

松本栄子氏課程博士審査報告書

令和2年1月24日

申請学位： 博士（安全保障）
学位申請者： 松本 栄子（マツモト エイコ）
所属： 国際協力学研究科安全保障専攻博士後期課程 3年
G6D7532016
論文題目： 米国の核不拡散に向けた経済制裁
英文題目： U.S. Financial Sanctions against Nonproliferation

審査委員会： 主査 国際学部教授 佐藤 丙午
副査 海外事情研究所所長・教授 川上 高司
副査 国際協力学研究科特任教授 武貞 秀士
副査 イスラーム研究所所長・教授 森 伸生

I 論文の要旨

申請された博士論文は、冷戦後の経済制裁の一般的傾向から、人道的考慮に基づいたスマート・サンクションの一般化という流れが存在したにもかかわらず、国際社会及び米国が不拡散問題への対応を深化させる中で、よりフォーカスを絞った金融制裁を、さらには国家全体の経済を金融面から標的にする制裁を重視する方向に進展していったことを例として、冷戦後の不拡散問題における経済制裁の有効性を論じたものである。

論文では、まず国際環境の変化を論じ、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たことを指摘する。さらに、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とした。

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。これに伴い、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。そして、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」の手法へ変容し、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、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るようになったと論じる。

論文では、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が、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かを論じている。この論点は、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かどうかというリサーチクエッションで補足されている。

このような視点に基づき、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ている。特に金融システムの「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、以下の三つの視点から経済制裁の有効性が維持される事を考察している。

それらは、第一に、国連、ならびに外交政策としての経済制裁の有効性の検証を通じて、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。第二に、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。そして第三に、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、である。これらを踏まえ、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経済制裁の課題について整理している。

論文では、経済制裁に対する金融機関の役割の高まりを受け、異業種による金融業への参入が増える中、経済制裁の実効性を高める為には、金融機関はグローバルな存在として規範遵守とガバナンス強化が不可欠である事を指摘する。そして、日本の金融機関における「外国為替及び外国貿易法」に基づく制裁措置に関して、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との提言でまとめている。

本論文は、2000年代において実務では金融制裁の事例が増加したのに対し、その分野での研究が事例研究に留まっている現状を踏まえ、その制裁手法の有効性を、国際政治の観点から再評価した点に特徴がある。そして、今後の政策論議において、経済制裁の有効性の指標を再導入し、政策決定者の考慮の材料となっている点に、学術面及び政策面で新たな貢献のポイントがあると思料する。

II 論文の構成

はじめに

- 1 安全保障の変容と経済制裁
- 2 問題の所在と仮説
- 3 経済制裁の定義
- 4 経済制裁の手段
- 5 評価の枠組み
- 6 評価の方法

第1章 1990年代以降の経済制裁動向

- 1 経済制裁の有効性に関する議論
- 2 経済制裁の歴史
- 3 人道問題と「スマート・サンクション」
- 4 国連安保理決議による経済制裁
- 5 国連安保理決議による北朝鮮、イラン制裁
 - (1) 北朝鮮制裁
 - (2) イラン制裁
- 6 経済制裁措置の国内履行
 - (1) 米国
 - (2) 日本
- 7 「スマート・サンクション」の課題

第2章 米国の安全保障政策

- 1 安全保障上の位置づけ
- 2 大量破壊兵器不拡散
- 3 輸出管理
- 4 安全保障の変容と経済制裁
 - (1) 第二次世界大戦後
 - (2) 冷戦期
 - (3) 冷戦終結後
 - (4) 脅威の変容
 - (5) 同時多発テロ事件以降
- 5 小括

第3章 米国の経済制裁

- 1 米国の経済制裁の歴史
- 2 米国の経済制裁の特徴
- 3 「愛国者法(USA PATRIOT ACT)」と経済制裁
- 4 「愛国法」の成立経緯と問題点

