

〔論 説〕

マネーロンダリング規制を巡る国際法的視座¹⁾

久 保 田 隆

- I はじめに
- II マネーロンダリング規制の概要と日本の対応
 - 1 マネーロンダリングとは
 - 2 日本の対応
- III 国際機関 FATF の活動
- IV FATF 第3次対日相互審査結果とそれへの対応の問題点
- V 日本の課題
- VI 結びに代えて：更なる課題

I はじめに

2013年4月から施行される改正犯罪収益移転防止法への対策をはじめとして、マネーロンダリング規制への対応は顧客管理等で高度の義務を負う金融機関等にとってコンプライアンス上の重要な課題である。日本国内の対応をみると、とかく国内規制のみに目が奪われがちで、「日本の実務的対応は既に十分²⁾であり、金融庁や警察庁等の担当官庁の規制に則っていれば問題がない」とする認識も一部に蔓延し、国際的な動向に対する関心が低い。しかし、マネーロンダ

¹⁾ 本稿は、拙稿「マネーロンダリング規制をめぐる国際動向と日本の課題」危機管理研究会編『実戦！社会 VS 暴力団—暴対法20年の軌跡』（きんざい、2013年）427-436頁および拙稿「マネーロンダリングを巡る国際コンプライアンスの課題」国際商事法務41巻1号（2013年）86-89頁を基に大幅に書き加えたものである。

²⁾ 例えば、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—外国送金時の本人確認義務からの考察」国際商取引学会編『国際商取引学会年報2009年第11号』（レクシスネクシス・ジャパン、2009年）148頁は「金融機関の外国送金時受付時の本人確認は、本人確認法や犯罪収益移転防止法が施行される以前から厳格に実施されてきた」という認識であるが、FATF第3次対日相互審査結果によれば、本人確認の質が問題視されており（拙稿「高砂報告コメント」同書153頁参照）、本文中に示した北陸銀行の事例も考慮すれば、この認識はやや甘いと考える。

リング事件の大半は国際取引に絡んで生じており、国内規制よりも強固な国際規制が次々と構築される中、日本の取り組みに対する国際的評価は残念ながら大変低い（後述する FATF 第 3 次対日相互審査結果参照）。しかも、米国のように自国以外の金融機関のマネーロンダリング対策の不備に対して厳しい罰金を科す外国当局もある。以下、具体的に見てみよう。

まず、2012 年 12 月 11 日、英国の大手銀行 HSBC はマネーロンダリング対策の不備により米国政府（司法省など）に対して約 19 億ドル（約 1560 億円）の罰金（米国当局が銀行に科した罰金では過去最大規模）を支払うことで合意した³⁾。事件の詳細を纏めた米国上院レポート⁴⁾によれば、HSBC は、①顧客管理の不十分なメキシコ現地法人を通じて 2007～2008 年に麻薬組織から米国への 70 億ドルの現金送金を許し、②米国の経済制裁対象国との取引を禁じる米国財務省外国資産管理局（OFAC）の規制（OFAC Filter）を掻い潜って、欧州と中東の現地法人を通じて 2001～2007 年にイランと 25000 件、様々な現地法人を通じてビルマ・キューバ・北朝鮮・スーダン等と 3000 件のドル資金決済を行い、③米国の現地法人はテロ資金との関係の深いサウジアラビアの Al Rajhi Bank に 2010 年までに 10 億ドル近くを現金供与し（他にもテロ資金と関係の深い Islami Bank Bangladesh Ltd. と Social Islami Bank との間で同様の取引を実施）、④同じく米国の現地法人は 2005～2008 年にロシア人中古車ビジネスに絡む旅行者用小切手 2 億 9000 万ドル以上をマネーロンダリング対策（特に顧客管理）が不十分な日本の北陸銀行向けに決済し、他にもリスクの高い口座取引を 10 年間で 2000 以上行っていたが、顧客管理が不十分であった。

