

主 要 記 事 の 要 旨

マネーロンダリング対策 — 国際的深化と我が国の対応 —

岡 田 薫

- ① 国際通貨基金 (IMF) は、世界のマネーロンダリングの規模は、世界の GDP の 2～5%と推計しているという。平成15 (2003) 年の統計を用いると、7,000億ドルから1兆8,000億ドルにも達する。平成元年版警察白書によると、日本の暴力団全体の年間収入は、1兆3,000億円と推計されるという。
- ② そうした中で、世界経済のグローバル化が一層進展し、お金や資産の重要性や流動性が高まっている。
- ③ また、ベルリンの壁の崩壊 (1989年)、ソビエト連邦の崩壊 (1991年) を経て、21世紀は、「資本主義対共産主義」の対立から「健全な社会・経済システム対組織犯罪」の対立の時代に変った。
- ④ そうした歴史の流れを踏まえて、まずアメリカにおける組織犯罪との闘いの歴史をみる。すると犯罪収益対策としての没収・追徴の重要性が浮かび上がる。犯罪収益はく奪制度が充実すれば、犯罪者側では、それを免れるためマネーロンダリングの技術を発展させる。
- ⑤ その結果、マネーロンダリングに対する規制が始まり、その規制が厳しさを増していく。
- ⑥ その背景にあるのは、組織犯罪や裏社会の資金による表社会・健全な社会への浸透や支配、そのことが健全な経済活動に与える悪影響に対する危機感、である。
- ⑦ マネーロンダリングに手を染める側からすると、銀行や専門家の秘密保護と捜査機関や司法制度にとっての国境の壁は強い味方である。規制する側は、それらを克服しなければならない。銀行秘密のシンボルともみられるスイスが、国際的非難を受けてどう変化したかも重要である。
- ⑧ 事柄の性格上、マネーロンダリングをする側も、規制する側も国際的に対応せざるを得ない。我が国においても、100億円もの国際的マネーロンダリング事件が発覚した。サミットや国連、「マネーロンダリングに関する金融活動作業部会 (FATF)」等、国際社会の対応は迅速である。我が国もそうした影響を受けて、各種立法を含めた対応がなされている。
- ⑨ さらに本稿では、FATF の新たな勧告を受けて、我が国としてどのように対応すべきであるのかについても検討する。

マネーロンダリング対策

—国際的深化と我が国の対応—

岡 田 薫

目 次

はじめに	5 スイスにおける問題状況
I マネーロンダリングとは何か	III 国際機関等の動き（国際連合、FATF）と我が国の対応
1 資金洗浄	1 国連麻薬新条約・FATF「40の勧告」と麻薬特例法におけるマネーロンダリング罪の創設
2 脱税との関係	2 FATF「40の勧告」改訂と組織的犯罪処罰法
3 マネーロンダリングとマネーロンダリング対策	3 テロ資金規制
II アメリカ、スイスでの展開	IV FATF「40の勧告」再改訂と我が国における当面の課題
1 アメリカの組織犯罪と組織犯罪対策	1 再改訂勧告の内容
2 組織犯罪対策のかなめ（組織への経済的打撃）	2 我が国の対応
3 広がるマネーロンダリング	おわりに
4 アメリカにおけるマネーロンダリング規制	

はじめに

アル・カポネ（1899－1947）は、シカゴ中に張りめぐらせたコイン・ランドリーを使って、賭博や売春、脅迫、禁酒法違反などで稼いだ金の出所が分からないようにしたという⁽¹⁾。

マネーロンダリング⁽²⁾及びそれに対する規

制は、組織犯罪や麻薬問題⁽³⁾、そして最近では国際テロ問題に悩むアメリカ社会から始まって、世界に広がった。

我が国のマネーロンダリング対策法制は、まだ揺籃期にあると言われる⁽⁴⁾。対策だけでなく、マネーロンダリング自体が揺籃期であれば幸い

(1) ジェフリー・ロビンソン（平野和子訳）『マネー・ロンダリング』三田出版会，1996，p.15.

(2) この言葉のカタカナ表記については、マネーロンダリングのほか「マネー・ロンダリング」「マネーローンダリング」等があるが、本文においては、引用の場合を除き「マネーロンダリング」とする。

(3) 2003年の調査によると、アメリカで違法薬物を過去1ヵ月において、一度でも使用したことがある者は、約1,947万人と推定されており、大麻が1,460万人、コカイン228万人、幻覚剤104万人とのことである。（波佐慎吾「要旨紹介」『法務総合研究所研究部報告 34 薬物乱用の動向と効果的な薬物乱用者の処遇に関する研究—オーストラリア、カナダ、連合王国、アメリカ合衆国—』2006，p.v.）。国連の推計によれば、1990年代後半の時点で、全世界でおおよそ1億8,000万人が薬物を消費していたとされ、その内訳は、大麻1億4,400万人、覚せい剤2,900万人、コカイン1,400万人、ヘロインをはじめとするアヘン剤1,350万人とある（国際連合薬物統制犯罪防止事務所編『2000年 世界薬物報告』麻薬覚せい剤乱用防止センター，2000.）。

(4) 本庄資「日本のマネーロンダリングと脱税に対する税務行政の役割（下）」『税経通信』839号，2004.9，p.142.

である。しかし、経済がグローバル化して世界が狭くなり、お金や資産の重要性や流動性・国際性が高まる今日、そのような希望的観測は将来に禍根を残すことになりかねない。

そのような危機感も頭の隅において、マネーロンダリングとその対策の歴史、現状、課題などを紹介する。その際のキーワードは「分かり易く」である。

I マネーロンダリングとは何か

1 資金洗浄

マネーは「お金」とか「資産」。ロンダリングは「洗濯」「洗浄」。そこで、マネーロンダリングは「資金洗浄」「資金浄化」などと訳される。

では、なぜ「お金」を「洗浄」するのか。汚れたお金だからである。汚れたお金というのは、犯罪（麻薬取引、強・窃盗、詐欺など）によって得られたものがその代表である。

犯罪によって得られたということが、しかるべき当局に知られてしまうとどうなるのか。犯罪者であることが判明して捕まったり、せっかくの資産が没収されたりしてしまう。あるいは、被害者のいる犯罪では、被害者からの返還請求の危険にさらされる⁽⁵⁾。

このように汚れた金・資産は、それを持つ者を様々な危険にさらすこととなるので、持ち主はその危険から逃れるため、その「お金」が犯罪や不正と関係がないように見せかけようとする。その努力が「洗浄」に例えられることになったわけである。

つまり、マネーロンダリングとは、「犯罪等によって得た金・資産につき、様々な操作を通じて、合法的に得たものであるかのような外観を作ったり、隠匿したりすること⁽⁶⁾」であるといつてよい。

その操作は多くの場合、犯罪収益の隠匿・收受の形をとるので、「犯罪収益の隠匿・收受」と言ったほうが分かり易いかもしれない。

2 脱税との関係

犯罪によって得た利得（不法利得）も課税対象である。しかし、それを正直に申告する者はいない。ただし、アル・カポネがやったと言われるような、犯罪で稼いだ金を正規の売り上げ・利得のように装うとどうなるのか。

当然、法にのっとった税金を納めるということになる。つまり、理屈としてのマネーロンダリングの究極の形は、納税することということになるはずである。

しかし、現実には、不法利得が申告されずに脱税となるばかりではなく、合法的な活動によって得た利得（適法利得）もしばしば脱税される。

収益の隠匿というマネーロンダリングの行為形態からすれば、脱税はその典型のようにみえるが、元の「お金」が汚れていない（あるいは汚れているか否かを問わない）という点からは、マネーロンダリングとは別の世界のようにもみえる。いわば、きれいなお金を一旦汚してまた洗浄しているといった感じである。

こうしたこともあって、今のところ我が国では脱税で得た金（脱税によって納めなかった金というべきか？）の隠匿を、マネーロンダリング

(5) 我が国の制度上、強・窃盗、詐欺、出資法違反といった財産犯等によって被害者から奪った財産についての没収・追徴はできないことになっていたため、こうした犯罪被害財産は没収されなかったが、被害者には民事上の請求権がある。犯罪被害財産の没収・追徴ができないという我が国の制度は、理論上はもっともらしい理屈がつくが、最近検挙された出資法違反がらみのマネーロンダリング事件によって、その現実的不合理性が明らかとなって、一部修正されることになった。これについては後述する。

(6) 法的な定義としては、マネーロンダリング規制を盛り込んだ最初の国際条約である1988年の「麻薬及び向精神薬の不正取引防止に関する国際連合条約」（麻薬新条約）第3条1(b)がある。後述のFATFの「40の勧告」（1996年改訂版）の序文では「違法な起源を偽装する目的で犯罪収益を処理すること」としている。

規制の対象にはしていない。

世界的な潮流としては、脱税もマネーロンダリング規制の対象であるが、現時点の我が国の制度の下では、脱税のために適法利得を隠してもマネーロンダリングの罪には問われないということである⁽⁷⁾。

3 マネーロンダリングとマネーロンダリング対策

かつては、犯罪収益を隠匿しても罰せられることはほとんどなかった。

我が国で罰せられる行為とされていたものに、盗品等に関する罪（刑法第256条）がある。

そこでは、盗品その他財産に対する罪に当たる行為によって領得された物を「無償で譲り受け」（第1項）る行為、「運搬・保管・有償譲り受け・有償による処分のあるせん」（第2項）をする行為を処罰することとしている。

つまり、盗品等の被害財産について、被害者が有する追求権の行使を困難にする行為の内、事後従犯的なものは処罰するというものである。

もっとも財産犯の主体である犯罪者が、盗品等に関する罪で処罰されるわけではない。その者が、犯罪被害財産を持ち続け、使用収益処分することは、違法ではあるが不可罰とされている（不可罰の事後行為ないし共罰の事後行為と呼ばれることがある）。その理由は、財産犯の犯人として処罰すれば足りると考えたためであろう。

しかし、残念ながら罪を犯した者がすべて裁かれるわけではない。それどころか現実を見れば、裁かれない犯罪者のほうが多いに違いない。また、犯罪者の得た収益が新たな犯罪活動のために投資されて、犯罪が拡大再生産されることもあるし、犯罪収益が肥大化すると、合法的な

経済活動に悪影響を与えるようにもなる。

罪を犯した者が裁かれず、犯罪によって得た財産も取り上げられなくなれば、犯罪が量的に増加するのは、人間社会ではやむをえないことであろう。量的な増加だけでなく質的にも組織化されて、より重大な被害をもたらすようになる。

犯罪というものが単独犯ないし個人的レベルで行われている段階と、組織化された集団によって継続的に行われる場合とでは、その脅威に格段の差があることは、論を待たない。

そうした脅威と圧迫がある程度以上に達した時、社会の善良な人たちと組織犯罪との壮絶な闘いが始まり、その過程で、犯罪と闘うための武器が開発され、他方でその武器から逃れる手段の開発がなされるといったことが繰り返されることになる。

現在、組織犯罪を規制するために必要な措置（武器）として、国際的な共通認識となってきたのは、次の二点である⁽⁸⁾。

一点は、組織犯罪の取り締まりは、個々の犯罪に対応した捜査と行為者の処罰だけでは十分ではなく、組織の活動自体に焦点を当てた取締り手法⁽⁹⁾が必要だということ、二点は、組織犯罪は、不法収益の獲得を主たる目的としているのであるから、不法収益の規制が最も有効な規制手段の一つであり、そのためには、不法収益活動を規制するだけでなく、獲得した不法収益をなく奪し、組織の存立基盤に打撃を与えることが必要だということである。

マネーロンダリングは、この二点のうちの後者の不法収益はく奪のために強化された犯罪収益の没収から逃れる手段（前述のようにそれだけの目的ではないが）として高度化したものであり、

(7) 城祐一郎「マネーロンダリング入門(1)」『研修』698号, 2006.8, p.9.

