講ずる（第10条第2項）

推進法の国会審議の過程

- ・ 「暴力団員等の関与の排除・・・等のために入場規制を考えている」との提案者答弁。

②. 諸外国の規制の例等

米国ネバダ州

- カジノ産業の信用に悪影響を及ぼすような風評のある者として規制当局にリストアップされた者を、カジノ事業者がカジノ施設に入場させることは禁止されており、また、リストアップされた本人についても、カジノ施設への入場が禁止されている。

公営競技における例

- 競馬法施行令において、日本中央競馬会は、競馬の公正の確保・競馬場内の秩序維持のため、特定の者の入場を拒否し、又は退場を命ずることができることとされており、同令に基づいて日本中央競馬会競馬施行規約において、暴力団員等を入場拒否・退場命令の対象に規定している。

③. 今後の議論の方向性

- 法令により、暴力団員をカジノ施設に入場させない義務をカジノ事業者に課すとともに、暴力団員本人に入場してはならない義務を課すべきではないか。
- カジノ施設の秩序維持上排除の必要がある者（暴力団員以外）についても、カジノ事業者に排除義務を課し、また、カジノ施設利用約款に規定することで、カジノ施設への入場を禁止することを義務付けるべきではないか。
- カジノ施設への入場時に暴力団員や反社会的勢力の者等でない旨を表明する措置等を導入すべきではないか。

【暴力団員の入場を排除する必要性】

- マネー・ローンダリングの防止その他の不正な行為を防止し、カジノ事業の健全な運営を確保するためには、不適格者を確実に排除する必要がある。とりわけ、暴力団員は、賭博を始めとする不法行為を資金源としたり、マネー・ローンダリング等の違法行為を組織的・常習的に行ったりするおそれがあるほか、従業員や他の顧客を畏怖させて安全にカジノ行為に興じる環境を損なうおそれがあることから、公益目的のために特別に設置を認めるがゆえに健全性の確保の要請が強いカジノ施設への入場から排除する必要性は高い。
- また、カジノ事業において行われるカジノ行為は、事業者と顧客が対等な立場で勝負をするものであるところ、カジノ事業者の従事者については暴力団員を排除していることから、事業の健全な運営を確保するためには、事業者の従事者と対等な立場でカジノ行為に参加する顧客からも暴力団員を排除する必要がある。



③. 今後の議論の方向性（つづき）

【入場禁止による暴力団員の不利益の程度の低さ】

- 暴力団員の入場を禁止することにより、暴力団員は、カジノ行為を行うことができなくなるが、カジノ行為を行うことは社会生活上必要不可欠なものではない。また、刑法により禁じられるカジノ事業が公益のために認められることに伴って反射的に可能になるにすぎず、現行法上できない賭博行為を、引き続きできないということにとどまるものであって、不利益の程度は小さい。加えて、暴力団員は、自己の意思で暴力団を脱退することも可能である。

【現行の暴力団員排除措置（約款）の限界】

- 従来、暴力団員の施設利用（ゴルフ場の利用等）からの排除は、約款によって行われてきたところであるが、このような措置を講じても、あくまで民・民の関係で規律することにとどまり、暴力団員であることを秘して入場しようとする者を事業者が直ちに判別できないこともあって、暴力団員が施設を利用しようとする例は後を絶たない。高額な金銭を得られたり、マネー・ローンダリングに利用し得るというカジノ事業の性質を踏まえると、暴力団員がカジノ施設への入場を試みる蓋然性がゴルフ場等他の施設に比べて高くなると考えられる以上、違反に対する公的な制裁がなく民・民の関係での規律にとどまる約款による排除のみでは、徹底した排除が期待できない。

【暴力団員の入場禁止措置】

- 以上のとおり、
 - ・ カジノ施設の健全な運営の確保という公益は、入場を排除されることにより侵害される暴力団員の利益に比べて保護の要請が高いと評価することができること
 - ・ 現行の排除方法（約款）では暴力団員の徹底した排除が期待できないことに鑑みれば、カジノ施設について、法令により、暴力団員を入場させない義務をカジノ事業者に課すとともに、暴力団員本人に入場してはならない義務を課すべきではないか。



③. 今後の議論の方向性（つづき）

【暴力団員以外でカジノ施設の秩序を乱すおそれのある者の入場禁止措置】

- 暴力団員と密接な関係を有する反社会的勢力やカジノ行為に関し不正な行為を行うおそれのある者についても、排除の必要性はあるものの、その該当性は必ずしも明白ではなく、外延が不明確であるため、法令により入場を禁止する対象として規定することが困難である。そこで、カジノ事業者に対し、事業活動を通じてこのような者に当たると判断した者についてカジノ施設への入場・滞在を禁止する措置を講ずる義務を課すとともに、カジノ施設利用約款により、カジノ施設への入場を禁止することを義務付けることが適切ではないか。

