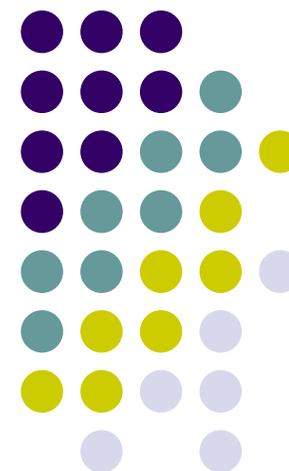


経済制裁の日米比較 ～マネーロンダリング規制を例にして

2009年9月27日(日)
日本安全保障貿易学会 第9回研究大会プログラム
第2セッション:「ヒトとカネをめぐる経済制裁と輸出管理」
16:00～17:30

尾崎 寛 CAMS



本資料は、作成日時点で筆者が入手し得る資料及び一般に信頼できると思われる公開されている資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性につきましては、筆者で保証する性格のものではありません。本資料の内容につきましてはあくまで筆者の意見を示すものに過ぎず、筆者の属する組織とは無関係であります。



「経済制裁の日米比較～マネーロンダリング規制を例にして」

目次

1. 経済制裁の手段としてのマネー・ロンダリング管理の活用
2. ヒト、モノ、カネの制限（日米）
3. マネー・ロンダリング対策の推移（世界、日米）
4. マネー・ロンダリング関連計数
5. 組織 — FIUと経済制裁担当部署（日米）
6. 米国の経済制裁執行方法（OFAC）
7. 国家戦略としての位置づけ
8. 国際的なマネロン管理の枠組 — FATFおよびFATFの勧告
9. FATF相互審査評価
10. FATF対日相互審査
11. 米国の場合 義務の法定化（AML態勢整備）
12. 米国の場合 顧客管理（FATF勧告5）
13. 米国の経済制裁対象＝OFAC規程対象
14. 違反への罰則
15. OFAC過料金額 増加傾向
16. 最近の米国マネロン関係処分 ロイズ銀行他
17. 金融庁による処分 シティバンク銀行
18. 経済制裁の効果
19. リビア制裁の経緯
20. バンコ・デルタ・アジアのケース
21. 最後に

1. 経済制裁の手段としての マネー・ローンダリング管理の活用



1. 国際協調による経済制裁

国連憲章第41条→安保理決議→国連加盟各国による法制化

国連憲章 第7章 平和に対する脅威、平和の破壊および侵略行為に関する行動
(第41条)

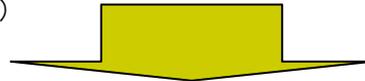
安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わない、いかなる措置を使用すべきかを決定することが出来、且つ、この措置を適用するように、国際連合加盟国に要請することが出来る。この措置は、経済関係及び鉄道、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部または一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことが出来る。

2. 主権国家単独による経済制裁

米国は、(1)国連安保理の枠組みを活用しつつ、(2)友好国(アライアンス)と協調した制裁に加え、(3)米国法に基づく米国単独による経済制裁措置を発動することが多い。(例:キューバ、スーダン、イラン、シリアへの経済制裁など)

日本は、国連安保理の枠組みを重視(イラン核開発関係者、タリバン関係者、北朝鮮など)しつつ、外為法第10条(2004年2月改正)に基づき、北朝鮮向けに一部わが国独自の制裁を課している。

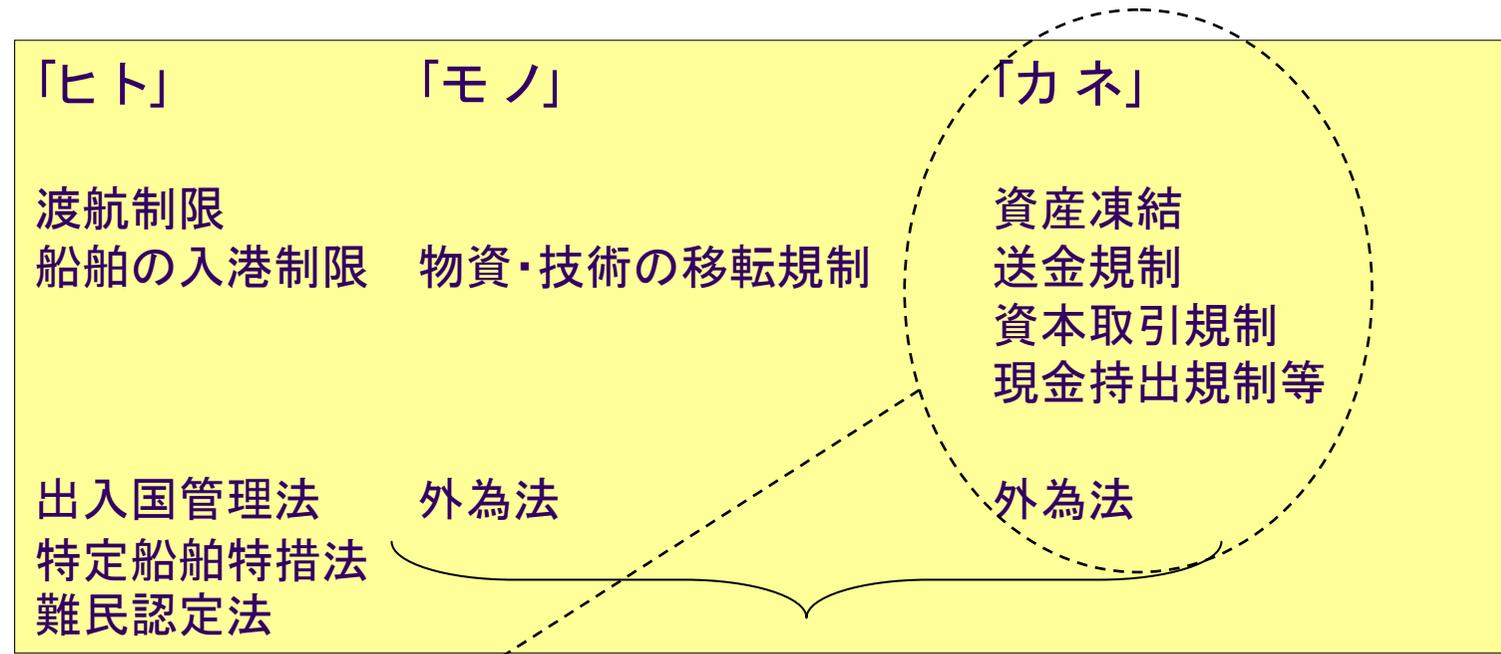
(注)我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとして、外為法の規定による対応措置を講ずべきことを閣議決定したとき(外為法第10条。2004年2月議員立法により改正)



