

「なぜエンフォースメントを持たない非公式な国際法規範が国内法秩序に受容されるのか～FATF（金融活動作業部会）「40の勧告」の国内法秩序への受容過程を通じた事例分析～」

1. はじめに

(1) 本稿の目的

今日本邦においてもマネーロンダリングおよびテロ資金供与対策（以下、AML / CFT (Anti-Money Laundering / Countering the Financing of Terrorism)）への取組みは、犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下、犯収法）の度重なる改正など、AML 態勢構築の義務付け強化が急速に進められてきたことで（図表 1）幅広い業種の事業者にとって重要な課題となっている。

時期	事案	内容
2003.6	FATF「第3次改訂勧告」の公表	DNFBPs [*] への勧告の運用拡大
2005.11	国際組織犯罪等・国際テロ推進本部「FATF勧告実施のための法律の整備」の決定	
2007.3	犯罪収益移転防止法の成立	DNFBPsに対するCDD ^{**} やSTR ^{***} などの義務付け
2008.1	FATF「第3次対日相互審査結果」の公表	「重点フォローアップ」評価
2011.4	改正犯罪収益移転防止法の成立	取引時確認事項の追加等
2012.2	FATF「第4次改訂勧告」の公表	「40の勧告」および「9の特別勧告」の1本化
2014.6	日本に対するFATF勧告表明の公表	勧告不遵守事項への迅速な対応の要求
2014.11	改正犯罪収益移転防止法の成立	疑わしい届出の判断方法の明確化等
2014.12	改正テロ資金提供処罰法の施行	テロリズムに対する物品・役務の提供の禁止等
2015.1	国際テロリスト財産凍結法の施行	国際テロリストの財産の凍結等
2016.1	第3次対日相互審査のフォローアッププロセスの終了	
2016.5	改正犯罪収益移転防止法の成立	特定事業者に仮想通貨交換業者（当時）を追加
2017.6	改正犯罪収益移転防止法の成立	疑わしい取引の情報提供先に国税庁等を追加
2017.6	改正組織的犯罪処罰法の成立	共謀罪の犯罪化等
2018.2	金融庁「マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン」の公表	
2018.7	改正犯罪収益移転防止法の成立	特定事業者にカジノ事業者を追加
2019.5	改正犯罪収益移転防止法の成立	番号資産管理業務等の規制運用拡大
2021.8	FATF「第4次対日相互審査結果」の公表	「重点フォローアップ」評価

*DNFBPs (特定非金融事業者および職業専門家: Designated Non-Financial Businesses and Professions)
**CDD (顧客管理措置: Customer Due Diligence)
***STR (疑わしい取引の届出: Suspicious transaction report)
出典: 警察庁資料より筆者作成

それではなぜ政府は、場合によっては国内アクターの強固な反対に直面しながらも、ロー・セイリアンス¹な AML 法制の整備を推進してきたのだろうか。その1つの要因として FATF (Financial Action Task Force) という国際標準設定会合が行う相互審査への対応の必要が指摘される²。すなわち AML 法領域では、一般有権者の関心の低さをうけて政治家が政策過程に関与する動機を持ち難い中で、国内規制客体の反対を場合によっては覆す形で国外アクターが国内政策過程の帰結を規定してきた可能性が指摘される。ここにこのような国内政治的意思決定に対しては、果たして民主主義原理の根幹たる自律を想定し得るのだろうかという疑問が生ずる。

この問題に関連して、近年国際社会では ML / FT³をはじめとする国境を越えた各国共通の課題に対して、国家間条約のような拘束力を伴わない国際標準（ソフトロー³）を通して規

¹ ロー・セイリアンスの政策領域について京 (2011) は①選挙区を超えた②特殊利益に関する③イデオロギーとほぼ無関係なものという3つの特徴を指摘する。この点犯収法はイデオロギー争点と結節し難い犯罪対策目的の特定取引上の義務付けという特殊利益に係るものであり、一般有権者や政治家が強い関心を有し難いロー・セイリアンスの領域と評価できるだろう。

² 例えば 2014 年改正犯収法審議過程では「そもそも日本で、FATF が求めている国際標準並みのマネロンチェック体制までは余り必要がなかったんじゃないか」（松田学衆議院議員）など、国内「立法事実」に関する質疑に対しても「FATF から指摘されている事項に早急に対応するとともに、より効果的なマネーロンダリング対策を講ずるべく、今回の改正案について審議をお願いしているものでありまして、法整備が必要だというふうに思います」（山谷国家公安委員長）など、FATF 対応の必要性が説明されている。（第 187 国会内閣委員会 8 号）

³ ソフトロー論が指摘するエンフォースメント等の問題は理論的にはハードローでも生じる問題であり「ソフトロー」はあくまで相対的

制目的の達成を試みる動きがある。このようなインフォーマルな国際法規範の創出は課題への対応に機動性をもたらす一方、例えば FATF「40の勧告」（以下、勧告）のように後述する遵守メカニズムを通して事実上の強制力を伴う場合には、国内規制客体に対するアカウントビリティの問題を惹起し得るだろう。

以上の課題認識を踏まえ本稿では、このような国際規制の有効性と民主主義原理の衝突が生じうる政策領域上の国内政策過程を事例分析の手法により定性的に分析することで、上述アカウントビリティ上の課題の整理へと貢献することを目的とする。そしてこの点にこそ本稿の実社会上の意義があると考えられる。

また本稿が扱う勧告をはじめとするソフトローに対しては、その遵守メカニズムをめぐる理論研究の蓄積は進められている（飯田,2004; 藤田・村松, 2005; 渡部・森本, 2008）一方、個々の規範受容に係る実証分析、とりわけ国内平面上の規範受容過程に焦点を当てた蓄積は乏しい状況にある。そのため本稿では、規範受容過程のうち主として国内政策過程に焦点を当てた分析を行い、国際平面上の各国の意思決定の前提となる国内政策過程上の意思決定メカニズムを明らかにしていくことで、規範受容過程をめぐる議論の精緻化へと貢献を試みる。そしてこの点にこそ本稿の学問上の意義があると考えられる。

(2) 本稿の構成

以上を踏まえリサーチクエッションとして、なぜソフトローは国内法秩序に受容されるのか、すなわち国内受容に係る政策決定をいかなるアクターの選択がどのように規定するのかを設定し、勧告の国内受容過程、具体的には 2007 年犯収法審議過程の事例分析を行う。

以上の目的から本稿の構成は次の通りとなる。まず第 2 章では本稿と分析対象を共有する国際法学領域の先行研究を概観し、その分析上の限界を示すとともに本稿の射程を明らかにする。続く第 3 章では勧告と国内法秩序の関係性について検討することで議論の前提を構築する。そして第 4 章で本稿の分析枠組みおよび仮説を記述するとともに、第 5 章では犯収法審議過程を対象とした事例分析を行う。最後に第 6 章で本稿の分析を通して得られた知見とともに解消しえなかった課題を述べる。

