

論説

テロ資金供与防止に関する国際法上の規制 ー金融活動作業部会（FATF）勧告の 履行確保の特質ー

尋 木 真 也

- 1 はじめに
- 2 国際法上の主なテロ資金規制
- 3 日本の FATF 勧告の履行状況
- 4 FATF 勧告の国内実施と履行確保
- 5 おわりに

1 はじめに

21 世紀は、テロの時代であるといわれる¹。繰り返されるテロに対応すべく、各国は今日なお立法措置や取締りの強化等を進めている²。日本も例外ではなく、2001 年の 9.11 テロの衝撃を受け、2003 年には安全保障の観点から「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」（武力攻撃事態対処法）等の有事法制によるテロ対策が進められた³。

他方で、こうした脚光を浴びた法整備に先立って、2002 年に「金融機関等

による顧客等の本人確認等に関する法律」(本人確認法)と「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律」(テロ資金提供処罰法)が制定されている。これらの法律は、テロ資金供与の規制に関するものであるが、その背景にあるのが 1999 年の「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」(テロ資金供与防止条約)である。本人確認法 1 条は、まさにその目的として同条約の的確な実施を掲げており、テロ資金提供処罰法も、同条約の実施に関する国際的要請に応えるかたちで制定されている⁴。

テロ資金供与防止条約は、他のテロ関連条約に規定される犯罪行為等に対する資金供与を犯罪化し、引渡しや訴追かにより処罰することを主たる目的とする条約である。テロ対策としては、テロ実行者の処罰や有事法制も必要であるが、事後的な処罰ではテロで失われた人命は戻ってこない。そのため、テロ対策の要諦は「未然防止」であり、要員の訓練や武器調達等の資金を断つのみならず、テロ組織の根絶までも視野に入れることのできるテロ資金対策は、極めて重要といえる⁵。資金はテロの酸素であり、資金を世界中で調達・移転させなければ、テロリストは機能しえないのである⁶。

テロ資金供与防止条約は、9.11 テロの発生により、その発効が早まることとなる。事件発生当時の締約国は 4 か国にとどまっていたが、多くの国が国内法整備を早急に進め、2002 年 4 月 10 日に発効することとなった。確かに、早期発効の契機となった事実は、9.11 テロの惨劇である。しかし、直接的に同条約の批准を促す動力となったのは、国連安全保障理事会(安保理)決議 1373 と、金融活動作業部会(FATF)の勧告であると考えられる⁷。9.11 テロを非難するかたちで 2001 年 9 月 28 日に採択された決議 1373 は、テロ行為への資金供与の防止を主たる目的とした決議である。その 3 項(d)では、可及的速やかにテロリズムに関連する諸条約、とりわけテロ資金供与防止条約の締約国となることが、すべての国に要請されている⁸。

FATF は、1989 年の第 15 回先進国首脳会議(アルシュ・サミット)経済宣言に基づき設立された政府間機関である⁹。当初、FATF は薬物犯罪収益のマネー・ローンダリング¹⁰対策を主たる目的としており、翌 1990 年には、その目的を実現するための 40 の勧告を採択した。その後、1996 年に、40 の勧

告は、マネー・ローンダリングの前提犯罪を薬物犯罪から重大犯罪に拡大した¹¹。さらに、9.11 テロを受け、FATF は臨時会合を開き、2001 年 10 月 30 日に、テロ資金供与に関する 8 の特別勧告を策定した（2004 年 10 月に 9 つ目の特別勧告を追加）¹²。その特別勧告 1 で、テロ資金供与防止条約を批准し実施するために速やかな措置を講ずべきことが勧告されている¹³。こうして、決議 1373 の要請や FATF の勧告により批准が促されることで、同条約は早期発効に至っている。

FATF は、2003 年に 40 の勧告を改定したのち、2012 年に 40 の勧告と 9 の特別勧告を統合した新 40 の勧告を策定し、その勧告が今日まで用いられている¹⁴。名前の示すとおり、この文書は勧告であり、法的拘束力は有しない。しかし、各国は、FATF の勧告を守るべく、マネー・ローンダリングやテロ資金の規制に関する国内法整備を進めるのみならず、その法の実効性の確保にまで粉骨砕身している。さらに、FATF 勧告は、国家の行動の指針となるだけでなく、私企業たる金融機関にまで規制を及ぼしている。今日、国際法には、国内実施の方法を問わない「結果の義務」だけでなく、各国に立法等を求める「方法の義務」まで課すものが増えてきている¹⁵。そのようななか、FATF 勧告は、その立法義務を超え、私企業の実効性のある具体的な行動まで規律しており、現在日本も総力を挙げてその対策に取り組んでいるのである¹⁶。

この FATF 勧告に基づく国内実施の要請や履行確保制度は、従来の国際法の枠組みでは説明しきれない点が少なくない。しかし、この FATF の活動により、テロ資金の国際的規制は大きく前進していると考えられる。そこで本稿では、国内実施の方法として私企業の行動にまで介入する FATF 勧告のあり方に考察を加えたうえで、国家や私企業の積極的対策を促す FATF 勧告の重層的な履行確保制度に関して若干の検討を行う。

2 国際法上の主なテロ資金規制

テロを遂行するためには、相応の資金が必要となる。そのため、大規模な

テロの背景には、往々にして組織犯罪や資産家、石油、宗教財産などの存在がある。テロ資金は、マネー・ローンダリングと異なり、その原資が合法収益か犯罪収益であるかを問わない¹⁷。ただし、テロ資金の規制にマネー・ローンダリングの規制は欠かせないため、本稿ではマネー・ローンダリング規制もテロ資金規制に含めて検討する。

国際法上のテロ資金規制は、①条約による規制、②安保理決議による規制、③FATF 勧告による規制の大きく 3 つに分けて考えることができる。本稿では、FATF の検討を主軸とするため、前二者については、FATF 勧告との比較ないし関連する限りにおいて概観する。

(1) 条約によるテロ資金供与の処罰および監視

テロ資金供与防止条約は、既存の関連国際文書を補完し、テロ関連条約の包括的な法的枠組みをさらに発展させることを目的として¹⁸、1999 年に採択された¹⁹。他のテロ関連条約と同様に、テロ資金供与という行為を犯罪化したうえで（2, 4 条）、その犯罪を行った者の引渡ししか訴追かの義務を締約国に課すものである（7, 10, 11 条）。これらの規定は、不処罰をなくすために重要である一方で、原則としてテロ資金供与という犯罪行為が行われた後の事後的な対応となる。そのため、8 条に定める犯罪目的の資金や収益の没収が適切に行えず、テロリストに資金が渡ってしまったときは、大規模テロや人名の喪失を防止できない可能性がある。

