

米国の北朝鮮に対する 経済制裁の新潮流

日本安全保障貿易学会第23回研究大会

拓殖大学大学院 国際協力学研究科

安全保障専攻

博士後期課程 松本 栄子

目的

米国の北朝鮮に対する経済制裁を振り返り、トランプ政権の外交政策としての経済制裁の手法を予想

冷戦以降の特定の人物に焦点を当てて制裁を課す、スマートサンクションから同盟国に対して二次制裁を課す、ジェネラルサンクションへの質的変容を指摘

分析内容

米国の各政権における北朝鮮に対する制裁措置を振り返り、トランプ政権における対北朝鮮政策を予想

米国の北朝鮮、イランに対する経済制裁の内容を分析

米国の経済制裁の歴史

1812年

- 米財務省の対外資産管理、通商規制は、1812年米英戦争に始まり、1861年から1865年の南北戦争の都度、実施

1940年

- 1940年ドイツによるノルウェー侵攻に際してOFACの前身「外国資金管理室(Office of Foreign Funds Control: FFC)」が設立

1950年

- 現在のOFACは、1950年朝鮮戦争への中国参戦を機に創設

米国の経済制裁の特徴

- 国連安保理の枠組みを活用しつつ、友好国と協調した制裁に加えて、単独で経済制裁措置を発動することが多い
- 米ドル建取引の金融機関における決済尻が、全て米国系金融機関を通じて行われる米ドル決済システム構造を活用
- 大統領令の発令により「米財務省外国資産管理室」への制裁措置の権限が与えられており、緊急事態において機動的な対応が出来る仕組み

措置概要

制裁対象者の資産、口座を凍結

- 米国系金融機関は、制裁対象者の資産や口座が米国内にある場合、凍結する

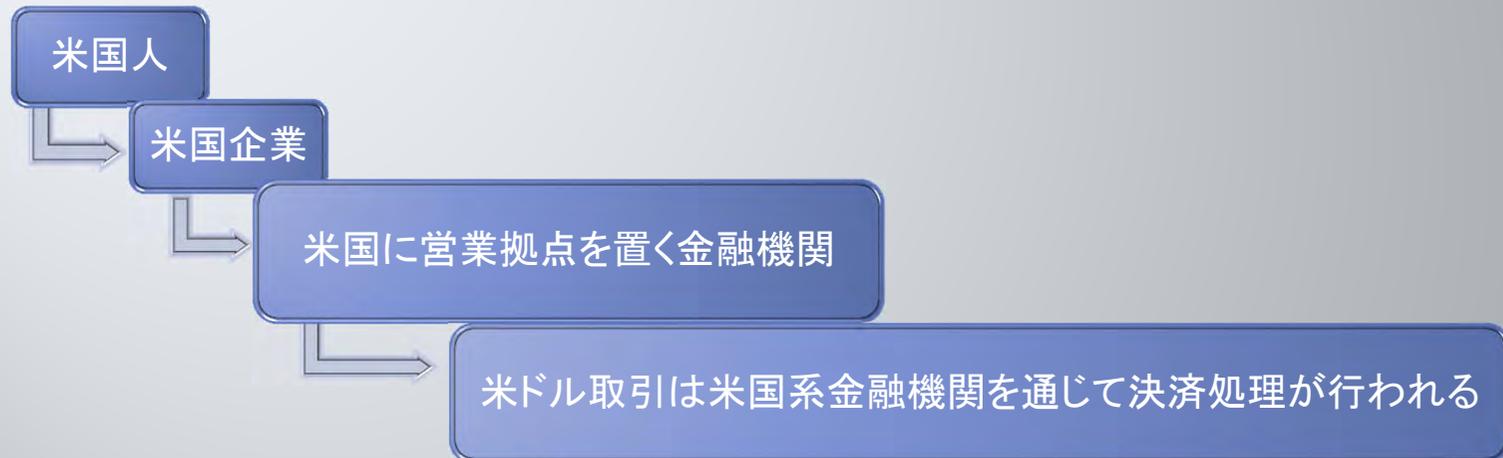
制裁対象者との取引禁止、拒否

- 凍結措置が求められていない取引であるが、制裁対象に関連する取引であることが判明した場合、その取引を拒絶する

制裁対象

- 大統領が外交政策や国家安全保障政策に照らして、経済制裁対象国、団体、個人、テロリスト、麻薬取引者、大量破壊兵器拡散に関与する者を指定
- 制裁対象とその内容は米財務省外国資産管理室のホームページに掲載され、頻繁に更新
- 現在、制裁対象者リスト”Specially Designated Nationals(SDN)”に4,000以上の制裁対象者(個人、企業)が掲載されており、米国系金融機関が保有する送金データはSDN検索システムを通じてシステムチェックを行う仕組みを構築

