

RISK MANAGEMENT STUDIES

危機管理学研究

創刊号

アメリカにおけるマネー・ロンダリング対策の評価と課題

ーテロ防止の視点からー

日本大学危機管理学部 准教授 金 恵京

2017年3月

日本大学危機管理学部

危機管理学研究所

アメリカにおけるマネー・ロンダリング対策の評価と課題 ーテロ防止の視点から¹ー

日本大学危機管理学部 准教授 金 恵京

- I はじめに
- II 先行するアメリカのマネー・ロンダリング対策
- III 条約および国際機関との協調関係
- IV 未解決のまま残る薬物問題という対策の原点
- V おわりに

I はじめに

2015年から2016年にかけて、欧米（特にフランス）において無差別テロが頻発した。中東地域におけるテロも一層深刻となり、テロを統治手法の柱に位置づける「イスラム国」(Islamic State : IS) の存在は大きな懸案であり続けている。そうした中で、テロリストが組織化し、大規模なテロを仕掛ける事例も多い。

例えば、2015年11月13日にフランスの首都パリにおいて、同時多発的な無差別テロが発生した。テロリストは3チームに分かれ、パリ市内の各地でほぼ同時に爆破・銃撃などを行い、その後の捜査段階でパリ市内のアジトにおいて銃撃戦も行ったのである。そして、彼らの国籍はフランス、ベルギー、シリアに跨っていた。換言すれば、それは狂信的な個人が直情的に行ったものではなく、極めて計画性と国際性に富んだものであった。そうしたテロを行うために何が必要かを考えれば、人材や動機の他に、資金も重要な要素となる。上記のテロでも、①複数の自動小銃、②自爆等で用いた爆弾や手りゅう弾、③レンタカー代、④アジトとされる場所の賃料等を用意するためには、一定程度の資金が必要とされよう。かつて、アメリカの国務省発行の *Patterns of Global Terrorism 2001* で「資金はテロリストにとって酸素のようなもので、それを窒息させなければならない²」という表現がなされたが、テロリストの活動における資金は最も注視しなければならないものである。

そうした資金の流れを見るためには、「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism、テロ資金供与防止条約) などを中心とした国際社会の取り組みの検証は欠かせない。加えて、グローバルな資金の流れを念頭に置けば、テロ資金規制に関して世界経済の中心であるアメリカの動向を検証することも必要となる。また、個々の事例を見ても、アメリカは911同時多発テロ以来、様々なテロに直面しており、2016年6月にもフロリダ州オーランドに

て「イスラム国」へ忠誠を誓った、アフガニスタン移民2世が同性愛者の多く集まるナイトクラブを襲撃するテロを起こし、銃乱射事件の犠牲者数では過去最悪（容疑者を含めて50人）となる事件が発生している。

そもそも、911同時多発テロ後の、いわゆる「対テロ戦争」に伴う中東やアフリカにおける混乱が、シリアの内戦や「イスラム国」の誕生を促したことは多くの識者も指摘する所であり、そうした暴力の連鎖がアメリカに向けられる構図は、アメリカ自身も意識せざるを得ない。そのため、アメリカにおいては各種の予防的措置がなされ、その中でもテロに関連するマネー・ロンダリングについての検査体制は極めて厳格である。また、世界一の国内総生産(GDP)を誇り、自国通貨のドルが国際通貨として揺るぎない地位を占めているアメリカのテロ資金に関わる対策は、自ずと世界的な影響力を有する。そうした国内外をめぐる状況を考えれば、アメリカによるテロ資金を規制するためのマネー・ロンダリング対策を検証し、国際的な動向との連動性、あるいは課題を明らかにすることは、今後のテロ防止に対して有意義なものとなる。

そうしたアメリカのテロ資金管理に対して、日本国内における先行研究は少ない。そもそも、アメリカのマネー・ロンダリング対策と間口を広げたとしても概況の解説やマニュアル的なものが多い³。確かに、田中健太郎(2015)⁴では詳細にその法制と実務を知ることができる。しかしながら、同論文はあくまでマネー・ロンダリング対策に焦点が絞られており、「法制度が金融・司法両分野にまたがるものであるが故に、それぞれの部門が果たすべき機能が高度に専門化しており、その全体像を把握することが容易でない⁵」ために、アメリカの対策の全貌を明らかにしたいとの目的意識が強い。そのため、条約あるいは国際機構との関連、制度がどのようにテロ防止に繋がるかという視点は殆ど見られないのである。そこで、本稿では日本および韓国におけるテロ資金供与防止に係る条約や国際機関との関連、及び制度に隣接する社会的課題に注目した筆者のこれまでの研究成果との連続性の中で、アメリカの現状を捉え、その課題を明らかにしていく。

II 先行するアメリカのマネー・ロンダリング対策

1 1970年から911同時多発テロ以前

アメリカのマネー・ロンダリング対策の出発点は1970年に制定された銀行秘密法(Bank Secrecy Act)⁶に遡る。また、1973年にはアメリカのマネー・ロンダリング捜査の主要機関の一つである麻薬取締局(Drug Enforcement Administration : DEA)が規制物質法(Controlled Substances Act : CSA)を執行するために設立されている。CSAは「麻薬に関する単一条約」(Single Convention on Narcotic Drugs)締結のための国内法整備として行われたものであり、1970年代初頭はアメリカのマネー・ロンダリング対策にとって一つの契機となった。

一方で、国際的には本格的なマネー・ロンダリング対策は、1989年のフランスのアルシュ・

サミットを受けて、マネー・ロンダリングに関する金融活動作業部会 (Financial Action Task Force on Money Laundering : FATF) が設立されたことが契機とされている。また、日本のマネー・ロンダリング関連法も 1988 年に成立した「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」(United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) 締結のための国内法整備の目的で「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する法律」(通称：麻薬特例法) を 1991 年に成立させ、同法 11 条において薬物犯罪収益等の没収が定められたことが出発点となっている。つまり、アメリカにおけるマネー・ロンダリング対策は国際社会を大幅に先行していたのである。

