

## Ⅱ マネー・ローンダリングへの対応（F A T F 第4次対日相互審査への対応）

### 1 2008年まで

#### (1) ゲートキーパー問題(依頼者密告制度への反対)

F A T F (金融活動作業部会：マネー・ローンダリング対策のための政府間機関)は、2003年に「40の勧告」を改訂した際、弁護士をマネー・ローンダリング対策のゲートキーパーとして位置付け、依頼者の疑わしい取引を当局に報告することを義務付けることを提唱した。2007年、日本政府は「40の勧告」を実施するため「犯罪による収益の移転防止に関する法律」(以下「犯収法」という。)を制定した。法案には弁護士にも疑わしい取引の報告を義務付ける条項が入っていた。日弁連は、依頼者が安心して弁護士に何でも打ち明けて適法に行動するために適切な法的アドバイスを受けることができなくなるとして、この法案に強く反対し、弁護士を含む士業者については、疑わしい取引の報告義務を撤回させた。

#### (2) 依頼者の本人特定事項の確認及び記録保存等に関する規程

日弁連は「40の勧告」のうち本人特定事項の確認及び記録保存については、弁護士の職務の適正を確保するために必要であると判断し、犯収法の成立に先立って、2007年3月1日の臨時総会で「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」(以下「旧規程」という。その後、後述のとおり、旧規程は「依頼者の本人特定事項の確認及び記録保存等に関する規程」に改称。)を制定し、同年7月1日から施行した。その後、成立した犯収法第12条は、弁護士法が弁護士に高度の自治を認めていることを理由として、弁護士等(弁護士、弁護士法人、外国法事務弁護士及び外国法事務弁護士法人をいう。以下同じ。)による本人確認等の措置は、他の士業者の例に準じて、日弁連の会則によることとした<sup>1</sup>。

#### (3) 2008年F A T F対日相互審査

2008年3月にF A T F対日相互審査が実施され、わが国の法令が「40の勧告」に適合しているか審査された。弁護士等は疑わしい取引を報告しないので、弁護士等に関して勧告の実施状況はN C(ノン・コ

ンプライアント／不履行)の評価であった。その他、旧規程の本人特定事項の確認に関する規定についても、改善を求められた。

### 2 2009年から2018年までに生じた重要な事項

#### (1) 2011年犯収法改正に伴う本規程の改正

2008年F A T F対日相互審査の結果、日本は、特に重要な勧告である顧客管理に関する基準について、不履行との評価だった。政府は、この評価を受け、事業者による顧客管理措置を強化するため2011年に犯収法を改正し、2013年4月1日から施行した。改正犯収法で他の士業者が本人特定事項を確認すべき場合が拡大したことを受け、日弁連は2012年12月7日の臨時総会において旧規程を全部改正し、「依頼者の本人特定事項の確認及び記録保存等に関する規程」(以下「本規程」という。)として2013年3月1日から施行した。この全部改正に当たり、2008年対日相互審査で指摘を受けた事項についても手当を行った。2012年12月20日の理事会において本規程に基づく細則を定めるため「依頼者の本人特定事項の確認及び記録保存等に関する規則」(以下「本規則」という。)を制定した。

#### (2) 2014年犯収法改正に伴う本規程の改正

2011年犯収法改正の施行後もF A T Fは、日本のマネー・ローンダリング対策の不備に懸念を表明し、2014年6月、迅速な対応を促す声明を公表した。政府は、この懸念を受け、2014年に再度犯収法を改正し、2016年10月1日から施行した。この改正は、事業者に対して、体制整備の努力義務を拡充することを求め、政省令等による顧客管理措置の厳格化及び継続的な顧客管理等を定めるものであった。2014年犯収法改正の成立に伴い、他の士業者に適用されるルールが変更されることから、本規程及び本規則を改正することとなった。本規程改正案は2015年12月4日の臨時総会において、本規則改正案は2016年1月22日の理事会において、それぞれ承認され、2016年10月1日から施行された。

#### (3) F A T F 第4次対日相互審査対応に関する本規程及び本規則の改正

F A T Fは、2012年2月の全体会合において、

マネー・ローンダリングはテロ資金供与と密接に関連するとして「40の勧告」にテロ資金供与対策の指針である「9の特別勧告」を統合し、かつ、マネー・ローンダリング対策を強化した第4次「40の勧告」を公表した。

F A T F 勧告に基づき、第4次相互審査が順次実施されているところ、日本に対する審査(以下「第4次対日相互審査」という。)が、2019年に予定されている。この審査では、F A T F 勧告に沿った法令の整備状況に加え、有効性すなわち法令の履行状況が審査される。日弁連及び弁護士会においては、弁護士等の本規程及び本規則の履行状況並びに日弁連及び弁護士会の監督体制が主な審査対象となる。

第4次対日相互審査の結果、弁護士等において本規程及び本規則が履行されていない又は日弁連及び弁護士会の監督が不十分であると判断された場合、F A T F から日弁連及び弁護士会の監督機能の強化が求められるにとどまらず、内容によっては弁護士の職の根幹を侵し、また、弁護士自治に影響する提言がなされる可能性もあり得ることから、第4次対日相互審査に対応するため、本規程及び本規則を(4)のとおり一部改正した。本規程改正案は2017年12月8日の臨時総会において、本規則改正案は2017年12月21日の理事会において、それぞれ承認され、2018年1月1日から施行された。