遵守義務者と特徴



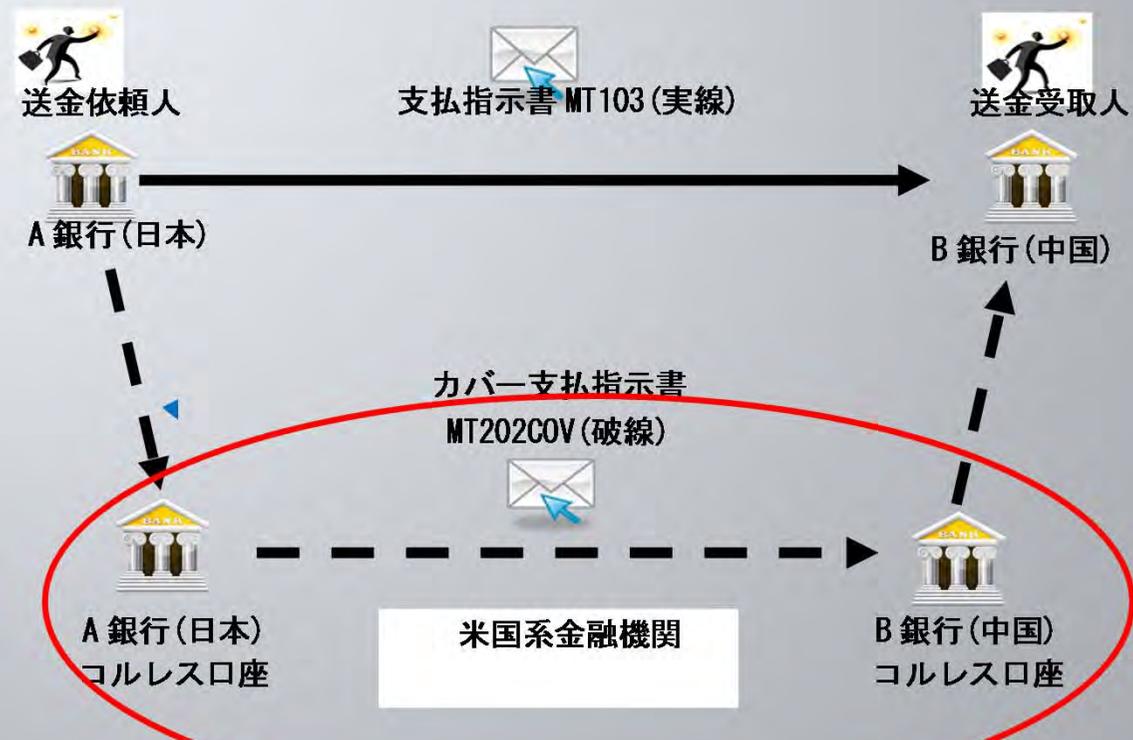
**米ドル建取引は
OFAC規制管理下にある**

コルレス銀行業務の構造とSWIFT

米ドル取引は、米国系金融機関が保有する「コルレス口座」を通じて行われる

SWIFT電文フォーマット(MT202COV)導入により、米国を経由する送金データの情報量が増大し、米国において世界各国の米ドル送金データの検索、システムによる資産凍結が可能

コルレス銀行業務の構造



【特徴】

- ・米ドル取引は、米国系金融機関が保有する「コルレス口座」を通じて行われる
- ・SWIFT電文フォーマット(MT202COV)導入により、米国を経由する送金データの情報量が増大し、米国においてシステムによる資産凍結が可能