他方で、18 条では、犯罪の予防の観点から締約国の協力義務が規定されている。それによると、締約国は、金融機関等に顧客の身元確認や疑わしい取引に関する特別の注意と報告を要求することが求められ（1 項）、また送金機関の監督や越境輸送の探知・監視を考慮し（2 項）、情報交換を行うことが求められている（3 項）。この 18 条の規定の一部は、FATF 勧告がもととなり作成されている²⁰。

また、2000 年に採択された国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（国際組織犯罪防止条約）は、6 条でマネー・ローンダリングの犯罪化を義務づけている。また、7 条には、テロ資金供与防止条約 18 条に類似する予防に関する規定がおかれている。同条により、締約国は、マネー・ローンダ

リングの抑止および探知のため、顧客の身元確認、記録保存および疑わしい取引の報告に重点をおく、金融機関等の包括的な国内規制制度および監督制度を設けること等が義務づけられている。このように、両条約では、刑事処罰による特別予防や一般予防だけでなく、金融機関による顧客管理の強化等を通じた、大規模テロの予防的措置が図られているのである。

(2) 安保理決議によるテロ資金の凍結

テロ資金の規制の観点から最も注目に値する安保理決議は、国連憲章第 7 章に基づく措置の規定される、決議 1267 (1999 年) と決議 1373 (2001 年) である。決議 1267 は、アルカイダやタリバンの関係者に制裁を課す目的で採択された決議である。テロ資金との関係では、アルカイダ・タリバン制裁委員会が設置され、同委員会が指定するアルカイダ等の資産をすべての国が凍結することが決定されている²¹。なお、同委員会は、2015 年の安保理決議 2253 により ISIL (ダーイシュ)・アルカイダ制裁委員会と呼称されるようになり、制裁対象が拡大されている²²。他方で、決議 1373 は、9.11 テロを受けて採択された決議であるが、特定の個人や団体ではなく、広く一般にテロリズムの規制を行うことが意図されている²³。同決議により設置されたテロ対策委員会は、自ら制裁対象者のリストを作成する権限をもたず、制裁対象の決定は加盟国に委ねられている²⁴。日本は、これらの決議に基づき、自ら作成した資産凍結措置対象リストを随時更新し、特定の個人や団体の資産凍結措置を実行している²⁵。

これらの決議に基づき、国連加盟国は、特定の個人や団体の資産を凍結する措置をとる。こうした国内措置の長所としては、特に決議 1267 に基づく資産凍結措置は、国連憲章 25 条に基づく決定であるため、法的拘束力がある点が挙げられる。また、制裁対象が特定され明確であるため、国家も金融機関も資産凍結措置が履行しやすいという利点もある。他方で、アルカイダや ISIL といった既知のテロ組織に属さないようなテロリスト等の資産を対象とはできない。そのため、安保理決議に基づく資産凍結は、テロ後の事後的な措置として位置づけられる。

(3) FATF 勧告特有のテロ資金規制

FATF の 40 の勧告は、冒頭でも述べたとおり、法的拘束力を有しない国際文書である。現行の勧告は 2012 年に改訂されたものであり、FATF は同勧告の解釈覚書も公表している²⁶。FATF 勧告の内容は、犯罪のリスク評価におけるリスク・ベース・アプローチの導入（勧告 1）、マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与の犯罪化（勧告 3, 5）、金融機関による顧客管理と記録の保存（勧告 10, 11）など多岐にわたる。こうした国際標準を策定し、その実施を促進することで、越境犯罪たるテロ資金供与を予防する役割を果たしている。

また、FATF 勧告に基づき、定期的に参加国が相互審査を行う履行確保制度が確立している。FATF は、現在 37 の加盟国と 2 つの加盟機関（欧州委員会および湾岸協力会議）により構成されているが²⁷、地域ごとに存在する 9 つの FATF 型地域体（FSRB）に加盟する国も審査の対象とするため、相互審査は世界の 208 の国や地域に対して行われている（2019 年 9 月現在）²⁸。

現在、各国の第 4 次審査が進行中であり、FATF の 40 の勧告の技術的履行および 11 項にわたる対策の実効性（短期的成果）の審査が行われている²⁹。40 の勧告の技術的履行については、各勧告について①履行、②概ね履行、③一部履行、④不履行の 4 段階の格付けがなされる。11 項の短期的成果は、第 4 次審査で初めて導入された基準であり、テロ資金供与リスクの理解度や（1 項）、金融機関等のリスクに応じたテロ資金供与の予防措置の程度（4 項）、マネー・ローンダリングの実効的な訴追（7 項）などが含まれる。これらの項目については、①高水準、②十分な水準、③中水準、④低水準の 4 段階の評価がなされる³⁰。いずれも①②が合格ラインとなり、審査の結果、一定の合格基準を満たすと、通常の報告制度に基づく、標準の監視体制の「通常のフォローアップ」手続へと移行することとなる。他方で、合格基準を満たさない場合、より徹底した手続を含む「厳格なフォローアップ」手続がとられ、改善のために FATF から圧力がかけられることとなる。フォローアップ報告は、FATF 事務局等により分析され、技術的履行については 3 年以内の改善が求められる³¹。

こうした FATF によるテロ資金規制の取組みは、極めて先進的であり、注

目するに値するものである。しかし、学問的には、刑法（経済刑法）³²、商法（金融監督法）³³、国際法（国際金融法、安全保障法）³⁴などの分野において一定の研究がなされている一方で、いずれの分野も専門とする研究者が少なく、研究の間隙となっているのが現状である。また、実務的にも、金融庁や警察庁をはじめ、多くの省庁にまたがる複雑な領域となっている³⁵。そこで本稿では、限定的な考察にとどまるが、国際法の観点から FATF 勧告の実施制度の示唆的な側面について検討を行う。

なお、本章で概観したように、テロ資金に対しては、概ね条約、安保理決議および FATF 勧告の 3 種類の国際的な規制が存在している（下表参照）。いずれも長短があり、規制のあり方について相互に補完し合っている状況にある。これらのうち、安全保障法分野の安保理決議と、国際経済法分野の FATF 勧告の相互補完については、改めて後述することとする。

<テロ資金規制に関する国際文書>

	テロ資金供与防止条約 国際組織犯罪防止条約	安保理決議	FATF 勧告
主な内容	テロ資金供与およびマネー・ローンダリングの犯罪化、金融機関による顧客管理等の要請	決議 1267（アルカイダ等の資産凍結）、決議 1373（テロ資金供与の犯罪化、テロリストの資産凍結）	左記条約の批准と決議の実施、金融機関等の顧客管理、非営利団体の悪用防止
法的拘束力	あり	あり	なし
規制対象	一般的	個別的	一般的
テロの対応	事後的	事後的	予防的
特徴	刑事処罰が中心 金融機関の予防措置	特定の個人・団体の 資産凍結が中心	私企業たる金融機関を規制

