

ゲートキーパー制度とは何か

犯罪収益流通防止法案の危険性

一橋大学大学院法学研究科教授

村岡 啓一
むらおか けいいち

むらおか けいいち

25年間、弁護士（札幌弁護士会所属）として主に刑事事件、憲法訴訟を担当した後、2002年4月から現職。一橋大学法科大学院にて、刑事実務、法曹倫理、国際人権法を担当。

はじめに

世界中の弁護士の間で、「ゲートキーパー」(Gatekeeper)制度にどう対処するかが大きな問題となっている。当初、弁護士の間ですらワールドカップ・サッカーのゴールキーパーと混同していたほどであるから、「ゲートキーパー」と聞いてピンとく

る人は少ない。ゲートキーパー制度とは、簡単にいえば、マネー・ロンダリング(資金洗浄)対策やテロ資金対策のために弁護士、公認会計士などの専門職を金融取引の門番(ゲートキーパー)にしようとする制度である。後に述べるように法律専門職のあり方に関わる重要な問題を含んでいるので世界中で大問題になるのであるが、英語を翻訳し

て「門番制度」と言い換えたところで問題の本質は見えてこない。そこで、強力な反対運動を展開している日弁連は、一般市民にもわかるように「弁護士から警察への密告制度」と命名した。これで少しは問題の本質が見えてきたが、制度の全貌を表現し得ているわけではない。というのも、二〇〇六年六月五日、政府の「国際組織犯罪等・国際

テロ対策推進本部(注1)が明らかにしたわが国のゲートキーパー立法である「犯罪収益流通防止法案(仮称)」(注2)によれば、門番の候補者は弁護士、公認会計士に限られず、司法書士、行政書士、税理士の各士業にまで拡大されているからである。これに公務員である公証人まで含めると、実に広範な「資格を有する専門家から警察への

「密告制度」が構想されていることがわかる。もはや、ゲートキーパー制度にどう対処するかの問題は弁護士だけの問題ではなく、法律専門職全体の問題になっているのである。本稿では、ゲートキーパー制度が登場してきた背景と世界中の弁護士会が反対している同制度の問題点を指摘し、ゲートキーパー制度の導入の可否につき読者の判断に委ねることとしたい。二〇〇七年の通常国会に上程されることが決まっている「犯罪収益流通防止法案（仮称）」の成否の鍵を握っているのは、ほかならぬ国民の意思なのであるから。

1 背景

(1) マネー・ロンダリング に関するFATFの勧告

麻薬売買、人身売買等の犯罪によってもたらされた収益は、税務申告をかい潜りアングラ・マネーとなった後、マネー・ロンダリング（以下、「マネロン」という）というもう一つの犯罪手段によって表の経済に戻ってくる。大掛かりな資金洗浄は国境を越えて国際的な組織犯罪集団によって行われるので、マネロン対策は国際的な課題となった。この国際的なマネロン対策の司令塔になっているのがFATF（注3）（金融活動作業部会）であり、その作成にかかる「四〇の勧告」が事実上のマネロン対策の国際基準となっている。公的な国際機構でもないOECD仲間の政府間組織にすぎないFATFの勧告が国際的に絶大な影響力をもつのは、勧告違反の国が国際金融取引において他国の金融機関による嚴重な調査及び対抗措置という不利益

を受けるからである。一九九〇年に出された最初の勧告は薬物犯罪による収益のマネロンを対象としていたが、一九九六年の改訂で、規制の対象となる前提犯罪を薬物犯罪から一般の重大犯罪に広げるとともに金融機関にマネロンが疑われる取引の報告義務を課した。現在、わが国の金融機関で行われている顧客の本人確認や金融庁への疑わしい取引の報告義務の制度（注4）はこの勧告を受け容れた結果である。さらに、二〇〇三年六月に改訂された最新版のFATF「四〇の勧告」（注5）は、

専門職に右の義務が生ずる一定の金融取引とは、不動産の売買、依頼者の資産の管理、銀行預金等の口座の管理、会社の設立運営のための出資金のとりまとめ、法人等の設立運営・企業の買収・売却とされている（勧告12d）。従って、金融取引専門の弁護士のみが規制の対象となるのではなく、一般の法律専門職すべてが一定の金融取引に従事する場合に一律に規制の対象とされることになったのである。

