

国際犯罪組織のマネーロンダリング に対して日本が出来ること¹

新たなマネーロンダリング防止立法を中心に

早稲田大学 久保田隆研究会

梅原悠太 岩井友彦 石原俊 江橋翔

2006年12月

¹本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、久保田教授（早稲田大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

目次

はじめに

第1章 各国、金融機関における対策

第1節（1．1）各国が行うべき対策

第2節（1．2）実際の各国の対応

第2章 国際機関レベルでの対策

第1節（1．1）FATF による対策

第2節（1．2）NCCT リスト

第3章 パトリオットアクト

第1節（1．1）パトリオットアクトのメリット

第2節（1．2）パトリオットアクトのデメリット

第4章 政策提言

第1節（1．1）新パトリオットアクト

第2節（1．2）紙幣システム改良

参考文献・データ出典

はじめに

米国における 9.11 テロ以降国際犯罪組織の資金調達方法としてマネーロンダリングの存在が取り上げられ、各国がその対策に追われている。一般的にはマネーロンダリングとは違法な期限による犯罪収益の源を隠匿することである。従来は、麻薬売買による資金が主なものであったが、近年ではテロ資金によるものが多くなっている。

マネーロンダリングの代表的な手法は、架空口座を複数経由することで資金の流れを不明にすることである。特に海外には捜査機関の搜索が難しく利用される。特徴的な手法として、銀行取引に対する規制が弱く、匿名性を重視し世界中から資金を集める地域である「タックスヘイブン」を経由すること、あるいはまた、富裕層を対象として資産管理を行い顧客の匿名性を重視する「プライベートバンク」が用いられる。IMF は世界のマネーロンダリング資金は、世界全体の生産の 2 から 5 %、最低でも年間 6000 億ドルと推計している¹。この巨額のマネーロンダリング資金を放置すると、再び犯罪活動に使用される恐れがあり、犯罪活動の温床となりうる。また、この巨額の資金をもとに犯罪組織が合法経済に介入、さらに支配するものになりうる。そこで、現在、各国において犯罪対策・とりわけテロ対策の一環として、マネーロンダリング防止策が行われている。とりわけ近年では国別の取り組みから、各国協調の取り組みへと軸が動いている。

また、マネーロンダリングを防止する際には、各国による対策はもちろんのこと、国際協力が不可欠となっている。現在、金融取引は国境を越えるものとなっており、容易に資金が国境を越えて移動でき、実際に、マネーロンダリングは国境を越えたものとなっている。そのため、たとえある国家がマネーロンダリング対策を行ったところで、対策の不十分な国家・地域が存在すれば、その国家・地域を経由することで、マネーロンダリング資金の流れを解明することができず、マネーロンダリングを解明・防止することは不可能となってくる。そこで、現在マネーロンダリングを防止するために全世界的な取り組みが求められているのである。

また、マネーロンダリングが海外のみで起こっている犯罪であり、日本とは関係の無い世界の出来事であるということは出来ない。

実際に近年摘発された日本国内のマネーロンダリングの事例として、闇金融「五菱会」の事件²が挙げられる。「五菱会」は、法定金利を超えた利息で貸金業を営む、いわゆる闇金

¹ Money Laundering: the Importance of International Countermeasures, Address by Michel Camdessus, Managing Director of the International Monetary Fund at the Plenary Meeting of the Financial Action Task Force on Money Laundering Paris, February 10, 1998 (出典 : IMF (世界通貨基金) URL : <http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm>)

² 平成 17 年 2 月 9 日に東京地方裁判所において第一審判決、同年 11 月 17 日に東京高等裁判所において第二審判決が下された。

正式事件名「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律違反被告人事件」

第一審について、(2005)『判例タイムズ』1185 号 159 項、同号 172 項

第二審について、(2005)『判例タイムズ』1212 号 310 項

同事件について、平尾武史・村井正美(2006)『マネーロンダリング』講談社

融業者である。「三菱会」のトップの「梶山進」が約 51 億円に上る違法収益を日本・香港そしてスイスと世界規模で移動を繰り返し、合法的に得た資金であるかのように見せかけ、日本に再び戻した、マネーロンダリングの事例である。違法な収益を、日本国内で割引金融債に換えられ、クレディスイス銀行の香港の口座を経由して、スイス・チューリヒに設置された口座に入金させ、犯罪収益を隠蔽しようとした。この際、同行の銀行員が資金の移動手続きに関わっていた。スイスにおいては、この違法収益の口座が凍結されたが、日本との間に犯罪資金の返還協定がないことから、日本への返還は行われなかった。2005 年 11 月東京高等裁判所で、本件について裁判が結審し、犯罪収益規正法により違法収益の没収が判決された。

このように、日本と深い関わりが存在し、かつその対策には国際協力が不可欠であるマネーロンダリング犯罪に対して、国際社会の中で日本になにが出来るのかを検討し、われわれの政策提言としたい。

第1章 各国、金融機関における対策

マネーロンダリングを防ぐために、まず重要なのは金融機関がマネーロンダリングに対してどれだけの注意義務を保てるかである。なぜなら、実際にマネーロンダリングが行われるのは金融機関を介してであり、金融機関の注意義務を高めることが出来なければ、いくら国際レベル、各国レベルで対策を行っても無意味だからである。しかし、その一方で金融機関はあくまで私人であり、その最重要課題は出来る限り多くの利益を上げることである。そのため、金融機関が利益優先でマネーロンダリングに協力することのないよう、金融機関に対策を取らせ、それを監視していくのは、国家に依存する部分が大きい。そこで、本章では、国家がマネーロンダリング防止のために金融機関に取らせるべき対策を検討し、実際に各国政府によって行われている対策を紹介していく。

第1節 各国が行うべき対策

ここではまず各国が自国内の金融機関に行わせるべき対策を取り上げたい。前述したように、実際にマネーロンダリングが行われるのは各国の金融機関を介してであり、まずは金融機関、そして自国の金融機関を監視、指導する各国政府の役割が重要となってくる。そこで、まず各国が自国の金融機関に対して取らせるべき対策、整備すべき法制度について紹介したい。

(1) 疑わしい取引の届出義務

疑わしい取引の届出義務とは、マネーロンダリングに関わっている可能性がある取引が金融機関に対して依頼された場合に、その取引を捜査機関に届け出るものである。疑わしい取引の届出は、通常、金融専門家が属する独立専門機関に一括して集められ、その後調査機関に送られることになる。

(2) 本人確認の義務

金融機関では、以前から“know your customer”という原則が存在しており、マネーロンダリング対策だけでなく、健全な銀行経営には欠くことの出来ない要素の一つとなっている。また、窓口直接来る者だけでなく、誰が口座を真に利用し、誰がその口座から真に利益を得ているのかまで特定する、真の利益者確定義務も国際標準になりつつある。

(3) 顧客情報の保存義務

また、顧客情報の保存も金融機関が行うべきこととして国際標準となっている。マネーロンダリングの可能性があり、その届出が専門機関に通報されて、集められても、実際に捜査は行われる段階において情報が消失して、調査がそこで終了してしまえば意味がないからである。そのため、国によって、期間に差はあれ、一定期間の間顧客の情報を保存することは、国際標準になりつつある。

(4) シェルバンクの設立を防止する法制度の整備

シェルバンクとは、実体のない名義だけの銀行のことである。このような金融機関が存在すると、マネーロンダリング対策を行ううえで大きな障害となる。以前は、カリブ諸国の「タックスヘイブン」と呼ばれる国家¹が領域内に無数のシェルバンクの設立を許可し、マネーロンダリングの一大中心地となっていた。しかし、現在では、国際的なマネーロンダリング対策への注意義務の高まりから、シェルバンクを設置することの出来ないような法制度を国内で整備することが各国政府に求められている。

(5) FIU (Financial Intelligence Unit:金融情報機関)

各国でのマネーロンダリングに関する情報を収集する機関として、各国に存在する FIU (Financial Intelligence Unit:金融情報機関) が重要な働きを担っている。FIU とは各国が設立する政府機関であり、疑わしい取引の報告情報を一元的に収集し、分析の上、捜査機関等に提供している。この FIU は、マネーロンダリング情報交換のネットワーク作りを主眼とした国際組織であるエグモンド・グループにより承認を受ける機関であり、テロリストのマネーロンダリング、資金供与の状況など、口座内容までも把握することが可能である。現在 101 の国と地域がエグモンド・グループにより FIU の承認をうけており、日本も 2000 年に 49 番目の FIU としての承認を受けた。このように、世界に点在する各国の FIU によって、自国のマネーロンダリング情報を自国のみのものとするだけでなく、世界で共有することで、グローバル化しているマネーロンダリングに対応を図っている。だが、まだ 101 という数字での情報連携は広がりつつあるテロリストのネットワークに対応できていないということは無視できない事実である。この広がりつつあるテロリストのネットワークに対応して、2006 年 6 月に、日本の FIU とカナダの FIU が情報を提供しあうことを表明するなど、全世界で各国の FIU 間のネットワークを強化する動きが活発化している。しかし、FIU が提供する情報の質は問題ないが、世界単位で見るとその情報量は十分でなく、全世界の FIU ネットワークの構築によるマネーロンダリング情報の全世界共有化が必要とされているのが現状である。

