

博士論文

米国の核不拡散に向けた経済制裁

—U.S. Financial Sanctions against
Nonproliferation—

拓殖大学大学院
国際協力学研究科
安全保障専攻
6D753 松本 栄子

目次

はじめに	5
1 安全保障の変容と経済制裁	5
2 問題の所在と仮説	7
3 経済制裁の定義	9
4 経済制裁の手段	9
5 評価の枠組み	10
6 評価の方法	10
第1章 1990年代以降の経済制裁動向	12
1 経済制裁の有効性に関する議論	12
2 経済制裁の歴史	14
3 人道問題と「スマート・サンクション」	15
4 国連安保理決議による経済制裁	18
5 国連安保理決議による北朝鮮、イラン制裁	19
(1) 北朝鮮制裁	20
(2) イラン制裁	24
6 経済制裁措置の国内履行	25
(1) 米国	25
(2) 日本	26
7 「スマート・サンクション」の課題	29
第2章 米国の安全保障政策	32
1. 安全保障上の位置づけ	32

2.	大量破壊兵器不拡散	34
3.	輸出管理	35
4.	安全保障の変容と経済制裁	37
(1)	第二次世界大戦後	37
(2)	冷戦期	38
(3)	冷戦終結後	40
(4)	脅威の変容	40
(5)	同時多発テロ事件以降	42
5.	小括	44
第3章 米国の経済制裁		45
1.	米国の経済制裁の歴史	45
2.	米国の経済制裁の特徴	51
3.	「愛国者法(USA PATRIOT ACT)」と経済制裁	52
4.	「愛国法」の成立経緯と問題点	55
5.	「愛国法」の構成と特徴	56
6.	国際的マネー・ローンダリング防止の法律	57
7.	コルレス銀行業務の構造	59
8.	米ドル決済システム構造と SWIFT	61
9.	資産凍結機能	64
10.	非米国系金融機関への影響	67
11.	小括	69
第4章 米国の北朝鮮に対する経済制裁		71
1.	あらまし	71

2. 北朝鮮政策の特徴	73
(1) クリントン政権	73
(2) ブッシュ政権	74
(3) オバマ政権	76
3. バンコ・デルタ・アジア制裁	76
4. 北朝鮮制裁及び政策強化法	82
5. 小括	83
第5章 米国のイランに対する経済制裁	85
1. あらまし	85
2. 核開発問題	86
3. 「スマート・サンクション」強化	87
4. 制裁強化に向けた動き	88
(1) イラン包括制裁法(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act)	90
(2) 2012年度国防授權法(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)	92
(3) イラン脅威削減及びシリア人権法(Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012)	93
(4) Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012	94
5. 「ジェネラル・サンクション」への質的変容	98
6. 小括	103
第6章 資産凍結機能と経済制裁の有効性	104
1. バンコ・デルタ・アジア制裁の有効性	105

2.	北朝鮮と中国の貿易の推移	105
3.	国連安保理決議による経済制裁の有効性の検証.....	106
4.	経済制裁下における北朝鮮の資金決済の方法	109
5.	外交政策としての北朝鮮への経済制裁の有効性.....	109
6.	イランとの貿易の推移	113
7.	包括的共同作業計画(Joint Comprehensive Plan of Action).....	116
8.	小括	118
第7章 経済制裁と基軸通貨		119
1.	基軸通貨の歴史	119
(1)	第一次世界大戦後	119
(2)	第二次世界大戦後	120
2.	信用連鎖の構造	120
(1)	ユーロダラー市場	120
(2)	変動相場制	121
(3)	米ドル決済システム構造	122
3.	基軸通貨の信認	124
4.	小括	127
おわりに		128
1.	経済制裁の有効性に影響を及ぼす要因	128
2.	米国による経済制裁の問題点と非米国系金融機関への影響.....	130
3.	日本による経済制裁の問題点	132
参考文献		136

はじめに

1 安全保障の変容と経済制裁

冷戦終結後、旧ソ連を始め東欧諸国が民主化し東西冷戦構造が崩壊すると、通常兵器を用いる地域紛争が頻発し、安全保障の中心課題は、宗教、民族、分離独立等を標榜するテロや越境組織犯罪へ変化してきた。

インド、パキスタンを始め、複数の核保有国が同時に出現する可能性が現れ、核兵器、化学兵器、生物兵器といった大量破壊兵器の製造、入手に手を染める国家や集団に対する懸念が尖鋭となった。また、旧ソ連の政情不安、経済混乱を背景に、核兵器、資機材、技術に加えて科学者や兵器そのものの流出が強く懸念される状況が生じ、国家以外のアクターが核兵器、化学兵器、生物兵器を開発する事は不可能では無くなった。

このような潮流の中で勃発した2001年の同時多発テロ事件は、米国にとって国家安全保障問題であっただけでなく、国際社会全体にとっても緊急にテロ防止の協力体制を組む必要性をつきつけた。同時多発テロ事件発生の翌日に、国連安全保障理事会が国際テロに対して各国が全ての必要な措置をとる用意があると表明のうえ、「国連安保理決議第1368号」を全会一致で採択し、9月28日には「国連安保理決議第1373号」により、国連加盟国に対してテロ行為への資金提供を禁止し、当時、未発効だった「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」の内容を実質的に義務づけた¹。

一方、ブッシュ大統領は、テロリストの脅威を重視し、同時多発テロ事件直後の演説において「テロリストとその支援者(国家)を区別しない」と言明し、「ならず者国家」も重要な脅威対象と位置付け、2002年1月の一般教書演説で、北朝鮮、イラン、イラクの3国に対して、大量破壊兵器を保有しテロを支援してきたという事で、「悪の枢軸(Axis of Evil)」と名指して非難した²。

このように2001年の同時多発テロ事件を契機として、国連安全保障理事会がテロリズムのために使用される資金の提供行為を犯罪として定め、国際社会全体にとって核兵器ならびに大量破壊兵器、及びミサイルを使用したテロ活動の可能性に対する脅威認識が高まり、核不拡散、大量破壊兵器の不拡散に向けた動きが加速した。

国際経済におけるグローバリゼーションにより、「ヒト」「モノ」「カネ」の国境を越えた移動が加速したが、米国では同時多発テロ事件の首謀者オサマ・ビン・ラディンら

¹古谷修一。国際テロリズムに対する国連安保理の対応-立法的・行政的機能の拡大-。国際問題。2008, vol. 570, p. 45-55。「国連安保理決議第1373号」は、加盟国に対して①テロ行為への資金提供の防止、②自国民または自国領域にいる者が、テロ行為を目的とした資金の提供と収集を犯罪とする事、③テロ行為を行う者、団体の資産を凍結する事、④自国民または自国領域にいる者がテロ行為者のために資産の使用を禁止する事を義務付けた。

²The White House. "President Delivers State of the Union Address". The White House. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, (accessed 2020-01-01).

が、米国系金融機関が保有するスーダン所在の Shamal Islamic Bank のコルレス口座を通じてテロ活動資金を米国内へ移転する等、金融システムの抜け穴を通じて行ったマネー・ローンダリングが問題視された³。また、従来の敵対国は合理的な計算をして行動すると想定出来たが、テロは実態のない組織であり、特にアルカイダのようなテロ組織は各国にネットワークや資金源を拡散して持っている。このため、テロがどの国で発生するか予測できず、またテロリストは訓練や資金の面で国境を越えて連携し、脱国家的関係を有している。従ってテロリストの国際的移動を規制し、彼らの通信網や金融機関の利用を制限し、テロ行為を未然に防止する事が重視されるようになった。

このような背景により、国際テロリズムに対する法的対応が関心事項となり、それを契機に国連安全保障理事会や各国で法改正や法整備がなされた。その結果、マネー・ローンダリング規制、テロ資金供与、大量破壊兵器の拡散を主たる規制対象として制裁措置が講じられた。具体的には、テロリストに対する経済制裁として、米国においては従来から「米財務省外国資産管理室(Office of Foreign Assets Control)」による制裁措置があったが、2001年にさらに「愛国者法(USA PATRIOT ACT)」が制定された⁴。また、欧州連合(EU)においては「オサマ・ビン・ラディン、アルカイダ・ネットワーク及びタリバーンに関わりのある一定の者及び団体に対して特定の制限的措置を科す規則等のテロリスト資産凍結規則」や「マネー・ローンダリング及びテロ資金供与目的の金融制度利用の防止に関する指令」、「共同体を出入りする現金の管理に関する規則」⁵が決められた。英国においては2001年に「2001年反テロ・犯罪・安全確保法(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)」が制定された⁶。

日本に関して言えば、金融機関は外国向送金の依頼受付に際して「外国為替及び外国貿易法」に基づいて北朝鮮、イラン、規制措置に抵触する取引、有事規制対象者との関連取引ではない事実の確認が義務付けられている。ユーロ建取引については、欧州連合の「EC条約」により国連安保理決議で指定された制裁対象者との関連取引ではない事の確認が求められている。米ドル建取引については、OFACが指定した制裁対象者との取引が禁止されており、日本の金融機関は「外国為替及び外国貿易法」だけでなく、米国、欧州連合を中心とした経済制裁措置の一翼を担っている。

特に米国による経済制裁として在米支店を有する非米国系金融機関は、米財務省が指定した制裁対象者との取引では無い事をチェックし、懸念のある取引は受付出来ない仕組み

³Congressional Record. “UNITING AND STRENGTHENING AMERICA ACT(Senate - October 11, 2001)” . Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-147/senate-section/page/S10579>, (accessed 2020-01-01).

⁴Financial Crimes Enforcement Network. “USA PATRIOT Act” . Financial Crimes Enforcement Network. <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/usa-patriot-act>, (accessed 2020-01-01).

⁵庄司克宏. “欧州連合(EU)におけるテロ対策法制-その現状と課題-” . 市民生活の自由と安全-各国のテロ対策法制-. 大沢秀介, 小山剛編. 成文堂, 2006, p. 203-237.

⁶庄司克宏. 同書. p. 84.

になっている。このように米財務省による経済制裁は、米ドルが国際金融取引における主要な決済通貨として利用されている事実を背景に、非米国系金融機関にも資産凍結義務が発生する。これにより、自国の経済制裁を広範に適用出来る仕組みとなっている。

2001年の同時多発テロ事件以降、網の目をかい潜るように活動するテロリストへの資金援助を阻むため、特定の人物および団体に焦点を絞り、財政、金融上の措置、在外資産に対する措置⁷が戦略的に科されるようになり、金融機関はアクターとしての役割が求められている。特に、2008年の米国における「国際的緊急事態における経済権限法」(International Emergency Economic Powers Act)に基づく罰金基準金額の大幅な引き上げに伴い⁸、非米国系金融機関の遵守義務が大幅に拡大され、これらを遵守するための内部管理体制の是正、システム対応等の膨大な経営資源は金融機関が負担している。また、直接的に業務収益等の向上に繋がるものではなく、むしろ必要に応じて相応の経営資源を投入し、対応しなければならないという経営、財務上において大きな負担を強いられるものである。

米国は「世界の警察官にならずに」世界をリードするとしながら、覇権国家としての役目を終わらせる代わりに、友好国と非米国系金融機関に対して遵守義務を拡大する事で、国内の政策を世界各国に強制し、違反した場合に高額の罰金を科す事で外交面での覇権を強化する戦略に移行した。基軸通貨を振りかざした米国の経済制裁は、他の国とは異なり被制裁国や制裁対象者だけでなく制裁措置に協力する友好国の社会と非米国系金融機関に経済的負担を強いるものとなる。

2009年に就任したオバマ大統領は、2008年のリーマンショックから疲弊した米国経済の復活を目指し、2013年4月に歳出削減措置を行い、社会保険費と軍事予算費を10年間で1億米ドル削減する事とした。米国は外国での軍事力行使や国家建設活動を極力控え、米国の重要国益である地域への選択的関与を通じて、影響力を行使する戦略を行ってきた。オバマ大統領の外交政策では「核のない世界」と「テロとの戦いの終焉」を最優先で目指した。国際法の規範を遵守させ、その違反国に対しては軍事行動よりも懲罰的手段で臨む等、経済制裁研究の重要性は高まっている。

2 問題の所在と仮説

⁷深津栄一、国際法秩序と経済制裁。北樹出版、1982、p.30。経済制裁の手段はあらゆる経済取引を遮断する事であり、その手法は大きく三つに分けられる。①財政、金融上の措置：借款の供与の停止(一部または全部)、為替制度、交換停止、金融市場からの排斥、②通商、貿易上の措置：経済援助の停止、通商航海条約その他の経済関係条約の破棄(最恵国待遇等の停止)、輸出入の停止、封鎖、③在外資産に対する措置：在外国有資産の差し押さえ。凍結、在外私有財産の差し押さえ。凍結、在外国有資産の没収、在外私有財産の没収である。

⁸US Department of The Treasury Office of Foreign Assets Control. "Federal Register (vol.73, no.174, 51933) Economic Sanctions Enforcement Guidelines (Sep.8, 2008)". US Department of The Treasury Office of Foreign Asset Control. http://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr73_51933.pdf, (accessed 2020-01-01).

前述の通り、米国の経済制裁は米ドルが国際金融取引における主要な決済通貨として利用されている事実を背景に、自国の経済制裁を広範に適用出来る仕組みとなっている。それでは、基軸通貨の信認が低下した場合、経済制裁の有効性にどのように影響するのだろうか。また、2008年のリーマンショック以降、国家間の亀裂を深め、同盟体制の義務に重大な懸念が生じているが、同盟国間の足並みが揃わない事で経済制裁の実効性は弱まるのだろうか。

本論文では、米国の核不拡散に向けた経済制裁の事例研究として北朝鮮とイランを扱う。金融システムの「構造面」に焦点を当て、金融システムの相互依存の深化と基軸通貨の慣性が働く事により信用連鎖の構造を形成し、三つの視点から経済制裁の有効性を維持する事を考察する。また、国際協調が限界に達し、基軸通貨の信認が低下した場合における課題について整理を試みる。

第一は、国連、ならびに外交政策としての経済制裁の効果の検証を通じて、冷戦以降の特定の人物に焦点を当てて制裁を科す「スマート・サンクション」の課題を考察する。

第二は、米財務省による財政、金融上の措置、ならびに在外資産に対する措置として「愛国者法」によるイラン制裁、バンコ・デルタ・アジア制裁、ならびに国際間の資金決済に使用される米ドル決済システム構造の経済制裁手段としての有効性を考察する。

第三は、被制裁国の産業構造を踏まえ、経済制裁の引き金となる取引行為を拡大する事で世界各国に禁輸を強制する包括的制裁と同じ機能を有する「ジェネラル・サンクション」への質的変容を指摘する。

なお、経済制裁の実行に際しては、その目的を明確に設定する事が重要であるが、本論文では、経済制裁の目的を「北朝鮮とイランの非核化に向けた制裁措置」に焦点を絞る。これは、2005年9月19日に行われた北朝鮮の核開発問題を協議する第4回六カ国協議の共同声明において、六カ国協議参加者は全員一致で「六カ国協議の目標は平和的な方法による朝鮮半島の検証可能な非核化である」事を再確認しているからである⁹。

さらに2006年7月15日のテポドン2号の発射、2006年10月9日の核実験の実施、2009年5月25日に2度目の核実験を受け、国連安全保障理事会は、2009年6月12日に「国連安保理決議第1874号」において、「国連安保理決議第1718号」で理事会が採択した措置の強化と推進を図り、北朝鮮に国連安全保障理事会の科した義務を遵守する事、六カ国協議に復帰する事を求めている¹⁰。

また、2015年7月14日にイラン核開発を巡り、同国と国連安全保障理事国にドイツを加えた6カ国は、2002年にイランによる核兵器開発疑惑が発覚して13年、暫定合意から2年2

⁹財団法人安全保障貿易情報センター．“決議第 1874 号(2009 年)に従って設置された専門家パネルの報告”．財団法人安全保障貿易情報センター．2010-12-

10. http://www.cistec.or.jp/export/keizaiseisai/link/nk_report_japanese.pdf, (参照 2020-01-01).

¹⁰United Nations. “Resolution 1718 (2006)”. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/1718\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1718(2006)), (accessed 2020-01-01).

か月の交渉を経て、「包括的共同作業計画(Joint Comprehensive Plan of Action)」に合意し、2016年1月16日に「履行日」(Implementation Day)を迎えている¹¹。従い、本論文では北朝鮮とイランの核不拡散に向けた制裁措置に焦点を絞る。

3 経済制裁の定義

「制裁」とは、一般に「法令、規則その他の定めに従反する行為をした者等に対して、不利益や苦痛を与える事」と理解される¹²。他方、「経済」制裁という用語、概念は厳密に定義されておらず、「国連憲章」第41条に列挙された「経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段」等の経済的側面が関わる多様な措置を総称して使用されている¹³。

従って、本論文では「経済制裁」の定義を「国際法規範に違反した国や、国際的に約束された義務の不履行国に対して経済的な力による対抗措置により、これらの国の不法行為を停止させ、権利や利益を著しく侵害された国の法益や安全を回復、あるいは国際社会の平和を復活させる事を目的とする行為」とする。

4 経済制裁の手段

経済制裁の手段は三つある(①財政、金融上の措置、②通商、貿易上の措置、③在外資産に対する措置)¹⁴。また、「国際連盟規約」や「国際連合憲章」の中に、経済制裁の手段に関する代表的な記述を見出す事が出来る。「国際連盟規約」第16条第1項には、「一切ノ通商上又ハ金融上ノ関係ヲ断絶シ、自国民ト違約国国民トノ一切ノ交通ヲ禁止シ、……総テノ国ノ国民ト違約国国民トノ間ノ一切ノ金融上、通商上又ハ個人的交通ヲ防」との記載がある¹⁵。

「国際連合憲章」第41条にも、「経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶」との記載がある¹⁶。これらの記述から分かるように、経済制裁の手段はあらゆる経済取引を遮断する事であり、その手法は大きく三つに分けられる。①財政、金融上の措置：借款の供与の停止(一部または全部)、為替制度、交換停止、金融市場からの排斥、②通商、貿易上の措置：経済援助の停止、通商航海条約その他の経済関係条約の破棄(最恵国待遇等の停止)、輸出

¹¹US Department of The Treasury. “JCPOA Implementation”. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/jcpoa_implementation.aspx, (accessed 2020-01-01).

¹²内閣法制局法令用語研究会. 有斐閣法律用語辞典. 有斐閣, 1993, p. 776.

¹³国際連合広報センター. “国連憲章テキスト”. 国際連合広報センター. https://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/, (参照 2020-01-01).

¹⁴深津栄一. 同書. p. 30.

¹⁵深津栄一. 同書. p. 176.

¹⁶国際連合広報センター. “国連憲章テキスト”. 国際連合広報センター. https://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/, (参照 2020-01-01).

入の停止、封鎖、③在外資産に対する措置：在外国有資産の差し押さえ。凍結、在外私有財産の差し押さえ。凍結、在外国有資産の没収、在外私有財産の没収である¹⁷。

5 評価の枠組み

経済制裁の有効性の考察に際しては、評価する枠組みが重要になる。本論文では米国の北朝鮮とイランに対する経済制裁の有効性を検証するために、二つの視点から分析する。第一に、「愛国者法」ならびに米財務省外国資産管理室による経済制裁に関して、北朝鮮と六カ国協議参加国(米国、日本、韓国、中国、ロシア)との貿易取扱高の推移を分析する。これらを分析する事により、米ドル資産の凍結を行っても北朝鮮の友好国との貿易取引は継続しており、米ドル以外の通貨建決済が抜け穴となって、経済制裁の有効性が低くなる事が検証出来るからである。なお、分析時点は2005年のバンコ・デルタ・アジア制裁、北朝鮮の二度にわたる核実験に対する2006年の「国連安保理決議第1718号」、ならびに2009年の「国連安保理決議第1874号」の採択とする。

また、イランに対する経済制裁に関しては、2006年のウラン濃縮再開宣言に対する「国連安保理決議第1696号」に始まり、2011年のサウジアラビア大使館の暗殺計画の発覚、IAEA報告書の発表、在イラン英国大使館襲撃事件等、対イラン制裁がピークに達し、2011年の「2012年度国防授權法」施行に至る過程における、イランと7カ国(米国、日本、中国、英国、フランス、ドイツ、ロシア)との貿易取扱高の推移を分析する。

第二に、北朝鮮の核放棄を目的とした六カ国協議の交渉過程において、米国は2008年に「敵対通商法」ならびにテロ支援国家指定の解除を行っているが¹⁸、米国の切り札としての制裁緩和と北朝鮮の動向を踏まえて経済制裁の有効性を考察する。また、イランに対する経済制裁の米国、イランにおける政策決定プロセスへの影響に関し、関連法毎の経済制裁の有効性を考察する。

6 評価の方法

経済制裁の「有効性」について判断する事は難しい。なぜなら、被制裁国が経済的困窮に耐えうる力、当該政権の戦略、国民の結束力の程度等によって目的の達成度に違いが出るからである。さらに、発動する側が政治的、経済的利害損失を計算する際に、どのような要素を考慮に入れるのかによっても、その評価は異なる。また、発動する側と被制裁国との関係だけでなく、第三国との関係、その時の国際情勢も効果に深く影響する。つまり、被制裁国の発動国への貿易依存度、経済規模、政治体制、外貨準備、周辺国との関

¹⁷深津栄一、同書、p.2.

¹⁸参議院 外交防衛委員会調査室 寺林裕介、 “北朝鮮の核開発問題と六者会合(上)-北東アジアにおける多国間枠組みの形成-”、参議院 外交防衛委員会調査室。 https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006070773.pdf, (参照 2020-01-01)。

係、さらに国連安保理内でのコンセンサスの有無、制裁履行の監視状況、制裁を適用するタイミングも有効性を左右する要因として指摘できる¹⁹。

実際に経済制裁が実行された後の有効性の評価基準は、違法行為を停止できたか否かというものであり、これを唯一の評価基準とする論者も少なくない。例えば、Kimberly Ann Elliott、Margarett P. Doxey、Richard N. Haass、Pape、Earnest H. Preeg とも、経済制裁は本来の外交目的を達成するためにはその効果が曖昧であり、多くの場合効果はないと結論づけている²⁰。

しかしながら、Gary Cyde Hufbauer らは、多くの論者が言うほど経済制裁は非効果的ではないとして、独自の評価方法によって過去に発動された 116 の制裁(単独国家、地域機構、多国間組織によるもの)を分類し、1914 年から 1990 年の 120 の事例を対象とした初の包括的研究を行い、120 事例のうち成功が 41 例、失敗が 79 例であり、34%の確率で被制裁国の政治、経済へ影響を及ぼすという結果を出した²¹。つまり、実効性の判断には一定の評価は無く、評価の基準によって経済制裁の有効性は変わると考えられる。

この点に注目して、経済制裁についての評価方法を見直ししたのが、David Cortright と George A. Lopez らによる研究である。彼らは、従来の研究では無視されていた経済制裁が与える「限定的なインパクト」を見直す事を主張している。経済制裁は国際社会に対して被制裁国の悪行を知らしめる事などを象徴的な意味合いを持ち、事態は改善しないまでも、それ以上の惨事を抑制する効果があるとしている。それゆえ、たとえ最終的な目的が被制裁国の違法行為の停止や政権の転覆にあるとしても、政治的駆け引きのための外交的ツールとしての役割を経済制裁に求め、有効性を評価する事が必要としている²²。

従い、本論文では「有効性」の判断基準として、米国の北朝鮮とイランに対する経済制裁に関し、違法行為の解消に向けて合意に至る過程、ならびに政策決定プロセスへの影響を考察し、外交手段の切り札である経済制裁として評価する。

¹⁹本多美樹. 国連による経済制裁と人道上の諸問題 - 「スマート・サンクション」の模索 -. 国際書院, 2013, p. 53-54.

²⁰本多美樹. 同書. p. 56.

²¹Gary Cyde Hufbauer; Jeffrey J. Schott; Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* 2nd ed., Institute for International Economics, 1990,

²²David Cortright; George A. Lopez. *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. Lynne Rienner Publishers, Inc. 2000, p. 32.

第1章 1990年代以降の経済制裁動向

本章では、経済制裁の歴史的展開を振り返り、冷戦以降の制裁対象の変化を分析する。

1990年代以降の経済制裁手法の特徴として、特定の有責の指導者や特権階級の資産凍結を行う「スマート・サンクション (Smart Sanction)」の手法が主流となっている。その実効性を高めるため財政、金融上の措置、在外資産に対する措置が有効な手段として用いられるようになり、1990年代以降の経済制裁は質的变化を遂げている。こうした経済制裁の変容を、国連による北朝鮮、ならびにイラン制裁を例に概観する。なぜならば、本論文のテーマである米国による経済制裁は、米国単独による制裁措置に加えて、国連安保理の枠組みを活用した制裁措置も同時に行っており、国際社会全体の枠組みの中で経済制裁手段の質的変容を分析する必要があるからである。

1 経済制裁の有効性に関する議論

経済制裁の有効性については、先行研究において「効果がある」派、「効果がない」派、「シンボルに過ぎない」派に分かれており定説はない²³。

「効果がある」派は、経済制裁の有効性について、1980年代前半に Gary Cyde Hufbauer、Jeffrey J. Schott、Kimberly Ann Elliott らが、1914年から1990年の120の事例を対象とした初の包括的研究を行い、120事例のうち成功が41例、失敗が79例であり、34%の確率で被制裁国の政治、経済へ影響を及ぼす事を分析している²⁴。また、1990年代後半に行われた経済制裁に効果がなかったのは、そもそも制裁決定者が適切な措置を講じていないからであるとし²⁵、経済制裁を効果ならしめるためには、制裁国と被制裁国の様々な条件(経済制裁の適用期間、規模、制裁国と被制裁国との関係、制裁国の国内政治と被制裁国の経済状況)に応じて、国際的な協力関係に基づいて行う事が重要であると主張している²⁶。

経済制裁研究で多くの論文を著した David Cortright、George A. Lopez は、経済制裁の有効性を高める要素として、①経済に対するコストが、被制裁国の国民総生産の2%を超える場合、②制裁国と被制裁国との経済規模に大きな格差がある場合、③制裁国が被制

²³Brendan Taylor. *Sanctions as Grand Strategy*. Routledge, 2010, p.18.

²⁴Gary Cyde Hufbauer; Jeffrey J. Schott; Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* 3rd ed., Institute for International Economics, 2009,

²⁵T. Clifton Morgan; Valerie L. Schwabach. *Fools Suffer Gladly: The Use of Economic Sanctions*. *International Crises Quarterly*. 1997, vol.41, no.1, p.27-50.

²⁶Jean Marc F. Blanchard; Norrin M. Ripsman. *Asking the Right Question: When Do Economic Sanction Work Best?*. *Security Studies*. vol .9, no.1-2, 1999, p.219-253.

裁国に対して高い貿易依存度である場合、④被制裁国の友好国による全面的な協力が得られる場合を指摘している²⁷。

「効果がない」派は、以下の事例をその根拠としている。1965年の英国自治領南ローデシアのスミス政権による一方的な独立宣言に対して国連安保理決議の採択により全面的な制裁措置が発動されたにもかかわらず、南アフリカやモザンビークが賛同せず、期待された制裁効果が得られなかった。ノルウェーの社会学者 Johan Galtung は、破綻国家への経済制裁はかえって被制裁国の団結を強め、経済制裁の包囲網が地下取引を通じて行われ、抜け穴を生み出すので効果がないと分析している。さらに被制裁国が経済的な自給自足が可能な状況にあれば、経済制裁は効果を納める事が出来ないとも指摘している²⁸。

「シンボルに過ぎない」派は、冷戦期において経済制裁が米国、ソ連の二大国の国際的なシンボルとしての強制力を与える事を目的として使用されてきたと指摘している²⁹。同時に国内的で被制裁国の違反行動に対して国内勢力の強硬意見を退ける目的として使用されるケースも多く³⁰、経済制裁には実質的効力はなく単なるシンボルに過ぎないと分析している。

被制裁国との交渉を進める上で、重要なインセンティブをもたらすものとして制裁解除の確約の重要性を指摘する。制裁とは懲罰ではなく説得のための手段であり、その目的は経済的なダメージを及ぼす事ではなく、経済的な孤立感を与え、被制裁国に対話と交渉を促す事にあると強調する³¹。

核不拡散に向けた経済制裁の事例として、使用済核燃料の再処理能力獲得の動きを受けて核兵器開発を阻止する為、カナダがパキスタンとインドに発動した制裁(1974年)や、核燃料再処理プラントの購入先を制する形で、米国がカナダと合同で韓国に発動した制裁(1975年)、核燃料及び関係技術の出荷を巡り、米国が南アフリカに発動した制裁(1975年)がある。米国が台湾(1976年)、ブラジル(1978年)、アルゼンチン(1978年)、インド(1978年)、パキスタン(1979年)をターゲットに定め、核関連施設を適切な多国間検証措置の下に置くよう求め、核兵器開発に資する技術の移転を阻止する為に、独自の制裁措置を科してきた。1975年から2014年までの全8件のうち、成功は1件であり(2004年リビア)、政治的な威嚇の行使まで対象を広げた場合、13件のうち2件(韓国、台湾)が成功例であり、成功率としては15.4%になると分析している³²。

²⁷David Cortright; George A. Lopez. *Economic Sanctions in Contemporary Global Relations: Panacea or Peacebuilding in a Post-War World?*. Routledge, 1995, p.9.

²⁸Johan Galtung. *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*. *World Politics*. 1967, vol.19, no.3, p.409.

²⁹Hedley Bull. *The Great Irresponsibles? The United States, the Soviet Union, and World Order*. *International Journal*. 1980, vol.35, no.3, p.437-447.

³⁰Brendan Taylor. *Sanctions as Grand Strategy*. Routledge, 2010, p.17.

³¹Nicholas L. Miller. *The Secret Success of Nonproliferation Sanctions*. *International Organization*. 2014, vol.168, no.4, p.928-929.

³²Gary Cyde Hufbauer; Jeffrey J. Schott; Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* 3rd ed., Institute for International Economics, 2009, p.12.

Nicholas L. Miller は、経済制裁が核を放棄出来る手段について、①安全保障、②国内政治、③国際規範の存在を挙げている。これらは、①米国の軍事援助や中東米軍に安全保障上の多くを依存する国は、核開発に踏み出す事で米国との関係を損なう事を恐れ、②国際経済と深く結びついた政権であれば経済が核開発に優先され、③国際規範の前に核開発を検討した国家の指導者は、その合理的判断と深慮の結果として自制を決定する傾向があるとされる³³。また核不拡散に向けた経済制裁は、たとえ核開発を阻止出来なくても米国によって継続される必要があると指摘している³⁴。

2 経済制裁の歴史

経済制裁は古代ギリシャから現在に至るまで長い歴史がある。経済制裁は古典的な政治手段の一つで、従来から外交手段の一つとして頻繁に使用されてきた³⁵。経済制裁が国際法上の概念として定着するようになったのは第一次世界大戦以降であり、その理由は以下の二つである。

第一に、国際経済の拡大に伴う国家間の相互依存関係を背景として、武力行使の違法による軍事力一般の価値が相対的に低下した結果、経済的「力」の行使が重要な意味を持つようになった事である。これにより、国家が行う経済制裁はたとえ国内的な政策として実施されたものであっても、今日の国際的な相互依存関係の緊密化によって国際的意味を持つようになった。さらに対外的な通商、貿易、金融措置となると直接国際関係にも影響を与える事になる³⁶。

第二に、戦争の違法、武力不行使の考えの変化によるものである。これは第一次世界大戦の反省に基づき 1919 年に国際連盟が創設され、国家が一方向的に戦争に訴える事が禁止された(「国際連盟規約」第 16 条)。伝統的な国際法学では戦争は違法なものではなく、国家の権利として認められていた。国家が戦争を遂行する事は認める一方で、一定の規制を加えて、毒ガス兵器等を禁止し、捕虜や傷病兵の扱いを規定する戦時国際法を発展させるのが、伝統的な国際法学の考え方であった。

第一次世界大戦は、軍人、民間人を含めて約 945 万人の死者を生み出したと推定されている。この戦争の被害が大きかっただけに、二度と戦争を起こしてはならないという考え方が芽生え、戦後の国際組織を作ろうとする動きが生じたのも自然な事であった。

哲学者イマニュエル・カントは「永遠の平和のために」で、常備軍の廃止、暴力によって他国に干渉する事の禁止、国家間の信頼関係を破壊する行為の禁止、政治体制を共和制にする事を提議した。「永遠の平和のために」が後世に与えた影響は、民主主義が平和的

³³Nicholas L. Miller. The Secret Success of Nonproliferation Sanctions. International Organization. 2014, vol.168, no.4, p.916-917.

³⁴Nicholas L. Miller. The Secret Success of Nonproliferation Sanctions. International Organization. 2014, vol.168, no.4, p.938-939.

³⁵Mahvash Alerassool. Freezing assets: the USA and the most effective economic sanction. St. Martin's Press, 1993, p.1.

³⁶深津栄一. 同書. p.2.

な国家間関係の構築に最適であるという国内政治と国際平和との関連性であり、国際組織を構想する上で重要な原則を示した³⁷。

国際連盟規約には、締約国に軍備の縮小を求める条項が存在した(連盟規約第8条)。全26条のうち、その大部分を占めていたのは、戦争の防止や紛争の解決を定めた条項であった。まず、軍縮が平和の実現に重要であり(第8条)、加盟国は領土保全についての義務があるとされた(第10条)。戦争は加盟国全体の感心とされ(第11条)、紛争の恐れがある場合、まずは仲裁や司法的な解決に委ねるとし(第12条-第14条)、それが不可能な場合、理事会が調査を行い、その結果によって制裁を科す事が規定された(第16条)。

国際連盟規約前文には、「国際協調」と「国際の平和と安全」のため、戦争に訴えない義務を守り、誠意ある公開された関係を諸国で築き上げ、国際法や条約の義務を遵守する事が述べられていた³⁸。

さらに第二次世界大戦後に設立された国際連合においても、武力の行使自体が違法とされ(「国際連合規約」第41条)、①平和維持のための国際機構の常設、②国際紛争の平和的解決義務の設定、③武力不行使義務の設定、④共同制裁の実現を目指し、各国が協働して相互の安全を維持しようとした。

以上の二つの理由により、第一次世界大戦以降、経済制裁の概念が定着し、国連ならびに米国を中心に非軍事的な措置として経済制裁を発動するようになった。

3 人道問題と「スマート・サンクション」

冷戦終結により、東西のイデオロギー対立の構図が崩れ、普遍的価値としての人権のモラルが追及され始めた事を背景に、制裁行為が引き起こす一般市民への被害が表面化し、様々な論理的問題が提議されるようになった。すなわち、経済制裁の有効性や制裁国の国内政治への影響から人道問題へと徐々にシフトしてきたのである。

国連自身が包括的制裁のありかたについて疑問を呈し、その見直しを広く呼びかけたものとして、「国連人道問題局(Department of Humanitarian Affairs:DHA)」が1997年に出した報告書「Toward More Humane and Effective Sanctions Management:Enhancing the Capacity of the United Nations System」(より人道的で効果的な制裁措置を目指して:国連システムの可能性を高めるために)が挙げられる。

人権の観点から「国連人権小委員会(Sub-Commission on the Promotions and Protection of Human Rights)」に提出された「The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights」(経済制裁が人権にもたらす副次的影響)(2000年)がある。また、民間の研究所である「第4の自由フォーラム(Fourth Freedom Forum)」(米インディアナ)と、「ジョアン・クロック研究所(Joan B.Kroc Institute for

³⁷篠原初枝. 国際連盟. 中央公論新社, 2010, p. 5.

³⁸篠原初枝. 同書. p. 83.

International Peace Studies)」（米ノートルダム）が1990年初頭から国連による経済制裁の人的影響について取り組んでいた³⁹。

1990年代になるまで、経済制裁が抱える人道上の問題が本格的に議論されてこなかった理由として、①経済制裁よりも、直接的かつ大規模な犠牲を招く武力行使についての議論が優先した事、②経済制裁は武力行使より平和的で使い勝手の良い手段という認識が強い事、③費用対効果による評価とは異なり、論理的側面についての分析は目に見える形で提示しにくい事、④被制裁国の政権の性質や政治的、経済的状況が複雑に絡み合い、制裁が実際どの程度当該国に影響を与えたのか測り難い事、⑤経済制裁には評価の基準が無いに等しく、議論を一般化する事が難しい為、実際にはケース・バイ・ケースで判断せざるを得ない事、⑥経済制裁の問題が第一次世界大戦終結以降、「正戦論」によって分析されてきた為、解釈が難解になってきている事が挙げられる⁴⁰。

一方、冷戦期において二極システムの一翼を担っていたソ連が崩壊し、従来の国家間における武力紛争と並んで、地域紛争ないしは国内紛争が多発し、安全保障の問題も国境を越え、越境組織犯罪やテロリズムが拡大した。これまでは国家対国家の図式で検討された安全保障の論理も、国家間の枠組みでは読み解けず、解決しきれない問題が増えてきた。

このような冷戦以降の安全保障の変化に伴い、国連は冷戦以前の国家中心の相互的制度から地球社会全体の秩序維持への移行に向けた制度へ移行し、同時に経済制裁の対象者も国家以外の主体に拡大した。1990年代は国連安保理による経済制裁が頻繁に決定、発動された。わずか10年間に13の国と地域および特定勢力に対して経済制裁が発動されている。国連創設の1945年から1990年までの発動件数が2件であった事を考えると、その増加は著しい⁴¹。

経済制裁が引き起こす具体的な弊害としては、被制裁国の一般市民の栄養失調、病気に至るほどの飢餓に追い込むという直接的な影響が挙げられる。また、経済制裁の有効性に影響する社会的インパクトもある。そこで、人道上の観点から制裁措置がもたらしうる被制裁国の一般市民への悪影響がどの程度超えれば許容されないかが問われる事になる。

これに伴い、1990年以降、「スマート・サンクション」が台頭してきている。「スマート・サンクション」は、従来のような国家に対する制裁ではなく、国際社会の平和と安全への脅威を作りだした有責の指導者や特権階級に向けられている。一般国民への影響を避けるために食糧や医療品等の民生物資に関しては禁輸対象から外し、武器禁輸や財政、金融上の措置、渡航上の措置に力点を置いて、それぞれの強度を変えながら制裁措置を科すものであり、以下の措置が採られている。

第一に外交的制裁、政府関係者の外国旅行の禁止、大使の召還の要求、国連等の国際機関へのアクセスの拒否、航空機の乗り入れ禁止、国際大会への参加制限がある。第二に資

³⁹財団法人平和・安全保障研究所。国連安保理決議による経済制裁。財団法人平和・安全保障研究所、2007, p. 43-45.

⁴⁰本多美樹。同書。p. 85.

⁴¹財団法人平和・安全保障研究所。同書。p. 43.

産凍結である。これらの手法が採られた背景は、1993年頃から全面的な禁輸措置の道徳性を疑問視する声が急激に高まってきたからである。つまり、国連安保理が1990年に発動したイラク、1992年、1993年の旧ユーゴスラビア、1994年のハイチに対して科した一切の通商を禁止する包括的制裁が、前例のない深刻な被害を民間人に与えたとの反省に基づいている。イラクでは50万人もの子供が経済制裁のために死亡したとも言われているが、エリート層は大きな被害を受けていない。

このように、「スマート・サンクション」はたとえ「国連憲章」第7章に基づいて発動される強制措置であっても、国際人道法上に含まれる人権保護の原則に則った制限が加えられてしかるべきとの考えが重視されている。

また、資産凍結を始めとする財政、金融上の措置、在外資産に対する措置は、制裁の発動国の国民にも大きな影響を与える貿易関係の措置とは異なり、制裁対象の政権官僚とその家族等対象となるべきものへの一部のダメージに留まるため、通商、貿易の停止や包括的制裁の代替手段として注目された⁴²。

これらの背景として、三つの理由が挙げられる。第一に、ブレトン・ウッズ体制の崩壊後の変動相場制に移行後、金融・資本市場の自由化を通じた相互依存の高まりによって金融ネットワークが強化され、2001年の同時多発テロ事件を契機としてモニタリングする技術が向上した事が挙げられる。先進国においては一般的に金融取引を取り締まるインフラが整っており、被制裁国の資金の流れに焦点を絞る事により、当該資産を凍結させるだけでなく、貿易取引に係る資金決済が難しくなる。

第二に、制裁措置の発動により市場が制裁措置を補強する作用が働き、通商、貿易停止等の制裁よりも網の目をかい潜るのが難しく、コストも掛かり、被制裁国にとって強力な措置となっている⁴³。

第三に、被制裁国とその一般市民の金融資産の大半が預託されている少数の有力国が協力すれば、相当の経済的打撃を与える事が可能である⁴⁴。

1990年8月2日のイラクによるクウェートへの侵略及び占領行為に対して、同年8月6日に国連は「国連安保理決議第660号」を発動し、サダムフセインによるクウェート資産の移転を防止するために在米資産を凍結した⁴⁵。このように、財政、金融上の措置、在外資産に対する措置はスピードと秘匿性が高く、機動的に対応できる利点がある。

⁴²財団法人平和・安全保障研究所。同書。p.43。

⁴³Kimberly Ann Elliott. "Analyzing the Effects of Targeted Sanction". Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p.175-177.

⁴⁴David Cortright; George A. Lopez; Elizabeth S. Rogers. "Targeted Financial Sanction: Smart Sanctions That Do Work". Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p.26. p.29-30.

⁴⁵US Department of The Treasury. "Blocking Iraqi Government Property And Prohibiting Transactions With Iraq (1990-08-03)". US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12722.pdf>, (accessed 2020-01-01).

以上の三つの理由を踏まえると市場経済において貿易や経済活動は金融システムに依存しているため、金融取引を制限する事により、間接的に通商、貿易取引に影響を与える事が出来る。従い、財政、金融上の措置、在外資産に対する措置は効果的な機能を有しており、金融機関はアクターとしての役割が求められている。以下で具体的な例として1990年代以降の経済制裁の動向として国連安保理決議による経済制裁と米国、ならびに日本におけるその国内履行について考察する。

4 国連安保理決議による経済制裁

国連事務総長が国連の平和と安全の維持の改革のために招請した、経済制裁に関わる国連改革文書として「ハイレベルパネル報告書」がある。同報告書は、「平和に対する脅威」を①経済的、社会的脅威、貧困、感染症及び環境破壊、②国家間の戦争、③国内紛争、内戦、ジェノサイドその他の大規模殺戮、④核、放射性、化学、生物兵器、⑤テロリズム、⑥越境組織犯罪と定義し、財政、金融上の措置として制裁対象者のテロ活動資金の移転を防止する事が重要であると認識された⁴⁶。

また、2005年9月に開催され、世界各国の首脳が一堂に会して定めた、国連60周年記念総会(世界サミット)が出した成果報告書においても、テロを「平和に対する脅威」と再認識し、経済制裁に関する詳細な検討の必要性を説いている⁴⁷。

国連による経済制裁は、国連安保理決議の発動によるものである。国連安全保障理事会による強制措置の発動と権限の手続きを規定する「国連憲章」第7章(平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動)に基づいて、制裁措置を発動できる条件として「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為」(第39条)⁴⁸の三つを掲げている。

いかなる事態がそれらに該当するかについては、その認定を行う国連安全保障理事会に広範な裁量を与えられているが、前述の通り、1990年の冷戦終結後、地域紛争、国内紛争が多発し、国連安保理決議に基づく経済制裁の「平和に対する脅威」として認定される原因行為が多様化している。

経済制裁の手段については、「国連憲章」第41条に「経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含む事ができる。」と定められている⁴⁹。具体的には①資産凍結、②輸出入の制限、禁

⁴⁶United Nations. “A More Secure World: Our Shared Responsibility Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004)”. United Nations. https://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml, (accessed 2020-01-01).

⁴⁷United Nations. “Resolution adopted by the General Assembly 60/1. 2005 World Summit Outcome”. United Nations. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf, (accessed 2020-01-01).

⁴⁸「国連憲章」第39条、国連安全保障理事会は平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為の存在を決定し、並びに国際の平和及び安全を維持しまたは回復するために勧告をし、または第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるか決定する。

⁴⁹深津栄一。同書。p.2.

止、③信用供与の禁止、経済援助の停止、④運輸、通信関係の制限、断絶、⑤領海、排他的経済水域内での他国の漁獲の制限、禁止、⑥最恵国待遇の停止、⑦報復関係、⑧人的交流の制限、禁止と広範にわたるが、2000年以降の経済制裁で最も発動されているのは武器禁輸である⁵⁰。これは新しい安全保障の環境の中で、武器禁輸は外交的に有効な措置として現れてきたものである。

国連が1990年代に発動した制裁措置にイラク(1990年)、旧ユーゴスラビア(1992年、1993年)、ハイチ(1994年)がある。1990年8月2日のイラクによるクウェートへの侵略及び占領行為に対して、同年8月6日に国連は「国連安保理決議第660号」を発動し、イラクによるクウェート侵攻及び占領は、「国連憲章」第7章の「国際の平和と安全の破壊」であると認定し、イラクに対して、即時、無条件にクウェートより撤退するように要求した⁵¹。

当初、イラクに対して一切の通商を禁止する包括的な制裁措置を科したが、本来制裁の第一義的な対象ではない一般市民の栄養・健康状態の低下が明らかになり、たとえ「国連憲章」第7章に基づいて発動される制裁措置であっても、国際人道法に含まれる人権保護の原則に則った「制限」が加えられてしかるべきとの考えが重視され、1995年4月15日に国連安全保障理事会は、一定の条件の下で対イラク非軍事的制裁の解除を決定する「国連安保理決議第986号」⁵²を採択した。これは、国連がイラクによる一定の石油売却を容認し、国連との合意に基づいて物資を購入し、国連の監視下で分配を行う「Oil-for-Food Formula」を認めたものである⁵³。このように、国連安保理決議に基づく経済制裁は、従来の包括的制裁から被制裁国の政治的指導者、政権層に的を絞った「スマート・サンクション」の手法が執られるようになった。

5 国連安保理決議による北朝鮮、イラン制裁

次に、国連による経済制裁の中で行われた財政、金融上の措置、在外資産に対する措置の特徴を北朝鮮、ならびにイラン制裁を例に考察する。なぜならば、「ジェネラル・サンクション」への質的変容を指摘する前に国連安保理決議を中心とした冷戦以降の特定の人物に焦点を当てて制裁を科す「スマート・サンクション」の課題を指摘する必要があるからである。

⁵⁰財団法人平和・安全保障研究所。同書。p.47。

⁵¹United Nations. “S/RES/661 (1990)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/661\(1990\)](https://undocs.org/S/RES/661(1990)), (accessed 2020-01-01).

⁵²United Nations. “S/RES/986 (1995)”. United Nations.
[https://undocs.org/en/S/RES/986\(1995\)](https://undocs.org/en/S/RES/986(1995)), (accessed 2020-01-01).

⁵³吉村祥子。国連非軍事的制裁の法的問題。国際書院，2003，p.134。

(1) 北朝鮮制裁

これまで、国連安全保障理事会は北朝鮮に対して国連安保理決議に基づいて経済制裁を実施している。第一が2006年10月9日に北朝鮮による核実験を受けて同年10月14日に採択した「国連安保理決議第1718号」⁵⁴、第二が2009年5月に二度目の核実験に対して同年6月12日に採択した「国連安保理決議第1874号」⁵⁵である。

さらに、2012年12月12日の「人工衛星」発射実験を受けて、2013年1月22日に採択された「国連安保理決議第2087号」⁵⁶、同年2月12日の核実験を受けて、3月7日に採択された「国連安保理決議第2094号」⁵⁷により次第に強化された。2016年1月6日の核実験および2月7日の弾道ミサイル発射を受けて、3月2日に「国連安保理決議第2270号」⁵⁸、9月の核実験を受けて11月30日には「国連安保理決議第2321号」⁵⁹が採択された。

国連安保理決議の内容は、北朝鮮に弾道ミサイルや核関連活動の停止を義務づける規範的な措置と、その遵守を確保するための実践的な措置で構成されている。

北朝鮮に適用されている措置は、旅行禁止の措置、通商、貿易上の措置のほかには財政、金融上の措置、在外資産に対する措置がある。旅行禁止の措置は、北朝鮮関係者の自国領域内への入国や通過を防止するために必要な措置をとる事を義務づけている。

在外資産に対する措置については、国連安全保障理事会、または北朝鮮制裁委員会⁶⁰が指定した団体、個人の資産凍結義務を加盟国に課している。しかし、制裁対象者の数は余りにも少なく、この程度の指定では北朝鮮の主要関係者による禁止活動への関与を効果的に防止する事は出来ず実効性に欠ける。

2010年5月に国連安全保障理事会に提出された「国連の北朝鮮制裁に係る専門家パネルの最終報告書(決議第1874号)」によると、「北朝鮮は金融取引を隠すために様々な技法を用いる。例えば、海外の団体、ダミー会社、非公式な送金の仕組み、現金運び屋、物々交換等を用いる。しかし、ほとんどの場合、金融取引を完結させるために金融システムへのアクセスに頼らなければならない。これらの取引を指示する際に、不正な取引を正当な事業と混ぜて行う事で不正な活動を隠そうとする」と指摘している⁶¹。

⁵⁴United Nations. “S/RES/1718(2006)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/1718\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1718(2006)), (accessed 2020-01-01).

⁵⁵United Nations. “S/RES/1874(2009)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/1874\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1874(2009)), (accessed 2020-01-01).

⁵⁶United Nations. “S/RES/2087(2013)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/2087\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2087(2013)), (accessed 2020-01-01).

⁵⁷United Nations. “S/RES/2094(2013)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/2094\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2094(2013)), (accessed 2020-01-01).

⁵⁸United Nations. “S/RES/2270(2016)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/2270\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2270(2016)), (accessed 2020-01-01).

⁵⁹United Nations. “S/RES/2321(2016)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/2321\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2321(2016)), (accessed 2020-01-01).