非米国系金融機関への影響

米国の域外適用

- 在米支店を有する非米国系金融機関に適用範囲を広く規定

米ドル、米国関与取引禁止

- 在米支店を有する非米国系金融機関に資産凍結義務を課す

罰金

- 違反した場合、高額の罰金が科せられる

資産凍結機能の要素

米ドル決済システム構造

- 米ドル建取引の金融機関における決済尻は、米国系金融機関のコルレス口座を通じて決済処理が行われる

米国の域外適用

- 営業拠点が米国に所在しない金融機関であっても、米ドル建決済取引を扱う金融機関は本規則の適用を受ける

罰金基準の引き上げ

- 非米国系金融機関の遵守義務拡大

SWIFT(MT202COV)導入

- 送金データ情報量増大

米財務省外国資産管理室による 経済制裁の資産凍結機能

取引の資産凍結機能
米ドル建、米国関与

米ドル建取引と米国が関与する他通貨建取引に関して資産凍結機能を有している。

一方、近年の制裁対象者の非国家アクターへの性質の変容により、テロ活動資金の移転を防止する為には金融機関が経済制裁の担い手としての加重が加わっている。

北朝鮮制裁と「外国資産管理規則」への影響

- 事例研究として、北朝鮮の非核化、ならびに大量破壊兵器の不拡散に向けた経済制裁に関し、米国による対北朝鮮政策の特徴と「外国資産管理規則」への影響について考察

米財務省による対北朝鮮制裁

歴史

- 1950年12月16日の中国の朝鮮戦争への参戦を機に、米財務省外国資産管理室が「外国資産管理規則」を発動し、中国と北朝鮮に対して禁輸措置を実施

現在の制裁措置

- 資産凍結措置：制裁対象者との資産の譲渡、支払、預金口座の払戻禁止
- 禁輸措置：制裁対象者との輸出、北朝鮮からの物品、サービス、技術移転の直接、間接的な輸入禁止
- 船舶・航空：登録、運行許可取得、所有、リース、保険契約禁止

各政権における対北朝鮮制裁措置

| 政権 | 政権 | 制裁措置 | 備考 |
|---------------------|-------|--|--|
| 1993年 ～ 2001年 | クリントン | 緩和 ・禁輸措置 一部の例外を除いて許可 | 【二国間】「米朝枠組み合意」によって、核兵器開発を凍結する見返りとして経済制裁を緩和する方針 |
| 2001年 ～ 2008年 | ブッシュ | 緩和 ・「敵対通商法」の適用を解除、制裁は「国際的緊急事態における経済権限法」へ移行 ・テロ支援国家の指定を解除 | 【多国間】北朝鮮が六カ国協議の合意に基づく核施設の無能力化を着実に進めているという姿勢を世界に向けてアピールしたことを評価 |
| 2008年 ～ | オバマ | 戦略的忍耐 ・制裁対象者を拡大 ・武器及び関連物質の不正取引、奢侈品の調達、マネー・ローンダリングや物品、紙幣の偽造、大量現金の密輸、麻薬売買、不正取引を含む不法行為へ関与する個人及び事業体が指定 ・「外国資産管理規則」を廃止し、「北朝鮮制裁規則」に置き換え | 【多国間】2010年3月26日の韓国海軍の哨戒艦(天安)の沈没事件 ・ブッシュ政権期において2006年と2009年に国連安保理決議で採択された北朝鮮に対する制裁措置を、国内法への履行として「外国資産管理規則」に組み込 ・2011年4月18日の「大統領令13570号」により、国連安保理決議第1718号、第1874号に含まれる輸入制限、ならびに武器輸出管理法を確実に履行 |

外交政策としての北朝鮮への 経済制裁の効果

凍結資産
返還
(2007年)

敵対通商
法、テロ
支援国家
の指定解
除
(2008年)

ミサイル
発射
(2006年)
核実験
(2006年、
2009年)