以上に述べてきたようなさまざまな対策が、実際にマネーロンダリングが行われる場となる金融機関、そして、金融機関を監督すべき立場にある各国政府に対して求められている。

¹ 「タックスヘイブ」利用した税金逃れが横行したことから、OECD (経済開発協力機構) では 1996 年から「タックスヘイブン」に対する対策を進め、2000 年には「タックスヘイブン」リストを作成した。

2000 年のタックス・ヘイブン・リストに掲載された国・地域は、以下の 35 カ国・地域である。

カリブ諸国・地域 (17) アンギラ (英)、アンティグア・バーブーダ、アルバ (蘭)、バハマ、バルバドス、ベリーズ、パナマ、ヴァージン諸島 (英)、ドミニカ国、グレナダ、モンセラット (英)、アンティル (蘭)、セント・クリストファー・ネイヴィース、セント・ルシア、セント・ビンセント及びグレナディーン諸島、タークス諸島・カイコス諸島 (英)、ヴァージン諸島 (米)

大洋州 (7) クック諸島 (ニュージーランド)、マーシャル諸島、ナウル、ニウエ (ニュージーランド)、サモア、トンガ、バヌアツ

欧州 (7) アンドラ、ジブラルタル (英)、ガーンジー (英)、マン島 (英)、ジャージー (英)、リヒテンシュタイン、モナコ

その他 (4) バハレーン、モルディブ、セイシェル、リベリア

上記リスト掲載の国・地域のうち、2005 年末までの透明性の確保及び実効的税務情報交換の実施を約束せず、2002 年 4 月 18 日に発表された「非協力的タックス・ヘイブン・リスト」には掲載された国は以下である。

アンドラ、リベリア、リヒテンシュタイン、マーシャル諸島、モナコ、ナウル、バヌアツ

出典：外務省「OECD 有害税制プロジェクト (非協力的タックス・ヘイブン・リストの公表)」URL : http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oecd/th_list.html#2

第2節 実際の各国の対策

次に、実際に各国が行っている対策の例を紹介したい。米国における 9・11 テロ以降国際犯罪組織の資金調達方法としてマネーロンダリングの存在が取り上げられ、各国がその対策に追われた。その結果として、もともとマネーロンダリング対策先進国であったアメリカ、イギリス、ドイツなど以外でもさまざまなマネーロンダリング対策が取られるようになった。ここでは実際に各国が行っているマネーロンダリング対策を紹介していきたい。

日本の取り組み

まず、日本において行われているマネーロンダリング対策を挙げていきたい。

(1) 疑わしい取引の届出義務

日本におけるマネーロンダリング対策の取り組みは、1990 年代から始まった。1990 年の国連麻薬特別総会で、国際的な取り組みを強化することが合意されたことをうけて、1992 年「麻薬特例法」が制定された。麻薬収益のマネーロンダリング対策の一環として、金融機関に薬物犯罪の収益と疑われる取引の届出を義務付ける「疑わしい取引の届け出制度」が創設された。しかし、実際に届出件数は制度開始の 1992 年から 1999 年までで、計 132 件のみであり、事実上機能していなかった。

この背景にあったのが金融機関のマネーロンダリングに対する認識の低さであった。それを物語る事件が 1995 年に発生している。大阪で不正な送金を行う「地下銀行」が摘発された。犯人グループは、東京三菱銀行（当時）に複数の口座を設置し、計 500 億円以上の資金を中国側に送っていた。銀行側は、毎日のように巨額の資金が同じ人物によって送金するのを不審に思いながらも警察・金融監督庁（現在の金融庁）に通報しなかった。東京三菱銀行側は、「顧客の守秘義務もあり、不審だというだけでは警察に通報しなかった」と弁明した。これは当時の銀行のマネーロンダリングに対する一般的な認識であった¹。

日本で、疑わしい取引について届出制度が強化されたのは 1999 年の「組織犯罪処罰法」が制定されてからである。組織犯罪処罰法によって、麻薬に限定することなく広く犯罪組織の財産を没収できるようになり、同時に疑わしい取引の届出制度も拡充された。以下の表から明らかなように組織犯罪処罰法が制定された 1999 年以降、疑わしい取引が急増している。

2

(参考 1)

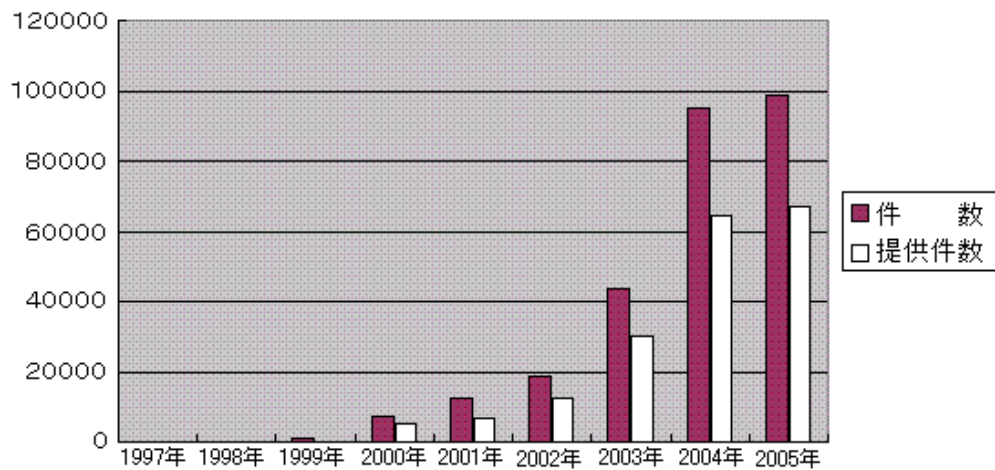
疑わしい取引の届出件数の推移

暦 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
件 数	9	13	1,059	7,242	12,372	18,768	43,768	95,315	98,935
提供件数	-	-	-	5,329	6,752	12,417	30,090	64,675	66,812

¹ 平尾武史・村井正美（2006）『マネーロンダリング』講談社 pp224-225

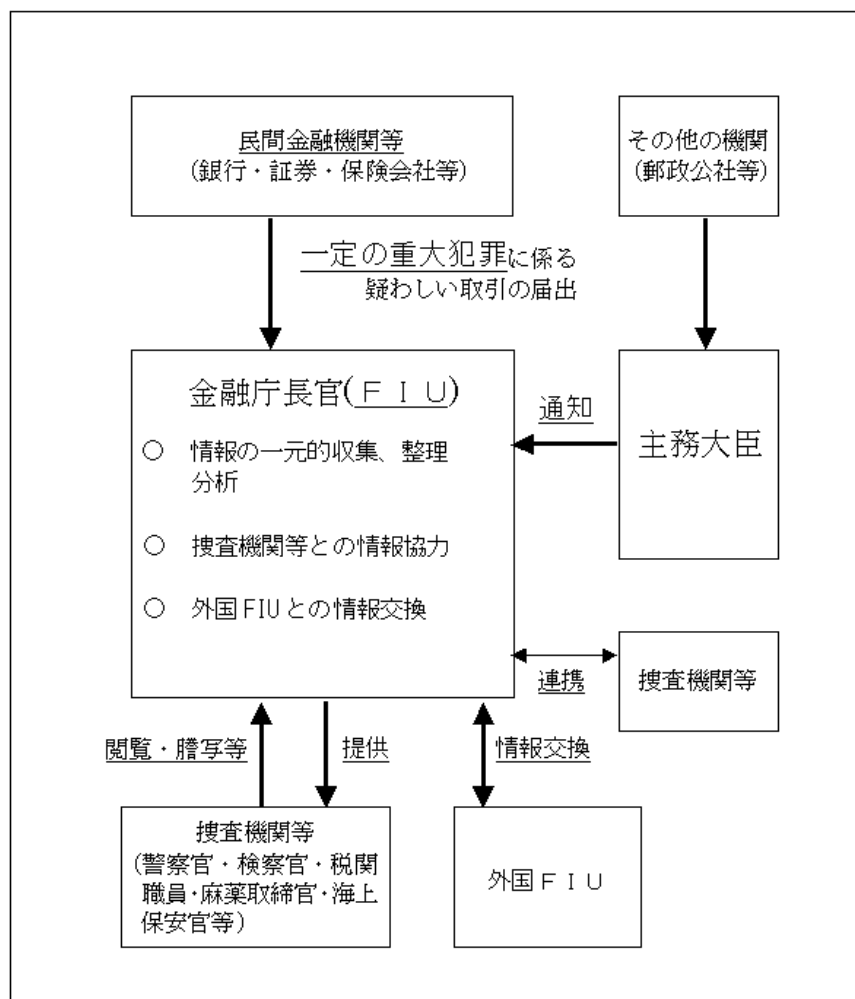
² 2006 年 6 月「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」において、「犯罪収益流通防止法（仮称）」の法案が検討中である。その内容は、本人確認・疑わしい取引の届出義務を負うものの範囲を金融機関から、弁護士・公認会計士などの金融と関わる職種に拡大することが検討されている。