そして、銀行秘密法の特徴としては、現金取引報告 (Currency Transaction Report : CTR) の提出義務が挙げられる。これは金融機関が 10000 ドルを超える現金取引を行った場合、米国国税庁 (Internal Revenue Service) への届け出を義務付けることによって、マネー・ロンダリングを発見し、防止することを意図したものであった。その後、届け出機関は 1990 年に創設された金融犯罪取締ネットワーク (Financial Crime Enforcement Network : FinCEN) に移る (FinCEN については後述)。

しかし、銀行秘密法はマネー・ロンダリング行為自体を犯罪とした訳ではなかった。同行為が犯罪であることが示されたのは、1986 年制定のマネー・ロンダリング規制法 (Money Laundering Control Act of 1986) 以降のことである。同法により、銀行秘密法違反に対する没収規定は定められたのであるが、その背景には銀行秘密法の報告義務を回避する状況が頻発していたことがあった。

そして、1988 年にはマネー・ロンダリング摘発強化法 (Money Laundering Prosecution Improvement Act of 1988) が制定され、銀行秘密法の中で、金融機関による 10000 ドルを超える現金取引の申告対象に、自動車販売業、不動産業も含まれるとし、3000 ドル以上の金融商品の取引を行う際には本人確認を行うこと等が定められた。規制の対象となる金融機関が拡大することに関するこの規程は、例えば日本において 2007 年に施行された「犯罪による収益の移転防止に関する法律」(犯罪収益防止法) の中で、漸く不動産業等が規制の対象に加わったことに比べると、アメリカの先進性が見てとれる。

国際的なマネー・ロンダリング規制においても、当初、焦点となったのは先述のように薬物取引やそれに関わる反社会的組織に資金を還流させないことであった。つまり、マネー・ロンダリングあるいは違法薬物汚染、後の議論を先取りすればテロとの関連についても、アメリカはその経済規模や、カネやモノの世界的流通の中心であったことから、問題にいち早く直面し、その対応を迫られていたのである。

前掲のマネー・ロンダリング対策関連法の成立や、それに伴う規制業務が増大する中で、各省庁などを横断して全体を俯瞰する組織が必要との認識がアメリカ国内で高まった。そこで、1990 年に設立されたのが FinCEN である。マネー・ロンダリング対策を進めようとする、金融、司法、税制等の様々な分野からの情報が必要となるため、マネー・ロン

ダリング対策は一省庁で完結しない。そうした認識の下、FinCEN 自体は財務省の中の一機関であるが、そこにはマネー・ロンダリングについての情報が集約され、分析・検証が行われた上で、関係省庁への連絡も受け持つこととなった。

実は、こうした組織形態は国際的なマネー・ロンダリング対策で必須とされる FIU (Financial Intelligence Unit、金融情報機関) が持つ発想と同義であり、FATF が FIU 設置を求めた「40 の勧告」(The Forty Recommendations of The Financial Action Task Force on Money Laundering) を発表したのが 2003 年であり⁷、日本が FIU を FATF の勧告の完全履行を目指して金融庁から警察庁に移管したのが 2005 年であることを考えれば、アメリカの手法や発想自体が国際的なマネー・ロンダリング対策を先導していたことが分かる。

そして、1992 年にはアナンズィオ＝ワイリー・マネー・ロンダリング抑制法 (Annunzio-Wylie Money Laundering Suppression Act) が制定され (施行は 1996 年)、金融機関に疑わしい取引の報告義務や、電子送金の際の本人確認義務などが課された。その後も、1994 年のマネー・ロンダリング抑制法 (Money Laundering Suppression Act of 1994) によって通貨取引や疑わしい取引についての年次報告書の議会への提出が定められ、1998 年のマネー・ロンダリング及び金融犯罪戦略法 (Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act of 1998) ではマネー・ロンダリング戦略を公表することや、検査官への研修導入が求められる等、アメリカにおけるマネー・ロンダリング関連法制は次第に整備されていった。

2 911 同時多発テロ以降

(1) 愛国者法によるマネー・ロンダリング対策

これまで述べて来たように、1970 年代以降、アメリカは世界のマネー・ロンダリング対策を先導してきたことは疑いない。また、20 世紀においてはマネー・ロンダリングで想定される犯罪としては薬物に関わるものであり、それはアメリカにおいても、国際的にも共有された認識であった。しかし、2001 年のアメリカにおける 911 同時多発テロはその認識を大きく変えた。犠牲者数は 3000 人を超え、標的となったのが世界の経済的中心施設と、アメリカの軍事的中心施設であったため、遺族や負傷者への補償額は中規模国家の年間予算にも当たるほど莫大なものであった。そうしたテロの脅威によりもたらされた変化の一つが、マネー・ロンダリング対策である。

911 同時多発テロの場合、実行犯 6 名がアメリカに渡航し、約半年にわたり生活を営み、航空学校にも通っている。そうした事前準備に必要な各種の資金の動向をコントロールすることで、テロを未然に防ぐことができるとの認識が当時、急速に広まった⁸。そして、911 同時多発テロの場合、アフガニスタンに居住していたオサマ・ビン・ラディン (Usama bin Ladin) が主導し⁹、実行犯と未遂犯の国籍がエジプト、レバノン、サウジアラビア、フランスと複数にわたることなどを考えても、国際的な連携が極めて重要とされた。それ

までアメリカは国内のマネー・ロンダリング対策を整備してきたが、国際性を増すテロに対抗しようとした場合、多国間での金融機関による顧客管理が必要不可欠だったのである。

911 同時多発テロのアメリカ国内の対応として、テロ発生からわずか 45 日後に **Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001** (その頭文字から **USA PATRIOT Act** と通称される。以下、愛国者法) を成立させたことが注目された。同法は 3 章 (301 条～ 377 条) においてマネー・ロンダリングについて定めており、それが国際的な視野に立っていることは、同章のタイトルとして「**International Money Laundering Abatement and Antiterrorist Financing Act of 2001** (国際的なマネー・ロンダリング防止およびテロ資金供与防止法)」と「**International**」という文言が国内法ながら入っていることに象徴される。

