

特集／グローバルなルール形成と開発途上国

マネー・ロンダリング規制と開発途上国

柏原千英

近年、経済法制改革では、ある国際基準を世界的に標準化する傾向がある。マネー・ロンダリング（資金洗浄とも訳す。以下ML）対策も例外ではないが、取引手段の多様化と資金移動の広域化に対し、金融監督・警察・司法にまたがる有効かつ効率的な反ML（AML）行政を整備することは、途上国にとって容易ではない。本稿では、ML規制枠組みの特性と途上国への影響、現状での課題を考察する。

●ML規制の必要性とその性質

一九八〇～一九九〇年代の金融自由化とグローバル化に伴い、従来の脱税目的に加え、非合法活動からの利益隠蔽・合法化目的の資金移動とその頻度が飛躍的に増加した結果、ML対策も広義ガバナンスの分野と認識された。途上国にも国際的な規制枠組みへの参加が要請された理由には、非合法活動が途上国を端緒とし、その利益が多様なネットワークを経由して洗浄・環流される事例がある。また、米国同時多発テロ事件を契機に、資金隠蔽やその合法化防止よりも、犯罪に利用される可能性のある

資金移動自体の阻止を主眼とする傾向が強まった。

しかし、個別取引の全貌の完全な把握、あるいは「全世界／国で洗浄される年額」の推測も非常に困難なMLの阻止は、先進国の監督当局（FIU）にさえ、容易ではない（IMFは全世界GDPの二～五％相当と試算。参考文献③）。また、ML対策には「絶対」と「終わり」はない。新たな規制は取引の巧妙化を誘発するため、FIUは取引類型に関する情報を収集・共有し、最も効率的にMLを検出（非該当取引を低コストで除外）できる対抗策を講じ続けねばならない。非合法活動の国際問題化が深刻さを増すにつれ、OECD加盟国間で国際的な規制枠組みと基準形成の必要性が議論された。

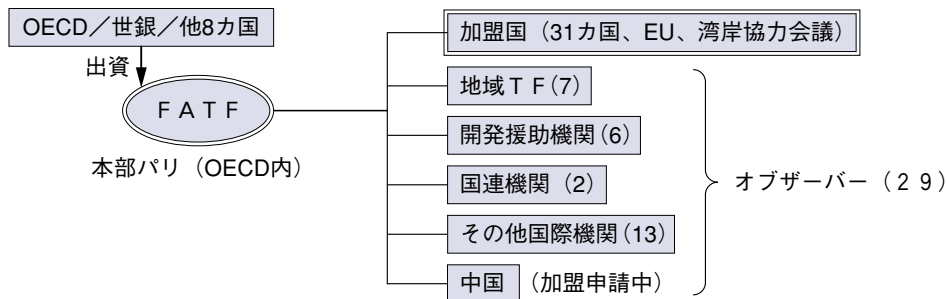
●AML法制構造と実務規定推進主体

AML法規は、①国際法によるML犯罪化（国連条約）、②国際基準（実務規定モデル）設定、③犯罪人引渡等の国家間協力（二国／多国間条約）と、取締り段階別に

異なる手段を用いている。①は一九八〇年代、麻薬関連活動（生産・流通・消費）が国際問題化したのを契機に、国連経済社会理事会で始められた。AMLが麻薬撲滅対策の一環とされた理由は、製造・売買収益を隠蔽するだけでなく、洗浄済み資金が麻薬産業のさらなる拡大や他の犯罪に流（転）用されるリスクが認識されたことにある。同理事会は、一九八八年に薬物犯罪関連MLの犯罪化と取締りを批准国に義務付ける「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国連条約」（ウィーン条約）、一九九九年と二〇〇〇年には「テロ活動に対する資金供与の防止に関する国連条約」及び「国際的な組織犯罪の防止に関する国連条約」を採択し、MLを犯罪化する非合法活動の定義を拡大した。

一方、②の国際基準は、「資金洗浄に関する金融活動作業部会」（FATF）が公表・改正する四〇項目の勧告（四〇勧告）である。FATFはアルシユ・サミット経済宣言（一九八九年）を機に非常設政府間組織として設立され、存続には活動目的の総会合意を必要とする（現存続期限は二〇

