

# マネー・ロンダリング及びテロ資金対策を強化

## ～ 犯罪収益移転防止法案 ～

内閣委員会調査室 くらた やすお  
倉田 保雄

2007年2月13日、「犯罪による収益の移転防止に関する法律案」が国会に提出された。国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部（以下「推進本部」という。）はテロの未然防止こそがテロ対策において最重要であるとの認識に立ち、2004年12月10日にテロの未然防止に関する行動計画を策定し、政府が新たな対応を必要とする16の項目につき「今後速やかに講ずべきテロの未然防止策」として方向性と実施の期限を明示していたが、本法律案はこの中の「テロ資金を封じるための対策の強化」として挙げられている「FATF勧告の完全実施に向けた取組み」を具体化するものである<sup>1</sup>。

### 1. FATFとマネー・ロンダリング/テロ資金対策

1988年に麻薬及び向精神薬の不正使用の防止に関する国際連合条約（以下「ウィーン条約」という。）が採択された。同条約では、マネー・ロンダリング行為の犯罪化が義務付けられた。89年のアルシュ・サミットでは、経済宣言の中で麻薬問題が取り上げられ、サミット参加国及びこれらの問題に関心を有する諸国から構成される金融活動作業グループを招集することを合意した。これを受けて、マネー・ロンダリング対策において国際的な協調を推進することを任務とする政府間会合であるFATF（Finance Action Task Force on Money Laundering：金融活動作業部会）が創設された。

1990年にFATFは、ウィーン条約の早期批准、マネー・ロンダリングを取り締まるための国内法制の整備、顧客の本人確認及び疑わしい取引の届出の金融機関への義務付け等を内容とする「40の勧告」を策定した。また、95年のハリファックス・サミット議長声明では国際組織犯罪対策に関して「全ての政府が、麻薬取引やその他の重大犯罪からの収益の洗浄を防止するための効果的な措置を講じる必要があることを認識する」としたのを受け、前出「40の勧告」を96年に改訂し、マネー・ロンダリング罪成立の前提となる犯罪を薬物犯罪から一定の重大犯罪に拡大すべきこととした。また、2000年に採択された国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（以下「パレルモ条約」という。）においてもマネー・ロンダリング罪の犯罪化等が規定された。

1999年に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。）が採択され、テロ資金供与等の犯罪化、テロ資金についての疑わしい取引の報告、金融機関等による本人確認義務等が規定された。また、2001年の「9.11」を受け、国連安全保障理事会は、テロ資金供与の防止、テロ資金の提供や収集の犯罪化等を含む決議1373を採択した。FATFは特別会合を開き、テロ資金対策も任務とすることを決定するとともに、国連諸文書の速やかな批准・履行、テロ資金供与の犯罪

化、テロリズムに関係する疑わしい取引の届出の義務化等を内容とする「テロ資金に関する8の特別勧告」(翌年1項目追加され、現在は9項目)を策定した。

2003年にFATFは、犯罪技術が精巧に複合化してきたことに注目し、ウィーン条約及びパレルモ条約に則ってマネー・ロンダリングを犯罪化すること、指定非金融業者(不動産業者、貴金属及び宝石等取扱業者等)・職業専門家(法律家・会計士等)を勧告の適用対象とすること等を内容とする「40の勧告」の再改訂を行った。

FATFは、マネー・ロンダリング/テロ資金対策の分野において国連条約・決議等を補完するとともに、サミットの活動と連携した活動をしており、その勧告はこの分野における国際的なスタンダードと目されている。勧告の実施状況はメンバー国が審査対象国に審査団を派遣して審査を行う相互審査制度(mutual evaluation)により検証されている。

一方、1995年には、FIU(Financial Intelligence Unit:金融情報機関。マネー・ロンダリング(及びテロ資金供与)に関する情報の受理・分析・提供を行う単一の政府機関)の情報交換の場であるエグモント・グループが活動を開始し、98年のバーミンガム・サミットでは、各国がFIUを設置することに意見の一致をみた。

## 2. FATFの勧告に対する我が国の対応

我が国は1989年に「ウィーン条約」に署名し、1990年には顧客の本人確認義務等について大蔵省銀行局長通達を発出した。1991年に「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。)が成立し、薬物犯罪の収益等に係る「疑わしい取引の届出」の制度が整備された(1992年に施行)。