2. 先行研究の検討

国際法学の文脈で勧告受容過程を扱った先行研究では、主としてその遵守メカニズムを所与としたうえで、アカウントビリティの課題が議論されてきた傾向にある。

例えば Takeuchi (2020) は、各国の行政担当者らによって作業部会で形成される勧告というインフォーマルな国際法規範が、Name & Shame などの非制度的履行手段を通して形式的手続きを経ることなく各国の国内法秩序の個別具体的部分を詳細に規定する過程を描くことで、規範の最終的な名宛人に代表されない法秩序形成に係るアカウントビリティの問題を指摘する。ここでは国内平面上で国際法規範性が創出される AML 法事例を通して、国際法と国内法の境界の再定義を図る点に深い意義が存する一方、その具体的な国内受容過程については議論の対象外とされている。

概念となる。この点齋藤 (2005) は国際法学領域のソフトロー研究を①個別国家間の非条約的合意、②国際組織の非拘束的決議、③国際規制ガイドラインの3潮流に分類し整理している。本稿が対象とする勧告は AML 規制に係る③国際標準であり以下本稿では「ソフトロー」をこの意で用いることとする。

また Blazejewski (2008) は、規範の柔軟性維持を目的に規範形成過程から疎外された非加盟国に対するアカウントビリティの低さが、その自発的協力を抑止することで規範の有効性を阻害するというアカウントビリティのジレンマを指摘する。そして FATF が関係国際機関との組織的パートナーシップを通して非加盟国に対しても規範形成プロセスへの参加を部分的に認めるなど、アカウントビリティ向上への妥協を示すことで非加盟国の協力を促し、規範の実質的適用範囲の拡大を可能にしてきたことを、CFATF⁴の勧告無条件受容への移行過程の事例分析などを通して明らかにしている。

以上のように先行研究では、なぜ各国が勧告受容を志向するのかという点に関して、国際平面上的 FATF・国関の視座から知見を蓄積している一方、国際平面上的各国の意思決定の前提となる国内平面に関する分析は射程外とされてきた傾向にある⁵。これに対し本稿では、日本の勧告受容過程に係る政策過程を国内利益団体との関係から分析することでこの点を明らかにすることを試みる。

3. 勧告の検討

(1) FATF の概要⁶

本節では本稿が分析対象とするソフトロー形成主体である FATF について概観することで、勧告のソフトローとしての性質を検討していく。

FATF は 1989 年アルシュ・サミットにおいて薬物犯罪に係る AML 上の国際協調推進を目的に設立された国際標準設定会合体である。2001 年米国同時多発テロ事件以降は CFT への取組強化の他、贈収賄や租税回避などの広範な前提犯罪の抑止を目的として、取引一般に関する国際的対策の推進を図る存在となっている。2021 年 12 月現在、FATF には 37 の国・地域及び 2 つの国際機関が加盟しており、組織的パートナーシップを結ぶ 9 つの FATF 型地域会合体と合わせて世界 200 以上の国・地域に勧告を及ぼしている。その主な役割としては①AML/CFT に係る国際標準「40 の勧告」の策定、②加盟国の勧告遵守状況の相互審査、③ML/FT の国際動向の調査研究、④非加盟国への働きかけの 4 点が挙げられる。

勧告は 1990 年に ML の犯罪化を求める第 1 次勧告が公表されたのち、ML/FT 環境の変化に伴い 1996、2001、2003、2012 年に改訂がなされている⁷。勧告は特定事業者に要求すべき事項や当局の監督態勢等を規定しており、各国にそれら包括的枠組みを遵守するための最低限の国内法整備を要求する。また勧告には解釈覚書 (Interpretive Note) も付されており、相互審査と合わせて各国が整備すべきとされる国内法秩序を具体的に定義している。

⁴ カリブ海地域における AML/CFT 態勢の高度化を目的として 1990 年に設立された地域 FATF 型会合体。2021 年現在、同地域の 25 の国・地域が加盟している。

⁵ その他勧告受容過程を国際社会との関係性から分析したものととして、韓国における AML 法制整備過程を主として日本との比較の中で分析した金 (2015) や、マレーシアにおける法的専門家への規制適用拡大過程とその法的課題を分析した Hamin et al. (2015) などがある。

⁶ FATF の基本情報・公表資料等は FATF ウェブサイト (<https://www.fatf-gafi.org/>) にてアクセス可能である。

⁷ 例えば最新の第 4 次改訂 (2012 年公表) では、規制客体となる政府・民間部門等との協議プロセスを設ける (FATF, Annual Report 2011-2012, p.15) など、一定の民主的正統性の試みが指摘される。しかし加盟国拡大に慎重姿勢を示すなど規範形成の柔軟性を重視してきた FATF において、竹内 (2018) が指摘するように必ずしもこのような関係アクターのアクセスが常に確保されるとは限らず依然民主的正統性の問題が懸念されるだろう。

前述のように勧告は形式的拘束力を持たないものの、相互審査と続くフォローアップ措置という独自の遵守メカニズムを通じて広く国際標準として各国から受容されている (Damais, 2007)。相互審査は加盟国から選出された審査団が、各国の勧告の技術的遵守 (Technical Compliance) 状況⁸を審査・評価するものである。仮に相互審査で不遵守と評価され、続くフォローアップ措置においても改善が不十分と評価された場合には、段階的に①書簡送付、②ハイレベル代表団の派遣、③非協力国認定、④加盟国資格停止などの制裁措置が予定される。特に非協力国と認定された場合には、当該国の事業者との取引に対し他国から強化された管理措置を受ける⁹ことなどが想定され¹⁰、このようなサンクション適用による経済的不利益の懸念が各国に対して実質的強制力を伴い勧告の国内受容を迫る要因となっている。また相互審査は FATF 総会の定める審査基準に基づき実施されることから、不遵守評価を避けるためには審査基準に対応した国内法整備が必要とされ所謂「立法事実」などを踏まえた国内調整の余地は少ないと考えられる。

以上のように勧告は、形式的にはそれ自体が拘束力を有する性質のものではなく、その内容もあくまで各国の国内 AML 態勢構築上の国際標準を示すものにすぎない。しかしこのような勧告の不遵守に対する評価・サンクションシステムを備えることで、各国の具体的立法内容を大きく規定しうるのである。実質的強制力を持つものと認識されるにいったっている。

(2) 日本の勧告受容動向

本節では本邦の勧告国内実施法の整備状況について、勧告第 3 次改訂 (2003 年) 以降の動向を FATF との関係性の観点から検討することで、第 5 章の事例分析の前提を構築する。

国内 AML 法制は 1990 年の勧告公表以降、相互審査への対応を目的として法整備が進められてきており、現在は主として ML/FT の犯罪化を規定する組織犯罪処罰法、テロ資金提供処罰法、および特定事業者の予防措置などを義務付ける外国為替及び外国貿易法、犯収法の 4 法令から構成される。本邦は第 3、4 次相互審査で重点フォローアップの評価を受けており (図表 2)、他の加盟国と比し中程度の遵守状況となっている (図表 3)。

第 3 次改訂の公表以後、本邦では新たに規制対象に含むことが要求された DNFBPs に対する AML 上の管理措置等の適用拡大を図る犯収法など、その後の相互審査に向けた国内法整備が進められてきた。しかし第 3 次相互審査 (2008 年) では特定事業者に対する規制適用の不備など 25 項目 (40 の勧告、9 の特別勧告の全 49 項目) で不遵守と評価され重点フォローアップに指定される結果となった。この要因としては

