

論説

国際法に基づくテロ資金規制と 多文化共生の両立 ービジネスと人権およびSDGsを通じた FATF 勧告の国内実施ー

尋木 真也

- 1 はじめに
- 2 FATF 対日相互審査と FATF 勧告の国内実施
- 3 銀行の社会的責任に基づく取組み
- 4 テロ資金規制と多文化共生の両立による平和の実現
- 5 おわりに

1 はじめに

2019年、特定技能の在留資格が新設された。技能移転を目的とした技能実習制度とは異なり、特定技能は外国人を労働力として受け入れる。出入国在留管理庁は、日本の経済活性化に資する専門的・技術的分野の外国人を積極的に受け入れていく一方で、それ以外の分野の外国人の受入れについては、特定技能の運用状況を踏まえつつ、慎重に検討していくとしている¹。他方で、2023年5月の「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」の中間報告書では、①現行の技能実習制度の廃止、②人材確保・育成を

目的とする新制度の創設、および③特定技能制度の適性化について検討すべきとされた²。こうした方向性に鑑みると、十分な日本語能力等を有しない外国人労働者の増加も見込まれ³、多文化共生の取組みが一層重要となる。

特定技能制度は、一定の技能を要する特定技能1号と、熟練した技能を要する特定技能2号から成る。受入れ企業は、報酬等の無差別待遇を確保する雇用契約の適正な履行や、特定技能1号の外国人に対する種々の支援が義務づけられる（出入国管理及び難民認定法2条の5第2,3項、特定技能雇用契約及び1号特定技能外国人支援計画の基準等を定める省令（2019年法務省令5号）2,3条）。当該雇用契約においては、支払いの客観的確認のため、原則として報酬の銀行口座振込みが求められる（同省令2条1項12号）。また、受入れ企業は、特定技能1号の外国人の支援計画として、煩雑な銀行口座開設手続の補助が義務づけられている（同省令3条1項1号ハ）。

外国人の口座開設手続は、近年一層厳格化されている。その背景には、金融活動作業部会（FATF）勧告と、その国内実施のために勧告34に基づき金融庁が改訂を重ねている「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」がある⁴。テロ等の重大犯罪に関しては、事後処罰も必要であるが、資金源の遮断等の予防的措置による未然防止がより望ましい。当然、日本に在留する外国人の大半は、こうした犯罪とは無関係である。しかし、どの国においても、銀行口座が悪用されるリスクは、邦人より外国人の方が高くなる。そのため、銀行は、外国人の口座開設に際しては、ガイドラインに従った相対的に厳格な審査を実施せざるを得ないのである。

ここで、ある種の矛盾が生じる。政府は、賃金保障等の観点からは、外国人の銀行口座開設を強く推奨する一方で、テロ資金規制等の観点からは、厳格な条件を満たさない外国人には口座を開設させない姿勢を示しているのである。銀行口座は生活の基盤であり、利用できないと給与振込みやライフラインの支払い等に支障が生じる。ただし、テロ等の重大犯罪の未然防止も重要であり、外国人の権利保障との間で優劣の付けられるものではない。そのため、両者を調和的に実現できる方策が求められる。

こうした問題意識に基づき、本稿では、近年国家のみでなく、企業とりわけ銀行にも責任を求める国際法を中心に検討することで、テロ資金規制と多

文化共生の両立のための一助を提供することを試みる。そのため、まず FATF が国や銀行に求めるテロ資金対策について概観する (2)。続いて、銀行のテロ資金対策および多文化共生の取組みについて、FATF 勧告、SDGs およびビジネスと人権の観点から整理を試みる (3)。そのうえで、企業をも対象とする法的拘束力のない種々の国際基準が、テロ資金規制と多文化共生を両立させるメカニズムについて考察する (4)。

2 FATF 対日相互審査と FATF 勧告の国内実施

(1) FATF 対日相互審査の概要

FATF は、1989 年の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⁵。「40 の勧告」に基づく①マネーロンダリング、②テロ資金供与および③拡散金融の規制を主な任務とする。これらの規制の履行を確保するために、FATF は各国の勧告履行状況について審査を行い、審査結果に応じた改善報告を求める相互審査制度を設けている。説明責任を基礎とする法的拘束力の伴わない履行確保制度であるが、金融面での信用を失わないため、各国は積極的に改善に努めている⁶。2025 年 4 月から、各国の 5 巡目の相互審査が予定されており、ベルギーとマレーシアから審査が始まることとなる⁷。

日本は、これまで 4 度の相互審査を受けている。1990 年代の第 1~2 次審査は、薬物収益に焦点が据えられており、2008 年の第 3 次審査から対象がテロ資金規制等に拡大している。その第 3 次審査では、日本は当時 49 項目あった勧告のうち、25 項目の対応が未達成との評価を受け、重点フォローアップ国とされた⁸。その後も日本は十分な改善がなされていないと判断され、2014 年には FATF から不備に対する声明まで出されたが、2014 年から 2017 年にかけて犯罪収益移転防止法や組織犯罪処罰法の改正等の法整備を行うことで、第 3 次審査を終えた⁹。

第 4 次審査からは、40 の勧告に関する国内法整備に加え、国内法制度の実効性に関する 11 項目の評価も行われた。コロナ禍の影響で審査が長引いた

が、2021年8月に審査結果が公表され、日本は40の勧告のうち11項目が未達成、11の制度の実効性のうち8項目が未達成と評価された(下表参照)。概観すると、主軸となる金融機関の対応に関する勧告については概ね高評価である一方で、①マネロン罪の処罰や②拡散金融への対応、③金融機関以外の規制に関する勧告については低評価であったと総評できる。

この結果は、重点フォローアップの対象となる水準であり、また先進7か国中最下位の評価であったことから、紙面では「日本不合格」の見出しがみられた¹⁰。確かに、日本には改善すべき点が少なからずあることも事実であろう。しかし、FATF自身は、日本の対策は「成果を上げている(are delivering result)」と評価している¹¹。テロやテロ資金供与の事案が多い国との単純な数値上の比較は、日本の評価を確定させるものではない。規制や厳罰が多い国が優れた国と一概にはいえず、多角的な観点からよりよい改善策を模索していくことが肝要である。