(8) 佐伯仁志「組織犯罪への実体法的対応」岩村正彦ほか編『岩波講座 現代の法6 現代社会と刑事法』岩波書店, 1998, pp.240-241.

(9) 同上 pp.242-250. には、具体的な方法として、①犯罪組織の結成や組織への加入の処罰 ②結社の威嚇力を利用した経済活動自体の禁止・処罰 ③加重処罰規定が挙げられている。

マネーロンダリング対策としての規制は、「そうはさせじ」とする善良な社会の側からの反撃である。

Ⅱ以下で、アメリカ、スイスでの展開、国際機関の動き、我が国の状況を見ていくことにしよう。

Ⅱ アメリカ、スイスでの展開

1 アメリカの組織犯罪と組織犯罪対策

アメリカの組織犯罪として、まず思い浮かぶのは、イタリア系(特にシシリア出身の)アメリカ人で構成されるマフィアないしラ・コーザ・ノストラである。

ニューヨーク大学のジェイコブズ教授は、次のように語っている⁽¹⁰⁾。

24のコーザ・ノストラ系組織(ファミリー)は、1920年代から1930年代に勢力を持つようになり、禁酒法時代に大きな勢力と専門的技術を獲得し、1950年代には、組織犯罪集団の中でも完全に支配的な存在となっていた。

彼らはアメリカ社会に強く根を張り、強・窃盗、詐欺、恐喝等の従来型犯罪はもとより、賭博や薬物、高利貸、労働組合へのゆすり・たかりによる介入、犯罪収益の投資による企業支配によって大きな収益を得ていた。

彼らはまた、地方の政治システムとも多くの関係を持ち、ニューヨークでは、建設業や貨物取扱運送業、廃棄物処理業等の大規模事業や、魚市場等にも深く食い込んでいった。

1950年代から60年代にかけて、こうした犯罪組織の一般社会への浸透に対する政治的懸念が高まり、連邦議会のキーフォーヴァー(Kefauver)委員会、マクレラン(McClellan)委員会が、組織犯罪の実態解明に取り組んだ。

1965年ジョンソン大統領によって設立された

「法執行及び司法の運営に関する大統領委員会」は、1967年の報告書(「自由社会における犯罪の挑戦」)において、組織犯罪対策を推進する上で証拠獲得の困難性が大きな問題点となっていることを指摘した上で、

① 証人の証言に頼らずに証拠を確保するための通信傍受を許容する法律の制定

② 確保した証人に証言を促すための証人保護の徹底

③ 強力な捜査権限(証拠収集権限)を有する機関の設立

が必要であるとの提言を行うとともに、組織犯罪に適した罰則が欠如していることも指摘して、

④ 組織として敢行された重罪に対する刑罰の加重

を提言した⁽¹¹⁾。

こうした提言を踏まえ、

1968年に、「犯罪の統一的規制及び市街地の安全に関する法律(Omnibus Crime Control and Safe Street Act)」

1970年に、「組織犯罪規制法(Organized Crime Control Act)」

が制定された。

前者は、その内容として通信傍受に関する規定(第3編に規定されたことから、一般に「タイトル・スリー」と呼ばれる)を含み、後者は、その第9編として、後に組織犯罪対策史上画期的に重要な役割を果たすこととなる通称RICO法⁽¹²⁾(Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act)を含んでいる。

こうした基本的な立法措置のほか、

① FBIの関与及び対策のための再編(1922年から1972年死亡するまで長官を務めたエドガー・フーバーは、FBIの勢力を組織犯罪対策に投入することを望まなかったとも言われている⁽¹³⁾)

② 司法省における組織改革(コーザ・ノストラ

(10) J・B・ジェイコブズ(高木勇人ほか訳)「アメリカ合衆国の組織犯罪対策概観」『警察学論集』52巻4号, 1999. 4, p.23.

(11) 那須修「米国における中国・ロシア系犯罪組織の実態と対策(上)」『警察学論集』53巻2号, 2000.2, p.140.

系犯罪組織が活発に活動している諸都市に、犯罪対策部創設等)

- ③ 関係（法執行）機関による合同対策強化
- ④ 予算その他の資源投入などのための大統領・司法長官の支援
- ⑤ 具体的な法執行における成功の積み重ね
- ⑥ コーザ・ノストラの内部からの衰退
- ⑦ ニューヨーク市等行政当局主導の対策

などによって、1970年代までは効果がなかったとされた組織犯罪対策が、1980年代中・後半には、非常な成功を収めるに至ったと評価されている⁽¹⁴⁾。

このようにアメリカにおける、伝統的ともいえる組織犯罪に対する施策は大きな成果を収めているが、近年は、中南米の麻薬組織、中国系犯罪組織、ロシア系犯罪組織などの、いわば非伝統的組織犯罪の伸張が著しい⁽¹⁵⁾と言われる。

しかもこれらの組織犯罪は、人や武器・麻薬の密輸、マネーロンダリング等、よりグローバル化した活動を展開している。組織犯罪対策が各国で重要度を増ただけではなく、国連やサミットで国際的重要課題とされてきた所以である。

2 組織犯罪対策のかなめ（組織への経済的打撃）

合法組織であろうと非合法的組織であろうと、組織が組織として継続的に活動をするには、

- ① 組織を構成する囚と、② 活動に必要な物と、③ 組織運営のための資金が要る。

したがって、犯罪組織を壊滅・衰退させるには、

- ① 一人でも多くの構成員、特に上級幹部を隔離ないし組織から離脱させることあるいは人材の供給を絶つこと
- ② 銃などの凶器や麻薬等の商売道具を取り上げること
- ③ 資金獲得の活動を重点的に取り締まったり組織の得た犯罪収益を取上げたりすることが有効であると考えられてきた。

我が国では、制度上の制約もあって、どちらかと言えば、①、②を重点とした施策がとられてきたとみられている⁽¹⁶⁾。

しかし、犯罪組織とりわけ麻薬犯罪組織においては、世界的な麻薬濫用の拡大もあって、①、②の施策を進めても、次から次へ新たな人材や麻薬が供給されるに過ぎないように見受けられ

(12) RICO 法は、アメリカ人にとっても難しい法律のようである。まして、法的文化や法執行の実務を異にする我が国では難しい。我が国において解説した論文も多数あるが、法律名の日本語訳でさえ様々（例えば、「組織犯罪者に影響された腐敗組織規制法」（佐伯仁志「アメリカ合衆国 RICO 法について（上）」『商事法務』No.1221, 1990, 7, p.9.; 「事業等への犯罪組織の浸透の取り締まりに関する法律」（田中英夫ほか編『英米法辞典』東京大学出版会, 1991, p.735.）; 「組織的暴力者により買収などの不法な行為をする組織法」（加藤久雄『組織犯罪の研究』成文堂, 1992, p.83.など）である。

直訳すれば「ラケッティア（ゆすり・たかり）に影響され腐敗した組織に関する法」（増田生成「米国連邦 RICO 法（一）—その制定経過と主要な改正—」『レファレンス』583号, 1999.8, p.7.）であるが、「組織的に行われるゆすり、たかり、脅し活動で影響を受けている組織及び腐敗した組織に対応する法律」という方が分かりやすい。また、この法律は、米国では数少ない、ニックネームを持つ法律の一つで、その頭文字が、1930年代のギャング映画（日本語題名『犯罪王リコ』）にギャングとして登場した人物（アル・カポネをモデルにしたとも言われる）の名前と一致するように付けられたとも言われている。

立法当時の重要な問題意識の一つは、組織犯罪がみずからの違法活動の世界での成功に飽き足らず、違法活動によって得た収益を、通常の事業に投資しそれを支配し、政治家や警察を腐敗させ、労働組合をも支配するなど、一般合法社会に浸透していることに対する危機感であった。

(13) ジェイコブズ 前掲論文 p.24.

(14) 同上 p.23.

(15) 那須 前掲論文 p.142.

た。

そうだとすれば、組織にとって最も大きな打撃は経済的打撃ではないのか、という認識にたどり着く。そして、組織犯罪にとってその主たる存続意義が経済的利益の追求にあり、あるいは組織を継続的に維持し犯罪を拡大再生産し続けるにはそれなりの資金投入が必須であるとするならば、組織犯罪対策のかなめが、彼らにその利益を得させないこと、あるいは彼らが得、蓄積した利益をはく奪し、「犯罪がペイしない」ことを思い知らせることに向かうのは必然的なことであろう。

このことは、その不正取引による収益が3,000億ドルとも5,000億ドル⁽¹⁷⁾とも言われるほど巨額な麻薬犯罪組織に、とりわけあてはまる。

組織犯罪や麻薬の蔓延に苦しんできたアメリカでは、こうしたある種の必然性から、我が国とは比較を絶するほど過酷⁽¹⁸⁾と言われる没収制度が展開されることとなる。

もともと中世から近代にかけて、重大な罪を犯した者の全財産没収は、世界各地で行われていたし、我が国でも、明治はじめまでは、犯罪行為との直接のかかわりに関係なく犯罪者の全財産を没収する制度があった⁽¹⁹⁾。

没収制度は、旧約聖書やギリシャ法、ローマ法にもみられるとされているが、アメリカの没収制度の起源は、イギリスのコモン・ローである⁽²⁰⁾。

中世以来のコモン・ローでは、重罪で有罪となった者の財産は、すべて国に没収されることとなっており、また、人の死の原因となった物を国が没収する制度もあって、前者が刑事没収の前身、後者が民事没収の前身であると言われている⁽²¹⁾。

アメリカにおける刑事没収は、建国以来長く否定されてきたが、前述の RICO 法の没収規定と、同じ1970年の包括的薬物乱用防止及び規制法 (Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act) に制定された CCE (continuing criminal enterprise) 犯罪の没収規定において、初めて連邦法に定められた。

その後、連邦議会は、刑事没収の前提となる RICO 法の基礎犯罪の種類を拡張し、また、個々の犯罪に独自の刑罰として刑事没収を規定することで、刑事没収を次第に多くの犯罪に拡張していった。そのため、多くの連邦犯罪につき、有罪になれば没収の可能性が生じただけでなく、多くの州と地方自治体も固有の没収法を持つよ

(16) 城 前掲論文 pp.13-14.は、「暴力団対策として、…日本では経済的利得を取り上げるということにあまり執着してこなかったのではないかと思います。一つは、法制度面からみて、没収、追徴が付加刑であって、主刑の懲役刑を重罰化することに比較して、その強化についてあまり意識がなかったのではないかとと思われる上、また、実務面から見て、我々が捜査をする過程においても、主刑の実刑を獲得するためにはいろいろ捜査はしても、経済的利益をはく奪するために没収、追徴を行うということについてはそれほど神経を使ってこなかった」と指摘し、瀧澤建也「麻薬犯罪組織とマネーロンダリング(上)」『警察学論集』43巻7号, 1990.7, p.10.は、「我が国では麻薬組織犯罪として、当該『薬物』自体の流れを捜査機関に捕捉されない事を最も重視しており、他方で、犯罪組織及び捜査機関の双方が、それぞれ、金の流れを隠すこと又はそれを捕捉することに副次的な意味しか認めてこなかった」と、述べている。

(17) 瀧澤「麻薬犯罪組織とマネーロンダリング(中)」『警察学論集』43巻8号, 1990.8, p.62.

