6 マネロン対策にかかるEUの包括的な改革方針

～欧州委員会はEU機関の創設やルールの一元化を展望～

金子　寿太郎　*Jutaro Kaneko*
（一財）国際貿易投資研究所　客員研究員
（公財）国際金融情報センター　前ブラッセル事務所長

要約

5月7日、欧州委員会はマネー・ローンダリング対策の抜本的な見直しにかかる行動計画を公表した。18年のダンスケ銀行エストニア支店でのマネー・ローンダリング発覚以降、EUでは大規模な類似事件が相次いで判明しており、従来の対応の延長線上では加盟国間のルールのばらつきや監督の不備を改善できないことが明らかになっている。欧州委員会はマネロン対策（AML）専門の新たなEU機関を創設すること、関連の共同体ルールを加盟国に直接適用することなどを検討している。本年7月29日まで行動計画に対する市中の意見を受け付けた上で、主な対応に関する立法提案を21年第1四半期に行う予定である。

1.　背景

マネー・ローンダリング（資金洗浄、以下「マネロン」という）は、銀行口座間の移動等を通じて、犯罪行為で得た「汚れた資金」を仮装・隠匿することである。国連は全世界で名目GDP合計の2～5%（8千億～2兆米ドル）もの資金が毎年洗浄されていると推計しており[注1]、マネロン対策（AML）[注2]は国際的に重要な課題となっている。19年だけで世界中の金融機関はAMLの法令順守に総額1,809億米ドルを費やしたとみられている［LexisNexis

http://www.iti.or.jp/

表1　18年以降の主なマネロン事件

発覚時期	金融機関	概要
18年2月	ラトビアABLV銀行	・ラトビアの元三大銀行の一つ（ECBの直接監督対象）。 ・18年2月に米当局（FinCEN）が対北朝鮮制裁違反等を指摘。 ・資金繰りの悪化から18年7月に清算。
18年9月	デンマークダンスケ銀行	・デンマーク最大手行。 ・エストニア支店での非居住者取引において、07～15年にロシア系マフィアにより総額約2,000億ユーロに及ぶ6,000件以上のマネロンが行われていたにもかかわらず、適切な対応を怠った。 ・エストニア政府が同支店の閉鎖を命令。 ・辞任したエストニア部門CEOが19年9月に行方不明になった後遺体で発見。
18年11月	ドイツ銀行	・ダンスケ銀行事件への関与のほか、パナマ文書発覚を端緒とする租税回避地を利用した脱税への関与に対する疑いから、ドイツ検察が家宅捜索を実施。 ・20年3月、英金融当局がマネロン対策の不備を指摘。
18年11月	仏ソシエテ・ジェネラル	・03～13年にキューバ、イラン、スーダン、リビアなどへ国際送金を繰り返し米国の経済制裁に違反。 ・18年11月に米当局に約13億ドルの罰金を支払うことで合意。
18年3月	ノルデア銀行	・北欧の国際的大銀行（本店はフィンランドに所在）。 ・05～17年にリトアニアの銀行ウキオ・バンカス（その後破綻）が英領バージン諸島やパナマのダミー会社に送った約７億ユーロの疑わしい取引に関与したと報じられた。
18年9月	オランダING	・18年9月、モスクワ支店の口座がマネロンに用いられていたことを看過していたなどの嫌疑から、オランダ検察が捜査。 ・約8億ユーロの和解金を同検察に支払うことで合意。
19年2月	スウェド銀行	・07～15年に同行とダンスケ銀行の間で約60億ドルの疑わしい取引が行われていたと報じられた。 ・スウェーデンとエストニアの金融当局による調査の結果、20年3月に約4億ドルの罰金が科されることとなった。

注：発覚時期は捜査開始時期、制裁公表時期等を含む。
出所：各種報道に基づき筆者作成

Risk Solutions 2020］。

EUに関して、EU加盟国の法執行機関間協力を担う欧州警察機関（ユーロポール）は、毎年域内名目GDP合計の0.7～1.28％に相当する額のマネロンが発生していると見積もっている[注3]。そのうち没収されたものは1.1％に過ぎない［Europol 2016］。18年にデンマーク最大手のダンスケ銀行のエストニア支店でロシア系マフィアによるマネロンが長期間行われていたことが判明して以来、大規模な類似事件が相次いで発覚し、欧州社会を揺るがしている（近年の主な事件は表1）。特にスカンジナビアの加盟国は、従来潔白なイメージを売りにしていたものの、大銀行のスキャンダルが続々と明るみに出るに伴い、人々の相互信頼を基礎とする効率的な経済システムの見直しを迫

