

株式会社の不正使用防止のための
公証人の活用に関する研究会
～有識者による議論のとりまとめ～

平成30年2月

株式会社の不正使用防止のための
公証人の活用に関する研究会参加有識者

(座長) 早稲田大学大学院法務研究科教授 岩原 紳 作

東京大学大学院法学政治学研究科教授 加藤 貴 仁

一橋大学法学研究科教授 角田 美穂子

司法書士（京都司法書士会） 内藤 卓

弁護士（第一東京弁護士会） 辺見 紀 男

第1 背景となる国内外の情勢（株式会社の実質的支配者を把握する必要性）

- 1 日本社会においては、取引主体が株式会社であることにより取引相手等に対する信用が高まることが多いが、その信用が悪用され、消費者詐欺犯罪、詐欺的投資勧誘や資金洗浄等の犯行ツールとして、株式会社が本来の行為者の隠れ蓑として使用されることが少なくない。実際、株式会社が詐欺的な事例の加害者となることが多く、株式会社を使用した詐欺的な事例に関する多数の消費者被害の相談がされている。これらの事例においては暴力団等反社会的勢力が法人の実質的支配者になっていることも少なくなく、その資金源にもなっている。法人の実質的支配者を把握し、株式会社の不正使用を防止するための取組を行うことは、これらの被害防止に資するものと考えられる。
- 2 国際的にも、法人の実質的支配者を把握し、法人の不正使用を防止するための取組を行うことは、特に資金洗浄・テロ資金対策の観点から必要性が高まっている。2013年のG8サミットでは、各国が、法人の実質的支配者情報に対する法執行当局等によるアクセスを確保することが盛り込まれた「法人及び法的取極めの悪用を防止するためのG8行動原則」が採択され、また、2017年のG20ハンブルク・サミットでは、法人の実質的支配者に関する国際的な基準の実施を促進することが首脳声明に盛り込まれている。
- 3 FATF（金融活動作業部会）が策定する資金洗浄・テロ資金供与対策の国際基準である勧告においては、法人の実質的支配者情報の把握及びその情報への権限ある当局によるアクセスの確保が勧告内容となっている（勧告24）。我が国については、2019年から2020年にかけて、FATF第4次対日相互審査が実施予定であり、その審査項目の一つである、法人の実質的支配者情報の把握及びその情報への権限ある当局によるアクセスの確保について、積極的な取組が期待されている。
- 4 一方、法人の実質的支配者を把握することは、極めて困難な課題であるとも認識されており、効果的な方策の在り方を各国が模索しているところでもある。この点、FATFでは、法人の実質的支配者を効果的に把握し、その情報に当局がアクセスするための方策について研究が進められているところ、公証人が会社の設立手続に関与する法制において、実質的支配者把握のために公証人が果たし得る役割に注目が集まっている。例えば、スペインは、会社設立時等に公証人が実質的支配者の情報を把握するとともにその情報をデータベース化して、当局等がアクセスできるようにするという取組を行っていることについて、FATF第4次対西相互審査で、実質的支配者の項目において高い評価を受けている。
- 5 また、近時、EU諸国において、法人設立手続簡素化の議論があるが、そのような議論がある中で、資金洗浄・テロ資金対策の必要性についての意識は一

層高まっており、改めて公証人の担う役割と機能の重要性が認識されている。

6 以上の情勢を踏まえ、その設立に公証人が関与する法制度を有する我が国において、株式会社の不正使用防止のための公証人の活用について検討を行うことは有益であると考えられたことから、本研究会が法務省民事局長によって立ち上げられ、財務省及び消費者庁からもオブザーバー参加を得て会合が行われた。

第2 検討課題

本件研究会では、まず、国内外の情勢に照らし、株式会社の実質的支配者情報を把握し、その情報への権限ある当局によるアクセスを確保する方策を整える必要があることが確認された。

また、これらを実現するためには、これまで定款認証手続において双方向のやりとりによる当事者の真意等の確認機能などを担ってきた（公証人法施行規則（昭和24年法務府令第9号）第13条）公証人を活用することが有効であり、また、株式会社の実質的支配者及びその属性に関する情報は、慎重な取扱いを要する個人情報であって、中立的かつ高度な専門性を有する法律家である公証人は、そのような情報を取り扱う主体として適していることも確認された。

以上を踏まえ、上記の、株式会社の実質的支配者情報を把握し、その情報への権限ある当局によるアクセスを確保することを公証人の活用により実現するための具体的な方策及びこれに関連する論点について議論がされた。

