

〈1〉 マネロン対策・テロ資金供与対策・ 拡散金融対策の最近の動向

広島市立大学・広島平和研究所 准教授 福井 康人

1. はじめに

こここのところ緊張感が漂うように昨年後半あたりから経済専門雑誌を始めとして時々報じられるようになったのが、金融庁によるマネー・ロンダリング（資金洗浄とも称されるが、本稿では通称「マネロン」を用いる）対策・テロ資金供与対策である。これには大手金融機関だけでなく、小規模の信用金庫や信用組合などに対しても、特に対策が不十分なままであったため、これまでも資金洗浄に悪用された事例が実際にあり、埼玉信金では18億円のマネロンが行われ、これには北朝鮮架空企業も含まれるとのことである¹。このように最近では大手都市銀行だけでなく体制が不十分とみられる地方銀行を含めて、今後は海外送金の実態を把握した上で対策を講じるとしている。

その背景には、マネロンやテロリストへの資金供与を未然に防ぐ必要があり、各国が協調して対策を講じて、的確に実施することが重要であるとされている。特に一部地域では地政学的リスクの高まりや、開発途上国のみならず先進国でもテロが頻発してお

り、2020年には東京オリンピックを控えた日本でも、特にテロ資金供与対策を始め、ヒト、モノ、カネのテロ3点をセットで封じ込める、こうした取組の強化は喫緊の課題となっている。同時に、輸出管理の関係でも経済協力開発機構（OECD）の金融活動作業部会（FATF）は、北朝鮮が資金洗浄・テロ資金供与対策の体制における重大な欠陥に対処していないこと、およびそれによってもたらされる国際金融システムの健全性への深刻な脅威について、引続き憂慮しているとするとした上で、北朝鮮に対しては資金洗浄・テロ資金供与対策の欠陥に対して直ちにかつ意義ある対策を強く求めている²。

更に、FATFは大量破壊兵器の拡散や拡散金融³に関連した北朝鮮の違法な行為によってもたらされた脅威について深刻に憂慮している。このように、FATFのみならずG7サミット等で、マネロン対策・テロ資金供与対策・拡散金融対策のいずれにおいても現状に懸念が示されており、我が国においても直接関係する金融庁のみならず、犯罪収益移転防止管理官（JAFIC）が設置されている警察庁、税関を有する財務省、FATF関連会議に担当官を派遣してい

¹ 毎日新聞電子版、9月1日版。 <https://mainichi.jp/articles/20180901/k00/00m/020/190000c> (as of September 2, 2018)

² The Financial Action Task Force (FATF), Public Statement, 29 June 2018, p.1

³ 拡散金融については、実務上の要請から作業上の定義として「核兵器、化学兵器及び生物兵器、並びに運搬手段及び関連物資（技術及び不法な目的のために使用される汎用品を含む）を製造、取得、所持、開発、輸出、積替え、仲介、輸送、移譲、貯蔵又は使用するため、その全部又は一部の、資金又は金融サービスを提供する行為であり、国内法違反又は国際的義務が適用できる場所で違反しているもの」と定義されている。詳細については福井康人『軍縮研究』「大量破壊兵器の不拡散措置 -FATF 勧告による「拡散金融対策」を事例として-」第5号、2014年、45 - 57頁参照。

る外務省を始めとする関係官庁は強い危機感を有するよう見える。特に金融庁は、来年に予定されている第4次 FATF 対日審査を目前に、官民双方が連携して、マネロンやテロ資金供与に利用されない金融システムを確立するための体制強化を図ることが重要であるとして、「マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題」を公表している⁴。

この来年に予定されている第4次 FATF 対日審査への対処は重要であり、前回の2008年に実施された第3次対日審査の結果、日本は49の審査項目（勧告40項目、特別勧告9項目）のうちフォローが必要となる「一部履行」が15項目、「不履行」が10項目という極めて厳しい結果が提示された。更に、FATFは2014年にはテロ資金対策の不備に迅速に対処するように促す声明を発表し、このため既に犯罪収益移転防止法を改正するのみならず、金融機関等にもこうした体制強化を特に昨年の秋あたりから求めるなど協力を依頼している。例えば、パブコメを経て2018年2月6日に正式に公表された『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』（以下金融庁ガイドラインという。）はその一環であり、上述の『マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題』と並んで、これらの策定された政策文書に従って、今後肅々と体制強化が進められていくものと思われる。