(2) 犯罪収益流通防止法案

日本もFATFの構成国であるから、政府は新たな「四〇の勧告」に基づき、わが国の法律専門職に対して疑わしい取引の報告義務を課す法律を制定するに従事する場合に、顧客の本人確認義務、記録の保存義務及び疑わしい取引の報告義務を課すことを定めた（勧告16a）。法律

「四〇の勧告」は、日本もFATFの構成国であるから、政府は新たな「四〇の勧告」に基づき、わが国の法律専門職に対して疑わしい取引の報告義務を課す法律を制定するに従事する場合に、顧客の本人確認義務を負っている。二〇〇五年一月一七日、前記「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」は、FATF勧告の実施の

ための法律案を警察庁が作成すること、法律の目的は資金洗浄対策及びテロ資金対策とすること、疑わしい取引の報告先となる「金融情報機関」(Financial Intelligence Unit:FIU)を従来の金融庁(特定金融情報室)から警察庁に移管すること、法律案は二〇〇七年の通常国会に提出することを決定した(注6)。あくまでも勧告を実施するための法律の整備が法案作成の目的であり、わが国において法律専門職がマネロンやテロ資金の流通に関与していたという規制の必要性を裏づける立法事実があったわけではない。そして、本年六月五日、冒頭に述べた「犯罪収益流通防止法案(仮称)」の概要が示されたのである。それによれば、法案は「義務対象事業者による疑わしい取引の届出義務及び届出事実の顧客等への漏示の禁止」について定める

とし、義務対象事業者として「公認会計士、行政書士、弁護士、司法書士、税理士」を掲げている。この法案が成立すれば、弁護士、司法書士等の法律専門職は依頼者の疑わしい取引を国家公安委員会ないし警察庁の金融情報機関(日本版FIU)に報告しなければならず、しかも、その報告の事実を依頼者には内密にしておかなければならないことになる。概要によれば、金融情報機関に集められた取引情報は整理・分析のうえ国家公安委員会から捜査機関に提供されることが予定されているから、まさに法律専門職が「警察のスパイ」の役割を担うことになるのである。「警察への依頼者密告制度」と評される所以である。

世界中の弁護士会がこの制度

2 問題点

に反対している理由は主として二つある。一つは、弁護士の職業の根幹をなす秘密保護の原則に反するということである。弁護士には依頼者の秘密を守る義務(守秘義務)があり、弁護士―依頼者間の通信の秘密が守られるからこそ、依頼者は洗いざらい真実を話し、弁護士から最も適切な法的助言を受けることができる。しかし、ゲートキーパー制度が導入されると、依頼者の知らないうちに弁護士から取引情報が警察に流れることを依頼者は覚悟しなければならぬ。このため、依頼者は真実を語ることを躊躇することになるという理由である。もう一つは、弁護士及び弁護士会の国家からの独立という原則に反するということである。弁護士は国家権力との対抗関係の中で市民の人権を擁護することを職責としているので、依頼者から得た取引情報を対抗関係にある警察に通報するということは依頼者を裏切ることを意味し、弁護士及び弁護士会に対する国民の信頼を損ねてしまうという理由である。いずれの原則も弁護士という職業の存立基盤をなすものであるから、「警察への密告制度」はそれ自体で職業としての弁護士制度の崩壊を招く危険性をはらんでいるというわけである。この反対理由はもつともであり、現に、カナダやベルギーの裁判所によってゲートキーパー制度の差止めを求める憲法訴訟の中で支持されている(注7)。しかし、問題はその先にある。FATFは、弁護士が右の原則を維持しながらマネロン対策のために疑わしい取引の報告義務を履行することは可能であると考えており、次のような例外を設けることを許容しているからである。すなわち、報告義務の例外とし