図1 AML/CFT枠組み



（出所）FATF ウェブサイト（<http://www.fatf-gafi.org/>）より筆者作成（7月10日現在）。

二〇〇二年二月。金融システム高度化に合致する国際基準の継続的設定、非公式・非従来型MLによるテロ支援の撲滅等が目的。OECD諸国の主導でFATFが設立された理由は、以下の三点にある。まず、一九八〇年代には既に当該諸国がオフショア市場でのMLを問題視していた経緯。第二に、AMLは金融監督以外の行政機関の関与も不可欠であること。MLの防止・取締り・違反者の刑事処罰には警察機構や司法制度も行政当事者となるため、複数の行政分野の調整は、専門化した政府間組織や国際実務家団体（BIS、IOSCO、IAIS、国際会計士連盟など）には適さない。第三に、多様化・複雑化するMLに対抗するモデル規制の形成と迅速な改正は、多国間条約では対処できない。G7での議論から発したFATFは、上記の現実を反映した産物である。

一九九〇年に公表された第一版四〇勧告は、ウィーン条約に鑑み、麻薬取引関連のMLに対抗する金融システム上の防止措置を列挙した。一九九六年の第二版では、MLを犯罪化する前提犯罪が人身売買等も含む国際的組織犯罪（重大犯罪）に拡大され、監視が強化された。

二〇〇一年に発生した米国同時多発テロ事件は、AML取組みを変質させた。FATFの活動目的にテロ資金対策が追加されただけでなく、同年中にテロ資金供与を探知・防止する枠組みを明示した特別勧告が、

二〇〇三年には、テロ資金供与もML前提犯罪とし、金融機関の十全義務、FIUや司法権限、法執行の強化を強調した第三版四〇勧告が公表された（参考文献②）。第三版での最大の改正は、AML取組みの総称をAML/CFT（AML and combating financing terrorism）に変更し、テロ資金のグローバルな移動を厳重監視する姿勢を明記した点にある。二〇〇四年の特別勧告改正では、現金運搬の取締り強化が追加された（以下、両勧告を四〇十九勧告とする）。

FATFの活動目的は「ML検出と合法的取引制度への是正」から「テロ支援ML自体の撲滅」へと重点を移したが、このような資金移動は以下の特徴を持つ（参考文献④）。第一に、合法的活動からの収益がテロ資金となる場合、従来型MLとは逆に非合法化される（money laundering）。第二に、「テロ支援ML自体の撲滅」の倫理的正当性と社会的便益は大きい。第三に、他のMLが取引額対比も大きい。第三に、他のMLが「利益（≡経済目的）」であるのに対し、テロ支援MLは「政治的（≡非経済）目的」にあり、追跡・検挙がより困難である。加盟国は第三点に関し、新手段によるテロ支援ML（現金運搬、非正規送金システム、非営利組織の悪用等）を監視の焦点とすることに合意している。今後は非金融機関も規制対象となるため、AML活動への関与を要求される国内組織も増加するだろう。

● AML枠組みの特徴―履行メカニズム

AML/CFT枠組みは、企業統治改革と同型のネットワークを持つ。FATFと協力協定を締結した七つの地域タスクフォース（TF）、FIU等金融監督間組織、国際援助機関、国連機関を含む一六オブザーバーが総会に参加し合う体制である（図1参照）。OECD企業統治原則と同様、四〇十九勧告も「各国の固有事情及び憲法の枠組みに従い、細部を実施する最低限の行動基準」であり、FATF加盟資格の有無にかかわらず、一律に適用すべき基準とされる。従ってFATFは、金融法制の多様性と世界的に同一の対策を講じる困難を認めつつも、TFを通じて各国ML規制の平準化を図っていると言える。

他方、FATFは履行メカニズムとして「対抗措置」（参考文献②、第二項参照）を持つ点で、企業統治改革と大きく異なる。第一の手段は、加盟国間のピア・レビューである。年一回の自己評価実施に加え、他の加盟国や国際機関代表、専門家で構成されるグループの相互評価（年二〜四カ国）を受ける。後者はIMF・世銀の「金融部門改革評価」を補完するため、両機関の「金融部門評価プログラム」への加盟国の関与は必須である。評価に基づくFATFの改善要請に対処しない加盟国には、総会討議の後、一時的な加盟資格喪失が決定さ

