

# マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の防止と撲滅への取組：国際基準、世界動向及び国内連携の役割の概要

アイベック・トゥルドウコロフ\*

## 1 はじめに：金融犯罪の撲滅に向けた世界的な枠組み

マネー・ローンダリング (ML)、テロ資金供与 (TF) 及び大量破壊兵器の拡散活動への資金供与 (拡散金融) (PF) の撲滅に向けた取組は、世界の安全と経済的安定を支える礎です。この問題は非常に大規模なものになっており、国連薬物犯罪事務所 (UNODC) の試算では、世界中で1年間に洗浄される資金の総額は8,000億～2兆米ドルに上り、世界のGDPの2～5%に相当します。犯罪者やテロリストのネットワークは、金融システムの脆弱性を悪用して活動収益を隠匿し、法の支配をむしばみ、汚職・腐敗を助長し、経済的な競争をゆがめ、持続可能な発展を脅かしています。

国連条約に支えられ、金融活動作業部会 (FATF) の基準によって後押しされる堅固な国際的枠組みが、こうした脅威の撲滅に向けた各国の取組の基盤となります。UNODCは、マネー・ローンダリング対策グローバル・プログラム (GPML) を通じて、技術的支援、政策ガイダンスを提供し、国際協力を促進することにより、加盟国を支援する中心的な役割を担っています。

本稿では、現在の国際的なAML/CFT (マネー・ローンダリング対策及びテロ資金供与対策) 制度における主要コンセプトの全体像を紹介します。まず、基本的基準と法律制度について概説し、次に東南アジアを中心に進化する世界規模のML/TF脅威の動向を紹介した上で、成果を生み出す国家戦略の要となる効果的な国内連携の重要性を考察します。

## 2 国際的なAML/CFT基準及び法的枠組み

国際的な金融犯罪に対する効果的な対応には、普遍的に認められた基準と法的義務が必要です。FATF及び重要国連条約が、この世界的な枠組みの柱となります。

### (1) 金融活動作業部会 (FATF)

FATFは、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与と闘うための国際基準を策定する政府間機関です。その主な任務には以下が含まれます。

ア FATF基準の策定：FATF勧告 (「40の勧告」) は、各国が導入すべき施策を網羅し

\* 国連薬物犯罪事務所 (UNODC)、プログラム・オフィサー (AML/CFT)

た枠組みです。この勧告は、法的拘束力を有する法ではないものの、相互評価プロセスを通じて大きな重みを持ちます。この基準は、多岐にわたるAML/CFTを網羅しており、重要なリスクベースアプローチ（RBA）、顧客デューデリジェンス（CDD）の要件、法人及び法的取決めにおける実質的所有者の透明性のための堅固な施策、管轄当局の権限及び責務、国際協力の仕組みを扱っています。

イ 適合状況のモニタリング：FATFは、「相互審査」と呼ばれる厳格な相互評価のプロセスを通じて、各国の基準履行状況を評価します。このプロセスでは以下の2つの評価が行われます。

- ・技術的コンプライアンス評価：必要な法律、規則及び権限が文書の形で存在するか否かを評価します。評価対象国・地域に対し、「40の勧告」の各項目について、適合(C)、おおむね適合(LC)、一部適合(PC)、不適合(NC)のいずれかの評価が付けられます。
- ・有効性評価：その国のAML/CFT制度が実際にどの程度機能しているかを定量的に評価します。11項目の「直接の成果」（例えば「IO.7：マネー・ローンダリングの捜査及び訴追」、「IO.8：犯罪収益の没収」）の達成度を測定します。評価対象国・地域に対し、各項目の有効性の度合いについて、高い(HE)、十分(SE)、中程度(ME)、低い(LE)のいずれかの評価が付けられます。

ウ 高リスク国・地域の特定：FATFは、AML/CFTの戦略上の欠陥のある国・地域を以下のいずれかに指定します。

- ・強化モニタリング対象国・地域（「グレーリスト」）：FATFと協力して、合意された期間内に戦略上の欠陥に対処すべく積極的な取組を行う国・地域です。「グレーリスト」に指定されると、評判の大幅な低下、海外からの直接投資の減少、国際銀行によるリスク回避、企業の取引コストの増大が生じるおそれがあります。
- ・行動要請対象の高リスク国・地域（「ブラックリスト」）：著しい戦略上の欠陥があり、FATFが加盟国及びすべての国・地域にデューデリジェンスの強化、また特に深刻なケースでは国際金融システムの保護対策の適用を求める国・地域です。

## (2) 基盤となる国連条約

FATF基準は、国内対応及び国際協力の法的義務を定める以下の3つの重要な国連条約をはじめとした国際法に支えられています。

- ア ウィーン条約（1988年）：麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国連条約は、マネー・ローンダリングの犯罪化を定めた最初の国際協定で、対象は薬物不正取引の収益に限られてはいるものの、以後の取組にとって極めて重要な土台となりました。
- イ パレルモ条約（UNTOC、2000年）：国際組織犯罪の防止に関する国連条約は、AMLの義務を大幅に拡大し、幅広い「重大な犯罪」の収益の洗浄を犯罪化することを定めました。特に貢献度の大きい点として、第7条で、顧客の身元確認や