(18) 佐伯仁志「アメリカ合衆国の没収制度」町野朔・林幹人編『現代社会における没収・追徴』信山社出版, 1996, p.286.

(19) 原田明夫「犯罪により生じた利得と没収(その一)」『判例タイムズ』549号, 1985.5, p.50.

(20) 江原伸一「RICO法による刑事的財産没収制度の概要」『警察学論集』42巻7号, 1989.7, p.42; 佐伯 前掲注(18) p.287.

(21) 佐伯 同上

うになった⁽²²⁾。

また、関税法等を執行するためのサンクションとして制定法によって認められてきた船の没収制度をもう一つの沿革とする民事没収制度は、当初からアメリカに継受されていたが、1970年代以降、特に薬物犯罪に関連して、刑罰とならぶ有力な制裁手段に変容していった⁽²³⁾。

その結果、アメリカ司法省は、1989年に薬物犯罪に関する財産だけで5億8千万ドルの財産を押収しており、また、1985年以降の6年間に150億ドル以上の財産を没収し、130億ドル以上の価値のある財産を押収する民事没収手続が行われているという⁽²⁴⁾。

3 広がるマネーロンダリング

Iの1に述べたこととも関連するが、マネーロンダリングの動機ないし目的は、概ね次の3つである。

- ① 犯罪の発覚を免れるなど、犯罪捜査を困難にすること
- ② 没収や被害者からの被害回復請求を困難にすること
- ③ 脱税

我が国では、アメリカはじめ諸外国のような広範な没収立法がない⁽²⁵⁾ことや、被害者からの被害回復請求が少ないことから、犯罪が日本国内という狭い範囲にとどまっている限りは、犯罪者の側でもマネーロンダリングを行っているという意識が弱かったかもしれない。

もっとも、我が国に広範な没収立法がないということは、まさに同じ理由で外国の犯罪組織にとっては、日本国内の金融機関等をマネーロンダリングの場として利用しやすいという状況を生むことになる。

他方アメリカでは、2で述べたように、民事・刑事の没収制度が急速に発展し、その適用を受けるものが飛躍的に増大した。そうすると、それに伴って収益のはく奪を防ぐための技術が、より一層発達するのも自然な流れであろう。

今でこそ、マネ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ほう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⁽²⁶⁾。

映画「マルサの女」に出てくる、当たりの宝くじを不法収益で買い取ることもマネーロンダリングである⁽²⁷⁾。宝くじの賞金には税金がかからない⁽²⁸⁾というメリットもある(映画ではこちらの方が重視されている)。もっとも何度も高額な宝くじに当たったというのでは、かえって疑われることになりかねないから注意を要する。宝くじではないが、アメリカの競馬場や競艇場には、当たり券を売ってくれそうな相手を探し求めて場内をうろついている「抜け目ない輩」がうようよいるという⁽²⁹⁾。

⁽²²⁾ テランス・G.リード(佐伯仁志訳)「アメリカにおける RICO 法, マネー・ロンダリング, 没収法」『ジュリスト』970号, 1990.12.15, pp.56-57.

⁽²³⁾ 佐伯 前掲注(18) p.289.

⁽²⁴⁾ 同上 p.306. アメリカで没収が広範に活用されるようになったのは、規定の整備によるだけでなく、没収で国が得た財産を犯罪捜査に使用することができるようになってからであるとの指摘もある。佐伯 前掲注(8) p.252.

⁽²⁵⁾ 瀧澤 前掲注(16) p.10.

⁽²⁶⁾ ローレンス・バーグリーン(常盤新平訳)『カポネ 人と時代 殺戮と絶望のシカゴ篇』集英社, 1999, p.49.

⁽²⁷⁾ 城 前掲論文 p.5.

⁽²⁸⁾ 当せん金付証券法第13条。なお、我が国の法律上は、競馬の馬券や競輪の車券等の払戻金は、一時所得として課税対象になる。

⁽²⁹⁾ ロビンソン 前掲書 p.69.

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⁽³⁰⁾と、その弁護士及び会計士の手によって完成したとも言われる⁽³¹⁾。アメリカでマネーロンダリング技術が発達し、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いう事情もある⁽³²⁾。

マネーロンダリングの具体的な形態ないし手口は、実に様々である。取引慣行の変化や取締りに対応して、刻々変化するという側面もある。

銀行、偽名口座、ノンバンクの金融業者（株のディーラーやブローカー、郵便局、カジノ、送金業者、両替商）の利用、不動産、貴金属商や宝石商、会計士・弁護士といった専門家、プライベートバンカー、国外の金融機関やペーパーカンパニー等々、様々な人や制度が活用される。

アメリカの金融犯罪取締ネットワーク（FinCEN=Financial Crime Enforcement Network）⁽³³⁾の分析による、コロンビアのコカインカルテルが行っているマネーロンダリングを例にとると、そこでは次のようなことが行われているという⁽³⁴⁾。

① 第一段階（Placement）

まとめてどこかへ置くことと言ってもいい。マネーロンダリングの初めの段階では、犯罪によって得られた現金を扱うことが多い。現金は多くの犯罪において一般的な交換手段であるが、ある程度規模の大きい合法的な経済取引では、小切手やカードなど現金以外の手段が多く用いられる。したがって、多額の現金取引を行うことは犯罪者にとって望ましくない関心を集める。

そこで、犯罪者は、秘密厳守の金融機関にその金を持ち込んだり、米国外に物理的に持ち出したりしようとする。これをプレイスメントと呼んでいるが、この段階が最も捜査機関に見えられやすい。

② 第二段階（Layering）

第二段階は、金融機関等に置かれた金と違法な出所との関係を切り離すべく様々なことを行う。できるだけ多くの口座に移し替え、世界中に作ったダミー会社に出し入れさせ、銀行の守秘義務と弁護士対顧客の特権などを頼りに、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。

③ 第三段階（Integration）

この段階で、マネーロンダラーは、違法な資金を一般経済に統合する。洗浄された資金を一般の流通の流れに戻す段階と言ってもいい。この段階になると、違法資金と合法資金を識別することは極めて困難となっている。

4 アメリカにおけるマネーロンダリング規制

(1) マネーロンダリング規制の二つの方向

先に述べたように、アメリカでは1950年代から60年代にかけて、組織犯罪対策に対する政治的関心が高まった。

その理由の一つは、組織犯罪がアンダーグラウンドの世界だけでなく、合法的な経済活動等にも影響を及ぼしていることが認識されるようになったこと、理由の二つ目は、麻薬の濫用・蔓延が広範な国民の健康を蝕む一方、その巨額な不法収益が、犯罪を拡大再生産していることが認識されるようになったからと言ってよい。

⁽³⁰⁾ 麻薬取引では末端取引で集まった大量の小額紙幣をそのままの形では使いにくい。つまり、金融機関に預けるか別の財産に転換する必要性が高い。

⁽³¹⁾ エリック・シュローサー（宇丹貴代美訳）『巨大化するアメリカの地下経済』草思社、2004、p.190.

⁽³²⁾ 佐伯 前掲注(8) p.253.

⁽³³⁾ 1990年に作られたアメリカの政府機関。金融機関から一定金額以上の取引やマネーロンダリングの疑いのある取引に関する報告などを一元的に収集し、分析の上捜査機関に提供する。

⁽³⁴⁾ 桐原弘毅「米国のマネーロンダリング取締り」『警察政策研究』創刊号、1997、pp.59-60.; ロビンソン 前掲書 p.31.

RICO 法も、その主たる目的は、合法的組織に対して組織犯罪やラケットティア活動⁽³⁵⁾が浸透することを排除すること、ないし正当な経済活動領域への犯罪組織の浸透の取締りであった⁽³⁶⁾。

マネーロンダリングは、アンダーグラウンドの金を表経済に出すための過程でもある。ところで、マネーロンダリング対策には、大きく分けて、二つの方向がある。

一つは、マネーロンダリングを行いにくくするための環境整備、ないし表世界の制度や人が、マネーロンダリングに悪用されないようにするための仕組み作りであり、もう一つは、マネーロンダリング行為の犯罪化である。

(2) 本人確認と各種報告制度

不法収益の処理は、犯罪組織にとってのアクセラレーターといわれることがある。これは「預金者の身元を確認してはじめて、多額の現金の送金、預金受け入れを行うというように、銀行業務の遂行に際して、注意義務を課すようにすれば、巨額の金を移動することが困難になり身動きが取れなくなる可能性があることを意味⁽³⁷⁾」している。

アメリカにおけるマネーロンダリング対策の嚆矢⁽³⁸⁾とされる銀行秘密法⁽³⁹⁾ (Bank Secrecy

Act) が制定されたのも、1970年であり、これがマネーロンダリング対策の第一の面である。

当時、摘発を逃れようと多額の不法収益が、外国の金融機関に送金される実態があったため、この銀行秘密法によって、金融機関等は、IRS (内国歳入庁) に対して1万ドル以上の現金取引の報告が義務付けられ、疑わしい取引についても届け出ることが義務ではないものの奨励されることとなった⁽⁴⁰⁾。

また、5千ドル以上の海外送金を行った場合の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⁽⁴¹⁾。

その後の改正によって、報告義務のある業種は、商業銀行やその他の伝統的な金融機関に加えて、旅行会社、保険会社、両替商、送金業、自動車販売業等にまで拡大され、さらに、貿易及びビジネスに関して1万ドル以上受け取った者は、すべてIRSに報告することが義務付けられた⁽⁴²⁾。

(3) マネーロンダリング行為の犯罪化

マネーロンダリング対策の第二の柱は、マネーロンダリング罪の導入である。アメリカでは、1986年のマネーロンダリング規制法 (Money

(35) もともとは、ゆすり、たかり、不正な金儲け。賭博、贈賄、売春、麻薬取引、悪徳商法などを含む広範な犯罪活動を指す。前掲注(12)参照。

(36) 桐原 同上 p.60.; 佐伯 前掲注(12) p.10.