【表1】第4次相互審査：40の勧告の法整備状況（Technical Compliance (TC)）

技術上の遵守		英	仏	伊	米	加	独	日
1	リスクベースアプローチ	○	○	○	△	○	○	○
2	国内協力・協調	◎	◎	○	◎	◎	○	△
3	資金洗浄の犯罪化	◎	◎	○	○	◎	◎	○
4	没収・暫定措置	◎	◎	◎	○	○	◎	○
5	テロ資金供与の犯罪化	◎	◎	◎	◎	○	○	△
6	対テロリスト金融制裁	○	○	○	○	○	△	△
7	拡散金融の制裁	○	◎	△	○	○	△	△
8	非営利組織（NPO）	◎	△	○	○	◎	○	×
9	金融機関の守秘義務	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
10	顧客管理	○	○	○	△	○	○	○
11	記録の保存	◎	◎	◎	○	○	◎	○
12	公的重要人物（PEPs）	◎	△	○	△	×	○	△
13	コルレス取引	△	△	△	○	○	△	○
14	資金移動業	◎	◎	◎	○	◎	○	○
15	新技術	○	○	○	○	×	○	○
16	電信送金	◎	○	△	△	△	◎	○
17	第三者依存	○	◎	○	○	△	○	—
18	内部管理	○	○	○	○	○	○	○

19	高リスク国	○	○	◎	○	◎	◎	○
20	疑わしい取引の届出	◎	○	○	△	△	◎	○
21	届出者の免責, 機密保持	◎	◎	○	◎	○	◎	◎
22	DNFBPs の顧客管理	○	○	○	×	×	○	△
23	DNFBPs の他の措置	○	○	○	×	×	◎	△
24	法人の透明性, 実質的支配者	○	○	○	×	△	△	△
25	法的取極の透明性, 実質的支配者	◎	○	○	△	×	○	△
26	金融機関の規制・監督	◎	○	○	○	○	○	○
27	監督当局の権限	◎	◎	○	◎	◎	◎	○
28	DNFBPs の規制・監督	◎	○	○	×	△	○	△
29	金融情報機関 (FIU)	△	○	○	◎	△	◎	◎
30	法執行・捜査機関の責任	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
31	法執行・捜査機関の権限	◎	◎	◎	○	○	◎	○
32	現金運搬者	○	○	○	◎	○	◎	○
33	統計	○	○	○	○	◎	△	○
34	ガイダンス・フィードバック	◎	◎	○	○	○	○	○
35	制裁	◎	◎	△	○	○	○	○
36	国連諸文書	◎	◎	◎	○	◎	○	○
37	法律上の相互援助	○	◎	○	○	○	◎	○
38	資産凍結・没収の相互援助	◎	◎	○	○	○	◎	○
39	犯罪人引渡し	◎	◎	◎	○	◎	◎	○
40	他の形態の国際協力	○	○	○	◎	○	○	○
△と×の合計数=未達成		2	3	4	10	11	5	11

※◎=履行, ○=概ね履行, △=一部履行, ×=不履行

【表 2】 第 4 次相互審査：制度の実効性 (Immediate Outcome (IO))

短期的結果		英	仏	伊	米	加	独	日
1	適切なリスク認識, 国内協力	◎	○	○	○	○	○	○
2	適切な国際協力	○	◎	○	○	○	○	○
3	適切な監督	△	△	△	△	○	△	△
4	適切な予防措置・報告	△	△	△	△	△	△	△
5	法人・法的取極めの悪用防止	○	○	○	×	×	△	△
6	金融情報の適切な利用	△	○	○	○	△	△	○
7	資金洗浄の訴追・実効的制裁	○	○	○	○	△	△	△
8	犯罪収益の没収	○	◎	○	◎	△	○	△
9	テロ資金供与の訴追・実効的制裁	◎	◎	○	◎	○	○	△
10	テロリストの資金調達防止	◎	○	△	◎	○	△	△
11	拡散金融関与者の資金調達防止	◎	○	○	◎	△	△	△
△と×の合計数=未達成		3	2	3	3	6	7	8

※◎=高度, ○=相応, △=中度, ×=低度

【表3】総合評価（2023年6月23日現在）

1	通常フォローアップ	英仏伊蘭西ロ、イスラエル、香港 等
2	重点フォローアップ	日中韓、米加独豪、スイス、シンガポール 等
3	監視対象国	アイスランド
4	強化監視対象国	クロアチア、南ア、フィリピン、シリア、トルコ等 26 か国
5	高リスク国	北朝鮮、イラン（対抗措置対象）、ミャンマー（対抗措置なし）
6	加盟停止（×除名）	ロシア

※①TC（表1）の△×が8個以上、②勧告3、5、6、10、11、20の重要6勧告のうち△×が1個以上、③IO（表2）の△×が7個以上、または④IOの×が4個以上の場合、重点フォローアップ
 ※①TCの△×が20個以上、②IOの△×が9個以上かつ×が2個以上、または③IOの×が6個以上の場合、監視対象国

※重要6勧告のうち△×が3個以上の場合、強化監視対象国（グレイリスト）入りを検討

※FATF ホームページ、尾崎寛「FATF 第4次審査結果、G7の中で見劣りする日本の評価」『金融財政事情』75巻6号（2023年）18-19頁等を参考に作成（表1～3共通）

（2）第4次相互審査後のFATF勧告の国内実施

FATF 勧告は、国家と金融機関等が協力してテロ資金対策等を講じることを求める¹²。特に、制度の実効性が求められた第4次審査では、FATF 審査団が来日し、政府だけでなく任意の金融機関に対しても国内実施に関する面談（オンサイト審査）が行われた。こうした要請に応じるべく、まず「国家」が法整備やガイドラインの作成等を行い、それに基づき「金融機関」が内部規則を定め、「窓口の職員」がテロ資金対策としての顧客対応の現場を担うことになる。

第4次対日相互審査報告書の公表後、日本政府は未達成項目について、速やかにフォローアップを始めている。事前情報に基づき、報告書公表前の2021年8月19日には、17の省庁等で構成される「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議」が設置された。また、公表日の8月30日には、「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する行動計画」を策定している。そして、2022年5月19日には、同政策会議決定として、「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策の推進に関する基本方針」が策定された。この一連の行動が評価され、国内当局間の協力に関する勧告2の評価は、同年9月13日に一部履行から概ね履行に修正された¹³。