⁶⁰北朝鮮制裁委員会は北朝鮮に対する制裁の実効的な実施のため、「国連安保理決議第1718号」(2006年)によって国連安全保障理事会が設置した補助委員会である。

⁶¹財団法人安全保障貿易情報センター. “決議第1874号(2009年)に従って設置された専門家パネルの報告”. 財団法人安全保障貿易情報センター. 2010-12-

これは、指定された団体や個人が名称や名前を変え、別の団体を設立する事によって、容易に制裁を回避する事が出来、「スマート・サンクション」が効果を発揮するためには、継続してリストのアップデートを行う必要がある事を示している。

2016年3月2日に採択された「国連安保理決議第2270号」において、①自国における北朝鮮金融機関の設置、②北朝鮮における本邦の金融機関の駐在員事務所の設置、③北朝鮮の金融機関とのコルレス口座の維持、開設が禁止されたほか、④既存の支店、駐在員事務所口座の90日以内の閉鎖、コルレス契約の解消が義務付けられた⁶²。また、FATF勧告の適用を「推奨」から「要請」に強化し、加盟国の金融機関に対してコルレス銀行との取引状況を適正に把握する事を求め、「FATF勧告7」⁶³とその他解釈ノートを適用するよう要請した⁶⁴。

これは、コルレス銀行業務はマネー・ローンダリングに悪用されやすく、コルレス口座を保有していない金融機関でも、第三の金融機関を通じて金融システムにアクセスが可能であるため、加盟国の金融機関に対して、マネー・ローンダリングリスクのある金融機関とのコルレス関係の見直しを求める狙いがある⁶⁵。

しかしながら、例外としてForeign Trade BankとKorea National Insurance Corporationについて、「人道支援活動を目的としている場合」は資産凍結を適用しないとしており⁶⁶、これが抜け穴となる可能性がある。

なぜならば、Foreign Trade Bankは北朝鮮政府の要請を受け、2002年4月から9月の間に国際社会の厳しい監視と米国による資産凍結の発動に備え、総額272万米ドルの資金を9回に分けてバンコ・デルタ・アジアに移した後⁶⁷、欧州の金融機関へ流出させる手助

10. http://www.cistec.or.jp/export/keizaiseisai/link/nk_report_japanese.pdf, (参照 2020-01-01).

⁶²United Nations. “S/RES/2270(2016) 33. Decides”. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/2270\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2270(2016)), (accessed 2020-01-01).

⁶³尾崎寛. “AML/CFTのグローバルな変化と求められる措置”. 体系 グローバル・コンプライアンス・リスクの現状-求められるわが国の対応指針- グローバル・コンプライアンス研究会プロモントリー・ファイナンシャル・ジャパン編. きんざい, 2013, p.61. FATFは、マネー・ローンダリング対策における国際的な取組みの枠組みの構築と、国際協調を推進するために、1989年のアルシュ・サミット経済宣言を受けて設立された政府間会合であり、2001年の9月11日の米国同時多発テロ事件発生以降は、テロ資金供与に関する国際的な対策と協力の推進に指導的役割を果たしている。FATFへの参加国・地域および国際機関は、2012年12月現在、OECD加盟国を中心に、34カ国・地域および2つの国際機関となっている。

⁶⁴United Nations. “S/RES/2270(2016) 38. Decides”. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/2270\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2270(2016)), (accessed 2020-01-01).

⁶⁵United Nations. “S/2013/337”. United Nations. <https://undocs.org/en/S/2013/337>, (accessed 2020-01-01) 北朝鮮制裁委員会は、北朝鮮との関連性の疑いがある金融機関30行を指定した。

⁶⁶United Nations. “S/RES/2371(2017) 26. Decides”. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/2371\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2371(2017)), (accessed 2020-01-01).

⁶⁷実際、北朝鮮の商業銀行Foreign Trade Bankからバンコ・デルタ・アジアへ送金された資金は、北朝鮮の外交資金の名目で再送金された。いずれも、送金依頼人が北朝鮮のフロント会社The International Finance Trade Jointであり、送金受取人が米国、欧州の北朝鮮政府名義となっている。また、送金目的はいずれも不動産購入資金であるが、依頼書上に付記された不動産の購入場所と資金を受領する大使館の場所が異なっていた。

けを行っていた。その際、正常な取引に見せかけるために北朝鮮で活動していた国連機関 UNDP の現地スタッフの給与口座を通じて国外の金融機関へ送金していたからである⁶⁸。

このように、国連安保理決議による経済制裁は、財政・金融上の措置、通商、貿易上の措置、在外資産に対する措置、旅行禁止の措置を行う事により、無垢の弱者に対する意図しない悪影響を極小化する事を狙ったものであるが、指定された個人、団体が、指定された後に氏名や名称を変え、別の団体を設立する事により、制裁を回避する事が出来る。このため、「スマート・サンクション」が効果を発揮し続ける為には、継続してリストを更新しなければならない。しかしながら、リストの更新回数は、「国連安保理決議第 1718 号」が発動された 2006 年から「国連安保理決議第 2270 号」が発動された 2016 年 3 月までの 9 年半の間にわずか 5 回であり、リストが機動的に運用されていない⁶⁹。

また、マネー・ローンダリングリスクのある金融機関とのコルレス関係の見直しの判断は各国政府、各金融機関に委ねられており、国連安保理決議による制裁措置は加盟国に対する罰則が無い場合、その有効性と金融機関に対する強制力に限界がある。

⁶⁸United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. “United Nations Development Program: a case study of North Korea: hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate of the One Hundred Tenth Congress, second session, January 24, 2008.” . United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. <http://www.undp.org/dprk/docs/UNDP-senate-report.pdf>, (accessed 2020-01-01).

⁶⁹浅田正彦. 北朝鮮の核開発と国連の経済制裁. 論究ジュリスト. 2016, p. 101.

図表 1-1：国連安保理決議に基づく北朝鮮に対する財政、金融上の措置、在外資産に対する措置(2019年7月17日現在)

制裁措置の内容	国連安保理決議における根拠規定										
	1695号 2006年 7月	1718号 2006年 10月	1874号 2009年 6月	2087号 2013年 1月	2094号 2013年 3月	2270号 2016年 3月	2321号 2016年 11月	2356号 2017年 6月	2371号 2017年 8月	2375号 2017年 9月	2397号 2018年 1月
制裁委員会または国連安保理が指定する私人が所有する加盟国領域内の資産を凍結		決定 主文 8(d)		追加指定 主文 5(a)	追加指定 主文 8	追加指定 主文 10、 32	追加指定 主文 3	追加指定 主文 3	追加指定 主文 3	追加指定 主文 3	追加指定 主文 3
核、弾道ミサイルまたはその他の大量破壊兵器に関連する加盟国領域内の資産を凍結	要求 主文 4		要請 主文 18		決定 主文 11	追加措置 主文 37					
北朝鮮への支援・援助を凍結			要請 主文 19-20		決定 主文 15	追加措置 主文 36	追加措置 主文 32				
加盟国域内で北朝鮮の金融機関の支店等の開設、合併企業の設立、銀行持ち分の取消し、またはコルレス契約の維持、締結を禁止。北朝鮮金融機関員の追放					要請 主文 12	決定 主文 33	追加措置 主文 33				
北朝鮮における金融機関の代表事務所等、または口座開設を禁止、既存の代表事務所等を90日以内に閉鎖、北朝鮮外交団の口座数を制限					要請 主文 13	決定・追加措置 主文 34-35	追加措置 主文 16、31				
加盟国において FATF 勧告を適用					奨励 前文	要請 主文 38					

出典：United Nations. “Sanctions”. United Nations. <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>, (accessed 2019-07-17). に基づき筆者が作成。

(2) イラン制裁

国連安保理は、2006年7月31日に「国連安保理決議第1696号」⁷⁰を発動し、イランに対して全てのウラン濃縮活動と再処理活動を停止するよう警告した。この警告をイランが受け入れなかったため、同年12月23日にイランに対する最初の「国連安保理決議第1737号」⁷¹が採択され、以降、4回に亘り制裁措置が拡大された。

イランに適用されている措置は、旅行禁止の措置、通商、貿易上の措置のほかに、財政、金融上の措置がある。旅行禁止の措置はイランの核拡散機微活動の従事者や支援者の入国と通過を制限している。財政、金融上の措置として、全ての加盟国と金融機関に対して、イランに対する新規の金融支援を回避する事が要請された。また、自国領域内でのイラン金融機関の設置、イランにおける銀行口座の開設を禁止し、イランに核開発関連の物資、武器禁輸、ウラン濃縮、再処理活動に関係する個人または団体の資産凍結が義務付けられている。

図表 1-2：国連安保理決議による北朝鮮、イラン制裁措置(2019年7月17日現在)

類型	項目	北朝鮮	イラン
財政 金融上 の措置	資産凍結措置	○	○
	金融支援・援助	○	△
	コルレス契約締結禁止	○	×
	金融機関の支店設立禁止	○	△
	FATF 勧告適用	△	×
通商 貿易上 の措置	包括的禁輸	×	×
	武器禁輸	○	○
	核、弾道ミサイル、大量破壊兵器関連物資	○	○
	石油関連製品	○	×
	石炭	○	×
	鉱物資源(鉄鉱石、金、レアアース等)	○	×
	海産物	○	×
その他	奢侈品	○	×
	現金	○	×
	渡航禁止措置	○	○
	貨物検査の実施	○	△

○：決定、△：要請、×：該当無

出典：United Nations. “Sanctions” .

United Nations. <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>, (accessed 2019-07-17). に基づき筆者が作成。

⁷⁰United Nations. “S/RES/1696(2006)” [https://undocs.org/S/RES/1696\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1696(2006)). United Nations., (accessed 2020-01-01).

⁷¹United Nations. “S/RES/1737(2006)” [https://undocs.org/S/RES/1737\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1737(2006)). United Nations., (accessed 2020-01-01).

6 経済制裁措置の国内履行

国連安保理決議において経済制裁として決定された措置を履行するため、国際連合加盟国は国内的措置を講じる必要がある。具体的ケースとして北朝鮮に対する経済制裁に関して米国、日本の履行方法を考察する。

(1) 米国

米国による経済制裁は国連安保理の枠組みを活用しつつ友好国と協調した制裁に加えて、米国法に基づく米国単独による経済制裁措置を発動する事が多い。

米国では、「国連憲章」第41条に基づく非軍事的制裁が発動される際には、一般的には「国連参加法(United Nations Participation Act)」の§287c、「国際的緊急事態における経済権限法」、「国家緊急法(National Emergency Act)」に基づき、大統領令が発令される事例が多くみられる。これらの大統領令に基づく行政上の規則が、米財務省外国資産管理室、米国務省及び商務省により制定される⁷²。

例えば、北朝鮮に対する経済制裁に関し、2010年8月10日のオバマ大統領による「大統領令第13551号」⁷³ならびに2011年4月18日の「大統領令第13570号」⁷⁴は、2006年10月9日の北朝鮮による地下核実験を受けて2006年10月14日に採択した「国連安保理決議第1718号」、2009年5月25日の北朝鮮による二回目の核実験を受けて2009年6月12日に採択した「国連安保理決議第1874号」に基づいて出されたものである。

二つの国連安保理決議を受けて、米国は北朝鮮に対する制裁対象者を拡大し、資産凍結を行った上で、制裁対象者との輸出取引を禁止した。また、米財務省外国資産管理室のライセンスを受けている場合を除き、北朝鮮からの物品、サービス、技術移転の直接、間接的な輸入が禁止された。

経済制裁に長い歴史を有する米財務省外国資産管理室による経済制裁においても、「スマート・サンクション」の手法が一般的に採られるようになっている。米財務省外国資産管理室は資産凍結を行うための制裁対象者リスト「特別指定国家(Specially Designated Nationals:SDN)」を作成し、5,000以上の制裁対象者(個人、企業)がデータベース化されている。このデータベースは、制裁対象者の資産凍結を行う上で重要な役割を果たしている。なぜなら、米ドル建取引の金融機関における決済に際しては、「SWIFT送金データ」によるSDN検索システムを通じてチェックを行い、送金データに制裁対象者の名前が含まれ

⁷²吉村祥子. 同書. p.228.

⁷³ US Department of The Treasury. “Executive Order 13551-Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea (2010-09-01)”. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/nk_eo_20160316.pdf, (accessed 2020-01-01).

⁷⁴ US Department of The Treasury. “Executive Order 13570 of April 18, 2011 Prohibiting Certain Transactions with Respect to North Korea (2011-04-20)”. US Department of The Treasury. http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/04182011_nk_eo.pdf, (accessed 2020-01-01).

ている場合、当該資金を自動的に凍結する仕組みとなっているからだ⁷⁵。この問題の詳細は第3章で考察する。

(2) 日本

次ぎに日本について考察する。日本の経済制裁は基本的に国連安保理の枠組みを重視しているが、それを履行する特別の法規は存在しない。このため、国連安保理決議による経済制裁が発動された際には、現行法に基づいた措置を通じて決議を履行する事になる。

代表的な措置としては「外国為替及び外国貿易法」を中心として、「航空法」「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」等の個別の法律を組み合わせ対応がなされており、それぞれの法律を所管する省庁が個別に対応している。そのため制裁を包括的に統括する省庁は存在しない。

1998年に対外取引におけるグローバルスタンダードの実現と外国為替取引の完全自由化を目的とした「外国為替及び外国貿易法」の改正により、「原則禁止」から「原則自由」に対外取引の自由化が行われた⁷⁶。しかし、以下の場合、取引に制限が加えられる事が認められている。①「我が国が締結した条約その他の国際約束を誠実に履行するため必要があるとき(国連安保理決議に基づく制裁)」(「外国為替及び外国貿易法」第16条1項)、②「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため特に必要があるとき(G7など有志連合による制裁)」(「外国為替及び外国貿易法」第21条1項)、又は③「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとして対応措置を講ずべき旨の閣議決定が行われた時(我が国独自の制裁)」(「外国為替及び外国貿易法」第10条)には、主務大臣(財務大臣及び経済産業大臣)は経済制裁措置を発動する事が出来るとしている⁷⁷。

我が国単独で資産凍結措置等の経済制裁措置をとる国内法上の根拠が確立されたのは2004年2月の「外国為替及び外国貿易法」改正以降である。これは「我が国の平和及び安全の維持のために特に必要があるときは閣議において対応を措置すべき事を決定出来る」とした「外国為替及び外国貿易法」第10条の改正によって、輸出入禁止、支払禁止、資本取引禁止、役務取引禁止という諸措置に関しては、国連安保理決議に基づく場合はもとより、国連安保理決議がない場合であっても基本的には対応出来るようになった⁷⁸。

⁷⁵David Cortright; George A. Lopez; Elizabeth S. Rogers. “Targeted Financial Sanction: Smart Sanctions That Do Work”. Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p. 34.

⁷⁶財務省. “最近の外為法改正”. 財務省.
https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/recent_revised/index.html, (参照 2020-01-01).

⁷⁷財務省. “経済制裁措置及び許可手続きの概要”. 財務省.
https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/gaiyou.html, (参照 2020-01-01).

⁷⁸財務省. “最近の外為法改正”. 財務省.
https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/recent_revised/index.html, (参照 2020-01-01).

「外国為替及び外国貿易法」による経済制裁措置は、制裁措置の対象となる個人、団体向け支払、および当該個人、団体との間の資本取引(預金契約、信託契約、貸付契約)を許可制とし、これらを許可しない事により実施している。現在(2019年6月28日)、資産凍結の対象として、23項目、1,390個人、団体が指定されているが⁷⁹、米財務省外国資産管理室が作成している制裁対象者リスト(SDN)が5,000以上であるのに対して、日本の制裁対象者数は圧倒的に少ない。

金融機関に「外国為替及び外国貿易法」第17条の規定により、取引に際して①制裁対象者に対する送金か否か(23項目、1,390個人、団体)、②北朝鮮⁸⁰、イラン貿易規制⁸¹に該当する送金か否か、③資金使途規制⁸²に該当する送金か否かを確認する事を義務付けている。さらに顧客の支払が経済制裁措置に係る許可の対象ではない事、許可の対象である場合には許可を受けている事の確認も義務付けている。これは、経済制裁措置の実効性を確保するために、金融機関に対して「外国為替及び外国貿易法」に基づいて北朝鮮、イラン規制措置に該当しない事、また有事規制対象者との関連ではない事について確認義務を科すものである。

前述の通り、北朝鮮の大量破壊兵器計画に関与しているとして国連安全保障理事会、または北朝鮮制裁委員会が指定した団体、個人の資産凍結義務が課されている。このうち北朝鮮の通常武器、弾道ミサイル等の武器売買と製造に係る主要金融機関として指定されているTanchon Commercial Bank(平壤)の資産1,000米^{ドル}、Korea International Chemical Joint Venture Company(平壤)の資産約80万円の凍結が行われている⁸³。しかし、凍結金額がそれぞれ100万円にも満たず、資産凍結の実効性に乏しい。また、現在、「外国為替及び外国貿易法」第10条に基づいて、北朝鮮向けに一部我国独自の制裁を科しており、北朝鮮への送金取引に係る「支払又は支払の受領に関する報告書」の報告下限金額を3,000万円相当額超から300万円相当額超へ引き下げたほか、北朝鮮への渡航者が現金を持ち出す際の届出金額を100万円相当額から10万円相当額超への引き下げが実施された⁸⁴。しかし、送金取引に係る届出金額が低くなっただけで北朝鮮に対する資金の流れは変わらないため、北朝鮮に与える影響はほとんどないのが実情である。

⁷⁹財務省. “経済制裁措置及び許可手続きの概要”. 財務省.
https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/gaiyou.html, (参照 2020-01-01).

⁸⁰北朝鮮を仕向地とする大量破壊兵器等関連貨物等の輸出、北朝鮮を仕向地とする貨物の輸出、貨物の原産地、船積地域または仕向地が北朝鮮である仲介貿易取引

⁸¹イランを仕向地とする大量破壊兵器等関連貨物等の輸出、イランを原産地または船積地域とする武器及びその関連貨物ならびにイランの核活動等の関連する品目の輸入

⁸²北朝鮮核活動等に貢献しうる活動、イランの核活動に関連する活動

⁸³Tanchon Commercial Bank(平壤)外貨建口座1件(残高1,000米ドル)、Korea International Chemical Joint Venture Company(平壤)日本円建口座1件、外貨建口座2件、残高約80万円

⁸⁴2009年4月9日の北朝鮮によるミサイル発射を受けて、北朝鮮向け仕向送金に係る「支払または支払の受領に関する報告書」の下限金額を3,000万円相当額超から1,000万円相当額超へ、北朝鮮への渡航者が現金を持ち出す際の届出金額を100万円相当額から30万円超に、2009年3月26日の韓国海軍の哨戒艦(天安)の沈没事件を受けて、2010年7月6日から現金持出の下限金額が10万円相当額超、「支払または支払の受領に関する報告書」の下限金額が300万円相当額超へ引き下げられた。

図表 1-3 「外国為替及び外国貿易法」に基づく経済制裁措置(2019年7月17日現在)

送金規制の対象	実施時期	実施根拠	対象者数
ミロシェビッチ前ユーゴスラビア大統領及び関係者	2001年2月	国際平和のための国際的努力への寄与(米、EU等との協調)	10個人
タリバーン関係者等	2001年9月	国連安保理決議1267号、1333号、1390号	509個人、団体
テロリスト等	2001年12月	国連安保理決議第1373号	
イラク前政権の機関等、イラク前政権の高官又はその関係者等	2003年5月	国連安保理決議第1483号	213個人、団体
コンゴ民主共和国に対する武器禁輸措置等に違反した者等	2005年11月	国連安保理決議第1596号	44個人、団体
スーダンにおけるダルフール和平阻害関係者等	2006年6月	国連安保理決議第1591号	4個人
北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する者等	2006年9月	国連安保理決議1695号	15団体、1個人
北朝鮮に関連する国際連合安全保障理事会決議に基づく資産凍結等の措置の対象となる者	2009年5月	国連安保理決議1718号、2087号、2094号、2270号、2321号、2356号、2371号、2375号、2397号	155個人・団体(うち10団体は1695号、43個人・団体は国際協調に基づいて措置済み)
国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するために講ずる資産凍結等の措置の対象となる北朝鮮の核その他の大量破壊兵器及び弾道ミサイル関連計画その他の北朝鮮に関連する国際連合安全保障理事会決議により禁止された活動等に関する者	2013年4月	国際平和のための国際的努力への寄与(米、EU等との協調)	118個人・団体
北朝鮮の核関連、弾道ミサイル関連又はその他の大量破壊兵器関連の計画又は活動に貢献し得る活動	2009年7月	国際平和のための国際的努力への寄与(国連安保理決議1874号の任意措置への対応)	資金使途規制
北朝鮮に住所等を有する個人等に対する支払	2016年2月	国際平和のための国際的努力への寄与	(支払の原則禁止)
ソマリアに対する武器禁輸指当に違反した者等	2010年6月	国連安保理決議第1844号	14個人、団体
リビアのカダフィ革命指導者及びその関係者	2011年3月	国連安保理決議第1970号、1973号、2009号	17個人、団体
シリアのアル・アサド大統領及びその関係者等	2011年9月	米国、EUとの協調	94個人、団体
クリミア「併合」又はウクライナ東部の不安定化に直接寄与していると判断される者	2014年8月	米国、EUとの協調	82個人、団体
ロシア連邦の特定銀行等による証券の発行	2014年9月		5団体
中央アフリカ共和国における平和等を損なう行為等に関与した者	2014年8月	国連安保理決議第2127号、2134号	13個人
イエメン共和国における平和等を脅かす活動に関与した者等	2014年12月	国連安保理決議第2140号	5個人
南スーダンにおける平和等を脅かす行為等に関与した者等	2015年9月	国連安保理決議2206号	8個人
イランの核活動等に寄与し得る者	2016年1月	国連安保理決議2231号	84個人、団体
イランの核活動及び核兵器運搬手段の開発に関連する活動			資金使途規制
イランへの大型通常兵器等の供給に関連する活動			
核技術等に関連するイランによる投資を禁止する業種			

出典：財務省．“経済制裁措置及び対象者リスト”．財務省．

https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html，(参照2019-06-28)．

7 「スマート・サンクション」の課題

前節で述べたが、冷戦終結により東西のイデオロギー対立の構図が崩れ、普遍的価値としての人権のモラルが追及され始めた事を背景に、制裁行為が引き起こす一般市民への被害が表面化し、経済制裁の有効性や制裁国の国内政治への影響から人道問題へと徐々にシフトしてきた。

「スマート・サンクション」は国際社会の平和と安全への脅威を作りだした有責の指導者や特権階級に向けられている。一般国民への影響を避けるために食糧や医療品等の民生物資に関しては禁輸対象から外し、武器禁輸や財政、金融上の措置、渡航上の措置に制裁の力点を置いて、それぞれの強度を変えながら制裁措置を科し、無垢の弱者に対する意図しない悪影響を極小化する事を狙ったものである。

しかしながら、指定された個人、団体が、指定された後に氏名や名称を変え、別の団体を設立する事により制裁を回避する事が出来る。国連安保理決議による経済制裁は不履行国に対して罰則規定が無く、マネー・ローンダリングリスクのある金融機関とのコルレス関係の見直しの判断は各国政府、各金融機関に委ねられており、その有効性と金融機関に対する強制力に限界がある。

結論を先取りすると、米国の核不拡散に向けた経済制裁は、被制裁国や制裁対象者が保有している米ドル以外の通貨建の決済手段が抜け穴となるため、経済制裁として効果は限定的である。また核不拡散に向けて北朝鮮による一時的な政治的譲歩を引き出す事に成功したが、制裁措置を発動しても経済制裁の効果を維持する事は出来ない課題があり、「スマート・サンクション」の課題は「制裁の効果」と「人道的な配慮」の相反するものをいかに両立させるかという点にある。

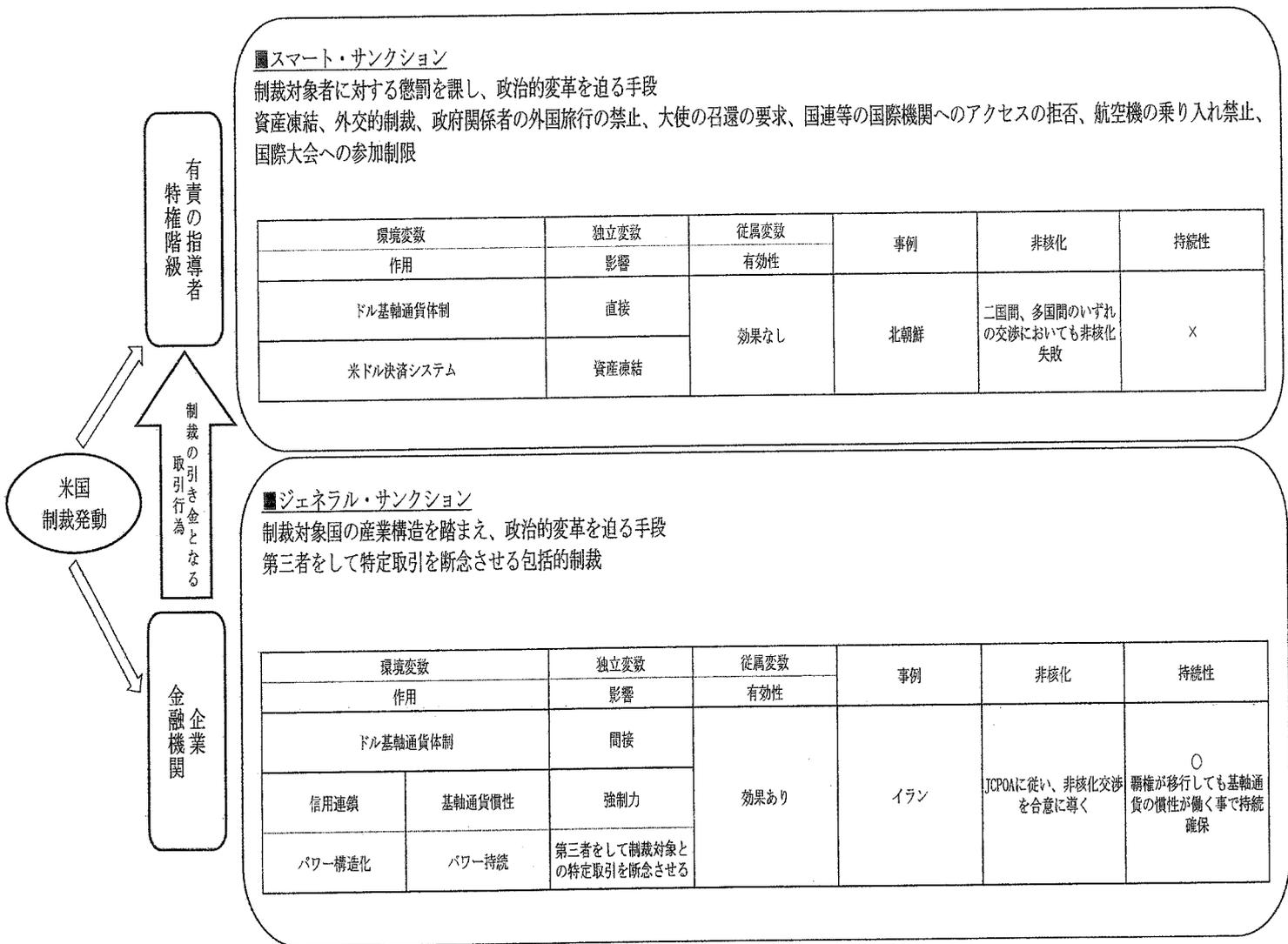
これに対し、2010年に「国連安保理決議第1929号」⁸⁵を採択して以降、米国のイランに対する経済制裁として、「スマート・サンクション」から「ジェネラル・サンクション」へ質的变化が生じた。これらは経済制裁の引き金となる行為を石油から非石油取引に拡大する事で、世界各国にイランに対する禁輸措置を強制するものである。包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果があった。つまり、金融機関に遵守義務を課し、特定の取引を断念させる事で米国の経済制裁に従わせる構造となっている。このように、冷戦以降の特定の人物に焦点を当てて制裁を科す「スマート・サンクション」から世界各国に禁輸を強制する「ジェネラル・サンクション」への質的変容が生じている。

これらを検証する為、「スマート・サンクション」の事例として、第4章では北朝鮮資産の封じ込めに活用されたバンコ・デルタ・アジア制裁に関し、米国法の特徴である域外適用として第三国における非米国系金融機関の資産凍結機能を確認する。

⁸⁵United Nations. “S/RES/1929(2010)”. United Nations.
https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf, (accessed 2020-01-01).

「ジェネラル・サンクション」の事例として、第5章では米国のイランに対する経済制裁に関し、米ドル以外の通貨建て取引について適用範囲を拡大する「ジェネラル・サンクション」への質的変容を考察し、第7章では経済制裁の発動が国際社会において構造化され、強制力と基軸通貨の慣性が働く事で経済制裁の有効性を維持する仕組みを考察する。

図表：1-4：財政、金融上の措置、在外資産に対する措置の構造



図表 1-5: 「スマート・サンクション」と「ジェネラル・サンクション」の特徴

	スマート・サンクション	ジェネラル・サンクション
時期	冷戦以降	2010 年以降
制裁対象	有責の指導者、特権階級	制裁の引き金となる特定の取引行為を行った企業、金融機関
手段	資産凍結、外交的制裁、政府関係者の外国旅行の禁止、大使の召還の要求、国連等の国際機関へのアクセスの拒否、航空機の乗り入れ禁止、国際大会への参加制限	市場から排除 経済的孤立
強制力	直接的	間接的
事例	北朝鮮	イラン
有効性	効果は極めて限定的 二国間、多国間のいずれの交渉においても非核化失敗	効果あり JCPOA に従い、非核化交渉を合意に導く
持続性	無	有
圧力と反応	個人、企業であるため強制力をかけても、影響力を分散しやすい。	基軸通貨の慣性が機能する事で包括的制裁と同様の機能を持つ。 制裁措置が国際社会の中で構造化される事で、被制裁国の国内政治に大きく影響。 被制裁国が妥協案を調整するのに時間が掛かる。 集中的な強制力が掛かり、被制裁国を追い込む事が出来る為、交渉に引きずり込みやすい。
課題	制裁対象者の名称変更による制裁回避。 国連安保理決議による経済制裁の不履行国への罰則規定無。 有効性に限界。	国際協調が限界に達し、覇権移行後の基軸通貨の慣性が低下する事で、経済制裁の有効性が低下。

第2章 米国の安全保障政策

米国の経済制裁は、安全保障政策に沿って外交政策、貿易政策、核、大量破壊兵器不拡散等の様々な論点により⁸⁶、経済制裁の対象国、団体、個人、テロリスト、麻薬取引者、大量破壊兵器拡散に関与する者を指定し、経済活動の制限や資産凍結が行われている。

本章では、米国の安全保障政策と経済制裁の歴史の変遷を振り返り、第二次世界大戦以前の「軍事力」を主体とした伝統的な安全保障から、冷戦終結後の「経済力」による間接的な安全保障に替わり、経済制裁の有用性が高まった事を考察する。

1. 安全保障上の位置づけ

17世紀中葉以降、「軍事力」と「経済力」の相関関係は「富国強兵」という政策理念に反映され、「軍事力」は国益を実現する手段として捉えられてきた⁸⁷。第二次世界大戦以降、国境を越えた経済活動が拡大した事で、戦争によって相互依存関係が断ち切られる代償は大きく「軍事力」は問題解決の手段として不適切なものになった⁸⁸。

また、「市場」は「国家」の客体でしかなかったが、第二次世界大戦以降、「国家」と「市場」のパワーバランスが逆転し、市場が「強制的で間接的パワー」や「間接的で構造的パワー」としての側面を持つようになり、「市場」によって「国家」が影響を受ける様になった⁸⁹。

例えば、米国による北朝鮮への経済制裁の一環として、米財務省は2005年9月15日にバンコ・デルタ・アジアを北朝鮮政府、同国金融機関と企業の違法活動(麻薬、貴金属取引、大量破壊兵器関連、偽造米ドル紙幣)に関わる疑惑行として「愛国者法」第311条の「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」に指定し、米財務省は米国系金融機関に対して、同行と直接、間接的な取引を禁じる特別措置(Special Measure)を発動した⁹⁰。

⁸⁶Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law. CRS Report for Congress, 1998, p. 7-17. 外交政策、貿易政策、核、大量破壊兵器、化学兵器不拡散、対共産圏、人権、戦争、強制労働、環境問題、クーデター、債務不履行、テロ、移民、外交関係、麻薬、紛争、金融危機、駐車、人道支援、暴動、PLO等の様々な論点により、制裁措置が発動されてきた。

⁸⁷武田康裕. “安全保障とパワー”. 安全保障学入門. 防衛大学校安全保障学研究会, 武田康裕, 神谷万丈編. 亜紀書房, 2018, p. 110.

⁸⁸武田康裕. 同書. p. 111.

⁸⁹Susan Strange. THE RETREAT OF STATE~The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge University Press, 1996. スーザン・ストレンジ. 国家の退場-グローバル経済の新しい主役たち-. 2016, 岩波書店.

⁹⁰US Department of The Treasury. “Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act (2005-09-15)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>, (accessed 2020-01-01).

実際、米財務省が制裁措置を発表した翌日の9月16日、バンコ・デルタ・アジアへの取り付け騒ぎで、2日間で預金流出額は3億パカタ(約45億円)強に達し⁹¹、「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」の指定は、同行が金融システムから排除されるだけでなく、北朝鮮友好国とのビジネスと同行の経営に対する二次的な影響を及ぼすものとなり、金融システム全体に対する米国の構造的パワーの結果と見る事が出来る⁹²。

冷戦時代は、米ソあるいは東西両陣営の核兵器を含む全面戦争をいかに防ぐかが、安全保障上の課題であった。しかし、冷戦の終焉と共に人類の破滅を招く全面戦争の脅威は遠のき、地域紛争や内戦、民族紛争に安全保障の関心が移り、国際テロ、越境組織犯罪、難民、環境破壊、食糧、エネルギー危機といった非伝統的脅威に対応する上で「軍事力」の有用性は低下した。

安全保障と経済の関係については、軍事力を支える基盤としての経済力、軍事費の経済成長に与える影響、経済制裁、輸出管理といったテーマが論じられてきた。そこに経済安全保障という概念が加わったのは、1970年代の米国においてである。1974年にジョセフ・ナイが「集团的経済安全保障」を提案している。これは、当時のエネルギー、食糧危機に対応して国際的な協力機関の設立を訴えるものであった⁹³。

冷戦終結を機に脅威の源泉に関する米国の認識は大きく変化し、1998年8月の北朝鮮によるテポドン1号発射をきっかけに、ならず者国家のミサイル能力に対する危惧は頂点に達し、テロ対策は国家安全保障問題として位置付けられた。特に、ニューヨーク世界貿易センタービル爆破事件、オウム真理教のサリン事件、オクラホマ連邦ビル爆破事件、ケニア・タンザニア米大使館同時爆破テロが、テロリストによる大量殺傷と米本土攻撃の恐れをもたらし、米国のテロ対策の進展にインパクトを与えた⁹⁴。クリントン政権において中東政策やNATO拡大が失敗し「軍事力」から「経済力」による対外政策にシフトし、経済制裁がその手段として利用されるようになった。特に1917年の「敵対通商法」の制定以降の歴代政権において55におよぶ法律を制定したが、このうちクリントン政権では21におよび25カ国、12分野に対して制裁措置を発動した(図表2-1)⁹⁵。

2001年の同時多発テロ事件を契機として、国連安全保障理事会がテロリズムのために使用される資金の提供行為を犯罪として定め、国際社会全体にとって核兵器ならびに大量破壊兵器を使用したテロ活動の可能性に対する脅威認識が高まり、核、大量破壊兵器不拡散に向けた動きが加速した。このように、第二次世界大戦以降、「軍事力」を主体とした伝

⁹¹ 『日経金融新聞』2005年12月27日。

⁹² 武田康裕。同書。p.111。

⁹³ 落合浩太郎。“経済安全保障安全保障 - ゼロサム・ゲーム思考の限界と弊害 -”。増補新しい安全保障論の視座。赤根谷達雄，落合浩太郎編。亜紀書房，2007，p.191。

⁹⁴ 宮坂直史。“テロリズム対策 - 本土防衛を中心に -”。プッシュ政権国防政策。近藤重克，梅本哲也編。財団法人日本国際問題研究所，2002，p.38。

⁹⁵ Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law. CRS Report for Congress, 1998.

統的な安全保障から、「経済力」による間接的な安全保障に替わり、冷戦終結以降、経済制裁の有用性が高まった。

2. 大量破壊兵器不拡散

核兵器不拡散体制における重要な要素が、1968年の核兵器不拡散防止条約であり、国際原子力機構(IAEA)による包括的保障措置が導入された。

冷戦期において大量破壊兵器不拡散が追及されたのは、核兵器を保有する国が増えれば、米ソの軍事、政治面における圧倒的地位が脅かされかねず、相互抑止体制に攪乱が起りやすくなると懸念されたからである。

二度に亘る世界大戦を経て、主要国の戦略的関心は、どのようにして戦わずにすまずかに移ったが、その破壊力と守るべき価値を大きく崩した核兵器は、抑止兵器として突出した効用を持っていた。こうして、非人道的な核兵器に対する嫌悪、それに基づく軍縮、勢力均衡上の考慮が交錯するところに「不拡散」という考え方が成立した⁹⁶。

中東における大量破壊兵器の拡散は早くから始まった。イスラエルが核兵器開発に着手したのは1950年代であり、1967年の第三次中東戦争までには相当量の核弾頭を実戦用に貯蔵していた。中東において大量破壊兵器の拡散が深刻な懸念の対象となったのは、1980年代以降の事である。

中東における大量破壊兵器の技術を含めた軍拡競争の展開は、世界の他の地域における情勢と連動しているにも拘わらず、中東は大量破壊兵器の拡散の蓋然性が群を抜いて高く、調達された非通常兵器が使用される可能性が高い地域であると考えられている。その理由は、第一に中東が殆ど恒常的ともみえる紛争の構造に覆われてきたからであり、第二にこの地域に偏在する石油や天然ガスの化石燃料資源に裏付けられた財政的な余力があったからに他ならない。すなわち域内各国は果てしない紛争状況の中で軍拡によって自己保存を図ろうとする強烈的な動機を持たざるを得なかった。

1973年の石油ショックの結果、膨大な資金がこの地域に流入し、その後の20年間で中東は世界でも急速に軍事化された地域となった。このような軍拡の潮流が、大量破壊兵器の調達と開発に向けられた。増大の一途をたどる軍事支出を賄う財政基盤は、1980年代半ばの原油価格の急落以降、長期にわたり低迷状況が続けており、中東各国はその影響を被る事になった。また、冷戦時代にはこれらの兵器調達は部分的に東西いずれかの陣営の軍事援助や借款、あるいは原油等のバーター取引の形で賄われていたが、冷戦構造の崩壊によって、こうした調達の形態は激減した⁹⁷。

1980年代後半以降の中東において、大量破壊兵器の開発や取得が域内各国の軍拡の目標として浮上してきた。その背景には、第一に、通常兵器の先端技術化による価格の高騰に

⁹⁶ 納家政嗣. “大量破壊兵器不拡散の思想と展開”. 大量破壊兵器不拡散の国際政治学. 納家政嗣, 梅本哲也編. 有信堂, 2018, p. 7.

⁹⁷ 池田明史. “中東における大量破壊兵器の拡散状況と不拡散努力”. 大量破壊兵器不拡散の国際政治学. 納家政嗣, 梅本哲也編. 有信堂, 2018, p. 252 - 253.

対して、低コストで兵器の費用対効果を上げたい域内各国の思惑が、財政が悪化するに従い顕在化してきた事が挙げられる。第二に、大量破壊兵器のシステムや、兵器の中軸的な部品、管理や維持、改修のための装備といった様々な製品や技術、それらに関する技術指導等の調達先が欧州、中南米、アジア諸国へ拡大し、冷戦構造の崩壊以降は旧東側諸国から非公式レベルでの調達が可能となった事によるものである。

冷戦崩壊に伴い、ウクライナを始め、新たな核保有国が同時に出現する可能性が現れ、旧ソ連の政情不安、経済混乱を背景に、核物資や原子力専門家の国外流出が強く懸念された。パキスタンの「核開発の父」カーン博士を中心とする核関連物資、技術の国際闇市場の存在の発覚、ならず者国家による核開発や、インドやパキスタンと北朝鮮が核実験を行い、核拡散が実質的に進んだ。また、同盟国、友好国の安全に関与する米国、およびロシアの意志や能力が低下し、それらの国々の行動に対する統制も厳しくなったため、大量破壊兵器の製造、取得の誘因が高まりかねなかった。さらに2001年の同時多発テロ事件以降、アルカイダのような国際テロリスト集団の大量破壊兵器入手の危険が高まった事により、大量破壊兵器拡散の脅威が深刻視されるようになった。

3. 輸出管理

輸出管理は輸出の制限という経済的な犠牲を払って、国が安全保障上の利益や戦略性の高い貨物や技術の輸出を管理する事により、懸念国による大量破壊兵器の開発や拡散、通常兵器の過度の蓄積を制限するものである⁹⁸。

米国の輸出管理は、安全保障、通商政策、産業政策、人道問題の対応に至るまで、さまざまな政策手段として活用されてきた。1990年代以降、輸出管理は大量破壊兵器や関連技術の拡散を防止する役割が期待され、重要な政策手段と位置づけられてきた。輸出管理を通じた競争相手の技術的キャッチアップ防止が期待されており、産業政策では保護貿易の手段としての特徴を有する⁹⁹。

米国の輸出管理が現在の法的枠組みに組み込まれたのは、1917年の「敵対通商法」である。「敵対通商法」は、戦争時において敵対国との禁輸措置、ならびに在米資産の凍結を目的とし、米国の第二次世界大戦の参戦に際して、米国民と敵対国が同盟関係を結ぶ国との貿易の戦時を理由に規制する内容であった。また平時における通商関係を規制する法的根拠とされただけでなく、第二次世界大戦から冷戦期、冷戦後を通じて輸出管理法の基礎となった¹⁰⁰。

例えば1940年と1941年にルーズベルト大統領は、枢軸国(日本、ドイツ、イタリア)の在米資産を凍結した。1940年のドイツのノルウェー、デンマーク侵攻時、ドイツに対する

⁹⁸木原晋一. “日本”. 兵器の拡散防止と輸出管理-制度と実践-. 浅田正彦編. 有信堂, 2004, p. 135.

⁹⁹佐藤丙午. “アメリカ”. 兵器の拡散防止と輸出管理-制度と実践-. 浅田正彦編. 有信堂, 2004, p. 159.

¹⁰⁰佐藤丙午. 同書. p. 161.

資金の移転を禁じ、占領地域への禁輸措置を発動した¹⁰¹。また1950年12月にはトルーマン大統領が朝鮮戦争の勃発に対して中国と北朝鮮に禁輸措置を、1964年5月には北ベトナムに、1975年にはカンボジアに制裁措置を発動した¹⁰²。

第二次世界大戦以降、戦時、または非常事態のいずれかに拡大され、1977年に「国際的緊急事態における経済権限法」が制定された以降は、戦争時の非常事態には「敵対通商法」を、戦争以外の非常事態には「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく大統領令第の発令により、行政上二つの法律を使い分けてきた¹⁰³。

第二次世界大戦の終結を経て共産圏諸国との緊張が高まる中、米国は平時の貿易管理の問題に向き合う必要に迫られ、共産圏諸国への貿易規制は、「Export Administration Act(EAA)」と、その前身の「Export Control Act of 1949(ECA)」によって進められた¹⁰⁴。国家安全保障、外交政策、大量破壊兵器、生物化学兵器、それらを運搬するミサイルの拡散防止、テロ防止規則、希少物資の流出から国内経済を保護し、政策ガイドラインに基づいてソ連、東欧諸国を名指しした輸出規制が実施された。多国間の枠組みへの参加の如何を問わず、規制に反する行為を行った場合、厳しい制裁が課される恐れも輸出管理の実効性を高める要素となっている¹⁰⁵。

1979年の「Export Administration Act(EAA)」成立後、行政府と議会の関心は、輸出管理を多国間主義の枠組みの中で実施する事に移った。輸出管理の実効性を高めるには、代替輸出先を封じる事が重要であり、国際的な協調の場としてNATO加盟国や日本を構成メンバーとする対共産圏輸出統制委員会(Coordination Committee for Multilateral Strategic Export Controls)を設立した¹⁰⁶。

対共産圏輸出統制委員会ココムは朝鮮戦争と冷戦時代の間にはワルシャワ条約加盟国への輸出を規制するため、アイルランドを除くNATO加盟国に対する機密協定として組織された。ココム規制の目的は、ワルシャワ条約加盟国や共産圏諸国による安全保障を脅かす恐れのある先進機器、または技術の利用を防止し、遅らせる事であった¹⁰⁷。

また、ココム規制は東西冷戦構造の中で西側諸国が共産圏諸国に対する武器や工作機械、高性能コンピューターのハイテク汎用品の輸出を原則禁輸するものであり、輸出するには全加盟国の合意を必要としていた。規制対象製品、および技術の3つの基本リスト、

¹⁰¹Michael P. Malloy. *United States Economic Sanctions Theory and Practice*. Kluwer Law International, 2001, p. 37.

¹⁰²Ronald A. Brand. *Fundamentals of International Business Transactions*. Kluwer Law International, 2006, p. 309.

¹⁰³Ronald A. Brand. *Fundamentals of International Business Transactions*. Kluwer Law International, 2006, p. 306-307.

¹⁰⁴Michael P. Malloy. *United States Economic Sanctions Theory and Practice*. Kluwer Law International, 2001, p. 39.

¹⁰⁵佐藤丙午. 同書. p. 161.

¹⁰⁶佐藤丙午. 同書. p. 161-162.

¹⁰⁷財団法人安全保障貿易情報センター. *米国輸出管理コンプライアンスガイド*. 財団法人安全保障貿易情報センター, 2008, p. 5.

国際軍物品目リスト、原子力リスト、主流をなす民生用途の他に、軍事目的にも利用可能な国際デュアルユース品目リストへの合意に基づいて運営を行った¹⁰⁸。

1990年代に入ると東西冷戦の終結によりココムはその使命を終え、1994年3月に解散した。一方で湾岸戦争を受けて地域紛争の頻発と核不拡散に対する懸念の高まりに伴い、1996年には紛争防止の観点から通常兵器の過剰な蓄積を防止するワッセナー・アレンジメント(WA)が発足した。これは、通常兵器と関連デュアルユース品目の移転に関する透明性および責任を促進する事で、特定の無法国家や不安定な地域に通常兵器と関連デュアルユース品目が渡る事を拒絶する事であった。

1998年1月15日以降、規制品目リストへのWA変更を実施し、禁輸国およびテロ支援国家への一方的規制を導入した。これは、クリントン政権においてテロの脅威が認識された事、核兵器、長距離ミサイルの開発により軍事力の有用性が低下した事が背景に挙げられる。

ココム規制以降、国際的に合意したハイテク貨物、技術の規制品目リストに基づいて、加盟国が輸出管理を行うリスト規制が基本となってきた。ところが湾岸戦争後の国連査察により、イラクがリスト規制の対象品目以外のローテク製品を調達して、大量破壊兵器等の開発を行っていた事が明らかとなった。このため、大量破壊兵器の拡散を防止する為には、リスト規制では不十分との認識が広まった。そこで、規制品目リストには無い貨物や技術であっても大量破壊兵器の開発に使用される恐れがある場合には、規制を行うキャッチ・オール規制が導入されていった¹⁰⁹。

この軍事主導の技術の流れが変化し、軍事分野ではなく民生分野が技術を牽引し始めた。この傾向は、IT革命の進行により加速化し、軍事分野に有効に転用できる多くの技術が民生分野から生み出されるようになった。このような技術環境の変化が大量破壊兵器の拡散傾向に拍車をかけている。軍事技術が主導する環境の下では軍事に関わる兵器を管理しさえすれば拡散を抑える事が出来るが、民生技術の場合、通常の経済活動を通じて自然に拡散する性質を持っており、これを管理する事は難しい問題がある。

4. 安全保障の変容と経済制裁

(1) 第二次世界大戦後

第二次世界大戦後、大きな損害を蒙っていた欧州諸国において米国の役割が重要になった。1947年3月12日にトルーマン大統領は一般教書演説において英国に代わり、ギリシャおよびトルコの防衛を引き受けるトルーマン・ドクトリンを宣言した。同年6月5日にマーシャル国務長官は、西欧諸国に対する大規模援助を行うヨーロッパ復興計画を発表し、米国は継続的に欧州大陸に関与する事になった。トルーマン大統領の1949年1月20

¹⁰⁸財団法人安全保障貿易情報センター。同書。p.6-7。

¹⁰⁹財団法人安全保障貿易情報センター。“輸出管理基本情報”。財団法人安全保障貿易情報センター。
<http://www.cistec.or.jp/export/index.html>, (参照2020-01-01)。

日の一般教書演説第4項目では、後進地域の開発を援助する計画が謳われ¹¹⁰、「Export-Import Bank Act of 1945」により、反共体制の構築を狙いとした資金・技術援助を行う一方、ソ連と共産圏諸国に対して保証、保険、信用状供与等の援助を禁止し、「Bretton Woods Agreements Act」において共産圏諸国やテロリストに対する金融支援を禁じた¹¹¹。

(2) 冷戦期

1948年に米国が太平洋で核実験を行い、1949年にソ連が核開発能力を備えるに至った。これを受けて米国は水素爆弾の開発を進め、1952年11月に爆発実験を成功させた。1953年1月に就任したアイゼンハワー大統領は、こうした核開発競争が進む事で核戦争の危険性が現実化しつつあるとの危機感を抱き、国連総会において危険性を訴え、1954年8月30日に「Atomic Energy Act of 1954」により核関連設備の移転を禁じた¹¹²。

1962年のキューバ危機は冷戦における分水嶺であった。キューバにおけるソ連の軍備増強の目的は、米国の勢力圏内でもソ連の攻撃を防ぎきれない事を明らかにする事で東西冷戦の潮流が変化した事を国際社会に示し、米国に対する信頼が崩れる事を意味した¹¹³。キューバ危機を契機に「米国の裏庭」と呼ばれる中南米諸国への影響力を得る事を企てたソ連の動きに対し、米国はブラジルやボリビア、ウルグアイなど親米軍事独裁政権に肩入れを行った。キューバ危機によって核戦争寸前の状況を経験した米ソ両国は、核戦争を回避するという点において共通利益を見出し、米英ソ三国間で部分的核実験禁止条約、ホットライン協定などが締結された。

ケネディ大統領はソ連の第三世界への影響力拡大を阻止するため、国際社会の発展に向けた外交援助の基礎となる「Foreign Assistance Act of 1961」を制定した。同法ではキューバに対する禁輸、トルコに対する軍事支援を禁止し、援助資金のソ連、ビルマ、キューバ、北朝鮮、イラン、イラク、シリア、リビアへの移転を禁じた¹¹⁴。また、1962年10

¹¹⁰The American Presidency Project. “33rd President of the United States: 1945 - 1953 Annual Message to the Congress on the State of the Union”. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/annual-message-the-congress-the-state-the-union-21>, (accessed 2020-01-01).