http://www.iti.or.jp/

られるまでに至っている。

18年12月、加盟国政府の財務相等で構成される閣僚理事会（経済財務相理事会、ECOFIN）は、当面の対応に関する行動計画を採択した。当該行動計画は、事例分析、深刻な違反があった場合の銀行免許の取り消しに関する論点整理等、比較的簡便な8つの項目から構成されている［Council of the European Union 2018］。他方、EU法の策定を含むより抜本的な対応については、欧州委員会が提案するようECOFINおよび欧州議会それぞれによって要請された。

これを受けて、欧州委員会はひとまず19年7月に政策文書を公表し、共同体レベルの関与を強化する包括的なAML改革が必要との方向性を示した［European Commission 2019］。19年11月、フランス、ドイツ、イタリア、スペイン、オランダおよびラトビアの財務大臣が連名で意見書（joint position paper、以下「六大臣意見書」という）を公表した。これは、域内のルール、監督、法執行（law enforcement）などが不十分であるとの認識を明らかにするとともに、銀行同盟における単一監督メカニズム（SSM）を参考として、域内ルールの一元化や共同体レベルの監督体制強化の妥当性を訴えている［Ministers of Finance of France, Germany, Italy, Latvia, the Netherlands and Spain 2019］。

同年12月に発足したフォン=デア=ライエン欧州委員会体制は、サステナブルファイナンスやフィンテックと並んで、AMLを金融サービス分野における優先政策の一つと位置付けている。この表れとして、前体制では司法・消費者総局（DG Just）に所属していた担当課が金融サービス総局（DG FISMA）に移設され、あらゆる金融業態に対する規制を一体的に検討する体制が整えられた。

本年5月7日、欧州委員会はAMLの包括的かつ抜本的な見直しにかかる行動計画を公表した[注4]［European Commission 2020］。当初は3月25日にこれを公表する予定であったものの、新型コロナウイルスの感染拡大を踏まえ、ECOFINの公表承認スケジュールを大幅に遅らせることになった。

本稿では、EUのAMLの構造的な課題を明らかにした上で、今後想定され

http://www.iti.or.jp/

る政策上の展開について考察する。本稿の構成は次のとおりである。すなわち第二章で、現行のAMLの概要を述べるとともに、問題点を明らかにする。第三章は欧州委員会の行動計画のポイントを解説した後、それぞれの論点にかかる関係機関の立場を紹介する。最後に第四章で、現下のEUの状況を踏まえつつ、今後の議論の方向性を展望する。

2. 現行AMLの問題点

EUには、地域共同体という特性から、実効的なAMLを確保するにあたって、幾つかの重大な制約がある。以下では、①ルール、②監督体制および③国際的な情報共有の3つの側面からこれらを概説する。

2.1 ルール

EUにおけるAMLは、AML指令（AMLD, Anti-Money Laundering Directive）というEU法により規定されている。AMLの国際協調を推進するための多国間枠組みである金融活動作業部会（FATF, Financial Action Task Force）[注5]は、国際基準（FATF勧告）の策定、参加国における遵守状況の評価等を行っている[注6]。AMLDは1990年に初めて採択されて以来、FATF勧告の改訂等に合わせて、数度の改訂を経ている。

15年に採択された第四次AMLD（AMLD4）は、FATFが12年に改訂した勧告への対応を主眼とするものであった。AMLD4では、リスク・ベース・アプローチの強化、「重要な公的地位を有する者（Politically Exposed Persons、PEPs）[注7]」の定義拡大等が図られた。EUは、18年7月に、暗号資産交換業者等への規制対象の拡大、受益者にかかる登録制度の導入等を含む第五次AMLD（AMLD5）を採択した。AMLD5は、パナマ文書[注8]で明らかになった富裕層の租税回避、15年のパリ同時多発テロ事件などを踏まえたテロリスト対策が契機となっている。