⁸ 第 4 次相互審査以降は有効性 (Effectiveness) も審査対象にされるなど、近年審査は厳格化の傾向にある。

⁹ 勧告 19 は、各国に対して特定事業者が勧告履行に疑いのある国・地域との取引を行う際に強化された措置を実施することを義務付けるよう要求している。

¹⁰ 2007 年犯収法審議過程上で溝手国家公安委員長は「勧告の重要な部分について不履行と判断された場合には、勧告を履行していない旨の声明の発表、あるいは非協力国の金融機関等に対する各国による対抗措置、勧告が履行されるまでのメンバーシップの停止、FATF からの除名処分などといった制裁を受けることがあり得ると承知しております。また、このような制裁手続によらずとも、我が国の金融機関や企業に対する国際的な信用に影響を及ぼすこともあり得ると考えております。」(第 166 国会内閣委員会法務委員会連合審査会 1 号) と述べており、政府からも本遵守メカニズムが認識されていたことが確認される。

特定事業者の AML 態勢構築義務の法制化を要求する FATF と、事業者・消費者への負担増の懸念から法令による義務化を避け、監督措置等を通じて実効性の担保を試みてきた日本¹¹との認識の相違などが指摘される（田中，2013；田中・阿部・久保田，2014）。この認識の差異は続くフォローアップ評価¹²の中でも確認され、例えば 2012 年 6 月の FATF 総会（第 3 回フォローアップ報告）では、日本側の 2011 年改正犯収法等の改善状況の説明に対して FATF から「法令改正による勧告の履行状況の評価について多大な見解の相違が依然として存在」するなどの指摘を受けている。以上のように 2014 年頃までの日本の勧告受容動向は、遵守メカニズムの動機づけを受け勧告の受容一般を志向した取組みを進めていたものの、FATF との認識の相違から受容状況に対する説明力に欠き履行が不十分と評価されるものであった。

この動向に変化が生じたのが日本に対する FATF 総会声明が公表された 2014 年のことである。2014 年 6 月、FATF 総会は日本が第 3 次相互審査で不遵守とされた指摘事項、特に①テロ資金供与の犯罪化の不備、②顧客管理要求事項の不備、③テロ資産凍結措置等の不備、④パレルモ条約の批准に向けた国内法整備の未進展の 4 点の不備を改善できておらず、法制化を含む早急な対応が必要との声明を発出した。FATF が声明上で特定国を名指し公表することは稀な事態であり、FATF の日本に対する不遵守認識を強く示すものとなった。先述のように FATF は遵守状況の不十分な国に対してハイリスク国としての国名公表措置を実施しており¹³、公表を受けた場合には他国が強化された管理措置を本邦事業者に適用することで日本経済に深刻な影響が生じることが予見されていた。以降日本ではハイリスク国とされるリスク認識から勧告の国内受容に向けた法整備を急速に進めることとなった 141516。

11 「我が国の法制の在り方を考えると、諸外国のように FATF 勧告の内容をそのまま法令に規定し得るかという問題があり、法令による義務付けは、我が国の法制に整合し得る範囲で行うべきことは言うまでもない。」（「マネー・ロンダリング対策のための事業者による顧客管理の在り方に関する懇談会報告書」（2010 年 7 月公表））など法制化に対する慎重な姿勢が観察される。

12 フォローアップ報告は国家公安委員会定例委員会上で説明が行われており、公表説明資料（<https://www.npsc.go.jp/act/index.html>）よりその内容が観察可能である（平成 24 年 6 月 28 日など）。

13 毎年 2 月と 10 月の総会で FATF は非協力国・地域を公表しており、2014 年 10 月時点では北朝鮮やイラン等 6 ヶ国がハイリスク国とされていた。

14 「FATF 基準を満たすためには、それぞれの項目について法令により義務付けられることが必要であるということである」「FATF 基準の実施という観点からみたとき、我が国においては事業者等による実務上の取組みは相当程度効果を上げている反面、これを義務付ける我が国の法制上での技術的表現と国際的に求められている規制の在り方との間に「ずれ」が生じていることが問題であると考え」「新たな制度の構築に当たっては、国際基準と整合的なものとなるよう配慮されなければならない」（「マネー・ロンダリング対策等に関する懇談会報告書」（2014 年 7 月））など、当局の勧告受容に関する認識が前述 2010 年懇談会報告書公表時と比べ FATF の認識に接近していることが観察される。

15 総会声明の指摘事項に対してはそれぞれ改正テロ資金提供処罰法、改正犯収法、国際テロリスト財産凍結法（2014 年成立）、共謀罪条項を含む改正組織犯罪処罰法（2017 年成立）など法制化が進められている。

16 第 4 次対日相互審査（2021 年 8 月 30 日公表）では、DNFBPs の AML/CFT への理解などの点で依然課題を残すとして重点フォローアップとされた。これに対し政府は現在「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する行動計画」（2021 年 8 月 30 日公表）を策定し

以上の受容動向を踏まえ第 5 章では、勧告の受容が目指されながらも、遵守の評価を得ることに失敗した 2007 年犯収法審議過程を具体的分析対象として取り上げ、勧告の持つ事実上の強制力の境界を明らかにすることで、その遵守メカニズムについて検討を進めていく。

（図表 2）第 3 次対日相互審査結果

項目	第 4 次		第 3 次		項目	第 4 次		第 3 次	
	LC	NC	LC	NC		LC	NC	LC	NC
1 リスク・ベース・アプローチ	LC	—	30 MLFT の捜査	C	LC	31 捜査関連資料の入手	LC	C	LC
2 国内関係当局間の協力	PC	LC	32 キャッシュクーリエ	LC	NC	33 包括的統計の整備	LC	LC	LC
3 マネーロンダリングの犯罪化	LC	LC	34 ガイドラインの策定	LC	LC	35 義務の不履行に対する制裁措置	LC	LC	LC
4 犯罪収益の没収等	LC	LC	36 国際条約等の批准	LC	PC	37 法律上の相互援助	LC	PC	LC
5 テロ資金供与の犯罪化	PC	PC	38 資産凍結の相互援助	LC	LC	39 犯人引渡	LC	PC	LC
6 テロリストの資産凍結	PC	PC	40 国際協力	LC	LC	1 MLFT リスクの認識	SE	—	—
7 大量破壊兵器の拡散防止・制裁	PC	—	1 国際協力	SE	—	2 国際協力	SE	—	—
8 NPO の悪用防止	NC	PC	3 特定事業者の監督	ME	—	4 特定事業者の予防措置	ME	—	—
9 守秘義務	C	C	4 特定事業者の予防措置	ME	—	5 法人などの悪用防止	ME	—	—
10 顧客管理措置（CDD）	LC	NC	5 法人などの悪用防止	ME	—	6 特定金融機関情報などの活用	SE	—	—
11 本人確認・記録保存	LC	LC	6 特定金融機関情報などの活用	SE	—	7 ML の捜査・訴追・制裁	ME	—	—
12 重要な公的地位を有する者	PC	NC	7 ML の捜査・訴追・制裁	ME	—	8 犯罪収益の押収	ME	—	—
13 コルレス先管理	LC	NC	8 犯罪収益の押収	ME	—	9 FT の捜査・訴追・制裁	ME	—	—
14 送金サービス提供者規制	LC	PC	9 FT の捜査・訴追・制裁	ME	—	10 テロ資金の凍結	ME	—	—
15 新技術の悪用防止	LC	PC	10 テロ資金の凍結	ME	—	11 大量破壊兵器の懸念者への制裁	ME	—	—
16 電送送金	LC	LC	11 大量破壊兵器の懸念者への制裁	ME	—	*技術的遵守審査は 40 の勧告の各項目を Compliance(C)、Largely Compliance(LC)、Partially Compliance(PC)、Non-Compliance(NC)の 4 段階で、有効性審査は 11 の Immediate Outcome の各項目を High Effectiveness(HE)、Substantial Effectiveness(SE)、Moderate Effectiveness(ME)、Low Effectiveness(LE)の 4 段階で評価する 出典：FATF 資料をもとに筆者作成			
17 CDD の第三者委託	—	—							
18 グループ内管理態勢	LC	NC							
19 勧告履行に疑いのある国・地域	LC	NC							
20 疑わしい取引の届出（STR）	LC	LC							
21 内閣の禁止および届出書の保護	C	LC							
22 DNFBPs の CDD	PC	NC							
23 DNFBPs の STR	PC	PC							
24 法人の実質的所有者	PC	NC							
25 法的取組の実質的所有者	PC	NC							
26 金融機関等に対する監督措置	LC	LC							
27 監督当局の権限	LC	LC							
28 DNFBPs に対する監督措置	PC	PC							
29 FIU の設置	C	LC							