¹¹¹Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law. CRS Report for Congress, 1998, p.10.

¹¹²US Government Information. “Atomic Energy Act of 1954 (P.L. 83-703)”. US Government Information. <https://legcounsel.house.gov/Comps/Atomic%20Energy%20Act%20of%201954.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹¹³Graham Allison; Philip Zelikow. Essence of decision explaining the Cuban missile crisis. 2nd ed., Longman, 1999. グリアム・アリソン, フィリップ・ゼリコウ. 決定の本質-キューバミサイル危機の分析- 第2版 I. 日経BP社, 2016, p.208.

¹¹⁴US Government Information. “Foreign Assistance Act of 1961 (P.L. 94-329)”. US Government Information. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg729.pdf>, (accessed 2020-01-01).

月 11 日には安全保障上の問題が生じた場合、最大 80%まで輸入関税の引き上げができる「Trade Expansion Act of 1962」を制定した¹¹⁵。

1960 年代末からデタントの時代に突入した。米ソ間の戦略兵器制限交渉により、1972 年の協定で核兵器の量的削減が行われた。ニクソン政権はソ連を牽制すると同時に東アジアにおける冷戦の対立軸であった米中関係を改善し、中国に接近のシグナルを送るために在韓米軍を削減した¹¹⁶。また 1973 年に北ベトナムとの和平協定に調印し、米国軍はベトナムから撤退し、米国は建国以来初の敗北を味わう事になった。その後、1975 年 4 月に南ベトナムの首都のサイゴンが北ベトナムの手に落ち、同時にラオス、カンボジアでも共産主義勢力が政権を獲得し、インドシナ半島は完全に共産化された。

フォード政権はニクソン・ショックを受けた同盟国との関係改善と、アジア各国との友好関係の再構築を進めた。一般教書で強力な軍事力を背景とする外交、貿易政策の推進を表明し、1976 年に制定した「武器輸出管理法 (Arms Export Control Act)」¹¹⁷においてワルシャワ条約加盟国や共産圏諸国に対し、防衛物品およびサービスの輸出入を規制した¹¹⁸。また同政権のラムズフェルド国防長官は 1977 年の国防報告で、「米国は核戦争を制限し、力の安定した均衡を維持し、戦争の抑止と国際的安定を確保する責任がある」と国防政策の基本を表明した¹¹⁹。

カーター政権は人権外交を優先するあまり同盟国との関係を悪化させた。対ソ協調路線を打ち出した結果、1978 年にソ連は南イエメンに親ソ政権を樹立し、シリアに接近して中東・アフリカで積極的に勢力を伸ばし、1980 年代にかけて第三世界に広がった為、カーター政権は次第に対ソ強行路線に転換していった¹²⁰。

レーガン政権はカーター政権初期のデタント政策は、ソ連の軍拡と勢力拡大を招いたと見做し、ソ連の膨張政策を阻止するため、軍事力を中心とした対ソ優位策を打ち出した¹²¹。レーガン・ドクトリンの目的は、第三世界でのソ連の代理を倒し、世界的な力関係を米国に有利なように変更する事であった¹²²。またソ連封じ込め戦略を維持しつつ、日本、中国といった軍事大国の出現を念頭においた危機に対応する事を打ち出し、高度兵器の拡散、第三世界での低強度紛争が指摘された¹²³。1985 年にはテロ支援国家からの輸入と役務

¹¹⁵US Government Information. “Trade Expansion Act of 1962 (P.L. 87-795)”. US Government Information. <https://uscode.house.gov/statutes/pl/87/795.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹¹⁶川上高司. 米軍の前方展開と日米同盟. 同文館出版, 2004, p. 56.

¹¹⁷US Government Information. “Arms Export Control Act (P.L. 94-329)”. US Government Information. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg729.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹¹⁸財団法人安全保障貿易情報センター. 同書. p. 29.

¹¹⁹Historical Office Office of the Secretary of Defense. “FY1977: Annual Defense Department Report”. Historical Office Office of the Secretary of Defense. https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/annual_reports/1977_DOD_AR.pdf?ver=2016-08-02-100610-423, (accessed 2020-01-01).

¹²⁰川上高司. 同書. p. 58.

¹²¹川上高司. 同書. p. 62.

¹²²川上高司. 同書. p. 66.

¹²³川上高司. 同書. p. 64.

取引を禁じる、「International Security and Development Cooperation Act of 1985」により、カンボジア、ニカラグア、チリ、リビアからの禁輸を行った¹²⁴。

(3) 冷戦終結後

冷戦終結直後の1990年代初期において、フランシス・フクヤマが『歴史の終わり』を発表し、民主主義の勝利を宣言した。1991年にソ連型の社会主義経済圏が崩壊し、米国が唯一の超大国となった。

ブッシュ大統領は、1990年3月の米国安全保障戦略において米国の脅威をソ連から第三世界に転換し、東アジア戦略構想I(1990年4月)においてアジアのナショナリズム高揚による米国のプレゼンスに対する反発、ロシアと北朝鮮の二つの冷戦型脅威が残存しているとし、地域の安定維持が米国の国益であるとした¹²⁵。

また大量破壊兵器に関する問題が顕在化し、大量破壊兵器と遠方に発射する手段を持った攻撃的な「ならず者国家」が国防総省の戦略計画の基礎となった。米ソを始め多くの国々で研究開発費が軍事分野に投入され、米国では核兵器、大陸間弾道ミサイル、戦闘機等の分野で生み出された技術が、民生分野でも利用されるようになった。

米国は、1990年8月のイラク軍によるクウェート侵攻を皮切りにアラビア半島に展開し、1990年11月5日に「Iraq Sanctions Act of 1990」を、1992年6月18日には、「Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992」を発動し、イランとイラクに対する大量破壊兵器の技術や物資の提供を禁じた¹²⁶。

(4) 脅威の変容

冷戦終結を機に、米国の脅威に対する認識は変化した。米国は、冷戦の勝戦国という自信から1991年の湾岸戦争に続いて中東への介入を深め、クリントン政権はパレスチナ問題に積極的に関わり和平合意をもたらした。しかし、イスラエルの凶変から和平合意は暗礁に乗り上げ、パレスチナ過激派によるテロとイスラエル軍による虐殺によってパレスチナは泥沼の様相を呈した。

アフリカに対しては、スーダンの外にソマリアにも国際連合の力で内戦に介入したが失敗し、クリントン政権は地上軍の派遣を恐れるようになった。イラクに対しては湾岸戦争以来敵対しており、イラク武装解除問題に関しても武器査察が滞る度に空爆を加えた。これらの米国の中東に対する介入やグローバリゼーションに反感を抱くアルカイダは、2001年に同時多発テロ事件を惹き起こし、テロ戦争と呼ばれる米国のアフガニスタン侵攻やイラク戦争となった。

¹²⁴Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law. CRS Report for Congress, 1998, p.17-26.

¹²⁵川上高司. 同書. p.78.

¹²⁶Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law. CRS Report for Congress, 1998, p.17-26.

このように脅威が多様化、流動化する傾向に関心が高まり、米国は大量破壊兵器を搭載した弾道ミサイルにより米国本土への攻撃に神経をとがらせるようになった。国防計画の見直し(QDR)(1997年)では、2015年までの安全保障が米国に優位であるとの認識に立ち、米国は政治、経済、軍事において世界に関与し続けるが、その際、地域的危機、大量破壊兵器と関連技術の拡散、テロと麻薬、米本土への危機の4つのタイプの危機を設定した¹²⁷。

クリントン政権発足から間もなく生じた世界貿易センタービル爆破事件は、イスラム過激派による初めての米国中枢に対する大規模テロであった。またオウム真理教事件においてテロリストが武器や信者の獲得のために国際的に活動し、多数の被害者を生み出した事を踏まえ、ならず者国家やテロリストによる大量破壊兵器取得が容易になる危険性に対し、1996年4月24日に「反テロリズム・効果的死刑法(Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)」が制定された¹²⁸。

また、核物質、設備、核技術の移転に対する国際的統制の確立を目的とした「The Nuclear Non-Proliferation Act 1994」を制定し、大量破壊兵器テロが生じた場合に備えて、「大量破壊兵器防護法(Defense against Weapons of Mass Destruction Act of 1996)」を「1997年度国防授權法」に織り込み、緊急対応プログラムを定めた¹²⁹。

さらに、1998年8月の北朝鮮によるテポドン1号発射をきっかけに、ならず者国家のミサイル能力に対する危惧は頂点に達し、テロ対策は国家安全保障問題として位置付けられ、最も重要な脅威の一つとなった¹³⁰。

その一方で、2000年10月28日にテロ支援国家への農作物、医療品、衣料製品への輸出および再輸出に対する制裁措置の撤廃を目的とした、「2000年貿易制裁措置改革および輸出出向法(Trade Sanctions Reform Act)」が成立した¹³¹。

これは、冷戦終結以降、東西のイデオロギー対立の構図が崩れ、普遍的価値としての人権のモラルが追及され始めた事を背景に、制裁行為が引き起こす一般市民への被害が表面化し、経済制裁の有効性や制裁国の国内政治への影響から人道問題へと徐々にシフトしてきた事が理由として挙げられる。

¹²⁷川上高司. 同書. p. 95.

¹²⁸US Government Information. “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (P.L. 104-132)” . US Government Information. <https://www.congress.gov/104/plaws/publ132/PLAW-104publ132.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹²⁹US Government Information. “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997 (P.L. 104-201)” . US Government Information. <https://www.congress.gov/104/plaws/publ201/PLAW-104publ201.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹³⁰宮坂直史. 同書. p. 38.

¹³¹財団法人安全保障貿易情報センター. 同書. p. 80.

(5) 同時多発テロ事件以降

2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、米国は安全保障上の脅威をならず者国家からテロに位置づけ、2001年9月30日の「4年毎の国防計画の見直し」(QDR2001)において、もはや米国国土に対する直接攻撃から逃れる事を保証出来なくなった事を強調した¹³²。

同時多発テロ事件は、米国にとって国家安全保障問題であっただけでなく、国際社会全体にとっても緊急にテロ防止の協力体制を組む必要性をつきつけた。同時多発テロ事件発生の翌日に、国連安全保障理事会が国際テロに対して各国が全ての必要な措置をとる用意があると表明のうえ、「国連安保理決議第1368号」を全会一致で採択し、9月28日には「国連安保理決議第1373号」により、国連加盟国に対してテロ行為への資金提供を禁止し、当時、未発効だった「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」の内容を実質的に義務づけた¹³³。

一方、ブッシュ大統領はテロリストの脅威を重視し、同時多発テロ事件直後の演説において「テロリストとその支援者(国家)を区別しない」と言明し、「ならず者国家」も重要な脅威対象と位置付け、2002年1月の一般教書演説で、北朝鮮、イラン、イラクの3国に対して、大量破壊兵器を保有しテロを支援してきたという事で、「悪の枢軸(Axis of Evil)」と名指して非難した¹³⁴。

2003年6月に開かれたエビアンサミットでの「不拡散に関する宣言」において、大量破壊兵器がテロリストの手に渡る危険性を際立った脅威として捉え、核、生物、化学兵器の拡散、ミサイルの運搬手段がもたらす危険性は増大しているという認識が示された¹³⁵。

このような背景により、核、大量破壊兵器の不拡散、テロリストへの資金移転を防止する手段として経済制裁が注目され、金融機関に遵守義務を科す事で経済制裁を強化する動きとして、2008年の米国における「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく罰金基準金額の大幅な引き上げされた¹³⁶。

¹³²Department of Defence. “Quadrennial Defense Review Report (2001-09-30)”. Department of Defence. <https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹³³古谷修一. 同書. p. 50. 「国連安保理決議第1373号」は、加盟国に対して①テロ行為への資金提供の防止、②自国民または自国領域にいる者が、テロ行為を目的とした資金の提供と収集を犯罪とする事、③テロ行為を行う者、団体の資産を凍結する事、④自国民または自国領域にいる者がテロ行為者のために資産の使用を禁止する事を義務付けた。

¹³⁴The White House. “President Delivers State of the Union Address”. The White House. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, (accessed 2020-01-01).

¹³⁵村山裕三. “輸出管理の役割と課題”. 兵器の拡散防止と輸出管理-制度と実践-. 浅田正彦編. 有信堂, 2004, p. 1.

¹³⁶US Department of The Treasury Office of Foreign Assets Control. “Federal Register (vol. 73, no. 174, 51933) Economic Sanctions Enforcement Guidelines (Sep. 8, 2008)”. US Department of The Treasury Office of Foreign Asset Control. http://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr73_51933.pdf, (accessed 2020-01-01).

図表 2-1 : 米国の経済制裁関連法(1917年 - 2000年)

	法律名	年	大統領
1	Trading with the Enemy Act	1917	ウィルソン
2	Tariff Act of 1930	1930	フーヴァー
3	Export-Import Bank Act of 1945	1945	トルーマン
4	Bretton Woods Agreements Act	1945	
5	Export-Import Bank Act of 1945	1945	
6	Atomic Energy Act of 1954	1954	アイゼンハワー
7	International Development Association Act	1960	ケネディ
8	Foreign Assistance Act of 1961	1962	
9	Trade Expansion Act of 1962	1962	
10	Trade Act of 1974	1975	ニクソン
11	Arms Export Control Act	1976	フォード
12	National Emergencies Act	1976	
13	International Emergency Economic Powers Act	1977	
14	International Financial Institutions Act	1977	
15	Nuclear Non-Proliferation Act of 1978	1978	カーター
16	Export Administration Act of 1979	1979	
17	Caribbean Basin Economic Recovery Act	1983	レーガン
18	International Security and Development Cooperation Act of 1985	1985	
19	Food Security Act of 1985	1985	
20	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1987	1987	
21	National Defense Authorization Act, Fiscal Year 1989	1989	
22	International Development and Finance Act of 1989	1989	
23	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999	1989	
24	State Department Authorization Act, FY1984-1985	1984-1985	ブッシュ
25	Dolphin Protection Consumer Information Act	1990	
26	Customs and Trade Act of 1990	1990	
27	Iraq Sanctions Act of 1990	1990	
29	Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1990	1990	
30	Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991	1991	
31	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991	1991	
32	FREEDOM Support Act	1992	クリントン
33	Cuban Democracy Act of 1992	1992	
34	Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992	1992	
35	Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994	1994	
36	Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996	1996	
37	Narcotics Control Trade Act	1996	
38	Cuban Liberty and Democratic Solidarity	1996	
39	Iran and Libya Sanctions Act of 1996	1996	
40	Human Rights, Refugee, and Other Foreign Relations Provisions Act of 1996	1996	
41	Rhinoceros and Tiger Conservation Act of 1997	1997	
42	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1998	1998	
43	Chemical Weapons Convention Implementation Act of 1998	1998	
44	International Religious Freedom Act of 1998	1998	
45	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1998	1998	
46	Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999	1999	
47	Department of Defense Appropriations Act, 1999	1999	
48	Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1999	1999	
49	Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1999	1999	
50	Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999	1999	
51	Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1999	1999	
52	Department of State Appropriations Act, FY1999	1999	
53	State Department Appropriations Act, FY1999	1999	
54	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1998 and 1999	1998-1999	
55	Trade Sanctions Reform Act	2000	

出典 : Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law. CRS Report for Congress, に基づき筆者が作成。

5. 小括

米国の安全保障政策と経済制裁の歴史的変遷を振り返り、第二次世界大戦以前の「軍事力」を主体とした伝統的な安全保障から、冷戦終結以降、「経済力」による間接的な安全保障に替わった事を考察した。

米国の経済制裁は、安全保障政策に沿って外交政策、貿易政策、核、大量破壊兵器不拡散等の様々な論点により、国、団体、個人、テロリスト、麻薬取引者、大量破壊兵器拡散に関与する者を指定し、経済活動の制限や資産凍結が行われている。

第二次世界大戦以降、東西冷戦構造の中でソ連の第三世界への影響力拡大を阻止しワルシャワ条約加盟国や共産圏諸国に対する武器輸出を禁止する措置が執られてきた。冷戦崩壊に伴い、ウクライナを始め、新たな核保有国が同時に出現する可能性が現れ、旧ソ連の政情不安、経済混乱を背景に、核物資や原子力専門家の国外流出が強く懸念された。また地域紛争や内戦、民族紛争に安全保障の関心が移り、国際テロ、越境組織犯罪、難民、環境破壊、食糧、エネルギー危機といった非伝統的脅威に対応する上で「軍事力」の有用性は低下した。

特に、クリントン政権発足から間もなく生じた世界貿易センタービル爆破事件、オウム真理教事件は、ならず者国家やテロリストによる大量破壊兵器取得が容易になる危険性に対し、軍事力では対応出来ない事が認識され、「経済力」による対外政策にシフトし、経済制裁がその手段として利用されるようになった。

さらに、2001年9月の同時多発テロ事件以降、テロとの戦いが安全保障上の重要課題となり、核兵器ならびに大量破壊兵器を使用したテロ活動の可能性に対する脅威認識が高まり、核、大量破壊兵器不拡散に向けた動きが加速した。

このような背景により、核、大量破壊兵器の不拡散、テロへの資金移転を防止する手段として経済制裁の有用性が注目され、金融機関に遵守義務を科す事で経済制裁を強化する動きとして、2008年の米国における「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく罰金基準金額が引き上げられた。

第3章 米国の経済制裁

本論文の目的である米ドル決済システム構造に見る経済制裁の有効性を考察する為には経済制裁の手段の一つである資産凍結措置の機能を分析する必要がある。このため、本章では米国の経済制裁に関し、二つの側面から分析を行う。

一つは2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件を契機として制定された「愛国者法」によるバンコ・デルタ・アジア制裁であり、もう一つは伝統的な米財務省外国資産管理室による「敵対通商法」、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく経済制裁である。これらの法律は米ドル資産の凍結措置を定めているが、国際金融の米ドル決済システム構造を活用する点で共通している。「愛国者法」の第3章の「国際的マネー・ローンダリング防止」の規定は、国際金融の米ドル決済システム構造のコルレス口座を通じてテロ活動資金を米国内に送金させた事実を鑑みてコルレス銀行業務の規制の強化を狙ったものである。

そこで、まずクロスボーダー取引に係る決済機能として使用されているコルレス銀行業務とはどのような構造であるのかを明らかにし、同法第311条を中心にマネー・ローンダリング防止の内容を考察する。

1. 米国の経済制裁の歴史

始めに米国の経済制裁の歴史を検討する。米国の経済制裁の歴史は古い。米国の最初の経済制裁は、1812年に英国による米国船籍への臨検に対抗する手段として、アルバート・ガラティン財務長官が「英国資産の凍結措置」を命じたのが最初である。さらに1861年から1865年の南北戦争の際に連邦政府が南部連合を経済封鎖するとともに資金を差し押さえる経済制裁を行っている¹³⁷。第一次世界大戦、第二次世界大戦時にも、米国政府は米国内にある敵性国の資産を凍結するという経済制裁を行っている。1963年に米国政府はキューバに対する経済制裁として「敵対通商法 (Trading With The Enemy Act)」に基づく「キューバ資産管理規則 (The Cuban Assets Control Regulations)」を発動して、米国内にあるキューバ政府と同国民の全資産の凍結を行っている。また、1992年に「キューバ民主主義法 (The Cuban Democracy Act)」に基づいて米国企業の在外子会社の対キューバ貿易を禁止し、キューバとの貿易に関わった船舶に対して、キューバ出港後180日間は米国

¹³⁷US Department of The Treasury. "History of the Treasury". US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/about/history/Pages/edu_history_brochure.aspx, (accessed 2020-01-01).

の港湾での貨物の上げ下ろしを禁止する一方、キューバ船籍の船舶の米国への寄港を禁止する措置を講じている¹³⁸。

前述のように2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、米国政府にとって「テロとの戦い」が安全保障上の重要課題となった。その結果、米財務省は外交政策、国家安全保障政策の観点から国、団体、個人、テロリスト、麻薬取引者、大量破壊兵器拡散に関与する者を経済制裁の対象者に指定し、経済取引の制限や資産凍結を科すようになった。1990年代以降、財政、金融上の措置の重要性が増しており、その背景として金融取引が増加し、テロ活動資金をモニタリングする技術が向上した事が挙げられる。被制裁国の資金の流れに焦点を絞る事により、資産凍結だけでなく、貿易取引に係る資金決済が難しくなる事を狙ったものである。米財務省による経済制裁の手法は二つあるが、いずれも国際金融の米ドル決済システム構造を活用したものである。

最初の手法は、「米財務省外国資産管理室(Office of Foreign Assets Control)」が国、団体、個人に対して経済制裁と禁輸措置を行う方法である。米国人と米国企業は、米財務省外国資産管理室が指定した制裁対象(国または個人)が保有する在米資産を凍結する義務が課せられている。また、米国内に営業拠点を置く外国の金融機関も国内機関と同様に制裁対象国の資産を凍結する義務が課せられる。

二つ目の手法は、「米財務省金融犯罪執行機関連絡室(Financial Crime Enforcement Network)」が所管する「愛国者法」である。同法は本来テロ対策を目的とするものであるが、第2章「監視手続の改善」(第201条-第225条)、第3章「国際的なマネー・ローンダリング防止およびテロ資金供与防止法」(第301条-第377条)、第4章「国境の保全」(第401条-第428条)、第5章「テロリズムの捜査に対する障害の除去」(第501条-第508条)、第8章「テロリズムに対する刑法の強化」(第801条-第817条)が含まれている¹³⁹。特に同法で注目すべきは、司法管轄権の域外適用規定として「米国域外で行われた金融犯罪についても、手段や収益が米国を経由、また米国に存する限り米国内の金融犯罪に適用されるのと同じ罰則が適用される」(第317条、第323条、第377条)と定められている点である。その意味するところは、米ドル取引は場所を問わず全て米国のマネー・ローンダリング規則の対象となるという事である。この米国法の域外適用によって米国以外の国にも経済制裁の義務が及び、そのコストは外国の金融機関と社会が負担している。

また、米財務省には、米国内で営業する全金融機関に対し制裁対象と該当国の金融機関との取引関係を断つよう命令する権限が与えられている¹⁴⁰。もし同規定が適用されれば、

¹³⁸US Department of The Treasury. "OFAC REGULATIONS FOR THE FINANCIAL COMMUNITY". US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/facbk.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹³⁹平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 10-46.

¹⁴⁰「国際的緊急事態における経済権限法」や「敵対通商法」等に基づいた大統領令の発令により、米財務省外国資産管理室へ制裁措置の権限を与えることが出来、有事において機動的な対応が出来る仕組みとなっている。また、「愛国者法」において「米財務長官が『マネー・ローンダリングに大きな懸念

外国企業あるいは個人は全世界で米国系金融機関と取引する事が出来なくなり、実質的に米ドルを使って取引をする事が出来なくなる。現実の世界では、貿易取引に限らず、資本取引など様々な海外取引で米ドルが使われており、米ドルの使用が禁止される事になれば、実質的にビジネスの遂行が困難になる。同じ経済制裁でも、米ドルを基軸通貨とする米国の経済制裁は特別の意味を持っているのである。

2019年8月12日現在、米財務省は22カ国、7分野、8行の金融機関に対して制裁措置を実施している。米財務省外国資産管理室による経済制裁は、「取引禁止国」としてイラン、「特定取引禁止国」として北朝鮮、キューバ、シリア、「制裁対象者との取引禁止」としてイラン、北朝鮮、キューバ、シリア、スーダン、南スーダン、イラク、バルカン地域、ジンバブエ、リビア、レバノン、コンゴ、中央アフリカ、ベラルーシ・ソマリア、ベネズエラ、イエメン、ウクライナ、ロシア、ニカラグア、マリ、ブルンジ、大量破壊兵器拡散防止、麻薬取引、反テロリスト、ダイヤモンド取引、サイバーテロ、犯罪組織、選挙妨害がある¹⁴¹。制裁措置の発動形態と時期に注目すると、上記のうち国連安保理決議に基づくものは13カ国、3分野であるのに対し、米国法に基づく単独で制裁措置を発動しているケースは3カ国と1分野である。その殆んどが「制裁の10年 (Sanction Decade)」と称された1990年代以降に発動されたものである¹⁴²。以上のように米財務省外国資産管理室による経済制裁は、冷戦以前の米国独自の制裁措置を継続する一方で国連安保理の枠組みを活用した制裁措置を行っている。

米財務省金融犯罪執行機関連絡室による経済制裁は、「マネー・ローンダリング主要懸念国 (Primary Money Laundering Concern)」として、ミャンマー、ウクライナ、ナウル、

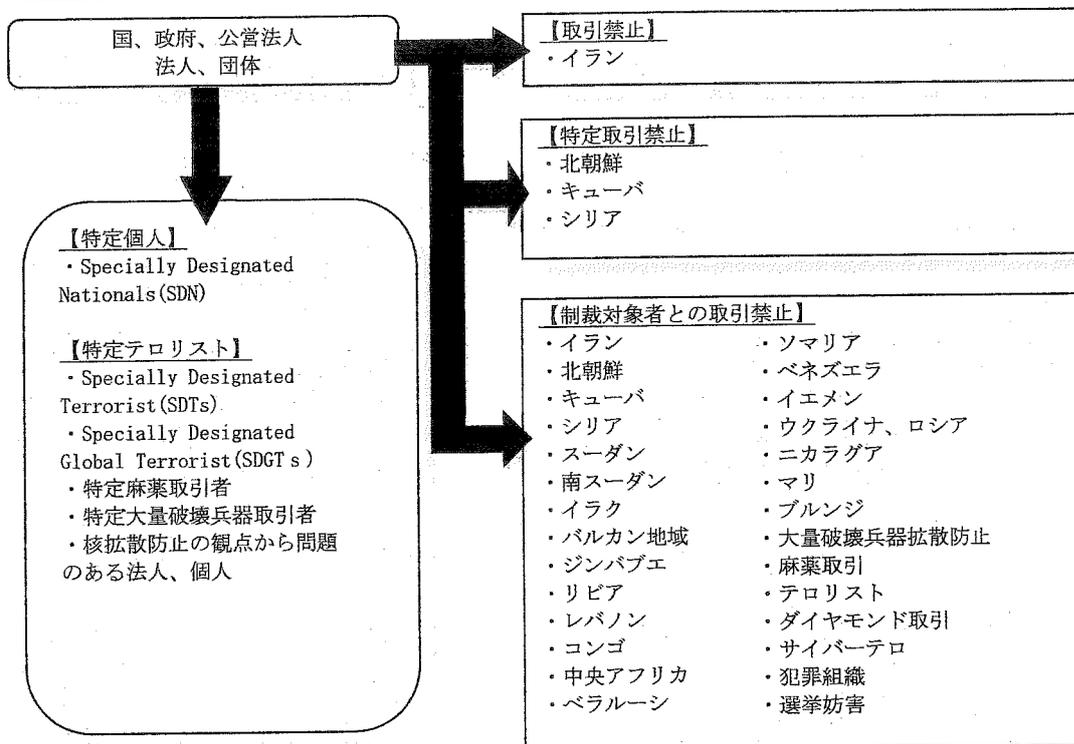
がある』と認めた外国銀行に対して米国系金融機関はコルレス口座を開設、維持してはならず(第311条)、同行がコルレス口座を有する外国銀行に対して、コルレス口座が間接的に利用されないように査定を行う(第314条)とし、外国銀行とコルレス契約のある米国系金融機関に遵守義務を課している。

¹⁴¹US Department of The Treasury. “Sanctions Programs and Country Information”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>, (accessed 2020-01-01).

¹⁴²米国単独による制裁措置(3カ国、1分野)：キューバ、ビルマ、ベラルーシ、麻薬取引がある。国連安保理決議に基づく制裁措置(13カ国、3分野)：スーダン、北朝鮮、シリア、前リベリア政権関係者、イラク、バルカン地域、ジンバブエ、リビア、レバノン、コートジボアール、コンゴ、ソマリア、イラン、大量破壊兵器拡散防止、反テロリスト、ダイヤモンド取引がある。冷戦前(3カ国)：北朝鮮(1950年)、キューバ(1963年)、イラン(1987年)、冷戦後(13カ国、4分野)：イラク(1990年)、ソマリア(1992年)、リビア(1992年)、前リベリア政権関係者(1992年)、スーダン(1996年)、ビルマ(1997年)、バルカン地域(1999年)、ジンバブエ(2003年)、コンゴ(2003年)、コートジボアール(2004年)、シリア(2005年)、レバノン(2006年)、ベラルーシ(2006年)、大量破壊兵器拡散防止(1994年)、麻薬取引(1995年)、ダイヤモンド取引(2003年)、反テロリスト(2004年)がある。

「マネー・ローンダリング主要懸念銀行(Bank Designated as Entities of Primary Money Laundering Concern)」として8行の金融機関が指定されている¹⁴³。

図表 3-1：制裁プログラム



出典：US Department of The Treasury. “Sanctions Programs and Country Information”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>, (accessed 2020-01-01). の資料に基づいて筆者が作成。

¹⁴³US Department of The Treasury. “311 Actions”. US Department of The Treasury. <https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/311-actions>, (accessed 2020-01-01).

対象国	米ドル、米圓、金、金融機関が関与する禁止取引	International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)	The Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act	Statute														
				Trading with the Enemy Act (TWEA) (2009年改訂)	United Nations Participation Act (UNPA)	National Emergencies Act	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA)	Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act (TSRA)	International Security and Development Cooperation Act (ISDCA)	Iran Sanctions Act	Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)	North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act	Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act	Section 1245 of the National Defense Authorization Act	Ivan Freedom and Countering Proliferation Act			
北朝鮮	制裁対象者との輸出入取引、金融支援、資産凍結	○	○															
イラン	取引禁止	○	○															
キューバ	制裁対象者との取引、渡航禁止	—	○															
イラク	制裁対象者との取引禁止	○	○															
スーダン	制裁対象者との取引禁止	○	○															
南スーダン	制裁対象者との取引禁止	○	—															
シリア	制裁対象者との取引、物産検査、輸出、輸入、原油輸入禁止	○	○															
バルカン地域	制裁対象者との取引禁止	○	—															
ジンバブエ	制裁対象者との取引禁止	○	—															
リビア	制裁対象者との取引禁止	○	—															
レバノン	制裁対象者との取引禁止	○	—															
コンゴ	制裁対象者との取引禁止	○	—															
中央アフリカ	制裁対象者との取引禁止	○	—															
ペルー	制裁対象者との取引禁止	○	—															
ブルンジ	制裁対象者との取引禁止	○	—															
マリ	制裁対象者との取引禁止	○	—															
ニカラグア	制裁対象者との取引禁止	—	—															
ウクライナ、ロシア	制裁対象者との取引禁止	○	—															
イエメン	制裁対象者との取引禁止	○	—															
ベネズエラ	制裁対象者との取引禁止	○	—															
ソマリア	制裁対象者との取引禁止	○	—															

出典：US Department of The Treasury, Financial Sanctions(<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>)の資料に基づいて筆者が作成。

図表3-3：分断別制裁措置内容(2019年8月12日現在)

対象国	米ドル、米 国(個人、企 業、金融機 関)が関与す る禁止取引	Statutes					
		Internationa l Emergency Economic Powers Act (IEEPA)	The Anti- terrorism and Effective Death Penalty Act	その他			
大量破壊兵器 拡散防止	制裁対象者との取引禁止	○	—	National Emergencies Act	—	—	—
反テロリスト	制裁対象者との取引禁止	○	○	National Emergencies Act	United Nations Participatio n Act (UNPA)	Hizballah Internationa l Financing Prevention Act	Sanctioning the Use of Civilians as Defenseless Shields Act
麻薬取引	制裁対象者との取引禁止	○	—	National Emergencies Act	The Foreign Narcotics Kingpin Designation Act	Comprehensiv e Addiction and Recovery Act	—
ダイヤモンド 取引	制裁対象者との取引禁止	○	—	National Emergencies Act	United Nations Participatio n Act (UNPA)	The Clean Diamond Trade Act	—
サイバーテロ	制裁対象者との取引禁止	○	—	National Emergencies Act	—	—	—
犯罪組織	制裁対象者との取引禁止	○	—	National Emergencies Act	—	—	—
選挙妨害	制裁対象者との取引禁止	○	—	National Emergencies Act	—	—	—

出典：US Department of The Treasury, Financial Sanctions
 <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>>の資料に基づいて筆者が作成。

2. 米国の経済制裁の特徴

米国による経済制裁の特徴は、国連安保理の枠組みを活用しつつ、基軸通貨である米ドル決済システム構造を活用している事である。また、米国は単独で経済制裁措置を発動する事が多く、米国法に基づいた大統領令第の発令により米財務省外国資産管理室への制裁措置の権限が与えられており、それによって緊急事態において機動的な対応が出来る仕組みとなっている。

経済制裁措置の発動に際して、「国連憲章」第41条に基づく非軍事的制裁が発動される際には、一般的には「国連参加法」の§287c、「国際的緊急事態における経済権限法」、「国家緊急法」に基づく場合がある¹⁴⁴。また、長年、米国独自の経済制裁措置として敵対国との貿易取引、ならびに金融取引を禁止する「敵対通商法」や「国際的緊急事態における経済権限法」等の米国法に基づく場合がある。

1917年10月6日の「敵対通商法」の制定当初は、敵対国との貿易取引を禁止する事が目的であったが、1977年には大統領の権限を国際間の金融取引に拡大し、①外国為替取引、送金取引、金銭や証券の米国内への持込、持出、②米国が保有する国家資産の払戻、③米国の管轄にある凍結資産の使用が禁止された。

1977年12月28日に外交政策および国家安全保障を推進するために大統領に権限を付与する「国際的緊急事態における経済権限法」が制定された。このため1977年以降は戦争時の非常事態には「敵対通商法」を、戦争以外には「国際的緊急事態における経済権限法」に基づいた大統領令第の発令により制裁が行われるようになった。また、行政上の規則によって米財務省外国資産管理室、米務省ならびに米商務省が直接管轄する事になった¹⁴⁵。制裁プログラムの運用に際して「敵対通商法」等の国内法に基づいて大統領令第が発令し、米財務省外国資産管理室に制裁措置の権限が与えられ、かつ有事において機動的な対応が出来る仕組みとなっている¹⁴⁶。

現在では戦争という極限的な状況での経済制裁に留まらず、米国の外交政策や安全保障政策に沿って経済制裁の対象国、団体、個人、テロリスト、麻薬取引者、大量破壊兵器拡散に関与する者を指定し、経済取引の制限や資産凍結が行われている。その執行機関が、米財務省外国資産管理室である。経済制裁の有効性を判断するためには、米財務省外国資産管理室と米財務省金融犯罪執行機関連絡室の組織と役割について分析する必要がある。

同管理室の前身は「外国資金管理室 (Office of Foreign Funds Control : FFC)」であり、同室は1940年のドイツによるノルウェー侵攻に際して設立された。FFCの役割は、ドイツが占領国の保有する外国資産を差し押さえ、収奪されるのを阻止する事であった。ま

¹⁴⁴吉村祥子. 同書. p. 228.

¹⁴⁵Ronald A. Brand. *Fundamentals of International Business Transactions*. Kluwer Law International, 2006, p. 306-311.

¹⁴⁶David Cortright; George A. Lopez; Elizabeth S. Rogers. "Targeted Financial Sanction: Smart Sanctions That Do Work". *Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p. 53.

た、FFCは、第二次世界大戦中に枢軸国(ドイツ、イタリア、日本)の在米資産を凍結し、貿易や外国為替の制限を通じて大きな役割を果たした。たとえば1941年6月14日にドイツとイタリアの在米資産、同年7月25日に日本の在米資産が凍結された¹⁴⁷。

現在の米財務省外国資産管理室はFFCを継承する部局で、正式に発足したのは中国が朝鮮戦争に参戦した1950年である。その目的は、中国および北朝鮮の資産を凍結する事であった。このように、米国は戦争のたびに敵対的な関係にある国の資産を凍結する経済制裁を実施してきた¹⁴⁸。

米財務省外国資産管理室は、経済制裁と資産凍結政策を主な業務としている。これに対して、冷戦以降に拡大した越境組織犯罪やテロリストへの資金供与を防止するため、1990年に「米財務省金融犯罪執行機関連絡室」が設立された。米財務省金融犯罪執行機関連絡室は、米国内、国際取引におけるテロリスト、金融犯罪等によるマネー・ロンダリング防止を主な業務とし、米国の外交政策や安全保障政策に沿って不正資金を追跡のうえ当該資産を凍結している。同連絡室は、「愛国者法」第3章と「銀行秘密法 (Bank Secrecy Act)」を所管している。

このように、米財務省は「米財務省外国資産管理室」が経済制裁を、「米財務省金融犯罪執行機関連絡室」がマネー・ロンダリング防止の役割を担っているが、いずれもテロリストへの資金供与防止を主な目的としているのが特徴である。また、冷戦以降の安全保障体制の変化に伴う制裁対象者の変容に対応し、個人と団体を対象とした経済制裁の実効性を高めるための手段としてマネー・ロンダリング防止の手法が用いられている。経済制裁とマネー・ロンダリング防止の両方を組み合わせる事で制裁措置の実効性が高まっている¹⁴⁹。

3. 「愛国者法(USA PATRIOT ACT)」と経済制裁

以下、「愛国者法」が経済制裁を実施する際の基本法となっている。そこでまず「愛国者法」の内容を説明し、さらに同法がどのようにして北朝鮮制裁に運用されているかを明らかにする。北朝鮮資金の封じ込めに活用されたバンコ・デルタ・アジアに対する制裁は、「愛国者法」第311条の「マネー・ロンダリング主要懸念銀行」が適用されたものである。

同法は同時多発テロ事件をきっかけに議会に提出され、2001年10月26日に議会で可決され、同日、ブッシュ大統領が署名して成立した。同時多発テロ事件発生から40日間と

¹⁴⁷ 上山和雄. 北米における総合商社の活動-1896~1941年の三井物産-. 日本経済評論社, 2005, p. 548.

¹⁴⁸ US Department of The Treasury. "History of the Treasury". US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/about/history/Pages/edu_history_brochure.aspx, (accessed 2020-01-01).

¹⁴⁹ David Cortright; George A. Lopez; Elizabeth S. Rogers. "Targeted Financial Sanction: Smart Sanctions That Do Work". Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p. 33-34.

いう短期間に審議されたものであり、法案の内容は十分に議論し尽されたものではなく、法案成立後、市民的自由権や市民のプライバシー保護の面で様々な批判が出ている。

まず、同時多発テロ事件という緊急事態で成立した「愛国者法」について、成立の背景、制定に至る審議の過程、主要条項を概観し、その特徴を分析する。次に、同法の第3章の「国際的マネー・ローンダリング防止規定」について検討を行う。なぜなら、本来マネー・ローンダリング防止と経済制裁とは直接関係のないものであるが、1990年代以降の経済制裁手法の特徴として特定の有責の指導者や特権階級の資産凍結を行う金融上の措置が主流になっており、その実効性を高めるために金融機関におけるマネー・ローンダリング防止の手法が用いられており、実質的に経済制裁を行う法的な根拠となっているからである。また、上院の法案審議の最終段階でマネー・ローンダリング問題が付け加えられた。審議の議論内容、背景を踏まえつつ、クロスボーダー取引に係る決済機能として使用されているコルレス銀行業務の構造について確認する。さらに、経済制裁の有効性を検討するために、米ドル決済システム構造においてコルレス銀行業務がどのような資産凍結機能を有しているかを確認する。

2001年9月11日にアメリカン航空11便がニューヨークの貿易センタービル北棟に突入し、同時に国防総省も攻撃される、いわゆる同時多発テロ事件が発生した。犯人の操縦する航空機の世界貿易センタービルへの突入の様子がテレビで同時に放送された事もあり、米国民の心理状況に大きな影響を与えただけでなく、全世界に生々しい映像と多くの衝撃を与えた。同時に、このテロ事件は米国の政治状況と外交政策を大きく変える事になった。事件の翌日、ブッシュ大統領は「テロとの戦い」を宣言し、20日にブッシュ大統領は米国議会上下両院合同会議で対テロ戦争を宣言する歴史的な演説を行い、翌月にアフガニスタンのタリバーン政権とアルカイダに対して「恒久の自由作戦」と呼ばれる掃討作戦を開始した¹⁵⁰。9月23日にテロ資金凍結に関する「大統領令第13224号」¹⁵¹によってアルカイダなど計27の組織と個人の財産を凍結し、米国民はこれらの組織に対する寄付行為を含む一切の取引が禁じられた。

ブッシュ政権が「愛国者法」制定に動いた理由は何であったのだろうか。ブッシュ大統領は、実行犯となった19人のテロリストの行動は情報が適切に収集され、政府関係機関によって共有されていれば、事前にテロ計画を察知出来たはずだと考えていた¹⁵²。米中央情報局(CIA)の得た情報が米連邦捜査局(FBI)や移民帰化局(Immigration and Naturalization Services: INS)によって共有されず、テロ行為者の入国を許してしまった事、これまでFBIがインターネットの捜査令状が取れない事になっていた事、テロ行為

¹⁵⁰財団法人日本国際問題研究所。G・W・ブッシュ政権期の日米外交安全保障政策資料集-米国側資料-。財団法人日本国際問題研究所，2006，p. 34.

¹⁵¹US Department of State. “Executive Order 13224”. US Department of State. <https://www.state.gov/executive-order-13224/>. (accessed 2020-01-01).

¹⁵²George W. Bush. Decision Points. Crown Publishers, 2010. ジョージ・W・ブッシュ. 決断のとき(上). 2011, 日本経済新聞社, p. 208, p. 237.

者がインターネットや電子メールを利用していたが、これらに対する政府の監視が不十分であった事¹⁵³、テロリストの資金源や出入国管理の不備が指摘されている。

同時多発テロ事件は米国あるいは米国民を対象に行われた最初のテロ行為ではない。米国大使館や米国市民に対するテロの件数、テロによる死亡者数がともに増加するようになったのは1970年以降からである。ただ、これらのテロ行為は米国の領土外で発生したものである。国内で行われたテロ事件は少ない。1995年に100名以上の死傷者を出したオクラホマ・シティの連邦ビル爆破事件があるが¹⁵⁴、これは米国内の極右の組織によって行われたもので、海外のイスラム過激派による連続テロ事件とは基本的に異なるものである。テロ行為者が外国に存在するテロリスト・ネットワークに指示され、テロ組織に属す人物が米国内に長期滞在し、米国内で訓練を受け、民間航空機をハイジャックして何千人もの民間人を殺害する事件が起るとは想定されていなかった。さらに、テロリストがインターネット、電話回線等の普通の通信手段を利用してテロ活動を行った事が、同時多発テロ事件の大きな特徴である。

このため、ブッシュ政権は、新たなテロ脅威に対抗するための新組織を設立し、国土安全保障戦略を採択した。2001年10月8日に「大統領令第13228号」によりホワイトハウス内に「国土安全保障局」が設置された。その後、2002年11月25日にブッシュ大統領が「国土安全保障省設立法案」に署名し、「国土安全保障省」が新設された。その任務は、テロ対策のための関係省庁間の調整とテロに対する“先制的予防策”の実践、さらにテロリストの攻撃を防御するため国家戦略を策定する事であった¹⁵⁵。その結果、米国内で新たなテロ対策の必要性が強く認識されるようになった。

同時多発テロ事件が起こるまで、米国政府は「海外でのテロ対策」と「国内犯罪対策」を分けて考えてきたが、同時多発テロ事件以降、海外で発生したテロ行為も国内で起こり得る事を認識するようになり、テロ対策と国内犯罪対策を一体化して考えていくようになっていく。国内犯罪対策は、事件が発生してから捜査を行うのが普通である。対策も、過去に起きた犯罪から導き出すというものであったが、同時多発テロ事件以降、将来を予測しテロや犯罪を“未然に防止”していく事が重視されるようになった。同時多発テロ事件を未然に防止する事が出来なかった事、諜報機関の情報共有不足、テロリストが新しい通信手段、情報手段を用いる事を鑑みて、捜査権限を改善する事を目的で「愛国者法」が制

¹⁵³大沢秀介. アメリカのテロ対策と人権問題. 国際問題. 2004, vol. 526, p. 49.

¹⁵⁴大沢秀介. “アメリカ合衆国におけるテロ対策法制-憲法を中心として-”. 市民生活の自由と安全-各国のテロ対策法制-, 大沢秀介, 小山剛編. 成文堂, 2006, p. 1. 1983年にペイルートの米海兵隊司令部に対するテロ攻撃により241人が死亡した事件以降、レーガン政権下でのテロ対策の一環として1984年に「国際テロ対策法(Act to Combat International Terrorism of 1984)」が制定された。さらに1995年に発生した100名以上の死傷者を出したオクラホマ・シティの連邦ビル爆破事件を契機にクリントン政権は大統領決定指令39号「反テロ対策に関する合衆国の政策(Presidential Decision Directive 39, United States Policy on Counterterrorism)」を出し、テロ行為を国家の安全に対する脅威と見做し、国内テロに対しても強力な対応をとることを明らかにした。

¹⁵⁵古川勝久. “国土安全保障戦略の形成と政権基盤への影響-「先制攻撃型ドクトリン」の対テロ活動への適用-”. G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力-共和党の分析-, 久保文明編. 財団法人国際問題研究所, 2003, p. 265.

定された。また、こうしたテロに対する先制攻撃は、「ブッシュ・ドクトリン」と呼ばれるもので、ブッシュ政権の外交政策の基本となっていく。

4. 「愛国法」の成立経緯と問題点

「愛国者法」の制定は、同時多発テロ事件の直後の異常な社会的雰囲気の下で行われたものであり、米国史上、最も迅速に司法機関や諜報機関の権限が大幅に拡大されたものである。9月17日に司法省で行われた記者会見で、アシュクロフト司法長官は、議会に法改正案の概要を示し、迅速に審議を進め、その週のうちに票決を行う事を求めた。上院では9月30日に政府との合意案が出来たものの、政府が拒否したために撤回され、10月4日に新たな「上院法案(S1510)」が提出された。これは、アシュクロフト司法長官の提案から違憲部分を削除し、40以上挙げられていたテロ犯罪を重要なものに絞り込んだもので、基本的に政権の意向を反映したものであった¹⁵⁶。

10月2日に法執行機関による諜報活動を合法化する法案に対して、下院では市民的権利の観点からアシュクロフト司法長官の要望とは異なる「下院法案(HR2975)」が提出され、12日に可決された。しかし、下院は12日の本会議直前に法案の内容を別の内容とそっくり入れ替えるという審議規則を提案した。その内容は上院法案に即したもので、前日の夜に上下両院の幹部の間で合意されたものである。下院が予め上院と同じ内容の法案を可決する事で、両院協議会の時間を短縮し、直接大統領の署名へ持っていこうとしたものであった¹⁵⁷。通常、下院案と上院案が異なる場合、両院合同委員会で文言の調整が行われ、両院案は単一法案にまとめられ、さらに両院でそれぞれ採決を取る事になるが、異例の措置で、そうした手続きが省略される事になった。通常では、そうした措置が執られる事はないが、米国社会の異常な雰囲気を反映し、大きな反対もなく行われたものである。

すなわち、下院の司法委員会を始めとする、特別情報委員会、外交委員会、資源委員会、歳入委員会等の関連する委員会で3週間にわたって行った議論、可決した修正案は反故にされ、政権の要請がそのまま議会に受入れられた事になった。別途可決されていた「テロ集団への資金規制を巡る法案(HR3004)」の内容を盛り込んで書き直された後、23日に「再提案(HR3162)」が行われた。翌日の下院では357票対66票、上院では99票対1票と圧倒的な多数で可決された。翌26日にブッシュ大統領が署名し、「愛国者法」として成立した¹⁵⁸。

¹⁵⁶Congressional Record. "UNITING AND STRENGTHENING AMERICA ACT (Senate - October 11, 2001, S10548-50)". Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/2001/10/11/senate-section/article/S10547-1>, (accessed 2020-01-01).

¹⁵⁷大津留(北川)智恵子. "民主主義と「テロ」との戦い-愛国法延長の政治的意味-". 関西大学法学論集. 関西大学法学会編. 関西大学法学会, 2006, p. 149.

¹⁵⁸US Government Information. "UNITING AND STRENGTHENING AMERICA BY PROVIDING APPROPRIATE TOOLS REQUIRED TO INTERCEPT AND OBSTRUCT TERRORISM (USA PATRIOT ACT) ACT OF 2001 (P.L. 107-56)". US Government Information. <https://www.sec.gov/about/offices/ocie/aml/patriotact2001.pdf>, (accessed 2020-01-01).

「愛国者法」の成立は、成立過程において下院で可決した修正案が反故にされる等、ブッシュ政権が掲げた行政府の優位性に議会が屈したと言える。また、政府の執行権の権限が拡大する一方で、司法の役割は抑制され、同時多発テロ事件以降のアシュクロフト司法長官の演説にも引用されているが、「ある程度、安全確保のために自由を制限する事になろうとも、それは社会構造の維持のために必要不可欠な措置として正当化出来る」という理論が正当化された¹⁵⁹。

5. 「愛国法」の構成と特徴

「愛国者法」で注目されるのは、第2章において「捜査当局の権限強化」を定めている点である。捜査当局へ電話やインターネット等の通信内容の傍受を容認し(第209条、第210条)、令状の執行を通知する事なく家宅捜査が出来る事を認め(第213条)、マネー・ローンダリングの捜査権限を強化し、テロリスト隠匿への罰則強化が規定されている¹⁶⁰。こうした規定は明らかに米国憲法の「不法な捜査、逮捕、押収」を禁じた「修正第4条」などに反するものであった。このような内容が盛り込まれたのは、CIAの得た情報がFBIやINS(入国帰化局)によって共有されずテロリストの入国を許可してしまった事、FBIがコンピューターの内容を調べるのに捜査令状を取れない事になっていた事、テロリストがインターネットや電子メールを利用していた事を受けていた事にあった¹⁶¹。さらに、法執行機関や諜報機関との情報共有不足から、新たなテロ対策の必要性が認識され、電子的コミュニケーションに対する政府の監視の適切性が、テロリストの資金源や出入国管理等の点と合わせて問題とされたからである。

また同法の第4章で、テロリズムに関する規定が再定義され(第411条)、適用範囲が拡大された。テロリストを水際で阻止するため、カナダと接する北部国境の警備を強化し(第401条、第402条、第404条)、国境の安全性を向上させるためにテクノロジー利用を推進する(第403条、第405条、第417条)事も行われた。さらにテロリストの支援者をも強制退去の対象とする事が明確化され(第411条)、司法長官はテロリストと認定した外国人を7日間までは無条件に拘束出来る権限を持つ事となった。入国拒否または国外撤去、強制措置の対象は、指定した組織に対して支援を提供する外国人、影響力のある立場を利用してテロ活動やテロ組織を支持したり煽ったりする人物、テロ組織と結びつきのある者と米国の安全や福祉に危害を与える活動に従事する意図のある者、入国拒否の配偶者やその子供が対象となっている¹⁶²。「愛国法」の各規定に関しては一覧表を示した。

¹⁵⁹古川勝久. 同書. p. 278.