次に、日本の三菱東京 UFJ 銀行も 2007 年 9 月 17 日に傘下の子会社ユニオン・バンク・オブ・カリフォルニアがマネーロンダリング対策の不備で米国司法省に 3160 万ドル（約 36 億 3000 万円）の民事制裁金を支払った（金融当局との間でも同行は 2004 年に業務改善命令を受け、2006 年 12 月には本体の三菱東京 UFJ 銀行も東京本店を含む業務改善命令を受けた）ほか、米国 OFAC に対して 2007 年の自主的な社内調査

³⁾ 2012 年 12 月 12 日日本経済新聞朝刊 7 面参照。同記事によれば、2012 年 12 月 10 日には英国の大手銀行スタンダード・チャータード銀行も米国政府に 3 億 2700 万ドルを支払うことで合意している。

⁴⁾ 2012 年 7 月 17 日米国上院レポート（U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History）参照（<<http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/us-vulnerabilities-to-money-laundering-drugs-and-terrorist-financing-hsbc-case-history>>（2013 年 4 月 1 日最終アクセス）より入手可能）。

で見つかった米国の経済制裁対象国（スーダン、ミャンマー等）へのドル建ての資金決済で和解金 860 万ドル（約 7 億円）を支払う合意に至ったことを 2012 年 12 月 13 日に公表した。

上記事例で顕著なのは日米の制裁金額の相違である。日本では犯罪収益を隠匿した場合の刑罰が 5 年以下の懲役や 300 万円以下の罰金（組織犯罪処罰法 10 条）に止まるのに対し、米国ではその何倍も科される。マネーロンダリング対策の不備を指摘された場合にリスクやコストが高いのは国内よりもむしろ海外であり、国内法的視座だけでなく国際法的視座をもってこの問題に当たる必要がある。筆者は、2008 年 10 月の FATF 第 3 次対日相互審査結果を受けてマネーロンダリングの実務上の課題や法政策上の課題を検討して論文を発表した⁵⁾が、その後、①前述した HSBC 事件が公になったほか、②2010 年 7 月 20 日に日本政府が FATF 第 3 次対日相互審査結果に対する対応を検討した報告書（「マネー・ロ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」⁶⁾）が公表され、③2012 年 2 月に FATF が「40 の勧告」と「9 の特別勧告」を統合・改訂した新たな FATF 勧告が公表され、こうした動きを加味して改めて日本の課題を国際法的視座から考える必要性に迫られた。

そこで本稿では、最初にマネーロンダリング規制の概要と日本の対応を説明し（第 2 章）、次に国際的なマネーロンダリング規制の推進に主導的な役割を果たす FATF やその勧告について簡単に述べ（第 3 章）、その後、FATF 第 3 次対日相互審査結果とその対応の問題点を指摘し（第 4 章）、最後に日本の課題について問題提起する（第 5 章、第 6 章）。

II マネーロンダリング規制の概要と日本の対応

1 マネーロンダリングとは

違法な起源を偽装する目的で犯罪収益を処理することを「マネーロンダリング」または「資金洗浄」（英語の Money Laundering の訳語であるが、日本の官庁用語では

⁵⁾ ①拙稿「マネーロンダリングと日本の課題」事業再生と債権管理 123 号 139 頁（2009 年）および②拙稿「マネーロンダリング問題を巡って」早稲田法学 84 巻 2 号 309 頁（2009 年）参照。

⁶⁾ <<http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/kondankai/data/houkokusyo.pdf>>（2013 年 4 月 1 日最終アクセス）より入手可能。

マネー・ロンダリングと表記し、何れの用語を用いるかは趣味の問題に過ぎない。本稿では慣用表現として定着度が高いマネーロンダリングを用いる) と言い、ここ 20 年余り、米国の強い働きかけを受けて国際的な取組みが進んできた。マネーロンダリングの典型事例としては、麻薬密売人が麻薬密売代金を偽名で開設した銀行口座に隠匿したり、詐欺や横領の犯人が騙し取ったお金を幾つもの銀行口座に転々と移動させて出所をわからなくするような行為などがあり、実際の態様は多岐にわたるが、国内取引よりも国際取引である場合が多い。最近でも、米国で起きた詐欺事件に絡み、詐取した金を商取引の代金に見せかけてマネーロンダリングを行った容疑でナイジェリア人会社員と日本人の暴力団組員ら 6 人が組織犯罪処罰法違反容疑で逮捕された⁷⁾。