- ・これらの経済制裁の「カネ」の動きを規制・管理するために、マネロン管理の手法を活用し、資金・貿易決済・支払い手段を封じ込め
- ・マネロンの対象範囲が、従来の麻薬、国際犯罪のみならず、テロとの戦い、国家外交戦略の手段に拡大
- ・米国は、米国法でドル決済の動きを規制することができる(日米の大きな違い)



2. ヒト、モノ、カネの制限 – 日本



マネー・ローンダリング
管理規制を
北朝鮮宛
経済制裁に
活用

日本
が
外為法
を基に
行っ
て
いる
経済
制裁

| | |
|----------------------------|---|
| 支払・取引の 相手方等を 指定して規制 | タリバーン関係者、テロリスト、北朝鮮のミ サイル・大量破壊兵器計画関連者、イラン の核活動等に関与する者など (10項目・1,031個人・団体) |
| 支払・取引の 内容・目的を 指定して規制 | ・北朝鮮貿易規制 ・北朝鮮核関連活動等に貢献しうる活動 ・イランの核活動等に関連する活動 |

2. ヒト、モノ、カネの制限 - 米国



複数の経済制裁法案、大統領令を根拠に
広範かつ、制裁対象指向的な包括的アプローチ

「ヒト」
渡航制限
船舶の入港制限

「モノ」
物資・技術の移転規制

「カネ」
資産凍結
送金規制
資本取引規制
現金持出規制等

マネー・ローンダリング
管理規制を
複数のテロ支援国
や国家安全保障
上の経済制裁
に活用

対象国、制裁内容
は、複数の法律
によって規定

制裁内容は
対象国/者毎に
マチマチ

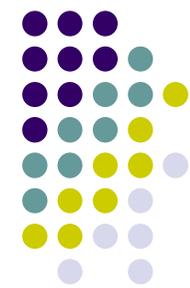
制裁の執行や内容
変更は、
法律の改正、大統領
令によって
機動的に運用

国務省による「テロ支援国家」指定(イラン、スーダン、シリア、キューバ)
Trading with the Enemy Act of 1917 (TWEA) (敵国通商禁止法、キューバ)
International Emergency Economic Powers Act of 1977 (IEEPA)
国際緊急事態経済権限法
(リビア、イラク、セルビア・モンテネグロ・ボスニア、スーダン、イラン、テロ、麻薬、ビルマ)
United Nations Participation Act (イラク、リビア、セルビア・モンテネグロ・ボスニア)
International Security and Development Cooperation Act & Iranian Transaction
Regulations (イラン)
Cuban Democracy Act (キューバ)
Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (キューバ)
Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act
(キューバ、北朝鮮、イラン、イラク、シリア、スーダン)
Foreign Narcotics Kingpin Designation Act
USA Patriot Act

3. マネー・ロンダリング対策の推移(世界、米国、日本の動き)



| | 国際的な動き | 米国の動き | 日本の動き |
|--------------|---|---|---|
| 第I期 | 1998年 12月 麻薬新条約の採択(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) | <p>第I期: マネロンの対象が狭義の金融犯罪であった時期 1998年~2000年まで</p> <p>第II期: 9/11同時多発テロ以降、テロ対策がマネロンの目的となり経済制裁の手段化。テロとの戦いの時期 2001年から2006年まで</p> <p>第III期: テロ対策も含む広義の金融犯罪対策としてのマネロン対策が金融機関の経営課題となってきた時期 2007年以降継続中</p> | |
| | 1989年 7月 アルシュ・サミット(FATF(Financial Action Task Force on Money Laundering)設置の採択) | | |
| | 1990年 4月 FATF「40の勧告」を提言 金融機関による顧客の本人確認、疑わしい取引の金融規制当局への報告 | | 6月 顧客の本人確認義務等に関する通達を发出(大蔵省銀行局長ほか) |
| | 1992年 | | 7月 麻薬特例法の施行(薬物犯罪に関する「疑わしい取引の届出制度」の創 |
| | 1996年 6月 FATF「40の勧告」を改訂し、前提犯罪を重大犯罪に拡大することを義務付け | | |
| | 1998年 5月 バーミンガム・サミット(FIUの設置について合意) | | |
| | 2000年 | | 2月 組織的犯罪処罰法の施行(前提犯罪を一定の重大犯罪に拡大、日本版FIUの設置等) |
| | 2001年9月11日 | | 同時多発テロ |
| 第II期 | 2001年 10月 FATF「テロ資金供与に関する特別勧告」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 | 10月 USA Patriot Act制定し、Bank Secrecy Actを修正 米国金融業者に対しLAML/BSA管理体制・手続導入を義務化 FinCENにUSA Patriot Act300条台(金融関係)の執行権限付与、疑わしい取引報告の取りまとめ権限付与 | |
| | 2002年 | | 7月 テロ資金供与処罰法・改正組織的犯罪処罰法の施行により、前提犯罪にテロ資金供与罪を追加 |
| | 2003年 3月 国連安保理 イラン核開発非難決議1803 6月 FATF「40の勧告」を再改訂 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)への顧客の識別 | 4月 FRBが連銀規則Reg.Hを修正し、米銀に対してリスク・ベースのAML/BSAプログラムを義務化 FRBが連銀規則Reg.Kを修正し、外銀に対してリスク・ベースのAML/BSAプログラムを義務化する案を発表 | 1月 金融機関等本人確認法の施行(金融機関等による顧客等の本人確認義務の法定化) |
| | 2004年 | 3月 財務省内にテロ対策金融インテリジェンス局(Office of Terrorism and Financial Intelligence)を設置し、FinCENを内含 | 12月 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「テロの未然防止に関する行動計画」を決定 |
| | 2005年 | 6月 FFIEC(連邦金融機関検査官委員会)が包括的なAML/BSAマニュアルを発表し、AML/BSA管理態勢の検査基準を明確化 9月 パンコ・デル・アジア(BDA)に対し、USA Patriot Act311条に定めるマネロン懸念先に指定する方針を発表し、DBAはドル取引へのアクセスを断たれる | 11月 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「FATF勧告実施のための法律の整備」を決定 |
| 第III期 継続中 | 2006年 10月 バーゼル銀行監督委員会が「実効的な銀行監督のための中核となる諸原則および方法書」を公表し、マネロン防止やテロ資金対策に関連する金融機関による本人確認義務のガイドラインを示す 10月 北朝鮮核開発、ミサイル発射実験に関連し国連安保理決議1718採択 12月 イラン核開発に関連し国連安保理決議1737採択 | 6月 財務省によるSWIFT査閲事件報道 9月 イランのサデラト銀行への制裁強化措置(U-Turn解除) | 10月 北朝鮮からの輸入禁止、北朝鮮船籍の入港停止など独自制裁措置を決定 11月 北朝鮮への奢侈品の輸出禁止、大量破壊兵器関連貨物などの輸出禁止 |
| | 2007年 3月 イラン核開発に関連し、国連安保理決議1747採択 | 1月 イランのセパ銀行への制裁強化措置(U-Turnの解除) 3月 FRBが連銀規則Reg.Kを改訂し、外銀に対しても、米銀と同様のAML/BSA管理態勢・手続きの導入を義務付け BDAについて、USA Patriot Act311条のマネロン懸念先指定を確定 5月 国家マネー・ロンダリング戦略2007年を発表 10月 イランのメリ銀行、メラ銀行への制裁強化措置(U-Turnの解除) | 3月 犯罪収益移転防止法が成立 4月 犯罪収益移転防止法の一部施行: FIUの移管(金融庁→国家公安委員会・警察庁) |
| | 2008年 7月 バーゼル銀行監督委員会「クロスボーダー電子送金についてのカー取引通信文に関するデューデリジェンス及び透明性について」ガイドラインを公表 | 11月 イランへの制裁許可措置(U-Turn例外措置の全面解除)により、イラン関係のドル取引は全面停止となる | 3月 犯罪収益移転防止法の全面施行 非金融業者等に対する本人確認義務等の施行 |