¹⁶⁰平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 2-3.

¹⁶¹大沢秀介. アメリカのテロ対策と人権問題. 国際問題. 2004, vol. 526, p. 49.

¹⁶²平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 29-31.

同法の第3章は国際的なマネー・ローンダリングの防止について規定しているが、その詳細は後述する。

図表 3-4 : 「愛国者法」の各規定

章	規定	条項
第1章	テロリズムに対する国内の安全性の向上	第101条-第106条
第2章	監視手続の改善	第201条-第225条
第3章	国際的なマネー・ローンダリング防止およびテロ資金供与防止法	第301条-第377条
第4章	国境の保全	第401条-第428条
第5章	テロリズムの捜査に対する障害の除去	第501条-第508条
第6章	テロリズムの被害者、公共保安職員及びその家族に対する支援	第611条-第624条
第7章	重要基盤の防護のための地域的情報共有の増進	第701条
第8章	テロリズムに対する刑法の強化	第801条-第817条
第9章	諜報活動の改善	第901条-第908条
第10章	雑則	第1001条-第1016条

出典：平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, の資料に基づいて筆者が作成。

6. 国際的なマネー・ローンダリング防止の法律

「愛国法」第3章は、「国際的なマネー・ローンダリング防止およびテロ資金供与防止法(International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001)」で、金融機関におけるマネー・ローンダリング関連条項が定められている。これまで存在したマネー・ローンダリングの規制を、特に外国銀行と取引のある米国系金融機関について強化した。さらに第311条において米財務長官が「マネー・ローンダリングに大きな懸念がある」と認めた外国銀行に対して、米国系金融機関がコルレス口座を開設する事を禁止している¹⁶³。

本節では、同時多発テロ事件において首謀者ビンラディンらはどのような方法でテロ活動資金を米国へ流入させたのか。同法第3章を制定した背景とコルレス銀行業務の構造を考察する。また、同法第311条により、コルレス銀行業務の構造がどのような資産凍結機能を発揮するのか分析する。

これまで覚せい剤等の麻薬犯罪に対して金融機関に一定の取引に関する記録の保存や報告を求め、マネー・ローンダリング等の違法な金融取引が行われた時の捜査の手掛かりや、訴訟での証拠の提供を求める事を認めた「金融機関記録保存ならびに銀行秘密法(Financial Institutions Recordkeeping and Bank Secrecy Act)」があった。一般に「銀行秘密法」と呼ばれるこの法律は、金融機関に対して疑わしい取引の報告を義務付けるものであるが¹⁶⁴、同法はマネー・ローンダリングを直接規制するものではなかった。こ

¹⁶³平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 22.

¹⁶⁴平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 22.

れに対して、1986年10月27日に米国で初めてマネー・ローンダリングを違法とする「マネー・ローンダリング規制法(The Money Laundering Control Act)」が制定された¹⁶⁵。

一方、「愛国者法」制定のきっかけとなった同時多発テロ事件は、航空機をハイジャックし、金融や国防の中枢に打撃を与える大規模なものであり、またテロリストの養成には多大な資金が投入されていたと見られている¹⁶⁶。こうしたテロ組織の資金源を絶つ事がテロ予防の観点からは重要であり、テロリストの資金源を根絶するため、上記の二つの法律が改正され、「国際的なマネー・ローンダリング防止およびテロ資金供与防止法」が制定された¹⁶⁷。

同時多発テロ事件の首謀者ビンラディンらは、米国系金融機関が保有するスーダン所在の Shamal Islamic Bank 名義のコルレス口座を通じて、テロ活動資金をスーダンから米国へ送金していた。米務省の調査によると、ビンラディンは同行に対して5,000万米ドルの融資を行っていた。同行は、ビンラディン名義を含むアルカイダ関連口座を6口座保有し、航空機の購入資金として、同行から25万米ドルを米国テキサス州アーリントンの銀行口座へ送金を行っていた事が分かっている¹⁶⁸。また、「愛国者法」法案審議の最終段階で、サンダー・レビン下院議員(ミシガン州、民主党)は同行が米国系金融機関とコルレス契約のある外国銀行を経由して米ドル決済システム構造にアクセス出来ると指摘している¹⁶⁹。この事例は、同時多発テロ事件の首謀者ビンラディンらが、米国系金融機関の保有する Shamal Islamic Bank のコルレス口座を通じて米国系金融機関にアクセスする手段を持っている事を示している。その結果、テロ活動資金は当局の監視を受けずに米国へ送金されたのである。この送金は、コルレス銀行業務は短時間に大量の資金決済が行われ、金融機関が取引の全てを掌握するのは難しいという性質を利用したものである。

ビンラディンらがこのような方法でコルレス口座を通じてテロ活動資金を米国に送金した事をきっかけに、テロや犯罪を未然に防止するためには米国系金融機関が保有する外国銀行名義のコルレス口座の管理を強化する必要があると認識され、「愛国者法」第3章が制定されたのである。

¹⁶⁵高月昭年. マネー・ローンダリングと米国の対応. 国際金融. 2000, vol. 1044, p. 93.

¹⁶⁶平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 3.

¹⁶⁷高月昭年. マネー・ローンダリングと米国の対応. 国際金融. 2000, vol. 1044, p. 93.

¹⁶⁸Congressional Record. "UNITING AND STRENGTHENING AMERICA ACT (Senate - October 11, 2001, S10579)". Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/2001/10/11/senate-section/article/S10547-1>, (accessed 2020-01-01).

¹⁶⁹Congressional Record. "UNITING AND STRENGTHENING AMERICA ACT (Senate - October 11, 2001, S10580)". Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/2001/10/11/senate-section/article/S10547-1>, (accessed 2020-01-01). サンダー・レビン下院議員(ミシガン州、民主党)は、「愛国者法」法案審議の最終段階で Shamal Islamic Bank は3行の米国系金融機関とコルレス契約を締結しており、同行は米国系金融機関とコルレス契約のある外国銀行を経由して米ドル決済システム構造にアクセス出来ると指摘している。

7. コルレス銀行業務の構造

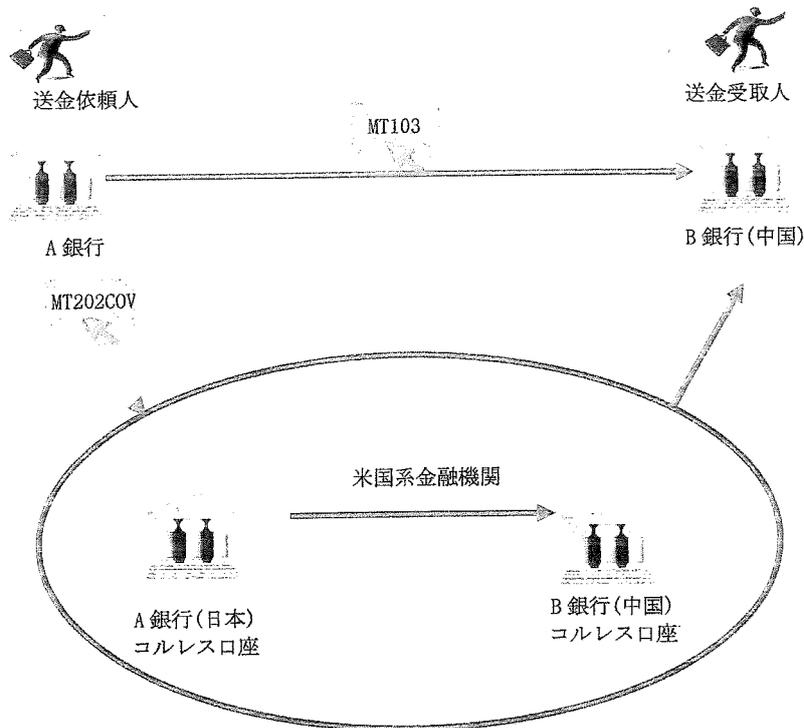
「愛国者法」第 311 条を分析する前に、クロスボーダー取引に係る資金決済に使用されるコルレス銀行業務の構造とその性質について考察する。

クロスボーダー取引に係る決済の場合、国内取引のように中央銀行のような機能（すべての銀行間決済は中央銀行にある市中銀行の口座を通して行われる）を果たす機関は存在しないため、各国の銀行が個々に決済を行う必要がある。本来、銀行が各国の主要地域に自行の拠点を設立し、それらの海外ネットワークを通じて取引を行う事が望ましいが、拠点維持のためのコスト負担や現地法規制等のために実現する事が難しい。このため銀行は各国の有力銀行と「コルレス契約(Correspondent Agreement)」を締結し、外国為替取引の内容や手順に関して取り決めを行う。すなわちコルレス関係店(Office Concerned)、取引通貨(Currency)、決済勘定(Account)の有無、取引種類、決済方法(Reimbursement)を取り決め、標準決済指示(Standard Settlement Instructions)を交換し、コルレス口座を通じて銀行間の資金決済が行われる。

一方、1999 年 1 月からユーロ導入に向けてコスト削減、流動性の集中管理等のため、コルレス口座を閉鎖して必要な先に資金を集中する動きがあり、コルレス口座を保有していない銀行間の外国為替取引の決済尻の決済は、第三の銀行に置かれたコルレス口座を通じて行われる。この場合、国際間の資金決済は通貨母国の金融市場で行われ、米ドル取引は資金管理の利便性、決済に必要な資金調達に支障が生じた場合の流動性リスクに対して、不足した資金を提供する流動性補完制度が整っているという理由により、米国系金融機関が保有するコルレス口座を通じて行われる。

例えば A 銀行(日本)が B 銀行(中国)に対して米ドル建送金を行う場合、両行の資金決済に際しては、米国系金融機関が保有する A 銀行(日本)、B 銀行(中国)のいずれかのコルレス口座を通じて収支尻が決済される。実務上は A 銀行(日本)から米国系金融機関に対する支払指図(MT202COV)に基づいて、米国系金融機関は自行が保有する A 銀行(日本)名義のコルレス口座から出金し、B 銀行(中国)名義のコルレス口座へ入金する事により、A 銀行から B 銀行に資金の移転が行われる仕組みである。米国による在米資産の凍結措置の特徴は、米ドル取引が全て米国の金融機関を通じて行われるコルレス銀行業務の構造を利用したものである。その関係は図表 3-5 に示した。

図表 3-5：送金の仕組み



出典：The Wolfsberg Group. “The Introduction of the MT 202 COV in the International Payment Systems”. The Wolfsberg Group. https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/comment-letters/24.%20Joint_Industry_Slides_on_MT_202_COV_%2820-05-09%29.pdf, (accessed 2020-01-01). の資料に基づいて筆者が作成。

しかし、コルレス銀行業務の特徴は、必ずしも直接の取引関係がない複数の金融機関を経由した大量の資金の流れが関係する業務であり、短時間に大量の取引が完結する。多くの場合、銀行間における決済尻の決済に際して、コルレス先から依頼された取引をそのまま処理する事になる。このため、潜在的にマネー・ローンダリングを行う者にとってコルレス口座は利用しやすい構造となっており、金融機関が非合法行為と関係する取引を発見し、未然に取引を阻止する事は困難である。

また、テロ行為者が外国銀行に対してテロ活動資金に係る送金依頼を行い、外国銀行が十分な審査を行わないか、またはそれに加担している場合、当該送金取引は米国系金融機関が保有する外国銀行名義のコルレス口座を通じて行われ、送金依頼人であるテロ行為者は、米ドル決済システム構造にアクセスする手段を持っている事になる。同様に、コルレス口座がマネー・ローンダリングに悪用されるリスクがある。

「愛国者法」第3章の制定背景、ならびにコルレス銀行業務の構造と性質を考察し、コルレス銀行業務がマネー・ローンダリングとして悪用されやすい性質がある事を考察したが、これらを踏まえてテロ活動資金の米国への流入を規制するために、同法第311条に基づいたコルレス銀行業務の資産凍結機能を考察する。

8. 米ドル決済システム構造と SWIFT

冷戦崩壊後の安全保障体制の変化に伴い、制裁対象者の性質が変容してきた。従来は原則として制裁対象は国家であったが、政府関係者、反乱団体、テロリズム等、非国家主体へ範囲が拡大している事を考察した。これらを背景として、米財務省外国資産管理室による経済制裁は、網の目をかい潜るテロリストへの資金援助を阻むために特定の人物、団体に焦点を当てて戦略的に科す「スマート・サンクション」の手法により、米ドル決済システム構造を通じた制裁対象者の米ドル資産の凍結を行っている。

「愛国者法」による経済制裁に際しては、米財務省金融犯罪執行機関連絡室が外国銀行に対して米国系金融機関とのコルレス銀行業務を制限する事により、その金融機関が保有する米ドル資産を凍結する仕組みであった。米財務省外国資産管理室による制裁プログラムは、クロスボーダー取引における個々の送金データについて、制裁対象者（SDN）リストに登録されている5,000以上の制裁対象者を、SDN検索システムを通じてシステムチェックを行い、自動的に資産凍結する仕組みを構築している。これらの米ドル決済システム構造のインフラを支えるのが、国際金融に関するメッセージ通信のSWIFTである。現在、SWIFTは米ドル建送金取引の資産凍結を行う上で重要な役割を果たしている。それでは、本論文のテーマである経済制裁の有効性を考察する前に、二つ目の米ドル建資産の凍結機能である米ドル決済システム構造を考察し、その資産凍結機能を分析する。

SWIFTは、金融機関の金融取引に関するメッセージ通信を国際的なネットワークにより提供する組織であり、金融機関における事務処理の合理化を図る目的で1973年5月に欧米15カ国、239行の参加により設立された。現在、世界200カ国以上、8,000以上の金融機関を結んで国際的な支払メッセージの伝送サービスを行っている。さらに資金決済システムや証券決済システム等の市場インフラにおいて参加者と市場インフラを結ぶネットワークとしても用いられており、国際金融取引の社会的インフラとして不可欠な存在となっている¹⁷⁰。

SWIFTは、ユーザーである金融機関同士のメッセージ通信に用いられる。既に前節で述べたが、国際的な送金の例で見ると、クロスボーダーの資金の受払いには、国内取引のように中央で決済を行う中央銀行のような国際機関が存在しないため、お互いに契約を結んだコルレス銀行の間で、資金の受払いを行うのが一般的である。こうした国際的な送金メッセージのための通信手段が、SWIFTが中心的業務として伝統的に行ってきた業務分野であり、主にクロスボーダーの金融取引に用いられている。

¹⁷⁰中島真志. SWIFTのすべて. 東洋経済新報社, 2009, p.1-2.

SWIFTではメッセージタイプ(MT)と呼ばれる業務分野毎のメッセージ標準を利用し、金融機関間での資金移動の指図(支払指図)に際しては、MT103 (Single Customer Transfer)とMT202COVがある。MT103は顧客から送金の依頼を受けた送金銀行が、受取銀行と直接のコルレス関係がない場合、送金銀行は受取銀行に対してMT103を通知して送金指図を行う。前述のように銀行間の決済に際してはお互いのコルレス口座を通じて決済し、送金銀行は自行のコルレス銀行に対して送金の対価を支払うように指図を行うためのカバー送金に用いられるのがMT202COVである。米ドル建送金取引に関する資金決済については、資金管理の利便性、流動性補完制度が整っているという理由により、米国系金融機関が保有するコルレス口座を通じて行われる。

従来、MT202には送金依頼人、送金受取人情報を設定する項目が無かった。このため、コルレス銀行からカバー送金の付替え依頼を受けた銀行では、送金依頼人や送金受取人を知らずに資金決済を行っている状況であり、仮に制裁対象者に関する送金であっても資産凍結する事が困難な構造であった¹⁷¹。これに対し、米ドル建取引の資金決済が米国系金融機関で行われるという米ドル決済システム構造に着目し、金融業界の標準作りを行っている民間団体である「ウォルフスバー

図表 3-6 : MT202COVの詳細(従来のMT202にMT103の情報を追加)

必須項目	Tag	Field Name	備考
Sequence A General Information			
●	20	Transaction Reference Number	従来のMT202と同様のフォーマット
●	21	Related Reference	
	13C	Time Indication	
●	32A	Value Date, Currency Code, Amount	
	52a	Ordering Institution	
	53a	Sender's Correspondent	
	54a	Receiver's Correspondent	
	56a	Intermediary	
	57a	Account With Institution	
●	58a	Beneficiary Institution	
	72	Sender to Receiver Information	
Sequence B Underlying Customer Credit Transfer Details			
●	50a	Ordering Customer	MT103と同内容
	52a	Ordering Institution	
	56a	Intermediary Institution	
	57a	Account With Institution	
●	59a	Beneficiary Customer	
	70	Remittance Information	
	72	Sender to Receiver Information	
	33B	Currency/Instructed Amount	

出典: The Wolfsberg Group. "The Introduction of the MT 202 COV in the International Payment Systems". The Wolfsberg Group. https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/comment-letters/24.%20Joint_Industry_Slides_on_MT_202_COV_%2820-05-09%29.pdf, (accessed 2020-01-01). の資料に基づいて筆者が作成。

¹⁷¹The Wolfsberg Group. "The Introduction of the MT 202 COV in the International Payment Systems". The Wolfsberg Group. https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/comment-letters/24.%20Joint_Industry_Slides_on_MT_202_COV_%2820-05-09%29.pdf, (accessed 2020-01-01).

グ・グループ」と米国の民間 ACH 団体である「TCH¹⁷²」（ザ・クリアリング・ハウス）は、2007 年 4 月に新しい決済メッセージ標準の開発と銀行業界における国際的な送金取引において、マネー・ロンダリングやテロリストの資金調達、制裁逃れの金融取引を防止するために顧客送金用の SWIFT 電文フォーマット (MT202) に送金依頼人と送金受取人の情報を追加する事を提言し¹⁷³、2009 年 11 月 21 日から SWIFT 電文フォーマット (MT202COV) が導入された。MT202COV の導入により、従来、MT202 の情報には含まれていなかった送金依頼人 (Tag : 50a)、送金受取人 (Tag : 59a) を必須項目とし¹⁷⁴、これらのメッセージフォーマットの変更により、米国を経由する送金データ (MT202COV) の情報量が増加した。その結果、米国において世界各国の米ドル送金データの自動検索、ならびにシステムによるテロ資金の供与、経済制裁に違反する取引の資産凍結が可能となった。

実際、米国系金融機関の送金データは SDN 検索システムを通じて、一日あたり約 115,000 件、1 カ月当たり 2 億から 3 億件の送金業務を取り扱っている某米国系金融機関は、送金事務処理に際してテロリスト、制裁対象者との取引に該当しないかを SDN 検索システムを通じて点検しており、全取引のうち 1.2% の約 27,000 件は制裁対象者に関する取引の懸念があるとして自動検出される。これらの取引は金融機関が個別に資産凍結すべきか否かを判断し、判断に迷う場合は米財務省外国資産管理室へ照会し、最終的には 13 件まで絞り込んで資産凍結を実施するプロセスである¹⁷⁵。しかし、SDN 検索システムで検出された取引については、金融機関が個々に判断する作業となるため、金融機関が多大なコストを費やしている。

一方、米財務省外国資産管理室は、金融機関に対して制裁対象者の資産凍結を科しているだけでなく、2001 年の同時多発テロ事件以降から開始した「テロ資金追跡プログラム (Terrorist Finance Tracking Program)」により、SWIFT 送金データを使用してテロリストの捜査を行っている。SWIFT は個人情報保存を含め SWIFT の営業とオペレーションの大部分を米国内で行っているためデータ提出命令の対象となっており、SWIFT はテロ捜査を目的とした米財務省外国資産管理室からの個人データの強制的提出命令に対応してきた。これらは秘密裏に進められていたが、2006 年 6 月 23 日付の『ニューヨーク・タイムズ』

¹⁷² 「TCH」(ザ・クリアリング・ハウス)は、米国における民間の ACH 運営主体である。従来、「ニューヨーク手形交換所 (NYCH)」と呼ばれていたが、シカゴ手形交換所との合併 (2003 年) の後、「TCH」に名称を変更している。「TCH」は、「ACH」の他、外為決済を取扱う「CHIPS」を傘下に持つ。

¹⁷³ The Wolfsberg Group. “送金電文の基準に関するウォルフスバーグ・グループ・クリアリングハウス 声明 (2007-04-19)”. The Wolfsberg Group. <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/translations/japanese/76.%20WG-Payment-Message-Standards-Japanese.pdf>, (accessed 2020-01-01).

¹⁷⁴ The Wolfsberg Group. “Cover Payments: Background Information and Implications of the new SWIFT Message Format (due to go live on November 21, 2009) (2009-05-09)”. The Wolfsberg Group. https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/comment-letters/23.%20Joint_Industry_Letter_on_MT_202_COV_%2820-05-09%29.pdf, (accessed 2020-01-01).

¹⁷⁵ David Cortright; George A. Lopez; Elizabeth S. Rogers. “Targeted Financial Sanction: Smart Sanctions That Do Work”. Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p. 34.

紙の記事により発覚し、2006年から2007年にかけてSWIFT送金データ上で交換されている決済情報がCIAによってテロ資金対策に利用されていたとして、SWIFTのデータ・プライバシーが問題となる事件が起きた¹⁷⁶。

このように、クロスボーダー取引における米ドル建取引の決済が米国系金融機関で行われるという米ドル決済システム構造を生かして、顧客送金用のSWIFT電文フォーマット(MT202COV)の導入により、送金データの情報量が増加し、世界各国の米ドル送金データの検索、ならびにシステムによる制裁対象者のチェックが可能となった。

これらは、同時多発テロ事件以降、テロリストに対する国際社会の脅威認識の高まりを背景として、近年の制裁対象者の非国家アクターへの性質の変容により、金融機関がテロ活動資金の移転に悪用される事を防止するため、金融機関が経済制裁手段の担い手としての機能が求められている事が分かる。

以上を踏まえると、米国系金融機関を経由する送金取引は、SWIFTを通して行われる事により、制裁対象者が関係する取引を自動的に資産凍結する事が可能となり、資産凍結機能を有していると言える。その一方で制裁対象者の検索について、その大半がシステム処理されるものの、SDN検索システムで検出された取引については、金融機関が個別に資産凍結の可否を判断する必要があるため、金融機関は多大なコストを負担している。

9. 資産凍結機能

「愛国法」第3章は、米国系金融機関に対して遵守義務を強化するため、「マネー・ローンダリング防止に関する規則」(第311条-第330条)、「銀行守秘義務に関する規則」(第351-第366条)、「現金や通貨の取引、偽造に関する規則」(第371条-第377条)、「司法管轄権の域外適用規則」(第317条、第323条、第377条)を定めている。「資産凍結に関する規則」は外国銀行と取引を行う米国系金融機関の義務を加重し(第311条、第312条、第319条)、米国の域外で行われた金融犯罪も、その手段、収益が米国を経由し米国に存する限り、米国内の罰則を適用する事としている(第317条、第323条、第377条)。また、テロリスト行為、マネー・ローンダリングに関わった可能性のある人物の口座と取引を特定するために、米国系金融機関に対するアクセス権限を付与し(第314条a項¹⁷⁷)、それらの情報を連邦政府へ報告するために米国系金融機関同士の情報共有の権限を

¹⁷⁶中島真志、同書。p.306-307。2006年6月23日付の「ニューヨーク・タイムズ」紙の記事で米国CIAが、SWIFTの決済情報をテロ対策のために利用していることを伝えた。同紙では、2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件後に「テロ資金追跡プログラム」がブッシュ政権の秘密プログラムとして導入され、テロ組織への資金の出入り等がSWIFTにおける銀行間の送金データを使って調べられていたとされた。また、「テロ資金追跡プログラム」の適法性に対する懸念、データ・プライバシー問題の可能性、政府による権限乱用の危険性等を指摘し、特に、米国議会の承認の手続きを経ずに、5年間に亘ってこうした活動が行われてきた事を問題視した。米財務省のコメントは、「SWIFTはメッセージ・サービス会社であり金融機関ではないため、政府が個人の金融取引のデータにアクセスする事を禁止する米国の対象には含まれず、法律違反ではない。」との見解が伝えられた。

¹⁷⁷第314条a項 連邦司法当局に対して、米財務省金融犯罪執行機関連絡室を通じて、テロリスト行為、マネー・ローンダリングに関わった可能性のある人物の口座と取引を特定するために、金融機関にアクセス権限を付与し、該当する口座、取引を発見した場合、同連絡室へ報告しなければならず、米国

付与する(第314条b項¹⁷⁸)等、米国系金融機関に対して、一種の“警察類似の活動”が求められている事が特徴である¹⁷⁹。

さらに、金融機関が提供する情報を国際テロに対抗するための諜報活動に利用できるとし(第358条¹⁸⁰)¹⁸¹、テロ活動資金移転の窓口として利用される可能性の高い金融機関に対して、疑わしい取引の報告を義務付ける事により、情報を集約する狙いがある。

特に、従来、米ドル決済システム構造の抜け穴となっていたコルレス銀行業務に関し、資産凍結に関する同法第311条¹⁸²において「米国系金融機関と取引のある外国銀行に対して米財務長官が「マネー・ローンダリングに大きな懸念がある」と認めた外国銀行に対して、米国系金融機関はコルレス口座を開設、維持してはならず(第311条)、また、同行がコルレス口座を有する外国銀行に対して、そのコルレス口座が間接的に指定対象者に利用されないように査定を行う(第314条)とし、外国銀行とコルレス契約のある米国系金融機関に遵守義務を科している。

つまり、クロスボーダー取引に係る決済に際しては、コルレス銀行業務において米国系金融機関が保有するコルレス口座を通じて行うため、米財務長官に指定された外国銀行のコルレス口座の使用禁止により、外国銀行は各国の金融機関との米ドル建取引の資金決済を行う事が出来ず、結果、米ドル資産の移転手段を失う事になる。これらは、米財務省が「マネー・ローンダリングの懸念がある」として指定する事により、米国系金融機関にその指定対象者との取引を禁止する仕組みを構築しており、現在、同法第311条の「マネ

系金融機関は自行のコルレス口座が指定対象者に間接的に利用されないよう監視する為の適切な措置(スクリーニング、その証跡保管等)を行う。

¹⁷⁸第314条b項 マネー・ローンダリング、テロ活動に関する情報を認識するために、金融機関の間でこれらの情報を共有する権限を付与し、金融機関は他の金融機関に対してテロリスト、マネー・ローンダリング活動に関連する情報を送信、受信、または共有することが出来る。この自発的情報共有を行う場合、金融機関は米財務省金融犯罪執行機関連絡室に対して毎年届出を行わなければならない、共有された情報の利用を通じて、金融機関がテロリスト活動、またはマネー・ローンダリングに関与している、あるいは関与している可能性があるとして認識し、その疑いの可能性がある場合、同連絡室に対して疑わしい取引の報告を行う。

¹⁷⁹平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 22-28.

¹⁸⁰第358条国際テロリズムに対応するための銀行秘密法規定及び米国諜報機関の活動 「銀行秘密法(Bank Secrecy Act)」、「金融プライバシー権法(The Right Financial Privacy Act)」、「公正信用報告法(Fair Credit Reporting Act)」を始めとする諸法律に、国際テロに対抗するための諜報活動において金融機関が提供する情報を利用出来る。

¹⁸¹平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 26.

¹⁸²第311条マネー・ローンダリング主要懸念対象に対する特別措置 米財務長官は、国務長官及び司法長官と協議のうえ、「マネー・ローンダリング主要懸念対象」に指定した国際取引や口座に対し、法域(司法権の異なる地域)、外国の金融機関、特定の種類もしくは国際取引や口座に対し、段階的且つ規模に見合った措置を適用出来る。米財務省は米国系金融機関に指定対象との金融取引を停止させることが出来る。指定がなされると米財務省は米国系金融機関に対し、以下の5つの特別措置のいずれかを適用する事が出来る。①特定の取引の規則保持、及び報告。②米国系金融機関の特定の口座の外国人受益者の特定。③米国系金融機関で外国銀行により開設された銀行経由支払口座を利用する外国銀行の顧客の特定。④米国系金融機関で外国銀行により開設されたコルレス口座を利用する外国銀行の顧客の特定。⑤米国務長官、司法長官及び連邦準備制度理事会と協議の上、特定の銀行経由支払口座またはコルレス口座の維持、開設を制限し禁止する。

一・ローンダリング主要懸念国」としてミャンマー、ウクライナ、ナウルが、「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」として8行の金融機関が指定されている¹⁸³。これらの国と金融機関は現在でも米国系金融機関とのコルレス口座を通じた取引が禁止されており、米ドル建取引が出来ない。

それでは、非米国系金融機関はどのような影響を受けるのだろうか。「愛国者法」は米国の法律であるため米国以外の国は遵守義務が発生しないが、米ドル建取引の決済は最終的に米国系金融機関が保有するコルレス口座を通じて行われるため、非米国系金融機関であっても実質的に米国の司法管轄下にある¹⁸⁴。また、同法第314条a項において、米国系金融機関が保有している外国銀行名義のコルレス口座について指定対象者による間接的な使用を禁止する事により、非米国系金融機関を通じた米ドル建取引を禁じている。つまり、米国に所在しない非米国系金融機関であっても指定対象者との米ドル建取引を行ってはならない事になる。

このように、「愛国者法」第3章は、テロ活動資金の米国への流入を防止するため、米財務長官の判断で、外国銀行を制裁対象に指定する事で米国系金融機関ならびに非米国系金融機関に遵守義務が生じて外国銀行との取引が出来なくなる。従って、同法第311条を中心とする規定は、実質的に米ドル資産の資産凍結機能を有していると言える。すなわち、外国銀行は実質的に米ドルを使って取引をする事が出来ず、現実の世界では、貿易取引に限ら

図表 3-7: 「愛国者法」第3章の主要条項

第311条	米財務長官が「マネー・ローンダリングに大きな懸念がある」と認めた外国銀行に対して米国系金融機関は、コルレス口座を開設、維持してはならない。
第314条a項	テロリスト行為、マネー・ローンダリングに関わった可能性のある人物の口座と取引を特定するために、金融機関に対するアクセス権限を付与。
第314条b項	マネー・ローンダリング、テロ活動に関する情報を認識し、連邦政府に対して報告するために、金融機関の間で情報を共有する権限を付与。
第317条 第323条 第377条	米国の域外で行われた金融犯罪も、その手段、収益が米国を経由し米国に存する限り、米国内の罰則を適用。

出典：平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214, p. 22-29. の資料に基づいて筆者が作成。

¹⁸³US Department of The Treasury. “311 Actions”. US Department of The Treasury. <https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/311-actions>, (accessed 2020-01-01). マネー・ローンダリング主要懸念銀行: Banco Delta Asia (Macau), Myanmar Mayflower Bank (Burma), Asia Wealth Bank of Burma (Burma), Commercial Bank of Syria (Syria), Syrian Lebanese Commercial Bank (Syria), Infobank (Belarus), First Merchant Bank of the “Turkish Republic of Northern Cyprus” (Nicosia), VEF Banka (Latvia), Lebanese Canadian Bank SAL (Lebanon) が指定されている。

¹⁸⁴司法管轄権の域外適用規定として「米国の域外で行われた金融犯罪も、その手段、収益が米国を経由し米国に存する限り、米国内の罰則を適用する」(第317条、第323条、第377条)と定められている。

ず、資本取引など様々な海外取引で米ドルが使われており、米ドルの使用が禁止される事になれば、実質的にビジネスの遂行が困難になる。

10. 非米国系金融機関への影響

これまで米国系金融機関における資産凍結義務について考察した。これらは、米ドル決済システム構造により、非米国系金融機関が取り扱う米ドル建取引についても、SWIFT送金データによるSDN検査システムを通じて資産凍結出来る仕組みとなっており、米財務省外国資産管理室による経済制裁の対象となる。

経済制裁としての実効性を高めるためには、世界各国の非米国系金融機関による抜け駆けをなくして、非米国系金融機関においてシステム対応等の措置を講じる必要がある。米財務省外国資産管理室による経済制裁について、非米国系金融機関への影響を概観し、米財務省外国資産管理室の経済制裁に協力するインセンティブがどのように働いているのかを考察する。

米財務省外国資産管理室による経済制裁は、米国が経済制裁を行うための法規制である。このため金融機関においては在米拠点に適用されるが、米国に所在する金融機関だけでなく在米支店を有する非米国系金融機関に対して凍結義務を科す事により、適用範囲を広範に規定して管轄区域や規則の適用範囲を広く解釈している。具体的には、制裁対象者との米ドル建取引が禁止されており、前述のようにクロスボーダー取引における米ドル建取引の金融機関における決済処理は、米国系金融機関のコルレス口座を通じて決済処理が行われるため、営業拠点が米国に所在しない金融機関であっても、米ドル建決済取引を扱う金融機関は本規則の適用を受ける事になる。また、米ドル以外の通貨建取引であっても米国が関与する取引も含まれ、米国の企業、個人の他、米国から見た外銀の在米支店、米国外の在米支店が関与する取引も取扱通貨に関係なく規制対象となる。つまり、制裁対象者との米ドル建取引は全て資産凍結の対象となり、米ドル以外の通貨建取引であっても米国が関与する取引は禁止されている。裏を返せば、米ドル以外の通貨建取引であり、かつ米国が関与しない取引について資産凍結対象から外れる事になる。

このように、非米国系金融機関に対しては、米国の域外適用により米ドル取引、ならびに米国が関与する取引が禁止されているが、非米国系金融機関が米財務省外国資産管理室による経済制裁に協力せざるを得ない理由が、違反した場合に高額な罰金が科せられる事である。

米財務省外国資産管理室が2008年9月8日に「経済制裁執行ガイドライン(Export Sanction Enforcement Guidelines)」を定め、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づいて民事上の罰金の最高額が5万ドルから25万ドル又は取引額の2倍のいずれか大きい方に引き上げられた¹⁸⁵。規制違反による罰金の推移(図表3-8)を確認すると、同ガイドライ

¹⁸⁵US Department of The Treasury Office of Foreign Assets Control. "Federal Register (vol. 73, no. 174, 51933) Economic Sanctions Enforcement Guidelines (Sep. 8, 2008)". US Department of

ンが施行された2009年以降は行政処分の罰金額が急激に増大している事が分かる。その一方で、自主的情報開示を重視し、自主的に情報開示がなされた場合には、罰金の基準金額を最低でも50%まで軽減するとしている¹⁸⁶。罰金の高額化と軽減規定の相反する背景は、2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、テロ活動を未然に防止するためには、テロリストの情報を収集する事が必要であり、情報開示を促す手段として罰則の軽減を図ったものと考えられる。

「経済制裁執行ガイドライン」に基づく処罰の最初の事例として、2009年8月24日に米財務省外国資産管理室が「国際的緊急事態における経済権限法」に基づいてオーストラリア・ニュージーランド銀行に民事上の罰金575万ドルの支払を命じた例がある。同行が罰金刑に処せられた理由は、米財務省外国資産管理室が取引を禁止しているスーダンに対して約7,800万ドル相当額(15件)、キューバに対して約2,800万ドル相当額(16件)の米ドル建送金を行ったためである。さらに同行は送金実行に際して米財務省外国資産管理室からの監視を避けるために、意図的にSWIFTメッセージ(MT103)から特定の情報を削除して、スーダン、キューバ関連取引である事を隠匿していた¹⁸⁷。しかし、当初想定されていた罰金の最高額は合計で約5,704万ドル

図表 3-8：規制違反による罰金推移(2019年8月10日現在)

年	件数	罰金(米ドル)	
		総額	平均
2003	226	3,463,001	15,323
2004	203	2,728,631	13,442
2005	92	1,417,231	15,405
2006	33	40,735,273	1,234,402
2007	56	4,344,686	77,584
2008	99	3,504,533	35,399
2009	27	772,442,861	28,608,995
2010	24	200,735,996	8,364,000
2011	21	91,650,055	4,364,288
2012	16	1,139,158,727	71,197,420
2013	27	137,075,560	5,076,873
2014	23	1,209,298,807	52,578,209
2015	11	269,890,107	24,535,464
2016	9	21,609,315	2,401,035
2017	16	119,527,845	7,470,490
2018	7	71,510,561	10,215,794

出典：US Department of The Treasury. “Civil Penalties and Enforcement Information”. US Department of The Treasury.

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>, (accessed 2019-08-10). の資料に基づいて筆者が作成。

The Treasury Office of Foreign Asset Control. http://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr73_51933.pdf, (accessed 2020-01-01).

¹⁸⁶US Department of The Treasury Office of Foreign Assets Control. “Federal Register (vol. 73, no. 174, 51933) Economic Sanctions Enforcement Guidelines (Sep. 8, 2008)”. US Department of The Treasury Office of Foreign Asset Control. http://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr73_51933.pdf, (accessed 2020-01-01).

¹⁸⁷ US Department of The Treasury. “Civil Penalties and Enforcement Information”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>, (accessed 2019-08-10).

であったが¹⁸⁸、米財務省外国資産管理室が気付いていなかった違反について自主開示を行い、内部管理体制の是正を行ったとして、90%近い軽減を認めて575万ドルの罰金で済んでいる¹⁸⁹。

本事例から分かるように、罰金基準の引き上げは、米財務省外国資産管理室による経済制裁に違反した可能性のある金融機関が自ら名乗り出て、制裁プログラムの執行に役立つ情報を開示する事を促すインセンティブが働く事を狙ったものであり、非米国系金融機関の米財務省外国資産管理室への協力や自主的な情報開示に対して認められる軽減事由は、数百万ドル、数千万ドルにも値するものである。しかし、米国法であるにも拘わらず、非米国系金融機関は是正措置に関わるシステム対応等に掛かる膨大コストを負担しなければならない。

11. 小括

米国による経済制裁として冷戦以降に拡大した越境組織犯罪やテロリストへの資金供与を防止し、特定の有責の指導者や特権階級の資産凍結を行う経済制裁の実効性を高めるために金融機関におけるマネー・ローンダリング防止の手法が重視されており、2001年の同時多発テロ事件をきっかけとして制定された「愛国者法」第3章による国際金融の米ドル決済システム構造のコルレス銀行業務の構造を利用した資産凍結機能を考察した。

同法第311条は、米財務長官の判断で外国銀行を制裁対象として指定する事により、米国系金融機関、ならびに非米国系金融機関に遵守義務が生じ、外国銀行との取引が出来なくなり米ドル決済システム構造から排除されるため、米ドル資産の資産凍結機能を有していると言える。

また、米財務省外国資産管理室による経済制裁は、特定の人物、団体に焦点を当てて戦略的に科す「スマート・サンクション」の手法を用いて、米ドル建取引の資金決済がSWIFTを通じた米ドル決済システム構造によって行われる事により、制裁対象者が関係する取引を自動的に資産凍結する仕組みを構築し、米ドル建取引と米国が関与する他通貨建取引に関して資産凍結機能を有していると言える。

一方、テロリストに対する国際社会の脅威認識の高まり、ならびに近年の制裁対象者の非国家アクターへの性質の変容により、テロ活動資金の移転を防止する為には金融機関が経済制裁の担い手としての機能が求められている。これらは、米国系金融機関だけでなく非米国系金融機関においても制裁プログラムに違反した場合の高額な罰金を回避するため

¹⁸⁸ キューバ制裁違反に対する民事罰が「敵対通商法」に基づいて算定され、1件あたりの違反に対する罰金に6万5,000ドルという上限が定められている。一方、スーダン制裁違反に対する民事罰が「国際的緊急事態における経済権限法」に基づいて算定され、罰金の最高額は約2,800万ドルの2倍である5,600万ドルとなる。

¹⁸⁹ James D. Sleary, Judith Lee. OFAC、外国銀行に新たな法執行ガイドラインを活用。Export control news : a monthly newsletter on government export control policy. 2009, vol.20, p.3-4.

のシステム対応等の膨大なコストを負担する事になり、金融機関は経済制裁の参加者としての加重が加わっている。

第4章 米国の北朝鮮に対する経済制裁

本章では米国の北朝鮮に対する経済制裁に関し、二つの側面から分析を行う。一つは2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件を契機として制定された「愛国者法」によるバンコ・デルタ・アジア制裁であり、もう一つは伝統的な米財務省外国資産管理室による「敵対通商法」、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく経済制裁である。これらの法律は米ドル資産の凍結措置を定めているが、国際金融の米ドル決済システム構造を活用する点で共通している。「愛国者法」の第3章の「国際的マネー・ローンダリング防止」の規定は、国際金融の米ドル決済システム構造のコルレス口座を通じてテロ活動資金を米国内に送金させた事実を鑑みてコルレス銀行業務の規制の強化を狙ったものである。事例研究として北朝鮮資産の封じ込めに活用されたバンコ・デルタ・アジア制裁に関し、「愛国者法」による米ドル資産凍結機能と、「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」指定による米ドル以外の通貨建取引への影響を考察する。

1. あらまし

北朝鮮に対する米国の経済制裁の歴史は古く、朝鮮戦争まで遡ることができる。1950年の朝鮮戦争の中国参戦を機に、同年12月16日にトルーマン大統領が出した「大統領令第2914号(Proclamation 2914)」を受けて、米財務省外国資産管理室は米国人(個人、企業、金融機関)の北朝鮮との貿易に関する米ドル建の決済取引を禁止した¹⁹⁰。

「外国資産管理規則」は、米国、ソ連の冷戦時期において米ドル資産の共産圏諸国に対する「封じ込め」として機能していたが、1971年に中国との関係改善を対ソ戦略外交のカードに使うというキッシンジャー外交戦略により同法の適用は解除された¹⁹¹。

2001年の同時多発テロ事件以降の国際社会の核と大量破壊兵器の不拡散に向けた動きの中で、ブッシュ大統領は北朝鮮が核施設の無力化を着実に進めているという姿勢をアピールした事を評価し、2008年6月26日に「外国資産管理規則」が準拠する法律は「敵対通商法」から「国際的緊急事態における経済権限法」に変わった¹⁹²。それに伴い、北朝鮮に対する制裁は緩和された。しかしその後、北朝鮮が2009年5月に行った核実験、ならびに2010年3月26日の韓国海軍の哨戒艦(天安)の沈没事件を受けて、2010年8月10日に

¹⁹⁰Dianne E. Rennack. North Korea : Economic Sanctions. CRS Report for Congress, 2007, p. 17.

¹⁹¹US Department of The Treasury. "History of the Treasury". US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/about/history/Pages/edu_history_brochure.aspx, (accessed 2020-01-01).

¹⁹²US Department of The Treasury. "OFAC REGULATIONS FOR THE FINANCIAL COMMUNITY". US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/facbk.pdf>, (accessed 2020-01-01).

オバマ大統領が「大統領令第 13551 号」¹⁹³を発令し、制裁対象者を拡大した上で資産凍結を行い、制裁対象者との輸出取引が禁止されている(2011 年 4 月 18 日付大統領令第 13570 号)¹⁹⁴。

北朝鮮に対する経済制裁は継続されている。各政権によって政策が異なるが、いずれも北朝鮮の非核化ならびに大量破壊兵器の不拡散に向けた制裁措置を行っている。特に 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件を契機として、核兵器ならびに大量破壊兵器、及びミサイルを使用したテロ活動の可能性に対する脅威認識の高まりの中で、北朝鮮が 2006 年と 2009 年の二度にわたって実施した核実験に対する国連安保理決議に基づいた制裁措置、六カ国協議の多国間交渉による制裁措置が挙げられる。

現在の北朝鮮に対する米財務省外国資産管理室による経済制裁は三つある。その第一が資産凍結措置について制裁対象者との資産の譲渡、支払、預金口座の払戻を禁止している。

第二が通商、貿易上の措置について制裁対象者との輸出取引を禁じている。制裁対象者は武器及び関連物質の不正取引、奢侈品の調達、マネー・ローンダリングや物品、紙幣の偽造、大量現金の密輸、麻薬売買、不正取引を含む不法行為への関与に手を貸す個人、事業者が指定されており、米財務省外国資産管理室の制裁対象者リストに掲載されている。また、北朝鮮からの物品、サービス、技術移転の直接、間接的な輸入が禁止されており、製品化されたものや第三国を経由したものについても禁止されている。このように、北朝鮮に対する米財務省外国資産管理室による経済制裁は、制裁対象者の在米資産の凍結、ならびに制裁対象者との特定取引を禁止する内容となっている。

第三が米国人は船舶・航空機の登録、北朝鮮籍の船舶・航空機の運航許可取得、北朝鮮籍の船舶の所有、リース、運行や損害保険契約を結ぶ事が認められていない¹⁹⁵。

¹⁹³US Department of The Treasury. “Executive Order 13551-Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea (2010-09-01)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2013551.pdf> (accessed 2020-01-01).

¹⁹⁴US Department of The Treasury. “Executive Order 13570 of April 18, 2011 Prohibiting Certain Transactions with Respect to North Korea (2011-04-20)”. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/04182011_nk_eo.pdf (accessed 2020-01-01).

¹⁹⁵US Department of The Treasury. “An Overview of Sanctions with Respect to North Korea (2016-11-02)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/nkorea.pdf> (accessed 2020-01-01).

2. 北朝鮮政策の特徴

以下でクリントン政権、ブッシュ政権、オバマ政権の対北朝鮮政策の特徴と「外国資産管理規則」への影響について考察する。

(1) クリントン政権

1993年から2001年のクリントン政権においては、北朝鮮による核開発の完全放棄を目指し、1994年10月21日に「米朝枠組み合意」によって北朝鮮が長距離ミサイル発射実験を凍結する代わりに、米国が経済制裁を大幅に緩和するという内容の合意が成立した¹⁹⁶。これは、北朝鮮の核開発問題に緊急に対処するため、核不拡散防止条約の一部不履行を黙認する形で政治的解決を図ったものであるが、正式の批准手続を経た条約ではなく政府間の紳士協定に過ぎない。このため、どちらか一方の政府が破棄宣言するだけで名実ともに無効となる性質のものである。このような規制緩和政策により、北朝鮮に対する制裁措置として適用された「外国資産管理規則」は以下の規制緩和を行っている。

通商、貿易上の措置については、1995年に北朝鮮との渡航、通信手段、支局の設置、金融、北朝鮮から米国へのマグネシウムの輸入を許可する等の部分的

図表 4-1 : 「米朝枠組み合意」における規制緩和

年	内容	REGISTER
1995	北朝鮮との渡航、通信手段、支局の設置、金融、北朝鮮から米国へのマグネシウムの輸入を許可する。	60FR8934
1996	北朝鮮の水害、飢饉に対して、米国からの人道支援を可能とする。	61FR9344
1997	航空機の無償提供。	62FR17548
2000	コンピューターのハード、ソフトウェアの北朝鮮への輸出を可能とする。但し、取扱に際しては、Export Administration Regulationsに従う。	65FR38165
2000	北朝鮮国籍を保有する者による米国内での投資を認める。	65FR38165
2000	北朝鮮から米国へ核拡散関連法、規則に抵触しない物品の輸入を許容する。	65FR38165

に制限を加える内容であったが、2000年には一部の例外を除いて許可する方針とし、核拡散関連法に抵触しない物品の輸入が可能となった。また、資産凍結措置についても北朝鮮による米国内での投資を認めている¹⁹⁷。しかし、「米朝枠組み合意」によって、核開発を凍結する見返りとして経済制裁を緩和する方針であったが¹⁹⁸、1998年8月31日の北朝鮮による長距離ミサイル、テポドン1号の

出典 : Dianne E. Rennack. North Korea : Economic Sanctions. CRS Report for Congress, 2007, p.18. の資料に基づいて筆者が作成。

¹⁹⁶ International Atomic Energy Agency. “Agreed Framework of 21 October 1994 Between The United States of America And The Democratic People’s Republic of Korea (2011-05-06)”. International Atomic Energy Agency. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20INFCIRC457.pdf> (accessed 2020-01-01).

¹⁹⁷ Dianne E. Rennack. North Korea : Economic Sanctions. CRS Report for Congress, 2007, p.17-18.

¹⁹⁸ 1999年9月14日にクリントン政権期における対北朝鮮政策としてペリー政策調整官が中心になって纏めた対北朝鮮政策見直し文書、いわゆる「ペリー報告」では、米国の対北朝鮮政策はいかなるものであれ、三つの拘束条件の枠内で構成されなければならないとし、北朝鮮の体制が近い内に変化する兆しはなく、①今あるがままの北朝鮮政権と交渉を進めていかざるを得ない。②破壊的戦争の危険がある以上、慎重に忍耐強く目標を追求していかねばならない。③「米朝枠組み合意」を破壊させてはならないという三点を挙げている。

発射、ならびに2002年10月にケーリー国務次官補が訪朝した際、北朝鮮が認めた高濃縮ウラン計画は「米朝枠組み合意」が控絶した事を示している。

(2) ブッシュ政権

2001年から2008年のブッシュ政権期には北朝鮮制裁について米国独自の動きは見られない。2001年の同時多発テロ事件以降に「ならず者国家」も重要な脅威対象と位置づけ、2002年1月の一般教書演説において、北朝鮮、イラン、イラクの3国に対して、大量破壊兵器を保有しテロを支援してきたという事で「悪の枢軸」と名指し非難している¹⁹⁹。

また、2005年6月28日には北朝鮮の事業者を含む大量破壊兵器拡散に関与する者に対して制裁措置を発動した²⁰⁰。しかし、北朝鮮に対しては六カ国協議による多国間交渉の中で北朝鮮の核放棄に向けたテロ支援国家(SST or State Sponsor of Terrorism)の指定を解除する対応を行っている²⁰¹。

ブッシュ政権期の北朝鮮情勢を概観すると、北朝鮮が2006年と2009年に二度の核実験を実施した事で²⁰²、国連安保理決議が採択されているが、国内法の履行として「外国資産管理規則」へ反映させたのはオバマ政権に移行してからである。また、2006年に北朝鮮船籍の所有、リース、運搬、保険契約を結ぶ事を禁止した事以外は、「外国資産管理規則」の制裁内容の変更がない。

この様に、ブッシュ政権期において北朝鮮制裁について米国独自の動きが見られないが、この背景として二つの理由が考えられる。第一に、2001年9月11日の同時多発テロ事件の首謀者として指定されたアルカイダの引き渡しに応じなかったタリバーン政権に対して、米国が主導する有志連合諸国および北部同盟が「不朽の自由作戦(Enduring Freedom)」と呼ばれる軍事攻撃を開始した事が挙げられる。

第二に、北朝鮮の核開発の解決に向けた動きとして、クリントン政権期の「米朝枠組み合意」に見られるような二国間交渉から、米国、中国、ロシア、韓国、日本による六カ国協議としての多国間交渉に移行した事が挙げられる。これは、六カ国協議に中国、ロシアという国連安保理常任理事国を関与させ、北朝鮮が核開発に執着して国連安保理に持ち込

¹⁹⁹The White House. "President Delivers State of the Union Address". The White House. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, (accessed 2020-01-01).