AMLDはEU指令という法源としての性質上、効力を発生するには各加盟国の法律に受容されること（transposition）を要する。各EU加盟国は、

http://www.iti.or.jp/

AMLD5を20年1月までに国内法制化することが求められていた。しかし、欧州委員会は20年2月中旬時点で8つの加盟国がまだ国内法に受容していないことを明らかにした（国名は非公表）。また、EU指令が国内法に受容される過程で、解釈等の違いから、加盟国毎にある程度の差異が生じることは免れない。具体的には、顧客の属性をきめ細かく把握する義務（KYC）の個別要件、疑わしい取引等基本用語の定義、当局への要報告事項等が加盟国毎にまちまちとなっている。監督対象に関しても、クラウドファンディングの仲介業者（プラットフォーム）やダイヤモンド販売業者を含めるか否かなどを巡って、域内で異なる扱いが並存している。

こうしたルールのばらつきは、国内法同士の抵触等を通じて、域内のクロスボーダー取引に一律的な対策を講じることを困難にしている。犯罪分子が規制の裁定（アービトラージ）を行う余地を生じさせる結果、規制の緩い国に疑わしい取引が流れ込む状況に繋がっている。

2.2. 監督体制

EUにおけるAMLは、加盟国当局（NCA）が監督実務を担っている。一方、共同体レベルでは、欧州中央銀行（ECB）と欧州銀行監督機構（EBA）が限定的に関与しているに過ぎない。

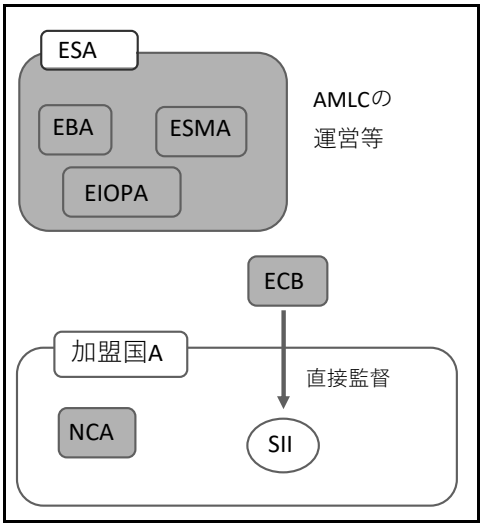
金融システムの安定に責任を担うECBは、SSMに基づき、ユーロ圏における金融システムにとって重要な銀行（SII）を健全性（プルーデンス）の観点から監督している。このため、コーポレートガバナンスやオペリスクの監督に必要な範囲で、SIIのAMLも間接的に監視している。とはいえ、現行のECB定款の下では、マネロンの疑いに基づいて銀行から必要な情報を直接徴求することは法的な正当性に乏しく、情報収集の面等でNCAの協力に大きく依存している。

EBAは、AMLDなどの共同体ルールに則って銀行セクター向けの監督指針を策定するとともに、ルールの遵守状況を評価している。銀行以外の金融セクターについては、欧州保険・年金監督機構（EIOPA）、欧州資本市場監督機構（ESMA）がそれぞれ保険会社・年金基金と資本市場参加者に対

http://www.iti.or.jp/

して、EBAに準じた役割を担っている。EBA、EIOPAおよびESMAで構成される欧州監督機構（ESA）は、三者間の政策的整合性を確保するべく、共同委員会の下でAMLに関する小委員会（AMLC）を運営している（諸機関の関係は図1）。

図1　EUにおけるAML機関の関係



出所：各種公表資料に基づき筆者作成

EUでは、各加盟国当局による監督実務を収斂させることが重要な課題となっている。AMLD5は、NCA同士の連携強化を規定しているものの、監督体制は加盟国毎になお隔たりが大きい。欧州委員会は、EU域内の銀行セクターでマネロンが多く発覚していることや、高い独立性を与えられているECBが強大になり過ぎることに対して加盟国の抵抗が根強いことを踏まえ、18年9月にEBAの権限拡大を提起した［European Commission 2018］。19年4月、これを反映したEU規則[注9]の改訂が採択された。同規則の第9条に基づき、EBAはAMLに関するNCA同士の協力を促進するとともに、AMLCを通じて域内共通の監督指針や意見を策定できることとなっ

http://www.iti.or.jp/

た。また、重大なEU法違反の疑いがある場合は、一定の条件の下で自ら調査を行うことも認められるようになった。

もっとも、こうした権限をEBAに与えるだけでは、なお一律的なAMLルールの適用を確保するには覚束ない。共同体機関に業務停止命令、罰金、資産凍結等の制裁権限を認めることの有用性が指摘されている[注10]。陣容面でも、EBAは19年のEU規則改正に伴ってAML専担チームを立ち上げたものの、スタッフは現状20名弱にとどまっている。加えて、そもそもAMLには様々な主体が関わっているため、銀行に対する監督を強化するだけでは不十分、との見方も根強い。

