

特定非営利活動法人の テロ資金供与対策のためのガイダンス

2023年10月

内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付
参事官(共助社会づくり推進担当)

目次

1. ガイダンスの目的	2
2. 非営利団体はどのようにテロリストに悪用されるのか	2
3. どのような非営利団体がテロリストに悪用されやすいか	4
4. テロ資金供与に対する法律の体系はどうなっているか	6
5. テロ資金供与に悪用されないために行うべきことは何か	
5-1 NPO 法人の役員や職員の法的責任は何か	8
5-2 リスクベース・アプローチとは何か	8
5-3 テロの脅威にさらされた地域やその周辺などにおける活動	
— 高リスクの国・地域を知るにはどうすればよいか	8
5-4 海外におけるパートナーとの連携・ボランティアの活用	
— 海外パートナーやボランティアについて確認すべきことは何か	9
5-5 相当量の資金源へのアクセスと海外への送金・現金の持ち出し	
— 資金を取り扱う際に注意すべき点は何か	11
5-6 テロ資金供与の疑いに気づいた場合、NPO 法人の役員や職員は、どのような行動をとるべきか	13
付録 用語の説明	14

1 ガイダンスの目的

テロリスト*がテロ活動に必要な資金を調達するために、非営利団体*を悪用*するケースがみられます。テロリストへ資金が流れ、テロ攻撃が行われてしまつた場合、社会経済がこうむる被害は甚大です。このため、国際社会においては、FATF*という政府間の枠組により、各国が取り組むべきテロ資金供与*対策などの国際基準（FATF勧告*）が策定されており、日本もその遵守が求められています。

このガイダンスは、FATFによる基準や日本の関係法令を踏まえて、特定非営利活動法人（以下、「NPO法人」と言います。）の役員や職員の皆さん、自らの法人がテロリストへの資金供与に悪用*されないためには、何をしなければならないかを説明しています。テロ資金供与の防止に向けて取り組むことは、テロ活動を未然に防ぎ、自らの法人の健全性を守るだけでなく、法人に寄付を行っている方々の信頼や、非営利セクター全体への社会的な信頼を維持・向上させていくためにも重要です。なお、このガイダンスは、NPO法人による自由な市民活動を制限するためのものではありません。

* 付録の「用語の説明」も参照してください。

2 非営利団体はどのようにテロリストに悪用されるのか

テロリストは、非営利団体を悪用して、テロ活動のための資金の調達・移動、後方支援の提供、テロリストへの勧誘などを行っています。日本では、これまで非営利団体がテロ資金供与に悪用されたとして摘発された事例は確認されていませんが、諸外国における102の事例を分析したFATFの調査によれば、次のような5つの手口があることが分かります¹。

■ 資金の流用

非営利団体が慈善目的で集めた資金が、テロ活動やその支援に流用されています。FATFの調査では、この資金の流用が最も多く、事例全体の54%を占めていました（複数の手口による事例もあることから、以下でみる各割合の合計は100%とはならない）。

¹ FATF (2014) . Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations. 本レポートでFATFは、国際的に適用可能な知見を引き出すため、テロ資金供与に非営利団体の関与が認められた諸外国における102の事例を分析し、具体的な手口を5つに類型化するとともに、それらの頻度を算出している。

資金の流用には、非営利団体の内部関係者や海外パートナーなどの外部関係者が関与していました。資金流用の手段は、電信送金、現金の輸送、無関係な個人・法人の口座への送金などでした。

事例 1 : 非営利団体の設立者が、紛争地域での人道支援を目的に集めた資金をテロ支援のために流用していた。

事例 2 : 非営利団体が、紛争地域での慈善活動を支援するため、海外の非営利団体に送金を行ったが、海外の非営利団体から資金の一部がテロリストに流入していた。

■ テロリストとの連携

非営利団体やその役職員などが、故意であるか否かによらず、テロリストやその支援者と連携して非営利団体の活動を行っていました。FATF の調査では、このテロリストとの連携が事例全体の 45%を占めています。

テロリストとの連携は、テロリストへの後方支援など、様々な目的で行われていました。役職員個人とテロリストとの非公式な結びつきによるケースと、団体とテロリストとのより公式な関係によるケースがみられました。