出典：首相官邸・国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「犯罪収益流通防止法案（仮称）の概要」URL：
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/060605gaiyou.pdf>



資料出所 特定金融情報室

「疑わしい取引の届出制度」について



資料出所 特定金融情報室

(2) 本人確認義務

マネーロンダリングで多く用いられるのが、架空口座や偽名を使った取引である。日本では、以前から 3000 万円以上の大口取引について本人確認をすることが全国銀行協会のガイドラインで定められていた。しかし、当時これは FATF 加盟国の中では群を抜いてゆるい基準¹であり、2002 年に制定された「本人確認法」および同法施行令により 200 万円以上の取引に基準が強化された。

一方の架空口座対策であるが、2003 年に「本人確認法」により口座開設時に、運転免許証・パスポートなどの公的機関の発行した身分証明書（法人の場合は登記簿など）により本人確認を行うことが義務付けられた。これにより、日本で新たに架空口座を設置することは困難になった。さらには、2004 年の改正で銀行口座を他人に譲渡・売却すること、それを仲介することも処罰の対象となった。

(3) 顧客情報の保存義務

「本人確認法」により口座開設時・高額の取引時に本人であることを確認することが義務付けられた。しかし、マネーロンダリングを防止し、特に資金の経路を特定するためには口座から口座へとどのような経路をたどって資金が動いたのかが記録されていなくてはならない。そこで、「本人確認法」では本人確認記録・取引記録を 7 年間保存するように義務付けている。

(4) FIU (Financial Intelligence Unit: 金融情報機関)

FIU とは、各国に一つ設けられる機関であり、いわばマネーロンダリング対策の司令塔となる機関である。日本では、「組織犯罪処罰法」が施行された 2000 年に金融監督庁（現在の金融庁）に「特定金融情報室」が設置された。特定金融情報室は疑わしい取引に関する情報など、マネーロンダリングに関する情報が集約される仕組みになっている。また、日本における FIU として、FATF への参加、各国 FIU との情報連携を行うなど世界的なマネーロンダリング対策を行っている。²

スイスの取り組み³

スイスのマネーロンダリング対策の取り組みは、マネーロンダリング対策を考える上で大きな参考になる。スイスは、為替が安定していること、永世中立国であること、そして、銀行の秘密保持がスイス銀行法によって徹底していることなどを理由に、様々な資金が流入している。いわゆる「スイス銀行」として有名な「プライベートバンク」がその中心であり、世界の富裕層のオフショア・アカウント（国籍国の銀行でない銀行に設ける口座）の約 40 パーセント、約 2 兆ドルがスイスにあるといわれている。⁴ 前述の日本の闇金融事件で使われたのもこのスイス銀行の一つ「クレディスイス銀行」であった。

しかし、各国からこのような秘密体制はマネーロンダリングの温床になるとして批判され

¹ たとえば、アメリカでは 1 万ドル（2002 年現在）この基準強化で、FATF の中で最も厳しい基準の一つとなった。出典：和仁亮裕・大西善哉（2002）「マネーロンダリング対策とテロ資金対策—金融機関の責任とリスクを中心に—」『金融法務事情』1653 号 pp26-28

なお、FATF では 2001 年「テロ対策特別勧告」において 2006 年末までに 1000 ドルもしくは 1000 ユーロ以上の現金送金について本人確認を行うよう求めており、日本で 2007 年 1 月から、本人確認法施行令を改正、10 万円以上の現金送金について本人確認が義務付けられる。（出典：金融庁「アクセス FSA・47 号」p7）

² 2005 年 11 月の「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」の決定で 2007 年には「特定金融情報室」が警察庁に移行することが予定されている。

出典：首相官邸・国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「FATF 勧告実施のための法律の整備について」URL：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/051117kettei.html>

³ 加藤久雄(1995)「資金洗浄に関する刑事法上の諸問題」『刑法雑誌第 34 巻第 2 号』p212; 日本プライベートバンキングコンサルタンツ「スイス銀行業界は今・・・」『プライベートバンキングレポート vol.09』p4

⁴ 秋山卓男(1997)「世界中の金持ちが資金を預けるスイスの銀行の秘密」『エコノミスト』pp68-70

ていた。そこで、様々な先進的試みがされている。

1977 年の早い段階で、スイス銀行業界自主規制によって顧客の本人確認が義務付けられた。1990 年には刑法が改正され、マネーロンダリングが刑法上の犯罪とされ、金融機関が顧客の詳細調査を怠ったときは処罰の対象となった。1998 年には全ての金融機関に適用する「マネーロンダリング対策法」が施行され、「マネーロンダリング通報局 (MROS)」が連邦警察庁に設置された。同法では銀行に疑わしい取引を MROS に通報する義務を定め、通報があったときには調査のため、五日間の口座凍結がされる。疑いが晴れば口座凍結は解除され、疑わしいと関係機関に対して送致され、徹底的な調査の対象となる。2002 年には 625 件の通報中 515 件が捜査当局に委ねられた。

アメリカの取り組み¹

アメリカでは、刑事政策的にマネーロンダリング資金の没収が主眼となっている。マネーロンダリングによって得られる利益がなければマネーロンダリングをしないであろうとする考え方である。特徴として、民事手続きによって当局がマネーロンダリングの疑いがあるとする一定の事実を証明すれば、財産の利害関係者がマネーロンダリングに関係ないとする証明が必要であるとする挙証責任の転換が定められている。²さらに、連邦法典 18 編 1963 条以下 (RICO 法) は刑事手続きによる没収を定めている。テロ対策の一環として 2002 年には、愛国者法³が制定された。同法では、マネーロンダリング防止策を強化、疑わしい取引を行っている銀行のドル口座を閉鎖することで、事実上他国の金融機関にも影響力を及ぼすことができるようになった⁴。

ドイツの取り組み⁵

ドイツでは、1992 年、刑法典にマネーロンダリングに関する条項が追加された。さらに、1993 年「マネーロンダリング規制法」が制定され、本人確認の義務付け・疑わしい取引の届出が定められた。さらに 2002 年には、テロ対策の一環として、「マネーロンダリング対策法」が制定され、従来の法律を改正し、情報を一元的に収集する FIU (Financial Intelligence unit・金融情報機関) の設置が定められた。また同年、「信用制度法」が改正され、連邦金融サービス監督庁に犯罪収益と推定される資金による金融機関への資本参加を拒否・口座情報の呼び出し権限を与えた。

韓国の取り組み

韓国では、1997 年、「金融実名取引および秘密保持に関する法律」が制定され、実名による金融取引と金融取引情報の提供を義務付けた法律である。しかし対策は各国に比べ遅く、他にマネーロンダリングを防止する法律が存在しなかったため、FATF の認定による「マネーロンダリング防止非強調国リスト」に指定される可能性が出てきた。そこでテロ対策の一環として、2002 年「特定金融取引法」「犯罪収益規制法」が制定された。前者は、口座開設時の身分確認・捜査機関への情報提供・外国機関との情報提供を定めた法律であり、マネーロンダリング防止のための機関「金融情報分析院」が設置された。後者は、犯罪収益隠匿行為を規制し、収益の没収などを定めたものである。しかし、これらでは世界的な潮流である

¹ 江原伸一(1995)「米国のマネーロンダリング」『刑法雑誌第 34 巻第 2 号』pp257-264

² 優越性のある証拠 (preponderance of the evidence) の原則

³ U.S. Patriot Act, 26 October 2002,

日本語訳・注釈、平野美恵子、土屋恵司、中川かおり(2002)「米国愛国者法 (反テロ法) (上)」『外国の立法 214』・(2003)「同 (下)」『外国の立法 215』

マネーロンダリング関係は、同法中第 3 章「国際マネーロンダリングの阻止及びテロリストへの資金供与防止のための 2001 年法」(301 条から 377 条)

⁴ 橘玲(2006)「北朝鮮を追い込む米国ドル世界支配の実態」『中央公論 2006 年 10 月号』

⁵ 加藤久雄(1995)「資金洗浄に関する刑事法上の諸問題」『刑法雑誌第 34 巻第 2 号』pp206-212; 渡邊齊志(2006)「ドイツにおけるテロリズム対策の現況」『外国の立法 228』pp135-136

