

米国による制裁とその効果について

KPMG／あずさ監査法人
金融統括事業部金融アドバイザリー事業部
エグゼクティブ・アドバイザー
(前 金融庁 総合政策局 リスク分析総括課
マネーローンダリング・テロ資金供与対策企画室長、主任統括検査官)

尾崎 寛

目次

1. はじめに

2. 制裁について

(1) 制裁の定義・意義・種類

(2) 国連による制裁

(3) 国連安保理決議に基づかず、国家の単独、もしくは、少数の国家の合意による制裁

(4) 標的型制裁、もしくは、スマート・サンクション

3. 米国による制裁の仕組み

(1) 米国の制裁に関する法的根拠と制裁の種類

(2) 米国における制裁を実施する主体

(3) 米国による制裁の域外適用

4. 制裁の有効性について

(1) 米国当局による自己評価

(2) 制裁の効果に関する民間の論考

5. 制裁とマネロン等対策の接点

(1) マネロン等対策の概要と課題

(2) 民間金融機関における取組と課題

(3) 実質的所有者の透明性向上

6. おわりに

1. はじめに

1919年9月、ウィルソン大統領は、今後、国際紛争を解決し、第一次世界大戦(1914年7月28日から1918年11月11日)のような災禍が再び発生するのを防ぐためには、国際連盟の創設と、米国の国際連盟への加盟が必要であるということを書き¹、国民の理解を得るために全米を遊説した。9月4日、米国中西部、インディアナ州の州都インディアナポリスで演説したウィルソン大統領は、制裁の有効性について触れ、「ボイコットされると、その国は、すぐさま降伏することになる。この経済的で、平和的

¹ 国際連盟の設立の主たる提唱者は、アメリカのウッドロウ・ウィルソン大統領であった。1918年、ウィルソン大統領は議会での演説で「十四か条の平和原則」を発表し、戦後に目指すべき国際秩序の構想を提案した。この、いわゆる平和原則の第14条で、国際平和機構の設立がうたわれた。ウィルソン大統領が提唱した国際平和機構の構想は、イギリスなどの連合軍とドイツとの間で結ばれた第一次世界大戦の講和条約であるヴェルサイユ条約の第一篇(1条から26条)に記載され、連合軍がドイツ以外の敗戦国と結んだサン＝ジェルマン条約やヌイイ条約などにも、同じ条項が記載された。これらの条約を根拠として、ヴェルサイユ条約が発効した1920年1月10日、国際連盟も正式に発足。ウィルソン大統領は、アメリカ合衆国において伝統的だった孤立主義(1823年12月、アメリカ合衆国大統領(第5代)モンローが大統領教書として公表した、ウィーン体制下のヨーロッパ諸国のアメリカ大陸への干渉を排除し、アメリカ合衆国の孤立主義を第一とする外交原則)をやめて、国際問題に積極的に関与する姿勢を打ち出したものの、こうした方向転換を進めようとしたのは、主にウィルソン大統領や民主党議員であったのに対し、共和党(その中でも特に保守派と呼ばれるグループ)の議員は、伝統的な孤立主義を続けるべきだと主張し、ウィルソン大統領と対立した。そして、国際連盟の設立を決めたヴェルサイユ条約をアメリカ合衆国内で批准しようとしたとき、上院議員の多くは共和党議員が占めていたため、上院はヴェルサイユ条約への批准に反対し、アメリカ合衆国は国際連盟に加入できなかった。

で、静かに効果があり、そして、致命的な救済策 (“deadly remedy”) を適用すれば、武力は必要なくなる (“…there will be no need for force.”)。これは過酷な救済策 (“terrible remedy”) である。ボイコットされた国の外では人命は失われない。他方、私の見立てでは、近代国家が抵抗できないような圧力を対象国にもたらす。」²と述べた。これは、第一次世界大戦中、イギリスがドイツ帝国に対して海上封鎖を実施し、それがドイツの戦争継続能力を減退させて、1918年の敗戦とドイツ革命に繋がったことを受け、このようなボイコット、海上封鎖が効果的であったと考えたのだと思われる。最終的に、米国は、国際連盟に加盟することはなかったが、こうしたボイコットや制裁に対するウィルソン大統領の考え方³は、その後の国際連盟にも反映され、侵略を抑止する手段として経済制裁の集団的行使が重視されるようになったといわれている⁴。制裁の有用性に関する議論は、このウィルソン大統領の発言を含め、今日

まで賛否両論があるが、「制裁が戦争の代替手段になりうるとまでは言えないものの、制裁は依然として外交政策の武器として有用である」との意見が多いようである。実際、制裁は外交的手段と戦争の間的手段として、今日でも多く用いられている。他方、制裁の有効性への懐疑論者は、「制裁対象国の一般市民が被害を受けることがあっても、制裁対象国の行動変容を強いることが出来ない事例も多い」等として、制裁の有効性に疑問を呈しているようである。

では、制裁は、実際のところ、どの程度有効なのであろうか？

また、ロシアのウクライナ侵攻を踏まえれば、国連安保理で拒否権を持つ国への制裁は、どの程度効果あるのであろうか？

2022年2月24日、ロシアがウクライナの東部・南部・北部から全面的に侵攻を開始し、ロシア対ウクライナの全面戦争に発展してから1年以上が経過した。西側諸国は、2014年3月18日に、ロシアが

² 出所：1919年9月4日、ウィルソン大統領演説、Address at the Coliseum at the State Fair Grounds in Indianapolis, Indiana (9項)，“A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted but it brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist.”

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-coliseum-the-state-fair-grounds-indianapolis-indiana>

³ 「米国は1917年に第一次世界大戦に参戦した後、英国に倣って対敵通商法 (Trading with the Enemy Act of 1917) を制定した。同法は、戦時におけるいかなる外国取引をも調査、規制、あるいは、禁止する権限を大統領に付与するものであり、敵国ないし敵性国民がその資産を用いて米国に害を与えるすべての行為を防止するために、行政府が必要な措置を講じることを許容している。」(石井由梨佳(防衛大学)「越境犯罪の国際的規制」(有斐閣(2017))178頁、第2項)

⁴ 国際連盟規約16条は、いわゆる集団安全保障の考え方、すなわち、ある一国に対する戦争行為は、他の国々全てに対する戦争に等しいという考え方を導入していた。「約束を無視して戦争に訴えたる聯盟国は、当然他の総ての聯盟国に対して戦争行為を為したるものと看過す(約束ヲ無視シテ戦争ニ訴ヘタル聯盟國ハ當然他ノ總テノ聯盟國ニ對シ戦争行為ヲ爲シタルモノト看做ス他ノ總テノ聯盟國ハ之ニ對シ直ニ一切ノ通商上又ハ金融上ノ關係ヲ斷絶シ自國民ト違約國國民トノ一切ノ交通ヲ禁止シ且聯盟國タルト否ト問ハス他ノ總テノ國ノ國民ト違約國國民トノ間ノ一切ノ金融上通商上又ハ個人的交通ヲ防遏スヘキコトヲ約ス)」。

参考までに、森肇志氏(東京大学大学院法学政治学研究科教授)の「国際法上の集団的自衛権」(国際法学会エキスパート・コメント No.2016-4、2016年8月27日)の集団安全保障の考え方の経緯・背景についてのコメントを、以下に掲載する。

「19世紀のヨーロッパに遡ると、国家による戦争は国際法によって禁止されていなかったため、A国がB国を攻撃した際にC国などがB国に助勢することは国際法上の根拠なしに認められていました。そのため各国は同盟関係を築き、他国から攻撃されたときには同盟国による助勢を期待することで自国の安全を守ろうとしたのです。同盟政策や勢力均衡政策と呼ばれます。

しかしこうした政策には、勢力拡張競争が起こりやすく、一旦戦争が始まると同盟関係を通じて多くの国家が巻き込まれて戦争が大規模化するという欠点がありました。三国同盟(ドイツ・オーストリア・イタリア)に対して三国協商(フランス・ロシア・イギリス)が対抗する中で生じた第1次大戦は、その悲劇的な実例です。

そのため、第1次大戦後は、各国は同盟政策ではなく、国際連盟を創設し、集団安全保障体制(以下、集団安保体制)を築くことで自国の安全を守ろうとしました。集団安全保障とは、対立関係にある国家も含めて、多数の国家が互いに武力行使を慎むことを約束するとともに、いずれかの国がその約束に反して他国を侵略する場合には、残りのすべての国が結集して戦い、そのことによって侵略行動をやめさせようとする安全保障の方式です。しかし国際連盟は、第2次大戦を防ぐことも、それに適切に対処することもできませんでした。

その反省を教訓に創設されたのが国際連合の集団安保体制であり、連盟と比してその強化が図られました。具体的には、すべての加盟国が武力行使を慎むことを約束し(国連憲章2条4項)、いずれかの国による平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為の存在が国連安全保障理事会(以下、安保理)によって認定された場合には、その国に対する軍事的手段も含めた措置がとられることになりました(国連憲章39条、41条、42条)。攻撃等が発生したことの認定およびとるべき措置の決定が、安保理によって集権的になされるようになった点が重要です。」

ウクライナのクリミア半島を併合⁵した際、ロシアに対する国際的な制裁を開始しているが、8年後のロシアによるウクライナ侵攻を止めることは出来なかった。また2022年2月以降、日本を含む欧米諸国を中心に、ロシアとベラルーシを対象とする、さらに大規模な制裁が課せられている。この制裁は、ロシアの複数の銀行の国際決済システムからの排除、ロシア産の石油・ガスの輸入禁止を含む、これまでロシアに課された制裁とは次元を異にする厳しいものである。ロシアのウクライナ侵攻とロシア等への経済制裁を契機に、「冷戦後かつてないほどに経済的分断への懸念が高まっており、自国中心主義や経済安全保障の重視により多極化が進行する国際経済の構造変化を加速させ、国際経済秩序の歴史的な転換点となる可能性が出てきている⁶」との見方もある。また、拒否権を持つ国連安保理常任理事国であるロシアが国際法違反を行い、米国、NATO諸国、日本他の制裁対象となっている現在、国連安保理決議に基づく制裁という枠組みは機能不全に陥っており、各国や有志連合による制裁は、今後、ますます増えてゆくであろう。

本論考では、米国政府の公表資料、制裁に関する先行研究も踏まえつつ、米国の制裁の仕組みを概説した上で、制裁が一定の有効性を有するとして、制裁をより有効とするための条件は何かについて、検証、整理することとしたい。

なお、本稿の意見に関する記載は、著者個人の意見であり、著者が所属する組織の見解とは異なるものであることは、あらかじめ記しておきたい。

2. 制裁について

制裁とは、一般的に、外交・安全保障政策上、通例の貿易・金融関係を停止させることにより、制裁対象に経済的不利益を与えることである⁷。制裁は通常、経済的または政治的な性質を持ち、貿易制限、資産凍結、金融取引の制限、渡航禁止などの措置を含む。本稿では、貿易制限、資産凍結、金融取引の制限、渡航禁止等、ヒト・モノ・カネの流れや移転に対する制限について、特段の断りのない限り、「制裁 (sanctions)」という用語で記載することとする。また、安全保障理事会決議に基づく、武力行使を含む対抗措置やテロリスト等への軍事行動は本稿の射程の対象外とする。

(1) 制裁の定義・意義・種類

制裁に関する最も引用されることの多い文献の一つである、米国ピーターソン研究所 (PIIE) の執筆陣による『経済制裁再考 (“Economic Sanction Reconsidered”)]⁸では、「経済制裁 (economic sanction) とは、慣例的 (customary) な貿易・金融関係を、政府が意図的に、あるいは、脅しをかけて撤回させる

⁵ ロシアによるクリミアの併合は、国際的にウクライナの領土と見なされているクリミア半島を構成するクリミア自治共和国・セヴァストポリ特別市をロシア連邦の領土に加えるもので、2014年3月18日、ロシア、クリミア、セヴァストポリの3者が調印した条約に基づき実行された。1991年のソビエト連邦崩壊・ロシア連邦成立後初の、ロシアにとって本格的な領土拡大となった。クリミアとセヴァストポリにおける住民投票、独立宣言、併合要望決議、そしてロシアとの条約締結という段階を踏んで併合宣言が行われたが、国際連合やウクライナ、そして日本を含む西側諸国などは主権・領土の一体性やウクライナ憲法違反などを理由としてこれを認めず、併合は国際的な承認を得られていない。

⁶ 経済産業省「通商白書2022」第I部第1章 世界経済に対する地政学的不確実性の高まりと経済リスク、第1節 ロシアのウクライナ侵略による世界経済への影響 (2項)

⁷ 国連安全保障理事会は、国際連合憲章第7章に基づき、国際の平和と安全を維持または回復するために行動を起こすことができ、第7章の第41条に基づく制裁措置は、武力行使を伴わない幅広い強制手段を包含していることから、制裁措置については、第42条に記載されている軍事行動は含まないものと考えられる。

⁸ ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED: History and Current Policy, 3rd edition, June 2006, by Gary Clyde Hufbauer (PIIE), Jeffrey J. Schott (PIIE), Kimberly Ann Elliott (PIIE) and Barbara Oegg (PIIE). The Peterson Institute for International Economics (PIIE).

ピーターソン国際経済研究所 (Peterson Institute for International Economics, PIIE) は、国際経済問題について分析・政策提言を行う米国のシンクタンク (所在地ワシントン DC)。無党派の非営利団体で、活動資金は団体・企業・個人からの寄付や、出版事業、基金の運用益などで調達する。1981年にフレッド・バーグステン (Fred Bergsten) により国際経済研究所 (the Institute for International Economic, IIE) として設立され、2006年に現名称に変更。創設者のピーター・ピーターソンはニクソン政権の商務長官、リーマンブラザーズ CEO、ニューヨーク連邦準備銀行理事長などを歴任。

こと」と定義している⁹。米国のシンクタンクである外交問題評議会 (Council on Foreign Relations, CFR)¹⁰ の論考でも「制裁とは、外交・安全保障政策上、慣例的な貿易・金融関係を取りやめることである。制裁は、(制裁対象の) 国全体との経済活動を禁止する包括的なものと、特定の企業、団体、個人による取引を遮断する標的型のものがある。」¹¹ と同様の定義を用いている。

制裁には、①国連安保理決議に基づかず、国家の単独、もしくは少数の国家の合意に基づく制裁と、②国連安保理決議に基づく経済制裁とに大別される。手段には、二国間協定の履行停止、制裁対象国への輸出入の管理、投資禁止、航空機乗入禁止、金融取引禁止、資産凍結など多岐にわたる。

また、国際法的な位置づけとしては、制裁は「対象国の行為に対する不支持を表明するため、あるいは対象国の政策や行為 (some policy or practices)、さらには、政府の構造 (governmental structure) を変更させるために採られる、外交や軍事とは異なる (as

contrasted with diplomatic or military) 経済的性格 (an economic character) をもつ手段」¹² と定義されている。

制裁の種類としては、米国が長年行ってきたキューバ制裁¹³ のように国全体の商業活動を禁止する「包括的制裁」と、特定の企業、団体、個人との取引を遮断する「標的型制裁 (targeted sanctions)」もしくは「スマート・サンクション (smart sanctions)」¹⁴ がある。また、制裁の中でも金融取引や金融機関を対象とした措置を「金融制裁 (financial sanctions)」¹⁵、または、「経済制裁 (economic sanctions)」という言い方もある。また、輸出入の制限といった貿易に特化したものは、「貿易制裁 (trade sanctions)」や「禁輸 (embargo)」と言う分類もある。

(2) 国連による制裁

国連安保理によれば、制裁 (Sanctions) とは、「安全保障理事会は、国際連合憲章第 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」) に基づき、国際的な平和と安全を維持または回復す

⁹ “We define economic sanctions to mean the deliberate, government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations.” ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED, Introduction.(3 頁、3 項)

¹⁰ 外交問題評議会 (Council on Foreign Relations, CFR) は、アメリカ合衆国のシンクタンクを含む超党派組織。1921 年に設立され、外交問題・世界情勢を分析・研究する非営利の会員制組織であり、アメリカの対外政策決定に対して著しい影響力を持つと言われている。超党派の組織であり、外交誌『フォーリン・アフェアーズ』の刊行などで知られる。本部所在地はニューヨーク。会員はアメリカ政府関係者、公的機関、議会、国際金融機関、大企業、大学、コンサルティング・ファーム等に多数存在する。

¹¹ “What are economic sanctions? Economic sanctions are defined as the withdrawal of customary trade and financial relations for foreign- and security-policy purposes. Sanctions may be comprehensive, prohibiting commercial activity with regard to an entire country, like the long-standing U.S. embargo of Cuba, or they may be targeted, blocking transactions by and with particular businesses, groups, or individuals.” (“What Are Economic Sanctions?” by Jonathan Masters, L August 12, 2019)

¹² Andreas F. Lawenfeld, International Economic Law (Oxford University Press, 2002)608

“Economic sanctions can be defined broadly to include measures of an economic—as contrasted with diplomatic or military—character taken to express disapproval of the acts of the target or to induce that [target] to change some policy or practices or even its governmental structure”

¹³ 1958 年 3 月、キューバ国内で、フルヘンシオ・バティスタ政権 (Fulgencio Batista y Zaldivar) と反乱軍の間で武力紛争が勃発し、この時から米国の武器禁輸が施行され、以降、60 年以上にわたって、様々な制裁が課されている。キューバ宛の制裁は、民主党オバマ政権の際には一部緩和されたものの、共和党トランプ政権の際には緩和策が廃止され、また、民主党バイデン政権で一部緩和されるなど、紆余曲折はあるものの、いまだに、キューバ系以外の米国民のキューバ渡航は認められていない。

¹⁴ 本稿では、いわゆる包括的経済制裁との対比で制裁対象や措置を特定した制裁という比較的広い意味で用いることにする。実態としてみた場合に、標的型制裁は必ずしもスマート (賢い) であるとは限らないことに留意すべきであろう。

¹⁵ 英国当局は「金融制裁 (financial sanctions)」を次のように定義している。 ” Financial sanctions are imposed by the Government and may apply to individuals, entities and governments, who may be resident in the UK or abroad. Financial sanctions orders prohibit a firm from carrying out transactions with a person or organisation (known as the target). In some cases, the order will prohibit a firm from providing any financial services to the target. These measures can vary from the comprehensive – prohibiting the transfer of any funds to a sanctioned country and freezing the assets of a government, the corporate entities and residents of the target country – to targeted asset freezes on individuals/entities. It is a criminal offence not to comply with a financial sanction unless you have an appropriate licence or authorisation from the Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI).” (<https://www.fca.org.uk/firms/financial-crime/financial-sanctions>)

るために行動を起こすことができ、同第 41 条 16 に基づく武力行使を伴わない幅広い強制手段を包含する」概念を制裁と定義している。安保理決議に基づく制裁は、さまざまな目的のために、包括的な経済・貿易制裁から、武器禁輸、渡航禁止、金融取引の制限、または、商品輸出規制等、より対象を絞った措置まで多岐にわたる¹⁷。安全保障理事会は、平和的な解決を支援し、テロを抑制し、人権を保護し、大量破壊兵器不拡散を促進するために「制裁」を実施しており、国連安保理によれば、制裁措置は「平和維持、平和構築、平和創造を含む包括的戦略の一環として適用された場合、国際平和と安全の維持、回復に最も効果的である。制裁は懲罰的なものではなく、多くの体制は平和的移行を目指す政府や地域を支援するためのものである。」¹⁸としている。また、国際連合憲章第 24 条 1 は、国連加盟国が安保理に対し「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を負わせる旨を定め、また、加盟国は、安保理が「この責任に基づく義務を果たすに当って加盟国に代わって行動することに同意する」と規定している。さらに、憲章第 25 条は、国連加盟国が「安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意する」と規定している。つまり、安保理は、国際の平和と安全に関わる問題に対処するため

に国連加盟国の負託の下で行動し、法的拘束力のある措置を決定することができ、国連加盟国はそうした安保理の決定を履行する義務を負っている。そして、国連憲章第 103 条では、国際連合加盟国のこの憲章にもとづく義務と他のいずれかの国際協定にもとづく義務とが抵触するときは、この憲章にもとづく義務が優先すると規定している。

このように、国連憲章第 7 章 (41 条) のもとに採択される制裁措置には、武力の行使を含まない、幅広い選択肢を持つ強制措置がある。1968 年以来、安全保障理事会は 30 の制裁委員会を設置した¹⁹。国連の制裁は多くの異なる形をとって行われ、制裁措置は包括的な経済関係や貿易の禁止から特定の商品の禁止や武器の禁輸まで多岐にわたり、また、渡航禁止や資産の凍結など、特定の個人や主体を対象とした制裁も行われる。安全保障理事会は、平和的な移行を支援し、政権の非合法的な変更を阻止し、テロリズムと対処し、人権を保護し、不拡散を促進するために制裁を実施してきた。国連の立場からすれば、制裁は懲罰的ではなく、多くの制裁体制は平和維持、平和構築、平和創造を網羅する包括的な戦略の一部で、平和的な移行へと進む政府や地域を支援することを意図している。

他方、包括的な経済制裁が社会の最大の弱者に及

¹⁶ 国連憲章第 7 章 41 条「安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ、且つ、この措置を適用するように国際連合加盟国に要請することができる。この措置は、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ことができる。The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.」(出所：国際連合広報センター)

¹⁷ 国際連合広報センターによれば、2023 年 3 月 22 日現在、国連安保理に基づく制裁措置としては、14 のプログラムが存在し、各プログラムは、安全保障理事会の非常任理事国が議長を務める制裁委員会によって管理・運用されている。14 の制裁委員会のうち 11 の制裁委員会の活動を支援する 10 の監視グループ、チーム、パネルが存在する。安保理の立場としては、制裁の対象となる人々の権利をこれまで以上に認識した上で制裁を適用している(“The Council applies sanctions with ever-increasing cognisance of the rights of those targeted. In the 2005 World Summit declaration, the General Assembly called on the Security Council, with the support of the Secretary-General, to ensure that fair and clear procedures are in place for the imposition and lifting of sanctions measures. The establishment of a focal point for de-listing, and the Office of the Ombudsperson to the ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee are examples of this approach in practice.”(出所：<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>))。

なお、2005 年の世界サミット宣言で、総会は事務総長の支援を得て、制裁措置の発動と解除のために公正で明確な手続きを確保するよう安全保障理事会に要請した。リスト解除のためのフォーカルポイント(a focal point for de-listing)の設置や、ISIL (アイシル) またはイラク・レバントのイスラム国 (Islamic State in Iraq and the Levant) は、イラクとシリアにまたがる地域で活動するイスラム過激派組織。イスラム国 (Islamic State、略称: IS) と自称している)・アルカイダ制裁委員会へのオンプズ・パーソン事務局 (Office of the Ombudsperson) の設置は、このアプローチの実践例といえる。

¹⁸ “The measures are most effective at maintaining or restoring international peace and security when applied as part of a comprehensive strategy encompassing peacekeeping, peace-building and peace-making. Contrary to the assumption that sanctions are punitive, many regimes are designed to support governments and regions working towards peaceful transition.”

(出所：<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>)

¹⁹ <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>

ばす悪影響についての懸念もあることから、制裁の策定や実施プロセスが改善され、2003年以降、すべての新規の制裁は特定の対象を目標としている。措置は特に指定された個人や事業体に適用されており、同様に、2003年以降に課せられた貿易制限は特定の商品限定している。このように、国連では、対象となった人々についての適正な手続きを経ることが重要であること、制裁措置の実施や解除、また人道的例外を与えることについて公正かつ明確な手続きを確保する必要があることを念頭に制裁を実施している。

2006年12月に、国連安保理決議1730による制裁の解除申請を受け付けるフォーカルポイントの設置や、2009年12月の決議1904によって設置されたオンブズ・パーソン（行政監察官）室²⁰はこうしたアプローチを具体化した例である。オンブズ・パーソンは、引き続き改善すべき課題²¹はあるものの、一定の独立性と公平性に基づいて、かなりの程度実績を積み重ねてきていると、評価されている。

(3) 国連安保理決議に基づかず、国家の単独、もしくは、少数の国家の合意に基づく制裁

国家の単独の決定に基づく経済制裁は、国内法によって、制裁対象国やその国民の「自国内の」資産凍結と、「自国民ないし法人が」制裁対象国の国民や法人と取引することの禁止を主たる内容とし、規制に違反した私人に対しても刑罰もしくは行政罰を課す場合がある。

制裁を実施するための国内法の在り方は、国によって異なるが、国連安保理に基づかない、国家単独の決定に基づく経済制裁においては、その執行が国際法上合法であるか否かが法的問題となりえる。すなわち、相手国の違法行為に対して「均衡のとれた違法行為で対応する」という「復仇・対抗措置 (retorsion)」として位置づけられるかどうか、ということが重要な論点になる。なお、国連憲章は、加盟国に対して他国への武力を伴う復仇を禁止しており²²、近年は「対抗措置 (countermeasure)」²³という用語が一般的に使われている。対抗措置²⁴は、「相手国の違法行為の中止又は事後救済の履行を促すためのみに取ることが出来る（国家責任条文49条1項（均衡性））もので、懲罰を意図するものではない。また、

²⁰ オンブズ・パーソン室は、ISIL及びアル・カイダ制裁に基づいてリスト化された個人・団体からの請願を受け付け、情報収集を行った後、請願者との対話を踏まえて包括的報告書を作成し制裁委員会に提出する。この包括的報告書には請願者を削除すべきか否かに関する勧告が含まれる。2011年6月には決議1989が採択され、オンブズ・パーソン室の権限が強化された。包括的報告書で削除を勧告した場合、制裁委員会はコンセンサスでリスト化維持を決定しない限り削除されるか（従来は、制裁委員会のコンセンサスにより削除が決定された）、もしくは委員会構成国の要請で安保理へ付託されることになる。この制度のメリットとしては、E-mailで請願できること、母国語で請願できること、法的代理人を立てる必要がないこと等である。加えて、裁判などの司法手続きと比較して迅速な審査が行われることも長所として挙げられる。情報収集に4か月（2か月延長可）、請願者との対話に2か月（2か月延長可）、制裁委員会への報告書提出後5～30日で判断、60日後に自動的に非リスト化という手続きが確立しており、うまくいけば9か月ほどで削除が実現する。国際裁判と比較してみると、かなり迅速な手続である。大事な点は、オンブズ・パーソン室は一定の独立性と公平性に基づいて、かなりの程度実績を積み重ねてきているということである。

²¹ オンブズ・パーソン室の包括報告書には法的拘束力がないことから、人権基準を充たす手続きではないとの批判的意見もある。

²² 国連憲章2章4項（武力復仇の禁止）「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。」

²³ 岩沢雄司「国際法」（一般社団法人東京大学出版会、2020年3月27日）「対抗措置の概念」603頁、1項「…国家責任条文を準備する過程で、ILC(International Law Commission、国際法委員会)は、制裁(Sanction)を国際組織がとる措置と捉え、これを対抗措置から外した。」

また、“The Power and Purpose of International Law: Insights from the Theory and Practice of Enforcement”

Mary Ellen O’Connell, Oxford University Press Published: August 2008, Chapter 6 “Unilateral Countermeasures” Pages 229–264にも、「国連憲章が採択され、武力行使が禁止されたことを受けて、報復という用語に代わって対抗措置という用語が発展してきた。国家や組織が対抗措置をとるのは、先行法の違反に対応するために、他の方法では国際法に違反するような行動をとるときである。

“The term countermeasure evolved to replace the term reprisal, following the adoption of the UN Charter and the prohibition on the use of force. A state or organization takes a countermeasure when it takes an action that would otherwise violate international law to respond to a prior law violation.”との説明がある。

²⁴ 制裁措置でも、他国の違法行為等の是正を求めるものと、テロリスト等の特定の個人や団体の違法行為等の是正を求めるもの双方があり、対抗措置といった場合には、主に、他国に対するものを対象にしており、テロリストに対する制裁などは、他国に対する「対抗措置」とは言わない。