3 日本の FATF 勧告の履行状況

(1) FATF 第 3 次対日相互審査（2008 年）

FATF 勧告に基づく相互審査は、現在 4 巡目に突入している。日本は、第

1 次審査を 1993 年に、第 2 次審査を 1997 年に受けている。これらの審査は、主に薬物収益のマネー・ローンダリングに関するものであり、テロ資金の規制に関するものではない。テロ資金の規制について各国が審査を受けたのは、第 3 次審査からである。

日本が第 3 次審査を受けたのは、2008 年である。審査の結果、40 の勧告と 9 の特別勧告の合計 49 項目（現行の 40 の勧告とは異なる）のうち、10 項目が不履行、15 項目が一部履行と評価された（巻末資料 3）³⁶。当時の基準に照らし、まずは通常のフォローアップへと進むこととなったが、求められたフォローアップ措置が目安となる 3 年を過ぎても実施されていないと判断され、2012 年に日本は厳格なフォローアップ手続の対象となる。さらに、2014 年 6 月には、日本を名指しするかたちで、速やかに第 3 次相互審査の不備事項に対応することを促す声明が FATF から発出された。主な不備事項として挙げられたのは、①金融機関等の顧客管理の内容の充実（勧告 5）、②テロ行為への（資金以外の）物質的支援等（アジトの提供等）の処罰（特別勧告 3）、③国内に居住するテロリストの資金の国内移動を防止するための措置（特別勧告 3）、④国際組織犯罪防止条約（パレルモ条約）の締結に必要な国内担保法の整備（勧告 35）の 4 点である³⁷。

FATF は、こうした不備事項の履行を確保する方法として、不履行国の名前を高リスク国として公表する方式（“name and shame” system）を採用している³⁸。当時、イランと北朝鮮が対抗措置対象国（ブラックリスト）、アルジェリア、エクアドル、インドネシア、ミャンマーがリスク考慮要請国（ブラックリスト）、アフガニスタン等 18 か国が行動計画実施要請国（グレイリスト）として国名が公表されていた³⁹。これらの国に対しては、FATF から適切な対抗措置をとるよう求められることがあり、またその国の人や企業と取引する際には、厳格な顧客管理が求められる（旧勧告 21、現勧告 19）⁴⁰。そのため、不履行国リストへの掲載により金融取引に遅れが生じ、日本企業の事業活動が停滞する不都合を生じさせないために、経団連等の財界を中心に、早急な対策の機運が高まったのである⁴¹。

（2）日本の国内法整備

第3次相互審査で日本が是正を求められたのは、主に立法措置についてである。そのため、日本は上記(1)の4つの不備事項に対する法整備を速やかに進めた。不備事項①～③については、下表のとおり2014年中に立法ないし法改正を行ったが⁴²、かねてより共謀罪の新設等に激しい見解の対立のあった組織犯罪処罰法の改正は難航した。しかし、2017年6月にテロ等準備罪を新設するとともに、国外犯処罰規定の整備などを行う改正が実現し、同年7月に日本は国際組織犯罪防止条約の受諾書を国連事務総長に寄託した。

それより前の2016年10月には、日本は第3次相互審査のフォローアップ対象国ではなくなっていた。しかし、テロ資金供与防止の国際協力という観点から、またより評価の厳格な第4次審査が2013年末から順次始まっていることに鑑みても⁴³、第3次審査終了後も法整備の継続が求められたのである⁴⁴。これらの法整備により、一定の法的基盤は整ったため、現在は関係省庁がそれらの法の運用における実効性の確保に尽力している。

<FATF 勧告履行のための国内法整備>

法 律	内 容	年・審査
犯罪による収益の移転防止に関する法律の一部を改正する法律(改正犯収法)	顧客管理の強化、リスク・ベース・アプローチの採用	2014年 審査①
公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律の一部を改正する法律(改正テロ資金提供処罰法)	(資金以外の)客体の追加(土地、建物等)、主体の拡大(準一次協力者、二次協力者、他の協力者の処罰)	2014年 審査②
国際連合安全保障理事会決議第1267号等を踏まえ我が国が実施する国際テロリストの財産の凍結等に関する特別処置法(国際テロリスト財産凍結法)	規制対象財産(テロ資金)の「国内」移動の禁止(外為法の補完)	2014年 審査③
組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律(改正組織犯罪処罰法)	テロ等準備罪の新設、国際組織犯罪防止条約受諾のための法整備	2017年 審査④

(3) FATF 第4次対日相互審に向けた取組み

日本の第4次相互審査は、2019年10月末から始まり、2020年の夏頃に対日審査報告書が公表される予定である⁴⁵。第4次審査では、2012年の改定でFATF勧告の勧告1として冒頭にまとめられた、リスク・ベース・アプローチの導入が重要となる。テロ資金供与対策におけるリスク・ベース・アプローチとは、金融機関等が、自らのテロ資金供与のリスクを特定・評価し、これを実効的に低減するため、当該リスクに見合った対策を講ずることをいう⁴⁶。実際には、まず国家が自国のテロ資金供与のリスクを評価し、その評価に基づき金融機関等が顧客対応を行う。その際、その取引が高リスクであると判断した場合には、厳格に顧客管理を行い、疑わしい取引については資金情報機関（FIU）に届出を行うことが求められる（勧告1、20）。反対に、取引が低リスクであると判断した場合には、金融機関等は簡略な措置で対応することが認められる⁴⁷。

そのため、日本では、国家公安委員会が犯罪収益危険度調査書を作成し、日本における高リスクの取引と低リスクの取引の説明や例を公表している（改正犯収法3条3項）⁴⁸。そして、金融機関等は、同調査書をもとにリスク管理を行い、疑わしい取引については行政庁に届け出ることとされている（改正犯収法8条1、2項）。より具体的には、国家公安委員会の下部機関であり日本のFIUである犯罪収益移転防止対策室（JAFIC）が同調査書を作成し、金融庁長官等に届け出られた疑わしい取引の集約・分析・提供という循環を繰り返している⁴⁹。

