

マネー・ロンダリング規制について

——FATF の意義，加盟国の法整備と実施状況——

畠山 久志

【要旨】

マネー・ロンダリング規制は，世界の金融機関における喫緊の課題となっており，その対応のために1989年に政府間協定組織として「金融活動作業部会（FATF）」がパリに設立された。同機関では，日本を始め加盟国等が遵守すべきマネー・ロンダリング規制についてガイドラインである勧告を示し，その移入による法整備と有効で効果的な実施を求めている。

本稿では，現代の金融経済環境のもとでマネー・ロンダリング規制が求められている意義，FATFの設立経緯と役割，勧告の内容，マネー・ロンダリング規制の先行国であるアメリカの対策状況，日本の対応として法整備とその実施状況，FATFの対日審査結果を検証する。最後に，FATFの加盟停止決定とその国際機関として果たすべき機能の完全性に触れている。

【キーワード】 マネー・ロンダリング，金融活動作業部会（FATF），アメリカのAML，犯罪収益防止法，疑わしい取引の届出，対日相互審査，AMLの歴史

Money Laundering Regulations

—Significance of the FATF, legislation and implementation status in member countries—

Hisashi Hatakeyama

[Abstract]

Money laundering regulations have become a pressing issue for financial institutions around the world, and the Financial Action Task Force (FATF) was established in Paris in 1989 as a temporary intergovernmental agreement body. The FATF has issued recommendations on money laundering regulations that Japan and other member countries, and calls for the establishment of its system and effective enforcement of such regulations.

This essay examines the significance of the need for money laundering regulations under today's financial and economic environment, the background to the establishment of the FATF, the role of the FATF, the content of its recommendations, the status of measures taken by the United States, which is a leading country in money laundering regulations, Japan's measures, legislation and implementation, and the status of the FATF's Mutual Evaluation on Japan. Finally, the decision to suspend FATF membership and the integrity of its functions as an international organization are noted.

[Key Words] Money Laundering, Financial Action Task Force (FATF), Anti-Money Laundering Measures in the U.S., Anti-Money Laundering Act, Notification of Suspicious Transactions, Mutual Evaluation with Japan, History of Money Laundering

1. マネー・ロンダリング規制の意義

1-1. 国際的な意義とその規模

マネー・ロンダリング規制（AML¹）とは、独立した政府間協定組織（IGO²）である金融活動作業部会（FATF³）を基軸に加盟各国等が対応すべきマネー・ロンダリング、テロ資金供与や大量破壊兵器の拡散活動への資金供与などを包含するグローバルな対策課題として捉えられている（図1）。マネー・ロンダリング規制を担う国際機関としてFATFではその使命を「マネー・ロンダリング、テロ資金供与および拡散の脅威から金融システムおよびより広範な経済を保護し、それにより金融部門の完全性を強化し、安全およびセキュリティに貢献する」ことにあるとしている⁴。

共通認識としてこれらの違法活動は世界の経済活動、金融システムに深刻な影響を及ぼす重大な犯罪であり、その対策は現代の金融経済社会にとって不可欠なものであり、また喫緊の課題であると位置付けられている⁵。そこで、グローバルな規制が求められ、FATFの下で各国等において法律・執行体制の整備や有効で効果的な実施が企図されている。

因みにマネー・ロンダリングの規模については、2021年2月国連のハイレベル委員会の報告書⁶において、マネー・ロンダリングの年間フローが少なくとも

¹ Anti-Money Laundering

² Intergovernmental Organization

³ Financial Action Task Force

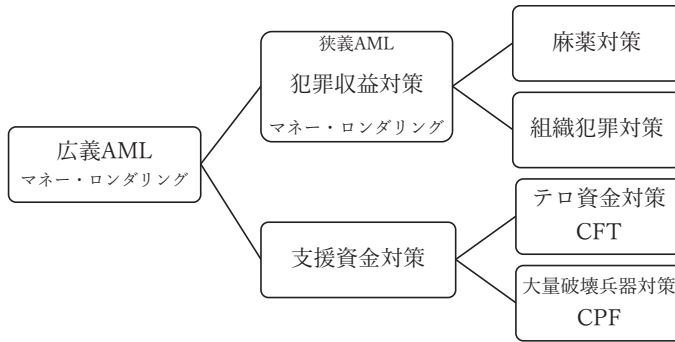
⁴ FATF Mandate

⁵ FATF2019年閣僚会議宣言

財務省ホームページ 国際政策マネロン等対策「なぜマネロンは問題？」

⁶ Feb 25, 2021 FACTI Panel Report p23（2011年10月の国連薬物犯罪事務所推計に基づく）。また野田恒平（20185）「還流する地下資金—犯罪・テロ・核開発マネーとの闘い」『ファイナンス2021年8月号』では、国際通貨基金（IMF）は1998年に毎年のマネー・ロンダリングは世界のGDP比2～5%に相当する金額にあるとしており、この比率は「コンセンサス・レンジ」であり毎年2兆ドルがマネー・ロンダリングされるとみてよい、とする。

図1 マネー・ロンダリング規制の対象範囲⁷



1.6兆ドルに上り、2020年には世界のGDP82兆ドルの2.7%に相当する2.2兆ドルを占めると推定している⁸(図2)。2020年GDP規模で世界第5位のイギリス経済2.7兆ドルに迫る大きさとなる⁹。こうしたマネー・ロンダリングによって獲得された犯罪収益・資金は麻薬の売人、武器商人、テロリスト、その他様々な犯罪者が違法な活動を実行・拡大するための主な原資となっている。また、これらの不正な資金が合法的な金融ルートに入り込むことが許されると、市場競争が歪められるとともに金融機関の評判が脅かされ、金融経済が不安定になることも懸念されている¹⁰。さらに、納められるべき税収が遺漏し、こうした行為の防止に係る警察司法コストが増加することになる(図3)。

⁷ CFT : Countering the Financing of Terrorism
CPF : Counter Proliferation Financing

⁸ 具体的な数字は、IMFの統計から引用している。FATFが公表している数値はない。なお、民間の調査機関(Researchstation, LLC)では、AMLの世界市場規模は2023年で31億ドル、2028年に68億ドル、市場の平均年成長率は17.0%で拡大していく見通しとなっている。Anti-money Laundering Market (AML) by Component, Solution (KYC/CDD & Sanctions Screening, Transaction Monitoring, and Case Management & Reporting), Organization Size, Deployment Mode (On-Premises, Cloud), End User & Region - Global Forecast to 2027

⁹ IMF 統計名目値(財)国際貿易投資研究所の国際比較統計

¹⁰ FATF2019 閣僚宣言 警察庁ホームページ「マネー・ロンダリング対策の沿革」

図2 マネー・ロンダリングの規模

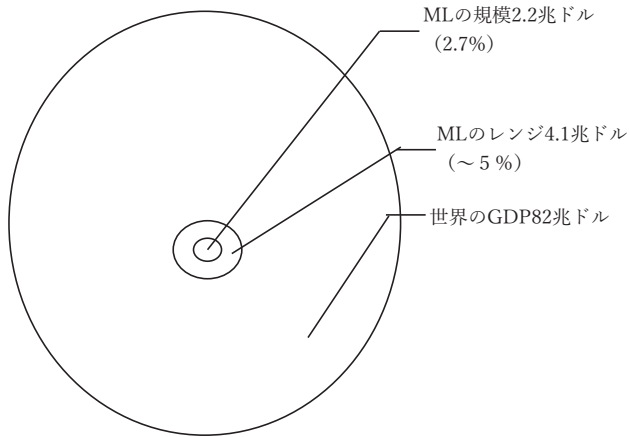
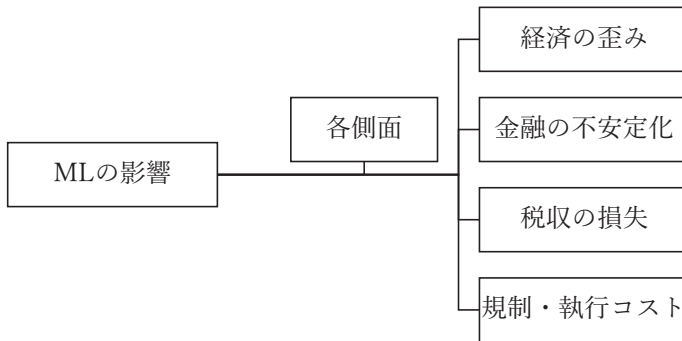


図3 マネー・ロンダリングの外部不経済



1-2. マネー・ロンダリングの実態

(1) マネー・ロンダリングの定義

マネー・ロンダリングとは、どのような行為を指すのか。国連の国際組織犯罪防止条約ではマネー・ロンダリングについて「財産の不正な出所を隠匿若しくは

偽装する目的で、若しくは前提犯罪の実行に関与する者がその行為の法的帰結を免れるのを助ける目的で、当該財産が犯罪の目的物であることを知りながら、当該財産を変換若しくは移転すること。または当該財産が犯罪の目的物であることを知りながら、当該財産の真の性質、出所、所在、処分、移動もしくは所有権または当該財産に関する権利を隠匿または偽装すること」と定義している¹¹。また、アメリカ財務省金融犯罪取締ネットワーク部局 (FinCEN¹²) は「違法に得た収益 (「ダーティ・マネー」) を合法 (「クリーン」) に見せかけるプロセス」と包括的かつ直截に定義している。さらに、わが国警察庁犯罪収益移転防止対策室 (JAFIC) では、「マネー・ロンダリング¹³ (Money Laundering : 資金洗浄) とは、一般に、犯罪によって得た収益を、その出所や真の所有者が分からないようにして、捜査機関等による収益の発見や検挙等を逃れようとする行為」としている。

そこで、端的に金融機関との関係で表せば「犯罪によって得た現金等の金銭的収益を、金融機関等を利用して合法的資金に換える活動」を指すと定義することが可能である。テロ資金や大量破壊兵器に係る支援資金も金融機関等を利用する活動であり、その本質は、同じである¹⁴。

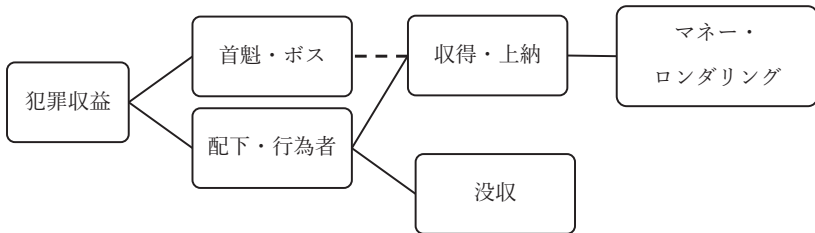
¹¹ 2000年11月国際組織犯罪防止条約 (パレルモ条約第6条) General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime

¹² Financial Crimes Enforcement Network 金融庁では米財務省金融犯罪執行機関連絡室と呼んでいる。金融庁「マネー・ロンダリング・テロ資金供与・拡散金融対策の現状と課題 (2022年3月)」

¹³ Money Laundering の表記として、マネーロンダリング、マネー・ロンダリング、マネー・ロンダリングとの3種類がある。本稿では、基本的にマネー・ロンダリングに統一した。

¹⁴ 金融庁は、金融機関におけるマネロン・テロ資金供与・拡散金融対策について「マネー・ロンダリング・テロ資金供与・拡散金融 (以下、マネロン等) とは、犯罪や不当な取引で得た資金を、正当な取引で得たように見せかけたり、多数の金融機関を転々とさせることで、資金の出所をわからなくしたりする行為や、テロの実行支援等を目的としてテロリスト等に資金を渡す行為、及び核兵器などの大量破壊兵器の拡散に関与する者へ資金を渡す行為」としている。

図4 マネー・ロンダリングの理由



(2) マネー・ロンダリングが行われる理由

ところで、犯罪によるそうした金銭的収益は、法執行機関に捕捉されると刑事罰によって没収の対象物¹⁵となるので、不正行為者が取立てコストを払ってまで金融機関を使い合法化する必要性はないのではないかと考えられる。しかし、麻薬犯罪や組織犯罪等には、首魁・ボスの存在がいて、配下の者に犯罪の実行行為を行わせる。実行行為を行った手下が不首尾で捕まる場合には、犯罪収益の一部は確かに没収されるが、ダークサイドで行われる不正行為は捕捉が困難な状況が少なくない。そうした結果、首魁・ボスの存在のところに犯罪収益が集積する。捜査でも実行行為と指示関係の証拠が集めにくいので、肝心の集積した犯罪収益の没収や回収が進まない。そこで、犯罪者側は、これらの犯罪収益をいわゆる表に出すために、金融機関を利用するコストを払ってでもマネー・ロンダリングによる合法化を試みる(図4)¹⁶。

(3) マネー・ロンダリングの実態認識

マネー・ロンダリングの実態について、経済と法律はそれぞれの視点で認識し

¹⁵ 刑法19条1項没収犯罪産出物件など

犯罪行為を組成した物(同項1号)。次号の犯罪供用物件とは、犯罪の実行に不可欠な要素か否かで区別される。偽造文書行使罪における「偽造文書」、凶器準備集合罪などで使用した「凶器」、賭博罪の賭物など。

¹⁶ どの程度のコストを犯罪者が許容するのかについて、公式な数字はないが、20%から30%との指摘がある(捜査関係者実名の回答 Quora knowledge sharing community)。

ている。一つは経済的視点で、次に説明する三段階のアクセス・ステージ構成でマネー・ロンダリングを捉えようとする。犯罪集団などが犯罪による違法行為から資金を集め、金融機関を使いその収益を合法化するプロセスとして分析をしている。次は法的視点で、規範的に捉え犯罪構成要件を充足する行為として認識する。違法な方法で得た財産の換金、違法財産の出所の隠蔽、違法財産の所有または購入、あらゆる犯罪行為による違法財産の斡旋であるとしている。

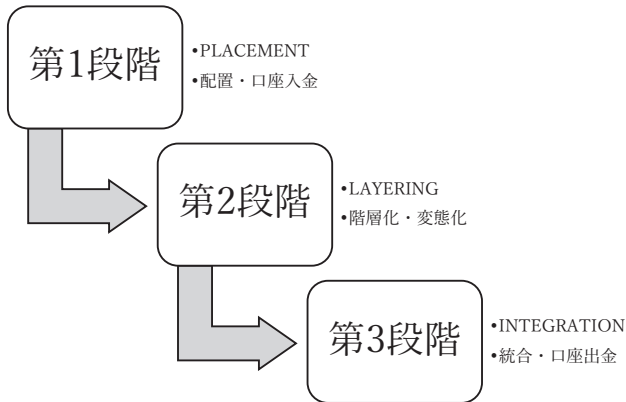
後述のFATFもそうであるが、一般的には、前者の経済学的アプローチである三段階モデルを使って、マネー・ロンダリングを金融機関へのアクセスとして説明している¹⁷。なお、この三段階モデルについては、後述するが現実と不適合であるなどの批判も出ている。

(4) 3段階のアクセス・ステージ

具体的には、不正資金が金融機関に入り込むホップである①配置・口座入金(Placement)、次にステップである②階層化・変態化(Layering)、最後にジャンプする③統合・口座出金(Integration)の各ステップがある。これらのステップは、①資金の出所を隠し、②追跡を困難にし、③最終的には出金し、犯罪者が発見されることなく違法な目的に資金を使用することを可能にする役割を果たす。言い換えると、何らかの手段で不正に得た現金を金融システムに導入し、違法な出自である資金源を隠すために複雑な金融取引を行い、違法な資金取引から生じた資金を最終的に金融機関から合法的な資金として取出す一環の活動である。厳密にすべての階層を順番通りに展開することは必ずしもないが、通常はそうした階層を経て資金の違法な出自を不明瞭にすると考えられている(図5)。以下で、具体的に言及する。

¹⁷ 桐原弘毅(1997)「米国のマネーロンダリングの取締り」『警察政第研究 創刊号』59頁そこでは、「FinCENの分析によると、コロンビアのコカイン・カルテルが行っているマネロンは、一般に「Placement(置くこと)」「Layering(分割すること)」及び「Integration(統合すること)」の3段階に分けることができるとされている」と説明されている。

図5 マナー・ロンダリングの3段階



①第1段階（Placement：金融システムへの配置・口座入金）

マナー・ロンダリングにおける配置段階とは、違法に入手された資金を金融システムに組み入れることである。犯罪者にとって一番ハードルが高いとされるステップである。

金融DXが進んだ現在、金融機関を利用する入金方法には、多様なものがある¹⁸。しかし、金融機関では通常、入金段階で顧客デュー・デリジェンス（CDD¹⁹）プログラムから顧客本人確認手続（KYC²⁰）が実行され、どのような方法であろうとも一度に多額の入金を行うと、通常金融機関からマナー・ロンダリング規制による照会、警告等が発せられる。

こうした規制を避けるため、多くの場合、多額の現金をあまり目立たない少額に分割して銀行口座に直接入金したり、また小切手や為替などの金融商品を購入し口座に入金することなど後述する工夫した様々な手法が用いられている。現在、現金を使うことは、どの国においても少なくなっている。因みに、現金の利

¹⁸ The Federal Reserve Payments Study: 2022 Triennial Initial Data Release

¹⁹ Customer Due Diligence

²⁰ Know Your Customer

用割合については、各国で違いがある²¹。日本は、現金支払いが64%と高く、キャッシュレス化に向けて課題となっている。アメリカではボストン連銀の調査であるがドル紙幣による支払は僅か18%となっている。決済の方式が多様化し、デジタル通貨や暗号資産、クレジットカード、デビットカード、パーソナルチェックなどで支払われる。

②第2段階（Layering：資金移動の階層化・変態化）

この段階は、一旦金融システムに入った資金を犯罪者が複数の銀行口座間（多くの場合、他の国にある）で反復的に送金したり、金融商品への投資などを通じて資金を複雑に移動させ、元の資金源を追跡することを困難にする目的で行われるものである。たとえば、法人設立が容易な国に名目的なダミー会社・ペーパーカンパニーを作り、資金を回す。その際、銀行が負う顧客情報の非開示義務と弁護士や会計士、投資アドバイザー等の守秘義務特権などを利用する。また、プロのマネロン業者（PMLs²²）を使い、自分の身元を隠して故意に複雑な金融取引網を作ったりして、合法的な取引に見せかける。レイヤリングはマネー・ロンダリング規制のチェックを回避するために極めて重要である。犯罪者は、レイヤリングの段階をうまく通過することで、摘発から身を守り、洗浄した資金を合法的な経済に再流通させる準備をすることが出来る。なお、最近では犯罪者が資金の出自を偽装するために伝統的な金融システムと並行して暗号通貨を利用することが多くなっている。

③第3段階（Integration：合法的な金融システムへの統合・口座出金）

第3段階は、マネー・ロンダリングプロセスの最終段階となる。これは、資金洗浄者が不正に得た資金を合法的な金融システムに移し替えて統合し、不正の出自を消去するステージにあたる。いわばゴールである。

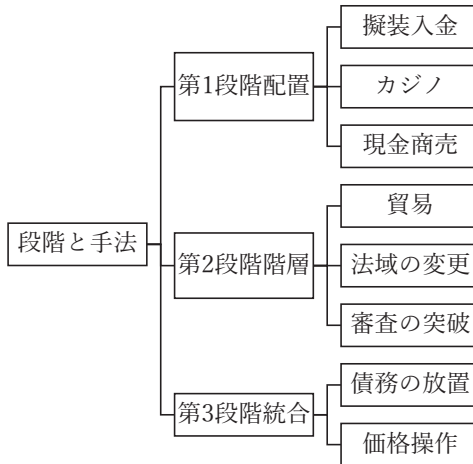
一般的な統合の手口には、資金の出自を問わない。例えば、不動産、高級商品

²¹ 2022年調査 日本は経済産業省、アメリカはボストン連銀

²² Professional Money Launderers：PMLs 西住憲祐（2018）「税務当局によるマネー・ロンダリング対策」『税務大学校論叢第95号』141頁

や美術品を購入するために資金を使用したり、またビジネスベンチャーに投資したりすることがある。株式会社関係では取締役や株主に対する貸付金として支出するが返済を求めない、支配する会社の株主に配当金として支払う手法などが挙げられている。この手法は、資金は合法的な資金源から支出されたように見えるため、法執行機関や税務当局の注意を引くことがない。統合に成功すると、犯罪者は洗浄した資金をさらなる犯罪活動に利用したり、摘発のリスクを最小限に抑えながら個人的な生活資金に充てたりすることが出来るようになる。

図6 マネー・ロンダリングの手法 (FATF)



(5) マネー・ロンダリングの手法

こうした闇社会におけるマネー・ロンダリングの手法や形態は、多種多様であり、また金融取引や決済スタイルの進展や法規制の変更などに応じて創意工夫されていく動態性を特徴とする。銀行、非預金取扱金融機関（証券会社、保険会社、送金業者、両替商など）の利用、貴金属商、不動産業者、絵画商、弁護士・会計士・投資アドバイザーといった専門家、監督の緩い国外の金融機関や、タックス・ヘイブン、名目だけのペーパーカンパニーなどの組織や仲介者が登場してい

る。

これらを上記の3段階に当て嵌めると金融機関に対するアクセス形態から幾つかのタイプに分類することが出来る(図6)。その中で代表的なものとして例示されているものは、次の通りである(図7)^{23, 24}。

①ストラクチャリング(Structuring・擬装入金)

スマーフィング(Smurfing)とも呼ばれるマネー・ロンダリングの手法がある。第1段階に分類されるもので、違法な資金を小額に分割し、複数の銀行口座や金融機関に預け入れるもの。これは、通貨取引報告が法律で義務付けられている国において一定の基準額・閾値(例えば、日本では、200万円)を超える多額の取引を報告するよう銀行に求める金融規制を回避するために行われる。現金預金や通貨代替物や銀行為替手形を購入したりする際、上記の報告基準額を超えないように取引を複数回に分けて行ったり、複数の個人で行ったりする手口である。このような取引を行うために雇われる者はアメリカのテレビ漫画に登場する人物「スマーフ(Smurf)」の名前で呼ばれる。

この手口では、小口に分けた資金を複数回に分けて入金を行うが、その取引の合計金額は小分けする前の総額と同額になる。

犯罪者は複数の口座や金融機関を利用し、多数の少額預金や購入を行うために、スマーフ、またはスマーフに代わって行動する個人を雇う。一旦資金がうまく入金されると、他の口座に移されたり、正規の資金と混ぜられたりして、その出自が不明になってくることが多い。

スマーフィングは、その比較的単純な性質にもかかわらず、特に多数のスマーフが関与している場合には、効果的なマネー・ロンダリング手法となり得る。これに対し金融機関や法執行機関は取引のパターンを監視したり、疑わしい活動を特定するための高度なアルゴリズムを利用したりするなど、スマーフィングを検知しこれに対抗するためのツールや技術を開発している。しかし、堂々巡り状態

²³ United Nations UN Toolkit on Synthetic Drugs Money laundering methods

²⁴ Money laundering schemes: common criminal strategies 7 common money laundering schemes etc

とも指摘される。

②現金集約型ビジネス (Cash Intensive business)