論考

て、「当該関連情報が、職業上の守秘義務または法律専門家の秘匿特権に服する状況下において得られたものである場合には、疑わしい取引の届出を行うことは義務づけられない。」(勧告16)とし、報告先についても、所属会員の義務遵守の確保を条件として「適切な自主規制機関によっても行うことができる」(勧告24b)という選択肢を示しているのである。その結果、ギリギリの妥協線として、弁護士は守秘義務の範囲内にある依頼者の取引情報については報告義務を免れ、守秘義務外の疑わしい取引の情報についてはのみ報告義務を負い、その報告先は直接国家机关とするのではなく、自治組織である弁護士会とするという仕組みも可能であることになる。実際に、日弁連は、わが国においてFATF勧告を実施しないという選択肢はないという現実

的判断から、報告先を日弁連とする「より侵害的でない制度」を実現するべく法務省との協議を続けてきた経緯がある。しかし、政府の方針が報告先を金融庁から警察庁に移管するに及んで、右の妥協線での制度化を諦め、原則に戻ったの全面反対に方針を変更したのである(注8)。

日弁連が弁護士職の国家からの独立を重視して、市民から「警察のスパイ」と見られかねない外観をそなえるゲートキーパー制度を拒否した理由は理解できるが、法律専門職全体の観点からいえば、守秘義務との関係こそが重要である。「犯罪収益流通防止法案(仮称)」の概要には、「既存の法体系において守秘義務、事業監督に関する自治等に関する他の事業者と大きく異なる特別の法的取扱いが認められている事業者については、七から一〇までの項目(筆者注・疑わ

しい取引の届出等に関する規定の整備等)に関し、既存の法制度やFATF勧告との整合を図りつつ検討を行う必要がある。」と記載されている。この趣旨は、弁護士守秘義務及び秘匿特権を念頭に置いた立法の指針であるが、守秘義務は弁護士だけの専権ではなく法律専門職に共通する義務である(司法書士法二四条、司法書士倫理一〇条)。特に、訴訟代理権を獲得した司法書士の場合、簡裁訴訟代理関係業務に関する限り、弁護士と區別する必要はないから、弁護士と同等の守秘義務及び秘匿特権を享受することになる。そうすると、監督官庁の有無を別にすれば、依頼者に対する守秘義務と依頼者の疑わしい取引の報告義務の衝突の問題は司法書士自身の問題でもあることになる。つまり、司法書士も「警察への密告制度」の中に取り込まれ

3 私見

るといふ関係にあつたといえる。その意味で、主人は常に依頼者一人であつたのである。ところが、最近になつて、弁護士役割をめぐつて、弁護士の代理人性よりも独立の司法機関性の方が強調されるようになり、弁護士は依頼者の利益のみならず依頼者の個人的利益を超えた法制度ないし社会一般の利益をも擁護しなければならぬと主張されるようになってきた。つまり、弁護士が仕えるべき主人は依頼者だけではなく、法制度が実現しようとしている公益の受益者（例えば、証券取引制度の背後にいる投資家など）も含まれるのだというわけである。ゲートキーパー立法が法律専門職に対して一律に報告義務を課するということは、法律専門職の主人は依頼者のみならず国家でもあるということの意味する。しかし、同時に二人の主人に仕えることは不可能であるから、利益相反を内包するゲートキーパー制度は原理的に成り立たないのである。FATFを始めマネロン対策を練る立案者の意識には、善良な依頼者とマネロンを行う組織犯罪集団との善悪二元論がある。「弁護士は依頼者と直に接して秘密の情報を入手しうる特殊な地位にあるのであるから、マネロンに関わる取引か否かの判断は容易になしうるはずである。従つて、依頼者が善人の場合には報告義務はなく悪人の場合にのみ報告義務が発生するのであるから、「同時に」二人の主人に仕えることにはならない。」という反論がありそうである。しかし、報告を求められているのは確実に認識した犯罪ではなく「疑わしい」取引なのであるから、その判断を求められる法律専門職はやはり二人の主人の前で「股裂き」状態に置かれるのである。また、守秘義務の範囲内の取引情報が報告義務の対象外とされるのであれば、法律専門職は依頼者の取引情報が「疑わしい」か否かに関わりなく通報しなくてすむのであるから、従前の業務を遂行するのと何ら変わりはないようにも思える。しかし、FATFが例外として想定しているのは訴訟を前提とした弁護士—依頼者間の秘匿特権の枠内の情報であり、一般的な法律相談の過程で得た情報を含めてはいない。もつとも、守秘義務の範囲については各国の立法裁量に委ねているので、わが国の法案審議において、この点を最大限に拡大し例外を極大化するという選択肢は残されている。しかし、仮に、守秘義務の範囲を最も広く認める立法ができたとしても、「疑わしい取引」の報告義務を法律専門職に一律に課す原則が維持される限りは、やはり二人の主人に仕える構造自体は変わらない。その意味するところは、法律専門職を「警察のスパイ」と見る市民の感覚は依然として残るということである。代替案がありうると思えば、法律専門職に国家の側から一律に報告義務を課すのではなく、依頼者という一人の主人に仕えるという法律専門職の基本構造を前提に、法律専門職の方から任意に「疑わしい取引」を金融情報機関に届け出る道認めるといふ逆のアプローチではなからうか。現在でも、弁護士の守秘義務が絶対的なものでないことは一般に承認されており、アメリカ合衆国では、弁護士が依頼者の将来の犯罪等を認識した場合には、依頼者に対する守秘義務が解除され、その情報を当局に開示したとしても懲戒責任