4. マネー・ロンダリング関連計数 日米比較

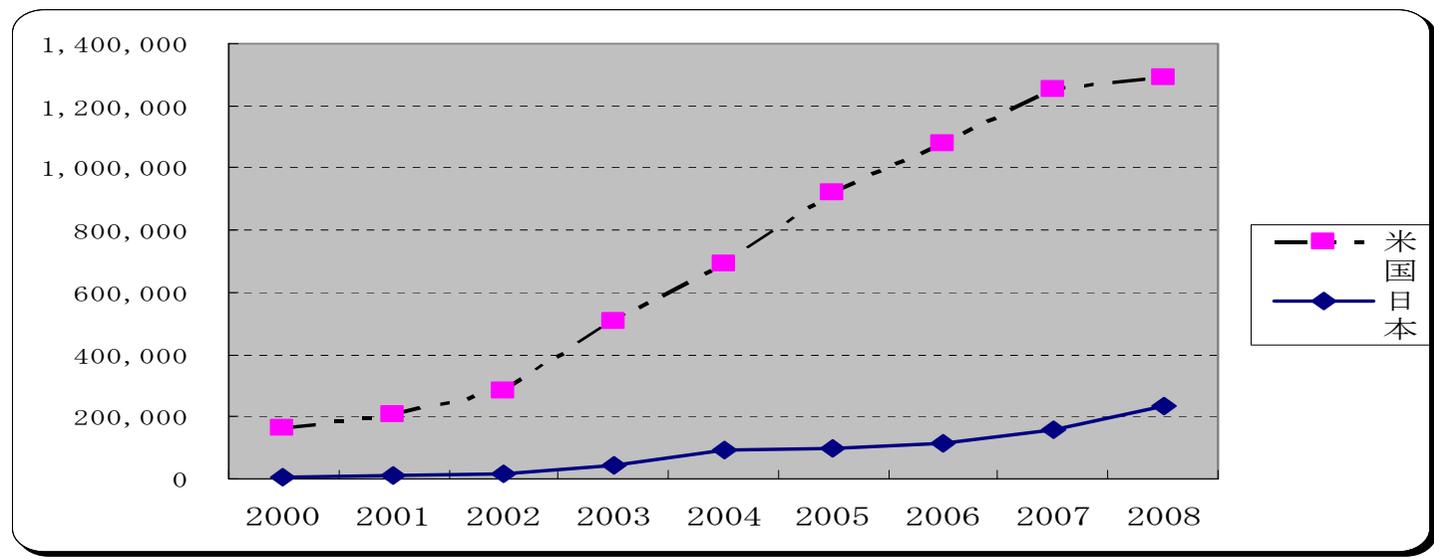
疑わしい取引報告

「疑わしい取引報告」受理件数 (金融機関)

| | 2005 | 2006 | 前年比 | 2007 | 前年比 | 2008 | 前年比 |
|------------|---------|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|
| 日本 | 98,935 | 113,860 | 15% | 158,041 | 39% | 235,260 | 49% |
| 米国 | 910,923 | 1,078,894 | 18% | 1,250,439 | 16% | 1,290,590 | 3% |
| (倍率=米国/日本) | 9.2 | 9.5 | | 7.9 | | 5.5 | |

2008年国内総生産
ドル建 (IMF) 4,923.76
14,264.60 **2.9** 倍
(単位: 10億ドル)

(出所: JAFIC年次報告(平成20年度)、FinCENウェブサイト)



マネロン管理対象者公的リスト

資産凍結対象リスト(いわゆるMOFAリスト) 略1,300

紙ベース

List of Specially Designated Nationals (SDNリスト) 略4,200

紙ベース & **ダウンロード可**

5. 組織 — FIU(マネロン情報取りまとめ)と 経済制裁担当部署



マネー・ローンダリング対策取りまとめ責任部署
FIU or Financial Intelligence Unit

マネロン情報を専門に収集・分析・提供する政府情報機関
1998年、バーミンガムサミットで設置に関して参加国間で
合意
疑わしい取引報告、大口取引報告等の取りまとめ部署