1998年の金融監督庁発足に伴い同庁にFIU準備室が設置された。99年に「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」(以下「組織的犯罪処罰法」という。)が成立し(2000年に施行)疑わしい取引の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、金融庁に特定金融情報官及び特定金融情報室が設置された(日本版FIUが誕生し、エグモント・グループのメンバー資格を獲得)。また、薬物犯罪の収益等に係る「疑わしい取引の届出」も同法に規定され、麻薬特例法の当該部分は削除された。

2002年に「テロ資金供与防止条約」を批准するとともに、安保理決議1373実施のため、「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」を制定し、テロ資金の提供・収集等を犯罪化するとともに、同法附則で組織的犯罪処罰法を改正し、テロ資金の疑いのある取引の届出の義務を金融機関に課した。また、「金融機関等による本人確認等に関する法律」(以下「本人確認法」という。)<sup>2</sup>によって、金融機関等に顧客等の本人確認、本人確認記録・取引記録の作成・保存等の義務が課されることになった。なお、「パレルモ条約」は2003年に国会で承認されたが、国内法となる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は成立していない(過去2回廃案となり、再々提出された法案が現在衆院法務委員会で審査中)。

我が国は、「テロ資金に関する9の特別勧告」に至るFATF勧告実施の措置を講じて

きたが、今まさに 2003 年の「40 の勧告」実施のための措置を講じる段階にある。

### 3 . 推進本部決定から法律案提出までの経緯

推進本部は、2005 年 11 月 17 日に「F A T F 勧告実施のための法律の整備について」を決定した。その概要は、法律の目的を資金洗浄対策及びテロ対策とし、警察庁が法案作成を行うこと、本人確認法及び組織的犯罪処罰法第 5 章を参考に法案を作成し、勧告実施に不足する規定を整備すること、勧告中の「刑事、民事又は行政上の制裁措置」は業法に基づく措置を行うが、業法のない対象業種・行為については実効性確保のための規定を設けること、F I U を警察庁に移管し、業所管（指導）官庁が届出等に関する関係業界への指導・監督責任を有すること、等である。

推進本部は、2006 年 6 月 5 日に「犯罪収益流通防止法案（仮称）の概要」を決定した。同概要では、「目的」「義務対象者の定義」「本人確認義務等」「疑わしい取引の届出等」「監督・検査」「罰則」のほか、提出された法律案に規定されていない「基本理念」「国、地方公共団体、事業者及び国民の責務」「犯罪収益流通防止基本計画の策定」「年次報告」についても措置するものとされていた。

提出法律案の柱は、非金融業者・職業専門家に対する F A T F 勧告対象の拡大、F I U の国家公安委員会への移管の 2 点であるが、政府と日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）の間では活発な議論が展開された。

日弁連は、テロ対策の必要性や F I U が金融庁に設置されていることから、日弁連が弁護士からの報告を審査した上で金融庁に通知する構造であれば市民の弁護士に対する信頼や弁護士自治にとって、「より侵害的でない制度の構築も可能」として、関係機関と協議を進めてきた。しかし、F I U の国家公安委員会への移管決定を受け、「警察への報告制度は、弁護士・弁護士会の存立基盤である国家機関からの独立性を危うくし、弁護士・弁護士会に対する国民の信頼を損ねるものであり、弁護士制度の根幹をゆるがすもの」として強く反対していくことを決定した<sup>3,4</sup>。

警察庁は、2006 年 10 月 19 日、日弁連に「犯罪収益流通防止法案（仮称）の検討状況について（弁護士関係）」を提案していることを明らかにした。すなわち、法律・会計専門家一般は、F A T F 勧告の趣旨に従って本人確認、取引記録の保存及び疑わしい取引の届出の措置を講ずる責務を有するが、これをもって守秘義務の範囲を変更するものではない。また、弁護士関係については、弁護士が講ずべき措置の内容は日弁連の会則で定め疑わしい取引の届出先は日弁連とする、政府と日弁連は犯罪収益等の流通の防止に関し相互に協力しなければならない、弁護士が講ずべき措置に関し行政庁による監督は行わない、とした。

警察庁の提案について日弁連の回答はなく<sup>5</sup>、警察庁は法律・会計専門家の届出義務を課す方向で法案化の作業を進めたものの、最終的にはこれを課さないこととし<sup>6</sup>、本法律案の提出に至ったものである。

## 4 . 法律案の内容

### ( 1 ) 目的 ( 第 1 条 )

本法律案の目的は、犯罪による収益の移転防止を図り、併せてテロ資金供与防止等の的確な実施を確保し、国民生活の安全と平穩を確保するとともに、経済活動の健全な発展に寄与することである。