【入場者による暴力団員等でないことの表明措置】

- 法令やカジノ施設利用約款による入場禁止の実効性を確保するため、カジノ施設への入場時に暴力団員や反社会的勢力の者等でない旨を表明する措置等を導入し、虚偽の表明をした者を事業者が退去させることができるようにすべきではないか。

マネー・ローンダリング対策等の具体論 ～ (2) 取引時確認等の義務付け

①. 問題の所在

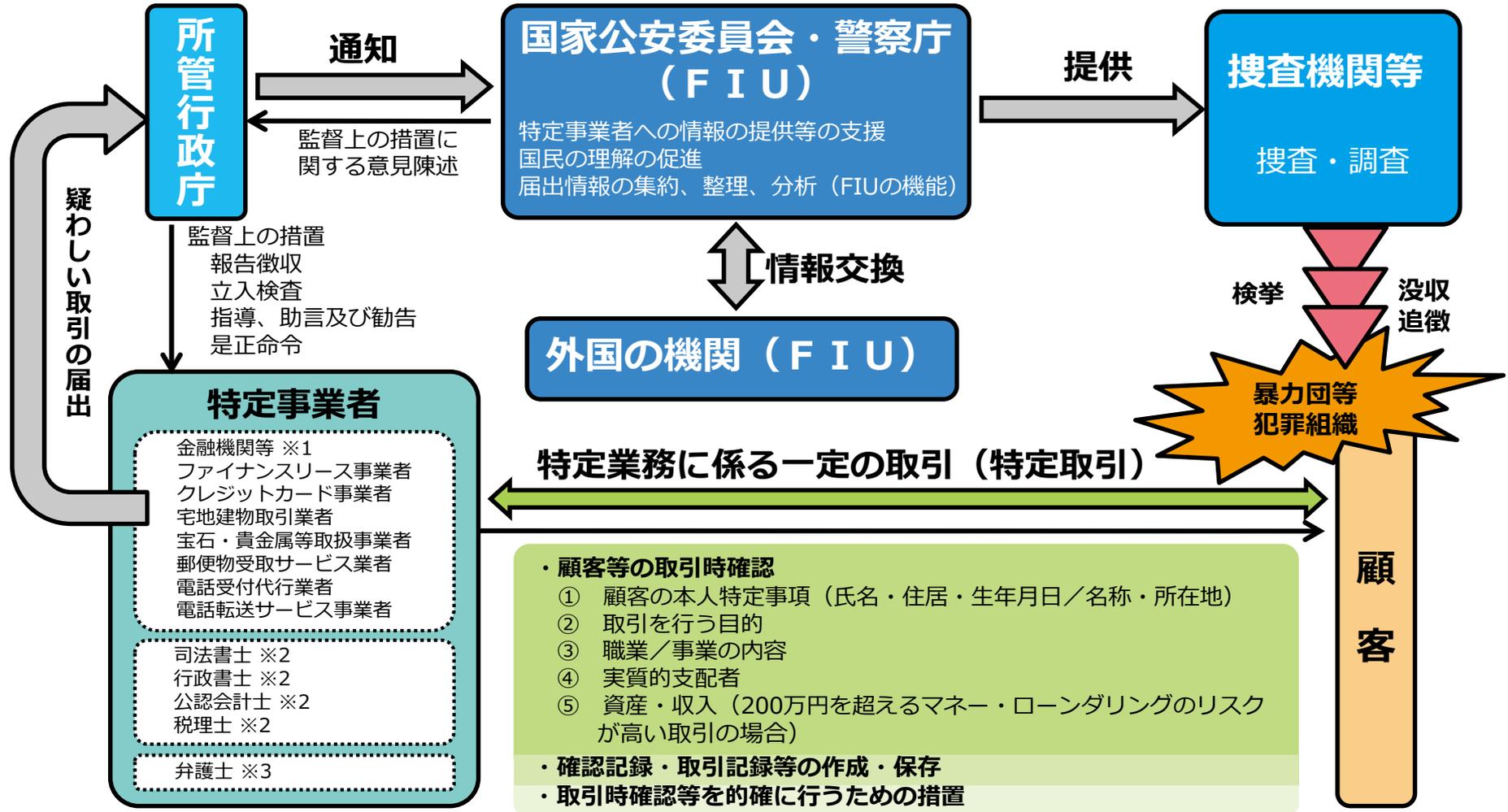
- 現在、我が国では、マネー・ローンダリング対策の標準的な枠組みとして、犯罪収益移転防止法が制定され、金融機関等の事業者に対しては、顧客との取引における本人確認義務等の規制が行われている。カジノ事業についても、犯収法に基づき、同様の規制を行うほか、同法を超える措置を検討する必要があるのではないか。