事例 3 : 偽造した身分証明書で身元をなりすましていたテロリストを、非営利団体がその事実を知らずに採用していた。

事例 4 : 海外のテロリストと結びつきのある人物が運営する非営利団体が、電子機器などをテロリストに提供していた。

■ テロリストへの勧誘の支援

非営利団体の事業や施設が、人々をテロリストへ勧誘するための活動に利用されていました。FATF の調査では、このテロリストへの勧誘の支援が事例全体の 26%を占めています。

事例 5 : 非営利団体が、学生に対しテロ活動への勧誘を行っていた。

事例 6 : 非営利団体の施設が、テロリストの募集や訓練、テロリストの会合、テロを擁護する人物の講演等に利用されていた。

■ 虚偽の表示・偽装非営利団体

テロリストが、支援者を欺いて、既存の合法的非営利団体の役職員であると偽って活動を行っていました。また、テロリストにより、「偽装非営利団体」が設立されるケースもみられました。FATF の調査では、この虚偽の表示や偽装非営利団体が事例全体の 14%を占めていました。

事例 7 : テロリストの支援者が人道支援を行う非営利団体の代表者と偽り、募金活動を行い、海外のテロリストに送金を行っていた。

事例 8 : 教育活動を行う非営利団体に偽装し、生徒を募集して、テロ活動に利用する武器を製造していた。

■ 事業の悪用

本来合法的であるはずの非営利団体の事業が、テロ支援のために悪用されました。FATF の調査では、この事業の悪用が事例全体の 10%を占めていました。

事例 9 : 非営利団体のメンバーが、当該団体のウェブサイトにテロ活動を宣伝するコンテンツを掲載していた。

事例 10 : 宗教活動と教育活動を目的に設立された非営利団体が、テロリストのイデオロギーを支持する内容の教育プログラムを実施していた。

3 どのような非営利団体がテロリストに悪用されやすいか

■ テロの脅威にさらされた地域やその周辺などにおける活動

NPO 法人の中には、人道上の理由から、テロの脅威にさらされている地域や紛争地域、その周辺などで活動を行っているものがあります。このような法的支配の弱い地域では、法人による資金や物資の管理はより難しいものとなります。また、こうした法人の活動地域はテロリストの活動地域と重なるだけでなく、支援対象の人々もテロリストがテロ活動を行うために接近する人々と重なります。このような活動領域の重なりは、テロリストによる NPO 法人の悪用を促す可能性があります。

■ 相当量の資金源へのアクセスと海外への送金・現金の持ち出し

NPO 法人の中には、相当量の資金を海外へ送金し、紛争地域や被災地などで支援を行っているものがあります。紛争地域や被災地などでは、しばしば現金以外の使用が困難なことから、現金そのものが輸送されることもあります。また、例えば、イスラム圏では、銀行による送金システムの外部で運営されているハワラという伝統的な送金手段が利用されることがあります。こうした海外への送金、特に現金の持ち出しなどの匿名性の高い手段の利用は、追跡が困難となるため、テロリストによる NPO 法人の悪用を促す可能性があります。

■ 海外におけるパートナーとの連携・ボランティアの活用

NPO 法人が海外で活動する際に、現地での活動を円滑に進めるため、現地のパートナー（海外の企業や NGO、個人など）と連携することが多くあります。また、NPO 法人による事業の多くが、ボランティアをはじめとする一時的な労働力に大きく依存しており、海外事業でも多くのボランティアが参加しています。

こうした一時的な労働力の活用は、NPO 法人による海外パートナーや海外ボランティアの精査をより難しくするため、テロリストの関与を促す可能性があります。

■ 休眠・不明瞭な活動

NPO 法人の中には、いわゆる「休眠状態」にあるものや活動実態が不明瞭なものもあります。テロリストが非営利団体を悪用する場合に、テロリストが合法的な団体を偽装するケースや、テロ資金供与のパイプとして合法的な団体を利用するケースなどがあります。「休眠状態」にある法人や活動実態が不明瞭な法人の存在は、テロリストによるこうした悪用を促す可能性があります。