この事態を放置すると、犯罪収益が将来の犯罪活動に再び使われたり、犯罪組織がその資金をもとに合法的な経済活動に介入し支配力を及ぼすおそれがあるため、マネーロンダリングの取締りは国際社会で共通の犯罪対策上の重要課題である。そこで、従来は犯罪行為そのものは違法であっても犯罪によって得た資金を隠匿することは犯罪でなかったが、ここで新たに、事前に列挙した一定の犯罪(「前提犯罪」と呼ぶ)により得た収益を、その出所や真の所有者が分からないようにすることで捜査機関による収益の発見や犯罪の検挙を逃れようとする行為を犯罪化(日本法上はこれを「犯罪収益移転」と呼ぶ)し、各国が国際協調の下で協力して対応に当たってきた。

2 日本の対応

実際、日本でも実務上の対策に加えて、国際的な取組みにリードされる形で様々な国内法の整備が進んできた(表1参照)。すなわち、①1988年12月に採択された「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」(麻薬新条約)を受けて、1992年7月に「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関

⁷⁾ 日本経済新聞 Web 刊 2012 年 12 月 11 日 <http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG1101Q_R11C12A2CC0000/> (2013 年 4 月 1 日最終アクセス) 付け報道によれば、逮捕容疑は米国の法律事務所から騙し取った現金と知りながら 2400 万円を「パソコンの販売代金」と偽って日本の金融機関口座に不正に送金させ、犯罪収益を隠匿したものであるが、容疑者 6 人の口座に海外から合計 5 億 8 千万円が不正送金されており、警視庁は背後に国際詐欺グループがいるものとみて捜査している。

する法律」(麻薬特例法)が施行され、②1996年6月に国際機関FATFが行った「40の勧告」の改訂を受けて、2000年2月に「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」(組織的犯罪処罰法)が施行され、③2001年10月のFATF「テロ資金供与に関する8の特別勧告」(2004年以降は「9の特別勧告」)の公表を受けて、2002年7月に「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律」(テロ資金供与処罰法)と改正組織的犯罪処罰法が施行されると共に、2003年1月に「金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律」(金融機関等本人確認法)が施行(後述する犯罪収益移転防止法の施行に伴い廃止)され、④2003年6月のFATFによる「40の勧告」の再改訂を受けて、2008年3月に「犯罪による収益の移転防止に関する法律」(犯罪収益移転防止法)が全面施行され、⑤2008年10月に公表されたFATF第3次対日相互審査の結果、日本が「顧客管理に関する勧告5」で「不履行(NC)」と評価されたのを受けて2013年4月より犯罪収益移転防止法の改正法が施行される予定である。

表1：マナーロンダリング対策を巡る国際動向と日本の対応

参考：高須一弘・国際商取引学会2012年7月21日報告資料

国際動向	国内動向
1988年12月 麻薬新条約の採択 1989年7月 国際機関FATF(Financial Action Task Force)設置を採択	
1990年4月 FATF「40の勧告」を提言 金融機関による顧客の本人確認 疑わしい取引の金融規制当局への報告	1990年6月 大蔵省が顧客の本人確認義務等に関する通達を発出 1992年7月 麻薬特例法の施行(「疑わしい取引の届出制度」の創設)
1996年6月 FATF「40の勧告」を改訂(薬物犯罪だけでなく重大犯罪も前提犯罪に) 1997年2月 APGの設立 1998年5月 FIU設置の合意	2000年2月 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FIUの設置)
2001年10月 FATF「テロ資金供与に関する8の特別勧告」を発表(2004年10月以降、「9の特別勧告」に名称変更。内容は、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)	2002年7月 テロ資金供与処罰法・改正組織的犯罪処罰法の施行(前提犯罪にテロ資金供与罪を追加) 2003年1月 金融機関等本人確認法の施行(顧客等に対する金融機関等の本人確認義務を法定化)
2003年6月 FATF「40の勧告」を再改訂(不動産業者・貴金属商等の非金融業者や弁護士・会計士等の職業的専門家への勧告の適用)	2004年12月 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「テロの未然防止に関する行動計画」を策定 2005年11月 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」を決定 2007年3月 犯罪収益移転防止法が成立 2007年4月 犯罪収益移転防止法の一部施行, FIUを金融庁から警察庁へ移管 2008年3月 犯罪収益移転防止法の全面施行 2010年4月 資金決済法制定に伴う犯罪収益移転防止法の一部改正法の施行(資金移動業者を特定事業者を追加等)
2008年10月 FATF 第3次対日相互審査結果発表(顧客管理に関する勧告5で不履行(NC)と評価される) 2012年2月 FATF「40の勧告」と「9の特別勧告」を統合し新たなFATF勧告に改訂	2011年4月 改正犯罪収益移転防止法が成立(取引時の確認事項の追加, 特定事業者の追加, 預貯金通帳等の不正譲渡等に係る罰則の強化) 2013年4月 改正犯罪収益移転防止法の施行