疑わしい取引の報告などの対策について定めるとともに、金融情報機関（FIU）のコンセプトを正式に導入したことが挙げられます。特に重要な点は、国際協力に関する確固たる規定を設けた章（第18条）で、二国間協定がない場合でも法律上の相互援助（MLA）を行えるようにする強力な法的根拠を用意したことです。

- ウ メリダ条約（UNCAC、2003年）：国連腐敗防止条約は、法的拘束力を有する唯一の世界的な汚職・腐敗防止協定です。この条約では、汚職・腐敗の罪（賄賂、横領など）をマネー・ローンダリングの主な前提犯罪としています。最も画期的な点は、第V章「財産の回復」で、国際法の基本原則として、犯罪によって取得された財産の返還を定めたことです。加盟国に、汚職・腐敗による収益の追跡、凍結、押収及び返還に関して幅広く協力することを義務付け、有罪判決なしでの財産の没収（第54条）や財産の直接的な回復（第53条）などの革新的な法的仕組みを導入しました。

こうした条約はともに、各国がマネー・ローンダリングを犯罪化し、不正な手段で取得された財産を没収し、国境を超えて効果的に協力するための包括的な法的根拠となっています。

### 3 進化する世界及び地域のマネー・ローンダリング動向

金融犯罪の脅威の様相は固定的なものではありません。犯罪組織は、新たなテクノロジーと法規制上の抜け穴を利用し、絶えず手法を変化させています。そうした活動の世界的拠点となっている東南アジアの動向を分析すると、犯罪の生態系（ecosystem）が流動的かつ相互に結び付いていることが明らかとなります。

#### (1) カジノや経済特区（SEZ）の台頭

メコン川流域全域にわたり、カジノやSEZが急速に、多くの場合無規制で拡大しており、大規模なマネー・ローンダリングを許容するような環境が形成されています。こうした区域は、政府の監督が行き届きにくい辺境に位置することが多く、事実上、司法権の及ばない地域として機能しており、国際組織犯罪の温床となっています。犯罪者はこうした区域を利用して以下のことを行っています。

- ・大規模な収益洗浄：カジノは、合法賭博と不法行為の両方から生じる多額の現金が混在する場であるため、同地域で主な前提犯罪となっている薬物不正取引から得られた収益を洗浄する常套手段となっています。
- ・犯罪インフラを構築：こうした区域には、巧妙なサイバー詐欺やオンライン詐欺の拠点が置かれており、そこでは多くの場合、人身売買の被害者が過酷な労働環境の下で強制的に働かされています。
- ・法規制の隙を利用：違法な高リスクの仮想資産サービスプロバイダー（VASP）が増殖しており、法規制の及ぶ範囲外で活動し、世界規模で資金洗浄を行っています。

## (2) 犯罪とテクノロジーの融合

犯罪行為の間で明確かつ危険な融合が進行しています。薬物取引から得られた巨額の利益が、大規模サイバー犯罪に必要なインフラへの投資に投入されています。こうした犯罪活動には以下のような特徴があります。

- ・ **テクノロジー活用の巧妙化**：活動の匿名化・迅速化のためにますますテクノロジーが活用されるようになっていきます。例えば、資産の追跡を困難にする複数のブロックチェーンでのミキサー、タンブラー、チェーンホッピングを通じて洗浄された暗号通貨、身元書類を偽造し生体認証KYC（本人確認）制御をかいくぐるディープフェイク技術、辺境の犯罪拠点にとって障害に強く追跡の困難な接続手段となる衛星インターネットサービスStarlinkなどの先進的な通信ツールなどが利用されています。
- ・ **職業化と専門化**：専門化したグループがハッキングツール、マルウェア、窃取したデータ、そして「サービスとしてのローンダリング」（LaaS）までもアンダーグラウンド市場で販売する「サービスとしての」犯罪ビジネスモデルが広まっています。こうしたサービスが、犯罪への参入障壁を下げ、犯罪活動の効率を高めています。
- ・ **データの悪用**：世界各地の被害者から認証情報や個人データを収集する「情報窃取型」マルウェアの広まりにより、データを取引するアンダーグラウンド市場の増殖が進んでいます。窃取された情報は、被害者のプロファイリングやゆすり行為、不正資金洗浄のための不正送金用口座の作成に利用され、現代の詐欺活動の糧となっています。

こうした地域拠点からの暗号通貨の流れについてブロックチェーン上の分析を行った結果、北朝鮮の制裁逃れ、大量破壊兵器拡散に関する資金供与、国のバックアップを受けたハッキング集団（Lazarus Groupなど）によって窃取された資金の洗浄といった世界的な犯罪活動との明白なつながりが判明しています。