FATF勧告に定められるリスク遮断を実施するために、金融機関は、顧客受入時の取引の謝絶だけでなく、状況に応じて受入後の口座解約等まで行わなければならない。確かに、銀行も私企業であり、契約の締結に際しては契約自由の原則が妥当するため、締結しない自由も有する。しかし、銀行法1条に規定される銀行業務の公共性に鑑みると、合理的な理由なく拒む場合には、権利濫用ないし信義則違反として、不法行為が成立することもありうる⁵⁰。また、既存顧客の取引の制限や口座の解約については、新規取引とは異なり、契約自由の原則は妥当しない。そのため、2018年に作成され、2019年に一部改訂された金融庁の「マネー・ロー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」に従い、全国銀行協会（全銀協）が「金融庁ガイ

ドラインを踏まえた預金規定・参考例」を制定し、預金規定に取引の制限の規定を設けることにより、債務不履行責任の回避等を図っている⁵¹。

また、第4次審査では、金融機関も個別にオンサイト審査を受けることとなっている。この審査は、個別の金融機関の審査ではなく、日本の審査であるため、均整のとれた一体的対応が求められる⁵²。そのため、金融庁は、とりわけ国際取引等の実績の少ない地域金融機関の態勢強化に力を注いでいる⁵³。このように、FATF 勧告を実現すべく、官民一体となった取組みが行われているが⁵⁴、国際法体系においては、こうした首尾よい国内実施状況は稀有であるといえる。従来国際法は、主に国家間関係を規律してきており、私人や民間企業にまで詳細な規制を課すことは少なかった。それに対して、FATF 勧告は、国家に履行を確保する義務を課すのみでなく、私企業の具体的な行動にまで規律を及ぼしているのである（たとえば、勧告 10）。それにより、金融機関は顧客対応に大きな修正を迫られているが、次章では、法的拘束力を有しない FATF 勧告が、こうした実効的な規制を私企業に及ぼしうるメカニズムや正当性について考察を行う。

4 FATF 勧告の国内実施と履行確保

(1) FATF 勧告による私企業の規制の正当性

FATF 勧告 10 は、金融機関が、一定の場合に顧客管理措置をとるべきことを規定している。このように、FATF 勧告には、国家にその履行を確保する義務を課すだけでなく、私企業を直接の名宛人とする規定が多く含まれる。これらの規定の多くは、「求められるべきである (should be required)」という文言を用いており、法的拘束力のある義務を課すものではない。しかし、条約により設立される国際組織でもない FATF による私企業の規制は、私的自治への介入とも考えられ、その正当性が問題となりうる⁵⁵。

これまで、国際法上個人に義務が課されるのは、戦争犯罪等の刑事処罰の文脈であることが多かった。しかし、FATF 勧告は、犯罪者自身ではなく、金融機関に対して犯罪抑止のための緩やかな義務を課している。この点、金

融機関は私企業であるため、その行為は、国家に帰属するものではない。しかし、銀行のような金融機関に対しては、その公共性がゆえに、自主的な努力が尊重されつつも、法律に基づく公的介入が容認され、支持されている（銀行法1条1,2項）⁵⁶。FATFは、その40の勧告すべてを金融機関が完全に実現することまでは求めておらず、自主的な努力を尊重している。また、国家に対する犯罪収益の移転防止等に関する立法の要求等を通じて、金融機関への介入の法的基盤を整え、それにより正当化を図っているものと考えられる。

他方で、政府間会合にとどまるFATFは、設立文書もなく、その権限も曖昧である。そのため、その規制もすべて勧告的なものにとどめられているが、なお規制の正当性の問題は残る⁵⁷。この問題への対応として、複数の国際組織等による、自らの組織内でのFATF勧告への依拠が挙げられる。たとえば、国際通貨基金（IMF）と世界銀行は、直接的に加盟国のFATF勧告の履行監視を実施している⁵⁸。また、後述するように、複数の安保理決議においても、FATF勧告の履行が奨励されている。さらに、ウォルフスバーグ・グループやバーゼル銀行監督委員会といった、金融機関で構成される非政府組織においても、FATF勧告が監視等の基準として用いられている⁵⁹。こうした権威ある国際組織等との重層的な協働により、FATFは自らの正当性の確保に努めているのである⁶⁰。

（2）相互審査の実効性

FATF勧告は、非拘束的文書であるため、その履行は法的に義務づけられているわけではない。しかし、現実には、国家も金融機関等も、一体となってテロ資金の規制に誠実に取り組んでいる。その理由は、テロのない社会の実現という目的達成のためのみならず、先述の相互審査により履行確保が図られているからであるといえる。まず、法的拘束力のない義務であるため、原則として勧告の不履行について国家責任（responsibility）が問われることはない。しかし、国際人権法上の報告制度や普遍的定期審査のように、相互審査においては、自国の政策や対応についての説明責任（accountability）が問われることとなる⁶¹。相互主義が基本的に妥当しない国際人権法と同様に、国家責任の発生しないFATF勧告に関しては、二国間での紛争解決や責任追

及は難しい。そのため、説明責任をもとにした履行確保制度が発展したものと考えられる。

また、審査の結果、国名公表制度（“name and shame” system）により高リスク国ないし非協力国としてブラックリストに記載されると、国家の名誉が傷つくだけでなく、金融面での信用が失われることとなる。FATF は、高リスク国との関係について、金融機関に対しては厳格な顧客管理を、国家に対しては状況に応じて対抗措置をとることを要求している⁶²。それにより、金融機関は海外送金等の越境取引が難しくなり、国家は他国との情報共有等が困難となる。FATF 勧告は、ソフト・ローであるがゆえに柔軟性や迅速性を備えているが⁶³、それだけでなく、その不履行に対して事実上の制裁がとられる体制まで整備しているのである。

こうしたソフト・ローによるある種の介入が許容される背景には、FATF 勧告に対する加盟国の受諾がある⁶⁴。組織としての一体性と規律を堅持するために、FATF 加盟国は、勧告を履行する意思と能力のある国に限定されている⁶⁵。そのため、テロ資金の規制ひいてはテロの根絶のため、加盟国は相互審査を通じて各国同様の国内秩序を形成することに協力的であるといえる。しかし、相互審査は FATF 非加盟国に対しても実施されているため、上記のような正当性やインセンティブを確保していくことが、今後も重要となろう。FATF 勧告は、こうしたさまざまな要因が相まって、ハード・ローに準ずる地位を獲得しているのである⁶⁶。

（3）FATF 勧告と安保理決議の相互作用

上述のように、FATF は、さまざまな国際組織との連携を通して、自らの勧告の正当性や実効性の向上を図っている。これらのなかに、国連の安保理との協働がある。安保理は、1999 年の決議 1267 以降、アルカイダ等の特定のテロ組織の資産凍結などを目的とした決議を採択してきた（巻末資料 1）。近年、それらの決議が、より一般化したテロ資金対策の要請を含み、FATF 勧告にも依拠するようになってきているのである。たとえば、アルカイダの資産凍結等に関する 2011 年の決議 1989 は、その関連で、すべての加盟国に対して、FATF 勧告に規定される包括的な国際基準の実施を強く慫慂すると