EBAはガバナンス上の弱点も露呈している。ダンスケ銀行の事件では、デンマークとエストニアの金融当局が互いに監督責任を転嫁し合った結果、NCA間の協力体制の不備が浮き彫りになった。加えて、19年4月にEBAの役員会（Board of Supervisors、各加盟国の監督当局の代表で構成）で両国NCAに是正を求める勧告案の決議が行われたところ、両国代表理事等の抵抗によりこれが否決され、EBAは特段の対応を講じることもなく本件にかかる調査を打ち切るに至った。

2.3. 国際的な情報共有

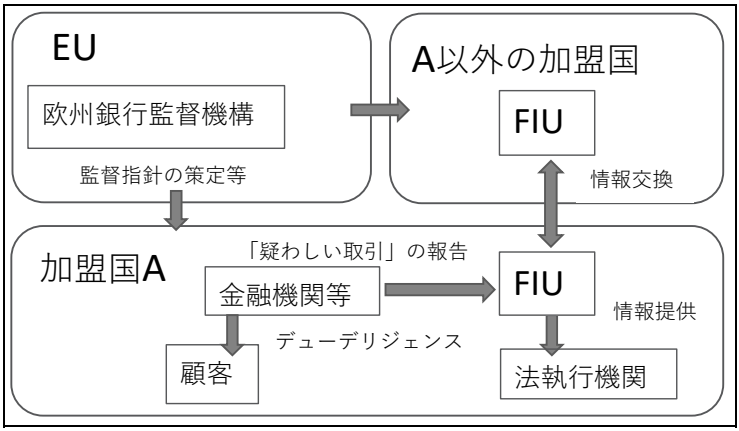
AMLには、犯罪捜査の側面があるため、金融監督当局の間のみならず、警察や検察のような法執行機関を含む幅広い当局の間の連携が欠かせない。金融機関などから報告された疑わしい取引の情報は、金融情報ユニット（FIU）と呼ばれる組織が受理し分析する。金融機関等は、顧客との関係において疑わしいと認められる取引をFIUに報告することになっている。FIUは法執行機関に分析した情報を提供するとともに、情報の報告者に対して、分析結果をフィードバックすることになっている。

FIUは、EU加盟国毎に設立形式が異なり、組織の多様性が認められる。加盟国によっては、FIUが中央銀行、財務省、内務省、警察当局等の一部門であったり、独立組織の形態をとっていたりする[注11]。国境を越えたマネロンの多さから、異なる加盟国におけるFIU間の連携は必須である（FIUを含

http://www.iti.or.jp/

む関係機関の相互関係は図2）。ユーロポールは、各国のFIUが情報交換を行うためのオンラインプラットフォーム（FIU.net）を16年初から運用し、協力関係の促進を図っている。

図2　EU における FIU の立ち位置



出所：欧州委員会の公表資料に基づき筆者作成

しかし、FIUの情報は有効に活用されているとは言い難い。ユーロポールは、17年に公表した報告書において、FIUに報告された疑わしい取引に関する情報のうち、捜査に繋がったものは10％に過ぎず、この比率は06年から変わっていない、との見解を示している［Europol 2017］。

この理由としては、次の3点を挙げることができるであろう。第一に、FIUへの報告様式が域内で標準化されていないため、報告者はFIU毎に異なる様式に入力することを強いられている。第二に、FIUから報告者へのフィードバックは必ずしも確保されていない。特に外国の報告者に対するフィードバックは稀と言われている。第三に、FIU同士の協力に関しても、FIU.netは、急速に高度化・複雑化する犯罪取引を捕捉するには、ITシステムがハード、ソフト両面で十分ではなくなりつつあるため、複数のFIUから集められた情報を総合し関連する犯罪取引を特定したり全体的な傾向を把握

http://www.iti.or.jp/

したりすることが難しくなっている。その一方で犯罪分子は、当局間の連携の弱さを衝いて、何度も国境を越えて口座を経由させるなど、マネロン取引の複雑性を増している。こうした状況の下、高度なデータ統合や分析を行えるFIU.netシステムの再構築が急務になっている。