### ( 2 ) 特定事業者 ( 第 2 条第 2 項 )

本法律案による措置の対象となる特定事業者には、組織的犯罪処罰法及び本人確認法で従来から対象となっていた「金融機関等」に「ファイナンス・リース業」「クレジット・カード業」「宅地建物取引業」「宝石・貴金属商」「郵便受け取り代行業・電話受付（電話秘書）代行業」、法律・会計専門家である「弁護士又は弁護士法人」「司法書士又は司法書士法人」「行政書士又は行政書士法人」「公認会計士又は監査法人」「税理士又は税理士法人」を加えた 43 事業者が指定される。

### ( 3 ) 特定事業者による措置等

特定事業者（弁護士又は弁護士法人を除く）はその業務のうち政令で定められる取引につき 本人確認義務（第 4 条）、 本人確認記録を作成し、7 年間保存する義務（第 5 条）、 取引記録を作成し、7 年間保存する義務（第 7 条）を負う。また、顧客等が本人確認に応じない場合は、当該特定取引にかかる義務の履行を拒むことができる（第 5 条）。

特定事業者（法律・会計専門家を除く）は、 收受した財産が犯罪による収益である疑い、 顧客が「犯罪収益等隠匿」若しくは「薬物犯罪収益等隠匿」の罪に当たる行為を行っているとの疑い、があるときは監督官庁に届け出なければならない。監督官庁は、当該届出に係る事項を国家公安委員会に通知する（第 9 条）。第 9 条、第 11 条及び第 12 条が F I U の国家公安委員会への移管の根拠である。

業として為替取引を行う特定事業者が外国為替取引を行うときは、顧客等の本人特定事項等を通知しなければならない（第 10 条）。本規定は、「テロ資金供与に関する特別勧告」中の「電信送金」の部分を実施するに当たって必要となる措置である。

### ( 4 ) 弁護士等による本人確認等に相当する措置 ( 第 8 条 )

弁護士及び弁護士法人の顧客等の本人確認義務、本人記録作成・保存、取引記録作成・保存義務は、他の法律・会計専門家の例に準じて日本弁護士連合会の会則で定める。弁護士には弁護士自治が認められ、監督官庁がないことから、このような取扱いになったものである。

### ( 5 ) 疑わしい取引の届出に関する情報の提供

国家公安委員会は、疑わしい取引に関する事項、外国 F I U から提供された情報、これを整理・分析した結果が組織的犯罪処罰法、麻薬特例法で規定される犯罪に係る刑事事件又は犯則事件の調査に資すると認めるときは、これを検察官等（検察官、検察事務官、司法警察職員、収税官吏、税関職員、徴税吏員、証券取引等監視委員会の職員）に提供する（第 11 条）。また、国家公安委員会は外国の F I U に対し、その職務の遂行に資すると認め、疑わしい取引に関する情報を提供することができる（第 12 条）。

#### (6) 行政庁による監督

特定事業者を監督する行政庁は、報告・資料の提出を求めるとともに(第13条)、営業所その他の施設への立入検査(第14条)、指導等(第15条)、是正命令(第16条)を行うことができる。このうち、指導等(指導、助言及び勧告)は是正命令の対象とするまでもない軽微な事案に対処するための措置である。

#### (7) 国家公安委員会の意見の陳述(第17条)

特定事業者の義務違反を認めるときは、国家公安委員会は行政庁に是正命令又は業務の停止等の処分を行うべき旨の意見を述べることができる。国家公安委員会は、このために必要な限度で特定業者に報告・資料の提出を求め、又は都道府県警察に必要な調査を行うことを指示することができる。都道府県警察の警視総監又は警察本部長は国家公安委員会の承認を得て、特定事業者の営業所への立入、検査、質問等を行うことができる。

#### (8) 罰則(第23条から第27条)

是正命令違反、国家公安委員会等への虚偽の報告等、資料提出・立入検査の拒否、正当な理由なく預貯金通帳等を譲り受ける行為等について罰則が規定されている。

#### (9) 附則

##### ア 施行期日等

F I Uの国家公安委員会への移管に不可欠な部分(他の法律の改正を含む)は本年4月1日から、他の規定は一部の例外を除き公布の日から起算して1年を超えない範囲内で政令で定める日(以下「一部施行日」という。)に施行される(第1条)。

4月1日時点では、措置の対象は依然金融機関等のみである。金融機関等は従前どおり本人確認法による本人確認、同記録の作成、取引記録の作成を行うとともに、疑わしい取引の届出を金融庁に行い、金融庁がこれを国家公安委員会に通知する。また、捜査機関等及び外国の機関への情報提供は国家公安委員会が行う(組織的犯罪処罰法の「F I Uとしての金融庁」の関連規定は削除される(第13条))。