もに (*strongly urges*), 対テロ狙い撃ち制裁の実効的实施に関する特別勧告 3 に規定される指針を用いることを奨励している (*encourages*)⁶⁷。特別勧告 3 は、安保理決議による資産凍結措置の実施の勧告であり、その後勧告 6 へと変わる。そして、2015 年の決議 2253 などでは、その勧告 6 への言及がなされるようになる⁶⁸。

安保理決議の実施を促す FATF 勧告は、当然安保理により歓迎される。他方で、多くの決議において、そうした勧告に言及がなされるだけでなく、FATF 勧告の「包括的な」基準の実施が強く慫慂されているのである。さらに、安保理決議は、徐々に FATF 勧告のより具体的な実施方法にまで言及するようになってきている。決議 2253 では、FATF が 2013 年に策定した評価方法の短期的成果目標 10 項 (安保理決議の適切な実施等) に従って、テロ資金供与を実効的に防止することを最終目標として、FATF の勧告 6 に関する解釈覚書の諸要素を適用することを強く慫慂している⁶⁹。このように、安保理は、アルカイダの資産凍結措置等の過程にまで踏み込み、実効性を重視する FATF の手法を用いてそれらの措置を実施するよう求めているのである。

2019 年の安保理決議 2462 では、関連安保理決議の実施を離れて FATF 勧告に依拠するに至る。すなわち、安保理は、「すべての国に対して、自国のテロ資金供与のリスクを個別に評価すること、およびそれに限定されるわけではないが、非金融業、とりわけ建築部門、コモディティ部門および製薬部門を含む、テロ資金供与に最も脆弱な経済部門を、FATF の基準に従って特定することを慫慂」している⁷⁰。また、資金情報機関 (FIU) 未創設の加盟国に、FATF の基準に従って FIU を創設することを慫慂している⁷¹。これらの決議は、いずれも安保理が国連憲章第 7 章に基づき行動する決議である。第 7 章は、平和に対する脅威等に対して、国連が強制行動をとることを規定する章である。つまり、これらの決議は、第 7 章に基づいて FATF 勧告に従うことを慫慂するものであり、安全保障の観点から同勧告の履行を強く求めるものであるということができる。確かに、ほぼ一貫して慫慂 (*urge*) であり、法的拘束力のある義務ではない。しかし、慫慂に従わない行動が繰り返されるようであれば、より介入の度合いの強い決議が採択されることもありうる。FATF 勧告は安保理決議の履行を (勧告 6, 7, 16)、また安保理決議は FATF

勧告の履行を強く促しており、この相互作用を通じて、テロ資金供与防止の一層の履行確保が図られているといえよう。

5 おわりに

今日、テロを予防するために、条約や安保理決議、FATF 勧告等が、相互に補完しあうかたちでテロ資金供与の規制を行っている。とりわけ、FATF 勧告は、その勧告という性質にもかかわらず、多数の指針や相互審査を通じて、テロ資金規制に協力する強いインセンティブを提供している⁷²。こうした準強制的な履行確保メカニズムが構築されているのは、テロ資金の規制が、安全保障法上の政治的圧力（国連憲章第 7 章に基づく行動）と、国際経済法上の非政治的圧力（第三者の関与、対抗措置等）の相乗的性格を有することに起因しているのかもしれない。

また、FATF 勧告は、金融機関を直接名宛人とする規制を実現している。こうした点は、私企業に対する国内実施の新たな展開とも考えられるが、社会の公器たる金融機関だからこそその規制であるとも考えられる。こうした点に鑑みると、FATF による規制は、極めて先進的なものではあるが、他の国際法分野への敷衍に関しては、慎重であることが求められる。FATF 勧告は、テロ資金供与の予防に重点をおくものであるため、テロ資金の供与の不作为が結果として生じても、その成果は目に見えにくい。その意味で、評価されにくい勧告ではあるが、これから行われる日本の第 4 次相互審査の結果等も踏まえつつ、分野横断的な研究と実践が、テロのない世界の実現への大きな前進を導くものと考えられよう。

【本稿は、科研費「国際テロリズムの未然防止に関する国際法枠組」（課題番号 18K01286、研究代表者：皆川誠）の研究成果の一部である。】

【資料1】テロ資金供与防止に関する国際法

1989年7月	FATF 発足（アルシュ・サミット経済宣言に基づき設立）
1990年6月20日	FATF, 40 の勧告：薬物犯罪の資金洗浄対策強化
1997年2月	アジア・太平洋マネー・ローンダリング対策グループ（APG）発足
1999年10月15日	安保理決議 1267：アルカイダ・タリバン制裁委員会、資産凍結
1999年12月9日	テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約（テロ資金供与防止条約）採択（2002年発効）：テロ資金供与の犯罪化（2, 4, 5条）、金融機関等による顧客の身元確認・報告（18条）
2000年11月15日	国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（国際組織犯罪防止条約）採択（2003年発効）：犯罪収益の洗浄の犯罪化（6条）、資金洗浄と戦うための措置（7条）
2001年9月28日	安保理決議 1373：テロ資金供与の犯罪化、テロリストの資産凍結（現在、G7 協調実施 13 個人 1 団体、米国等が資産凍結等の措置を実施した 7 個人 19 団体）、テロ対策委員会（CTC）
2001年10月30日	FATF, テロ資金供与に関する 8 の特別勧告（2004年10月：9 の特別勧告）：テロ資金供与の犯罪化、テロ関連資産凍結措置等
2003年6月20日	FATF, 新 40 の勧告：対象犯罪の拡大、顧客管理の徹底、非金融機関の本人確認義務、資金情報機関（FIU）間の国際協調等
2008年10月30日	FATF 第3次対日相互審査報告書：不履行 10、一部履行 15
2012年2月16日	新 FATF 勧告：40 の勧告と 9 の特別勧告を統合、リスク・ベース・アプローチの強化、大量破壊兵器拡散関与者への金融制裁等
2014年6月27日	FATF 第3次対日相互審査の不備事項に対する声明：①金融機関等の顧客管理の内容の充実、②テロ行為への（資金以外の）物質的支援（アジトの提供等）等の処罰、③国内に居住するテロリストの資金の国内移動を防止するための措置、④国際組織犯罪防止条約の締結に必要な国内担保法の整備 不履行国名公表（name and shame）方式に基づく高リスク国リスト掲載・公表の可能性
安保理決議（テロ行為により引き起こされる国際の平和および安全に対する脅威） Threats to international peace and security caused by terrorist acts	安保理決議 1267（1999年）、1333（2000年）、1363、1373（2001年）、1390（2002年）、1452（2002年）、1455（2003年）、1526（2004年）、1566（2004年）、1617、1624（2005年）、1699、1730、1735（2006年）、1822（2008年）、1904（2009年）、1988、1989（2011年）、2083（2012年）、2133、2170、2178、2195（2014年）、2199、2214、2249、2253、2255（2015年）、2309、2322（2016年）、2341、2354、2368、2370、2395、2396（2017年）、2462（2019年）
テロ資金関係	安保理決議 1267、1333、1373、1390、1988、1989、2253、2255、2368、2395、2462