テロ対策に不十分とされ¹、現在新たな「テロ資金調達の抑制のための法律」の制定を検討中である²。

パキスタンの取り組み³

これまで、主に先進国の対策を見てきたが、途上国の対策について見ていきたい。

パキスタンでは、パキスタン中央銀行が中心となり金融機関に対して命令・指導を行っており、特にテロ対策の観点から、パキスタンの対策は大きな実績を上げている。パキスタンの取り組みの中で特徴的なものは、国連安全保障理事会・アジア開発銀行・パキスタン国連大使の提出されたリストに従い、パキスタンの銀行は関連口座を凍結する義務が定められていることであり、違反した銀行には制裁が科される。2001 年各省庁の権限を集約した「マネーロンダリング規制作業グループ」が設けられ、マネーロンダリング防止の中心となっている。

¹例えばアメリカは、北朝鮮に対する金融制裁について、韓国マネーロンダリング対策に不十分な点があるとして、送金の停止措置韓国政府に対してより強力な措置をとることを求めている。出典：朝鮮日報 1 月 25 日(URL：http://japanese.chosun.com/site/data/html_dir/2006/01/25/20060125000022.html)

² 白井京(2006)「韓国のテロリズム関連法制」『外国の立法 228』pp158-159
主な内容としては、疑わしい取引の報告義務付け、関連口座の凍結措置が検討されている。

³ 土屋恵司(2006)「パキスタンにおけるテロ対策と関連法制」『外国の立法 228』pp215-216

第2章 国際機関レベルでの対策

前述したように、国家は金融機関に対してマネーロンダリング対策を行わせるために、法制度の整備をおこない、金融機関を監督、指導していかなければならない。そして、国家がどのような対策を行うべきかの基準を設定し、国家にマネーロンダリング対策をおこなうように呼びかけ、その履行状況を監視するのは国際機関の果たすべき役割になってくる。現在のマネーロンダリング対策はこのような国際機関→国家→金融機関という縦の関係で行われている。そこで、国家を指導監督していくべき立場にある国際機関レベルでどのような対策が行われているのかを紹介したい。

第1節 FATF による対策

現在、国際機関レベル、各国レベルでさまざまなマネーロンダリング対策は行われている。国際機関レベルでの取り組みの代表として挙げられるのが FATF（金融活動作業部会）である。FATF とはマネーロンダリング対策における国際協調を推進するために、1989 年のアルシュ・サミット経済宣言を受けて設立された政府間機関である。FATF はいくつかの活動を通じて国際的マネーロンダリング対策を推進している。その主な活動を以下で述べたい。

（１）４０の勧告の作成

FATF では各国が行うべきマネーロンダリング対策の基準として４０の勧告を作成している。４０の勧告は１９９０年に公表されその後１９９６年、２００３年の２回にわたって修正が加えられたが¹、マネーロンダリング対策の基準として各国から重視されている。４０の提言²は、法制度の異なる国に、統一的な条約＝国内法の実施を直ちに求めることは困難であるという認識の下、ひとつの目安としてさまざまな対策のあり方を公表し、各国にマネーロンダリング対策の早期の実現を求めたものである³。その内容としては、前述した疑わしい取引の届出義務、本人確認義務、顧客情報の保存義務などが挙げられる。

（２）加盟国の拡大

¹ 1996 年の１度目の改正では、マネーロンダリングの前提犯罪を、従来の麻薬関係中心のものから、殺人など重大犯罪一般に拡大した。

2002 年の２度目の改正では、テロ資金対策を盛り込むと同時に、テロ対策特別勧告を採択した。

² 具体的な内容としては、“金融機関は、資金が犯罪活動の収益ではないか、又はテロ資金供与と関係しているのではないかと疑うか又は疑うような合理的な根拠を有する場合には、その疑いを金融情報機関（FIU）に速やかに届出るよう直接法律又は規則によって義務づけられるべきである。”、“金融機関は、権限ある当局からの情報提供の要請に対し迅速に応ずることができるよう、国内取引及び国際取引に関する全ての必要な記録を最低五年間保存すべきである。この記録は、必要であれば犯罪行為の訴追のための証拠を提供できるよう（金額及び使われた通貨の種類を含めて）個々の取引の再現を可能とするほど十分なものでなければならない。”等が挙げられる。

出典：金融庁特定金融情報室（URL：<http://www.fsa.go.jp/fiu/fiuj/fm001a.pdf>）

³ 谷口清作(2002)「FATF(金融活動作業部会)による国際的マネー・ロンダリング対策について」『警察政策研究』6 号 pp184-185

FATF では加盟国¹の対策のレベルを高めるとともに、加盟国の拡大を図っている。FATF メンバーに加わるには、40の勧告を国内において実現していることはもちろん、マネーロンダリング対策に関して非常に高い注意義務を有していなければならない。このような高い基準を満たさなければならないものの、2006年8月には韓国をオブザーバーとして迎え入れるなど、積極的な組織拡大を図っている²。

(3) 相互審査

FATF は加盟国および FATF 全体としての40の勧告の実現の進行状況を判断するため、加盟国間で相互審査を行っている。加盟国は、他の2,3の加盟国によって構成された調査チームにより、現場査察を受け、その結果に基づき作成された40の勧告の実現の進行状況に関するレポートがFATF 総会に提出される。この相互審査システムによって、FATF 加盟国のマネーロンダリング対策は常に厳しくチェックされている。

第2節 NCCT リスト

次に、FATF の活動においても中核をなす部分である、非協力国・地域リスト(以下 NCCT リスト)の作成について紹介したい。前述の通り、マネーロンダリング対策は、一カ国だけで対策を行ってもまるで意味を持たない。対策が不十分な国家でマネーロンダリングが行われるようになるだけだからである。よって、非協力国・地域に対する対策がとりわけ大きな意味を持つこととなる。ここでは、NCCT リスト作成の手順、不十分な点につき言及したい。

前述した、FATF の40の勧告の適用による対策の他に、FATF が行っている主な対策としてマネーロンダリング対策に非協力的な国、地域をNCCT リストにあげ、NCCT リスト国に対し、対抗措置を発動するというもの³が挙げられる。また、NCCT に掲載されたにも関わらず、自国のマネーロンダリング対策を改めない国家に対しての追加的な対抗措置も取られている⁴。NCCT リストに載った非協力国・地域への対抗措置については、先に取

¹ FATF の31加盟国・政府は次の通りです。アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、香港、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルク、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、ロシア、シンガポール、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国です。2つの国際機関(欧州委員会、湾岸協力会議)も加盟しています。

² FATF invites the Republic of Korea to be an observer (2006)
出典:(URL: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/25/39/37260684.pdf>)

³ 勧告 21: 金融機関は、FATF の勧告を適用していないか十分に適用していない国の個人、企業、金融機関とのビジネス関係や取引について特に注意すべきである。これらの取引が明らかな経済的ないし可視的な合法的目的を有していない場合、その背景と目的について可能な限り調査し、その結果を文書化し、所管当局への支援に供すべきである。かかる国が引き続き FATF の勧告を適用しないか十分に適用しない場合には、加盟国は適切な対抗措置を発動できるようにすべきである。

勧告 21 の適用に加えて、FATF は、その手段に関して段階的、適切かつ柔軟で、共通の目標に向けて一致してとられる、さらなる対抗措置を適用するよう勧告する。FATF は、以下の可能性を含め、NCCT に係わる金融取引その他の関連の活動に対する監視と報告を強化することが必要であると考え。

厳格な顧客確認義務、及び、NCCT の個人や企業と取引を開始する前に受益者を確認するよう金融機関に求める勧告(特定の NCCT との金融取引に関する勧告を含む)の強化。

NCCT との金融取引は疑わしいケースが多いため、金融取引の報告メカニズムないし体系的報告の強化。

FATF 加盟国への銀行の子会社、支店、駐在員事務所の設立の認可要請を考慮する際に、当該銀行が NCCT の銀行であることを考慮する。

NCCT における法人との取引はマネーロンダリングに使用される恐れがあることを金融機関以外の企業に警告する。

⁴ 追加的な対抗措置の具体的な内容としては、

(1) 対抗措置対象国内において設立された法人、金融機関との取引開始時においては、より厳格な顧客確認、報告書

り上げた FATF による 40 の勧告において“金融機関は、FATF 勧告を適用していないか又は適用が不十分である国の者（会社及び金融機関を含む）との業務関係及び取引に対して、特別の注意を払うべきである。また、当該国が FATF 勧告を引き続き適用しないか又は適用が不十分である場合には、各国は適切な対抗措置をとり得るようにすべきである。”と示している。これは、マネーロンダリング対策が不十分である NCCT リスト国に対し、マネーロンダリング対策を促し、もしそれに応じず、マネーロンダリング対策を改善しないようであれば、当該国家、金融機関を国際金融市場から締め出すことを目的とした勧告であると思われる。