## 4 国内連携の差し迫った必要性

国際基準は基本的な枠組みとなるものであり、その実効性は、国レベルでの確実な履行にかかっています。効果的な国内連携は、AML/CFT体制が機能するための最も重要な要素と言えるでしょう。FATFの勧告2で述べられているように、加盟国は、特定されたリスクに基づいて国としてのAML/CFT政策を整備し、すべての関連当局の間の効果的な協力及び連携を実現する必要があります。

### (1) 主要国内機関

以下の関係機関の協力チェーンを関与させ、「全政府」アプローチ、社会的アプローチを進めることが不可欠です。

- ・ **金融情報機関（FIU）**：金融情報の受領、分析及び提供を担う国の中央機関です。

民間セクターと法執行機関の間の重要な架け橋となります。

- ・ **法執行機関 (LEAs)** : FIUの情報を利用して前提犯罪及びマネー・ローンダリングの捜査を行う警察、税関及び金融犯罪専門機関です。
- ・ **検察庁及び司法機関** : 法の適正手続を守りながら、ML/TF事件を起訴し、証拠が証拠能力を有するようにし、有罪判決を獲得し、財産の凍結及び没収に必要な裁判所の命令を発付する責任を負います。
- ・ **監督機関** : 金融機関及びDNFBP (指定非金融業・専門職) の規制と監督を行う中央銀行などの機関です。民間セクターがRBA (リスクベースアプローチ) やCDD (顧客デューデリジェンス) を含むAML/CFT義務を確実に履行するよう監督する役割を担います。
- ・ **政策決定省庁** : 政治的意志を示し、法律・政策の枠組みを監督し、国際協力を取りまとめる金融、司法及び外務の担当省庁です。
- ・ **民間セクター** : 金融機関及び指定非金融業・専門職 (DNFBP) は、金融システムのゲートキーパーであり防御の最前線として、対策を実施し、疑わしい活動をFIUに報告する責任を負います。

## (2) 連携と情報共有のモデル

効果的な連携は、政策レベルと運用レベルの両方で行われる必要があります。一般に以下のような仕組みが考えられます。

- ・ **ハイレベルでの連携** : 国の政策の決定には、国の機関としてのAML/CFT委員会 (多くの場合、金融又は司法の省庁の高官が議長を務める) が不可欠です。同委員会の主な職務は、ナショナル・リスク・アセスメント (NRA) の実施、アセスメントの所見に基づく国家戦略の策定、適切なリソースの割り当てと政治的意志の確保などです。
- ・ **運用上の連携** : 特定の脅威 (サイバー詐欺、野生生物不正取引など) に重点を置いた機関横断型タスクフォース、複雑な事案を対象とした共同捜査チーム、信頼構築、専門知識共有及び縦割り文化の打破のための他機関への職員の出向を通じた実地での共同作業が必要です。
- ・ **官民連携 (PPP)** : 官民連携の重要度がますます高まっています。英国のマネー・ローンダリング・インテリジェンス共同タスクフォース (JMLIT) などのような公式プラットフォームにより、FIU、法執行機関及び主要民間セクター事業者が、信頼できる環境で戦略的インテリジェンスや手口を交換し、疑わしい取引の報告の質と有用性を劇的に高めることができます。

あらゆる連携を後押しするのが情報共有です。法的枠組みが、運用・戦略インテリジェンスの適時の事前共有を許可する又は義務付ける明確な「ゲートウェイ」となる必要があります。事が起こってから対処する「知る必要」に基づく文化から、未然に防ぐ「共有する必要」に基づくパラダイムに移行すべきです。情報共有ができない

と、縦割り文化によりパズルの重要なピースが欠けた状態になり、捜査の目的を達成できず、不正に取得された資金の拡散につながります。

## 5 おわりに——重要ポイントのまとめ

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の撲滅に向けた取組は、持続的な強い意志と適応性が求められる複雑で長期的な課題です。本稿で述べた重要ポイントは以下のとおりです。

- (1) **強固な基盤が不可欠**：FATFが定めた世界基準並びにUNTOC及びUNCACに定められた法的義務を遵守することは、自国の金融システムを守り世界経済に参加しようとする国であれば必ず支払わなければならない入場料といえます。
- (2) **動的に変化し融合が進む脅威**：犯罪者たちは、機敏性に優れ、テクノロジーを駆使し、国境を超えて活動しています。サイバー犯罪、詐欺、従来型の前提犯罪（薬物取引など）の融合は、同様に機敏性に優れた国際協力による対応が求められる国境を超えた手強い課題です。
- (3) **国内連携が鍵**：国のAML/CFTの枠組みの強さは、国内機関間の協力関係の強さによって決まります。組織の縦割り文化を打破し、FIU、法執行機関、検察官、監督官及び民間セクターの間のシームレスなリアルタイムの情報共有を促進することが、成果達成のために最も重要です。
- (4) **官民連携が重要**：民間セクターは最も重要な防御の最前線です。金融機関及びDNFBPに対して、不正な活動を特定して報告するために必要な、実務的な情報と協力の枠組みを提供することは、金融犯罪撲滅に向けた取組に不可欠な対抗力増強策となります。