3. 行動計画のポイント

欧州委員会の行動計画は、具体的な対応策として、6つの項目を提示している（各項目は表2）。このうちEU規則といった共同体ルールの立法提案を伴う特に抜本的な項目は、①域内単一ルールの構築、②共同体レベルの監督強化、および③FIU間の支援・協力メカニズムの構築、の3つである。以下では、それぞれについて問題意識と課題を解説する。

表２　欧州委員会の抜本的行動計画の柱

	計画の柱	具体的対応	対応期限
1	既存枠組みの効果的な実施の確保	既定対応の継続	–
2	域内単一ルールの構築	立法提案	21年第1四半期
3	共同体レベルの監督強化	立法提案	21年第1四半期
4	FIU間の支援・協力メカニズムの構築	立法提案	21年第1四半期
		FIU.netの運営継承	20年第4四半期
5	共同体レベルにおける刑法規定の執行および情報共有	欧州経済・金融犯罪センターの設立	20年第2四半期
		官民連携に関する指針の公表等	21年第1四半期
6	国際的側面の強化	ハイリスク域外国選定方法の見直し	20年第1四半期
		委任細則の策定	適宜

注：通番は市中協議文書での記載順。
出所：欧州委員会

3.1. 域内単一ルールの構築

特定の加盟国がマネロンの抜け穴になることを防ぐ上で、域内単一ルール（EU Single Rulebook）は不可欠である。六大臣意見書は、AML指令のうち中核的な要素については加盟国に直接適用されるようEU規則に変換す

http://www.iti.or.jp/

るとともに、各国の事情を勘案すべきその他の要素については引き続きEU指令で規定するべき、との見解を表している。欧州委員会の行動計画は、現状AMLDで規定されている要素の一部（適用対象、顧客に対するデューデリジェンス（リスクなどの調査）要件、当局への報告義務等）を新たにEU規則として規定し直す方針を示している。特に監督義務の分担については、ルールの正確性・厳密性を担保する観点から、EU規則に付随する委任細則[注12]で規定することも検討している。

暗号資産を介したマネロン事件が増えている状況に鑑み、暗号資産に対する規制の整備が国際的に急務となっている。AMLD5は、暗号資産に関する規定を初めて導入したものの、適用対象が暗号資産交換業者やウォレット提供業者に限られているなど、19年6月のFATF指針を十分反映するには至っていない［FATF 2019］。欧州委員会は、AMLルールに加えるべき新たな分野を特定する方針を示している。

汎欧州の銀行業界団体である欧州銀行連盟（EBF）は、3月に公表した意見書において、ルールの調和は、クロスボーダーで活動する銀行がグループ全体のAML戦略の実効性を向上させるとともに、域内における公平な競争条件の実現に寄与するとの立場から、EU規則の導入を支持している。EU規則の内容については、具体的な量刑やFIUの役割も含まれるべきという考えである［EBF 2020］。

3.2.　共同体レベルの監督強化

近年の幾つかの事件においてEU当局が域内のマネロン行為を米国司法当局等の域外国当局に指摘されるまで把握できなかったことは、EU機関のみならず、加盟国政府に域内監督体制を抜本的に見直す必要性を認識させる要因となっている。六大臣意見書は、EBAの権限を強化する案や新たなEU監督機関を創設する案を含むあらゆる選択肢の妥当性を検討すべきとの立場を表明しており、主権放棄に繋がり得るEU機関創設案も排除していない。とはいえ、個別にみると、フランスはEBAがパリに所在していることもあって、EBAの権限強化に誘導するべく画策しているとの見方がある[注13]。欧州

http://www.iti.or.jp/

委員会は、①EBAの更なる権限強化と②新たな共同体レベルの専門機関の創設の双方を選択肢として残しつつ、調査・検討を続けることとした。

①のEBAの権限を更に強化する観点からは、健全性規制にかかるEUルール（CRDおよびCRR）においてマネロンが銀行の健全性に対するリスクであることを明確にするとともに、AMLCをEBA内の新設委員会に改組するべきといった主張もある。しかし、仮にそれらが実現しても、銀行以外の金融市場参加者、弁護士・会計士、不動産業者等幅広い関係主体に対する一元的な監督には繋がらないため、なお不十分との意見もある。