²⁰⁰Department of The Treasury. "Executive Order 13382 Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters (2005-06-28)". US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/wmd.pdf> (accessed 2020-01-01).

²⁰¹参議院 外交防衛委員会調査室 寺林裕介. "北朝鮮の核開発問題と六者会合(上)・北東アジアにおける多国間枠組みの形成-". 参議院 外交防衛委員会調査室. https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006070773.pdf, (参照2020-01-01).

²⁰²国連安全保障理事会は北朝鮮に対して、二つの国連安保理決議に基づいて経済制裁を実施している。その第一が2006年10月9日に北朝鮮による核実験の実施を受けて2006年10月14日に採択した「国連安保理決議第1718号」、第二が2009年5月に二度目の核実験に対して2009年6月12日に採択した「国連安保理決議第1874号」である。

まれた場合、中国とロシアは北朝鮮を抗議する立場は取りにくくなり、北朝鮮への圧力として作用する効果を狙ったものである。すなわち、北朝鮮の核問題の解決の進展が見られなかった場合、国連安保理に持ち込まれて制裁決議に発展し、北朝鮮に対して国連加盟国による経済制裁措置の発動を狙ったものである。

注目すべきは、六カ国協議の多国間交渉の中で、米国が制裁措置の緩和を行っている事だ。2004年6月23日から26日の4日間、北京で開催された第3回六カ国協議で、北朝鮮が全ての核放棄を約束する事の見返りとして、米国に対して①テロ支援国家の指定解除、②経済制裁、封鎖の解除、③200万キロワット分のエネルギー支援を求めている²⁰³。また、北朝鮮が寧辺にある黒鉛減速炉の冷却塔を爆破し、北朝鮮が六カ国協議の合意に基づく核放棄の「第二段階」である核施設の無能力化を着実に進めているという姿勢を世界に向けてアピールした事を評価し、米国は2008年6月26日に北朝鮮に対する「敵対通商法」の適用を解除し、制裁は「国際的緊急事態における経済権限法」へ移行した²⁰⁴。あわせて米国は北朝鮮に対するテロ支援国家指定の解除を行った²⁰⁵。これは、ブッシュ大統領が早く「第二段階」に区切りをつけ、六カ国協議を再開して核施設解体など「最終段階」の措置について議論に入る事を望んでいた事が理由として挙げられる。

以上の様に、2008年の「敵対通商法」の適用解除以降は、北朝鮮に対する経済制裁として「外国資産管理規則」は「国際的緊急事態における経済権限法」に基づいて制裁措置を行う事になった。二つの法律は、非常事態において大統領へ制裁措置の権限を付与する点は同じであるため、制裁措置の内容は不変である。しかし二つの法律が制定された背景として「敵対通商法」は、戦争時において敵対国との通商、貿易上の措置、ならびに在米資産の凍結を目的とし、1977年に「国際的緊急事態における経済権限法」が制定された以降は、戦争時の非常事態には「敵対通商法」を、戦争以外の非常事態には「国際的緊急事態における経済権限法」に基づいた大統領令第の発令により、行政上二つの法律を使い分けてきた。これらを踏まえると、いまだに朝鮮戦争を終結していない米朝の二国間関係を考えれば、米国が北朝鮮に対して「敵対通商法」の適用を解除した事は、戦争状態の終結に相当する意義があると考えられる。

²⁰³参議院 外交防衛委員会調査室 寺林裕介. “北朝鮮の核開発問題と六者会合(上)-北東アジアにおける多国間枠組みの形成-”. 参議院 外交防衛委員会調査室. https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006070773.pdf, (参照2020-01-01).

²⁰⁴US Department of The Treasury. “Executive Order 13466 of June 26, 2008 Continuing Certain Restrictions with Respect to North Korea and North Korean Nationals (2008-06-26)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/nkeo.pdf> (accessed 2020-01-01).

²⁰⁵Congressional Record. “REPORT ON THE ISSUANCE OF AN EXECUTIVE ORDER CONTINUING CERTAIN RESTRICTIONS ON NORTH KOREA AND NORTH KOREAN NATIONALS IMPOSED UNDER THE TRADING WITH THE ENEMY ACT (Senate - Jun. 26, 2008)”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-154/senate-section/page/S6281>, (accessed 2020-01-01).

(3) オバマ政権

2008年からのオバマ政権期においては、2010年3月26日の韓国海軍の哨戒艦(天安)の沈没事件を受けて、北朝鮮に対する制裁対象者を拡大する措置を行い²⁰⁶、2010年8月10日に、北朝鮮による武器及び関連物質の不正取引、奢侈品の調達、マネー・ローンダリングや物品、紙幣の偽造、大量現金の密輸、麻薬売買、不正取引を含む不法行為へ関与する個人及び事業体が指定された。これは、ブッシュ政権期において2006年と2009年に国連安保理決議で採択された北朝鮮に対する制裁措置を、国内法への履行として「外国資産管理規則」に組み込んだものである。また2011年4月18日の「大統領令第13570号」²⁰⁷により、「国連安保理決議第1718号」、「国連安保理決議第1874号」に含まれる輸入制限、ならびに武器輸出管理法を確実に履行するために、1950年12月16日の朝鮮戦争から適用していた「外国資産管理規則」を廃止し、新たに「北朝鮮制裁規則」に置き換えられた。以上のように、米国の北朝鮮に対する経済制裁は、各政権によって政策が異なるが、いずれも北朝鮮の非核化、ならびに大量破壊兵器の不拡散に向けた制裁措置を行っている。

3. バンコ・デルタ・アジア制裁

本節では、コルレス銀行業務の構造を背景とした「愛国者法」第311条による米ドル資産の凍結機能の事例研究として、バンコ・デルタ・アジアと北朝鮮による米ドル資金の移転手法を考察し、これらを踏まえて第6章では経済制裁の有効性について考察する。

米国による北朝鮮への経済制裁の一環として、米財務省は2005年9月15日にバンコ・デルタ・アジアを北朝鮮政府、同国金融機関と企業の違法活動(麻薬、貴金属取引、大量破壊兵器関連、偽造米ドル紙幣)に関わる疑惑行として「愛国者法」第311条の「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」に指定し、米財務省は米国系金融機関に対して、同行と直接、間接的な取引を禁じる特別措置(Special Measure)を発動した。これを受けてマカオ政府は、同行が保有する北朝鮮に関連する52口座、2,500万米ドルを資産凍結した。これらの口座には金正日総書記、北朝鮮軍や党の傘下企業ら北朝鮮指導部の個人資産口座も多く含まれていた。2007年3月14日、米財務省は一年半の調査を経て、同行が適切なマネー・ローンダリング対応態勢を整えていないとの最終判断を下し、同行を含むグループ会社は米国金融システムから排除された。この事例に関し、米財務省は米国金融システム

²⁰⁶US Department of The Treasury. “Executive Order 13551-Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea (2010-09-01)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2013551.pdf> (accessed 2020-01-01).

²⁰⁷US Department of The Treasury. “Executive Order 13570 of April 18, 2011 Prohibiting Certain Transactions with Respect to North Korea”. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/04182011_nk_eo.pdf (accessed 2020-01-01).

から排除されるだけでなく、北朝鮮政府と企業が不正資金のマネー・ローンダリングに加担していたという事実から、各国の金融機関も同行との取引を解消した²⁰⁸。

米財務省は、こうした措置の結果、北朝鮮の友好国との貿易取引が減少し、これまで北朝鮮が不正行為(ミサイル・銃器密輸、米ドル紙幣の偽造、麻薬密輸)を通して外貨を獲得する事が難しくなったと評価している²⁰⁹。また、国立オーストラリア大学講師の Brendan Taylor も同様の見解を示し²¹⁰、米国の北朝鮮に対する経済制裁は効果があったと評価している。実際、米財務省が制裁措置を発表した翌日の9月16日、バンコ・デルタ・アジアへの取り付け騒ぎで、2日間で預金流出額は3億パカタ(約45億円)強に達した²¹¹。「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」の指定は、同行が米国金融システムから排除されるだけでなく、北朝鮮友好国とのビジネスと同行の経営に対する二次的な影響を及ぼすものとなった。

しかし、制裁対象者を米国金融システムから排除しても、「愛国者法」において非米国系金融機関との米ドル以外の通貨建取引は禁止する事はできず、米国域外取引として他通貨による決済手段が残るため、経済制裁としての効果が減少する事が考えられる。バンコ・デルタ・アジアの事例は、「愛国者法」第311条に基づく資産凍結機能があるのかどうか、格好の例を提供している。以下、その効果を分析する。

本事例はコルレス口座を保有していない銀行であっても第三の銀行を通じて米ドル決済システム構造にアクセスして米ドル資産を移転する事ができる事を示しており、改めてコルレス銀行業務はマネー・ローンダリングに悪用されやすい問題点がある。

まずコルレス銀行業務の構造を背景とした資産凍結の事例研究として、バンコ・デルタ・アジアと北朝鮮による米ドル資金の移転手法を考察し、「愛国者法」による米ドル資産凍結機能と、「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」指定による米ドル以外の通貨建取引への影響を考察する。

²⁰⁸US Department of The Treasury. "Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act (2005-09-15)". US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>, (accessed 2020-01-01).

²⁰⁹US Department of the Treasury Office of Public Affairs. Before the Senate Committee on Banking, US Department of the Treasury Housing and Urban Affairs, 2006, p.16.

²¹⁰Brendan Taylor. Sanctions as Grand Strategy. Routledge, 2010, p.33.

²¹¹『日経金融新聞』2005年12月27日。

バンコ・デルタ・アジアは北朝鮮政府と友好関係にあった。同行は北朝鮮政府と企業が不法行為で得た資金を、自行が保有する北朝鮮のフロント会社 The International Finance Trade Joint 名義の口座を通じて、北朝鮮の商業銀行 Foreign Trade Bank へ送金を行っていた。The International Finance Trade Joint は 1992 年にマカオに設立された商事会社であるが、実際には貿易業務を行っておらず、Foreign Trade Bank のフロント会社として機能していた²¹²。バンコ・デルタ・アジア、Foreign Trade Bank、The International Finance Trade Joint の親密な関係が北朝鮮資金のマネー・ローンダリングの温床となっていた。事実、マカオ政府より業務監査の委託を受けた会計監査会社 Ernst & Young 社は、同行がマネー・ローンダリングを行っている可能性が高いと指摘している²¹³。

図表 4-2: バンコ・デルタ・アジア送金依頼書

= Reflected by the Permanent Subcommittee on Investigations

APPLICATION FOR PAYMENT ORDER

To: Banco Delta Asia S.A.R.L.
Macau

Date: 17th JUL 2002

I request you to send by Demand Draft Telegraphic Transfer Mail Transfer

Beneficiary EMBASSY OF DPR OF KOREA IN SWEDEN		FOR OFFICE USE ONLY	
Address: (if enquired)		Draft / Ref. No.: 800/R2/1077/436P/02	
A/c No. of Beneficiary		Paying Agent:	
Name of Receiving Bank BANK OF AMERICA NATIONAL TRUST AND SAVINGS ASSOCIATION, NEW YORK FOR CREDIT TO NORDEA BANK SWEDEN AB(PUBL), STOCKHOLM, SWEDEN		Rate: HK Equivalent	
Message B/O NATIONAL COORDINATING COMMITTEE FOR UNDP, REF. ITB62-127 MSG: PAYMENT FOR PURCHASE OF BUILDING(UN)		Cable / Postage	
Amount in words & figures (USD 300,000.00) U.S. DOLLARS THREE HUNDRED THOUSAND ONLY.		Commission HK 0.20%	
Name of Applicant: INTERNATIONAL FINANCE AND TRADE JOINT CO.		Tel No.: 373848	
ID / Passport No.: 19:42:24 2002/07/17 T/C: 0139 I.F.T.L. TRFDEF 430 000.00 USD TRK TRFDEF 000 000.00 USD		Total*	

By cash
 By cheque (subject to final clearance)
 Please debit my / our account no. _____

I/We hereby declare that this transfer is made subject to the conditions of the **INTERNATIONAL FINANCE AND TRADE JOINT CO.** For and on behalf of **BANCO DELTA ASIA S.A.R.L. MACAU**

Prepared _____ Checked _____ Approved _____

出典: United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. "United Nations Development Program: a case study of North Korea: hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate of the One Hundred Tenth Congress, second session, January 24, 2008." . United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. <http://www.undp.org/dprk/docs/UNDP-senate-report.pdf>, (accessed 2020-01-01).

²¹²北朝鮮のフロント会社 The International Finance Trade Joint の事務所は、北朝鮮の商業銀行 Foreign Trade Bank の行員が配置され、同社と同行は同じ事務所を共有していた。さらに、従業員を 4 年間で 3 回に亘って人事交換を行っていた。

²¹³United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. "United Nations Development Program: a case study of North Korea: hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate of the One Hundred Tenth Congress, second session, January 24, 2008." . United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. <http://www.undp.org/dprk/docs/UNDP-senate-report.pdf>, (accessed 2020-01-01). 会計監査会社 Ernst & Young 社は、同行は口座振替の事務処理に関する取引記録が不十分であり、北朝鮮のフロント会社 The International Finance Trade Joint に対する検査機能が低下している事、また、Foreign Trade Bank と The International Finance Trade Joint との間で 100 万米ドル、100 万ユーロの口座振替を行っており、マネー・ローンダリングリスクが高いと指摘している。

北朝鮮資産の移転の抜け穴となっていたのが、同行が世界各国の金融機関に保有する同行名義のコルレス口座である。同行は海外の金融機関に9通貨のコルレス口座²¹⁴を持っていた。その中に米国の金融機関2行(HSBC Bank USA、Israel Discount Bank of New York)が含まれていた。当時、米国系金融機関にコルレス口座を保有していないため米ドル建決済を行う事が出来なかった北朝鮮の商業銀行 Foreign Trade Bank は、バンコ・デルタ・アジアを通じて米ドル資産の移転を行っていた。

2002年1月にブッシュ大統領は一般教書演説の中で北朝鮮を「悪の枢軸」として名指しで非難した²¹⁵。北朝鮮政府は国際社会の厳しい監視と米国による資産凍結の発動を懸念して、2002年4月から9月の間に総額272万米ドルの資金を9回に分けて、北朝鮮の Foreign Trade Bank からバンコ・デルタ・アジアに避難させた²¹⁶。さらにバンコ・デルタ・アジアは、その資金を欧州の金融機関へ流出させる手助けを行っていた²¹⁷。また、これらの取引を正常に見せかけるために、Foreign Trade Bank は米ドル資産を北朝鮮で活動していた国連機関 UNDP の現地スタッフ給与等の受け皿として開設していた口座を通じてバンコ・デルタ・アジアへ送金した後、その資金を同行のコルレス口座を通じて国外の金融機関へ送金していた。しかし、この手法は2005年9月15日の同行のマナー・ローンダリング主要懸念銀行の指定により機能しなくなった。

この事例は、コルレス口座を保有していない銀行であっても第三の銀行を通じて米ドル決済システム構造にアクセスして米ドル資産を移転する事ができる事を示しており、改めてコルレス銀行業務はマナー・ローンダリングに悪用されやすい事を明らかにした。これまで、バンコ・デルタ・アジアの事例は、コルレス銀行業務についてマナー・ローンダリング主要懸念銀行に指定された金融機関が米ドル決済システム構造から排除され、同行が保有する米ドル資産を移転させる手段を失うため、「愛国者法」第311条を中心とする条項は米ドル資産の資産凍結機能があると考えられる。しかし、バンコ・デルタ・アジアは

²¹⁴Reed Business Information. Bankers Almanac (International Banks A-E). Reed Business Information, 2008, p. 651.

²¹⁵The White House. “President Delivers State of the Union Address”. The White House. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, (accessed 2020-01-01).

²¹⁶実際、北朝鮮の商業銀行 Foreign Trade Bank からバンコ・デルタ・アジアへ送金された資金は、北朝鮮の外交資金の名目で再送金された。いずれも、送金依頼人が北朝鮮のフロント会社 The International Finance Trade Joint であり、送金受取人が米国、欧州の北朝鮮政府名義となっている。また、送金目的はいずれも不動産購入資金であるが、依頼書上に付記された不動産の購入場所と資金を受領する大使館の場所が異なっていた。

²¹⁷United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. “United Nations Development Program: a case study of North Korea: hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate of the One Hundred Tenth Congress, second session, January 24, 2008.”. United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. <http://www.undp.org/dprk/docs/UNDP-senate-report.pdf>, (accessed 2020-01-01).

非米国系金融機関との間に8通貨、14口座のコルレス口座を保有しており、これは同行が米ドル以外の決済手段を保有している事を意味している。

図表4-3：バンコ・デルタ・アジア送金明細

日付	金額	送金銀行	送金依頼人	送金受取人	送金メッセージ
Apr. 10, 2002	US\$300,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Delegation Generale de la RPD de Coree de Paris	B/O NCC of the DPRK for UNDP Cover Building N Houses, Ref. TTB62-077
May. 3, 2002	US\$300,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Delegation Generale de la RPD de Coree de Paris	B/O NCC of the DPRK for UNDP Cover Building N Houses, Ref. TTB62087
May. 10, 2002	US\$220,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Delegation Generale de la RPD de Coree de Paris	B/O NCC for UNDP Cover Building N Houses, Ref. TTB62-090
Jul. 17, 2002	US\$300,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Embassy of DPR of Korea in Sweden	B/O NCC for UNDP, Ref. TTB62-127 Msg: Payment for Purchase of Building (UK)
Aug. 14, 2002	US\$300,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Embassy of DPR of Korea in Sweden	B/O NCC for UNDP, Ref. TTB62-139 Msg: Payment for Purchase of Building (UK)
Aug. 21, 2002	US\$300,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Permanent Mission of the DPR of Korea to New York USA	B/O NCC for UNDP, Ref. TTB62-144 Msg: Payment for Purchase of Building (Canada)
Aug. 30, 2002	US\$300,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Permanent Mission of the DPR of Korea to New York USA	B/O NCC for UNDP, Ref. TTB62-150 Msg: Payment for Purchase of Building (Canada)
Sep. 3, 2002	US\$300,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Embassy of DPR of Korea in London	B/O NCC for UNDP Ref TTB62-152 Msg: Payment for Purchase of Building
Sep. 9, 2002	US\$400,000.00	Banco Delta Asia	IFTJ	Permanent Mission of the DPR of Korea to New York USA	B/O NCC for UNDP Ref TTB62-155 Msg: Payment for Purchase of Building (Canada)
合計	US\$2,720,000.00				

出典：United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. “United Nations Development Program: a case study of North Korea: hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate of the One Hundred Tenth Congress, second session, January 24, 2008.”. United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. <http://www.undp.org/dprk/docs/UNDP-senate-report.pdf>, (accessed 2020-01-01). の資料に基づいて筆者が作成。

図表 4-4 : バンコ・デルタ・アジアとのコルレス銀行先一覧(2002年7月現在)

国	都市	銀行名	コルレス口座通貨
Usa	New York	HSBC Bank USA	USD (米ドル)
		Israel Discount Bank of New York.	
Uk	London	National Westminster Bank Plc.	GBP (英国ポンド)
Canada	Tronto	Royal Bank of Canada.	CAD (カナダドル)
Germany	Frankfurt	Deutsche Bank Ag.	EUR (ユーロ)
	Munich	Bayerische Hypo-und Vereins Bank Ag.	
Netherland	Amsterdam	ING Bank NV.	
France	Paris	Credit Lyonnais.	
Italy	Milan	Intesa Bci Spa.	
Austria	Vienna	Raiffeisen Zentralbank Osterreich Ag.	
Swiss	Zurich	Credit Suisse First Boston.	CHF (スイスフラン)
New Zealand	Wellington	ANZ Banking Group(New Zealand)Limited.	NZD (ニュージーランドドル)
Hong kong	Hong kong	The Hong kong and Shanghai Banking Corporation Limited.	HKD (香港ドル)
		Standard Chartered Bank.	
Japan	Tokyo	United Oversea Bank Limited.	JPY (日本円)
Australia	Melborne	Australia and New Zealand Banking Group Limited.	AUD (オーストラリアドル)

出典 : Reed Business Information. Bankers Almanac (International Banks A-E). Reed Business Information, 2008, p. 651. の資料に基づいて筆者が作成。

4. 北朝鮮制裁及び政策強化法

これまで考察したように、北朝鮮の核開発の解決に向けた動きとして「米朝枠組み合意」に見られる二国間交渉から、「六カ国協議」による多国間交渉に移行した。また、米国の北朝鮮に対する経済制裁としてバンコ・デルタ・アジア制裁、ならびに「敵対通商法」、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく経済制裁を行ってきた。これらは、北朝鮮の政治指導者の資産凍結を行う「スマート・サンクション」により、北朝鮮に対して一時的なインパクトを与え、政治的譲歩を引き出す手段として機能してきた。

しかしながら、クリントン政権、ブッシュ政権のいずれにおいても経済制裁自体が非核化交渉の障害となり北朝鮮が核放棄を約束する見返りとして経済制裁を緩和する事で効果を持続させる事は出来なかった。

例えば、米財務省は国連加盟国 193 カ国のうち 158 カ国が「国連安保理決議第 1718 号」、「国連安保理決議第 1874 号」、「国連安保理決議第 2094 号」の措置を遵守していないと指摘している²¹⁸。これは「国連安保理決議 1718 号」において北朝鮮に対する奢侈品の輸出を禁じているが、北朝鮮は 2012 年から 2014 年の間に 200 百万米ドルの奢侈品を輸入し、イランとシリアに対して大量破壊兵器に係る技術移転や核関連の物資を輸出している²¹⁹。また北朝鮮は中国に対して石炭や鉄鉱石を輸出し、180 百万米ドルから 245 百万米ドルの資金決済はバーター取引を通じて行われている²²⁰。

このように米国の北朝鮮に対する「スマート・サンクション」を中心とした経済制裁は、米ドル以外の通貨建取引が抜け穴となり、経済制裁を緩和する事で効果を持続できない課題がある。これに対し、北朝鮮との核開発、大量破壊兵器開発に関わっている個人や団体を制裁対象者に指定する事で、北朝鮮との取引を回避する事を狙った「ジェネラル・サンクション」への変容がみられる。

2015 年 2 月 5 日に「2015 年北朝鮮制裁実施法 (North Korea Sanctions Enforcement Act of 2015)」が下院に提出され、「2016 年北朝鮮制裁及び政策強化法 (North Korea Sanctions and Policy Enforcement Act of 2016)」が制定された²²¹。同法は北朝鮮政府のほか核開発、大量破壊兵器開発に関わっている個人や団体に対する経済制裁、北朝鮮国民

²¹⁸US Department of The Treasury. “North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (P.L. 114-122)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/114publ122.pdf> (accessed 2020-01-01).

²¹⁹Congressional Record. “NORTH KOREA SANCTIONS ENFORCEMENT ACT OF 2016; Congressional Record Vol. 162, No. 24 (Senate - February 10, 2016)”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-162/senate-section/page/S774>, (accessed 2020-01-01).

²²⁰Congressional Record. “NORTH KOREA SANCTIONS ENFORCEMENT ACT OF 2016; Congressional Record Vol. 162, No. 24 (Senate - February 10, 2016)”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-162/senate-section/page/S800>, (accessed 2020-01-01).

²²¹鈴木滋。【アメリカ】2016 年北朝鮮制裁強化法。外国の立法。2016, vol. 267, p. 1-2.

の人権侵害の改善などを定めている²²²。核開発の資金源となる偽造紙幣、麻薬、人身売買に関与する個人や団体を制裁対象者に指定し、金融システムから排除する事で核開発の資金を枯渇させる狙いがある²²³。

米国土安全保障長官は、米国に輸送される物品について北朝鮮関連の荷物検査体制が不十分とした外国の港湾や空港の運輸当局に対して、検査の強化を要請できるとし(第205条b項)、米国の管轄権にある船舶や航空機で制裁対象とされる行為に関わっているものを押収出来るとしている(第205条c項)。

注目すべきは、北朝鮮との核開発、大量破壊兵器開発に関わっている個人や団体に対して二次的な制裁を科している点である。北朝鮮に対して大量破壊兵器の関連物資や技術移転、贅沢品の輸出、北朝鮮政府による人権侵害、マネー・ローンダリングや偽造紙幣、サイバーセキュリティを害する行為を意図して犯した者は制裁対象に指定され(第104条第a項)、制裁対象者からの物品や役務を購入し契約を結ぶ事を禁じている(第204条)。また、「Foreign Assistance Act of 1961」に基づく外交援助を差し控える事を定めている(第203条第b項)。

つまり、北朝鮮との取引を維持する個人や団体は、制裁対象者に指定される事で営業活動に影響が及ぶ事を恐れ、北朝鮮との取引を回避する事で包括的制裁と同じ機能がある事を意味している。

このように「スマート・サンクション」を中心としたバンコ・デルタ・アジア制裁、ならびに「敵対通商法」、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく経済制裁は、米ドル以外の通貨建取引が抜け穴となるが、世界各国に禁輸を強制する包括的制裁と同じ機能を有する「ジェネラル・サンクション」への質的変容がみられる。

5. 小括

米国の北朝鮮に対する経済制裁に関し、「愛国者法」によるバンコ・デルタ・アジア制裁、ならびに「敵対通商法」、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく経済制裁は、米ドル決済システム構造を背景として米国が関与する取引と米ドル建取引は資産凍結の対象となる仕組みを構築している。

これらは北朝鮮の政治指導者の資産凍結を行う「スマート・サンクション」により、北朝鮮に対して一時的なインパクトを与え、政治的譲歩を引き出す手段として機能してき

²²²Congressional Record. “NORTH KOREA SANCTIONS ENFORCEMENT ACT OF 2016; Congressional Record Vol. 162, No. 24 (Senate - February 10, 2016)”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-162/senate-section/page/S787>, (accessed 2020-01-01).

²²³Congressional Record. “NORTH KOREA SANCTIONS ENFORCEMENT ACT OF 2016; Congressional Record Vol. 162, No. 24 (Senate - February 10, 2016)”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-162/senate-section/page/S769>, (accessed 2020-01-01).

た。しかしながら、経済制裁自体が非核化交渉の障害となり北朝鮮が核放棄を約束する見返りとして経済制裁を緩和する事で効果を持続させる事は出来なかった。

一方、バンコ・デルタ・アジアの事例研究において、同行がマネー・ローンダリング主要懸念銀行に指定された事による米ドル以外の通貨建取引への影響に関しては、まずマネー・ローンダリングリスクのある金融機関とのコルレス関係の見直しについて、金融業界の標準を作成する事を目的としている民間銀行団体「ウォルフスバーグ・グループ」²²⁴は、国際決済システムの実効性を減少させ、合法的な商業上の利益に対して偏見を抱かせる事により返って取引活動が地下に潜り、効果的な精査が及ばなくなる懸念があるため、必ずしも回避すべきではないとしている²²⁵。つまりバンコ・デルタ・アジアのようなマネー・ローンダリングリスクのある金融機関とのコルレス関係の維持を否定しておらず、その判断は各国政府、各金融機関に委ねられている。また米ドル以外の通貨建の決済処理は第三国で行われるため、米国域外取引として決済手段が残る事になる。従い、「愛国者法」第3章は米ドル資産凍結の機能を有しているが、他通貨による決済手段が抜け穴となるため、その機能は限定的である。

これに対して、北朝鮮による核開発の資金を枯渇させる為、北朝鮮との核開発、大量破壊兵器開発に関わっている個人や団体を制裁対象者に指定する事で、北朝鮮に対する包括的制裁と同じ機能である「ジェネラル・サンクション」への質的変容がみられる。

²²⁴ウォルフスバーグ・グループは、民間の大手12行により構成される民間グループであり、アンチ・マネーローンダリング、テロ資金対策、顧客確認等に関する金融業界の標準を作成する事を目的としている。民間の大手銀行は、ABN AMRO、Banco Santander、Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ、Barclays、Citigroup、Credit Suisse、Deutsche Bank、Goldman Sachs、HSBC、JP Morgan Chase、Societe General、UBSの12行である。

²²⁵The Wolfsberg Group. “コルレス銀行業務に関するFAQ集”. The Wolfsberg Group. <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/translations/japanese/80.%20CB-FAQ-japanese.pdf>, (accessed 2020-01-01).

第5章 米国のイランに対する経済制裁

米国のイランに対する経済制裁の歴史は、1979年の米国大使館占領事件に端を発したイラン革命まで遡る事が出来る。1980年、1990年代にはイランによるテロ支援と核開発に対して科されてきた。本章では米国のイランに対する経済制裁の事例研究として、特定の人物に焦点を当てて制裁を科す「スマート・サンクション」から、米ドル以外の通貨建取引に適用範囲を拡大する「ジェネラル・サンクション」への質的変容を考察する。

1. あらまし

1950年代、イランの核開発は米国の平和のための原子力計画²²⁶の一環として始まった。イランはパーレビー体制の1960年代後半から、米国の協力で原子力発電プロジェクトを開始した。その理由は石油化学工業に振り向けると共に、原子力発電で確保した電力で海水の淡水化を行うものであった。この構想に基づき、イランはプシェールで原子力発電の建設を進めたが、1979年のイラン革命と1980年のイラン・イラク戦争によって建設は中断した。1980年代半ば頃からイランは再び核開発計画を活性化させ、1992年には中国との間で原子炉建設を含む広範な化学技術、経済協力協定が締結された。

第二次世界大戦後、中東地域の覇権をめぐりイランとイラクはライバル関係にあった。8年間におよんだイラン・イラク戦争中、最高指導者のホメイニ師は宗教的な理由から核兵器や化学兵器の使用を躊躇った為に、不本意な形の停戦受入を余儀なくされ、イラクが核兵器の開発を秘密裏に続けていた事も、イランの安全保障に影響を及ぼした。

米国の第二次世界大戦後の中東政策の狙いは三つあった。第一にソ連の中東進出の阻止であった。トルーマン政権はイランを支援し、1946年に核兵器を独占する米国の強硬な姿勢の前にソ連軍をイランから撤退させた。第二に石油の確保である。中東の石油を米国と同盟国のためにも押えておく必要があった。第三は米国にとって国内問題となるイスラエルの安全保障である。

米国とイランとの関係はイラン革命を転機に180度転換する。1979年11月4日に3千人ものデモ隊が米国大使館を占拠したのを機に、米国政府はイランに対して石油の輸入禁止、在米資産の凍結、軍事部品の積み出し停止の措置を行い、同盟国に対して協力を求めた。カーター大統領は「国際的緊急事態における経済権限法」に基づいて「大統領令第

²²⁶外務省. “国際原子力機関(IAEA)の概要(2016-05-31)”. 外務省.
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/iaea_g.html, (参照2020-01-01).

12170号」²²⁷を発令し、米国国内にある公的資産を差し押さえると共に米国国外にある米国系金融機関が保有するイラン政府の預金を差し押さえた²²⁸。

1980年9月22日にイラク軍がイランに対する大規模な軍事行動を開始した。侵略の犠牲者であるにも拘わらず国際的な反応は鈍く、イランへの同情の声は低かった。これは、国内政治に米国大使館占拠事件を利用したツケであった。イランが侵略の犠牲になった時、国際社会は動かなかった。そうした認識がイランの脳裏に刷り込まれた。イラクは化学兵器を大量に使用してイラン軍の進撃を止めた。化学兵器の使用は国際法に違反しているが、米国などの国際社会はこの公然たる国際法違反を批判する事はなかった。

こうした認識が第一にイランを封じ込め、第二にイラクを支援するという政策が導き出された。米国が主導してイランに対する武器禁輸が実施される一方、イラクに対する大量の兵器売却が行われた。1987年に米国の提案によって「国連安保理決議第598号」²²⁹が成立し停戦した。

米国がイランの核開発を警戒し始めたのは1996年頃であり、イランの核開発に対する懸念はブッシュ政権時代にさらに高まった。2001年9月11日の同時多発テロ事件により対テロ戦争の時代が始まった。2001年9月23日にブッシュ大統領は「大統領令第13324号」²³⁰を発令し、「国際的緊急事態における経済権限法」、「国連緊急事態法」により、アルカイダなどの国際テロを支援している団体の資産凍結を行い、2002年1月の「悪の枢軸」演説で、イラン、イラク、北朝鮮を悪の枢軸として名指しにした²³¹。

米国の世界戦略も中東政策も新しい時代に入り、テロ組織アルカイダの破壊が米国の世界戦略の筆頭に躍り出た。大量破壊兵器拡散の阻止が目標に掲げられ、米国は以前から継承しているイスラエルの安全保障と石油の確保に加えて、テロ組織の破壊、大量破壊兵器拡散阻止の目標を追求し始めた。

2. 核開発問題

イランの核疑惑問題は唐突な形で浮上した。2002年8月にイランの在外反体制派の国民抵抗評議会(National Council for Resistance)がワシントンで記者会見を行い、ウラン

²²⁷US Department of The Treasury. “Blocking Iranian Government Property (Effective Date - November 14, 1979)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012170.pdf>, (accessed 2020-01-01).

²²⁸Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, p.1.

²²⁹United Nations. “S/RES/598(1987)”. United Nations. [https://www.undocs.org/S/RES/598\(1987\)](https://www.undocs.org/S/RES/598(1987)), (accessed 2020-01-01).

²³⁰US Department of The Treasury. “Executive Order 13224 - Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism (2001-09-23)”. US Department of the Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13224.pdf>, (accessed 2020-01-01).

²³¹The White House. “President Delivers State of the Union Address”. The White House. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, (accessed 2020-01-01).

濃縮施設や重水製造プラント等の IAEA に申告されていない核関連施設がイラン国内にあると告発し、イランの核兵器開発疑惑が一気に拡大した。

同年末には米国の化学・国際安全保障研究所 (Institute for Science and International Security) は衛星写真に基づいてイランの核開発活動を裏付ける事実を明らかにした。米 국무省もイランは核兵器の開発に向けて積極的に活動しているとの見解を明らかにし、イランの核開発に世界の注目が集まった。

イランの核開発問題を解決する為、英国、ドイツ、フランスの外相が 2003 年 10 月にテヘランを訪問し、EU とイランの貿易協力協定の協議再開を約束し、核開発疑惑の解消に向けて努力するようにイランに働きかけた。イランはこの要請に応じ、IAEA が求めるウラン濃縮停止や追加議定書の締結に応じる事を暫定的という条件を付けて約束した。

2004 年 2 月、パキスタンのカーン博士の告白を受けてイラン政府は外交ルートで秘密裏に核技術を導入した事を認めたのである。2004 年 3 月に開かれた IAEA 理事会はイランが未申告のまま新型の遠心分離器の製造を進めていた事を指摘し、イランを非難する決議を採択した。イランは IAEA の決議は不公平であると反発し、予定されていた IAEA 査察官の受入を拒否しウラン濃縮関連の一部を再開したため、IAEA は全ての濃縮関連活動の即時停止を要求する決議を採択した²³²。

3. 「スマート・サンクション」強化

本節では、2006 年のイランによるウラン再開発宣言以降の米国による経済制裁の「スマート・サンクション」強化の変遷を考察する。

2006 年のイランによるウラン再開発宣言を機に、国連安保理はイランに対してウラン濃縮活動を停止するように呼びかける議長声明を採択し、同年 7 月にウラン濃縮の停止をイランに求める「国連安保理決議第 1696 号」²³³を採択した。イランに対して米国、中国、フランス、ドイツ、英国は核開発プログラムを抑制する提案を行い、同年末にイランに対して濃縮活動と再処理活動の停止を要求し、国連加盟国に対してイランの核化に寄与する貨物、技術の輸出入と金融サービスの停止を求める「国連安保理決議第 1737 号」²³⁴を採択した。2007 年 3 月に国連安保理はイランに対する追加の「国連安保理決議 1747 号」²³⁵を採択し、資産凍結対象の追加と武器取引に措置対象を拡大する措置を含むものであった。

²³²外務省. “イランの核問題に関する IAEA 理事会決議の採択について(2005-09-21)”. 外務省. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/17/dga_0925.html, (参照 2020-01-01).

²³³United Nations. “S/RES/1929(2010)”. United Nations. https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf, (accessed 2020-01-01).

²³⁴United Nations. “S/RES/1737(2006)”. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/1737\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1737(2006)), (accessed 2020-01-01).

²³⁵United Nations. “S/RES/1747(2007)”. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/1747\(2007\)](https://undocs.org/S/RES/1747(2007)), (accessed 2020-01-01).

2007年に米財務省はBank Sepah、Bank Melli、Bank Mellatの資産凍結を実施し、2008年10月に大量破壊兵器の開発に関与したとしてExport Development Bankの資産凍結を行い、同行を米ドル決済システム構造から排除し、米国以外の第三国間でのU-Turn例外規定を禁止した²³⁶。

2008年3月に国連安保理は再度イランにウラン濃縮停止を求め、決議に従わない場合、核開発に関連する人物を渡航禁止とする「国連安保理決議第1803号」²³⁷を採択した。

国連安保理決議を中心とした制裁措置が発動される中、2008年の米国において核、大量破壊兵器の不拡散、テロリストへの資金移転を防止する手段として、金融機関に遵守義務を科す事で経済制裁を強化する動きとして、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく罰金基準金額の大幅な引き上げされた²³⁸。

第3章で前述の通り、2009年にはクロスボーダー取引における米ドル建取引の決済が米国系金融機関で行われるという米ドル決済システム構造を生かして、顧客送金用のSWIFT電文フォーマット(MT202COV)の導入により送金データの情報量が増加し、世界各国の米ドル送金データの検索、ならびにシステムによる制裁対象者のチェックが可能となった。

これらは同時多発テロ事件以降、テロリストに対する国際社会の脅威認識の高まりを背景として、1900年代以降の制裁対象者の非国家アクターへの性質の変容により、金融機関がテロ活動資金の移転に悪用される事を防止するため、金融機関に遵守義務を科す事で資産凍結を中心とした在外資産に対する措置を強化する「スマート・サンクション」が強化された事が指摘できる。

4. 制裁強化に向けた動き

本節では、2010年の「国連安保理決議第1929号」を採択して以降、適用範囲を石油、非石油、海運、造船取引に係る金融取引に拡大し、金融機関に遵守義務を科す事でイランとの取引を回避する事を狙った「ジェネラル・サンクション」への質的変容について考察する。

2010年に「国連安保理決議第1929号」²³⁹を採択して以降、イラン革命防衛隊関係者の関与が疑われるサウジアラビア大使館暗殺計画の発覚やイラン核開発活動が核兵器目

²³⁶Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p. 28.

²³⁷United Nations. “S/RES/1803(2008)”. United Nations.

https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1803-2008.pdf, (accessed 2020-01-01).

²³⁸US Department of The Treasury Office of Foreign Assets Control. “Federal Register (vol. 73, no. 174, 51933) Economic Sanctions Enforcement Guidelines (Sep. 8, 2008)”. US Department of The Treasury Office of Foreign Asset Control. http://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr73_51933.pdf, (accessed 2020-01-01).

²³⁹United Nations. “S/RES/1929(2010)”. United

Nations. https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf, (accessed 2020-01-01).

的である可能性を指摘した IAEA 報告書の発表、ならびに在イラン英国大使館襲撃といった出来事が続き、欧米を中心に対イラン制裁強化の機運が一段と高まった。

2011 年 1 月には英国とカナダはイランの金融機関と取引をしない事を決定し、カナダは在イラン大使館を閉鎖した。EU は 2012 年 7 月 1 日までにイランとの石油購入に係る締結を禁止したが、2011 年には一日当たり 60 万バレルもの石油を纏め買いし、2011 年にはイラン総産出量の 25%を輸入する事になった²⁴⁰。EU 域内の中で財政が悪化していたスペイン、イタリア、ギリシャでさえ 1 割をイランから輸入していたが強行し、石油の禁輸措置の他に貿易取引に係る保険契約、金、貴金属、ダイヤモンド、石油製品に係る貿易取引の禁止、イラン中央銀行名義口座の資産凍結がなされた。

適切な制裁に向けた国際的なコンプライアンス体制の強化が求められる中、オバマ大統領は 2012 年 5 月 1 日に「大統領令第 13608 号」²⁴¹を発令し、イランやシリアが制裁を回避するのを手助

ける団体を特定し、米国議会はイランの石油輸出を制限する「Refined Petroleum Sanction Act」を通過させた。これは、イランはガソリン精製技術が乏しく三分の一を国外に頼っており、これを制限する事によりイランの核開発へ影響する事を狙ったものである²⁴²。

図表 5-1：スマート・サンクション強化

年	2006	2007	2008	2009
国連安保理他	ウラン濃縮再開宣言 国連安保理決議第 1696 号 第 1737 号	国連安保理決議第 1747 号	国連安保理決議第 1803 号	プラハ演説
経済制裁		資産凍結 Bank Sepah Bank Melli Bank Mellat	資産凍結 Export Development Bank U-Turn 例外規定廃止 罰金基準引上	MT202COV
特徴		米ドル資産凍結	金融機関遵守義務拡大	制裁対象者スクリーニング強化

出典：Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, に基づき筆者が作成。

²⁴⁰Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2013, p. 36.

²⁴¹US Department of The Treasury. “Prohibiting Certain Transactions with and Suspending Entry into the United States of Foreign Sanctions Evaders with Respect to Iran and Syria”. US Department of the Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/fse_eo.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁴²Najam Rafique; Babar Shah. “Political and economic impact of nuclear-related sanctions on Iran and its foreign policy options”. Center For Strategic & International Studies. http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/06/1379054625_88699767.pdf, (accessed 2020-01-01).

2012年3月17日にSWIFTはイランの核開発問題への制裁強化の一環として、欧州からの要請を受けて14のイラン金融機関に対して決済に必要な通信サービスの提供を禁止すると発表した²⁴³。イランの金融機関に照準を定め、国際的な金融取引のネットワークから事実上、締め出す狙いがある。これにより欧州の決済システム「Target II」へのアクセスが遮断されたが、米財務省はSWIFTによるサービスの打ち切りを歓迎する声明を発表し、イランの金融機関が金融システムで孤立を深め不正な核開発を続けるイラン政権への圧力が必要との認識を改めて表明し、経済制裁の効果が上がるように欧州などと連携を深める方針も示した²⁴⁴。

また、2013年1月には米国はイラン周辺国による制裁回避に向けた商取引を禁止させ、中東や南アジアの非公式な決済手段であるハワラの利用を禁止する指針を発表した²⁴⁵。

2013年6月3日に「大統領令第13645号」²⁴⁶を発動し、イランの自動車産業に商品、サービスを提供する企業に対して金融取引を行った金融機関は米ドル決済システム構造から締め出しを受け、イラン近隣諸国の金融機関に対して米国系金融機関とのイランリアル建コルレス口座の開設、維持を禁止した。

(1) イラン包括制裁法(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act)

2010年7月1日に施行された「イラン包括制裁法(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act)」は非米国系金融機関に影響を及ぼす二次制裁である。2010年6月9日の「国連安保理決議第1929号」²⁴⁷を受けて施行され、イラン制裁対象者との取引禁止するものである。既にイランにおけるテロ支援、核開発、ならびに大量破壊兵器拡散に対する制裁措置として、1996年に制定された「イラン制裁法(Iran Sanctions Act)」²⁴⁸があったが、米国の域外適用に関してEUを中心に反対意見が多かつ

²⁴³SWIFT. “SWIFT Instructed to Disconnect Sanctioned Iranian Banks Following EU Council Decision”. SWIFT. <https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-instructed-to-disconnect-sanctioned-iranian-banks-following-eu-council-decision>, (accessed 2020-01-01).

²⁴⁴Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2013, p. 35.

²⁴⁵Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2013, p. 35.

²⁴⁶US Department of The Treasury. “Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 and Additional Sanctions with Respect to Iran (2013-06-03)”. US Department of the Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13645.pdf>, (accessed 2020-01-01).

²⁴⁷United Nations. “S/RES/1929(2010)”. United Nations. https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁴⁸米国企業はイランへの「輸出」と「投資」の両方について制限し、投資をターゲットにする事で、イランの石油生産と輸出増強を防止し、外貨収入を抑える事を狙った。イラン政府による大量破壊兵器等及びその運搬手段獲得の試み、ヒズボラ、ハマス、パレスチナ解放機構等の国際テロ支援行為の防止(第2条)。同法はイランの外貨収入の7割を占める石油事業の開発に的を絞る、経済制裁を科すもの(第2条)。イランにおいて、年間2千万ドルを超える「投資」を行い、それが「石油資源開発に直接且

た。また同法第4条の経済制裁を科す事が米国の国益に沿わない時、イランの大量破壊兵器開発阻止の目的を代替的に追及できると米大統領が判断する場合、米大統領に制裁回避措置権限を付与により、実効性ある措置が執られてこなかった²⁴⁹。

米ドル建決済は米国系金融機関が保有するコルレス口座を通じて行われるため、イラン関連の米ドル建取引は取扱出来なかった。他方、米ドル以外の通貨建取引は米国を經由せず米国内法の適用を受けないため、イランとの原油輸入、民生品の貿易決済に際しては日本円にて行っていた。

そこで、米国は非米国企業や非米国系金融機関にイランに対する経済制裁に協力させるためイランの法人、団体、金融機関と取引を行っている場合は、米国系金融機関との取引を制限する「イラン包括制裁法(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act)」を制定した²⁵⁰。同法第104条において米国内外の金融機関に対し、①イラン政府の大量破壊兵器、もしくは運搬手続、制裁対象者への支援、②国連安保理決議第1737号²⁵¹、第1747号²⁵²、第1803号²⁵³、第1929号²⁵⁴、またはその他の国連安保理決議で制裁対象となっている者への便宜供与、③マネー・ローンダリング、④イラン中央銀行に対する便宜供与、⑤イラン革命防衛隊、「国際的緊急事態における経済権限法」により資産凍結されている金融機関への米国内のコルレス口座、または Payable Through 口座の開設、維持を禁止した。

つ著しく貢献した」と米大統領が判断したものに対して、経済制裁を科すことが出来るとし(第5条)、投資には契約も含まれた。

²⁴⁹ 「イラン・リビア制裁法」成立から一年経過した1997年9月にペルシャ湾のイラン沖ガス田であるサウスパース開発の第二、第三段階の総額2億ドルのプロジェクトに関し、契約についてイラン国営石油公社(NIOC)とフランスのトタル社(40%)が契約し、この契約にロシアのガスプロム社、マレーシアのペトロナス社がそれぞれ30%ずつの出資比率で資本参加する事が明らかにされた。米国政府は、当該企業等からヒアリング調査を行うなど、同法の適用可否について検討を進め、域外適用に該当する事を確定したものの、1998年5月には適用回避を表明した。EUは米国の大量破壊兵器不拡散、テロ対策に協力する事を示し、クリントン政権はこれらの違反事例を見逃すと発表した。ロシアガスプロム社については、5月にミサイル技術の輸出管理令を施行した事、第二次戦略兵器削減交渉(START II)のロシア議会での批准を控えて、米国の国益を損なわないよう適用を回避した。マレーシアのペトロナス社については、制裁を科すことでアジア金融危機克服に取り組む米国の国益を損なわないように適用を回避した。当時のオルブライト國務長官がサウスパース開発に類似したプロジェクトについては、将来対イラン石油資源開発について同様の制裁回避が適用されると発言しているフランストタル社については、フランスを含むEU全体として、イラン大量破壊兵器開発の阻止のため、様々なレベルの緊密な米国EU協力体制の伸展が見られていることから、制裁を科すことで全体の協力関係を損ない、米国の国益を行わないように適用を回避するとした。

²⁵⁰ Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p. 29.

²⁵¹ United Nations. “S/RES/1737(2006)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/1737\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1737(2006)), (accessed 2020-01-01).

²⁵² United Nations. “S/RES/1747(2007)”. United Nations.
[https://undocs.org/S/RES/1747\(2007\)](https://undocs.org/S/RES/1747(2007)), (accessed 2020-01-01).

²⁵³ United Nations. “S/RES/1803(2008)”. United Nations.
https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1803-2008.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁵⁴ United Nations. “S/RES/1929(2010)”. United Nations.
https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf, (accessed 2020-01-01).

しかしながら米財務長官は中国企業が制裁対象者と取引を行い、イランに対して 400 億ドルの石油の設備投資の契約を行っている事を指摘し²⁵⁵、イランは核開発に必要な物資を蓄え²⁵⁶、イラン中央銀行はイラン金融機関との間に数十億ドルもの資金移動を、大手金融機関を通じて制裁回避を行ってきた²⁵⁷。

このように、「イラン包括制裁法」は不正取引から金融システムを守る枠組みによって成り立っている為、米務省が制裁措置を発動する為に 6 カ月に亘り、金融システムを悪用している事を立証する必要がある。この為、「イラン包括制裁法」に抵触したとして指定された企業は限定され、これが経済制裁の実効性の低下を招く事が懸念された²⁵⁸。

(2) 2012 年度国防授權法 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)

このような背景により、イランに対する経済制裁を強化する為には、石油取引の決済を行っているイラン中央銀行に対する制裁を科す事が重要であると認識され、2011 年 12 月 15 日にイラン中央銀行と取引実績のある非米国系金融機関に対して、米国系金融機関との米ドル建取引を禁止する「2012 年度国防授權法案 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)」が米国議会上下両院で可決された²⁵⁹。同法は非米国系金融機関に対して、イランとの石油取引に係る金融取引を禁止するものである。

同法第 1245 条において非米国系金融機関に対してイラン中央銀行と取引を行う場合、米国内でのコルレス口座の開設を禁止した。つまり日本の金融機関は米務省による制裁措置に抵触する事を避けるため、イラン中央銀行との間で日本円による決済を行っていた。同法は日本円であってもイラン中央銀行との間の決済手段を失うため、実質的にイランから原油を輸入する事が出来なくなる。これまで「敵対通商法」や「国際的緊急事態における経済権限法」、ならびに「愛国者法」に基づいた経済制裁において抜け穴となつて

²⁵⁵Congressional Record. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012; Congressional Record Vol. 157, No. 183”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/senate-section/page/S8105>, (accessed 2020-01-01).

²⁵⁶Congressional Record. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012; Congressional Record Vol. 157, No. 183”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/senate-section/page/S8125>, (accessed 2020-01-01).