論考

や法的責任を負わないとするルール(注9)が確立されている。わが国でもこのような守秘義務の例外は認められるだろう。そうだとすれば、もともとゲートキーパー制度に法律専門職を巻き込もうとした理由はマネロン対策に抜け穴がないことを組織犯罪集団に知らしめる点にあつたのであるから、マネロンを察知しうる有能な法律専門職が専門家としての判断の下、「疑わしい取引」を金融情報機関に通報する場合がありますという法の仕組みを作るだけで十分であろう。弁護士を始めとする法律専門職は、依頼者と国家の二人の主人に仕えることはできないが、自らの判断でマネロン犯罪と闘うために一人の主人を選ぶことはできるのである。

(注1) 本部長を総理大臣とする内閣官房内に設置された政府組織で、二〇〇四年八月の閣議決定により、従前の「国際組織犯罪対策推進本部」を改組して、テロ資金供与防止条約の批准に伴い国際テロの未然防止対策も検討課題に加えた。

(注2) 首相官邸のホームページ <http://www.kantei.go.jp/> から入手可能。

(注3) Financial Action Task Force on Money Laundering の略。FATFは、一九八九年のG7アルシエサミット宣言を受けてOECD加盟諸国を中心にマネロン対策推進のために設立された政府間機関であり、事務局はOECD内に置かれている。(注4) 金融機関本人確認法及び組織的犯罪処罰法に基づく。しかし、この対応も国際的には不十分とされ、二〇〇六年九月二三日付朝日新聞によれば、ア

メリカ合衆国金融当局が三菱東京UFJ銀行のマネロン対策に不備があるとして処分する方向であることが報道されている。

(注5) 日弁連のホームページ <http://www.nichibenren.or.jp/> から英文、和文とも入手可能。

(注6) 平成一七年一月一七日付国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部「FATF勧告の実施のための法律の整備について」

(注7) 片山達ほか「ゲートキーパー規制をめぐる憲法上の論点」自由と正義五七巻一〇号九四頁
(注8) 二〇〇六年五月二六日日弁連第五七回定期総会「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)の立法化を阻止する決議」
(注9) ABA Model Rules of Professional Conduct §Rule

〈追記〉

二〇〇六年一月一九日、警察庁は「犯罪収益流通防止法案(仮称)」の「疑わしい取引」の報告義務と弁護士との関係についての検討結果を公表した(警察庁のホームページ <http://www.npa.go.jp/> 参照)。

それによると、「疑わしい取引」の届出先は、弁護士の場合には日弁連とし、弁護士自治を考慮して、行政庁による監督は行わないことを提案している。しかし、日弁連は、やはり「弁護士から警察への依頼者密告制度」の性格は変わらないとして反対の姿勢を表明している。