【資料2】日本におけるテロ資金供与防止に関する国際法の国内実施

1949年12月1日	外国為替及び外国貿易法（外為法）：テロ資金の「国際」移動の規制、資産凍結措置
1999年8月18日	組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（組織犯罪処罰法）：背景…暴力団の薬物・銃器犯罪，地下鉄サリン事件
2002年4月26日	金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律（本人確認法）（2004年・2006年改正，2008年収収法施行に伴い廃止）
2002年6月12日	公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律（テロ資金提供処罰法）：テロ資金供与の犯罪化
2002年7月11日	テロ資金供与防止条約 日本で効力発生
2007年3月31日	犯罪による収益の移転防止に関する法律（犯収法）：本人確認法と組織犯罪処罰法第5章を一本化，特定事業者の拡大（クレジットカード業，宅地建物取引業，宝石・貴金属商，弁護士，税理士等），特定事業者による顧客確認・疑わしい取引の届出，資金情報機関（FIU）を金融監督庁から警察庁・国家公安委員会に移管
2011年4月28日	犯罪による収益の移転防止に関する法律の一部を改正する法律（改正犯収法1）：特定事業者の追加，取引時の確認事項の追加
2014年6月27日	FATF 第3次対日相互審査の不備事項に対する声明（前記）
2014年11月19日	国際連合安全保障理事会決議第1267号等を踏まえ我が国が実施する国際テロリストの財産の凍結等に関する特別処置法（国際テロリスト財産凍結法）：規制対象財産（テロ資金）の「国内」移動の禁止（外為法の補完）（対日審査③）
2014年11月21日	公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律の一部を改正する法律（改正テロ資金提供処罰法）：（資金以外の）客体の追加（土地，建物，物品，役務その他の利益），主体の拡大（準一次協力者，二次協力者，他の協力者の処罰）（対日審査②）
2014年11月27日	犯罪による収益の移転防止に関する法律の一部を改正する法律（改正犯収法2）：顧客管理の強化，リスク・ベース・アプローチの採用（対日審査①）
2017年6月21日	組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律（改正組織犯罪処罰法）：テロ等準備罪の新設，国際組織犯罪防止条約受諾のための法整備（対日審査④）
	その他，政令，府令，国家公安委員会規則・告示，訓令，通達等

【資料3】第3次 FATF 対日相互審査結果（2008 年）

No.	内 容	結果	No.	内 容	結果
1	資金洗浄罪の犯罪化	○	26	FIU の設置義務	○
2	資金洗浄罪 —認識・法人への刑罰	○	27	資金洗浄・テロ資金供与の捜査	○
3	没収・凍結措置	○	28	捜査関係等資料の入手義務	◎
4	守秘義務	◎	29	監督当局の権限の確保	○
5	顧客管理	×	30	関係当局におけるリソースの確保	○
6	PEPs(外国における重要な公的地位を有する者)	×	31	国内関係当局間の協力	○
7	コルレス銀行業務	×	32	包括的統計の整備	○
8	非対面取引	△	33	法人情報へのアクセス確保	×
9	顧客管理措置の第三者依存	NA	34	法的取極（信託）	×
10	本人確認・取引記録の保存義務	○	35	ウィーン条約、パレルモ条約、テロ資金供与防止条約の批准	△
11	異常な取引への対応	△	36	国際司法共助	△
12	DNFBP（指定非金融業者および職業専門家）による顧客管理	×	37	国際司法共助における双罰性の取扱い	△
13	金融機関における疑わしい取引の届出	○	38	外国からの要請による資産凍結等	○
14	届出者の保護義務	○	39	犯罪人引渡し	△
15	内部管理態勢の構築	×	40	国際協力（外国との情報交換）	○
16	DNFBP による疑わしい取引の届出等	△			
17	義務の不履行に対する制裁措置	○	SR1	国連諸文書の批准	△
18	シェルバンクの禁止	△	SR2	テロ資金供与の犯罪化	△
19	金融取引情報の一元化の検討	◎	SR3	テロリストの資産凍結・没収	△
20	その他の職業専門家に対する勧告の適用の検討	◎	SR4	テロに関する疑わしい取引の届出	○
21	勧告履行に問題のある国・地域	×	SR5	テロ対策に関する国際協力	△
22	海外支店・現地法人への勧告の適用	×	SR6	代替的送金システム	△
23	金融機関に対する監督義務	○	SR7	電信送金（送金人情報の送付）	○
24	DNFBP に対する監督義務	△	SR8	非営利団体（NPO）の悪用防止	△
25	ガイドラインの策定義務	○	SR9	キャッシュ・クーリエ（現金運搬者）への対応	×

警察庁刑事局組織犯罪対策部「マネー・ロー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」（平成 22 年 2 月 5 日）5 頁参照。