ここでまず、非協力国特定の具体的な過程について説明を加えておきたい。第一に行われたのは非協力が否かを判断するための 25 の基準の策定である。この基準には、金融機関に対して疑わしい取引の届出義務が課されていることなどの金融機関に対して義務付けていること、顧客の情報を過度に保護する法制度が存在しないこと、FIU が設置されていることなど、主に政府レベルでの行政、立法についてのチェック項目が設けられている¹。

そして、アジア・太平洋、米州、欧州、中近東、アフリカの 4 つの地域グループが調査グループとして設けられた。これらのグループが FATF によって選出された 47 カ国の調査対象国を、策定された 25 の基準に基づき各地域ごとに 2000 年、2001 年の二回に分けて調査した²。この調査により NCCT リストの作成が行われた。

その後の調査を経て、FATF はナウルを 2005 年 10 月に NCCT リストから除外した。その所以は、ナウル政府が 400 にも渡る疑わしい取引をなした銀行口座を凍結し、マネーロンダリングの危険を回避したことが評価されたからである³。また、ミャンマーは最近まで NCCT リストに入り、対抗措置を発動されていたが、ミャンマーで AML (anti money laundering) が設立され、マネーロンダリング対策が講じられ始めていることを FATF は評価し、NCCT リストから除外した。このミャンマーの除外により、NCCT リスト国は 0 国になった⁴。

だが現在、その NCCT リストは形骸化しており、NCCT リストの対象国が 0 カ国となったからといって、非協力国・地域が無くなったものとは考えられない。FATF の NCCT リスト掲載国対策に不十分な点が存在するからである。

その理由として第一に挙げられるのが、FATF は未だ 47 カ国しか調査をしておらず、いまや全世界で繰り広げられているマネーロンダリング犯罪に対応できていない点である⁵。そのため、NCCT リストには載らなかったものの、適切なマネーロンダリング対策を行っていない抜け穴のような国家が多数存在しているものと考えられる。実際、マカオ、中国などは NCCT リストの対象ではなかったにも関わらず、世界的なマネーロンダリング事件が発生し、その後法改正を余儀なくされている。

第二に挙げられるのが、NCCT リスト国としてみなされた後も自国のマネーロンダリング対策を改めない非協力国に対する追加的対抗措置は事実上効果をもたないものであり、NCCT リスト国への是正を強制するほどのものではないという点である。実際に、上述した

を求める

(2) 対抗措置対象国と関連した取引はマネーロンダリングに関する強い懸念があるという認識のもと、よりマネーロンダリング防止のメカニズムを強化する。

(3) 自国内に対抗措置対象国の金融機関が支店を出す場合、対抗措置対象国の金融機関であるということに留意する

(4) 金融業界以外にも対抗措置対象国における法人との契約に関して留意するよう警告する

¹ 井上一志 (2001), 「マネーロンダリング対策非協力国リストの改訂について」『警察学論集』53 巻 9 号, pp.104-105
具体的な内容としては、本人確認義務の有無、疑わしい取引制度の有無等が挙げられる。

² 井上一志 (2001), 「マネーロンダリング対策非協力国リストの改訂について」『警察学論集』53 巻 9 号, pp.106-107

³ FATF Annual Review of Non-Cooperative Country and territories 2005-2006

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/0/0/37029619.pdf>

⁴ 特定金融情報室 <http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html>

⁵ FATF Annual Review of Non-Cooperative Country and territories 2005-2006

出典: FATF (URL: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/0/0/37029619.pdf>)

ナウル、ミャンマー、そしてウクライナはNCCTリスト国となったが、迅速な改善が見られなかった¹。このように、FATF は非協力国に対してなんら強制手段を持っていないのである。

第三に挙げられるのは、NCCT リストから削除された国への対応である。FATF 加盟国同士は前述した相互審査などによって、常にチェックを受けているにも関わらず、NCCT リストから削除された国家に対するチェックは十分であるとは言い切れない。実際、ミャンマー、ナイジェリアなどの国家は NCCT リストから削除されて一年も経っておらず、このような元 NCCT リスト掲載国家が、十分なマネーロンダリング対策を行えていない抜け穴のような国家になっている可能性を否定できない²。マネーロンダリング対策が、政府から末端の金融機関まで浸透するには、多大な時間を要する。実際に日本でも疑わしい取引制度が施行されてから、届出数が国際標準に到達するまでには、施行から7年近くを費やした³。

このように、FATF の行っているマネーロンダリング対策は十分なものとはいえず、全国家による足並みを揃えた対策は行えていない。そのため、マネーロンダリング対策が十分でない抜け穴のような国家、金融機関が存在している。つまり、国際機関、各国政府、金融機関という縦の関係でのマネーロンダリング対策は十分に機能しているとはいえないのである。

¹ 特定金融情報室 <http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html>

² Nigeria No Longer Considered Non-cooperative in the Fight against Money Laundering Terrorist Financing
<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/54/36995060.pdf>

³ 日本でも疑わしい取引届出制度が施行されてからしばらくは、届出数が少ないとして国際的に非難を浴びていた。特定金融情報室 <http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html>

第3章 パトリオットアクト

以上に述べてきたように、国際機関、各国、金融機関という縦の関係でのマネーロンダリング対策は、必ずしも機能しているとは言い切れない。そこで、縦の関係ではなく、各国金融機関同士の横のつながりをベースにマネーロンダリングを防止していくことを目的とした取り組みで、注目に値すべきといえるのが米国のパトリオットアクトである。ここでは現在施行されているパトリオットアクトの内容、メリット、デメリットについて紹介していきたい。

第1節 パトリオットアクトのメリット

米国では、9・11テロを受けて、テロリストの資金源となっている犯罪収益金の流通の防止、テロリストへの送金の防止を主旨としたマネーロンダリング防止法として愛国者法（パトリオットアクト）が制定された。パトリオットアクトでは、米国財務長官によって、米国金融機関と取引のある外国金融機関が米国に“マネーロンダリングの大きな懸念”を与えると認められた場合には、米国金融機関を通じて外国銀行を利用する顧客の特定を行うことや、米国金融機関に対して当該外国金融機関との取引停止を課すことが出来る。この措置により、外国金融機関は取引の多くを占める米国金融機関との取引停止を恐れて、マネーロンダリングの疑いのある者との取引を停止するなどのマネーロンダリングに対する注意義務を高めるという抑止効果が生まれる。

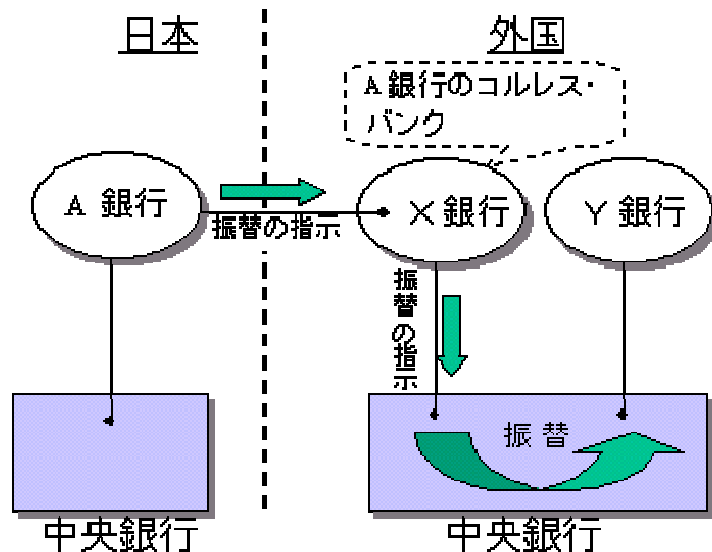
1、他国の金融機関への抑止効果

なぜ、パトリオットアクトは直接的にはアメリカ金融機関への措置であるにも関わらず、世界規模でのマネーロンダリング対策となり得るかを説明する前提として、国際金融市場において、実際にどのように外貨送金が行われているかを確認しておきたい。

通常、金融機関による外貨送金は、当該金融機関とコルレス契約を結んでいる金融機関内のコルレス口座を通じて行われる。金融機関は他国における為替業務を代行してもらうために、海外金融機関との間にコルレス契約を締結しており、コルレス契約を交わした銀行にコルレス口座を保有することになる。このコルレス口座に存在する金額の範囲内で金融機関は依頼された外貨送金を行っている。