III 国際機関 FATF の活動

次に、マネーロンダリング規制を巡る国際動向について、国際機関である FATF の活動を中心に概説しよう⁸⁾。

マネーロンダリング対策は米国の強い働きかけを受けて麻薬問題への取組みから始まり、1988年に麻薬新条約が採択され、薬物犯罪を前提犯罪とするマネーロンダリングを犯罪化することが各国に義務付けられた。その後、1989年のアルシュサミットで国際的な対策と協力の推進に指導的役割を果たす政府間会合である金融活動作業部会 (FATF : Financial Action Task Force)⁹⁾が設立され、1990年に対策の国際基準となる「40の勧告」を提言し、国内法制の整備、顧客の本人確認、疑わしい取引の報告を各国に求めた。対策強化のため、同勧告はこれまでに3度改訂され、①1996年には薬物犯罪のみならず重大犯罪も前提犯罪に

⁸⁾ 詳細は、警察庁刑事局組織犯罪対策部犯罪収益移転防止管理官 (JAFIC) ホームページ<<http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/index.htm>> (2013年3月24日最終アクセス) や白井真人=渡邊雅之『マネー・ロンダリング対策ガイドブック』(レクシスネクシス・ジャパン, 2013年)参照。

⁹⁾ FATFには世界34カ国(日米英仏独中など。OECD加盟国が中心)と欧州委員会、湾岸協力理事会が参加し、①対策に関する国際基準(FATF勧告)の策定及び見直し、②FATF参加国・地域相互間におけるFATF勧告の遵守状況の監視(相互審査)、③FATF非参加国・地域におけるFATF勧告遵守の推奨、④犯罪の手口及び傾向に関する研究を主な活動とする。FATFの勧告等はFATFホームページ<<http://www.fatf-gafi.org/>> (2013年4月1日最終アクセス)より入手可能。

含め、②2003年には従来の金融業者だけでなく非金融業者や職業的専門家も同勧告の対象に含め、③2012年には、同勧告と2001年にテロ資金対策の国際基準としてFATFが提言した「特別勧告」を統合して双方の対策をカバーする「40の勧告」とした。最新の「40の勧告」では、①疑わしい取引である可能性がより高い金融取引についてはより厳しい注意を行う「リスクベース・アプローチ」を強化し（新勧告1）、②法人、信託、電信送金システムに関する透明性を高め（新勧告10, 16, 24, 25）、③国際協力を強化すると共に対策当局の機能向上を求め、④国内外のPEPs（外国要人：Politically Exposed Persons）に対する顧客管理を求め（新勧告12）、⑤脱税犯を前提犯罪に含めること（英米では既に含めているが、日本では未実現）（新勧告3）等を求めている。また、FATF加盟国は勧告の遵守状況について相互に審査し、日本に対しても過去3度（1993年、1997年、2008年）実施した。さらに1998年以来、勧告の履行に問題がある国・地域に対する対抗措置や特別の注意を求めて定期的な呼びかけを実施しており、直近では2012年10月に、①FATF参加国及びその他の国々に対し、国際金融システム保護のためにイランと北朝鮮に対する対抗措置の適用を求め、②参加国に対し、キューバ、インドネシア、ミャンマー、タイ、トルコ、ベトナム、シリア、パキスタン等17カ国について重大な対策の欠陥から生じるリスクを考慮するよう求めた。