やはり第1段階に分類されるもので、1920年代のギャングが用いた手段である。収益の大部分を少額現金で受け取ると予想される事業者が、犯罪に由来する現金を預けるためにその銀行口座を利用するもので、不正な資金と合法的な収入を混ぜ合わせ不正資金の流入を正当化するための便利な手法となる。例えば、通常、レストラン、映画館、遊技場、バー・パブ、コインランドリー、駐車場、理髪店、DVD ショップなどでは、日常業務を通じて大量の現金を扱う。犯罪者はこれらの事業者を利用して違法な現金を本来の売上に紛れ込ませ事業者の収入を誇張し、合法的な収益のように見せかけることが出来る。当局が元の資金源を追跡することが難しくなり、違法な収益を金融システムに組み入れ効果的に資金を「洗浄」することが出来る。

③一括現金密輸 (Bulk Cash Smuggling)

密かに国境を越えて大量の不正な現金を物理的に輸送するもので、メディアで良く取り上げられるマネー・ロンダリング手法の典型である。組織犯罪グループは、麻薬取引、脱税、その他の違法行為から得た収益を移動させるために、高度な密輸ネットワークを利用することが多い。税関や国境管理当局の摘発を逃れるため、手荷物や車両、貨物輸送の中に現金を隠す。法執行機関や金融機関のマネー・ロンダリング規制を回避することが出来るため、古典的ともいわれるこの方法が悪用される。この手法には、物理的に現金を別の国に密輸し、オフショア銀行など、銀行機密性が高いか、マネー・ロンダリング取締りがそれほど厳しくない金融機関に預けることを含む。

④商取引に基づく資金洗浄 (Trade Based Laundering)

合法的な商取引に見せかけるために、取引される商品の価値、量、種類を操作する資金洗浄手法である。この手法は、マネー・ロンダリングの最も新しく複雑な形態の一つで、商品の過不足請求、商品の品質や種類の虚偽表示、税関申告書

やインボイス書類の偽造などが含まれる。資金の移動を偽装するために、請求内容の価値を過小または過大に評価することを含む。

商取引の複雑な性質は、大量の国際貿易と相まって、法執行機関がこの形態のマネー・ロンダリングを検知・防止することを困難にしている。犯罪者は多くの場合、違法行為から距離を置くために、ペーパーカンパニー、仲介業者、オフショア金融センターを利用する。

⑤不動産ロンダリング (Real Estate Laundering)

不動産取引は、一般的に現金で行われることが多い。そこで犯罪者は不正な資金を不動産市場に投資し、資金の出自を偽装する。この手口では、不正に得た利益を不動産物件の売買や賃貸に振り向け、合法的な取引のように見せかける。

イギリスでは、その安定した不動産市場と安全な投資環境という認識から、不動産ロンダリングの魅力的な目的地となっている。犯罪者はしばしば不動産取引の抜け穴を悪用し、ペーパーカンパニーやオフショア口座、第三者の仲介業者を使って身元や資金の出自を不明瞭にする。

⑥タックス・ヘイヴン等の利用 (Round Tripping Tax Heaven)

ラウンドトリップ (Round Trip) とは、一般的に往復旅行や周遊旅行を表現する英熟語である。一方このラウンド・トリッピング (Round-tripping) という表現は国際投資関係において「投資家が（節税等を目的として）タックス・ヘイヴンなど海外の特定目的会社に資金を出資し、その後、自国に直接投資という形で資金を還流させることを指す。狡猾な手口である。例えば、某国を拠点とする企業 A が不正な収益を得て、その汚れた資金を一掃しようとする時に、タックス・ヘイヴンにオフショア法人 B を設立し、そこに資金を移す。そして B 社は、その資金を融資や株式の購入など、合法的な取引として A 社に投資する。合法的な資本として偽装された資金は、某国経済に再び流入し、往復貿易を成功させる。

このような資金の循環的な流れにより、資金は違法な出自から効果的に遠ざけられ、法執行機関による追跡が困難になる。規制が緩く匿名性の高いタックス・ヘイヴンを利用出来るため、マネー・ロンダリングにとってラウンド・トリップ

は特に魅力的である、とされる。

なお、脱税問題やマネー・ロンダリングを調査するイギリスの NGO TJN は、各国の法律・金融システムがどれくらい脱税やマネー・ロンダリングを実行容易としているのかを示す「金融秘密度指数」を発表している²⁵。2022年に公表されたランキングでは、1位がアメリカ、2位がスイス、3位シンガポールとなっている。なお、日本は6位であった。

⑦シェル・カンパニーと信託 (Shell Companies and Trusts)

シェル・カンパニーと信託は、不正資金を偽装するための複雑な仕組みを提供するため、マネー・ロンダリングのスキームで使用される効果的な手段である。多くの場合、オフショアにこれらの事業体を設立することで、犯罪者は巧妙に資金の出自を隠蔽することが出来る。シェル・カンパニーも信託も、金融システムや国際規制の隙間を悪用する。

マネー・ロンダリング業者は、一般的に実際の営業活動を行っていない美容室や配管サービス会社などをシェル会社として選択する。シェル会社に資金を預け、シェル会社はその資金を口座に入金する。その結果、シェル会社は資金をマネー・ロンダリング業者に戻したり、さらに別なシェル会社に資金を渡すことが出来る。このようなプロセスは、ロンダリング者を追跡することをさらに困難させる。シェル・カンパニーは、資金の痕跡を消す煙幕の役割を果たす。

同様に、信託は受益者と不正資産の間に隔たりを作るために利用される。受益者に代わって受託者が資産を保有する法的取り決めとして、信託は匿名性を提供し、捜査プロセスを妨げる。このことは、信託の秘密保護法が強く、または規制当局の監視が弱い国で設立された場合に特に当て嵌まる。

⑧カジノとギャンブルのロンダリング (Casino and Gambling Laundering)

カジノは、3段階全てが一か所で済むものであり、いわば一気通貫のマネー・ロンダリングである。カジノでは一般的に監視ルームで厳格な監視がされている

²⁵ U.K NGO Tax Justice Network: TJN
Financial Secrecy Index: FSI2022

ものの、大きな金が常に動いている場であり、高額な賭け取引が瞬時に成立する²⁶。そのため高額なベットであっても怪しまれないし、また犯罪収益をチップに交換後現金に換金すれば、マネー・ロンダリング完了となってしまう。換金したチップは現金と同じなため、カジノ内であれば客同士の受け渡しも簡単に行うことができってしまう。

マネー・ロンダリングの手法として、賭博師はブラックジャックやルーレットのような比較的リスクの低いゲームに大金を賭ける。このような博識なギャンブラーは、賭けの一部をわざと負けることで、本物のギャンブルであるかのように見せかける。その後、チップを現金に換金し、疑わしさを排除する。

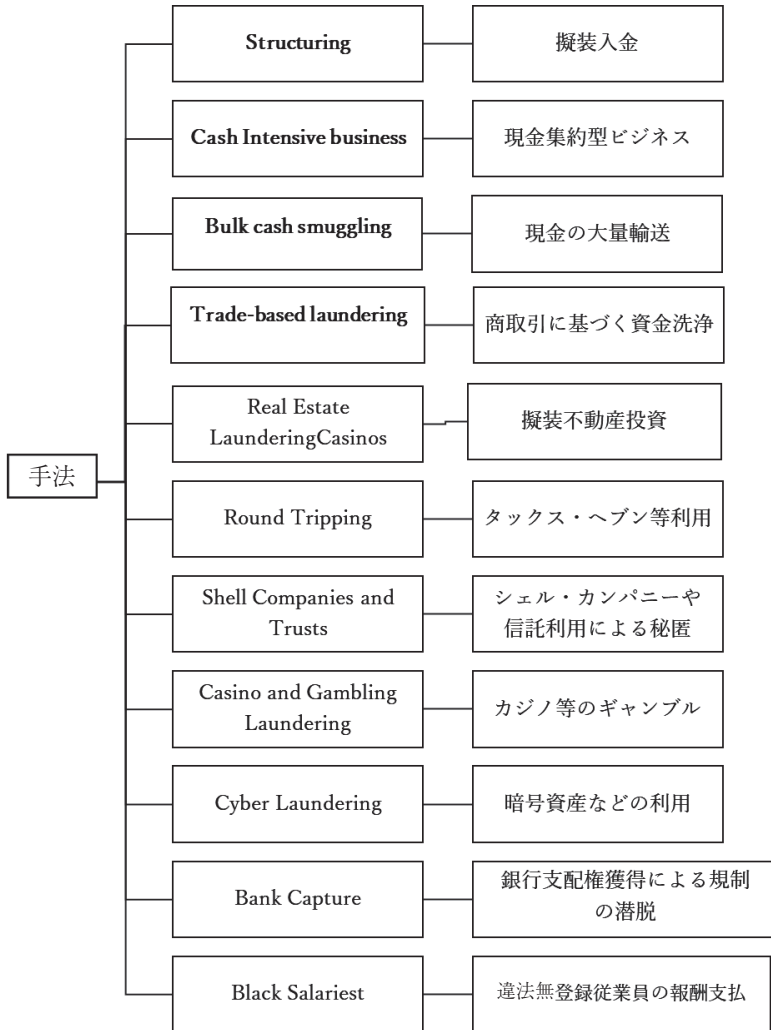
⑨サイバー・ロンダリング (Cyber Laundering)

マネー・ロンダリングの手法として急成長しているサイバー・ロンダリングは、違法資金の出目を隠すためにデジタルの世界を活用する。テクノロジーが猛スピードで進歩するにつれ、犯罪者は痕跡を隠す新たな方法を発見し、従来の検知方法では摘発が難しくなっている。ダークウェブは、犯罪者にとって匿名性の新たなレイヤーを追加し、容易に発見されることなく取引を行うことを可能にしている。

特にデジタル通貨と暗号資産は、サイバー・ロンダリングの重要なツールである。犯罪者はミキシングサービス（タンブラー）を利用して、違法な資金と合法的な資金を混ぜ合わせる。このため、当局が資金の出目を追跡するのは困難である。オンラインゲームプラットフォームもまた、サイバー・ロンダリングに人気がある。暗号資産、ゲーム内通貨、アイテムが国を跨いで頻繁に取引され、その結果、法執行機関が理解するのが難しい複雑な取引ネットワークが形成されている。

²⁶ アメリカゲーミング協会（American Gaming Association : AGA）がまとめたデータによれば、2023年商業カジノ・ゲーミング業界は3年連続で売上高新記録を樹立した。カジノゲーム、スポーツベッティングなどによる総収入（暦年）で約666億5千万ドルに達し、2022年に記録した前年を10.0%上回った。第1位のマーケットは、ラスベガス（Las Vegas Strip）で約88億3千万ドル、7.2%の伸びであった。

図7 【参考】手法の小分類



⑩銀行の支配権獲得 (Bank Capture)

第2段階に分類されるもので、マネー・ロンダリング業者や犯罪者は、できればマネー・ロンダリング規制の弱い国にある銀行の支配権を買い取り、その銀行業務過程で精査することなく銀行を通じて資金を移動させる。企業買収となるので大掛かりであるが、国によっては小規模銀行も多く存在するので可能性は高い。こうした動きについては、日本の他各国で銀行株式の取得に金融当局の認可を必要とするなどの制限を掛けて対応している。

⑪違法従業員給与支払い (Black Salaries)

会社は契約書のない無登録の従業員を雇い、犯罪収益金を現金で給料として支払うことがある。無登録の従業員は、課税申告しないため支給原資は表に出ることがない。彼らへの支払いにダーティ・マネーが使われている可能性がある。

なお、アメリカにおけるマネー・ロンダリングの技術は、1970年代に、アメリカの麻薬密売人と、その弁護士及び会計士の手によって完成したと云われる。またこれに対する規制が行われるようになった背景の一つに、アメリカが多額の現金取引を行わないクレジット社会であるとの指摘が出されている²⁷。

(6) 3段階モデルの欠点

イ. この三段階モデルについては、マネー・ロンダリングの実例に不適合なものがある、と指摘されている²⁸。

第1に、マネー・ロンダリングが3つの段階のすべてを必ずしも経由することはない。例えば、金融詐欺の結果、合法的な資金が犯罪者（多くの場合、名義人や偽の身分証明書）の口座に不正送金される場合、犯罪収益はすでに金融システ

²⁷ 岡田薫 (2007) 「マネー・ロンダリング対策—国際的深化と我が国の対応—」『レファレンス 2007年1月号』16頁

²⁸ Mike Levi and Melvin Soudijn (2020) “Understanding the laundering of organized crime money” *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, in Peter Reuter and Michael Tonry (eds.)

ムの中に入りこんでいる。したがって、犯罪者が改めて「プレイスメント」する必要はない。例えば、オレオレ詐欺でみられるもので、被害者本人が振込・送金の行為をしている。また、犯罪で得た現金で資産を直接購入した場合にも、「プレイスメント」や「レイヤリング」を省略することが出来る。

第2に、このモデルでは、犯罪収益が常に銀行から払出されるという出口が存在するとしている。しかし、現実には犯罪資金は必ずしも洗浄される必要はない。例えば、カジノ、ナイトクラブなどを中心としたレジャー消費は、すべて現金で支払うことができる。なお、こうした商業施設も届出義務が課せられている。

第3に、不正取引が横行する裏社会では、現金（あるいは暗号通貨）の出自は問題にならない。特に、組織犯罪（および準軍事組織）においては、多くの構成員に定期的に「賃金」を支払い、また犯罪収益は例えばコカイン出荷のための資金として新たな犯罪事業への投資に使われる。そうした不正な行程では資金の出自は当然のところ問われない。この地下環境では、胡散臭い犯罪資金が回り続け、金融機関へのアクセスに入ることはない。

第4に、この3段階説は1980年代初頭の麻薬密輸を念頭に組み立てられているので、現金の役割が強調され過ぎている。現在では多くの詐欺スキームなどで暗号通貨のような金融技術革新の利用が使われており、現金の使用を完全に回避している。

第5に、このモデルには「創意工夫の誤謬」がある。すなわち、モデルの予想する展開が実際よりも複雑である。複雑なマネー・ロンダリング事例を用いてモデルを説明している。しかし実際には、法執行機関や税務当局が行うマネー・ロンダリング捜査対象の大半は極めて単純なものであり、必ずしも金融の専門家などが関与しているわけではない。

第6に、この3段階モデルではAML実務の進化を捉えることができない。マネー・ロンダリング手法は、1980年代当時の分析モデルでは想定されていなかったものに進展した。

(7) 3段階説と規範説の調和

そこで、今日では上記の3段階構成ではなく、法的視点から法的規範アプロー

チが注目されている。構造的に捉えるのではなく、規範として包括的に捉えて不正な資金の移動を規制しようとしている。

では、3段階説と規範説をどのように捉えるべきか。3段階説はマネー・ロンダリング行為と金融機関との関わり方の基本的構造を示すものであり、金融機関がALM対策を講じるためのポイントを提示しており有用性は高い。そもそもモデル論とは、例外的ケースをノイズとして捨象するものであり、当嵌らない場合があるからと云ってその整理が無意味とはならない。また、規範的捉え方だけでは、不正な資金移動を包括的に捉えることは出来るが、どの側面の課題なのかを示唆することはできない。そこで3段階説と法規範説については、どちらか一方とする択一ではなく、併用して対応を検討するのが適切である。

2. FATF

2-1. FATFの設立経緯——麻薬犯罪対策

1980年代、アメリカを中心に中南米における麻薬汚染の国際的な広がりが危機感を醸成し、様々な取組が行われた。特に、国際的な薬物密売組織による不正取引に関して、組織の資金基盤となる薬物密造・密売収益の没収やマネー・ロンダリングの取締りが不可避な優先課題と認識された。その結果、各国政府は所謂麻薬戦争を仕掛け麻薬犯罪収益を追跡・押収し、麻薬帝国の主人公である組織者や個人を逮捕するために、マネー・ロンダリング規制を実行せざるを得なくなった。このため、1988年12月に国連は「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）」を採択し、薬物犯罪による収益の隠匿等の行為を犯罪化することや、これを剥奪するための制度を国内法化することを締結国に義務付けた。

2-2. フランスのアルシュ・サミット

さらに、1989年7月²⁹のフランスで開催されたアルシュ・サミットでは、その

²⁹ 1989年7月14日-16日パリ郊外

経済宣言のなかで薬物問題を取り上げた。そこでは①サミット参加国及びこれらの問題に関心を有するその他の諸国からなる金融活動作業部会を招集すること、②部会では、銀行制度と金融機関を資金の洗浄のために利用することを防止するためにまず既往の協力成果を見直しすること、③今後多数国間の司法面での協力を強化するための法制度の整合性など、この分野における追加的予防措置を検討すること、とされた。

なお、宣言文は次の通りである。「薬物問題は壊滅的な規模に達している。我々は、国内および国際的な基盤において、断固とした行動が緊急に必要であることを強調する。我々は、すべての国、特に薬物の生産、取引、消費が盛んな国に対し、薬物生産に対決し、需要を削減し、薬物密売とその収益の洗浄との闘いを推進するために、我々の企画に参加するよう強く要請する。したがって、我々は、関連する場において次の措置をとることを決議する。即ち、それは…麻薬犯罪収益の特定、追跡、凍結、押収および没収を容易にする措置を含む、さらなる二国間または多国間協定を締結し、適切な場合にはイニシアティブおよび協力を支援すること。サミット参加国およびこれらの問題に関心のあるその他の国からなる金融活動作業部会を招集すること³⁰。この作業部会の任務は、マナー・ロンダリングを目的とした銀行システムおよび金融機関の利用を防止するために既に実施された協力の成果を評価し、多国間の司法支援を強化するための法制度および規制施行体制の整合性を含め、この分野におけるさらなる防止の国際的レジームを検討することである。このタスクフォースの第1回会合はフランスが招集し、その報告書は1990年4月までに完成する予定である」

2-3. FATF の設立と他の機関

以上の国際宣言を受けて薬物犯罪に関するマナー・ロンダリング対策における国際協力の強化のため、1989年にFATFは当座の政府間協定組織としてG7諸国を中心に欧州委員会、その他8カ国によって設立された(図8, 9)。

なお、FATF以外にもマナー・ロンダリング規制に関する国際的な機関や取

³⁰ 下線は、畠山が引いたもの

図8 FATF 設立時（1989）の概要

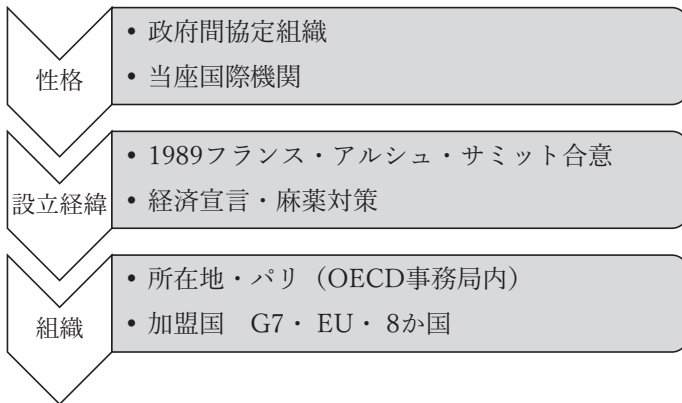
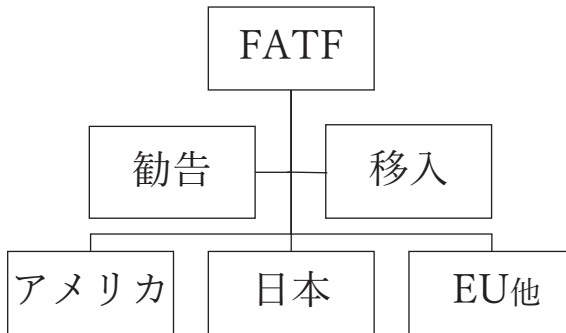


図9 FATF と加盟国等の関係図



組がある³¹。例えば、国連薬物犯罪事務所（UNODC³²）は20年以上にわたり貢献しており、国際通貨基金（IMF³³）は2004年から、加盟国に対してFATF勧告の履行支援を行っている。また、バーゼル銀行監督委員会（BIS³⁴）もマネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策に関する金融機関の顧客管理に係る具体的方法等に関するガイダンスを発表している。各国の資金情報機関（FIU³⁵）の情報交換や技術支援を目的とした非公式フォーラムであるエグモント・グループ（Egmont Group³⁶）や、地域的な枠組みとしてFATF型地域帯（FSRB³⁷）がある。さらに、あまり知られていないが民間銀行間の枠組み・組織も存在する。いわゆるバンク・オブ・アメリカやパークレイといった世界的メガ銀行が中心になって1999年に設立されたウォルフスブルク・グループ（Wolfsberg Group）がある³⁸。現在、主要12行³⁹によって構成されている。

³¹ 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—違法マネーの入口（金融機関の顧客管理）から出口（犯罪収益の没収）まで—」『預金保険研究第17号』11頁

³² United Nations Office on Drugs and Crime 2015年すべての国連加盟国は、人々と地球の平和と繁栄に向けた共通の青写真を提供する「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を採択。国際社会は、違法な資金の流れの複雑さによってもたらされる課題と、盗まれた資産の回収と返還の必要性を認識した。特に加盟国には、2030年までに不法資金の流れを大幅に削減し、盗まれた資産の回収と返還を強化し、あらゆる形態の組織犯罪と闘うことが求められている（SDGs目標16.4）。

³³ International Monetary Fund

³⁴ Basel Committee on Banking Supervision

³⁵ Financial Intelligence Unit

³⁶ 各国FIUの交流、情報交換等の促進を目的とした非公式なフォーラム。1995年4月に欧州主要国及びアメリカのFIUを中心的なメンバーとして発足。エグモント・グループという名称は、その際の会合の開催地（ベルギーのエグモント宮殿）に由来

³⁷ FATF-Style Regional Body

³⁸ The Wolfsberg Group About us 2021年9月22日、スイス法に基づき「ウォルフスバーグ・グループ」の名称で社団法人がバーゼルに設立

³⁹ サンタンデル銀行 バンク・オブ・アメリカ パークレイズ シティグループ ドイツ銀行 ゴールドマン・サックス HSBC JPモルガン・チェース MUFG ソシエテジェネラル スタンダード・チャータード UBS

ウォルフスバーグ・グループの目標は、FATF 勧告等によるマネー・ロンダリング規制などについて、標準的な金融業界向け基準を策定することである。要するに、総論的・抽象的な FATF の勧告などの内容を各論的・具体的に銀行が実装出来るようにする下部構造のコンテンツ作業を行っている。加えて反汚職の分野でも団体行動グループとしての役割を果たしている。しかし、同グループの活動は、マスコミで報道されることはほとんどない。

2-4. FATF の概要

(1) 加盟国

FATF には 2024 年 2 月末現在、OECD 加盟国を中心に、次の 38 の国・地域及び 2 つの地域機関が参加している。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、中国、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、インド、インドネシア、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、ルクセンブルク、マレーシア、メキシコ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、ロシア、シンガポール、南アフリカ、韓国、ニュージーランド、サウジアラビア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス、アメリカ、欧州委員会 (EC)、湾岸協力理事会 (GCC)。なお、ロシアについては、ウクライナ紛争があり、現在加盟が停止されている。

