

越境犯罪（マネーロンダリング） グローバル金融との緊張関係

世界をまたにかける犯罪ネットワーク。

その資金の全容を捕捉することは困難である。

国際社会の取り組みは進みつつあるものの、

国際金融システムを悪用する犯罪者との緊張関係は、

無視できない。

二〇世紀後半から二世紀の現在、世界の形はグローバルゼーションの進展によって、大きく変化してきた。「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」といた諸要素は、国家・国境の枠組みを越えて急速かつ大量に流動し、この「流れ」が世界を「つなげる」ことで、グローバルな規模での連動が形成されている。しかし、国家・国境の垣根が低くなり、流動性・連動性が拡大することは、必ずしも「正」の部分だけではなく、「負」の部分も惹起していることに留意しなければならない。

その典型が、麻薬・人身・武器の売買、テロ活動、海賊行

アジア経済研究所研究員
久末亮一

ひさすえりよういち

二〇〇四年東京大学大学院総合文化研究科
修士（学位博士）。専門はアジア経済金融犯罪。
同研究科助教、政策研究大学院大学政策研
究センター客員研究員などを経て、二〇二二年
より現職。

為などに代表される、国境を越えた犯罪行為（越境犯罪）の問題である。それらは国家間の制度・対策における隙間をつくり、グローバルなネットワークの動態によって拡散・展開する非合法活動であり、伝統的安全保障および非伝統的安全保障の両面における脅威として認識されている。

こうした脅威には、また資金的背景が表裏一体となっており、その痕跡を隠蔽する行為が、いわゆる「マネーロンダリング」（資金洗浄）と呼ばれるものである。これによって、不法収益の再投資による非合法活動の拡大というリスクがあると同時に、高度に連動の進んだ国際金融体系を浸食・弱体

化させるリスクをもたらす。

周知のように、国際金融体系もグローバル化の進展とともに、きわめて複雑かつ高度に連動している。それは国際的な経済活動を支える「血流」のシステムであり、一つのグローバル・コモンズである。この体系に悪意の資金が混入することは、世界の経済活動における健全性を維持する上でも、絶対に拒絶されなければならない。

本稿では、以上の問題意識を基礎に、マネーロンダリング問題の最新動向を踏まえながら例として、越境犯罪の実態・対応・課題について考えたい。

マネーロンダリングの特徴と認識の変遷

マネーロンダリングとは、非合法的な起源や目的をもつ資金を、合法的な資金と混在させることによって、その素性・出所を不明朗にし、合法的な資金のように仕立て上げる行為である。

たとえば、各種の犯罪行為によって得た不法収益金やテロ活動のために集められた資金などを、国内外の架空の人物や他人名義の銀行口座を利用して資金移転を繰り返す、あるいは株式・債券・ファンド・デリバティブなどの金融商品や貴金属・宝石・美術品などの売買を繰り返すといった

方法によって、その資金の素性・出所を曖昧にする。これにより非合法的な起源や目的をもった資金は、捜査機関の差し押さえや摘発を逃れるだけでなく、新たな非合法活動のために利用される可能性をもつ。

マネーロンダリングという問題は、国際的な麻薬密輸にともなう資金源の問題と関連し、一九七〇年代から欧米諸国で認識されてきた。八〇年代後半から九〇年代になると、米国主導の「麻薬との戦い」に際して、本格的な国際間の規制枠組みが形成されはじめ、次第に非伝統的安全保障の重要課題として、世界的に注目を集めていった。さらにこの問題への認識は、グローバル化の進展による越境犯罪の増加だけでなく、二〇〇一年九月の米国における同時多発テロ以降に、大きな転機を迎えた。すなわち、国際テロ組織の活動源泉であるテロ資金を、どのようにして封じ込めるかが国際的な課題となったことから、マネーロンダリングへの対応が喫緊の課題として扱われるようになった。これにともない、ふたたび米国の主導による国際的な協力・規制の枠組み整備が、大きく加速していった。

さらに近年には、米国などと対立する北朝鮮やイランといった国家に対する制裁手段の口実としても利用されるなど、もはやマネーロンダリングとは、単なる越境犯罪という

領域を超えた、外交や国際関係のレベルでも認識されるべき課題となっている。

国際社会および日本の対応

マネーロンダリングに対する国際的な防止・規制の協力体制は、現在にいたるまで中心的な役割を果たしている国際協力機関が、一九八九年のアルシユ・サミットで設立が合意された金融活動作業部会（FATF）である。これは国際的な対策基準の策定、勧告遵守の相互審査や推奨、手口や傾向に関する研究などに焦点を当てている。特に、九〇年の「四〇の勧告」（The Forty Recommendations、後に対テロ関連の九項目が追加される）は、各国がとるべき措置をまとめた国際的基準となっている。