次に、実際に、どのようにコルレス口座を利用して外貨送金が行われているのかを例を挙げて説明したい。日本国内に存在する A 銀行に対して、アメリカにある Y 銀行内に存在する口座に対して、1000ドルの送金依頼があった場合、A 銀行から Y 銀行に対して直接1000ドルが送金されるわけではない。A 銀行は送金依頼があったことを、SWIFT という銀行間の国際ネットワークを使用して、送金先の Y 銀行、そして A 銀行がコルレス契約を結んでおり、コルレス口座を保有している X 銀行に対して伝える。その指示を受けた X 銀行は A 銀行のコルレス口座から1000ドルを引き落とし、アメリカの決済システムフ

エドワイヤーを通じてその1000ドルを Y 銀行に対して振り替える。このような手順を踏んで日本国内の A 銀行からアメリカにある Y 銀行への外貨送金が行われる。



資料出所 日本銀行

つまり、ドルを扱った取引を行うには、アメリカ国内の金融機関との間にコルレス契約を結び、コルレス口座を保有することが不可欠であり、アメリカ国内の金融機関とのコルレス契約がなくなれば、ドルに関わる業務を取り扱うことは不可能となるのである。

ここでパトリオットアクトの内容をもう一度確認しておく。アメリカの金融機関に対してマネーロンダリングの懸念がある金融機関との取引停止を課すことが出来る”となっている。ここにおける取引停止には、コルレス契約の停止、コルレス口座の使用の制限が含まれることになる。つまり、マネーロンダリングの懸念があるとして、パトリオットアクトの取引停止対象に指定された金融機関はドルを扱う業務を一切停止しなければならない。現在、ドルは国際通貨として世界中に流通しており、ドルを扱っていない銀行は世界中にほとんど存在していないと考えられる。¹よって、パトリオットアクトの対象となり、ドルに関する業務を取り扱えなくなることは、その銀行に対して致命的なダメージを与えることとなるので、パトリオットアクトの対象となることを恐れた各国金融機関が自発的にマネーロンダリングに対しての注意義務を高めることになる。

実際にパトリオットアクトにより米国財務長官が、北朝鮮政府と関連してマネーロンダリングを行っているとして、マカオのバンコ・デルタ・アジアとの取引停止を米国金融機関に求めたところ、同行は北朝鮮関係の口座は今後設けないことを発表し信用回復に取り組んでいる。このように、一国の国内法でありながら、事実上他国金融機関に対して圧力を加えることが可能であり、またその抑止効果もかなり強力なものであるという点がパトリオットアクトの特徴である。

2、対象となった金融機関が存在する国家への抑止効果

また、他国のマネーロンダリング対策に非協力的な金融機関のマネーロンダリングについての注意義務を高めるだけでなく、その金融機関が存在する国家のマネーロンダリングに

¹ 米ドルが世界貿易で用いられる通貨に占める割合は 50 パーセントに達している。
大井博之・大谷聡・代田豊一郎(2003)「貿易におけるインボイス通貨の決定について：『円国際化』へのインプリケーション」『金融研究』2003 年 9 月号 p99

関しての注意義務を高める効果も期待できる。前に述べたように、マネーロンダリング対策を実施するにあたっては、実際には末端の金融機関が行うことが多いが、対策の内容を決定するのは国家である。また金融機関はあくまで私企業であり、利益第一主義になりがちなことも事実である。そのような金融機関を監督し、実際にマネーロンダリング対策を実施させていくのは国家がなすべきことである。¹そのため、自国にある金融機関がパトリオットアクトの対象になるのは、国家としてのマネーロンダリング対策が適切でないと非難されていることと同様の意味を持つ。そのため国家は、指定された金融機関のみではなく、自国の全ての金融機関の評価が国際的に低下することを恐れて、国家としてマネーロンダリング対策を改善する場合が多い。

実際に、自国のバンコ・デルタ・アジアがパトリオットアクトの対象となったマカオでは、新たなマネーロンダリング防止法がマカオ立法会に提出され、2006年3月に成立、10月に公布した。同法は、金融機関・カジノ・両替所などに対してマネーロンダリングの疑いのある資金を発見したときは、当局に届け出ることを義務付けている。²

また、自国の中国銀行が、“北朝鮮のマネーロンダリングに関わっている可能性がある”とバンコ・デルタ・アジアがパトリオットアクトの対象となった際に警告を受けた中国では、2006年10月31日に「マネーロンダリング防止法」が公布され、2007年1月1日から施行される。³

このように、実際にパトリオットアクトによって、“マネーロンダリングの懸念がある”と指定された金融機関以外にも、指定を受けた金融機関が存在する国家のマネーロンダリングに対する注意義務が高められる点もパトリオットアクトの特徴である。

3、マネーロンダリングを行っている者への影響

これまで述べてきたように、パトリオットアクトは他国の金融機関、対象となった金融機関が存在する国家に対して、マネーロンダリング防止に関して注意義務を高める効果がある。これらの効果に加えて、パトリオットアクトは、マネーロンダリングを行っている者に対して、直接打撃を与えることが可能である。マネーロンダリング対策において、一カ国だけではなく、多数の国家による協力が必要とされるのは、一国のみが対策を強化したところで、他の規制が弱い国家においてマネーロンダリングが行われては全く意味がないからである。つまり、マネーロンダリングが行われる窓口を減らすことに焦点が当てられている。しかし、マネーロンダリングが行われる窓口を減らすだけでなく、マネーロンダリングを行おうとする者自体を減らすことが出来れば、より効果的にマネーロンダリングを減らすことが可能となる。マネーロンダリングを行う組織は、その活動資金をマネーロンダリングに依存している場合が多く、マネーロンダリングを行っている金融機関に一定程度依存していると考えられる。よって、マネーロンダリングが行われている金融機関において、マネーロンダリングが出来なくなれば、犯罪組織の資金源を直接奪うこととなり、犯罪組織の弱体化、消滅にも

¹ この実例として、第1章第2節内「日本の取り組み、疑わしい取引の届出制度」の1995年東京三菱銀行の中国への不正送金事件参照。他に同様の事件がアメリカにおいて存在する。1970年に疑わしい取引について届出制度を始めたが日本同様事実上使用されていない制度であった。1985年ボストン銀行が犯罪組織と関りのある資金と知りながら、資金の原資を調査せずに12億ドルにおよぶ預金を受け入れていた。この背景には「マネーロンダリングの対策にはコストがかかる」との認識があった。この件について、連邦政府はボストン銀行を摘発、裁判で「意識的な怠慢があった」として銀行に有罪判決、50万ドルの罰金支払いを命じた。この事件以降、急激に届出件数が増加した。出典：平尾武史・村井正美（2006）『マネーロンダリング』講談社 pp213-214

² 朝鮮日報 2006年4月14日

（URL：http://japanese.chosun.com/site/data/html_dir/2006/04/14/20060414000003.html）

³ 主な内容として、金融機関口座開設時に本人確認を義務付けること、疑わしい取引についての届出制度、金融取引の保存義務など、出典：日本経済新聞 2006年11月1日

（URL：<http://www.nikkei.co.jp/china/finance/20061031d2m3102t31.html>）

つながっていくこととなる。¹

実際にマカオのバンコ・デルタ・アジアがパトリオットアクトの規制対象となった際には、当該銀行でマネーロンダリングをおこなっていた北朝鮮政府は抗議の意思を示し、核開発に関する 6 カ国協議への参加を拒否しているが、後日パトリオットアクトの解除を条件に 6 カ国協議へ復帰する旨を表明している。²この事実から、マネーロンダリングからの違法収益で賄われていた、北朝鮮政府の資金源がパトリオットアクトにおける規制により相当に切迫していることが予測される。このように、パトリオットアクトは指定した金融機関のみならず、マネーロンダリングを行っている者に対しても直接打撃を与えることが可能である。

第2節 パトリオットアクトのデメリット

しかしながら、前述したようなメリットが存在する一方で、パトリオットアクトにはデメリットも存在するとされている。以下でパトリオットアクトによるデメリットを検討していく。

1、国際金融市場での混乱

パトリオットアクトの規制対象となった金融機関とは、コルレス契約関係を終了させる必要が出てくるので、一時的にその金融機関がある国家に対して送金などが行えなくなる場合がありえる。前述したように、金融機関は外国への送金をコルレス契約関係にある金融機関内のコルレス口座を利用して行っている。もしコルレス契約を結んでいる金融機関がパトリオットアクトの規制対象となれば、一時的にその国の金融機関への送金が行えなくなることになる。しかし、金融機関は一般的に一カ国内の複数の金融機関とコルレス契約を締結しており³、たとえ一つの金融機関がパトリオットアクトの規制対象となり、コルレス契約を打ち切るとしても、他の金融機関のコルレス口座を利用した送金が可能である。また、仮に一つの金融機関としかコルレス契約を結んでいなかったとしても、その国の他の金融機関と新たにコルレス契約を結ぶことが可能なので、国際金融市場に大きな混乱を与えることはないと考えられる。