経済制裁、支払制限等(「カネ」の経済制裁)
取りまとめ部署

制裁対象国・者との取引は、許認可制(日米とも)

日本

警察庁刑事局組織犯罪対策部犯罪収益移転防止
管理官
JAFIC or Japan Financial Intelligence Center
2007年4月1日設置

財務省国際局外国為替室
経済産業省貿易経済協力局貿易管理部貿易
管理課 外務省各関係地域局
「外国為替及び外国貿易法」の抜本的改正(1998年)=外国為替
公認銀行制度廃止、対外金融取引規制を撤廃。ただし、経済制
裁、経済的有事規制、対内外直接投資は例外。

米国

財務省金融犯罪取締連絡室
Financial Crimes Enforcement Network or
FinCEN
1990年設置、1994年に改組(BSAの責任部署)
2001年改組(USA Patriot Act300条(マネロン対策)
責任部署)
職員300名(100名分析官、100名管理職、100名専
門家(法務、技術、連邦捜査官))

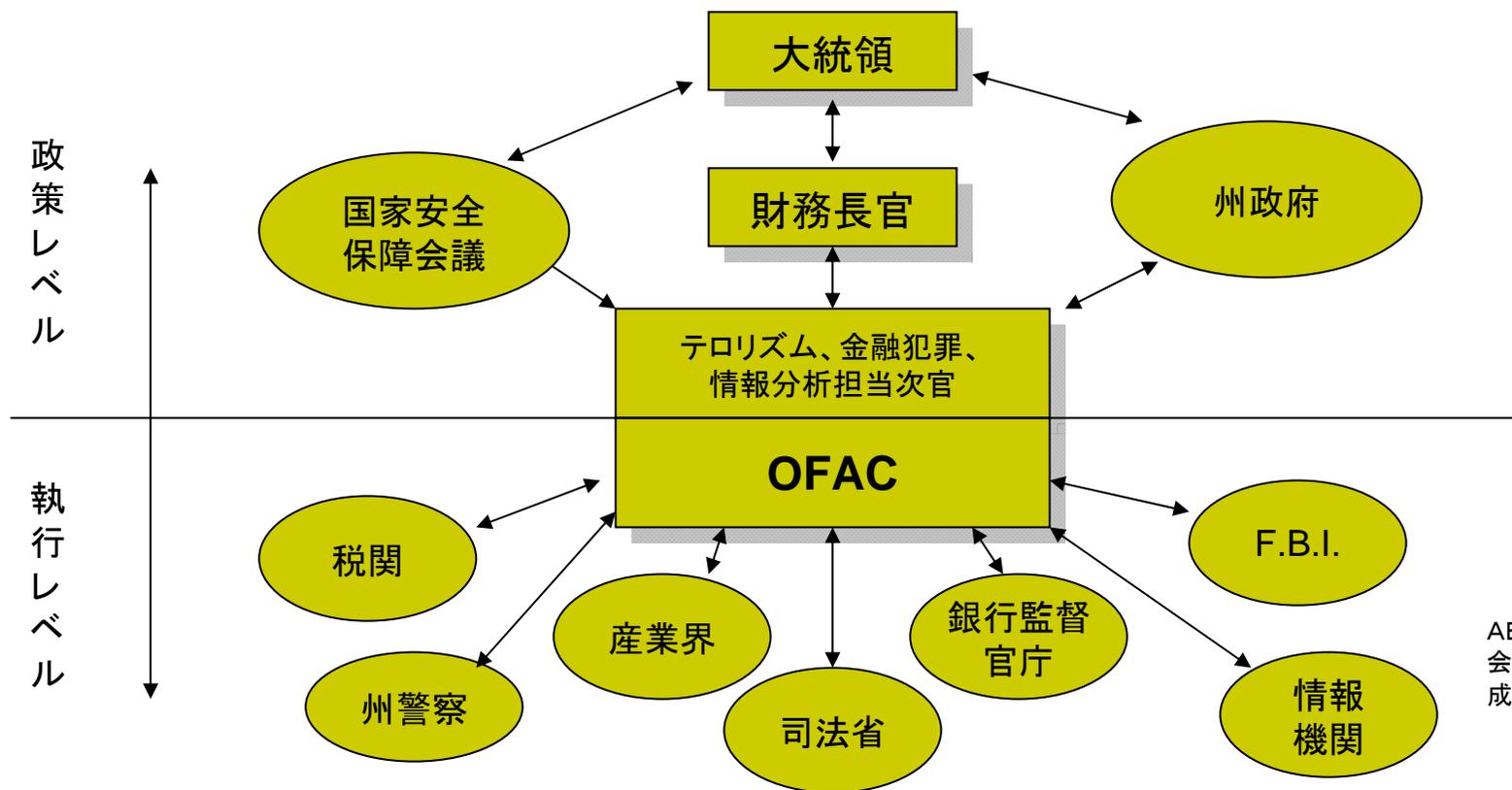
財務省外国資産管理室
Office of Foreign Asset Control or OFAC
人員略150名(うち許認可審査担当は30名)

米国財務省の対外資産管理・通商規制は、1812年米英戦争に始
まり、南北戦争、第一次世界大戦、第二次世界大戦などの対外
戦争の都度、敵性国資産の凍結、通商規制を行っている。現在の
OFACは、1950年の朝鮮戦争への中国参戦を機に創設されたも
の。

6.米国の経済制裁執行方法（OFAC規制の決定、執行）



- 米国国家安全保障会議(National Security Council, NSC)、国務省等の主導により、制裁についての大枠方針決定
- 大統領行政命令(President Executive Order)発令
- OFAC規制発令



ABA(米国銀行協会)公表資料から作成

7. 国家戦略としての位置づけ



日本:

- ・ 犯収法(AML) + 外為法(CTF、テロ対策)という構造
- ・ 犯罪収益移転防止法成立(2007年3月)
反社勢力、振り込め詐欺などから**国民生活の安全と平穩を確保し、経済活動の健全な発展を確する**ことを目的
- ・ FIUの移管(金融庁→JAFIC)(2007年4月)
- ・ 「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」(2007年7月)
- ・ 金融庁監督指針、検査方針(検査年次毎)にて、金融機関に**ガイドラインとして管理強化を指導**
- ・ 外為法改正:2004年2月、北朝鮮制裁を念頭に、議員立法で外為法第10条(閣議決定による)の法改正が行われ、法目的の規定も改正**→わが国又は国際社会の平和及び安全の維持**
(外為法の法目的:第一条 この法律は、外国為替、外国貿易その他の対外取引が自由に行われることを基本とし、対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行うことにより、対外取引の正常な発展並びに**我が国又は国際社会の平和及び安全の維持**を期し、もつて国際収支の均衡及び通貨の安定を図るとともに我が国経済の健全な発展に寄与することを目的とする。)