その後、2022年12月9日には、「国際的な不正資金等の移動等に対処す

るための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措置法等の一部を改正する法律」(FATF 勧告対応法)が公布された。同法により、表 4 の 6 つの法律が改正され、相互審査で評価の低かった諸点の対応が図られた。また、唯一不履行の評価を受けた勧告 8 については、非営利組織 (NPO) の悪用防止のための法整備が求められるところ、2022 年 6 月に内閣府が「NPO 法人のテロ資金供与対策のためのガイダンス」を作成するなど、一定の進展を見せている¹⁴。第 3 次審査後と異なり、第 4 次審査後の国内実施の是正は、迅速かつ誠実に進められているといえる。

国家による国内実施とともに重要なのが、銀行等の私企業による FATF 勧告に則った行動である。金融庁のガイドライン等を参考に、銀行は FATF 勧告 1 および 10 に基づくリスクに応じた顧客管理 (customer due diligence, CDD) を行っている。高リスクの顧客に対しては、口座開設や海外送金に際して厳格な審査を行うことが求められるが、暴力団、特殊詐欺犯行グループと並んで高リスクとされるのが、来日外国人である¹⁵。前二者と異なり、外国人は母数が多いうえ、その大半は善良な人々である。そのため、外国人のリスク評価は難しく、対応を誤る可能性も否定できない。そこで、次章では、銀行における外国人対応について、企業の社会的責任 (CSR) の観点から整理を試みる。

【表 4】FATF 勧告対応法の概要

	改正される法	主な改正点
1	国際テロリスト財産凍結法	拡散金融への対応 (国内取引上の資産凍結)
2	外為法	金融機関等の資産凍結措置の態勢整備義務
		ステーブルコイン取引への対応 (資産凍結)
3	組織犯罪処罰法	犯罪収益隠匿・收受罪の法定刑引上げ
		没収可能な犯罪収益の範囲の改正
4	麻薬特例法	麻薬犯罪収益隠匿・收受罪の法定刑引上げ
5	テロ資金提供処罰法	公衆等脅迫目的の犯罪行為の法定刑引上げ
6	犯罪収益移転防止法	暗号資産取引へのトラベルルールの導入
		法律・会計等専門家の確認義務規定の整備

※内閣官房による同法概要資料 (<https://www.cas.go.jp/jp/houan/210.html>) 等を参考に作成

3 銀行の社会的責任に基づく取組み

(1) FATF 勧告, SDGs, ビジネスと人権

従来, 国際法は, 一般に国家を法的に拘束する法規範として存在してきた。それが, 近年, 法的拘束力をあえて排除することで, 拘束されることに直接同意していない企業等をも名宛人とする広義の国際法規範が増えてきている。本稿で取り上げる①FATF 勧告 (2012 年改訂) や②持続可能な発展目標 (SDGs) (2015 年), ③ビジネスと人権に関する指導原則 (2011 年) などは, まさに企業を名宛人に含む法的拘束力のない国際法である。本章では, これらの国際基準に従い, 銀行がどのようにテロ資金対策および多文化共生策を講じているか要説する。

なお, これら 3 つの文書は, 企業行動に直接かかわるため, ビジネス書やインターネットでも多くの情報を入手できる。上述の FATF 勧告が, 主に金融機関を対象とする一方で, SDGs と「ビジネスと人権」は, すべての企業を対象とする。SDGs については, 多くの説明は要しないものと思われるが, 零細企業にまで SDGs 思考を行き届かせるためには, わかりやすさが求められる。SDGs は, 端的には, 社会貢献活動の推進であるといえる。環境保全に注目が集まりやすいが, 社会的少数者の支援であれ地域活性化であれ, 社会のためになることをすれば, たいてい 17 の目標のいずれかに該当する。こうした活動を年次のサステナビリティ報告書等に記載することで, 企業は社会的信用を獲得し, 投融资やビジネスチャンスを得ることになる。

このように, SDGs には企業が自発的に取り組むインセンティブが内蔵されている。その意味では, “Sustainable Development Goals”の Development の訳語は, 内発性を示唆する「発展」の方が適訳かもしれない¹⁶。他動詞の「開発」の語は, 先進国による途上国支援を連想させうるため, 日常会話でも用いられる自動詞の「発展」を用い, 持続可能な「発展」目標と表記した方が, 一般的理解としてもわかりやすいように思われる。他方で, 将来世代との衡平を表す「持続可能性」の語は多義的な用語であるが, 中小企業の理

解としては、持続性は継続性であり、今よりも悪くならないかたちで継続的に発展していくことが持続可能な発展との解釈で足りよう。

なお、「持続する」(sustain)の主語は、地球社会と考えられる。それに加え、SDGsにおいては、本来的意義からは外れるが、企業活動を主語とする持続性も含めて考えることが望ましいように思われる。SDGs以前に、企業の社会的責任(CSR)の考えが普及し始めた頃、企業は利潤の追求とは別の社会的取組みをすべきと考えられることがあった¹⁷。ただし、営利企業が営利にならないボランティア活動等に着手しても、時間的制約などから持続的に取り組むことが困難となりやすい。そのため、「売り手よし、買い手よし、世間よし」という、楽市楽座を基礎とする近江商人の「三方よし」の取組みが、今日のSDGsの取組みにおいても推奨されよう¹⁸。すなわち、企業、顧客、社会の3者がwin-win-winとなる取組みであり、日経SDGs経営大賞で表彰されるような企業は、まさにこうした取組みを実践している。たとえば、東京海上ホールディングスは、企業(東京海上)も顧客(発電業者)も社会(環境)も利益を得られる洋上風力発電業者向け損害保険の開発により、同賞を受賞している¹⁹。

「ビジネスと人権」は、国家に人権を保護する義務がある一方で、企業にも人権を尊重する責任があるとする考え方である。2011年に国連人権委員会で採択されたビジネスと人権に関する指導原則に基づき、2020年に日本でも「ビジネスと人権」に関する行動計画(2020-2025)が策定されたことにより、財界における認識が高まりつつある²⁰。企業による人権尊重は、日本においては法的義務ではない。しかし、CSRやSDGsと軌を一にするものであり、ESG投資等の観点からも無視できない規範となっている。この行動計画に基づき、企業は①人権方針の策定、②人権デューデリジェンス(人権DD)の実施、および③救済メカニズムの構築が求められる。人権DDとは、人権への悪影響のa)特定、b)予防、c)軽減、d)対応説明の繰返しにより、人権侵害防止のために企業が相応の注意を払うことをいう(指導原則18~21)²¹。