なお、1998年にはマネーロンダリング情報を専門に収集・分析・提供する機関（FIU：Financial Intelligence Unit）の設置が国際合意され、各国にFIUが設置された（日本は当初は金融庁。のち警察庁に移管）。エグмонт・グループ（Egmont Group）は各国FIUの交流や情報交換の促進を目的とする公式機関で、日本を含む100カ国以上が参加している。また、1997年2月にはアジア太平洋地域のFATF非参加国の対策を促す国際協力の枠組みとしてAPG（Asia/Pacific Group on Money Laundering）が設立され、日本を含む41カ国が参加し、FATF同様の相互審査等を実施している。

IV FATF 第3次対日相互審査結果とそれへの対応の問題点

日本のマネーロンダリング対策に対する最近の査定事例としては、2004年6月9日のIMFと2008年10月17日（実際の公表は10月30日）のFATF第3次対日

相互審査結果がある。このうち最新の結果である FATF の相互審査結果が驚くほど低く、関係者の衝撃が大きかった。詳細は拙稿¹⁰⁾に譲るが、対日相互審査結果の公表に僅か4カ月先立つ2008年6月に公表された香港(一部でマネーロンダリング天国とも言われている)と比べると、40の勧告項目中、日本が「履行」した項目は4(香港は10)、「ほぼ履行」は17(同17)、「一部履行」は9(同10)、「不履行」は9(同3)、「その国の状況が項目に該当せず」が1(同0)で極めて低い評価と言える。

また、日本が未対応とされた項目について、その理由と他国の状況(露国は2008年6月、中国は2007年6月、米国は2006年6月公表結果)を比較したのが表2であるが、香港と同時期に公表された、マネーロンダリングの危険性が高い国とされるロシアよりも悪い。なお、テロに対する9項目の特別勧告に対する評価でも日本は「ほぼ達成」が2、「一部達成」が6、「未達成」が1(特別勧告9:通貨等の物理的移送を探知するための措置を有すること)なので、2012年2月に40と9の2つの勧告が統合され改正された最新の勧告の下でも苦戦が予想される。

表2: FATF 40 勧告中, 日本が「不履行」とされた項目

◎: 履行, ○: ほぼ履行, △: 一部履行, ×: 不履行, ◆: 該当せず

未対応項目	理由	日本: 香露中米
勧告5: 顧客の身元確認含む顧客管理	確認義務が法定されず	×: △△△△
勧告6: 外国要人(PEPs)への付加措置	銀行の義務が法定されず	×: △△×○
勧告7: 海外コルレス先金融機関の管理	銀行に義務化されず	×: ◎△△○
勧告12: 職業専門家等による顧客管理	日弁連会則では不適切	×: ×△××
勧告15: 内部統制構築・従業員教育	金融機関に義務化されず	×: ○△△○
勧告21: 勧告遵守が不十分な国への対応	義務化なく, 政府対応なし	×: ○△×○
勧告22: 上記勧告21に挙げられた国に所在する子会社等への対応	銀行に義務化されず	×: ○××○
勧告33: 法人所有者の情報収集	情報収集義務がない	×: △△××
勧告34: 信託受益者の情報収集	情報開示が不足	×: △◆△×

この「不履行」部分の対策について、日本政府(警察庁)は2010年7月に前述した「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」(以下、報告書)を公表し、表3のような提言を行っている。報告書はFATFの具体的な指摘を詳細に紹介した上で論点を検討する点で力作であるが、実際の提案内容をみると、その指摘に対して一部または全く従わ

¹⁰⁾ 拙稿①および②・前掲注5)参照。

ない提案であり、抜本的な改善は難しい。FATF 勧告の策定には日本政府も当初から関与して合意したはずであり、今になって勧告通りの履行を拒む提言をするのでは、少なくとも対外的な説明力は不十分だと思われる。日本では到底実施は困難と判断するならば、実施段階ではなく策定段階から日本の主張を強力に展開しなくては国際的な理解や評価は得られない。