②の新機関を創設する場合、EBAの弱点を踏まえ、加盟国政府からの十分な独立性を備える必要がある。欧州委員会では、賭博場運営者、画商、不動産業者といった金融機関以外の事業者も含む業態横断的な調査権を新機関に与えることが検討されている。もっとも、新設のEU機関で域内のあらゆる対象機関全てを監督することは予算や陣容の観点から現実的ではない。リスクの高い分野や対象に集中することで監督効率を高めるリスク・ベース・アプローチの徹底が重要である。おそらく新機関は少なくとも設立後暫くの間は大規模機関のみ所管する一方、加盟国監督機関が中小規模の機関を所管することになると推測される。また、銀行セクターに関してはEBAが権限を維持すると想像されるところ、無用な監督の重複を避ける上で、新設機関とEBAの所掌分担を明確化することも欠かせない。

新機関創設にかかる初期費用およびその後の運営費用について、欧州委員会は、EU予算からの拠出のほか、監督される民間主体に負担させる可能性も探る方針である。なお、在ブラッセルのシンクタンクBruegelは、新機関の陣容に関して、500～1,000人のスタッフが必要との見方を示している[注14]。

欧州委員会は、EU条約の第5条等に則り、補完性の原則[注15]や比例制の原則[注16]に適合した形で実現する、という姿勢も明らかにしている。EUのAML体制の改善には、金融監督分野だけでなく、警察分野等についても共同体機関の権限を強化することが有効だと思われる。しかしながら、法執行権は国家主権の根幹を構成するため、これを中央集権化することに対する加盟国の抵抗感はとりわけ強い。こうした加盟国感情への配慮から、欧州委員会は、

http://www.iti.or.jp/

新機関に法執行権限を持たせることまでは想定していない模様である。

①案と②案の比較に関しては、加盟国政府以外の立場も様々である。ECBは、新機関の創設が最善の対応である、との見方を示している[注17]。Bruegelも、EBAの権限強化は既存権限との複雑な業務上の調整が生じる結果、実現に長い時間を要するなどの理由に基づいて、新機関創設の方が望ましいとの立場である。

これに対してEBFは、コンプライアンス負担の軽減に繋がるとの見解から、共同体レベルの一元的監督体制の強化に賛成しつつも、②案に対する立場を明らかにしていない。新機関の創設により共同体レベルの監督が冗長化することなどを懸念しているものと推測される。また、①案のEBAの権限再強化についても、過剰な監督を回避することを企図してか、あくまで加盟国当局間の情報共有の推進、指針の策定等の更なる充実を図るべきとの主張にとどまり、既存の枠組みを超えるような対応までは求めていない[注18]。

3.3. FIU間の支援・協力メカニズムの構築

マネロンは、国境を越えて行われるものが多く、対応が不十分な国は犯罪分子の標的となる。そうした国を抜け穴として域外から不正な資金が流入してくることにも繋がるため、加盟国当局間の緊密な協力が求められる。このような問題意識から、欧州委員会の行動計画は、加盟国FIU間の支援・協力メカニズムを構築する方針を掲げている。

FIU保有データの域内クロスボーダーでの活用を進めるには、報告様式の標準化を含む報告システムの統一および高度化を通じて、報告者の負担を軽減する必要がある。レグテックのような最新技術の活用余地も大きい。FIU.netが当初の役割を果たせないでいる現状に鑑み、欧州委員会は、当座のシステム更改等の目的のために、20年第4四半期にユーロポールからこの運営を一時的に引き継ぐことになっている。長期的には、（2）の共同体レベルの専門機関の創設が実現することを前提として、当該機関にFIU.netの運営も担わせること、FIU.netの機構や権限を強化すること、などの追加的方策を検討する方針である。

http://www.iti.or.jp/

六大臣意見書がFIU同士の連携強化について特段言及していないことなどからも窺えるように、（1）や（2）のような従来から議論されている対応策と比べると、本件にかかる議論はまだ蓄積が乏しい。中央機関の設立や協力違反への罰則の要否といった個別の論点を巡って、欧州委員会内部等での検討が今後本格化していくと予想される。EBFは、域内FIUのプラットフォームを強化し域内全体の立場を集約することにより、世界中のFIUの連携の場であるエグモント・グループ[注19]において、EUの発言力や存在感を向上させることができるとの見方を示している。

4. 今後の見通し

欧州委員会は、行動計画に対する市中からの意見を20年7月29日まで受け付ける。この結果も踏まえて、前章の（1）～（3）の項目については、21年第1四半期に立法提案を公表する方針である。これらの項目のうち、特に（1）のEU規則の導入および（2）の共同体レベルの監督強化は、立法権や監督権といった国家主権の一部をEUへ更に移譲することにほかならないため、一部の加盟国は反対の意向を明らかにしている[注20]。もっとも、本件の緊要性に鑑み、ECOFINも全体としては中央集権化にある程度理解を示すものと予想される。欧州委員会、閣僚理事会と並ぶEU法の立法主体である欧州議会については、共同体の権限拡大に繋がることから、欧州委員会の立法提案の方向性を基本的に支持する蓋然性が高い。

