

No.10

アジアにおける マネー・ローンダリング問題

久末亮一

政策研究大学院大学研究助手

アジアの課題と日本

March 2008

アジアにおけるマネー・ローンダリング問題

政策研究大学院大学

研究助手 久末 亮一

はじめに

1. 問題認識の変遷および国際間・アジア間の規制枠組
2. 資金流動の動態と対策の限界
3. グローバリゼーションとの相克
4. 日本の今後とすべき対応

おわりに

はじめに *

マネー・ローンダリング（資金洗浄）とは、犯罪などによって不法に得た資金を、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。たとえば薬物犯罪、重犯罪、経済犯罪などによって得た不法収益金を、国内外の架空人・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。これにより犯罪から得た不法収益金は、捜査機関の差押えや摘発を逃れ、さらには新たな犯罪行為のための資金源として利用される可能性を持つのである。

マネー・ローンダリングという言葉が今日のように一般化したのは、この数年内のことである。しかし実際のところ、この問題はすでに1970年代から認識されおり、欧米では二国間などの非公式な捜査情報の共有などがおこなわれてきた。これが1990年代になると、米国が主導した「麻薬戦争」に際して、本格的な国際間の規制枠組が形成され始め、次第に非伝統的安全保障（Non-traditional Security Issues）の課題として、世界的に注目を集めていった。

この犯罪ベースでのマネー・ローンダリングという認識は、2001年9月の米国における同時多発テロ以降、顕著な変化を見せた。国際テロ組織の活動源泉であるテロ資金をいかに封じ込めるかが国際的な焦点となり、主要国間では安全保障問題としてのマネー・ローンダリングという認識が加わっていったのである。日本でも疑わしい取引の報告義務、振込時の制限、銀行窓口での本人確認の徹底など、身近でテロ資金の洗浄防止を理由とした規制を目の当たりにするようになったが、これがマネー・ローンダリングという言葉を一語を一般化させた要因でもあった。

※ 本報告の基礎となる研究は、東京財団「アジア研究プロジェクト」、および科学研究費基盤研究（A）「東南アジアの『非伝統的』安全保障」（代表者・京都大学東南アジア研究所教授パオリシオ・アビナーレス）の一環として行なわれたものである。ここに記して感謝する。

そして近年、マネー・ロンダリングへの規制は、特に北朝鮮やイランといった核開発国の問題に絡み、これらの資金源泉を国際経済体制から隔離・包囲するための、主として米国の主導による外交戦略上の制裁手段となり始めた。すなわち従来の非伝統的安全保障の課題から、明らかな安全保障上の課題となって今日に至っているのである。

ところが、アジア地域におけるマネー・ロンダリング問題は、地域に密着した伝統的信用の在り方、銀行のような正規の金融機関に代わる様々な代替送金や換金手段の存在、米国と対立するいわゆる「テロ支援国家」であるところの北朝鮮やイランを内包するという地政学的な状況などにより、複雑な様相を呈している。本稿ではこうした実態を踏まえながら、アジア地域におけるマネー・ロンダリング問題の規制枠組形成の背景、資金流動の動態とその対策の限界、直面するグローバル化のなかでの相克という現状などに関して、簡潔にまとめてみたい。

1. 問題認識の変遷および国際間・アジア間の規制枠組

まずはマネー・ロンダリングという問題が、どのような経緯を経て国際的問題として認識され、またそれを規制する枠組が国際間・アジア間で形成されていったかをまとめてみたい。

マネー・ロンダリングという問題が国際的に認識され始めたのは、1970年代後半の欧州—米国を結ぶ麻薬取引に絡む問題であったとされる。主にイタリア系犯罪組織などが活躍したこれらの取引では、欧州から米国への麻薬密輸、さらには米国内での麻薬密売によって巨額の不法収益が発生したとされる。また1980年代からは中南米などからの麻薬密輸が盛んになり、それらの不法収益が犯罪組織の政治的・社会的基盤を強固にし、循環的に取引拡大の資金源となっている実態が顕在化した。