表3：「不履行」項目への対策として報告書が提案する主な内容

△：一部対応，×：対応せず

FATF による指摘事項	提案内容	残る課題
取引目的情報の取得を事業者に義務付けていない。	△：取引類型に応じ、リストにチェックさせて顧客に自己申告させる。	依然義務化しないため説明力は殆どない。
法人の真の所有者の確認を義務付けていない。	△：融資等に限って顧客に自己申告させる。	依然義務化しないため説明力は殆どない。
代理権の確認について義務付けていない。	△：負担に鑑み、危険性の高い取引に限り委任状の提示を受ける。	偽造容易な委任状の提示だけで十分か。
法人の法的形態や定款等の確認を義務付けていない。	×：登記事項証明書の提出を求めるが、定款の取得は不適當。	FATF 要求に反対の日本の主張は通るか。
PEPs（外国要人）に対する情報確認を義務付けていない。	×：コストが過大なので、PEPs 情報の取得義務付けは不適當。	FATF 要求に反対の日本の主張は通るか。
継続的な顧客管理を明文で義務付ける規定が存在しない。	△：危険性の高い取引に絞って実施（リスクベース・アプローチ）。	危険性の低い顧客についても要求され得る。
対策上の内部管理態勢構築を法的に義務付けていない。	△か×：主要金融機関はともかく、中小零細業者には義務付けは困難。	明文で義務化しなくて説明力はあるか。
本人確認書類の範囲が広く情報の質に懸念がある。	×：運転免許等を所持しない証明弱者に不利な限定は不適當。	FATF 要求に反対の日本の主張は通るか。
FATF 勧告履行に問題ある国（イラン、北朝鮮等）への対応の義務付けがない。	×：顧客の国籍情報の取得義務付けや一律に危険性が高い取引として制限するのは不適當。	FATF 要求に反対の日本の主張は通るか。

V 日本の課題

日本は欧米と比べて1人当たりの紙幣・貨幣使用量が2.5倍程度高く（2011年時点で日本の8947米ドルに対しEUが3571米ドル、米国が3452米ドル¹¹⁾）、銀行口座が容

¹¹⁾ BIS (Bank for International Settlements) 「G10 諸国等の決済システム（通称レッドブック）2011年版 (Statistics on Payment and Settlement Systems in Selected Countries Figures for 201

易に誰でも開設でき（米国ではサブプライム層は不可）、ATMからの現金引出額も大きいいため、水面下では日本がマネーロンダリングのキャッシュセンターになっている可能性も否めない¹²⁾。また、北陸銀行のように管理の甘さが国際的に問題とされたケース¹³⁾もある。さらに、マネーロンダリング対策と称して合理的に理解できない自主規制を課している銀行¹⁴⁾もある。それでも日本では、マネーロンダリング対策ソフトの導入や内部統制構築、各種法整備が進み、大規模な事件も起きておらず、香港・ロシア・中国等の近隣諸国と比べれば進展しているはずだというのが多くの実務家が語る一般認識である。真実の所在はともあれ、FATF 相互審査による国際的評価が不当なほど低い背景には様々な事情で対策が法定化・明文化がなされない点が挙げられる。そこで、法制面から難易度順に日本の課題を検討しよう。

まず、政治的困難により法律による明文化がほぼ不可能な課題として、①日弁連が強く反対し、日弁連会則で代用している弁護士への「疑わしい取引」の届出義務化（勧告 12）、②共謀罪を含むため、国会承認まではなされたが、民主党等の強い反対で条約実施の国内法が成立できない「国際的な組織犯罪の防止

1) 」 (2013 年) の Table 2 参照 (<<http://www.bis.org/publ/cpss107p2.pdf>> (2013 年 4 月 1 日最終アクセス) より入手可能)。

¹²⁾ 拙稿②・前掲注 5) 314 頁参照。

¹³⁾ 詳細は米国上院レポート・前掲注 4) を参照。北陸銀行は HSBC の顧客情報問合せに対し、守秘義務を理由に顧客情報を伝達しなかった点も問題視されている。