米国:

国家安全保障のための主要な手段(「マネーロンダリング国家戦略(*)」)

- ・ 2001年9月以降、マネロン対策は、麻薬、金融犯罪のみならず、テロとの戦いを目的に追加
- ・ FATFもテロ資金供与に関する特別勧告を採用(当初8つ、現在9つ)
- ・ 大量破壊兵器不拡散のための手段として活用
- ・ 外国金融機関に対しても米銀と同様のマネロン管理態勢を要求(2005年)
- ・ **マネロン対応は、金融機関の義務として法律に規定(義務の法定化)**

(*) The U.S. Departments of Treasury, Justice, and Homeland Security annually issue the National Money Laundering Strategy - a report detailing continued efforts to combat money laundering and terrorist financing networks.

http://www.fincen.gov/news_room/rp/nmls.html

8. 国際的なマネロン管理の枠組 — FATFおよびFATFの勧告



FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering: 金融活動作業部会)は、マネー・ローンダリング対策における国際協調を推進するために、1989年のアルシュ・サミット経済宣言を受けて設立された政府間会合。2001年9月の米国同時多発テロ事件発生以降は、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役割を果たしている。

FATF参加国・地域及び国際機関

FATFへの参加国・地域及び国際機関は、現在、OECD加盟国を中心に、以下の32か国・地域及び2つの国際機関です。アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジルカナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、香港、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルク、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、ロシア、シンガポール、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国、中国、欧州委員会(EC)、湾岸協力理事会(GCC)

FATFの主な活動内容

- ① マネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策に関する国際基準(FATF勧告)の策定及び見直し
- ② FATF参加国・地域相互間におけるFATF勧告の遵守状況の監視(相互審査)
- ③ FATF非参加国・地域におけるFATF勧告遵守の推奨
- ④ マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の手口及び傾向に関する研究

40の勧告

FATFは、1990年に、マネー・ローンダリング対策のために各国が法執行、刑事法制及び金融規制の各分野でとるべき措置を「40の勧告」としてまとめ提言した。

その後、FATFは、1996年に、疑わしい取引の届出制度の義務づけ等を含む改訂を行い、さらに、その後の世界的なマネー・ローンダリングの方法・技術の巧妙化・複雑化を踏まえ、その対策を向上させるため、2001年から、各国の民間部門等の協力も得つつ、新たな見直し作業を開始し、2003年6月には、再改訂された「40の勧告」を発出した。

再改訂に際して、「40の勧告」に新たに盛り込まれた主な点は以下のとおり。

- ・ マネー・ローンダリングの罪として処罰すべき範囲の拡大及び明確化
- ・ 本人確認等顧客管理の徹底
- ・ 法人形態を利用したマネー・ローンダリングへの対応
- ・ 非金融業者(不動産業者、宝石商・貴金属商等)・職業専門家(法律家、会計士等)へのFATF勧告の適用
- ・ FIU、監督当局、法執行当局など、マネー・ローンダリングに携わる政府諸機関の国内及び国際的な協調

「9の特別勧告」(FATF Special Recommendations on Terrorist Financing)

FATFは、2001年9月の米国同時多発テロ事件発生後のG7財務大臣声明(同年10月)を受けて、同月中に、テロ資金対策に関する特別会合を開催し、テロ資金供与に関する「8の特別勧告」を策定・公表した。この「8の特別勧告」については、2004年10月に「キャッシュ・クーリエ(現金運搬人)」に関する9つ目の特別勧告が追加されて「9の特別勧告」となった。

「9の特別勧告」の主な内容は以下のとおり。

- ・ テロ資金供与行為を犯罪とすること(特別勧告II)
- ・ テロリズムに係る疑わしい取引の届出の義務付け(特別勧告IV)
- ・ 電信送金に対する正確かつ有用な送金人情報の付記(特別勧告VII)(注)

(注)「特別勧告VIIの解釈ノート」(Interpretative Note to Special Recommendation VII)により、各国は1,000ドル/ユーロを超える送金に正確かつ有用な送金人情報を付記することが求められている。

9.FATF相互審査評価



FATFの相互審査は、マネロンに関する40の勧告およびテロリスト資金供与に関する9つの特別勧告を含めた49項目に関して、加盟国の履行状況を①履行Compliant、②概ね履行Largely Compliant、③一部履行Partially Compliant、④不履行Non-Compliant、⑤適用無しで評価するもの。
 日本は2008年10月に行われ、履行率((①+②)/(49-⑤))は48%。
 米国の結果は、2006年6月の評価で、履行率88%。

| | 英国 UK Jun-07 | 米国 USA Jun-06 | 中国 CHINA Jun-07 | アイルランド IRE Feb-06 | オーストラリア AUS Oct-05 | タイ THAILAND Jul-07 | 台湾 ROC Jul-07 | カナダ CANADA Feb-08 | シンガポール SNG Feb-08 | マレーシア MAL Jul-07 | 香港 HK Jun-08 | ロシア RUS Jun-08 | インドネシア INA Jul-08 | ミャンマー MYANMAR Jul-08 | UAE Jun-08 | カタール QATAR Apr-08 | 日本 JAPAN Oct-08 | 韓国 Korea Jul-09 |
|------------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|--------------------|----------------------|-------------------------|----------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| C Compliant | 24 | 15 | 8 | 16 | 12 | 2 | 7 | 7 | 11 | 9 | 9 | 10 | 4 | 2 | 5 | 2 | 4 | 5 |
| LC Largely Compliant | 12 | 28 | 16 | 12 | 14 | 4 | 18 | 23 | 32 | 24 | 21 | 13 | 7 | 2 | 15 | 10 | 19 | 14 |
| C+LC | 36 | 43 | 24 | 28 | 26 | 6 | 25 | 30 | 43 | 33 | 30 | 23 | 11 | 4 | 20 | 12 | 23 | 19 |
| % | 73% | 88% | 49% | 57% | 53% | 13% | 51% | 61% | 88% | 67% | 61% | 49% | 23% | 9% | 41% | 24% | 48% | 39% |
| PC Partially Compliant | 10 | 2 | 16 | 16 | 13 | 29 | 13 | 8 | 4 | 15 | 14 | 21 | 22 | 28 | 18 | 22 | 15 | 19 |
| NC Non Compliant | 3 | 4 | 9 | 5 | 10 | 13 | 11 | 11 | 2 | 1 | 5 | 3 | 15 | 15 | 11 | 15 | 10 | 11 |
| PC+NC | 13 | 6 | 25 | 21 | 23 | 42 | 24 | 19 | 6 | 16 | 19 | 24 | 37 | 43 | 29 | 37 | 25 | 30 |
| % | 27% | 12% | 51% | 43% | 47% | 88% | 49% | 39% | 12% | 33% | 39% | 51% | 77% | 91% | 59% | 76% | 52% | 61% |
| Total | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 48 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 47 | 48 | 47 | 49 | 49 | 48 | 49 |