FATF は、FATF のモデルに基づいて設立された 9 つの地域グループ (FATF 型地域帯：FSRB) と協力し、また多数のオブザーバーと連携してその機能を発揮することになっている。FSRB に加盟する国・地域も FATF 加盟国と同様に、FATF 勧告に則った相互審査を実施しており、その結果 FATF 勧告は世界 200 以上の国・地域に適用されている。9 つの FSRB は次の通りである。APG (アジア・太平洋地域⁴⁰)、CFATF (カリブ海地域)、EAG (欧州・アジア地域)、ESAAMLG (東部・南部アフリカ地域)、GAFILAT (ラテンアメリカ地域)、GABAC (中央アフリカ地域)、GIABA (西アフリカ地域)、MenaFATF (中東・北部アフリカ地域)、MONEYVAL (欧州評議会)

⁴⁰ APG (Asia/Pacific Group on Money Laundering) はシドニーに存在し、日本は APG にも加盟し、APG の活動に参加している。

図 10 FATF の課題推移

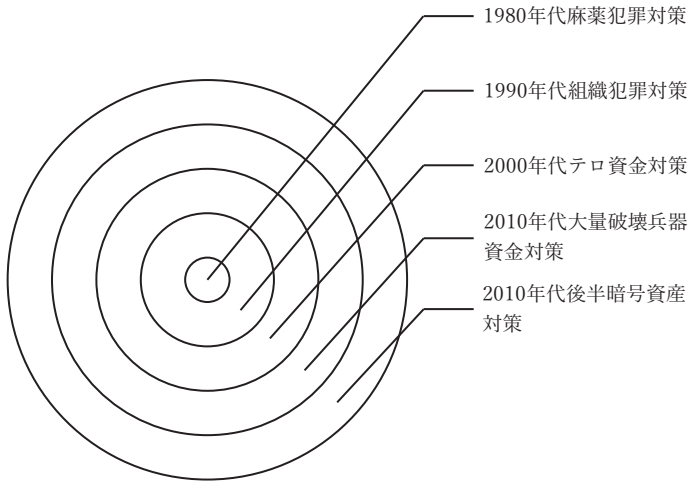
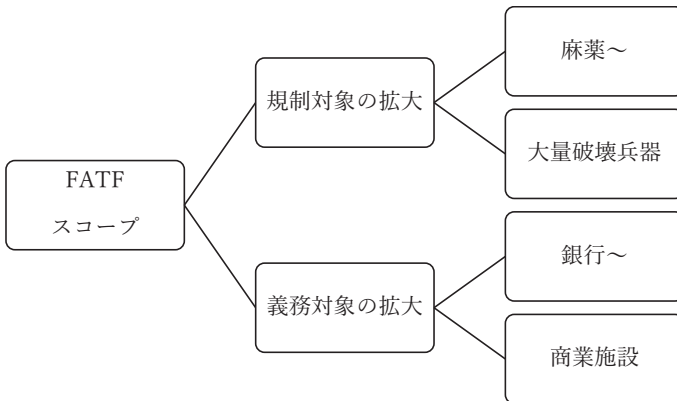


図 11 FATF スコープの拡大



(2) 活動期間

設立当初、期間の限定された当座組織として設置され、その後30年にわたり存続期間が更新されてきた。しかし、マネー・ロンダリング、テロ資金供与、大量破壊兵器への資金供与対策は、金融システムの健全性にとって永遠の懸念事項であるとの認識であることから、2019年のFATF閣僚会議において、その存続期間の終期が2020年からオープン・エンドとされ無期限に変更された(図10、11)⁴¹。

(3) FATFの業務

FATFの業務は、次の主な五つの活動がある(図12)⁴²。

① 国際的な金融システムの健全性に対するマネロン・テロ資金等の脅威に関する国際基準の策定「FATF勧告」とその見直し

FATFの中心的活動であり、対象の拡大、手法の変化等に合わせて作業部会などで検討し、その結果を勧告等に反映している。後述する。

② FATF参加国等相互間におけるFATF勧告の遵守状況として法律、規制、運用措置の効果的な実施の監視(相互審査)

FATFがALM機関として果たす自主規制機能であり、勧告の見直しに次ぐ重要業務である。加盟国間の相互牽制機能として、特定の加盟国について他の加盟国が法令の整備概況及び実施の有効性を審査し、レポートとして公表している。

具体的にはFATFは、特定のメンバー国を審査対象国として、ローテーションにより他のメンバー国により構成される審査団を派遣し、FATF勧告の移入・

⁴¹ Mandate of the Financial Action Task Force IV. Legal Effect of the Mandate; Accountability⁴⁹ FATFは、当初条約に基づく恒久的な国際機関ではなく、政府間の合意に基づき、その活動内容と存続の要否が見直されるものとされた。2004年の閣僚会合での合意により、2012年までの活動期間延長され、さらに2012年の同会合で2019年までとされていた。

⁴² FATFでは現在その機能と任務として、10項目を上げている。

図 12 FATF の活動・役割図

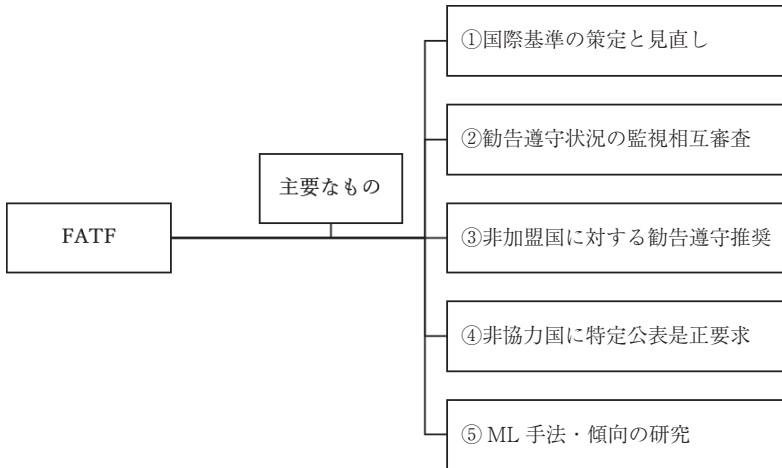
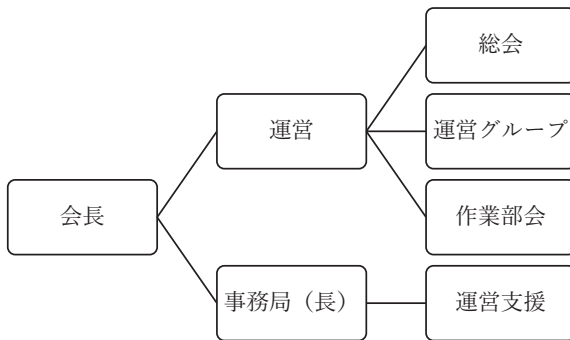


図 13 FATF の組織図



実装状況をチェックしている。オンサイトを中心に審査対象国におけるマネロン・テロ資金対策の国内法整備概況、監督当局の執行体制や実施状況、金融機関に対する周知徹底度などを様々な角度から検証している。既に4度目の相互審査(2018年から2023年)が終了し、2024年後半から5度目の相互審査が開始される。

なお、日本のFATF第5次審査は2028年8月に実施されることが発表された⁴³。

③ FATF 非参加国等に対する FATF 勧告の遵守従憑とその支援活動

加盟国は、38国と2つの地域機関であるが、ALMはグローバル規制であることから、非加盟国にも加盟国同様にFAT勧告を実装するように働きかけを行い、また必要な支援活動も行っている。

④ マネー・ロンダリング資金対策に非協力的な国・地域を「非協力国」として特定・公表するとともに、是正措置を要求

特定の問題国家・地域に対しFATF勧告の受入れを進めるため、対外的に「非協力国」として公表をし、グローバル水準の受容を迫るもの

⑤ マネロン・テロ資金供与の手法とその動向のスタディー

マネー・ロンダリングの手法は、資金決済環境等の変化と共に複雑高度化している。追跡が困難となっており、そのための対策として調査・分析研究が不可欠となっている。例えば、イ。移民密輸は世界的な問題になっている。移民は金銭的収益を得る機会と見なす移民密輸業者の手によって命を危険にさらしている。移民密輸によって生み出される収益は、年間100億ドルを超えると推定されている。FATFは2022年3月、移民密入国から生じるマネー・ロンダリングとテロ資金調達のリスクに関する分析を更新した報告書⁴⁴を発表した。

また、ロ。世界の美術品・古美術品市場は、10億ドル規模の産業であり、プライバシーと秘密主義の歴史がある。そのため、犯罪収益の洗浄や違法活動の資金調達のためにこの市場を悪用する犯罪者、組織犯罪集団、テロリストを惹きつけてきた。テロリストが活動資金を調達するために、活動地域の文化財を売却することも知られている。2023年2月FATFはこの分野における典型的なマネー・

⁴³ 榎原秀樹 三木隼輝 (2024) 「24年4月以降の金融機関に必要な対応と金融行政の方向性」『金融財政事情2024年4月16日号』

⁴⁴ March 2022 FATF REPORT Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling

ロンダリングの手法（実質的所有者の隠匿，過少または過大な価格設定，偽造販売やオークションの利用など）を分析し，犯罪者が美術品の偽造，詐欺，窃盗，違法な取引を通じてどのように資金を生み出しているのかについて考察した結果を「美術品・古美術品市場におけるマナー・ロンダリングとテロ資金調達」に関する報告書として発表した⁴⁵。

（４）総会，会長

FATF は通常，年 3 回（2 月，6 月，10 月）総会を開催し，そのうち 2 回（2 月，10 月）は事務局のあるパリで開催される（図 13）。総会は FATF の活動を支援する役割を担い，活動結果は年次報告書によって公表されている⁴⁶。

会長職は 2 年間の任期で，加盟国から表明されたトップレベルの行政職員に割り当てられる。任期の更新はない。現在の輪番会長国はシンガポールであり（2022 年 7 月～2024 年 6 月），同国内務省のラジャ・クマール上級顧問が務めている⁴⁷。副会長には，カナダ財務省のジェレミー・ワイル国際金融犯罪政策・制裁担当シニア・ディレクターが就任している（2023 年 7 月～）⁴⁸。

会長が議長を務める諮問機関である運営グループがあり，運営グループの構成は会長の提案により FATF の作業を進める上で最大限の効果を確保しつつ，地理的地域についてバランスのとれた代表を考慮するなどして総会が決定する。また，運営グループの構成は隔年で見直される。運営グループは，前総会と翌総会の間に助言を提供し，会長が FATF の方向性を前進させるのを支援する。会長は，毎年少なくとも 3 回の運営グループ会合を会長が指定する時と場所において招集する。

運営グループの任務には，以下が含まれる。①課題等の活動に係る進捗状況を

⁴⁵ February 2023 FATF Report Money Laundering and Terrorist Financing in the Art and Antiquities Market

⁴⁶ FATF Annual Report 2022-2023

⁴⁷ Mr.T. Raja Kumar began a two-year term as President of the Financial Action Task Force (FATF) on 1 July 2022. The Senior Advisor (International) the Ministry of Home Affairs in Singapore

⁴⁸ Mr. Jeremy Weil currently serves as Department of Finance Canada's Senior Director of International Financial Crime Policy and Sanctions.

監視し、指導すること、②作業部会⁴⁹間の調整を図ること、③全加盟国への効果的な情報提供を行うこと、④FATFがその使命を果たすために必要なその他の活動を、総会と協議しながら進めること。

(5) FATFの事務局と予算

①事務局

FATFの第1回会合は1989年にフランスのパリで招集され、設立以来OECDのビル内に事務局本部が置かれている。事務局は、事務局長と事務局員から構成される。事務局長は、会長の提案を基に総会で任命される。2022年6月1日以降の事務局長は、フランスのヴィオレーヌ・クレールが務めている⁵⁰。2024年2月時点でFATF事務局にはFATFメンバー国からの出向者を含む27か国68名の職員（女性は三分の二）がいる。うち政策職員は45名である。

事務局の業務は、多岐にわたっている。イ. 作業部会を含むFATFの活動を支援すること ロ. 加盟国、準加盟国およびオブザーバー間の協力を促進すること ハ. 加盟国等への効率的な情報伝達の推進 ニ. グローバル・ネットワーク全体における相互評価報告書の質の確保及びFATF勧告の適用における一貫性の確保を支援すること ホ. FATFに割り当てられた財政的、物質的、人的資源を管理すること ヘ. FATFの記録管理、内外部ウェブサイトの管理、および通信への対応 ト. 会長または総会から割り当てられたその他のすべての職務を遂行すること。

②予算

FATFの予算は、FATFメンバーの国・地域と2つのメンバー地域機関によって支払われる年間会費と、一部のメンバーが特定のプロジェクトのために提供する追加の自発的寄付によって賄われている⁵¹。予算規模は、2023年は総額14,076千€（約22.5億円⁵²）で、うち人件費9,845千€（約15.8億円）で約70%を占

⁴⁹ 作業部会にはコンプライアンスグループ、グローバルネットワーク調整グループ、国際協力レビューグループ、政策策定グループ、リスク・動向・手法グループがある。

⁵⁰ Ms. Violaine Clerc is the FATF Executive Secretary since 1 June 2022. フランス国籍

める(表1)。旅費は1,317千€(約2.1億円)で約10%となっている。ちなみに、間借りしているOECDには諸経費等込みで1,971千€(約3.2億円)の支払いとなっている。

表1 FATFの予算(2022年2023年)

単位:1,000€

予算項目	2022年	2023年
職員給与	9,347 (73%)	9,845 (70%)
旅費	1,054	1,317
運営経費(含事務所賃貸料)	960	992
諸経費	637	979
会議費(翻訳等)	409	431
IT関係経費	473	590
合計	12,882	14,076

(FATF Annual Report 2022-2023 p51)

2-5. FATFの施策とその拡大——勧告の見直し

設立以降、次の対策に係る措置が勧告として出された(表2)。

表2 FATF勧告の見直し修正

時期	事項
1989年7月	FATFの設立
1990年4月	「40の勧告」
2001年10月	テロ資金供与に関する「8の特別勧告」
2003年6月	「40の勧告」の包括的改訂
2004年10月	「9の特別勧告」
2012年2月	「新40の勧告」

⁵¹ 事務局等の費用は、加盟国などが拠出するFATF予算によって賄われる。OECDはこれらサービスのチャネルとして利用されている。全加盟国に対する均等な基本料(加盟国の拠出金総額に対する一定の割合)と、OECDの標準的規模規則に沿った比例額で構成されている。

⁵² €対円為替約160円で換算(2024年2月平均)

(1) 麻薬対策としてのマネー・ロンダリング対策—「40の勧告」

FATFは、1990年4月に各加盟国における対策を調和させる必要から、法執行、刑事司法及び金融規制の分野において各国が採るべきマネー・ロンダリング対策の基準として「40の勧告」を策定した。「40の勧告」は、文字通り40の項目に分けられていて麻薬新条約の早期批准やマネー・ロンダリングを取締る国内法制の整備、金融機関による顧客の本人確認及び疑わしい取引報告等の措置を求めるものであった。

(2) 組織犯罪対策としてのマネー・ロンダリング対策—「40の勧告」一部改定

1990年代には、組織犯罪の国際的な広がりが国の安全を脅かす存在として認識され、国連を中心として条約の検討が行われるとともに1995年6月ハリファクス・サミットでは、国際的な組織犯罪対策として、薬物取引だけでなく重大犯罪から得られた収益の隠匿を防止する対策も必要であるとされた。FATFは1996年6月、「40の勧告」を一部改訂し、前提犯罪（不法な収益を生み出す犯罪であって、その収益がマネー・ロンダリング対策の対象となるもの）を従来の薬物犯罪から重大犯罪に拡大した。

また、1998年5月、バーミンガム・サミットでは、マネー・ロンダリング情報を一元的に集約し、整理・分析して捜査機関等に提供する資金情報機関（FIU）を各国に設置することが加盟国間で合意された。FIU相互の情報交換等の場として1995年に発足したエグモント・グループでは、FIUについて「国のマネー・ロンダリング対策を支えるべく、金融機関等からの届出情報を受理・処理し、当局に通知する中央機関であり、法執行機関に重要な情報交換の道筋を提供するものである」とされている。

(3) テロ資金供与への対応—8・9の特別勧告

テロへの対応においては、未然防止が特に重要であり、テロ組織の活動を支える資金供給の遮断と資金供給ルートの解明、国際的な連携が必要なことはマネー・ロンダリング対策と同様であると考えられた。

1999年12月に採択された「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際

連合条約（テロ資金供与防止条約）」は、このような考え方にに基づき、テロ資金提供・収集行為の犯罪化、テロ資金の没収、金融機関による本人確認・疑わしい取引の届出等の措置を締約国に求めた。

2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件の発生を受けて、FATFは翌10月臨時会合を開催し、その任務にテロ資金供与対策を含めるとともにテロ資金供与対策の国際的な標準として、テロ資金供与の犯罪化やテロリストに関わる資産の凍結措置等を内容とする「8の特別勧告（テロ資金に関するFATF特別勧告）」を策定した。2003年6月には、特定非金融業者及び職業専門家に対する勧告の適用等を内容とする「40の勧告」の改定が行われた。

そして2004年10月には、「8の特別勧告」に国境を越える資金の物理的移転を防止するための「キャッシュ・クーリエ（Cash-couriers：現金運搬人⁵³）」に関する措置に関する項目が追加され、「9の特別勧告」となった。

この特別勧告の主な内容は、①テロ資金供与の犯罪化と取締り ②テロリスト資産の凍結と没収の実施（テロ資金供与関係疑念取引の届出義務化）③電信送金について送金人情報付与など。

（4）拡散金融への対策—「新40の勧告」（2012年改訂FATF勧告の統合等）

①対象の拡大

さらに2012年2月には、対象を拡大し核爆弾など大量破壊兵器の拡散、公務員による贈収賄や財産横領などによる腐敗等の脅威にも的確に対処することを目的として、「40の勧告」と「9の特別勧告」を一本化し、「新40の勧告」に改定した。FATFの課題を的確に対処するために、従来の合計49になる勧告事項を整理し、新たに7（A～G）に分類される40項目を「FATF勧告」として公表した（【参考】。「新40の勧告」制定後も環境変化に応じて、各項目の見直しや改定等が行われている。

⁵³ ハリウッド映画クリント・イーストウッド主演の『運び屋（The Mule）』がある。イーストウッドが麻薬・覚せい剤の「運び屋」（運転手）を務めるストーリー：ワーナー・ブラザーズ映画 劇場公開：2019年3月

②取組戦略の変更—リスク・ベースアプローチの採用

「新40の勧告」策定・公表によって、これまでのスコープを拡大することになった。しかし、実際の執行課題として会合組織や加盟国、資金の取扱いに携わる金融機関が担える人的・財務資源は限られている。これまでの均一な対応を求めるルールベース・アプローチ（ベースライン・アプローチ）では、負担が過剰となり、非効率になる恐れが高くなる。対象の増加や手法の複雑高度化など組織を取巻く環境の変化が激しい状況では、その効果は疎らとなり希薄化する。対策を実行する組織は基本的に民間の金融機関であり、その経営資源（取引費用）は有限なのでベースラインに拘泥するとルール自体の陳腐化や形骸化をもたらすことにもなる。

そこで、金融機関などが有限な資源を重点的に傾注するなどの効果的配分をすることが必要となった。「新40の勧告」では第1項目「リスク評価とリスク・ベースアプローチ」として経営学で推奨される取組手法（Methodology）であるリスク・ベースアプローチを新勧告の中核コンセプトとしている。組織が利用出来る経営資源は有限であるため、リスク・ベースアプローチによって組織に取扱い対象を評価する枠組みや受容の水準を設ける（ローカルルール）。その結果、合理的に”選択と集中”を行う仕組みとなる。取扱い対象について必要性の高い領域には傾斜し、手厚く経営資源を集中することで対策に軽重を設けようとするものである。

（5）タックス・ハイブンを等への対応

2013年6月17日、18日に北アイルランドで開催されたG8ロック・アーン・サミットでは、所有・支配構造が不透明な法人等がマネー・ロンダリングや租税回避のために利用されている現状を踏まえ、「法人及び法的取極めの悪用を防止するためのG8行動計画原則」（G8行動計画原則）が加盟国間で合意され、対応が続けられている。

これを受けて、法人制度の悪用を防止する観点から、登録機関等の公的機関が法人の実質的支配者情報を把握出来る仕組みの義務化を含む多面的取組を規定した勧告第24の改訂案を2022年3月に採択した。また2023年2月には、 balan

スを取り首尾一貫した実質の支配者の基準を採用するため、FATF は法人に関する勧告第 24 に併せて信託に関する勧告第 25 の改訂も合意した⁵⁴。

(6) 仮想通貨（暗号資産）への対応・ガイダンスの公表⁵⁵

2015 年 6 月 7 日、8 日にドイツ・エルマウで会合を開催した G7 エルマウ・サミットの首脳宣言では、仮想通貨（現暗号資産）がテロ資金供与・隠匿に悪用される危険性を踏まえ、仮想通貨及びその他の新たな支払手段の適切な規制の導入を含め、全ての金融フローの透明性を確保することが掲げられた。

FATF においても、仮想通貨と法定通貨とを交換する交換所に対し、登録・免許制を課すとともに、顧客の本人確認や疑わしい取引の届出、記録保存の義務等のマネー・ロンダリング及びテロ供与規制を課すべき旨のガイダンスを同年 6 月に公表した⁵⁶。

(7) 仮想通貨（暗号資産）への対応・勧告の改定

G20 財務大臣・中央銀行総裁会議が 2018 年 3 月 19 日、20 日にアルゼンチン・ブエノスアイレスで開催され、暗号資産がマネー・ロンダリングやテロ資金供与等の問題があるとの声明が 3 月 20 日に出された。そこで、FATF は、2018 年 10 月、FATF 勧告第 15 の新技術を改訂し、仮想通貨交換業者、仮想通貨管理業者、ICO（Initial Coin Offering：新規仮想通貨公開）関連サービス業者には、マネロン・テロ資金供与規制を課すことを決定した⁵⁷。

⁵⁴ 両勧告とも第 5 次審査から適用することとなっている。

⁵⁵ FATF は勧告とガイダンスの関係について、ガイダンスとは各国が勧告の実装を補足することにあるとする。FATF では、勧告の文書の付録としてガイダンスを添付している。またベストプラクティス文書も作成している。

⁵⁶ FATE June 2015 Guidance for a Risk-Based Approach Virtual Currencies

⁵⁷ この改訂では、新たに 2 つの定義①「仮想通貨」と②「仮想通貨サービス・プロバイダー」を追加した。

2-6. 最近の動き

FATF の第5回総会が2024年2月にパリ FATF 本部で開催された。200以上の管轄区域からなる FATF のグローバル・ネットワークの代表者と国際機関のオブザーバーが、マネー・ロンダリング、テロ資金供与、拡散資金調達問題に関する議論に参加した。