本来は違法な措置も、対抗措置に該当するとみなされれば違法性が阻却される。対抗措置には、資産凍結、輸出入禁止、航空機乗り入れ禁止」などがある。²⁵

国内法である制裁法の管轄権の根拠が問題となるのは、管理国が自国の在外子会社と、制裁対象国もしくはその国民との取引を規制する場合、外国に輸出された自国技術とそれに基づいて生産された製品に対して管轄権を行使する場合、制裁対象国もしくは、その国民と取引を行った第三国の国民との取引を自国民に対して禁止するような場合である。また、米国は自国の国内法により、自国の金融機関（含む、外国銀行の在米拠点）に対して、制裁対象国の銀行（例えば、イラン中央銀行）のみならず、その制裁対象銀行と取引のある外国金融機関との取引を禁止することである。このような措置は、狭義の域外適用（制裁主体の範囲の拡大）にとどまらず、「拡大されたボイコット」（制裁対象の範囲の拡大）²⁶、もしくは、二次制裁（Secondary Sanction）と見做すべきであるが、主に米国が、このような他国との司法摩擦を引き起こす程度にまで、自国法を域外の取引関係者に適用し、域外における情報や証拠の収集を行っている²⁷。

(4) 標的型制裁、もしくは、スマート・サンクション

冷戦後の経済制裁の手法として注目されるのが、標的型制裁、もしくは、スマート・サンクション²⁸

といわれる手法である。これは、1990年から2003年まで続いた、イラクに対する一連の制裁が、多数の餓死者や深刻な栄養失調など、イラク国民に著しい人道的被害をもたらしたことへの反省から、被制裁国の無辜の人民に対する打撃を過大なものにならないようにしつつ、同時に、原因行為に責任を有するエリート層に対する打撃の極大化を目指すという考え方が背景にある²⁹。食糧・医薬品は経済制裁から除外するといった人道上の配慮や武器禁輸に加えて、有責者の個人金融資産の凍結、有責者の旅行禁止、奢侈品の輸出禁止などが含まれる。

とりわけ有責者の個人金融資産の凍結は特に有効な措置とされるが、対象者が本当に有責者であるかどうかの十分な確認と資産凍結された者による苦情申立・再審査の適正手続を整備しておく必要がある。標的型制裁は当初、包括的制裁よりも無辜の国民に影響を与えないように制裁対象者を狙い撃ちしていることから人道的であるとみなされ、スマート・サンクションという言い方もされていたが、実は、標的型制裁も人権と両立しない面があり、その課題が具体化したのが「カディ裁判」である。サウジアラビア国民であったカディは2001年、国連安保理によるアルカイダ制裁（安保理決議1267レジームと呼ばれる）と、これを受けたEU規則の双方で制裁対象者リストに掲載され、資産凍結の対象となった。そこで、カディは聴聞を受ける権利、財産の尊重についての権利などEU基本権の侵害を理由に、関連EU

²⁵ 岩沢雄司「国際法」（一般社団法人東京大学出版会、2020年3月27日）「対抗措置の概念」602頁、3-5項

²⁶ 中谷和弘（東京大学）「輸出管理法令の域外適用と国際法」村瀬信也＝奥脇直也編集代表「国家管轄権：国際法と国内用：山本草二先生古希記念」（勁草書房、1998）393、397頁、および、中谷和弘「東京大学法科大学院ローレビュー」（Vol7, 2012.9）「ホルムズ海峡と国際法」脚注5

²⁷ 石井由梨佳（防衛大学校）「越境犯罪の国際的規制」（有斐閣、2017）177頁、4-5項、および、同88頁「序論、第2章 一方的法執行を巡る国際紛争とその収斂」3項「…米国が、第二次世界大戦後、経済的優位を背景にして、自国会社と外国会社の連結を利用して行った、情報ないし証拠の収集である。このような法執行を批判的な意味を込めて「間接的な法執行」（indirect law enforcement）ということがある。2010年代に至るまで、外国の抗議にも関わらず、当該外国法の下で設立された会社に対して自国公法を執行して文書や情報の提出を命じたのは米国のみである。」

他方、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略以降のEUや英国の対ロシア制裁措置においても、国際送金ネットワークのSWIFT（ベルギー法人）、物流（航空、船舶）、保険・再保険、金の取引等、輸出入や金融取引に大きな影響を及ぼす分野を有しており、それらと取引した第三国にも規制の範囲がおよび得ることから、今まで米国が主として用いてきた二次制裁が、最近では、EUや英国においても増えてきている。

²⁸ 中谷和弘「安保理決議に基づく経済制裁；近年の特徴と法的課題」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』東信堂、2009年、82頁、「Targeted Sanction」とも言われる。Smart Sanctionという用語は、当初は主として研究者が用いてきた用語である。また、「スマート・サンクション」の具体的内容について、統一的な見解があるわけではないが、一般的には、食糧や医薬品を制裁から除外した人道的配慮や武器禁輸に加えて、有責者の個人資産の凍結や旅行禁止を含むものと解される。」

²⁹ 中谷和弘、同上、93頁、注釈8、「制裁対象を絞るという点に関しては、国際刑事裁判所（International Criminal Court; ICC）の設立主旨と通ずるものがあると考えられる。すなわち、重大な国際法違反を犯した個人の刑事責任が国際刑事裁判所において追求されるようになったことと同様、有責者個人をターゲットにすることが国際法違反への実効的対応としては重要であるとの認識がスマート・サンクション導入の背景にあると考えられる。」

規制の取り消しを求めて EU 裁判所に提訴を行った (第 1 カディ事件³⁰)。第 1 審裁判所では、カディの訴えを棄却した。すなわち、「安保理決議を履行するための EC 規則の適法性審査は、安保理決議の適法性を間接的に審査することを意味し、EC 法が保護する基本権の侵害を理由に当該規則を無効とするなら、それは安保理決議による基本権侵害を間接的に意味することになる。平和に対する脅威を認定し、平和の維持・再構築に必要な決定を下すことは、安保理だけの責任であり、国内・EC 裁判所の管轄権には服さない。よって、第 1 審裁判所が基本権保護の基準に照らして、安保理決議の適法性を審査することは、国際法上・EC 法上正当化できず、安保理決議は原則として EC 裁判所による司法審査の対象とならない」という判断であった。その後、カディは、第 1 審判決の破棄等を求め、欧州司法裁判所に上訴した。欧州司法裁判所は、原審判決を破棄し、原告カディになされた資産凍結処分は EC 法上の基本権を侵害するものであり違法かつ無効である旨判示した。まず、司法審査の可否については、「確立した EC 判例によれば、基本権は裁判所がその遵守を確保する法の一般原則の不可欠の一部を構成する」とし、基本権の尊重については、「EC の行為の適法性基準である。」とした。次に、基本権の侵害については、「資産凍結措置を正当化するための証拠が上訴人に通知されておらず、上訴人の聴聞の権利が尊重されず、さらに防御の権利が保障されていなかったため、効果的な司法救済の権利も侵害された」として、テロリストおよびその関係者に対する資産凍結それ自体は、不適切でも不均衡でもないものの、本件では、「上訴人の財産権に対する制約が相当程度だったにもかかわらず、上訴人に対して自らの主張を権限ある当局に提起する保障を与えられていないことから、本件資産凍結処分は、財産権に対する不当な制約である」との判断を示した。国連安保理においては、これらの裁判の動向を踏まえ、2006 年にフォー

カル・ポイント、2009 年にオンブズ・パーソンを設置し、制裁対象者リストからの削除に関する苦情申立・再審査手続きを策定した経緯にある。

また、IMF 協定の関連では、安全保障を理由とした資産凍結に当たっては事前に又は 30 日以内に IMF に通報する必要がある (IMF 理事会決定 144-(52/51))、実際に通報がなされてきたが、これに対して IMF が異議を唱えたことはない。金融制裁については、多額の資金を有する政府系ファンド (SWF) の資産凍結措置が国連安保理決議に基づく対ロシア経済制裁においてとられたことも注目される。

原因行為に責任を有するエリート層に対する打撃の極大化を目指した制裁である、標的型制裁、もしくは、スマート制裁は、国連安保理に基づかない、米国、NATO 諸国、日本などの有志連合による対ロシア制裁にも用いられている。そして、プーチン政権のエリート層である新興財閥オルガルヒに対する、有志連合各国の国内法に基づく資産凍結措置が取られており、この標的型制裁に関する情報交換、協力体制も構築されている。2022 年 3 月 16 日、米国財務省は、米国、オーストラリア、カナダ、ドイツ、フランス、イタリア、日本、英国と欧州委員会の財相・法相・内相らで構成される「ロシアのエリート層・近親者・富豪 (REPO) タスクフォース (the Russian Elites, Proxies, and Oligarchs (REPO))」を設立し、これまで各国が制裁対象に指定したロシアのエリート層やその近親者および富豪に対する法執行を強化するために、情報共有などを行うことを目的として協力体制を構築したと公表した³¹。翌 17 日付の共同声明³²では、制裁対象となったロシアの個人・事業体の資産の凍結・差し押さえなどをするためにあらゆる法的手段を実施すべく協力するとし、「ロシアのウクライナ侵攻は国連憲章を含む、国際的な秩序を支える基盤的な規律と法に対する暴挙。ロシアのエリート層とその近親者および支援者らの追跡において協力することで、われわれはこれまで以上に、

³⁰ 第 1 カディ事件の欧州司法裁判所の判決の後、欧州委員会は安保理制裁委員会より提供されたリストへの掲載理由をカディに通知し、カディは欧州委員会にコメントを送付した。しかし、2008 年 11 月の EU 規則において、改めてカディは資産凍結の対象とされたため、カディは再度欧州裁判所へ提訴した (第 2 カディ事件)。2013 年の欧州司法裁判所の判決は、あくまでも EU 基本権を貫徹する姿勢を示し、国連安保理のオンブズ・パーソンの設置に関しては考慮されなかった。このあたりの経緯については、「国連の金融制裁 法と実務」吉村祥子 (関西学院大学) 編著 (東信堂、2018 年) 192 頁-213 頁 「第 10 章 国連の金融制裁と国際判例」加藤陽 (近畿大学) に詳しい。

³¹ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0659>

³² <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0663>

彼らを国際的な金融システムから孤立させ、その行動に対する結果を課していく。他国もこの重要な取り組みに参加するよう呼び掛ける」としている。2023年3月9日、REPOへの参加国は、共同声明³³を公表し、REPOが創設されてから1年間における、ロシアに対する制裁措置の成果（580億米ドル相当以上の制裁対象のロシア人の資産を制限又は凍結等）を示すとともに、REPO参加国による制裁の実施と執行に引き続きコミットし、ロシアによる制裁迂回に対抗するため、国際的なパートナーや民間部門に対して協同することを求めるとした。また、実効性のある制裁の実施・遵守に寄与することを目的として、ロシアによる制裁迂回の類型を特定し、迂回リスクを軽減するための国際勧告³⁴を公表した。

3. 米国による制裁の仕組み

(1) 米国の制裁に関する法的根拠と制裁の種類

米国の制裁措置の概要について米国連邦政府の公表資料、各省庁ホームページの情報から俯瞰してみることにする。

米国において、制裁 (sanctions) は、議会によって制定された法令 (statute)、大統領令 (executive order)、その他の権限に基づき課される。例えば、大統領は、国際緊急経済力法 (The International Emergency Economic Powers Act, IEEPA) や国家緊急事態法 (The National Emergencies Act, NEA) で認められた権限を用いて、制裁を許可する大統領令を発行することができる。1945年国連参加法 (The United Nations Participation Act of 1945) は、米国が国連安全保障理事会 (Article 41 of the United Nations Charter) の制裁を実施するための根拠となる法律である。

制裁は、米国議会と大統領が、米国の国家安全保障や外交政策の様々な政策目的のために用いられる。例えば、主な目的としては、人権侵害 (human rights abuses)、武器の拡散 (weapons proliferation)、他

国の占領 (occupation of a foreign country) 等に関して、外国政府や団体や個人などの行動を変更させるために制裁が課される。制裁の手法としては、貿易の制限、米国の司法権の対象となる資産やその持分の凍結 (blocking assets and interests in assets subject to U.S. jurisdiction)、米国の個人や企業が関与する取引の制限や禁止を含む米国金融システムへのアクセスの制限、民間や政府の融資、投資、保険、引受の制限、外国援助や政府調達契約の拒否などの措置等、多岐にわたる。

そして、米国は包括的な制裁 (comprehensive sanctions) と対象を絞った標的型制裁 (targeted sanctions) を実施している。

① 包括的制裁 (comprehensive sanctions)

包括的制裁は、一般に広範な貿易制限を含み、制裁対象国と米国の者³⁵・企業等との商業活動等を禁止するものである。包括的制裁の例としては、米国のイランやキューバに対する制裁が挙げられる。包括制裁の根拠となる連邦法には、以下がある。

- Trading with the Enemy Act (TWEA), 1917 (対敵通商法)
- International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), 1977 (国家緊急経済権限法)
- National Emergencies Act (NEA), 1976
- Arms Export Control Act (AECA), 1976
- International Traffic in Arms Regulations (ITAR), 1976
- Export Administration Regulations (EAR)

② 標的型制裁 (targeted sanctions)

標的型制裁は、特定の個人または団体との取引を制限するものである。例えば、ソマリアに関する米国の制裁プログラムは、同国の平和、安全、または安定を脅かす行為に従事する者を対象として

³³ https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/other/20230309_statement_ja.pdf

共同声明によれば、「ロシアによる軍事侵攻が始まって以降、プーチン政権に近い「オリガルヒ」と呼ばれる富豪や、政権幹部などに制裁として科した資産凍結などの総額は580億ドル（日本円にして7兆9000億円）以上に達した」とのことであり、「特別作業チームは、制裁対象の人物が所有したり、管理したりしている銀行口座や不動産、それに豪華船などを特定したうえで、差し押さえたり、取り引きできないようにしたりした」としている。

³⁴ https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/other/20230309_advisory_ja.pdf

“Global Advisory on Russian Sanctions Evasion Issued Jointly by the Multilateral REPO Task Force on March 9, 2023”

³⁵ 米国の者とは US persons の訳であり、本稿では、以後、US persons を米国の者と記載している。

いる。標的型裁の根拠となる法令は以下のものがある。

- Cuban Democracy Act, 1992
- Iran Sanctions Act, 2006
- Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA), 2010
- Executive Orders (大統領令) 他

標的型制裁のうち、特定の分野を標的としたものに分野別制裁 (sectoral sanction) がある。これは、対象国経済の特定の分野や業態 (sector) を対象とする制裁である。例えば、大統領令 13662 号は、ロシアの金融サービス、エネルギー、鉱業、防衛および関連物資の分野について、財務長官が国務長官と協議して、これらロシア経済の特定分野で活動する者を対象とした制裁を行っている。

また、これらの連邦法のみならず、州政府独自の判断で導入されるものもあり、連邦レベルの制裁とは別途、州法により制裁措置が適用される³⁶。そのため、米国の経済制裁の影響を検討する場合、連邦レベルの経済制裁だけでなく、州レベルの経済制裁の有無についても確認が必要となる場合がある。

(2) 米国における制裁を実施する主体

米国の行う制裁の実施には、財務省、国務省、商務省のほか、さまざまな米国の連邦機関 (agencies)、各州政府が関与している。以下、連邦政府における制裁の所管当局とその役割について、各当局の公表資料を基に概要を記載する。

①財務省

財務省は、制裁の適用対象となる企業を指定するなどの措置をとることにより、制裁を実施している。これらの制裁には、米国に存在する資産へのアクセスを遮断すること、米国内での金融取引に関与することを禁止すること、米国の金融サービスへのアクセスを制限することなどが含まれる。

これらの財務省の制裁措置は、財務省のテロ・金融情報局 (Office of Terrorism and Financial

Intelligence、TFI) の一部である外国資産管理室 (Office of Foreign Assets Control、OFAC) が、主要な責任を担っている。OFAC を含め、TFI は、米国の金融システムを不正利用から守り、ならず者国家、テロリスト支援者、大量破壊兵器の拡散、資金洗浄、麻薬取引、その他の国家安全保障上の脅威に対応することを任務としており、その所掌の中で、OFAC は、制裁実施措置の一環として、特別指定者リスト (the Specially Designated Nationals List) と呼ばれるリストを作成、公表している。この特別指定者 (Specially Designated Nationals、SDNs) に指定されると、米国内の資産を凍結され、米国の者との取引を禁止される。SDN は、個人、グループ、事業体が指定され、指定対象者が所有または支配するもの、あるいは対象国者のために行動するもの、あるいは対象者の代理として行動するものも含まれる。また、OFAC は、テロリストや麻薬密売人など、国を特定しない制裁プログラムの下で指定された個人、グループ、および団体を SDN の対象としている。

また、OFAC は、制裁措置で禁止されている活動を許可するために、一般的 (general)、または、特別 (specific) ライセンスを発行することがある。例えば、OFAC は、NPO や NGO がシリアにおいて、人道的プロジェクト、民主化構築支援、教育、及び、シリア国民に直接利益をもたらす非営利活動に従事することを許可する一般ライセンスを発行している。OFAC は制裁の実施に関するあらゆる側面に関与しており、対象者の指定手続き、国民への啓発活動も含まれる。また、OFAC は制裁違反者の調査を行い、法執行機関と協力しながら制裁を執行している。

②国務省

国務省は、安全保障に関する輸出管理の実施、外国援助の制限、国連安全保障理事会決議に基づく武器禁輸の実施、査証 (VISA) の制限など、さまざまな行動を通じて経済制裁やその他の制裁を実施している。国務省の主要な制裁調整を行うのは、経済・ビジネス局 (Economy and Business Bureau、EB) の

³⁶ 代表的なものにカリフォルニア州の California Public Divest from Iran Act and Sudan Act, 2007 があり、カリフォルニア州職員退職年金基金 (The California Public Employees' Retirement System、CalPERS、カルパース) は、法令に基づき、制裁対象者の関与する先への投資がないことを確認するとともに、自らの投資先の中でスーダンやイランに商品・サービスを提供している関係先についてモニタリング対象先として指定し、その内容 (投資額、関係の内容) を州法に基づき開示している ("California Public Employees' Retirement System 2021 California Public Divest from Iran Act and Sudan Act Legislative Report")

Division for Counter Threat Finance and Sanctions (TFS) 内に設置されている経済制裁対策室 (the Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, SPI) であり、SPI は、特定の国や行為がもたらす国家安全保障への脅威に対抗するための外交政策関連の制裁を策定・実施する責任を負っている。さらに、SPI は制裁の実施に対する国際的な支持を構築し、制裁の実施に関して財務省の OFAC と商務省産業安全保障局に外交政策の指針を提供し、議会と協力してこれらの分野における米国の外交政策目標を推進する法律を起案している。さらに、SPI は、制裁対象国にインセンティブを与えるため、あるいは新たに樹立された民主的政府に対する米国の支持を示すために、制裁解除が適切な場合には、戦略的な観点から、制裁を解除するよう米国内の所管部署に働きかけることもしている。

SPI は国務省の主要な制裁調整機関であるが、制裁プログラムによっては、国務省の他の局、課室、海外事務所等が重要な役割を果たすことがある。例えば、国際安全保障・不拡散局 (International Security and Nonproliferation (ISN)) は、ミサイル、化学、生物兵器等、大量破壊兵器、および、その運搬、拡散に対抗する方法に関する専門知識を有しており、この分野で財務省 OFAC と連携して、制裁プログラムの策定や、核不拡散条約等を踏まえて、制裁対象の指定などを支援している。また、テロ対策・暴力的過激派対策局 (Counterterrorism and Countering Violent Extremism (CT)) は、テロ関連の制裁の策定と評価に携わるとともに、テロを実行または支援する者を対象とする大統領令や、移民・国籍法 (Immigration and Nationality Act (INA)) の外国テロ組織条項など、さまざまな権限に基づく制裁の対象者の指定や適用除外手続³⁷等を行っている。さらに、国際麻薬・法執行

局 (International Narcotics and Law Enforcement (INL)) は、麻薬取引、汚職、犯罪に関する専門知識を活かして、麻薬組織や国際犯罪組織に対する制裁、人権法³⁸に基づく、人権侵害や汚職関連制裁の対象者の選定を支援している。SPI はまた、アフリカ局などの地域局、在外事務所等と連携し、ソマリアやブルンジなど、所定の制裁プログラムの対象となる可能性のある国のモニタリングも行っている。

③インテリジェンス・コミュニティ (米連邦政府内の省庁間連携)

また、財務省と国務省には情報部門があり、制裁実施部門に情報を提供し、制裁対象や執行努力、新たな制裁政策の策定を促進している。

• 財務省の情報分析局 (OIA)

TFI の OIA は TFI の情報機能だけでなく、財務省をより大きな情報コミュニティと統合し、財務省の指導者と情報コミュニティの両方に支援を提供する責任を負っている。また、制裁の効果に関する自己評価も行っている。

• 国務省情報調査局 (INR, the Bureau of Intelligence and Research)

情報調査局の主な任務は、米外交に役立つあらゆる情報源からなるインテリジェンスと分析を提供することである。INR は、国務省の政策立案者だけでなく、米国政府全体の当局者に事象の独自の分析を提供し、他の情報機関と連携して国務省の政策立案者に情報を提供するための関連情報を入手している。例えば、INR の分析室と制裁支援チームは、要請があれば、制裁対象に関する情報 (機密情報と公開情報の両方) を収集し、国務省や財務省の政策担当者に提供する。また、制裁の効果に関する自己評価も行っている。

³⁷ テロリズム関連の不許可事由 (Terrorism-Related Inadmissibility Grounds, TRIG) (出所: 米国市民権・移民サービス局): 一般的に、移民国籍法 (The Immigration and Nationality Act, INA) で定義されている「テロ組織」のメンバーである場合、または、テロ関連の活動に従事した個人、または、従事している個人は、米国への「入国不許可対象」となる。他方、テロ関連活動の定義は比較的広範であり、一般にテロと関連するとは考えられていない個人や活動にも適用される可能性があるため、米国議会は、国土安全保障省と国務長官が、入国不許可事由から、問題のない個人を適用除外することができる、法的免除規定を設けている。
<https://www.uscis.gov/laws-and-policy/other-resources/terrorism-related-inadmissibility-grounds-trig>

³⁸ 例えば、米国で 2012 年に採用されたロシアを対象としたマグニツキー法は、2016 年に「グローバル・マグニツキー人権問責法」(Global Magnitsky Human Rights Accountability Act) として新たに採用され、2017 年 12 月 21 日より施行されている。ロシアの弁護士セルゲイ・マグニツキーは、ロシアの法執行機関と税務当局を舞台にした 2 億 3000 万ドルもの巨額横領事件を告発したところ、一年以上モスクワで拘留されながら暴力を受け続け、2009 年に獄中死した。アメリカはこの事件を受け、2012 年、関係者のビザ発給禁止や資産凍結を行うマグニツキー法を制定した。

④ 商務省

商務省産業安全保障局 (Commerce's Bureau of Industry and Security, BIS) は、制裁対象の個人、団体、目的地向けの米国産の商品、ソフトウェア、技術に関わる輸出、再輸出、移転 (国内) の許可をコントロールすることで制裁を実施している。BIS はまた、輸出規制の違反の可能性について捜査および行政調査を行う Office of Export Enforcement を通じて輸出規制を執行している。

⑤ その他関係省庁

制裁の実施に関与する他の米国機関には、国防総省、エネルギー省、国土安全保障省、司法省が含まれる。

- 国防総省 (The Department of Defense) は、武器売却などの軍事協力を制限し、輸出許可に関する決定にも関与する。
- エネルギー省 (The Department of Energy) は、核兵器等の不拡散に関する制裁の実施を支援している。
- 国土安全保障省 (The Department of Homeland Security) の税関・国境警備局 (Customs and Border Protection) は、制裁を受けた国や団体を発着する貨物が米国を出たり入ったりしないようにするための支援を行っている。
- 司法省 (The Department of Justice) は、制裁および輸出関連法違反の調査・起訴を行い、制裁の指定について法的検証を行っている。

⑥ 国家安全保障会議 (NSC) の関与

制裁実施の権限は主として大統領府に集中しているが、制裁の根拠となる法令 (Statute) や大統領令 (Executive Order)、あるいは、国家安全保障会議 (NSC) の省庁間協議委員会 (the NSC's Principals Coordinating Committee)³⁹ によって、財務省、国務省、商務省の役割が定められている。例えば、大統領令

13570号「北朝鮮に関する特定の取引の禁止」 (Executive Order 13570, Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea) は、制裁を実行するための大統領の権限を、財務省に委任しており、財務省には国務省と協議することも求められている。また、財務省や国務省は、制裁に関する法令の起案に携わることも多く、制裁を実施する主務省庁の指定に関して立法部である議会に助言することも多い。制裁プログラムの主務官庁や省庁間の役割分担は、各省庁の所管と利用可能な人的資源や能力、専門性などを考慮して決定される。例えば、特定国を対象とする標的型制裁の場合は、国際金融取引に焦点を当てることが多いため、財務省が主導することが多く、一方、大量破壊兵器や核不拡散に関する制裁など、より専門的な知識を要する制裁は通常、国務省が主導している。

(3) 米国による制裁の域外適用

① 米国国内法の域外適用

米国の領土内において、個人であれ法人であれ、米国の実体的管轄に服している者は、召喚令状に従う義務から免れることは出来ない。他方、外国に所在する第三者や管轄に服さない当事者に対して文書等の提出を命ずることは、当該外国の主権を侵害し得るが、そのような場合であっても、当該第三者や当事者との米国所在の法人との間に法人連結等がある場合には、米国は、それを根拠にして法執行を行うことを「会社一体性の法理 (the unity of enterprise)」に基づき自ら正当化している。その一例としては、「第二次世界大戦後、経済的優位を背景にして、自国会社と外国会社の連結を利用して行った、情報ないし証拠の収集である。このような法執行を批判的な意味を込めて「間接的な法執行」 (indirect law enforcement) ということがある。2010年代に至るまで、外国の抗議にも関わらず、当該外国法の下で設立された会社に対して自国公法を執行して文書や情

³⁹ 制裁における特定の省庁の役割は、国家安全保障会議 (NSC) の省庁間協議委員会 (the NSC's Principals Coordinating Committee) を通じて割り当てられる。NSC は、財務省、国務省、および必要に応じて、その他の機関の間で制裁政策を調整するための大統領直属の組織である。NSC の議長は大統領で、大統領の他に、副大統領、国務長官、国防長官、エネルギー省長官、財務長官が構成メンバーである。統合参謀本部議長 (the Chairman of the Joint Chiefs of Staff) は軍事顧問であり、国家情報長官 (the Director of National Intelligence) は情報顧問として参加する。国連代表部大使、国家安全保障問題担当大統領補佐官、経済政策担当大統領補佐官、大統領首席補佐官は、すべての会合に招聘される。司法長官と国家麻薬統制政策局長はそれぞれの管轄に関わる会合に招聘され、その他の省庁の長は必要に応じて NSC に関与する。

報の提出を命じたのは米国のみである。」⁴⁰と指摘されている。米国の裁判所が法執行の対象となる外国会社（米国以外の国の法において設立された会社）に対して情報や文書の提出を命ずるにあたり、多くの場合に関連当局が利用してきたのが召喚令状（罰則付召喚令状、subpoena）であり、これは、裁判所もしくは行政官庁が証言や証拠物の提出を私人に強制する手続きである。

また、米国は自国の国内法により、自国の金融機関（含む、外国銀行の在米拠点）に対して、制裁対象国の銀行（例えば、イラン中央銀行）のみならず、その制裁対象銀行と取引のある外国金融機関との取引を禁止することがある。このような措置は、「拡大されたボイコット」（制裁対象の範囲の拡大）、補完的制裁 (Supplementary sanctions)、もしくは、二次制裁 (Secondary Sanction) と言われている。米国は、このように他国との司法摩擦を引き起こす程度にまで、自国法を域外の取引関係者に適用し、域外における情報や証拠の収集を行っており、他国では見られない運用であり、制裁対象である国・地域、人物、組織と、取引、支援、促進 (facilitation) を行う第三者

を対象とするものである。例えば、2017年2月、財務省は、イランの弾道ミサイル計画への関与や支援、およびイラン革命防衛隊のコッズ部隊 (Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force)⁴¹ のために行動したり、その代理を務めたり、支援を提供したことを理由に、イラン内外の13の個人と12の団体に対して制裁を課した。また、北朝鮮に関しては、2005年にマカオの銀行であるバンコ・デルタ・アジア (BancoDelta Asia, BDA) を補完的制裁対象に指定し、結果的に、この銀行に北朝鮮が保有していた2,500万ドルの資産が現地マカオ当局によって凍結された。