こうした不法資金の一部は、複雑な経路を経て米国・中南米などの金融機関に流れただけでなく、スイスやルクセンブルグのような金融秘匿性の高い地域に流れ、またその出所を隠匿するために様々な合法的取引に混在・流用されるなど、国境を越えた不法資金の移動・洗浄がおこなわれてきた。

しかし当時、犯罪自体の捜査協力体制の確立と比較して、資金面からの取り締まりの協力体制は、国際的には確立されていなかった。そこで麻薬問題の撲滅を政策的課題として掲げていたブッシュ・シニア政権期である1980年代後半から、米国の主導によって本格的な犯罪性不法資金の移動・洗浄を取り締まるための、国際的な枠組が次第に形成されはじめていった。

この第一歩とも言えるものが、1989年のアルシュ・サミットで合意された国際協力機関としてのFATF（Financial Action Taskforce、金融活動作業部会）の設立である。これはマネー・ロンダリング対策に関する国際基準の策定、参加国・地域相互間におけるFATF勧告の遵守状況の相互審査、非参加国・地域におけるFATF勧告遵守の推奨、マネー・ロンダリングの手口および傾向に関する研究、などに焦点を当てた国際機関である。

そして、このFATFから1990年に発表されたのが、「40の勧告」(The Forty Recommendations)と呼ばれるものであった。これは各国がマネー・ロンダリング対策に関し、法執行、刑事法制、金融規制の各分野でとるべき措置をまとめたものであった。こうして大枠としての国際間協力体制の確立とその指針が示された後も、さらなる国際間協力の促進が図られ、1995年には米国・欧州主要国の関係機関に

よる非公式会合の場として「エグモント・グループ」が発足した。

引き続き 1995 年 6 月のハリファクス・サミットでは、初めて F A T F の焦点が、麻薬犯罪資金から武器密売や人身売買などの重犯罪資金に拡大することが確認された。さらに 1998 年のバーミンガム・サミットでは、マネー・ローンダリング情報を専門に収集・分析・提供する機関 (Financial Intelligence Unit : FIU) を設置することが、参加国間で合意された。

この国際的な動きを受けて、2000 年には日本でも金融監督庁 (現在の金融庁) 内に「特定金融情報室」(JAFIO) と呼ばれる部署が設立されることになった。なお 2007 年 4 月からは、同年 3 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、「犯罪収益移転防止管理官」(JAFIC) という名称に変更し、所轄が警察庁刑事局組織犯罪対策部に移管されている¹⁾。

こうした犯罪性の不法資金に主眼を置いたマネー・ローンダリング認識が転機を迎えたのは、2001 年 9 月に米国で発生した同時多発テロであった。すなわち国際テロ組織の活動が、さまざまな形で獲得・洗浄され、国際間を移動したテロ資金によって支えられていたことが明らかとなったためである。そこで主要国の間では、マネー・ローンダリングの監視対象を従来の犯罪性の不法資金だけではなく、テロ資金などに拡大する動きが始まる。今日、マネー・ローンダリングの問題がこれだけの国際的注目を集める重要課題となったのは、まさに 2001 年以降の世界が直面した現実によるものである。

それではアジア地域において、マネー・ローンダリングの問題はいかに認識され、地域間での規制枠組みが形成されてきたのであろうか。まずアジア地域間で最初に形成され、現在も有力かつ中心的な枠組みとなっているのは、1997 年に結成された A P G (Asia-Pacific Group on Money Laundering) である。これは事務局をオーストラリアに置き、その主な活動内容は、アジア・太平洋地域における F A T F 勧告の実施の推奨・促進、域内諸国・地域のマネー・ローンダリング防止、テロ資金供与防止に関する法律の立法化の促進、域内におけるマネー・ローンダリングの手口情報交換などとされている。また 2004 年には A M M T C + 3 (越境犯罪に関するアセアン各国 + 日中韓の閣僚級会議) が開催されるなどしている。

ちなみに我が国でも、2001 年の米国同時多発テロ以降、マネー・ローンダリングに関する規制・取り締まりが確実に強化されてきた。たとえば 2006 年から導入された A T M 経由での現金振込金額の制限は、こうした規制・取り締まりによるものであった。また暴力団組織による闇金融収益の国際間資金洗浄の摘発などは、規制・取締りの強化が功を奏して表面化したものであると言えよう。