本会議の主要な成果の中には、受益所有権と法的取り決めの透明性に関する勧告第25を実施するための新しいガイダンスが含まれた。

また第5次相互審査の準備として、本会議では、非営利組織をテロ資金供与の潜在的悪用から保護するために FATF 基準に係る最近の改訂を反映するように、評価方法の修正を最終決定した。さらに FATF は、仮想資産活動を監督および規制するために、非常に活発な仮想資産活動を行っている国を特定した。

相互審査については、第4相互審査が2024年末に完了すると、FATF は全加盟国の評価に10年を要したことになる。第5回相互審査については、その完了までに6年を要することにも合意しているが、第4次審査が10年を要したことと比べ期間が大幅に短縮されるため毎年約7件の相互審査が必要で、審査のペースを加速させる必要があるとされた。

FATF の新会長職（2024-2026年）にはメキシコのエリサ・デ・アング・マドラゾ⁵⁸を任命することを決定した。

なお、「FATF 勧告第16電信送金の改訂に関する説明文書及び勧告改訂（案）」を公表し、コメントを求めている⁵⁹。

⁵⁸ Elisa de Anda Madrazo メキシコ財務省長官

⁵⁹ 公表市中協議文書2月26日（原題「Explanatory Memorandum and draft revisions to Recommendation 16」）。今回の改訂案は、新たな決済手段・技術・プレイヤーの登場等による決済市場構造の変化、及び決済規格の標準化を念頭に、「same activity, same risk, same rules」の原則に則り、FATF 勧告第16の改訂を検討しているもの。主要な改訂項目としては、1. 決済ビジネスモデルの変化を踏まえた異なるプレイヤーの責任の明確化、2. 送付人・受取人情報の内容及び質の改善、3. カード決済への勧告第16適用範囲の明確化等

【参考】 FATF 新 40 の勧告 (2012 年⁶⁰)

A-AML/CFT の政策と調整

1. リスクの評価とリスク・ベースアプローチの適用 (注釈あり)
2. 国家関係当局間の協力と調整 (注釈あり)

B-マネー・ロンダリングと没収

3. マネー・ロンダリング犯罪 (注釈あり)
4. 犯罪収益の没収及び保全措置 (注釈あり)

C-テロ資金供与および拡散資金供与

5. テロ資金供与の犯罪化 (注釈あり)
6. テロ及びテロ資金供与に関連する標的型金融制裁・資産凍結 (注釈あり)
7. 大量破壊兵器拡散に関連する標的型金融制裁・金融制裁 (注釈あり)
8. 非営利団体 (NPO) の悪用防止 (注釈あり)

D-予防措置

9. 金融機関秘密法

顧客デューデリジエンス及び記録の保存

10. 顧客デューデリジエンス・顧客管理 (注釈あり)
11. 記録の保管・本人確認と取引記録の保存義務

特定の顧客及び活動に対する追加的措置

12. 政府の役職における重要な公的地位を有する者・PEP⁶¹ (注釈あり)
13. コルレス・バンキング (注釈あり)
14. 送金サービス提供者 (注釈あり)
15. 新技術の悪用防止 (注釈あり)
16. 電信送金・送付人及び受取人情報の通知義務 (注釈あり)

依存、管理及び金融グループ

17. 顧客管理措置の第三者依存 (注釈あり)
18. 内部統制と海外の支店および子会社 (注釈あり)
19. リスクの高い国 (注釈あり)

疑わしい取引の報告

20. 疑わしい取引の報告 (注釈あり)
21. 内報禁止及び届出者の保護義務

指定非金融業および専門職 (DNFBPs⁶²)

22. DNFBPs による顧客管理・顧客デューデリジエンス (注釈あり)
23. DNFBPs による疑わしい取引の報告義務 (注釈あり)

E-法人および組織の実質的支配者・透明性と受益所有権

⁶⁰ FATF Recommendations Updated November 2023

⁶¹ Politically Exposed Persons 外国の国家元首、高位の政治家、政府高官、裁判官、軍当局者など

- 24. 法人の実質的支配者（注釈あり）
- 25. 法的取決めの実質的支配者（注釈あり）

F-管轄当局の権限と責任およびその他の制度的措置

規制及び監督

- 26. 金融機関に対する規制及び監督（注釈あり）
- 27. 監督当局の権限
- 28. DNFBPsに対する規制及び監督（注釈あり）

業務及び法執行

- 29. 金融情報ユニット（FIU）の設置義務（注釈あり）
- 30. 法執行・捜査当局の責務（注釈あり）
- 31. 法執行・捜査当局の権限
- 32. 現金輸送業者（注釈あり）

一般要件

- 33. 包括的統計の整備
- 34. ガイドラインの策定業務・指導およびフィードバック

制裁

- 35. 義務の不履行に対する制裁措置

G-国際協力

- 36. 国連諸文書の批准
- 37. 法律上の相互援助，国際協力
- 38. 法律上の相互援助の凍結及び没収（注釈あり）
- 39. 犯人引渡
- 40. その他の国際協力の形態・外国当局との情報交換など（注釈あり）

3. アメリカのマナー・ロンダリング規制

3-1. 禁酒法時代のマナー・ロンダリング

(1) 禁酒法

マナー・ロンダリング行為の登場については、1920年代のアメリカにおける禁酒法に起因するというのが一般的な理解である。しかし、マナー・ロンダリン

⁶² DNFBPs (Designated Non-Financial Businesses and Professions) (a) カジノ, (b) 不動産業者, (c) 貴金属商, (d) 宝石商, (e) 弁護士, 公証人その他の独立法律専門家及び会計士, (f) トラスト・アンド・カンパニー・サービスプロバイダー（その他の業種に含まれない, 法人設立の仲介者として行動する業者等）

グという用語が日常的に使われるようになったのは、1973年のウォーター・ゲート事件からであると指摘されている⁶³。ウォーター・ゲート事件は、ニクソン大統領が対立陣営の盗聴をしていたという政治スキャンダルであるが、ワシントンD.C.のウォーターゲート・オフィスビルにある民主党全国委員会本部のオフィスに侵入した強盗団とニクソン陣営との間の明確な金銭的結び付きが新聞報道によって明らかにされた⁶⁴。このウォーター・ゲート事件を取り上げたメディアは、直ぐに「マナー・ロンダリング」という用語でそのプロセスを表現し、用法を定着させた。

アメリカでは、1920年1月17日、憲法修正第18条とその執行法である「全国禁酒法⁶⁵」が効力を発した。この禁酒法は、1920年から1933年まで続き、「酒類⁶⁶を飲用目的で製造、販売、運搬、輸出、輸入すること」を禁止した。様々な社会悪と結びついた酒場をアメリカ社会から追放しようとする教会を中心とした反酒場連盟、女性、南部人、農村地帯の人々（アフリカ系アメリカ人）、反移民の排外主義者、KKK⁶⁷、医者、科学者、そして産業資本家などが支援する集団が禁酒法支持の世論形成に努めた。

禁酒法の賛成者を「ドライ派」と呼び、反対者を「ウェット派」と呼ぶ。「ドライ派」の息の長い禁酒運動の活動成果としてこの禁酒法が成立した。同時期に、1917年アメリカはドイツとの宣戦を決議し、第一次世界大戦⁶⁸に参戦するが、

⁶³ James Bracken (2021) “The Secret History of the Bank Secrecy Act” FTI (Consulting) Journal

⁶⁴ ウォーター・ゲート事件の概要

ウォーター・ゲート事件で担当した捜査官は、逮捕した強盗団から強盗の道具や盗聴器を押収したのに加え、新札の100ドル札6,500ドルと多額の小切手を押収した。その現金と小切手の出所は、ミネソタ州の実業家ケネス・ゲールバーグで、当時再選を目指していたリチャード・ニクソン大統領の中西部選挙資金委員長であった。これは「パス・スルー」と呼ばれるマナー・ロンダリング手法の典型的な例である。強盗団とニクソン陣営との間の反論の余地のない金銭的な結び付きを明らかにした。記者ウッドワードとバーンスタインによるピューリッツァー賞受賞記事となった。

⁶⁵ National Prohibition

⁶⁶ intoxicating liquors

⁶⁷ Ku Klux Klan

酒造業界を牛耳るドイツ系市民への反発も禁酒法導入の大きな力となった。

この様に、様々な立場から幅広く支持を受けると同時に禁酒法は「高貴な実験(The Noble Experiment)」とも揶揄され、論争的になる事も多かった。

1933年に禁酒法が廃止された背景には、取締りの困難性、飲酒自体の放任、マフィアによる酒の密輸横行、1929年10月24日ニューヨークの株価の大暴落に始まる大恐慌対策財源の必要性等が挙げられている。その中で法改正のモメントになったものは次の2点にある⁶⁹。①不平等の存在 ケネディ家などの富裕層は、禁酒法施行前に酒を大量買い溜めし、飲んでいた不公平な事実があった。そこで、禁酒法は無意味だと考えられたこと。②財源対策 1929年から始まった世界恐慌に対応するための財源として酒税が注目されたこと。禁酒法前、酒の課税は税収の14%を占めていた。

こうして禁酒法に対する反感が大都市でも次第に高まり、失業対策と農家救済が強く叫ばれるようになり、撤廃を望む意見が出るようになった。1932年の大統領選挙では禁酒法が中心的争点の一つとなった。フランクリン・ルーズベルトは禁酒法の改正を訴えて勝利した。1933年3月ローズヴェルトが大統領に就任すると、12月5日憲法修正第21条の発効により憲法修正第18条は廃止された。大統領となったルーズベルトは「私にはこれがビールのための楽しい時間になるだろうと思えるよ」という言葉を残している。

ところで、欧米では最近「ドライ・ジャニユアリー (Dry January⁷⁰)」と呼ばれるキャンペーンがトレンド化している。1月の間、禁酒を誓うものである。発端は、2011年にあるイギリス人女性が2月に行われるハーフマラソンに参加するために直前の1月の一か月間断酒し節制をしたところ、期待した以上に健康状態が回復した。これが健康回復に極めて効果的であると関心と呼び2013年からイベント化した。2021年の調査では「アメリカ人の13%が参加している」と報

⁶⁸ 1914～1918、連合国イギリス・フランス側と中央同盟国ドイツ・オーストリアとの世界規模の戦争

⁶⁹ 『広報小坂町 2020年7月号』国際コーナー Volume26「アメリカ：禁酒法」

⁷⁰ About Dry January[®] blog アルコール・チェンジ UK (Alcohol Change UK) が実施するもの

告されている⁷¹。健康を取り戻し、体調管理になると現在では世界的規模に拡大している。

(2) ギャングのマナー・ロンダリング (図 14)

禁酒法時代アメリカの組織犯罪者たちは、収益の大きいアルコール密輸産業に深く関与していた。特にシカゴのギャングであるアル・カポネ (Al Capone)^{72, 73} は有名である。その収益を合法化するために、彼らは適法事業 (法律上払うべき税金対象事業) からの収益と密輸によって得た収益と合算した。外見上は合法的なビジネスを買収し、不正な収益とこれらのビジネスから受け取る正当な報酬を混ぜ合わせることで銀行に持ち込めた。

こうした違法な収益の金融機関口座に預入れる段階 (プレイスメント) で使う手法は、1920年代から1930年代にかけて、金融犯罪とその他の犯罪がピークに達した禁酒法時代に進化し続けた。この時期に生まれたマナー・ロンダリングの基本的な形態のひとつは、前述した現金集約型ビジネスである。

カポネらのギャングは街中にあるコインランドリーを購入した。理由は、コインランドリーが現金商売であったので、大量の現金が集まったことにある。ランドリー運営による正業で得た売り上げ金と、密輸酒の売上代金を混ぜて銀行に運んだ。新札は、金融機関によって使用者の属性が判明しやすいため、洗濯槽に入れて掻き混ぜ、使い古した札の様に加工した。しかし、こうした狡猾な手法もアメリカ内国歳入局調査部⁷⁴の捜査により暴かれアル・カポネは1931年10月に脱

⁷¹ Morning Consult が 2021 年 1 月 4 日・5 日にアメリカの成人 2,200 人を対象に実施した世論調査では、アメリカの回答者の 13% が「Dry January」に参加していた。

⁷² FBI Famous Cases and Criminals AL Capone

⁷³ 今でこそ、マナー・ロンダリングと金融機関とは切っても切れない関係があるかにみえるが、収入や収益の実体を知られたくない場合には、金融機関を使わない方が良いという時代もあった。常に極端なほど気を使って収入源を隠してきたアル・カポネは、何年もの間、小切手に裏書せず、銀行口座も持たず、財務管理を人に任せてきたという (ローレンス・バーグリー (常盤新平訳) (1999) 『カポネ 人と時代 殺戮と絶望のシカゴ篇』 集英社 49 頁)

⁷⁴ The Bureau of Internal Revenue

税罪で起訴され、有罪判決を受け終身刑務所で過ごし獄中死した⁷⁵。なお、現在アメリカ内国歳入庁犯罪捜査部門⁷⁶は、内国歳入法規定の脱税犯に留らず銀行秘密法・麻薬乱用防止法等が規定する麻薬犯罪及びマネー・ロンダリング犯罪の捜査権限を持つ。特に、マネー・ロンダリング犯罪については「進行中の脱税」と位置付け、捜査に当たっている⁷⁷。

なお、ケイシー・ミシェル⁷⁸著の『クレプトクラシー（泥棒政治）⁷⁹』では実質的な世界最大のマネー・ロンダリング天国は、アメリカであると指摘する。その第2章、第3章でアメリカにおけるマネー・ロンダリングの実態を指摘する。実質支配者を不明とする法制度の存在や便宜的な運用の提供などがはびこっているとする。匿名のペーパーカンパニーの存在や、各州、特にニュージャージー州、デラウェア州の法人誘致競争がその元凶になっているとも指摘する。

では、アメリカはどのような規制対策を講じてきたのだろうか（図14）。上述の禁酒法時代に見られた財務省酒類取締局捜査官による銃器を所持して体を張る規制は、映画「アンタッチャブル」⁸⁰で良く知られる神話となっている。こうした一過性の実力規制は別にして、1970年代に入り、次の通り他国に先行し規制のための法整備をしている。

⁷⁵ FBI Famous Cases and Criminals AL Capone

⁷⁶ 増田英敏（1991）「アメリカ税務行政組織の構成とその機能」『拓殖大学論集第190号』212頁 IRS-CI Internal Revenue Service - Criminal Investigation

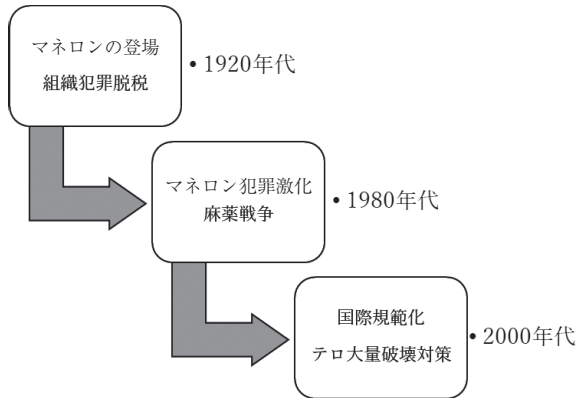
⁷⁷ 岡崎正江（2005）「マネー・ロンダリング規制と税務行政」『税務大学校論叢47号』232頁

⁷⁸ Casey Michel ヒューマンライツ財団窃盗撲滅プログラムのディレクター、作家、アナリスト、調査ジャーナリスト

⁷⁹ ケイシー・ミシェル、秋山勝（訳）（2022）『クレプトクラシー（American Kleptocracy）』資金洗浄の巨大な闇：世界最大のマネー・ロンダリング天国アメリカ思想社 クレプトクラシー（kleptocracy）とは、ギリシア語の「κλέπτης - kleptēs クレプテース」（盗む）と「κράτος - kratos クラトス」（支配）が語源で泥棒政治を指す。

⁸⁰ 『アンタッチャブル』（The Untouchables）は、1987年公開のアメリカ実録映画。

図 14 アメリカにおける AML/CFT の歴史



3-2. アメリカのマナー・ロンダリング規制に係る法制度⁸¹

アメリカのマナー・ロンダリング規制の法的枠組みは、基本的に二つの法律によって構成されている。一つは、マナー・ロンダリング対策の嚆矢となるマナー・ロンダリング防止の仕組み法として1970年銀行秘密法⁸²（Bank Secret Act：31 U.S.C. §§5311-5332⁸³）がある。もう一つはマナー・ロンダリング行為を犯罪化し、マナー・ロンダリング罪を創設した取締処罰法として1986年マナー・ロンダリング規制法（ANCH-18 U.S.C. §§1956, 1957⁸⁴）がある。その後この二つ

⁸¹ History of Anti-Money Laundering Laws An official website of the United States Government <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>

⁸² この法律の主たる目的は、銀行取引の秘密保護を強化するのではなく、むしろそれを制限することにあることにかんがみれば、「銀行秘密法」というタイトルはミスリーディングである、との指摘がある。（谷口清作「FATF（金融活動作業部会）による国際的マナー・ロンダリング対策について」『警察学論集 54 巻 6 号』181 頁）、2001.6 正式には「通貨及び外国取引報告法（Currency and Foreign Transaction Reporting Act）第2編」と呼ばれる。

⁸³ Currency and Foreign Transactions Reporting Act of 1970

⁸⁴ Money Laundering Control Act of 1986

の法律は、後発の法律によって改正が加えられ強化されている（表3）⁸⁵。

（1）1970年銀行秘密法の制定

① 制定経緯

アメリカでは1960年代に犯罪組織が合法的な経済活動等にも影響を及し、また薬物の不正取引による巨額の不法収益などが大きな社会問題となったことから、政治課題に浮上した。リチャード・ニクソン大統領政権のもと組織犯罪取締立法の一環⁸⁶として1970年5月に組織犯罪規制法（RICO法⁸⁷）、包括的薬物乱用防止規制法が制定されるとともに、銀行秘密法も制定された⁸⁸。アメリカの銀行や金融機関に特定の記録保持と報告義務を導入した。この法律は、犯罪者がマネー・ロンダリングやその他の違法行為を行うために「秘密の外国銀行口座」を利用する傾向が強まっていること、そしてアメリカの銀行がこのような行為を検知・防止できていないことに対処する目的で導入された。連邦議会の公聴会で推進派は、銀行秘密法が犯罪者を処罰し、将来の違法行為を抑止するための調査や手続きのための情報を収集することにより、不正行為の「より大きな証拠を法執行機関に提供する」と意義を強調している。銀行業界の反発が予想された銀行秘密法に署名⁸⁹したニクソン大統領は、皮肉にもウォーター・ゲート事件でこの法律の執行当局により、辞任に追い込まれた。

銀行秘密法との名称からは、短絡的に銀行の守秘義務を認めた法律と誤解され

⁸⁵ 岡崎正江(2007)「米国内国歳入庁におけるマネー・ロンダリングへの取組」『税大ジャーナル5号』123頁

⁸⁶ 1970年10月15日制定された組織犯罪取締立法対策法。マフィアや麻薬カルテルなどの犯罪組織が、合法的に活動する一般の個人や企業の領域に「浸透(infiltration)」する行為を規制し、一般の個人および企業の活動を保護することを目的としていた。

⁸⁷ 威力脅迫及び腐敗組織に関する連邦刑事法(Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, RICO Act)特定の違法行為によって不正な収益を得るラケッティア活動(racketeering activity)によって組織的犯罪を行う組織(enterprise)の活動を規制し、犯罪行為に対する刑事罰と被害回復の方法(民事責任)を規定

⁸⁸ 1970年5月25日、下院を通過した。反対票はなかった(302対0)。

⁸⁹ 1970年10月26日

易いが⁹⁰、逆に金融機関に対し、保有する顧客情報や取引情報を政府機関に提供することを義務付けるものである。不正な金融活動を防止するためのアメリカの主要な法律となっている。財務長官に対し、特定の銀行記録および報告要件を施行規則で規定する権限を与えている。

その結果、通貨および外国取引報告法としても知られる銀行秘密法は、銀行やその他の金融機関を通じたマナー・ロンダリング行為を防止・告発することを目的とした最初の法律となった。同法では金融機関等に対し1万ドル以上の現金取引の報告を内国歳入庁に行うよう義務付けられた。疑わしい取引についての届出義務は定められなかったが、その実行は奨励された。また、5千ドル以上の海外送金を行った場合に税関庁への報告も義務付けられ、カジノでの現金取引及び海外の銀行口座についての報告も義務付けられた。

②義務付け

銀行秘密法の目的であるアメリカ内外に輸送・送金された、または金融機関に預入された通貨やその他の金融商品の出自、金額、動きを特定するため、同法が金融機関に課した二つの義務がある。

イ. 取引記録の維持義務

金融機関に対し、顧客の身元に関する記録を維持すること、小切手および類似の金融商品のマイクロフィルム・コピーを作成すること、およびその他の特定の項目の記録を維持することを義務付けている。

ロ. 通貨取引報告書(CTR⁹¹)の提出義務

特定の外国および国内金融取引について連邦政府への報告を義務付けている。施行規則では、金融機関のみが内国歳入庁(IRS)に報告書を提出しなければならないが、それは取引が1万ドルを超える通貨の預入、引出、交換、その他の支払いを伴う場合に限られる。

⁹⁰ 前注 82.