2、パトリオットアクトの規制対象となった金融機関が存在する国家との衝突

パトリオットアクトによって国家は自国の金融機関内に存在する他国の金融機関のコルレス口座の利用を禁止、制限することが可能だが、この際、他国の金融機関、当該金融機関が存在する国家との間に衝突が発生する可能性がある。なぜなら、形式上国内に存在しているものの、あくまで、他国の金融機関の財産であり、他国の金融機関との衝突が存在するのはもちろんのこと、自国民の資産の使用を制限された国家との間にも衝突が発生する可能性があるからである。この点に関しては、パトリオットアクトを用いる上で避けて通れない問題であるため、十分留意しなければならないだろう。

¹ この点、第 1 章第 2 節内「アメリカの取り組み」参照。アメリカでマネーロンダリング資金の没収に主眼が置かれているのは、1985 年のアメリカ大統領諮問機関報告書「組織犯罪、金融機関及びマネーロンダリングの間の現金による結びつき」において、「収益を没収せよ。そうすれば『犯罪組織の血液』を取り去ることになる」との考え方による。
(出典：平尾武史・村井正美(2006)『マネーロンダリング』講談社 p214)

² 東京新聞 2006 年 11 月 2 日

(URL : http://www.tokyo-np.co.jp/00/kok/20061102/mng_kok_000.shtml)

³ 実際の例として日本の百十四銀行は中国国内において 45 の銀行とコルレス契約を結んでおり、ひとつの銀行とのコルレス契約が停止しても中国への送金は滞りなくおこなえるものとみなされる。

3、パトリオットアクトの制裁対象決定の手順

前述した2の問題とも関わってくるが、パトリオットアクトによる規制対象の決定手順にも問題がある。現在アメリカが、テロ組織に関わったパトリオットアクトによる規制の対象を定める際には、SWIFTという金融機関間の国際通信ネットワークを利用している。世界中のほぼ全ての金融機関はこの SWIFT を使用して、国際送金を行っており、SWIFT のハードディスクにはその送金情報が全て保管されている。アメリカはこの保存されているデータを用いてパトリオットアクトにおける規制対象を決定している。しかし、当然この SWIFT のハードディスク上には、マネーロンダリング以外に全く関係のない送金に関するデータも含まれており、それらはまぎれもない個人情報である。個人情報の保護が叫ばれる現代社会において、マネーロンダリング犯罪と全く関係のない個人の送金情報まで捜査当局が入手してしまう SWIFT を使用したパトリオットアクトの規制対象の決定手順には、問題があるといわざるを得ないだろう。¹

¹ アメリカにおいては、SWIFT を用いるのは、重大なテロ犯罪に限定されており、たとえ他の重大犯罪についての証拠が見つかったとしても、当該情報が捜査機関に渡ることはない。また、同時に外部の監査機関の立会いの下で SWIFT を使用している。出典：橘玲(2006)「北朝鮮を追い込む米国ドル世界支配の実態」『中央公論』2006 年 10 月号

第4章 政策提言

第1節 新パトリオットアクト

以上の問題点を補う形で我々が提案する政策は NewPatriot Act(以下 NPA)である。従来のパトリオットアクトによると、国はマネーロンダリングが行われている金融機関のコルレス口座を凍結し、その資金を没収することができる。それにより、マネーロンダリング対策に非協力的金融機関に是正を促し、また、その金融機関が存在する国家のマネーロンダリング対策をも是正出来るなどさまざまなメリットが存在する。しかしその一方で、この方法によると、政府が一方的に強制力をもって関係口座の凍結、資金の没収を行うため、疑わしき取引を行った者の国籍保有国との摩擦が発生する。この状況はこれから世界的規模でマネーロンダリングの規制を行おうという潮流に悪影響を及ぼし、また、この法律に対する国際世論も厳しいものとなり、各国での立法は難しいものとなるであろう。

そこで我々はこのパトリオットアクトの欠点を補う NPA を提案する。概要としては、国家が一方的にマネーロンダリングに使われた金を没収してしまうのではなく、新たに一時的に管理する機関を設け、最終的にはそのマネーロンダリングを行なった者の国籍国への返還を目的とするものである。また、この法律が効果を及ぼす前段階の予防策として、制定国は国内の金融機関に対し、マネーロンダリングを行っている金融機関との取引を行ってはならないとする。以下その詳細な流れを示す。

予防策

NPA 制定国は、国内金融機関に対し、マネーロンダリング防止に関して高い注意義務を持つ金融機関以外とのコルレス契約を結んではならないとの義務を設ける。これに違反した場合は業務停止命令などの一定の行政処分を課すものとする。また、この際、相手方の金融機関に、疑わしい取引の届出義務、本人確認義務、記録保存義務などを課し、コルレス契約を結ぶ条件とする。これらの義務を課すことにより、たとえマネーロンダリング対策として十分な法制度を持たない国家の金融機関であっても、日本の銀行とコルレス契約を結ぶために、金融機関自身がマネーロンダリング対策を行うことになる。これにより、マネーロンダリング対策が行われていない抜け穴的な金融機関を減らすことが出来る。これをもって予防策とするが、それでもマネーロンダリングが行われた場合は、以下ステップ ① の資金の一時的没収から返還までが行われる。

ステップ ① マネーロンダリングの発見

NPA 制定国はマネーロンダリングが行なわれていると判断するに十分な理由がある場合に、その取引に使われたコルレス口座を凍結、金を一時的に没収する。なお、この際、マネーロンダリングの発見は各国 FIU との間に協定を結び、そこから得た疑わしい取引の情報を活用する。FIU が存在しない国の金融機関からの疑わしい取引の情報を得る際には、コ

ルレス契約を結ぶ際に課した疑わしい取引の届出義務に基づき、日本の金融機関を通じて情報を得ることとする。これらの情報は全てマネーロンダリングの懸念のある疑わしい取引に関する情報である。そのため、従来のパトリオットアクトのように、マネーロンダリングと関係のない一般私人に関する送金情報まで捜査当局の手に渡るという状況は存在しなくなる。よって、従来のパトリオットアクトと異なり、一般市民のプライバシーを侵害することはない。また、コルレス契約を結ぶ際に相手方の金融機関に疑わしい取引の届出義務、本人確認義務、顧客情報保存義務などを課しているため、たとえマネーロンダリング対策について十分な法制度を有していない国家の金融機関であっても、金融機関自身がこれらの義務を履行しているはずなので、情報が存在しないなどということはない。

ステップ 資金の管理

ステップ に基づきマネーロンダリングを発見したら、NPA を適用し、コルレス口座に存在する資金を一時的に没収する。その後、没収資金を専門に預かる機関を設け、そこに委託する。そこで、没収資金専門委託所を創設し、これを金融庁管轄とすることも併せて提案する。

ステップ 資金の返還

資金を没収したら、その資金を、取引者の国籍国に返還する。その際の要件として、返還先の国家が、日本が承認できるレベルでのマネーロンダリング対策を行うこととする。尚、返還先の国家がこれを十分に履行していない場合は、履行を促し、これが実行されるまではその資金を返還しないこととする。これにより、マネーロンダリングに対して注意義務の低い金融機関のみならず、その金融機関が存在する国家のマネーロンダリング対策をも是正することが可能となる。

以上が我々の提案する NPA の流れである。この法律を制定することにより、国家が資金を一方的に没収することを防ぐことができる。また、従来のパトリオットアクトのように、一般市民のプライバシーを侵害することもない。またこの法律が世界的規模で施行されれば、マネーロンダリングに対して注意義務の低い金融機関、国家が存在しなくなり、全世界規模でのマネーロンダリングが進むと考えられる。

第2節 紙幣システム改良

以上のマネーロンダリング対策はあくまでコルレス口座を媒介した取引に限られるものであり、万全の対策とはいえない。実際には現物紙幣や資金の取引、受け渡しが行われる例が後を絶たず、このことに対しても何らかの対策が必要となるであろう。そこで私たちはマネーロンダリングを根絶させるための日本の政策として、新パトリオットアクトに加え、現物取引対策を提言する。

現物紙幣の取引に関して、我々が提言する政策は . 現行紙幣を IC 紙幣にする、 . 紙幣の有効期限を定める、 . 紙幣の番号読み取りシステムを構築する、の三点である。

現行紙幣の IC 紙幣化

現在日本及び世界で流通している紙幣は、通し番号や、最先端技術を駆使した偽造防止策等は採られているが、その紙幣が発行されてからどのような経緯を経て現在に至るかを政府が知るすべはない。この点が履歴の残る電子取引やインターネット取引と異なる点であり、この匿名性こそが紙幣の利点でもあり最も脆弱な点である。つまり政府も現物の資金の流れ