¹⁴⁾ 筆者は、ゼミ学生が参加する Vis Moot 国際学生模擬仲裁大会の登録費 700 ユーロ（送金時の円換算は 72,870 円）をオーストリア銀行のウィーン大学口座に送金するため、2012 年 10 月 17 日に某銀行新宿東口支店から送金依頼した。筆者は同行の Gold 会員である。記入を求められた項目に全て回答した後、備考欄（付記電文）に所属大学チーム名を記入したところ、大学名は法人名だから、法人名の記載を禁じる自主規制（日本法上のマネーロンダリング規制の趣旨に鑑みて設定）に反し、受付不可と言われた。しかし、相手方の大学では、私の名前だけでは送金先を特定することは困難で、当方の付記情報は不可欠である。また、日本の国内送金ですら、付記電文は一般に認められている。相手方からの登録費請求書を提出し、送金目的・原因を記入し、私の本人確認もしたが、国内法の趣旨に基づく自主規制という説明を繰り返すだけで、根拠条文や具体的な問題点の説明がないまま受付拒絶された。日本国内法も準拠する FATF 勧告のリスクベース・アプローチに従えば、僅か 7 万円余りの 1 回限りの送金がマネーロンダリングの危険度が高いと言えるのか疑問であるし、私を PEPs と誤認したとも思えず、合理的な規制理由が見当たらない。納得できないので金融庁に相談すると言ったら、今回だけは認めると言われ、やっと無事に送金が完了した。この銀行では以前は Gold 会員用の部屋があり、対応も丁寧であったが、最近は Gold 会員に限らず顧客は全て立たされたまま長時間待たされる。このため、本気でこれをマネーロンダリング対策と考えたのか、疑問が残る。

に関する国際連合条約」(パレルモ条約)の締結(勧告1)がある¹⁵⁾。ただし、弁護士の出発義務化は弁護士の守秘義務の根幹に関わるため米国等他国でも同様に不履行が多く、共謀罪はFATFも一部達成扱いと甘目に評価しており、これらの課題は短期間では克服し得なくても問題なかろう。

一方、政府のハンドリングのまずさで制度変更や法定化が進んでいない課題もあり、早急な対応が必要であろう。第一に、前提犯罪に税法違反を含めて国税当局の強力な査察力を加えた国家総動員体制を確立することが挙げられ¹⁶⁾、既に多くの論者が主張し¹⁷⁾、FATF最新勧告3も前提犯罪に加えることを要求するが、依然改正法案の国会提出がなされていない。当初は前述パレルモ条約に則った包括列举で含まれる予定であったが、条約批准が進まないで個別に前提犯罪に追加する必要性が生じている。しかし、税法違反は他の前提犯罪と毛色が異なって目立つため、国会審議の円滑維持の観点から後回しにされた可能性がある。しかし、どこかで政府主導で動く必要があるだろう。第二に、金融庁がプリンシプル・ベース重視の金融規制でルール行政からの脱皮を進める結果、前掲報告書のように義務化に消極的な志向が強まり、対外説明力を大幅に失った懸念がある¹⁸⁾。プリンシプル・ベース重視は世界金融危機以前に英米で支配的な標準で成長戦略に有効であったが、危機以後は全世界的にルール重視・規制強化の流れにある。対外発言力を減少しつつある日本が新たな流れを作る状況にはなく、マネーロンダリング対策に限ればむしろルール化を進めるべきはなかろうか。

さらに、対外説明で多用される「日本の特殊性」についても再検討が必要である。前掲報告書は、「我が国では、他国と比べ、職業に関する情報を申告することに対する抵抗が強い」(7頁)、「マネー・ロンダリング対策のために顧客管理を強化することは、国民生活の利便性を阻害し得るものであるため、国民の

¹⁵⁾ 拙稿②・前掲注5) 311-312頁参照。

¹⁶⁾ 拙稿②・前掲注5) 312頁参照。

¹⁷⁾ 例えば、本庄資『米国マネーロンダリング基礎研究』(税務経理協会、2006年)299、303頁参照。三菱会事件の被告であるクレディ・スイス元行員の無罪確定(2007年9月)でこの問題がクローズアップされたが、顧客から高度の守秘性を求められる欧米のプライベートバンク業で資金の犯罪収益性を知り得た場合に刑罰を科されるリスクを負うのではリスクーだとする指摘もある。橘玲『マネーロンダリング入門——国際金融詐欺からテロ資金まで』(幻冬舎、2006年)77頁参照(なお、三菱会事件の詳細は同書61-80頁参照)。