⁹¹ Currency Transaction Report 銀行に対し、イ. 貨幣取引報告書を用いて1万ドル以上の現金取引を報告すること、ロ. 取引行為者を明確に特定すること、ハ. 金融取引の適切な記録を維持すること(証跡)を義務付けた。

③訴訟の提起

こうした義務化に対し、当然銀行側などは反発した。各種報告制度は、金融機関がマネロン対策に協力的でなければ効果は期待できないものであるが、法施行後最初の4年間は、金融機関は報告義務制度に反発し、報告件数は非常に少なかった。報告件数が少なかったことの理由の1つは、報告制度が守秘義務との関係で合衆国憲法上問題あるのではないかという議論があり、その裁判結果が出ていなかったことにあった⁹²。

イ. 1974年「カリフォルニア銀行協会対シュルツ財務長官事件」

この訴訟は1972年6月、カリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所で始まった⁹³。連邦議会によって制定され、その後財務省規則によって施行された銀行秘密法を、財務長官および他の連邦政府機関の長を含む被告らが施行することを禁止する差止命令を様々な立場の原告が申立てた。原告団には、銀行顧客、セキュリティ・ナショナル銀行、カリフォルニア銀行協会、アメリカ自由人権協会⁹⁴ (ACLU) が含まれた。連邦地裁は記録保持義務および対外取引報告義務を支持したものの、国内取引報告義務は不当な搜索・押収を禁止する憲法修正第4条に違反すると結論付け、その執行の差止を命じた。違反の理由とは、銀行が財務長官の規則に基づいて取引記録を報告することは、政府の代理人として行動することであり、それによって顧客の記録を「押収」することになるからである。財務長官側は連邦地裁が国内金融取引報告義務について、規制による実際の法令実施を考慮することなく表面的に無効としたのは誤りである、と反論し最終的に連邦最高裁判所で争われることとなった⁹⁵。

要約すると銀行側は、銀行秘密法の各条項が憲法修正第1条、第4条、第5条、

⁹² 桐原弘毅 (1997) 「米国のマネー・ロンダリング取締り」『警察政策研究 創刊号』61頁

⁹³ 連邦地裁における原告側の主な主張は、同法と同規則が不合理な搜索・押収に対する憲法修正第4条の保証に違反するというものであった。

⁹⁴ アメリカ自由人権協会 (American Civil Liberties Union : ACLU) は、1920年設立されたアメリカ合衆国の NGO 団体で、主にアメリカ権利章典で保証されている言論の自由を守ることを目的としている。

⁹⁵ California Bankers Assn. v. Shultz, 416 U.S. 21 (1974) JUSTIA U.S. Supreme Court

第9条などに違反していると主張した。争点は i. 言論の自由とプライバシーの問題, ii. 金融機関が個人情報収集し他の目的に利用出来る範囲, iii. 銀行が「不合理な負担」を引き受け、アメリカ民間人の監視において「政府の代理人」として行動させられているのか、などであった。

1974年4月1日最高裁判所判決は、銀行とその顧客には「秘密裏に業務を遂行する無条件の権利」はないとし、政府側の主張を支持した⁹⁶。理由として同裁判所は、多くの銀行が銀行秘密法が要求する記録を既に自発的に管理し、銀行秘密法施行前に通貨取引報告書を米財務省に提出していたことを指摘した⁹⁷。

しかし、この判決に対しては、当時批判的な見解が示されている⁹⁸。憲法に保障された個人のプライバシー権に重点を置く立場である。その主張は、次の通り激しいものであった。「財務長官事件のような、憲法という実質よりも法律の形式といったフォーマルな判断がまかり通るような最高裁判所の判決は、不満の火に油を注ぐことになるのは間違いない」「大量の情報収集システムの使用によって憲法上の個人の自由に与える影響の懸念が強まっており、今後も訴訟を生むことになる」と批判している。

ロ. 1976年「合衆国対ミラー事件」⁹⁹

1976年には、合衆国対ミラー事件において、連邦最高裁判所は2つ目の重要な判決を下した。法執行機関による銀行記録へのアクセスが問題となった事件である。脱税容疑者のミッチ・ミラー¹⁰⁰が被告となった酒類密輸入事件で、法執行機関は有罪判決を得るためにミラーの同意なしに銀行記録を入手した。連邦裁判所第5巡回区控訴審では、銀行が保有する個人の私的な書類はその個人の犯罪性を立証するために使用することはできないので、ミラーの憲法修正第4条の権利は侵害されているとの判決が下された。これに対しアメリカ政府はミラーの主

⁹⁶ 反対意見もあった。

⁹⁷ 416. U.S. 67

⁹⁸ L. Gene Sanford (1975) "California Bankers Association v. Shultz: An Attack on the Bank Secrecy Act" *Hastings Constitutional Law Quarterly* Volume 2 Article 8 Number 1 Winter 1975

⁹⁹ *United States v. Miller*, 425 U.S. 435 (1976) JUSTIA U.S. Supreme Court

¹⁰⁰ Mitchell R. Miller

張する修正憲法第4条の権利侵害はない、として最高裁判所で争った。

1976年4月21日最高裁判所では、ミラーの銀行口座情報は銀行の業務記録であり被告の個人的な書類ではない、と判示した。ミラーは銀行口座を開設した時点で、既に自分の個人情報を事実上第三者に公開している。憲法では公開された情報は保護していない。したがって、銀行が捜査当局に開示した小切手、預金伝票の内容には、正当な「プライバシーの期待」は存在しない。よって修正憲法第4条違反はないとした。

この判決に対しては、当時批判的な意見が次の通り出されている¹⁰¹。「政府が個人の脆弱性を不当に利用することは、不公正であり危険である。修正憲法第4条の起草者は、自由で監視のない捜査に内在する危険を認識していた」「政府によるこのような権力の濫用という陰湿な脅威は、司法審査の要件（令状）によって阻止されるべきであり、捜索者はその都度捜索行為の妥当性を客観的に判断出来る公平な判事に、その目的と行為を明らかにすることを強いられるのである」。「最高裁は、このような保護が切実に必要な分野において適切な議論も行わず、もたらされる結果に対する正当な考慮も示すことなく、この要件を思い切った形で除外することを選択した」

④ボストン銀行事件

上述の銀行秘密法に係る最高裁判所の合憲判断が示されたことから取引報告の件数は増加したものの、依然取引報告を怠る銀行も少なくはなかった。特に懲罰されていたものの、義務化されなかった疑わしい取引報告は、当然ではあるが余り行われなかった。

ところが、1985年のボストン銀行事件¹⁰²がこうした状況を変えることとなった。ボストン銀行は、名の通ったギャングが闇世界と関わりがあることを知っていな

¹⁰¹ Patrick L. Moore (1977) "United States v. Miller: Without a Right to Informational Privacy, Who Will Watch the Watchers" UIC Law Review Volume 10 Issue 3 Article

¹⁰² United States v. First Nat'l Bank of Boston, CR 85 52-MA (D. Mass. Feb. 7, 1985) (prosecutor's information to which defendant pled guilty).

がら、実際は薬物の不法収益である 12 億ドル以上の現金について出自を確認せずに口座入金を受容した。起訴されたボストン銀行は故意で銀行秘密法に違反し、同法を遵守しなかった、として有罪を認めた（有罪の答弁）¹⁰³。このボストン銀行事件が契機となって、銀行側に銀行秘密法の注目度が高まり 1980 年代後半には疑わしい取引の報告件数が増加した¹⁰⁴。

（2）1986 年マナー・ロンダリング規制法の制定（Money Laundering Control Act of 1986）

前述したが 1970 年に RICO 法が制定された。同法は犯罪組織による犯罪行為によって得た利益を用いて犯罪組織を維持すること、また、それによって得た利益を用いて企業を支配すること等を禁じるとともに、広範な没収制度を設けていた¹⁰⁵。しかし、その後、組織側は RICO 法による没収を回避するために、マナー・ロンダリングの手法を一層巧妙化した。法執行機関側は、背後に潜む実質的資金洗浄者・首魁ボスクラスの検挙のために、謀議罪（Conspiracy）や前提犯罪である薬物密売等の幫助罪の適用などを試みたが、実質的資金洗浄者・ボスは、密輸、密売の指示をするだけで、前提犯罪の実行行為を行っていないケースが多い。犯罪収益を回収するには既存の処罰規定では検挙することには限界があった。

そこで、実質的資金洗浄者の活動そのものを犯罪化したマナー・ロンダリング取締法を制定することとなった¹⁰⁶。主に、麻薬カクテルによるマナー・ロンダリ

¹⁰³ Stan Sater (2020) "Do We Need KYC/AML: The Bank Secrecy Act and Virtual Currency Exchanges", 73 Ark. L. Rev p401 桐原弘毅 (1997) 「米国のマナー・ロンダリング取締り」『警察政策研究 創刊号』61 頁 連邦政府は、不法収益であることの認識について、「現実には知っていたこと」だけではなく、「意識的な無視 (Willful Blindness)」「意図的な怠慢 (Deliberate Ignorance)」「意識的回避 (Conscious Avoidance)」にまで拡張した。

¹⁰⁴ John K. Villa, (1988) "A Critical View of Bank and the Money Laundering Statutes", 37 Cath. U. L. Rev p494

¹⁰⁵ Jimmy Gurule (1995) "The Money Laundering Control Act of 1986: Creating a New Federal Offense or Merely Affording Federal Prosecutors an Alternative Means of Punishing Specified Unlawful Activity?" p825 Notre Dame Law School NDLScholarship

¹⁰⁶ 桐原弘毅 (1997) 「米国のマナー・ロンダリング取締り」『警察政策研究 創刊号』62 頁

ングを取締ることに焦点を当てたこの法律により、法執行機関は犯罪者を告発しなくても、資産を差押えが出来ることになった。また通貨取引報告書を拡張し、現金によるものだけでなく、すべての1万ドルを超える取引を対象に含めるようにした¹⁰⁷。さらにマネロン罪の適用は、組織のブレイクとなっている弁護士や会計士等の検挙にも成果を上げている。

1986年のマネロン取締法施行後は、金融機関ではマネロンに関与することや不法収益が法執行機関に押収されることへのリスクに対する認識が深まり、結果として金融機関と法執行機関の協力関係が強化された、と云われている¹⁰⁸。

(3) 1988年麻薬乱用防止法 (Anti-Drug Abuse Act of 1988)¹⁰⁹

薬物乱用防止法は、違法薬物の製造、流通、使用を防止することを目的とする10の個別法(編)で構成されている。その第6編にマネー・ロンダリング摘発強化法(Money Laundering Prosecution Improvement Act of 1988)が導入された。「金融機関」の定義に、自動車販売業、不動産の決済・クロージングに携わる者、犯罪、税務、規制問題において有用性の高い現金取引を行うものとして財務長官が指定する事業など、金融機関の活動に類似した事業を行う多くの組織を含めた。また、3千ドル以上の取引に関して個人が適切な身分証明書を金融機関に提出し、かつ個人の口座が確認される場合を除き個人に小切手や手形を発行することを禁止した。さらに財務長官には国内金融機関に対し、1万ドルを超える金融商品を含む取引について記録の維持と報告書の提出を要求する権限を付与した。

(4) 1990年金融情報機関として財務省の部局に金融犯罪取締ネットワークの創設 (The Financial Crimes Enforcement Network : FinCEN¹¹⁰)

¹⁰⁷ Jimmy Gurule (1995) "The Money Laundering Control Act of 1986: Creating a New Federal Offense or Merely Affording Federal Prosecutors an Alternative Means of Punishing Specified Unlawful Activity?" p826 Notre Dame Law School NDLScholarship

¹⁰⁸ 桐原弘毅 (1997) 「米国のマネーロンダリング取締り」『警察政策研究 創刊号』62頁

¹⁰⁹ U.S Congress.Gov Summary: H.R.5210 — 100th Congress (1987-1988)

(5) 1992年アスンジオ・ワイリーマネー・ロンダリング防止法 (Annunzio-Wylie AML Act of 1992)

銀行に焦点を当てマネー・ロンダリング防止策の実行と不審な活動報告である「疑わしい取引の届出 SARs¹¹¹⁾」の導入を求めた。また犯罪者が銀行をマネー・ロンダリングのために使用した場合には、罰金を科すものである。なお、施行は1996年となった。

(6) 1994年マネー・ロンダリング抑制法 (Money Laundering Suppression Act of 1994)

銀行秘密法の規制監督責任を FinCEN に統合した。また金融機関に対し研修の見直しと強化、およびマネー・ロンダリング防止審査手順の策定を義務付けた。さらに金融機関に対し適切な法執行機関に案件を照会する手順を見直し、強化することを義務付けた。通貨取得報告書免除手を合理化した。送金業や為替取扱業等のマネー・サービス・ビジネス (MSBs¹¹²⁾) に対し、所有者または支配者による登録を義務付けた。またマネー・サービス・ビジネスに対し、提供する金融サービスに関して代理店として活動することを認められた事業者のリストを保持することを義務付けた。さらに未登録のマネー・サービス・ビジネス運営を連邦犯罪とした。

(7) 1998年マネー・ロンダリングおよび金融犯罪戦略法 (Money Laundering & Financial Crimes Strategy Act of 1998) の制定

国家マネー・ロンダリング戦略 (National Money Laundering Strategy) の策定と、マネー・ロンダリング高度危険地域 (HIFCAs¹¹³⁾) 特定作業の開始について

¹¹⁰ FinCEN はアメリカ財務省の一局 (財務省金融犯罪執行機関連絡室) FinCEN の局長は財務長官によって任命され、財務次官 (テロ・金融情報担当) に報告する。

¹¹¹ Suspicious Activity Report

¹¹² 送金業や為替取扱業等のマネー・サービス・ビジネス (Money Service Businesses : MSBs)

¹¹³ High Intensity Financial Crime Areas

て規定している。

(8) 2001年アメリカ愛国者法 (USA Patriot Act) の制定

名前から想起されるが愛国者法は2001年9月11日にテロリストがニューヨークを襲撃した後に施行されたもので、テロ資金の追跡と対策 (CFT) 及びそのマネー・ロンダリングの対応を目的としている。金融機関定義の拡張、金融機関に対する取引開始時の本人確認義務、金融機関に対する精査手続方針及びマネー・ロンダリング・プログラム策定と実施義務を規定している。この法律により、銀行と政府内のテロ対策ユニットの間の連携が強化され、マネー・ロンダリングに対する罰金、刑罰が厳しくなった。

愛国者法において重要なポイントは、顧客識別プログラム (CIP¹¹⁴) で、顧客本人確認手続 (KYC) として銀行に顧客の身元調査を要求している。FinCENが銀行秘密法と愛国者法に追加された。また、金融機関が遵守する必要がある顧客のデュー・ディリジェンスのために、厳しいルールを施行した。

(9) 2020年マネー・ロンダリング規制法 (Anti-Money Laundering Act of 2020 : AMLA) 及び企業透明化法 (Corporate Transparency Act : CTA) の制定

2020年代に入りアメリカ連邦議会は、マネー・ロンダリング規制につき、過去50年間で最も重大な変革をもたらす法律を制定した。2020年マネー・ロンダリング規制法及び企業透明化法は、いずれも国防権限法 (National Defense Authorization Act) の一部であり、2021年1月1日連邦上院及び下院の再可決により、トランプ大統領の拒否権を覆す形 (稀事) で可決された。

2020年マネー・ロンダリング規制法及び企業透明化法は、マネー・ロンダリング規制の法的枠組みを次の通り定めた。①金融機関を通じたマネー・ロンダリング及びテロ資金供与を防止するために設計されたリスク・ベースアプローチ、②犯罪活動を通じて得られた資金又は犯罪活動若しくはテロ活動を支援するための資金の追跡、③アメリカの金融システム及び国家安全保障の保護を目的とした

¹¹⁴ Customer Identification Program

金融機関、商品又はサービスに対するリスクの評価、並びに④マナー・ロンダリング及びテロ資金供与に対抗することを目的とした金融機関、法執行機関及び規制当局間における情報共有に焦点を当てたシステム移行。

3-3. 銀行秘密法の評価

アメリカのマナー・ロンダリング規制の象徴である銀行秘密法に係る評価は、分かれる。銀行秘密法の制定時に最高裁判所で争われ、法執行機関側に有利な判決が下された。当時、この判決に対する批判があったことは、前述したところである。

現在は、どのような評価であるか。当然に積極的意義を示す立場は多い¹¹⁵。銀行秘密法の目的に従って運用されており、違法な資金の循環を抑え、経済活動への悪影響を回避し、金融システムの安定に寄与しているとする。一方銀行秘密法が個人のプライバシーの権利を侵し¹¹⁶、また同法が要求する膨大なデータの収集、作成、維持の負担は、全米の金融機関や法執行機関に重くのしかかっている。対象が余りにも広範囲に及んでいるため、しばしば過度な業務負担となっている。それに比して実効性は薄く、成果が乏しいと批判する立場も少なくない¹¹⁷。アメリカの金融サービス企業は、2020年には352億ドルを金融犯罪コンプライアンスに費やした。また法執行機関は恒常的に、銀行秘密法違反に対して数億ドルの罰金を確保していると指摘される¹¹⁸。

¹¹⁵ Office of The Comptroller of The Currency “Bank Secrecy Act (BSA)” etc

¹¹⁶ 憲法修正第4条 この憲法上の権利は、個人の身体、家屋、書類及び所有物の安全を保障している。法執行機関がアクセスする場合には正当な理由があることを示した上で、令状を取得することを要求している。

¹¹⁷ Will Kenton (2024) “Bank Secrecy Act (BSA): Definition, Purpose, and Effects” (Criticism of the Bank Secrecy Act: “needle in the haystack”) NorBert J. Michel and Jennifer J. Schulp (2022) “Revising the Bank Secrecy Act to Protect Privacy and Deter Criminals” CATO Institute Policy Analysis Number 932 p9 Stan Sater (2020) ” Do We Need KYC/AML: The Bank Secrecy Act and Virtual Currency Exchanges” 73 Ark. L. Rev.p423

¹¹⁸ James Bracken (2021) “The Secret History of the Bank Secrecy Act” FTI Journal May 10, 2021

表3 アメリカのAML/CFT法の変遷

時期	法律等	ポイント
1970	銀行秘密法	取引報告
1986	AML規制法	犯罪化
1988	麻薬乱用防止法 AML摘発強化法	対象犯罪拡大
1992	AWAML規制法	疑わしい取引届出
1994	AML抑制法	サービス業者登録
1998	AML金融犯罪戦略法	国家戦略の策定
2001	アメリカ愛国者法	対策の拡大・罰則の強化
2020	AML規制法企業透明化法	フィンテック対応

直截に次の主張をする研究機関がある¹¹⁹。「連邦議会は慎重な検討をすることもなくBSAを制定した。外国銀行秘密口座の悪用に関連する問題に対し適切な解決策を導入しなかった。したがって、BSAの枠組みが莫大な費用を要したにも拘らず、犯罪行為を抑止するという本来の目的を果さなかったことは、驚くにはあたらない。議会はBSAを改正し、金融機関がもはや法執行機関としての役割を強いられないようにすべきである。金融機関に取引記録を保持することだけを義務付ければ足りる。法執行機関がプログラムの遵守状況を調査したり、金融機関に何百万件もの価値の低い報告書を提出させたりすることに労力を割くことを止めることで、個人の金融上のプライバシーを保護し、連邦機関の犯罪行為訴追能力を向上させるという2つの利点が生まれる。」

3-4. アメリカにおけるマネー・ロンダリングに関する最近の話題

——MLB大谷翔平選手の水原一平前通訳とマネー・ロンダリング——

マネー・ロンダリングは、市井で平凡な生活を送る我々にとって別な世界の出来事と捉えられがちである。しかし、意外と身近な関心を持って見守っている分

¹¹⁹ Norbert Michel and Jennifer J. Schulp (2022) "Revising the Bank Secrecy Act to Protect Privacy and Deter Criminals" Policy Analysis NO. 932 JULY 26, 2022 CATO Institute

野に、存在することを突き付けられる事件が起こった。豈囃らんや、MLB ドジャーズ所属大谷翔平選手の水原一平前通訳による銀行詐欺事件がマナー・ロンダリング捜査の中で発覚したことが、大きく報道された。マナー・ロンダリングの典型的な手法の一つとされるギャンプリングが用いられているので、早速、取り上げることにした。

ここ数年来、大谷翔平選手と水原一平前通訳との関係は、良くマスコミに取り上げられ、「水魚の交わり」の様なものと好評価を得ていた。しかし、2024年3月20日 MLB ドジャーズ対パドレスの開幕戦が韓国で行われる時点で急変した。アメリカで、マナー・ロンダリング関係の法執行機関から情報を得たマスコミが追跡を始め、違法賭博行為が白日の下に曝されることになった¹²⁰。直ちに水原一平通訳が球団側から解雇されるとともに、違法賭博胴元の口座に大谷翔平名義の口座から送金の事実があったことが明らかになったため疑惑は拡大した¹²¹。

しかし、事件は急展開し4月11日になり、大谷翔平選手の元通訳である水原一平通訳が違法スポーツ賭博の支払いのために大谷翔平選手の銀行口座から多額の金を窃取したとして連邦銀行詐欺法違反¹²²によりカリフォルニア中部地区連邦地方裁判所に訴追された。

起訴当日、複数の法執行機関¹²³による合同会見が開かれた。二人の関係についてこれまでの好評価が一転して崩壊した。会見内容から次の事実が明らかになった。水原一平前通訳が大谷選手のエンジェルス球団から支払われる報酬の振込先銀行口座に無断でアクセスし、その口座資金を違法賭博の胴元に送金していた。また大谷翔平選手は、一切の関与はなく全くの被害者である。一方違法賭博で勝った金は、水原一平被告自身の口座に入れていた。

本件はマナー・ロンダリングの監視に当たっていたアメリカ合衆国内国歳入庁

¹²⁰ アメリカのスポーツ専門チャンネル ESPN のティシャ・トンプソン (Tisha Thompson) 記者

¹²¹ 20日に解雇され、21日にその旨球団から公表された。

¹²² アメリカ連邦法における銀行詐欺罪は、様々な詐欺行為をカバーし連邦政府の保険が適用され、または規制されている金融機関に財務上の損失をもたらすことを抑止することで、金融システムの完全性を保護している。

¹²³ 内国歳入庁犯罪捜査部門 (IC) と国土安全保障省 (ICE)、司法省 (DEA)

(IRS¹²⁴)等の捜査網が捉え、その情報を報道機関が嗅ぎ付け取材を始めた。報道されると大谷翔平選手のスキヤンダルとして大騒ぎとなったが、結局は、水原一平前通訳による違法賭博の独り芝居であった。

今回の訴状では、合衆国(カリフォルニア州中部地区連邦検事¹²⁵)が水原一平被告を合衆国法典第18編第1344条第2項の連邦銀行詐欺罪¹²⁶で起訴しているが¹²⁷、その根拠として国内歳入庁犯罪捜査部門(IRS-CI)担当官の宣誓供述書が添えられている。供述書にはフォレンジック・アカウンティング(「訴訟会計」¹²⁸)を用いた事実関係の説明が加えられている。有罪となれば、100万ドル以下の罰金、30年以下の禁固、場合によっては両方が併科されることになる。

元来国内歳入庁犯罪捜査部門の主要な調査対象は、合法・非合法の両方から収入を得ている個人や、虚偽の連邦所得税申告書を作成した個人に向けられている¹²⁹。その過程でマネー・ロンダリングの監視も含まれているので、違法賭博の胴元を調査することになった。また、大谷翔平選手の投資アドバイザーから同選

¹²⁴ Internal Revenue Agency なお、この組織は、広大な権限を持っているので時の権力者が政敵を排除するために用いられたとする政治スキヤンダルが存在する。

¹²⁵ United States Attorney Martin Estrada

¹²⁶ 合衆国法典第18編第1344条銀行詐欺罪

何人も故意に以下(1)(2)の計画または計略を実行、または実行しようとするときには、100万ドル以下の罰金もしくは30年以下の禁固、またはその両方の刑に処する。

(1) 金融機関を欺くこと


(2) 虚偽若しくは詐欺的な表示、表明、又は約束によって、金融機関が所有するか若しくは管理している金銭、資金、信用、資産、有価証券、又はその他の財産を取得すること

¹²⁷ 銀行詐欺罪の該当行為としては、企業や銀行のサーバーやネットワークへのハッキング、顧客の銀行口座への不正アクセス、内部情報を利用した金融機関からの資金横領、小切手詐欺およびクレジットカード詐欺、顧客口座や従業員の認証情報への不正アクセスを伴う個人情報窃盗、書類の偽造を伴う住宅ローンその他のローン詐欺などが一般的に例として示されているが、検察当局は、極めて広範な事象を銀行詐欺罪で追及することが可能とされている。