4 テロ資金供与に対する法律の体系はどうなっているか

NPO 法人は、NPO 法²を遵守する必要がありますが、テロ資金供与等のリスクを低減させる法律として、次のようなものがあります。

■ 犯罪収益移転防止法³

犯罪収益移転防止法には、銀行などの金融機関、資金移動業者、クレジットカード事業者など（以下、金融機関等）が行う一定の取引について、顧客の取引時確認、確認記録の作成・保存、取引記録等の作成・保存、疑わしい取引の届出など、テロ資金供与などの犯罪による収益の移転を防止するための仕組みが規定されています。

■ テロ資金提供処罰法⁴

テロ資金提供処罰法には、テロリストやその協力者に、資金や土地、建物、物品、役務などを提供した場合などに、懲役や罰金を科す規定が設けられています。なお、対象となるテロリストの範囲は、外為法⁵と国際テロリスト財産凍結法⁶（後述）による資産凍結等の対象者に限りません。

■ 外為法及び関税法⁷

外為法には、国際連合安全保障理事会決議⁸等を受け、テロリスト等における資産凍結等の措置が規定されており、財務省告示により指定された資産凍結措置等の対象となる個人・団体との間で支払等（支払又は支払の受領）・資本取引（預金取引、信託取引及び金銭の貸付契約）等を行う者に対し、主

² 特定非営利活動促進法（平成 10 年法律第 7 号）

³ 犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成 19 年法律第 22 号）

⁴ 公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金等の提供等の処罰に関する法律（平成 14 年法律第 67 号）

⁵ 外国為替及び外国貿易法（昭和 24 年法律第 228 号）

⁶ 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（平成 26 年法律第 124 号）

⁷ 関税法（昭和 29 年法律第 61 号）

⁸ 国際連合安全保障理事会決議第 1267 号及びその後継の決議並びに第 1373 号

務大臣の許可義務を課すことにより、資産凍結等の措置を実施しています。

また、資産凍結措置等の実効性を確保すべく、銀行等、資金移動業者及び電子決済手段等取引業者等（暗号資産交換業者を含む。）に対し、顧客の支払等に係る為替取引や電子決済手段等の移転等を行う場合において、外為法の許可義務の対象かどうかの確認、顧客の本人確認及び本人確認記録の作成・保存等を義務付けています。

加えて、支払手段などの不正な輸出入に係る取締りのため、100万円（北朝鮮を仕向地とする輸出にあっては10万円）相当額を超える現金など⁹を携帯して輸出入する場合には、税関長への届出を行うことが義務付けられています。関税法においても、現金などを携帯して輸出入する場合、税関長へ所定の様式で申告しなければならないこととしています。

■ 国際テロリスト等財産凍結法

国際テロリスト等財産凍結法には、国際連合安全保障理事会決議を受け、公告された国際テロリスト等に係る国内取引を規制する措置などが規定されています。対外取引を規制する外為法による措置とともに、国際連合安全保障理事会決議の履行を担保しています。

具体的には、国家公安委員会告示により公告された個人・団体が行う一定の国内取引を都道府県公安委員会の許可制とすることで、財産凍結等の措置が実施されています。これにより、どのような人であっても、都道府県公安委員会の許可証の提示を受けることなく、それらの個人・団体と取引を行うことは禁止されています。

⁹ 現金（本邦通貨、外国通貨）、小切手（トラベラーズ・チェックを含む）、約束手形、有価証券（株券、国債等）、貴金属等

5 テロ資金供与に悪用されないために行うべきことは何か¹⁰

5-1 NPO 法人の役員や職員の法的責任は何か

非営利団体やその役職員などが、テロリストやその支援者と連携して非営利団体の活動を行った場合、テロを実行しようとする者に対して資金を提供した者として、テロ資金提供処罰法の適用を受ける可能性があります。

また、NPO 法人の理事は、NPO 法人の業務について、善良な管理者の注意をもって職務を執行しなければなりません。理事として求められる注意義務に違反した場合には、その責任を問われ、刑事罰とは別に損害賠償を負う可能性もあります。