1 議論の前提

(1) 公証人

公証人は、法務大臣により任命され、中立的な立場から国の公務である公証事務に従事する実質的な意味での公務員である（公証人法（明治41年法律第53号）第11条）。FATFは、欧州大陸における公証人に、資金洗浄等防止のためのゲートキーパーとしての役割を期待しているところ、我が国における公証人制度は、欧州大陸の法制に倣って制定されており、FATFでいう公証人制度に含まれるものである。そして、我が国における公証人は、法務大臣の監督の下、FATFで期待される役割を、適切に果たすことが期待される。

(2) 定款認証

定款認証とは、法人の設立手続における、公証人が、定款の真正性、起業者の真意、記載内容の適法性等を確認する手続である。株式会社の原始定款は、定款認証を受けなければ効力を生じない（会社法（平成17年法律第86号）第30条第1項）。

(3) 定款認証の囑託を拒否すべき事由

公証人は、法令に違反する事項や無効の法律行為についての証書を認証するこ

とができない（公証人法第26条，第60条，第62条の3第4項）。そこで，定款認証の嘱託に係る株式会社の設立が，犯罪収益の蓄蔵，移転等に使用する目的であるような場合には，当該設立行為は公序良俗に反し本来無効とすべきものであり（民法（明治29年法律第89号）第90条），公証人は当該定款を認証することはできない。

(4) 電子公証システム

我が国においては，平成14年以降，電子文書についての認証や確定日付付与の公証事務は，インターネットを介して行うことができる電子公証システムを利用して行うことが可能になっている。この電子公証システムに保存すべき情報は，公証人法第7条の2に規定する指定公証人が全員で管理することとなっており（指定公証人の行う電磁的記録に関する事務に関する省令（平成13年法務省令第24号）第27条第1項），今日，定款認証の8割以上は，この電子公証システムを利用して行われている。

2 方策1（定款認証手続における嘱託人による会社の実質的支配者等の申告及びその内容の認証文への記載）について

(1) 方策1の具体的内容

公証人法施行規則に，次の手続を行うための定款認証手続の実施に関する規定を設けることとしてはどうか。

ア 会社の実質的支配者等の申告及び認証文への記載

(i) 定款認証手続において，公証人が，設立される会社について，嘱託人に対し，①当該会社の実質的支配者となる者の申告，及び②当該実質的支配者が反社会的勢力（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第6号に規定する「暴力団員」等をいう。以下同じ。）に該当しないことの申告（以下「会社の実質的支配者等の申告」という。）を求め，認証文に，申告の有無及びその内容（以下「会社の実質的支配者等の申告に関する情報」という。）を記載する。

* その場合においては，次のような記載が考えられる。

・・・よって，これを認証する。なお，嘱託人から，〔定款の記載に基づき，〕設立される会社の実質的支配者が，〇〇（議決権の〇／〇を保有）である旨及び当該実質的支配者が反社会的勢力に該当しない旨の申告があった（〔 〕は，文書が示された場合に記載する。）。

(ii) なお，嘱託人が会社の実質的支配者等の申告を正当な理由なく拒んだ場合には，公証人は定款認証の嘱託を拒否する。

イ 定款認証の嘱託の内容がリスク指標に該当する場合の申告された実質的支配者の本人確認

定款認証の嘱託内容が，一定のリスク指標（経験則上，類型的に実質的支

配者の実在性や属性について虚偽の申告がされている可能性を窺わせるといえるような事情)に該当する場合には、実質的支配者であると申告された者について本人確認を行う。

ウ 申告された実質的支配者が反社会的勢力に該当するか否かの確認

申告された実質的支配者が反社会的勢力に該当するか否かについて、第一次的に公証人が、ア、イの手續等を通じて組織的に収集した情報に基づく判断を行い、該当する可能性があると思われた場合には、第二次的に警察庁又は都道府県警察に対して照会を行う。

(2) 方策1に関連する論点

ア 会社の実質的支配者の判断基準

会社の実質的支配者の判断基準について、どのように考えるか。

イ 公証人が嘱託人に会社の実質的支配者等の申告を求めること

公証人が、定款認証手續において、嘱託人に、設立する会社の実質的支配者等の申告を求めることの当否及びその法令上の根拠について、どのように考えるか。また、会社の実質的支配者の属性を確認することについてはどうか。