¹²⁸ Forensic accounting の「法廷会計」とも訳される。法廷で、取引関係を証明する会計手法

¹²⁹ 国税庁国際業務課(2008)「米国の税務行政(上)」『税大ジャーナル7号』189頁

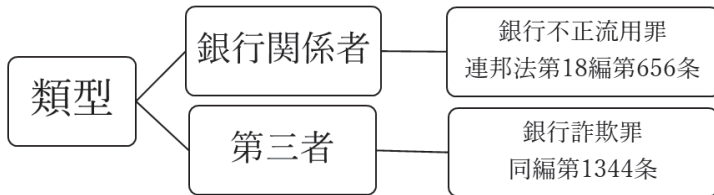
【参考】 起訴状 (表紙)

<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <small>LODGED</small> <small>CLERK, U.S. DISTRICT COURT</small> 4/11/2024 <small>CENTRAL DISTRICT OF CALIFORNIA</small> <small>BY: ... CLD ... DEPUTY</small> </div>	UNITED STATES DISTRICT COURT for the Central District of California	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <small>FILED</small> <small>CLERK, U.S. DISTRICT COURT</small> April 11, 2024 <small>CENTRAL DISTRICT OF CALIFORNIA</small> <small>BY: ... CLD ... DEPUTY</small> </div>
United States of America v. IPPEI MIZUHARA, Defendant(s)	Case No. 2:24-mj-02125-DUTY	
CRIMINAL COMPLAINT BY TELEPHONE OR OTHER RELIABLE ELECTRONIC MEANS		
<p>I, the complainant in this case, state that the following is true to the best of my knowledge and belief. On or about June 20, 2023, in the county of Los Angeles in the Central District of California and elsewhere, the defendant violated:</p>		
<i>Code Section</i> 18 U.S.C. § 1344(2)	<i>Offense Description</i> Bank Fraud	
<p>This criminal complaint is based on these facts: <i>Please see attached affidavit.</i></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Continued on the attached sheet.</p>		
		<hr/> <i>/s/ Chris Seymour</i> <i>Complainant's signature</i> Chris Seymour, SA - IRS-CI <hr/> <small>Printed name and title</small>
Attested to by the applicant in accordance with the requirements of Fed. R. Crim. P. 4.1 by telephone.		
Date: <u>April 11, 2024</u>	<div style="text-align: center;">  <hr/> <small>Judge's signature</small> </div>	
City and state: <u>Los Angeles, California</u>	<div style="text-align: center;"> Hon. Alka Sagar, U.S. Magistrate Judge <hr/> <small>Printed name and title</small> </div>	

手の銀行口座について不正な動きがみられる、との内部告発があったことも上記宣誓供述書に記載されている。

ちなみに、被害者大谷翔平の口座が置かれていた銀行名は公表された起訴状では匿名となっている。今回の起訴は、銀行詐欺法が連邦法であることから連邦検察官が行っている。そこで、使われた口座が設けられていた銀行は連邦法により設立された国法銀行ではないかと単純に推測したが、銀行詐欺法は連邦預金保険公社（「FDIC」）に加入している銀行にも適用されるので¹³⁰、州法銀行の可能性

図15 銀行犯罪の種類



も排除できない。結局は、公表された起訴状から銀行名を特定することはできなかった。

補足 アメリカの対銀行犯罪類型

アメリカにおける銀行に対する犯罪類型は、連邦犯罪として大きく二つに分かれる（図15）。一つは、銀行の役職員等内部関係者が行うもので、銀行不正流用罪である。連邦法第18編656条に規定されている。もう一つは、内部関係者以外の第三者によるもので、銀行詐欺罪である。やはり同編第1344条に規定されている。特に、後者は前者である銀行不正流用罪の抑制的な運用に対する批判から1984年包括的犯罪統制法の一環として制定されたものである¹³¹。

1980年代になり連邦議会は、洗練され巧妙化されていく金融機関を狙った違法行為を訴追する権限を連邦検察に与えることを主な目的とした銀行詐欺罪の新設に踏み切った。従来個別条項でそれぞれ禁じていた方針を転換し、金融機関を標的とした詐欺的行為を包括的に規制する条項が採用された¹³²。

その結果、銀行詐欺罪では犯罪規制対象が一挙に拡大し、例えば、残高がないのに小切手を振り出す（チェックキッティング）、小切手偽造、ローンの申請における不実陳述と重要事項の不開示、現金自動預払機（ATM）の不正使用、クレ

¹³⁰ 川崎友巳（2021）「アメリカ合衆国の銀行詐欺罪」『同志社法学第72巻7号』458頁

¹³¹ 川崎友巳（2021）「アメリカ合衆国の銀行詐欺罪」『同志社法学第72巻7号』448頁

¹³² その後、刑事罰が引き上げられている。

ジットカード詐欺、学生ローン詐欺、海外の偽装銀行と国内銀行の間の仮装取引、自動車の登録証詐欺、銀行従業員による預金の流用、詐欺的なクレジットカード決済の承認、小切手の換金を意図した不実陳述、住宅ローン詐欺などが挙げられている。除かれるものとしては、マナー・ロンダリングが指摘されている。

4. 日本のマナー・ロンダリング規制

4-1. 国際的動向のキャッチアップ

上記の国際的動向を受けて日本でも、FATF 加盟国として 1990 年 6 月に当時の大蔵省から金融機関などに対して顧客等の本人確認実施の要請がなされた。1992 年 7 月に麻薬特例法¹³³により金融機関等に薬物犯罪収益に関するマナー・ロンダリング情報の届出を義務付ける「疑わしい取引の届出制度」が創設された。この動きに対し、アメリカでみられた憲法の人権規定を根拠とする表現の自由、営業活動の自由に対する侵害であるとする積極的な反対論は出なかった¹³⁴。

さらに、その後の動向を踏まえ 2000 年 2 月には組織的犯罪処罰法¹³⁵により届出制度が拡充された。また同法では、届出の対象となる犯罪を「一定の重大犯罪」に拡大するとともに、マナー・ロンダリング情報を一元的に集約し、整理・分析して捜査機関に提供する組織 (FIU) を、金融庁 (特定金融情報室¹³⁶) に設置した。

2002 年 6 月には、テロ資金提供処罰法¹³⁷が成立した。また、併せて組織的犯罪処罰法が一部改正され、テロリズムに対する資金供与の疑いがある取引についても疑わしい取引の届出対象として加えられた。

¹³³ 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 (平成 3 年法律第 94 号)

¹³⁴ 2007 年 3 月 23 日内閣委員会議録第 7 号 国会審議において弁護士等の士業に対する報告義務の対象については、議論があるとする。

¹³⁵ 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 (平成 11 年法律第 136 号)

¹³⁶ Japan Financial Intelligence Office (JAFIO)

¹³⁷ 公衆等脅迫目的の犯罪行為等のための資金等の提供等の処罰に関する法律 (平成 14 年法律第 67 号)

4-2. 犯罪収益移転防止法の成立

2003年1月には金融機関等本人確認法が施行¹³⁸され、金融機関等による顧客等の本人確認、本人確認記録・取引記録の作成・保存が義務付けられた。しかし、マネー・ロンダリングの形態は、金融機関等による本人確認などの強化に伴い、それ以外の不動産売買等を利用したり、弁護士に資金の保管を依頼したりするなど、その手口が複雑化・巧妙化してきた。また2003年6月FATF「40の勧告」が包括的改訂されたことを受け、本人確認等の措置を講ずべき事業者の範囲を金融機関以外に拡大する必要が生じた。2004年12月、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部が「テロの未然防止に関する行動計画」を決定した。2007年3月には対策法である犯罪収益移転防止法¹³⁹が成立、公布された。

同法の一部施行により、2007年4月に金融庁がこれまで担ってきた日本版FIUの業務が国家公安委員会へ移管された。実務上は警察庁刑事局組織犯罪対策部組織犯罪対策企画課犯罪収益移転防止対策室¹⁴⁰が業務を行っている。

犯罪収益移転防止法は2008年3月全面的に施行された。これに伴い、それまで金融機関等に本人確認、疑わしい取引の届出等を義務付けていた金融機関等本人確認法及び組織的犯罪処罰法第5章（疑わしい取引の届出）は廃止、削除された。

4-3. 日本のマネー・ロンダリング規制に係る法制度

(1) 法制度の骨格

日本のマネー・ロンダリング規制の法的枠組は、1980年代から段階的に発展し、アメリカのマネー・ロンダリング規制に係る法制度と同様に、防止の仕組法と取締処罰法の二つで構成されている（図16、17）。

① マネー・ロンダリング防止仕組法として犯罪収益移転防止法及び外為法¹⁴¹

一定の範囲の事業者（特定事業者）に顧客管理その他の防止措置を義務付ける

¹³⁸ 金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律（平成14年法律第32号）

¹³⁹ 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）

¹⁴⁰ JAFIC Japan Financial Intelligence Center

¹⁴¹ 外国為替及び外国貿易法（昭和24年法律第228号）

図 16 ALM 法体系

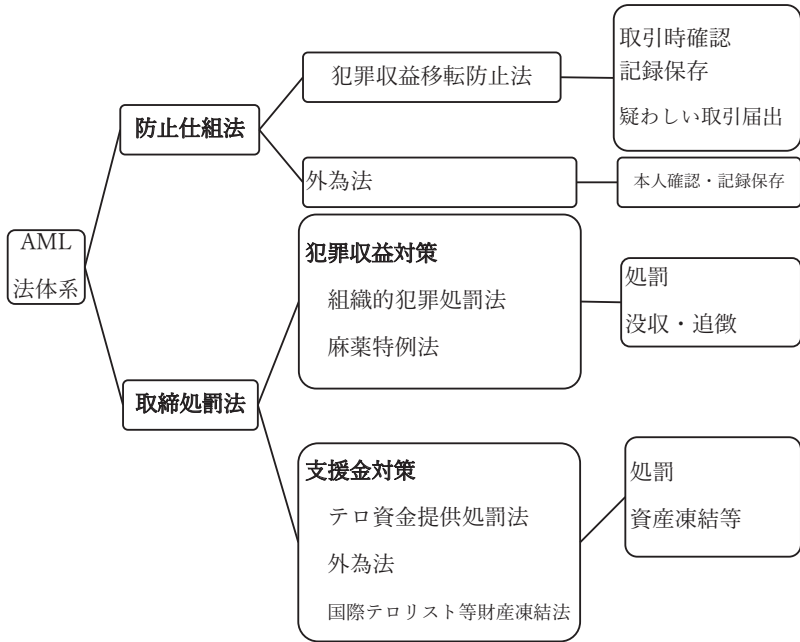
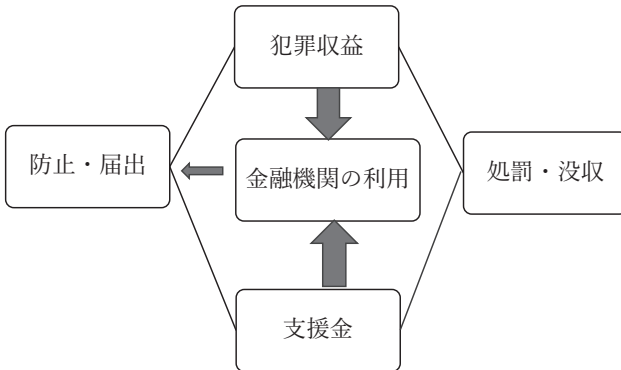


図 17 ALM 構成図



仕組によって、犯罪による収益が移転された場合の追跡を容易にし、訴追や剥奪を免れようとする行為の抑止を図る法律である。

② 処罰法

処罰法は、犯罪収益対策と支援資金対策に分かれている。

イ. 犯罪収益対策 犯罪組織を対象とする取締処罰法として組織的犯罪処罰法及び麻薬特例法

マネー・ロンダリングを刑事罰の対象とし及び犯罪により得られた収益を剥奪し得るものとすることによって、犯罪組織の資金基盤を弱体化させる法律である。

ロ. 支援資金対策 テロ資金提供等を対象とする取締処罰法としてテロ資金提供処罰法、外為法及び国際テロリスト等財産凍結法¹⁴²

テロリスト等を資産凍結などの対象とすることによって、テロリズムに対する資金供与を防止しテロリストの活動に不可欠な資金源の遮断を図る法律である。

(2) 犯罪収益移転防止法【参考1】

① 犯罪収益移転防止法の内容¹⁴³

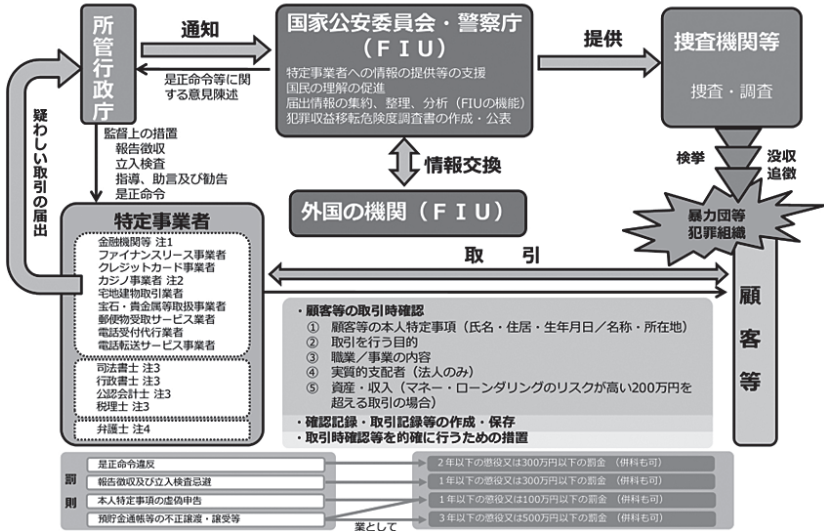
犯罪収益移転防止法は、前述したが2003年6月のFATF「40の勧告」の包括的改訂や、マネー・ロンダリングの変化等を踏まえ、金融機関等本人確認法の全部及び組織的犯罪処罰法の一部を母体として改めて2007年に制定された法律である。その後逐次改正が加えられているが、同法は基本的に金融機関等特定事業者による顧客等の取引時確認、記録等の作成・保存、疑わしい取引の届出等の措置を中心に、犯罪による収益の移転防止のための制度を定めることを内容としている。

¹⁴² 国際的な不正資金等の移動等に対処するための国際連合安全保障理事会決議第1267号等を踏まえ我が国が実施する国際テロリストの財産の凍結等に関する特別措置法等の一部を改正する法律（令和四年法律第97号）

¹⁴³ 次の内容は、基本的に警察庁刑事局組織犯罪対策部組織犯罪対策第一課「犯罪収益移転防止法の概要（2023年6月1日時点）」、警察庁『犯罪収益移転防止に関する年次報告書（2023年）』等に基づいている。これらは的確に説明しており、有益である。

【参考 1】警察庁犯罪収益移転防止に関する年次報告より

【犯罪収益移転防止法の概要】



②犯罪収益移転防止法の構成

イ. 犯罪による収益 (第2条1項)

「犯罪による収益」とは、「犯罪収益等」(組織的犯罪処罰法第2条4項)及び「藥物犯罪収益等」(麻薬特例法第2条5項)をいう。(3)で詳述する。

ロ. 特定事業者 (第2条2項)

対象となる事業者は、「特定事業者」と定義されている。その範囲は、FATFの勧告や日本における事業者の活動状況を勘案し定められ、そのうち金融機関が特定事業者の中核と位置付けされている。

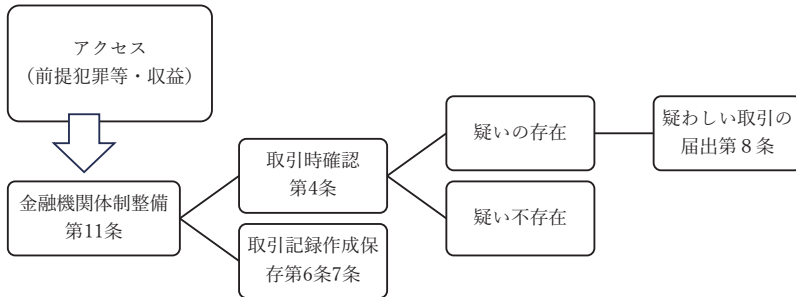
具体的には、犯罪収益移転防止法第2条2項に定める次の事業者となる。

- i. 預金取扱金融機関を始めとする金融機関等
- ii. ファイナンスリース事業者
- iii. クレジットカード事業者
- iv. カジノ事業者
- v. 宅地建物取引業者
- vi. 宝石・貴金属等取扱事業者
- vii. 郵便物受取サービス事業者、電話受付代行

図18 特定事業者の義務等

- ①第4条 取引時確認
- ②第6条 確認記録の作成・保存（7年間）
- ③第7条 取引記録の作成・保存（7年間）
- ③第8条 疑わしい取引の届出（司法書士等の士業を除く）
- ④第11条 取引時確認等を的確に行うための措置

図19 特定事業者・金融機関の義務図



業者、電話転送サービス事業者 viii. その他士業¹⁴⁴（弁護士又は弁護士法人他）
ハ. 特定事業者による措置（図18, 19）

特定事業者に義務付けられる措置の内容として、次の事項が定められている。中心となるのは、取引時確認（第4条）、確認記録の作成・保存（第6条）、取引記録の作成（第7条）、疑わしい取引の届出（第8条）、取引時確認等を的確に行うための措置（第11条）となる。

i. 取引時確認（第4条）

特定事業者は、顧客等と特定業務のうち特定取引を行うに際して、㉓顧客等が自然人の場合にあっては当該顧客等から運転免許証等の本人確認書類の提示を受けるなどして本人特定事項（氏名、住居及び生年月日）を確認し、㉔顧客等が法

¹⁴⁴ その業の性格上、例外的取扱いが定められている。

人の場合にあつては当該法人のために現に特定取引の任に当たっている自然人から登記事項証明書等の提示を受けるなどして本人特定事項（名称及び本店又は主たる事務所の所在地）を確認しなければならない。

また、司法書士、行政書士、公認会計士又は税理士等の士業者を除き、顧客等の取引を行う目的を確認し、顧客等が自然人の場合にあつては職業を、顧客等が法人の場合にあつては事業の内容及び事業経営の実質的支配者を確認しなければならない。

さらに、「ハイリスク取引」（同条2頁）については、より厳格な方法で取引時確認をしなければならないが、200万円を超える財産の移転を伴う場合にあつては、疑わしい取引の届出をすべきかどうかの判断に際し必要な限度において、追加的に顧客等の資産及び収入の状況を確認しなければならない。顧客等のために現に特定取引等の任に当たっている自然人についても、その本人特定事項を確認しなければならない。

ii. 確認記録の作成・保存（第6条）

取引時確認に係る事項、取引時確認のために採った措置等を記録し、取引終了日から7年間保存しなければならない。

iii. 取引記録等の作成・保存（第7条）

取引の期日・内容等を記録し7年間保存しなければならない。

iv. 疑わしい取引の届出（第8条）

特定業務において収受した財産が犯罪による収益である疑いがあり、又は顧客等が特定業務に関しマネー・ロンダリングを行っている疑いがあると認められる場合に、所管行政庁、金融機関であれば金融庁へ疑わしい取引の届出を行わなければならない。4-4で詳述する。

（当該疑いがあるかどうかの判断については、取引時確認の結果、取引の態様その他の事情及び犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案し、かつ、主務省令で定める方法により行わなければならない（金融庁「疑わしい取引の届出手続き」）。届出られた疑わしい取引の届出に係る事項について、所管行政庁（都道府県知事にあつては主務大臣を経由して）は、速やかに、国家公安委員会に通知することとされている。）

v. 電子決済手段の移転に係る通知（第10条の3）

電子決済手段等取引業者は、電子決済手段の移転を行う場合などの際に、他の電子決済手段等取引業者又は外国電子決済手段等取引業者に対し、顧客及び移転の相手方に関する情報を通知しなければならない。

vi. 外国所在暗号資産交換業者との契約締結の際の確認（第10条の4）

暗号資産交換業者は、外国所在暗号資産交換業者との間で、暗号資産の移転を継続的に又は反復して行うことを内容とする契約を締結するに際しては、当該外国所在暗号資産交換業者が取引時確認等に相当する措置を的確に行うために必要な体制を整備していることなどを確認しなければならない。

vii. 暗号資産の移転に係る通知（第10条の5）

暗号資産交換業者は、暗号資産の移転を行う場合等に、他の暗号資産交換業者又は外国暗号資産交換業者に対し、顧客及び移転の相手方に関する情報を通知しなければならない。

viii. 取引時確認等を的確に行うための措置（第11条）

取引時確認事項に係る情報の更新のための措置を講ずるほか、取引時確認等の措置の実施に関する規程の作成、業務を統括管理する者の選任等の措置を講ずるように努めなければならない。

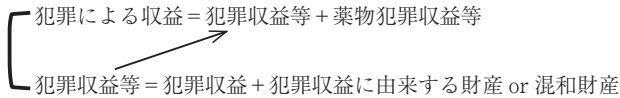
ix. 疑わしい取引に関する情報の提供（第13条及び第14条）

疑わしい取引に関する情報を国内外の捜査等に活用し得るようにするため、国家公安委員会は、通知を受けた疑わしい取引に関する情報を、一定の犯罪捜査を行う検察官、警察官等又は一定の犯則事件の調査を行う国税庁、国税局若しくは税務署の当該職員、税関職員、証券取引等監視委員会の職員等に提供するほか、一定の要件の下で外国のFIUに提供することが出来る。

二. 監督上の措置（第15条から第19条まで、第25条、第26条及び第31条）

特定事業者による義務の履行を担保するための手続として、特定事業者の所管行政庁による報告徴収及び立入検査のほか、指導、助言及び勧告、さらには違反があった場合に行政処分である是正命令を発出することができる。

図 20 区分表



(3) 犯罪による収益 (図 20)

「犯罪による収益」とは、組織的犯罪処罰法第 2 条 4 項に規定する「犯罪収益等」又は麻薬特例法第 2 条 5 項に規定する「薬物犯罪収益等」である。組織的犯罪処罰法第 2 条 4 項では、「犯罪収益等」とは、「犯罪収益」、「犯罪収益に由来する財産」又は「これらの財産とこれらの財産以外の財産とが混和した財産」と定義される。

① 犯罪収益

「犯罪収益」の中心となるのは、組織的犯罪処罰法第 2 条 2 項 1 号に規定する犯罪行為により生じ、若しくは当該犯罪行為により得た財産又はその報酬として得た財産である。この財産とは、社会通念上経済的価値が認められる収益一般のことであり、動産、不動産といった有体物に限定されない。

同号に規定する犯罪行為は多様であるが、例えば殺人、強盗、恐喝、詐欺、貸金業法違反（無登録営業等）等の重大な犯罪や暴力団等の資金源となる犯罪等が含まれている。なお、これらの犯罪が組織的に行われたか否かは不問である。

加えて、テロ資金提供処罰法に規定する資金提供罪に係る資金等についても「犯罪収益」に該当するので、テロに関連する資金を収受した疑いがある場合も届出の対象となる。

② 犯罪収益に由来する財産

「犯罪収益に由来する財産」とは、犯罪収益から派生する果実として得た財産、犯罪収益の対価として得た財産や犯罪収益の保有又は処分にに基づき得た財産等を指す。例えば、犯罪収益を預金した際の利息や、窃盗により奪った犯罪収益である貴金属を売却して得た代金等が該当する。