- 5 「愛国法」の構成と特徴
 - 6 国際的マネー・ローンダリング防止の法律
 - 7 コルレス銀行業務の構造
 - 8 米ドル決済システム構造と SWIFT
 - 9 資産凍結機能
 - 10 非米国系金融機関への影響
 - 11 小括
- 第4章 米国の北朝鮮に対する経済制裁
- 1 あらまし
 - 2 北朝鮮政策の特徴
 - (1) クリントン政権
 - (2) ブッシュ政権
 - (3) オバマ政権
 - 3 バンコ・デルタ・アジア制裁
 - 4 北朝鮮制裁及び政策強化法
 - 5 小括
- 第5章 米国のイランに対する経済制裁
- 1 あらまし
 - 2 核開発問題
 - 3 「スマート・サンクション」強化
 - 4 制裁強化に向けた動き
 - (1) イラン包括制裁法(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act)
 - (2) 2012 年度国防授權法(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)
 - (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)
 - (4) Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012
 - 5 「ジェネラル・サンクション」への質的変容
 - 6 小括
- 第6章 資産凍結機能と経済制裁の有効性
- 1 バンコ・デルタ・アジア制裁の有効性
 - 2 北朝鮮と中国の貿易の推移
 - 3 国連安保理決議による経済制裁の有効性の検証
 - 4 経済制裁下における北朝鮮の資金決済の方法
 - 5 外交政策としての北朝鮮への経済制裁の有効性

- 6 イランとの貿易の推移
- 7 包括的共同作業計画(Joint Comprehensive Plan of Action)
- 8 小括

第7章 経済制裁と基軸通貨

- 1 基軸通貨の歴史
 - (1) 第一次世界大戦後
 - (2) 第二次世界大戦後
- 2 信用連鎖の構造
 - (1) ユーロダラー市場
 - (2) 変動相場制
 - (3) 米ドル決済システム構造
- 3 基軸通貨の信認
- 4 小括

おわりに

- 1 経済制裁の有効性に影響を及ぼす要因
- 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
- 3 日本による経済制裁の問題点

参考文献

III 論文（各章）の概要

本論文は、経済制裁の一般的な歴史をたどり、まずその方法の変遷から、経済制裁という政策自体をめぐる政治的な背景を検討する。さらに、不拡散問題で主導的な役割を担ってきた米国の政策的変遷を分析する。そして、北朝鮮とイランという二つの事例を分析し、その事例において金融制裁の役割を検討している。

「はじめに」では、問題設定とリサーチクエッションを提示した後、2001年の同時多発テロ事件以降の安全保障の変容に伴う国際社会の動向を振り返り、経済制裁の歴史的展開を概観している。

第1章は、「1990年代以降の経済制裁動向」である。この章では、1990年代以降の経済制裁の対象が、国家から特定の有責の指導者や特権階級へ変容し、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」として、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いる事を指摘している。「スマート・サンクション」は、それまで実施されていた全面制裁が対象国の一般市民に大きな人道被害をもたらすことに対する問題意識から、政策決定に直接影響する方法として考案された。しかし、「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かった。特に、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としている。

第2章は、「米国の安全保障政策」である。第二次世界大戦以降、核兵器と長距離ミサイルの出現により、事実上戦争が不可能になったことを背景に、「軍事力」を主体とした伝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った。外交安全保障政策において、軍事行動の他に実効的な手段として、経済制裁の重要性が高まったのである。このため、経済制裁の有用性が高まり、その効果に対する評価が重要な政治的争点になっていった。

第3章は、「米国による経済制裁」である。この章では、米国による経済制裁の歴史的展開を振り返り、米ドル決済システム構造を背景とした資産凍結機能について分析を行っている。特に、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、ならびに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」の成立の背景、制定に至る審議の過程、その特徴を分析している。

第4章は、「米国の北朝鮮に対する経済制裁」である。この章では、「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、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があるという指摘した。また、この制裁により、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という課題に直面した。結論として、「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としている。

第5章は、「米国のイランに対する経済制裁」である。本章では、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する。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とした。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と評価したのである。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、2015年にイランが「包括的共同作業計画 (Joint Comprehensive Plan of Action)」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の結論に至った。

第6章は、「資産凍結機能と経済制裁の有効性」である。この章は、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分析したものである。前二章の分析から読み取れるのは、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ため、米財務省による経済制裁の効果は限定的であったということである。一方、イランに対しては経済制裁の緩和を条件に結び付け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、交渉のテーブルについて事を考えれば、一連の経済制裁は効果があったとした。

第7章は、「経済制裁と基軸通貨」である。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とした。

「おわりに」は、論文の結論をまとめている。経済制裁において、財政、金融上の措置、さらには在外資産に対する措置に影響を及ぼす要因として、第一に覇権の衰退に伴う基軸通貨の信認低下、第二にデジタル通貨の浸透、第三に安全保障の脅威の変化、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、第五にコルレス銀行業務の規制である、と結論付けている。