表 1 NCCT 認定国の変遷（抜粋）

公表日 (国・地域数)	追加国・地域	削除国・地域 (※備考)
2000 年 6 月(15)	バハマ、ケイマン諸島、クック諸島、ドミニカ、イスラエル、レバノン、リヒテンシュタイン、マーシャル諸島、 ナウル （2001 年 12 月～2004 年 10 月）、ニウエ、パナマ、フィリピン、ロシア連邦、セントクリストファー・ネイビス、セントビンセント&グレナディーン諸島	※下線付きの 3 カ国はオフショア銀行監督者グループ（OGBS）加盟国。 ※網掛けの 3 カ国は対抗措置の発動を受けた。（ ）内はその期間。 ※ NCCT 認定解除後に FATF 加盟国になったのは、現在まででロシア連邦のみ。
2001 年 6 月(17)	エジプト、グアテマラ、ハンガリー、インドネシア、 ミャンマー （2003 年 11 月～2004 年 10 月）、ナイジェリア	バハマ、ケイマン諸島、リヒテンシュタイン、パナマ
2001 年 9 月(19)	グレナダ、 ウクライナ （2002 年 12 月～2003 年 2 月）	※ 2002 年 6 月～2005 年 2 月の間に、フィリピン含む 15 カ国を削除。
2005 年 10 月(2)		ナウル
2006 年 6 月～(1)	【現在の認定国】ミャンマー（アジア太平洋地域 TF オブザーバー）	ナイジェリア（地域 TF への参加なし）

（出所）FATF、金融庁特定金融情報室（<http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html>）、OGBS（<http://www.ogbs.net/>）ウェブサイトより筆者作成（7 月 10 日現在）。

れる場合もある。

非加盟国には、第二の手段として二〇〇〇年以降、非協力国・地域（NCCT）認定とリストの公表を適用している。FATF は当該国に改善点と実行期限を勧告し、最低でも年一回の進捗評価を課す。一方、加盟国は疑わしい取引の届出（STR）義務のもと、口座開設時の本人・実体確認、送金授受や金融商品売買契約、コルレス勘定開設・維持等への審査を強化し、対抗措置が発動されると、当該国関係の全金融取引をFIUの厳しい監視下に置く（表1参照）。NCCT認定のみでも、合法取引に伴う海外金融機関との資金授受やリスク管理の障害となり、金融機関の顧客サービス展開にも不利益をもたらす場合がある。

●途上国の国内適用事例—フィリピン—

第一次NCCTリストが公表された二〇〇〇年六月当時、フィリピンAML法は議会の審議過程にあった。法案内容をもとに指摘された認定事由は、①MLを違法化する前提犯罪規定が不十分（人身売買、誘拐麻薬取引、ハイジャック等を欠く）、②銀行守秘義務規定が中央銀行の検査権限を制限している、③高いSTR下限額（四〇〇万ペソ、当時約一〇〇〇万円）等、法律制定の遅延と規定の不備に起因した。大統領や中銀総裁の再三にわたる報道を通じた審議通過要請にも議会の反応は鈍く、FATF

Fの対抗措置発動予告を受けて、勧告期限当日の深夜に成立するという状況であった（法制定二〇〇一年、同改正法二〇〇三年）。法改正後も、FIUであるAML理事會（AMLC）の検査権限への制約、専門裁判所設置と裁判官任命の遅延や、凍結資産額・立件実績等を理由に、NCCT認定は解除されなかった。政府は世銀・ADBの支援を受け、AMLCの増員や司法制度改革を進めたが、最終的な認定解除には約五年（二〇〇五年二月まで）、FIU間組織であるエグモント・グループへの加盟には、さらに三カ月を要した。

対抗措置リスクに直面しつつ政府がAML/CFIT枠組みに関与してきた背景には、以下の内外事情がある。国内事由の第一は、対抗措置の経済的影響である。海外出稼ぎ労働者（OFW）の送金は外貨準備や在国民消費原資の中核であり、措置発動のデメリットは、治安維持等の政治・社会的側面からも容認し得ない。第二に、国内イスラム系反体制派と活動資源となる麻薬・誘拐の撲滅が、貧困削減や経済発展上も急務であること。テロ対策・OFW受入・援助で米国に大きく依存するため、自国のAML取組みを常にアピールする必要があった。第三に、金融取引の実態把握とML資産の凍結・没収による歳入増への期待がある。外部援助をテコに規制の実効性を強化できれば、腐敗・汚職（重大犯罪以外でMLに繋がりがやすい）や納税忌避による利益の海外流出防止への効果は高い。一方、対外事由には、国際基準の遵守を要求する外圧を国内利害関係者や反改革派を抑制する手段として利用し、海外投資家の信認や諸制度の透明性に関して国際的評価の低い現状を改善する喫緊性があった。NCCT認定解除に要した期間が逆効果となったが、アジア通貨危機後の再活性化に苦慮する国内金融市場にとって、海外投資家の動向は最重要視すべき事項である。