(37) 宮澤浩一「スイスにおける経済犯罪規制の新展開—内部情報不正使用と金銭の洗浄の刑法的規制について」『法学政治学論究』5巻, 1990, pp.15-16.

(38) 『新たな経済社会における危機管理—米国のマネー・ロンダリング対策に焦点を当てて』日本貿易振興会, 2001, p.1.

(39) 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、との指摘もある。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 (谷口清作「FATF (金融活動作業部会) による国際的マネー・ロンダリング対策について」『警察学論集』54巻6号, 2001.6, p.181.)。

(40) 桐原 前掲論文 p.60.

(41) 同上 p.61.

(42) 同上 pp.61-62.

Laundering Control Act) によって、マネーロンダリング罪が新設された。

1988年改正後の連邦法典第18章第1956条は、

- ① 特定違法行為⁽⁴³⁾を促進する目的
- ② 脱税の目的
- ③ 特定違法行為の収益を隠匿することの認識
- ④ 取引報告義務回避の認識

のうち、いずれかを持ちながら、特定違法行為の収益に関する経済取引を行い、行おうとした者は、20年以下の自由刑又は50万ドルないしその経済取引に関する財産の2倍の金額のうち高い方を限度とする罰金若しくはその併科、及び対象財産の没収で処罰すると規定し⁽⁴⁴⁾、第1957条は、特定違法行為による財産と知りながら、1万ドルを超える額の犯罪収益の金融取引に関与した者は、10年以下の自由刑又はその経済取引に関する財産の2倍の金額以下の罰金若しくはその併科、及び対象財産の没収で処罰すると規定した。

5 スイスにおける問題状況

- (1) 銀行の秘密保持とマネーロンダリング
経済のグローバル化とそれを支える国際金融システム、情報通信技術の発達という

環境のもとにおけるマネーロンダリングの成否にとって、関係者とりわけ金融機関の秘密保持の強弱と、捜査機関や司法制度相互の国境の壁の高低は極めて重要な要素である。

銀行や専門家に強い秘密保持義務を与えている制度のもとでは、マネーロンダリングも成功しやすい。捜査機関や司法制度の国境の壁が高ければ高いほど、マネーロンダラーにとっては都合がいい。

銀行秘密、例えば匿名口座や番号口座などで顧客のプライバシーを徹底的に守ると言われたスイスは、ある意味で、マネーロンダリングについての先進国であり、元祖である⁽⁴⁵⁾。

ところで、銀行秘密は、法令上必ずしも古い概念ではない。1934年に、スイス国内に銀行預金を持つユダヤ人をナチスの追及から救う人道上の理由から、スイス銀行法に取り入れられたのが最初ということである⁽⁴⁶⁾。

しかし、第二次世界大戦後は、世界中の資産家、独裁者、非合法組織の不正蓄財、脱税に、スイスの銀行が使われるようになった。

これに習って、ヨーロッパの他の国やカリブ海のいくつかの国でも、銀行秘密や低い法人税を売り物にして、金融セクターを拡大している

(43) 特定違法行為に該当する犯罪は、1956条(c)(7)に列挙されているが、麻薬犯罪、組織犯罪に関連する犯罪をはじめ、広く連邦法と州法上の重要犯罪を含んでいる。

(44) 厳密には、1956条には10個の犯罪類型(本文で紹介した国内経済取引によるマネーロンダリング4類型、資金の国際移送によるマネーロンダリング3類型、捜査機関によるおとり捜査を前提とした3類型)が含まれているが、本文では省略。芝原邦爾「資金浄化(マネーロンダリング)行為の処罰」『平野龍一先生古稀祝賀論文集 下巻』有斐閣, 1991, pp.165-168. 参照。

(45) ジャン・ジグレル(萩野弘巳訳)『スイス銀行の秘密—マネー・ロンダリング』河出書房新社, 1990, p.208.

(46) 森下忠「銀行秘密の刑法的保護」『判例時報』1147号, 1985.5.21, pp.17-18.; 瀧澤「麻薬犯罪組織とマネーロンダリング(下)」『警察学論集』43巻9号, 1990.9, p.96. 1971年に改正されたスイス銀行法47条は、次のように定めている。「1項 銀行の役員、従業員、代表者、精算人若しくは監査役、銀行委員会の監督者、又は公認検査機関の役員若しくは従業員として、自己に委託された秘密又は業務上知り得た秘密を漏らした者、他人を教唆してその業務上の秘密を漏らさせた者は、6月以下の軽懲役又は5万フラン以下の罰金に処する。2項 過失によって前項に規定する行為をした者は、3万フラン以下の罰金に処する。3項以下略。」(森下忠『国際刑事司法共助の研究』成文堂, 1981, pp.254-255.)。

つまり、単に秘密保持義務を定めているのではなく、その違反に銀行秘密漏示罪として刑事罰を科している点に特徴がある。

国もある。

少し古いが、「1995年度末ベースで、全世界の富裕な個人層の保有する流動資産は、概算で16兆7,000億米ドルに達し、少なくともその30%弱の5兆米ドルがいわゆるオフショア・アカウント（本人の国籍のある自国内に存在しない口座）に入っている。さらにそのうちの40%程度の約2兆米ドルがスイスに所在する金融機関の手の中にあるようである」という分析もなされている⁽⁴⁷⁾。

このように世界中のアングラマネーが、スイスの銀行に集まる理由は、永世中立の金融国としての歴史、為替相場の安定性、課税制度等いろいろあるにしても、何よりも大きな要因は、秘密保持が徹底している（とみられている）からである。

(2) スイスのマネーロンダリング規制

(i) マネーロンダリング罪

そのスイスが、ヨーロッパ諸国の中でも、早い段階（1990年）で、マネーロンダリングを刑法上、犯罪化した⁽⁴⁸⁾。もちろん、理由がある。

独裁者の不正蓄財を手伝うこと等に対する国際世論の圧力もさることながら、最大のものは、アメリカで麻薬の密輸・密売で巨利を得たグループが、カリブ海諸国の銀行を通じて、スイスの銀行口座に送金し、それをヨーロッパ通貨に換金して、不動産に投資し、貴金属、宝石類に変え、それらを運用して得た巨利を、再び、麻薬

の購入に当て、一層の利益を図っているという事実が、1980年代次々と明るみ⁽⁴⁹⁾に出、アメリカの証券取引委員会が、スイス銀行協会やスイス政府にプレッシャーをかけたのである⁽⁵⁰⁾。

1990年に成立、施行されたスイスにおけるマネーロンダリング罪の構成要件の基本類型は、「重罪から由来することを知っており、又は知っていたと推測される財産的価値の源泉の判定、発見又は没収を妨げるおそれのある行為⁽⁵¹⁾」（刑法第305条の2）である。

「業として他人の財産的価値を受け取り、保管し、又は利殖若しくは移転を助けた者が、情況により必要とされる注意を払って経済的権利者の身元を確認することを怠った⁽⁵²⁾」（同第305条の3）ときも処罰される。

その後も1993年、① 犯罪組織参加・支援罪の新設、② 没収制度の整理、③ 疑わしい取引について金融業者が当局に届け出ることを権利として認めること、などを内容とする刑法改正が行われている⁽⁵³⁾。

(ii) 資金受け入れ時の注意義務

(i)に先立つ、1977年、スイスの銀行とスイス銀行協会との間で、銀行取引における顧客の身元確認などを盛り込んだ「資金受け入れ時の注意義務及び銀行秘密の開示に関する協定」が締結されている⁽⁵⁴⁾。

その後、1987年10月の改正によって、この協定は「銀行の注意義務に関する協定」と改称さ

(47) 秋山卓男「世界中の金持ちが資産を預けるスイスの銀行の秘密」『エコノミスト』75巻51号, 1997.11.25, p.68.

(48) 宮澤浩一「資金洗浄罪にかかわる刑事立法の動向について」『研修』553号, 1994.7, p.5.

(49) 「ピッツァコネクション」「レバノンコネクション」と呼ばれる事件が有名。ジークレル 前掲書 pp.26-59.; 平尾武史・村井正美『マネーロンダリング』講談社, 2006, pp.215-216.; 森下忠「マネー・ロンダリングについての一考察」『ジュリスト』949号, 1990.2.1, p.94.; 森元良幸「スイスの組織犯罪対策(上)」『警察学論集』55巻8号, 2002.8, p.112.

(50) 宮澤 前掲注(48) p.5.

(51) 訳は森下 前掲注(49) p.97.による。

(52) 同上

(53) 森元 前掲論文 pp.112-113.

(54) 森下 前掲注(49) p.96.

れ、顧客が銀行に口座を開き、貸金庫契約をし、又は10万フランを超える預金、送金等をする時、銀行は顧客及び真の経済的権利者の身元を、官公庁が発行又は承認した写真入の文書で確認しなければならない、とした。

(iii) マネーロンダリング対策法

(i)で述べたように、スイスでは、2度にわたる刑法改正によって、マネーロンダリング行為の可罰化、没収制度の整備等を行ってきたが、さらに1998年には、「金融部門におけるマネーロンダリング撲滅のための連邦法⁽⁵⁵⁾」を制定した。

この法律には、金融仲介業者に対するマネーロンダリング対策のための疑わしい取引の報告をはじめ、各種の義務が規定されており、その金融仲介業者には、財産管理等を任務とする限りにおいて弁護士、公証人等も含まれるものと考えられている。これによってスイスの匿名口座は実質的に廃止されることになった⁽⁵⁶⁾。

今でもスイスの銀行は、名義人のない番号口座を開設している。しかしかつては弁護士を代理人として真の顧客が誰だか銀行に分からない方法が取れたが、今では弁護士は銀行に真の受益者が誰かを知らせることが義務づけられている⁽⁵⁷⁾。

III 国際機関等の動き（国際連合、FATF）と我が国の対応

1 国連麻薬新条約・FATF「40の勧告」と麻薬特例法におけるマネーロンダリング罪の創設

(1) 国連麻薬新条約

麻薬犯罪は、各種犯罪の中でもとりわけ国際性、収益性、組織性（企業性）の高い犯罪である。

古くは、1909年、アメリカのルーズベルト大統領の発議で国際アヘン会議が開催されて以来、1912年のハーグ・アヘン条約をはじめ、各種の国際条約が締結されたのも、その国際性の表われである。

その後、麻薬に対する有効で統一的な国際統制という観点から、国連主導の下に、それまで成立していた9条約を統一した「麻薬に関する単一条約」が、1961年に策定（我が国は昭和39（1964）年批准）され、さらには1971年、「向精神薬に関する条約」（我が国は平成2（1990）年批准）が策定された。

この二つの条約は、各国に濫用対象薬物の生産・流通等についての厳しい規制を義務付けるものであるが、麻薬対策として必ずしも十分な成果を上げてこなかった。

むしろ、国際的なシンジケート等によって、麻薬の密輸密売等が多国間で頻繁に行われるようになった。

その最大の要因は、麻薬犯罪の収益性にある。つまり、様々な規制にもかかわらず、「麻薬犯罪はペイする」、あるいはペイするどころか「莫大な利益をもたらす」と考えられているのが現実であった。

こうした中、国連総会は、麻薬の不正取引に関し新条約を策定する必要があるとして、1984年、準備作業をすることを求める決議を行った。その成果が、1988年12月20日にウィーンの国連麻薬委員会条約採択全権会議において採択された（我が国は1992年批准）「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」（以下「麻薬新条約」という。）である⁽⁵⁸⁾。

そこでは従来の麻薬それ自体の流通や用途を中心とした規制という発想を転換して、「麻薬犯罪はペイしない」という経済的側面（不法収益のはく奪等）からの規制を重視する基本的立

⁽⁵⁵⁾ 森元 前掲論文に同法の試訳が付されている。

⁽⁵⁶⁾ 橘玲『マネーロンダリング入門』幻冬舎、2006、p.57.