一部施行日からは金融機関等を含む全ての特定事業者による措置が本法により実施され、疑わしい取引の届出は各監督官庁になされ、その情報が国家公安委員会に通知される体制が整う(本人確認法が廃止され(第2条)、組織的犯罪処罰法の「金融機関等による疑わしい取引の届出等」に関する規定が完全に削除される(第14条))。

##### イ 検討(第27条)

犯罪による収益の移転防止のための制度については、本法律の施行状況、犯罪による収益の移転防止に関する国際的動向等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。

## 5. 結びにかえて

本法律案は一部を除き本年4月1日施行とされ、平成19年度予算案に、新たな措置の対象となる民間事業者への支援や研修会、届出情報の活用・分析、外国F I Uとの連携等の経費として8億7,500万円が盛り込まれている。また、警察庁に犯罪収益関連対策担当の長官官房審議官(仮称)、刑事局組織犯罪対策部犯罪収益流通防止管理官(同)が置か

れるなどの組織改編がなされ、F I Uは 40 名程度の規模になる見込みである。体制整備はもとより、新たに疑わしい取引の届出義務まで課される特定事業者の義務付けが、国際的なスタンダードを満たしながらも国民、特定事業者双方に過剰な負担を負わせることがないものとなるよう配意しつつ、法律の完全施行に向けた準備が行われる必要がある。

本法律案の提出の背景は、2003 年に改訂されたF A T Fの勧告 - 特に職業専門家に対象を拡大 - を完全実施することにあつた。しかしながら、「職業専門家」に対する本人確認の実施、本人確認記録の作成及び保存義務、取引記録の作成及び保存義務の規定は設けられたものの、疑わしい取引の届出について規定するには至らなかった。この意味で、マネー・ロンダリング対策及びテロ資金対策の国際的なスタンダードである「F A T Fの勧告」及び「テロの未然防止に関する行動計画」とも乖離が生じることとなったことは事実である。職業専門家のうち弁護士について、F A T Fに参加する国すべてが疑わしい取引についての届出義務を課しているわけではない。我が国については本年秋にも相互審査が行われることになっており、その結果及び諸外国に対する審査結果も踏まえて制度構築及び運用について更に議論を行い、検討が行われなければならない。その際には推進本部の決定そのものに遡って議論する必要が生じてくると思われる。

グローバル化及び情報化の進展とともに、犯罪のグローバル化もまた加速している。これに対応する法執行機関の活動はあくまでも国家主権の行使であり、そこには国境という壁が立ちはだかっている。これが「マルチ」「バイ」を問わずさまざまな国際的な連携、協調が必要とされる由縁である。しかし、本法律案の立案過程でも表面化したように、それに伴って国内の諸制度との軋轢ないし緊張関係が生じる可能性がある。この点を常に念頭に置き、国際犯罪対策あるいはテロ対策に取り組むことが必要である。

- 
- 1 「F A T F勧告の完全実施に向けた取組み」の全文は次のとおりである。「国際的なテロ資金対策に係る取組みであるF A T F金融活動作業部会の「40の勧告（平成15年6月改訂）」及び「9の特別勧告」を完全実施するため、経済産業省、財務省、法務省、金融庁、国土交通省その他関係省庁は、銀行、証券会社、保険会社等に加え、ファイナンス・リース、宝石商、貴金属商、両替商、弁護士、公証人、会計士、不動産業者等に対して、顧客等の本人確認、取引記録の保存及び疑わしい取引の届出の義務を課することなどについて、平成17年7月までにその実施方法を検討して結論を得ることとする。その結果、法整備を必要とするものについては、平成18年の通常国会に所要の法律案を提出し、法整備を必要としないものについては、平成18年上半年までに所要の制度の整備を行うこととする。」
  - 2 本人確認法は、2004年、預貯金口座等の不正な利用の防止等を図るための規定が追加され、題名も「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。
  - 3 「弁護士に対する『疑わしい取引』の報告義務の制度化に関する会長声明」（2005年11月18日）参照。
  - 4 日弁連のほかに日本司法書士会連合会も平成18年6月23日「司法書士を国家への依頼者密告制度（ゲートキーパー制度）の適用対象とする立法化に反対する決議」を採択している。
  - 5 警察庁の提案について日弁連が対案を検討していたとの報道もある（『朝日新聞』夕刊（平18.12.2））
  - 6 『朝日新聞』（平19.2.2）