② USA Patriot Act (米国愛国者法) 311条

BDAへの二次制裁措置の根拠となる主たる法令が、米国同時多発テロ事件の一月後、2001年10月26日に署名・発効した米国愛国者法⁴²(USA Patriot Act)の311条である。

311条は、米財務長官が、司法省、国務省および適切な連邦金融規制当局と協議の上、特定の外国金融機関を「マネーロンダリングの主要な懸念先」

⁴⁰ 石井由梨佳（防衛大学校）「越境犯罪の国際的規制」（有斐閣、2017）177頁、4-5項、および、同88頁「序論、第2章 一方的法執行を巡る国際紛争とその収斂」3項

⁴¹ Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force, 略称「IRGC-QF」（コッズ部隊）は、イラン政府がテロリストや反政府勢力を支援する政策を実行するための主要な機関。IRGC-QFは、中東と南アジア全域の過激派とテロリストの工作員に対して、物質的、後方支援、訓練、財政的支援を提供している。（出所：米国財務省 Fact Sheet: U.S. Treasury Department Targets Iran's Support for Terrorism Treasury Announces New Sanctions Against Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force Leadership, August 3, 2010）

2020年1月3日、米国は、イラクのバグダード国際空港にてコッズ部隊のガーセム・ソレイマーニー司令官ら10人をドローン攻撃し、死亡させている。

⁴² 米国愛国者法（通称）の正式名称は、Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001（「テロリズムの阻止および妨害に必要な適切な手段を提供することによる米国の統一および強化に関する法律」）。米国愛国者法の目的は、米国および世界におけるテロ行為の抑止と処罰、法執行機関の捜査手段の強化、およびその他の他の目的であり、国際的なマネーロンダリングおよびテロ資金供与を防止、検出、訴追するための米国の措置を強化すること、犯罪に悪用されやすい外国の司法管轄区、外国の金融機関、国際取引の種類や口座の種類を特別に精査すること、在的なマネーロンダリングの報告を義務付けること、腐敗した外国公務員による個人的な利益のための米国金融システムの利用を防止し、盗まれた資産の帰属国の国民への送還を促進するための措置を強化すること等が含まれている。2001年9月11日の同時多発テロを受け、2001年10月26日に成立した米国愛国者法は、公聴会、マークアップ、議場での議論といった通常のプロセスを「ほとんど迂回」して、わずか3日前に提出され、ほとんど議論されることなく可決された。

第311条 マネーロンダリングに重大な懸念がある地域、金融機関、または国際取引に対する特別措置

第312条 コレスポネント口座とプライベートバンキング口座の特別なデューディリジェンス

第313条：外国シェル銀行との米国コルレス口座の禁止

第314条 マネーロンダリング抑止のための協力的な取り組み

第319条 (b) マネーロンダリング防止プログラムに関連する銀行記録

第325条 金融機関の集中口座

第326条 身分証明書の確認

第351条：疑わしい活動の報告に関連する改正点

第352条 マネーロンダリング防止プログラム

第356条 証券ブローカーおよびディーラーによる疑わしい活動の報告、投資会社調査

第359条：アンダーグラウンド・バンキング・システムによる不審な活動の報告

第362条 高度に安全なネットワークの構築

(Primarily Money Laundering Concern、PMLC) と判断した場合、米国内の金融機関(含む、非米国銀行の米国内拠点)に対し、その懸念先との取引に関して、以下の「特別措置」(Special Measures)⁴³を講じるよう求める権限を付与している。

- 特定の取引の記録と報告
- 実質的所有権に関連する情報の収集
- 特定のコルレス口座⁴⁴等に関連する情報の収集
- コルレス口座等の開設、または、維持の禁止

米国財務省は、これらの一連の特別措置を米国金融機関に対して法令要請として指示することにより、懸念先に指定された非米国銀行は、米国銀行と取引することが出来なくなり、結果的に、ドル決済から締め出されることになる。非米国銀行は、米国内の自行のニューヨーク拠点(米国法令の司法管轄下にある支店、もしくは、現地法人)や米国銀行の自行口座⁴⁵を経由して、ドル建ての送金決済を行っており、PMLCに指定された非米国銀行とのドル決済は米国銀行で止められてしまうため、決済を完了することが出来ない。もしくは、多量な日々の取引の中でPMLCに指定された銀行の関与する取引が紛れ込み、見落としが発生するリスクを恐れる米国銀行は、PMLCに自行口座を有する銀行とのすべての取引を取りやめるかもしれない。もし、PMLCが関与する資金が決済されてしまった場合は、決済を

看過した米国内の拠点や米国銀行が法令に基づく処分の対象となるため、極めて厳格な取引ごとの調査を行い、懸念先に指定された銀行が関与する国際送金であれば取り扱わない。米国銀行にとっても非米国銀行にとってもPMLC認定は、日常業務にも大きな影響を与えるため、米国財務省はPMLC認定の際には、あらかじめ定められた規制プロセスの一環として、コメント公募の対象となるNPRM(Notice of Proposed Rule Making)を公表する。財務省は、寄せられたパブリック・コメントや、その他、関連当局が米国金融機関等から収集した情報や、懸念指定先が講じた改善措置の評価を含む、更なる検討を行った上で、最終規則(Final Rule)を制定するか、もしくは、認定と規則案を撤回するか、更なる検討のために問題をオープンにしておくことも可能となっている。

同法による制裁措置は、2001年以降、2000年代に財務省によって複数の国、非米国金融機関に対してなされた。その効果については、「テロリストの資金調達ネットワークを破壊するのに有効である一方、罪のない人々に意図しない結果をもたらす可能性がある」とする意見もある。⁴⁶

⁴³ Fact Sheet: Overview of Section 311 of the USA PATRIOT Act 2/10/201 “Special Measures”

- ① Recordkeeping and reporting certain transactions;
- ② Collection of information relating to beneficial ownership;
- ③ Collection of information relating to certain payable-through accounts;
- ④ Collection of information relating to certain correspondent accounts; and
- ⑤ Prohibition or conditions on the opening or maintaining of correspondent or payable-through accounts

⁴⁴ 国境をまたぐ外国為替業務を行う銀行では、各銀行同士で個別に契約を結んで、手形の取り立て依頼、信用状(L/C)の授受、送金の支払委託など、さまざまな決済処理について通貨ごとの手続きを定めているが、この契約を「コルレス契約(Correspondent Agreement)」といい、その契約に基づいて相互に解説する口座を「コルレス口座」という。

⁴⁵ 当方口、もしくは、Nostro Accountという。反対に先方の銀行の自行にある口座は、先方口、もしくは、Vostro Accountという。Nostroは私たち、Vostroはあなた方というイタリア語である。

⁴⁶ "The Effectiveness of Section 311 of the USA PATRIOT Act: An Analysis" by Matthew Levy.

米財務長官が個人や団体を「マネーロンダリングの主要な懸念事項」として指定し、その金融活動に対抗するための特別措置を講じることを可能にする311条の有効性を検証したもので、「311条はテロリストの資金調達ネットワークを破壊するのに有効である一方、悪用されることもあり、罪のない人々に意図しない結果をもたらす可能性がある」と論じている。

"Assessing the Effectiveness of the USA PATRIOT Act: Protecting America or Trampling on Rights?" by David Cole."

311条を含む米国愛国者法全体の有効性について、より広い視野から考察しており、同法が「法執行機関にテロ捜査のための新たな手段を提供した一方で、市民の自由を著しく侵害する結果となり、法の支配を弱体化させた可能性がある」と論じている。

"The Impact of Section 311 of the USA PATRIOT Act on International Trade and Finance" by Raj Bhala. に311条が国際貿易と金融に与える影響に焦点を当てており、「同条項はテロ資金供与対策に有効である一方、世界の金融市場に不確実性と混乱をもたらし、合法的なビジネスに意図しない結果をもたらす可能性がある」と論じている。

"The Pros and Cons of Section 311 of the USA PATRIOT Act" by Jason Porter.

311条の有効性について、テロ資金調達の妨害という利点と、市民の自由や経済的影響という潜在的なコストとを比較検討し、バランスのとれた評価を行っている。

③ BancoDelta Asia (BDA) への米国愛国者法 311 条の適用の経緯とその効果

米国愛国者法 311 条の典型的な適用事例として知られているマカオの BancoDelta Asia (BDA) への措置とその影響については以下の通りである。

(a) 事案の概要⁴⁷

2005 年 9 月 15 日、米国財務省は、BDA をマネーロンダリングおよびその他の金融犯罪の容認できないリスクを示しているとして、米国愛国者法第 311 条に基づき、マネーロンダリングの主要懸念先として指定した。

財務省のテロ・金融情報担当次官である Stuart Levey は、プレスリリースで「BDA は、北朝鮮政府がマカオを通じて腐敗した金融活動を行うため、進んでその手先となっており、この地域はマネーロンダリング規制の大幅な改善が必要である。米国愛国者法の権限を行使することで、米国の金融機関を保護すると同時に、BDA がもたらす不正な金融の脅威を国際社会に警告している。」と公表した。この認定に伴い、財務省 FinCEN は、最終的に採用された場合、米国の金融機関が BDA のために、またはその代理として、米国内のドル口座を直接または間接的に開設、維持、管理、運営することを禁止する規則案を公表し、広く意見を求める措置を講じた。この規制案は、2007 年 3 月 19 日、最終規制 (Final Rule) として確定、30 日後に施行された。

(b) BDA の概要、および、米国財務省の指摘 (2005 年 9 月時点) :

• BDA は、中国・マカオ特別行政区に所在し、マカオ当局からライセンスを取得している大手銀行。同行はマカオでカジノ支店を含む 8 つの支店を運営し、日本では駐在員事務所がサービスを提供している。さらに、BDA は、ヨーロッパ、アジア、オーストラリア、カナダ、米国の多くの銀行にドル口座を保有している。

• 米国財務省が指摘した、BDA の問題点は以下の通り。

- BDA は、朝鮮民主主義人民共和国 (DPRK、北朝鮮) の政府機関やフロント企業に対して 20 年以上にわたって金融サービスを提供し、同行のビジネスの大部分を占めるこれらの口座保有者との関係を発展させ続けている。これらの機関やフロント企業の一部が違法な活動に従事しているという証拠も存在している。
- BDA は、いままで、ほとんどマカオ当局の監視や統制を受けることなく、北朝鮮の要請と需要に合わせたサービスを提供してきた。同行はまた、北朝鮮の貴金属販売の大部分を取り扱い、北朝鮮の代理人が密かに数百万ドルの現金の入出金を行うのをほう助している。
- BDA と北朝鮮の特別な関係は、北朝鮮の政府機関やフロント企業の犯罪行為を助長してきた。例えば、BDA の経営陣は、北朝鮮当局者と協力して、偽造ドル紙幣 (100 ドル紙幣) を含む多額の現金預金を取り扱い、それらを流通させることに合意している。
- BDA の主要顧客の一つである北朝鮮のフロント企業は、10 年以上にわたって、偽造ドル紙幣の配布や偽造タバコ製品の密輸など、数多くの違法行為を行ってきた。また、このフロント企業は、国際的な麻薬取引に関与しているとの疑惑も以前から指摘されている。
- さらに、BDA は、別の北朝鮮のフロント企業に代わって、犯罪行為に関係する疑いのある数百万米ドルの国際送金を複数回実行している。
- 北朝鮮の不正活動をほう助したことに加え、BDA は、国際的な麻薬密売人のために数百万米ドルの口座を開設していたことも明らかになっている。

(c) 事案の時系列推移

• 2005 年 9 月 5 日、米国財務省は、BDA を、マネー

⁴⁷ 事態の概要、米国財務省の指摘については、以下の米国財務省公表資料から作成。

米連邦政府官報、Federal Register/Vol. 85, No. 154/Monday, August 10, 020/Rules and Regulations)

米国財務省プレスリリース (2005 年 9 月 15 日) Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act

米国財務省プレスリリース (2007 年 3 月 14 日) Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off From U.S. Financial System

ロンダリングおよびその他の金融犯罪のリスクが許容できないとして、USA PATRIOT Act 311 条に基づく「主要なマネーロンダリングの懸念先 (Primary Money Laundering Concern)」に指定。理由は、「BDA が、マカオにおける北朝鮮のマネロン等活動を支援してきた」というもの。この指定に伴い、米国財務省は、「米国金融機関が直接または間接的に BDA のために、あるいはその代理として米国内の コルレス口座を開設、維持、管理、運営することを禁止する規則案」を公表。その後の財務省による調査を踏まえて、制裁措置が発行することになる。この規制案の公表時点で、BDA は米国銀行等から コルレス関係を遮断されたといわれている (報道等)

- 2006 年 2 月、ドル取引が事実上できなくなった BDA に取り付け騒ぎも起き、マカオ当局は混乱回避のため、BDA に対して公的資金を注入するとともに、問題の発端となった BDA 内の北朝鮮関連 52 口座 2,500 万ドルを凍結した (報道等)。資産凍結自体は、マカオ当局による法的措置である。
- 2007 年 3 月 19 日、米国財務省は、BDA に対するマカオ当局と連携して実施した調査結果を踏まえ、USA PATRIOT Act 311 条に基づき、規則を確定 (30 日後に発効)。米国銀行による、コルレス関係の遮断が確定。非米国銀行で BDA とコルレス関係のある銀行は、米国銀行とのコルレス関係を維持するため、BDA とのコルレス関係を遮断。(報道

等)

- 2007 年 3 月 19 日から 21 日まで、北京の釣魚台国賓館で開催された第 6 回六カ国協議⁴⁸で、BDA において凍結されている資金の北朝鮮への送金方法について議論されたとされている。(米国財務省公表、および、報道等)
- 2007 年 6 月 14 日、マカオ金融当局は、2,500 万米ドルの資産凍結を解除し、米国、ロシア経由で北朝鮮に送金した⁴⁹。(報道等)
- 2020 年 8 月、米国財務省は、BDA に対する USA PATRIOT Act 311 条による指定を解除し、同行は米ドル業務を再開

(d) BDA 宛制裁措置の効果

- 2005 年、マカオの銀行であるバンコ・デルタ・アジアに対する米国の金融制裁に伴い、この銀行に北朝鮮が保有していた 2,500 万米ドルの資産が凍結されたことが、北朝鮮の核施設の封鎖、活動停止を含む合意につながる要因の 1 つであったとの見方もある⁵⁰。
- 一方で、マカオ経済にも影響が出た。BDA は、マカオ最大の銀行の 1 つであり、マカオの金融システムの中でも重要な役割を担っていたが、米国の制裁措置により、BDA はドル決済業務から締め出され、その結果、同行の業績は悪化し、取り付け騒ぎも発生し、2006 年にはマカオの金融システム全体にも関連するリスクが生じたため、マカオ当

⁴⁸ 主に北朝鮮の核開発問題に関して、解決のため関係国外交当局の局長級の担当者が直接協議を行う会議。六者とは日本、アメリカ、中国、ロシア、韓国、北朝鮮の 6ヶ国。2003 年 8 月の第 1 回から 2007 年 3 月の第 6 回までいずれも中国の北京で計 9 回の会合が行なわれたが、それ以降開催されていない。

⁴⁹ 「マカオ特別行政区政府は 14 日、マカオのバンコ・デルタ・アジア (BDA) で凍結が解除されていた北朝鮮関連資金が送金されたことを明らかにした。マカオ政府は声明で「基本的に、全ての (北朝鮮関連の) 資金を送金した。マカオにとっては、この問題は解決した」と表明した。声明によると、BDA は北朝鮮の数十人の顧客の指示に従い、口座から計 2000 万ドル以上の資金を送金した。北朝鮮は 2 月の 6 カ国協議で寧辺の核施設の稼働を停止することで合意したが、合意を履行する条件として約 2500 万ドルに上る同資金を通常の銀行ルートを通じて移管するよう要求していた。在東京のある外交筋は「次は北朝鮮が行動を起こす番だ。北朝鮮が 2 月 13 日に北京で合意した、初期段階の措置を早急に履行するかどうか見守る必要がある」と指摘した。共同通信がマカオの金融当局者の話として伝えたところによると、同資金は米連邦準備理事会 (FRB) 傘下のニューヨーク連邦準備銀行、ロシア中央銀行を経由して、北朝鮮が口座を持つロシアの銀行に送金される見込みだという。」2007 年 6 月 14 日付ロイター通信 (香港)

⁵⁰ 伊原純一外務省大臣官房参事官答弁 (『第 166 回国会衆議院経済産業委員会会議録』第 12 号 2 頁 (2007 年 5 月 23 日)) によれば、「アメリカ政府が法執行の一環として、一昨年 (2005 年) の 9 月にマカオにありますバンコ・デルタ・アジアをマネー・ロンダリング上の主要な懸念のある金融機関だということで認定いたしまして、これを受けて、マカオ当局がそこにあります北朝鮮関係の 2,500 万米ドルの資金を凍結したということは、これは結果的に北朝鮮に対する大きな圧力となったというふうに考えております。」(出所: 第 166 回国会 衆議院 経済産業委員会 第 12 号 平成 19 年 5 月 23 日)。他方、2018 年に北朝鮮が対話に転じた背景には 2016 年から 2017 年にかけての安保理制裁の強化も影響したと考えられる (竹内舞子「国連による北朝鮮制裁の有効性—その効果と課題—」『国際安全保障』第 48 巻第 2 号 (2020 年 9 月) 24 - 25 頁)

局は公的資金をBDAに注入するなどの救済措置を講じた⁵¹。(報道等)

④金融機関や金融監督当局との連携

米国司法管轄権外に存在する非米国金融機関が、米国法に違反した疑いがあり、また、当該金融機関に米国法人との連結があると米当局が判断した場合、米国当局は、罰則付召喚令状を送達して文書の提出等を命ずることが可能である。このような米国内法に基づく制裁措置の運用における域外適用は関係国と米国の間で司法摩擦⁵²を引き起こしてきたが、2000年代半ば以降は、国境をまたぐ送金決済を行う米国銀行等に「制裁対象者・国との送金取引を扱ってはならない」という遵守義務を課すことにより、金融監督当局や金融機関と「連携」して対応している。これは、制裁対象者の資産（金融資産に限らず、動産・不動産も含む）を剥奪、差し押さえる、もしくは、特定の物資の輸出を禁止するというモノに着目した直接的な手法のみならず、送金や決済を仲介する銀行等の金融機関に対して、適法性確認義務、法令遵守体制整備義務を課すことにより、カネの流れに着目して、カネの流れを止める、もしくは、資金を剥奪、凍結するという手法（マネーロ

ンダリング対策の手法）も活用して制裁措置の有効性を高めようということと、米ドル決済には必ず米国銀行もしくは米国の者が関与するという考え方の適用である。

こうした動きの背景には、国際社会のテロ防止や犯罪防止に関する認識の変化があると思われる。すなわち、テロへの対応においては、未然防止が特に重要であり、テロ組織の活動を支える資金供給の遮断と資金供給ルートの解明、国際的な連携が必要なことはマネーロンダリング対策と同様であるべき、との考え方であり、1999年12月に採択された「テロ資金供与防止条約」⁵³は、このような考え方に基づき、テロ資金提供・収集行為の犯罪化、テロ資金の没収、金融機関による本人確認・疑わしい取引の届出等の措置を締約国に求めた。そして、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件の発生を受けて、G8は同月19日のG8首脳共同声明でテロ資金対策の重要性を強調し、マネロン等対策のグローバル・スタンダードを決定する政府間組織である金融作業部会（FATF、Financial Action Task Force）⁵⁴は翌10月、臨時会合を開催して、その任務にテロ資金供与対策を含めるとともに、テロ資金供与対策の国際的な基準として、テロ資金供与の犯罪化やテロリストに関

⁵¹ “The bank ran into serious trouble when the US Treasury last September branded it 'a willing pawn for the North Korean government to engage in corrupt financial activities through Macau'. Following these claims, customers withdrew 1.06 billion patacas - close to a third of the bank's total deposits - before the government seized control. The Macau government pumped 500 million patacas into the lender to keep it afloat.” “Banco Delta Asia could escape being sold” 2 Jun, 2006, South China Morning Post

⁵² 1982年のシベリア・ガス・パイプライン事件（European-Siberian Gas Pipeline Case）では、対ソ連制裁を企図する米国法の域外適用に対して英国や仏国が対抗立法を発動し、欧州や日本は抗議声明を発する事態に至った。1992年の対キューバ制裁でも、米国がキューバ民主主義法で米国企業の在外子会社によるキューバとの貿易を禁止した結果、欧州共同体（EC）が欧米間の貿易関係を損ない国際法の一般原則及び独立国の主権に反するとして抗議し、英国やカナダが対抗命令を発動し、国連総会決議47/15（1992年）で同法の適用を控える要請が行われた。1996年の米国の対キューバ制裁強化でも、キューバ自由及び民主的連帯法（ヘルムズ・バートン法）により、キューバ革命で資産を没収された米国民に米国国内裁判所で提訴の権利を認め、没収された財産を運用する外国人には査証発給を拒否したところ、欧州連合（EU）、カナダが抗議し、EUはWTOパネル設置を要請するに至った。最終的に、米国が中核条項の発動を行わない見返りにEUがWTOパネル手続の停止に合意することで決着した。

⁵³ テロ資金供与防止条約（1999年12月に採択）は、一定のテロ行為（ハイジャック、爆弾テロ等既存のテロ防止関連条約上の犯罪及び他のテロ目的の殺傷行為）に使用されることを意図して又は知りながら行われる資金の提供及び収集を犯罪とし、その犯人の処罰、引渡し等につき定めている。締約国数は2021年10月現在189か国。2002年4月10日に発効済み。我が国は、2002年3月12日、国会に同条約及び国内実施のための関連法案を提出し、同条約は4月18日に衆議院で承認され、5月17日に参議院で承認された。また、国内実施法案についても6月4日に成立したため、同月11日に国連事務総長に受諾書を寄託（締結）。

⁵⁴ Financial Action Task Force（FATF、金融活動作業部会）は、1989年のアルシュ・サミット経済宣言を受け、マネロン対策の国際基準策定・履行を担う多国間枠組みとして設立された。2001年の米国同時多発テロ事件を受けて、その任務にテロ資金供与対策が追加され、さらに2012年2月のFATF勧告改定により、大量破壊兵器の拡散に関する資金供与対策等が追加されている。FATFには37か国・地域と2地域機関が加盟しており、年に3回の全体会合にて、FATFの活動に関する事項を決定している。FATFの活動指針は、FATF担当大臣が承認するFATFマニフェストに定められている。FATFは、国際基準の遵守が不十分な国・地域を特定し、改善状況をモニターするため、「行動要請対象の高リスク国・地域」（いわゆるブラック・リスト）、「強化モニタリング対象国・地域」（いわゆるグレイ・リスト）を公表している。世界の地域ごとに、9つのFSRB（FATF-style regional bodies：FATF型地域体）が置かれており、FSRBに加盟する国・地域もFATF加盟国と同様にFATF勧告に則った相互審査を実施し、FATF勧告は世界200以上の国・地域に適用されている。アジア・大洋州地域に置かれているFSRBは、APG（Asia/Pacific Group on Money Laundering）がシドニーに存在し、日本はFATF本体のみならずAPGにも加盟し、APGの活動に参加している。

わる資産の凍結措置等を内容とする「8の特別勧告（テロ資金に関する FATF 特別勧告）」を策定した。FATF は、2004 年 10 月には、8 の特別勧告に国境を越える資金の物理的移転を防止するための措置に関する項目を追加し、「9 の特別勧告」とした。その背景には、米国同時多発テロ事件において、実行犯が米国内に潜伏、生活し、その上、一部の者は、米国内の民間航空機の操縦学校 (civil aviation schools) に通っており、その間、米国国内の銀行に口座を開設し、支援者・グループからの資金援助を受けながら暮らしていたという事実⁵⁵を踏まえ、テロリストへの資金提供やカネの流れを押さえることが重要であるとの認識が広がったことがある。

2000 年代半ば以降は、カネの流れに着目して、金融機関に対して協力と情報提供を求める手法が多用されはじめ、金融機関が所在する国の任意の協力か、金融機関による自主的な情報提供によって行われている。その手法としては、石井由梨佳氏（防衛大学専任講師）の「越境犯罪の国際的規制」（有斐閣、2017）に詳しく、かつ、簡潔に記載されているが⁵⁶、「2000 年代以降の傾向として、規制の対象となる取引が米国領域内で行われていることであるとか、米国国籍保持者あるいは米国法人がその取引に関与していることを基準として、その取引を規制するようになっている。言い換えれば、法の適用対象と同国との連結点を具体的に定める一方で、属地主義と属人主義を根拠とする法適用の範囲を拡大する方法が

とられている⁵⁷」のである。具体的には、以下の手法がとられている。

(a) 米ドル取引を根拠にした規制。

米国域外における取引決済であっても、米ドル建取引であれば、米国の者・法人の関与のある取引として、米国国内法の適用対象となるという考え方⁵⁸。

(b) 制裁を課すにあたり、規制に対象となる「米国の者」が広く定義されるようになった⁵⁹。

米国の者である「米国金融機関」の範囲には、米国籍の金融機関と米国に所在する非米系金融機関のみならず、米国に本店のある金融機関の在外拠点（子会社、支店）も対象に含まれる。

(c) 規制の対象となる取引も広く設定されるようになった。

「当事者」「関係国」「関係地」について、幅広に対象となると規定し、それらのうち、いずれかが取引に関係した場合は、規制対象となっている。

(d) 規制の対象の重点が、事業者だけではなく、資金決済を行う金融機関に拡大している。

金融機関にとっては、米国内法に違反した場合、米国内での業務停止処分（最悪の場合は免許剥奪）やドル決済システムが利用できなくなると、米国内の業務のみならず、米国外のドル送金がすべて影響を受けるため、業務上の支障が極めて大きい。そのため、裁判に持ち込まずに司法

⁵⁵ The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (9/11 Report), July 22, 2004

⁵⁶ 石井由梨佳（防衛大学校）「越境犯罪の国際的規制」（有斐閣、2017）189 – 194 頁、「4. 属地主義と属人主義に基づく法適用の拡大」参照

⁵⁷ 石井由梨佳（防衛大学校）「越境犯罪の国際的規制」（有斐閣、2017）189 頁、3 項「4. 属地主義と属人主義に基づく法適用の拡大」より抜粋

⁵⁸ 2019 年 9 月、英国の銀行である、British Arab Commercial Bank は、米国財務省 OFAC との間で米国制裁関連法令等（スーダンの違反で 400 万米ドルの罰金を支払うことで合意した。同行は米国内に拠点はなく、非米国銀行の米ドル口座（当方口）を經由して、2010 年から 2014 年の間、スーダン中銀を含むスーダン法人に対し、合計 72 回、1.9 億米ドルの米ドル・バルク送金を行ったことが、米国内に同行の拠点はなく、また、ドル決済中継銀行として、米国金融機関は經由していないものの、決済通貨が米ドルであることから米国内法令等の対象と看做されたもの。

⁵⁹ 2020 年 2 月、米国財務省 OFAC は、スイスに本部置く SITA（国際航空情報通信機構）との間で、780 万米ドルの課徴金支払いで合意。SITA は、航空データ通信のための専用パケット通信網の運用方式および技術基準を確立し、世界中の国家と地域の空港、管制機関および航空会社を結び、航空機の運航上必要不可欠なデータ通信技術を通じて、空の安全および定時性の確保に寄与している非営利団体。2013 年から 2018 年の間、米国による制裁対象となっているシリア・アラブ航空他にデータ通信サービスを提供したこと（9,256 件）が、米国内法令違反と看做されたもの。米国法人でもなく、非金融機関であるにも拘わらず、米国制裁対象者への情報通信サービスの提供を『米国内のサーバーを經由し』、『米国製のソフトウェアを使用』して行ったということが『米国の者の関与』と看做され、米国内法令等の適用対象となっている。