以上の経緯を見るように、マネー・ローンダリング問題の焦点は、当初の麻薬資金から、次第に重犯罪資金、そしてテロ資金へと範囲を拡げながら、国際間・地域間の規制枠組を形成しつつ現在に至っている。それはもはや、単なる犯罪資金の洗浄というレベルの問題として認識されるにとどまらず、非伝統的安全保障の課題、さらには安全保障上の課題として認識されているのである。

2. 資金流動の動態と対策の限界

このように国際間・地域間の規制枠組を形成しつつ、取り締まりの枠組みを確立したかのように見えるマネー・ローンダリング問題であるが、そこには大きな限界も存在する。すなわち、本質的には融通無碍

¹⁾ <http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/Jafic/index.htm> (警察庁刑事局組織犯罪対策部犯罪収益移転防止管理官ホームページ)。

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・ローンダリングを、硬直的な法的枠組みでは補足・防止することに限界があるという問題である。

マネー・ローンダリングとは資金流動である。そしてこの資金流動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とにある。こうしたネットワークの動態は、様々な外部からの衝撃や変化に対する柔軟な変化が常に可能であり、その柔軟性こそが最大の強みである。逆説的に言えば、マネー・ローンダリングの追跡・防止などを阻害する本質的問題とは、まさにこの融通無碍なネットワーク運動の「つながり」と「流れ」を、硬直的な法的枠組みから捕捉することが困難な点にある。

たとえばマネー・ローンダリングに利用される金融機関・商業機構の問題を考えてみよう。まず国際間・地域間の規制という法的枠組は、あくまでもその影響・管理下にある正規の金融機関までには影響を及ぼせる。しかし、実際の不法な資金流動をめぐる実態としては、単純に銀行だけが利用されるものではなく、その動態は非常な複雑性を有している。マネー・ローンダリングで正規の金融機関が利用されるケースは、それがネットワーク構造のなかの資金流動の一部において、利用可能であり利便性があるからに他ならない。もし法的な規制枠組みによって、それら正規の金融機関を利用することができないのであれば、ほかの手段（代替送金手段）を用いて資金流動を実行すればよいだけである。

特にアジアにおけるマネー・ローンダリング問題の実態を見ると、たとえば中国系社会の「地下銭荘」（「地下銀行」）、南アジア・アラブの「ハワラ」（hawala）や「フンディ」（hundi）などの非正規金融業者に代表される、代替送金（alternative remittance）の手段が活用されるケースがある。しかしこれらは、社会において長い時間をかけて培われ、内包されてきた信用体系を基礎にして、複雑な地理的・機能的なネットワーク関係を構築しており、その実態把握はきわめて難しい。

さらには、アジアにおいては合法・非合法の両替商、貴金属宝石商などが乱立し、通貨両替のみならず貴金属・宝飾品などの売買換金は、日本や欧米とは比較にならないほど日常レベルのなかで容易かつ高い流動性をもって活発におこなわれている。香港、バンコク、シンガポール、ボンベイなど、アジアの大都市を見ても、こうした活動は活発である。

このようなマネー・ローンダリングの手段を多様化・複雑化させる代替手段が多く存在すること、そして縦横に活動するそれらを、硬直的な法的枠組みでは十分に補足しきれない点が、アジアにおける問題の状況把握・防止を困難にさせる要因の一つとなっている。

またアジアでは「家族」「部族」「地域」といった、法律では規定・補足できない人的紐帯のネットワークを基礎として、社会経済の活動が展開される側面を強く持つ。すなわち、こうした「日常性」のなかのさまざまな要素が、商業活動と一体性・不可分性を持つことによって、合法と非合法の境界が明確に見えにくくなること、ひいては資金洗浄を容易におこなうという問題がある。

たとえば中国系社会の場合、社会経済活動の底辺では「関係がある・ない」、「身内である・ない」という、社会関係における伝統的な外部・内部の区別意識や価値観が現在でも息づいている。それは中国系社会が、「個が所属する集団」によって形成されるのではなく、「個と個の関係が重層する集合体」によって形成されるという、社会関係の在り方に基づくものである。

