

F A T F 相互審査に臨む日弁連の基本方針

第1 基本方針

1 日本弁護士連合会(以下「当連合会」という。)は、弁護士が採るべき犯罪収益移転防止のための措置として、2007年(平成19年)3月1日の臨時総会で採択した「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」に基づいて、本人確認、記録保存その他の犯罪収益の移転防止措置を採ることとしており、これによって、職務の適正の確保を図る。

当連合会は、F A T F(金融活動作業部会)が2007年(平成19年)秋にも予定している日本国に対する相互審査において、上記規程は、疑わしい取引の届出義務を弁護士に課していないが、犯罪収益移転防止のための措置として必要かつ十分なものであること、司法の一翼を担う弁護士に依頼者に関する情報の密告を求める制度は、犯罪収益移転防止という目的に比して弊害が重大で、制度設計のバランスを失するものであり、世界の弁護士がこれに強く反対しているものであることを十分に説明し主張する。

2 当連合会は、日本政府に対して、上記相互審査において、2007年(平成19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」において、弁護士による顧客の本人確認及び取引記録の保存については、当連合会の会則で定めるところによるものとしたこと、疑わしい取引の届出義務は弁護士には課さないものとされていること、このような措置によって十分犯罪収益の移転の防止というF A T F勧告の目的は満たされていることを説明し主張するよう強く求める。

3 当連合会は、世界の他の弁護士会とも連携し、F A T Fに対して、弁護士に対して疑わしい取引の届出義務を課すことが弁護士の基本的職務と両立しないことを根気強く説明し、このF A T F勧告の内容そのものの見直しを強く求める。

第2 基本方針の理由

1 依頼者密告制度とは何か

依頼者密告制度とは、弁護士など法律専門家に不動産の売買、資産の管理等一定の取引について、依頼者の行う「疑わしい取引」を金融情報機関（我が国では警察庁が所管している。）に通報する義務と、通報の事実を依頼者に秘匿する義務を課す制度を意味する。

このように、この制度は、弁護士に対して、違法の疑いのある活動を通報することを義務付ける一方で、依頼者に通報した事実を告げることが許さないものであるため、我々はこの制度を「弁護士から警察への依頼者密告制度（ゲートキーパー制度）」と呼んでいる。

2 制度化の国際的背景

OECD加盟国を中心とする31か国・地域及び2国際機関が参加する政府間機関であるFATF（金融活動作業部会）は、2003年（平成15年）6月、弁護士、公認会計士などの専門職に対して、顧客の本人確認義務及び記録の保存義務と、マネーロンダリングやテロ資金の移動として疑わしい不動産売買、資産管理等の取引について、これを各国に設置される金融情報機関に報告する義務（依頼者密告義務）を課すことを定め、これを勧告した。この制度は、弁護士を含む専門職をいわば金融取引におけるゲートキーパー（門番）として、違法な資金移動を監視・規制しようとするものである。

3 弁護士・弁護士会の独立を侵害し、市民の信頼を損ねる

「弁護士から警察への依頼者密告制度」は、弁護士・弁護士会の存立基盤である国家権力からの独立性を危うくし、弁護士・弁護士会に対する市民の信頼を損ねるものであり、弁護士制度の根幹を揺るがし、法の支配の根底を危うくする。

そもそも弁護士は、法律専門家として依頼者の人権と正当な法的利益を擁護することを職務の本質としている。この弁護士の職責を全うするためには、依頼者の全面的な信頼の下に、秘密事項を含め全ての事実の開示を受けた上で、依頼者にとって最善の方策を立案し遂行しなければならない。弁護士の守秘義務は、依頼者が、有利不利を問わずあらゆる事実を安心して弁護士に打ち明けられることを保障する制度であり、弁護士の職務の適正な遂行のために不可欠なものである。

また、弁護士は、依頼者の人権の擁護のためには、国家権力とも闘わなければならない。我が国においては、弁護士は政府機関から独立し、その監督を受けない職業として認められており、弁護士会にも高度の自治が認められている。

他方、警察は、犯罪捜査を基本とする国家機関であり、刑事弁護などを通じて弁護士・弁護士会とは制度的に対抗関係にある。弁護士会は、政府機関の中でもとりわけ警察に対しては、その独立性を保たなければならないことはいうまでもない。

ところで、弁護士が依頼者の相談等を通じて得た情報を、それも「疑わしい」というレベルでの情報について、警察に通報することにより、直接の捜査協力関係にあること、あるいはまた、これにより警察の統制下に置かれているような外観を作ること、我々の依頼者である一般市民からどのように受けとめられるであろうか。この制度は一般市民にとっては、弁護士による警察への密告制度と認識されることは必至である。その結果、市民

は、弁護士へ依頼者として相談するとき、安心して真実を語ることを躊躇するようになる。そのため、弁護士から、法律を遵守して行動するための適切な法的助言を受けることができなくなり、かえって違法行為を招いてしまうという事態が発生しかねない。このような規制を強行することにより、むしろ立法目的に背反する結果を生ずるおそれは大きいといわなければならない。

また、当連合会は、マネーロンダリング、テロ資金の移動を防止するため、人権保障原則を侵害することのない限度で世界各国が協力し、国内的法制を整備することの必要性を認めるものである。しかしながら、弁護士による依頼者を密告する制度によって達せられる法執行の利益に比し、これによって失われる利益、すなわち、弁護士制度ひいては民主的司法制度の根幹を揺るがす弊害、リスクの方が格段に大きいとみるべきである。