### (4) 年次報告書の提出

2017年の本規程の改正により、弁護士等は、本規程に基づく本人特定事項の確認及び記録保存等の義務の履行状況に関する報告書(以下「年次報告書」という。)を所属する弁護士会に提出することが義務付けられた(本規程第11条)。初回の年次報告書は、2018年1月1日から3月31日を対象期間とし、2018年6月30日が提出期限であった。

弁護士会の指導監督権限(弁護士法第31条第1項)に基づき、弁護士会は会員による義務の履行状況の改善を図るため、弁護士等に対し必要な助言をする(本規程第12条)。初回の年次報告書の結果を踏まえ、弁護士会は、義務を履行していないと考えられる会員に対して、2018年10月以降、ヒアリング又は文書により助言を行った。

### (5) その他

平成23年東日本大震災の被災者につき旧規程を、平成28年熊本地震、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震の被災者につき、本規則をそれぞれ改正し、当分の間当該被災者から申告を受け方法によることを認める暫定的な本人確認措置の特例を定めた。

## 3 今後の課題

### (1) 国際情勢

先に1(1)で紹介したゲートキーパー問題は、F A T F が「40の勧告」で弁護士をマネー・ローンダリング対策のゲートキーパーと位置付けたことに端を発する。

「40の勧告」は弁護士を含む事業者に対して本人確認等の予防的措置を求める。国際的には、これらの措置を法令に基づいて義務付ける国と、弁護士会の規則に基づいて義務付ける国とに分かれる。法令に基づいて義務付ける国では、法律事務所に対する当局の立入検査、義務違反に対する罰則などが規定される。

予防的措置のうち、当局と弁護士会との間で争いとなったのが、疑わしい取引の報告義務である。欧州ではE U 指令に基づき各国国内法で報告義務が導入された。アジア太平洋地域でもシンガポール、台湾、ニュージーランドと報告義務を導入する国が出てきている。他方、アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリアは、弁護士会が報告義務に反対する姿勢を堅持している<sup>2</sup>。

### (2) 弁護士自治の擁護

F A T F 勧告第28(b)は、事業者によるマネー・ローンダリング対策の義務を履行することを確保できることを条件として、弁護士会のような自主規制機関が、当局に代わって事業者を監督することを認める。裏返すと、会員による義務の履行を確保できない場合は、弁護士会による監督は認められないことになる。犯収法第12条は、弁護士等による本人確認等の措置を日弁連の会則に委ねている。

第4次対日相互審査は、2019年10月から11月に予定されている。弁護士等において本規程及び本規則が履行されていない又は日弁連及び弁護士会の

監督が不十分であると判断された場合、上記2(3)で述べたように、F A T F 勧告の条件を満たさないとして、弁護士自治に影響する提言がなされる可能性もあり得る。2017年の本規程改正は、この審査に対応することを目的とするものであった。審査に対応するため、弁護士会において初年度の年次報告書の回答結果を踏まえて会員による義務の履行状況を正確に把握すること、義務の履行ができていない会員に対しては適切な監督を行うこと、弁護士業務においてマネー・ローンダリングに巻き込まれることがないように会員に注意を呼びかけること、などが短期的な課題となる。

弁護士会が会員による義務の履行を確保していることを示すことにより、弁護士会による監督が認められるべきことを示すことが中長期的な課題となる。

### (3) 疑わしい取引の報告義務への反対と弁護士業務の適正化

日弁連が報告義務に反対した理由は「依頼者が安心して弁護士に何でも打ち明けて適法に行動するために適切な法的アドバイスを受けることができなくなる」からである。この懸念は依頼者密告制度を撤回させて10年を経過した現在でもいささかも変わることがない。日弁連としては今後も報告義務に反対の姿勢を堅持する必要がある。

日弁連がこの姿勢を貫くためには、弁護士業務が適正に行われる必要があり、かつ、弁護士業務の適正さについて社会の理解を得なければならない。2015年の本規程改正に当たり、2016年1月22日に村越進会長(当時)は以下の声明を公表した。

「当連合会は、2007年の犯収法成立当時から、依頼者の疑わしい取引を通報する依頼者密告制度に反対する立場を堅持しており、改正犯収法の下でも弁護士は依頼者を通報する義務を負わない。他方で、弁護士がマネー・ローンダリングにいささかも加担することがあってはならないことは当然である。本規程では、弁護士がマネー・ローンダリングに関与したり利用されたりすることがないように、依頼の目的が犯罪収益の移転にかかるものかどうか慎重に検討する義務、その目的が犯罪収益の移転にかかる時知ったときはその目的の実現を回避するよう説得に努める義務を課している(本規程第6条ないし第

8条)。これは犯収法にはない独自の規定であり、弁護士の職業的使命に鑑み、依頼者の本人特定事項の確認にとどまらず、犯罪による収益の移転防止のために積極的に働きかけるものである。」

疑わしい取引の報告義務への反対を堅持するため、個々の会員が、マネー・ローンダリングに関与したり利用されたりすることがないことを実績で示す必要がある。

- 1 犯罪収益移転防止制度研究会編「逐条解説犯罪収益移転防止法」(東京法令出版、2009年)233頁
- 2 カナダでは、弁護士に報告義務を課すること、法令で弁護士に予防的措置を義務付けることは依頼者と弁護士間の通信の秘密という憲法上の権利を侵害するとされている。他方、わが国では依頼者と弁護士の通信秘密は法律上の権利としても認められていない。本書「第2章 司法制度改革の課題に関する取組 V 民事司法改革 9 依頼者と弁護士の通信秘密保護制度」を参照。

片山 達(第二東京)