このような社会価値観の下では、行政によって法体系が明文化され、あるいは正規の金融機関のなかで

組織制度としてはコンプライアンス（法令遵守）の体制が確立されている場合であっても、しばしばそれよりも「関係がある」、「身内である」ことが、現実問題として優先されるであろう。すなわち、「法」というレベルでは解釈・規制できない要素が絡むことによって、法的枠組みでは対応しきれない部分、逆説的に言えばある種の高度な「柔軟性」が発生する結果、不法な犯罪性資金であったとしても、正規の金融機関を利用することが比較的容易になりうるのである。

さらには地域内に形成された、正規の経済活動に基づくネットワーク・ハブとしての都市機能を持つ国家・地域が、マネー・ローンダリングの問題にどこまで厳格に取り組むことができるのか、という問題も存在する。

経済活動のネットワークは、合法・非合法を問わず、多くが集積・再接続に利便性を持つハブにつながってゆく。言い換えれば、そうしたハブ地点には、マネー・ローンダリングに利用されうる要素がつきまとうゆえに、その対策が求められる一方で、それらを過剰に規制することが通常の合法的経済活動に影響を及ぼし、ひいてはそのネットワーク・ハブとしての競争力を阻害するという、いわば「自分で自分の首を絞める」かのような可能性も有している。

たとえばアジア太平洋地域の金融ハブである香港やシンガポールのような都市は、このディレンマと向き合うことにならざるを得ない。無論、この二都市は国際金融体系にも高度に組み込まれた存在であり、国際的にもその法的整合性を重視する側面から、マネー・ローンダリング対策には一定以上の注意を払ってきたと言われる。たとえば1998年のAPGによる相互審査²⁾、および2003年にIMFにより実施された審査では、香港およびシンガポールのマネー・ローンダリング対策に対して、特筆すべきような注意事項や警告はなされていない³⁾。

しかし近年、こうした評価とは異なる実態が明るみに出て波紋を広げた事件が、シンガポールに関して起こっている。2006年9月、当時、米国系大手投資銀行モルガン・スタンレーアジア太平洋本部首席エコノミストで、世界的にも著名なエコノミストであった謝国忠（アンディ・シエ）氏が、シンガポールで開かれた国際通貨基金（IMF）世銀年次総会に出席後、同僚にあてた電子メールで、「シンガポールはインドネシアと中国からの違法な資金に依存している経済的に失敗した国」だと指摘したのである⁴⁾。

この著名エコノミストによる発言は、シンガポールが自国の安全保障問題に直接的に関わる、イスラム過激派組織などによるテロ資金のマネー・ローンダリングに関しては厳しい態度で臨む一方で、自国経済の支柱の一つである金融セクターの成長維持に必要な資金流入に関しては、その資金源泉がどのようなものかを問わないという、選別的対応をおこなっている可能性を示唆している⁵⁾。それは同時に、現実にあ

²⁾ 相互審査とは各メンバー国・地域に対し、順次、その他のメンバー国により構成される審査団を派遣して、審査対象国におけるマネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策の法制、監督・取締体制、マネー・ローンダリング犯罪の検挙状況など様々な観点から、FATF勧告の遵守状況について相互に審査するもの。

³⁾ Hong Kong - IMF Report on Observance of Standards and Codes 2003, IMF, Washington, D.C. 2003. および Singapore - IMF Report on Observance of Standards and Codes 2004, IMF, Washington, D.C. 2004. を参照。APGによる第二ラウンドの審査は、香港に対しては2007年11月に、シンガポールに対しては2007年9月にそれぞれおこなわれる予定。

⁴⁾ 2006年10月12日付ブルームバーグ報道「モルガンS：新たに2人が辞職へ、シンガポール批判の電子メール発信」(http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=90003013&refer=jp_us&sid=a3d21BaxzWiA)。この謝氏のメールは社内限定の付記がされていたにも関わらず、シンガポール政府投資公社（GIC）を顧客に持つ同社のセールス・トレーダーから外部に漏洩したとされる。