当局との訴追延期合意 (Deferred Prosecution Agreement、DPA)⁶⁰ に応じるケースが多い。DPA は、銀行側が、違法行為を認め、捜査に協力し、過料の支払いを受け入れ、従前のマネロン等対策態勢を見直すとともに、必要であれば、経営陣の人事交代をはじめとする組織構造改革を行い、適切なマネロン等対策を構築するために独立した立場にあるマネロン対策の責任者を選任する、そして、マネロン等対策の教育・研修プログラムを作成・実施するというものが一般的である。

(e) 金融監督当局間の連携が進んでいる。

制裁関連法違反に関しては、相手国に共助を要請する仕組みは一般にはない。特に、その制裁措置が第三国の私人との取引を制限する場合には当該第三国の協力は得られないのが普通である。しかし、制裁の対象が金融機関を介して行われる外国送金などの金融取引である場合には、後述の金融機関の自主開示を促す OFAC の仕組みもあり、米国当局は、任意の情報提供という形で非米国金融機関からも情報を得ることが可能である。また、バーゼル銀行監督委員会や証券監督者国際機構 (IOSCO) の懲罰する「監督カレッジ」の枠組み⁶¹ においても、二国間の協力覚書 (MOU) の枠組みの中でも、ケースバイケースで、金融監督当局間でのマネロン等対策に関する議論や情報交換が進んでおり、その枠組みや打ち合わせ中で、金融機関の制裁対策の枠組や履行状況、および、その監督について

も、一定の情報交換が行われているものと推測される。また、標的型制裁による個別の者に対する資産凍結などの制裁措置に関しても、2022年3月以降、米国、オーストラリア、カナダ、ドイツ、フランス、イタリア、日本、英国と欧州委員会の財相・法相・内相らで構成される「ロシアのエリート層・近親者・富豪 (REPO) タスクフォース (the Russian Elites, Proxies, and Oligarchs (REPO))」を設立し、これまで各国が制裁対象に指定したロシアのエリート層やその近親者および富豪に対する法執行を強化するために、情報共有などを行うことを目的として協力体制を構築されており、金融監督当局のみならず、捜査関係当局も交えた、多国間の情報交換の枠組・協力体制も進んでいる。

(f) 自主開示を促すインセンティブ

このように、非米国金融機関も米国法令上の制裁対象、処分対象となることから、金融機関側でも、母国や所在国の制裁関係法令だけではなく、ドル取引や米国の者の関与がある取引であれば、米国法令に基づく制裁措置に敏感にならざるを得ない。また、OFAC は、「自発的な自己開示を伴う明白な違反は、自発的な自己開示を伴わない同様のケースの基本罰金額よりも少なくとも 50% 少ない基本罰金額となる。これにより、経済制裁法に違反した、または違反した可能性のある者が、OFAC が経済制裁プログラムを、よりよく実施するために利用できる情報を、自発的に提供するインセンティブが得られ

⁶⁰ Deffered Prosecution Agreement (DPA、訴追延期合意) は、企業自ら社内の違法行為を把握した場合、または、企業が捜査対象となった場合に、企業と検察官との合意により締結するものである。主な合意内容は企業が、①違法行為を認めて捜査に協力し、②過料の支払いを受け入れ、③従前のコンプライアンス・プログラムを見直すとともに、取締役の人事交代をはじめとする組織構造改革を行い、④適切なコンプライアンス・プログラムを担保するために独立した立場にあるコンプライアンス・モニターを選任する等である。これらの合意内容と引き換えに、検察官は、その後の訴追手続を延期する。もし、企業が DPA の合意内容に違反した場合には、延期されていた訴追手続が再開されることになる。このように、DPA は、従来多用されてきた有罪答弁を経ることなく事件処理が行われる。最近では、この手法が多くの大企業に対して活用されるようになってきている。

⁶¹ 例えば、“Progress report on the implementation of principles for effective supervisory colleges, December 2017”, Bank for International Settlements” These include pension risk, conduct risk, concentration risk (despite the fact that most supervisors included credit and counterparty risk), reputational risk, requirements for Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) in host jurisdictions, and recovery planning.” (8 頁、脚注 4) と記載されているように、金融監督カレッジにおいても、マネロン等対策 (AML/CFT) についても議論が行われている。

る。」⁶²として、金融機関等に対して、違反懸念がある場合には、積極的に、自主的に開示すること (voluntary self-disclosure, VSD) を慫慂している。他方、自主開示なく、組織的な関与がある場合等の悪質性が認められた場合には、負のインセンティブとして、法令の上限の範囲内で過料が重くなることも公表されているガイドラインに記載されている。これらを踏まえ、米国の域外適用や実際に米国に拠点のない非米国金融機関のドル建て取引の米国制裁法令違反事例に対して、米国当局が過料を課している事例⁶³があることを勘案すれば、米国に拠点がな金融機関であっても、懸念事案の自主開示については、専門の弁護士等と相談し、積極的に検討すべきで得であろう。米国財務省は、このようにして米国のみならず海外の金融機関等からの自主的な情報提供、協力を促す仕組みを構築している。なお、金融機関以外でも、米国ソフトウェア開発会社が OFAC 規制違反や商務省の輸出規制違反で、約 333 万ドル (約 4 億 4 千万円) の課徴金を支払った事案⁶⁴があるが、当社側が自主的に情報を開示したことや調査に協力的であったこと等を踏まえ、同社の行動が「悪質ではない」(米国財務省)と判断して、当局と当社間で和解が成立している。

【参考 1】2005 年 12 月、オランダ大手行への行政処分事案

- 2005 年 12 月、連邦準備制度理事会、ニューヨーク州銀行局、イリノイ州金融・職業規制局は、De Nederlandsche Bank N.V. (オランダの銀行の監督機関) と共に、当行とそのニューヨーク州ニューヨークおよびイリノイ州シカゴの支店に対する業務停止命令を執行すると発表。
- 同行は、米国のマネーロンダリング防止法および規制を遵守するための内部統制にシステム上の欠陥があり、その結果、疑わしい活動を特定、分析、報告できなかったこと、および、米国の制裁法に違反する取引 (イランやキューバ等) に関与したという調査結果に基づいて罰則を適用したもの。
- 同行は、米国連邦当局・監督当局、州監督当局に合計 80 百万ドルの過料を支払うことに合意。

【参考 2】2009 年 1 月、英国大手銀行への行政処分事案

- 2009 年 1 月 9 日、英国大手行は、当行が米国際緊急経済力法 (IEEPA)、および、NY 州刑法に違反し、イランおよびスーダンの銀行を含む資金移動注文から顧客情報を「削除」していたとして、米国司法省およびニューヨーク郡地方検事局と訴追延期合意 (DPA) を締結したことを明らかにした。違法行為には、米国内拠点は関わっておらず、本店主導で行わ

⁶² DEPARTMENT OF THE TREASURY, Office of Foreign Assets Control, 31 CFR Part 501, “Economic Sanctions Enforcement Guidelines”, Federal Register / Vol. 74, No. 215 / Monday, November 9, 2009 / Rules and Regulations 57593

“The referenced subparts explain that the voluntary self-disclosure of an apparent violation to OFAC will be considered in determining the appropriate agency response to the apparent violation and, in cases where a civil monetary penalty is deemed appropriate, the penalty amount. As set forth in subpart B of part V of the Guidelines, an apparent violation involving a voluntary self-disclosure will result in a base penalty amount at least 50 percent less than the base penalty amount in similar cases that do not involve a voluntary self-disclosure. This provides an incentive for persons who have or may have violated economic sanctions laws to voluntarily provide OFAC information that it can use to better implement its economic sanctions programs. The submitters who will likely seek to avail themselves of the benefits of voluntary self-disclosure are businesses, other entities, and individuals who find that they have or may have violated a sanctions prohibition and wish to disclose their actual or potential violation.”

⁶³ 2019 年 9 月、英国の中堅銀行は、米国財務省 OFAC との間で米国制裁関連法令等 (スーダン) の違反で 400 万米ドルの罰金を支払うことで合意。同行は米国内に拠点はなく、非米国銀行の米ドル口座 (当方口) を経由して、2010 年から 2014 年の間、スーダン中銀を含むスーダン法人に対し、合計 72 回、1.9 億米ドルの米ドル・バルク送金を行ったもの。米国金融機関は経由していないものの、決済通貨が米ドルであることから米国法令等の対象と看做された。

⁶⁴ 2023 年 4 月 6 日、米政府は 6 日、米国ソフトウェア開発会社の傘下企業で制裁措置や輸出規制への違反行為があったとして、当社側が約 333 万ドル (約 4 億 4 千万円) の民事制裁金を支払うことで和解したと発表した。違反はロシアやイランの関連など 1300 件を超えている。米政府は、当社が自主的に情報を開示したことを踏まえ、同社の行動が「悪質ではない」(財務省)と判断して今回の和解内容で決着した。当社の傘下企業は、各国の制裁対象者らに禁じられているソフトウェアのライセンスを販売したり、関連サービスを提供したりした。最終的な販売先の身元確認ができていなかったことなどが原因としている。<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1394>

れたもの。

- DPA に基づき、非米国銀行である当行は、3 億 50 百万ドルを支払い、違法行為を直ちに改めるとともに、マネロン等管理態勢の改善計画に合意した。

4. 制裁の有効性について

(1) 米国当局による制裁の自己評価

財務省、国務省、商務省では、個別の制裁措置毎に、その効果を自己評価している。例えば、財務省情報分析局（the Office of Intelligence and Analysis, OIA）が行っている影響評価とは、個別の制裁措置が制裁対象に及ぼす、潜在的な、もしくは、実際に顕在化した影響を分析することであり、分析対象は、制裁対象国の経済指標や貿易量等、広範囲に及ぶ。しかし、各省では、より幅広い米国の政策目標、例えば、最終的に標的の特定の行動を変更または抑止すること、あるいは、米国の国家安全保障上の優先事項を促進する等に対する、制裁措置の有効性に関する評価については行っていない⁶⁵。このような政策目標に関する包括的な評価は、通常、国家安全保障会議（NSC）が行う。これは、制裁は米国の政策目標を達成するための政府全体の戦略の一要素であり、各省庁がバラバラに分析するよりは、NSC 主導のプロセスによって、米国政府は複数の機関から情報や見解を引き出し、これらの問題をより大きな政策文脈で検討することができるからである。

①財務省による自己評価

財務省では、特定の制裁指定が対象国の経済など様々な側面に与える影響について、財務省の情報分析部門である OIA が、顕在化し観測されたものと潜在的な要因を踏まえて、有効性評価をしている。OIA の有効性評価には、「影響評価（impact assessments）」

と、より広範でフォーマルな位置づけの文書である「分析ペーパー（analytic papers）」がある。分析の内容や粒度は、評価の目的や性質によってさまざまであり、例えば、制裁が対象国に与える全体的な経済的影響に焦点を当てた分析書類もあれば、事業体や事業体グループなど特定の対象への影響を検証した分析書類もある。また、特定の国別に省庁横断で行う評価もあれば、当局毎に行う分析や、短期的、および、長期的な分析もある。評価の頻度や粒度は、制裁措置の規模や、現在の米国の政策目標に対する制裁対象の相対的な重要性に応じて変化する。財務省のテロ・金融情報局（Office of Terrorism and Financial Intelligence, TFI）の次官（Under Secretary）には、影響評価を制裁指定の検討プロセスの一部として指定決定前に実施した評価と、指定が行われた後にも遡及的に実施する評価が報告されている。OIA の担当者は、影響評価（impact assessments）は財務省内で回覧され、より広範な分析ペーパー（analytic papers）は関係するインテリジェンス機関や省庁間で回覧されている。また、OFAC は、新たな制裁対象が検討された段階で、都度、OIA に影響評価を要請しており、OFAC のグローバル・ターゲティング室における検討に不可欠な要素（an integral part）となっている。要請される評価の種類は、目的、制裁措置、制裁対象によって異なり、例えば以下のようなものがある。

- 米国内に制裁対象者の凍結対象となる資産がどの程度存在するか（制裁の影響度検討要素）
- 米国外に制裁対象者の凍結対象となる資産がどの程度存在するか（同盟国等との情報共有と、グローバルでの制裁の影響度を検討する要素）
- 制裁指定がもたらす 2 次的、3 次的な影響

これらの評価は制裁が及ぼす意図せざるリスクの軽減を検討する際にも活用されている。例えば、ある制裁が、重要な医薬品やその他の人道的品目の輸

⁶⁵ 米国行政活動検査院報告書「United States Government Accountability Office (GAO), Report to Congressional Requesters, 「ECONOMIC SANCTIONS Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness」 (October 2019), 12 頁、1 項」によれば、「Treasury, State, and Commerce assess potential and observed impacts of specific sanctions, but officials stated they do not conduct agency assessments of the effectiveness of sanctions in achieving broader U.S. policy goals and cited various difficulties in doing so.」 同脚注 13 「According to OIA officials, assessing impact is analyzing the potential or observed effect of the sanction on the target. According to officials, impact can be focused on a singular target or could be broader, such as the impact on the target country's economy or trade flows. In contrast, OIA views effectiveness as the extent to which a sanctions program is achieving the overall broader policy goals of the sanctions program, such as ultimately altering or deterring specific behaviors of the target or furthering U.S. national security priorities.」

出入や取引に悪影響を与えるなど、望ましくない結果を招くことが明らかになった場合、OFAC は一般許可 (general license) やその他の利用可能な手段を通じて、その望ましくない結果を軽減するための措置を検討する。また、財務省国際局 (Office of International Affairs) も制裁の影響に関するマクロ経済的な分析を行うことがある。国際局のマクロ経済分析の多くは、制裁対象国の経済成長と金融の安定性に対する潜在的な影響に焦点を当てており、制裁が米国企業や同盟国等の産業や市場に与える潜在的な影響についてコメントすることもある。

(a) THE TREASURY 2021 SANCTIONS REVIEW

2021 年 10 月 18 日、米国財務省は、財務省が所管する制裁に関する分析と提言を含む報告書 (THE TREASURY 2021 SANCTIONS REVIEW)⁶⁶ を公表した。その報告書は、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降、米国財務省の行ってきた制裁措置は、「米国の国家安全保障、外交政策、経済に対する様々な脅威に対処するための第一の手段」となっていると評価しており、その背景には「米国の金融システムと通貨に対する強さと信頼に基づくものである」⁶⁷ としている。そして、「制裁措置の核心は、米国の政策立案者が敵対勢力に相応のコストを課すことで、米国の国家安全保障を損なう行動を抑止または中断させ、明確な政策姿勢を示すことである」⁶⁸ としている。財務省の制裁に関する業務は、行政機関の他の部分、特に制裁が果たす外交政策や戦略目標の策定を主導する国務省や国家安全保障会議、司法省と緊密に連携して実施されている。また、国務省は財務省と協議の上、特定の制裁権限を行使している。過

去 20 年間、財務省は国務省と緊密に連携し、国家安全保障上の様々な課題に対処するため、制裁を用いて効果を上げたとしている。財務省報告書が制裁の成功事例としている制裁措置、および、報告書の概要は、以下【参考 3】の通りである。

【参考 3】 THE TREASURY 2021 SANCTIONS REVIEW⁶⁹ の概要

1. 米国財務省による制裁措置の成功事例

(1) イラン制裁

イランが国際金融システムや商業市場を利用して、核・弾道ミサイルの拡散やテロ活動の支援を目的とした石油販売などの収益を上げるのを阻止し、一連の制裁は、2015 年にイランを核開発プログラムに関する交渉のテーブルに着かせることに成功した。

(2) 麻薬組織「カリ・カルテル」への制裁

米国および外国の法執行機関と連携し、カリ・カルテル⁷⁰ (Cali Cartel、世界規模の麻薬密売組織) のフロント企業から数 10 億ドルの資産を剥奪し、2014 年にカルテルの解体と指導者の逮捕・投獄に至らせたこと。

(3) リビア制裁

2011 年の内乱とカダフィ政権崩壊後、数百億ドルのリビア資産を旧政府高官による横領から保護することに成功。

(4) テロ組織への制裁

2001 年米国同時多発テロ事件以降、1,600 以上

⁶⁶ 同報告書では財務省所管の制裁措置として、economic and financial sanctions と sanctions の両者をほぼ同義で使用している。本論考でも、金融制裁、経済制裁等を総称して「制裁 (Sanctions)」という用語で統一する。これは、FATF 勧告 35 の「制裁 (Sanctions)」、すなわち、FATF 勧告に基づく国内法令等の義務が生じる法人、自然人に対する、効果的で、整合的かつ抑止力のある刑事上、民事上、または行政上の幅広い措置、処分という意味での「制裁」とは異なる。

⁶⁷ THE TREASURY 2021 SANCTIONS REVIEW October 2021 (1 頁、1 項) “After the September 11, 2001 attacks, economic and financial sanctions (“sanctions”) became a tool of first resort to address a range of threats to the national security, foreign policy, and economy of the United States. This tool rests on the formidable strength of, and trust in, the U.S. financial system and currency.”

⁶⁸ THE TREASURY 2021 SANCTIONS REVIEW October 2021 (1 頁、1 項) “At their core, sanctions allow U.S. policymakers to impose a material cost on adversaries to deter or disrupt behavior that undermines U.S. national security and signal a clear policy stance.”

⁶⁹ <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

⁷⁰ カリ・カルテル (Cártel de Cali) は、コロンビアの犯罪組織。1970 年にコロンビアのサンティアゴ・デ・カリで、ミゲル・ロドリゲス・オリフェラと、ヒルベルト・ロドリゲス・オリフェラの兄弟により作られた麻薬カルテルで、アメリカ向けにコカインやヘロインを製造・販売。カリ・カルテルは、コロンビア最大の麻薬組織であったメデジン・カルテルが 1993 年に消滅した後、年間 90 億ドルを稼いでいた時期もあった。現在は、幹部の多くがアメリカ合衆国などの刑務所に服役しており、複数の小さな組織に分裂している。

のテロ組織と個人を制裁対象に指定し、テロリストグループとその活動を弱体化させることに成功。例えば、米国の制裁はヒズボラ⁷¹の資金源を大きく損ない、2019年に同組織は軍事部門とメディア活動の資金拠出を減らし、収入面も支持者からの寄付を募らざるを得なくなった。

2. 総論

制裁は、効果的に利用すれば、米国の国家安全保障を損なう行為を混乱させ、抑止し、防止する能力を有する。しかし、米国は現在、国家安全保障の手段としての制裁の有効性に関し、サイバー犯罪者 (cybercriminals)、戦略的経済競合国 (strategic economic competitors)、金融の複雑化で圧力を受ける労働者と技術インフラ (a workforce and technical infrastructure under pressure from growing financial complexity) など新たな課題に直面している。また、政策立案者、市場参加者、その他からの「制裁に相對する要請」(competing demands from policymakers, market participants, and others) もある。これらを踏まえ、制裁が米国の国家安全保障の目的に資することを確実にするために、米国政府は制裁の基本的な運用構造を変化に適應させ、近代化する必要がある。

これらの変更は、世界的な金融構造の進化に歩調を合わせるためにも必要である。米国の敵対勢力や一部の同盟国は、すでに米ドルの使用を減らし、国境をまたぐ取引において、米国の金融システムへの依存を減らしている。このような変化には米国の金融制裁以外の原因もあるが、こうした傾向が米国による制裁の有効性を失わせるリスクには留意しなければならない。さらに、デジタル通貨、代替決済プラットフォーム、国境をまたぐ取引の新たな隠蔽方法などの技術革新は、すべて、米国の制裁の効力を低下させる可能性がある。これらの技術は、従来のドルベースの金融システムの外で資金を保有

し、送金する機会を犯罪者等に提供する。また、ドルの世界的な役割を低下させることを意図した、新たな金融・決済システムの構築を目指す敵対勢力に力を与えるものでもある。こうしたデジタル資産や決済システムを放置すれば、米国の制裁の実効性が損なわれる可能性があることに留意しなくてはならない。

本報告書では、「経済・金融制裁の発動を導く枠組み」と、「現在、および、将来の財務省の制裁能力を向上させるための運用・構造・手続き上の変更の可能性」について焦点を当て、財務省による制裁が、現在も、また、将来にわたって、米国の国家安全保障と外交政策の有効な手段であり続けることを確認し、提言することを目的としている。したがって、個別の制裁措置を評価するものでもなく他省庁の制裁も調査対象に含めていない。

3. 制裁措置の近代化へのステップ

(1) 制裁を明確な政策目標に結びつける構造的な政策枠組

経済・金融制裁は、地域紛争を助長する勢力への対抗、特定の暴力組織やその他の悪質・不正な活動への支援の停止、少数民族への迫害の停止、核拡散活動の抑制、多国間圧力の強化、特定の残虐行為 (specific instances of atrocities) の停止など、大統領府の関連指針 (Presidential guidance) に沿った、明確で個別の目的に結びつけられるべきである。

これを達成するため、財務省は制裁措置の使用に関する勧告を行うための「構造化された政策枠組」(structured policy framework) を採用する予定である。この政策枠組みは、主要な政策において考慮すべき事項を踏まえ、以下の諸点について制裁措置の可否を評価するものである。

a) より広範な米国政府の戦略の中で、明確な政策目標を指向しているか。

制裁は、特定の政策目標を指向し、大きな戦

⁷¹ 1982年に結成されたレバノンのシーア派イスラム主義の政治組織、武装組織。2012年8月、米国財務省は、同組織を制裁対象に指定したほか、同年9月、最高指導者ナスララ及び同組織関係者2人を制裁対象に指定した。米国当局は、2012年8月、「ヒズボラ」の資金洗浄に関連するとみられる1億5,000万ドルを米国内の銀行から押収したと発表した。また、レバノン中央銀行総裁は、2016年6月、米国法の規定に倣った措置として、「ヒズボラ」系団体及び施設に関連する100の銀行口座の凍結を発表した。

略の一部として、他の手段とともに展開されるべきである。

- b) 状況に適した手段であると評価されているか。

制裁は、厳格な経済分析、技術的専門知識、情報を取り入れ、特定された目的を追求するための国家安全保障上の適切な手段であることを確認する必要がある。

- c) 制裁対象、米国経済、同盟国、第三者に対する予想される経済的・政治的影響を盛り込み、意図しない影響を緩和するように調整されているか。

制裁は、そのコストが意図された制裁対象にのみ課せられ、その他の潜在的な悪影響を最小化するように、その影響を調整するように設計されるべきである。

- d) 多国間の調整と連携の戦略を含んでいるか。

可能であれば、制裁は同盟国と調整し、インテリジェンスや情報源を共有し、産業界、金融機関、同盟国、市民社会、メディアを含む関連ステークホルダーとの連携を伴うべきである。

- e) 簡単に理解でき、強制力を持ち、可能であれば元に戻すことができるものであるか。

制裁対象者、同盟国、および、その他の人々はその具体的な制裁の目的を理解できるよう、明確に伝達されるべきである。制裁対象の行動変容に応じて、制裁措置を強化したり、緩和したりする状況について説明する必要がある。

このような制裁政策の枠組みを一貫して適用すれば、制裁措置の運用に関する明確な基準が確立される。財務省はまた、この政策的枠組みを取り入れ、既存の評価努力を基礎として、制裁プログラム及び行動を体系的に評価するための分析的構造を開発し、実施するよう努める必要がある。これらの評価の結果、個々の当局の増強、適応、廃止、あるいは特定の個人・団体のリストアップやリスト解除を勧告することも可能である。

2. 可能であれば多国間調整を取り入れる

制裁は、経済的・政治的影響を拡大できる同盟

国等 (Allies and partners) と協調する場合に最も効果的である。この協調は、米国の国際的リーダーシップの信頼性を高め、米国とその同盟国が政策や安全保障の目標を共有することにもつながる。協調的な行動は、米国の労働者や企業に対する経済的な影響を緩和するのにも役立つ。同盟国等とは、(1) 政策枠組みや情報の協力と共有、(2) 制裁レジームの調和に向けた継続的努力、(3) 既存の多国間フォーラムに制裁調整を組み込む努力を通じて制裁政策の調整を促すことが可能である。これらの多国間協働には、制限的措置の国際的適用性を確保し、メッセージ性を増幅するために、可能かつ適切な場合には国連制裁を提唱することや、他の多国間組織を通じて活動することが含まれる。特に国務省は、外交政策の策定を主導する米国政府の省庁間機関として、この作業における不可欠なパートナーでありリーダーである。

3. 経済的、政治的、人道的に意図しない影響を緩和するための制裁の調整

財務省は、国内の労働者や企業、同盟国、海外の非対象者への意図しない経済的・政治的影響を緩和するために、制裁を調整することを検討する必要がある。これは、主要な有権者を保護し、米国の制裁政策への支持を維持するのに役立つ。例えば、米国の中小企業は、国内外の大企業と競争しながら制裁遵守のコストを負担する資源がない場合があるが、未調整の制裁は、こうしたコストを避けるために、中小企業がやむを得ずビジネスチャンスを断念することにつながる可能性がある。より適切に調整された制裁措置は、こうしたコストを回避し、米国企業の競争力を維持するのに役立つ。さらに、財務省は制裁の厳しい地域で合法的なルートを通じて人道的活動を行うことに関連する課題に、より体系的に対処しなければならない。可能かつ適切な場合には、財務省は、合法的な人道的物資や援助の流れを支援するために制裁の例外を拡大し、特に脆弱な人々に関連して、制裁当局が創設・実施される際には当初から明確なガイドランスを提供する必要がある。今後、財務省は現行の制裁体制が、基本的な人権を守るために

必要な人道的活動に対して意図しない結果をもたらすことを踏まえ、現行の権限を継続的に見直す。この取り組みは多大な時間と労力を必要とするが、合法的な人道支援の提供が米国の価値観を反映していることを国内外に理解してもらうために必要な見直しである。

4. 制裁を理解しやすく、実施しやすく、適応しやすいものにする。

制裁は、産業界、金融機関、同盟国、市民社会、メディアとのコミュニケーションや、特に、デジタル資産業界とのコミュニケーションを通じて、有効性を向上する必要がある。財務省は、制裁措置に関する国内外の主要な関係者に対する情報発信を強化し、主要な利害関係者との連携を強化すべきである。また、対外的な情報発信に関しては、国務省と緊密に連携することが必要である。さらに、財務省のウェブサイトにおける公開情報を充実させ、分かりやすい言葉で伝えることも、制裁の意図と効果に関する国民や関係者の理解を高めることになる。財務省の公開ウェブサイトは閲覧・検索が用意ではない、分かりにくいと言われており、利用者や規制対象者を、より支援するための明確なガイドンスを提供できるよう、IT 技術を活用し改善すべきである。

5. 財務省の制裁技術・人員・インフラの近代化への投資

制裁措置の時代に即した有効性向上、すなわち、近代化には、人材と業務能力への投資が必要である。財務省は、制裁政策立案・実施プロセスの強化のため、適切な専門知識、技術をもった職員を確保しなくてはならない。これらの人的資源への投資は、米国の外交政策と国家安全保障、米国の金融システムの健全性を保持するために必要な財務省の能力を維持することにつながる。特に、財務省は、制裁活動のライフサイクル全般を支援するために、進化するデジタル資産の分野での制度的知識と能力の深化に投資するべきである。

これらの措置はすべて、国家安全保障会議 (NSC)、国務省、米国国際開発庁 (United States Agency for International Development, USAID)、司法省、およびその他の関係省庁との緊密な連携の下に行われる必要がある。制裁権限の法源は引き続き議会と大統領令の両方にあり、それらの法源は権限を定め、多くの場合大統領に帰属し、主に財務省と国務省に委任され、場合によっては他の連邦政府機関にも及ぶ。特に重要なことは、国務省が多くの制裁権限を管理し、その実施を支援しており、米国の制裁を通じて追求される外交政策の課題を設定する上で、連邦機関の中で主導的な役割を担っている点である。財務省が、これらの提言、特に多国間協調への取り組みを強化する中で、財務省、国務省、その他の省庁が、米国政府の政策目標や国家安全保障を推進するための強力で密接な連携を継続、強化することが不可欠である。

米国は、金融技術革新、世界的な経済活動の変化、新たな地政学的課題により、国家安全保障上の政策目標をどのように達成するか、米国の経済力をどのように活用するか、とい課題に直面している。これらの変化は、新たな脅威の台頭を伴っており、その脅威に効果的に対抗するためには、財務省は制裁に関する政策と運用の枠組みを近代化し、変化に適応させなければならないのである。

(b) Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare, by Juan C. Zarate, Public Affairs 2013