5-2 リスクベース・アプローチとは何か

リスクベース・アプローチ*とは、テロ資金供与に悪用されるリスクを理解した上で、リスクが高い場合には、より多くのリスクを低減させる取組を行うこと、リスクが低い場合には簡素な取組を行うことを言います。リスクベース・アプローチによる取組が求められる理由は、テロ資金供与に悪用される程度には違いがあること、合法的な慈善活動が阻害されることなく、引き続き活発に行われる必要があることなどによります。この考え方に基づき、NPO 法人はリスクを踏まえた取組を行うことが求められます。

* 付録の「用語の説明」も参照してください。

5-3 テロの脅威にさらされた地域やその周辺などにおける活動

— 高リスクの国・地域を知るにはどうすればよいか

NPO 法人が高リスクの国・地域で、自ら活動する場合や、海外パートナーを通じて活動する場合、また、それらの国・地域へ資金を提供する場合には、テロリストに悪用されないよう十分な注意が必要です。現地における紛争、犯罪、汚職などの状況、法律や政治環境、文化や慣習、金融システムの状況などを把握し、

¹⁰ 英国 Charity Commission for England and Wales (2011-2016), Compliance Toolkit: Protecting Charities from Harm 及び米国 Department of the Treasury (2006), Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S.-Based Charities も参考に作成している。

テロ資金供与のリスクを踏まえた対応を行ってください。

具体的な高リスクの国・地域の例としては、FATF が毎年 2 月・6 月・10 月に FATF 全体会合において採択、公表している、テロ資金供与等の対策に重大な欠陥がある「行動要請対象の高リスク国・地域」（いわゆるブラックリスト）とテロ資金供与対策に欠陥がある「強化モニタリング対象国・地域」（いわゆるグレイリスト）が挙げられます。

国家公安委員会が毎年公表する「犯罪収益移転危険度調査書」にも、非営利団体のテロ資金供与への悪用リスクに関する記載のほか、国・地域と危険度に関する記載がありますので、内容を確認してください。

また、公安調査庁が毎年公表する「国際テロリズム要覧」には、最近の国際テロ情勢の概況や主な国際テロ組織等の概要に加え、地域別のテロ情勢が掲載されていますので、その内容についても参考にしてください。

資料

- **FATF 声明「行動要請対象の高リスク国・地域」（ブラックリスト）・「強化モニタリング対象国・地域」（グレイリスト）※財務省HP**
 - ・**高リスク国・地域**
https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/amlcftcpf/4.international.html#target01
 - ・**強化モニタリング対象国・地域**
<https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-october-2021.html>
- **国家公安委員会「犯罪収益移転危険度調査書」**
<https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/nenzihokoku/nenzihokoku.htm>
- **公安調査庁「国際テロリズム要覧」**
<https://www.moj.go.jp/psia/ITH/index.html>

5-4 海外におけるパートナーとの連携・ボランティアの活用

— 海外パートナーやボランティアについて確認すべきことは何か

海外でのパートナーとの連携やボランティアの活用にあたっては、その団体や個人がテロリストやテロ活動につながりを持っていないか、資産凍結等の対象となっていないか確認を行ってください。

財務省では外為法に基づく資産凍結等措置の対象者リストを、警察庁では国

際テロリスト等財産凍結法に基づく対象者リストを、それぞれＨＰで公表しています。これらのリストやその他諸外国の政府機関等が公表する一定のリストなどの外部情報と、海外におけるパートナーの団体やその役職員、受け入れるボランティアとの照合を行ってください。

資料

○ 財務省 経済制裁措置及び対象者リスト

財務省が外為法に基づき公表する資産凍結等の対象者リスト

https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html

○ 警察庁 公告国際テロリスト

警察庁が国際テロリスト財産凍結法に基づく国家公安委員会告示により公表する資産凍結等の対象者リスト

<https://www.npa.go.jp/bureau/security/terrorism/zaisantouketu.html>

リストとの照合とともに、パートナーの団体について、定期的な事業報告や会計報告を求めたり、団体が公表している事業報告書や財務諸表を利用して、次の点を確認することも重要です。