⁽⁵⁷⁾ 同上 p.58.

場に立っている。

具体的には、マネーロンダリングの犯罪化、国外犯の処罰、没収範囲の拡張、外国における没収裁判の執行等に関する共助制度の採用等であるが、ここでは第3条のマネーロンダリングに関係する部分を引用する。

第3条1 締約国は…次の行為を犯罪とするため、必要な措置をとる。

(a) (略)

(b)(i) (a)の規定に従って定められる犯罪〔各種麻薬犯罪；筆者注〕又はこれらの犯罪への参加行為により生じた財産であることを知りながら、当該財産の不正な起源を隠匿し若しくは偽装する目的で又はこれらの犯罪を実行し若しくはその実行に関与した者がその行為による法律上の責任を免れることを援助する目的で、当該財産を転換し又は移転すること。

(ii) (a)の規定に従って定められる犯罪又はこれらの犯罪への参加行為により生じた財産であることを知りながら、当該財産の真の性質、出所、所在、処分若しくは移動又は当該財産に係る権利若しくは当該財産の所有権を隠匿し又は偽装すること。

(c) (a)の規定に従って定められる犯罪又はこれらの犯罪への参加行為により生じた財産であることを当該財産を受け取った時において知りながら、当該財産を取得し、所持し又は使用すること。

(以下、略)

(2) FATF の発足と「40の勧告」

マネーロンダリングに関する金融活動作業部

会 (Financial Action Task Force on Money Laundering、以下「FATF」とする。)は、1989年のG7アルシュ・サミットにおいて、マネーロンダリング対策の推進を目的に召集された国際的な枠組みである。

現在では、マネーロンダリングに加え、テロ資金供与に関する国際的な対策と協力の推進にも指導的な役割を果たしている。活動期間は累次にわたって延長されており、2004年2月に開催された全体会合において、2012年まで延長された。事務局は、OECD内に置かれ、OECDメンバー国を中心に、31ヵ国・地域及び2国際機関が参加している⁽⁵⁹⁾。

1990年4月、FATFは、マネーロンダリング対策のための「40の勧告」を含む報告書を公開し、その勧告が後の各国のマネーロンダリング対策の基本となった。

勧告の主な内容は次の通りである⁽⁶⁰⁾。

- ① 麻薬新条約を早期に批准すること (勧告1)
- ② 立法措置を含め、少なくとも麻薬資金洗浄を犯罪とするための措置をとること (勧告4, 5)
- ③ 金融機関は匿名口座、偽名口座を設けないこと。また、顧客との取引を開始するに当たっては、公文書等によりその本人であることを確認し、記録すること (勧告12)
- ④ 金融機関は、資金が犯罪活動から生じたものである疑いがあるときは、権限ある当局にその旨報告すること (勧告16)
- ⑤ 各国の権限ある当局相互間で、疑わしい取引等に関する国際的な情報交換体制を改善する努力を行うこと (勧告32)

⁵⁸⁾ 詳しくは、登里輝男「麻薬犯罪取締りのための国連麻薬新条約『国連麻薬及び向精神薬の不正取引防止条約』(一)～(五・完)」『警察学論集』42巻4～8号、1989.4-8.; 丸山雅夫「麻薬特例法におけるマネー・ロンダリング」町野・林編 前掲書 pp.140-158. 参照。

⁵⁹⁾ 「FATF (金融作業部会) 概要 平成18年12月」外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/m_laundrying/fatf.html>; 設立当初は15ヵ国1国際機関。谷口 前掲論文 p.184.

⁶⁰⁾ 同上 谷口論文; 法務省刑事局刑事法制課編『組織的犯罪と刑事法 国際的動向とわが国の状況』有斐閣、1997, pp.6-7. 参照。

(3) 我が国の対応

ところで、我が国では、戦後の暴力団対策立法の中で画期的な法律とされる⁽⁶¹⁾「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）」が成立し、平成4（1992）年3月1日施行された。この法律の立法準備過程で、暴力団からの不正収益のはく奪が検討されたが、結局は法律案に盛り込まれなかった⁽⁶²⁾。

他方、我が国は、平成元（1989）年麻薬新条約に署名した後、その批准に必要な国内担保法を整備するため、「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に関する法律（以下「麻薬特例法」という。）案」が作成され、第120回国会では継続審議とされたものの、次の第121回国会において成立し、平成4（1992）年7月1日施行されることとなった。

この法律によって、我が国も、薬物犯罪に限定してではあるが、マネーロンダリングを犯罪とすることになった。具体的には、薬物犯罪収益等仮装・隠匿（第9条⁽⁶³⁾）の罪及び薬物犯罪収益收受（第10条）の罪である。

あわせて、第5条から第7条⁽⁶⁴⁾までにおいて、金融機関や郵便官署等が、その業務において収受した財産が薬物犯罪による不法収益である疑いがある場合又は取引の相手方がマネーロンダリング罪を犯している疑いがある場合に、これを主務大臣に文書で届け出ることを義務付

け、郵便官署の場合はそのことを帳簿に記録させるとともに、捜査当局はこれらの文書や帳簿を閲覧・謄写できることとした。

これによって、一応形の上では我が国も、マネーロンダリングに関する麻薬新条約上の義務を果たすとともに FATF 勧告にも従ったことになった⁽⁶⁵⁾。

なお、麻薬特例法案の国会審議段階で、日本弁護士連合会は「国際的、国内的背景に対処するためと、わが国の国際的責務を果たすため、麻薬二法案⁽⁶⁶⁾の考え方や諸制度が、他の立法政策に利用されることなく、麻薬等の取締目的に厳格に限定されることが保障される場合に限り、これを支持することができるものとする」との意見を表明した⁽⁶⁷⁾。

しかし、麻薬特例法施行後、制度の運用実態をみると、疑わしい取引の届出制度については、義務違反に対する罰則もなく前提犯罪が薬物犯罪に限られたこともあって、極めて低調であり、ほとんど機能しなかったと言える。

ちなみに平成4（1992）年から平成10（1998）年までの届出総数は66件で、年平均約10件であった⁽⁶⁸⁾。平成11（1999）年以降、状況は急変するが、それについては後述する。

また、法施行以来平成17（2005）年末までにおける、麻薬特例法に基づくマネーロンダリング行為の検挙は35件であり、その内訳は、薬物犯罪収益等の仮装・隠匿が29件、収受が6件で

(61) 成田頼明監修『暴力団対策法の解説』民事法研究会，1992，p.3.

(62) 同上 p.31.;加藤 前掲書 pp.152-156.

(63) 1999年の「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」による麻薬特例法の一部改正によって、条ズレ等が生じている。本文は改正前の条数。次条も同じ。

(64) 上記の改正によって、疑わしい取引に関する規定は、組織的犯罪処罰法に取り入れられ、現行麻薬特例法からは削除されている。

(65) 没収・追徴の強化、捜査手法としてのコントロールドデリバリーも、麻薬特例法の重要な柱であるが、本稿では省略する。

(66) 麻薬特例法案と麻薬及び向精神薬取締法等の一部を改正する法律案をさす。

(67) 丸山雅夫「いわゆる『麻薬特例法』について」『判例時報』1411号，1992.4，pp.4-5.

(68) 谷口 前掲論文 p.192.; 鎌田徹郎「マネー・ロンダリング対策の現状—疑わし取引の届出制度を中心に—」『警察政策』6巻，2004，p.204.

あった⁽⁶⁹⁾。

2 FATF「40の勧告」改訂と組織的犯罪処罰法

(1) 「40の勧告」改訂

1996年6月、FATFは、その全体会合において、過去6年にわたって得られた経験を考慮の上、マネーロンダリング問題における変化を反映すべく、「40の勧告」を改訂⁽⁷⁰⁾し、対策の強化を図ることとした。

主な改正点は、

- ① 薬物に関するマネーロンダリングの罪を重大犯罪に関するマネーロンダリングの罪に拡大すべきこと（勧告4。従前の勧告では、「拡大を考慮すべき」とされていた）
 - ② 顧客の本人確認義務の拡大（勧告10）
 - ③ 疑わしい取引報告義務の強化（勧告15）
 - ④ 国境を越えた現金等の移動の探知又は監視のための措置を検討すべきこと（勧告22）
- などであった。

ところで、FATFには、メンバーが相互に刑事司法、法執行、金融の各分野の専門家を他のメンバー国に派遣し、「40の勧告」の履行状況を実地検証する相互審査の仕組みがある。

その審査は非常に厳しいもので、形式的な勧告の履行状況に止まらず、結果として勧告の履行が効果的に行われているか、言い換えれば、マネーロンダリング対策が実効性を挙げているかとの観点でなされる⁽⁷¹⁾、と言われている。

我が国に対しては、麻薬特例法施行の翌年（平成5（1993）年）、初めての相互審査が行われ、翌年全体会合で審査報告書が採択された。麻薬

特例法施行後間がなかったことから、報告書は、届出件数が少ないことについての批判を控えたが、金融機関等が疑わしい取引か否かの判断に資するための指針の策定が有効であると指摘した。

これを受けて、我が国では、平成8（1996）年、「疑わしい取引の参考事例」を策定し、大蔵省銀行局長通達等によって実施したが、その後も届出件数はほとんど増加しなかった⁽⁷²⁾。

2回目の対日審査は平成9（1997）年に行われ、翌年採択された審査報告書は、「日本においては、多大な額の犯罪収益が資金洗浄されているものと推定される。かなりの額の海外の犯罪から得られた収益が日本において資金洗浄されている可能性も否定できない。…（中略）…なぜ日本のような規模の経済や薬物問題がありながら、疑わしい取引の報告がもっと合理的な水準まで至らなかったのかを理解することは困難である。…（中略）…全体として、現在の日本の資金洗浄対策のシステムは実際上有効ではない⁽⁷³⁾」などと厳しく指摘した。

(2) 組織的犯罪処罰法

我が国の犯罪情勢は、戦後の混乱期に治安が悪化したが、1950年代半ばから1970年代初頭までの高度成長時代を経て、その後、安定状態が続いた。しかし、1990年代、とりわけ90年代後半以降、犯罪認知件数が量的に急増しただけでなく、質的にも急激に悪化しているとの認識が国民の間に広まった⁽⁷⁴⁾。

組織的犯罪との関連では、暴力団による薬物

(69) 蝦名幸二・瀧澤依子「犯罪組織に係る犯罪収益等対策の推進及び新たな捜査手法の活用について」『警察学論集』59巻3号, 2006.3, pp.32-34.