また、愛国者法は銀行秘密法およびマネー・ロンダリング規制法 (**Money Laundering Control Act of 1986**) を改正するものであった。主要な改正点は、国内外における規制対象を拡大したことである¹⁰。まず、国内の対象について見ていくと、銀行秘密法の対象となる金融機関として、信用組合、先物取次業者、商品取引顧問、商品先物基金運営者が加わったことが挙げられる (321 条)。また、地下銀行組織¹¹ も銀行秘密法上の金融機関に加えられ、送金記録保持の規定が適用されることとなった (359 条)。そして、愛国者法 3 章の執行に関わる連邦職員が賄賂を受け取るなどの信頼を棄損する行為を行った場合、授受した金額の 3 倍の罰金もしくは 15 年以上の拘禁に処すとの規定も加えられ (329 条)、連邦職員に対しても厳格な対処を求めている。

海外の対象としては、アメリカの銀行をコルレス銀行¹² としているオフショア銀行免許により営業している銀行、あるいは国際機関やアメリカによりマネー・ロンダリング対策に問題があるとされる国から銀行免許を得て営業している銀行に新たな審査基準を設けた (312 条)。また、外国のペーパー銀行 (**Shell banks**) のための口座をアメリカの金融機関関係者が設立・維持・管理することも禁止された (313 条)。より具体的な条文としては 318 条において、外国の銀行をマネー・ロンダリングのために利用することが犯罪として規定された。

しかし、アメリカによるマネー・ロンダリング対策の対象を海外に及ぼそうとする場合には、アメリカの国内法でいかに当該行為を犯罪化し、裁判に付すのかという問題がある。そこで、重要となるのは管轄権の取扱いであった。愛国者法では、アメリカ国内でマネー・ロンダリングを行う外国人に対する裁判管轄権の拡大 (317 条)、海外で出された没収・押収判決の執行 (323 条) について定められ、アメリカ国外での金融犯罪において、その手段や収益が国内を通過した場合、あるいは国内に存在している場合はアメリカ国内と同様の罰則が適用される (377 条) という条文が設けられた。これはアメリカが多くの金融取引の現場もしくは中継点となっていることで、多くのマネー・ロンダリング犯罪を裁くことを可能としたものと見ることができる。

たとえ、そうして管轄権を広げたとしても、上掲の犯罪を発見するためにはアメリカ国

内の銀行の協力は不可欠な要素である。そこで、愛国者法では海外の銀行との取引を行う国内金融機関の義務についても規定されている。まず、アメリカにとってマネー・ロンダリング犯罪の懸念がある海外の金融機関との取引が、国内金融機関で行われたと財務長官らにより認定された場合、国内金融機関に対して以下の項目のような措置をとることが求められた。①特定の取引記録の保持および報告を行うこと、②国内金融機関において口座を有する外国人の実質的所有者についての情報処理、③海外金融機関によりアメリカ国内の金融機関に作られた銀行経由支払口座 (payable-through accounts)¹³ についての情報処理、④アメリカ国内の金融機関において外国の金融機関により開設された特定のコルレス口座についての情報処理、⑤特定の銀行経由支払口座やコルレス口座の開設もしくは維持の制限や、その禁止である (311 条)。また、アメリカ国内の金融機関に対して、外国人が関わるコルレス口座やプライベート・バンキング口座¹⁴ への特別の精査を行うことも求められている (312 条)。そして、愛国者法は、アメリカの財務長官や司法長官が外国の銀行に対して、アメリカ国内のコルレス口座についての記録を要求するために、召喚状もしくは罰則付召喚令状を発行することができるとしており、外国銀行が情報の提供などの措置を履行しない場合、同行とのコルレス契約をアメリカ国内銀行が破棄することを要求可能としている (319 条)。つまり、アメリカに関わりのある金融機関にとって、自国内の顧客に対しても監視を行わなければならない状況が生まれたのである。

アメリカのマネー・ロンダリング法制の嚆矢となった銀行秘密法の特徴として、前述の現金取引報告 (CTR) が挙げられるが、愛国者法では現金取引に関しても銀行秘密法の改正を行っている。具体的には、行われたのが非金融取引であっても受領した現金が 1 万ドル以上であれば、FinCEN に報告しなければならないとしており (365 条)、1 万ドル以上の現金を輸送機関を用いてアメリカ国内に持ち込む、あるいは国外に持ち出すことを犯罪化する規定も設けられた (371 条)。一般に「カード社会」と称されるアメリカでは¹⁵、通常の消費行動も可視化されやすい面がある。一方で、現金によるやり取りであれば詳細が分からず、少額であったとしてもテロリストの活動には十分な費用を形成しやすい。そのため、従来よりも海外からの個人の現金持ち込みに関して規制を強化する傾向が当時生まれたことが見て取れる。

(2) 不備を有する金融機関への措置

マネー・ロンダリング対策を進める上で、しばしば金融機関が不備を露呈することがある。それに対するアメリカ政府の措置は、違反行為に対する厳然たる姿勢を表している。特に愛国者法 353 条では、銀行秘密法でも当初から見られた政府の金融機関による記録管理等に関する故意の違反への刑事罰が提示されている。2001 年以降の金融機関に対する罰則の事例を見てみると、最大のものには 2012 年に HSBC グループの HSBC USA 銀行 (HSBC の現地法人) に対して、6 億 6500 万ドルの制裁金支払命令が出された事例が挙げられる。この事例では、マネー・ロンダリングのリスクの高いメキシコと同グループの銀行子会社

の問題が放置された点が指摘された。

そして、アメリカ上院の国土安全保障・政府問題委員会常設調査小委員会が、上記の事例を含めた HSBC グループの問題についてまとめた報告書では、日本の地方銀行がロシアにおいて購入人物が不確かであったトラベラーズ・チェックを中古車販売代金として使用させたケースも取り上げられている¹⁶。確かに、2000年代後半、日本海側（特に富山県）におけるロシアへの中古車販売取引は、現金取引に関しては世界有数の市場として知られており¹⁷、リスクの高い取引と国際的には見なされやすい状況であった。そうした中で、ロシア国内で複数の名義で購入されていたトラベラーズ・チェックが同一人物の署名で日本に中古車の購入費用として持ち込まれ、それを受け取った地方銀行が中古車業者に入金手続きを行ったのである。当時、不正な資金の還流が日本を舞台になされているという懸念は現地および金融機関ではほとんどなかったが、トラベラーズ・チェックのような金融商品に対する十分な対応がなされていなかった場合、取引のある地域がマネー・ロンダリングの中継地になり易いことを図らずも示すこととなった。