10.FATF対日相互審査



- 履行率が低い→義務の法定化未済項目が多い
- 不履行とされた主な項目は、金融機関における顧客管理(重要勧告5)、外国における重要な公的地位を有するものとの取引(勧告6)、コルレス銀行(国際決済のために為替業務代行契約を結んだ銀行)との業務(勧告7)、内部管理規程の整備(勧告12)、高リスク国への特段の注意(勧告21)、海外支店・現法への勧告の適用(勧告22)などの義務、手続きの法定化がなされていないということ。
- FATF手続き上、一部履行(PC)または不履行(NC)の評価項目については、改善状況等を2年ごとにFATF事務局に報告が求められる
- 重要勧告(勧告1、5、10、13並びに特別勧告II及びIV)の評価が一つでもPCまたはNCであった場合は、PCおよびNC全ての改善状況を二年以内に全体会合に報告が求められる
- 日本はフォローアップ対象国に該当(勧告5がNC,特別勧告IIがPC) →2010年全体会合で報告

○ 勧告5「金融機関における顧客管理措置」 NC

金融機関に対し、業務関係に関する継続的な顧客管理を義務付ける法又は規則がない。

真の受益者、取引目的の確認や継続的な顧客管理措置等の措置を法令等で直接規定すべきである、写真のない身分証明書による本人確認の場合に追加的な確認方法の導入を検討すべき。

○ 特別勧告II「テロ資金供与の犯罪化」 PC

テロ行為以外の目的で、テロ組織及び個々のテロリストのために資金を収集・提供することが法律で犯罪化されていることが明確ではないなど、非テロリストによる、テロリストのための資金の収集が犯罪化されていない。

【その他】

●脱税がマネロン規制対象の前提犯罪となっていない。

●テロリストの資産凍結に関し、日本は一定の取引を事前許可制とするメカニズムを確立している。この許可制は、(i)外貨建取引、日本にいる非居住者や海外との取引がなされる場合が対象であるため、それ以外の場合に国内資産が利用可能となる可能性があること、(ii)居住者による指定されたテロリストに対する支援を対象にしていないことから、テロリストの資産が遅滞なく凍結されない。これに加え、新たにテロリスト(個人及び法人を含む)の指定がなされた際に、既に日本にある資産の真の帰属を確認するため、顧客のデータベースをスクリーニングする明示的な義務が金融機関に対し課されていない。ただし、日本の当局者は、許可義務を適切に履行するため金融機関は顧客のデータベースをスクリーニングしなければならないと述べたが、審査団はこの説明に満足していない。(審査報告書仮訳文ママ)

http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/fatf_201030.htm

http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/fatf_hyouka_201030.pdf

11.米国の場合

義務の法定化(AML態勢整備)



- BSA(銀行秘密法)およびUSA Patriot Actによる修正(2001)により、金融機関に対し、マネロン管理態勢および手続の構築を義務化
- 金融機関の対象範囲は極めて広範(金融業者全般)
- 連邦準備制度理事会、地区連銀の管轄する大手金融機関、外国銀行等については、連銀規則により、同様のマネロン管理態勢および手続きの構築を義務化
 - 外国銀行の在米支店も米銀と同様の態勢整備が求められる
 - 態勢整備が不十分であると法律により定められた義務を果たしていないとして行政処分の対象となる

Section 352 of the USA Patriot Act (AML Program):
financial institutions are required to establish an AML Program, which, at a minimum, must include:

- (1) development of internal policies, procedures, and controls;
- (2) designation of a compliance officer;
- (3) an ongoing employee training program; and
- (4) an independent audit function to test programs.

12.米国の場合

顧客管理(FATF勧告5)



- BSA(銀行秘密法)およびUSA Patriot Actによる修正(2001)により、金融機関に対し、本人確認手続き(CIP or Customer Identification Program)の導入を義務化
- 金融機関の対象範囲は極めて広範(金融業者全般)
- 連邦準備制度理事会、地区連銀の管轄する大手金融機関、外国銀行等については、連銀規則により、同様の手続きの構築を義務化
- リスク・ベース手法
- リスクに応じて追加的確認義務(CDD or Customer Due Diligence, EDD or Enhanced Due Diligence)が必要となる

Section 326 of the USA PATRIOT Act

mandated the promulgation of regulations establishing minimum standards for financial institutions regarding the identification of customers opening new accounts at financial institutions. The implementing regulations require those financial institutions for which account relationships actually exist to implement reasonable CIP procedures for:

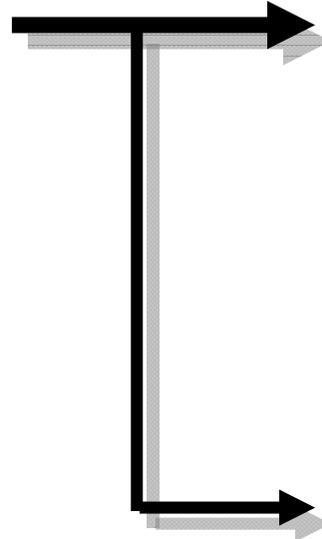
- (1) verifying the identity of any person seeking to open an account, to the extent reasonable and practicable;
- (2) maintaining records of the information used to verify the person's identity, including name, address, and other identifying information; and
- (3) determining whether the person appears on any lists of known or suspected terrorists or terrorist organizations provided to the financial institution by any government agency.