また、ブッシュ政権時代に財務次官補 (テロ資金供与・金融犯罪担当) や大統領補佐官 (テロリズム対策・国家安全保障担当) を務めた、ファン・サラテ氏の著作である「財務省の戦争：新たな時代の金融戦争の解き明かし (Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare)」は、テロや金融犯罪との戦いにおける米国財務省の役割を検証したノンフィクションであり、「財務省の制裁に対する見方の一つ」として、その主張の概要は、以下の通りであるが、これらも、米国財務省の視点での、「制裁の

有効性をより高めるための重要な要素」であろう⁷²。

- i. 金融ツールの威力：米国財務省は、経済制裁、資産凍結、金融情報などの金融手段を駆使し、テロや国家安全保障に対する脅威との戦いにおいて、強力な武器となることを証明している。
- ii. 協力の重要性：財務省の取り組みの成功は、他の政府機関や国際的なパートナー、民間企業との緊密な連携に依存している。効果的な協力と情報共有は、世界的な脅威との戦いにおいて不可欠。
- iii. イノベーションの必要性：脅威が進化し、新たな課題が出現する中、金融情報とその執行に関する新しく革新的なアプローチを開発し続けることが不可欠である。そのためには、技術、トレーニング、人材への継続的な投資が必要。
- iv. 競合する利害のバランスをとることの重要性：金融パワーの利用は、国家の安全保障と経済の安定の双方に影響を及ぼす可能性があり、諸刃の剣となりうる。これらの相反する利害のバランスを慎重にとり、金融手段の利用が効果的かつ責任あるものであることを確認することが重要。
- v. 継続的な警戒の必要性：テロや金融犯罪との闘いに大きな進展があったにもかかわらず、脅威は依然として進行中であり、進化している。金融の力がグローバルな脅威との戦いにおいて強力な武器であり続けるためには、継続的な警戒と適応が不可欠。

② 国務省による自己評価

国務省も、制裁の意図する対象への影響について、いくつかの評価を行っている。制裁の影響に関する報告書の大半は国務省情報調査局（INR, the Bureau of Intelligence and Research）があらゆる情報源（機密情報、オープンソースなど）に基づいて実施されており、非公表のものが多く。こうした報告書は国務省の政策立案者の要請で作成されることが多く、関係省庁間のより広範な情報コミュニティと調整しながら作成することもある。また、INRは、国務省の地域担当部署や専門部署からの要請や協力により、制裁が特定の政府やその他の国務省の関心分野に与える影響の検証を行うこともあるが、多くは、特定の企業が制裁対象国で操業しているかどうかなど、具体的な質問や要望に応えるものである。

(a) “Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions,” (国務省 Office of the Chief Economist, 2016年12月)

国務省の他の部署も制裁の影響を調査している。例えば、2016年、経済制裁対策室（the Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, SPI）からの依頼を受けた国務省チーフエコノミスト室（State’s Office of the Chief Economist）が作成した、米国およびEUが連携してロシアに対して実施した標的型制裁の効果についての分析⁷³は、ロシア企業に対する標的型制裁の経済的影響について「米国とEUの標的型制裁は、制裁対象とそれに関連する企業に大きな経済的ダメージを与える一方で、巻き添え被

⁷² Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare, by Juan C. Zarate, Public Affairs 2013 の概要や米国制裁関連法令の課題については、「国連の金融制裁 法と実務」吉村祥子（関西学院大学）編著（東信堂、2018年）123頁–142頁 「第7章 金融制裁の国家による履行の法的問題—米国の制裁関連法令を中心に、国際取引法の観点から」久保田隆（早稲田大学大学院法務研究科）に詳しい。

⁷³ Daniel P. Ahn and Rodney Ludema, “Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions,” Working Paper 2017-01 (Department of State, Office of the Chief Economist: December 2016)

本報告書の Abstract は、以下のようにコメントしている（「広範な経済制裁や貿易禁輸は外交政策の手段として長い間利用されてきたが、特定の個人、団体、取引に焦点を当てたターゲット制裁は比較的新しく、理解も進んでいない。本稿では、2014年のウクライナ介入後に米国と欧州連合がロシアに対して展開した制裁の事例を自然実験として取り上げ、企業レベルの詳細データを用いて、標的型制裁の影響に関する実証推定を行う。主な知見として、制裁を受けた企業や関連企業の平均は、制裁を受けていない同業他社と比較して、営業収益の約3分の1、資産価値の2分の1以上、従業員の約3分の1を失うことが分かった。また、石油価格と比較して、制裁がロシアのマクロ経済に与える影響が相対的に小さいことを示唆する文献も調査した。これらの結果を総合すると、制裁は意図したターゲットに比較的少ない巻き添えでヒットするという意味で、非常に「賢い」ものであることがわかる（“these results indicate that the sanctions are quite “smart,” in the sense of hitting the intended targets with relatively minimal collateral damage.”）。（著者仮訳）

害を最小限に抑えるという意味で、『賢い制裁 (smart sanction)』であった」と評価している⁷⁴。

(b) The Art of Sanctions: A View from the Field by Richard Nephew, Columbia University Press, 2017

米国国務省で腐敗防止に関する調整官を務め、コロンビア大学国際公共政策大学院のグローバルエネルギー政策センターで上級研究員を務めた経験もあるリチャード・ネフューは、2013年8月から2014年12月まで、イランと交渉する米国チームの制裁専門家として勤務し、その後、ホワイトハウスの国家安全保障会議のイラン担当ディレクター、国務省の制裁政策担当副調整官およびイラン担当副特使を歴任した経験も踏まえ、2017年に「制裁の極意、現場からの視点 (The Art of Sanctions: A View from the Field)」⁷⁵を著している。本書は、制裁の潜在的な利益とリスクの両方を分析し、制裁を計画し適用するための枠組みなど、制裁の効率を向上させるためには、慎重な計画と実行の重要性を強調しており、そのポイントは以下の通りである。

- 制裁は強力なツールである：制裁は、外交や軍事力といった他の国家制裁 (statecraft) の手段と併用することで、強力な政策手段となり得る。
- 制裁は慎重に設計する必要がある：制裁の有効性は、その設計に依存する。政策立案者は、制裁の目的、対象、範囲について慎重に検討すべきである。
- 制裁には国際的な協力が必要である：制裁は、他国と協調して行うことが最も効果的である。国際的な協力は、対象国への圧力を高め、脱税の可能性を減らすことができる。
- 制裁は意図しない結果をもたらす可能性がある：制裁は、罪のない一般市民を傷つけたり、対象国の決意を強めたりするなど、意図しない結果をもたらすことがある。政策立案者は、こうしたリス

クに留意し、その軽減に努めなければならない。

- 制裁は、常に監視と調整を必要とする：制裁政策は常に監視され、必要に応じて調整されなければならない。政策立案者は、制裁が意図した目的を達成できなかったり、意図しない結果を招いたりした場合には、軌道修正する用意が必要である。

全体として、本書は、制裁は国家政策の貴重な手段であるが、より効果的なものにするためには、慎重に設計、実施、監視されなければならないことを強調している。政策立案者は、制裁の潜在的なリスクと意図しない結果を考慮し、それに依拠して政策を調整できるように準備しなければならない、としている。

③ 商務省による自己評価

商務省は、制裁が制裁対象国の輸出入に与える影響について、制裁指定の前後で比較できるような分析を行っている。これらの分析には、潜在的な経済的影響のシミュレーションと貿易取引に関するデータが用いられており、制裁対象国の国内総生産 (GDP)、消費者物価、国内特定産業の生産、雇用、貿易の流れに対する制裁の影響の予測を含む場合がある。例えば、2015年3月、商務省商務部は、米国、ロシア、および、米国の同盟国との間で、最も相互依存性が高く、将来の対ロシア制裁によって影響を受ける危険性がある分野を特定するための分析を行っている。

⑤ 制裁の運用における課題 (米連邦政府の自己認識のまとめ)

以上のように、米国担当省庁による制裁の効果に関する自己分析を見ると、外交と戦争の間の政策として一定の効果を求めつつも、米国の広範な外交や安全保障上の政策目標を達成するために、制裁がどの程度の効果をもたらしたかという点を評価するこ

⁷⁴ “Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions” 該当部分「米国とEUの標的型制裁は、意図したターゲットとそれに関連する企業に大きな経済的ダメージを与える一方で、巻き添え被害を最小限に抑えるという意味で、賢い制裁 (smart sanction) であるように思われる。」

⁷⁵ “The Art of Sanctions: A View from the Field by Richard Nephew, Columbia University Press, 2017” において、著者は制裁を「art」という言葉で表現しているが、それは制裁が変数の多い複雑な政策であり、効果的に行うには、芸術のように、技術、経験、創造性が必要だと考えているからである。また、制裁措置は、常に進化し続けるダイナミックな分野であり、万能なアプローチは存在せず、さまざまな目的のために使われ、状況に応じてさまざまな方法で適用されることがあるため、制裁を効果的に行うには、ある程度の創造性と判断力が必要だと著者は考えており、だからこそ「art」という言葉を使って表現しているようである。また、「art」という言葉を使うことで、制裁の複雑さとニュアンスが強調され、政策立案者が知識、経験、創造性を組み合わせてこの分野にアプローチする必要性が強調されている。

とは容易ではないこと、また、改善すべき点があることが認識されているが、その背景や課題は以下の通りである。

(a) 制裁の効果に与える要因が複数

制裁の効果を他の要因から切り離すことは困難である。例えば、制裁対象国は、制裁や他の米国の政策手段とは無関係な、いくつもの理由で特定の行動をやめることを決めるかもしれない。また、制裁対象国の行動の変化は微妙で漸進的であり、特定の原因との明確な相関関係が見いだせない場合がある。さらに、制裁は、しばしば、制裁対象と米国や米国の同盟国等との外交的関与、輸出入規制、査証の停止など、他の政策手段と組み合わせて用いられる。また、各省庁に対して情報機関や法執行機関を通じて共有される情報が限られていることも、分析を困難にしている。このような理由から、制裁に使用された各政策手段の影響を切り離して分析することは極めて困難である。

(b) 政策目標が変化

政策目標や目的がしばしば変更されることも有効性分析を困難にしている。制裁の根拠となる米国の政策目標や目的が制裁を次々と実施してゆく過程で変化することがあり、最終的な政策目標を達成するための制裁の効果測定することが難しくなっている。制裁措置は単発ではなく、制裁対象国の対応や行動変容を見ながら、継続的に実施されることが多く、制裁の有効性の評価は、どうしても暫定的なものとなり、最終的なものではなく、また、有効性を測定するための指標は継続的に制裁が実施されてゆく中で変化する可能性がある。

(c) 信頼できるデータが不足

信頼できるデータが不足している場合があり、それによって、制裁の効果の評価することが難しくなっている。

これらの理由もあって、財務省、国務省、商務省は、幅広い政策目標を達成するための制裁措置の政府横断的かつ包括的な有効性評価は行っていないようである。その代わりに、財務省、国務省、商務省といった関連省庁をまたぐ包括的な評価は、通常、国家安全保障会議（NSC）が実施する。制裁は米国

の政策目標を達成するための政府全体の戦略の一要素であるため、NSC 主導のプロセスによって、米国政府は複数の機関の情報や見解を活用し、より大きな政策文脈でこれらの問題を検討している。

(2) 制裁の効果に関する民間の研究

外交政策と戦争の間的手段としての制裁の有効性については、冒頭記載したように、多くの議論があり、その全体的な有効性に関する明確なコンセンサスは得られていない。制裁は、特に対象が絞られ、うまく設計されている場合、国の行動を変えるよう圧力をかける効果的な方法であると主張する人もいる。例えば、ある国が特定の輸出入品に大きく依存している場合、その産業を対象とした制裁は、その国の経済に大きな影響を与え、指導者に政策を変えるよう圧力をかけることができる。また、特定の団体や制裁対象となっている国・政権と関係の深い実業家等の資産を制裁対象に指定し、資産凍結することにも一定の効果があるという意見や、国際社会が一致団結して制裁を行うことで、その効果を高めることができるとの主張は多い。しかし、反対に、制裁には効果がないことが多く、逆効果になることさえあるという意見もある。例えば、すでに経済的困難に直面している国であれば、制裁はその国の国民をさらに苦しめ、外国の圧力に抵抗する指導者の決意を強めるだけかもしれないし、制裁の対象が慎重でなければ、罪のない一般市民の生活に悪影響を与えることや、権威主義的な政権の支配力を強めるなど、意図しない結果をもたらす可能性もある。全体として、外交政策の手段としての制裁の有効性は、対象国の経済・政治状況、制裁の設計と実施、制裁の実施に協力する国際社会の意思など、さまざまな要因に依存するといえよう。この章においては、民間シンクタンクやアカデミックでの、このような制裁に関する主要な議論や論考を紹介することとする。

① Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott and Barbara Oegg による 検 証 (“Economic Sanctions Reconsidered”)

第一次大戦以降に行われた 170 件以上の制裁措置を網羅的に検証した「Economic Sanctions

Reconsidered⁷⁶」は、ピーターソン国際経済研究所⁷⁷から1985年に出版され、現在は2006年の第3版が最新のものである。同書は、経済制裁とは、慣例的⁷⁸な貿易・金融関係を、政府が意図的に、あるいは、脅しをかけて撤回させることであると定義(“We define economic sanctions to mean the deliberate, government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations.”)した上で、経済制裁はその意図する目的を果たす能力が非常に限られており、全体としてその実績は乏しいとしている。また、経済制裁の期間とその短期的効果、長期的効果の比較という問題については、調査によると、経済制裁は1年目と2年目の後にその効果の多くを失い、その後、急激に減少するとしている。また、同書によれば、「制裁が絶対に効かないということはないが、対象国が頑強に抵抗する行動を取らざるを得ないような外交政策目標を達成するためには、制裁の効用は限定的である。それでも、特に対象国が小さく、政策目標が比較的控えめな場合、制裁が外国の行動を変えるのに役立っているケースもある。」⁷⁹とし、「制裁が成功したといえるケースは34%程度」⁸⁰であると評価している。

「Economic Sanctions Reconsidered」の構成とポイント、および、分析手法の概要は、以下の通りである。

【参考4】

(a) 概要と構成

本書は、以下の点に焦点を当てて、200超の制裁事例の検証を行っている。

- ・外交政策の目標を達成するために、経済制裁

はどのような成果を残してきたのか？

- ・政治的、経済的な要因によって、制裁が望ましい外交政策に貢献する可能性は高まるのか？
- ・制裁の対象国、制裁実施国の双方にとって、制裁のコストはどの程度か？
- ・今後の制裁措置の運用について、政策立案者の指針となるような教訓を引き出すことができるか？

第1章(Introduction)は全体の概要、第2章では、分析の枠組みと、制裁の成功定義、目的の明確化の方法、国際協調、経済的コストの試算方法など、各制裁事例を検証するために用いた説明変数の解説を行っている。第3章では、いくつかの政治的要因を検証し、成功への貢献度について一般論を導き出す。5つの政策目標、すなわち、緩やかな政策変更、政権交代、軍事行動の阻止、軍事的潜在能力の削減、その他の主要な政策変更について説明する。第4章では、同様のアプローチで、制裁事例の成功に寄与する可能性のある経済的要因を分析する。いくつかの経済変数を特定し、最も強い影響力を持つと思われるものに焦点を当てる。第5章では、1990年に出版された第2版以降に登場した制裁措置の適用に関する新たなテーマについて検討する。冷戦の終結に伴い、この17年間、国連の活動が活発化し、米国は連邦政府および州政府レベルで立法による制裁を行うようになり、対象を絞り込んだ金融制裁が導入されている。このような変化と、今後の制裁政策への影響に

⁷⁶ ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED.; History and Current Policy, 3rd edition, June 2006, by Gary Clyde Hufbauer (PIIE), Jeffrey J. Schott (PIIE), Kimberly Ann Elliott (PIIE) and Barbara Oegg (PIIE). The Peterson Institute for International Economics (PIIE). PIIE is an independent nonprofit, nonpartisan research organization dedicated to strengthening prosperity and human welfare in the global economy through expert analysis and practical policy solutions.

⁷⁷ ピーターソン国際経済研究所 (Peterson Institute for International Economics, PIIE) は、国際経済問題について分析・政策提言を行う米国のシンクタンク (所在地ワシントン DC)。無党派の非営利団体で、活動資金は団体・企業・個人からの寄付や、出版事業、基金の運用益などで調達する。1981年にフレッド・バーグステン (Fred Bergsten) により国際経済研究所 (the Institute for International Economic, IIE) として設立され、2006年に現名称に変更。創設者のピーターソンはニクソン政権の商務長官、リーマンブラザーズ CEO、ニューヨーク連邦準備銀行理事長などを歴任。

⁷⁸ 「慣例的」とは「契約的」という意味ではなく、単に制裁がない場合に発生したであろう貿易や金融活動の水準を意味する。

⁷⁹ ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED.; History and Current Policy, 2nd edition (92 頁、3 項) “Although it is not true that sanctions never work, they are of limited utility in achieving foreign policy goals that depends on compelling the target country to take actions it stoutly resists. Still, in some instances, particularly situations involving small target countries and relatively modest policy goals, sanctions have helped alter foreign behavior.”

⁸⁰ ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED.; History and Current Policy, 2nd edition (93 頁、2 項) “Sanctions have been successful - by our definition - in 34 percent of the case overall. However, the success rate importantly depends on the type of policy or governmental change sought.”

ついて考察している。第6章では、20世紀における経済制裁の事例研究から得られた、21世紀の政策立案者の指針となるような政策提言示している。

(b) ケーススタディ・アプローチを採用している
 本研究は、第一次世界大戦中の連合国によるドイツ封鎖から最近の事例まで、経済制裁の204の事例を分析している（第1版では174事例）。各事例には、時系列(Chronology of Key Events)、制裁の目的(Goals of Sender Country)、根拠法令等(Legal Notes)、制裁対象国の反応(Response of Target Country)、第三国の対応(Attitude of Other Countries)、経済的コスト(Economic Impact)、評価(Assessment)、要約(Authors' Summary)、参考文献(Bibliography)を

記載している。評価は、当時の報道や政策担当者の発言等を引用しており、要約のセクションにおいて、総合評価として、(a) 政策結果スコア(スケール1~4)と(b) 制裁貢献度スコア(スケール1~4)として、いずれもスコアが大きい方をより成功とした上で、(a) x (b) = (c)として成功度(スケール1~16)を算出し、成功度スコアが9以上を「成功」、8以下を「不成功」として、サンプル事例全体の34%について「成功事例」とカウントしている。この成功事例の割合は、制裁措置の政策目的によって異なっており、下記【参考5】のように、制裁対象国の政権の不安定化を制裁の目的にした場合の成功率が最も高く(52%)、軍事的脅威の弱体化が最も低い(20%)という分析結果となっている。

【参考5】 制裁目的別成功率の内訳（出所：Economic Sanctions Reconsidered, Second Edition, 93頁より、筆者作成）

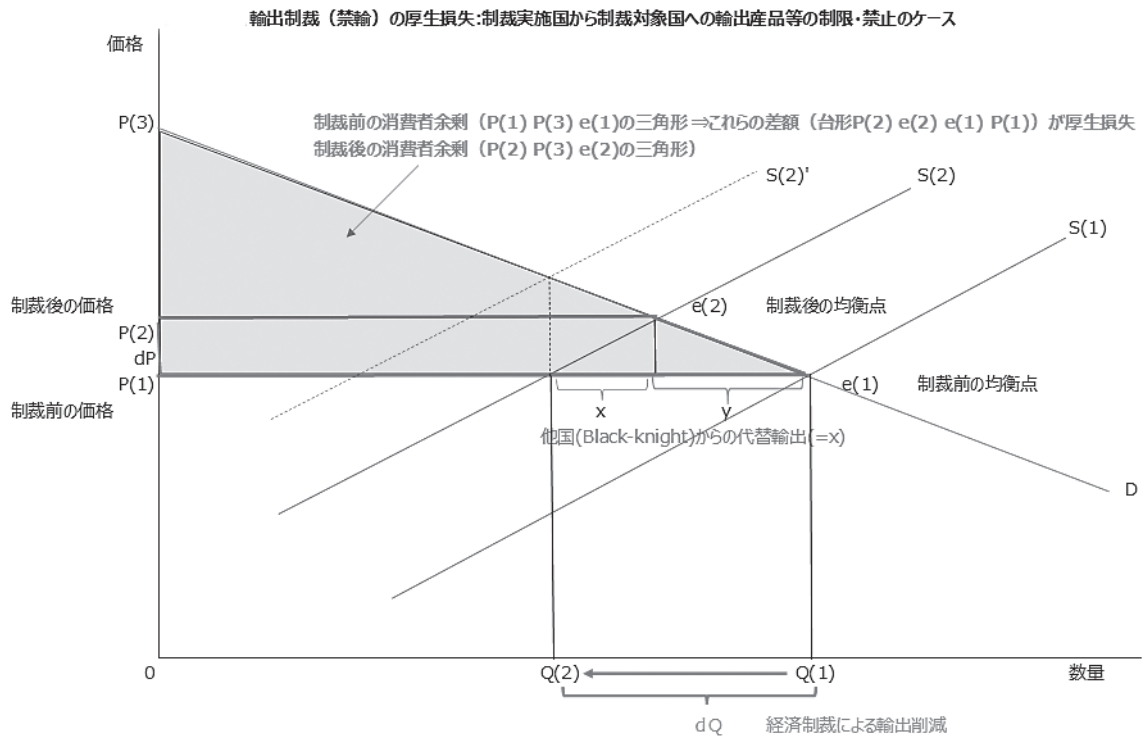
制裁対象国に対する政策目的	成功事例数	失敗事例数	成功率(%)
緩やかな政策変更 (Modest policy change)	17	34	33
不安定化 (Destabilization)	11	10	52
軍事的行動の排除 (Disrupting military adventures)	6	12	33
軍事的脅威の弱体化 (Impairing military potential)	2	8	20
大きな政策変更、他	5	15	25
合計	41	79	34

なお、輸出制裁（禁輸）の際に、(b) 制裁貢献度スコアを算定するにあたっては、制裁対象国の経済損失(the cost of sanctions)を制裁対象品目の実際の制裁対象国の輸入統計額と需給の価格弾力性(需要・供給線の傾き)に基づく簡易需給モデル(【参考6】)を使って厚生損失(welfare loss)を算出し、その対GNP比等から制裁係数(sanction multiplier)を推定している。この係数

は、国際的な協力の有無、制裁の期間、制裁前の経済関係等の諸要因の係数と合わせ、制裁貢献度スコアの重みづけとして用いられているようである。また、興味深いのは、金融に絞った制裁の成功率は41%で、貿易制限のみの制裁の成功率25%、金融と貿易の混合制裁の成功率33%を上回っていることである⁸¹。

⁸¹ ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED, History and Current Policy, 2nd edition (71頁、3項) “If one views financial sanctions in their overall context, it is perhaps not surprising that a successful outcome was scored 13 of the 32 financial-only cases (41 percent). By contrast, a successful outcome was scored in only 6 of the 24 trade-only cases (25 percent) and in 18 of the 55 combined trade-finance cases (33 percent).”

【参考 6】PIIE の分析による経済的な厚生損失測定モデル（簡易余剰分析）



(c) 制裁実施国の動機

制裁実施国の動機・意図、そして、制裁の実施は、外交手段の一部であり、制裁対象国の政府に行動変容を迫るための手段である。制裁を加える国は、その多くが積極的な外交政策をとる大国である。大国、特に米国が制裁を多く実施してきたのは、世界的な規模で米国による制裁の影響を及ぼすことができたからである。制裁の原動力は「決意の表明」であり、特に米国は、世界情勢における自国のリーダーシップを主張するために、しばしば制裁を実施してきた。米国大統領は、他国の行為に対して、たとえ行動変容の可能性が低くても、他国の行為に反対する姿勢を誇示する必要に迫られているように思える。このような場合、制裁が必要とされるのは、米国の行動能力、または、米国の意思に対する国内外の信頼を失うという意味での無策のコストが、制裁のコストよりも大きいと見なされる場合である。道徳的な怒りを示し、米国は必ず立ち上がるということを示すことで、同盟国を安心させるためである。このような道徳的・心理的要因が制裁を発動する判断に与える影響は、たとえ量化が不可能であっても、過

小評価されるべきではない。また、制裁の理由としてよく挙げられるのが「抑止力」であり、制裁実施国が制裁対象国の諸々のコストを高めることで、将来の不都合な政策を思いとどまらせることができるという考え方である。1980-88年のアフガニスタンをめぐる米国の対ソ制裁のように、制裁が将来の悪事を効果的に抑止したかどうかを判断することは、困難な場合が多い。他方、ゴルバチョフ大統領のもと、ソ連は内外の政策を大きく転換させたが、この歴史的転換に米国の制裁の効果がわずかであったとも考えにくい。

また、注目される制裁は、国内政治の重要な目的のために行われることも多く、制裁対象国の行動変容という外交政策上の目的を覆い隠してしまうことがある。1935年、当時の英国の野党指導者であったデイヴィッド・ロイド・ジョージ (David Lloyd George) は、国際連盟が行った対イタリア制裁について、「イタリアによる征服からアビシニアを救うには遅すぎたが、英国政府を救うには間一髪間に合った (“came too late to save Abyssinia, but they are just in the nick of time to save [Her Majesty’s] Government”)」と発

言している。流血を招くようなことはしないが、力強く行動していると思われたいという政治的指導者の願望は、特定の外交政策目標に影響を与えやすい。20世紀初頭から、首相や大統領は国内の要請に応え、より厳しい措置に国民を備えさせるために、しばしば制裁を行っている。場合によっては、国内向けの政治的な目的が制裁を発動する主要な動機となったこともある。制裁は、愛国心を煽り、国民の怒りを鎮めることで、制裁実施国の政権に対する国民の支持を集めることに成功することが多い。最近の例では、天安門事件後の米国、欧州、日本による対中国制裁、ヘルムズ・バートン対キューバ制裁、イラン・リビア制裁法、ビルマに対する制裁は、対象国への影響はともかく、主に国内有権者の安心感、道徳や歴史の主張、将来の国際秩序違反者への警告のために実施されたものであった。制裁政策の形成における国内政治的配慮の役割については、依然として、多くの議論の対象となっている。

要するに、制裁の発動は三つのシグナルを相手国、同盟国、国内に伝えることになる。すなわち、制裁対象国には、制裁実施国が対象国の行動を容認していないことを伝え、同盟国には言葉が行動で裏付けられることを伝え、国内には実施国政府が国家の重要な利益を保護するために行動することを伝えるのである。

(d) 制裁の限界

制裁の成功を判断する際には、対象国の政策、行動、体制の変化(行動変容)に限定して検討する。しかし、制裁は、しばしば外国の行動を変えるのに成功しない。

その理由の第一は、課された制裁措置が、その課題に対して不適切である可能性がある。制裁の目的が不明確であったり、手段が不十分であったり、必要なときに他国の協力が得られないのである。

失敗の第二の理由は、制裁がそれ自体の耐性、解毒作用(antidote)を生み出す可能性があることである。特に、経済制裁は対象国の国民を政府支持と商業的代替策追求の両面で団結させる可能性がある。

第三の理由は、制裁によって、対象国の有力な同盟国や富裕な同盟国が「黒騎士」の役割を担うようになり、制裁自体による収奪をほぼ相殺することができるためである。第二次世界大戦後、大国が小国の政策をめぐって冷戦下におけるイデオロギー的な対立に関して制裁を実施しても、制裁の効果を相殺する補償が得られる事例が多く見られた。

第四に、経済制裁が海外の同盟国や国内の企業にとって不利益になる可能性があることである。制裁実施国の同盟国がその目標を共有していない場合、同盟国は対象国に対して要求された厳しい措置を取ることを拒否し、それによって制裁実施国自身のイニシアチブがより一層低下する可能性がある。