当然のことながら金融機関を中心とする関連する民間セクターは大きな影響を受けることとなり、企業によっては更なるコンプライアンスを求められることになる。このように金融庁を始めとする関係当局が躍起にならざるを得ないのは、仮に2019年の第4次対日審査での評価が低かった場合には、FATFに加盟する他国から、日本は資金洗浄・テロ資金対策が不十分だと判断され、海外の金融機関が取引に躊躇しかねず、日本の企業活動に悪影響が生じかねないからである。即ち、FATFから示される単なる金融機関のコンプライアンスの評価の問題のみならず、実際の日本企業による海外との取引で不利益を被る

可能性が高くなり、銀行業務の監督官庁である金融庁等も真剣に対処せざるを得ない状況にある⁵。

このような次第もあり、本稿においては先ず我が国国内での関係当局も強く懸念せざるを得なかったFATFによる対日審査の概要について触れることにより、先ずどのような論点が問題視されたかについて現状を把握した上で、どのような措置が講じられる必要があるかを明らかにする。またそれを踏まえて、金融庁が国内の金融機関向けに広報を実施している『マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題』や金融庁ガイドライン等の資料を基に、日本では今後どのような施策がとられていく予定なのかを明らかにしていく。さらに、対北朝鮮制裁でも重要な位置を占める拡散金融については、これまでも本年2月に各国の規制当局のみならず民間部門を念頭に置いて、FATF第7勧告（即ち、拡散金融）の目的理解を促進して、実施をすすめることを目的とした『拡散金融対策 FATF ガイダンス』⁶が公表され、各国でも着実な実施が期待されていることから、同ガイダンスの内容を紹介することにより、拡散金融の最新の状況についても紹介する。

2. 第3次対日相互審査の概要と課題

前回のFATF対日審査は2008年10月30日にその報告書が公開されており、FATFのホームページにも公開されているが、日本の読者の便宜を考慮して、金融庁ウェブサイトに掲載されている対日相互審査報告書（仮訳）を紹介したい⁷。同文書では44パラグラフに亘って対日相互審査の結果が記載されている。その別添には具体的なFATF勧告40項目についての遵守の評価が2004年の方法論評価の4段階評価（即ち、履行、概ね履行、一部履行、不履行）で示され、その結果は審査を受ける国に手交されるのみならず、ネット上にも公開されるので、履行成績の良くない国は外資調達のみならず与信等いろいろな面で不利益を被ることになる。

⁴ 金融庁「マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題」の公表について、平成30年8月17日、1頁。

⁵ 金融庁はこうした業務の司令塔として、平成30年2月2日にマネーロンダリング・テロ資金供与対策企画室を設置したが、その主たる目的は2019年に予定されるFATF審査に係る対応策の企画、立案。調整及び金融機関に対する資金洗浄対策の監視業務の企画が主たる所掌事務とされている。

⁶ FATF, FATF Guidance on Counter Proliferation Financing - The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, February 2018, pp.1-77.

⁷ 対日相互審査報告書概要（仮訳）、FATF、平成20年10月30日、1頁-6頁。

前回の第3次 FATF 対日相互審査の結果、日本は適用なしと判断された1項目（即ち、顧客管理の第三者依存）除く49項目の中で一部履行及び不履行として要改善と見なされた項目が25項目という極めて厳しい結果が提示された。特に不履行とされた10項目を見ると、顧客管理、PEP⁸、コルレス銀行業務⁹、DNFBP¹⁰（指定定非金融業者及び職業専門家）における顧客管理）、内部管理・法令順守・監査、高リスク国への特段の注意、海外支店・現地法人、法人・受益権所有権者¹¹、法人取極・受益所有権者、国境における申告及び開示と多岐にわたって FATF 勧告が不履行であるとされた。

また、一部不履行とされた項目についても、新技術及び非対面取引、通常でない取引、DNFBP による疑わしい取引の届出、シェルバンク¹²、DNFBP の規制・監督・監視、条約、条約上の相互援助、双罰性¹³、犯人引渡¹⁴、国連諸文書の批准、テロ資金供与の犯罪化、テロリストの資産の凍結没収¹⁵、国際協力、送金サービスへのマネロン対策義務、非営利団体（NPO）があげられている。この審査は10年前に行われたものであり、その後国内的にも再改正犯罪収益防止法