よって、当連合会は、弁護士が依頼者を警察に密告する制度を断じて容認することができない。

4 守秘義務との関係

報告義務が課せられる事項は弁護士の守秘義務の範囲外とする除外規定が設けられさえすれば許容できるというものでは決してない。

F A T F 勧告では、「守秘義務の対象となる...状況に関する情報」については、報告義務を負わないとされている。

しかし、警察への密告義務を課すこと自体が、依頼者と弁護士の信頼関係を根底から覆すものであり、ひいては弁護士制度を崩壊させるものである。

また、守秘義務の範囲の内か外かは一義的に定まるものではなく、政府の解釈と当連合会の解釈に差異があったことはこれまでしばしば経験してきたところである。まして、法的アドバイスを受けようとする市民が弁護士の守秘義務に属するか否かなど判断して、相談の対象を選別することなど全く不可能である。

また、今後、政府が守秘義務の範囲について、これを狭めるような解釈を採用しようとする可能性は否定できない。

よって、当連合会はたとえ守秘義務の対象となる情報を除外した制度であっても、依頼者を警察に密告する制度を容認することはできない。

5 諸外国の動き

諸外国の動きについて目を転じてみる。

注目すべきは米国の対応である。米国法曹協会（A B A）は、ゲートキーパー規制に反対の姿勢を崩しておらず、政府からの具体的立法化の提案はこれまでにない。

カナダでは、弁護士による通報義務を定めた法律が制定されたが、すべての州でゲートキーパー制度の弁護士への適用について違憲とする判断が出され、執行が停止されている。その後も弁護士による通報義務を定めた法律は制定されていない。

イギリスでは、既に1994年（平成6年）から、ソリシターをマネーロンダリング規制の対象とし、報告義務懈怠に5年以下の拘禁刑を科すとしている。このためソリシターは、些細な事実についても報告を行うようになり、2004年（平成16年）は1万数千件に及ぶ報告がなされ、市民の弁護士に対する信頼を揺るがす事態となっている。

また、ベルギーやポーランドでは、弁護士がゲートキーパー制度の違憲性を指摘して、行政・憲法裁判所に提訴しており、今年度中にも判断が示される見込みである。

このように、世界中の多くの弁護士が今もなお、この制度に強く反対しており、世界の趨勢は未だ定まっていない。

6 政府及び当連合会の対応

政府の「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」は、2004年（平成16年）12月「テロの未然防止に関する行動計画」を策定し、その中で専門職に対してのFATF勧告の完全実施を決定した。そして、2005年（平成17年）11月には、FATF勧告実施のための法律案を2007年（平成19年）の通常国会に提出することを決定した。

当連合会は、政府の前記方針は、弁護士の国家権力からの独立を揺るがし、弁護士に対する国民の信頼を裏切るものであることを広く世論に訴え、圧倒的な支持を得た。その結果、政府は、弁護士に対して疑わしい取引の届出義務を課すことを断念し、また、顧客の本人確認及び取引記録の保存については、当連合会の会則で定めるところによるものとして、同年3月「犯罪による収益の移転防止に関する法律」を成立させた。政府が、FATF勧告にもかかわらず、弁護士を疑わしい取引の届出義務の対象から除外したことは、当連合会の主張の正当性が広く認められたからに他ならない。また、顧客の本人確認及び取引記録の保存については当連合会の会則で定めることとされたことは、弁護士自治の理念が貫徹されたことを意味する。当連合会では、同法成立に先立ち、犯罪収益の移転防止等職務の適正を確保することを目的として、「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」を制定している。

7 今後の当連合会の取組の方向性

当連合会は、政府が、FATF勧告の存在にもかかわらず、弁護士を疑わしい取引の届出義務の対象から除外し、また、顧客の本人確認義務及び取引記録の保存義務についても、法律ではなく、当連合会の会則で定めるものとしたことを評価する。弁護士に対する規制についてのこの手法は、国家権力からの弁護士の独立と弁護士と依頼者との信頼関係を確保した上で、犯罪収益の移転防止を図る点において、国際的にも優れた制度である。今回の立法の全体的評価はともかく、弁護士を対象業種から除外したことについては、各国の弁護士会からも高い評価が寄せられている。

しかしながら、FATFが、弁護士に対して疑わしい取引の届出義務を課すことを各国政府に勧告している限り、我が国においても、今後も弁護士に対して疑わしい取引の届出義務を課そうとする動きが再び始まる危険性が残されている。我々は、「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」を遵守し、国家権力からの不当な介入を防止するとともに、「弁護士から警察への依頼者密告制度」を定める立法は将来も断固阻止しなければならない。

さらに、当連合会は、「弁護士から警察への依頼者密告制度」を各国政府に勧告したFATFの勧告にこそ、問題の淵源があることを想起し、FATFの勧告を改訂させるべく運動を展開しなければならない。我々は、政府が、FATFの勧告にもかかわらず、弁護士を疑わしい取引の届出義務から除外した制度を選択したことを広く世界に知らせ、この

ような制度を各国政府の制度設計の一つの模範として提案しなければならない。我々は、世界各国の弁護士及び市民と連帯して国際世論を盛り上げ、F A T F 及び各国政府に対し、弁護士に対して疑わしい取引の届出義務を課すことは、ほとんど得るものがないばかりか司法制度を根本的なところで歪めてしまうものであることを訴え、その制度化を恒久的に断念させるべく、今後も活動を続けなければならない。

8 結論

よって、当連合会は、本年秋にも予定されるF A T F 相互審査の場などにおいて、今後も、「弁護士から警察への依頼者密告制度」に断固として反対するとともに、F A T F に対して、その勧告の改訂を迫っていくことを決意し、以上のとおりに今後の方針を確定する。