最後に、貿易相手国への制裁が、自国の外交政策や経済利益に悪影響を与え、制裁の効果を打ち消すことも考えられる。

では、なぜ制裁は頻繁に行われるのであろうか。そもそも、世界の指導者たちは、経済制裁に代わる最も明白な選択肢は満足いくものではない、と結論づけることが多い。すなわち、軍事行動はあまりにも大規模であり、外交的な抗議はあまりにも貧弱である。制裁は、内外へのアピールという一定の政治的効果(政策的効果ではなく)を提供しながらも、同時に、高い戦争コストを回避することができる本研究の目的は、どのような条件が整えば、制裁が、負担可能なコストで、正の便益を達成する可能性が最も高いかを提示することである。

(e) 結論と政策提言

本書(Economic Sanctions Reconsidered)は、21世紀の制裁実務者のための最新の政策提言として「7つの提言(“Seven Recommendations”)」を示している。これらの提言は、国際的な危機に対する大国の対応としばしば反するものであり、多くの場合、制裁実施国は、制裁の潜在的な影響を事前に十分に検討することなく、単に外国の暴挙に対する行動を求める自国民の要求を満たすために、性急に経済制裁を発動している。本書は、1970年代から1980年代にかけて一般的であった「先に撃ち、後で問う(“shoot

first, ask questions later”)」 という手法を修正するものであり、その結果、制裁のあり方が見直され、「制裁は効かない」という認識が修正されることを期待している。

そもそも、「制裁が外交政策の目標達成に有効かどうか」を検証するにあたっては、何を評価対象とするのかを改めて確認する必要がある。制裁の目的は、国内外に決意を示すこと、怒りを示すこと、罰すること、将来の不正を抑止すること、対象国の現行政策を変更することなど様々であり、単純ではない。さらに、制裁実施国側は、通常、複数の政策目標を追求し、その目標は時間とともに変化することが多い。本書では、特定した対象国を制裁実施国の要求に従わせるための制裁の有効性、言い換えれば、公言された外交政策の目標の達成に焦点を当てる。本書で、失敗と判断した事例の多くは、外交政策の強制（相手国の行動変容）以外の基準で測れば、成功であると考えられる事例も多い。また、制裁は短期的には「失敗」しても、中期的な抑止には（それなりに）「成功」する可能性がある。経済制裁は、通常、対象に対して行使されるより大きな武器・手段の一つに過ぎない。制裁の有効性検証において、制裁は対象国の政策を変えようという意味で結果に対してどの程度の貢献があったのだろうか、というより厳格な十分性テストに照らして評価を試みているものの、このテストによって、制裁がほとんど、あるいは、まったく貢献しなかったとしても、制裁を課したことが間違いだったということにはならない。各事例の背景には特異な要因がある。人間の性格や運が制裁の結果を左右することもある。また、このような変数では捉えきれない、同時期に起こった世界の出来事や要因等に大きく左右される。したがって、我々の総括的な評価と勧告は一般的な指標として捉えるべきであり、国家運営の高度な手段における無謬の道標ではない。

(f) 制裁は効果的なのか？

全体として、本書で記載した事例の 34% において、制裁が少なくとも部分的に成功している (“at least partially successful”) と結論付けた。

しかし、制裁の成功率は、政策や政府の変化の種類によって大きく異なる。政治犯の釈放など、控えめで限定的な目標を伴うケースでは、半数の確率で成功した。政権交代を目指したケース（特定の指導者を不安定にする、独裁者に民主化を促すなど、敵対国の軍事的潜在力を損なわせる、あるいはその政策を大きく変えるなどの目的は、そのうちの 30% のケースで成功したとみなしている。従って、「制裁は効かない」というのは明らかに誤りであると考えられる。とはいえ、制裁がしばしば「機能」しないのも事実である。

(g) 政策提言：より効果的な制裁措置の使用
外国の挑発行為に対する全体的な対応策の中で、制裁の役割を決める場合、政策立案者は制裁対象国の脆弱性と制裁体制を維持するための実行可能性の両方をよく見極める必要がある。制裁実施国は、対象国が制裁実施国の要求に従うことのコストをどのように考えているか、相手の立場に立って理解する必要がある。また、制裁そのものがもたらす直接的なコストだけでなく、既存の経済的・政治的状況に起因する間接的なコストも考慮する必要がある。さらに、適切な政治的シグナルと経済的影響度を伝えるためには、より広範な有志連合が必要かどうか、また、制裁が自国の企業や労働者、対象国の一般市民や近隣諸国に課すコストを踏まえ、制裁を長期的に実施し続けることができるかどうかを検討する必要がある。

(h) 7つの提言

◆ “Don't bite off more than you can chew” (欲張らない)

政策立案者はしばしば、制裁がもたらす効果について過大な期待を抱いている。これは特に今日の米国に見られる傾向であり、かつての英国にも見られた傾向である。経済的な困窮と政治的な変化への意志との間には、せいぜい弱い相関関係しかない。制裁の経済的影響は、特にターゲットに対して顕著に現れるかもしれないが、政治的結果を決定する上で、制裁の影響を覆い隠すような状況の他の要因がしばしば見られるのである。制裁は、重要

な国の軍事的潜在力を損なったり、対象国の政策に大きな変化をもたらしたりするような効果はめったにない。このような高い政策目標を掲げた62件のうち、成功したのは19件、つまり30%であった。

◆ “Friends are more likely to comply than adversaries” (制裁は、同盟国や友好国を標的にした方がよく効く)

経済制裁は、かつての友人や親しい貿易相手国に対して行うのが最も効果的である。これらの国々は、経済的にも外交的にも、制裁実施国との関係を優先し、特定の問題については譲歩する意思があることを反映している。さらに、同盟国は、譲歩によって政府の評判が低下し、将来の紛争で政府の力が弱まることを敵対国ほど懸念しない。もちろん、政治的な同盟関係や経済的な結びつきを維持することや配慮は、重要である。

◆ (iii) “Beware autocratic regimes” (独裁政権には気をつける)

分析の結果、民主主義国は制裁実施国の要求を受け入れようとする傾向が強く、独裁的政権よりも制裁に弱いという仮説が支持された。制裁実施国は、強力で安定的、敵対的、独裁的な政権に対して、制裁がうまく機能すると期待すべきではない。

◆ (iv) “Slam the hammer, don’t turn the screw” (ハンマーで叩け！ねじは巻くな)

政治指導者たちは、即時の対立を避け、万一失敗した場合には武力行使を正当化するために、段階的に措置を強化してゆく手法をお好みがちであるが、分析の結果は、逆である。じわじわとねじを巻くような逐次投入ではなく、ハンマーで一撃を加える方が効果的である。また、金融、輸出、輸入と複数の制裁を組み合わせた方が成功率は高くなる。時間が経てば、制裁対象国には調整する機会が与えられることになるため、代替供給源を見つけたり、新しい同盟関係を築いたり、国内の世論を動員して自国の政策を支持させたりする

ことができるのである。しかし、制裁は迅速かつ果断に行うほど成功しやすいという教訓はジレンマももたらす。目標が野心的で、特に国家安全保障に関わる場合、決定的な制裁には、通常、国連安全保障理事会や、少なくとも先進民主主義国の多国間協力が必要である。しかし、多国間協力の確保には時間がかかり、実現不可能な場合も多い。

◆ “More is not necessarily merrier” (多ければ良いというものでもない)

発信国の連合が大きければ、制裁エピソードが成功しやすくなるとは限らない。制裁政策に対する国際的な支持は、政治的シグナルと経済的脅威を強めるが、発信国間の合意を得る過程で、制裁の範囲と影響が希薄になり、成功の可能性が損なわれることもあり得る。一般に、制裁の実施に必要な国の数が多ければ多いほど、また制裁の期間が長ければ長いほど、効果的な連合を維持することは困難になる。東西間の対立により世界が二分されていた冷戦下、また、冷戦後も、キューバ、イラン、ビルマを孤立させようとする米国の努力が、制裁対象国を支援しようとする反対勢力によって損なわれている。制裁対象国に対する、制裁実施国以外からの支援は、対象国に与えた経済的コストを相殺するだけでなく、対象国政府の国内外での地位を向上させる可能性もある。

◆ “Choose the right tool for the job” (適切な道具を選ぶ)

多くの場合、制裁は、特殊作戦、準軍事行動、軍事行動という一連の行動と連携して実施されることが多く、軍事行動を起こすまでの順次期間に制裁が実施される場合もある。逆に、制裁は政策目的を達成するために効果を発揮したものの、その後の、特殊作戦や軍事行動によって結果的に対象国の行動変容に至らなかった事例もある。制裁、特殊作戦、準軍事行動、軍事行動の組み合わせが大事である。

◆ “Don’t be a cheapskate or a spendthrift” (ケチ

ケチしない、しかし、浪費もしない)
制裁が自国や同盟国の国内産業に与えるコストは、制裁目的から得られる効果とバランスのとれたものでなくてはならない。そうでなければ、国内や同盟国からの支持を失う可能性が大きくなる。しかし、自らにかかるコストを最小化することにこだわりすぎて、制裁の効果を損なわないようにしなくてはならない。

結論：“Look before you leap”（跳ぶ前に見ろ！）

制裁実施国政府は、制裁を実施する前に、その手段と目的について、しっかりと検討すべきである。検討内容は、制裁の目標が達成可能であること、制裁対象国に十分な経済的痛みを与えられること、必要に応じて軍事力等の抑止力を伴って経済制裁をフォローアップできること、他の大国の相殺政策を促さないこと、制裁が国内の有力企業や外国の同盟国に耐えられないコストをもたらさないこと等に確信を持たなければならない。しかし、このような好条件が揃うことは、大国の指導者が想像しているほど多くはない。政治的に「何かしなければならぬ」場合、経済制裁が最善、あるいは、唯一の選択肢となることもあるが、どんな制裁でもよいというわけではなく、状況に応じて適切に選択されなければならない。慎重で賢明な政府は、特定の手段を選択する前に、意図しないコストと意図する結果を注意深く分析するべきである。

このように、Hufbauer, Schott, Elliott and Oegg は、「制裁は、しばしば外国の行動を変えるのに成功しない。」と結論している。それは、課された制裁措置が、その目的に対して不適切、不明確であること、また、必要なときに他国の協力が得られないことが理由の第一であるとしている。また、失敗の第二の理由は、制裁に対する解毒作用（“antidotes”）を生み出す可能性があることである。特に、経済制裁は、対象国を政府支持と他の代替手段の追求の両面で国内を団結させる可能性がある。第三の理由は、制裁

によって、制裁対象国の有力な同盟国や富裕な同盟国が「黒騎士 (black knights)」の役割を担うようになり、制裁の効果をほぼ相殺することができるためである。最後に、制裁そのものや制裁に対する相手国の報復措置が自国の外交政策や経済利益に悪影響を与え、制裁の効果を打ち消すことも考えられる。しかしながら、軍事行動はあまりにも大規模であり、外交的な抗議はあまりにも貧弱であることから、制裁は、高い戦争コストを回避することができ、受容可能なコストで、正の便益を達成する可能性が最も高い手段であるということは否定していない。

③ロシア制裁に対する Gary Clyde Hufbauer 他 の 評 価

興味深いのは、同じく、ピーターソン国際経済研究所の Gary Clyde Hufbauer と Megan Hogan が、2022年3月という、ロシアによるウクライナ侵攻後1か月目でのタイミングではあるが、“How effective are sanctions against Russia?”⁸² という論考を公表し、その結論として、「脅しによる制裁は抑止力として効果がないことが証明された。制裁同盟国による制裁は、自国を起源とし、自国企業を通じて行われる商品と金融に関して高い効果を発揮するはずである。しかし、中立国や親ロシア国による大幅な制裁不参加や制裁破りも予想される。そこで制裁同盟は、外交的な抗議を強化し、中立国や友好国の対口通商を阻止するための二次的制裁を行うかどうかを判断しなければならない。」として、ロシアによるウクライナ侵攻を思いとどませる手段としては、制裁とその脅しが効果的ではなかったとしつつ、制裁の抜け穴となる中国等の存在を踏まえれば、段階的に制裁を強化する必要を示唆している。他方、「ロシア全体、特にロシアのエリートに対する処罰は迅速かつ効果的であった。西側諸国はもとよりロシアでも、エネルギーと人道的物資を除く貿易の全面封鎖、ロシア中央銀行と民間銀行の資産凍結、オリガルヒの資産凍結、西側企業の撤退を予想した人はほとんどいなかった。すでに発動されている制裁措置に加え、凍結されたロシアの資産は同盟国政府が差し押さえ、その代金はウクライナ難民や復興支援、場合によってはロシアに資産を差し押さえられた同盟国企業への補

⁸² How effective are sanctions against Russia? By Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Megan Hogan (PIIE), March 16, 2022, PIIE Home Page

償に充てられるかもしれない。」として、標的型制裁による資産の凍結・剥奪という点で、初動としては一定の評価をしている。その上で、最終的には「強力で毅然とした敵対者に対しては、あらゆるリスクを伴う軍事力が、更生 (rehabilitation) を達成する唯一の手段かもしれない。」としている⁸³。

③コーネル大学ルーズベルト研究所の研究者による論考 (“Are Sanctions Effective?” by Aneil Gill, Published May 6, 2018, The Cornell Roosevelt Institute)

コーネル大学ルーズベルト研究所のフェロー Aneil Gill は、2018 年の論考で、米国の対キューバ禁輸措置とイラン核合意に至るまでの米国の対イラン制裁に関する分析に基づき、「制裁は過去に意図しない不利益な結果を生んだが、慎重な制裁の適用は依然として重要な外交政策手段である。」としたうえで、「慎重に作られた制裁は、戦争や孤立主義に代わる望ましい選択肢である。」と結論付け、どのように慎重に実施 (“prudent use”) すべきかについて提言している。

Aneil Gill は、まず、制裁については、以下の相反する見方があるとする。多くの人は、制裁は国家の行動を形成し、国際規範を強制するための貴重な手段であり、緊張が高まっているときに無策と戦争の中間的な役割を果たすと評価している。他方、制裁の有効性については、制裁が意図したような影響力を発揮しているか、また、複雑で多次元的な状況において生じる負の外部性を強調し、より批判的な意見も述べている。Aneil Gill は、米国の対キューバ禁輸措置を失敗事例、イラン核合意に至るまでの対イラン制裁を成功事例として分析し、適切な状況下で適切に適用 (prudent use) されれば、軍事力を用いず外交政策目標を追求し、平和的解決を促すという重要な役割を果たす可能性があるとしている⁸⁴。

まず、キューバに対して 1960 年以降に実施された

禁輸措置やその他の経済制裁は、半世紀以上にわたってキューバを米国の経済市場や影響力から効果的に隔離してきたが、政策の目的は達成されていないとし、その原因が、Hufbauer, Schott, Elliott and Oegg が失敗の原因に挙げたように、禁輸前は、キューバの輸出入の 3 分の 2 以上を米国が占めていたことから、米国による制裁によってキューバで政権交代が可能であるともくろんだものの、禁輸後は、貿易相手としての米国の役割をソ連・ロシア担うことになり、経済的な制約は、ソ連・ロシアがキューバでより大きな影響力を持つための扉を開いた。さらに、カストロ親子によるキューバ支配を正当化する民族主義的、反米的な感情を煽ることになったのである。

キューバとは対照的に、イランへの制裁は、イランの指導者に核協定の交渉を検討するよう事実上圧力をかけた。その結果、イラン核合意は、経済成長を制限し、イランの政策と指導者の特定の団体にを標的とした長年にわたる厳しい経済制裁を経て、テヘランが国際社会と協力する意思を示したからこそ合意されたのである。核合意までの 10 年間に多国間の支持を得たこの制裁は、2013 年には 50% のインフレと 5% のイラン経済の縮小という報告を受け、急激な経済衰退を招いていた。多国間制裁は、既存の体制を強化するのではなく、さらなる制裁や軍事行動の可能性を伴う脅威とともに、同国の核開発プログラムを適切に罰し、外交的関与への扉を開くものであった。ある調査によると、合意前のイラン人の 57% が国際社会との取引に賛成し、「4 分の 3 がテヘランとワシントンの間の会談の拡大、米国との教育・文化交流の拡大、貿易の大幅拡大を支持している」ことがわかった。選挙で選ばれた指導者に対するこの種の政治的圧力は、国際社会が課した制裁に起因する経済的苦境に起因するものである。効果的な制裁を解除したいという願いが、核兵器をめぐるイランの大規模な紛争を防ぐための協議を促したのである。

この 2 つの事例の対比は、制裁の適用とその運用

⁸³ How effective are sanctions against Russia? By Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Megan Hogan (PIIE), March 16, 2022, Conclusion

⁸⁴ “Are Sanctions Effective?” By Aneil Gill Published May 6, 2018, the Cornell Roosevelt Institute <https://www.cornellrooseveltinstitute.org/intl/are-sanctions-effective>

“Though sanctions have produced unintended detrimental consequences in the past, prudent use remains a critical foreign policy tool. Carefully crafted sanctions represent a preferable alternative to war and isolationism. This article examines the history of sanctions and highlights effective examples.”

において、理路整然とした態度をとり続けることの必要性を示している。中央集権的な政府（独裁政権など）に対する制裁は、多くの場合、一般国民を罰するだけで政策転換を強いることはない。この点については、1990年の湾岸戦争後のイラクへの制裁が、「インフラの破壊と輸出入のほぼ全面的な遮断により、イラクは - ある国連特使の言葉を借りれば - 工業化以前の国家に成り下がった」との指摘もある。キューバの禁輸措置と同様、イラクへの制裁は、政権交代や政策転換を促すような効果はほとんどなく、代わりに国民個人を罰するものであった。このことから、制裁はむしろ民主化・分権化が進んでいる国の指導者に政治的圧力をかけるのに有効であると主張する人もいる。さらに、他の学者は、正当性と効果をさらに高めるために、経済的孤立の劇的な増加や軍事行動の脅威を伴う制裁を支持することによって、多国間行動と信頼性の価値を強調している。

結論として、Aneil Gill は、今後、ロシアや北朝鮮に対する新たな制裁を考えると、キューバやイランに対する措置で築かれた歴史的な前例を考慮する必要があるとしている。ターゲットを絞った多国間かつ明確な制裁は、指導者に国際法の尊重やデタントの追求を迫る上で有効な手段である。したがって、米国は、軍事行動や純粋な孤立主義的政策の代わりに、このツールを活用する意志を持ち続けることが不可欠である、と前向きに評価している。

④ Nicholas Mulder による論考

コーネル大学の Nicholas Mulder⁸⁵ が、2022年1月30日、「フォーリン・ポリシー（Foreign Policy）紙」に寄せた論考（“How America Learned to Love (Ineffective) Sanctions: Over the past century, the United States came to rely ever more on economic coercion—with questionable results.”）⁸⁶によれば、「過去1世紀にわたり、米国は経済的強制力にますます依存するようになったが、その結果は疑問視されている（“Over the past century, the United States came to rely ever more

on economic coercion—with questionable results.”）としている。

歴史学者である Mulder は、今日、米国の政策立案者が制裁に頼らない外交危機はほとんどなく、米国による制裁という強制的な手段無しに、現在の世界政治を語ることは困難であるとしている。しかし、歴史を振り返れば、20世紀初頭、米国は制裁を敬遠し、欧州諸国は制裁を多用していた。第二次世界大戦後、その立場は逆転し、米国は自由に制裁を行い、欧州は米国の制裁措置にしばしば消極的である、としている。

【参考7】“How America Learned to Love (Ineffective) Sanctions: Over the past century, the United States came to rely ever more on economic coercion—with questionable results.” の主張のポイント

- 経験則から言えば、制裁が目的を達成する確率は低い。20世紀における経済制裁の実証的調査の代表作である「経済制裁再考 (Economic Sanctions Reconsidered)」によれば、制裁の34%しか「少なくとも部分的に成功」していない。制裁が明らかに成功したといえるケースは、さらにまれである。より控えめな目標を設定することで、制裁が機能する可能性は高くなる。
- 驚くべきは、このように有用性が限られているにもかかわらず、制裁の頻度は減少しておらず、むしろ、制裁は1990年に倍増している。1990年代から2000年代にかけて、制裁措置は1950年から1985年の水準から倍増し、2010年代にはさらに倍増した。クリントン元大統領は経済的な圧力で人権侵害者を追及し、ブッシュ元大統領は経済的な圧力で人権侵害者を追及した。クリントン元大統領は人権侵害国に対して経済的圧力をかけ、ブッシュ元

⁸⁵ Nicholas Mulder, a historian of twentieth-century European and international history at Cornell University, is the author of “The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War.” Yale University Press

⁸⁶ “How America Learned to Love (Ineffective) Sanctions: Over the past century, the United States came to rely ever more on economic coercion—with questionable results.” JANUARY 30, 2022, 10:33 AM By Nicholas Mulder, assistant professor of history at Cornell University.

<https://foreignpolicy.com/2022/01/30/us-sanctions-reliance-results/>

大統領はならず者国家、テロリスト、核拡散国に対して経済的圧力をかけ、オバマ元大統領は人権侵害国、テロリスト、核拡散国に対して経済的圧力をかけた。そして、イラクやアフガニスタンへの介入で不評を買った国内政治的コストを伴わない、より使いやすいハードパワーとして制裁に踏み切った。しかし、欧米の相対的パワーが大きかった1985年から1995年の時点では、制裁が成功する確率はまだ35~40%程度であったが、2016年には20%を下回るようになった。つまり、制裁の利用が急増した一方で、その成功確率は急落した。

- 冷戦期の大半、米国の政策立案者は、大国に対して厳しい制裁を行うという戦間期の誤りを回避した。反撃能力の乏しい小国に対する経済制裁に重点を置いた。中国やソ連のような大国に対しては、技術移転を制限する西側諸国による協定を主な手段とするなど、緩やかな戦略を採用した。より積極的で攻撃的な制裁を行うと、相手側からの反発や同盟国からの同意を得るのに苦労する。例えば、1982年、レーガン政権がソ連のガスをヨーロッパに送るパイプライン建設を制裁した時、ドイツのヘルムート・シュミットやイギリスのマーガレット・サッチャーなどヨーロッパの指導者たちの間に抵抗が広がった。
- 経済制裁のリスクとその限界は、戦間期に明らかになったが、第二次世界大戦後、特に1990年代以降、これらの問題は克服されたかに見えた。しかし、この10年間の変化は、効果の減退と相手からの反発のリスクという2つの問題が再び起こったことを示唆している。

また、Mulderは、ロシアのウクライナ侵攻から略1年となる2023年2月9日、NY Times紙に ”Sanctions Against Russia Ignore the Economic

Challenges Facing Ukraine” を寄稿している。

【参考8】 “Sanctions Against Russia Ignore the Economic Challenges Facing Ukraine” の主張のポイント

- 2021年12月、バイデン大統領はロシアのウラジーミル・プーチン大統領に対し、ウクライナ領土への侵攻は “これまで見たこともないような経済的影響” を伴うと警告した。アメリカとヨーロッパの同盟国はこの脅しに従い、最近の歴史上最大規模の制裁を実施した。それから1年（2023年2月当時の見方として）、ロシア経済は予想をはるかに超える衝撃を乗り越えた。
- 2022年3月、国際金融研究所は、ロシア経済が年末までに15%縮小すると予測した。しかし、この1年間で、ロシア経済の縮小幅は3%強とかなり小さくなっている⁸⁷。国際通貨基金（IMF）は（2023年2月当時の）最新の見通しで、ロシア経済は2023年に0.3%という非常に小さな回復を遂げると予想している。一方、EUはわずか0.7%の拡大、英国は0.6%のGDP低下を予想している。
- 制裁の効果が限定的なのは、ロシアの政策対応、規模、商業的位置づけ、世界経済における非同盟諸国の存在による。
- 資本規制と積極的な金利引き上げにより、ロシア中央銀行は2022年春の破滅的な金融危機を回避した。今後しばらくは、政府に残された金融資産がクッションとなるだろう。
- やや物足りない結果は、努力が足りなかったからではない。どのような尺度で見ても、この1年の欧米の制裁は、そのスピードと掃討に目を見張るものがあった。侵攻から数日のうちに、ロシア中央銀行は3000億ドルもの外国資産を凍結された。その後数週間から数ヶ

⁸⁷ 世界銀行によれば、ロシア経済は2022年に4.5%の縮小となったが、これは、強力な財政出動とエネルギー価格の高騰による財政収入の増加により、当初の予想より減少幅は小さくなったものである、としている。The World Bank, Country At-A-Glance “Russia’s economy will contract by 4.5 percent in 2022, less than initially expected thanks to the strong fiscal response and the surge in energy prices which helped increase fiscal revenues. The economy has experienced a sharp drop in imports, and a fall in real incomes. The recession will continue in 2023 due to the sanctions and reduced fiscal expansion, according to the World Bank’s latest Regional Economic Update for Europe and Central Asia (Oct 2022).”