さらに一九九五年には、米国・欧州主要国の非公式会合の場として「エグモント・グループ」が発足し、同年六月のハリファクス・サミットでは、FATFの焦点が麻薬犯罪資金から武器・人身売買などの重犯罪資金にも拡大された。また九八年のバーミンガム・サミットでは、マネーロンダリングの関連情報を収集・分析・提供する機関（Financial Intelligence Unit）の設置が合意された。

アジア太平洋地域では、一九九七年に結成されたアジア

太平洋マネーロンダリング対策グループ（APG）がある。おもな活動内容は、アジア太平洋地域でのFATF勧告実施の推奨・促進、域内諸国・地域の問題防止、テロ資金供与防止に関する法律の立法化の促進、域内での手口情報交換などである。また二〇〇四年には「越境犯罪に関するアセアン各国＋日中韓の閣僚級会議」（AMMTC+3）が開催され、マネーロンダリング問題への対応を含めた域内諸国の相互協力が確認されている。

以上のように展開した国際間協力は、先述のように二〇〇一年九月の米国同時多発テロによって、いわゆる「対テロ戦争」での喫緊の課題の一つとなることで、米国主導のさらなる対策枠組みの構築が急速に促進された。これを受けて、各国も本格的な対応・連携を加速させてゆくことになる。

たとえば日本では、二〇〇〇年に金融監督庁（現在の金融庁）に「特定金融情報室」（JAFFIO）と呼ばれる部署が設立されたが、以降の国際的な対応・連携の加速により、国内での規制・取り締まりも強化されてきた。〇七年四月には、同年三月に成立した「犯罪による収益の移転防止に関する法律」に基づき、所轄が警察庁刑事局組織犯罪対策部に移管され「犯罪収益移転防止管理官」（JAFFIC）と名称が変更される。〇八年三月には「犯罪収

「益移転防止法」が全面施行となり、本人確認や報告義務の拡大が実施された。こうした法整備と対策を受けて、疑わしい取引の報告件数や実際の検挙数などは、現在に至るまで確実に進展している。また外務省には総合外交政策局に「国際安全・治安対策協力室」（前「国際組織犯罪室」）が設けられており、各国・地域や国際機関との政策的・法的フレームワークの調整が行われている。

近年における現状と直面する限界

以上で見たように、マネーロンダリングに対する国際間の防止・規制枠組みは確立され、その対応能力は飛躍的に向上してきた。一方では、この問題に付きまとう本質的課題によって、その限界も露呈しつつある。

第一には、本質的に融通無碍なネットワークの動態を利用した資金流動であるマネーロンダリングを、硬直的な法的規制の枠組みで捕捉・防止することには、限界があるという問題である。

マネーロンダリングとは資金流動であり、この動態的特徴としては、多くの組織犯罪活動やテロ活動などが同様であるように、底辺での「つながり」と「流れ」が連鎖する「ネットワーク」の運動形態をとっている。こうしたネットワーク

の動態は、さまざまな外部からの衝撃や変化に対する柔軟な変化が可能であり、その柔軟性が最大の強みである。

たとえば〇三年に発覚した「山口組系五菱会」によるヤミ金収益洗浄事件では、さまざまな金融機関や金融商品を経由し、日本・香港・シンガポール・スイス・米国などを跨ぐネットワークが形成されていたことは、非常に象徴的である。

第二には、マネーロンダリング、あるいはそれに類するグレーゾーンの行為が、国家権力の実質的な了解の下に、正常な経済の枠組みと一体化し、許容されてしまっている可能性が見られる点である。

こうした問題は、経済開発・成長に必要な資金を十分に得ることができない、あるいは行政・統治システムが比較的腐敗・汚職に染まりやすい発展途上国に限られるものではない。たとえば先進国・地域のなかにも、金融・商業センターやカジノなど、日常的に巨額の資金流動を必要とすることで成立する機能に依存している場合、生存・繁栄のためには不法資金の流入を、実態面で暗黙のうちに許容してしまうケースも見られる。

このため、たとえばFATFの国際相互審査で高得点を取っているにもかかわらず、実態としてはグレーゾーンを

多く抱える国・地域なども見られ、規制枠組み自体の実効性にも疑問が生じるものとなっている。さらに二〇〇八年のリーマンショック以降には、世界的な金融危機の影響から、個別金融機関の対応に緩みが見られはじめていただけでなく、金融活動への依存やそのセクターの影響力が大きい一部の国家・地域でも、問題対応が選択的かつ限定的なものに変化するケースも出現している。