(70) 改訂版「40の勧告」は、「特集・組織犯罪対策と日本警察の課題 <資料>資金洗浄に関する金融活動作業部会の40の勧告」『警察学論集』49巻9号, 1996.9, pp.80-87. 所収。

(71) 伊藤智「マネー・ロンダリング対策とその最近の動きについて」『警察学論集』49巻9号, 1996.9, p.71.

(72) 井上一志「組織的犯罪処罰法に基づく疑わしい取引の届出制度について」『警察学論集』53巻1号, 2000.1, p.89.

(73) 「FATF 第2回審査（日本）報告書概要（仮訳）（1998年9月23日）」金融庁ホームページ
<http://www.fsa.go.jp/p_fsa/fiu/fiuj/fn004.html>

や銃器の不正取引、組織の不正権益獲得・維持を目的とした対立抗争、「蛇頭」等の外国人犯罪組織による集団密航や集団的強窃盗、松本サリン・地下鉄サリン事件等一連のオウム真理教事件のような大規模・組織的凶悪事件、各種組織的大型詐欺事件などが目立つ時代となった。

また、国際的にも、先に述べた国連における麻薬新条約の採択、FATFの活動だけでなく、1995年のハリファックス・サミットにおける、国際組織犯罪に対抗するための国際協力の強化等に関する議長声明

国際組織犯罪対策検討のための上級専門家グループ（後にリヨングループと呼ばれる）の設置

同グループによる国際的な組織犯罪と効率的に闘うための「40の勧告」などが行われた。

国連においては、さらに、先に国際組織犯罪世界閣僚会議で採択された「国際組織犯罪に対するナポリ政治宣言及び世界行動計画」が1994年の総会で承認され、国連犯罪防止刑事司法委員会では、1995年以降、国連国際組織犯罪に関する包括条約が検討されていたが、2000年12月、我が国を含む約120か国が同条約に署名することとなった⁽⁷⁴⁾。

このような背景の下、我が国ではいわゆる組織的犯罪対策関連三法、すなわち

「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。以下「組織的犯罪処罰法」という。）

「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」（平成11年法律第137号）

「刑事訴訟法の一部を改正する法律」（平成11年法律第138号）

が、第145回国会において成立し、組織的犯罪処罰法は、平成12（2000）年2月1日から施行された。

そのうちマネーロンダリング規制ないし犯罪収益規制のための法整備としては、

- ① マネーロンダリング行為の処罰規定…従来の処罰対象は、薬物犯罪を前提とした不法収益に限定した、仮装・隠匿及び収受であったが、前提となる犯罪を一定の重大犯罪（200罪種以上）に拡大した上（組織的犯罪処罰法第10条、第11条）、不法収益等による法人等の事業経営の支配を目的とする行為も処罰することとした（同第9条）。
- ② 犯罪収益等に関する没収・追徴及びそれらのための保全制度（同第22～53条）
- ③ 疑わしい取引の届出制度…麻薬特例法第5条から第7条に定められていた制度を、前提犯罪の拡大等に伴って拡充させた（同第54～58条）。
- ④ 没収・追徴の裁判の執行及び保全についての国際共助手続の整備（同第59～74条）に関する規定が設けられた。

これによって、先のFATF審査において指摘された、主要国のマネーロンダリング法制と比較しての欠陥が改善されることとなった。

(3) 組織的犯罪処罰法の運用実体

(i) 疑わしい取引の届出

Ⅲ 1 (3)で述べたように、麻薬特例法のもとの、疑わしい取引の届出は極めて低調であり、FATF審査における批判もやむを得ないものであった。

組織的犯罪処罰法によって「疑わしい取引の届出制度」が拡充され、同法の施行された平成12（2000）年以降、届出件数は急増した。

ちなみに、2000年以降の届出件数は、

2000年	7,242件
2001年	12,372件
2002年	18,768件

(74) 戦後の犯罪現象全般については、岡田薫「日本の犯罪現象」『レファレンス』666号、2006.7、pp.8-31。参照。

(75) これらの経緯、宣言や勧告の主な内容は、三浦守ほか『組織的犯罪対策関連三法の解説』法曹会、2001、pp.1-54。参照。

2003年 43,768件
 2004年 95,315件
 2005年 98,935件
 であった⁽⁷⁶⁾。

平成17(2005)年にはこのうち66,812件の届出に含まれる情報について捜査機関等への提供が行われている⁽⁷⁷⁾。

警察では、これらの情報をもとに、平成16(2004)年末までの間、数十件に及ぶ事件を検挙するとともに、内偵中の事件の捜査に寄与した情報も多数あるとのことである⁽⁷⁸⁾。

(ii) 検挙・起訴状況

また、組織的犯罪処罰法におけるマネーロンダリング罪の検挙件数(警察庁把握分)⁽⁷⁹⁾は、平成17(2005)年末までで、犯罪収益等の仮装・隠匿が192件、犯罪収益等の収受が79件、となっている。

起訴人員⁽⁸⁰⁾は、前者が281人、後者が108人である。

不法収益等による事業経営の支配を目的とする行為については、警察において1件、検察庁において1件の適用事例があったとの報告がある⁽⁸¹⁾。

(iii) 没収・追徴

組織的犯罪処罰法による没収・追徴は、平成17(2005)年まででは、合わせて年間数億円から10億円未満であった。

麻薬特例法に係るものは、これより多く平成16年(2004)年、平成17年(2005年)にはそれぞれ年間40億円近くになっている。中でも金額の大きなものとしては、平成10(1998)年2月大阪地方裁判所が追徴1億4,790万円を言渡した判決⁽⁸²⁾がある。これは、山口組系暴力団員らが、覚せい剤の密売人から場所代名目で1日当たり29万円を集め、その合計として前記追徴相当額を収受したというものであった。

(4) 三菱会事件と組織的犯罪処罰法改正及び被害回復給付金支給法の制定

このような組織的犯罪処罰法の運用実体の中で、「過去に例を見ない大規模で巧妙な資金洗浄事犯⁽⁸³⁾」が発覚した。この事件は、我が国最大のマネーロンダリング事件というだけでなく、我が国の没収・追徴制度の不備、世界水準からの遅れを端的に明らかにした事件でもある。以下、事件概要からみていく。

(i) 事件概要⁽⁸⁴⁾

山口組系暴力団をバックに持つ組織的ヤミ金融グループが、社会的な経済弱者、特に多重債務者をターゲットとして超高金利(法定の数十倍から千倍以上)で貸付を行い、その結果得られた不法収益(犯罪として立証されただけでもわずか数年の間で約100億円)を、スイスの銀行の口座に入金するなどして隠匿した事件である。

ヤミ金融によって得られた犯罪収益は、当初、

(76) 金融庁『金融庁の1年(平成17事務年度版)』2006.9, p.176.

(77) 同上

(78) 蝦名幸二「マネー・ロンダリング対策の経緯と現状について」『警察学論集』58巻8号, 2005.8, p.46.

(79) 蝦名・瀧澤 前掲論文 p.29.

(80) 法務省編『検察統計年報』(2000年から2005年)の集計による。

(81) 蝦名・瀧澤 前掲論文 p.29.; 城 前掲論文 pp.22-24.

(82) 城祐一郎「マネーロンダリング入門(3)」『研修』700号, 2006.10, p.89.

(83) 東京地裁 2005.3.24 判決の表現。『判例時報』1900号, 2005.10.1, p.178.

(84) 基本的な事実関係は、次の三つの判決の認定による。①東京地判2005.1.26(控訴)『判例時報』1884号, 2005.4.21, pp.152-159. ②東京地判 2005.2.9(確定)『判例タイムズ』1185号, 2005.10.1, pp.159-170. ③東京地判 2005.3.24(確定)『判例タイムズ』1185号, 2005.10.1, pp.170-175.

ピラミッド式組織の底辺から上層部に現金で上納金として納められていた。ところで、その金が貯まりに貯まって100億円に達したとすると、どうなるであろうか。1万円札の重さは1グラム強であるから、すべてが1万円札だったとしても、重さだけで1トンを超える。千円札(約1グラム/枚)なら10トンである。それだけの札束を、盗難や火災、犯罪発覚の危険を避けて安全に保管するのは金融機関でなければ困難である。

そこで彼らが行ったのは次のような方法であった。

① 無記名の割引金融債の購入

割引金融債というのは、金融機関が発行する満期までの期間が1年の債権。割引価格で発行され、利息相当分を先取りする方式となっている。かつては購入の際身元確認が不要であったので、無記名で購入し、巨額の現金を軽くて保管に便利な債権に圧縮できたことから、脱税などに使われた。

1990年代に入ってから、大蔵省銀行局長通達によって、3,000万円以上の取引に際しては身分確認が求められるようになった。更に平成15(2003)年1月の本人確認法(後述)施行によって無記名式で購入しても満期で換金する際、200万円を超える場合は本人確認が義務付けられることになった。

そこで、平成13(2001)年秋ころから翌年半ばころまでは額面3,000万円未満の割引金融債を買わせて上納させていた。その後は、本人確認法施行を念頭に②、③の方法が採られるようになる。

② 海外送金

購入された割引金融債は、この後、クレディスイス香港支店の銀行員の知恵を借りて、持ち主の名前を出さずに海外送金された。クレディスイス香港支店の複数の口座には、約90億円分の入金を確認されている。また、そのうちの46億円分と他の5億円分の混和した51億円分が、クレディスイス本店に開設された無記名口座に送金・送付され、後に事件発覚後スイス当局に

没収されることとなる。

③ 偽名を使用しての米ドルへの両替

本人確認法によって、①の方法が困難になったことから、平成14(2002)年7月～11月にかけて、2億5,820万円が100ドル紙幣に両替されている。日本円が100ドル紙幣に変わることで、量的には若干の圧縮がなされ、その多くは他人名義の貸金庫に預けられた。