（図表 3）FATF 加盟国の第 4 次相互審査結果

通算フォローアップ国（8ヶ国・地域）	英国、香港、イスラエル、イタリア、ギリシア、スペイン、ポルトガル、ロシア
重点フォローアップ国（19ヶ国）	日本、米国、中国、韓国、アイルランド、オーストラリア、オーストリア、カナダ、サウジアラビア、シンガポール、スイス、スウェーデン、デンマーク、ニュージーランド、ノルウェー、フィンランド、ベルギー、マレーシア、メキシコ
観察対象国（3ヶ国）	アイスランド、トルコ、南アフリカ
未公表国（7ヶ国）	アルゼンチン、インド、オランダ、ドイツ、ブラジル、フランス、ルクセンブルク

*2021 年 11 月現在
出典：FATF 資料をもとに筆者作成

4. 分析枠組みと仮説

(1) 方法論の検討¹⁷

本節では本稿で採用する方法論について、その利点・限界とともに採用理由を述べる。本稿で採用する方法論は主として委員会議事録をはじめとする 1 次資料や政策過程に關与した行政担当者の論文等の 2 次資料を用いた質的事例分析である。事例分析の方法論の一般的課題として以下 2 点が指摘される。

第 1 に分析知見の一般化の難しさである。事例分析は政策過程の詳細を描く上で利点がある一方、当該事例に特有の事情を過大に評価することで知見の一般化を困難にする懸念がある。この点本稿では国際規範の国内受容過程を国際平面と国内平面に 2 分し、分析の理論的射程を後者に限定したうえで当該射程を前提としたモデルを演繹的に構築する。これにより国際規範の受容に係る国内政策過程に関する議論の一般性を通常の事例分析と比し担保することを試みる。

第 2 に欠落変数バイアスの問題である。事例分析では量的分析と比し統制可能な変数が制限されることで、分析上で考慮されていない第 3 変数により因果関係を誤って評価する懸念がある。この点本稿では犯収法という同一政策上の、同時点異アクターを対象とした事例分析と、異時点同一アクターを対象とした事例分析を行うことで、制度的要因をはじめとする他の規定要因の統制を試みる。

以上のように本稿では事例分析の方法論を採用しつつも、モデル構築と事例選択を通してその一般的課題の縮減を試み

勧告受容に向けた法整備を進めている。

¹⁷ 犯収法のようなロー・セイリアンス領域の政策過程に関する分析モデルについては京（2011）に詳しい。

る。他方本稿では一般化を目的として過程追跡ではなくアクターの選好と政策帰結により焦点をあてた分析を行うため、事例分析の強みとされる政策過程の細部を描き出す点には課題を残す。この点を含む依然残る分析手法上の限界については今後の課題としたい。

(2) 政策過程の規定要因

本節では具体的分析枠組みを構築する前提として本政策領域の一般的規定要因を検討する。

まず政策過程を規定する要因として政治制度が考えられる。各アクターの影響力行使の方法や身分を規定する民主的手続などの諸制度は、その意思決定に影響を及ぼすことで政策過程を規定するといえよう。上述のように本稿では各アクターの選好の影響の検証を主目的とするため、制度要因については事例選択を通して統制を図り検証対象としては取り上げないこととする。

次に規定要因として政治アクターの存在が指摘される。上述のように犯収法はロー・セイリアンスな政策であるため、自己利益の反映を目指し政策過程へ影響力行使を図る国内アクターは、①当該政策を所管する官公庁、および②規制客体として利害関係を有す利益団体に限定されるだろう(京, 2011)。

官公庁がロー・セイリアンスの政策に関与する目的としては、国内法体系間および国際規範との法的整合性追求による組織の維持がある(京, 2011)。これを犯収法について具体的に検討すると、自身の所管領域上で勧告との法的整合性を失しサンクションリスクを被ることは、政治からの自律性を低下させ組織の維持が損なわれる可能性を向上させると考えられ、官公庁は組織の維持を図るために国際規範との整合性を志向すると想定される。よってここでは官公庁の選好として勧告の完全受容を仮定する¹⁸。

利益団体が政策過程に関与する目的としては、犯収法が事業者に一定の措置を義務付ける規制政策であることから、政策により生じる規制対応のために損なわれる利益の最小化が指摘できるだろう。

(3) ゲームの設定

以上を踏まえ本節では勧告受容に係る国内政策過程を説明するモデルとして、次のような官公庁・利益団体間ゲームを構築する。

① ゲームのプレイヤー

ゲームのプレイヤーとして官公庁(A)、利益集団(I)の2者を想定する。この2者間で受容が争われる勧告については第3章で検討したサンクションをAの効用を含むことで、またIのロビイングを通してゲームに関与し得る政治家については政治コストとしてAの効用を含むことで、それぞれ分析に反映することとする。

② ゲームの展開

ゲームの展開を以下のように仮定する。まずゲームの前提として、Aから勧告受容に向けた1次元政策空間 $X(x_A \leq x \leq x_I)$ 上の理想点の政策案 P_A が提出されるものとする。これに対し第1段階でIは、Aがサンクションリスクを重視し P_A を強行する可能性を踏まえ、反対運動コスト $C_I(x')$ と反対