ウ 嘱託人が会社の実質的支配者等の申告を拒んだ場合に定款認証の嘱託を拒否すること

嘱託人が会社の実質的支配者等の申告を正当な理由なく拒んだ場合に定款認証の嘱託を拒否することの当否及びその法令上の根拠について、どのように考えるか。

エ 認証文に会社の実質的支配者等の申告の有無及びその内容を記載すること

公証人が、定款認証手續において、認証文に会社の実質的支配者等の申告の有無及びその内容を記載することの当否並びにその法令上の根拠について、どのように考えるか。

オ 定款認証の嘱託の内容がリスク指標に該当する場合に申告された実質的支配者の本人確認を行うこと

定款認証の嘱託の内容が一定のリスク指標に該当する場合に申告された実質的支配者について本人確認を行うことの当否及びその法令上の根拠について、どのように考えるか。

カ 申告された実質的支配者が反社会的勢力に属するか否かの裏付調査を行うこと

申告された実質的支配者が反社会的勢力に属するか否かの裏付調査を公証人が行うことの当否及びその法令上の根拠について、どのように考えるか。

3 方策2（実質的支配者等の申告に関する情報のデータベース化）について

(1) 方策2の具体的内容

電子定款認証について既に構築されている電子公証システムを利用して、公証人が、設立される株式会社の実質的支配者等の申告に関する情報を記録・管理し、公的機関が法令に基づく照会をした場合に、当該データを効率的に提供できるようにしてはどうか。

(2) 方策2に関連する論点

ア 公証人の漏泄禁止義務との関係

公証人の負う漏泄禁止義務（公証人法第4条）との関係をどのように考えるか。

イ 個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）との関係

公証人が負う個人情報保護法上の義務との関係をどのように考えるか。

4 更なる方策

更なる方策として、どのような方策が考えられるか。

第3 議論のとりまとめ

本研究会において行われた議論のとりまとめは次のとおりである。

1 方策1（定款認証手続における嘱託人による会社の実質的支配者等の申告及び公証人による確認）について

(1) 総論

公証人法施行規則に新たに規定を設けることにより、株式会社の不正使用を防止するという目的を実現するべく、定款認証手続において、公証人が嘱託人に対して、株式会社の実質的支配者等の申告を求め、その内容を認証文に記載することとし、この公証人による申告の求めが正当な理由なく拒否された場合には、定款認証の嘱託を拒否することとするのは、法令に違反した事項や無効の法律行為等につき証書を作成することができないと定める公証人法第26条等の趣旨に適っており、株式会社の設立時における透明性を高め、その不正使用、特に株式会社を隠れ蓑とする犯罪による消費者被害の防止やFATFの評価等をはじめとする日本の株式会社の信用性に関する国際的な評価の向上という観点から効果的な取組であると考えられる。

また、嘱託の内容がリスク指標に該当する場合に、申告された実質的支配者の本人確認を行うことや、申告された実質的支配者が反社会的勢力に属するかどうかについて裏付調査を行うことは、申告内容の信頼性を高め、実施する方策の実効性をより一層高めるものであると評価できる。

さらに、定款認証手続において実質的支配者等が申告され、その情報が原始定款の認証文に記載されることは、当該情報が株式会社設立後の各種手続で信

頼に足る証拠として利用されることにより、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。）上の確認義務を負う事業者や、同事業者からの確認に応じなければならない当該株式会社の負担軽減にもつながると期待される。

(2) 各論点についての議論

ア 会社の実質的支配者の判断基準

会社の実質的支配者に関して、法人の不正使用防止という点で、方策1と制度趣旨を共通にする国内法令上の概念である犯罪による収益の移転防止に関する法律施行規則第11条第2項の規定する「実質的支配者」の概念（概要は次のとおり）に拠るべきである。

- ① 議決権の総数の25%を超える議決権を直接又は間接に有している自然人（過半数の議決権を直接又は間接に有している自然人がある場合においてはその者）
- ② ①に該当する者がいない場合においては、出資、融資等を通じて事業活動に支配的な影響力を有する自然人
- ③ ①、②に該当する者がいない場合においては、当該法人を代表し、その業務を執行する自然人

イ 公証人が嘱託人に会社の実質的支配者等について申告を求めることの当否及びその法令上の根拠

株式会社の悪用を防止する必要性や法人の実質的支配者を把握する国際的要請を踏まえ、公証人は、公証人法施行規則に新たに設ける規定に基づき、株式会社の定款認証手続において、全ての嘱託人に対して、設立される会社の実質的支配者となる者の申告及び当該実質的支配者が反社会的勢力に該当しないことの申告を求めることとすべきである。