④ カジノの利用

米国所在のカジノホテルの預託金制度を利用しての隠匿も行われていた。

(ii) 没収・追徴に関する規定

さて、上記のような事実関係のもとで、発見ないし立証された犯罪による収益の没収・追徴はどうなるのであろうか。あるいは被害者への返還は可能であろうか。

平成18年法律第86号による改正以前の組織的犯罪処罰法の規定は次の通りである。

<原則1>…犯罪収益等(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)は、不動産若しくは動産又は金銭債権であるときは没収することができる(第13条第1項)。没収できないときは、追徴することができる(第16条第1項)。

<原則2>…犯罪収益等が犯罪被害財産(財産に対する罪や高金利の罪などによって被害者から得た財産)であるときは、没収はできない(第13条第2項)し、追徴もできない(第16条第1項ただし書き)。

これを今回の事件に当てはめると、どうなるか。事件に出てくる収益が組織的犯罪処罰法にいう犯罪被害財産だとすれば、没収・追徴はできない。

ただし、損害賠償を求める者の賠償金の引き当てにはなりうる。しかし、今回の事件の被害者は全国で数万人に上るとされているが、実際に訴訟を起こしているのは175人、請求額も7億4,000万円にとどまっているという⁽⁸⁵⁾。

そうだとすると、残った分はどうなるのか。

スイスのように、外国に没収されるか、場合によっては犯罪者のもとに戻すことにもなりかねない。

(iii) 犯罪被害財産に対する没収・追徴禁止の趣旨

ところで、犯罪被害財産に関しては没収も追徴も出来ないようにした趣旨は、没収や追徴によって被害者からの返還請求や損害賠償請求が妨げられないようにしようということである。

理屈はもっともであるが、そのような考え方は、国が没収・追徴しない犯罪収益等については、しかるべき手続（通常は民事訴訟）によって、被害者のもとに戻るであろうことを前提にしている。

しかし、我が国での現実の多くはそうではない。今回の超高金利のヤミ金融事件のように、多数の被害者があってしかも膨大な犯罪収益の生ずる事件の場合には、そのような形式的な考えから生まれる結果はあまりに不合理である。

実は、没収・追徴について、原則2のような形で、被害者の利益と調整することについては、組織的犯罪処罰法の法案段階から批判がないわけではなかった。

佐伯教授は「没収によって被害者が財産の返還を受けることができないという事態が生じることを避けなければならないのは当然であるが、法案のような解決の仕方が最も望ましいものであるかについては議論の余地があるように思われる。なぜならば、犯罪被害財産であるとして国が没収せず、かつ、被害者も返還を求めない場合には、結局、不法な収益が犯罪者の手に残ってしまうからである。…（中略）…被害者の利

益との調整を考えるのであれば、犯罪被害財産についても一応没収が可能な制度としておき、いったん国がこれを没収したうえで、被害者の請求に基づいて国がこれを返還する仕組み…を考える方が望ましい⁽⁸⁶⁾」と述べている。

また、法務省においても、組織的犯罪処罰法の施行に先立ち、平成11年の諮問第44号に関する法制審議会において、犯罪被害財産の没収を可能とした上、これを起訴された被害者に帰属させることとする制度等の導入を事務当局から提案したが、起訴されなかった事件の被害者が対象にならないと、かえって被害者間での不公平感が増すのではないかとの意見等があって答申には至らなかった⁽⁸⁷⁾。

(iv) 裁判所の判断

では、今回の一連の事件ないし類似の事件における裁判所の判断はどうであったろうか。検察官は、組織的犯罪処罰法上の犯罪被害財産について「没収・追徴対象財産から被害回復が図られることが客観的、具体的に見込まれるもの」という限定的解釈をすることによって没収・追徴を求めたが裁判所の意見は分かれた。

主な判決と結論は次の通りである。

- ① 大阪地判2004.11.22（控訴）⁽⁸⁸⁾…ヤミ金融で得た犯罪収益の隠匿に係る銀行預金のうち580万円余の追徴の求刑に対し、これを認めず。
- ② 東京地判2004.12.24（確定）⁽⁸⁹⁾…ヤミ金融を行っていた者から、額面5,000万円分の割引金融債を収受した暴力団組長から5,000万円の追徴を認める。
- ③ 東京地判2005.1.26（控訴）⁽⁹⁰⁾…ヤミ金融で

⁽⁸⁵⁾ 「旧三菱会ヤミ金事件 94億円の追徴認める」『日本経済新聞』2005.11.17, 夕刊。

⁽⁸⁶⁾ 佐伯 前掲注(8) p.252.

⁽⁸⁷⁾ 谷滋行「『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の一部を改正する法律』及び『犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律』の概要」『警察学論集』59巻9号, 2006.9, p.174.

⁽⁸⁸⁾ 『判例時報』1902号, 2005.10.21, pp.160-162.

⁽⁸⁹⁾ 『判例時報』1891号, 2005.7.1, pp.172-177.

⁽⁹⁰⁾ 『判例時報』1884号, 2005.5.5, pp.152-159.

得た13億2,600万円の追徴の求刑に対しこれを認めず。

- ④ 東京地判2005.2.9 (控訴)⁽⁹¹⁾…一連の事件の主犯に対するもの。100ドル紙幣1万7,000枚の没収及び海外の銀行に対する預金債権等の価額51億円追徴の求刑に対し、これを認めず。
- ⑤ 東京地判2005.3.24 (確定)⁽⁹²⁾…犯罪収益の隠匿をして報酬を得た者について、被害者から直接得たものではなく高金利の犯人を通じて間接的に取得された財産は犯罪被害財産にならないとして2億5,800万円の追徴を認める。
- ⑥ 大阪高判2005.5.18 (確定)⁽⁹³⁾…①の控訴審。追徴を認める。
- ⑦ 東京高判2005.11.17 (確定)⁽⁹⁴⁾…③、④と他の一件の控訴審。押収されている米ドルについては被害者の損害賠償請求を考慮して没収を認めず、追徴については三者に対し合計約94億円の追徴を科す。

(v) 立法措置

(iv) で述べたように、最高裁ではないが、高裁レベルでは二つの裁判所で、犯罪被害財産を限定的に解釈する判決が出されたが、それで全てが解決されたわけではない。94億円の追徴といっても、判決が確定したというだけではいわば、絵に描いた餅に過ぎない。

例えば、スイスで没収されたといわれる51億円相当はどうなるのか。没収・追徴した財産のうち被害者に帰属させるべきものはないのか、あるとすればどのような手続によるべきか。今後類似の事件が起きた時、財産の保全措置など

が迅速適確になされるのか。課題は多い。

こうした状況を踏まえて、平成17(2005)年7月、法務大臣から法制審議会に対し、「犯人から財産犯等の犯罪収益をなく奪し、これを被害回復に充てるための法整備に関する諮問第73号」がなされた。同審議会においては、刑事法部会の審議を経て、部会で決定した要綱のように法整備を行うことが相当であるとの内容の答申がなされた。

そして、この答申に基づいて立案された「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制に関する法律の一部を改正する法律案」及び「犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律案」が、平成18(2006)年2月、第164回国会に提出され、審議の結果、同年6月13日原案通り可決、成立した⁽⁹⁵⁾。

3 テロ資金規制

テロもまた、典型的な国際組織犯罪であり、テロ資金規制はテロ対策の重要な柱となりうる。テロ資金規制は、マネーロンダリング規制とは異なるものであるが、資金に対する規制ということから、その手法において共通するところが多いので、便宜上ここで触れておく。

1999年12月、「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約(以下テロ資金供与防止条約)という」が国連で採択された。この条約の批准国は、アメリカ同時多発テロ事件が発生した2001年9月の時点では、わずか4ヵ国にすぎなかったが、2003年1月1日時点では64ヵ国に増加した⁽⁹⁶⁾。

91) 『判例タイムズ』1185号, 2005.10.1, pp.159-170.

92) 『判例時報』1900号, 2005.10.1, pp.172-178.

93) 『判例時報』1902号, 2005.10.21, pp.157-160.

94) 前掲注85)

95) 施行は、2006年12月1日。法律の内容及び解説は、谷 前掲論文; 平城文啓「刑事立法の動き『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の一部を改正する法律』及び『犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律』について」『刑事法ジャーナル』5号, 2006.10, pp.92-109. 参照。

96) 外務省編『外交青書』平成15年版, p.144.

同条約は、

- ① テロ資金の提供、収集行為の犯罪化
- ② テロ資金の没収、没収のための凍結・押収等の措置
- ③ テロ資金に関する疑わしい取引の報告義務
- ④ 金融機関等による顧客の身元確認義務、取引記録の保存義務

などを、その内容とする。

また、同時多発テロ直後の2001年9月28日、国連安全保障理事会はテロ資金封圧のための決議1373号を採択して、テロ資金提供等の犯罪化をはじめとする各種対策を採ることを各国に求めた。

さらに、従来犯罪収益のマネーロンダリング規制を扱ってきたFATFにおいても、同年10月30日、テロ資金対策のための特別勧告を採択した。

我が国でもこうした動きに対応し、平成14(2002)年3月テロ資金供与防止条約を批准し、同条約及び国連安全保障理事会決議1373号に関する法整備を進めた。

具体的には

- ① テロ資金の提供、収集行為の犯罪化のため、「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律(以下「テロ資金提供等処罰法」という。)(平成14年法律第32号)の制定
- ② テロ資金の没収・凍結を可能にし、テロ資金の疑いのある取引の報告義務を金融機関等に課すための法整備(テロ資金提供等処罰法附則による組織的犯罪処罰法の改正)
- ③ 金融機関等に顧客の身元確認義務、取引記

録の保存義務⁽⁹⁷⁾を課すため、「金融機関等による本人確認等に関する法律」⁽⁹⁸⁾(平成14年法律第32号)の制定

がなされた。

IV FATF「40の勧告」再改訂と我が国における当面の課題

1 再改訂勧告の内容

先に述べてきたように、1989年召集されたFATFは、1990年にマネーロンダリング対策のため各国が採るべき措置を「40の勧告」としてまとめ、その後1996年にその改訂を行っていたが、さらに、2003年6月には、不動産業者、貴金属商、宝石商等の非金融業者及び弁護士、会計士等の職業専門家等への勧告の適用を盛り込んだ新たな「40の勧告」を策定した。

再改訂された「40の勧告」は、その序において次のように述べる。

「資金洗浄の手法と技術は対策の発達に対応して変化している。FATFは、真の所有者や違法な収益の管理を隠すために法人を利用する事例が増加してきたこと、及び犯罪資産を洗浄することに関して助言や支援を行う専門家を利用する事例が増加してきたことなど、近年、犯罪技術が精巧に複合化してきたことに注目した。…FATFは、全ての国に資金洗浄対策及びテロ資金対策の各国の制度が、新しいFATF勧告に対応するよう必要な措置をとり、対策を効果的に実施するよう要請する⁽⁹⁹⁾」