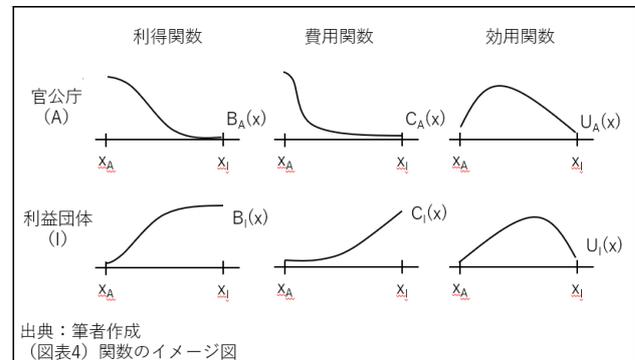
運動により縮減が期待される規制対応コストを比較し、修正を迫る政策水準 P_x を決定する。続く第2段階でAは、Iの反対運動の程度を踏まえ、Iへの妥協により縮減が期待される国内政治コストと妥協により追加で生じるサンクションリスクを比較し、修正法案 P_x の水準を決定する。以後 $x = x'$ となるまで両プレイヤーの選択が繰り返され国会に提出される法律案が決定される。

③ プレイヤーの利得

まずAに関して、Aの目的は勧告遵守によるサンクション回避にあるため政策 P_x を実施する利得 $B_A(x)$ は、Aのサンクション回避の期待値認識(= -Aの不遵守評価を受ける予想確率 $F(x) \times A$ のサンクションの予想影響度 $D(x)$)となる。また政策 P_x 実施の損失はIの反対運動を乗り越える政治コスト $C_A(x) = (x'-x)(\alpha + \beta C_I(x'))$ となる。これは $C_A(x)$ が第1段階でIが提示する $C_I(x')$ に応じて増加し¹⁹、Iに妥協を示すことで減少するものであるという仮定を表している。

次にIに関して、Iの目的は規制対応コストの縮減にあるため反対運動 $C_I(x')$ を提示する利得 $B_I(x')$ は、Aから妥協を導くことで回避が期待される規制対応コスト $-R(x')$ と定義できる。また政策過程に関与する反対運動コストを $C_I(x') = \alpha + \beta_1 F(x')D(x') + \beta_2 R(x')$ と定義する。これは第2段階でAがサンクション期待値を高く評価するほどAを妥協させるために必要な反対運動コストをIが高く予測するという仮定、および規制により損なわれる利益がIにとって重要であるほどI内部での構成員の期待を受けて妥協にコストを要するという仮定を表している。

以上よりAの効用関数 $U_A(x) = -F(x)D(x) - (x'-x)(\alpha + \beta_1 F(x')D(x') + \beta_2 R(x'))$ 、Iの効用関数 $U_I(x) = \alpha - R(x) - \beta_1 F(x')D(x') - \beta_2 R(x')$ となる。



④ ゲームの均衡点²⁰

後戻り法により本ゲームの均衡点を導出していく。

まず第2段階のAの意思決定について、第1段階でIが妥

¹⁹ 実際には利益団体の投じる反対運動コストが同一としても、利益団体の組織化度合いや利益集約度、政治部門との関係性などにより官公庁が覆すべき反対の程度は変わり得る。この点を分析に反映することは今後の課題としたい。

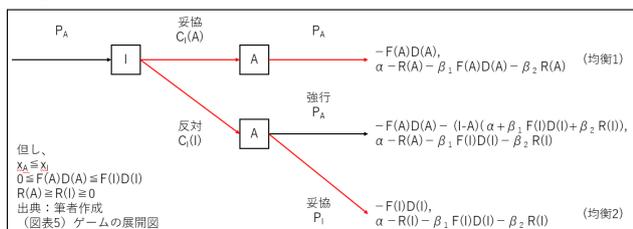
²⁰ ここでは議論の単純化のため第1段階でのIの選択肢を①完全な妥協(P_A)、または②強硬な反対運動(P_I)に、第2段階でのAの選択肢を①強行(P_A)、または②完全な妥協(P_I)にそれぞれ限定し、2段階目の選択によりゲームが終了するものとする。この前提としてここでは、モデルの一般化のためにもAとIの間の情報の不完全性は P_A の提示から第1段階の意思決定までの間の事前協議等を通じて十分に縮減される、すなわち完全情報ゲームであることを仮定する。なお犯収法審議過程にて米田壮警察庁刑事局組織犯罪対策部長(当時)(以下、米田参考人)は「弁護士会につきましては、今までいろいろ話し合っただけで、私ども、基本的な考えにそんなに差があるとは思っておりません。」(第166国会内閣委員会第6号)と述べていることから、本仮定は一定の妥当性を持ちうるものと考えられる。

¹⁸ 犯収法案提出の前提となる政府決定を行った国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部(以下、推進本部)の「テロの未然防止に関する行動計画」(2004年12月10日決定)では、「テロ資金を封じるための対策の強化」の方策として「FATF勧告の完全実施に向けた取組み」が記載されており、官公庁の理想点として勧告の完全履行が少なからず指摘される。

協を選択した場合、第 2 段階で A は修正することなく政策 P_A を実現する。他方 I が反対を選択した場合、A は $X=U_A(A)-U_A(I)>0$ のとき P_A の強行を、 $X<0$ のとき P_1 への妥協を選択することが合理的選択になると考えられる。

次に第 1 段階の I の意思決定について、 $X>0$ のとき、すなわち第 2 段階で A の強硬姿勢が予測されるほどサンクションリスクが重大なとき、 $(B_I(A)-C_I(A))-(B_I(I)-C_I(I))>0$ となるため I は当初より妥協を選択することが合理的となる。他方 $X<0$ のとき、すなわち A の妥協を期待できるほどサンクションリスクが軽微な場合には、 $Y=(B_I(A)-C_I(A))-(B_I(I)-C_I(I))>0$ ならば当初より妥協を選択することが、 $Y<0$ ならば強硬に反対を示し A に妥協を迫ることが合理的となる。

以上より本ゲームの均衡点は以下 2 点になりうる。第 1 の均衡は I が当初より妥協し大きな反対を示さないことで P_A がそのまま実現されるものである。ここでは勧告受容により損なわれる利益団体の利益がそもそも反対運動コストに比べ重要ではない場合 (均衡 1a ; $X<0 \cap Y>0$) および、たとえ反対運動を展開したとしても政府の強硬姿勢が予測されるほどサンクションリスクが重要なものと認識されている場合 (均衡 1b ; $X>0$) が想定される。第 2 の均衡は I が反対運動を選択することで A が妥協し両者の妥協点となる P_1 が実現されるものである (均衡 2 ; $X<0 \cap Y<0$)。



(4) 仮説の構築

以上より均衡点の規定要因、すなわち勧告受容に係る国内政策過程の主な規定要因として①A のサンクション認識 $F(x)D(x)$ および、②利益団体の規制対応コスト $R(x)$ が指摘できる²¹。この点を踏まえ予測される均衡点のうちいずれが政策過程の現実の均衡点として生じるかに関し以下 3 仮説を提示する。

① 核心的利益維持仮説

第 1 の仮説は核心的利益維持仮説である。当該規範の客体となる利益団体にとって、規制により新たに生じる規制対応コストが当該利益団体の核心的価値に関わるほど重大なものである場合 ($R(A) \gg R(I)$) には、勧告が強制力を認識される ($F(I)D(I) > F(A)D(A)$) としても、官公庁が覆すことが困難なほど強力な反対運動を利益団体が展開することが可能となる。この場合には官公庁が志向する勧告遵守を実現する水準の立法は実現され難くなり、利益団体の核心的利益に反しない範囲でのみ勧告が受容される (均衡 2) と考えられる。他方利益団体にとって規制対応コストが核心的価値観に関わらない一般的性質の比較的軽微なものである場合には、サンクション回避を目指す官公庁の強硬姿勢を覆すほどの反対運動コストを利益団体は投じ難く、当初より妥協を示し勧告を十分に受容する水準の立法が形成される (均衡 1b) と考えられる。