また、HSBC グループばかりでなく、罰則を犯した多くの金融機関がアメリカの司法省、財務省、FinCEN に対して制裁金を支払っている。その額は、資本規模や行為の悪質性にもよるが、主なものでは数億円を超えるものがほとんどである¹⁸。そうした厳格な制裁制度を日本は採用していないものの、それが抑止力として働く側面は確かにある。

ここで比較のため、日本の事例を見ておきたい。2013年、みずほ銀行はオリエントコーポレーションとの販売提携ローンを通じて暴力団員との融資に関わっていたことが明らかとなった。そこで、金融庁は銀行法 26 条 1 項に基づき、みずほ銀行に対して業務改善命令を発した。それを受け、みずほ銀行は第三者委員会を設置し、調査を委託しつつも、同時に内部調査を行った。内部調査の結果から、従来金融庁への報告に反して暴力団への融資の関与が経営陣にまで報告されていながら、2年間にわたり改善されなかったことが明らかとなった。それに伴い、みずほ銀行は金融庁より改めて報告徴求命令を受けた¹⁹。その後、報告書の提出や、会長の辞任などが行われたものの、意図的に情報を隠匿していた、みずほ銀行に対して刑事罰が下されることはなかった。もちろん、罰則や罰金を課すことのみが解決策ではないが、後述するように日本が FATF からマネー・ロンダリング対策が不十分との勧告を受け、一方、多少の不備はあるとはいえ、アメリカが各種の対策を先導してきたことを考えると、その姿勢が生み出す効果は一定程度あると考えられる。

厳しい罰則や法規制が行われるならば、自ずと金融機関は顧客にマネー・ロンダリング対策への協力を求めざるを得ず、そのための啓発や周知についても政府ならびに関係団体をあげて対応しなければならなくなる。確かに、利便性の追求と良好な治安状況などもあり、日本ではマネー・ロンダリング対策の必要性やテロとの連関は十分に意識されているとは言い難い²⁰。しかし、テロが国境をまたぎ、前掲のように日本の地方銀行がマネー・ロンダリングの中継点になる危険は、現在隣り合わせなのである。また、そうした危機意識の定着は市民レベルだけでなく、金融機関の関係者にも求められよう²¹。

Ⅲ 条約および国際機関との協調関係

1 テロ資金供与防止条約による変化

アメリカは愛国者法により、テロ対策を含むマネー・ロンダリング対策を大きく前進させることとなった。そこで、本節では、アメリカのマネー・ロンダリング規制法制と関連条約、及び国際機関との連携を見ていくこととする。

まず、テロ資金対策を考える上では、2002年4月に発効したテロ資金供与防止条約について検討する必要がある。同条約は1998年のケニアとタンザニアのアメリカ大使館に対する爆弾テロがオサマ・ビン・ラディンの資金援助に拠る部分があったことで、1999年12月の国連総会採択に向けて加速したとされている。しかし、その内容の包括性ゆえに締結を躊躇する国が多く、発効までに2年以上を要した。そうした行き詰まりつつあった状況を大きく変えたのは、911同時多発テロであった。テロ発生と同じ月に発表されたG8首脳声明においても、テロ資金供与防止条約の速やかな締結が求められ、世界的にテロへの注目が集まったことで同条約は発効に至ったのである（アメリカと日本は2002年6月に同条約を締結）。

前文を見ると、同条約は①テロへの資金供与が国際社会にとって重要な関心事であり、②国際的なテロ行為の数や重大性はテロリストが得る資金に依存しており、③従来の各種の法がテロへの資金供与に対して明示的には扱ってこなかったことを認識し、④テロ資金供与を行った者に対する訴追および処罰によって同行為を防止するための効果的な措置を立案し執行するに当たって国際協力を強化することを目的としている。つまり、テロ資金供与防止条約は従来の国際テロ関連条約の中で形成されてきた「引渡し、でなければ訴追せよ」(aut dedere, aut judicare)の原則をテロの“酸素”に当たる資金流入にも当てはめることで、注目が集まるテロを包括的に防止しようとしたのである。

そして、テロ資金供与防止条約がアメリカに対して与えた影響は、引渡しや相互援助などの国際協力の面が強い。なぜなら、アメリカにおいてはテロ資金供与防止条約の特徴であるテロ組織の資金凍結、及びテロ組織やテロ支援国家に対して資金を支援すること等は、1996年に制定された「テロ対策および効果的死刑法」(Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act)で既に犯罪化されていたためである。また、愛国者法でも各種の犯罪化は進んでおり、テロ資金供与防止条約がアメリカの国内法に最も影響を与えたのは、国際協力の面といえる。具体的には、同条約の10条から12条がそれに当たる。10条においては容疑者を引き渡さない場合の自国の当局への事件の付託、11条においては引渡し犯罪、12条においては法律上の相互援助が規定されている²²。

2 FATFを先行したアメリカ

マネー・ロンダリングに対する国際機構として広く認知されているのは、冒頭にも挙げ

たマネー・ロンダリングに関する金融活動作業部会 (FATF) である。FATF は 1989 年の設立当初より、麻薬関連のマネー・ロンダリングに注目し、その防止に関わる国際的連携を視野に入れた各国の制度構築のための活動を続けていた。しかし、911 同時多発テロを契機にテロも国際的なマネー・ロンダリング対策の範疇に捉えるようになり、それまで加盟国の制度構築の指針となるべく作成されていた「40 の勧告」にテロ資金供与防止対策を踏まえた特別勧告 (2001 年には 8 つ、2004 年からは 9 つ) を加えた。その後、2012 年に従来の勧告と特別勧告を結合させた「40 の勧告」を発表し、現在に至っている。

また、FATF の特徴としては、それらの勧告に対して加盟国間で相互審査を行い、それぞれの勧告ごとに目標が達成されているかについて評価が下される点が挙げられる。実際に、日本が 2008 年に行われた審査での不備をその後も是正しなかったため、2014 年 6 月に迅速な法整備を促す声明が FATF より出され²³、それを受けて同年の臨時国会では関連の 3 法案が提出されるなど、国際的信用の浮沈を背景として同勧告は強い影響力を有している。