13.米国の経済制裁対象＝OFAC規制対象



● 制裁対象

制裁対象国政府、公営企業
制裁対象国内の個人、法人
制裁対象国民(国外も含む)



【取引そのものが原則禁止されている国】

キューバ
スーダン
イラン

2008年11月9日まで、イラン関連の送金決済のうち、
「第三国から入ってきて、米国内でドル決済を行い、米国内に滞留することなく第三国に出て行く取引(U-Turn取引)」
は、例外的に取扱いが認められていた。
(但し、Bank Saderat <2006年9月8日以降>、Bank Sepah <2007年1月9日以降>、Bank Melli・Bank Mellat<2007年10月25日以降>は例外措置の対象外)
2008年11月10日以降、U-Turn取引は全面禁止となり、例外適用そのものが廃止された。

特定個人

Specially Designated Nationals (SDNs)

特定テロリスト

Specially Designated Terrorists (SDTs) or

Specially Designated Global Terrorist

(SDGTs)

特定麻薬取引者

特定大量破壊兵器取引者

核拡散防止の観点から問題ある法人、個人、等

【特定の取引、特定の個人・団体との取引が禁止されている国】

旧ユーゴスラビア(セルビアとモンテネグロ)、マケドニア
等バルカン諸国

コートジボアール

イラク

リベリア

ジンバブエ

シリア

ベラルーシ

コンゴ共和国

北朝鮮 (朝鮮民主主義人民共和国)

ミャンマー

(米国政府による呼称は1989年の軍政移行以降も「ビルマ」)

<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/>

14.違反への罰則



○ 外為法に定められた罰則規定

支払規制・取引規制の違反に対するペナルティ

無許可で規制対象の支払等・資本取引等を行った場合

【罰則】 3年以下の懲役・100万円以下の罰金（罰金は、目的物価格の3倍まで増額）

【取引等の制限】

再び無許可で支払等・資本取引等を行うおそれがあると認められるときは、支払等（銀行経由を除く）・資本取引等の禁止・要許可などの制限を課されることがある。

確認義務違反に対するペナルティ

【行政処分】

確認義務違反（おそれがある場合を含む）

・・・ 是正措置命令外為業務の停止・内容制限

（注）業務停止・制限命令に違反した場合

【罰則】 ・・・3年以下の懲役・100万円以下の罰金（罰金は目的物価格の3倍まで増額）

○ OFACの過料

罰則等(Penalties)

適用される法律、制裁プログラムにより、各々ガイドラインが定められているが、基本的には；

- ・ 民事制裁 civil penaltyは、一件当たり、①250千ドルもしくは②取引額の2倍、の大きい方の金額(*)。
- ・ 刑事罰 criminal penaltyは、一件当たり、20年までの禁固刑を含む、1百万ドル迄の罰金。

2006年5月に従来の一件当たり11千\$から50千\$に引き上げ、更に、2007年10月に50千\$を「250千\$ or 取引額の2倍の大きい方の金額」に引き上げた。（なお、米国財務省は自主開示を促すために、罰金の減額を認めている。→National Bank of Australiaのケース 2007年9月）

15.OFAC過料金額 増加傾向



| | 件数 | 過料(米ドル) | | 主な違反事例 |
|----------------|-----|------------|-----------|---------------------------------|
| | | 総額 | 平均 | |
| 2003年 | 226 | 3,463,001 | 15,323 | - |
| 2004年 | 203 | 2,728,631 | 13,442 | - |
| 2005年 | 92 | 1,417,231 | 15,405 | - |
| 2006年 | 33 | 40,735,273 | 1,234,402 | ABN AMRO Bank:40.0mil |
| 2007年 | 56 | 4,344,686 | 77,584 | Cavron Corportion:2.0mil |
| 2008年 | 99 | 3,504,533 | 35,399 | Minxia Non-Ferrous Metal:1.2mil |
| ~ 2009/8/24 | 22 | 16,394,248 | 745,193 | ANZ Bank:5.75mil DHL:9.44mil |

(注)OFACが直接徴求した過料のみ。

2009年1月司法省によるロイズ銀宛 350百万ドルは別。

16.最近の米国のマネロン関係処分

Lloyds TSB Bank他



2009年1月、英大手ロイズ銀が、米国のイランおよびスーダンへの経済制裁に違反したことを認め、約350百万ドル(国と州に175百万ドルずつ)を支払うこと等で米国司法省と合意(刑事罰を逃れるための司法取引)。

違反内容

- 1995年6月～2007年1月まで、制裁者リストに載っている相手先・相手国への送金取引を行内でスクリーニングし、通常の事務フローからはずし個別に対応することを手続化。
 - 更に、それらの送金取引を米銀中継銀行や米国内の支店でチェックできないよう、顧客名、取引銀行名、住所などをSWIFTメッセージから意図的に削除(専属チームを設置)。
- ⇒実行された違法取引の金額合計は累計で約350百万ドルと試算され、本来資産凍結すべきものとみなされ、過料となった。

<http://manhattanda.org/whatsnew/press/2009-01-09.shtml>

ロイズの捜査を指揮したのはマンハッタン地区検事のロバート・モーゲンソー(90歳。第二次大戦時のモーゲンソー財務長官の息子。BCCI事件(1991)も担当。NYの名物検事。今年で引退を表明しており、一連のマネロン関係の捜査が最後の大仕事といわれている。)

同検事によれば、ロイズ以降も9行の欧州系の大手銀行を調査しており、30日以内にある銀行について、同様の案件で公表するとのこと。また、ベネズエラの銀行が関与し、ベネズエラの麻薬資金がハマス、ヒズボラ経由でイランへの武器輸出に使われているとのこと(FT紙記事 2009/9/9)