② 利益適合仮説

²¹ ここで X 、 Y は $F(x)D(x)$ および $R(x)$ に分解できる。これは一義的には勧告受容により利益団体に生じるコストを制約要因として、FATF がサンクションに関するアナウンスメントなどを通じて各国の認識に影響することで、均衡点の変動をもたらす得ることを示していると考えられる

第 2 の仮説は利益適合仮説である (均衡 1a)。例えば国際的に事業を営むような利益団体にとって勧告が受容されることは、国内外での対応すべき規制内容の差異を縮減することで利益団体自身にとっても利益になることが想定される。この場合には勧告受容が利益団体の利益をほとんど損なわない ($R(I) \approx R(A)$) ため、官公庁の志向する立法が形成されると考えられる²²。

③ 情報不十分仮説

最後の仮説は情報不十分仮説である (均衡 2)。官公庁がサンクションを適切に評価できないとき、すなわち勧告の内容や評価基準に不確実性が残る場合には、官公庁が不遵守と評価される可能性を過少に評価することで、利益団体に妥協を示しやすくなると考えられる。この場合には FATF・国間の情報の不完全性がサンクション効果に対して交互作用項的に影響を及ぼし最終的な均衡点の変容をもたらさうだろう。

5. 犯収法審議過程の分析

第 3 章で述べたように、本稿では具体的な分析対象として 2007 年犯収法審議過程を取り上げる。その理由は本法が金融機関以外の複数の事業者へと規制範囲の拡大を試みたものであり、同一法令上の規制適用の試みという統制のもと、異なる利益団体間の $R(x)$ を比較可能な事例だからである。この事例を通して具体的には日本弁護士連合会 (以下、日弁連) と他の指定非金融業者を比較検討することで仮説 1 の検証を試みる。加えて補論として日弁連の 2008 年以降の自主規制動向を対象とした分析を行うことで、同一客体に対する同一規制という統制のもと、サンクションへの認識 $F(x)$ という外部環境の変化が及ぼす影響を比較検討していくことで、仮説 3 の検証を試みる。

(1) 犯収法過程の概要

第 3 章で確認したように、2007 年犯収法は翌年に予定された第 3 次対日相互審査への対応を目的として、勧告第 3 次改訂、特に DNFBPs への規制・監督措置の適用を要求する勧告 12、16、24²³ の受容を図るものであった。本法案は推進本部の勧告受容決定 (2004 年) に基づき 2007 年 2 月 13 日に通常国会 (第 166 国会) に提出され、内閣委員会第 5~7 号 (2007 年 3 月 16~23 日) で審議・採択されたのち、同年 3 月 29 日に参議院本会議の可決により成立、翌年 4 月 1 日より全面施行されることとなった。

本政策過程の帰結としては①従来金融機関等に限定されていた AML 上の管理措置義務が特定事業者²⁴へも適用を拡大された点、②適用事業者の範囲拡大に伴い FIU²⁵が金融庁か

²² 観察可能な情報の限界から、低い $C_I(x)$ が提示されている場合にその行為がそもそも I にとって損なわれる利益が重要ではない (仮説 2) からであるのか、重要であっても A の強硬姿勢を予想した (仮説 1) からであるのかは、その外観だけでは必ずしも判別できない。ここでは本稿の課題認識に照らしまず仮説 1、3 の検証を行うこととし残された仮説 2 の検証は今後の課題としたい

²³ 勧告第 4 次改訂で、勧告 22、23、28 へと改組されている

²⁴ 特定事業者には、金融機関等の他、郵便物受取・電話受付サービス業者等の指定非金融業者、および弁護士等の職業専門家が含まれる (2 条 2 項)

²⁵ FIU (資金情報機関; Financial Intelligence Unit) は、ML 情報を一元的に集約し整理・分析して捜査機関等に提供する機能を果たすことを目的として、勧告 29 により各国中央政府に設立が求められる組織である。本邦では組織犯罪処罰法 (2000 年 2 月施行) により金融監督庁 (現金融庁) に設立されていた。なお FIU の移管理由について、米田参考人は「これは、今までは金融機関ということが対象でございまして、金融監督を受け持っている金融庁においてこれを見ていただきまして、そして、いろいろ実績を上げてこられたわけでありま

ら国家公安委員会・警察庁へと移管された点の2つが指摘される。その具体的な規制内容としては、①取引時の本人確認義務(4条)、②確認記録作成保存義務(6、7条)、③疑わしい取引の届出義務(9条)などがある²⁶。このうち弁護士についてはその高度な自治に鑑み本法により直接規制を適用するのではなく、日弁連の自主規制²⁷によること(8条)とされた。また他の士業についても政府案では当初一定の範囲でSTRの適用が検討されていた(片山, 2019)ものの、推進本部での法案検討当初から日弁連が一貫して反対意見の表明を続けていたため、法案への盛り込みが見送られている²⁸(江口²⁹, 2007)。他方他のDNFBPsについては日弁連のような大きな反対が示されず³⁰、第3次改訂の求める規制適用拡大の国内受容という政策帰結が実現された³¹。

(2) 仮説の検証

本節では仮説を検証するため各プレイヤーの効用を検討しゲームの均衡を導出する。

上述のように官公庁の理想点(P_A)は第3次改訂の最大限の受容、すなわち全特定事業者に対する一定の規制適用にあったと想定される。この点を踏まえ前章で記述したモデルに照らし、官公庁および利益団体の効用認識の構成要素であるF(x)D(x)、およびR(x)をそれぞれ比較検討していく。

まずAのサンクションの予想影響度D(x)について、江口(2007)は犯収法起案当時当局が「経済がグローバル化した現代においては金融や貿易において各国から対抗措置などを通じて不利益的な取扱いを受ければ致命的なダメージを受けかねない」と認識していたことを指摘している。このことから官公庁は日本経済全体への深刻な影響としてD(x)を高

すが、非金融機関が入ってくるということ、そして、組織犯罪あるいはテロというものの知見はやはり警察の方で持っておりますので、その知見を生かした、より高度な分析ができるであろうということから、このような判断がなされたものというふうにご考えてください。」(第166国会内閣委員会第6号)と述べている。

²⁶ いずれも2008年施行当時の内容である。

²⁷ 第4次改訂勧告28は、DNFBPsに対するAML規制に関して適切な監督が可能な場合に限り自主規制団体による監督措置を認めている。

²⁸ 米田参考人は「私どもが当初考えておりましたのは、このような法律、会計の専門家につきましては、まず、守秘義務の範囲には影響を及ぼさない(中略)そういう規定を準備いたしました。なお、弁護士につきましては、その独立性、自治を考慮いたしまして、規範につきましては会則に委任をする、それから届け出は役所ではなくて日弁連に対して行っていただく、そして監督も弁護士会の中で行っていただく、こういう案を準備しておいたわけでありまして、それでもなおかつ、日本弁護士連合会においてはまだ依頼者との関係に与える影響について懸念が示されているということで(中略)今回の法案では、弁護士、またそれと理屈としては同じでございますので、特に強い意見が出たわけではございませんが、他の士業者につきましては今回は届け出からは除外をいたした、そういう案にしたというものでございます。」(第166国会内閣委員会第6号)と述べており、官公庁は当初勧告受容として一定の範囲で士業に対してもSTRの適用を志向していたものの日弁連側の反対により漸次の妥協に至ったことが確認される。