が2016年には施行されて、新たな資金の定義¹⁶によりテロ資金防止条約の指し示す範囲に合致した国内法規定が施行された他、関係者の間では長年の懸案であった国際組織犯罪防止条約も2017年7月に締結されて同条約に基づき、資産凍結や犯罪人引渡が可能になるなど、既に重要な改善が実現しているのも事実である。

第4次対日相互審査は2019年4月から6月ごろに開始されて、通常であれば先ず書面審査が行われて、更に10月から11月頃には審査団が訪日しての実地検査が実施され、翌年の6月のFATF全体会合において報告書案の議論が尽くされた後に、正式な対日相互審査報告書が公表されることになる。既に実質的な審査まで1年間も準備期間がないこともあり、金融庁等は国内関係者に度重なる注意喚起を行っている。これには先述のように、芳しくない第3次審査結果に加えて、2014年6月にはFATFから迅速な立法措置等を促す異例の声明を受けたこともある。

このため上述の金融庁ガイドラインに先立って、昨年秋からFATFが重視しているリスクベース・ア

⁸ PEPとは、外国における重要な公的地位を有する者をさす。

⁹ コルレス銀行 (Correspondent Bank) とは、外国に送金するにあたり、その通貨の中継地点となる銀行であり、そのコルレスは略称である。多くは国際決済機関にオンライン接続している。

¹⁰ DNFBPとは指定定非金融業者及び職業専門家等であり、例えば不動産業は多額の金銭を取りある買うことがある故に資金洗浄やテロ資金供与に関与する可能性があるなど弁護士等特定の職業関係者を指す。このため、金融機関以外のこうした対象も含めた包括的なマネロン・テロ資金供与対策を実施するのは容易ではない。

¹¹ 資産そのものを売買する場合、資産の所有権が売主から買主へ譲渡され、これが、従来の不動産売買の一般的な形態であり、一方で、「資産をいったん信託銀行などに信託し、それによって取得した、その資産から発生する経済的利益（賃料収入など）を受け取る権利を売買する」という取引形態が昨今増加しており、これを資産の流動化という。更に、その「資産から発生する経済的利益を受け取る権利」のことを信託受益権という。

¹² シェルバンクとは、設立又は許認可を受けた国に物理的実態がなく、効果的な連結ベースの監督に服している金融グループとは関係を有さないものをいう。物理的な存在とは、ある国において、重要な意思や管理機能が所在することをいい、単なる現地の代理人若しくは低いレベルのスタッフは、物理的存在とはいえないとされる。

¹³ 国際的な犯罪捜査共助の際に、協力を要請する国と要請される国双方の国内法において、対象となっている行為が犯罪として規定されていること。双方罰性ともいう。

¹⁴ 犯罪人引渡は、他国からの引き渡し請求に応じて自国領域内に所在する犯罪人を訴追・処罰のために相手国に引き渡すことであり、主要なテロ条約のように規定されている場合（例えば、引き渡すか自国で訴追するか原則：Aut dedere aut judicare）、国内法に相互主義で定められている場合、又は外交礼譲による場合などがある。

¹⁵ 凍結 (freeze) とは、安保理、又は該当する安保理決議に従って権限ある当局若しくは裁判所が開始した措置に基づき、当該行動が有効な期間中、指定された個人若しくは団体により所有され、又は管理されている資金その他の資産の移転、転換、処分又は移動を禁止することを意味するとされている。なお、テロ資金供与防止条約は「資産凍結」の定義を設けていないが、例えば、その後作成された国際組織犯罪防止条約第2条(f)は、「凍結」又は「押収」とは、裁判所その他の権限のある当局が出した命令に基づき財産の移転、転換、処分若しくは移動を一時的に禁止すること又は当該命令に基づき財産の一時的な保管若しくは管理を行うことをいう。」と規定しており、FATF 勧告の場合も同条約に基づく定義は概ね該当するものと思われる。

¹⁶ 日本の場合、公衆脅迫目的の犯罪行為のための資金等の提供等の処罰に関する法律第2条の「資金」の範囲がテロ資金供与防止条約の下でのテロ資金を十分にカバーしていない点が2008年FATF対日審査の際に指摘されていたため、同法にあった「資金」の定義を「これを実行しようとする者に対し、資金又はその実行に資するその他利益」に改正することにより、テロ資金供与防止条約上の「資金」の範囲が日本の国内担保法上の「資金」の定義の範囲に対応させることを目的とした法改正が既に実施されている。