公証人法第26条は、公証人が法令に違反した事項や無効の法律行為について証書を作成することができない旨を定めており、この規定は、定款認証手続についても準用されている（同法第60条、62条の3第4項）。定款認証の嘱託に係る株式会社の設立が、犯罪収益の蓄蔵、移転等に使用する目的であるような場合には、そのような目的での会社の設立手続を行うことは公序良俗に反するため、本来無効とすべき行為であり（民法第90条）、公証人は当該定款を認証することはできないと解される。

また、会社の実質的支配者の属性を確認することは、例えば、実質的支配者が暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第2条第6号に規定する暴力団員や国際連合安全保障理事会の制裁決議の対象者であれば、違法な目的での設立が推認されることから、上記の嘱託拒否事由の存否を確認するための有効な方法であるというべきである。このような方策の合理性は、

犯収法第4条第1項第4号の趣旨によっても認められる。

ウ 嘱託人が会社の実質的支配者等の申告を拒んだ場合に定款認証の嘱託を拒否することの当否及びその法令上の根拠

株式会社の定款認証手続において、公証人が、公証人法施行規則に新たに設ける規定に基づき、嘱託人に会社の実質的支配者等について申告を求めた場合において、嘱託人が、正当な理由なく申告を拒んだときには、公証人は、公証人法第26条に基づき当該定款認証を拒否することができると考えられる。嘱託人に会社の実質的支配者等について申告を求める権限を与えた措置を実効性のあるものとするためである。

近時では、金融機関等において預貯金契約の締結等の特定取引を行う場合であっても、犯収法に基づき、顧客が会社であるときにはその実質的支配者を確認することが義務付けられている（犯収法第4条第1項第4号）。また、取引社会において各種の契約書上、暴力団排除条項は広く用いられているところである。

このような現状の下で、あらゆる取引を行うことを可能にする法人格を創出する株式会社の設立において、嘱託人が、公証人法施行規則に新たに設ける規定において明記された手続である会社の実質的支配者等の申告について正当な理由なく拒むことは、公証人法第26条の規定する嘱託拒否事由の存在を推認させるものといえる。したがって、公証人は、嘱託人が会社の実質的支配者の申告等を正当な理由なく拒んだときには、公証人法第26条に基づいて当該嘱託を拒否することができると考えられる。

エ 認証文に会社の実質的支配者等の申告の有無及びその内容を記載することの当否及びその法令上の根拠

公証人は、設立される株式会社の透明性を高める等の観点から、定款認証手続において、会社の実質的支配者等の申告を求め、その申告の有無及び内容を認証文中に記載することとすべきである。

定款認証手続において、公証人が作成する認証文言は、事実実験公正証書の一種であって公証人法第35条に従うものである。したがって、公証人は、定款認証（公証人法第1条第3号）を行うに当たり、公証人が聴取した陳述や目撃した状況等を任意的記載事項として記載することができ、この記載は、付随的公正証書としての実質をもつと解されている。

オ 定款認証の嘱託の内容がリスク指標に該当する場合に申告された実質的支配者の本人確認を行うことの当否及びその法令上の根拠

会社の実質的支配者等の申告について、申告内容の信頼性を高めるという観点から、定款認証の嘱託の内容が、一定のリスク指標に該当する場合には、公証人は、公証人法施行規則に新たに設ける規定に基づき、申告された実質的支

配者の本人確認を行うこととすべきである。リスク指標としては、EU指令等に基づく外国の制度や取組を参考にすると、例えば、実質的支配者の住所がFATFのハイリスク国に指定されている国にあるというような指標が考え得る。

適切なリスク指標が設定された上で、嘱託内容がそのような指標に該当する場合においては、公証人は、公証人法第26条及び公証人法施行規則に新たに設ける規定に基づき、通常の手続に加えて、さらに申告された実質的支配者の本人確認を行うことができると解される。

カ 申告された実質的支配者が反社会的勢力に属するか否かの裏付調査を行うことの当否及びその法令上の根拠

申告された実質的支配者が反社会的勢力に該当しないことの申告に関して、その申告内容の信頼性を高めるという観点から、第一次的に、公証人が集めた情報に基づき反社会的勢力に該当するか否かの判断を行った上で、該当するとの判断がされた場合に、連携が可能であれば、第二次的に警察庁又は都道府県警察に照会する仕組みを構築することとすべきである。

前記のとおり、設立される会社の実質的支配者が反社会的勢力に該当する場合においては、当該定款認証の嘱託について、公証人法第26条の規定する嘱託拒否事由に該当することが推認されるため、これを判断するために、同条から導かれる権限に基づき、上記のような警察庁又は都道府県警察への照会を含む二段階の手続を行うことができると解される。