②. FATF 勧告の概要と諸外国の規制の例

項目	FATF勧告	米国・シンガポールの規制
本人確認その他の顧客管理措置 (Customer Due Diligence (CDD))	<ul style="list-style-type: none"> •口座開設等の業務関係の確立、一定の閾値 (3,000ドル/ユーロ) を超える一見取引等、マネロンの疑いや本人確認データの真正等に疑いがある場合において本人確認を実施 •実施事項として、信頼できる情報源、合理的措置、継続的なCDD、追加情報の入手を要求 	<p>(法令によりCDDが要求される閾値)</p> <ul style="list-style-type: none"> •米国ネバダ州：2,500ドル超の与信等、10,000ドル超の現金取引 •シンガポール：5,000Sドル以上のデポジット、10,000Sドル以上の現金取引
記録の保存	取引記録・CDDは最低5年間保存	法令で規定
報告	マネロン等の疑わしい取引につき、資金情報機関に速やかに届け出るよう法律で義務付け	疑わしい取引報告要求 (米国では5,000ドル以上という閾値を設定)
その他	—	一定額以上の現金取引報告要求 (Cash Transaction Report (CTR))。米国では10,000ドル超、シンガポールでは10,000Sドル以上という閾値を設定)

③. 我が国におけるマネー・ローンダリング対策

○ 我が国では、F A T F 勧告に規定されたマネー・ローンダリング対策（顧客の本人確認（取引時確認）、確認記録の作成・保存、疑わしい取引の届出等）については、犯罪収益移転防止法において対応し、F A T F 勧告により対策を講じることとされた事業者に対して、これらの措置を義務付けている。



※1 金融機関等のうちが替取引に関わる事業者は、上記のほか送金人情報の通知義務を負う。
 ※2 司法書士、行政書士、公認会計士及び税理士による取引時確認については、①のみの確認である。
 ※3 弁護士による取引時確認、確認記録・取引記録等の作成・保存、取引時確認等を行うための措置に相当する措置については、犯罪収益移転防止法に定める司法書士等の例に準じて、日本弁護士連合会の会則で定める。

④. 今後の議論の方向性

- F A T F 勧告等を踏まえ、カジノ事業に係るマネー・ローンダリング対策を適切に実施するため、以下の措置を義務付けるべきではないか。
 - i) 取引時確認等、取引記録の作成・保存
 - ii) 疑わしい取引の届出
 - iii) 一定額以上の現金取引の届出

【取引時確認等、取引記録の作成・保存】

- カジノ事業に係るマネー・ローンダリングを防止するため、犯罪収益移転防止法の枠組みの下で、現金とチップの交換のほか、賭け金の預かりや貸付け等の金融業務における取引など一定の取引について、F A T F 勧告を踏まえて一定の閾値以上の取引の本人確認等や取引記録の作成・保存を義務付けるべきではないか。

【疑わしい取引の届出】

- 同様に、犯罪収益移転防止法の枠組みの下、カジノ事業における現金とチップの交換等の一定の取引について、疑わしい取引のカジノ管理委員会への届出を義務付けるべきではないか。

【一定額以上の現金取引の届出 ～犯収法を超える措置】

- カジノ事業は、現金取引を原則とし、1年を通じて多額の現金とチップの交換等が頻繁に行われることなどから、マネー・ローンダリングのリスクが高いという特性に鑑み、諸外国の規制の例を参考にして、犯罪収益移転防止法の枠組みに上乗せして、一定額以上の全ての現金取引についてカジノ管理委員会への届出（CTR:Cash Transaction Report）を義務付けるべきではないか。

①. 問題の所在

- カジノ施設において、チップ、バウチャー等（以下「チップ等」という。）は現金同等物であり、等価の現金と交換されるものであるため、チップ等の譲渡により、実質的には現金の移転が行われることとなる。このため、犯罪収益の移転を適切に防止するためには、チップ等の譲渡についても一定の規制を行う必要があるのではないか。
- また、カジノ施設外でチップを譲渡するためにはカジノ施設外へチップを持ち出すことが前提となるところ、カジノ施設外でのチップの譲渡にはカジノ事業者の監視が及び難しく、これによるマネー・ローンダリングを阻止し難いことに鑑みれば、そもそもチップの持ち出し行為自体を規制する必要があるのではないか。