⁵⁾ ちなみにシンガポールは現在、2009年の開業を目指し、国家プロジェクトの一つとしてカジノ建設を推進している。カジノが不法な資金洗浄、特に汚職・横領犯罪の資金洗浄に利用されていることは、これまでのマカオが証明してい

るアンダーグラウンドな資金の流動と、法的枠組による規制や国際間相互審査による評価の間にある、実態の乖離を示唆するものである。

3. グローバリゼーションとの相克

従来、単なる犯罪資金の洗浄という認識から、より広域での非伝統的安全保障の課題として認識されてきたマネー・ローンダリングの問題は、近年、テロ資金の洗浄へとその範囲を拡げながら、国際間・地域間の安全保障上の課題としても認知されてきている。しかしその対応や対策が、同時にグローバル化した経済活動との間で相克を引き起こす可能性についても、我々は注目すべきであろう。

20世紀半ばから後半にかけての世界では、経済活動とは基本的に、国家という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20世紀末からの経済活動は、そうした国家という単位での枠組みや規制をはるかに超えて展開されている。世界規模での「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「情報」の移動が急激に加速することで、その自由な経済活動が世界経済の構造すら大きく変えてきた。21世紀に入った後、この動きはますます加速している。まさに20世紀末からのアジア経済の急速な勃興も、こうしてグローバル化した経済の変化に適應し、その恩恵を受けたものであることは、言うまでもない。

ところが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間の利害対立を生み出し、その利害対立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、複雑な国際取引を展開する企業の「合法行為」は、ある国家・政府の定義するところでは、「違法行為」にもなり得る。明らかな悪意ある犯罪収益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、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。

マネー・ローンダリングへの断固とした対応は、世界経済の健全性を維持する上でも必要なことである。しかしその規制や対策をおこなう側には、グローバル化した経済活動の実態を正確に認識し、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ろう。

このグローバリゼーションとの相克という観点からマネー・ローンダリング問題を見た場合、もう一つ留意すべきことがある。近年、マネー・ローンダリングを理由とした規制や対策は、主として米国などにより、その対立する諸国の経済活動や資金源を国際金融システムから排除するための、外交手段の一つとして活用されはじめている、という事実である。

特に地政学的に見ても、北朝鮮やイランといった不安定要素を持つ国家を包括するアジアの場合、これは切実な問題となる。この代表例とも言えるのが、2005年9月に発生したBDA問題である。これはマカオの地場銀行「バンコ・デルタ・アジア」(BDA)が、北朝鮮による不法取引・偽造通貨両替などに関連した不法資金のマネー・ローンダリングに関与したとの理由で、米国財務省により在米金融機関との取引を遮断された事件である。この米国による制裁を受けて、BDAは信用不安から大規模な取り付けに見

るとおりである。シンガポールのカジノ建設が、純粋な観光業振興の目的であったとしても、それが同国の金融利便性と併せて不法に利用される可能性は否定できない。なおシンガポール政府は、カジノ・コントロール法案(THE CASINOCONTROL ACT)で、シンガポール国民からは年会費・入場料を徴収し、またギャンブル問題国家評議会およびカジノ監督機関の設置を盛り込む予定。

舞われ、マカオ特別行政区政府金融管理局およびもう一つの主要事業拠点である香港の金融管理局が、BDAの経営を接収して、その管理下に置く事態となった。

この制裁措置は北朝鮮の核開発疑惑に関連し、これを阻止するための「六カ国協議」に連動した米国の外交手段でもあった。しかし、それは北朝鮮への直接的な金融圧力として作用しただけではなく、それまで六カ国協議の場で一貫して北朝鮮に対する消極的態度を継続してきた中国への圧力でもあったと言われる。実際には、北朝鮮の資金を取り扱っていたのはBDAだけではなく、より巨額の資金がマカオや中国本土において複数の中国大手国有商業銀行により取り扱われていたとも言われている。その意味では、米国はマカオの小規模な地場金融機関であるBDAをスケープ・ゴートとすることによって、中国を牽制する手段としたとの観測も、決して穿った見方ではない⁶⁾。