²⁵⁷Congressional Record. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012; Congressional Record Vol. 157, No. 183”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/senate-section/page/S8106>, (accessed 2020-01-01).

²⁵⁸Congressional Record. “IRAN THREAT REDUCTION ACT OF 2011; Congressional Record Vol. 157, No. 191”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/house-section/page/H8858>, (accessed 2020-01-01).

²⁵⁹Congressional Record. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012; Congressional Record Vol. 157, No. 183”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/senate-section/page/S8126>, (accessed 2020-01-01).

いた米ドル以外の通貨建の決済手段を封じるのが狙いである。

特定の有責の指導者や特権階級の資産凍結を行う「スマート・サンクション」の手法と異なり、非米国系金融機関とイラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で世界各国にイランに対する原油の禁輸措置を強制するものである。非米国系金融機関がイラン中央銀行と取引を行った場合、罰則として米国系金融機関との取引を行う事が出来なくなる。つまり基軸通貨である米ドル建取引が行えない場合、国際金融の決済機能としての金融機関の経営にかかわる問題となる。

(3) イラン脅威削減及びシリア人権法 (Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012)

以上のように「2012年度国防授權法」はイランとの石油取引の回避を狙ったものであるが、非石油取引が抜け穴となっていた。このため2012年8月に「イラン制裁法」と「イラン包括制裁法」、「2012年度国防授權法」といった既存の制裁法を一部修正し、イランのエネルギーセクターや金融セクターに関する活動、大量破壊兵器拡散、テロ支援、人権侵害に対するより広範な制裁を規定する「イラン脅威削減及びシリア人権法 (Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012)」を施行し、制裁措置の適用範囲を非石油取引に拡大した。

さらに、2013年オバマ大統領は「大統領令第13645号」²⁶⁰を発動し、イランへの制裁範囲を拡大し、米国務省はイランの自動車産業に係る商品、サービスの提供を行ったものに対して制裁を科し、人道支援を除く取引について金融システムへのアクセスが遮断された²⁶¹。

²⁶⁰US Department of The Treasury. “Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 and Additional Sanctions with Respect to Iran (2013-06-03)”. US Department of the Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13645.pdf>, (accessed 2020-01-01).

²⁶¹第201条：イラン国外での石油支援開発に関して、2002年1月以降に設立され、イラン政府が実質的なパートナー、または投資家となっており、イランの石油資源開発能力を高める事に直接且つ著しく貢献する技術的な知識や設備を新たに入手可能にするような合弁への参加。第202条：法律発効後、90日目以降、集荷の原油または石油製品がイラン産であることを隠して輸送を行う船舶の所有、運行、管理。第212条：イラン国営石油会社(NIOC)、イラン国営タンカー会社(NITC)、それらの後継機関に対する引受業務や保険または再保険の提供。第213条：イラン政府の国家再建やイラン政府が所有するまたは支配する機関の再検討の債権の購入、引受、または発行の促進。以上の制裁対象行為が「それと知りながら」行われた場合、大統領には次の全12種類の中から5以上の制裁措置を科すことが義務付けられる。①米輸銀による保障、保険、信用供与、財やサービスの輸出に関する信用供与への参加の禁止。②法令により米政府の事前審査や承認が条件とされる財や技術の輸出や再輸出に対する当局からの特別ライセンスや許可等の付与の禁止。③米国の金融機関による12カ月間で合計1千万ドル超の融資の禁止。④制裁対象者が金融機関である場合、連邦準備制度理事会による米国政府債権のプライマリーディーラーの指定や、米国政府の代理人、または米国政府ファンドのレポジトリとなることの禁止。⑤米国政府機関による在やサービスの調達または調達契約の禁止。⑥米国管轄下での外国為替取引の禁止。⑦米国管轄下での金融機関間のあるいは金融機関を通じた信用移転や支払の禁止。⑧米国管轄下にあるすべての財産、及び財産における利益の取引や権利行使の禁止。⑨米国人による制裁対象者へのエクイティ、デッド投手の禁止。⑩制裁対象機関の役員、社長、支配権を持つ株主に対

また米国企業の子会社がイランのエネルギーセクターとの取引を行っている事を指摘し、イランに対する経済制裁を強化する為には、親会社が半分以上の資本を保有し、実質的に米国の親会社が管理している場合、米国企業と同等の罰則規定を適用する事が検討された²⁶²。あわせて同法第 219 条において金融機関がそれと知りながら「イラン制裁法」や「イラン包括制裁法」、大統領令や諸規則が定めるイランとの禁止取引を行った場合、米国証券取引委員会に報告を義務づけ、米国での外国為替取引の禁止、金融機関を通じた信用移転や支払の禁止、財産、及び財産における利益の取引や権利行使の禁止が科せられた。

(4) Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012

「2013 年度国防授權法」にイラン制裁に関するパートを設け、「Iran Freedom and Counter-Proliferation Act」の名称をつけている。これまでの「イラン制裁法」、「イラン包括制裁法」、「2012 年度国防授權法」、「イラン脅威削減及びシリア人権法」を強化し、イランとの石油、船舶、造船取引やサービスの提供、ならびにイラン自動車産業に係る商品、サービスの提供と制裁範囲を拡大したものである。制裁対象者との取引を禁止し、万一金融機関が違反した場合、自行が制裁対象者に指定され、米ドル決済システム構造にアクセス出来なくなる二次制裁を科す事で、制裁措置の強化するものである²⁶³。

同法第 1244 条においてイラン国営石油会社、イラン国営石油販売会社、イラン国営海運会社とエネルギー、海運、造船に係る金融取引を行った金融機関は制裁対象となる。同法第 1247 条では制裁対象者のために取引を行った金融機関に対して米国内でのコルレス口座、Payable-Through 口座の開設を禁止、または口座の維持に厳格な条件を付けるとした²⁶⁴。

するビザの禁止。①制裁対象期間の上級役員やそれと同様の役割、権利を有する人物に対する制裁措置。②国際的緊急事態における経済権限法に従い、米大統領が適切と判断する措置。第 219 条：金融機関がそれと知りながら、ISA や CISADA、大統領令、諸規則が定めるイランとの禁止取引を行った場合、詳細を米証券取引委員会に報告を義務づける。大統領は制裁実施の可能性を検討する。第 220 条：イラン中央銀行または米国が制裁指定するイラン金融機関に対して金融メッセージサービスへのアクセスを提供している者のリスト報告。第 504：2012 年度国防授權法第 1245 条に修正を加え、従来、同法に基づく制裁対象行為を、国家が所有、または支配する外国金融機関による行為で制裁対象となり得るのは「石油取引」のみであったものを「非石油取引」に拡大。

²⁶²Congressional Record. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012;

Congressional Record Vol. 157, No. 183 (S8129, S8130)”. Congressional Record. [https://www.congress.gov/congressional-record/2011/12/1/senate-section/article/s8094-](https://www.congress.gov/congressional-record/2011/12/1/senate-section/article/s8094-3?q=%7B%22search%22%3A%5B%222011.S8129%5Cu3001S8130%22%5D%7D&s=5&r=5)

3?q=%7B%22search%22%3A%5B%222011.S8129%5Cu3001S8130%22%5D%7D&s=5&r=5, (accessed 2020-01-01).

²⁶³US Department of The Treasury. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2013

(P. L. 112-239)”. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/pl112_239.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁶⁴第 1244 条：イランにエネルギー、海運、船舶建造セクターに関する制裁。NIOC、NITC、イラン国営海運会社 (IRISL) とエネルギー、海運、船舶建造等の取引に関する相当額の金融取引を実施、または促進した外国金融機関の制裁対象とする。第 1245 条：イランに対するあるいはイランからの特定物資の販売、供給、移転に関する制裁の実施。第 1246 条：制裁対象行為や人物に対する保険、再保険の

引受サービスの提供に関する制裁の実施。第 1247 条：SDN のために金融取引を促進する外国金融機関に関する制裁の実施。SDN リスト含まれるイラン人ために相当額の金融取引を促進した金融機関に対し、米国内でのコルレス口座、Payable-Through 口座の開設を禁止または維持に厳格な条件を付ける。

図表 5 - 2 : イラン制裁法 (2019 年 1 月 15 日現在)

法律名		ISA	CISADA	USA PATRIOT ACT
		Iran Sanctions Act of 1996	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism ACT of 2001
発効日		1996 年 8 月 5 日	2010 年 7 月 1 日	2011 年 11 月 19 日
狙い		イラン石油生産防止	非米国企業、金融機関に制裁対象者との取引回避	イラン中央銀行、イラン金融機関との米国が関与、または米ドル建取引禁止
課題		第 4 条により実効性ある措置が執られてこなかった 米国が関与しない、米ドル以外の通貨建取引が抜け穴	金融システムを悪用している事を立証するのに米務省にて 6 か月間に亘る調査を要し、実効性低い	米国が関与しない、米ドル以外の通貨建取引が抜け穴
米国関与		×	×	×
取扱通貨	米ドル	×	×	×
	米ドル以外	○	×	○
禁止取引	年間 2 千万ドルを超える「投資」を行い、それが「石油資源開発に直接且つ著しく貢献した」と米大統領が判断	第 5 条	—	—
	イラン政府の大量破壊兵器、もしくは運搬手続、制裁対象者への支援	第 4 条	第 104 条	—
	国連安保理決議第 1737 号、第 1747 号、第 1803 号、第 1929 号、またはその他の国連安保理決議で金融制裁対象となっている者への便宜供与	—	第 104 条	—
	マネー・ローンダリング	—	第 104 条	—
	イラン中央銀行への便宜供与	—	第 104 条	—
	制裁対象者に対するマネー・ローンダリングを行った金融機関の米国内のドル口座、または Payable Through 口座の維持、開設禁止	—	第 104 条	—
	イラン中央銀行、イラン金融機関に対して金融機関は、ドル口座を開設、維持禁止	—	—	第 311 条 第 317 条 第 323 条 第 377 条

出典 : Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, に基づき筆者が作成。

図表 5-3 : イラン制裁法(2019年1月15日現在)

法律名		NDA2012	ITRSHRA	NDA2013
		Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012	Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012	Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2013
発効日		2011年 12月15日	2012年 8月10日	2013年 1月2日
狙い		世界各国に「石油取引」に係る金融取引禁止	世界各国にイラン中央銀行との「非石油取引」の禁止拡大	制裁対象者との取引、金融機関への罰則強化
課題		「非石油取引」が抜け穴金融機関の遵守義務が大幅に拡大。第三国の金融機関の理解と協力が必要。	金融機関の遵守義務が大幅に拡大。非米国系金融機関の理解と協力が必要	金融機関の遵守義務が大幅に拡大。非米国系金融機関の理解と協力が必要
米国関与				
取扱通貨	米ドル	×	×	×
	米ドル以外			
禁止取引	イラン中央銀行と「石油取引」を行った外国銀行へのコルレス口座の開設禁止	第1245条	—	—
	NDA(2012)第1245条に修正を加え、「石油取引」から「非石油取引」拡大	—	第504条	—
	金融機関が「それと知りながら」禁止取引を行った場合、米国証券取引委員会に報告を義務づけ	—	第219条	—
	イランに対する、またはイランからの特定物資の販売、供給、移転禁止	—	—	第1245条
	制裁対象行為、制裁対象者に対する保険、再保険の引受サービス禁止	—	—	第1246条
	米国内のコルレス口座、Payable-through口座の開設を禁止又は維持に厳格な条件を付与	—	—	第1247条
	NIOC、NITC、IRISLとエネルギー、海運、船舶建造取引に関する金融取引を行った金融機関を制裁対象者に指定	—	—	第1244条

出典 : Kenneth Katzman, Iran Sanctions. Congressional Research Service, 2016. に基づき筆者が作成。

5. 「ジェネラル・サンクション」への質的変容

このように、米国のイランに対する経済制裁はマネー・ローンダリング防止(イラン包括制裁法第104条)からイラン中央銀行との石油取引(2012年度国防授權法第1245条)、非石油取引(イラン脅威削減及びシリア人権法第504条)へ、さらに制裁対象者との金融取引(2013年度国防授權法第1247条)に範囲を拡大し、金融機関が保有するコルレス口座の利用を制限した。また、「2013年度国防授權法」第1244条では、イラン国営石油会社、イラン国営石油販売会社、イラン国営海運会社、海運、造船取引に係る金融取引を行った場合、金融機関に制裁を科す事で遵守義務を拡大するものである。これらの措置は非米国系金融機関に影響を与え、世界経済への影響を最小限に抑える為に細心の注意を持って検討が進められた²⁶⁵。

2006年以降、米財務省は各国の金融機関に対してイランがテロ活動資金を供給し、大量破壊兵器の技術取得

しているため、金融システムから排除するよう求め、60カ国、145の金融機関に対して協力を要請した²⁶⁶。米財務長官は「2012年度国防授權法は、国際社会に大きな影響を与えるが、既にEUやフランスは、イランへの禁輸措置を検討しており、イランの人権侵害や核開発を支えている基盤の石油取引に焦点を当て制裁措置を科す事が重要である」とコメントした²⁶⁷。

図表5-4:「ジェネラル・サンクション」への変容

年	2010	2011	2012	2013
国連安保理他	国連安保理決議第1929号	IAEA 報告書発表 サウジアラビア大使館暗殺計画発覚 在イラン英国大使館襲撃	SWIFT14行 サービス停止	—
経済制裁	CISADA	NDAA2012 USA PATRIOT ACT	ITRSHRA	NDAA2013
特徴	イラン制裁対象者との取引禁止	イラン金融機関との米ドル建取引禁止	イラン石油金融取引禁止 「非」石油取引拡大	制裁対象者取引禁止 金融機関へ罰則強化

出典: Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, に基づき筆者が作成。

²⁶⁵Congressional Record. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012; Congressional Record Vol. 157, No. 183”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/senate-section/page/S8106>, (accessed 2020-01-01).

²⁶⁶Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p. 27.

²⁶⁷Congressional Record. “NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012; Congressional Record Vol. 157, No. 183”. Congressional

図表 5-5：イラン制裁における財政、金融上の措置

(禁止取引)					
NIOC、NITC IRISL とエネルギー、海運、船舶建造取引に関する「金融取引」					金融機関を制裁対象者に指定
制裁対象者との「金融取引」				米国内コルレス口座、Payable-through 口座開設に厳格な条件付与	
イラン中央銀行との「非石油取引」	米国内のコルレス口座、または Payable Through 口座の維持、開設禁止				
イラン中央銀行との「石油取引」					
制裁対象者への「マネー・ローンダリング」					
	2010 年 CISADA 第 104 条	2011 年 NDAA2012 第 1245 条	2012 年 ITRSHRA 第 504 条	2013 年 NDAA2013 第 1247 条	2013 年 NDAA2013 第 1244 条

(法律)

出典：Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, に基づき筆者が作成。

2015 年 7 月 14 日、イラン核開発を巡り同国と国連安全保障理事国にドイツを加えた 6 カ国は、2002 年にイランによる核兵器開発疑惑が発覚して 13 年、暫定合意から 2 年 2 カ月の交渉を経て「包括的共同作業計画(The Joint Comprehensive Plan of Action)」に合意し、2016 年 1 月 16 日に履行日を迎えた²⁶⁸。この合意はイランが核放棄措置を講じる事により核兵器製造の道を断つと共に、その見返りとして国連、EU、米国が条件付きで経済制裁の適用を停止するものである。

これにより米財務省外国資産管理室が資産凍結を行うための制裁対象者リストからイラン中央銀行、イラン国営石油会社、イラン国営石油販売会社を始めとする企業、個人が削除された。また長年に及んだイランの核合意問題を巡り、米国、関係国によるイランとの金融、エネルギー、石油化学、船舶事業、造船業、自動車製造業、保険、再保険業、イラ

Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/senate-section/page/S8105>, (accessed 2020-01-01).

²⁶⁸US Department of The Treasury. “Joint Plan of Action (JPOA) Archive and Joint Comprehensive Plan of Action”. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/jpoa_archive.aspx, (accessed 2020-01-01).

ンとの貿易(金、貴金属、グラファイト、非鉄、石炭)、イランでの石油化学製品の寄与するサービスの提供が可能となり²⁶⁹、非米国系金融機関はイラン中央銀行との米ドル以外の通貨建取引の再開が可能となった。2012年から2014年の履行日までに石油の禁輸措置、イランからの輸取出引に係る保険契約、さらに金、貴金属、ダイヤモンド、石油製品に係る貿易取引の禁止、イラン中央銀行名義口座の資産凍結が解除された²⁷⁰。

米国のイランに対する経済制裁は、2011年以降、食糧価格の高騰、医薬品の不足等により、イラン国民に対して二次的なダメージを与える事になった。イランのインフレ率は20%から25%に跳ね上がり、2012年10月には米ドルに対してイランリアルは40%下落し、輸送費の高騰、輸入価格の上昇による国内製品の価格上昇を招き、失業率は11.1%まで達し労働者の80%が貧困層に含まれた²⁷¹。

また歳入の40%を占める石油の輸出は、2011年の一日当たり250万バレルから2013年には110万バレルまで減少した。2011年には120億ドルの歳入が2013年には35億ドルまで減少し、イランの原油輸出額は2014年の原油価格の下落により、歳入は50億ドルと2011年120億ドルの半分にも満たない水準となった²⁷²。イランの自動車産業は中国企業から部品を輸入し、国内で自動車を製造していたが、2011年から2013年の間にイランの自動車産業は60%まで生産が減少し²⁷³、米 국무省テロ活動資金担当のDavid S. Cohenは、米国のイランに対する経済制裁は「包括的共同作業計画」を応諾させるための外交的な圧力として有効であるとコメントした²⁷⁴。

このように、イランに対する米国の経済制裁は、非米国系金融機関と非米国企業に対して遵守義務を科し、イランとの石油取引だけでなく非石油取引に適用範囲を拡大する事で、実質的に包括的制裁と同様の性質に変容した事が指摘できる。

²⁶⁹US Department of The Treasury; US Department of State. “Guidance Relating to The Lifting of Certain U.S. Sanctions Pursuant to The Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day 2016”. US Department of The Treasury; US Department of State. https://115101-327832-raikfcquaxqncofqfm.stackpathdns.com/wp-content/uploads/2016/01/implement_guide_jcpoa-2.pdf?x92415, (accessed 2020-01-01).

²⁷⁰Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p. 34.

²⁷¹Najam Rafique; Babar Shah. “Political and economic impact of nuclear-related sanctions on Iran and its foreign policy options”. Center For Strategic & International Studies. http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/06/1379054625_88699767.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁷²Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p. 55.

²⁷³Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, p. 36.

²⁷⁴Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, p. 36.

図表 5-6 : イラン核開発関連年表(2019年1月19日現在)

年	核関連	米国	国連安保理決議
1950	イスラエル核開発着手		
1957		アイゼンハワー大統領「平和のための原子力計画」	
1958	IAEA 加盟		
1967	第三次中東戦争		
1968	NPT 加盟		
1968	核兵器不拡散防止条約 (旧植民地国家が国家体系に参入)		
1970	第四次中東戦争		
1973	オイルショック (原子力発電への関心)		
1974	IAEA 包括的保障措置協定締結		
1979	イラン革命	大統領令第 12170 号	
1980	イラン・イラク戦争(1980年から 1988年)		
1991	湾岸戦争(1990年から1991年)		
1996		ISA	
2001		同時多発テロ事件 大統領令第 13324 号	
2002	反体制派により、イランがナタンズとアラクに核施設を建設していた事が暴露。 「核の闇市場」との繋がりが明らかとなった。	悪の枢軸演説	
2003	2003年9月、IAEA 理事会は、イランに対し追加議定書の署名、濃縮・再処理活動の停止を求める理事会決議を採択。	イラク戦争	
2004	濃縮活動の停止を含むパリ合理成立。		
2005	アフマディネジャドが大統領就任。 ウラン濃縮活動再開。		
2006	ウラン濃縮再開宣言	U-Turn 禁止 Bank Saderat	国連安保理決議 1696 - 濃縮関連活動停止義務付 国連安保理決議 1737 - 核活動に寄与する物資供給停止 - 10 団体・12 個人資産凍結 - 核・ミサイル調達禁止
2007		資産凍結 : Bank Sepah, Bank Melli, Bank Mellat	国連安保理決議 1747 - 武器及び関連物資調達禁止 - 13 団体・15 個人資産凍結拡大 - 特定武器輸出禁止・監視
2008		資産凍結 : Export Development Bank U-Turn 例外規定廃止 罰金基準引上 : 金融機関遵守義務拡大	国連安保理決議 1803 - 核・ミサイル計画関係者の海外渡航全面禁止 - 12 団体・13 個人の資産凍結 国連安保理決議 1835
2009	イランがコム郊外のフォルドに新たなウラン濃縮施設を建設中である事が判明。	ブラハ演説 MT202COV : 制裁対象者スクリーニング強化	

図表 5-7 : イラン核開発関連年表(2019年1月19日現在)

年	核関連	米国	国連安保理決議
2010	テヘラン原子炉用の燃料の為、20%濃縮ウランの濃縮に着手。トルコ、ブラジルとのテヘラン合意では、低濃縮ウランをトルコが預かり、TRR 燃料との交換を保障する事で合意。	CISADA : イラン制裁対象者との取引禁止	国連安保理決議 1929 - 武器輸出禁止 - 核・ミサイル開発に係る金融取引禁止 - 40 団体・1 個人資産凍結
2011	IAEA 報告書発表		
2011	サウジアラビア大使館暗殺計画発覚 在イラン英国大使館襲撃	大統領令第 13590 号 USA PATRIOT ACT : イラン金融機関との米ドル建取引禁止 NDAA (2012)	
2012	フォルド濃縮施設の運転を開始し、濃縮ウラン量、生産規模の拡大を継続。	大統領令第 13608 号、第 13622 号、第 13608 号、第 13622 号 ITRSHRA : イラン石油金融取引禁止、「非」石油取引に拡大 SWIFT14 行サービス停止	イランの核開発を警戒するイスラエルによる空爆とそれに伴う石油流通への混乱の発生が懸念
2013	イランはナタンズの濃縮施設に新型遠心分離機の設置を開始し、濃縮能力の強化を継続。 ロウハニ大統領誕生 核協議再開(10月)、10月に実施のEU3+3、IAEAとの協議では、イランの前向きな態度が評価された。 合意成立(11月)、11/11、イランとIAEAは、核開発問題の解決に向けた今後の協力に関する共同声明に署名。 ジュネーブで開催された「共同作業計画」を発表。	大統領令第 13645 号 NDAA (2013) : 制裁対象者取引禁止、金融機関へ罰則強化	
2014	第1段階の2014年1月20日から、ウラン濃縮活動の制限等、核開発問題の解決に向けた第1段階の措置の履行を開始する事で合意。		
2014	翌21日から5%以上の濃縮活動を停止し、これまで生産した20%までの濃縮ウランの希釈、転換作業を進めた。2月9日、IAEAと核心の一つである、特殊な起爆装置の開発に関する情報提供等、7項目についてイランと合意したと発表。		
2014	11月24日、交渉期限を延長し、4カ月以内に解決の大枠を決める、「枠組み合意」を結ぶとする共同声明を発表。		
2015	4月2日、スイスのローザンヌで開催された外相級会議で、「枠組み合意」に達し、包括的共同作業計画」についての主要事項が作成され、イランの核開発能力の制限と検証、制裁解除の方法についての細部での外相級会議が続けられ、2015年7月14日、「包括的共同作業計画(JCPOA)」に合意。		国連安保理決議 2231
2016	IAEAがイランの核合意の履行を確認し、JCPOAは、「合意履行日」に至った。欧米諸国は、イランに対する制裁の解除を発表。	二次制裁解除	

6. 小括

米国のイランに対する経済制裁の事例研究として、特定の人物に焦点を当てて制裁を科す「スマート・サンクション」から、米ドル以外の通貨建取引について適用範囲を拡大する「ジェネラル・サンクション」への質的変容を考察した。

2006年のイランによるウラン再開宣言以降、国連安保理決議を中心とした特定の人物に焦点を当て制裁を科す「スマート・サンクション」が強化された。これらは同時多発テロ事件以降、テロリストに対する国際社会の脅威認識の高まりを背景として、1990年代以降の制裁対象者の非国家アクターへの性質の変容により、金融機関がテロ活動資金の移転に悪用される事を防止するため、在外資産に対する措置を強化したものである。

一方、2010年の「国連安保理決議第1929号」を採択して以降、「スマート・サンクション」で抜け穴となっていた米ドル以外の通貨建の決済手段を封じる「ジェネラル・サンクション」への質的変容が見られた。米国のイランに対する経済制裁は非米国系金融機関とイラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で世界各国にイランに対する原油の禁輸措置を強制するものである。

これらは経済制裁の引き金となる行為を石油から非石油取引に拡大する事で包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果があった。つまり金融機関に遵守義務を科し、特定取引を断念させる事で米国の経済制裁に従わせる構造となっている。

第6章 資産凍結機能と経済制裁の有効性

本章では第3章で考察した米国の経済制裁、ならびに第4章、第5章で考察した米国の北朝鮮とイランに対する経済制裁を踏まえて、米ドル決済システム構造に見る経済制裁の有効性を考察する。

経済制裁の有効性に関しては、先行研究において被制裁国の金融資産の大半が預託されている少数の有力国が協力すれば、相当の経済的打撃を与える事が可能である事²⁷⁵、また制裁措置の発動によって市場の網の目をかい潜るのが難しいため、通商、貿易上の措置と比較して効果があると評価されている²⁷⁶。

本章では二つの視点から分析する。第一に、「愛国者法」ならびに米財務省外国資産管理室による経済制裁に関して、北朝鮮と六カ国協議参加国(米国、日本、韓国、中国、ロシア)との貿易取扱高の推移を分析する。これらを分析する事により、米ドル資産凍結を行っても北朝鮮の友好国との貿易取引は継続しており、米ドル以外の通貨建決済が抜け穴となつて、経済制裁の有効性が低くなる事が検証出来るからである。なお、分析時点は2005年のバンコ・デルタ・アジア制裁、北朝鮮の二度にわたる核実験に対する2006年の「国連安保理決議第1718号」、ならびに2009年の「国連安保理決議第1874号」の採択とする。

また、イランに対する経済制裁に関しては、2006年のウラン濃縮再開宣言に対する「国連安保理決議第1696号」に始まり、2011年のサウジアラビア大使館の暗殺計画の発覚、IAEA報告書の発表、在イラン英国大使館襲撃事件等、対イラン制裁がピークに達し、「2012年度国防授權法」施行に至る過程における、イランと7カ国(米国、日本、中国、英国、フランス、ドイツ、ロシア)との貿易取扱高の推移を分析する。これらを分析する事により、経済制裁の引き金となる特定の取引行為を石油取引から非石油取引に拡大させる事で、実質的に包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果が得られる事が検証出来るからである。

第二に、北朝鮮の核放棄を目的とした六カ国協議の交渉過程において、米国は2008年に「敵対通商法」ならびにテロ支援国家指定の解除を行っているが、米国の切り札としての制裁緩和と北朝鮮の動向を踏まえて経済制裁の有効性を考察する。また、イランに対する経済制裁の米国、イランにおける政策決定プロセスへの影響に関し、関連法毎の経済制裁の有効性を考察する。

²⁷⁵David Cortright; George A. Lopez; Elizabeth S. Rogers. "Targeted Financial Sanction: Smart Sanctions That Do Work". Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p.26. p.29-30.

²⁷⁶Kimberly Ann Elliott. "Analyzing the Effects of Targeted Sanction". Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002, p.175-177.

1. バンコ・デルタ・アジア制裁の有効性

2005年9月15日に米財務省がバンコ・デルタ・アジアをマネー・ローンダリング主要懸念銀行に指定した時点における六カ国協議参加国の北朝鮮との貿易取扱高の推移を分析する。バンコ・デルタ・アジア制裁の有効性に関しては、米財務省ならびに先行研究は、経済制裁に伴って発生した同行への取り付け騒ぎによる直接的な影響よりも、各国と北朝鮮との貿易取引の減少による影響が大きかったと指摘している²⁷⁷。

また、北朝鮮不正資金のマネー・ローンダリングに加担していたという事実が明らかになった事で、北朝鮮の貿易取引が減少した事や、北朝鮮が不正行為(ミサイル、銃器密輸、米ドル紙幣の偽造、麻薬密売)で得ていた外貨を獲得する事が難しくなったと指摘している²⁷⁸。

確かに、米財務省が指摘する通り、北朝鮮の非友好国(米国、韓国、日本)とロシアの取扱高が減少している。これは、バンコ・デルタ・アジアが北朝鮮政府の不正で得た資金の資金洗浄に関与しているとして、非友好国の企業がマネー・ローンダリングリスクの高い北朝鮮との貿易取引を回避した事が考えられる。しかし、注目すべきは、北朝鮮の最大の貿易相手国である中国の北朝鮮との貿易取扱高(輸出入合計)が、バンコ・デルタ・アジアが制裁措置を受けた2005年から2006年にかけて急増している点である。具体的には、米国 Global Trade Information 社製 World Trade Atlas の貿易統計データベース(図表 6-1)によれば、2005年に同行がマネー・ローンダリング主要懸念銀行に指定される前年の2004年の貿易取扱高は1,376.718百万ドルであったのに対して、2005年には1,581.234百万ドル、翌年2006年には1,699.604百万ドルへと増加している。

以上のように、米財務省によるバンコ・デルタ・アジアへのマネー・ローンダリング主要懸念銀行の指定によって、米国、韓国、日本、ロシアは北朝鮮との貿易取引を回避したが、中国は北朝鮮との貿易取引を増加させ、北朝鮮の外貨資金の獲得を支援した事が分かる。これらを踏まえると、バンコ・デルタ・アジア制裁は、北朝鮮が同行に預託している資産が凍結された事と、同行の米ドル建取引が出来なくなったという効果があった。しかし、北朝鮮と中国との貿易には影響せず、北朝鮮は米ドル以外の他通貨による決済手段を確保している。これらが抜け穴となったため、経済制裁は予想されたほどの効果を発揮する事が出来なかったと言える。

2. 北朝鮮と中国の貿易の推移

さらに、中国と北朝鮮との貿易取扱高を見てみる。米国 Global Trade Information 社製 World Trade Atlas の貿易統計データベース(図表 6-2)によれば、月間ベースでは2006年10月19日の「国連安保理決議第1718号」が発動された翌月11月に輸出額は107.654

²⁷⁷Brendan Taylor. *Sanctions as Grand Strategy*. Routledge, 2010, p. 33.

²⁷⁸US Department of the Treasury. Office of Public Affairs. US Department of the Treasury, 2006, p. 16.

百万ドルまで減少したが、12月には10月を上回る水準に回復している。年間ベース(図表6-1)では2009年の「国連安保理決議第1874号」が発動された際は一時的に減少しているが、翌年の2010年には「国連安保理決議第1718号」の採択を受けた2006年の約2倍まで増えている。他方、「国連安保理決議第1874号」を発動した2009年6月の輸出額は、186.564百万米ドルであるが、翌月7月は144.711百万米ドルにまで減少している。さらに8月から11月にかけては貿易がなく、中国は北朝鮮との貿易を手控えたと思われる。しかし、12月には6月の輸出額の約1.5倍に当たる314.801百万米ドルにまで増加し、2009年で最大の貿易取扱高(輸出)となっている。

年間ベース(図表6-1)では「国連の北朝鮮制裁に係る専門家パネルの最終報告書(決議第1874号)」が指摘する通り²⁷⁹、「国連安保理決議第1874号」の採択を受けた前年2008年の貿易取扱高(輸出入合計)が2,787.279百万米ドルであったのに対して、2009年は1,710.281百万米ドルと大幅に落ち込んでいる。特に注目すべきは、翌年2010年は3,465.678百万米ドルを記録し、2000年から2010年の10年間で最大の貿易取扱高(輸出入合計)となっている点である。また、ロシアとの貿易でも同様の傾向が見られ、月間ベースの輸出額を見ると2009年6月が2.774百万ドルに対して、7月は0.418百万米ドルに減少しているが、8月以降は6月の輸出額を上回る水準での回復が見られる。年間ベースでは「国連安保理決議第1874号」が採択された2009年には、前年の貿易取扱高(輸出入合計)の約半分まで落ち込んだが、翌年2010年は2008年の水準までに回復している。

このように、北朝鮮が二度に亘る国連安保理決議の採択を受けても、中国とロシアは北朝鮮との貿易取引を回避せず、かえって制裁措置の抜け駆けにより貿易取扱高が急増している。なぜならば、国連安保理決議は建前では全加盟国に履行を義務付けているが、実際には不履行国に対して罰則規定がなく、国連加盟国の国内履行は各国の自主性に委ねられているからである。これは国連安保理決議による経済制裁に強制力がない事が原因である。

3. 国連安保理決議による経済制裁の有効性の検証

次に、北朝鮮による二度の核実験に対する二つの国連安保理決議(第1718号、第1874号)が採択された時点における貿易取扱高の推移を分析する。本分析の目的は、国連安保理決議が採択されても中国とロシアが北朝鮮との貿易を継続している事を浮き彫りにし、これらが抜け穴となって経済制裁の有効性の低減に繋がる事を検証する事である。

北朝鮮に対する国連安保理決議に基づく経済制裁の有効性に関して、2010年5月に国連安全保障理事会に提出された報告書「国連の北朝鮮制裁に係る専門家パネルの最終報告書(決議第1874号)」によると、「国連安全保障理事会の制裁が科される前の北朝鮮は約20

²⁷⁹財団法人安全保障貿易情報センター. “決議第1874号(2009年)に従って設置された専門家パネルの報告”. 財団法人安全保障貿易情報センター. 2010-12-10. http://www.cistec.or.jp/export/keizaiseisai/link/nk_report_japanese.pdf, (参照2020-01-01).

カ国や関係領域と貿易関係を確立しており、中でも中国、韓国、日本、ロシアが北朝鮮の最重要貿易相手国であったが、2009年6月に採択された『国連安保理決議第1874号』で追加措置が課されて以来、北朝鮮の貿易量は大きく落ち込み、特に北朝鮮に対する輸出力は急減した」と分析している²⁸⁰。要するに、2009年の「国連安保理決議第1874号」の発動によって北朝鮮との貿易取引が減少したため、国連の北朝鮮に対する経済制裁は有効であると結論付けているのである。

既に第1章で述べたが、国連安全保障理事会は北朝鮮に対して、6つの国連安保理決議に基づいて経済制裁を実施している。国連安保理決議の内容は、北朝鮮に弾道ミサイルや核関連活動の停止を義務づける規範的な措置と、その遵守を確保するための実践的な措置で構成されている。北朝鮮に適用されている措置は、旅行禁止の措置、通商、貿易上の措置等のほかに財政、金融上の措置、在外資産に対する措置がある。旅行禁止の措置は、北朝鮮関係者の自国領域内への入国や通過を防止するために必要な措置をとる事を義務づけている。

在外資産に対する措置については、国連安全保障理事会、または北朝鮮制裁委員会が指定した団体、個人の資産凍結義務を加盟国に課している。また、国連加盟国は同決議に基づいた制裁措置の国内履行が義務付けられている。米国の国内履行として、2010年8月10日に北朝鮮による武器及び関連物資の不正取引、奢侈品の調達、マネー・ローンダリングや物品、紙幣の偽造、大量現金の密輸、不正取引を含む不正行為への関与に手を貸す個人及び事業体が指定され、これらの制裁対象者の在米資産の凍結ならびに制裁対象者との特定取引を禁止する措置を行っている。当然ながら北朝鮮の友好国である中国、ロシアも国連安保理決議に基づいた制裁措置を行わなければならない。

²⁸⁰財団法人安全保障貿易情報センター。“決議第1874号(2009年)に従って設置された専門家パネルの報告”。財団法人安全保障貿易情報センター。2010-12-10。http://www.cistec.or.jp/export/keizaiseisai/link/nk_report_japanese.pdf, (参照2020-01-01)。

図表 6-1 : 対北朝鮮貿易統計(年間ベース : 2000年-2010年)(単位 : 百万米^{ドル})

国	年月	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
							BDA	決議 1718	BDA	テロ解除	決議 1874	
米国	輸出	2.737	0.650	25.012	7.977	23.750	5.757	0.000	1.728	52.151	0.857	1.931
	輸入	0.154	0.026	0.074	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	バランス	2.583	0.624	24.938	7.977	23.750	5.757	0.000	1.728	52.151	0.857	1.931
	輸出入合計	2.891	0.676	25.086	7.977	23.750	5.757	0.000	1.728	52.151	0.857	1.931
日本	輸出	206.760	1,064.519	132.645	91.445	88.743	62.505	43.816	9.092	7.664	2.722	0.000
	輸入	256.891	225.618	235.840	174.390	164.299	132.277	77.776	0.000	0.000	0.000	1.931
	バランス	-50.131	838.901	-103.195	-82.945	-75.556	-69.772	-33.960	9.092	7.664	2.722	1.931
	輸出入合計	463.651	1,290.137	368.485	265.835	253.042	194.782	121.592	9.092	7.664	2.722	1.931
韓国	輸出	0.123	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	輸入	2.937	4.066	1.166	14.221	22.904	42.308	23.965	0.000	0.000	0.000	0.000
	バランス	-2.814	-4.066	-1.166	-14.221	-22.904	-42.308	-23.965	0.000	0.000	0.000	0.000
	輸出入合計	3.060	4.066	1.166	14.221	22.904	42.308	23.965	0.000	0.000	0.000	0.000
中国	輸出	450.839	573.202	467.309	627.995	794.525	1,084.723	1,231.886	1,392.453	2,033.233	1,209.636	2,277.816
	輸入	37.214	166.727	270.863	395.546	582.193	496.511	467.718	581.521	754.046	500.645	1,187.862
	バランス	413.625	406.475	196.446	232.449	212.332	588.212	764.168	810.932	1,279.187	708.991	1,089.954
	輸出入合計	488.053	739.929	738.172	1,023.541	1,376.718	1,581.234	1,699.604	1,973.974	2,787.279	1,710.281	3,465.678
ロシア	輸出	35.631	56.099	47.404	112.343	204.665	224.402	190.563	126.068	97.005	41.06	83.622
	輸入	7.633	14.664	10.317	2.903	4.575	6.862	20.076	33.539	13.519	20.628	26.963
	バランス	27.998	41.435	37.087	109.440	200.090	217.540	170.487	92.529	83.486	20.432	56.659
	輸出入合計	43.264	70.763	57.721	115.246	209.240	231.264	210.639	159.607	110.524	61.688	110.585

出典 : 米国 Global Trade Information 社製 World Trade Atlas の貿易統計データベースに基づき筆者が作成。

図表 6-2 : 対北朝鮮貿易統計(輸出)(月間ベース : 2006年、2009年)(単位 : 百万米^{ドル})

国	年月	2006											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
中国		67.632	48.172	91.970	128.647	111.002	132.224	98.185	111.781	106.898	113.826	107.654	113.896
ロシア		1.744	1.283	15.949	13.450	18.616	8.081	18.811	13.028	35.287	29.187	32.717	2.411
								決議 1695			決議 1718		
国	年月	2009											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
中国		84.758	91.042	129.057	130.547	128.155	186.564	144.711	0.000	0.000	0.000	0.000	314.801
ロシア		1.847	4.416	1.933	4.434	2.725	2.774	0.418	3.064	4.856	3.731	3.345	7.516

出典 : 米国 Global Trade Information 社製 World Trade Atlas の貿易統計データベースに基づき筆者が作成。

4. 経済制裁下における北朝鮮の資金決済の方法

国連安保理決議による経済制裁、ならびにバンコ・デルタ・アジア制裁を受けても、北朝鮮は中国、ロシアとの貿易を継続している事を示したが、北朝鮮との資金決済はどのような方法で行われているのだろうか。

これまで Tanchon Commercial Bank (平壤) が北朝鮮の通常武器、弾道ミサイルとそれらの組立、製造に関連する資金供給を行い、北朝鮮の国外との資金決済は同行が保有するコルレス口座が利用されていた。しかし、同行が 2006 年 10 月 14 日の「国連安保理決議第 1718 号」に基づいて制裁対象として指定を受けた後は、北朝鮮が利用する金融機関として他の金融機関が指定されるようになっている。これらの金融機関は、世界各国の金融機関とコルレス口座を保有している。例えば、2010 年 4 月 12 日現在、平壤に本拠地をもつ Korea Kwangson Banking Corporations は、中国の中国銀行や中国建設銀行、ロシアの Far Eastern Commercial Bank にコルレス口座を保有している。

また、Amroggang Bank はドイツの Commerzbank とロシアの Far Eastern Commercial Bank にコルレス口座を保有している。このように、北朝鮮は世界各国の金融機関とコルレス口座を保有し、資金決済はこうした金融機関のコルレス口座を通じて行われている²⁸¹。従って北朝鮮が特定の金融機関に保有する米ドル資金の凍結を行っても、別の金融機関のコルレス口座を使って自由に貿易取引に係る決済を行う事が出来るのである。

以上、バンコ・デルタ・アジア制裁、ならびに北朝鮮の二度にわたる核実験に対する国連安保理決議の採択後の北朝鮮と六カ国協議参加国との貿易取扱高の推移を分析した。そこから得られた結論は、経済制裁を受けても北朝鮮と中国、ロシアの貿易取引は減少していないという事である。他方、北朝鮮は米国域外取引として米ドル以外の他通貨による決済手段を保有しているため、北朝鮮は友好国との貿易の継続により外貨を獲得する事が出来るのである。

5. 外交政策としての北朝鮮への経済制裁の有効性

米国の制裁緩和と北朝鮮の動向を踏まえて、経済制裁の有効性を考察する。米国の北朝鮮に対する経済制裁は北朝鮮の核放棄を目的としたものである。1993 年に北朝鮮の核不拡散防止条約(NPT)からの脱退声明に始まり、米国は国際的な核不拡散体制が空洞化する事を懸念し、2003 年 8 月末から米国、中国、ロシア、韓国、日本は六カ国協議の場において北朝鮮に対して核放棄を要求している。

²⁸¹財団法人安全保障貿易情報センター. “決議第 1874 号(2009 年)に従って設置された専門家パネルの報告”. 財団法人安全保障貿易情報センター. 2010-12-10. http://www.cistec.or.jp/export/keizaiseisai/link/nk_report_japanese.pdf, (参照 2020-01-01).

2005年9月15日に米財務省はバンコ・デルタ・アジアを「愛国者法」第311条のマネー・ローンダリング主要懸念銀行に指定したが²⁸²、これに対して北朝鮮が反発し、2006年7月のミサイル発射、2006年10月の核実験を行う事で外交上の揺さぶりをかけた。また、バンコ・デルタ・アジアがマネー・ローンダリング主要懸念銀行に指定される前に、北朝鮮の核問題を巡る六カ国協議において核放棄を目標にした共同声明が採択されていたが、同行の指定により北朝鮮が反発しその履行の動きが止まった。

さらに2007年3月14日に1年半の調査を経て、米国政府はバンコ・デルタ・アジアグループをマネー・ローンダリング主要懸念銀行として最終決定を下した²⁸³。しかし、そのわずか5日後に米国政府は北朝鮮の凍結資産の全額を北京の中国銀行にある北朝鮮口座へ一括して返還する事に合意し、2007年6月に資金を返金している²⁸⁴。これは、北朝鮮が2007年2月13日の第5回六カ国協議で合意された寧辺の核関連施設の停止に向けた措置を行う事を条件にバンコ・デルタ・アジアの凍結資産の解除の求めを受けて、米国政府が譲歩したものである²⁸⁵。

では、北朝鮮に対する経済制裁は外交手段として有効だったのだろうか。北朝鮮資産を封じ込めるために利用された「愛国者法」第311条による制裁措置は、これまで考察した米ドル決済システム構造を背景とした強固な資産凍結機能に相反して、事実上、骨抜きとなっている事を意味している。北朝鮮に対する経済制裁は、北朝鮮の核放棄を実現する手段として有効性は極めて限定的であった。

また、ブッシュ政権下において六カ国協議の合意に基づく北朝鮮の核放棄の「第二段階」である核施設の無能力化に向けて、2008年10月11日に北朝鮮が一連の核開発に関する検証措置に合意した見返りとして、国務省による北朝鮮のテロ支援国家の指定を解除した²⁸⁶。さらに、2008年には北朝鮮に対して1950年の朝鮮戦争以降から適用していた「敵

²⁸² US Department of The Treasury. “Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act (2005-09-15)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>, (accessed 2020-01-01).

²⁸³ US Department of The Treasury. “Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off from U.S. Financial System (2007-03-14)”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp315.aspx>, (accessed 2020-01-01).

²⁸⁴ Daniel Wertz. The Evolution of Financial Sanctions on North Korea. *Politics and Government Journals*. 2013, vol. 9, no. 2, p. 72. 米国政府は北朝鮮の凍結資産の全額を北京の中国銀行にある北朝鮮口座へ一括して返還することに合意し、2007年6月に資金を返金している。これは、北朝鮮が2007年2月13日の第5回六カ国協議で合意された寧辺の核関連施設の停止に向けた措置を行うことを条件にバンコ・デルタ・アジアの凍結資産の解除の求めを受けて、米国政府が譲歩したものである。なお、返金に際しては、愛国者法の適用外である、ニューヨーク連銀を通じて、ロシア中央銀行、ロシア商業銀行、最終的にピョンヤンに資金返金された。

²⁸⁵ 『読売新聞』2007年6月15日。

²⁸⁶ 参議院 外交防衛委員会調査室 寺林裕介. “北朝鮮の核開発問題と六者会合(上) -北東アジアにおける多国間枠組みの形成-”. 参議院 外交防衛委員会調査室. https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006070773.pdf, (参照2020-01-01).

対通商法」を解除した事により²⁸⁷、北朝鮮は国際通貨基金、世界銀行から融資を受ける事が可能となった。このように、北朝鮮の核放棄に向けて米国は六カ国協議の枠組みの中で北朝鮮に対する規制を徐々に緩和する対応を行っている。

しかし2006年7月5日のミサイル発射、2006年10月9日、2009年5月25日に北朝鮮が強行した核実験は、それまで蓄積されたプルトニウムなしには不可能であり、結果的には六カ国協議が北朝鮮の核開発に時間的猶予を与えた事になる。2006年7月5日の北朝鮮のミサイル発射に対して「国連安保理決議第1695号」で北朝鮮非難決議の採択が行われており、核実験を強行すれば再び制裁決議が行われる事は予想できた。それにもかかわらず、北朝鮮が2009年5月の核実験を強行した事は、六カ国協議による多国間の枠組みで北朝鮮の核開発を止められなかったという事だけでなく、北朝鮮がさらに核開発を進める事を阻止できない事を意味している。裏を返せば、2006年7月5日のミサイル発射に対する2006年7月15日の「国連安保理決議第1695号」による非難決議が採択された時点で、六カ国協議の北朝鮮に対する集団的圧力は効力を失ったと言える。六カ国協議の枠組みで北朝鮮に対処出来ない場合、国連安保理決議に持ち込まざるを得ない。これは、六カ国協議という多国間の圧力を利用した米国の北朝鮮に対する経済制裁の有効性は限定的である事を意味する。

米朝の二国間交渉としての「米朝枠組合意」や「愛国者法」によるバンコ・デルタ・アジア制裁、ならびに「敵対通商法」、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく、多国間の六カ国協議や国連安保理決議による経済制裁のいずれにおいても、北朝鮮の非核化には至らなかった。

²⁸⁷US Department of The Treasury. “Federal Register (Vol. 73, No. 125, 36787) Continuing Certain Restrictions with Respect to North Korea and North Korean Nationals (June. 27, 2008)” <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/nkeo.pdf>. US Department of The Treasury., (accessed 2020-01-01).

図表 6-3 : 北朝鮮に対する経済制裁関連年表

年	北朝鮮	米国	国連安保理決議
1994		米朝枠組み合意	
1998	長距離ミサイル、テポドン1号発射		
2000		米国、対北朝鮮に対する経済制裁の緩和を発表	
2001		同時多発テロ事件	
2002	核拡散防止条約 NPT 離脱表明	悪の枢軸演説	
2003		イラク戦争開戦	
2003		六カ国協議①	
2004		六カ国協議② 六カ国協議③	
2005		六カ国協議④(第1回会合) 六カ国協議④(第2回会合) BDA 指定 六カ国共同声明。北朝鮮、エネルギー支援等と引き換えに、全ての核開発、既存の核計画の放棄の同意。 マカオ当局 BDA 北朝鮮関連口座凍結 六カ国協議⑤(第1回会合)	
2006	スカッド、ノドン、テポドン2 発射	六カ国協議⑤(第2回会合)	国連安保理決議(非難)①1695 国連安保理決議②1718
2007		六カ国協議⑤(第3回会合) BDA 最終決定 米朝 BDA 解除合意 六カ国協議⑥(第1回会合) 六カ国協議⑥(主席代表会合) 六カ国協議⑥(第2回会合)	
2008		六カ国協議⑥(主席代表会合) 北朝鮮のテロ支援国家の指定解除 TWEA 解除、国際的緊急事態における経済権限法へ移行 六カ国協議⑥(主席代表会合)	
2009	核実験		国連安保理決議③1874
2012	人工衛星発射実験		
2013	核実験		国連安保理決議④2087 国連安保理決議⑤2094
2016	核実験、弾道ミサイル発射 核実験	北朝鮮制裁強化法	国連安保理決議⑥2270 国連安保理決議⑦2321
2017	弾道ミサイル発射 核実験 弾道ミサイル発射 弾道ミサイル発射		国連安保理決議⑧2356 国連安保理決議⑨2371 国連安保理決議⑩2375 国連安保理決議⑪2397

6. イランとの貿易の推移

2006年のイランによるウラン再開宣言以降のイランとの貿易取扱高の推移を分析する。2008年の「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく罰金基準金額の引き上げ²⁸⁸の翌年以降、複数の大手金融機関がイランに対する経済制裁に違反した事を自ら名乗り出て、和解金を支払う事で米国司法省と合意している²⁸⁹。

また、2009年の顧客送金用のSWIFT電文フォーマット(MT202COV)の導入により²⁹⁰、経済制裁に違反する取引の資産凍結が可能となった事で、財政、金融上の措置が強化された。2008年にイランに対する禁輸措置の一環として、第三国間のU-Turn例外規定を廃止し、英国を除き、いずれの国もイランからの貿易取扱高(輸入)は減少しており、米ドル建取引、米国が関与する取引について一定の効果があった。

既に第5章で述べたが、2010年に「国連安保理決議第1929号」²⁹¹を採択して以降、欧米を中心に対イラン制裁強化の機運が一段と高まり、米国の経済制裁は第三国に二次制裁を科す「ジェネラル・サンクション」の手法に変容した。しかしながら、米国Global Trade Information社製World Trade Atlasの貿易統計データベース(図表6-4)によれば、「イラン包括制裁法」が施行された翌年2012年は米国とドイツを除いて貿易取扱高(輸入)が増加し、中国は30,264.80百万米ドルを記録し、2006年から2015年の10年間で最大の貿易取扱高(輸入)となっている。これは、「イラン包括制裁法」は米国務省が金融システムを悪用している事を立証する必要があり、指定される企業は限定される為²⁹²、これが実効性の低下に繋がったと考えられる。

「2012年度国防授權法」施行、ならびに翌年8月10日に施行された「イラン脅威削減及びシリア人権法」は、イラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で世界各国にイランに対

²⁸⁸US Department of The Treasury Office of Foreign Assets Control. “Federal Register (vol. 73, no. 174, 51933) Economic Sanctions Enforcement Guidelines (Sep. 8, 2008)”. US Department of The Treasury Office of Foreign Asset Control. http://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr73_51933.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁸⁹US Department of The Treasury. “Civil Penalties and Enforcement Information”. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>, (accessed 2019-08-10) 2009年12月16日にCredit Swissは、2003年から2006年の間に総額644百万米ドルの資金をイラン、スーダン、リビアに移転する等、米国の経済制裁に違反した事を認め、和解金536百万ドルを支払う事で合意した。2009年12月22日にはLloyds TSB Bankが米国のイランおよびスーダンへの経済制裁に違反したことを認め、和解金217百万ドルを支払う事で米国司法省と合意した。

²⁹⁰The Wolfsberg Group. “Cover Payments: Background Information and Implications of the new SWIFT Message Format (due to go live on November 21, 2009) (2009-05-09)”. The Wolfsberg Group. https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/comment-letters/23.%20Joint_Industry_Letter_on_MT_202_COV_%2820-05-09%29.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁹¹United Nations. “S/RES/1929(2010)”. United Nations. https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf, (accessed 2020-01-01).