企業が尊重すべき人権には、少なくとも世界人権宣言および国際人権規約上の人権や、ILO基本8条約上の基本的権利に関する諸原則が含まれる(指導原則12コメンタリ)²²。また、企業が尊重すべき人権の享有主体は、従業員

員のみでなく、バリューチェーン内の人々も含まれる（指導原則 13 コメント）²³。さらに、顧客や消費者、地域住民など、事業活動にかかわるすべての人の人権の尊重が求められる²⁴。

（2）国際法に基づく銀行のテロ資金対策

規模の大小を問わず、銀行は FATF 勧告、SDGs およびビジネスと人権に則った行動が求められる。テロ資金規制による外国人の口座開設等への影響について検討する前提として、以下では、これらの国際法に従って、日本の銀行がいかなるテロ資金対策および多文化共生の推進を行っているかについて概説する。

まず、「FATF 勧告」については、金融庁のみならず、全国銀行協会、全国地方銀行協会、第二地方銀行協会、全国信用金庫協会等が繰り返し周知を図っている。こうした周知の徹底により、FATF 勧告に基づくテロ資金対策は、ほぼすべての銀行で行われているといえる。

次に、「SDGs」については、平和と公正の実現を目指す目標 16 が、直接的にテロ資金規制にかかわる。金融庁は、この点を強調している²⁵。みずほ銀行も、テロ資金対策を目標 16 の取組みとして掲げており²⁶、地方銀行では、スルガ銀行が同様に、ガバナンスにおけるコンプライアンスの文脈で、テロ資金対策の専門部署の設置等を目標 16 の取組みとして掲げている²⁷。概して、SDGs に基づくテロ資金対策は、サステナビリティ報告書における ESG のガバナンスの文脈での言及等にとどまる。実際の実務は、FATF 勧告の実施と重複すると考えられるが、SDGs と連関させる際は、企業内における犯罪収益移転防止法等の法令遵守の観点からテロ資金対策に着手していると総括できよう。

最後に、「ビジネスと人権」については、みずほ銀行が、テロ資金供与による人権への負の影響を認識し、その防止を①人権方針に定めるとともに、②人権 DD において実際に防止に努めている²⁸。また、三菱 UFJ 銀行も、犯罪が人権侵害になるとの認識のもと、人権 DD のなかでテロ資金対策や法令遵守に取り組んでいる²⁹。このように、テロ資金供与という犯罪が人権侵害につながるとの認識がある一方で、テロ資金対策の過程で人権侵害が生じう

るとの認識は見受けられない。

(3) 国際法に基づく銀行の多文化共生の推進

多文化共生とは、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」をいう³⁰。本稿との関係では、銀行による外国人の内国民待遇や、外国人の生活の保全などが多文化共生推進の例となる。

「FATF 勧告」においては、多文化共生にかかわる規定はない。そのため、銀行も FATF 勧告に基づく多文化共生策は講じていない。むしろ、FATF 勧告の国内実施は、多文化共生の阻害要因となりうる。FATF は、FATF 基準の意図しない結果としての金融排除を問題視している。新技術の導入等を通じた金融包摂の国際的取組みにより、2011 年から 2017 年の間に 12 億人が金融口座を開設した一方で、基本取引口座を有しない成人がなお 1.7 億人いると推定している。こうした金融排除の原因としては、国家または民間セクターレベルにおける FATF 基準誤用の問題、とりわけリスクベースアプローチの中心である比例性の不使用が挙げられている³¹。リスクベースアプローチによれば、高リスクの顧客には厳格な顧客管理（enhanced due diligence, EDD）を要する一方で、低リスクの顧客に対しては簡略な顧客管理（simplified due diligence, SDD）で足りる。しかし、SDD が任意であるがために、全顧客に EDD で対応してしまう国や銀行があり、それゆえに口座開設等が困難となることがある。FATF のこの指摘は、直接外国人を念頭に置くものではないが、本稿の問題意識に示唆的である。

他方で、FATF は人権侵害の問題を体系的に研究してきていないことを自認している³²。とりわけ、FATF や安保理によって金融制裁の対象とされた被疑者ではなく³³、テロ資金対策等のために不本意に金融サービスが受けられなかった無辜の外国人の人権に対しては、ほとんど関心が寄せられていないように思われる。先述のとおり、外国人は外国人であるというだけで高リスクと判断される一方で、実際にはテロ資金供与等の犯罪には無関与の外国人がほとんどである³⁴。こうした状況を踏まえると、FATF 勧告ないし補助的文書に外国人の人権保障に関する指針を加えるなど、FATF 自身による外

国人問題への積極的関与が期待されよう。

「SDGs」においては、多文化共生は、不平等の解消に関する目標 10 をはじめ、多くの目標に該当しうる。多文化共生への関与に積極的なのは、有人店舗をもたないコンビニ ATM 事業最大手のセブン銀行である。SDGs 目標 8, 10, 11 のもとで多文化共生を重点課題として掲げ、とりわけアプリによる多言語対応に力を入れている³⁵。また、スルガ銀行が、外国人専用口座や外国人向けオートローンなどの提供を開始し、外国人顧客の包摂による三方よしの経営に取り組んでいる³⁶。

しかし、こうした銀行の取組みは例外的で、高リスクとされる外国人顧客に対しては、消極的な銀行が多いのが現状である。銀行は、特に法令遵守が重視される企業であるとともに、窓口業務における外国語対応には限界がある。テロ資金対策を含め、口座開設にあたっては確認事項が多く、そのすべてを基本的に日本語で理解してもらえないと、契約は難しいとされる。そのために、外国人労働者受入れ企業の社員等が付添いで来行しても、本人が理解できたと判断できなければ、契約は断られることがある。金融庁は、外国人顧客対応にかかる留意事項や取組事例を提示しているが、とりわけ銀行にとってコストの大きい、多言語対応のための詳細な窓口対話集等の提供も望まれるところであろう。