経済
制裁の
効果
限定的

バンコ・デルタ・アジア制裁 の効果

- 「愛国者法」第311条による米ドル資産の凍結機能の事例研究として、バンコ・デルタ・アジアと北朝鮮による米ドル資金の移転手法を考察

経緯

マネー・ローンダ リング主要懸念 銀行指定

- 2005年9月15日、米財務省はバンコ・デルタ・アジアを北朝鮮政府の違法活動に関わる疑惑行に指定
- 2007年3月14日、最終判断

米ドル建コルレ ス口座使用不可

- 米財務省は米国系金融機関に対して、同行と直接、間接的な取引を禁じる特別措置(Special Measure)を発動

マカオ政府資産 凍結

- 北朝鮮に関連する52口座、2,500万米ドルを凍結

米国金融
システムから
排除

小括

バンコ・デルタ・アジアは非米国系金融機関との間に8通貨、14口座のコルレス口座を保有

米ドル以外の通貨建の決済処理は、米国以外の国で行われるため、米国域外取引として決済手段が残る

従い、「愛国者法」第311条を中心とする規定は、米ドル資産の資産凍結機能を有しているが、他通貨による決済手段が抜け穴となるため、その機能は限定的

限定的
資産凍結機能は

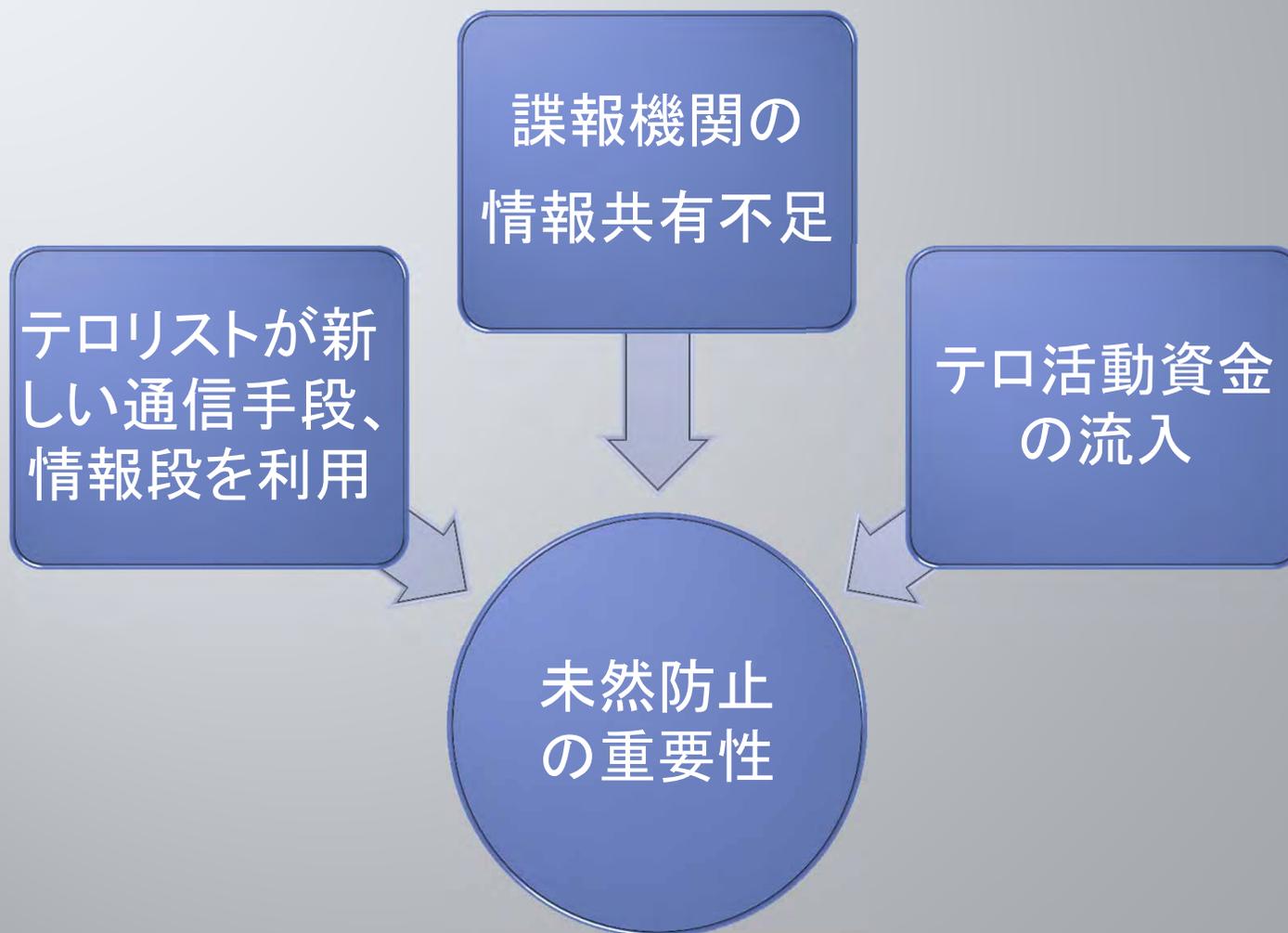
「愛国者法」と経済制裁

- 「愛国者法」の成立の背景、主要条項を概観し、同法の第3章の「国際的マネー・ローンダリング防止規定」について検討
- コルレス銀行業務の構造、ならびに米国法の特徴である域外適用として非米国系金融機関の資産凍結機能を考察