²⁹²Congressional Record. “IRAN THREAT REDUCTION ACT OF 2011; Congressional Record Vol. 157, No. 191”. Congressional Record. <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-157/house-section/page/H8858>, (accessed 2020-01-01).

する禁輸措置を強制する包括的制裁措置である。実際にはイランに対する原油の禁輸処置を見据え、各国は2010年と2011年にかけて大量の原油を輸入した後、2011年と2012年にかけてロシアを除く日本、中国、英国、フランス、ドイツは貿易取扱高(輸入)を減少させている。これは、オバマ大統領が世界各国に対してイランからの原油輸入を著しく減らす事を求め²⁹³、従わない場合、当該国の金融機関に対して米国におけるコルレス口座の開設を禁止するとのコメントを受けたものである。注目すべきは中国が原油輸入を著しく減らす基準を意識し、イランからの貿易取扱高(輸入)を減少している点である。米国 Global Trade Information 社製 World Trade Atlas の貿易統計データベース(図表6-4)によれば、2011年の中国のイランからの貿易取扱高(輸入)は、2006年から2015年の10年間で最大30,264.80百万米ドルを記録しているが、翌年2012年には24,929.44百万米ドルまで減少し、一日当たりの原油輸入額は、2011年の55万バレルから41万バレルまで減少している(図表:6-5)。つまり中国は「2012年度国防授權法」による米国の二次制裁を恐れて、イランに対する原油の禁輸措置に従ったという事である。

このように米国のイランに対する経済制裁は、非米国系金融機関とイラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で世界各国にイランに対する原油の禁輸措置を強制するものである。経済制裁の引き金となる特定の取引行為を石油取から非石油取引に拡大させる事で、「ジェネラル・サンクション」として実質的に包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果があつたと言える。

²⁹³Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p.21. 「著しく減らす」明確な定義が無く、米財務省が各国政府と交渉する際には、かなりの柔軟性を与え、その目安は「18%」とされた。2012年9月14日、米商務省は、イランからの石油輸入を抑えた11カ国を発表した(ドイツ、ギリシャ、イタリア、オランダ、ポーランド、スペイン、ベルギー、英国、チェコ、フランス、日本)。2012年6月、さらに6か国がイランとの石油輸入を20%減少させた(韓国、台湾、インド、トルコ、マレーシア、シンガポール)

図表 6-4: 対イラン貿易統計(2006年~2015年)

(単位: 百万米ドル)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		ウラン濃縮再開宣言 安保理 1696、1737	安保理 1747 Bank Sepah Bank Melli、 Bank Mellat 資産凍結	安保理 1803 Export Development Bank 資産凍結 U-Turn 例外 規定廃止 罰金基準引上	ブラハ演説 MT202COV	安保理 1929 CISADA	サウジアラビア 大使館 暗殺計画発覚 IAEA 報告書発表 在イラン 英国大使館襲撃 愛国者法	SWIFT14 行サ ービス停止 NDAA (2012) ITRSHRA	ロウハニ大統領 誕生 NDAA (2013)		JCPOA
米国	輸出	85.87	144.70	683.18	280.37	211.40	233.18	251.12	308.14	186.56	281.51
	輸入	157.24	173.13	104.14	64.65	94.51	1.01	2.11	2.21	0.00	10.77
	バランス	-71.38	-28.44	579.03	215.73	116.89	232.18	249.01	305.93	186.56	270.75
	輸出入合計	243.11	317.83	787.32	345.02	305.90	234.19	253.24	310.35	186.56	292.28
日本	輸出	1,172.77	1,332.14	1,907.40	1,648.30	2,078.81	1,704.26	654.45	169.95	253.46	287.83
	輸入	11,105.06	12,693.90	18,243.39	9,303.27	11,165.91	12,871.20	7,958.38	6,939.59	6,191.83	3,247.19
	バランス	-9,932.29	-11,361.75	-16,335.99	-7,654.98	-9,087.10	-11,166.94	-7,303.92	-6,769.64	-5,938.36	-2,959.36
	輸出入合計	12,277.83	14,026.04	20,150.79	10,951.57	13,244.72	14,575.45	8,612.83	7,109.54	6,445.29	5.02
中国	輸出	4,489.13	7,277.84	8,043.49	7,916.82	11,095.61	14,759.30	11,600.99	14,141.98	24,329.23	16,013.25
	輸入	9,946.06	13,329.91	19,581.29	13,222.70	18,235.74	30,264.80	24,929.44	25,396.68	27,464.56	1,801.34
	バランス	-5,456.93	-6,052.07	-11,537.80	-5,305.88	-7,140.13	-15,505.49	-13,328.45	-11,254.69	-3,135.33	1,801.34
	輸出入合計	14,435.19	20,607.74	27,624.78	21,139.53	29,331.36	45,024.10	36,530.43	39,538.66	51,793.79	33,827.83
英国	輸出	787.11	800.50	769.11	577.12	441.10	287.40	158.70	124.80	159.69	144.56
	輸入	137.84	130.95	130.38	331.60	298.70	587.13	181.34	44.09	59.61	41.52
	バランス	649.28	669.55	638.72	245.52	142.40	-299.73	-22.64	80.72	100.08	103.03
	輸出入合計	924.95	931.45	899.49	908.72	739.80	874.53	340.04	168.89	219.30	186.08
フランス	輸出	2,385.75	2,079.46	2,599.19	1,964.12	2,364.03	2,320.77	1,033.01	656.17	599.74	623.92
	輸入	2,979.91	3,377.35	3,482.56	1,409.66	1,109.89	2,449.16	165.83	37.41	39.10	33.98
	バランス	-594.16	-1,297.89	-883.37	554.46	1,254.14	-128.39	867.18	618.76	560.64	589.94
	輸出入合計	5,365.66	5,456.81	6,081.75	3,373.78	3,473.93	4,769.94	1,198.84	693.58	638.83	657.90
ドイツ	輸出	5,122.44	4,894.67	5,728.36	5,295.50	5,014.22	4,288.21	3,246.51	2,448.13	3,164.67	2,291.25
	輸入	453.44	682.02	773.76	697.64	1,131.41	1,000.23	402.95	338.77	371.07	349.80
	バランス	4,668.99	4,212.66	4,954.60	4,597.86	3,882.81	3,287.98	2,843.56	2,109.35	2,793.60	1,941.45
	輸出入合計	5,575.88	5,576.69	6,502.13	5,993.13	6,145.63	5,288.45	3,649.46	2,786.90	3,535.74	2,641.05
ロシア	輸出	1,535.44	2,894.71	3,176.95	2,785.11	2,796.33	3,371.57	1,880.79	1,168.58	1,286.29	1,016.90
	輸入	230.86	345.06	376.81	202.76	251.16	365.94	408.10	428.09	353.91	267.21
	バランス	1,304.58	2,549.65	2,800.14	2,582.35	2,545.17	3,005.63	1,472.70	740.50	932.38	749.69
	輸出入合計	1,766.30	3,239.77	3,553.76	2,987.86	3,047.48	3,737.51	2,288.89	1,596.67	1,640.19	1,284.12

出典: 米国 Global Trade Information 社製 World Trade Atlas の貿易統計データベースに基づき、筆者が作成、

図表 6-5: Top Oil Buyers From Iran and Reductions (amounts in barrels per day, including condensates)

Country/Bloc	2011 Average	JPA Start - Implementation Day	Current Levels
European Union (particularly Italy, Spain, and Greece)	600,000	Negligible	Oil imports restarted as of March 2016 to nearly 2011 level
China	550,000	410,000	back to near 2011 level
Japan	325,000	190,000	back to near 2011 level
India	320,000	190,000	back to near 2011 level
South Korea	230,000	130,000	back to near 2011 level
Turkey	200,000	120,000	back to near 2011 level
South Africa	80,000	Negligible	Oil imports restarted as of March 2016 to nearly 2011 level
Malaysia	55,000	Negligible	same as above
Sri Lanka	35,000	Negligible	same as above
Taiwan	35,000	10,000	likely small increase
Singapore	20,000	Negligible	unclear if imports restart
Other	55,000	Negligible likely small increase	likely small increase
Total	2.5 mbd	1.057 mbd	2.4 mbd estimate

出典: Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2016, p. 23.

7. 包括的共同作業計画(Joint Comprehensive Plan of Action)

2013年11月24日、イランの核開発問題を巡る同国と米英ロなど6カ国の協議は、イランが核開発を縮小する見返りに経済制裁の一部を緩和する事で合意した。合意内容はイランが求めていたウラン濃縮の権利は明記されていないものの、5%までの低濃縮ウランの製造を事実上容認し、プルトニウムの抽出が懸念される西部アラクの重水炉建設を凍結し、主要な核関連施設への査察を全面的に受け入れるものであった。

2015年4月2日にはスイス・ローザンヌで行われた協議の結果、最終合意に至り、同年7月14日にウィーンにおいてイランの核問題に関する最終合意「包括的共同作業計画(Joint Comprehensive Plan of Action)」が発表された。米国は共同声明と同時に、「イランの核計画に関する合同包括行動計画の諸要素(Parameters for a JCPOA)」を発表した²⁹⁴。これを受け、同年7月20日には包括的共同作業計画を承認する「国連安保理決議第2231号」²⁹⁵が採択された。イランが濃縮ウランの貯蔵量、および遠心分離機の削減や、兵器級プルトニウム製造の禁止、IAEAによる査察などを受け入れる代わりに、過去の国連安保理決議の規定を終了し、米国やEUによる独自制裁の適用停止、または解除された²⁹⁶。

2016年1月16日にIAEAが包括的共同作業計画の履行開始に必要な措置の完了を確認する報告書を発表した事を受け、米国はイランに対する核関連の制裁措置を停止し、EUは一部制裁を終了した²⁹⁷。包括的共同作業計画におけるイランに対する核関連の制約としては、ウラン濃縮のための遠心分離機を5,060基以下に限定する事、ウラン濃縮の上限を3.67%にするとともに、保有する濃縮ウランを300kgに限定した。プルトニウム製造に関しては、アラク重水炉は兵器級プルトニウムを製造しないよう再設計、改修し、使用済核燃料は国外へ搬出する事、研究開発を含め使用済核燃料の再処理は行わず、再処理施設も建設しない事などが含まれた²⁹⁸。

包括的共同作業計画の核開発の制限と経済制裁の緩和はイランが合意内容をIAEA監視下のもとで一括して実行し、それが確認されれば米国およびEUは制裁を同時的に解除するという取引になっている。つまり制裁措置の緩和を行う条件として10年間は濃縮能力と調査研究を15年間は核計画を制限し、その後もNPT加盟国であり続ける事となっている。計画通り履行する事を条件として、国連安保理決議に基づく制裁解除、米国、EUによる制裁措置の適用停止、または解除を行うものである。

²⁹⁴US Department of The Treasury; US Department of State. “Guidance Relating to The Lifting of Certain U.S. Sanctions Pursuant to The Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day 2016”. US Department of The Treasury; US Department of State. https://115101-327832-raikfcquaxqncofqfm.stackpathdns.com/wp-content/uploads/2016/01/implement_guide_jcpoa-2.pdf?x92415, (accessed 2020-01-01).

²⁹⁵United Nations. “S/RES/2231(2015)”. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2231(2015)), (accessed 2020-01-01).

²⁹⁶Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p.1.

²⁹⁷Kenneth Katzman. Iran Sanctions. CRS Report for Congress, 2017, p.1.

²⁹⁸国立研究開発法人日本原子力研究開発機構. “イラン核問題”. 国立研究開発法人日本原子力研究開発機構. https://www.jaea.go.jp/04/isrn/archive/nptrend/nptrend_01-06.pdf, (参照 2020-01-01).

イラン制裁は、原子力分野におけるウラン濃縮関連、アラク重水炉再処理、IAEAによる査察受け入れについて合意履行の日(Implementation Day)から25年間のイランの核開発を制限し、制裁解除を求めるイランに対して不履行の際は制裁を復活する枠組みを構築する事で、包括的共同作業計画を履行させ、制裁解除に道筋をつける事が出来た。

つまり、経済制裁の緩和を条件にする事で核開発の透明性を確保し、2015年にイランが包括的共同作業計画に合意し、核開発のテーブルについての事を考えれば、米国のイランに対する経済制裁は効果があったと考える。

図表 6-6：経済制裁の有効性と非核化交渉への影響

項目	北朝鮮	イラン
有効性	効果は限定的	効果あり
非核化交渉への影響	二国間、多国間のいずれにおいても非核化交渉失敗 (二国間) 米朝枠組み合意 バンコ・デルタ・アジア制裁 米財務省による経済制裁 (多国間) 六カ国協議 国連安保理決議による経済制裁	包括的共同作業計画に従い非核化交渉を合意に導く 経済制裁の引き金となる特定の取引行為を「石油取引」から「非石油取引」に拡大する事で、包括的制裁と同じ機能を維持

8. 小括

米国の核不拡散に向けた北朝鮮に対する経済制裁の事例研究として、「米朝枠組み合意」、六カ国協議を通じた非核化交渉における北朝鮮への影響について考察した。米ドル資産の凍結を行っても、北朝鮮に対する二度にわたる国連安保理決議の採択、バンコ・デルタ・アジア制裁において中国、ロシアの友好国による経済活動の継続により、北朝鮮は米ドル以外の通貨建による外貨獲得が可能となる。

また、北朝鮮の核放棄を目的とした六カ国協議における交渉過程において、米国は2008年の「敵対通商法」、ならびにテロ支援国家指定の解除、ならびにバンコ・デルタ・アジアが保有する北朝鮮資産の凍結解除を行っている。これらの譲歩にもかかわらず、北朝鮮が2009年9月の核実験を強行した事は、六カ国協議という多国間の圧力を利用した米国の北朝鮮に対する経済制裁の有効性は限定的であったと言える。

ここから読み取れる事は、マカオ政府による金正日総書記、北朝鮮軍や党の傘下企業ら北朝鮮指導部の個人資産口座の資産凍結は、核不拡散に向けた北朝鮮による一時的な政治的譲歩を引き出す事に成功したが、制裁措置を発動しても経済制裁の有効性を維持する事は出来なかったという事である。

このように、北朝鮮に対する米財務省外国資産管理室による経済制裁は、制裁対象者の在米資産の凍結、ならびに制裁対象者との特定取引を禁止し、非米国系金融機関もこれらの制裁プログラムに違反しないために膨大なコストを負担する事になるにもかかわらず、一方で米国の北朝鮮に対する制裁措置の有効性は限定的と言える。

米国の核不拡散に向けたイランに対する経済制裁の事例研究として、2006年の「スマート・サンクション」強化から2010年以降の「ジェネラル・サンクション」への質的変容における貿易取扱高の推移を分析し、「イラン制裁法」による影響、ならびに非核化交渉におけるイランへの影響について考察した。

米国のイランに対する経済制裁は、米国による二次制裁を恐れて制裁措置に従い、非米国系金融機関とイラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で、世界各国にイランに対する原油の禁輸措置を強制するものである。これらは、経済制裁の引き金となる行為を石油から非石油取引に拡大する事で、包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果があつた。

また、経済制裁の緩和を条件にする事で核開発の透明性を確保し、核開発の制約に結び付ける事が出来た事、2015年にイランが包括的共同作業計画に合意し、核開発のテーブルについて事を考えれば、米国のイランに対する経済制裁は効果があつたと言える。

第7章 経済制裁と基軸通貨

米国の核不拡散に向けた経済制裁の事例研究として、北朝鮮、ならびにイランに対する経済制裁を考察した。米国の経済制裁は米国が関与する取引、米ドル建取引について資産凍結機能を有している。「スマート・サンクション」は核不拡散に向けて北朝鮮による一時的な政治的譲歩を引き出す事に成功したが、制裁措置を発動しても経済制裁の有効性を維持する事は出来なかった。

一方、米国のイランに対する経済制裁は、「スマート・サンクション」から「ジェネラル・サンクション」へ質的変容が生じた。これらは経済制裁の引き金となる行為を石油から非石油取引に拡大する事で、世界各国にイランに対する禁輸措置を強制するものである。包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果があった。つまり、金融機関に遵守義務を科し、特定の取引を断念させる事で米国の経済制裁に従わせる構造となっている。このように、米国の経済制裁は米ドルが国際金融における主要な決済通貨として利用されている事実を背景に、自国の経済制裁を広範に適用出来る仕組みとなっている。

それでは基軸通貨の信認が低下した場合、経済制裁の有効性にどのように影響するだろうか。本章では金融システムの相互依存の深化と基軸通貨の慣性が働く事により信用連鎖の構造を形成し、米国の経済制裁の有効性を維持する事を考察する。

1. 基軸通貨の歴史

(1) 第一次世界大戦後

英国はロンドン割引市場に集中される国際決済機構を持っており、商業銀行、植民地銀行、国際銀行はロンドン割引市場を中心に構成される金融市場に結び付けられ、産業と銀行の協力体制の下で、貿易の発展がなされた²⁹⁹。

米国は第一次世界大戦直前の1913年に連邦準備法を成立させ、ポンド体制の支配から脱却する為に海外銀行網を設立し、ニューヨーク外債市場を形成する事で自前の国際的信用制度を構築しようとした。米国は第一次世界大戦の勃発と共に世界恐慌に見舞われたが、第一次世界大戦は米国を連合国への物資、資金の供給者としたため、債務国から債権国へと変貌させ、金融力を背景にニューヨーク外債市場を確立し、米ドルの国際化を進めていった³⁰⁰。

米国が世界貿易の中心となり高水準の工業生産を維持すると共に、米国の資本輸出が米ドル建引受手形を増大させた事によって契約通貨、決済通貨として米ドルを普及させた。

²⁹⁹山本栄治. 基軸通貨の交替とドル. 有斐閣, 1988, p. 22.

³⁰⁰山本栄治. 同書. p. 55.

1927年のポンド危機とその救済の為に形成された中央銀行間協力は、基軸通貨ポンドが弱体化し、シティは国際競争力を失い、単独では再建金本位制を維持できない事を内外に明らかにした。これを契機に米ドルは英国ポンドと並ぶ基軸通貨の地位を獲得し、欧州諸国もポンドを基軸通貨とする金為替本位制から金本位制へと転換し始めた。その結果、英国ポンドを中心に編成されていた国際通貨体制は覇権国を失って分裂、解体を始めた。

(2) 第二次世界大戦後

基軸通貨は英国ポンドから米ドルへ移行し、「金本位制」から「ドル本位制」へ移行した。戦後最初の交渉舞台は、ルーズベルト大統領とチャーチル首相の会談によって幕が開けられた。そこでの合意内容は、1941年8月14日にコミュニケの形で公表された大西洋憲章の中に織り込まれている。具体的には1930年代の保護・差別・双務主義を自由・無差別・多角主義へと転換する事が基本理念として支持され、経済面でも国際協調が確認された。

米国は英国に対して武器貸与という形で戦時負債を支援する事を条件に、大西洋憲章の基本理念を支持するよう要請した。1942年2月23日に相互援助協定7条の制定により、英国の抵抗を完全に除去出来たわけではないものの、多角主義の法的根拠が明文化された。これが契機となって両国から1943年4月までに金融と通商の為の協力案が提出され、戦後体制の骨格が本格的に議論されるようになった。

金融問題を担当したのが米国側代表のホワイトと英国側代表のケインズであり、その交渉が経済面における戦後体制の核となるブレトン・ウッズ協定を生み出す事になった。ケインズの最大の狙いは、貿易決済をIMFに集中させる事で市場の交換性=外国為替市場を通じた米ドル決済を規制する点にあった。米ドルの基軸通貨化を阻止する事であるが、実際は資本移動の自由化を前提とした市場の交換性が協定の軸となり、外国為替市場を介した米ドルによる多角的決済が行われる事になった。ケインズが英国案として発表した国際清算同盟は、ホワイトが発表した連合国際安定基金案に敗れ、IMF協定は米国案を骨子として結ばれた³⁰¹。1944年7月8日、金と兌換性をドルに限定するIMF協定草案「第4条第1項」に改正が加えられ基軸通貨米ドルが誕生した³⁰²。IMF協定が明記した統一的な「固定相場制」を維持するために、各国が金平価ではなくドル平価を選択し、米ドルを介入通貨、準備通貨として使用する事になった。

2. 信用連鎖の構造

(1) ユーロダラー市場

1960年代に入ると、米国の金融業界は国際金融ネットワークの構築に積極的になっただけでなく、国際金融業務において伝統的な貿易金融を超えた多国籍銀行業務へと拡大させ

³⁰¹谷口智彦、通貨燃ゆ-円・元・ドル・ユーロの同時代史-、日本経済新聞出版社、2010、p.171.

³⁰²谷口智彦、同書、p.174.

た。多国籍銀行業務とは銀行引受手形(BA)市場や、外債市場のような内部市場の国際化を通じてではなく、ユーロダラー市場という外部市場への進出を基盤に展開された。

ユーロダラー市場の発展が、世界の実物経済に対して信用を供与する主要なエンジンへ転化した。国際金融の中で何ら制限を受けない市場となり米国企業が欧州に移動する速度に比例して、米国の金融機関もロンドン市場に進出し、ユーロダラー市場は1960年の30億ドル規模から1970年には750億ドルへ成長した。また1973年に石油産油国が原油価格を4倍に引き上げる事に成功すると、その収入はユーロダラー市場へ預託され、ユーロ市場の成長は一段と加速して1984年には1兆ドルの規模へと達した³⁰³。

この時期に、国際金融ビジネスが各国の規制や統制システムを超えて成長し始め、政府が外国為替市場に介入する事を差し控えた結果、金融の不安定性をもたらした結果となった。さらに米国政府は1970年代に入り様々な金融の規制緩和措置を打ち出した。1970年に短期預金の上限金利は6カ月未満の預金に対して撤廃され、1986年には全ての預金金利が自由化された。オプション取引、株式指数、金先物取引が次々と認可され、多くの投資市場が現れ、巨額の資金がその市場に流れ込むようになったが、この投資資金を規制する政策は講じられなかった³⁰⁴。このように米国の金融政策が世界の通貨、金融システム全体に広範な影響を与えた。

(2) 変動相場制

1971年ニクソン大統領は、金とドルの交換停止を一方向的に世界に通告した。このニクソン・ショックは金＝ドル兌換性に裏打ちされた固定相場制というブレトン・ウッズ体制の崩壊を意味し、米国は通貨体制維持のため単独でコストを払う意思を放棄した。

さらに、1978年にIMFのIMF協定第2次改正により、変動為替相場の採用を認めた事で、国際通貨システムは、いかなる制度的基礎を持たないノンシステムとなった。このように変動相場制下の「ドル本位制」では、国際収支の調整や国際流動性の供給を全て外国為替市場と国際金融資本市場にゆだねる意味で、システム民営化によって運営されるようになった³⁰⁵。

変動相場制の移行は、米国の経済力が低下する中で不可避な選択であったものの、代替するパワーが不在という事もあり、米ドルは基軸通貨としての地位を定着させる事で新たな信用連鎖の構造を形成した。しかも、米国の覇権国として責任喪失とは矛盾するように、金融・資本市場の自由化を通じた相互依存の高まりによって強化された。しかし、その枠組みは外部環境によって変化を余儀なくされるという不安定なものであり、リーダー

³⁰³Susan Strange. States and markets. 2nd ed. Pinter Publishers, 1994. p.159. スーザン・ストレンジ. 国際政治経済学入門-国家と市場-. 東洋経済新報社, 1994, p.159.

³⁰⁴本山美彦. 国際通貨体制と構造的権力-スーザンストレンジに学ぶ非決定力学-. 三嶺書房, 1989, p.195.

³⁰⁵山本栄治. 国際通貨システム. 岩波書店, 1997, p.132.

シップの不在はコントロール出来ない領域を肥大化させ³⁰⁶、これが基軸通貨として米ドルを使い続ける要素となった。

このように、「金本位制」から「ドル本位制」に移行し、覇権国としてコスト負担の責任を放棄する事でドル基軸通貨体制を維持すると共に、実体としての価値源泉の無い貨幣が信用を通じて創造されるという関係が形成された事は、金融システムを不安定なものにした。

(3) 米ドル決済システム構造

1970年代は情報通信技術の改新により、外国為替やユーロダラー取引の拡大が、Fed Wire(Federal Reserve's Wire Transfer System)やCHIPS(Clearing House Interbank Payments System)のような電子ベースの大口決済システムによる決済額の増加を引き起こした時期である³⁰⁷。米ドル決済システム構造の基盤となっているCHIPSは、海外におけるユーロダラーや外国為替取引に伴う米国内の電子ベースの銀行間ドル振替システムである。1970年代から1980年代にかけて金融取引の決済額が著しく増加し、大口決済システムが内包する決済リスクの危険性も高まった。

このような背景により、1974年のヘルシュタット銀行の倒産によるCHIPSの動揺、1985年のバンク・オブ・ニューヨークのコンピューターダウンによるFed Wire 国債振替システムにおけるトラブル、1987年の株式市場クラッシュによる金融デリバティブ取引の決済システムの混乱が発生し、決済リスクの顕在化が認識されるようになった³⁰⁸。

CHIPSの参加銀行間の債権債務は一日分が相殺され、営業時間終了後に銀行毎に算出された全ての銀行に対する相殺尻がニューヨーク連銀の準備勘定の振替で銀行間決済される。ネット負債ポジションにある銀行がFed Wireを使って、その準備勘定からネット負債額をニューヨーク連銀に置かれたCHIPS勘定に送金し、CHIPSはその決済勘定からネット債権ポジションにある銀行の準備勘定に送金する事によって銀行間決済が行われる。

CHIPSによる決済の主要部分が、外国為替取引における決済リスクにさらされ、このリスクの顕在化がCHIPS参加銀行の財務内容や流動性を悪化させ、仕向銀行が銀行間の決済に失敗すれば、資金を立て替えた被仕向銀行は、流動性不足や立て替え資金の回収不能に陥る。

このように、CHIPSにおける銀行間決済は、相手方の資金の回収不能に陥る信用リスクがあり、銀行間決済が終了するまでの間、参加銀行間に債権債務関係を発生させ、参加銀行に流動性リスクや信用リスクといった決済リスクを負わせる事になる。また、個々の銀行は外国為替取引において単一の取引相手に対しても自己資本を超えるリスクを負う事もあるため、外為決済リスクはCHIPSにおける決済リスクの最大要因の一つである³⁰⁹。

³⁰⁶根本忠宣. 基軸通貨の政治経済学. 学文社, 2003, p.165.

³⁰⁷川合研. アメリカ決済システムの展開. 東洋経済新報社, 2002, p.199.

³⁰⁸川合研. 同書. p.206.

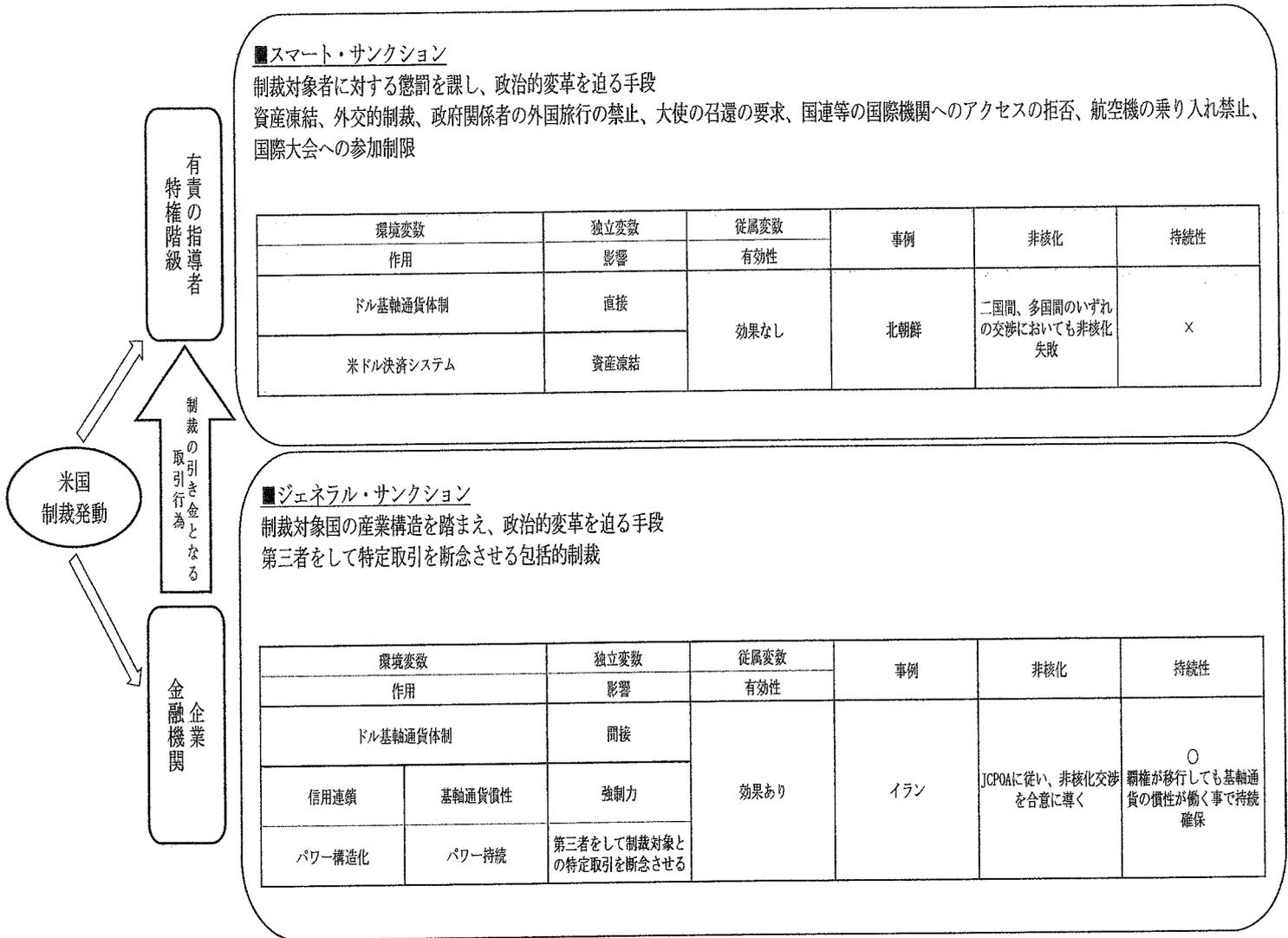
³⁰⁹川合研. 同書. p.204-205.

外国為替市場は、常に予想外の買持、あるいは売持を抱え、為替リスクや金利リスクを負担する事から、為替持高をスクエアにしなければならない。このため、金融機関はカバーをとるため、国内市場から海外市場へ移動し、24時間のグローバルディーリングによって、各国の銀行間外国為替取引が結びつけられ、世界の主要市場において外国為替取引が米ドルを対価とする取引により、金融機関が米ドルにより為替持高を保有する事で、外国為替市場で米ドルが為替媒介機能を独占する形となり、市場において米ドルが利用される構造となっている。

このように、ユーロダラー市場の発展、ならびに変動相場制への移行、流動性リスクや信用リスクを内包した銀行間のグロス決済システム CHIPS の誕生により、覇権国としてコスト負担の責任を放棄する事でドル基軸通貨体制を維持すると共に、金融・資本市場の自由化を通じた相互依存の高まりによって信用連鎖の構造が形成された。

それでは、信用連鎖の構造は経済制裁にどのような影響を及ぼすのだろうか。金融システムの健全性が求められる中、金融機関はテロ資金供与リスクの管理態勢が求められている。米国の経済制裁の引き金となる行為を行った場合、コルレス口座の維持が困難になり、違反した金融機関は米ドル建だけでなく米ドル以外の通貨建の決済手段が断たれ、市場から排除される。つまり、相互依存が進化し信用連鎖の構造が形成された金融市場においては経済制裁の発動が国際社会において構造化され、強制力と基軸通貨の慣性が働く事で経済制裁の有効性を維持する仕組みとなっている。

図表：7-1：財政、金融上の措置、在外資産に対する措置の構造



3. 基軸通貨の信認

覇権安定論は特定の主権国家が覇権を獲得する事で世界の安定がもたらされるという考え方である。覇権国は非覇権国の意志決定に影響を及ぼし統合権力(政治、文化的な影響力を通じた囲い込み)、報償権力(支援等を通じた囲い込み)、威嚇権力(制裁等を通じた囲い込み)の三つの権力を通じて発揮される。

覇権国の条件は、政治的な要素としての軍事力、経済的な要素としての経済力、社会的な要素としての文化的な影響力という三つの力において他国を圧倒するパワーを持ち、国際金融(基軸通貨の供給、為替レートの管理)、貿易システムを管理する能力(経済規模の大きさ、国内投資に対する貯蓄超過の存在、資本主義の開放等)の経済的な要素を重視している。

また、国際公共財を供給する事に動機を持ち、コストを内部化できる国が覇権国という事になる。このため国際公共財は安全保障、貿易、国際金融システムを含む事から、覇権国が基軸通貨を提供すると前提されている。従い、基軸通貨は主体的かつ合理的な交渉の結果として特定国の通貨が選択されるのではなく、パワーバランスの政治力学を通じて、他国は覇権国に従属する事を余儀なくされる³¹⁰。

それでは、米国の覇権が衰退し、基軸通貨の信認が低下した場合、米国の経済制裁の有効性に影響がおよぶのだろうか。覇権国が衰退するのは国際社会における軍事力や経済力の配分が大きく変化する事で起こる。衰退の判断基準は民主政治体制の拡散、経済的繁栄、平和といった世界秩序の特徴が維持されているかで判断する必要がある。覇権の定着を支える知識、社会構造が国際理念を形成するパワーを保持しているか否かは、衰退の前兆を示す重要なシグナルとなる³¹¹。

また西洋諸国の内なる弱さが、国同士や国内の分断が生じ、アイデンティティ、ナショナリズム、強いリーダーシップを売り込む勢力の勃興を許している。国同士の分断は国際社会における同盟関係の低下に繋がり、国内の分断は政策決定プロセスへ影響し、保護主義的な政策へ移行する事になる。輸入課徴金の導入をちらつかせた為替相場の切り上げ要求や、黒字国の負担をルール化する自国中心的な政策から覇権衰退のシグナルが見られる。

特に米国による変動相場制の移行は覇権国としてコスト負担の責任を放棄する事でドル基軸通貨体制を維持した結果、金融システムを不安定なものにした事は覇権の衰退と見る事が出来る。

第二次世界大戦以降は米国を中心とする連合国が秩序を形成してきたが、米国がその役割を放棄した。「世界の警察官にならずに」世界をリードするとしながら、覇権国家としての役目を終わらせる代わりに、友好国と非米国系金融機関に対して遵守義務を拡大する事で、国内の政策を世界各国に強制し、自国の経済制裁の有効性を高めるために、違反した場合に罰金を科す事で外交面での覇権を強化する戦略に移行した。

第二次世界大戦直後、米国は圧倒的な経済規模を持つ世界唯一の経済大国であったが、世界経済に占めるシェアは徐々に低下してきている。2016年の米国のGDPは世界第1位で世界の24.6%を占めているが、第2位の中国は14.8%を占めている³¹²。このように経済規模、金融市場の両面で米国の優位性は失われる状況にある。

一方、米ドルは国際金融の使用通貨として、世界の為替取引、貿易におけるインボイス通貨、決済通貨、外貨準備、国際債券の通貨建紙幣の国外流通において、支配的な地位を

³¹⁰根本忠宣、同書、p. 30.

³¹¹根本忠宣、同書、p. 168.

³¹²総務省統計局、「国民経済計算」、総務省統計局、<https://www.stat.go.jp/data/sekai/0116.html>、(参照 2020-01-01)。

占めている。2013年4月の取引のうち米ドルの占める比率は89%、続いてユーロは33%、日本円は23%、人民元については2.2%である³¹³。

国内通貨、国際通貨、基軸通貨という段階的な発展を想定すると、損得関係を重視した経済的機能(交換通貨)を通じた浸透段階、政治的交渉過程を経た承認段階(関係的権力)、グローバルスタンダードの国際理念の形成を通じた定着段階(構造的権力)というプロセスを経て、基軸通貨の国際的流通は確立される。定着段階ではすでに慣性という段階が含まれ、基軸通貨に求められる全ての要件を満たしていないとパワーの低下が見られるようになる³¹⁴。パワーの減速過程で基軸通貨のリーダーとしての自覚と責任の喪失が散見されると衰退のシグナルが点滅し、中位国によるセカンダリーパワーとの対立が顕在化するという交替プロセスへと移行してゆく事になる。2015年に国際通貨基金は特別引き出し権(SDR)に中国人民元を採用することを正式決定し³¹⁵、中国のイニシアティブによる国際通貨システム(AIIB)の構築が進められ基軸通貨体制が揺らぎ始めている。

このように、覇権の衰退は基軸通貨の信認低下に影響するが、国際通貨としての利便性が高い限りは、低い通貨にその地位を譲る事はない。また、金融システムの相互依存の深化と基軸通貨の慣性が働く事により、米国の覇権が後退した局面においても経済制裁の有効性を維持できる。

一方で2008年9月15日のリーマンショック以降、貿易の開放性が閉鎖性に向かい恫喝と暴力的な力に基づく通商体制に変化が生じ、同盟体制の義務に重大な懸念が生じている。自国中心的な政策により同盟国間の足並みが揃わず、経済制裁の実効性を弱める可能性もある。

³¹³BIS Triennial Central Bank Survey. "For additional data by currency and currency pairs, see Tables 2 and 3 on pages 10-11." . BIS Triennial Central Bank Survey. <http://www.bis.org/publ/rpfx13fx.pdf>, (accessed 2020-01-01).

³¹⁴根本忠宣. 同書. p.110.

³¹⁵『日本経済新聞』2015年12月1日.

4. 小括

ユーロダラー市場の発展、ならびに変動相場制への移行、流動性リスクや信用リスクを内包した銀行間のグロス決済システム CHIPS の誕生により、覇権国としてコスト負担の責任を放棄する事でドル基軸通貨体制を維持すると共に、金融・資本市場の自由化を通じた相互依存の高まりによって信用連鎖の構造が形成された。

金融システムの健全性が求められる中、金融機関はテロ資金供与リスクの管理態勢が求められている。米国の経済制裁の引き金となる行為を行った場合、米国系金融機関において自行名義のコルレス口座の維持が困難になり、違反した金融機関は米ドル建だけでなく米ドル以外の通貨建の決済手段が絶たれ市場から排除される。

つまり、相互依存が進化し信用連鎖の構造が形成された金融市場においては経済制裁の発動が国際社会において構造化され、強制力と基軸通貨の慣性が働く事で経済制裁の有効性を維持出来る仕組みとなっている。

また、覇権の衰退は基軸通貨の信認低下に影響し、基軸通貨の慣性が働く事で米国の覇権が後退した局面においても経済制裁の有効性を維持できるが、同盟体制の義務に重大な懸念が生じ、同盟国間の足並みが揃わない場合、経済制裁の実効性を弱める可能性もある。

おわりに

1. 経済制裁の有効性に影響を及ぼす要因

本論文では、米国の核不拡散に向けた経済制裁の事例研究として北朝鮮とイランを扱った。金融システムの「構造面」に焦点を当て、金融システムの相互依存の深化と基軸通貨の慣性が働く事により信用連鎖の構造を形成し、経済制裁の有効性を維持する事を考察し、基軸通貨の信認が低下した場合における課題について整理を試みた。

冷戦崩壊後の安全保障体制の変化に伴い、制裁対象者の性質が変容し、従来、原則として国家であったものが、政府関係者、反乱団体、テロリズム等、非国家主体へ範囲が拡大している事を考察した。特に、2001年の同時多発テロ事件を契機として国際社会全体にとって核兵器ならびに大量破壊兵器を使用したテロ活動の可能性に対する脅威認識が高まり、核、大量破壊兵器不拡散に向けた動きが加速した。

また、冷戦終結により東西のイデオロギー対立の構図が崩れ、普遍的価値としての人権のモラルが追及され始めた事を背景に、制裁行為が引き起こす一般市民への被害が表面化し、経済制裁の有効性や制裁国の国内政治への影響から人道問題へと徐々にシフトしてきた。すなわち、1990年代以降の経済制裁の対象がこれまでの国家に対する制裁から特定の有責の指導者や特権階級へ変容した。

これに伴い、経済制裁の手段も制裁対象者の資産凍結を行う「スマート・サンクション」の手法へ変化し、財政、金融上の措置、在外資産に対する措置が有効な手段として用いられており、国際金融における決済システム構造とその窓口となる金融機関はアクターとしての役割が求められている。

しかしながら、「スマート・サンクション」は指定された個人、団体が指定された後に氏名や名称を変え、別の団体を設立する事により制裁を回避する事が出来る。国連安保理決議による経済制裁は不履行国に対して罰則規定が無く、マネー・ローンダリングリスクのある金融機関とのコルレス関係の見直しの判断は各国政府、各金融機関に委ねられており、その有効性と金融機関に対する強制力に限界がある。

「スマート・サンクション」の事例として、北朝鮮資産の封じ込めに活用されたバンコ・デルタ・アジア制裁に関し、米国法の特徴である域外適用として第三国における非米国系金融機関の資産凍結機能を確認した。米ドル決済システム構造に基づく経済制裁は、域外適用により実質的に米国以外の第三国に対して資産凍結義務を科すことが出来る。しかしながら、米ドル資産の凍結措置を行っても被制裁国が友好国との貿易取引を継続させることで外貨の獲得は可能であるため、経済制裁の効果は著しく減殺される可能性もある。

また、核不拡散に向けて北朝鮮による一時的な政治的譲歩を引き出す事に成功したが、制裁措置を発動しても経済制裁の効果을維持する事は出来ない課題があり、「スマート・

「ジェネラル・サンクション」の課題は「制裁の効果」と「人道的な配慮」の相反するものをいかに両立させるかという点にある。

次に、米国のイランに対する経済制裁に関し、米ドル以外の通貨建取引について適用範囲を拡大する「ジェネラル・サンクション」への質的変容を考察した。米国のイランに対する経済制裁は非米国系金融機関とイラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で世界各国にイランに対する原油の禁輸措置を強制するものである。これらは経済制裁の引き金となる行為を石油から非石油取引に拡大する事で、世界各国にイランに対する禁輸措置を強制するものである。包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果があった。つまり金融機関に遵守義務を科し、特定取引を断念させる事で米国の経済制裁に従わせる構造となっている。経済制裁の緩和を条件にする事で核開発の透明性を確保し、2015年にイランが包括的共同作業計画に合意し、交渉のテーブルについた事を考えれば、米国のイランに対する経済制裁は効果があったと言える。

このように、米国の経済制裁は相互依存が進化し信用連鎖の構造が形成された金融市場において経済制裁の発動が国際社会において構造化され、強制力と基軸通貨の慣性が働く事で有効性を維持する仕組みとなっている。また米国の覇権が後退した局面においても経済制裁の有効性を維持できるが、同盟体制の義務に重大な懸念が生じ、同盟国間の足並みが揃わない場合、経済制裁の実効性を弱める可能性もある。

以上のように米国の核不拡散に向けた北朝鮮とイランに対する経済制裁の事例研究を通じて、米国の経済制裁の構造を明らかにしたが、最後に経済制裁の有効性に影響を及ぼす要因を整理したい。

第一に、覇権の衰退に伴う基軸通貨の信認低下である。既に述べたが、米国の経済制裁は強制力と基軸通貨の慣性が機能する事で有効性を維持する仕組みとなっているが、パワーバランスの政治力学を通じて覇権国が発動する経済制裁の有効性に影響を及ぼす。

第二に、デジタル通貨の浸透である。デジタル通貨による新しい決済手段の普及により米ドル決済システム構造をベースとした強制力と基軸通貨の慣性が機能しなくなる事で経済制裁の有効性が低くなる可能性がある。

第三に、安全保障の脅威の変化である。冷戦期において二極システムの一翼を担っていたソ連が崩壊し、国家間における武力紛争と並んで、地域紛争ないしは国内紛争が多発し、越境組織犯罪やテロリズムが拡大した。このような安全保障の脅威の変化に伴い、経済制裁の対象者も国家以外の主体に拡大する事で経済制裁の手段が変化し、経済制裁の有効性に影響を及ぼす。

第四に、制裁国と被制裁国との関係、制裁国の被制裁国の友好国に対する強制力である。既に述べたが、イランに対する経済制裁は、「ジェネラル・サンクション」として同盟関係が希薄な関係においても一定の効果があった。一方で北朝鮮に対する経済制裁は、「スマート・サンクション」として、北朝鮮の友好国との貿易取引の継続により、経済制

裁の有効性は限定的であった。このように制裁国が発動する経済制裁に対し、被制裁国の友好国の協力が得られるかどうかは経済制裁の有効性に影響を及ぼす。

第五に、コルレス銀行業務の規制である。クロスボーダー取引に係る決済においては、金融機関が保有するコルレス口座の管理、顧客管理を含め同口座へのアクセスを適正に管理する事が重要となる。米ドルは国際金融の使用通貨として、世界の為替取引、貿易におけるインボイス通貨、決済通貨、外貨準備、国際債券の通貨建て紙幣の国外流通において、支配的な地位を占めている。米国の経済制裁は米ドル決済システム構造における銀行間のクロスボーダー取引における決済がコルレス口座を通じている事で資産凍結機能を有している。他方、冷戦以降、国境を越えた金融サービスのグローバル化が進行し、テロリストを含む一般顧客は、利便性の高い金融サービスを受けることが出来るようになった。

その一方で、依然として国際間のクロスボーダー取引に係る決済は、各金融機関が保有するコルレス口座を通じて行われている。たとえばバンコ・デルタ・アジア制裁のように、北朝鮮政府が不正行為で得た資金の資金洗浄に加担していた事実が明るみになった事例もある。しかし、そのほとんどが正規取引に不正取引を織り交ぜて行われており、マネー・ローンダリングリスクのある金融機関のコルレス口座が北朝鮮資産の移転に利用され、経済制裁の抜け穴となっている。従って経済制裁を有効ならしめるためには、「愛国者法」の手法と同様に、各国が連携して被制裁金融機関のコルレス口座の維持、開設を禁止することで始めて国際間のテロ活動資金の移転を防止することが出来るのである。

しかし、これを実施するためには膨大な数の金融機関の内部統制を含めた調査が必要であり、かりに制裁対象となっても被制裁金融機関の友好国による抜け駆けを封じる措置が執られない限り現実的な対策とは言えないのが実情である。

このように経済制裁の有効性は限定されるが、それにもかかわらず近年の国際社会における制裁対象者の拡大にて経済制裁が多用されるようになってきている。経済制裁を実効あるものにするためにテロリストによる国際金融へのアクセスの阻止を目的とするマネー・ローンダリング規制、テロ資金供与、大量破壊兵器の拡散を主たる規制対象とした法整備が進められている。特に金融機関はテロ活動資金の移転防止に向けた経済制裁の担い手として今まで以上に大きな役割が求められている。

2. 米国による経済制裁の問題点と非米国系金融機関への影響

既に述べたように、「スマート・サンクション」の事例に見られるように、米国による経済制裁は米ドル資産の凍結措置を行っても効果は限定的であるが、「ジェネラル・サンクション」の事例に見られるように、米ドル以外の通貨建取引を取り締まる事により経済制裁の有効性を高める動きが見られた。

米国のイランに対する「2012年度国防授權法」は、世界各国のエネルギー政策に大きな影響を及ぼす可能性がある。イラン原油の大手買い入れ先であるアジア市場での需給が逼迫し、原油価格の高騰に繋がる事が懸念される。特に原油輸入の一割をイランに頼る日本

に与える影響は大きい。原油の輸入に関わる決済に際しては、日本の非米国系金融機関は米財務省による制裁措置に抵触する事を避けるため、イラン中央銀行との間で日本円による決済を行っていた。仮に日本円の決済であっても、イラン中央銀行との間の決済手段を失うため、実質的にイランから原油を輸入する事が出来なくなる。さらに注目すべきは、非米国系金融機関がイラン中央銀行と取引を行った場合、罰則として米国系金融機関と取引を行うことが出来なくなる事である。つまり、基軸通貨である米ドル建取引が行えない場合、国際金融の決済機能としての金融機関の経営にかかわる問題となる。

このように、米国による経済制裁は、自国の経済制裁の有効性を高めるために、非米国系金融機関に対して米ドル建取引と米国が関与する取引だけでなく、米ドル以外の通貨建取引についても遵守義務を拡大する事で、国内の政策を世界各国に強制する手法へ変化しつつある。