しかし、マネー・ローンダリングを大義名分とした外交的な牽制手段は、非常に危険な諸刃の剣でもあった。当然ながら米国も政治的配慮から、実際に中国の大手国有商業銀行に対する制裁を発動することはなかったであろうと思われる。ところが、仮に経済を取り巻く状況・環境が異なり、あるいは急激に変化することで、信用不安が連鎖した場合には、中国だけでなく、アジアや世界の経済における健全な成長を阻害・攪乱することになった可能性も、まったく無かったとは言い切れないのである⁷⁾。

中国は20世紀末から経済のグローバル化に適應することで、急激な経済成長を達成しながら、世界のなかで重要な一角を占めつつある。しかし一方で、中国の立場は様々な局面において、しばしば現行の世界経済システムを主導する米国との間で、微妙な利害対立を抱えているとも言える。BDAの一件は、中国に北朝鮮の核開発問題にとどまらず、米国主導の世界経済体制を認識させ、牽制する一つ機会となったことは間違いない。しかしそれは同時に、中国で高まりつつある米国の世界一極支配に対する猜疑を掻き立てるものであり、また自国の経済安全保障問題を再認識させるものであった。

ちなみに米国は、核開発問題で対立関係にあるイランに対しても、同様の手段を用いている。たとえば米国財務省は、2006年9月にはイラン国営サデラト銀行、2007年1月にイラン国営セバ銀行の資産凍結および在米金融機関との間の取引停止措置を発動した。この米国政府の制裁措置によって、欧州をはじめとした各国の金融機関が、イランとの金融取引の停止・縮小を決めた。これに対して、イラン側は東南アジア、特にイスラム教が根強く、またイスラミック・バンキングの誘致に積極的なマレーシアなどに海外拠点を移す方針とも言われるが⁸⁾、米国はマレーシアに対する圧力も強化しつつあるとも言われる⁹⁾。

しかしこのように、マネー・ローンダリング問題を安全保障の政策手段として利用することは、外交レベルでは有効な手段であったとしても、世界規模で「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「情報」が急激に移動し、

⁶⁾ Donald Greenlees & David Lange, "The Money Trail That Linked North Korea to Macao," New York Times, April 11, 2007 および Testimony of David Asher, Hearing Before the US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 109th Congress, second session, Sept. 14, 2006. 以上は John McGlynn, "Banco Delta Asia, North Korea's Frozen Funds and US Undermining of the Six-Party Talks: Obstacles to a Solution. Part III", Japan Focus, June 9, 2007 (<http://japanfocus.org/products/toppdf/2463>)より。

⁷⁾ たとえば2005年11月にはLME(ロンドン金属取引所)で中国政府系のトレーダーが取引に失敗した件で、世界の金属商品市場は大きな変動に見舞われた。また最近では2007年2月、上海株式市場の急落が世界的な連鎖安を招いたことは記憶に新しい。グローバルな経済活動とは、すなわち高度な「連鎖」の構造なのである。

⁸⁾ 2007年8月11日付産経新聞報道「制裁下イランの銀行 東南アジアに金融拠点作り 支店開設で活路探る」。

⁹⁾ また米国司法省などは、対イラン、リビア、キューバ、スーダンなどへの制裁違反に関連して、欧州の複数の大手金融機関に対する調査を強化し、圧力をかけているとの報道がある(2007年8月30日付ロイター報道：<http://jp.reuters.com/article/worldNews/idJPJAPAN-27643320070830?rpc=171>)。

さまざまな信用が世界規模で膨張・収縮しながら複雑に交錯するグローバル化した経済レベルの問題として捉えた場合には、深刻な相克を引き起こす可能性についても、改めて注目すべきであろう。

4. 日本の今後とすべき対応

先述のように日本でもこの数年で、マネー・ローンダリング問題に関する対応が急速に進展している。

2000年には金融監督庁（現在の金融庁）内に「特定金融情報室」（JAFIO）と呼ばれる部署が設立され、現在は警察庁刑事局組織犯罪対策部の「犯罪収益移転防止管理官」（JAFIC）に所轄が移管されている。外務省では総合外交政策局に「国際組織犯罪室」が設けられ、各国・地域、国際機関との政策的・法的フレームワークの調整に活躍している。また金融庁では2008年を目途に、香港・シンガポールの何れか、あるいは両所に検査官の常駐する事務所を開設する計画があるとされている¹⁰。これはアジアに展開する日系金融機関が、マネー・ローンダリングに利用されることなどを含めた経営リスクを把握・防止する一助となるであろう。