2 方策2（公証人が把握した会社の実質的支配者等の申告に関する情報のデータベース化）について

(1) 総論

株式会社について、公証人が、会社の実質的支配者等の申告に関する情報をデータベース化することは、権限ある当局による会社の実質的支配者情報への正確かつ時宜を得たアクセスを可能にするものであり、株式会社の不正使用の防止や日本の株式会社の透明性に関する国際的な評価の向上に資するものである。なお、上記情報の記録・管理は、可能な限り保存すべき情報を公証人法第7条の2に規定する指定公証人が全員で管理することとなっている現行の電子公証システムの機能を拡充することにより行うべきである。

(2) 各論点についての議論

ア 公証人の漏泄禁止義務との関係

公証人は、漏泄禁止義務（公証人法第4条）を負っており、公証人法上閲覧等が認められる場合（同法第44条等）や、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第197条第2項に基づく捜査関係事項照会等の法律に別段の定めがある場合を除くほか、嘱託人の同意を得ない限り、取り扱った事件を漏泄する

ことができない。

方策2は、従来から情報の提供が認められている場合（刑事訴訟法第197条第2項に基づく捜査関係事項照会等）において、新たに収集されることになる株式会社の実質的支配者等の申告に関する情報を提供するというものであるから、公証人の漏泄禁止義務に抵触することなく実施することができる。

イ 個人情報保護法との関係

公証人は、個人情報保護法の適用を受けるため、既に、個人情報の取扱いに関する措置を講じているところであるが、個人情報の保護については国際的にも意識が高まっていることを踏まえ、新たなデータベース化の取組に当たっては、利用目的や第三者提供の観点から追加的な措置を講ずる必要性の有無等について十分に検討すべきである。

3 更なる方策について

ア 収集する情報の質の向上

公証人が、定款認証手続において、実質的支配者等の申告を求める方策については、申告内容の信頼性を確保することが重要である。そこで、公証人は、申告された実質的支配者について更なる本人確認を行う場合を選別するためのリスク指標に関して、諸外国の例も参考にするなどして、適切に設定することとすべきであり、また、申告された実質的支配者の反社会的勢力の該当性の判断については、警察庁又は都道府県警察との連携を行うように努め、質の高い判断を可能にすべきである。

さらに、立法論として、実質的支配者等の申告の信頼性を一層高めるという観点から、同申告を記載した文書について、定款認証手続において、虚偽の宣誓について過料の制裁のある宣誓認証（公証人法第58条の2）を、追加的な手数料なしに行うこととすることも、有効な方策であると考えられる。

イ 更なる消費者被害の防止策

特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）第8条の2は、主務大臣が個人に対して2年以内の期間を限り、特定の取引類型に係る業務の全部又は一部の禁止を命ずることができ、その旨を公表することとなっているところ、更なる消費者被害防止の観点からは、定款認証手続において、設立される株式会社の役員が、同条により業務の禁止を命ぜられた者でないことや、仮に命ぜられた者であるときは、当該命令における禁止の期間、禁止される業務の範囲等を明示的に確認した上で、定款を認証すべきか否かを検討することも、有効な方策になり得るものと考えられる。

ウ 設立後の会社の実質的支配者情報の把握

株式会社の設立後についても、会社の囑託による公正証書の作成、私署証書

の認証、確定日付の付与を行う際に、公証人において、会社の実質的支配者を把握する取組を行うことができるよう、制度改善に努めることとすべきである。

例えば、株券の発行されない閉鎖会社の株主名簿については、公証人による確定日付が活用されることは、会社の所有をめぐる紛争の予防に資するものであると考えられるが、会社による自主的な確定日付の活用を奨励する取組の中で、併せて、会社の実質的支配者を把握する取組が行えるような制度改善に努めるべきである。また、株券を発行する閉鎖会社における株式の譲渡についても、同じく会社の所有をめぐる紛争防止の観点から、株式の譲渡に関する契約書について公正証書作成や確定日付の活用を奨励するなどの取組を行い、その中で会社の実質的支配者を把握する取組が行えるような制度改善に努めることを求めたい。

第4 おわりに

冒頭に掲げた背景となる国内外の情勢を踏まえると、FATFが策定する資金洗浄・テロ資金供与対策の国際基準に対応し、我が国の株式会社の透明性に関する国際的な評価を向上させることや暴力団員等反社会的勢力が実質的に支配する会社の設立を抑止していくことは、喫緊の課題であり、2019年に予定されているFATFの第4次対日相互審査に向けた積極的な取組の一つという意味においても、本研究会においてとりまとめられた方策1及び方策2については、可及的速やかに実施すべきである。