目下、欧州はコロナ危機の只中にある。それにもかかわらず、ユーロ共同債の発行を含む加盟国間の財政移転は実現していない[注21]。共同体レベルの結束が示されない中、各加盟国内で極右・ポピュリスト勢力への支持拡大によりEU懐疑派勢力が中央集権化に反発し易い状況にある。特に加盟国経済が軒並み大幅なマイナス成長に落ち込み企業の業況も悪化している中、（2）の新機関創設に伴う費用確保については、EU予算の充当と被監督主体からの拠出のいずれの場合でも、調整が難航すると予想される。

EU機関および各加盟国政府は、ワクチン・治療薬の開発、外出制限等の

http://www.iti.or.jp/

ウイルス封じ込め策とそれに伴って疲弊している経済の支援策の立案や実施に忙殺されている。こうした混乱に乗じて、犯罪分子はマネロンを活発化させようとしている[注22]。EBAは、域内の金融機関に対して顧客の取引に十分な注意を払うよう促すとともに、加盟国当局に対して管下の金融機関への支援を要請している[注23]。

ウイルスの感染予防には社会的距離の確保が欠かせないため、対面取引の減少に伴って金融や経済のデジタル化が急速に浸透している。疑わしい取引も新しい技術や手法に基づいて複雑化・高度化し続けている。こうした中、暗号資産取引については、共同体レベルの規制が未整備であることからマネロンの温床になっているとの批判がある。その反面、暗号資産ではブロックチェーン上に取引履歴が残るため、現金等よりも犯人の特定を容易にするとの見方もある。暗号資産とAMLの関係については、FATFを含む国際的なフォーラムでの検討が一層推進される必要がある。欧州委員会は20年第3四半期に暗号資産向け規制に関する包括的な立法提案を公表する予定であり、AMLはその重要な要素になると見込まれている。

18年に発効した改正決済サービス指令（PSD2）は、AMLの観点から、厳格な顧客の本人確認要件（SCA）を設けている。もっとも、システム更改等に伴う対応負担が重いとされるクレジットカード会社からの陳情を受け、当該要件にかかる国内法への受容期限は当初の19年9月から20年末まで延長された。コロナ危機がもたらしている業務上の混乱等により金融機関の対応に更に時間を要する可能性が生じている。

AMLは、KYC要件等のデューデリジェンスが徹底されることを前提とするほか、法的な必要性が明らかではないとしても、潜在的に捜査の役に立つあらゆるデータが一定程度長期にわたって保持されることを必要とする。これはEUが重視するプライバシーの尊重といった人権保護の要請とトレードオフの関係になり得る[注24]。加えて、大量の個人情報等を金融機関等が管理する結果、これが盗難にあったり誤って漏洩したりした場合の被害も大きくなる。一般データ保護規則（GDPR）ならびにサイバーリスクおよびオペリスクを管理するためのルールと抵触しないかたちで、AMLの実効性を担保

http://www.iti.or.jp/

するという困難な政策運営のバランスが求められる。

EUは、グリーンディール（気候変動等対応）と並んで、デジタル化を推進する大方針を掲げており、人工知能（AI）の活用はデジタル化戦略の柱の一つである。AIは、AMLとの親和性が高く、疑わしい取引の特定等の分野で対応コストの削減等に大きく寄与すると期待されている。一方で、AIのアルゴリズムが人種、性別、所得等にかかる偏見のあるデータを参照することにより、差別的な捜査や監督が行われるリスクがあることには留意が必要である。

参考文献

Council of the European Union. 2018.“Anti-Money Laundering Action Plan: Council Conclusions”

European Banking Federation （EBF）. 2020.“Lifting the Spell of Dirty Money: EBF blueprint for an effective EU framework to fight money laundering”

European Commission. 2018.“Communication: Strengthening the Union Framework for Prudential and Anti-money Laundering Supervision for Financial Institutions”

— 2019.“Communication from the Commission t the European Parliament and the Council: Towards better implementation of the EU’s anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework”