③混和財産

「犯罪収益」, 「犯罪収益に由来する財産」とこれらの財産以外の財産とが混和した財産である。

(4) 顧客等が特定業務に関し組織的犯罪処罰法第10条の罪若しくは麻薬特例法第6条の罪に当たる行為を行っている疑いがある場合

組織的犯罪処罰法, 麻薬特例法では, 犯罪収益を得た前提となる犯罪(前提犯罪と呼ぶ)とは別に犯罪収益等の取得又は処分について事実を偽装したり, 犯罪収益等を隠匿したりする客観的的行為自体を処罰の対象(形式犯)としている。

4-4. 特定事業者・金融機関の「疑わしき取引の届出」【参考2】

(1) 疑わしき取引の届出

特定事業者である金融機関が前述の通り本人や取引目的等の確認の行程において, 本人性の疑義やマネー・ロンダリングなどの疑いが生じた取引に関しては, 「疑わしい取引」として所管する行政庁に届出を行う必要がある。金融機関の届出先は, 所管官庁である金融庁になる。業務遂行の過程において, 特定事業者が特定取引で収受した財産が犯罪収益ではないか, または顧客が当事者に成りすまし, 犯罪収益を隠匿しようとしているのではないか, というような「疑い」が生じた場合には, 速やかにその取引内容等を行政庁に届出する義務が課せられている(第8条1項)。特定事業者は, 特定業務に係る取引において収受した財産が犯罪による収益である疑いがある又は, 顧客等が特定業務に係る取引に関し組織的犯罪処罰法第10条の罪若しくは麻薬特例法第6条の罪に当たる行為を行っている疑いがあると認められる場合には, 次の疑わしい取引の届出を行政庁に行うこととされている。

(2) 疑いがあるかどうかの判断方法

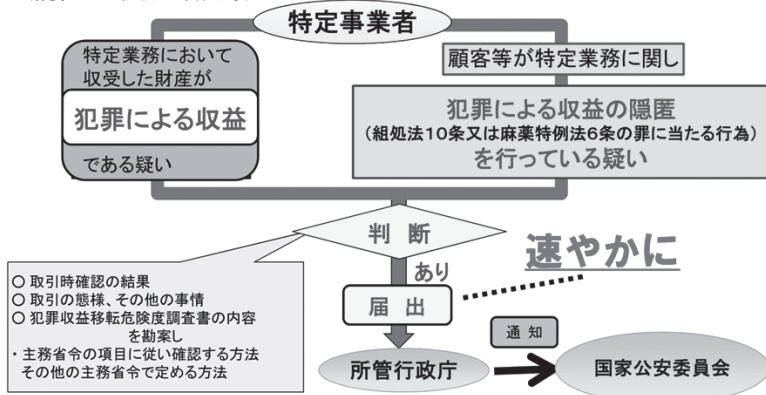
①判断方法

届出が必要な「疑いがある取引」と捉えるためには, 特定の犯罪が存在するとの認識までは必要がない。特定事業者の属する業界における取引慣行や経験を前

【参考2】警察庁犯罪収益移転防止に関する年次報告より

疑わしい取引の届出に係る規定

○ 犯罪による収益の移転防止に関する法律第8条 (疑わしい取引の届出等)



提として、その取引の形態を見た場合に、顧客等から收受した財産が何らかの犯罪収益であるか、または、犯罪収益の移転等を偽装する行為をしているなどの疑いを持つ程度のものであれば足りる、とされている。

また、届出の対象となるのは、取引が成立・完了したものだけでなく、顧客との交渉の中で、売買契約の申込が撤回された場合や、契約締結後に解約となった場合であっても、届出の対象になりうる¹⁴⁵。

2014年犯罪収益移転防止法改正・2015年同法施行規則改正により、次の疑わしい取引の届出に関する判断の方法に関する規定が設けられた。

②確認方法 (図21)

疑わしい取引の判断は、イ. 取引時確認の結果、ロ. 当該取引の態様その他の

¹⁴⁵ したがって、安全策として届出をすることになる。

事情及び「犯罪収益移転危険度調査書（国家公安委員会が毎年公表）」の内容を勘案し、かつ、ハ、同法施行規則で定める項目に従って当該取引に疑わしい点があるかどうかを確認する方法等により行わなければならない、とされている（法第8条3項）。

③組合せ

その結果、チェック項目（犯罪収益移転防止法施行規則第26条における他の顧客との間で通常行う取引の態様との比較・当該顧客の過去の取引との比較・取引時確認事項の結果に於ける情報との整合性）と取引形態（同規則第27条における一見取引・既存顧客等取引・高危険取引）を組合わせている。

イ。「一見取引」

過去に取引を行ったことのない顧客等との取引であって、疑いの高い取引でない取引は犯罪収益移転防止法施行規則第26条各号のチェック項目に従って、取引に疑わしい点があるかどうかを確認する。

ロ。「既存顧客等取引」（継続取引）

過去に取引を行ったことがある顧客等との取引については、過去の疑いの高い取引ではなかった当該顧客等に係る確認記録や取引記録等を精査した上で、犯罪収益移転防止法施行規則第26条各号のチェック項目に従って、取引に疑わしい点があるかどうかを確認する。

ハ。「高危険取引」（ハイリスク取引等マネー・ロンダリングに悪用されるおそれの高い取引）

イまたはロに定める方法に加えて、顧客等に対して質問を行ったり、取引時確認の際に顧客等から申告を受けた職業等の真偽を確認するためにインターネット等を活用して追加情報を収集したりするなど、必要な調査を行うこととする。併せて、上記の措置を講じた上で、当該取引に疑わしい点があるかどうかを統括管理者又はこれに相当する者に確認させる。

（3）疑わしい取引の参考事例（預金取扱金融機関）

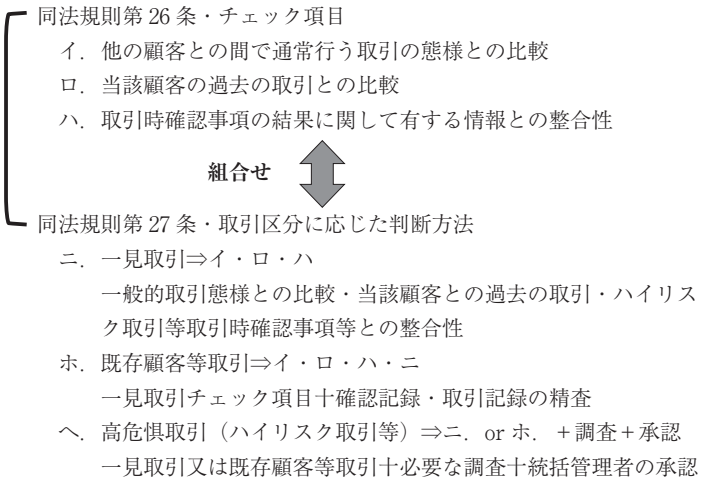
金融庁では口座のタイプ別に「疑わしい取引の参考事例」を示している¹⁴⁶。

図 21 疑わしい取引の判断項目のステップ

第 1 段階 犯罪収益移転防止法第 8 条第 3 項

- ①取引時確認の結果，取引の態様その他の事情を勘案
- ②犯罪収益移転危険度調査書の内容を勘案
- ③主務省令で定める方法により疑わしいかどうかを判断

第 2 段階 同法施行規則第 26 条第 27 条



大別し，次に示す 8 類型に分けられた参考事例については「事例は，…疑わしい取引の届出義務を履行するに当たり，疑わしい取引に該当する可能性のある取引として特に注意を払うべき取引の類型を例示したものであり，個別具体的な取引が疑わしい取引に該当するか否かについては，…総合的に勘案して判断する必要がある」との留意を付している。

①一般の口座に係る取引

第 1 類型 現金の使用形態に着目した事例

¹⁴⁶ 金融庁ホームページ 申請・届出・照会 疑わしい取引の届出等

多額の現金（外貨を含む）または小切手により、入出金（有価証券の売買、送金及び両替を含む）を行う取引など（4事例）。

第2類型 真の口座保有者を隠匿している可能性に着目した事例

架空名義口座又は借名口座であるとの疑いが生じた口座を使用した入出金など（10事例）。

第3類型 口座の利用形態に着目した事例

口座開設後、短期間で多額又は頻繁な入出金が行われ、その後、解約または取引が休止した口座に係る取引など（11事例）。

②多額の入出金が頻繁に行われる口座に係る取引

第4類型 債券等の売買の形態に着目した事例

大量の債券等を持ち込み、現金受渡しを条件とする売却取引など（3事例）。

第5類型 保護預り・貸金庫に着目した事例

保護預り及び信託取引の実質的取引者を隠匿している可能性に着目した事例など（3事例）

第6類型 外国との取引に着目した事例

他国への送金にあたり、虚偽の疑いがある情報または不明瞭な情報を提供する顧客に係る取引。特に送金先、送金目的、送金原資等について合理的な理由があると認められない情報を提供する顧客に係る取引など（14事例）。

第7類型 融資及びその返済に着目した事例

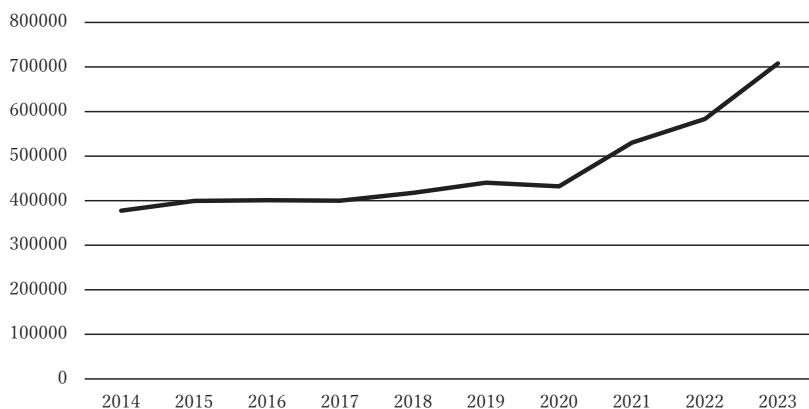
延滞していた融資の返済を予定外に行う取引など（2事例）。

第8類型 その他の事例

公務員や会社員がその収入に見合わない高額な取引を行う場合¹⁴⁷など（19事例）。

¹⁴⁷ 青森県住宅供給公社の元経理担当主幹Cが、1994年10月から7年間、165回にわたり計約14億4600万円を横領し、青森市の飲食店で知り合ったチリ人妻Aに、約11億円を送金した。

表4 疑わしい取引の年間通知件数（2014～2023）



（資料：警察庁年次報告書より作成）

（４）疑わしい取引の届出状況等

①年間通知件数の推移¹⁴⁸

前述の通り疑わしい取引の届出制度は、1992年の麻薬特例法の施行により創設された。当初の年間通知件数は届出の対象が薬物犯罪に関するものに限られていたことや新制度に対する経路依存性などから、1998年までは僅か毎年20件未満に留まった。

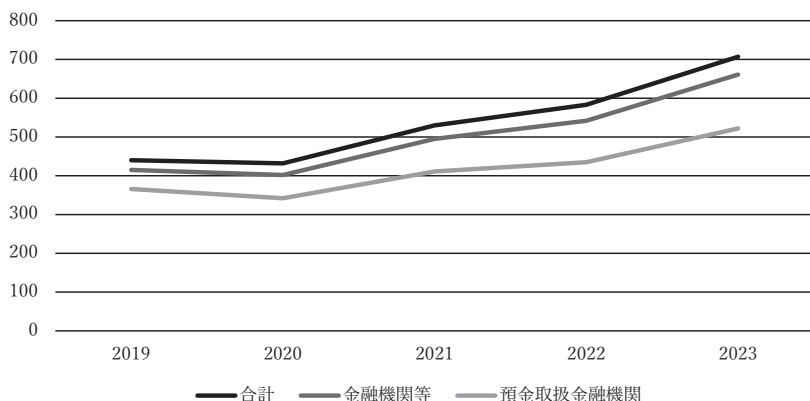
その後、1999年に組織的犯罪処罰法が制定され届出の対象が薬物犯罪から重大犯罪に拡大された2000年以降になると、年間通知件数は著増し2023年の年間通知件数は707,929件に昇っている（表4）。FATFの対日相互審査の实地調査が終了した2020年からは著増しており2023年までの4年間の増加率平均値は約14%と高くなっている。受審の効果とも推測されるが、コロナ感染症と時期が一致している¹⁴⁹。偶然の一致であろうか。

こうした増加傾向の背景には、一つには社会全体のコンプライアンス意識の向上や国際的なマナー・ロンダリング対策等の重要性の高まりに伴い、各特定事業

¹⁴⁸ 警察庁『犯罪収益移転防止に関する年次報告書（令和5年）』36頁

¹⁴⁹ NHK データでみるコロナ感染症の推移

表5 業態別疑わしい取引の届出通知件数



(資料：警察庁年次報告書より作成)

者が不正な資金の移動に対する監視態勢を強化していること、また各特定事業者を対象とする研修会等において、疑わしい取引の届出の必要性等を周知してきた効果が出ていることなどが指摘されている¹⁵⁰。なお、2023年中に抹消された疑わしい取引に関する情報は111,829件で、同年末における同情報の累積保管件数は6,322,054件となっている。

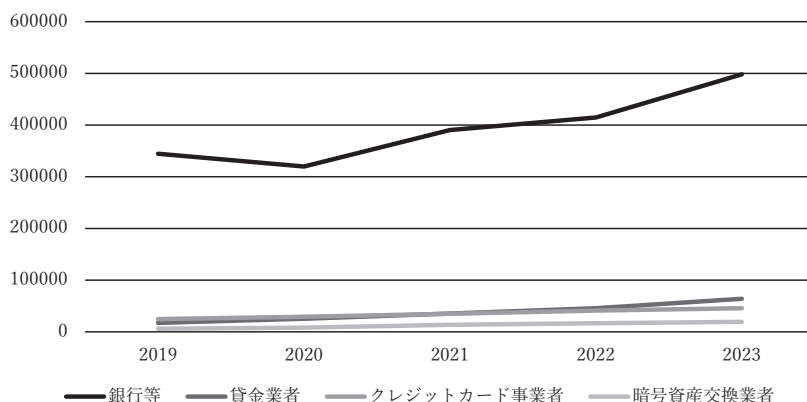
届出事業者別で通知件数をみた場合、2023年では全体の707,929件に対し金融機関等が661,838件(約94%)であった。また銀行等の預金取扱金融機関では522,649件(約74%)となっている(なお、上位3位は銀行等が約70%、貸金業が約9%、クレジットカード業者が約6%) (表5、6)。

件数自体は増加しているが、割合でみた場合、過去5年間では金融機関等の平均は、約94%とほとんど変わらないが、銀行等の預金取扱金融機関でみた場合、他の業態が増加したことから割合は約79%と相対的に低下傾向にある¹⁵¹。この結果をどのように分析出来るのか。前述したが、一つは、2019年にFATFの相互審査の实地調査によって、大手金融機関はともかく中小の金融機関等で課題を厳

¹⁵⁰ 警察庁『犯罪収益移転防止に関する年次報告書(令和5年)』36頁

¹⁵¹ 2019・83% 2020・79% 2021・78% 2022・75% 2023・74%

表6 業種別内訳上位4種



(資料：警察庁年次報告書より作成)

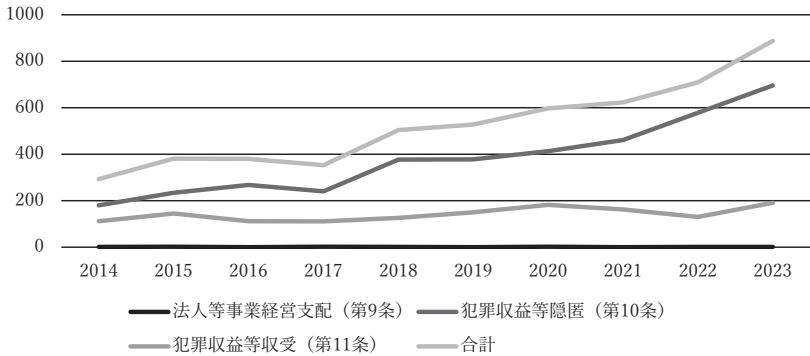
しく指摘されているところから、徹底方が図られたか、または新型コロナウイルス感染症によりクレジットカードの支払いや貸金業の利用が急増したのかもしれないが、詳細は分からない。

② 検挙状況

次に、これら疑わしい取引の届出等に基づくマネー・ロンダリング関連事犯の検挙状況や犯罪による収益の剥奪状況によって、わが国のマネー・ロンダリング対策の成果を知ることが出来る。

2023年中における組織的犯罪処罰法に係るマネー・ロンダリング事犯の検挙事件数は、法人等事業経営支配事件1件、犯罪収益等隠匿事件696件、犯罪収益等收受事件191件の合計888件と、前年の709件より179件(25.2%)増加している。2014年から2023年までの10か年をみると検挙件数は確実に増加している。犯罪収益等隠匿(第10条)は約4倍(180件-696件)、犯罪収益等收受(第11条)は、1.7倍(112件-191件)となっている。なお、法人等事業経営支配(第9条)は年間1件か2件程度で、検挙のない年もあり、ほとんど変化がない。

表7 組織的犯罪処罰法によるマネー・ロンダリングの検挙事件数



(資料：警察庁年次報告書より作成)

4-5. 金融庁の対応

(1) ガイドラインの策定・改正

このような状況を背景として、金融庁では2018年2月に金融機関における効果的なマネー・ロンダリング対策の基本的な考え方となる「マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン」を策定・公表するとともに、2021年2月には、「マネロン対策ガイドラインに関するよくあるご質問 (FAQ)」を策定し、金融機関に求めるマネー・ロンダリング対策の明確化を行った。それぞれ、その後改定されガイドラインは2021年11月、Q&Aは2024年4月に公表されている。

改正マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン (2021年) では所管する金融機関に対しマネー・ロンダリング規制等について、次の通り改めて法令遵守を強く訴えている。「わが国におけるマネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策については、犯罪による収益の移転防止に関する法律、外国為替及び外国貿易法等の関係法令において、取引時確認等の基本的な事項が規定されており、銀行法、保険業法、金融商品取引法等の免許や登録等を受けて業務を行う金融機関等は、犯収法上の「特定事業者」に該当するほか、外為法上の「銀行等」「金融機関等」として同法上の規制に服するものであり、これらの法令の

規定をその適用関係に応じ遵守する必要があることは当然である」

(2) ガイドラインの構成

ガイドラインは、具体的には4部構成となっている。

第1部は基本的考え方として、イ. マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策に係る基本的考え方 ロ. 金融機関等に求められる取組（マネロン・テロ資金供与リスク管理態勢，経営陣の関与・理解 ハ. 業界団体や中央機関等の役割 ニ. 本ガイドラインの位置付けと監督上の対応，について記述されている。

第2部は金融機関の取組手法として投入事務の効率的配分の観点からFATF勧告の中心であるリスク・ベースアプローチで臨むこととし、イ. リスク・ベースアプローチの意義 ロ. リスクの特定・評価・低減，海外送金等を行う場合の留意点，FinTech等の活用が示されている。

第3部は管理態勢とその有効性の検証・見直しとして、主に経営学の中で戦略論として一般的に用いられている論理を改めて金融機関に応用しようとするものでイ. マネロン・テロ資金供与対策に係る方針・手続・計画等の策定・実施・検証・見直し（PDCA サイクル¹⁵²），ロ. 経営陣の関与・理解，ハ. 経営管理，ニ. グループベースの管理体制，ホ. 職員の確保，育成等を定めている。

第4部は金融庁によるモニタリング等でイ. 金融庁によるモニタリング，ロ. 官民連携・関係当局との連携等について定めている。その中でこうしたマネロン・テロ資金供与リスク管理に係る業務の効率化の観点からは、前記のような積極的な情報共有に加え顧客管理，リスク評価，取引モニタリング・フィルタリング等の様々な分野において、テクノロジー等を使った高度化，アウトソーシング等による共同化といった取組をその有効性を高めつつ促進していくことも重要である、としている。

¹⁵² PDCA サイクル（Plan-Do-Check-Act cycle）

4-6. 日本の相互審査状況

(1) 相互審査の実績

前述したがFATFは、加盟国等が相互に審査を行い牽制が図られるように工夫された制度が設けられている。各メンバー国等を審査対象国に、ローテーションにより審査対象国を除くその他のメンバー国により構成される審査団を派遣し、FATFの勧告状況をチェックしている。審査対象国におけるマネー・ロンダリング・テロ資金対策の国内法整備状況、監督当局の執行体制や実施状況、金融機関に対する徹底度などを様々な角度から検証している。被相互審査国として日本は、過去4度の審査を受けている。

①第1次対日相互審査(1993年1994年)

審査結果としては、麻薬特例法により薬物犯罪収益のマネー・ロンダリングが犯罪化され、薬物犯罪収益の義務的没収制度が導入されていたこと、1988年に採択されたウィーン条約(前述)を批准しマネー・ロンダリングに関する司法共助の体制が整備されていたことなどが積極的に評価された。しかし、イ. 金融機関からの疑わしい取引報告の報告件数が極めて少ない(前述の通り20件程度に留まっていた)、ロ. マネー・ロンダリング罪の前提犯罪が薬物犯罪に限定されている、ハ. 疑わしい取引に関する情報を集約し分析する政府機関FIUがないなどの不備が指摘された。

②第2次対日相互審査(1997年1998年)

第1次審査で指摘された不備の一部については改善が認められたものの、相変わらず疑わしい取引の報告件数が少なく、また前提犯罪が薬物犯罪に限定されていることから、現行の国内法体制は太宗として有効性に欠けるとの厳しい指摘がなされた。この指摘を受け、2000年に組織的犯罪処罰法を施行し、「疑わしい取引の届出制度」を拡充し、金融庁にFIUとして「特定金融情報室」を設置し体制整備を実施した。

③第3次対日審査¹⁵³（2008年）

FATF から「40 の勧告」について「Non-Compliant（不履行）」と指摘された項目は次の10項目に上った。

イ. 金融機関における顧客管理, ロ. 外国における重要な公的地位を有する者との取引, ハ. コルレス銀行の業務, ニ. 指定非金融業者及び職業専門家(DNFBPs)における顧客管理, ホ. 内部管理規定の整備業務, ヘ. 高リスク国への特段の注意, ト. 海外支店, 現法への勧告の適用, チ. 法人-受益所有権者, リ. 法人取極(信託における受益所有権者), ス. 国境における申告及び開示である¹⁵⁴.