はその使用する人物を監視することでしか把握することが出来ない。

そこで我々は現行紙幣を IC 紙幣化することを提案する。これは紙幣に IC チップ¹を埋め込み、その紙幣の現在までの流通状況が瞬時に読み取れるようにするというものである。これが実現されると IC 紙幣として、偽札検索から、自動販売機や ATM(Automatic Teller Machine)で入力されるデータなどを検索することにより、マネーロンダリング対策、闇市場での紙幣の追跡などに効果を発揮することはもちろん、銀行強盗や誘拐事件対策にもなり、その利用価値は急激に増えると思われる。

ただし、それと同時に、個人の資産情報なども追跡される危険性が高くなり、記憶したデータの改ざん²で、1000 円が 10000 円に認識される事件も起こることも予想される。このことに対しては、政府による紙幣追跡の乱用を防ぐため、検索できるための要件を明確に定める必要がある。また、誤認識防止やコストの削減³といった点で IC タグの更なる研究、進歩がこの提言の前提になっていることはいうまでもない。

紙幣の有効期限を定める

上記の対策の他に我々は紙幣に有効期限を設けることを提案する。具体的には、2006 年 10 月から 12 月に発行された紙幣の有効期限は 2007 年 12 月 31 日まで、などと定めるものである。使用者には埋め込まれた IC タグを読み込むことにより簡単に使用期限がわかるようにし、期限が切れそうだが使うあてがまだないといった場合は、銀行に持ち込めばすぐに新しい紙幣と交換出来るようにし、その際、一定金額以上の交換の場合は身分確認を徹底するというものである。このように紙幣に使用期限を設け、期限切れの紙幣を使用不能にすることにより、特定の犯罪組織の元に長年に渡って紙幣が蓄積することを防ぎ、また紙幣が公の場に出る機会が増え、闇取引に使われにくくなる。

ただし、この政策を実行する際、期限が切れた紙幣は一律使用不可能とすると混乱が起こることが予想されるため、期限切れの紙幣の交換要件なども明確に定める必要がある。たとえば、やむを得ない事情で交換期限が切れた場合は、そのことを証明する公的な証明書を示せば全額交換可能であり、何らかの過失があれば半額で交換するなどの基準である。しかし、本論分の性質上、ここでその具体的な要件を定めることは得策ではないので、ここでは明確な要件の設定の必要性を述べるに留める。

紙幣の番号読み取りシステムの構築

3 つ目の提案は紙幣の番号読み取りシステムの構築である。紙幣の番号によってその紙幣の流通経過を把握するというものである。この提案は紙幣の IC 化を補完するものである。

具体的には、店側が IC 紙幣を確認すると同時に札番号を認識し、その情報を政府に転送するというものである。このシステムの構築により、たとえ IC チップが偽造され、もしくは誤認識を起こした場合でも、この札番号により流通過程を把握できるようになる。

¹ 実際に、2005 年に開催された愛・地球博（愛知万博）では、入場券の偽造を防止するために、入場券に非接触型 IC チップ「ミューチップ」(日立製作所開発)を埋め込むことで、全ての入場券に固有の ID を付与し、偽造を防止した。また現在、銀行のキャッシュカードの偽造が多発していることから大手行を中心に、各銀行では従来の磁気式キャッシュカードに変え、偽造が困難な IC チップ内蔵型のキャッシュカードへ移行している。

愛・地球博の取り組みについて（出典：愛・地球博公式ホームページ「愛・地球博の入場券システム」URL：<http://www.expo2005.or.jp/jp/N0/N1/N1.3/N1.3.55/index.html>）

銀行の取り組みについて（出典：全国銀行協会「IC キャッシュカード」URL：http://www.morebank.gr.jp/2006/08/post_124.html）

「ミューチップ」について（出典：日立製作所「ニュースリリース 2002 年 11 月 19 日」URL：<http://www.hitachi.co.jp/New/cnews/2002/1119a/>）

² 出典：株式会社 IRI ユビテックユビキタス研究所「応用例から見たバイオメトリクス認証のあり方」URL：<http://www.ubiteq.co.jp/ubiq/research/report/paper/biometrics-auth.pdf>

³ 前述、日立製作所開発の「ミューチップ」の中には単価が 10 円のものも開発されている。（出典：日立製作所「ニュースリリース 2003 年 12 月 4 日」URL：<http://www.hitachi.co.jp/New/cnews/month/2003/12/1204a.html>）

以上の 3 つの提言をもって、我々の、NPA では補うことのできない現物取引に対する政策提言とする。

参考文献

《先行論文》

和仁亮裕、大西善哉 (2002), 「マネー・ロンダリング対策とテロ資金対策—金融機関の責任とリスクを中心に—」『金融法務事情』1653号, 24-31

蝦名幸二 (2005), 「マネー・ロンダリング対策の経緯と現状について」『警察学論集』58巻8号, 35-51

中川淳司 (2002), 「マネー・ロンダリング規制の現状と課題—国際法・経済刑法の観点から—」『日本国際経済法学年報』11号, 108-126

マーク・ピエット (1998), 「マネー・ロンダリング対策の国際標準—刑事法と行政法はどのように相互に結びついてきたか、マネー・ロンダリングに対する闘いの真の背景は何か—」『警察学論集』51巻2号, 37-47

横溝大 (2002), 「国際テロリズムと資金移動規制」『国際法外交雑誌』101巻3号, 100-122

井上一志 (2001), 「マネー・ロンダリング対策非協力国リストの改訂について」『警察学論集』54巻9号, 120-130

井上一志 (2000), 「金融システムの悪用・濫用防止のための問題国等の公表について—FATFによるマネー・ロンダリング対策非協力国・地域認定作業を中心として—」『警察学論集』53巻9号, 102-123

城祐一郎 (2002), 「国際組織犯罪の現状と対策（特にマネー・ロンダリング対策を中心として）— アジ研 119 回国際研修から—」『アジ研所報』18号, 22-33

角野然生 (1998), 「マネー・ロンダリング問題への国際的取組みと我が国の対応」『警察学論集』51巻9号, 95-110

谷口清作 (2002), 「FATF(金融活動作業部会)による国際的マネー・ロンダリング対策について」『警察政策研究』6号, 179-194

橘玲 (2006), 「北朝鮮を追い込む米国ドル世界支配の実態」『中央公論』1469号, 160-171

本庄資 (2004), 「マネー・ロンダリングとテロリスト・ファイナンスに対する対抗措置（上）— 組織犯罪利益等を脱税で追求するかマネー・ロンダリングで没収するか—」『財経通信』832号, 109-130

本庄資 (2004), 「マネー・ロンダリングとテロリスト・ファイナンスに対する対抗措置（中）— 組織犯罪利益等を脱税で追求するかマネー・ロンダリングで没収するか—」『財経通信』834号, 115-137

本庄資 (2004), 「マネー・ロンダリングに挑戦する米国財務省—内国歳入庁の特別捜査官たちのマネー・ロンダリング捜査の現状—（下）」『財経通信』812号, 117-128

大井博之・大谷聡・代田豊一郎 (2003) 「貿易におけるインボイス通貨の決定について」『円

国際化』へのインプリケーション」『金融研究』2003 年 9 月号 p99

《参考文献》

平尾武史・村井正美 (2006) 『マネーロンダリング』講談社

『判例タイムズ』1185 号

『判例タイムズ』1212 号

金融庁「アクセス FSA・47 号」

IMF (世界通貨基金)

<http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm>

金融庁 特定金融情報室

<http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html>

FATF(FinancialActionTaskForce)

http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1,00.html

外務省「OECD 有害税制プロジェクト (非協力的タックス・ヘイブン・リストの公表)

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oecd/th_list.html#2

首相官邸・国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「犯罪収益流通防止法案 (仮称) の概要」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/060605gaiyou.pdf>

首相官邸・国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「FATF 勧告実施のための法律の整備について」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/051117kettei.html>

FATF invites the Republic of Korea to be an observer(2006)

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/25/39/37260684.pdf>

FATF Annual Review of Non-Cooperative Country and territories 2005-2006

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/0/0/37029619.pdf>

愛・地球博公式ホームページ「愛・地球博の入場券システム」

<http://www.expo2005.or.jp/jp/N0/N1/N1.3/N1.3.55/index.html>

全国銀行協会「IC キャッシュカード」

http://www.morebank.gr.jp/2006/08/post_124.html

日立製作所「ニュースリリース 2002 年 11 月 19 日」

<http://www.hitachi.co.jp/New/cnews/2002/1119a/>

株式会社 IRI コピテックユビキタス研究所「応用事例から見たバイオメトリクス認証のあ

り方」

<http://www.ubiteq.co.jp/ubiq/research/report/paper/biometrics-auth.pdf>

日立製作所「ニュースリリース 2003 年 12 月 4 日」

<http://www.hitachi.co.jp/New/cnews/month/2003/12/1204a.html>

《データ出典》

金融庁特定金融情報室『疑わしい取引の届出件数の推移』

<http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html>