ここでは、そうした勧告のアメリカに対する評価を見ることで、アメリカ国内法の国際的評価を見ることとしたい。2012 年の勧告の審査は 2016 年まで各国で行われており、評価は公開されていないが、2006 年に「40 の勧告」と「9 つの特別勧告」(以下、旧勧告と表記)に基づいた審査報告が発表されている²⁴。アメリカは前述のように、マネー・ロンダリング対策およびテロ対策を先導してきた面があり、概ね勧告は実行されており、「遵守 Compliant(C)」「ほぼ遵守 Largely Compliant(LC)」「部分的に遵守 Partially Compliant(PC)」「非遵守 Non-Compliant(NC)」との評価区分の中で、「非遵守」とされた項目は 4 つに過ぎなかった。そこで、それらの項目は 2012 年の 40 の勧告 (以下、新勧告と表記) に踏襲されていることから、まずアメリカの課題を見ていく。

旧勧告の順に検証していくと、第一に、旧勧告 12 (新勧告 22) の DNFBPs (Designated Non-Financial Businesses and Professions、指定非金融業者及び職業専門家) に対する顧客管理の義務化が挙げられる。DNFBPs は①カジノ、②不動産業者、③貴金属商及び宝石商、④不動産売買や資金管理等の取引の実行または準備を行う弁護士・公証人・独立法律専門家・会計士、⑤法人の設立代理人・会社取締役・秘書および電話代行サービス・明示信託の受託者・他人のために名目上の株主として取引の実行または準備を行うトラスト・アンド・カンパニー・サービスプロバイダーであり、彼らに対して顧客管理や記録保存義務を課すことが求められている。アメリカではカジノについて、連邦法である愛国者法の規定は存在していたが、そこに州法による規定が加わる。例えば、ラスベガスがあることで知られるネバダ州ではネバダ州諸規則 (Regulations of the Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board) が設けられ、カジノに対し疑わしい現金取引については 3000 ドル以上から報告義務を課している。アメリカの連邦法と州法の位置づけについては、国内での一律の管理を困難にする部分がある。

第二に、旧勧告 16 (新勧告 23) の DNFBPs に対するその他の措置が挙げられる。ここで

は弁護士・公証人・独立法律専門家・会計士が顧客管理や記録の保存を行う場合に、疑わしい取引があった際にはそれを届け出なければならないとされている。そして、監査などを行う際にも報告義務を設けることが推奨されている。また、貴金属商や宝石商が現金取引を行った際に、顧客を疑わしいと認識した場合、あるいはトラスト・アンド・カンパニー・サービスプロバイダーが上掲の活動に際して疑わしいと認識した場合には、届け出を義務付ける様に求めている。ただし、弁護士については届け出の義務付けについて異論がある。アメリカに限らず、弁護士は一般に守秘義務を重視しており、ドイツの弁護士でデュッセルドルフ弁護士会事務局長、および弁護士規約委員会委員を務めるスザンネ・オフィーマン・ブリュッハルト (Susanne Offermann-Burckart) は講演の中で「自由主義を標榜する世界と同じく、ドイツにおいても守秘義務は弁護士という職業の本質をなしている²⁵」と述べている。日本でも、日本弁護士連合会が2007年6月14日の理事会決議「FATF相互審査に臨む日弁連の基本方針」の中で、届け出義務について「弁護士の基本的職務と両立しない」と批判している。ちなみに、日独両国の旧勧告の審査を見ると、ドイツはアメリカと同様に「非遵守」、日本は「部分的に遵守」と評価されている。弁護士の社会的な重要性が高いとされるアメリカにおいて、彼らの職業倫理的な部分とFATFの方針との間に接点を見つけることは困難を伴うといえる。

第三に、旧勧告33(新勧告24)の法人および実質的所有者に関する情報へのアクセスが挙げられる。これは法人が実際にどのような自然人によって所有(あるいは支配)されているかについての正確かつ適時的な情報を当局が常に入手できる状況を整備することを求めたものである。株式会社を例にすれば、その会社の株式の過半数を持つものが、実質的な支配を行っている個人(実質的所有者)に当たり、その割合や人数などを当局が把握できるようにするということである。審査においては、アメリカの捜査体制が強力であることは認めているものの、株主名は法人登記の必要的記載事項ではないため、株式等を通じた資金の動向が把握できない可能性があるとされている。

第四に、旧勧告34(新勧告25)の法的取極および実質的所有者に関する情報へのアクセスが挙げられる。法的取極とは信託もしくは組合その他の法形式のことを指し、前掲の法人と並列する概念に当たる。そのため、指摘内容としては第三の非遵守要因とほぼ同様である。

アメリカに対してFATFが「非遵守」と評価した点に関して、第一の要因についてはアメリカの連邦法と州法の関係、第二の要因については弁護士をはじめとする職業倫理に根差したものであり、国内法に40の勧告の理念を組み込む際には大幅な調整を要する分野である。一方、第三、第四の要因については商習慣に根差したものであることから、法整備が進めやすいものといえる。ただし、FATF加盟国34ヶ国の中における旧勧告に対する評価を見ると、第三の要因に対して「遵守」の評価を得ているのはイタリア、第四の要因に対して「遵守」の評価の評価を得ているのはベルギーのみであり、どのような体制をとるのかについては解釈ノート(Interpretive Notes to The FATF Recommendations)に詳

しいが、今後の進展を注視する必要がある。

上記のような課題はあるものの、各国の相互審査の結果を概観してみるとアメリカは世界的なマネー・ロンダリング対策に関わる制度形成を先行していたと評価できる。アメリカの旧勧告における「遵守」あるいは「ほぼ遵守」の割合を見ると、87.8%（計43項目）となっており、低いとされる日本の46.9%はもちろん、他の国で同じ数値なのはシンガポールのみであり、85.7%のベルギーが続くが、その後は75.5%のポルトガルと次第に離れていく状況を考えればアメリカが3億人を超える人口を有する大国であり、かつ世界経済の中心ながら、体制を整えていることは国際的なマネー・ロンダリング対策に大きく貢献していることは間違いない。