— 2020.“Communication from the Commission on an Action Plan for a Comprehensive Union Policy on Preventing Money Laundering and Terrorist Financing”

Europol. 2016.“Does Crime Still Pay?: Criminal Asset Recovery in the EU”

— 2017. “From Suspicion to Action: Converting Financial Intelligence into Greater Operational Impact”

Financial Action Task Force （FATF）. 2019.“Guidance for a Risk-based Approach : Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers”

LexisNexis Risk Solutions. 2020“True Cost of Financial Crime Compliance Study”

Ministers of Finance of France, Germany, Italy, Latvia, the Netherlands and Spain. 2019.“Joint Position Paper: Towards a European Mechanism for ML/FT”

注

1 国連薬物犯罪事務所サイトの“Money-Laundering and Globalization”（https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html）を参照。

2 01年の9.11米国同時多発テロを契機として、テロ資金対策（CFT）も重要な課題となっている。CFTとAMLは密接に関係することもあり、本稿ではCFTを便宜上AMLに含める。

3 19年7月14日付Politico報道を参照。

4 これと併せて、欧州委員会はマネロンリスクが高い域外国の選定方法およびこれに基づく当該国リストそれぞれの改訂版を公表した。

http://www.iti.or.jp/

5 FATFは、1989年のアルシュ・サミット経済宣言に基づいて設立された。本稿執筆時点で39か国・地域、2国際機関が加盟している。EUでは、ドイツ、フランスなど14か国に加え、欧州委員会もメンバーである。
6 FATFは日本に対する4回目の実地審査を19年10～11月に実施した。コロナ危機の影響で作業進捗に遅れが生じているものの、評価報告書は、20年10月のFATF総会を経て、同年末頃に公表される見込みである。
7 国家元首、閣僚等の重要な公的地位にある者が、贈収賄、横領等の不正を通じて得た資金を洗浄した場合、職務上の地位等から、犯罪行為が判明し難いことを踏まえた対策。
8 16年、パナマの法律事務所から流出した内部文書により、世界中の政治家、富裕層等の租税回避地を通じた課税逃れや資産隠しが明らかになった。
9 Regulation （EU） 1093/2010を指す。
10 ESAのうちESMAには、罰金を科す権限が既に備わっている。
11 例えば、ドイツのFIUは連邦刑事庁（Bundeskriminalamt）内に置かれているのに対し、フランスのFIUは財務省内に置かれている。
12 Delegated ActやImplementing Actを想定。これらは閣僚理事会や欧州議会と調整した上で、最終的には欧州委員会が単独で採択可能。
13 20年5月13日付Politico報道を参照。
14 20年1月4日付 Bruegelブログ“A European anti-money laundering supervisor: From vision to legislation”を参照。
15 意思決定は可能な限り市民に近いレベルで行われるべきであり、加盟国レベルでは目的が十分には達成できない反面、共同体レベルではより良く達成できる場合に限り、EUとして行動をとるべきことを定める。
16 EUが目的を達成するのに必要な範囲を超えて権力を行使しないよう、達成されるべき目的とそのために取られる手段との間でバランスをとらなければならないことを定める。
17 ドラギ総裁（当時）による19年6月6日の記者会見等を参照。
18 もっとも、法執行に関しては、20年11月に発足する欧州検察局（European Public Prosecutor's Office、EPPO）の所掌を現在予定されているEU予算に対する詐欺等の監視にとどめるのではなく、AML全般を含める形で拡大するべきと主張している。
19 07年に発足。本稿執筆時点の加盟FIU数は164。現議長（暫定）はオランダのVerbeek-Kusters女史。事務局はカナダに所在。
20 エストニア、ポーランドおよびハンガリーは両案件に対して否定的な立場を表明している。
21 20年5月、ドイツのメルケル首相とフランスのマクロン大統領は、コロナ危機からの復興基金の原資とするべく、ユーロ共同債の大規模な発行を提案した。本提案は同7月の欧州サミットで合意されたものの、各加盟国議会による批准等がまだ完了していない。
22 20年4月17日付S&P社記事“Banks face elevated money-laundering risks amid coronavirus crisis”などを参照。
23 20年3月31日付EBA声明“EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic”を参照。
24 例えば、GDPRの第6条第1項第f号が定める「合法的な利益（legitimate interests）」がAML捜査目的での個人データ活用に際してどの程度援用されるのか、といった点の明確化が必要と指摘されている。

http://www.iti.or.jp/