IV 論文の総合評価

1. 論文提出から審査までの経緯

松本英子氏は、国際協力学研究科の安全保障専攻であり、2020年3月に課程修了の予定である。

2019年6月に大学院に対して課程修了論文を提出し、博士号取得の申請を行っている。研究科では受理審査委員会を編成し、主査が川上高司教授、副査が武貞秀士特任教授、森伸生教授による審査が行われた。受理審査委員会では、修正の指摘が行われた。これを受け、松本氏は論文の修正作業を行い、12月に受理されて本審査に進んだ。

本審査委員会は、佐藤丙午、川上教授、武貞特任教授（朝鮮半島問題専門）、森伸生教授（イスラーム政治専門）で編成される。2020年1月18日に口頭審査（最終試験）を実施した。

2. 審査所見

口頭審査では、松本氏の論文の概要説明と、それに対する質疑応答が行われた。

松本氏は、論文の概要を説明した後、この論文のユニークさは、経済制裁の有効性に関わる学術議論を再導入し、それを金融制裁の機能と有効性に絞り、その国際政治における意義を再確認した点にあるとした。その点につき、審査委員は、論文の独特さに同意した。

審査では、まず論文の結論から今後の政治課題を判断すると、トランプ政権はイランや北朝鮮に対して金融制裁を再導入しようとしているが、論文で主張しているように、北朝鮮制裁において中国等の協力がある場合は抜け穴をふさぐことが困難なのではないかとの質問があった。松本氏は、北朝鮮に対してスマート・サンクションを実施したとしても、過去の問題を解消できない限りは、同じ問題が発生するとした。このため、松本氏はトランプ政権の経済制裁は象徴的な意味があるのではないかとした。また、イランに対する経済制裁は、イランの産業構造上の特徴があるので、再び有効である可能性はあるが、北朝鮮はイランと産業構造が異なるため、悲観的であると述べた。

さらに委員より、経済制裁は、それが金融制裁に絞ったものであったとしても、敵対国家に対する広義の意味で外交安全保障政策の一部であるため、軍事的行動や外交による説得など、その他の政策との組み合わせで実施される政策であると指摘し、その状況で金融制裁の効果のみを取り上げるのは困難ではないかと指摘した。松本氏は、金融制裁単独で政治的效果を期待するのは難しく、あくまで経済制裁は他の政策手段の多層構造の中の一部であるとした。しかし、イランに対する制裁などの事例を見ると、制裁解除やセカンダリー・サンクションが、イランが交渉に応じるインセンティブにつながっており、同盟国間で調整して実施される制裁は、制裁を課すだけでなく、それを政策の中で運用することに意味があるのではないかと主張した。ここで重要なのは、同盟国間での政策の調整が可能であるということであり、それは現状では米国の覇権システムのレガシーに依存するものとなっているとした。

委員より、経済制裁の有効性を考察する上で、実際には国連の経済制裁については中口も十分に配慮し、近年はその解除を求めるなど、政治的な意味は大きい。したがって、経済制裁の有効性は、法的な意味での有効性と、政治的な意味での有効性と分けて考察する必要があるのではないかとした。松本氏は、経済制裁の問題、特に国連の経済制裁の問題は、そこに法的な意味での罰則が存在しないことであるとした。したがって、現実には経済制裁は政治的に柔軟に対応する必要があるのに対し、法的な意味では硬直な構造になっているとした。非核化交渉の例では、その交渉に同意したかどうかの問題であり、法的に求められている結果と、政治的に実現できる結果が異なる点が大きな問題であるとした。したがって、法的と政治的とは異なる目標を追求する場合が多く、法的な整合性のみを判断基準にするのは、制裁の有効性の議論を歪めるものであると主張した。この点について、さらに

委員より、同盟国や友好国の協力によって経済制裁の効果が変化があるのであれば、制度的な完成度は大国の影響力に左右されることになると指摘があり、経済制裁の理念と現実のギャップに注意すべきとの指摘があった。

3. 審査委員会結論

委員全員が一致して学位申請者に対し、「博士（安全保障）」の学位を授与するに値するものと認めた。

以 上