このように、この数年における日本政府のマネー・ローンダリング対策・取締りに関する体制の整備・拡充は着実に進展しており、一定の評価を得るべきものである。

その一方で、今後の日本にとってマネー・ローンダリング対策で重要な鍵となるのは、この問題を国際的・地域的な観点から総合的に捉え、より実効性のある対策・連携・取締りを実現するための政策を確立・実行することであろう。

本質的に、マネー・ローンダリングとは融通無碍なネットワークの動態を利用し、容易に国境や規制を越えうるマネーの合法的流動に紛れ込むことで実行される。しかもそれは現在、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、もはや安全保障や国際関係といった問題とも連動しつつある。それゆえに、こうした複雑性を大局的に理解し、一国だけではなく国際的・地域的な視野に立った政策を確立・実行することが不可欠である。

たとえば、国内暴力団組織による闇金融収益の洗浄工作が複雑な国際間資金取引の形となって実行されたこと、国内の北朝鮮向送金に関して某国内銀行の破綻以降にマカオのBDAがその取り込みに関心を持っていた例などからは、この問題の対策・取締りが、国内対策だけでは済まされない、あるいは硬直的な国際間の政策的・法的フレームワークや情報交換協定・協力の形成だけでは不十分なものであることが分かる。

真に問題の所在を理解・把握するには、教科書的な国際金融事情だけではなく、アジアの地場金融にまでいたる実態としての金融メカニズム、組織犯罪の実態、当該地域の社会的・文化的背景、国際政治経済における関係論などについての知識を基礎とする必要がある。その上で、さまざまな関連情報への高度かつ深い接近を可能にする幅広い情報資源のネットワークを構築し、協力国・機関などからの情報提供・判断に依拠するだけではなく、日本独自の主体的な情報収集・分析能力を確立することで、国際的・地域的な視野からも問題を理解し、実効性ある政策を確立・実行することが可能になるであろう。

そのためには、これを実行しうる人材の確保・育成なども重要となる。また情報収集・分析能力の素質を持つ内部の人材を発掘するだけでなく、たとえば国内外の金融機関、法律・会計事務所、ジャーナリス

¹⁰ 2007年11月の香港における金融庁現地常駐検査官との会合による。

ト、研究者など、幅広い分野で事情に精通した実務者・専門家との連携関係を積極的に構築することも有効であろう。

上述のようなイニシアティブを確立することは、日本の金融情報能力を高め、ひいては新たな次元での国力を高めることでもある。

金融と情報は、基本的にはネットワーク動態で動く、取り留めのないものである。そして今や世界経済自体が、この高度にネットワーク化した動態のなかで動いており、硬直したフレームワークのロジックでは対応しきれないものとなっている。その変化に適応できなかったことで辿った路を、特に日本は金融面において 20 世紀末に体験したはずである。

高度かつ深度にわたる情報収集・分析能力の確立は、ネットワーク化する世界のなかでの国運を一層左右する。これを実行するには、政策側にある「国内」「国外」という日本を縛る枠組みからの、思考・発想の転換が求められている。

おわりに

以上のように、アジアにおいてはマネー・ローンダリングに関する国際的規制の枠組みが整い始めた後でも、実態面では根本的かつ本質的な対策が難しい問題も多いことが判る。

約 20 年の時間をかけて形成されてきた、マネー・ロー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。しかしアジアにおいて、マネー・ローンダリングの動態は、それ以上に時間をかけて形成されてきた信用体系、慣習、社会関係などに基づくネットワークと連動性を持ち、その柔軟かつ強靱な「つながり」と「流れ」の動態に依拠している以上、これを根本的に遮断することは大きな困難を伴っている。

ましてマネー・ローンダリングに関する最大のディレンマは、犯罪のあるところ、その収益が発生するところでは、つねにマネー・ローンダリングの問題が発生し続けるという点である。まさに「鶏が先か卵が先か」という問題である。その点からも、悪意ある資金が正常な経済活動に混入することを防止するためには、実態としての底辺にあるネットワークの「つながり」と「流れ」に着目した上で、制度を極力整えるという所までが、対策の限界であると言えよう。