こうした認識を背景にした主要改訂事項は、次の2点である。

⁽⁹⁷⁾ これらの義務はマネーロンダリング規制にとって、極めて重要な義務であるが、我が国ではこれまで、業界の自主ガイドライン等に基づいて行われていた。

⁽⁹⁸⁾ 本法は、平成14(2002)年12月3日、第161回国会(臨時会)において、いわゆる「振り込め詐欺」対策として、一部改正がなされ、口座売買行為等が処罰対象になるとともに、法律の名称も「金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律」に改められた。

⁽⁹⁹⁾ 「40の勧告(仮訳)2003年6月20日(2004年10月22日一部修正)」警察庁ホームページ
<http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/kokusaisousa/kokusai1/40r_j.pdf>

① 前提犯罪の拡大

各国は、可能な限り広く前提犯罪を取り込むことを目指して、全ての重大犯罪について資金洗浄罪を適用すべきであるとし、少なくとも、「指定された犯罪類型」⁽¹⁰⁰⁾ に属する一連の犯罪が前提犯罪に含まれるようにすべきであるとする(勧告1)。

② 「指定非金融業者及び職業専門家」⁽¹⁰¹⁾ への義務付け

顧客の本人確認、取引記録の保存及び組織犯罪やテロ等に関連する疑いのある取引情報届出の義務を、金融機関等に加えて、カジノ、不動産業者、貴金属商及び宝石商、弁護士、会計士等に適用する(勧告12、16)。

このうち、弁護士等の法律専門家及び会計士について義務が課されるのは、

- ・ 不動産の売買
- ・ 顧客の資金、証券、その他の資産の管理
- ・ 銀行口座、貯蓄口座、証券口座の管理
- ・ 会社の設立、運営、管理のための出資金の組成
- ・ 法人又は法的取極めの設立、運営、管理及び企業の買収・売却

について顧客のために取引の準備又は実行をする場合としている。

また、これらの専門家は、関連情報が、職業上の守秘義務又は法律専門家の秘匿特権に服する状況下において得られたものである場合には、疑わしい取引の届出を行うことを義務づけられない、としている⁽¹⁰²⁾。

2 我が国の対応

これら主要2事項のうち、①については、法務省において、「犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案(閣法第22号)」の中に盛り込まれ、国会に提出(第163回国会提出、継続審議により第164回・165回国会にて審議、最初に国会に提出されたのは2003年3月第156回国会、その後衆議院解散により二度廃案)されている。

②については、平成18(2006)年6月、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部(本部長：内閣官房長官)において、「犯罪収益流通防止法案(仮称)の考え方及び概要」⁽¹⁰³⁾ が決定され、犯罪対策会議(主宰：内閣総理大臣)に報告された。

推進本部の決定では、法律の目的は、資金洗浄対策及びテロ資金対策とされ、警察庁、法務省、金融庁、経済産業省、国土交通省、財務省、厚生労働省、農林水産省及び総務省が所管、法律案の作成は、警察庁が行うとされた。

その後の報道⁽¹⁰⁴⁾によると、警察庁は弁護士・会計士らにも取引相手の本人確認、取引記録の保存、疑わしい取引の届出を義務づける方向で検討中とされ、日本弁護士連合会は疑わしい取引の届出義務について拒否するとされている。

いずれにせよ、警察庁は平成19年の通常国会に法案を提出する意向であり、国会審議が注目されるところである。

⁽¹⁰⁰⁾ 勧告に附属する用語集に定義がある。

⁽¹⁰¹⁾ 同上

⁽¹⁰²⁾ 小林雅彦・神原悠介「諸外国における FATF 勧告実施状況について(上)(下)」『警察学論集』59巻10-11号, 2006.10-11, pp.68-88, 171-187. に、英米独仏伊等諸外国の制度が紹介されている。

⁽¹⁰³⁾ 官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/060605gaiyou.pdf>>

⁽¹⁰⁴⁾ 「犯罪資金 疑惑に通報義務 警察庁方針 弁護士・会計士ら」「通報、日弁連は『拒否』『相手は警察』で一転」『朝日新聞』2006.10.19, 夕刊; 「譲歩案を警察庁提示『密告できぬ』日弁連は拒否」『読売新聞』2006.10.19, 夕刊; 「弁護士の届け出義務焦点」『毎日新聞』, 2006.11.4 ほか。

おわりに

20世紀が「自由主義・資本主義対社会主義・共産主義」対立の時代であったのに対し、21世紀は「法と秩序による健全な社会・経済システム対組織犯罪」対立の時代である⁽¹⁰⁵⁾と言われることがある。

確かに、国際社会の動きをみるとそのようにも見える。そうした中であって、「国際化の進んでいる現在、多くの先進国では、従来の法制度や法意識と新たな事態に対して国際的に連帯しようとする要請との間で、工夫し、法の網の目に綻びが生じないように工夫しているのですが、わが国の対応はいつも後手に回っています⁽¹⁰⁶⁾」との指摘もある。

確かに、今まで我が国は比較的治安に恵まれ、犯罪対策に先手を取ることの少ない国であった。今後も先手を取らずに済むのであれば、それはそれで幸せなことかもしれない。

しかし、見えないところ、見えにくいところに、いつの間にか組織犯罪が浸透し、健全な経済社会が蝕まれている可能性は否定できない。

優良企業と元暴力団との付き合い⁽¹⁰⁷⁾、上場企業と現職暴力団組長との取引⁽¹⁰⁸⁾ その他、反社会的勢力に莫大な利益が流れていることを推測させる事案もときどき報道されている。事柄の性質上、この手の話で表面化するのは氷山の一角に過ぎない。

ここでは、それ以上の論評を避け、今まで説明してきた、マナーロンダリング規制を巡る国際的な動きと我が国の対応を年表に整理して、結びに代えることとする。

年 表

1969年まで…組織犯罪の一般社会への浸透

1934	スイス	銀行の守秘義務を定める
1965	米	ジョンソン大統領「法執行及び司法の運営に関する大統領委員会」設置
1967	米	大統領に対する「組織犯罪特別委員会」報告書
1968	米	「犯罪の包括的規制及び市街地の安全に関する法律」…通信傍受に関する規定を含む

1970年代…麻薬犯罪の一般社会への影響拡大期、マナーロンダリング対策の始まり

1970	米	銀行秘密法…1万ドル以上の現金取引届出制度導入 組織犯罪規制法の一部として RICO 法（検察官がこの法の有用性を理解しその活用に習熟するのに10年近くかかる）…アメリカ法制上初めて「刑事没収」の制度を創設（1984抜本的改正） 包括的薬物乱用防止及び規制法
1977	スイス	銀行協会 「資金受け入れ時の注意義務及び銀行秘密の開示に関する協定」締結

1980年代前半…麻薬との闘い、マナーロンダリング対策の枠組み作り

1985	米	組織犯罪に関する大統領諮問委員会報告
1986	米	マナーロンダリング法（1988改正）…国内資金洗浄罪、国際資金移

(105) 林則清「組対法成立雑感」『警察学論集』53巻1号, 2000.1, p.2.

(106) 宮澤浩一「組織犯罪対策法の背景事情」『警察学論集』53巻3号, 2000.3, p.106.

(107) 「灰色交際30年 オリエンタルランド」『読売新聞』2005.5.20.; 「取引20年で21億円 右翼関連業者 月400万円差益」『朝日新聞』2005.5.20, 夕刊.

(108) 「組長直轄 巨利狙う 上場企業利用」『読売新聞』2006.5.11.; 「暴力団民間経済に触手」『朝日新聞』2006.5.9.; 「社説 闇社会の侵食を断て」『朝日新聞』2006.5.10.

送罪、金融取引関与罪
 1988 国連 麻薬新条約採択 (1990.11発効)
 …薬物犯罪収益に関するマネーロン
 ダリング行為の犯罪化を義務付け
 1989 アルシュ・サミット FATF 設置
 採択

1990年代…マネーロンダリング対策の国際的発展、
 日本での対応始まる

1990.4 **FATF** 「マネロン防止に関する」
 「40の勧告」を提言…顧客の本人確
 認の義務付け、疑わしい取引の金融
 規制当局への報告の義務付け (1996.
 6改訂、2003.6再改訂)
 1990 スイス マネロン犯罪化
 1990.6 日本 大蔵省銀行局長通達…本人確
 認実施要請 (立法化は2003)
 1991.10 日本 「麻薬特例法公布」(1992.7.1
 施行) …マネロンの犯罪化、疑わし
 い取引届出制度新設
 1994.11 国際組織犯罪世界閣僚会議「国際組
 織犯罪に対するナポリ政治宣言及び
 世界行動計画」採択 (その後国連総
 会によって承認)

1990年代後半…マネーロンダリング対策の国際的
 深化

1995 ハリファックス・サミット 国際組
 織犯罪対策上級専門家グループ (リ
 ヨン・グループ) 設置
 1996.6 **FATF** 「40の勧告」改訂…前提犯罪
 を重大犯罪に拡大することを義務付
 け
 1998.6 我が国に対する第2回 FATF 相互
 審査結果公表
 1999.12 国連 「テロ資金供与防止条約」採
 択
 1999.8 日本 「組織的犯罪処罰法」公布
 (2000.2.1施行) …前提犯罪を薬物犯
 罪から200を超える重大な犯罪に拡
 大、特定金融情報室設置

2000年代…マネーロンダリング対策の充実、テロ
 との闘い

2000.6 **FATF** マネロン対策に非協力的な
 国・地域として15の国・地域を公表
 2000.11 国連「国際的な組織犯罪の防止に関
 する国際連合条約」採択
 2001.9.11 アメリカ 同時多発テロ
 2001.10 **FATF** 「テロ資金供与に関する特別
 勧告」を発表…テロ資金供与の犯罪
 化、テロ関係の疑わしい取引の届出
 の義務化等
 2002.4 日本 「金融機関等による顧客等の
 本人確認等に関する法律」公布 (施
 行2003.1.6)
 2002.6 日本 「公衆等脅迫目的の犯罪行為
 のための資金の提供等の処罰に関す
 る法律」公布 (施行2002.7.11)、「組
 織的犯罪処罰法一部改正」…テロ資
 金供与等の疑いのある取引も届出対
 象に
 2003.6 **FATF** 「40の勧告」再改訂…非金融
 業者 (不動産業者、貴金属商、宝石商
 等)・職業的専門家 (弁護士、会計士
 等) への勧告の適用
 2004.12 「テロの未然防止に関する行動計画」
 を決定
 2005.11 警察庁が FATF 勧告の実施のため
 の法案を作成すること及び FIU を警
 察庁に移管することを決定 (国際組
 織犯罪等・国際テロ対策推進本部決定)
 2005.11 東京高裁 五菱会関係事件で94億円
 追徴判決
 2006.6 「犯罪収益流通防止法案 (仮称)」の
 概要を決定
 2006.6 「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益
 の規制に関する法律の一部を改正す
 る法律」及び「犯罪被害財産等によ
 る被害回復給付金の支給に関する法
 律」公布 (施行2006.12.1)
 (おくだ かおる 行政法務調査室)