- ・ パートナーの団体は、どのような法律に基づき設立され、現地の規制当局に登録されているかについて、NGO 登録情報を確認したり、現地の行政機関に問い合わせを行う。その法律により、団体にはどのような規制が設けられているかを確認する。
- ・ パートナーの団体には、これまでどのような活動実績があるかについて、国際機関や他の NGO 団体との契約履歴を確認する。

次のような場合には、NPO 法人が悪用されるリスクが高い可能性がありますので注意が必要です。例えば、

- ・ パートナーから提案された事業内容が漠然としている。
- ・ パートナーからの提案に、未知の団体や新たに設立された団体への事業の委託が含まれている。
- ・ パートナーの主要活動場所とされる住所に連絡がとれない。
- ・ パートナーから現金での支払いを求められる。パートナー名義でない口座への振り込みや、パートナーの拠点もなく、事業も行っていない国の口座

- への振り込みを求められる。
- パートナーが異常なレベルの守秘義務を求めてくる。
- といった事例が考えられます。

5-5 相当量の資金源へのアクセスと海外への送金・現金の持ち出し — 資金を取り扱う際に注意すべき点は何か

事業実施のために海外へ送金を行う場合や現金を持ち出す場合には、テロ資金供与のリスクがあります。NPO 法人の担当者は、資金や物資・サービスが目的とする受益者に適切に提供されるよう、①資金の受入れ、②資金の移動、③資金や物資・サービスの提供の各段階でモニタリングを行う必要があります。

なお、FATF の調査では、テロリストへの資金の流用には、団体の外部関係者だけでなく内部の関係者も関与していました。必要に応じて、自法人の役職員などの身元の確認も行ってください。

■ 資金の受入れ段階での確認

寄付者の確認

NPO 法人が寄付者から資金を受け入れる際に、寄付者についての確認が必要です。現金や金融機関への振り込みなどによる少額の寄付については、通常は注意を払う必要はありませんが、多額の寄付を受け入れる場合には注意が必要です。

寄付者については、リスクに応じて、「5-4 海外におけるパートナーとの連携・ボランティアの活用」で説明した資産凍結等の対象リストとの照合を行ってください。

また、次のような場合には、NPO 法人が悪用されるリスクが高い可能性がありますので注意が必要です。例えば、

- 異例で多額の一回限りの寄付が行われる。
- 納得のいく理由が示されずに、寄付の条件として、受け入れた寄付金を他の団体や個人の活動に使用するよう求められる。

といった事例が考えられます。

■ 資金の移動段階での確認

金融機関等の利用

金融機関等には、犯罪収益移転防止法または外為法により、テロ資金供与を防止するための規制が設けられています。NPO 法人が資金を移動させる場合には、原則として、これらの金融機関等を利用してください。

現金の輸送や金融機関等以外の送金手段の利用

紛争地域や被災地などでは、現金以外の利用が困難な場合もあります。また、銀行システムとは別の送金手段として、例えば、イスラム圏などでは「ハワラ」を利用せざるを得ない場合もあります。こうした現金の輸送や金融機関等以外の送金手段の利用は、一般にテロ資金供与の高いリスクを伴うため、例外扱いとしてください。

どうしても、現金の輸送や金融機関等以外の送金手段を利用する必要がある場合には、これらを利用する者とは別の責任者が利用の承認を行ったり、着金時に職員が立ち会い確実に全額が着金したことを確認するなど、法人内部のルールをあらかじめ取り決めておいてください。そのうえで、現金の輸送や金融機関等以外の送金手段の利用は必要最小限の金額とともに、支出先の身元を十分確認してください。

なお、100 万円（北朝鮮を仕向地とする輸出にあっては 10 万円）相当額を超える現金などを携帯して輸出入する場合には、税関長への届出を行うことが外為法で義務付けられています。これに加え、関税法においても、現金などを携帯して輸出入する場合、税関長へ所定の様式で申告しなければならないこととしています。

証拠書類の確認・保管

NPO 法人から海外の拠点（自法人の海外拠点や海外パートナー）への資金の移動について、資金の流れを証明する証拠書類（契約書、覚書、受領書、支出費用の明細書など）を確認し、保管してください。