近年、マネー・ローンダリングの問題は、もはや単純な犯罪資金洗浄というレベル、あるいは非伝統的安全保障の問題を越え始め、安全保障上の外交手段としても利用されつつある。それは、経済のグローバル化との相克、米国の外交戦略やヘゲモニーといった要素とも複雑に絡みあっており、今後どのような展開を見せるかに注視してゆく必要がある。

こうしたなかで、今後の日本にとってマネー・ローンダリング対策で重要な鍵となるのは、この問題を国際的・地域的な観点から総合的に捉え、より実効性のある対策・連携・取締りを実現するための政策を確立・実行することであろう。特に高度かつ深い接近を可能にする情報資源のネットワークを構築し、協力国・機関などからの情報提供・判断に依拠するだけでなく、日本独自の主体的な情報収集・分析を可能にする体制を確立し、またこれを実行しうる柔軟な人材活用を実施する必要がある。それは日本の金融情報能力を高め、ひいては新たな次元での国力を高めることでもある。

さて最後に、今後のアジアにおけるマネー・ローンダリング問題を考察するに際しての、重要となる視点を挙げることで本稿の締め括りとしていたい。

第一には、アジア地域内での金融機関側における問題への取り組みとその実態に関して、着目する必要がある。国家・地域レベルでは法的枠組規制の下にあるとはいえ、規模の大小を問わず、実態としてはさまざまな方法で金融機関がマネー・ローンダリングに利用され、またしばしば金融機関自らがグレーゾーンの部分に利便を提供している場合もある。この実態を探ることは、問題を考える上で重要な参考を与える。

第二には、今後における世界的・地域的な規制枠組み、さらにはそれを主導する方向性が何処にあるかに着目する必要がある。過去 20 年間の世界的な規制枠組みは、主として米国によって主導されてきた。これはおそらく当面変化することがない一方で、先述のように、それは米国の外交戦略上の手段としても利用され始めている。その意味では、米国がその世界政策上、あるいはアジア政策上、マネー・ローンダリング問題をいかに位置づけ、それを活用しようとしているのかを考察することは、様々な側面から示唆を与えてくれるものである。

第三には、アジア地域に大きな影響を与える中国、広く定義すれば香港・台湾、さらには華僑・華人世界も含めた「大中華圏」(グレーター・チャイナ)の状況に着目する必要がある。現在、急速な膨張を続ける中国系社会の経済活動については、すでに香港・マカオなどの隣接地域では「非合法」に中国から流入し、また中国国内でも海外から流入した、マネーの躍動が見受けられる。こうした資金は、現在は基本的には法的枠組みによって封じ込められ、あるいは外部からの流入を制限されているはずであるが、実際にはさまざまな手段を用いて、すでに境界を越えた流動を始めている。そして、そこには単なる投機資金だけではなく、中国国内での汚職・犯罪に伴う資金も含まれていると推測される¹¹⁾。この膨張する「大中華圏」をめぐるネットワークと資金流動の動態を考察することは、そのアジア地域への巨大なインパクトと、来るべき地域の姿を考える上で有用なものである。

(了)

¹¹⁾ 中国では 2003 年 5 月に中国人民銀行がマネー・ローンダリングを主管する機関として指定され、「防止監視分析センター」が設立された。2005 年末時点で同センターが発表したデータによれば、疑わしい取引の手がかりは 683 件、関係ある金額は 1378 億元、外貨 10 余億ドルに達し、取引回数は 7 万余回、口座は 4926 口座とある。なお 2006 年 4 月には、7 章 45 条からなる「マネー・ローンダリング防止法」案が第 10 期全国人民代表大会常務委員会第 21 回会議で審議にかけられ通過。同年 10 月 31 日から公布されている。

アジアにおけるマネー・ローンダリング問題

2008年3月 発行

著 者 久 末 亮 一

発 行 財団法人 総合研究開発機構
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階
電話 03(5448)1710
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。