²⁹ 警察庁組織犯罪対策部犯罪収益移転防止管理官付課長補佐(当時)

³⁰ 米田参考人答弁「この問題について業界として強く懸念を表明されてきたのは日本弁護士連合会でありまして、その他の士業の団体(中略)これに対して目立った反対ということはないというように、私どもは所管行政庁からそのように聞いております。」(第166国会内閣委員会第6号)よりも、官公庁の認識では弁護士を除くDNFBPs(他の士業団体含む)は強硬な反対運動を提示していなかったことがうかがえる。

³¹ なお第3次対日相互審査では職業専門家に対する法制の不備などを理由に勧告12、16がそれぞれNC、PCと評価されている。

く認識していたと評価できるだろう。他方Aの不遵守評価をうける予想確率F(x)については、勧告上で明示的にDNFBPsへの規制適用拡大が要求されており、他国においても弁護士を含む規制適用拡大に向けた法制化が進められていた³²ことなどから、一定程度強く認識されていたと評価できる一方で、勧告第3次改訂公表以降、改訂事項に関する相互審査結果は依然公表されていない状態にあったことから、特に士業関連事項については情報の不完全性から必ずしも高く認識されていなかった可能性も指摘される³³。

以上より官公庁はサンクションリスクF(x)D(x)を一定程度強く認識していたと評価できるだろう。この状況下で仮説1が適合するならば、勧告受容により生じる各利益団体の規制対応コストR(x)が核心的利益に関わる性質の大きなものである場合に限り、利益団体は政府の強硬姿勢を覆す十分な反対運動コストを投じて受容を限定化することが可能となり、そうでない場合には官公庁の志向する勧告受容が実現することとなる。

次にR(x)について検討する。

本政策過程に関心を有した利益団体として、まず日弁連が指摘される。日弁連にとって受容により損なわれる利益とは、規制対応に係る経済的コストに加え、①犯収法規制の直接適用による自治の侵害、②行政部門に対するSTRによる依頼人との信頼関係の毀損の2点が指摘される。このR(x)は梶谷剛日弁連会長が「警察庁への報告制度は、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・弁護士会に対する国民の信頼を損ねるものであり、弁護士制度の根幹をゆるがすものである。」³⁴との声明を公表しているように自治という業としての核心的価値に関わる重大なものとして認識されていたことがうかがえる。

他の本政策過程の利益団体としては新たに特定事業者に含められた指定非金融業者が指摘される。これらの事業者に新たに生じる規制コストとは士業でも生じていた、CDDなどAML上の措置の実施に伴う取引手数料の増額や取引機会の喪失といった一定の経済的負担であって、経営上の重要性を持つものの業の核心的価値に関わるような性質のものではなかった。そのためR(x)は日弁連と比し低く認識されていたと考えられる。

³² 本法案審議時点(2007年1月)でのFATFに加盟する31の国・地域の法律専門家職に対するSTRの適用状況は、24の国・地域で法制化、4ヶ国で法制化を検討中、日米加の3ヶ国で当面の法制化予定なしとなっていた。

³³ 米田参考人答弁「弁護士をこの制度の対象に含めるかどうかということが一体どの程度重大な不履行というふうにご認識をされるかということとは、いまだこれ、まだ行方はどうなるかわかりません。」

「FATFの相互審査におきましては、確かに、この届け出の業務の対象外となっているということに関しましては、何らかの指摘を受けるのではないかと考えております。その辺をよく訴えて、そしてまた、日本弁護士連合会におかれては、届け出はしませんが、自主的な取り組みもされる、その辺の状況もいろいろ御説明をして、FATFの相互審査に対しては理解を求めてまいりたいというように考えております。」(第166国会内閣委員会第6号)からも、政府はF(x)を一定程度高く認識していたとうかがえる一方、日弁連の自主規制等勧告の法制化によらない受容という説明によりF(x)を過少評価していた可能性も指摘される。第3次対日相互審査におけるFATFと日本の認識のずれを指摘した久保田(2013)、田中(2013)の議論とも整合的状況といえるだろう。

³⁴ 日本弁護士連合会。「弁護士に対する「疑わしい取引」の報告義務の制度化に関する会長声明」, 2005年11月18日。

(https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2005/2005_21.html) (最終閲覧日2022年1月20日)

ここで前節の政策帰結を確認すると、指定非金融業者は相対的に低い $C_1(x)$ を提示するに留まっており、政府は金融機関相当の規制適用という理想点に近い政策を実現している。他方日弁連は政府の部分的妥協³⁵に対しても一貫して強硬な反対という高い $C_1(x)$ を提示しており、政府は土業への STR 適用を完全に見送るといった妥協的政策の実現に留まっている³⁶。

以上のようにサンクション $F(x)D(x)$ が強く認識され官公庁が国内受容を強く志向する場合にあっても、受容される勧告は、利益団体にとっての核心的利益に関わらないことから利益団体が政府の強硬姿勢を前に当初より妥協を示す領域に限定され、その核心的利益に関する事で利益団体が強力な反対を提示し得る領域では受容が抑止されるということが示された。これは利益団体の利益の性質がソフトローの受容範囲を規定するという仮説 1 を支持する結果と言えよう。

(3) 補論：日弁連の自主規制の動向

上述のように 2007 年犯収法審議過程では、官公庁・日弁連の双方に不遵守評価に対する高い不確実性からサンクションリスクを過少評価する誘因が存在していた。この不確実性がその後の相互審査結果の公表や日本に対する FATF 総会声明を通して縮減されたことは、仮説 3 に従えばゲームの均衡を均衡 2 から均衡 1b へと動かす誘因を持つことになる。本節ではこの点に関し、第 3 次対日相互審査結果公表以降の犯収法上の日弁連の自主規制の変遷を観察することで仮説 3 の検証を試みる。

日本は第 3 次相互審査で弁護士への規制適用を要求する勧告 12、16 に対し不遵守評価を受けるとともに、その後のフォローアップ措置上で改善が認められなかったため、2014 年 FATF 総会声明を通し早急な改善要求をうけることとなった。このアナウンスメントは犯収法成立時点の「届け出の制度をとらないことがどの程度の重大なことになるのかということはまだわからない」(米田参考人) 状態から、サンクションに対する不確実性を解消(= $F(x)$ の増加)することで、政府に対して国内受容を誘因づけると考えられる。

以上の外部環境の変化に対する日弁連の対応は次の通りである。まず第 3 次相互審査で弁護士に関しなされた指摘事項に対しては、犯収法対応として 2007 年に策定した自主規定改正の形式で「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、規程) および「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、規則) の制定(2012 年)を実施し、その解消が試みられた。続く 2014 年の総会声明に対しても、再び規程・規則の改正を繰り返す(2015、2016、2017 年)とともに加盟弁護士に対する啓発活動を実施し対応を進めている。このように日弁連が自らコストを投げ弁護士に係る AML 上の自主規制強化を図る背景として「弁護士等において本規程及び本規則が履行されていな