<https://www.worldbank.org/en/country/russia>

月の間に、西側諸国政府は外国からの投資をすべて阻止し、ロシアの金融部門の4分の3をSWIFT決済ネットワークから切り離し、ハイテク部品の輸出を阻止し、ロシアへのフライト、船舶、メンテナンス、保険サービスを阻止し、ロシアのエネルギーから離脱する動きを見せている。

- 1年前、経済のハルマゲドンを予想する声は広まっており、国際エネルギー機関（IEA）は、クレムリンの石油輸出に対する制裁は「過去数十年で最大の供給危機」を引き起こすと警告した。しかし、先月（2023年1月）、ロシアの原油輸出量の4週間平均は、2022年6月以来の高水準となった。
- 2022年末までに、ほとんどの西側諸国はロシアの石油、ガス、石炭の輸入を大幅に減らすか、完全にストップしている。モスクワにさらなる衝撃を与えたのは、欧米企業のロシアからの撤退である。何百もの多国籍企業がロシア市場から撤退し、現地法人を解散させ、あるいは投資プロジェクトを完全に断念した。ロシアの石油輸出に対するG7の価格規制は、世界市場を混乱させることなく機能しているように見えるが、一方でロシアのオリガルヒが所有する数百億円の資産が凍結された。
- 2022年は一般のロシア人にとって不幸な年だった。しかし、1998年と2008年の金融危機も、2020年のパンデミック不況も、かつて経済の「核のオプション」と言われたこの1年の制裁措置よりも、実質GDP成長率の縮小は深刻であった。
- 経済的なダメージはまだ終わっていない。外国資本、技術、ノウハウの不足は、ロシアの

将来の発展を大幅に阻害する。ロシアの石油・ガス部門は、欧米の専門技術に依存している。現在の生産量を維持することはおろか、拡大することも長期的には困難であろう。航空部門は、航空機の部品を共食いさせることで、何とか航空路を維持しているに過ぎない。おそらく、長期的に最も不利なのは、才能と教育を受けた膨大な数の専門家の流出である。何十万人ものロシアのIT専門家、教師、学者、エンジニア、科学者が、イスタンブール、エレバン（アルメニア）、タシケント（ウズベキスタン）に亡命している。

- 欧米諸国は、過去、制裁措置によって、輸入に依存する中所得国経済の成長を破壊する手段を持っていることを示していた。しかし、制裁は、ロシア経済やプーチン大統領の戦争努力のいずれをも崩壊させるような、致命的で克服不可能な問題をまき起こすには至らなかった。
- この1年で、G20の経済圏に対して、米国と欧州だけでは、もはや圧倒的な結果をもたらす制裁レジームを構築することができないことが証明された。歴史的な経験からも、大きな制裁対象国は、制裁の圧力に耐えることができる。
- ロシアの対西側貿易は崩壊したが、アジア、中東、ラテンアメリカ、アフリカの国々との商業交流は拡大した。世界がパンデミックから回復し、戦争の衝撃に適応していく中で、ロシアの一次産品輸出は、完全に避けるにはあまりに魅力的である。ロシアからの安価な原材料の誘惑は、以前には見られなかった規模の制裁回避に拍車をかけている。

- 保険に加入していない、追跡が困難なタンカーで構成されるグローバルな「闇の船団」⁸⁸が海を徘徊し、ロシアの石油を世界中の買い手に届けている。かつてスイスに拠点を置いていた商品取引業者は、ロシアの石油、ガス、石炭、肥料、穀物などの貨物を扱うためにアラブ首長国連邦に移ってきた。トルコは、ロシアへの販売を目的とするグローバル企業にとって、主要なパイプ役になっている。インドの製油所やシンガポールの石油貯蔵会社は、割安なロシアの石油を購入し、世界中に販売して多額の利益を得ている。
- ロシアのヘリコプターや巡航ミサイルには、欧米製のマイクロチップが、多くの仲介業者を通じて搭載され続けている。アルメニアやキルギスのような小国は、ロシアに出荷されるスマートフォンや洗濯機などの消費財の中継地として賑わう。戦前のパターンに比べれば、この新しい貿易の連携は効率も悪く、コストも高く、中断されやすいが、ロシアの輸入は戦前の水準に回復することができた。
- 欧米諸国が何よりも重視すべきなのは、ウクライナに対する持続的な支援である。最近の議論では当然ながら軍事支援が最重要視されているが、長期的な課題はウクライナ経済を欧米との完全統合の道へと導くことである。その一方で、ウクライナ経済の崩壊を防ぐための補強も必要である。この課題は戦争が終わるまで待つことはできない。
- ウクライナの経済強化のためには、インフラ、産業、農業に非常に大きな投資が必要である。また、教育、医療、社会サービス、有能な機

関の創設といった分野でも大規模な援助が必要。欧州連合（EU）は、東欧諸国を現在の発展水準に引き上げるために、30年の歳月と数兆ユーロの経済構造支援を要した。制裁は、ウクライナの防衛戦争に対する支援の表明として重要である。しかし、ロシア制裁に注目だけでは、この紛争で真に重要な経済的課題から目をそらすことになる。

Mulder は、昨年出版した著作（“**Economic Weapon, The rise of sanctions as a tool of modern war**” (Yale University Press, 2022)）において、20世紀を通じて経済制裁が外交政策の手段としてどのように使われてきたかを歴史的に分析し、民主主義、人権、国家安全保障の促進など、政治的・経済的な目的を達成するために、さまざまな国や国際機関によって制裁措置が採用されてきたとした上で、その理由として、制裁措置は、軍事介入に代わる非暴力的な手段であり、より広い範囲の人々に影響を与えることなく、特定の個人や集団を対象とすることができるため、人気のある外交政策手段となっているとしている。しかし、制裁措置は、罪のない民間人を傷つけ、標的となった政府や組織の決意を強めるなど、意図しない結果をもたらす可能性があることも認めている。本書はまた、戦争の道具としての初期の使用から、外交手段としての現代の使用まで、制裁措置の時代的な進化を分析するとともに、キューバ、イラン、南アフリカなどの国々に対する制裁の影響を検証し、制裁の発動と執行における国連などの国際機関の役割について論じている。400頁を超える本書の主張のポイントは、以下の通りである。

- 制裁は、政治的、経済的に幅広い目的を達成する

⁸⁸ 日本海事新聞 2023年2月21日付記事「米ポテン、ダークフリート600隻も。アナリスト見解。原油船・製品船。船齢15年以上・便宜置籍船」記事抜粋「米ブローカー大手のポテン & パートナーズはこのほど、制裁下でのロシア産原油などの海上輸送に従事するダークフリート（闇の船団）について、「アナリストの見解」として、原油タンカーとプロダクト（石油製品）タンカーを合わせて最大600隻に達するとの推定値を報告した。ダークフリートの要件としては、船齢15年以上▽便宜置籍国に登録している▽無数の企業構造によって真の所有者が不明▽船籍や船名をたびたび変更している一などを挙げた。ポテンは10日付リポートの中で、ダークフリートの特徴などを記した。一方で、「明確な定義はなく、規模は非常に幅広く見積もられる」（ポテン）とも指摘。アナリストの中には、原油タンカーとプロダクトタンカー合わせて600隻規模とする声もあれば、300-400隻と主張する識者もいるという。ただ、原油タンカーに限定した場合、ポテンはダークフリートが197隻（VLCC〈大型原油タンカー〉69隻、スエズマックス35隻、アフラマックス74隻、パナマックス19隻）程度と推定する。その上で、「こうしたダークフリートは主流の取引に復帰することはなく、遅かれ早かれリサイクル（解撤）されることになるだろう」と予想している。初めてダークフリートが注目されたのは2012年ごろ。イランへの国際的な制裁措置が科される中で、イラン管理のタンカーで日常的にAIS（船舶自動識別装置）のスイッチを切る動きが確認された。18年には、米トランプ政権がベネズエラへの制裁を発動。イラン政府やベネズエラ政府が直接所有・コントロールしていない船でもダークフリートと見なされる機運が醸成されていったようだ。22年2月のウクライナ侵攻以降は、ロシアに関わる船舶もダークフリートに数えられるようになった。」

ために用いることができる外交政策の強力な手段である。

- ・制裁の効果は、対象国の経済力、制裁国の政治的意思、対象国が制裁に適応し回避する能力など、さまざまな要因に依存する。
- ・制裁は、罪のない一般市民を傷つけたり、対象となる政府や組織の決意を強めたりするなど、意図しない結果をもたらすことがある。
- ・制裁の成功は、しばしば他国、国際機関、民間部門を含む国際社会の協力と支援に依存する。
- ・制裁は、他の外交・経済手段を使い果たした後の最後の手段として用いるべきであり、罪のない一般市民への被害を最小限に抑えるように設計されなければならない。

そのうえで、本書の結論としては、「経済制裁は外交政策の複雑かつ強力な手段であり、慎重な検討と実行を要する」というものであり、「政治的、経済的な目的を達成するために効果的である一方、意図しない結果を招き、罪のない民間人に危害を加える可能性もある」ため、制裁は「最後の手段として使用し、罪のない民間人への被害を最小限に抑えるように設計すること、および、国際社会からの協力と支援が不可欠である」というものであろう。そして、その効果は、しばしば制裁国のコントロールを超える様々な要因に左右される、としている。

5. 制裁とマネロン等対策の接点

制裁の効果、有効性、および、より有効性を向上させるためにはどのような措置が必要か、という観点から、米国当局の見方、民間の複数の分析を照会したが、制裁措置をより有効にするためには、金融機関におけるマネロン等対策を適切に講じることが必要である。

(1) マネロン等対策の概要と課題

マネーロンダリング、テロ資金供与、拡散金融などを検知し予防措置を講じるという、いわゆる「マネロン等対策」においては、金融機関が取引開始時のみならず、継続的に顧客調査すること、口座名義人や取引情報を制裁者リストと照合すること、そして、疑わしい取引を検知し当局に報告すること、必要な記録を保存すること等の取組をリスクベースで継続的に実施する必要がある。とくに、制裁措置が有効に機能させるためには、金融機関が金融取引のゲートキーパー（門番）として、制裁対象者が関係する取引や口座を検知すること、そして、口座開設や送金等の取引を未然に防止し、法令等に従って資産を凍結するなどの措置を適確に実行する必要がある。また、制裁対象者リストが追加された場合は、遅滞なく既存顧客と最新リストとの照合を行う必要もある。他方、制裁対象者・国は、制裁対象リストに掲載されている名称を使わず、代理人や実質的に支配する法人・団体を使って取引する等の偽装を行い、金融機関から検知されることを回避しようとする傾向がある。金融機関にとって厄介なことは、法人・団体と制裁対象者・国の関連性を見抜くことや、リスト照合において、同名異人や似たような名前も系統的に抽出される⁸⁹⁾ので、その精査にも相当の人的資源が割かれることになる。金融機関に制裁対応で期待されている取り組みの概要は以下の通りである。

- ①リスクの特定・評価：金融機関は、全ての顧客、及び、全ての商品・サービスに関連するリスクの水準を決定するために、リスクの特定と評価を実施する必要がある。これは、顧客との関係の開始時に行われ、定期的に見直されるべきである。リスク評価は、顧客属性、商品・サービス、取引形態、国・地域などの要因を考慮すべきである。
- ②実質的所有者：金融機関は、顧客、および、法人や法的取極（信託等）の実質的な所有者を特定し、

⁸⁹⁾「「モハメド」が隠れ1位 英国で人気の新生児名」日本経済新聞記事(2010年11月12日)「(略) 英イングランド、ウェールズ両地方の2009年の新生児の名で、最も人気があった男児名はオリバーだが、「隠れ1位」はイスラム教預言者に由来するモハメド——。英国家統計局はこのほど、こんな結果を発表、イスラム系移民やその2、3世らの増加ぶりをあらためて浮き彫りにした。男児名モハメド(MOHAMMED)は16位だが、英紙によると、36位のムハンマド(MUHAMMAD)など微妙にスペルが違う「モハメド系」が12種あり、合計すると7549人でオリバーの7364人を上回る。」例えば、スペルが違う例は、以下の通り: Mohammad (primarily in Iran, Afghanistan and Pakistan), Muhammad (in India and Bangladesh), Muhammed (Arab World, primarily in North Africa), Mohamed and Mohamad (Arab World), Muhammad (Arab World), Muhammed, Muhamed (Bosnia and Herzegovina), Muhammed, Muhamed, Muhammet, or Muhamet (Turkey and Albania)。

その身元を確認すべきである。また、実質的所有者を含む顧客情報が正確かつ最新であることを確認するために、リスクに応じた頻度・深度で顧客情報の継続的な確認を行うべきである。

- ③制裁対象者リストとの照合：上記で確認した正確かつ最新の顧客情報と制裁対象者リストとの照合（スクリーニング）を行い、リストが更新された場合には、遅滞なく（通常 24 時間以内）、更新情報と全顧客情報（含む、実質的所有者）の照合を行わなくてはならない。また、外為送金を行う場合、仕向送金を実行する前、および、被仕向送金を顧客口座に入金する前に、送金指図の全情報と制裁対象者リストの照合を行わなければならない。さらに、リスクに応じて、送金の背景となる取引の貿易関係書類も照合の対象としなくてはならない。
- ④高度な分析手法：金融機関は、あいまい検索機能（単語同士の類似度評価手法⁹⁰）を活用し、幅広く制裁対象者とのリスト照合を行っているが、取引スクリーニング・システムを定期的に有効性を検証し、必要に応じて調整することが求められる。また、機械学習アルゴリズム等も活用し、生成される誤検知の数を減らすことや、自動化ツールを使用して、ヒトが行う精査プロセスを合理化することにより、検知された取引の調査にかかる時間とコストを削減し、よりリスクの高いアラートに集中することができる。
- ⑤研修・教育：金融機関は、マネロン等対策の職員の専門性を高めるとともに、必要な人的資源を確保する必要がある。また、顧客の商流や取引の実態を把握する顧客担当者に対しても、マネロン等対策の教育・訓練を実施し、より質の高い継続的顧客調査が行えるようにしなくてはならない。

（2）民間金融機関における課題

国境をまたぐ送金決済を取り組む銀行や送金指図を中継する銀行は、送受信指図の電文上に記載されている情報だけでは容易に検知することは出来ない。したがって、常日頃から、顧客の実質的所有者

の情報を含む本人確認と実態把握を行い、必要に応じて、商流把握や海外送金の相手や貿易の相手が誰なのかを顧客から聴取することなどを行い、リスクの特定・評価を実施し、リスクに応じた頻度・深度で、継続的な顧客調査を行う必要がある。また、金融監督当局は、適時・適切に、監督対象事業者のリスク評価を実施し、リスクに応じた頻度・深度でマネロン等対策の整備状況を検査・監督する必要がある。商社や貿易会社といった外国送金を銀行に依頼する者は、銀行と連携し、商流把握や資金の流れに関する情報を銀行の求めに応じて共有できるような体制を構築する必要がある。さらに、暗号資産を活用した資金移転が制裁対象者や対象国に移転しないよう、暗号資産交換業者等と金融監督当局、暗号資産交換業者に顧客口座を提供する銀行が連携して、資金の流れを把握し、制裁対象取引を検知、未然防止するエコシステムを構築することも必要であろう。さらに、口座名義人や送受信制裁対象者の名称を膨大な送受信電文情報の中から体系的に検知しているが、スペリングの違いなどを見逃さないために、幅をもったあいまい検索機能を体系的に活用しているが、膨大な誤検知がシステムから抽出され、ヒトの目で検証するという労働集約的な作業を強いられている。この点に関しても、プロセスの自動化、機械学習や深層学習といった AI 機能を活用した効率化や高度化、OCR 機能と機械学習機能を組み合わせた紙情報のデジタル化も活用し、より有効な制裁対象者の検知能力構築に取り組む必要があるが、これらの対応については、民間に任せるだけではなく、検知システムの共同化の推進や、個人情報保護法制との整合性を踏まえた制度の見直し等、官民一体で取り組む必要があるだろう。

（3）実質的所有者の透明性向上

最近、制裁対策をより有効にする上で課題となっているのが、実質的所有者の透明性の向上である。会社などの法人や信託などの法的取極を最終的に所有または支配し、その資産や活動から利益を得る権限を持つ自然人である「最終的な実質的所有者

⁹⁰ レーベンシュタイン距離 (Levenshtein Distance) 測定と呼ばれる、1 文字の挿入・削除・置換によって一方の文字列をもう一方の文字列に変形するのに必要な手順の最小回数を測定するアルゴリズムや、綴りから発音（の近似形）を導くアルゴリズム (Soundex)、綴りから母音を取り除き、子音だけで発音を近似させるアルゴリズム (Metaphone) などがある。

(ultimate beneficial owner, UBO)」について、最新で正確な情報が容易に入手できるようになれば、法執行機関や金融機関は、不正に入手した資金を移転させる疑わしい取引や制裁対象者・国の関係する金融取引を特定し、調査することが容易になる。もし、UBOが制裁対象者であることが判明すれば、不正な金融取引を止め、金融資産などの差し押さえ、凍結、剥奪といった措置を取ることが出来る。一方、近年の経済・金融サービスのグローバル化の進展により、株の持ち合い構造が多層であったり、法的取極が複雑であるなどして、UBOが不透明な事例が増えてきている。もし、犯罪者や制裁対象者が、匿名のシェルカンパニー（実態のない法人）やノミニーマネージャー（代理取締役）を利用し、法人の所有権や支配権を偽装することが出来れば、不正な金融活動を隠蔽し、制裁や捜査から逃れ、資産を隠すことが容易になる。そして、法執行機関や金融機関が不正な資金の流れを特定・追跡することが難しくなり、犯罪者やテロリスト等の制裁対象者が再投資を行い、不正な犯罪行為やテロ活動の拡大、大量破壊兵器の開発などを進めることが可能となるであろう。実際に、パナマ文書⁹¹、パンドラ文書⁹²等の法人・信託の悪用事例が明るみに出る等、法人の実質的所有者の把握強化が必要との問題意識が国際的に高まっている。UBOの透明性を高めることは、金融システムの健全性を高め、金融犯罪の機会を減らすことにつながるため、効果的なAMLの取り組みに、制裁の有効性向上に重要であり、その観点から、FATFも、近時の勧告の改正やガイダンスの公表等⁹³によって、改めて法人の濫用リスクについて警鐘を鳴

らすとともに、各国における実質的支配者情報の隠匿・詐称を通じた、法人・信託の悪用事例を集めた報告書を作成し、「登録機関等の公的機関が法人の実質的所有者情報を把握できる仕組みの義務化」を含む多面的取組を規定した勧告²⁴の改定案を2022年3月に承諾し、第5次審査から適用することとなった。

6. おわりに

制裁は、外交政策と戦争の間の手段としてよく使われるもので、国や国のグループに、資産凍結措置、金融制限、貿易制限などの経済的なペナルティやヒトの移動に制限を課すことによって、その制裁対象国の行動に影響を与えること（行動変容）を目的とするものである。制裁の有効性については、多くの議論があり、その全体的な有効性に関する明確なコンセンサスは得られていない。制裁の対象が絞られ、うまく設計されている場合、国の行動を変えるよう圧力をかける効果的な方法であるとの主張もあり、例えば、ある国が特定の輸出入品に大きく依存している場合、その産業を対象とした制裁は、その国の経済に大きな影響を与え、指導者に政策を変えるよう圧力をかけることができた事例もある。また、国際社会が一致団結して制裁を行うことで、その効果を高めることができるとの主張もある。他方、経済制裁は効果がないことが多く、逆効果になることさえあるという意見もある。例えば、すでに経済的困難に直面している国であれば、制裁はその国の国民をさらに苦しめ、外国の圧力に抵抗する指導者の決

⁹¹ パナマ文書とは、パナマを拠点とする法律事務所から流出し、「国際調査報道ジャーナリスト連合（ICIJ）」が2016年4月に公表した内部文書等のこと。関係国は世界200ヵ国・地域に及び、リークされた企業数は21万4000社に上るとされ、オフショア金融センターに設立した法人等を利用した課税逃れ等の疑惑が生じた。

⁹² パンドラ文書とは、同じくICIJによって公表されたもので、タックスヘイブンに会社を設立・管理する法律事務所等の内部文書等。世界各国の政治家、王族、資産家等が租税回避・マネロンを行っていることを示したとされている。

⁹³ Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons, 10 March 2023

Revision of R25 and its Interpretive Note – Public Consultation, October 2022

FATF Guidance on Beneficial Ownership Recommendation 24 - Public Consultation, October 2022

Revision of Recommendation 25 - White Paper for Public Consultation, June 2022

Revisions to Recommendation 24 and its Interpretive Note - Public Consultation, October 2021

FATFの40の勧告、有効性検証、主要ガイダンス、および、日本の対応と課題については、尾崎寛、野田恒平、中崎隆編著「逐条解説 FATF 勧告」（中央経済社、2022年）が包括的かつ詳細に説明している。

⁹⁴ 勧告24は、法人の透明性及び真の所有者に関して、「各国は、資金洗浄又はテロ資金供与のための法人の悪用を防止するための措置を講じるべきである。各国は、権限ある当局が、適時に、法人の受益所有、及び、支配について、十分で、正確、かつ、時宜を得た情報を入手することができ、又は、そのような情報にアクセスできることを確保すべきである。」との措置を求めもの。

意を強めるだけかもしれない。さらに、制裁の対象が慎重に選択されたものでなければ、罪のない市民生活に悪影響を与え、制裁への反発を通じて権威主義的な政権の支配力や結束力を強めるなど、意図しない結果をもたらす可能性もある。外交政策の手段としての経済制裁の有効性は、対象国の経済・政治状況、制裁の設計と実施、制裁の実施に協力する国際社会の意思など、さまざまな要因に依存している。

米国財務省が行った制裁に関する自己評価では、制裁は米国の国家安全保障と国益に役立っており、特に、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降、「米国の国家安全保障、外交政策、経済に対する様々な脅威に対処するための第一の手段である(“a tool of first resort to address a range of threats to the national security, foreign policy, and economy of the United States”)」と高く評価したうえで、その有効性を維持・強化するための提言を含む報告書(THE TREASURY 2021 SANCTIONS REVIEW)⁹⁵を公表している。同報告書によれば、制裁は「不可欠かつ効果的な政策手段(“essential and effective policy tool”)」であるとし、制裁に影響を与える要因として、新たな決済システム、デジタル資産の利用拡大、サイバー犯罪者などによるリスクの高まりなどの課題もあると指摘している。そして、制裁をより効果的な政策手段にするためには、以下のような対策が必要であると提言している。

【参考9】効果的にするための手段

- ・明確な政策目的と制裁を関連付ける体系的な政策枠組みの採用
- ・可能な限り多国間の協調を図ること

- ・経済的、政治的、人道的に「意図しない影響」(“unintended economic, political, and humanitarian impact”)を緩和するための制裁措置の適切な見直し(“calibration”)
- ・制裁は理解しやすく、強制力があり、可能な場合は可逆的(“reversible”、すなわち、制裁対象の対応を踏まえて解除すること)であるべき
- ・技術、人材、インフラの近代化に対する投資が必要

事実、米国は近年、特に、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降、制裁を用いることが多くなっている。財務省の制裁対象は、2000年時点で921の制裁対象者、団体、国・地域であったものが、2021年には9倍強の9,421に増加しており⁹⁶、この20年間で、12,000の制裁指定、3,000の指定解除が行われている⁹⁷。2022年2月のロシアによるウクライナ侵略以降は、さらに、制裁対象は増えている。

このような米国財務省の制裁措置に対する自己評価や運用に関して、米国の公共政策シンクタンクである新アメリカ安全保障センター(CNAS、The Center for a New American Security、ワシントンDC)⁹⁸は、財務省の同報告書を踏まえ、「制裁は今後も米国の外交・経済政策において重要な役割を果たすと思われる。」としたうえで、「バイデン政権は今後も着々と制裁措置を講じ続けるだろうが、これらの行動は、財務省の制裁見直しの提言を踏まえて制裁の有効性を向上させたいという米国政府の意向を反映しているのであろう。」⁹⁹としている。

また、米コーネル大学ルーズベルト・インスティ

⁹⁵ 2021年10月18日 October 18, 2021, U.S. Department of the Treasury Releases Sanctions Review <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0413>

⁹⁶ 最新の米国財務省のホームページによれば、SDN (Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN)) 対象者数は約6,300とされえおり、このデータには、OFACのSDN以外(例えば、Non-SDN等)の米国財務省の制裁対象者も含まれていると推測される。“Where is OFAC’s Country List? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions?”

⁹⁷ 出所: The Treasury 2021 Sanctions Review、1頁

⁹⁸ 新アメリカ安全保障センター(CNAS; The Center for a New American Security)は、ワシントンD.C.に拠点を置く、独立系・両党派の公共政策シンクタンクで、米国の安全保障問題を専門に扱っており、「米国の価値観や利益を保護・促進するための、強固かつ実用的な信念のある国家安全保障および防衛政策の展開」をミッションとして掲げている。”The Center for a New American Security (CNAS) is an independent, bipartisan, nonprofit organization that develops strong, pragmatic, and principled national security and defense policies.”(CNAS ホームページ)

⁹⁹ JANUARY 13, 2022, “Sanctions by the Numbers: 2021 Year in Review” By Jason Bartlett and Euihyun Bae, “Conclusion” “Sanctions will likely continue to play an important role in U.S. foreign policy and economic statecraft. [...] While the Biden administration will likely continue to impose a steady stream of sanctions, these actions may reflect the U.S. government’s desire to put into practice the guiding principles of the Treasury sanctions review. [...]”

テュート¹⁰⁰の論考「制裁は有効か? (“Are Sanctions Effective?”)」¹⁰¹によれば、「多くの人は、制裁は、制裁対象国の行動を規制し、国際規範に従わせるための貴重な手段であり、緊張が高まっているときに、無策と戦争の中間的な役割を果たすと評価している。一方、制裁の有効性については、制裁が意図したような影響力を発揮しているか、また、このような複雑で多次元的な状況において生じる負の外部性を強調し、より批判的な意見もある。」と述べ、「歴史的な前例を分析すると、経済制裁は、適切な状況下で適切に適用されれば、軍事力を用いず外交政策目標を追求し、平和的解決を促すという重要な役割を果たす可能性があることが明らかである。」としており、制裁が有効に機能するには、「適切な状況下で適切に運用されること (“when applied properly and in the correct circumstances”)」が必要であると示唆している。

対象国の行動を変える（行動変容）という点を制裁の効果として着目し、その要因を調査した研究に基づけば、制裁は、国際機関を通じて実施された場合、または、対象国が米国に何らかの依存関係を有していた場合に、より効果的である。また、制裁は、人権や公衆衛生への悪影響など、対象国にとって意図しない結果をもたらすこともあり、経済的影響が大きければ大きいほど意図しない結果も大きくなり、重要な政策的トレードオフがあることを示唆している。

以上を踏まえれば、制裁をより効果的な政策手段にするためには、以下の点が挙げられる。

- そもそも何を目的とした制裁なのか、事前に明確な政策目的と制裁を関連付ける体系的な政策枠組みを構築すること、

- 可能な限り多国間の協調を図ること（制裁対象国を支援する黒騎士を減らすこと）、
- 制裁実施国が制裁対象国よりも大国で、制裁対象国の制裁実施国に対する経済依存が大きいこと、
- 経済的、政治的、人道的に「意図しない影響」（“unintended economic, political, and humanitarian impact”）を緩和するための制裁措置の適切な見直し（“calibration”）を継続的に実施すること、
- 制裁対象の対応を踏まえて解除することも含め、柔軟に見直しができるものであること
- 暗号資産や新たな技術に対応できる、人材、インフラの近代化に対する投資が必要
- 実質的所有者の透明性向上に関して、FATFの枠組を梃子にグローバルで強化すること
- 金融機関の取引検知能力向上のための官民連携を強化すること（エコシステムの強化）
- 制裁実施のための国内法の整備を進めること、等

その観点から、対ロシア制裁は、ロシアのクリミア併合からウクライナ侵攻に続く、ロシアの行動を変容させるには至らなかったといわざるを得ないが、国連安保理に基づくものではなく、国際機関を通じて実施されたものではないこと、そして、ロシアが米国に依存しているというよりは、むしろ欧州がロシアに依存していた状況であったこと、さらに、中国やインド他の欧米主導の制裁に積極的に参加していない国があること等を考えれば、制裁相手国の行動変容を目的とした場合、制裁の効果は短期的に小さいことは、やむを得ないと思われる。

他方、ウクライナの存続と戦争継続能力の維持、制裁対象者のロシア外での資産の剥奪、没収という

¹⁰⁰ コーネル大学ルーズベルト・インスティテューは、そのホームページの説明によれば、コーネル大学の学生の自主運営に任されている、中道・中立のユニークなシンクタンクとのことである。” The Cornell Roosevelt Institute is a non-partisan student-run think tank that seeks to engender nuanced discourse about difficult policy issues, and brainstorms, analyzes, publishes, and advocates for effective policy solutions. Members write policy proposals and op-eds for publication and contribute to policy advocacy and educational projects.” (ホームページより引用)

¹⁰¹ “Are Sanctions Effective?” By Anil Gill Published May 6, 2018, the Cornell Roosevelt Institute

“Sanctions have become a common coercive instrument in foreign policy, but do they truly make a difference? Many laud sanctions as a valuable tool in shaping state actions and enforcing international norms, serving as a middle ground between inaction and war during times of high tension. Others are more critical of their efficacy, questioning whether they exert the type of influence intended and highlighting possible negative externalities that may arise in such complex and multidimensional situations. [...] Through analysis of historical precedent, it is clear that economic sanctions have the potential to serve a vital role in pursuing foreign policy objectives without the use of military force, encouraging peaceful resolutions when applied properly and in the correct circumstances.”

<https://www.cornellrooseveltinstitute.org/intl/are-sanctions-effective>

点では、各種制裁と支援をパッケージとして考えた場合は、一定の成果を上げており、制裁の効果は、より中期的、包括的にみるべきであろう。また、対ロシア制裁はロシア経済、特にエネルギーと金融の分野に大きな影響を及ぼしている。国際金融へのアクセスを制限し、ロシア企業がグローバルに活動することを困難にし、外国投資の減少に貢献した。こうした経済的圧力は、ロシアがウクライナと交渉し、この地域における軍事的プレゼンスを縮小するという決断に一役買っていると思われる。一方、制裁が長期的に見てもロシアの行動を変えるのに効果的ではないかもしれない、とする意見もある。ロシアは制裁の経済的コストを吸収する意思を示し、この地域における自国の利益を主張し続けている。さらに、ロシアを中国や他の非西洋大国に近づけるなど、制裁が意図しない結果をもたらしたとする意見もある。全体として、ロシアに対する制裁の効果は複雑で、測定が困難である。ロシア経済には大きな影響を与えたが、ロシアの行動に対する長期的な影響はまだわからない。

以上のように制裁の効果や有効性には、様々な意見、評価はあるものの、米国は、引き続き、制裁を国家安全保障や外交政策の手法として、改善策も講じつつ、多用してゆくことは間違いないと考えられる。留意すべきは、「Economic Sanctions Reconsidered」¹⁰²に述べられているように「制裁の原動力は「決意の表明」であり、特に米国は、世界情勢における自国のリーダーシップを主張するために、しばしば制裁を実施してきた。米国大統領は、他国の行為に対して、たとえ行動変容の可能性が低くても、他国の行為に反対する姿勢を誇示する必要に迫られている。」ことや、「制裁が必要とされるのは、米国の行動能力、または、米国の意

思に対する国内外の信頼を失うという意味での無策のコストが、制裁のコストよりも大きいと見なされる場合である。道徳的な怒りを示し、米国は必ず立ち上がるということを示すことで、同盟国を安心させるためである。このような道徳的・心理的要因が制裁を発動する判断に与える影響は、たとえ定量化が不可能であっても、過小評価されるべきではない」という点であろう。

また、拒否権を持つ常任理事国による国際法違反という事態に直面し、国連安保理制裁決議に基づく制裁の有効性経済制裁措置が、ある種の機能不全に陥っている状況下においては、米国が国内法によって域外適用を可能とする二次制裁も含め、単独、もしくは、米国と歩調を併せる有志連合と協調した制裁措置を活用してゆくことは、間違いないものと思われる。

ところで、2023年4月5日、国連安全保障理事会は、対北朝鮮制裁の履行状況を調べる専門家パネルの年次報告書（国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書）を公表した¹⁰³。報告書は2022年に北朝鮮が過去最高額の暗号資産（仮想通貨）を盗んだと強調したほか、米国の主張を引用する形でロシアに武器輸出をしている可能性がある指摘¹⁰⁴している。専門家パネル報告書によれば、北朝鮮は2022年に前年に比べて約2倍の6億～10億ドル（約790億～1300億円）と「過去最高額の仮想通貨を盗んだ」とし、「より巧妙な技術を使い、仮想通貨に関連する金融システムにアクセスしたり、兵器開発に利用できる情報などを取得したりした」と分析している。また、「ブロックチェーン（分散型台帳）が持つ匿名性や交換所を利用して違法に奪った資産の出所を隠蔽できている」と説明し、パネルは、引き続き、金

¹⁰² ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED, : History and Current Policy, 3rd edition, June 2006, by Gary Clyde Hufbauer (PIIE), Jeffrey J. Schott (PIIE), Kimberly Ann Elliott (PIIE) and Barbara Oegg (PIIE). The Peterson Institute for International Economics (PIIE).