また、テロ資金供与防止条約に関わる状況を検証する際に挙げた国際的な協調の要素を考えても、アメリカは新勧告37（旧勧告36、特別勧告5）に挙げられる「法律上の相互援助」については「ほぼ遵守」、新勧告38（旧勧告38）の「外国からの資金凍結等の要請への対応」は「遵守」、新勧告39（旧勧告39）の「犯罪人引渡し」は「ほぼ遵守」、新勧告40（旧勧告40）の「外国との情報交換等の国際協力」は「遵守」というように、国内対応だけでなく国際協調の面においても極めて的確な対応がなされていると評価できる。

IV 未解決のまま残る薬物問題という対策の原点

これまでに述べてきたように、アメリカのマネー・ロンダリング対策は法的に世界を主導し続けている。然らば、アメリカのマネー・ロンダリング、特にテロ資金供与を防止する体制が万全かという点、それは別の問題である。テロを行う際には、大企業や銀行あるいは大規模な麻薬組織等に関わる数億円単位のマネー・ロンダリングは余り必要とされず、多くの犠牲者を出した911同時多発テロやパリ同時多発テロも数百万円規模で実行が可能であった。もちろん、現金取引に関しては前掲の愛国者法による規定が存在しているように、100万円程度でもテロリストの経済動向を捕捉できる体制は整備されている。しかし、アメリカにおいては銀行、その他の金融機関を通さない違法薬物関連の闇市場が世界の規模で存在しているため、テロリストが犯罪者集団と提携する、あるいは自らその“市場”に参入することで、容易にテロの資金源を得ることができる。前述のように、マネー・ロンダリング対策は元来、違法薬物に関係する資金規制から始まっていることに立ち返れば、アメリカはこの問題を未解決のまま残存させてきたといえる。

現状を詳しく見てみると、アメリカにおいては大麻²⁶を嗜好品として幾つかの州で解禁しており、2012年11月に州法を改正し、2014年1月より嗜好用大麻の販売を解禁したコロラド州では、税収において数十億円規模の向上が見られている²⁷。しかしながら、それは見方を変えれば解禁以前は反社会的組織にそうした資金が流れていたということでもある。

そして、アメリカ国内全体においてはコカイン（クラックを含む）、ヘロイン、メタンフェ

タミン²⁸に大麻を含めた違法薬物に使われる金額は年間1000億ドルに上るとされている²⁹。この数値は米政権に近い世界的シンクタンクであるランド研究所 (RAND Corporation) がホワイトハウスの依頼により作成し、2014年に公開された報告書 *What America's User Spend on Illegal Drugs:2000-2010* に記載されたものである。その金額は日本円にしておよそ10兆円であり、ほぼ現金市場と考えられる日本のコンビニエンスストアの2014年度における全店売上高に匹敵する³⁰。その闇市場の規模は、前掲の愛国者法に基づく金融機関の違反事例に比べても、比較にならないほど大きく、マネー・ロンダリング対策あるいはテロ資金供与対策として深刻な問題である。

もちろん、アメリカも事態に手をこまねいている訳ではなく、1988年に成立した「麻薬および向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」を先進国の中で最も早い段階の1990年に締結している。同条約は現在189ヶ国³¹が締結しているほど国際的に定着したものとなっている。そうした事実は、国際的な違法薬物規制体制の構築にアメリカが積極的に関与してきたことを示すものでもある。また、同条約は前文にて違法薬物の不正な生産・需要・取引が大量かつ増加傾向を見せていることに強い懸念を示し、それらが正当な経済活動、及び国の安定・安全・主権を脅かすとの認識をもって、薬物に関わるマネー・ロンダリングに対する規制を明記したという特徴がある。

具体的には、同条約3条において、条約内に定められた犯罪や参加行為により生じた財産であることを知りながら、当該財産の起源を隠匿もしくは偽装するために転換あるいは移転することや(3条b(i))、当該財産の真の性質、出所、所在、処分、もしくは移動または当該財産に関わる権利もしくは当該財産の所有権を隠匿・偽装すること(3条b(ii))を犯罪としている。また、5条では同条約で定めた犯罪により生じた収益または、その収益に相当する価値を有する財産への没収が定められている。そうした国内法をアメリカがいち早く整備していたことは、違法薬物の蔓延を放置した訳でないことも示している。

アメリカの国内における薬物対策に目を移すと、1971年にリチャード・ニクソン(Richard Nixon)大統領が麻薬戦争(War on Drugs)を宣言したことが大きな節目となっている。ただし、ニクソン大統領の宣言は1973年に終結し、現行のアメリカの違法薬物対策が押し進められたのは、1980年代のロナルド・レーガン(Ronald Reagan)政権以降のことである。そうした対策の中で各種の法令も作られ、1988年に改正された反薬物乱用法(Anti-Drug Abuse Act of 1988)ではマネー・ロンダリングの罰則や、小切手などの購入に際しての身分確認がより厳格なものとなった。

また、アメリカでは薬物犯への取締りが強化され、多くの容疑者を逮捕したものの、前掲のように違法薬物が持つ“市場”は大きなものであり続けた。ここには取締りや裁判に際して、コカインと同じ成分ながら黒人層に広まったクラックに過大な刑事罰を与え、大量の囚人を捕捉したことで、多くの家庭が一層の貧困に陥り、不安定化していく中で薬物摂取が再生産されていく構造が固定化したという問題がある³²。加えて、製造者への規制や更生・周知プログラムが不十分であったことなどから、マネー・ロンダリングに使われやすい違

法な現金市場が国内に残存し続けたのであった。

そうした状況に対して、各国の元大統領や元国連事務総長のコフィー・アナン (Kofi Annan) をはじめとする実務家、知識人など 22 人で構成される薬物政策国際委員会 (Global Commission on Drug Policy) は 2011 年 6 月に報告書 WAR ON DRUGS: Report of The Global Commission on Drug Policy を発表し、アメリカや国際社会における麻薬戦争が失敗に終わったことを指摘した³³。そして、同報告を受ける形で元大統領のジミー・カーター (Jimmy Carter) はニューヨーク・タイムズ (The New York Times) にて「世界的な麻薬戦争を中止せよ」と題する論説を発表し、アメリカの違法薬物対策に対し「他の民主主義国家に比べ、懲罰的かつ逆効果なものであり、刑務所収容者の激増をもたらしてしまった」と否定的な評価を下している³⁴。