しかし忘れてはならないのが、このような強行措置を執るのは、国内的な政策が背景にある事である。2012年秋に大統領選挙を控えていたオバマ政権は、より強力なイラン制裁措置を執るように米国議会の圧力を受けていた。また、1979年の対イラン制裁措置からも同様の事情が読み取れる。1979年のイラン米国大使館占領事件に端を発したイラン革命において、米国政府はイランに対して、①石油の輸入禁止、②在米資産の凍結、③軍事部品の積み出し停止の措置を行い、同盟国に対して協力を求めた。米国政府からの要請に対して、EC諸国と英国政府はイランとの間に相当の貿易金融取引があり、特にイランから大量の石油を輸入していたため禁輸措置を回避した。しかし、当時イランの石油収入の40%を占める最大の石油輸入国であった日本は禁輸措置を行い、大幅な石油不足を補うために他の石油輸出国から調達する以外に方法はなかった。このようにカーター政権が同盟国に強硬措置を執った背景は、1980年秋に大統領選挙が控えていたからである。

これまで考察したように、非米国系金融機関が取り扱う米ドル建取引は、米ドル決済システム構造により米財務省外国資産管理室による経済制裁の対象となっている。また、2008年の米国における「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく罰金基準金額の大幅な引き上げに伴い、非米国系金融機関は是正措置に関わるシステム対応等に掛かる膨大なコストを負担しなければならない。このように基軸通貨を振りかざした米国の経済制裁は、たとえ国内的な政策であっても、他の国とは異なり、被制裁国や制裁対象者だけでなく制裁措置に協力する友好国の社会と非米国系金融機関に経済的負担を強いるものとなる。

経済制裁の目的に立ち返ると、そもそも経済制裁とは「国際法規範に違反した国や国際的に約束された義務の不履行国に対して経済的な力による対抗措置により、これらの国の不法行為を停止させ、権利や利益を著しく侵害された国の法益や安全を回復あるいは国際社会の平和を復活させることを目的とする行為」である。

米ドル決済システム構造に基づく域外適用の仕組みにより、友好国に自国の制裁措置を強いる米国の経済制裁は、常に友好国や非米国系金融機関への影響を考慮し、基軸通貨を保有する国家として責任ある措置が求められる。

3. 日本による経済制裁の問題点

視点を日本に移すと、金融機関における外国向送金の依頼受付に際しては、我が国の「外国為替及び外国貿易法」に加えて、ユーロ建取引については欧州連合の「EC条約」により国連安保理決議に指定された制裁対象者との関連取引ではない事の確認が求められている。さらに、2008年の米国における「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく罰金基準金額の大幅な引き上げに伴い、非米国系金融機関の遵守義務が大幅に拡大され、これらを遵守するための内部管理体制の是正、システム対応等の膨大費用は金融機関が負担している。これらの一連の対応は金融機関にとって人的労力を要するものである。また、直接的に業務収益等の向上に繋がるものではなく、むしろ必要に応じて相応の経営資源を投入し、対応しなければならないという経営、財務上において大きな負担を強いられるものである。

日本の「外国為替及び外国貿易法」と米国の「愛国者法」ならびに「敵対通商法」、「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく経済制裁の大きく異なる点は、米国法はより細かい点まで法律で定めているのに対して、日本は大枠を法律で定め、細かい点は検査マニュアルの改訂等の監督当局の指針で遵守させる点で監督スタイルの違いがある。このため、「外国為替及び外国貿易法」上の北朝鮮、イラン規制に関連する貿易規制の該当品目は一般に公表されず、監督当局による検査マニュアルの改訂によって金融機関に対して個別に通知されている。

実務上、金融機関における外国向送金、ならびに輸入信用状の発行依頼の受付に際しては、依頼人より北朝鮮、イラン貿易規制に関連しない事、ならびに当該取引の品目、船積地域、原産地の申告を受けている。万一申告内容が貿易規制の該当品目に抵触する疑いがある場合、金融機関は依頼人に対して確認資料の提出を求めている。しかし、貿易規制の該当品目は一般に公表されていないため、金融機関はこれらの品目を公表する事が出来ない。また、監督当局の検査マニュアルの改訂は、法律や規則ではないため、各金融機関の対応時期にばらつきが見られる。このため、金融機関が顧客に対して申告を求めても理解、協力を得るのが難しい場合がある。顧客の理解、協力を得ていくためには、情報開示が重要であり、法律による明確な規定に基づいて、始めて顧客の十分な理解と協力が得られる。また、金融実務の観点から見ても、遵守する義務を金融機関等のみに限定するのではなく、監督当局の情報開示により国民一人一人にもその重要性、必要性を認識、理解させなければならない。つまり、法規制の改正、社会的インフラの整備を含めた国家レベルでの対応、これを踏まえたこの分野・問題に対する国民、顧客の認識、理解が必須であり、的確、厳格に対応する事は困難である。

テロ活動資金の移転防止、大量破壊兵器の拡散防止に向けた経済制裁は国家、企業に利益を生み出すものではなく、国民経済における利便性を向上させる要素は薄く、むしろ利便性を低下させるものである。しかし、国家、金融機関等に代表される各企業、そして国民一人一人がその重要性、必要性を確りと認識し、この共通の認識、理解の下で国家、国民、企業が連携して国際社会からテロ資金供与を防止する必要がある。

冷戦以降のグローバリゼーションの進展により、国家と市場間のパワーバランスが逆転した。米国の経済制裁は基軸通貨としての地位を定着させる事で、信用連鎖の構造を形成し、経済制裁の有効性を維持する事が可能となった。2001年の同時多発テロ事件以降、テロリストの資金援助を阻むため、財政、金融上の措置、ならびに在外資産に対する措置が戦略的に科されるようになり、金融機関は経済制裁の担い手としての役割が求められている。特に、クロスボーダー取引に係る決済においては、金融機関が保有するコルレス口座の管理、顧客管理を含め同口座へのアクセスを適正に管理する事が重要である。

金融機関の役割は、決済、資金配分(貸出、借入)、資産運用、リスク制御等の個人や企業にとっての日々の暮らしや経済活動に伴うリスクを制御する事であり、社会にとって金融機関の真の価値は提供するサービスである。昨今、異業種の金融業への参入が増える中、グローバルな金融機関として経済制裁に遵守する為には、正しい情報に基づいた規範遵守とガバナンス強化は不可欠である。

冷戦以降の安全保障体制の変化に伴い国連安保理決議による経済制裁が採択される件数は増加しており、その内容も今日の国際社会の課題における変化、より市民に影響を与えず、かつ効果的な経済制裁の模索、制裁の対象となる事項などについて様々に変化してきている。このような多岐にわたる内容の経済制裁が国連安保理で採択されるため、経済制裁を履行するためのより包括的な国内法の整備が必要となってきている。また日本において中心となるような部局の設置を検討すべき時に来ていると考える。

以上

謝辞

2012年3月に東洋英和女学院大学大学院(国際協力研究科)にて修士論文を執筆後、2016年4月から2020年3月まで拓殖大学大学院(国際協力学研究科)安全保障専攻に在学し、博士論文として研究テーマ「米国の核不拡散に向けた経済制裁」を執筆した。

2016年4月から4年間在学した拓殖大学大学院(国際協力学研究科)安全保障専攻では、同研究科教授の佐藤丙午氏より多くの指導を受けた。佐藤丙午氏は情報の大海原に明かりをともし灯台のような存在だった。ユーモアとおおらかさの中に厳しさと忍耐を持ち筆者を学術の世界に導いてくれた。世界各国を飛び回る多忙な中、丁寧かつ親身なご指導に言葉で言い表せない程の感謝の念を持っている。

主査の拓殖大学海外事情研究所所長、同研究科教授の川上高司氏からは「同盟」に関する指導と「博士論文の執筆は男(女)のロマンである」の言葉をいただき、「学業」と「仕事」の二束の草鞋を履きながら執筆を進める厳しさの中、楽しむ事の大切さを学んだ。

副査の同研究科教授の森伸生氏からは、米国のイランに対する経済制裁を扱う上で、両国に横たわる歴史と宗教を理解する事の大切さ、同研究科特任教授の武貞秀士氏からは、北朝鮮に対する経済制裁を扱う上で、多面的に論証する事の大切さを学んだ。また、同研究科教授の鈴木祐二氏の「安全保障」や「思想」に関する指導は、現代を直視する上で、歴史と古典に学ぶ事の大切さを学んだ。佐藤丙午氏を始めとした教授陣の力添えが無ければ、本論文を完成させる事は出来なかった。改めて深く御礼申し上げたい。

2012年3月の東洋英和女学院大学大学院の修了パーティのスピーチで「次は博士を目指す」と宣言して8年の月日が経った。研究テーマ「経済制裁」との出会いは、東洋英和女学院大学大学院(国際協力研究科)入学直後、指導教授であった東洋英和女学院大学大学院(国際協力研究科)教授の中岡望氏からの難題「誰も研究した事の無いテーマを選ぶ事」に頭を抱えていた2010年の夏の事である。当時、同時多発テロ事件から9年経ち、世界各国でテロ活動資金の移転防止に向けた法令が強化され、「外国為替及び外国貿易法」だけでなく、米国を中心とした経済制裁措置の担い手として、日々の業務においてお客さまのご理解を得る事の難しさを感じていた。そのような状況の中で銀行員の視点から米国の経済制裁について考察した修士論文「米ドル決済システム構造に見る経済制裁の有効性に関する考察」が生まれた。途中、2011年に東日本大震災に見舞われたが、良き学友との出会いに恵まれ、互いに励まし合いながら修士論文を書き上げ、2012年3月に修了した。

博士論文の執筆は、26年間勤務した金融機関の役割を問い直すと同時に「社会にとっての金融業の真の価値は提供するサービスである」という銀行員としての在り方にも向き合う事になった。在学中は中小企業のお客さまへ為替相場の情報提供を通じて、経済制裁を金融システムの「構造面」から考えるきっかけとなった。またマネジメントとして多様性

を尊重し信じる事の大切さを学んだ。共に過ごした上司、同僚、部下との時間は大切な宝物となっている。

振り返れば、東西冷戦が崩壊した直後の1993年に入行し、アジア通貨危機、金融自由化、「外国為替及び外国貿易法」改正、同時多発テロ事件と安全保障を取り巻く環境は大きく変化した。視点を世界に移すと、第二次世界大戦以降に米国が築き上げてきたリベラルが崩壊しようとしている。西洋諸国の内なる弱さが国同士や国内の分断が生じ、アイデンティティ、ナショナリズム、強いリーダーシップを売り込む勢力の勃興を許している。国内の分断は政策決定プロセスに影響し保護主義的な政策へ移行する事になる。

そもそも経済制裁は安全保障の脅威に対して仕向けられるべきものであり、正しい政治判断によるものでなければならない。また、その重要性について広く国民に理解を示してゆかなければならない。かつて、カントは1795年に「永遠の平和」を執筆し、覇権国スペインが米西戦争に敗れた1898年にオルテガは大衆政治を批判した「大衆の反逆」を執筆した。カントが示したように戦争は避けなければならない。ポピュリズムの延長として経済制裁を行使すべきではない。今、工業化からデジタル化の時代にパラダイムが大きく変わる中、過去を振り返り、遠い未来を見つめ、歴史と古典に学ぶ事が大切であると感じる。

最後に、自身も風力発電の研究活動を続け、人一倍厳しかった父輝雄、いつも「自分を大切にしてください」と言い続けてくれた母好子、両親はどんなに仕事が忙しく帰宅時間が遅くても、いつも帰りを待っていてくれた。両親の存命中に博士論文を完成させることが出来て、一つ親孝行ができたと思っている。

以上

参考文献

1. 書籍 (洋書)

- Andrea Berger. *Target markets : North Korea's military customers in the sanctions era*. Routledge, 2015.
- Brendan Taylor. *American Sanctions in the AsiaPacific*. Routledge, 2009.
- Brendan Taylor. *Sanctions as Grand Strategy*. Routledge, 2010.
- Bruce Cumings. *North Korea: another country*. New Press, 2003. ブルース・カミングス. 北朝鮮とアメリカ確執の半世紀. 明石書店, 2004.
- Charles L. Pritcard, *Failed Diplomacy The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Brookings Institution Press, 2007.
- Christopher Layne. *The peace of illusions: American grand strategy from 1940 to the present*. Cornell University Press, 2006. クリストファー・レイン. 幻想の平和—1940年から現在までのアメリカの大戦略—. 五月書房, 2011.
- Daniel Wertz. *The Evolution of Financial Sanctions on North Korea*. *Politics and Government Journals*. 2013, vol.9, no.2.
- David A. Baldwin. *Economic Statecraft*. Princeton University Press, 1985.
- David Cortright; George A. Lopez. *Economic Sanctions in Contemporary Global Relations : Panacea or Peacebuilding in a Post-War World?*. Routledge, 1995.
- David Cortright; George A. Lopez. *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. Lynne Rienner Publishers, Inc. 2000.
- David Cortright; George A. Lopez; Elizabeth S. Rogers. "Targeted Financial Sanction: Smart Sanctions That Do Work". *Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002.
- David Cortright; George A. Lopez. *Sanctions And The Search for Security : Challenge to UN Action*. Lynne Rienner Publishers, 2002.
- Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*. CRS Report for Congress, 1998.
- Dianne E. Rennack; Shuey D. Robert. *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*. CRS Report for Congress, 1999.
- Dianne E. Rennack. *North Korea : Economic Sanctions*. CRS Report for Congress, 2007.

- Dick K. Nanto; Emma Chanlett-Avery. *The North Korean Economy Background and Policy Analysis*. CRS Report for Congress, 2005.
- Edward Hallett Carr. *The twenty years' crisis 1919-1939*. Curtis Brown Group Ltd, 1939. E.H. カー. 危機の二十年-1919-1939-. 岩波書店, 1996.
- Elinor C. Sloan. *Modern Military Strategy*. 2nd ed. Routledge, 2017. エリノア・スローン. 現代の軍事戦略入門-陸海空からPKO、サイバー、核、宇宙まで-. 芙蓉書房出版, 2019.
- Francis Fukuyama. *America at the crossroads*, 2006. フランシス・フクヤマ. アメリカの終わり. 講談社, 2006.
- Gary Cyde Hufbauer; Jeffrey J. Schott; Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy 3rd ed*. Institute for International Economics, 2009,
- George F. Kennan. *American diplomacy. Expanded ed*. University of Chicago Press, 1984. ジョージ・F・ケナン. アメリカ外交50年. 岩波書店, 2000.
- George W. Bush. *Decision Points*. Crown Publishers, 2010. ジョージ・W・ブッシュ. 決断のとき(上). 日本経済新聞社, 2011.
- Graham Allison. *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*. Henry Holt and Company, LLC, 1994. グリアム・アリソン. 核テロ-今ここにある恐怖のシナリオ-. 日本経済新聞社, 2006.
- Graham Allison; Philip Zelikow. *Essence of decision explaining the Cuban missile crisis. 2nd ed.*, Longman, 1999. グリアム・アリソン, フィリップ・ゼリコウ. 決定の本質-キューバミサイル危機の分析- 第2版 I. 日経BP社, 2016.
- Graham Allison; Philip Zelikow. *Essence of decision explaining the Cuban missile crisis. 2nd ed.*, Longman, 1999. グリアム・アリソン, フィリップ・ゼリコウ. 決定の本質-キューバミサイル危機の分析- 第2版 II. 日経BP社, 2016.
- Hannah Fischer. *North Korean Provocative Actions, 1950-2007*. CRS Report for Congress, 2007.
- Hedley Bull. *The Great Irresponsibles? The United States, the Soviet Union, and World Order*. *International Journal*. 1980, vol.35, no.3.
- Hildreth A. Steven. *North Korea Ballistic Missile Threat to the United States*. CRS Report for Congress, 2006.
- Ian Bremmer. *US VS. THEM*, Penguin Random House LLC, 2018. イアン・ブレマー. 対立の世紀-グローバリズムの破綻-. 日本経済新聞出版社, 2018.
- Jean Marc F. Blanchard; Norrin M. Ripsman. *Asking the Right Question: When Do Economic Sanction Work Best?*. *Security Studies*. vol .9, no.1-2, 1999, p.219-

- Joel S. Wit; Daniel B. Poneman; Robert L. Gallucci. *Going Critical The First North Korean Nuclear Crisis*. Brookings Institution Press, 2004.
- Johan Galtung. *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*. *World Politics*. 1967, vol.19, no.3, p.409.
- John J. Mearsheimer. *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company, 2005. ジョン・J・ミヤンシャイマー. 大国政治の悲劇. 五月書房, 2007.
- John J. Mearsheimer. *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company, 2014. ジョン・J・ミヤンシャイマー. 大国政治の悲劇. 五月書房, 2017.
- JohnKay. *Other people's money: The real business of finance*. Public Affairs, 2015. ジョン・ケイ. 金融に未来はあるかーウォール街、シティが認められなかった意外な事実ー. ダイヤモンド社, 2017.
- John M. Stopford; Susan Strange. *Rival states, rival firms*, 1991. スーザン・ストレンジ. ライバル国家、ライバル企業ー世界市場競争の新展開ー. 文眞堂, 1996.
- Kay C. Georgi; Paul M. Lalonde. *Hand Handbook of Export Controls & Economic Sanctions*. American Bar Association, 2013.
- Kenneth C. Quinones. *Beyond negotiation : North Korea's nuclear threat : "off the record" memories*, 2000. ケネス・キノネス. 北朝鮮 米務省担当官の交渉秘録. 中央公論新社, 2000.
- Kenneth C. Quinones. *Beyond negotiation : implementation of the agreed framework*, 2003. ケネス・キノネス. 北朝鮮II 核の秘密都市寧辺を往く. 中央公論新社, 2003.
- Kenneth Katzman. *Iran Sanctions*. CRS Report for Congress, 2013.
- Kenneth Katzman. *Iran Sanctions*. CRS Report for Congress, 2016.
- Kenneth Katzman. *Iran Sanctions*. CRS Report for Congress, 2017.
- Kimberly Ann Elliott. *"Analyzing the Effects of Targeted Sanction". Smart Sanctions Targeting Economic Statecraft*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2002.
- Lally A. Nicksch. *Korea-U.S. Relations : Issues for Congress*. CRS Report for Congress, 2007.
- Mahvash Alerassool. *Freezing assets: the USA and the most effective economic sanction*. St. Martin's Press, 1993.
- Michael P. Malloy. *United States Economic Sanctions Theory and Practice*. Kluwer Law International, 2001.
- Michael Walzer. *Arguing about war*. Yale University Press, 2004. マイケル・ウォルツァー. 戦争を論ずるー聖戦のモラル・リアリティー. 風行社, 2008.

- Najam Rafique; Babar Shah. *“Political and economic impact of nuclear-related sanctions on Iran and its foreign policy options”*. Center For Strategic & International Studies. http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/06/1379054625_88699767.pdf, (accessed 2020-01-01).
- Nicholas L. Miller. *The Secret Success of Nonproliferation Sanctions*. International Organization. 2014, vol.168, no.4, p.928-929.
- Rachel L. Loeffler. *Bank shots : How the Financial System Can Isolate Rogue*. Council on Foreign Relations, 2009.
- Reed Business Information. *Bankers Almanac (International Banks A-E)*. Reed Business Information, 2008.
- Robert A. Pape. *“Why Economic Sanction Do Not Work”* International Security. 1997, vol.22, no.2.
- Robert Kagan. *THE WORLD AMERICA MADE*. Random House, Inc, 2012. ロバート・ケーガン. アメリカが作り上げた“素晴らしき”今の世界. ビジネス社, 2012.
- Robert O. Keohane; Joseph S. Nye. *Power and Interdependence. 3rd ed.* Longman, 2001. ロバート・O・コヘイン, ジョセフ・S・ナイ. パワーと相互依存. ミネルヴァ書房, 2012.
- Ronald A. Brand. *Fundamentals of International Business Transactions*. Kluwer Law International, 2006.
- Salley J. Cummins. *Digest of United States Practice In International Law*. Oxford University Press, 2006.
- Sasan Fayazmanesh. *The United States and Iran: sanctions, wars and the policy of dual containment*. Routledge, 2010.
- Scott D. Sagan; Kenneth N. Waltz. *The spread of nuclear weapons: an enduring debate: with new chapters on Iran, Iraq, and North Korea, and on the prospects for global nuclear disarmament*. W.W. Norton & Company, 2013. スコット・セーガン、ケネス・ウォルツ. 核兵器の拡散—終わりなき論争—. 勁草書房, 2017.
- Stephen M. Walt. *Taming American power: the global response to U.S. primacy*. W. W. Norton & Company, 2005. スティーブン・M・ウォルト. 米国世界戦略の核心—世界は「アメリカン・パワー」を制御できるか?—. 五月書房, 2008.
- Susan Strange. *Sterling and British policy*. Oxford University Press, 1971. スーザン・ストレンジ. 国際通貨没落過程の政治学—ポンドとイギリスの政策—. 三嶺書房, 1989.
- Susan Strange. *CASINO CAPITALISM*. Blackwell Publishing Ltd, 1988. スーザン・スト

- レンジ. カジノ資本主義. 岩波書店, 2007.
- Susan Strange. *States and markets. 2nd ed.* Pinter Publishers, 1994. スーザン・ストレンジ. 国際政治経済学入門-国家と市場-. 東洋経済新報社, 1994.
- Susan Strange. *THE RETREAT OF STATE~The Diffusion of Power in the World Economy.* Cambridge University Press, 1996. スーザンストレンジ. 国家の退場-グローバル経済の新しい主役たち-. 2016, 岩波書店.
- Susan Strange. *Mad money.* Manchester University Press, 1998. スーザン・ストレンジ. マッド・マネー-カジノ資本主義の現段階-. 岩波書店, 2009.
- T. Clifton Morgan; Valerie L. Schwebach. *Fools Suffer Gladly: The Use of Economic Sanctions.* International Crises Quarterly. 1997, vol.41, no. 1, p. 27-50.
- US Department of the Treasury Office of Public Affairs. *Before the Senate Committee on Banking,* US Department of the Treasury Housing and Urban Affairs, 2006.

2. 書籍(和書)

- 会田弘統. 戦争を始めるのは誰か-湾岸戦争とアメリカ議会-. 講談社, 1994.
- IBM ビジネスコンサルティングサービス. 不自然な金融取引-マネー・ローンダリング対策の舞台裏-. 日経BP社, 2008.
- 赤根谷達雄. “現代テロリズムと大量破壊兵器”. 増補新しい安全保障論の視座. 赤根谷達雄, 落合浩太郎編. 亜紀書房, 2007.
- 阿南東也. ポスト冷戦のアメリカ政治外交-残された「超大国」のゆくえ-. 東信堂, 1999 .
- 有江浩一 “新時代の核戦略-「一般抑止」と「核のノーム」-. 「新しい戦争」とは何か-方法と戦略-. 川上高司編. ミネルヴァ書房, 2016.
- 有友圭一, 上村直子, 有富ビクトル, 藤岡洪太郎, 大橋隆, 小川祐輝. マネー・ローンダリング対策の実務. ファーストプレス, 2006.
- 池田明史. “中東における大量破壊兵器の拡状況と不拡散努力”. 大量破壊兵器不拡散の国際政治学. 納家政嗣, 梅本哲也編. 有信堂, 2018.
- 石川とみ子. “大量破壊兵器の不拡散と国連安保理の役割”. 国連安保理の機能変化. 村瀬信也編. 東信堂, 2009.
- 岩田修一郎. 核拡散の論理-主権と国益をめぐる国家の攻防-. 勁草書房, 2010.
- 池田明史. “中東における大量破壊兵器の拡状況と不拡散努力”. 大量破壊兵器不拡散の国際政治学. 納家政嗣, 梅本哲也編. 有信堂, 2018.
- 植田降子. “国際安全保障-概念の変容と組織方法-”. 日本と国際法の100年第10巻安全保障. 浦野起央編. 三省堂, 2001.

- 梅本哲也. 核兵器と国際政治. 財団法人日本国際問題研究所, 1996.
- 梅本哲也 “核戦力とミサイル防衛”. ブッシュ政権の国防政策. 近藤重克, 梅本哲也編. 財団法人日本国際問題研究所, 2002.
- 梅本哲也 “不拡散、軍縮管理に関する米国外交の” 変調”. アジア太平洋の安全保障とアメリカ. 山本吉宣編, 彩流社, 2005.
- 梅本哲也. アメリカの世界戦略と国際秩序. ミネルヴァ書房, 2010.
- 大津留(北川)智恵子. “民主主義と「テロ」との戦い-愛国法延長の政治的意味-”. 関西大学法学論集. 関西大学法学会編. 関西大学法学会.
- 尾崎寛. “AML/CFTのグローバルな変化と求められる措置”. 体系 グローバル・コンプライアンス・リスクの現状-求められるわが国の対応指針-. グローバル・コンプライアンス研究会プロモントリー・ファイナンシャル・ジャパン編. きんざい, 2013.
- 小川栄治. “基軸通貨ドルの慣性-ドルの効用と通貨競争の可能性-”. グローバリゼーションと基軸通貨-. 小川栄治編. 東京大学出版, 2019.
- 大沢秀介. “アメリカ合衆国におけるテロ対策法制-憲法を中心として-”. 市民生活の自由と安全-各国のテロ対策法制-, 大沢秀介, 小山剛編. 成文堂, 2006.
- 落合浩太郎. “経済安全保障安全保障 - ゼロサム・ゲーム思考の限界と弊害 -”. 増補新しい安全保障論の視座. 赤根谷達雄, 落合浩太郎編. 亜紀書房, 2007.
- 小野純子. 米国輸出管理法と再輸出規制実務. 財団法人安全保障貿易情報センター, 2017.
- 加藤洋一. “アジア回帰外交成立の経緯とアジア諸国の反応”. アジア回帰するアメリカ-外交安全保障政策の検証-. 久保文明, 高畑昭男, 東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編. NTT出版, 2013.
- 神谷不二. 朝鮮戦争. 中央公論社, 1966.
- 神谷万丈 “覇権”. 安全保障学入門. 防衛大学校安全保障学研究会, 武田康裕, 神谷万丈編. 亜紀書房, 2018.
- 神谷万丈 “21世紀の安全保障”. 安全保障学入門. 防衛大学校安全保障学研究会, 武田康裕, 神谷万丈編. 亜紀書房, 2018.
- カント. 永遠の平和のために. 岩波書店, 1985.
- 菅英輝, 初瀬龍平. アメリカの核ガバナンス. 晃洋書房, 2017.
- 内閣法制局法令用語研究会. 有斐閣法律用語辞典. 有斐閣, 1993.
- 上山和雄. 北米における総合商社の活動-1896~1941年の三井物産-. 日本経済評論社, 2005.
- 川合研. アメリカ経済システムの展開. 東洋経済新報社, 2002.
- 川上高司. “ブッシュ・ドクトリンと同盟管理”. G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力-共和党の分析-, 久保文明編. 財団法人国際問題研究所, 2003.
- 川上高司. 米軍の前方展開と日米同盟. 同文館出版, 2004.

- 川上高司. 「無極化」時代の日米同盟—アメリカの対中融和政策は日本の「危機の20年」の始まりか—. ミネルヴァ書房, 2015.
- 川上高司. “「混迷するアメリカ」と世界—新たな戦いの始まり—”. 「新しい戦争」とは何か—方法と戦略—. 川上高司編. ミネルヴァ書房, 2016.
- 木原晋一. “日本”. 兵器の拡散防止と輸出管理—制度と実践—. 浅田正彦編. 有信堂, 2004.
- 久保田隆. 資金決済システムの法的課題. 国際書院, 2003.
- 倉田秀他. “6者会談と北朝鮮の原子力「平和利用」の権利—「凍結対補償」原則の展開とCVIDの後退—. 核軍縮不拡散の法と政治：黒澤満先生退職記念. 浅田正彦, 戸崎洋史編. 東信堂, 2001.
- 国際通貨研究所. 外国為替の知識<第2版>. 日本経済新聞出版社, 2001.
- 小比木政夫. 朝鮮戦争. 中央公論社, 1986.
- 佐々木卓也. アイゼンハワー政権の封じ込め政策—ソ連の脅威、ミサイル・ギャップ理論と東西交流—. 有斐閣, 2008.
- 杉浦宣彦, 有友圭一, 高橋さやか, 関根正樹. 金融犯罪対策の手引き—最前線の取組みと今後の展望—. 社団法人金融財政事情研究会, 2010.
- 宿輪純一. 通貨経済学入門. 日本経済新聞出版社, 2010.
- 財団法人安全保障貿易情報センター. 米国輸出管理コンプライアンスガイド. 財団法人安全保障貿易情報センター.
- 財団法人日本国際問題研究所. G・W・ブッシュ政権期の日米外交安全保障政策資料集—米国側資料—. 財団法人日本国際問題研究所, 2006.
- 財団法人日本国際問題研究所. G・W・ブッシュ政権期の日米外交安全保障政策資料集—日本側資料—. 財団法人日本国際問題研究所, 2006.
- 財団法人平和・安全保障研究所. 国連安保理決議による経済制裁. 財団法人平和・安全保障研究所, 2007.
- 坂田幹男. 北東アジア経済論—経済交流圏の全体像—. ミネルヴァ書房, 2001.
- 佐藤丙午. “アメリカ”. 兵器の拡散防止と輸出管理—制度と実践—. 浅田正彦編. 有信堂, 2004.
- 篠原初枝. 国際連盟. 中央公論新社, 2010.
- 島田洋一. アメリカ・北朝鮮抗争史. 文藝春秋, 2003.
- 庄司克宏. “欧州連合(EU)におけるテロ対策法制—その現状と課題—”. 市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制—. 大沢秀介, 小山剛編. 成文堂, 2006, p.203-237.
- 関井裕二. 市場時代の経済と安全保障. 内外出版, 2008.
- 武貞秀士. 防衛庁教官の北朝鮮深層分析. ベストセラーズ, 1998.
- 武貞秀士. 東アジア動乱—地政学が明かす日本の役割—. 角川学芸出版, 2015.

- 高橋和夫. イランとアメリカ. 朝日新聞出版, 2013.
- 滝田賢治. “冷戦後のアメリカ世界戦略とアジア太平洋政策”. アジア太平洋の安全保障とアメリカ. 山本吉宣編. 採流社, 2001.
- 武田康裕. “安全保障とパワー”. 安全保障学入門. 防衛大学校安全保障学研究会, 武田康裕, 神谷万丈編. 垂紀書房, 2018.
- 谷口智彦. 通貨燃ゆ-円・元・ドル・ユーロの同時代史-. 日本経済新聞出版社, 2010.
- 中西輝政. 大英帝国衰亡史. PHP 研究所, 1997.
- 中島真志, 宿輪純一. 決済システムのすべて. 東洋経済新報社, 2000.
- 中島真志. SWIFT のすべて. 東洋経済新報社, 2009.
- 中島真志. 外為決済とCLS 銀行. 東洋経済新報社, 2016.
- 中谷和弘. “安保理決議に基づく経済制裁”. 国連安保理の機能変化. 村瀬信也編. 東信堂, 2009.
- 根本忠宣. 基軸通貨の政治経済学. 学文社, 2003.
- 納家政嗣. “大量破壊兵器不拡散の思想と展開”. 大量破壊兵器不拡散の国際政治学. 納家政嗣, 梅本哲也編. 有信堂, 2018.
- 長谷川将規. 経済安全保障-経済は安全保障にどのように利用されているのか-. 日本経済評論社, 2013.
- 深津栄一. 国際法秩序と経済制裁. 北樹出版, 1982.
- 古川勝久. “国土安全保障戦略の形成と政権基盤への影響-「先制攻撃型ドクトリン」の対テロ活動への適用-. G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力-共和党の分析-, 久保文明編. 財団法人国際問題研究所, 2003.
- 古川勝久. 北朝鮮核の資金源-「国連捜査」の秘録-. 新潮社, 2017.
- ブレトンウッズ委員会. 21世紀の国際通貨システム. 金融財政事情研究会, 1995.
- 本田資. 米財務省・IRS-CI 捜査 米国マネーロンダリング-基礎研究-. 財務経理協会, 2006.
- 本多美樹. 国連による経済制裁と人道上の諸問題-「スマート・サンクション」の模索-. 国際書院, 2013.
- 宮川眞喜雄. 経済制裁. 中央公論社, 1992.
- 宮坂直史. “テロリズム対策-本土防衛を中心に-”. ブッシュ政権国防政策. 近藤重克, 梅本哲也編. 財団法人日本国際問題研究所, 2002, p. 38.
- 宮田律宮. アメリカ・イラン開戦前夜. PHP 研究所, 2010.
- 本山美彦. 国際通貨体制と構造的権力-スーザンストレンジに学ぶ非決定力学-. 三嶺書房, 1989.
- 村山裕三. “輸出管理の役割と課題”. 兵器の拡散防止と輸出管理-制度と実践-. 浅田正彦編. 有信堂.
- 山本栄治. 基軸通貨の交替とドル. 有斐閣, 1988.

- 山本栄治. 国際通貨システム. 岩波書店, 1997.
- 山内昌之. 中東新秩序の形成ー「アラブの春」を超えてー. 日本放送出版協会, 2012.
- 山本武彦. 経済制裁 : 深まる西側同盟の亀裂. 日本経済新聞社, 1982.
- 山本吉宣. “アジア太平洋の安全保障の構図”. アジア太平洋の安全保障とアメリカ. 山本吉宣編, 彩流社, 2005.
- 山本吉宣. 「帝国」の国際政治学ー冷戦後の国際システムとアメリカー. 東信堂, 2007.
- 吉村祥子. 国連非軍事的制裁の法的問題. 国際書院, 2003.
- 吉村慎太郎, 飯塚央子. 核拡散問題とアジアー核抑止論を超えてー. 国際書院, 2009.

3. 定期刊行物

- 青井保. イラン制裁動向 誌上セミナー : イランの核問題と経済制裁. CISTEC ジャーナル. 2015, vol. 159, p. 108-140.
- 浅田正彦. 国連による北朝鮮制裁と輸出管理. CISTEC ジャーナル. 2011, vol. 131, p. 14-24.
- 浅田正彦. 北朝鮮の核開発と国連の措置ー三つの制裁決議をめぐってー. 海外事情. 2013, vol. 61, p. 100-118.
- 浅田正彦. 北朝鮮の核開発と国連の経済制裁. 論究ジュリスト. 2016. vol. 19, p. 99-107.
- 一政祐行. 核不拡散と経済制裁を巡る諸問題. 防衛研究所紀要. 2017, vol. 19, no. 2. p. 27-47.
- 大沢秀介. アメリカのテロ対策と人権問題. 国際問題. 2004, vol. 526, p. 47-62.
- 落合浩太郎. ポスト冷戦期の経済制裁 (2). 学術と文化. 2000, vol. 10, p. 51-82.
- 大森健吾. 北朝鮮に対する金融制裁措置について. 調査と情報. 2017, vol. 933, no. 2. p. 1-12.
- 尾崎寛. マネー・ローンダリング規制の現在、過去、未来 第1回. 金融財政事情. 2009, vol. 2861, p. 35-39.
- 尾崎寛. マネー・ローンダリング規制の現在、過去、未来 第2回. 金融財政事情. 2009, vol. 2862, p. 38-42.
- 尾崎寛. マネー・ローンダリング規制の現在、過去、未来 第3回. 金融財政事情. 2009, vol. 2863, p. 61-64.
- 尾崎寛. マネー・ローンダリング規制の現在、過去、未来 第4回. 金融財政事情. 2009, vol. 2864, p. 46-50.
- 尾崎寛. マネー・ローンダリング規制の現在、過去、未来 第5回. 金融財政事情. 2009, vol. 2865, p. 46-50.
- 小野純子. 北朝鮮の核実験及び精細をめぐる歴史と緒状況. CISTEC ジャーナル. 2017, vol. 167, p. 151-162.

- 川上高司. オバマ政権を振り返る. 海外事情. 2016, vol. 64, no. 3.
- 警察大学校警察政策研究センター. テロ対策—警察政策フォーラム、市民社会自由と安全
～各国のテロリズム対策法制の現状と課題—. 警察政策研究. 国際問題. 2005,
vol. 9, p. 69-142.
- 木宮正史. ブッシュ政権の対北朝鮮政策—対北朝鮮強硬論と多国間枠組みの狭間で—. 国
際問題. 2005, vol. 526, p. 32-45.
- 小塚郁他. 国際社会の対イラン制裁—「スマート・サンクション」+ α の経済制裁の実効
性について—. 防衛研究所紀要. 2017, vol. 19, p. 107-125.
- 財団法人安全保障貿易情報センター. 国連の北朝鮮制裁に係る専門家パネル最終報告書の
要約. CISTEC ジャーナル. 2011, vol. 131, p. 25-27.
- 財団法人安全保障貿易情報センター. 対イラン制裁の動向と影響. CISTEC ジャーナル.
2012, vol. 138, p. 2-13.
- 坂梨祥. 中東情勢分析 対イラン経済制裁と中国・ロシア. 中東協力センターニュース.
2012, vol. 36, p. 90-97.
- CISTEC 事務局. 経済制裁措置の多様化と外為法による対応について—前・国連安保北朝鮮
制裁委専門家パネルメンバーの古川勝久氏の問題提起を踏まえた考察—. CISTEC ジャ
ーナル. 2017, vol. 167, p. 163-172.
- 須江秀司. 経済制裁に対する中国の姿勢—北朝鮮・イランの事例を中心に—. CISTEC ジャ
ーナル. 2016, vol. 163, p. 10-19.
- 鈴木滋. 【アメリカ】2016年北朝鮮制裁強化法. 外国の立法. 2016, vol. 267, p. 1-2.
- 大工原桂. イランの石油中心経済と経済制裁への耐久力. 国際金融. 2007, vol. 1173,
p. 70-75.
- 高月昭年. マネー・ローンダリングと米国の対応. 国際金融. 2000, vol. 1044.
- 田中福一郎. 米国の対イラン経済制裁と国際投資—イラン・リビア制裁法を巡る事例分析
—. 外務省調査月報. 2003, vol. 2, p. 33-42.
- 立山良司. イラン制裁動向イラン核合意と中東の地域秩序—合意の意味と地域パワーバラ
ンスへのインパクト—. CISTEC ジャーナル. 2015, vol. 159, p. 99-107.
- 寺中純子, ケイワン・アブドリ. 「特集 イラン経済・内外政治情勢の変化—核開発問題を
巡る展開を軸に—」『海外投融資』通号 108, 2009年11月, 2009年. 4-19頁. 2005,
vol. 526, p. 32-45.
- 寺中純子, ケイワン・アブドリ. 不確実性を増すイランの政治経済情勢. 海外投融資.
2008, vol. 100, p. 4-23.
- 寺中純子, ケイワン・アブドリ. 特集 イラン—制裁の効果と今後の展開—. 海外投融資.
2012, vol. 122, p. 2-9.
- 寺中純子. イラン経済と核開発問題の展望. 海外投融資. 2012, vol. 122, p. 2-9.
- 寺中純子. World View イラン発 制裁下のイラン経済の行方. 日経研月報. 2012,

- vol. 411, p. 54-60.
- 寺中純子. イラン制裁動向 最近の対イラン制裁の動向と影響. CISTEC ジャーナル. 2013, vol. 147, p. 1-10.
- 寺中純子. イラン核交渉最終合意に向けた道のり. 海外投融資. 2014, vol. 136, p. 14-21.
- 寺中純子. 焦点：中東の経済・ビジネス・エネルギー制裁の一部緩和が続く中でのイラン経済. 中東研究. 2015, vol. 522, p. 96-105.
- 中西久江. イラン禁輸措置と米国・イラン関係の射程. 中東研究. 2012, vol. III, p. 53-60.
- 西住祐亮. 【アメリカ】朝鮮半島とインド太平洋地域的情勢に関する議会公聴会. 外国の立法. 2018, vol. 275, no. 1, p. 30-32.
- 東アジア貿易研究会. 経済制裁下で注目される中国とロシアの対北朝鮮貿易. 東アジア経済情報. 2017, vol. 2, no. 24, p. 1-6.
- 平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(上). 外国の立法. 2002, vol. 214.
- 平野美恵子, 土屋恵司, 中川かおり. 米国愛国者法(反テロ法)(下). 外国の立法. 2003, vol. 215.
- 古谷修一. 国際テロリズムに対する国連安保理の対応-立法的・行政的機能の拡大-. 国際問題. 2008, vol. 570, p. 45-55.
- 古屋邦彦. 米国イラン制裁法. 国際商事法務. 通号 24, No11, 1996年1月, 1134-1137頁. 1996, vol. 24, no. 11, p. 1134-1137.
- ペラン フランシス. 〈参考〉イラク、リビア、イランに対する経済制裁：その効果と限界. 中東経済. 通号 2号, 1998年, 36-44頁. 1998, vol. 2, p. 36-44.
- 村松貴則. 対イラン経済制裁がエネルギー産業に与えた影響と今後. 中東経済. 1997, vol. 24, p. 11-27.
- 吉川満. 米国の国際マネー・ローンダリング防止法. 財経詳報. 2002, vol. 2290, p. 23-26.
- 和家泰彦. 外為法に基づく資産凍結等経済制裁措置及び外国為替検査. ファイナンス. 2010, vol. 530, p. 2-7.
- James D. Slear, Judith Lee. OFAC、外国銀行に新たな法執行ガイドラインを活用. Export control news : a monthly newsletter on government export control policy. 2009, vol. 20, p. 3-4.
- Strategic Energy and Global Analysis, LLC. 中東情勢分析 イラン情報：新たな欧米制裁措置をめぐる攻防：今後予想される追加的な米国制裁措置. 中東協力センターニュース. 2012, vol. 122, p. 82-88.

Strategic Energy and Global Analysis, LLC. 中東情勢分析 イラン最新情報－オバマ政権が発動する対イラン制裁措置の一段の強化を受けて、より一層の実施の徹底を求める圧力が高まっている－. 中東協力センターニュース. 通号 122, 2012 年 2 月, 2012 年. 108－113 頁. 2012, vol. 122, p. 108-113.

4. ウェブサイト

外務省. “イランの核問題に関する IAEA 理事会決議の採択について(2005-09-21)”. 外務省. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/17/dga_0925.html, (参照 2020-01-01).

外務省. “国際原子力機関(IAEA)の概要(2016-05-31)”. 外務省.

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/iaea_g.html, (参照 2020-01-01).

国立研究開発法人日本原子力研究開発機構. “イラン核問題”. 国立研究開発法人日本原子力研究開発機構. https://www.jaea.go.jp/04/isn/archive/nptrend/nptrend_01-06.pdf, (参照 2020-01-01).

財団法人安全保障貿易情報センター. “決議第 1874 号(2009 年)に従って設置された専門家パネルの報告”. 財団法人安全保障貿易情報センター. 2010-12-10. http://www.cistec.or.jp/export/keizaiseisai/link/nk_report_japanese.pdf, (参照 2020-01-01).

財団法人安全保障貿易情報センター. “輸出管理基本情報”. 財団法人安全保障貿易情報センター. <http://www.cistec.or.jp/export/index.html>, (参照 2020-01-01).

財務省. “最近の外為法改正”. 財務省.

https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/recent_revised/index.html, (参照 2020-01-01).

財務省. “経済制裁措置及び許可手続きの概要”. 財務省.

https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/gaiyou.html, (参照 2020-01-01).

国際連合広報センター. “国連憲章テキスト”. 国際連合広報センター.

https://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/, (参照 2020-01-01).

参議院 外交防衛委員会調査室 寺林裕介. “北朝鮮の核開発問題と六者会合(上)-北東アジアにおける多国間枠組みの形成-”. 参議院 外交防衛委員会調査

室. https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006070773.pdf, (参照 2020-01-01).

総務省統計局. “国民経済計算”. 総務省統計局.

<https://www.stat.go.jp/data/sekai/0116.html>, (参照 2020-01-01).

- The American Presidency Project. *“33rd President of the United States: 1945 - 1953 Annual Message to the Congress on the State of the Union”*. The American Presidency Project.
<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/annual-message-the-congress-the-state-the-union-21>, (accessed 2020-01-01).
- BIS Triennial Central Bank Survey. *“For additional data by currency and currency pairs, see Tables 2 and 3 on pages 10-11.”*. BIS Triennial Central Bank Survey. <http://www.bis.org/publ/rpfx13fx.pdf>, (accessed 2020-01-01).
- Department of Defense. *“Quadrennial Defense Review Report (2001-09-30)”*. Department of Defense. <https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>, (accessed 2020-01-01).
- Financial Crimes Enforcement Network. *“USA PATRIOT Act”*. Financial Crimes Enforcement Network. <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/usa-patriot-act>, (accessed 2020-01-01).
- Historical Office of the Secretary of Defense. *“FY1977 : Annual Defense Department Report”*. Historical Office of the Secretary of Defense. https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/annual_reports/1977_DOD_AR.pdf?ver=2016-08-02-100610-423, (accessed 2020-01-01).
- International Atomic Energy Agency. *“Agreed Framework of 21 October 1994 Between the United States of America And The Democratic People’s Republic of Korea (2011-05-06)”*. International Atomic Energy Agency. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20INFCIRC457.pdf> (accessed 2020-01-01).
- SWIFT. *“SWIFT Instructed to Disconnect Sanctioned Iranian Banks Following EU Council Decision”*. SWIFT. <https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-instructed-to-disconnect-sanctioned-iranian-banks-following-eu-council-decision>, (accessed 2020-01-01).
- United Nations. *“A More Secure World: Our Shared Responsibility Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004)”*. United Nations.
https://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml, (accessed 2020-01-01).
- United Nations. *“Resolution adopted by the General Assembly 60/1. 2005 World Summit Outcome”*. United Nations.
<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/>

docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf, (accessed 2020-01-01).

United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. *“United Nations Development Program: a case study of North Korea: hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate of the One Hundred Tenth Congress, second session, January 24, 2008.”*. United States. Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations.

<http://www.undp.org/dprk/docs/UNDP-senate-report.pdf>, (accessed 2020-01-01).

US Department of The Treasury. *“History of the Treasury”*. US Department of The Treasury.https://www.treasury.gov/about/history/Pages/edu_history_brochure.aspx, (accessed 2020-01-01).

US Department of The Treasury. *“Sanctions Programs and Country Information”*. US Department of The Treasury.<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>, (accessed 2020-01-01).

US Department of The Treasury. *“OFAC REGULATIONS FOR THE FINANCIAL COMMUNITY”*. US Department of The Treasury.<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/facbk.pdf>, (accessed 2020-01-01).

US Department of The Treasury. *“An Overview of Sanctions with Respect to North Korea (2016-11-02)”*. US Department of The Treasury.<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/nkorea.pdf> (accessed 2020-01-01).

US Department of The Treasury. *“North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (P.L. 114-122)”*. US Department of The Treasury.<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/114publ122.pdf> (accessed 2020-01-01).

US Department of The Treasury. *“311 Actions”*. US Department of The Treasury.<https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/311-actions>, (accessed 2020-01-01).

US Department of The Treasury. *“Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act (2005-09-15)”*. US Department of The Treasury.<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>, (accessed 2020-01-01).

- US Department of The Treasury. *“Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off from U. S. Financial System (2007-03-14)”*. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp315.aspx>, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Blocking Iranian Government Property (Effective Date - November 14, 1979)”*. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012170.pdf>, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Prohibiting Certain Transactions with and Suspending Entry into the United States of Foreign Sanctions Evaders with Respect to Iran and Syria”*. US Department of the Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/fse_eo.pdf, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 and Additional Sanctions with Respect to Iran (2013-06-03)”*. US Department of the Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13645.pdf>, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Joint Plan of Action (JPOA) Archive and Joint Comprehensive Plan of Action”*. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/jpoa_archive.aspx, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“JCPOA Implementation”*. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/jcpoa_implementation.aspx, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury; US Department of State. *“Guidance Relating to The Lifting of Certain U. S. Sanctions Pursuant to The Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day 2016”*. US Department of The Treasury; US Department of State. https://115101-327832-raikfcquaxqncofqfm.stackpathdns.com/wp-content/uploads/2016/01/implement_guide_jcpoa-2.pdf?x92415, (accessed 2020-01-01).
- US Department of State. *“Executive Order 13224”*. US Department of State. <https://www.state.gov/executive-order-13224/>. (accessed 2020-01-01).

- US Department of The Treasury. *“Executive Order 13382 Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters (2005-06-28)”*. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/wmd.pdf> (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Executive Order 13466 of June 26, 2008 Continuing Certain Restrictions with Respect to North Korea and North Korean Nationals (2008-06-26)”*. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/nkeo.pdf> (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Executive Order 13551-Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea (2010-09-01)”*. US Department of The Treasury. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/nk_eo_20160316.pdf, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Executive Order 13570 of April 18, 2011 Prohibiting Certain Transactions with Respect to North Korea (2011-04-20)”*. US Department of The Treasury. http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/04182011_nk_eo.pdf, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Blocking Iraqi Government Property and Prohibiting Transactions with Iraq (1990-08-03)”*. US Department of The Treasury. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12722.pdf>, (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury. *“Federal Register (Vol. 73, No. 125, 36787) Continuing Certain Restrictions with Respect to North Korea and North Korean Nationals (June. 27, 2008)”* <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/nkeo.pdf>. US Department of The Treasury., (accessed 2020-01-01).
- US Department of The Treasury Office of Foreign Assets Control. *“Federal Register (vol. 73, no. 174, 51933) Economic Sanctions Enforcement Guidelines (Sep. 8, 2008)”*. US Department of The Treasury Office of Foreign Asset Control. http://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr73_51933.pdf, (accessed 2020-01-01).

- The White House. *“President Delivers State of the Union Address”*. The White House. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, (accessed 2020-01-01).
- The Wolfsberg Group. *“The Introduction of the MT 202 COV in the International Payment Systems”*. The Wolfsberg Group. https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/comment-letters/24.%20Joint_Industry_Slides_on_MT_202_COV_%2820-05-09%29.pdf, (accessed 2020-01-01).
- The Wolfsberg Group. *“Cover Payments: Background Information and Implications of the new SWIFT Message Format (due to go live on November 21, 2009) (2009-05-09)”*. The Wolfsberg Group. https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/comment-letters/23.%20Joint_Industry_Letter_on_MT_202_COV_%2820-05-09%29.pdf, (accessed 2020-01-01).
- The Wolfsberg Group. “送金電文の基準に関するウォルフスバーグ・グループ・クリアリングハウス声明(2007-04-19)”. The Wolfsberg Group. <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/translations/japanese/76.%20WG-Payment-Message-Standards-Japanese.pdf>, (accessed 2020-01-01).
- The Wolfsberg Group. “コルレス銀行業務に関するFAQ集”. The Wolfsberg Group. <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/translations/japanese/80.%20CB-FAQ-japanese.pdf>, (accessed 2020-01-01).

以上