¹⁰³ 国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書 S/2023/171, 7 March 2023, Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022)

https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports

¹⁰⁴ 国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書 S/2023/171, 7 March 2023, Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022) (122 項–123 項)” 122. United States officials have made public claims since September 2022 (see annex 64) that ammunition (artillery shells, infantry rockets and missiles) had been exported from the Democratic People’s Republic of Korea to the Russian Federation. These claims have been consistently denied by the Democratic People’s Republic of Korea, the Russian Federation and the entity allegedly involved (see annexes 65–67).

¹²³ In January 2023, the Government of the United States released imagery allegedly related to the delivery of infantry rockets by train to the Russian Federation. As part of its investigation, the Panel analysed satellite imagery of a train that crossed from the Russian Federation to the Democratic People’s Republic of Korea on 18 November 2022 (see annex 68).97 Investigations continue.”

融制裁の違反を調査するということである。同時に国連加盟国には、FATF や UNDOC がまとめているガイドラインを導入して、暗号資産が大量破壊兵器の購入に利用されないようにするよう求めている¹⁰⁵。また、報告書では北朝鮮による軍事通信機器輸出に関する調査についても触れている。ウクライナに侵攻を続けるロシアに対し、北朝鮮が砲弾を輸出しているとの報告について専門家パネルが調査を始めたことも明らかになった。さらに、報告書は、北朝鮮による嗜好品の輸入で「日系企業」の関与を指摘している¹⁰⁶。報告書によると、新型コロナウイルス対策の国境封鎖が一部で緩和されて嗜好品の流入が再開した可能性があるという。企業の名称は「ミライ」で日本語だが、登録所在地は平壤であったとのことである。

日本は、北朝鮮との間での日本人拉致問題などの解決に向けた外交交渉力強化のために、2004年に北朝鮮船舶の入港制限を狙いとした「特定船舶入港禁止法」を成立させている。2006年、北朝鮮は7月に弾道ミサイル発射実験を、そして10月9日、初の核実験を実施したこと等を受け、国連安保理が、北朝鮮による大量破壊兵器等の開発をやめさせるための

措置を10月14日に採択し、北朝鮮制裁委員会を設置した。これを受けて、日本では安保理決議に基づく措置を実施するとともに、独自に対北朝鮮制裁を開始した。その後、弾道ミサイル発射実験を受けて採択された安保理決議1695号、1718号、1874号を踏まえ、順次、国内法を整備し、資産凍結の対象が安保理決議に基づく指定などに合わせて拡大されたほか、日本独自の措置として2009年に現金の海外持ち出しの際に申告が必要な額や海外向けの支払いの際の報告が必要な額を北朝鮮向けのみ引き下げた。その後この基準額はさらに引き下げられ、2016年には北朝鮮向けに持ち出す場合に申告が必要な額を10万円超とするとともに、北朝鮮向けの支払いを原則禁止とするなど、国連安保理決議に加え、外為法等に基づく、独自制裁も強化している。さらに、日本は、2016年には、船舶入港禁止特別措置法の対象を拡大し、北朝鮮籍船や2016年以降に北朝鮮に寄港した船、国連が制裁する船は日本の港に入港できないこととした。このように、日本政府はこれまで北朝鮮に対して日本人拉致問題などの一刻も早い解決や核・弾道ミサイル開発がもたらす安全保障上のリスクへの対応から断固たる姿勢で安保理以上の厳格

¹⁰⁵ 国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書 S/2023/171, 7 March 2023, Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022) (486 頁、14 項) “The Panel recommends that Member States strengthen cooperation, facilitate dialogue, and enhance information-sharing especially in their geographic region, to address the growing intelligence and financial threat of cybercrime. This would include:

information-sharing on threats with other financial institutions through organisations such as the Financial Services Information Sharing and Analysis Center (<https://www.fsisac.com>);

cybersecurity training for financial institutions conducted by a number of organisations such as UNODC, FATF, and various cyber firms.”

¹⁰⁶ “127. The Rim Mi Yong Aeguk Joint Venture Company was reported to be cooperating with a “Japan-based company named Mirai”. Japanese is used for the shop logos, but the address is registered as Pyongyang (see figure XXXVI). The company owner or beneficiary was reported to be an individual of Korean origin. The Panel asked Japan for information but was unable to corroborate the media claims (the reply of Japan is provided in annex 70).” S/2023/171, 7 March 2023 “Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022)” 66 頁

な制裁を行っているという立場を取ってきたとして
いる¹⁰⁷。

しかし、2023年3月の国連安保理北朝鮮制裁委員
会専門家パネル報告書によれば、2022年4月に、北
朝鮮関連とみられる船舶（An Hai 6号（IMO
8355786））¹⁰⁸が横浜港を目的地とする航海を行っ
ているとの記載がある¹⁰⁹。これは、船舶自動識別システ
ム（Automatic Identification System、AIS）¹¹⁰信号が示
す航跡や、人工衛星による監視記録、入港記録等
を用いた分析によれば、国連安保理による制裁指定が
なされていないものの、国連安保理北朝鮮専門家パ

ネルの報告書で制裁違反の疑いが指摘されている船
舶が日本に寄港していた可能性を指摘しているもの
である。このような可能性の指摘がある中で、特措
法が依拠する国連の制裁船リストが、中国やロシア
の反対により2018年以降、更新が止まっていること
や、北朝鮮は第三国を迂回する取引や海上で積み荷
を移す「瀬取り」を多用していること、そして、最
近、「瀬取り」に関係している船舶が北朝鮮船籍の船
舶ではなく、また、2016年以降に北朝鮮に寄港した
船という特措法に該当しない船舶である可能性など
を勘案すれば、日本の港湾の監視体制は一層の強

¹⁰⁷ 外務省ホームページ「我が国独自の対北朝鮮措置について」（平成28年12月2日）（注：下線部は筆者）

「我が国は、累次にわたり、北朝鮮に対し、核実験や弾道ミサイルの発射を含む挑発行動の自制、関連する国連安保理決議や六
者会合共同声明などの遵守を求めてきた。また、安倍政権の最重要課題である拉致問題についても、厳しい圧力をかけながら、
一日も早い全ての拉致被害者の帰国を求めてきたが、いまだ解決に至っていない。

こうした中、本年に入ってから北朝鮮がこれまでになく短期間のうちに立て続けに2回の核実験を強行し、短・中距離弾道ミサ
イルや潜水艦発射弾道ミサイルを含む大量破壊兵器の運搬手段となり得る20発以上の弾道ミサイルを発射し、その能力を増強し
ていることは新たな段階の脅威である。このような暴挙は断じて容認できない。

我が国は、既に、北朝鮮に対して非常に厳しい独自の措置を課してきているが、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に
解決するため、11月30日に採択された国連安保理決議第2321号に基づく措置に加え、米国及び韓国とも協調の上、更なる独自
の措置として、次の措置を実施することとした。

第一に、人的往來の規制を強化する。具体的には、次の措置を実施する。

(1) 北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止の対象となる、在日の北朝鮮当局職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場
にある者の拡大

(2) 北朝鮮を渡航先とした再入国の禁止の対象となる、在日外国人の核・ミサイル技術者の拡大

第二に、北朝鮮に寄港した日本籍船舶の入港を禁止し、これにより北朝鮮に寄港した全ての船舶の入港を禁止する。

第三に、資産凍結の対象となる北朝鮮の核・ミサイル計画等に関連する団体・個人を拡大する。

我が国としては、「対話と圧力」、「行動対行動」という一貫した方針の下、核、ミサイル、そして引き続き最重要課題である拉
致問題といった諸懸案に関し、北朝鮮が問題解決に向け具体的な行動をとるよう強く求める。拉致問題については、ストックホルム
合意に基づき、一日も早い全ての拉致被害者の帰国を実現すべく、全力を尽くしていく所存である。」

¹⁰⁸ 2023年3月国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書（UNSC S/2023/171, 7 March 2023, Final report of the Panel of
Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022)）267/487 頁）

“Annex 35A: AN HAI 6 nka DPRK-flagged RAK WON 1 : The Panel continued to investigate the de-registered Niue cargo ship, AN HAI 6
(IMO: 8355786) that arrived outside Nampo lockgate, DPRK, by June 2022 and located at Nampo port by 11 August 2022. The vessel was
officially flagged under the DPRK fleet in July 2022.75 Investigations into the ship began when it transmitted on its Niue identifiers outside the
Nampo Lockgate, DPRK, since mid-June 2022. The Panel began tracing the vessel’s voyage history as well as determining its cargo and where
that cargo was loaded, along with any associated suspected sanctions violation activities.”

¹⁰⁹ 2023年3月国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書（UNSC S/2023/171, 7 March 2023, Final report of the Panel of
Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022)）268/487 頁）

“According to information provided by ROK authorities, AN HAI 6 was at Busan port for a partial crew disembarkation, but no cargo was
loaded or offloaded. This information corroborated documentation separately provided by Niue Ship Registry regarding the submitted voyage
plan of a stopover at Busan port in its single delivery voyage, purportedly with Yokohama, Japan, as the delivery destination (annex 35B).
Satellite imagery subsequently provided by a Member State indicated containers and bulldozers were part of the cargo onboard (figure 35A-
2).”

¹¹⁰ AISは、船舶の識別符号、種類、位置、針路、速力、航行状態及びその他の安全に関する情報を自動的にVHF帯電波で送受信
し、船舶局相互間及び船舶局と陸上局の航行援助施設等との間で情報の交換を行うシステム。2002年7月1日に発効された「1974
年の海上における人命の安全に関する条約（SOLAS74）」第V章受け、国内法では、特定の船舶（国際航海に従事する300総トン
以上の全ての船舶、国際航海に従事する全ての旅客船、国際航海に従事しない500総トン以上の全ての船舶）に対し、AISを搭載
することが義務づけられている（第19規則）。他の批准国も国内法によって同様の措置を講じている。

化¹¹¹に向けた検討が必要であると考え。また、2021年3月の国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書には、船舶の寄港に関する課題のみならず、日本の旅行会社が、安保理決議で北朝鮮からの輸入が禁止されている衣服のオーダーメイドの広告がウェブサイト上掲載されていた事案や北朝鮮への輸出が禁止されている高級車両の輸出事案¹¹²などが報告されている。

FATFは、日本に対し、第四次対日相互審査報告書(2021年8月)¹¹³において、「北朝鮮との地理的近接性および日本の一部の居住者と北朝鮮の市民との文化的つながりにより、北朝鮮制裁の違反への脆弱性

が高まっている」、「日本のNPO等は、知らず知らずのうちに、テロ資金供与の活動に巻き込まれる危険性がある」等¹¹⁴と指摘もしている。

北朝鮮は、2022年に入ってから、極めて高い頻度で、かつ、新たな態様でのミサイル発射を繰り返しているほか、累次にわたり核武力の強化に言及するなど、国際社会に背を向けて核・弾道ミサイル開発のための活動を継続する姿勢を依然として崩していないのみならず、さらなる挑発行動に出る可能性も考えられ、こうした傾向は近年より一層強まっている¹¹⁵。このような脅威の増加、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネルの報告書、また、国連安保理決

¹¹¹ 北朝鮮関連での我が国の港湾監視体制の一層の強化は、山本武彦・早稲田大学名誉教授や浅田正彦・同志社大学教授などから指摘されているところであるが、2007年の時点において、参議院国土交通委員会調査室の報告書で「第三国船籍の船舶による北朝鮮を経由した第三国の船舶を入港禁止の対象に加える措置や、全面輸出禁止を含む輸出禁止品目の拡大等の是非が課題となる可能性がある。」との指摘がなされている(参議院国土交通委員会調査室「特定船舶入港禁止法の成立経緯と入港禁止措置の実施」(立法と調査2007.9 No.272)61頁(3)第三国船籍の船舶による中古自転車等の輸出問題)。
https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2007pdf/20070907051.pdf

¹¹² 1874 Panel of Experts, Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020), S/2021/211, para 99. “Chugai Travel Co. Ltd. advertised Korean dress for foreign tourists in Pyongyang. Chugai stated itself to be the Japanese general agency of Air Koryo88 and the Korean International Travel Company. The Panel has yet to receive a substantive response from Chugai (see annex 53).”

Para 111. “Due to restrictions by authorities on overseas purchases of consumer goods, the import of luxury goods (prohibited under paragraph 8 (a) (iii) of resolution 1718 (2006)) in 2020 was greatly limited and became sporadic. Private smuggling has also virtually stopped.

Para 112. “The Panel continued previous investigations of imports of luxury automobiles, having also received reports of recent attempts to deliver new luxury cars made in Germany or Japan to the country.”

¹¹³ FATF 第四次対日審査報告書、原文：<https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Mer-japan-2021.html>
和文仮訳：https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/amlcftcft/20221228.pdf

¹¹⁴ FATF 第四次対日相互審査報告書(18頁、50項)

“Japan’s geographic proximity to the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) and cultural links between some residents of Japan and citizens of DPRK exposes Japan to a heightened vulnerability of DPRK-related sanctions evasion.”(パラ50. 日本は、朝鮮民主主義人民共和国(以下「北朝鮮」)との地理的な近接性と、日本の一部の居住者と北朝鮮国民との文化的つながりが、北朝鮮関連の制裁回避の動きに対する脆弱性を高めている。)

「対日相互審査報告書の概要」(仮訳・未定稿主な指摘事項)財務省ホームページ：https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/fatf/20210830.pdf

主な指摘事項

i) 日本の法執行機関は、幅広い情報源からの情報や金融インテリジェンス情報を活用して、潜在的なテロ資金供与を効果的に捜査・阻止している。しかしながら、テロ資金提供処罰法の不備と、起訴に対する保守的なアプローチ(10.7参照)が、日本が潜在的なテロ資金供与を起訴し、そのような行為を抑止力ある形で処罰する能力を制約している。日本は、リスクのある非営利団体(以下、NPO等)についての理解が十分ではなく、そのため、NPO等のテロ資金供与対策のための予防的措置を強化するために、当局がターゲットを絞ったアウトリーチを行うことができない。このため、日本のNPO等は、知らず知らずのうちに、テロ資金供与の活動に巻き込まれる危険性がある。

パラグラフ22. 日本は、国連の制裁リストに掲載された個人及び団体のうちかなりの数の個人・団体を国連による対象の指定に先行して独自に制裁対象に指定しており、また、北朝鮮が関与する資金又は物品の移転の全般的な禁止が実施され、強力に執行されている。金融機関や暗号資産交換業者に対する制裁に係るスクリーニング義務とともに、対象の指定の効力が日本国内で発生する前に金融機関等に対して連絡する仕組みもある。日本は、自国を取り巻くリスクや状況に沿って、北朝鮮及びイラン関連の金融資産を凍結している。当局による対象を絞ったアウトリーチは、貿易金融、保険、海運、漁業を含む、リスクのあるセクターの理解を後押ししている。しかしながら、財務省および金融庁による監督によって、金融機関による対象を指定した金融制裁(国連による指定に先立ってなされた日本の単独の指定に関することを含む)の実施に関連した多くの不備が確認されており、実施の程度及び監督の有効性について懸念が生じている。

¹¹⁵ 令和4年版防衛白書「第1部 わが国を取り巻く安全保障環境、第3章 諸外国の防衛政策など、第4節 朝鮮半島、1北朝鮮(78-97頁) http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2022/html/n130401000.html

議が国内において完全に実施されていないという課題¹¹⁶や指摘も踏まえれば、わが国の制裁の枠組みの課題を洗い出し、必要に応じて、さらなる強化を検討すべきではないかと考える。¹¹⁷

繰り返しになるが、制裁の効果や有効性には、様々な意見や評価があり、過去の実例を見ても、制裁だけの効果を切る出すことの困難さや、制裁対象国の行動変容を強いることのできた実例は多くはない。特に、制裁対象国を支援する第三国が存在している場合には、有効性は低くなる。しかし、制裁は、制裁対象国家の行動を規制し、国際規範に従わせるための貴重な手段であり、緊張が高まっているときに、無策と戦争の中間的な役割を果たすと評価されている。制裁が意図したような影響力を発揮しているか、また、このような複雑で多次元的な状況において生じる負の外部性を強調し、より批判的な意見もあるが、歴史的な前例を分析した論考を踏まえれば、経済制裁は、適切な状況下で適切に適用されれば、軍事力を用いずに外交政策目標を追求し、平和的解決を促すという重要な役割を果たす可能性があるということも言えよう。

2022年5月11日に成立し同月18日に公布された、経済安全保障推進法¹¹⁸において、テロやサイバー攻撃のターゲットとなり得る重要インフラや先端技術の保護といった、守りの経済安全保障は一定の担

保がなされたと言えよう。他方、国連安保理制裁決議の完全な履行、外為法以外での、我が国独自の制裁措置の法的整備等、攻めの経済安全保障面での手段、道具立ての高度化も必要ではないであろうか。さらに、国際社会における法の支配の確立に向け、重要かつ建設的な貢献を行うということ、外交方針の柱としている我が国は、北朝鮮やロシアのような明らかな国際法違反行為を行う国に対しては、毅然とした態度を表明し、必要に応じて、国連や価値観を共有する諸国と連携して、内外へのメッセージとしての制裁措置を講じる必要もあろう。特に、我が国は、2023年、G7の議長国になるとともに、安保理非常任理事国ともなる。日本として、北朝鮮のミサイル・核開発やロシアのウクライナ侵略に対する国際的な連携を呼び掛けるためには、米国の制裁制度や運用、そして、課題を参考にしつつ、日本国内における制裁措置の見直し（実質的所有者の透明性向上に関する法的措置を含む）と、官官連携、官民連携の強化を通じた、より実効性のある対策を講じるべきではないかと考える。

¹¹⁶ 竹内舞子「安保理北朝鮮決議の国内法未整備がもたらす日本の対北朝鮮リスク」（2022年9月27日掲載、RIETI（独立行政法人経済産業研究所）「日本では、安保理決議の内容は自動的に取り締まりの対象になるわけではない。安保理制裁の違反となる行為が日本で行われた場合、その行為が既存の法律で禁止された行為に当たるか、その行為を禁止する法律が新たに定められなければ、その行為を日本では取り締まることができない。例えば、安保理による対北朝鮮決議には、「北朝鮮の団体や個人との合弁企業（ジョイントベンチャー）や共同事業体の開設、維持および運営を禁止する。既存の組織は解散しなければならない」という規定がある（注6）。しかし、日本には、「北朝鮮の団体や個人との合弁企業や共同事業体の設立を禁止する、また、既存の組織は解散しなければならない」という法律はないため、北朝鮮との間で過去に設立された組織を解散する必要がないし、新たな合弁企業や事業体を設立・運営しても国内法違反にならない。」

¹¹⁷ また、元国連安保理北朝鮮専門家パネルの委員であった竹内舞子氏（2016-21年に国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル委員。01年防衛庁（現防衛省）入庁、12-16年在韓国日本大使館政治部一等書記官。東京大学法学部卒業、ハーバード大学東アジア地域研究科（修士）、ニューヨーク大学ロースクール（法学修士）修了）からは、日ごろの意見交換の中で、「2022年から北朝鮮は前例のない頻度でミサイル発射実験を続け、核実験の動きもあり、これに必要な物資や技術をどう得ているのか、その調達ルートや財源は何か等、国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書では最新の調査結果を知ることができるが、企業の通信機器を納入していた事例、制裁指定された者の作品が販売されていた事例などをみると、まだまだ、制裁に関する認識の甘さがあり、それが違反を招くのではと感じる。日本はFAITF第四次対日相互審査報告書や国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル報告書などを踏まえ、引き続き、北朝鮮制裁の重要性やその課題を周知していく必要があるのではないか。」とのコメントも得ている。

¹¹⁸ 正式名称、経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）（令和4年法律第43号）。この法律は、国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等に伴い、安全保障を確保するためには、経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する重要性が増大していることに鑑み、安全保障の確保に関する経済施策を総合的かつ効果的に推進するため、経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本方針を策定するとともに、安全保障の確保に関する経済施策として、所要の制度を創設するもの。具体的には、法制上の手当てが必要な喫緊の課題に対応するため、(1)重要物資の安定的な供給の確保、(2)基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、(3)先端的な重要技術の開発支援、(4)特許出願の非公開に関する4つの制度を創設するもの。

【参考 10】情報ソースおよび参考文献

1. 米国連邦当局による制裁措置に関する情報開示

財務省、国務省、商務省は、それぞれ、実施する制裁措置とその根拠となる権限についてそれぞれのホームページや官報 (Federal Register) を通じて情報を公開している (本論考は、主にそれらの公開情報に基づいている)。

・財務省

財務省の外国資産管理室 (OFAC) は、財務省が実施に参与している全ての制裁法令、および、大統領令のリストを一般に公開している。

国別、国別関連、機能別プログラムごとに、リストの項目には、そのプログラムが実施されている法的権限、大統領令、規制についての議論が含まれている。OFAC は、米国の制裁政策の変更を随時追跡・更新し、制裁が承認され次第、新しい制裁情報を同庁のウェブサイトに掲載している。

<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>

・国務省

国務省の経済制裁対策室 (SPI) は、国務省が実施する役割を持つ主要な制裁法および大統領令のリストも公開している。これらのリストは、制裁対象国別、機能別プログラム別に構成されており、SPI は、制裁対象が指定、または、指定が解除されたときにこれらのリストを更新し、ウェブページを定期的に見直し、更新している。ただし、このリストは包括的なものではなく、国務省の注目すべき制裁プログラムのいくつかを広く国民に理解してもらい、情報や最近の措置の最初のリソースを提供することを目的としている。

<https://www.state.gov/economic-sanctions-programs/>

・商務省

商務省産業安全保障局 (BIS) は、輸出管理規則 (the Export Administration Regulation, EAR) の下での輸出規制の管理に関する法的権限をまとめたリストを作成している。財務省や国務省のリストとは異なり、

商務省のリストは、輸出、再輸出、(国内) 移転を規制する商務省のすべての法的権限のリストとなっている。これには、国家安全保障、化学・生物兵器、核不拡散の理由に関連した管理を許可する大統領令、法律、大統領宣言、さらに外交政策関連の制裁のための管理も含まれる。ただし、この情報について、BIS は、「非公式の電子 EAR ファイル」であり、正式な EAR は官報を参照するように注記している。官報に基づく改訂の反映は、BIS が可能な限り 72 時間以内を実施するとしている。このような情報公開は、商務省の制裁権限とその権限に基づく措置の変更を広く国民にタイムリーに知らせることを目的としている。

<https://www.bis.doc.gov/index.php/regulations/export-administration-regulations-ear>

・米国行政活動検査院 United States Government Accountability Office (GAO)

・ECONOMIC SANCTIONS Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness (October 2019)

・ECONOMIC SANCTIONS Treasury and State Have Received Increased Resources for Sanctions Implementation but Face Hiring Challenges (March 2020)

2. 日本語参考文献 (順不同)

・石井由梨佳 (防衛大学) 「越境犯罪の国際的規制」 (有斐閣 (2017))

・岩沢雄司 「国際法」 (一般社団法人東京大学出版会、2020 年 3 月 27 日)

・尾崎寛、野田恒平、中崎隆編著 「逐条解説 FATF 勧告」 (中央経済社、2022 年)

・国際連合広報センター

・竹内舞子 「安保理北朝鮮決議の国内法未整備がもたらす日本の対北朝鮮リスク」 (2022 年 9 月 27 日掲載、RIETI (独立行政法人経済産業研究所))

・竹内舞子 「国連による北朝鮮制裁の有効性—その効果と課題—」 『国際安全保障』 第 48 巻第 2 号 (2020 年 9 月)

・中谷和弘 (東京大学) 「輸出管理法令の域外適用と国際法」 村瀬信也=奥脇直也編集代表 「国家管轄

- 権：国際法と国内用：山本草二先生古希記念」（勁草書房、1998）393、397 頁、および、中谷和弘「東京大学法科大学院ローレビュー」（Vol7, 2012.9）「ホルムズ海峡と国際法」脚注 5
- 中谷和弘「安保理決議に基づく経済制裁；近年の特徴と法的課題」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』東信堂、2009 年
 - 森肇志氏（東京大学大学院法学政治学研究科教授）の「国際法上の集団的自衛権」（国際法学会エキスパート・コメント No.2016-4、2016 年 8 月 27 日）
 - 吉村祥子（関西学院大学）編著「国連の金融制裁法と実務」（東信堂、2018 年）
 - 経済産業省「通商白書 2022」
 - FATF 第四次対日審査報告書：和文仮訳：https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/amleftcpf/20221228.pdf
3. 外国語参考文献（順不同）
- “The Art of Sanctions: A View from the Field” Richard Nephew, Columbia University Press、2017
 - “The Economic Weapon, The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War” Nicholas Mulder, Yale University Press, 2022
 - “ECONOMIC SANCTIONS RECONSIDERED,: History and Current Policy, 3rd edition” June 2006, by Gary Clyde Hufbauer (PIIE), Jeffrey J. Schott (PIIE), Kimberly Ann Elliott (PIIE) and Barbara Oegg (PIIE). The Peterson Institute for International Economics (PIIE)
 - “International Economic Law”, Andreas F. Lawenfeld, (Oxford University Press, 2002)
 - “国連安保理北朝鮮専門家パネル報告書 S/2023/171” , 7 March 2023, Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2627 (2022)
 - “The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (9/11 Report)” , July 22, 2004
 - “The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War.” Nicholas Mulder, a historian of twentieth-century European and international history at Cornell University, is the author of Yale University Press
 - “How America Learned to Love (Ineffective) Sanctions: Over the past century, the United States came to rely ever more on economic coercion—with questionable results.” JANUARY 30, 2022, 10:33 AM By Nicholas Mulder, assistant professor of history at Cornell University.
 - “Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare” Juan C. Zarate, Public Affairs 2013
 - “Are Sanctions Effective?” Aneil Gill, The Cornell Roosevelt Institute Published May 6 2018
 - “Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions” Daniel P. Ahn and Rodney Ludema, Working Paper 2017-01 (Department of State, Office of the Chief Economist: December 2016) “CAN ECONOMIC SANCTIONS BE EFFECTIVE?” World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, MAARTEN SMEETS, Staff Working Paper ERSD-2018-03, 15 March 2018
 - FATF Japan's measures to combat money laundering and terrorist financing <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Mer-japan-2021.html>

著者略歴



1988年三井銀行（現三井住友銀行）入行。大蔵省出向（国際金融局）、外務省出向（在米日本大使館）、三井住友銀行欧阿中東本部中東総支配人兼ドバイ支店長、総務部部付部長兼 AML 金融犯罪対応室長を経て、2018年2月から金融庁総合政策局マネーロンダリング・テロ資金供与対策企画室長、主任統括検査官を歴任。23年1月から現職。