「ビジネスと人権」においては、多文化共生は、①人権方針、②人権 DD、③救済メカニズムのうち、特に③との関係で実現が図られている。みずほ銀行は、外国人の口座開設における手続や対応が不適切との苦情に対し、口座開設時の本人確認手続を改定するとともに、適切な対応の徹底を社員に図っている³⁷。また、三菱 UFJ 銀行は、外国人の店頭取引時の書類記載の案内が不十分で長時間を要するとの苦情に対し、多言語の記入見本例をホームページにて掲示し、スムーズな店頭取引のための改善を図っている³⁸。三井住友銀行も、外国人顧客の口座開設手続の煩雑さへの苦情に対し、外国人向けの口座開設手続等に関するチラシの作成、手交、説明を行っている³⁹。

このように、各銀行は適切に苦情処理メカニズムを運用している一方で、現状ではどの銀行でも外国人の口座開設手続に問題が生じている。銀行では対応の試行錯誤が繰り返されているが、リスクベースアプローチの現場の困難

さが垣間見られる。

【表 5】 銀行における取組み

取組み	根拠指針	普及率	取組み例
テロ資金対策	FATF 勧告	全銀行	リスクベースアプローチの顧客対応
	SDGs	大手行	目標 16 に基づくガバナンス・法令遵守
	ビジネスと人権	大手行	テロ資金供与等による人権侵害の対策
多文化共生	FATF 勧告	なし	なし
	SDGs	少数	多言語対応, 外国人専用口座の新設
	ビジネスと人権	大手行	口座開設手続に対する苦情処理

4 テロ資金規制と多文化共生の両立による平和の実現

(1) 口座開設等の規制強化に伴う人権侵害の可能性とその対策

これまで見てきたように、FATF 勧告を国内実施するにあたっては、最前線の銀行がさまざまな対応を迫られている。対応の不備によるテロリストへの資金流出は、テロによる大規模人権侵害につながりかねない。そのため、危機の未然防止は極めて重要である。ただし、そのために相対的に小さな人権侵害を許容してよいということにはならない。

国家の方針等が不十分なゆえに、銀行が無辜の外国人の口座開設や海外送金を拒否することになれば、公共の福祉による正当化は難しく、財産権、生存権、平等権、労働基本権、幸福追求権などの侵害となりうる。そうなれば、銀行の人権尊重責任だけでなく、国家の人権保護義務が問われることになる。こうした状況を回避するために、銀行は、継続的顧客管理（ongoing due diligence, ODD）に基づき、口座開設時の審査だけでなく、帰国時の口座解約まで管理の徹底を図っている。また、2（2）で述べた通り、国家も金融庁ガイドラインや指導、行動計画・基本方針に基づく対策政策会議の施策、FATF 勧告対応法による法整備など、さまざまな措置を講じている。その他、労働基準法施行規則の改正（7 条の 2～8）により、2023 年 4 月からは、一

定の条件のもと、資金移動業者を通じた給与支払い（いわゆるペイ払い）が認可された⁴⁰。これにより、母国の家族への送金等がより容易になることも考えられるが、テロ資金対策の観点からは、資金移動業者や窓口審査を経ないネット銀行等の規制の見直しも急務といえよう。

テロ資金対策は、国家と銀行を取り巻く他の主体によっても担われている。2023年1月に全国銀行協会により設立されたマネー・ローンダリング対策共同機構は、テロ資金対策等の高度化・共有化に着手している⁴¹。また、テロ資金供与に与しうる特定非金融業者および職業専門家（DNFBPs）の企業や団体も、各々対策を講じている。さらに、IT企業等とのパートナーシップにより、金融情報技術（FinTech）向上による金融業DXなども進められている⁴²。

（2）テロ資金規制の義務の性質

これまで、テロ資金規制と多文化共生に関する国家や銀行の取組みについて概観してきたが、以下では、こうした取組みを導いた国際法上の義務について確認する。まず、テロ資金規制に関するFATF勧告上の義務は、分類上は結果の義務ではなく、方法の義務または特定事態の防止義務に該当する。結果の義務とは、結果の達成を求めるが、そのための方法は国家の裁量に委ねる義務をいう。方法の義務とは、立法など特定の措置を要求する義務をいう。特定事態の防止義務とは、私人等の行為から生じる事態を防止すべき義務をいう⁴³。この特定事態の防止義務は、一般国際法上「相当の注意」（due diligence, DD）義務と呼ばれてきたものである。危機管理に類する概念といえよう。

FATF勧告は、企業や私人によるテロ資金供与を防止するために、立法その他の措置を要求しており、さらにはその実効性の確保まで求めている。ここまで詳細な方法を要求できるのは、この義務が法的拘束力のある国際法（ハードロー）上の義務ではなく、法的拘束力のない国際法（ソフトロー）上の義務であることに起因する。相互審査において、どの国もFATF勧告上の義務を完全には実施できていない現状が明らかになっているが、それにより国家責任が問われることはない⁴⁴。それがゆえに、FATF勧告は、ハードロー

より高次のあるべき法 (*lex ferenda*) に接近しているのである。

なお、相当の注意義務の「相当性 (相応性)」，すなわち必要な注意の程度の判断は、容易でないことが多い。この点、FATF 勧告に基づく相当の注意義務は、方法の義務と相まって、どの程度立法や周知、連携等を図れば相応に義務を果たしたかが明確である。他方で、ソフトローにおいて相当の注意義務がどのように機能するかについては、慎重な検討を要しよう⁴⁵。

(3) 外国人保護の義務の性質

上述の相当の注意義務は、とりわけ外国人の待遇の文脈で発展してきた⁴⁶。ただし、慣習国際法上の外国人待遇義務は、その内容が明確ではない。そのため、具体的にどのような待遇を付与すれば相当の注意を果たしたといえるかは、今日なお不明瞭である。他方で、国際人権法の発展は目覚ましく、外国人保護の文脈でも適用可能な規則は少なくない。そのため、外国人の人権保障に対しても、相当の注意を払うことが求められる。