<http://www.ft.com/cms/s/0/4848e022-9cd1-11de-ab58-00144feabdc0.html>

17.金融庁による処分 シティバンク銀行



シティバンク銀行(株)宛行政処分(2009年6月26日)の理由

1. 法令等遵守(コンプライアンス)態勢の問題
 - (1) マネーロンダリングをはじめとする疑わしい取引の届出義務を的確に履行する態勢の未整備
 - (2) 銀行法第26条第1項に基づく業務改善命令違反
 2. 経営管理(ガバナンス)態勢、内部管理態勢の問題(管理責任)
 3. 内部監査(内部監査で見抜けなかったこと)
- <http://www.fsa.go.jp/news/20/ginkou/20090626-3.html>

- マネロン管理データベース(反社会的勢力データベース)のメンテナンス不備が原因の一つ
- その不備を検知、是正できなかった経営の管理責任、内部監査の不備

→データベース構築のための公表された資料はない
金融機関側の自助努力に任されている

→マネロン対策への取り組みのガイドラインは、金融庁監督指針、検査方針

→金融機関の取り組みへの理解・協力が得られにくい

→口座閉鎖、取引解消の法的根拠が弱い

【シティバンク銀行による業務改善計画のポイント】

マネーロンダリングをはじめとする疑わしい取引の届出義務を的確に履行する態勢を整備するため、

- ・ マネーロンダリング対策にかかる規程・手順書を整備
- ・ 反社会的勢力データベースによるスクリーニングに着手
- ・ 口座開設時のスクリーニングの自動化を促進するためのシステムの開発や、モニタリング・システムの改善を継続的に行う

また、届出対象となった取引等の管理・監視・解消等にかかる態勢を構築する一環として、反社会的勢力と認定された既存顧客の口座を管理・監視・解消するための部署を新設。

18. 経済制裁の効果



- キューバへの制裁 現状から見て、効果は疑問
- リビアへの制裁 成功例 カダフィの譲歩
- バンコ・デルタ・アジアのマネロン懸念先指定
六カ国協議へ引き戻すのに効果有り？！
しかし、現在の状況を考えれば、本質的な効果は？
- イランへの制裁
ドルでの決済が出来なくなったのは確か！
- 北朝鮮への制裁
裏庭の門は閉まっているのか？

19.リビア制裁の経緯



- 1986年1月 米国対リビア経済制裁発動
- 1988年12月 パンアメリカン航空103便爆破事件(ロッカビー事件)
- 1992年3月 国連安保理、対リビア制裁決議748採択
- 1992年11月 国連安保理、対リビア制裁強化決議883採択
- 1999年4月 1999年4月、犯人引き渡しへのリビア側の協力を受け、国連安保理、対リビア制裁停止
- 2003年9月 国連安保理、対リビア制裁解除決議
- 2003年12月 大量破壊兵器計画廃棄宣言、国際査察団の受け入れ表明
- 2004年1月 CTBT批准、CWC加入
- 2004年10月 米国、対リビア経済制裁措置解除
- 2006年6月 米国、「テロ支援国家」指定解除
- 2006年8月 IAEA追加議定書締結
- 2009年8月 ロッカビー事件のアルメグラヒ受刑者(57)、末期がんを理由に「温情的措置」で英スコットランドから釈放され、リビアに帰国

20. バンコ・デルタ・アジア (BDA) のケース



1. 制裁の方法

USA Patriot Act 311条の”primary money laundering concern” (マネロン最懸念先)に指定 (2005年9月15日)

同指定により、米国金融機関に対して直接/間接的な一切の取引を禁じる特別措置 (Special Measure) を発動

- 米国金融機関(含む外銀在米支店)は、米国内において指定対象者、含むその子会社、支店)の為に、
コルレス口座(correspondent account)を開設・維持してはならない。
- 米国金融機関(含む外銀在米支店)は、同行がコルレス口座を有する外銀に対し、そのコルレス口座が
間接的に指定対象者によって利用されないように、査定 (Special due diligence)を行う。

2007年3月14日に、略1年半の更なる調査を経て、指定を最終決定。この指定は、現在でも有効であり、BDAと米銀(含む外銀の米国内支店)はコルレス口座を開設できず、米銀を経由したドル送金はできない。
http://www.fincen.gov/bda_final_rule.pdf

2. 凍結資産の処分

2007年3月19日、米国政府と北朝鮮政府が凍結資産の処分に関し合意

財務省声明(発言者:グレイザー次官補代理(於:北京))

BDAにおいて凍結されている北朝鮮関連資産の処分に関し、米国政府と北朝鮮政府は理解を共有した。北朝鮮政府は、BDAに在る略25百万ドルの資産を中国銀行本店(北京)の北朝鮮外国貿易銀行の口座に移したいと申し出た。北朝鮮は、六カ国協議の枠組みの下で、これらの資金は自国民の人的支援、教育目的にのみ使われるものであると誓約した。この凍結資産の処分は、以後、マカオ政府の判断によって決定されるので、北朝鮮政府はマカオ政府と協議することになる。他方、U.S.A. Patriot Act 311条に基づくBDA向けの金融制裁は依然有効である。
<http://www.treas.gov/press/releases/hp322.htm>

2007年6月 BDA—マカオ金融当局—ニューヨーク連邦準備銀行—ロシア中央銀行—ロシア極東商業銀行内の朝鮮貿易銀行の口座へ25百万ドルのドル送金実施(確証は無く、報道等によるもの)

USA Patriot Act 311のSpecial Measureで定めている金融機関(covered financial institution)には、米国の地区連銀は含まれないという解釈を行った、もしくは、許認可を与えたと思われる。

21.最後に



今後のマネロン規制の方向性

- ・米国のイランに対する制裁強化の可能性？
 - ・SWIFTのメッセージ標準の変更
 - *MT202 COV の導入 (2009年11月22日から)*
 - ・米国のSWIFT離れ
 - *International ACH (2009年9月18日から)*

日本の方向性

- ・日本はマネロン天国か？
- ・FATFのフォローアップは？
- ・政治的優先順位は低い？
- ・国民総背番号制復活？

(参考) 企業向けセミナー(2009年4月)におけるOFAC室長等のコメント

- ①意図的な違反は、米国外交ポリシーへの直接攻撃と見なし、厳格に対処する。
- ②OFACは厳格な無過失責任主義を採用。証明義務は行為者側にある。
- ③自主開示はOFACとの“信用”と“善意”の関係を構築するためのコンプライアンス投資と考え、積極的に行うべき。
- ④取引先に対し、「出来ない」というアドバイスは合法だが、「こうすれば出来る」と提案するのは違法。