愛国者法

- 正式名称：Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism ACT of 2001
- 通称：愛国者法(USA PATRIOT ACT)
- 2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件をきっかけに成立

「愛国者法」成立の背景



「愛国者法」各規定

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

出典：平野美恵子、土屋恵司、中川かおり「米国愛国者法(反テロ法)(上)」『外国の立法』214号, 2002年11月, 10-15頁. の資料に基づいて筆者が作成。

「愛国法」第3章

- 正式名称: 国際的なマネー・ローンダリング防止およびテロ資金供与防止法(International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001)
- 「金融機関記録保存ならびに銀行秘密法(Financial Institutions Recordkeeping and Bank Secrecy Act)」と「マネー・ローンダリング規制法(The Money Laundering Control Act)」が改正
- 金融機関におけるマネー・ローンダリング関連条項が定められている

「愛国者法」第3章制定の背景

テロリスト
養成に
多大
資金投入

テロ活動資
金の流入

- コルレス銀行
業務の性質
を悪用

コルレス
銀行業務
規制強化
の重要性
認識

「愛国者法」第311条の資産凍結機能

コルレス口座
の開設、
維持禁止

- 「愛国者法」
第311条

米ドル建
取引の資
金決済が
出来ない

米ドル
資産の
移転手段
失う

マネー・ローンダリング主要懸念先

(2015年10月12日現在)

① Banco Delta Asia(Macau)

- ② Banca Privada d' Andorra(Andorra)
- ③ FBME Bank Ltd.(Cyprus)
- ④ Commercial Bank of Syria(Syria)
- ⑤ Syrian Lebanese Commercial Bank(Syria)
- ⑥ Lebanese Canadian Bank SAL(Lebanon)
- ⑦ Halawi Exchange Co.(Lebanon)
- ⑧ Kassem Rmeiti & Co. For Exchange(Lebanon)
- ⑨ Liberty Reserve S.A(Costarica)
- ⑩ Islamic Republic of Iran(Iran)
- ⑪ JSC Credex Bank(Belarus)

出典 : US Department of The Treasury, 311 Actions <<http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/311-Actions/Pages/311-Actions.aspx>>の資料に基づいて筆者が作成。

「愛国者法」第3章の資産凍結機能

資産凍結機能 米ドル資産の

テロ活動資金の米国への流入を防止するため、米財務長官の判断で、外国銀行を制裁対象に指定することで米国系金融機関ならびに非米国系金融機関に遵守義務が生じて外国銀行との取引が出来なくなる