たとえば、自由権規約 2 条 1 項によれば、同条約上の権利の享受者は、外国籍の者を含むすべての個人であるとされる⁴⁷。世界人権宣言 17 条で保障される財産権は、自由権規約には規定されていないが、その理由は、資本主義と社会主義の東西対立や、天然資源に関する南北対立等にある⁴⁸。財産権の人権性自体は否定されておらず、当然外国人の財産権も保障されなければならない。他方で、社会権規約では、労働によって生計を立てる機会を得る権利や (6 条)，公正な賃金の確保を含む公正かつ良好な労働条件を享受する権利が (7 条)，「すべての者」に対して保障されている。また、生活状況の不断の改善についてのすべての者の権利の実現を確保するために、締約国は適当な措置をとることを義務づけられている (11 条)。

外国人の財産権や社会権の保障範囲等の考察については別稿に譲るが、こうした人権に対する「確保義務」や「適切な措置」は、相当の注意義務と親和的である⁴⁹。さらに、ビジネスと人権の観点からも、国家は、企業による人権尊重を確保することが求められる (指導原則 3)。こうした点に鑑みると、外国人の銀行口座の開設制限がただちに人権侵害になるわけではないが、不当に拒否されること等がないよう、国家は相当の注意を払わなければならない

い。

なお、国家の相当の注意義務（DD）と企業の顧客管理（CDD）や人権 DD との異同については、今後詳細な考察が求められる⁵⁰。本稿の考察の限りにおいては、ソフトローに基づくこれらの DD の内容や程度は、国家にせよ企業にせよ、その規模や時代に応じて柔軟に変わりうると考えられる。Society5.0 に向かい、企業を取り巻く環境が目まぐるしく変わる現代社会においては、住みよいまちづくりの一端は、こうした柔軟性に富んだ DD によって担われるべきと考えられる。

(4) 国家・企業・私人の連携を導く国際法構造

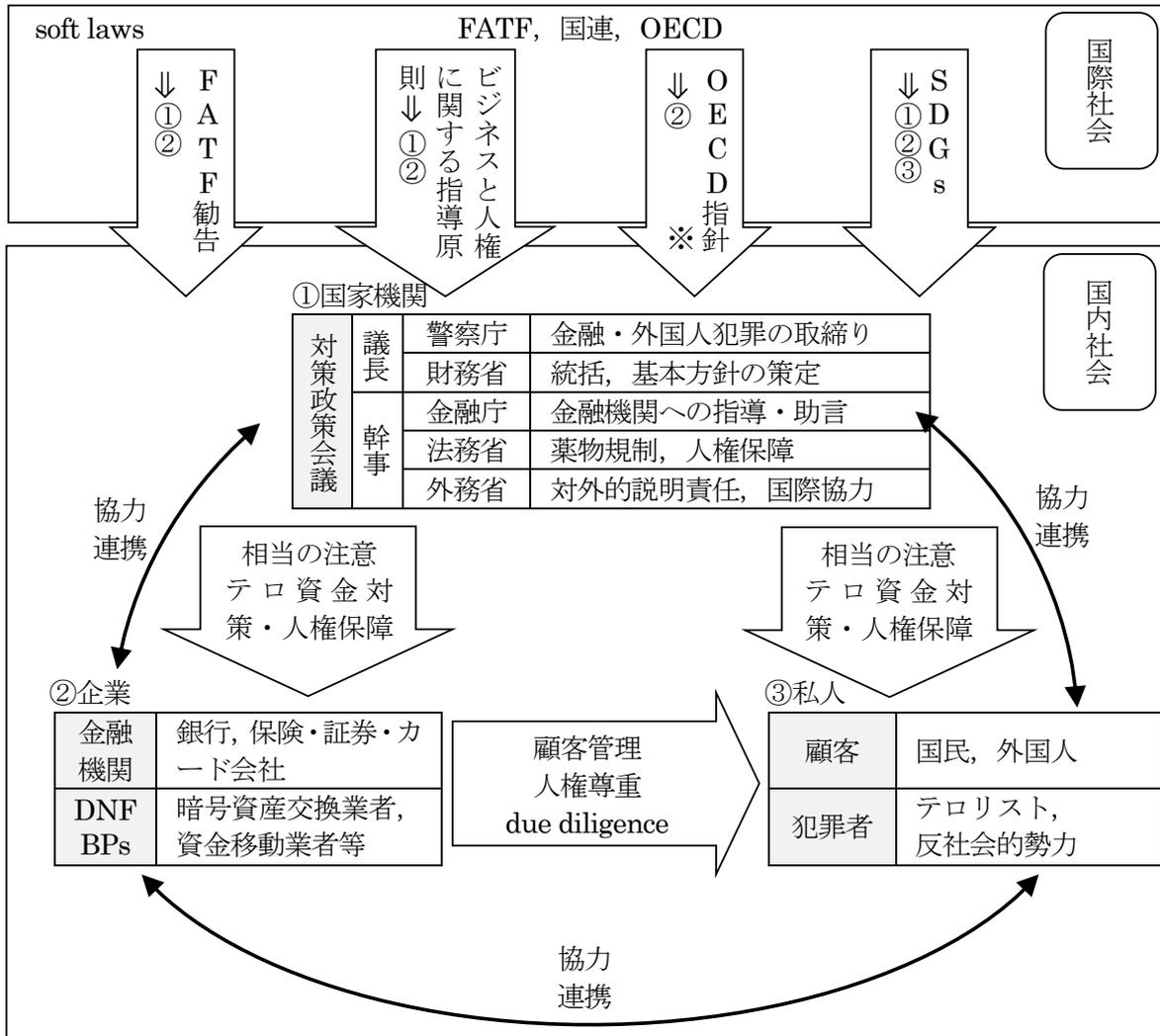
本稿では、テロ資金規制と多文化共生の両立の素材として、外国人の銀行口座開設の問題を取り上げてきた。この両立のために、国家も企業も不断の努力を重ねており、口座開設の拒否や不必要な遅延は減少しつつある。他方で、変わり続けるテロ資金供与方法等に対応すべく、リスクベースアプローチに基づく継続的顧客管理（ODD）の徹底や、DX 対応、DNFBPs 等の規制も絶えず見直し続けることが求められる。