¹⁸⁾ 拙稿・前掲注2) 153頁、拙稿②・前掲注5) 320頁および拙稿①・前掲注5) 143頁参照。

理解が得られにくい」(13-14頁)などとするが、他国の環境が日本と大きく異なるとは言えず、説得力に乏しい。十分な論証根拠が示せないのであれば、やはり勧告の実施段階ではなく策定段階から日本の主張を強力に展開すべきであったし、それでも通ってしまった部分については明文化に従わざるを得まい。

VI 結びに代えて：更なる課題

現在の日本は国内法上のコンプライアンスに手一杯で、国際的な対応では FATF 審査結果への対応すら不十分であるが、冒頭に掲げた HSBC 事件のように自国政府や国際機関 FATF からではなく米国から強固な制裁を科されるリスクがある。同じく冒頭で指摘した三菱東京 UFJ 銀行は HSBC に比べれば少額の制裁金で合意できたが、米国による制裁のリスクが日本でも顕現化した事例として重要である。今後もマネーロンダリング対策の遅れが指摘される日本の銀行に対し、テロ対策やイラク・北朝鮮への経済制裁を国際的にリードする米国が自国法を「域外適用¹⁹⁾」して強力な制裁を科してくる可能性は十分にある。実際、米国のマネーロンダリング対策立法である Patriot Act では、マネーロンダリングに絡む米ドル資金決済であれば、イランや北朝鮮等のテロ支援国家ではなく日本や英国等の第三国で米国人以外の外国人が行った行為に対しても制裁が科される可能性がある。米ドルが基軸通貨である以上、日本の金融機関は米ドル決済業務を外すことは難しく、結局は米国法を念頭に置いたコンプライアンスを進める必要があろう。

また、2012年5月2日には、イラン政府を相手とする米国内の民事訴訟に絡み、賠償金不払いのイラン政府が口座を有する三菱東京 UFJ 銀行に対し、米国 NY 州裁判所が、同行在米支店だけでなく東京本店も含むイラン関連資産約 26 億ドルの凍結命令を発する事件が起きた (NY 州裁判資料を未入手のため新聞報道等に基づく)。国際法上の原則 (独立法人格の法理、属地主義および国際私法の一般原則) に

¹⁹⁾ 国際法上、自国法の適用範囲は自国領域内に限るのが原則であるが、自国の公法的規制の実効性を確保する目的や条約上の国際協力義務を実施する目的で域外適用が行われてきた。国際法学会編『国際関係法辞典』〔奥脇直也〕(三省堂、1995年)20頁参照。マネーロンダリングの場合も、ドル資金決済の安全・円滑性確保やテロ対策等の国際協力義務を根拠に米国が積極的な域外適用を図り得る。

従えば、東京本店は日本の裁判所の管轄域なので、米国の確定判決を日本の裁判所が一定の要件を審査した（民事訴訟法 118 条、民事執行法 24 条）上で承認・執行しない限り、同行は命令に従う義務はないが、同行が命令に背けば米国裁判所による制裁を受けるリスクがある²⁰⁾。日本のイラン貿易決済の 7~8 割を占める同行は、結局米国裁判所の命令に従って口座を凍結したが、その結果、日本国内では大パニックになり、銀行界では日本銀行が代替決済を行うスキームが真剣に議論され、枝野・経済産業大臣（当時）による異例の抗議コメントも出された。その後、同行が米国連邦裁判所に異議申立てを行ったところ命令が取り消されたため大事には至らなかったが、国際法上の原則には拘束力がないため、こうした事態が今後も生じる可能性がある。国際法上も難しい課題であり²¹⁾、更なる検討が必要であろう。

²⁰⁾ 今回は生じなかったが、日本の裁判所が米国と異なる命令を発した場合には事態はより深刻になるだろう。

²¹⁾ 国際金融法の専門家会合で筆者も参加する国際法協会通貨法委員会は 2012 年 8 月にこの問題に関する声明を公表した。拙訳「司法判断の域外適用に関する国際法協会通貨法委員会決議第 3 号について」早稲田法学 88 巻 2 号（2013 年）305-310 頁参照。