■ 資金や物資・サービスの提供段階での確認

受益者の確認

紛争や自然災害などの被災者への緊急支援など、切迫した状況にあり、支

援の必要性が明らかな受益者に対しては、身元の確認が困難な場合もあります。このような場合を除けば、一般に、透明性・公正性・一貫性のある受益者の選定基準を設けておく必要があります。

また、次のような場合には、NPO 法人が悪用されるリスクが高い可能性がありますので注意が必要です。例えば、

- NPO 法人が資金や物資・サービスを多くの受益者に提供しており、追加の受益者となることが容易な場合である、といった事例が考えられます。

証拠書類の確認・保管

資金が本来目的とした合法的な支援に使用されたことを証明する証拠書類を確認し、保管してください。

5-6 テロ資金供与の疑いに気づいた場合、NPO 法人の役員や職員は、どのような行動をとるべきか

NPO 法人は、NPO 法に加え、これまでに紹介したテロ資金供与に関する法律を遵守し、テロリストに悪用されることがないよう、十分な注意を払うことが求められます。万が一、NPO 法人において、テロ資金供与の疑いがあると気付いた場合には、警察にご相談ください。

付録 用語の説明

■ 非営利団体

非営利団体とは、慈善、宗教、文化、教育、社会、友愛などの目的のために、あるいは他の種類の「善行」を行うために、主に資金の調達や分配に従事する法人、組織、団体をいう**。日本においては、公益法人、特定非営利活動法人、学校法人、宗教法人、医療法人、社会福祉法人が、この非営利団体に該当する。

■ テロリスト

テロリストとは、(i) 直接的に又は間接的に、違法かつ故意にテロ行為を行う又は行おうとする者、(ii) テロ行為の共犯者として参加する者、(iii) テロ行為を行うよう他者を組織化する又は指示する者、(iv) テロ行為を助長する目的で、又はテロ行為を行うという集団の意図を知りながら、共通の目的をもって行動する集団によるテロ行為の遂行に貢献する者をいう**。

■ テロ資金供与

テロ資金供与とは、テロ行為やテロリストのための資金調達をいう**。

■ テロ資金供与への悪用

テロ資金供与への悪用とは、資金の調達・移動、後方支援の提供、テロリストの勧誘の奨励・促進、その他テロリスト及びその活動への支援を行うために、テロリストにより、非営利団体が利用されることをいう**。

■ リスクベース・アプローチ

リスクベース・アプローチとは、評価を行ったテロ資金供与等のリスクの大きさに応じて、テロ資金供与等の防止策や低減策を講じることをいう。FATFは、テロ資金供与に悪用される非営利団体の脆弱性に違いがあること、合法的な慈善活動が引き続き活発に行われる必要であること、各国がテロ資金供与対策に割けるリソースには限りがあることなどから、各国はリスクベース・

アプローチにしたがい、焦点を絞った施策を採用する必要があるとしている**。

■ **FATF (Financial Action Task Force：金融活動作業部会)**

FATF とは、マネー・ローンダリング、テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散活動への資金供与への対策の国際基準（FATF 勧告）を策定し、その履行状況について相互審査を行う多国間の枠組のことである（金融活動作業部会）。1989 年に設立され、G 7 を含む 37 か国・地域と 2 地域機関が FATF に加盟しており、その他 9 つの FATF 型地域体¹¹を加えると、FATF 勧告は、世界 200 以上の国・地域に適用されている。

■ **FATF 勧告**

FATF は、マネー・ローンダリング、テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散活動への資金供与への対策として、各国が法執行、刑事司法及び金融規制の各分野において講ずるべき措置を、40 項目で構成される「FATF 勧告」として示している。この 40 項目のうち 8 番目の項目が、テロ資金供与への非営利団体の悪用に関する勧告となっている。

**FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation(2012-2022)を参照し、仮訳したもの

¹¹ FATF 型地域体は、アジア太平洋、欧州などの地域ごとに存在し、FATF 加盟国と非加盟国で構成され、FATF 勧告をベースに相互審査等が実施されている。