アメリカ社会において違法薬物が巨大な現金市場である限り、そこにテロリストが関与すれば、容易に大規模テロを行うに足る資金を得ることができる。911 同時多発テロ後、アメリカはテロ防止の名の下で国民のプライバシー（延いては民主主義体制）を危機に晒してきたが、国内に国際法や各種の対策では捉えきれていない問題があるとの視座を持つ必要がある。アメリカをはじめとする国際社会は、マネー・ロンダリング対策の出発点として違法薬物やマフィア対策を位置づけ、テロ対策も含めるように変化してきたが、その原点である違法薬物対策に関してアメリカは未だ大きな改善の余地を残している。

V おわりに

これまで見てきたように、アメリカの法的なマネー・ロンダリング対策は国際的な取組との協調もあって、最先端の水準を維持してきたことは疑いない。一方で、アメリカが有する違法薬物という国内問題により、それが大きな欠陥を有していることも確かである。そうした状況を鑑みると、マネー・ロンダリングの抑止に代表されるテロ対策は、その国の課題を大きく映し出すものといえる。筆者の一連の研究を踏まえれば³⁵、日本は暴力団対策や国際協調といった部分に課題があり、韓国では国際的基準は満たしているものの、政治家の汚職問題に課題を残している。

アメリカにおける違法薬物の問題と、国際的なテロの発生要因については、一般に同一視されないことが多い。しかし、アメリカの薬物問題の背景には国内の拭い難い格差や差別の問題があり、各種の国際的テロが政治的あるいは経済的不平等から生れていることは間違いない。つまり、そうした課題を解決することは各種のテロ対策をより強固にするといえる。

現在、テロ資金をはじめとするマネー・ロンダリング対策の中心となっている 40 の勧告でも冒頭に示されているリスクベース・アプローチは、当該人物や組織がテロ等の危険を有するか否かで、捜査の比重を決めていく方針である。しかし、近年の無差別性の高い大規模テロに対して「ニューテロリズム」と呼ぶことがあるが、それを起こすテロリスト

に見られる特徴として、高学歴という要素が挙げられている³⁶。彼らは大抵前科がなく、当局の監視の目を逃れることも難しくない。2016年7月にバングラディシュの首都ダッカのレストランにて起きたテロに際して、日本の私立大学で教員をしていたバングラディシュ人が容疑をかけられていることも³⁷、その系譜に当たる可能性は高い。

そうした懸念が広まったからこそ、市民全体に監視の目を光らせるという発想も採られやすいのであるが、それは「世界人権宣言」12条や「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(自由権規約)17条に代表される国際的なプライバシーや人権を擁護する国際法を整備してきた国際社会の努力を蔑ろにするものといえる。つまり、そうしたテロリストになる可能性がある者に契機を与えないためにも、格差や差別といった要因は排除していく必要がある。1970年代以降のアメリカ、そして、21世紀に入ってからFATFをはじめとする国際機構が進めてきたマネー・ロンダリング対策やテロ対策を一層効果的なものとするためには、各種の新たな課題に対応しつつも、これまで後回しにしてきた根本的な問題に対処しなければならない。

¹ 本研究はJSPS 科研費 25780032 若手研究 (B) (研究代表者: 金恵京) の助成を受けたものである。

² United States Secretary of State, (2002), *Patterns of Global Terrorism 2001*, p 9.

³ 木目田裕・船越涼介 (2013) 「マネーロンダリング・テロ資金規制における「真の受益者」問題」『金融法務事情』61巻6号。あるいは、マイケル・R・ラザウィッツ、ライアン・T・ベッカー、吉田桂公 (2013) 「アメリカにおけるマネー・ロンダリング規制の留意点—拠点のない邦銀も規制に対する理解が必要」『金融財政事情』64巻26号。

⁴ 田中健太郎 (2015) 「アメリカ合衆国及びイタリア共和国におけるマネーロンダリング法制及びその実務—違法マネーの入り口 (金融機関の顧客管理) から出口 (犯罪収益の没収)」『預金保険研究』17号。

⁵ 同上、3頁。

⁶ 正式名称は「通貨及び外国取引報告法」(The Currency and Financial Transactions Reporting Act) であるが、一般に銀行秘密法と呼ばれ、その頭文字からBSAと略称されることも多い。

⁷ 2003年版の勧告26に記載。1990年や1996年に発表した「40の勧告」では、FIUについて言及はなされていない。

⁸ テロの未然防止措置としては、違法性のある (あるいは以前は認められなかった) 情報収集が行われたという問題もある。詳細については、金恵京 (2011) 『テロ防止策の研究—国際法の現状及び将来への提言』早稲田大学出版部、第2章参照。

⁹ オサマ・ビン・ラディンの国籍は1994年にサウジアラビアから剥奪され、タリバン政権がアフガニスタン国籍を付与していた。

¹⁰ 愛国者法302条では3章の目的が述べられているが、同条(b)(3)においてはマネー・ロンダリング規制法の名前を挙げつつ、事前対策の強化、特に海外金融機関や個人が行う犯罪へ対処すべきことが指摘されていることは、その象徴といえる。

¹¹ 地下銀行は、FTFAの「40の勧告」(2012年版)の14において、資金移動業 (Money or

value transfer services : MVTs) として紹介されており、「money or value transfer service」についての用語解説では具体例としてイスラム圏のハワラ (hawala) やフンディ (hundi)、中国系の飛銭 (fei-chien) が挙げられている (FATF, (2014), *International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation :The FATF Recommendations*, p 124.)。

¹² コルレスとはコレスポネント (correspondent) の略。外国為替取引において、送金や外国為替での決済を行うために、当該条件や手続き内容を事前に特定金融機関と契約を結ぶ必要があり、それをコルレス契約と呼ぶ。この契約が結ばれているものがコルレス銀行と呼ばれる。その中のコルレス銀行業務とは、コルレス銀行 (correspondent bank) から他の銀行 (レスポネント銀行 : respondent bank) に対して銀行業務を提供することである。