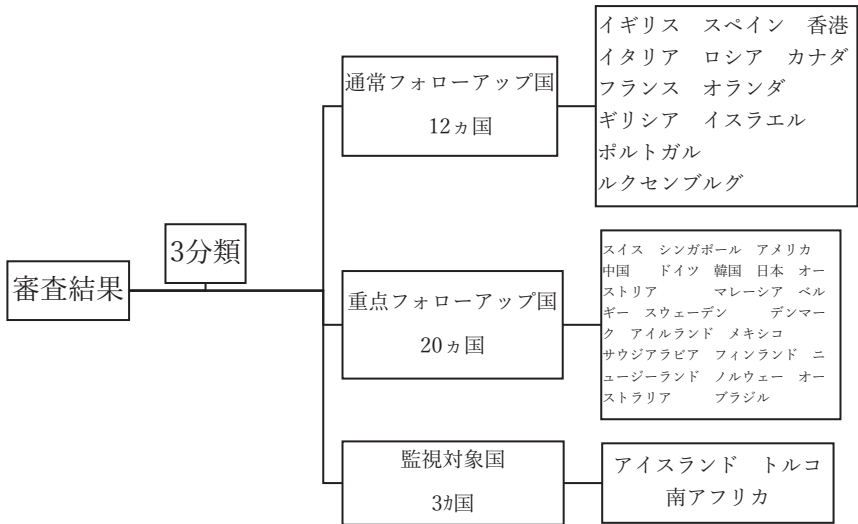
そこで不備事項の改善に着手, 2011年に改正犯罪収益移転防止法を成立させ, 取引時確認事項の追加, 取引時確認を的確に行うための措置の追加, 特定事業者の追加, 預貯金通帳等の不正譲渡等に係る罰則の強化を行った。しかし, FATFは対日審査後に措置された改善状況の評価について, 取組が十分ではないと指摘した。2014年6月FATF総会で, 次の4項目が不備事項であると公表した。イ. テロリスト資金供与の犯罪化が不完全, ロ. 金融セクター等に適用されうる顧客管理措置等の義務が不完全, ハ. テロリスト資産の凍結メカニズムが不完全, ニ. 国際組織犯罪防止条約(パレルモ条約)の締結と完全な履行が担保されていない。

この指摘に対応するため法整備に着手し, テロ資金提供処罰法改正(2014年12月), 国際テロリスト財産凍結法制定(2015年10月), 犯罪収益移転防止法改正(2016年10月), テロ等準備罪処罰法(組織犯罪処罰法改正)(2017年7月)を措置し, FATFのフォローアップ審査の終了が見込める状況にまで対応した。また前述したが, 2018年2月には金融庁が「マネロン・テロ資金供与対策ガイドライン」を公表し, FATF新勧告に盛り込まれたリスク・ベースアプローチの取組手法を取り入れた。

¹⁵³ 金融活動作業部会(FATF) 2008年10月30日対日相互審査報告書概要(仮訳)

¹⁵⁴ 財務省『対日相互審査報告書概要(仮訳)』2008:10-219

図 22 第 4 次相互審査結果表



(注) アルゼンチンの評価は、2024年10月のFATF総会時になる予定

④第4次対日相互審査¹⁵⁵

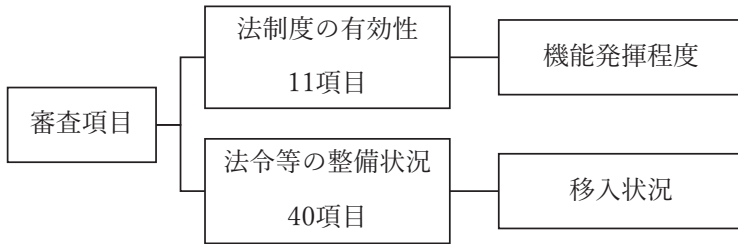
2014年より「新40の勧告」に基づき、加盟国等の第4次相互審査が開始された。第4次相互審査では、法令や金融監督等制度面の整備状況に加え、制度に拠る対策の有効性についても評価が行われた¹⁵⁶。2019年10月11日に相互審査団による現地調査があり、当初予定では2020年6月には審査報告書が公表される予定であったが、新型コロナウイルス感染拡大の影響があり2021年8月の公表となった。

審査の評価によって、加盟国は通常フォローアップ国・重点フォローアップ国・監視対象国（グレイ・リスト）の3つに分類されることになるが、日本は監

¹⁵⁵ FATF Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations

¹⁵⁶ 審査項目中、法制度の有効性11項目中、4段階評価の中でHが0、Sが3、Mが8、Lが0となっている。法令等の整備状況40項目4段階評価のうちで、Cが4、LCが24、PCが10、NCが1となっている（NAが1）。

図 23 第 4 次審査項目



視対象国（いわゆるグレーリスト候補）入りは回避できたものの、非監視対象国の重点フォローアップ国に相当するとの厳しい評価となった（図 22）¹⁵⁷。

FATF 第 4 次対日相互審査では、従来の 40 項目の「法令等の整備状況」に加えて、新たにパフォーマンスを評価する 11 項目の「有効性審査」（Immediate Outcome：IC）が追加されている（図 23）¹⁵⁸。日本は前回審査と比べれば形式面である「法令等の整備状況」の未整備項目は着実に改善されている、との評価を受けた。しかし、今回の審査結果において問題視されたのは、新たに追加された「有効性審査」の項目で非常に厳しい指摘を受けた。「金融機関・DNFBPs（特定非金融業者および職業専門家）の予防措置」や「テロリストの資産凍結」など、11 項目のうち 8 項目が合格水準に達していない（M 評価）、と判断された。

指摘事項は官民を含めて多岐に亘り、事業者側の課題としては「継続的顧客管理（取引管理）」、「取引モニタリング」、「実質的支配者の管理」等が指摘されて

¹⁵⁷ 2021 年令和 3 年 8 月 30 日金融庁 FATF（金融活動作業部会）による第 4 次対日相互審査報告書の公表について

¹⁵⁸ FATF 基準の履行を担保するため、下記の 2 つについて相互審査を実施。

①法制度の有効性（IO：Immediate Outcome，11 項目）：評価が高い方から H → S → M → L（注 1）の 4 段階評価

②法令等の整備状況（TC：Technical Compliance，40 項目）：評価が高い方から C → LC → PC → NC（注 2）の 4 段階評価

（注 1）H: High, S: Substantial, M: Moderate, L: Low

（注 2）C: Compliant, LC: Largely-Compliant, PC: Partially-Compliant, NC: Non-Compliant

いる¹⁵⁹。今後5年間の重点フォローアッププロセスにおいては、政府の取組を確りと受け止めつつ、事業者自身も自律的なリスク管理態勢の整備に向けた不断のコミットメントが求められ、5年後のフォローアップ報告までの間に、3回程度の改善報告が求められている。

(2) FATF 勧告対応法の成立

FATF 第4次対日審査結果として暗号資産等への対応の強化などマネー・ロンダリング対策等の見直しに向けた法改正に取り組むべきであると勧告を受けたことから、2022年12月に国会でFATF 勧告対応法である国際テロリスト等財産凍結法を成立させた。

FATF 勧告対応法では、犯罪収益移転防止法の改正のほか、組織的犯罪処罰法、麻薬特例法等の計6本の法改正を一括して行っている。犯罪収益移転防止法の改正では、特定事業者たる土業者が行う取引時確認に係る事項を追加し、疑わしい取引の届出義務に関する規定を整備するとともに、特定事業者たる暗号資産交換業者に暗号資産の移転に係る通知義務を課すことなどを含んでいる。またマネー・ロンダリング罪の法定刑の引上げを内容とする組織的犯罪処罰法及び麻薬特例法の改正、犯罪収益等として没収財産の拡大を内容とする組織的犯罪処罰法の改正並びに各処罰規定の構成要件の拡充及び法定刑の引上げ等を内容とするテロ資金提供処罰法の改正も含まれている。

(3) 民間の対応

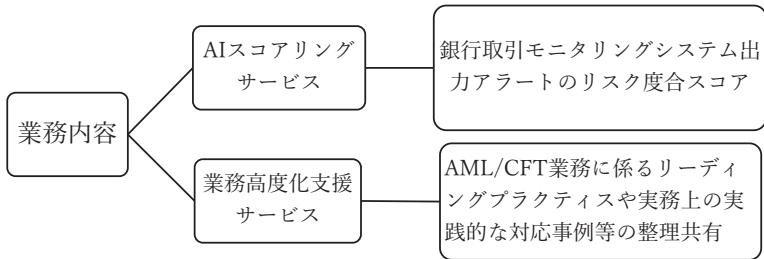
第4次審査結果を受けて、一般社団法人全国銀行協会（会長：半沢淳一 三菱UFJ銀行頭取）は、2022年10月に、AML / CFT 業務の高度化・共同化を図ることを目的とした株式会社を設立することについて公表した（図24）。その後2023年1月に正式に「株式会社マネー・ロンダリング対策共同機構¹⁶⁰」が設立され、2024年4月から営業を始めた¹⁶¹。株主構成は一般社団法人全国銀行協会（出

¹⁵⁹ FATF 2021年8月マネロン・テロ資金供与対策日本相互審査報告書（仮訳）

¹⁶⁰ 英文名 Cooperation agency for Anti-Money Laundering (CAML)

¹⁶¹ 東京都千代田区丸の内一丁目3番1号 銀行会館

図 24 新会社の業務内容



資 100%) である。

加盟金融機関は、銀行 120 行である。業態別には都市銀行 5 行、地方銀行 62 行、信託銀行 4 行、第二地銀 37 行、その他 12 (SBI 新生銀行 農林中央金庫 シティバンク、エヌ・エイ ゆうちょ銀行など) となっている。

(4) 第 5 次審査の概要

FATF では、相互審査プロセスの戦略的な見直しに取組んでおり、2022 年 3 月、第 5 次相互審査の審査基準や手続等の詳細を公表した¹⁶²。その審査のポイントは次の通りである。①第 5 次審査期間の短縮、②被審査国のリスクフォーカス審査、③効果的な実施状況を確認するため法制度の有効性を重視、④フォローアップ基準の厳格化などを強調している¹⁶³。

①については第 5 次相互審査の各全加盟国の審査完了期間は、前相互審査後 10 年間から 6 年間に短縮され、各国の審査期間は、オンサイト審査前の期間を 1 ～ 2 か月伸ばして、約 15 か月間となっている。②③については第 5 次相互審査

¹⁶² FATF Procedures for The FATF AML/CFT/CPF Mutual Evaluations, Follow-Up and ICRG Adopted in March 2022 Updated in May 2024

¹⁶³ 金融庁 2022 年 5 月 17 日「業界団体との意見交換会において金融庁が提起した主な論点」[令和 4 年 5 月 17 日開催 主要行等]

金融庁 2023 年 6 月「レポートマネー・ロンダリング・テロ資金供与・拡散金融対策の現状と課題」FATF 第 5 次相互審査の仕組みについて

においても、第4次相互審査から導入した法制度の有効性審査に焦点が置かれている。その評価については全11項目の評価項目を維持しつつ、被審査国のリスクや第4次相互審査を踏まえて、重点審査分野を絞り込むこととされている。他方、法令等の整備状況の審査については、全40項目中、改訂された勧告、及び被審査国の法制度に変更があった勧告のみの実施に簡素化し、それ以外の項目は第4次審査及びそのフォローアップでの評価を持ち越すこととされている。④さらに、フォローアップのプロセスも厳格化されている。法制度の有効性に係る全11個あるIOの審査項目のうち、「通常フォローアップ国」入りに必要な「4段階評価の上2つの評価」の数が、第4次審査での「5個以上」から「6個以上」に増加している。また、法令等の整備状況及び法制度の有効性の項目に対して、各2～3個程度の優先勧告（Key Recommended Actions：KRA）を達成期限付きで設定する「KRAロードマップ」を作成することとされている。このロードマップのもとで、通常フォローアップ国は、3年後に自己評価を行い、重点フォローアップ国は、3年後に進捗状況報告書を作成し、未達項目がある場合は、ハイレベルミッションの派遣や、国名公表、メンバーシップの停止・除名といった追加措置が段階的に発動されることになっている。

5. おわりに

5-1. マネー・ロンダリングの歴史（表8）

マネー・ロンダリングの歴史については、先行研究が様々な角度で行われている。最近のものとしては2021年に公表されたマルタ大学シャニア・ミカレフ（Shania Micallef）による「マネー・ロンダリングの歴史的軌跡、マイヤー・ランスキーとその前後から今日の取引ロンダリングまで」¹⁶⁴がある。そのなかで、マネー・ロンダリングの歴史を4段階に区分している。①古代中国、②禁酒法時代、③20世紀後半、④現代（新しいテクノロジーの時代）としている¹⁶⁵。

¹⁶⁴ Micallef, Shania (2021) “The historical journey of money laundering, preceding and following Meyer Lansky, to today’s transaction laundering” B.A. (Hons) Criminology (Melit.) <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/91209>

表8 マナー・ロンダリング規制の歴史 (50年間)

年	FATF	アメリカ	日本
1970		銀行秘密法	
1986		AML 規制法	
1988		薬物乱用禁止法 AML 摘発強化法	
1989	設立		
1990	「40 の勧告」		本人確認要請
1992		AWAML 規制法	麻薬特例法
1994		AML 抑制法	
1998		AML 金融犯罪戦略法	
2000			組織的犯罪処罰法
2001	「8 つの特別勧告」	アメリカ愛国法	
2002			テロ資金処罰法
2003	「40 の勧告改定」		本人確認法
2004	「9 つの特別勧告」		
2007			犯罪収益移転防止法
2012	「新 40 の勧告」		
2020		AML 規制法企業透明法	
2022			FATF 勧告対応法

近代経済社会が出来る以前について、①古代中国を取り上げている。これは、歴史家のスターリング・シーグレイブ (Sterling Seagrave) 著の『環の王¹⁶⁶』の記述を基にしている。そこからマナー・ロンダリングの歴史は2000年以上前から存在した、と分析する。当時中国の裕福な商人が地域の取引禁止措置を回避する方法として収益を「洗浄」し始めたことに遡るとし、この悪質なやり方は何世

¹⁶⁵ Business Risk Services (2021) The evolution of money laundering from ancient China to the internet 26 Aug 2021 An extract derived from "The Historical Journey of Money

¹⁶⁶ Sterling Seagrave (2012) "LORDS of the RIM" Corgi Books

紀も経つと慣習となり繁栄した、と結論付けている。現代でいうところの「地下銀行（ハワラスシステム¹⁶⁷）」を利用した送金システムに相当する手法を用いて、情報のやり取りをし、迅速に送金が図られるとともにかつ為政者からの課税を免れることが出来た、とする。

5-2. マネー・ロンダリング規制の現代性

しかし、この手法が現代におけるマネー・ロンダリングの嚆矢であると位置付けるのには疑問がある。近代経済の本来的要因である、私的財産制、取引の自由、株式会社、租税法律主義が経済社会インフラとして定着していない封建制の時代に、当時の為政者による恣意的で不透明な規制を避けるために行われる貿易実需や慣習の存在は、むしろ市井の経済活動に必然的であって、現近代史の観点から違法行為と断罪することは適切であろうか。

日本にも室町時代や戦国時代、江戸時代前期に勘合貿易や朱印状貿易が営まれてきた。そうした勘合や朱印状の偽造、徳川幕府の鎖国政策中の「抜け荷」による密貿易が半ば幕府公認の様な形態で行われていた。鎖国時代の密貿易については、山脇悌二郎著の「抜け荷」で詳細に描かれている¹⁶⁸。中世の西洋諸国にも貿易にはそうした慣行が数多く存在している¹⁶⁹。こうしたところから古代中国の洗浄行為は、中国固有の特別な慣習とは言えないのではないか。したがって、マネー・ロンダリング規制の歴史は、1920年代の禁酒法時代から始まると位置付けるのが適切と考える。

5-3. まとめ

(1) 対策の構造

前述したが現代社会は経済・金融サービスのグローバル化、取引のIT化、デジタル通貨や暗号資産の普及、金融DXなどの技術革新により、資金の流れが多

¹⁶⁷ 非公式金銭価値移手段

¹⁶⁸ 山脇悌二郎（1965）『抜け荷：鎖国時代の密貿易』日経新書 日本経済新聞社

¹⁶⁹ J. I. Israel (1982) "The Dutch Republic and Hispanic World 1606-1661 Clarendon press, Oxford etc

様化し、ボーダレス化している。犯罪によって得た収益の出自などを分からなくするマネー・ロンダリングやテロ行為・大量破壊兵器の拡散活動への資金供与の手法も反復学習され、複雑高度化している。

そこで国際機関 FATF が設立され、また加盟国等を中心に各国で、広義のマネー・ロンダリング対策が法制化された。金融機関やその他の義務ある事業者は、マネー・ロンダリング対策（AML）や、顧客本人確認手続（KYC）などのその他のポリシーを実施し、不正行為を防ぐ対応、体制整備を構築している。

機能的にみると、資金が行き交う要となっている仲介機関である金融機関を謂わば法執行機関の一部または代理として使うことによって、不正な資金を合法的な資金に洗浄させる変態を予防・回避する制度を構築している。金融機関が自ら防止対策を講じるとともに、同時に防止対策の過程で捕捉した情報を主に届出制度によって報告することによって法執行機関が犯罪の端緒を把握し、処罰すると共に収益・資金の回収を図ろうとしている。

（２）対策の課題

ところで、アメリカのマネー・ロンダリング規制でも言及したが、こうした現状の規制について本来的に憲法上の疑義があり、また大掛な金融機関への負担や金融サービスに求められる迅速・簡便性の制限、サービス利用者の追跡などが果たして抑止手段として有効かどうか、との批判もある。

同様な見解は欧州政策研究センター¹⁷⁰が2021年1月に公表し、同年7月2日付のフィナンシャル・タイムズ紙に掲載された「EUにおけるAML政策に本腰を入れる時」と表題されたレポートでも知ることが出来る¹⁷¹。同レポートのポイントは、次の通りである。

マネー・ロンダリング対策への取組みはEUにおける長年の政策優先課題である。しかし、これまでの成果は限定的である。マネー・ロンダリングを捕捉・検知するためには、根本的に新しい方法が必要である。それは、①的確なりスクに基づいた規制枠組みの設定と、②金融・非金融監督当局と金融情報機関

¹⁷⁰ CEPS : Centre for European Policy Studies 本部ブラッセル

¹⁷¹ “Anti-Money Laundering in the EU : Time to get serious”.

(FIU)、司法当局間の連携強化である。

規制枠組みについては、銀行部門が莫大なコストと数百万€にのぼる罰金や罰則の脅威に曝されながら、事件の摘発と法執行機関への情報提供を行う最前線に立っていること、また同部門が金融情報機関に報告する疑わしい取引の95～98%は誤検知であり、疑いのある届出が起訴に繋がるケースはほとんどないことを考慮する必要がある¹⁷²。

(3) 不断の見直しの必要性

金融機関の、特に為替・決済業務については、近代経済の進展する過程でその迅速性、実態取引との独立性、簡便な類型的画一処理などが求められて効率化が図られてきた。また金融機関の大半は株式会社などの私企業であり、公的使命が架されているが、業務利益を上げる必要がある。企業として必要な取引費用には採算性が求められる。しかし、こうした財務環境の中で犯罪収益の隠蔽等による金融機関の不正利用は、金融機関に対する攻撃ともなり、経済社会に対する影響、ひいては世界の金融システムに対するリスクとなることから対策国際組織としてFATFが設けられた。

FATFでは、マネー・ロンダリング規制の基準を制定するとともに取引形態の変化に応じて適時に見直しを行い、加盟国等に対する勧告として出している。また自主規制機能の一つとして加盟国間で牽制を行う相互審査体制なども取られている。さらに勧告では金融機関における採算性と効率性の徹底に対し外枠としてハードルを立て、金融の本来の機能である円滑な取引と取引目的に対する中立性を阻害してもコンプライアンスとしてマネー・ロンダリング規制を守るべきであるとする国際的コンセンサスが展開されている。

改めて考えるに、この制度は金融機関にとっては、実質的に機能面では政府の一部として、或いは代理として罰金や罰則のリスクを負いながら進める重い人的・財務的負担となっている。しかし、マネー・ロンダリング規制は高次の戦略

¹⁷² わが国のマネー・ロンダリング規制の実態でみたように、指摘は当たっている。累積届出件数(2023年6,322,054件)と告発検挙件数(同888件)の関係をみると0.014%に過ぎない。

的な国際合意なので調和が求められている。そこで、FATF の勧告について FATF は取組手法の変更としてリスク・ベースアプローチの採用による負担軽減を図っているが、加盟各国でも PDCA サイクル等による不断の見直しを行い、金融機関の取引費用として受容出来る実効性の高いものに仕上げて行く必要があるのではないか。

(4) 加盟停止問題

ところで FATF では、これまでの加盟国であったロシアについて 2023 年 2 月 24 日にウクライナ侵攻が国際金融システムの安全性促進という同組織の基本原則に違反したのでロシアの加盟を停止する、とした次の声明を公表した¹⁷³。

「ロシア連邦の行為は、FATF の基本原則である、安全、安心、そしてグローバルな金融システムの完全性を促進することに反するものであり、容認できない…FATF はロシア連邦の加盟を停止することを決定した」「ロシア連邦は、FATF 基準の実施義務について引き続き説明責任を負う。ロシア連邦は、引き続き財務上の義務を果たさなければならない。」

FATF がこうした加盟停止措置を取るのは初めてで、FATF からロシアを除外するよう求めてきたウクライナは決定を歓迎している。しかし、ロシア国営タス通信によると、アントノフ駐米大使は加盟停止を「危険な一歩」と非難し、資金洗浄やテロ資金調達、大量破壊兵器の拡散に対抗する世界の取組が損なわれると批難した。

では本来的に政府間協定組織としてグローバルな形態でマネー・ロンダリング規制を進める組織が、ロシアの加盟国として発言の場を奪うことは適切であろうか。参加させないが、規制は守れ、財務負担をしろというのは、ソブリン国家として受け入れ難いのではないか。また最近ではウクライナやガザの問題で国連が機能不全を起こしているが、どの立場にあっても国連加盟国としてその発言は許されている。したがって、これらのことから政府間協定組織であっても国際機関である以上、一方的な加盟停止措置はバランスを欠くものではないか。

¹⁷³ 24 February 2023 FATF Statement on the Russian Federation

FATFが規制のスコープに入れたテロや大量破壊兵器の問題を起こした民間組織は、ソブリン国家と隣接する類似性を持っている。テロや大量破壊兵器の資金対策としてFATFがある以上、例外のない加盟推進を進めてきており、加盟を停止することは規制すべきところの内枠から敢えて漏らすことにならないのか懸念がある。

【参考図書】 本文注引用分以外

ジェフリー・ロビンソン（平野和子訳）（1996）『マネー・ロンダリング：不正資金合法化のトリック』三田出版会

高橋良輔（著 編集）ほか（2022）『マネロン・テロ資金供与対策の理論と実務』きんざい

城祐一郎（2023）『マネー・ローンダリング罪〔第3版〕』立花書房

犯罪収益移転防止制度研究会（編集）（2023）『全訂版 逐条解説 犯罪収益移転防止法』東京法令出版

中崎隆（2023）『詳説犯罪収益移転防止法〈第3版〉』Independently published

尾崎寛（著 編集）ほか（2023）『逐条解説 FATF 勧告：国際基準からみる日本の金融犯罪対策』中央経済グループパブリッシング