※SR：特別勧告，◎：履行，○：概ね履行，△：一部履行，×：不履

※この 40 の勧告および 9 の特別勧告は、2012 年に新たな 40 の勧告として統合されている。

- ¹ 初川満「国際社会とテロ規制措置」初川満編『テロリズムの法的規制』（信山社、2009 年）3 頁。
- ² 欧米諸国の法整備状況につき、『同上書』121-257 頁。
- ³ 山元一「テロリズム対策と日本法の諸変動」『社会科学研究』59 巻 1 号（2007 年）96 頁。
- ⁴ 飯島泰「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律の概要等」『ジュリスト』1231 号（2002 年）38 頁。
- ⁵ 塩川実喜夫「テロの未然防止のための資金対策の意義について」『警察学論集』55 巻 9 号（2002 年）2-3 頁。
- ⁶ “Remarks on Financial Aspects of Terrorism at Office of Financial Crimes Enforcement Network”, Secretary Collin L. Powell, Vienna, Virginia (November 7, 2001), at <[https:// 2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5979.htm](https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5979.htm)>.
- ⁷ 民野健治『公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律』について『警察学論集』55 巻 9 号（2002 年）7 頁。
- ⁸ United Nations Security Council Resolution 1373, UN Doc. S/RES/1373 (28 September 2001), p. 3, para. 3.
- ⁹ Economic Declaration, Paris (July 16, 1989), para. 53, at <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/past_summit/15/e15_a.html>; 中川淳司「第 17 章 国際経済刑法」中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇『国際経済法〔第 3 版〕』（有斐閣、2019 年）462 頁。
- ¹⁰ マネー・ローンダリング（資金洗浄）とは、犯罪行為によって不正に得た資金を、金融システムを利用して浄化し、合法的な資金に偽装して表に出すプロセスをいう。橋爪隆「第 3 章 銀行取引をめぐる犯罪」山口厚編『経済刑法』（商事法務、2012 年）119 頁。
- ¹¹ FATF Annual Report 1995-1996 (1996), pp. 24, 32.
- ¹² 警察庁刑事局組織犯罪対策部組織犯罪対策企画課犯罪収益移転防止対策室（JAFIC）「マネー・ローンダリング対策の沿革」（<https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/maneron/manetop.htm>）。
- ¹³ FATF Annual Report 2001-2002 (2002), Annex A: The FATF Special Recommendations on Terrorist Financing, p. 1.
- ¹⁴ FATF, The FATF Recommendations : International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation (2012, updated 2016) (hereinafter, FATF Interpretative Notes), pp. 11-30.
- ¹⁵ 小寺彰『パラダイム国際法』（有斐閣、2004 年）62 頁。
- ¹⁶ 「金融庁、仮想通貨業者に照準 一資金洗浄対策に躍起、G20 議長国の威信かけ」『日本経済新聞』（2019 年 5 月 18 日）2 頁；「既存口座も本人確認 一メガ銀、マネロン対策強化」『日本経済新聞』（2019 年 5 月 22 日）7 頁。
- ¹⁷ 水野哲昭「マネー・ローンダリング対策の国際的取組み」『日本国際経済法学会年報』11 号（2002 年）105 頁。
- ¹⁸ United Nations General Assembly Resolution 53/108, UN Doc. A/RES/53/108 (26 January 1999), p. 3, para. 11.

¹⁹ United Nations General Assembly Resolution 54/109, UN Doc. A/RES/54/109 (25 February 2000), p. 3, para. 11. 同条約の起草過程について、皆川誠「国際条約における『テロリズムの定義』確定の課題と展望」『名古屋学院大学論集（社会科学篇）』54巻3号（2018年）174頁。

²⁰ 松尾裕敬「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」『ジュリスト』1231号（2002年）92頁。

²¹ United Nations Security Council Resolution 1267, UN Doc. S/RES/1267 (15 October 1999), pp. 2-3, paras. 4, 6.

²² United Nations Security Council Resolution 2253, UN Doc. S/RES/2253 (17 December 2015), p. 5, paras. 1-2.

²³ 古谷修一「国際テロリズムに対する国連安保理の対応 一立法的・行政的機能の拡大一」『国際問題』570号（2008年）50頁。

²⁴ 「同上論文」51頁。

²⁵ 最近では、「国連安保理決議第1267号、第1333号、第1390号、第1988号、第1989号、第2253号及び第2255号に基づく資産凍結措置対象リスト」（令和元年9月6日現在）により、タリバン、アルカイダおよびISIL（ダークイシュ）関係者等397個人および89団体が、また「国連安保理決議第1373号に基づく資産凍結措置対象リスト」（令和元年6月21日）により、先進主要7か国（米加英仏独伊日）が協調して資産凍結措置を実施するテロリスト等の13個人および1団体、並びに米国等が資産凍結等の措置を実施した7個人および19団体が、日本の資産凍結措置の対象として指定されている。

²⁶ FATF Interpretative Notes, *supra* note 14, pp. 31-106.

²⁷ FATFの事務局はパリの経済協力開発機構（OECD）の中にあり、加盟国も相当数重複するが、両者は別組織である。

²⁸ 9つのFSRBは、アジア太平洋（APG）、カリブ（CFATF）、ユーラシア（EAG）、東南アフリカ（ESAAMLG）、中部アフリカ（GABAC）、南米（GAFILAT）、西部アフリカ（GIABA）、中東・北部アフリカ（MENAFATF）、欧州（MONEYVAL）である。それぞれの機関の加盟国リストは、FATFのホームページに記載されている（<https://www.fatf-gafi.org/countries/>）。

²⁹ FATFは、2013年に作成した「FATF勧告の技術的遵守およびマネー・ローンダリング/テロ資金供与対策制度の実効性の評価方法」を2018年に改訂し、第4次審査で求められる基準を明示している。FATF, *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems* (2013, updated 2018) (hereinafter, *FATF Methodology*), pp. 23-122.

³⁰ *Ibid.*, pp. 12-13, 16, 21, paras. 33, 43, 63.

³¹ FATF, *Consolidated Processes and Procedures for Mutual Evaluations and Follow-Up, “Universal Procedures”* (2019), p. 13, paras. 46-48. 原則として、技術的履行については8項目以上的一部遵守・不遵守の評価が、また実効性については7項目以上の中水準・低水準の評価があった場合に、厳格なフォローアップ手続に移行することとなる。そこに、複数の重点項目が含まれないことが求められる。

³² たとえば、白井智之「第4章 犯罪収益・資金の規制」芝原邦爾・古田佑紀・佐伯仁志編『経済刑法 一実務と理論一』（商事法務，2017年）353-367頁；橋爪「前掲論文」（注10）119-139頁。

³³ たとえば、五十嵐チカ「第2講 マネー・ローンダリング防止と預金口座の不正利用防止」西村

あさひ法律事務所編『最新金融レギュレーション』（商事法務，2009年）241-260頁。

³⁴ たとえば，中川淳司「第9章 国際経済犯罪規制の国際的調和」同『経済規制の国際的調和』（有斐閣，2008年）303-349頁；中谷和弘「第16章 安全保障と外資規制，金融制裁」柳赫秀編『講義国際経済法』（東信堂，2018年）495-499頁。

³⁵ 『金融法務事情』や『警察学論集』などに，実務家の寄稿した論文が比較的多く存在する。

³⁶ FATF, Third Mutual Evaluation Report, Japan (17 October 2008), pp. 230-242.

³⁷ FATF, “FATF calls on Japan to enact adequate anti-money laundering and counter terrorist financing legislation”, at <<https://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/japan/documents/japan-aml-cft-deficiencies.html>>.