また、これまで国家と企業によるテロ資金対策について述べてきたが、外国人自身も対策の一端を担うべきである。多文化共生には、外国人の保護だけでなく、地域社会の一員としての外国人の積極的社会参画も含まれる⁵¹。こうしたなか、犯罪の規制以外に、私人に直接テロ資金対策に協力する義務を課す明確な規則はないが、こうした欠缺を補充する役割を果たしうるのが、SDGs である。SDGs は、国家や企業のみならず、私人にも法的拘束力のない義務を課す。個人に相応の義務は、国家や企業に比べ軽いものであろう。ただし、そうであっても、テロのない社会を目指す目標 16 の実現のために、口座売買をしない、帰国時は口座を解約する、窓口審査に真摯に協力するといった最低限の行動は、SDGs に基づき実践されなければならない。

テロ資金対策と多文化共生は、テロ等の重大犯罪を防止するという観点からは、同一軌道上にある。外国人の社会的排除が過激思想を育む反面、多文化共生による社会的包摂はテロの芽を摘む効果をもたらす。テロ資金対策のために、国家も企業も市民も一丸となって協力できる体制づくりが、テロの

ない平和な社会の維持・実現に資するといえよう。

【図 6】テロ資金対策と多文化共生の両立のための国際法の国内実施体制



※OECD 指針 コ①多国籍企業行動指針 (2011年), ②責任ある企業行動のためのデューディリジェンス指針 (2018年), ③責任ある企業融資・証券引受のためのデューディリジェンス指針 (2019年)

5 おわりに

ビジネスと人権により、国家が人権を保護する義務を負うだけでなく、企業も人権を尊重する責任を有することが明らかにされた。他方で、国際組織は、人権に対していかなる義務や責任を負うかは、今日なお明らかではない⁵²。ましてや、FATF は国際組織でもない政府間機関であるため、一層法規制の間隙に位置していると考えられる。こうした現状のもとでは、まずはFATF 勧告を国内実施する国家や企業によって人権保障を担っていくことが求められる。

国際法は、従来国家間の法とされてきたが、今日ではその規制は企業や私人にも及ぶに至っている。そうである以上、国際法学においても、より多層的な研究が求められる。本稿の問題意識からは、テロ資金規制について、銀行の窓口担当の行員の立場で考えることも重要である。外国人の口座開設を断る物理的・精神的負担を引き受けるのは、そうした行員である。その負担を減らすためには、まずはテロ資金規制に対する社会的認識の醸成が重要である。近年、FATF は野生動物の違法取引や環境犯罪からのマネロン対策に取り組んでおり、世界自然保護基金(WWF)もその普及のためのガイダンスを提供している⁵³。環境意識が高まっている今日において、その観点からテロ資金対策にも意識を向けてもらう努力と評価できる。

また、銀行においては、前述の詳細な多言語窓口対話集の提供のほか、非居住者円預金やスルガ銀行の取組み等を参考に、新たな外国人専用口座の開発なども検討されるべきであろう。外国人労働者にとって重要なのは、給与の振込み、ライフラインの支払い、家族への送金、預貯金等である。振込元は勤務先、振込先はライフライン関係の企業、海外送金は家族の口座などに限定した専用口座であれば、テロ資金供与の危険性は格段に低くなるようにも思われる。こうしたよりよいテロ資金対策の追求および実現が、今後も利害関係者のパートナーシップによって図られ続けることが求められよう。

【付記】本稿は、JSPS 科研費 JP21K01169 の研究助成を受けた研究成果の一部である。

- 1 出入国在留管理庁「専門的・技術的分野の外国人材受入れについて」(2020年)1頁。
- 2 技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議「中間報告書」(2023年)24頁。
- 3 2008年には約49万人であった外国人労働者数は、2022年には約182万人となっている。出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」(2023年)1頁。
- 4 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」(2021年)1頁、尾崎寛・野田恒平・中崎隆編『逐条解説 FATF 勧告 ー国際基準からみる日本の金融犯罪対策ー』(中央経済社、2022年)4頁。
- 5 FATF の概要について、尋木真也「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」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』11号(2020年)20-21頁。
- 6 「同上論文」30-31頁。
- 7 FATF Global Assessment Calendar: 5th Round Mutual Evaluations, at <<https://www.fatf-gafi.org/en/calendars/assessments.html>> [最終閲覧日 2023年6月30日、以下同様]。
- 8 審査結果により、①3年以内に報告が求められる通常フォローアップ、②毎年報告が求められる重点フォローアップ、③1年以内に大幅改善を求められる監視対象国に分かれる。監視対象国は、改善が見られないと、さらに強化監視対象国、高リスク国へと格下げされ、国際金融取引等が困難となる。相互審査の説明を含む FATF の概要については、財務省「国際的なマネロン・テロ資金供与・拡散金融対策」(https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/amlcftcpf/international.html)。
 なお、ロシアは、ウクライナ侵攻による FATF の基本原則違反を理由として、侵攻1年後の2023年2月24日に加盟停止処分とされている。FATF Statement on the Russian Federation, at <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/fatf-statement-russian-federation.html>>。
- 9 日本の第3次相互審査の概要について、尋木「前掲論文」(注5)25-27頁。
- 10 「縦割り行政の限界露呈 資金洗浄の国際審査『不合格』」『日経新聞』2021年7月3日2頁、「資金洗浄対策 日本『不合格』 FATF 報告書13年ぶり、同評価」『産経新聞』2021年8月31日3頁等。
- 11 FATF, Japan's measures to combat money laundering and terrorist financing, at <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-japan-2021.html>>。
- 12 FATF 勧告による私企業の規制の正当性について、尋木「前掲論文」(注5)29-30頁。
- 13 勧告2に関する改善は概ね図られたが、データ保護に関する若干の問題が残ることから、「概ね履行」とされた。FATF, Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures - Japan: Follow-up Report and Technical Compliance Re-

Rating (September 2022), p. 2.