②. 諸外国の規制の例

- F A T F 勧告においては、チップの譲渡規制、カジノ施設外への持ち出し規制は求められていない。
- 他方、シンガポールでは、カジノ施設からの10,000Sドルを超えるチップの持ち出しを規制している。
- これは、マネー・ローンダリングの防止を目的とした規制であり、持ち出してはならないチップの閾値は、CTR（一定額以上の現金取引報告）の閾値と同額となっている。

③. 今後の議論の方向性

カジノ施設内での顧客間のチップ等の譲渡の規制

- カジノ施設内での顧客間のチップ等の譲渡については、犯罪収益の譲渡を容易にする行為であるほか、依存症予防のための与信規制等を潜脱する行為であることから、原則として禁止し、日本独自の規制を導入することとしてはどうか。

カジノ施設外へのチップ等の持ち出しの規制

- カジノ施設外へのチップ等の持ち出しについては、犯罪収益の移転を容易にする行為であるほか、チップ等の偽造を容易にする行為でもあることから、禁止してはどうか。

規制の執行のための措置

- 顧客に対する上記規制の実効性を確保するため、カジノ事業者に対し、
 - i) 約款において、チップ等の譲渡やカジノ施設外への持ち出しを禁じる旨を規定すること
 - ii) 入退場ゲートやカジノ施設内に、チップ等の譲渡やカジノ施設外への持ち出しを禁じる旨を表示させること
 - iii) 監視カメラや従業員による巡回警備等を通じて、チップ等の譲渡やカジノ施設外への持ち出しが行われな
いよう監視を行うこと等の措置を講じることを義務付けることとしてはどうか。
- チップについて、入退場ゲートで反応する I C タグを内蔵するなどの機能上の規制を設けることを検討してはどうか。

①. 問題の所在

- カジノ事業者は、マネー・ローンダリング対策上、いわば「最終ゲートキーパー」とも位置付けられるものであり、自主的な取組を含め、事業者自身による「水も漏らさぬ取組」が求められる。
- FATF勧告や諸外国においても、カジノ事業者に対して、マネー・ローンダリング対策上、万全の内部管理体制を構築することを求めている。

②. FATF 勧告の概要と諸外国の規制の例

FATF 勧告	米国	シンガポール
<p>従業員訓練、プログラム監査、プログラム遵守方針を含んだ対策実施を要求</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 次の事項を含むマネー・ローンダリング対策プログラムの作成・実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ コンプライアンス・オフィサーの任命 ・ 日々の法令遵守を確保する役割を担う者の任命 ・ 報告を要する現金取引や疑わしい取引の発見等に関する従業員教育 ・ 規制の遵守に際し考慮すべき情報の使用手順 <p style="text-align: right;">等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 次の事項を含むマネー・ローンダリング対策フレームワークの作成・実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 法令に準拠した顧客管理措置の実施に関する措置 ・ 法令等に基づく記録の保存に関する措置 ・ コンプライアンス・オフィサーの任命 ・ 従業員の選別手続 ・ フレームワークの実施状況の監視 ・ フレームワークの内容に関する定期的な従業員教育 ・ フレームワークの継続的見直し <p style="text-align: right;">等</p>

③. 今後の議論の方向性

- カジノ事業の重要な業務については、適切な実施を確保するため内部管理体制の整備を事業者^{に義務付けることとしているところ}、カジノ事業におけるマネー・ローンダリングのリスク、カジノ事業の特権的性格に伴う事業者の高度な規範・責任等に鑑み、マネー・ローンダリング対策に係る業務についても、万全の内部管理体制の整備を義務付けるべきではないか。

〈具体的内容〉

- ① 取引時確認をした事項に係る情報（取引相手の本人特定事項等）の随時更新のための措置
- ② 従業者の教育訓練の実施
- ③ マネー・ローンダリング対策の統括管理者の設置等の対策実施体制の整備
- ④ マネー・ローンダリング対策を監査する者の設置等の監査体制の整備
- ⑤ マネー・ローンダリング対策に係る自己評価・内部監査の実施
- ⑥ 上記の事項に関する具体的要領等を定める業務マニュアルとしての「内部管理規程」を作成させ、カジノ管理委員会が免許申請時等において審査

等

【犯罪収益移転防止法による義務からの上乗せ】

- 犯罪収益移転防止法では、内部管理体制の整備は努力義務にとどまっているが、カジノ事業におけるマネー・ローンダリング対策の重要性に鑑み、カジノ事業者に内部管理体制の整備を例外なく義務付けてはどうか。

【FATF勧告で求められる措置や諸外国における規制の例からの上乗せ】

- カジノ事業者の取組が適切かつ十分なものをカジノ管理委員会が確実に把握し、監督できるよう、自己評価及び監査の結果（上記⑤）について、その都度カジノ管理委員会に報告させることとしてはどうか。