¹³ 口座保有者ではない第三者が使用するコルレス口座。

¹⁴ 個人資産家から資産を預かり、それを資産形態に合った形で運用し、利回りを挙げることを目的とする口座。

¹⁵ 1998年のアメリカの家庭におけるクレジットカード保有率は75%に上り (Durkin, T. A. (2000), "Credit Cards: Use and Consumer Attitudes, 1970-2000," *Federal Reserve Bulletin*, September, p 624.)、一般社団法人日本クレジット協会 クレジット研究所編 (2016) 『日本のクレジット統計 2015 (平成27年) 版』、44頁。によれば、年度の差 (日本は2014年度、アメリカは2013年度) はあるものの、消費に占めるクレジットカード (デビットカード含む) の取扱高の割合は日本が17.2%であったのに対して、アメリカは40.4%と、同国で資金の動向が把握しやすいことが分かる。

¹⁶ 同件あるいは他の違反事例の詳細については、山崎千春 (2012) 「アメリカで厳しく指弾されたマネロン対策の脆弱性—直接的・間接的な域外規制の影響が日本の金融機関に及ぶ」『金融財政事情』63巻33号。参照。

¹⁷ 当時の状況については、藤崎香奈 (2010) 「在日外国人と地方都市—中古車ビジネスを通しての定住を探る」『都市問題』101巻12号。全体像に関しては、福田友子・浅妻裕・藤崎香奈 (2014) 「日本における中古車貿易業の地域別・港湾別特徴」『港湾経済研究』52号。

¹⁸ 事例については、田中 (2015)、63-68頁。あるいは木目田・船越 (2013)、12頁。に整理されている。

¹⁹ 詳細は、提携ローン業務適正化に関する特別調査委員会『調査報告書』(2013年10月28日)。

²⁰ 渡邊隆彦 (2013) 「当局、金融機関、顧客に求められるマネロン対策への覚悟—法令による明確な義務付け、利用者の啓発が不可欠」『金融財政事情』64巻26号。

²¹ 日本のマネー・ロンダリング対策への認識については、金恵京 (2014) 「国際取引における不正な資金移動規制に関する一考察—テロ対策受容における日本の課題」『法律論叢』86巻4・5号。参照。

²² 主要な条文は以下の通り。

第10条 1 容疑者が領域内に所在する締約国は、第7条の規定が適用される場合において、当該容疑者を引き渡さないときは、犯罪が自国の領域内で行われたものであるか否かを問わず、いかなる例外もなしに、かつ、不当に遅滞することなく、自国の法令による手続を通じて訴追のため自国の権限のある当局に事件を付託する義務を負う。

第11条 1 第2条に定める犯罪は、この条約が効力を生ずる前に締約国間に存在する犯罪人引渡条約における引渡犯罪とみなされる。締約国は、相互間でその後締結されるすべての犯罪人引渡条約に同条に定める犯罪を引渡犯罪として含めることを約束する。

2 条約の存在を犯罪人引渡しの条件とする締約国は、自国との間に犯罪人引渡条約を締結していない他の締約国から犯罪人引渡しの請求を受けた場合には、随意にこの条約を第2条に定め

る犯罪に関する犯罪人引渡しのための法的根拠とみなすことができる。

第12条 1 締約国は、第2条に定める犯罪について行われる捜査、刑事訴訟又は犯罪人引渡しに関する手続について、相互に最大限の援助（これらの手続に必要であり、かつ、自国が所持する証拠の収集に係る援助を含む。）を与える。

2 締約国は、銀行による秘密の保持を理由としては、法律上の相互援助の要請を拒否することができない。

²³ 先進国で、一国を名指しする形での声明は初めてのものであった。「[日本、法整備が不十分] 国際組織がテロ資金対策で指摘」『日本経済新聞』（2014年6月28日）。

²⁴ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20US%20full.pdf>(2016年10月31日アクセス)。

²⁵ スザンネ・オファーマン—ブリュッハルト（森勇訳）（2016）「弁護士の守秘義務—弁護士職業規則2条の改正に寄せて」『比較法雑誌』49巻4号、96頁。

²⁶ どこまでを違法薬物とするかは議論の分かれる部分でもあるが、本稿では各国の規制、及び国際条約の規定に鑑み、大麻もそこに含むものとする。

²⁷ 2015年度の税収は約7780万ドル（Colorado Department of Revenue, (2016), *Annual Report 2015*.)

²⁸ 報告書ではmethとも表記。日本ではヒロポンの名称で知られる。

²⁹ The RAND Corporation, (2014), *What America's User Spend on Illegal Drugs:2000-2010*, White House's Office of National Drug Control Policy, p 3.

³⁰ 「コンビニ市場10兆円突破、昨年度本社調べ、寡占化一段と、大手3社、PB武器に成長」『日本経済新聞』（2015年7月22日）。

³¹ 国連加盟国は193ヶ国。共に2016年10月現在の数値。

³² American Civil Liberties Union, *Written Submission of the American Civil Liberties Union on Racial Disparities in Sentencing: Hearing on Reports of Racism in the Justice System of the United States*, October 27, 2014. によれば、アメリカの人権関連のNPOとして知られるアメリカ自由人権協会（American Civil Liberties Union）も裁判におけるクラックとコカインの刑事罰の相違に人種が関係していると主張している。

³³ http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_EN.pdf(2016年10月31日アクセス)。

³⁴ Carter, J., Call Off the Global Drug War, The New York Times, June 16, 2011.

³⁵ 金（2014）。および金恵京（2015）「韓国におけるマネーロンダリング関連法の特性—国際的要請への転換がもたらした効果」『法律論叢』87巻4・5号。

³⁶ 金（2011）、29-33頁。および金恵京（2016）『無差別テロ—国際社会はどう対処すればよいか』岩波書店、35-43頁。

³⁷ 「過激派、日本経由で2人トルコに 関与疑いの元准教授」『毎日新聞』（2016年7月29日）。