反面、AML枠組みに関与していく費用も小さくない。第一に、有効なML規制の成立には、外部要求への対処に責任を持つ行政府と、実業界との繋がりが強い議員で構成される議会との改革への温度差を埋める必要がある。これは、FATFや国際機関の勧告を外圧として利用しても容易には実現していない。対抗措置の発動予告はソブリン格付けの低下を招き、政府や企業の海外市場での資金調達費用を引き上げる結果となった。第二に、制度インフラへの継続的支出もネックである。厳しい財政制約の下では、AMLCへの予算配分も一〇〇〇万ペソ（約二〇〇〇万円）と少額に留め、現時点では中銀やSECが持つ内部留保の法的権限も賦与できない。また、継続的課題である人材確保・育成と関連知識の蓄積については、先進国や国際機関等、外部支援の獲得如何に依存しているのが実情である。

また、NCCT認定国であり続けること



特集／グローバルなルール形成と開発途上国

に起因する費用も発生する。二〇〇二―二〇〇三年、同国貸出資産規模第一位のメトロ銀行は、在日OFW向け送金サービスの拡大を目的に郵便貯金とのオンライン提携を申し入れたが、NCCCT認定を理由として契約に失敗した。さらに、AMLCが近隣諸国や国際テロ組織のML動向に関する情報を得る際にも困難が伴う。エグモント・グループはML犯罪情報の集約も所管しているが、非加盟FIUに対しては情報提供要請とその取得のみを行い、対象取引の概要、情報聴取事由やフィードバックを提供しないからである。

以上のように、途上国側の便益と費用は表裏一体である。政府及び関係監督機関は今後も、財政・政治・経済の各側面を勘案しながら、枠組みへの参加を継続せねばならない。

●FATF型法制改革における課題

企業統治改革と同様、FATFとTF間、すなわち先進国Ⅱ途上国間での政策実現スπίードや国際基準の遵守レベルに関する調整は行われにくい。地域性や各国法制度・行政能力格差を認めながらも、TFぐるみで国際基準を一律適用する形式を採用しているからである。国際基準である四〇十九勧告の普遍化はTFを通じて実現しつつあるとも言えるが、その履行には、各国監督機関の不断の努力と相互協力が不可欠であ

る。本稿の最後に、財政・人材上の制約が強い途上国の観点から、FATF型法制改革の課題をまとめる。

第一に、FATFが負う機能の限界である。経済犯罪を知悉する人材の確保・養成は途上国側の最大課題であるが、金融監督・違法資産の凍結から捜査と立件、判決に至るまでの実効性確保は各専門国際機関やTFの管轄とされ、技術援助や研修等の積極的な調整は行われていない。FATFの目的は勧告の改定と普遍化であるため、必ずしも実行組織の関連国際機関全てに加盟していない途上国にとって、他の外部支援を得られるか否かが、FATFの要請の履行可能性を大きく左右する。

第二に、四〇勧告の目的にもある「世界的な三大悪」（テロリズム・汚職及び腐敗・虚偽報告）の取締りには、広義ガバナンスの向上が不可欠である。法規が整備されても執行されなければ国際基準の普遍化も実効性を伴わないが、現状の国際的枠組みでは有効な手段を見出せていない。なお、勧告の目的に明記しているが、FATFは現在まで、汚職や腐敗の削減・解消を積極的に取り上げていない。

第三に、各種評価や相互監視手段における客観性維持の問題がある。FATFの評価システムとIMF・世銀プログラムとの整合性や、共に「相応のML規制枠組みを国内に構築済みであるか、改革を著しく進捗させた実効的なFIUである」ことを要

求するFATFとエグモント・グループへの加盟条件など、関連機関間で調整すべき点が散見されるが、ここでもFATFが調整機能を負う意思があるかは明確になっていない。

ML規制のように、複数の監督行政の協調を必要とする複合的な課題には、今後FATF型の国際基準制定と法制改革枠組みが形成される可能性がある。しかし、間接的に履行を強く要求される途上国が抱える人材・知識・財源制約のハードルは高い。設立後一〇年に満たないFATF体制が、枠組み内で彼等の要請を実現する機能を備えた時、初めて国際社会における経済法制改革の一モデルとなり得る。

（かしわばら ちえ／アジア経済研究所 開発研究センター）

《参考文献》

- ① 柏原千英「マネー・ロンダリング規制と開発途上国」今泉慎也編『国際ルール形成と開発途上国―グローバル化する経済法制改革』アジア経済研究所（近刊予定）。
- ② FATF, *The Forty Recommendations*, 20 June 2003, FATF Secretariat.
- ③ IMF, *Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering*, 12 February 2001, IMF.
- ④ Reuter, P. and E.M. Truman, *Chasing Dirty Money*, Institute for International Economics, 2004.