³⁵ 江口(2007)は2006年10月に法務省、警察庁が日弁連に対して提示した守秘義務に反しない範囲への土業の STR の限定化や日弁連の自主規制の肯定などの妥協案に対しても、日弁連が STR 適用の全面撤回を求め反対運動を続けていたことを指摘している。

³⁶ 日弁連はこの政策帰結を「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、弁護士を含む土業者については、疑わしい取引の報告義務を撤回させた。」(片山, 2019)と描写しており、日弁連の認識上も業の核心的利益に関わる $R(x)$ を認識したがゆえに強力な反対運動コストを投じるとの意思決定に至ったとの仮説に適合的な動きが確認される。

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、FATF 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」(片山, 2019) との日弁連の認識が指摘される。すなわち日弁連は、FATF のアナウンスメントを通じた $F(x)$ の増加により、官公庁の認識するサンクションリスクが日弁連の反対を覆すために要する国内政治コストを上回るほど向上することで、その意思決定の強硬化(均衡 2→1b への誘因)が生じる可能性を認識していたと考えられる。この状況に対し日弁連は現在の均衡点を維持するために、 $F(x)$ の縮減を目的として自主規制の強化を通じた勧告受容を自ら推進したと評価できるだろう。

以上の議論は、情報の不完全性の解消がサンクション認識の強化を通して官公庁の強硬化をもたらすという仮説 3 を部分的にはあるが支持する結果と言えよう。

6. おわりに

本稿では、ソフトローの国内受容に係る国内政策過程に対する事例分析を行うことで、いかなる場合にソフトローが国内法秩序へと受容されるのかを、主として国内アクターの観点から検証してきた。そしてソフトローは一定のサンクションメカニズムを通して実質的強制力を有するとしても、その範囲は国内利益団体の核心的利益に反しない領域に限られ、当該国・地域との間の情報の不完全性が高まるほど限定的なものになるという分析結果が得られた。以上の結果から得られた本稿の知見について述べていく。

第 1 に先行研究では捨象されてきた国際規範の受容過程上の国内政策過程を明らかにした点である。これは、サンクションが国内アクターの利得認識の変化を通して国内政治過程の帰結に影響を及ぼすメカニズムを明らかにすることで、従来説明されてきた規範の事実上の強制力に関するメカニズムの精緻化に貢献し得る点で意義があると考えられる。

第 2 に先行研究では全体としての実質的強制力が示されてきた国際規範について、民間規制客体の利益の性質や各国の情報の不完全性など、規範の個々の要素の受容過程上でその強制力を制限しうる要素を明らかにした点である。これはソフトローによる国際規制の強化を図る今日の潮流の中、各国の協力行動を担保し規制目的の実効性を担保する上では、民間客体の核心的利益の保全や規範の透明性といった、サンクションの強制力を制限する要素への応答を高めることが、ソフトローの事実上の拘束力を補完する役割を果たす可能性を示した点で、実社会的意義があると考えられる。

最後に本稿で残された課題について確認する。第 1 に分析手法上の限界である。第 4 章で述べたように本稿の分析手法は一般化を優先した結果、事例の過程追跡に詳細さを欠くものとなっている。そのため分析上捨象された本政策領域特有の諸要素が過少に評価されてしまったことで、仮説の因果関係を過大に評価している可能性は否定しきれない。第 2 に一般化の課題がある。本稿の分析手法は一般化の課題に留意したものであるものの、得られた知見が租税や環境規制など異なる規制目的やサンクションシステムを有する他の国際規範受容過程上でも広く妥当し得るものであるかは更なる分析を要するだろう。以上の点は今後取り組むべき残された課題としたい。

(以上)

主要参考文献(抄)

飯田高『法と経済学の社会規範論』(勁草書房 2004 年)

- 江口寛章「犯罪収益移転防止法策定の経緯と概要」警察学論集 60 卷 7 号 (2007 年)
- エリック・ポリズナー (太田勝造訳)『法と社会規範・制度と文化の経済分析』(木鐸社 2002 年)
- 片山達「その他弁護士制度に関する取組 II マネー・ロンダリングへの対応(FATF 第 4 次対日相互審査への対応)『日弁連七十年』(日本弁護士連合会 2019 年)
- 京俊介『著作権法改正の政治学』(木鐸社 2011 年)
- 金恵京「韓国におけるマネーロンダリング関連法の特性・国際的要請への転換がもたらした効果」法学論叢 87 卷 4-5 号 (2015 年)
- 久保田隆「マネーロンダリング問題を巡って」早稲田法学 84 卷 2 号 (2009 年)
- 久保田隆「マネーロンダリング規制を巡る国際法的視座」Law and practice 7 号 (2013 年)
- 久保田隆「国際コンプライアンスの研究 (第 2 部) 国際コンプライアンスの諸相 (第 15 回) FATF 声明 (2014 年 6 月) に対する日本の対応と今後の課題」国際商事法務 43 卷 4 号 (2015 年)
- 齋藤民徒「ソフトロー論の系譜」法律時報 77 卷 8 号 (日本評論社 2005 年)
- 竹内真理「非拘束的な国際法規範の国内実施」神戸法学年報 32 卷 (2018 年)
- 田中誠和「国際コンプライアンスの研究 (第 1 部) AML 法制の新たな展開と対応 (第 4 回) AML 法制の今後の方向性: FATF 勧告を受けた犯罪収益移転防止法の改正」国際商事法務 41 卷 11 号 (2013 年)
- 田中誠和・阿部博友・久保田隆「国際コンプライアンスの研究 (第 2 部) 国際コンプライアンスの諸相 (第 4 回) 日本の FATF 相互審査結果改善に向けた法的・実務的対応策の検討」国際商事法務 42 卷 5 号 (2014 年)
- 犯罪収益移転防止制度研究会『逐条解説犯罪収益移転防止法』(東京法令出版 2009 年) .
- 藤田友敬・松村敏弘「社会規範の法と経済」ソフトロー研究 1 号 (2005 年)
- 藤田友敬・松村敏弘「社会規範の生成と変化: 経済モデル」ソフトロー研究 8 号 (2007 年)
- 森大輔『ゲーム理論で読み解く国際法』(勁草書房 2010 年)
- 渡部幹・森本裕子「信頼と規範の社会心理学」『ソフトローの基礎理論』(有斐閣 2008 年)
- Blazejewski, Kenneth S. "The FATF and its institutional partners: improving the effectiveness and accountability of transgovernmental networks." *Temp. Int'l & Comp. LJ* 22 (2008): 1.
- Damais, Alain. "The Financial Action Task Force." *Anti-Money Laundering: International Law and Practice* (2007): 69.
- Hamin, Zaiton, Normah Omar, and Saslina Kamaruddin. "FATF and Lawyers' Obligations under the AML/ATF Regime in Malaysia." *Procedia Economics and Finance* 31 (2015): 759-765.
- Takeuchi, Mari. "Non-State Actors as Invisible Law Makers?—Domestic Implementation of Financial Action Task Force (FATF) Standards." *Changing Actors in International Law*. Brill Nijhoff, 2020. 211-233.