すなわち、外国銀行は実質的に米ドルを使って取引をする事が出来ず、ビジネスの遂行が困難になる

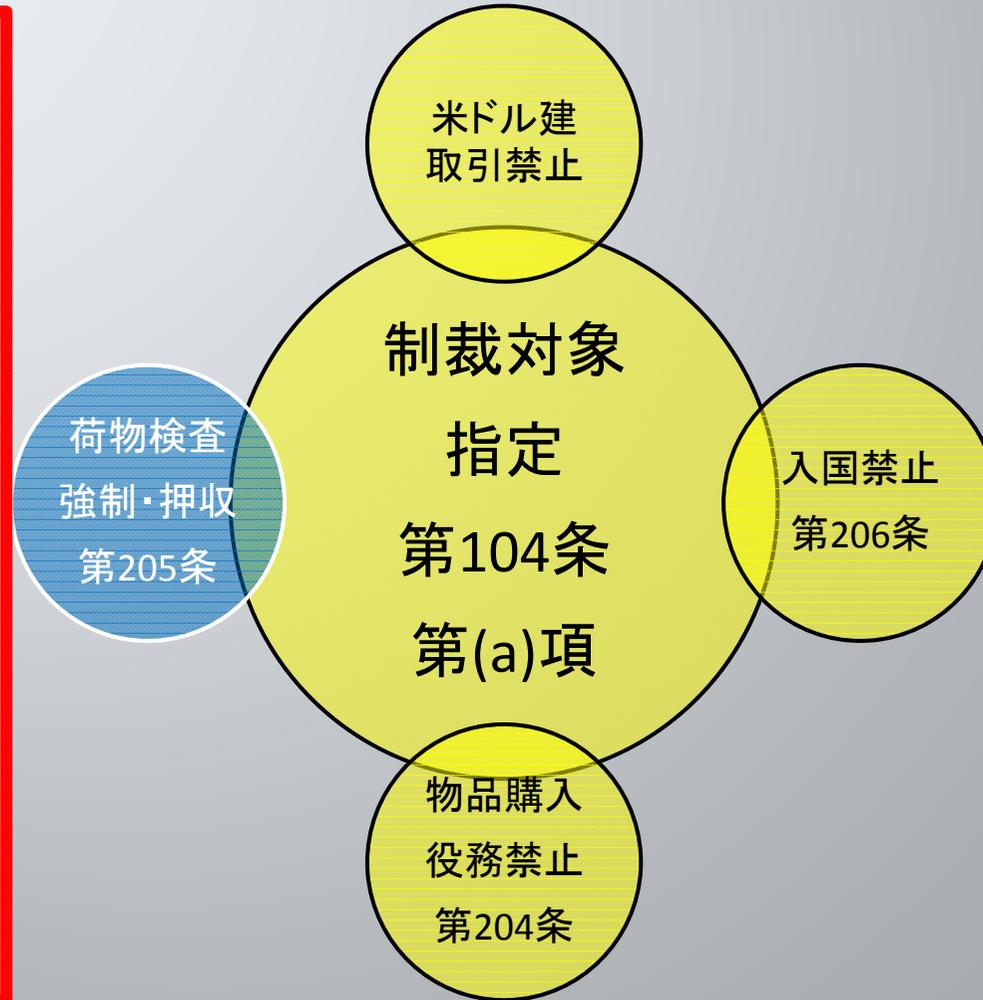
従い、「愛国者法」第311条を中心とする規定は、米ドル資産の資産凍結機能を有している

北朝鮮制裁及び政策強化法

- North Korea Sanctions And Policy Enforcement Act of 2016
- 大量破壊兵器、北朝鮮の問題行為に関わっている個人、団体への制裁
- 北朝鮮における人権状況の改善措置を定める
- 北朝鮮と繋がりを維持する外国企業へ二次制裁を課す

二次制裁の特徴

北朝鮮との関係を維持する
外国企業への二次制裁



中国に制裁措置に協力させることが狙い

第202条国際金融へのアクセス

- ・国連加盟国158カ国が安保理決議第1718号、第1874号、第2094号の措置を遵守していないと指摘
- ・制裁措置への技術的な対応力がないことを指摘

- ・北朝鮮の最大の貿易相手国の中国に対して国際金融システムへの北朝鮮のアクセスを防止を指摘

- ・主要通貨の米ドルユーロは、北朝鮮の不正取引を排除すべき

米財務省による対イラン制裁

歴史

- 1979年のイラン米国大使館占領事件に端を発したイラン革命まで遡る。米国政府は、①石油の輸入禁止、②在米資産の凍結、③軍事部品の積み出し停止の措置を実施

現在の制裁措置

- ・ 米国関連、米ドル建取引禁止。
- ・ 米国外における核関連制裁に限定して緩和。人権侵害、国際テロ支援、大量破壊兵器支援関連する制裁等は継続。
- ・ 包括的共同作業計画には、制裁復活条項が付されており、イランが合意内容に違反した場合には、制裁を元に戻す措置が執られる。

制裁措置の変容 (制裁強化／イラン①)

ウラン濃縮
再開宣言
(2006年)

Bank Sepah
Bank Melli
Bank Mellat
資産凍結
(2007年)

Export
Development
Bank資産凍結
U-Turn廃止
(2008年)

制裁措置の変容

(スマートサンクション強化／イラン②)