14 内閣府「NPO 法人のテロ資金供与対策について」(<https://www.npo-homepage.go.jp/news/npo-tf-risk>)。

15 国家公安委員会「犯罪収益移転危険度調査書」(2022年) 12-15頁。

16 内発的発展論からの発展と開発の用語法について, 鶴見和子「国際関係と近代化・発展論」武者小路公秀・蠟山道雄編『国際学 ー理論と展望ー』(東京大学出版会, 1976年) 57-58頁。

17 日本弁護士連合会国際人権問題委員会編『詳説ビジネスと人権』(現代人文社, 2022年) 108頁 (小林美奈執筆)。

18 三方よしの「世間よし」が, CSRにおける社会との共存共栄に連なるとの考えについて, 末永國紀「近江商人の経営理念について ー『三方よし』とCSRー」『同志社商学』56巻5・6号(2005年) 83頁。

19 「第2回日経SDGs経営大賞 リコーなど4社表彰」『日経新聞』2020年11月25日 13頁。

20 ビジネスと人権については, 省庁等のホームページで詳細に紹介されている。たとえば, 外務省「ビジネスと人権ポータルサイト」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikou/bhr/index.html>)。

21 Guiding Principle on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, A/HRC/17/31 Annex (2011), pp. 16-20.

22 *Ibid.*, p. 13.

23 *Ibid.*, p. 14.

24 法務省「今企業に求められる『ビジネスと人権』への対応(詳細版)」(2021年) 7頁。

25 金融庁「金融行政とSDGs」(2018年) 19頁。

26 みずほフィナンシャルグループ「統合報告書2022」(2022年) 35-36頁。

27 スルガ銀行「統合報告書2022」(2022年) 25, 34-35頁。

28 みずほフィナンシャルグループ「人権レポート2022」(2022年) 6, 9-10, 13-14, 24頁。

29 三菱UFJフィナンシャル・グループ「MUFG人権レポート2023」(2023年) 23頁。

30 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書 ー地域における多文化共生の推進に向けてー」(2006年) 5頁。

31 FATF, High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards (2021), pp. 3-4.

32 *Ibid.*, p.5. ただし, ここでの主眼は, 金融制裁の対象となった者の人権(適正手続の保障)にある。

33 制裁対象者の人権については, 近年関心が寄せられつつある。たとえば, 加藤陽「国連安保理の授權に対する人権法の制約」『立命館法学』363・364号(2016年) 79-80

頁。

³⁴ NPOについても、NPOによるテロ資金供与の事例は僅少であるのに、規制が厳しすぎるとの批判がある。Emile van der Does de Willebois, “Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: A Proportionate Response”, *World Bank Working Paper*, No. 208 (2010), p. 19.

³⁵ セブン銀行「統合報告書 2022」(2022年) 44, 55-56頁。2016年の名古屋市を皮切りに、多言語アプリによる地域情報の提供等に関する協定を、多くの外国人集住都市と締結している。デジタル活用共生社会実現会議第5回 ICT 地域コミュニティ創造部会資料 5-2「外国人のお客様に対する『サービス』と『方針』(株式会社セブン銀行提出資料)」19頁。

³⁶ スルガ銀行「前掲資料」(注27) 20-23頁。

³⁷ みずほフィナンシャルグループ「前掲資料」(注28) 30頁。

³⁸ 三菱UFJフィナンシャル・グループ「前掲資料」(注29) 35頁。

³⁹ SMBCグループ「人権レポート 2023/5」(2023年) 30頁。

⁴⁰ また、外国人は基本的に日本に6か月以上在留していないと銀行口座を開設できないが、起業準備活動計画確認証明書の交付を受けた外国人については、入国後6か月経過以前であっても、銀行口座が開設できることになった(金監督281号, 2023年2月7日)。ただし、この趣旨は、外国人支援ではなく、高度人材の確保にある。なお、在留期間が3か月以上6か月未満の外国人は、普通口座より制限の多い非居住者円預金口座を開設できる。

⁴¹ 全国銀行協会「株式会社マネー・ローンダリング対策共同機構の設立について」(<https://www.zenginkyo.or.jp/news/2023/n011903/>)。

⁴² たとえば、NTTデータによるODD効率化サービスについて、NTTデータ「地域金融機関のマネロン対策とテロ資金供与対策を効率化するサービスを提供 - 金融当局が求める『継続的顧客管理』を地銀共同センターで効率的に実現」(<https://www.nttdata.com/jp/ja/news/release/2022/013100/>)。

⁴³ 義務の分類について、岩沢雄司『国際法』(東京大学出版会, 2020年) 575頁。

⁴⁴ FATF 勧告上の義務の不履行は、国家責任法上の賠償の対象とはならないが、説明責任を問われるとともに、国名公表制度等により事実上の制裁の対象となる。尋木「前掲論文」(注5) 30-31頁。

⁴⁵ ソフトローによる相当の注意義務の内容の明確化について、Samantha Besson, “La due diligence en droit international”, *Recueil des cours : Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, tome 409 (2020), pp. 260-263. ソフトローにおける相当の注意義務に関する考察として、樋口恵佳「国際法上の『相当の注意 (due diligence)』概念 - その形成・発展とその問題性 -」『東北大学大学院法学研究科博士論文』(2016年) 255-265頁。

⁴⁶ 外国人の待遇における相当の注意義務の展開について、萬歳寛之『国際違法行為責任の研究 - 国家責任論の基本問題 -』(成文堂, 2015年) 109-121頁。

⁴⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13

(26 May 2004), para. 10.

⁴⁸ 薬師寺公夫「国際人権条約に於ける財産権 (2・完)」『法学論叢』106 卷 2 号 (1979 年) 83 頁。

⁴⁹ 国際判例等に基づくこの点の考察として、樋口恵佳「国際法における『結果の義務』および『行為の義務』の受容について (2)」『東北法学』44 号 (2015 年) 2-25 頁。

⁵⁰ 現時点では両者は異なると考えられる。Besson, *supra* note 45, pp. 235, 355.

⁵¹ 総務省「地域における多文化共生推進プラン (改訂)」(2020 年) 5-6 頁。

⁵² 国際組織も、国際組織責任条文等により、国際義務違反に対しては責任を負うが、そもそもいかなる国際義務を負うか、人権保障についてはどの程度の義務を負うかも明らかではない。こうした問題意識につき、Besson, *supra* note 45, p. 353; 尋木真也「国連平和維持活動 (PKO) 要員による性的搾取および虐待の規制」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』8 号 (2016 年) 101-102 頁。

⁵³ FATF, Environmental Crime, at <<https://www.fatf-gafi.org/en/topics/environmental-crime.html>>; WWF ジャパン「環境犯罪と違法な野生生物取引：日本の金融セクター向けガイダンス」(2022 年) 1-19 頁。