³⁸ Jared Wessel, “The Financial Action Task Force : A Study in Balancing Sovereignty with Equality in Global Administrative Law”, *Widener Law Review*, Vol. 13, No. 1 (2006), p. 175.

³⁹ FATF, Public Statement (24 October 2014), at <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/public-statement-oct2014.html>>. 当時の行動計画実施要請国は，アフガニスタン，アルバニア，アンゴラ，カンボジア，ギアナ，イラク，クウェート，ラオス，ナミビア，ニカラグア，パキスタン，パナマ，パプアニューギニア，スーダン，シリア，ウガンダ，イエメン，ジンバブエである（<http://www.fatf-gafi.org/documents/news/fatf-compliance-oct-2014.html>）。

⁴⁰ 同時に，G20 主要国であり，FATF 原加盟国である日本が高リスク国に指定され，グレイリストに名を連ねることは，極めて不名誉なことである。大澤裕次「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策関連法の制定・改正の背景」『法律のひろば』68巻4号（2015年）9-10頁。

⁴¹ 久保田隆「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巻4号（2015年）548頁。

⁴² 2014年のテロ資金規制関係の法整備につき，「特集 テロ資金・マネーローンダリングをめぐる法整備」『法律のひろば』68巻4号（2015年）4-54頁。

⁴³ FATF, Annual Report 2011-2012 (2012), p. 20.

⁴⁴ 榑清隆「組織的犯罪処罰法の改正 ―テロ等準備罪の新設，証人等買収罪の新設等―」『時の法令』2038号（2017年）5頁。

⁴⁵ 財務省国際局「金融活動作業部会について」（2019年6月14日）9頁。

⁴⁶ 金融庁「マネー・ロー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」（2019年4月10日）6頁。

⁴⁷ FATF Interpretative Notes, *supra* note 14, p. 32, para. 5.

⁴⁸ 国家公安委員会「犯罪収益移転危険度調査書」（2018年12月）1-106頁。リスク評価時に考慮すべき主な要因としては，外貨両替等の商品・サービスの種類，コルレス業務等の取引形態，北朝鮮等取引先の国や地域，テロリスト・暴力団等の顧客の属性などが考えられる。高橋良輔「リスクベース・アプローチに基づく特定事業者作成書面等の実務対応」『金融法務事情』2099号（2018年）40-41頁。

⁴⁹ JAFIC「犯罪収益移転防止対策室（JAFIC）とは」「事業者の皆さんへ」（<https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/index.htm>）。

⁵⁰ 「送金手続等請求事件（東京地方裁判所判決，2013年10月31日）」『金融・商事判例』1432

号（2014年）31頁。

⁵¹ 全国銀行協会「金融庁『マネー・ロー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』を踏まえた預金規定・参考例」（2019年）別紙；金澤浩志・松尾博憲「全銀協『マネー・ロー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』を踏まえた普通預金規定・参考例』に関する諸問題の検討」『金融法務事情』2114号（2019年）9頁。

⁵² 今野雅司・高橋良輔「FATF 第4次対日相互審査後を見据えて（下）」『銀行法務 21』846号（2019年）30-31頁。

⁵³ 金融庁「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の現状と課題」（2018年8月）17-20頁。

⁵⁴ Security Council Unanimously Adopts Resolution Calling upon Member States to Combat, Criminalize Financing of Terrorists, Their Activities, UN Doc. SC/13754 (28 March 2019), remarks by Yasuhisa Kawamura.

⁵⁵ 民主的正当性の観点から FATF 勧告を検討するものとして, Saby Ghoshray, “Compliance Convergence in FATF Rulemaking: The Conflict between Agency Capture and Soft Law”, *New York Law School Law Review*, Vol. 59, No. 3 (2015), pp. 534-537; 竹内真理「非拘束的な国際法規範の国内実施—金融活動作業部会（Financial Action Task Force: FATF）勧告の国内実施を例に—」『神戸法学年報』32号（2018年）215-220頁。

⁵⁶ 小山嘉昭『銀行法精義』（きんざい, 2018年）53頁。なお、保険業法1条では、保険業者の公共性が認められている。

⁵⁷ Dieter Kerwer and Rainer Hülse, “How International Organizations Rule the World: The Case of the Financial Action Task Force on Money Laundering”, *Journal of International Organizations Studies*, Vol. 2, No. 1 (2011), p. 51.

⁵⁸ 中川『前掲書』（注34）347-349頁。FATF 非加盟国への遵守の促進の観点から IMF および世界銀行の関与について論じるものとして、石井由梨佳『越境犯罪の国際的規制』（有斐閣, 2017年）398-399頁。

⁵⁹ Clément Tonon, *La lutte contre le financement du terrorisme à l'ère de Daesh* (Éditions Universitaires Européennes, 2016), p. 16.

⁶⁰ James Thuo Gathii, “The Financial Action Task Force and Global Administrative Law”, *2010 Journal of the Professional Lawyer* (2010), p. 198.

⁶¹ 徳川信治「国際法における個人と国家—欧州人権条約における個人救済—」『立命館法学』363・364号（2015年）402頁。

⁶² 勧告19の対抗措置 (countermeasures) は、相手国の違法行為を前提としておらず、国家責任法上の対抗措置とは異なると考えられる。実際には、国際金融システムの健全性を守るために、厳格な顧客管理等の脅威やリスクに応じた適切な措置がとられる。「対策」との訳語が適切かもしれないが、その法的性質については検討を要しよう。

⁶³ Nicholas W. Turner, “The Financial Action Task Force: International Regulatory Convergence through Soft Law”, *New York Law School Law Review*, Vol. 59, No. 3 (2015), p. 558.

⁶⁴ Ghoshray, *supra* note 55, p. 541.

⁶⁵ 石井『前掲書』（注58）392頁。

⁶⁶ Ghoshray, *supra* note 55, p. 538.

⁶⁷ United Nations Security Council Resolution 1989, UN Doc. S/RES/1989 (17 June 2011), p. 9, para. 41.

⁶⁸ United Nations Security Council Resolution 2253, UN Doc. S/RES/2253 (17 December 2015), p. 8, para. 16.

⁶⁹ *Ibid.*; FATF Interpretative Notes, *supra* note 14, pp. 39-46; FATF Methodology, *supra* note 29, pp. 118-120.

⁷⁰ United Nations Security Council Resolution 2462, UN Doc. S/RES/2462 (28 March 2019), p. 4, para. 14.

⁷¹ *Ibid.*, p. 4, para. 15.

⁷² Wessel, *supra* note 38, pp. 191-192.