- ・罰金基準引き上げ
- ・非米国系金融機関遵守義務拡大

(2008年)

- ・制裁対象者との米ドル禁止
- ・MT202COV

(2009年)

- ・制裁対象者との全通貨禁止
- ・CISADA

(2010年)

制裁措置の変容 (包括制裁／イラン③)

USA PATRIOT ACT
(2011年)

- ・サウジアラビア大使館暗殺計画発覚
- ・IAEA報告書発表
- ・在イラン英国大使館襲撃事件

(石油・全通貨)

・イラン中央銀行との取引禁止

・NDAA(2012)

・ITRSHRA

(2012年)

(非石油・全通貨)

・イラン中央銀行との取引禁止

・NDAA(2013)

(2013年)

制裁措置の変容

(スマートサンクション強化／北朝鮮①)

- ・USA PATRIOT ACT (2005年)
- ・BDA制裁

- ・資産凍結
国連安保理
1718号
(2006年)
- 1874号
(2009年)

- ・罰金基準
引き上げ
- ・非米国系
金融機関遵
守義務拡大
(2008年)

- ・制裁対象
者との米ド
ル禁止
- ・MT202COV
(2009年)

制裁措置の変容 (包括制裁／北朝鮮②)

・コルレス関係
禁止

・国連安保理
決議2094号

(2013年)

・北朝鮮取引
禁止

・北朝鮮制裁
及び政策強化
法

(2016年)

・禁輸(主に石
炭「生計」対象
外)

・国連安保理
決議2270号

(2016年)

制裁措置の質的変容

2010年の「国防授權法」施行により、非米国系金融機関とイラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で世界各国にイランに対する原油の禁輸措置を強制

2016年に「北朝鮮制裁および政策関連法」が制定。北朝鮮との貿易取引を継続する中国を制裁措置に協力させる狙い

「敵対通商法」や「国際的緊急事態における経済権限法」、ならびに「愛国者法」に基づいた経済制裁において抜け穴となっていた米ドル以外の通貨建の決済手段を封じるのが狙い

違反した場合に、同盟国に対して二次制裁を課すことで、被制裁国に対して包括的制裁措置を課すことになり、冷戦以降の特定の人物に焦点を当てて制裁を課すスマートサンクションから質的変化

小括

経済制裁手法の 質的変容

2010年の「国防授權法」施行により、非米国系金融機関とイラン中央銀行との全ての決済を禁じる事で世界各国にイランに対する原油の禁輸措置強制

2016年「北朝鮮制裁および政策関連法」は、北朝鮮との貿易取引を継続する中国を制裁措置に協力させる狙い

「敵対通商法」や「国際的緊急事態における経済権限法」、ならびに「愛国者法」に基づいた経済制裁において抜け穴となっていた米ドル以外の通貨建の決済手段を封じるのが狙い

同盟国に対して二次制裁を課すことで、被制裁国に対して包括的制裁措置を課すことになり、特定の人物に焦点を当てて制裁を課す「スマートサンクション」から「ジェネラルサンクション」への質的変容

各政権の外交政策

オバマ政権

- ①国際協調主義
- ②規範重視
- ③多国間交渉
- ④「戦略的忍耐」政策

⇒核兵器拡散、技術発達による
米国本土、近隣諸国への影響大

トランプ政権

- ①孤立主義
- ②「米国第一主義」と「損得勘定」
- ③二国間交渉
- ④北朝鮮の核、ミサイルの脅威は、優先度高

おわりに

今後の米国の経済制裁は、「米国第一主義」として「多国間協調」から「二国間交渉」へ移行し、その手法は米ドル決済システム構造を活用した制裁措置を多用する事が想定

同盟国に対して制裁対象国と取引を行った場合に、米国との取引を制限する二次制裁を課すことで米国の経済制裁に従わせるもの

北朝鮮は、国際社会全体における安全保障上の脅威。同盟国と連携して北朝鮮に対する圧力をかけること、国連安保理決議による制裁措置の実効性を高めるために、中国に制裁措置に従わせることが出来るかが鍵

ご清聴有難うございました

- ・本論の見解は、筆者個人のものであって筆者が所属する団体のものではない。
- ・また、本論の一部または全部を電子的、機械的な手段を問わず、筆者に無断で複製または転送を行わないようにお願いします。