たとえば二〇一一年九月、シンガポール金融管理局は突如として「金融システムが犯罪活動に利用されることを許容できない」との強い警告を金融業界に発して波紋を呼んだ。これは近年に同国で行われてきた選択的対応の反証でもあり、それがもはや許容限界を超えた裏返しと考えられている。

第三には、マネーロンダリングへの対応が、グローバル化した経済活動や複雑化する国際秩序との間で、相克を引き起こす可能性である。

二〇世紀半ばから後半の世界では、経済活動は基本的に国家単位の枠組みや規制を基礎として展開されていた。しかし、二〇世紀末からのグローバル化する経済活動は、時として国家とビジネスの利害対立を生み出し、それは国境を越えた形で持ち越されることになる。たとえば、金融制

度・税制度・法制度などの違いを利用して、複雑な国際間取引を展開する企業の「合法行為」は、ある国家・政府の定義では「違法行為」にもなり得る。明らかな悪意ある犯罪資金の洗浄であるならばともかく、グローバル化した経済活動のもたらす曖昧な境界線は、特定の国家や当局による恣意的解釈や過剰な規制にもつながり、世界規模で加速化する自由な経済活動にも影響を及ぼしかねない。

たとえば二〇〇八年の国際的な金融ショック以降、フランスやドイツなどは相次いでスイスおよびその金融業界への非難を強めてきたが、これは両国が課税強化のため、富裕層や企業などによるスイスの利用を塞ぐためであると考えられている。しかしそれはまた、グローバル化による必然と相反する行動であることも事実である。

さらに近年見られるように、特定国が敵対国を牽制する外交的手段として、マネーロンダリングを大義名分として、その経済活動や資金源を国際金融システムから排除することとは、本来の趣旨からは逸脱した行為にもなりかねない。マネーロンダリングへの断固とした対応は、グローバル・コモンズとしての国際金融体系の健全性を維持する上で、絶対的に必要なものである。しかしそれゆえに、規制や対策を行う側は、一国の視点からのみ安易に対応することの危険性

も、また認識すべきである。

今後に向けた課題

約二〇年の時間をかけて形成されてきた、マネーロンダリングに対する法的規制や国際間協力の枠組みは、一定の有効性を持つものではある。しかし、この問題の実態は、もはや単なる犯罪資金の洗浄というレベルで捉えられるものではなく、安全保障、国際関係、世界経済の現状といった問題とも連動し、当該問題を取り巻く環境は刻々と変化しつつある。

特に、二〇〇一年の米国同時多発テロ以降における国際的な「テロとの戦い」が一段落を迎えつつあること、また〇八年のリーマンショック以降の国際金融環境の激変によって焦点に振れが生じ始めていることから、一時期と比較して、近年はマネーロンダリングへの対応についても一巡感が出始め、関心が薄れつつあることも事実である。

一方で冒頭にも記したように、世界の金融体系はグローバル化の進展とともに、きわめて複雑かつ高度に連動しながら国際経済を支えるシステムであり、重要なグローバル・コモンズとなっている。それゆえに、これが非合法な背景や目的をもつ資金によって浸食される事態は、絶対に防がなければならない。これはマネーロンダリングへ

の対応に限らず、越境犯罪への対応も同様であり、いかなる環境の変化があろうとも、今後も世界的に共有され、促進されるべき大原則である。

しかし、欧米諸国は自らの足元での経済的混乱によって、本来は「終わらなき戦い」であるはずの当該問題への対応にイニシアティブを取ることを躊躇しつつある。こうしたなかで、日本の国際社会における対応や政策には一層の積極的姿勢が求められる。

マネーロンダリングは依然として、また将来的にも大きな脅威であり、日本にとっても一国としてだけでなく、国際的・地域的な視野に立った対策を確立・実行しつづけることが不可欠である。過去二〇年ほどの日本は、国内的な対策整備と国際的な連携対応という、いわば受動的な準備期間を経てきたが、もはやその段階は、確実な実績とともに終わりを迎えたつあり、政策側の思考・発想の転換も必要となっている。

今後は日本が、マネーロンダリングをはじめとした越境犯罪について、国際的・地域的な観点から問題を捉え、公平・客観的な立場によって、より実効性のある対策・連携を実現しうる世界的イニシアティブをリードすることは、国際社会における新たな役割と責務なのではなからうか。■