米ドル決済システム構造に見る経済制裁の有効性に関する考察
ー米国の北朝鮮に対する経済制裁のケーススタディーー

松本　栄子
東洋英和女学院大学大学院　国際協力研究科
国際協力専攻　2012年3月修了生

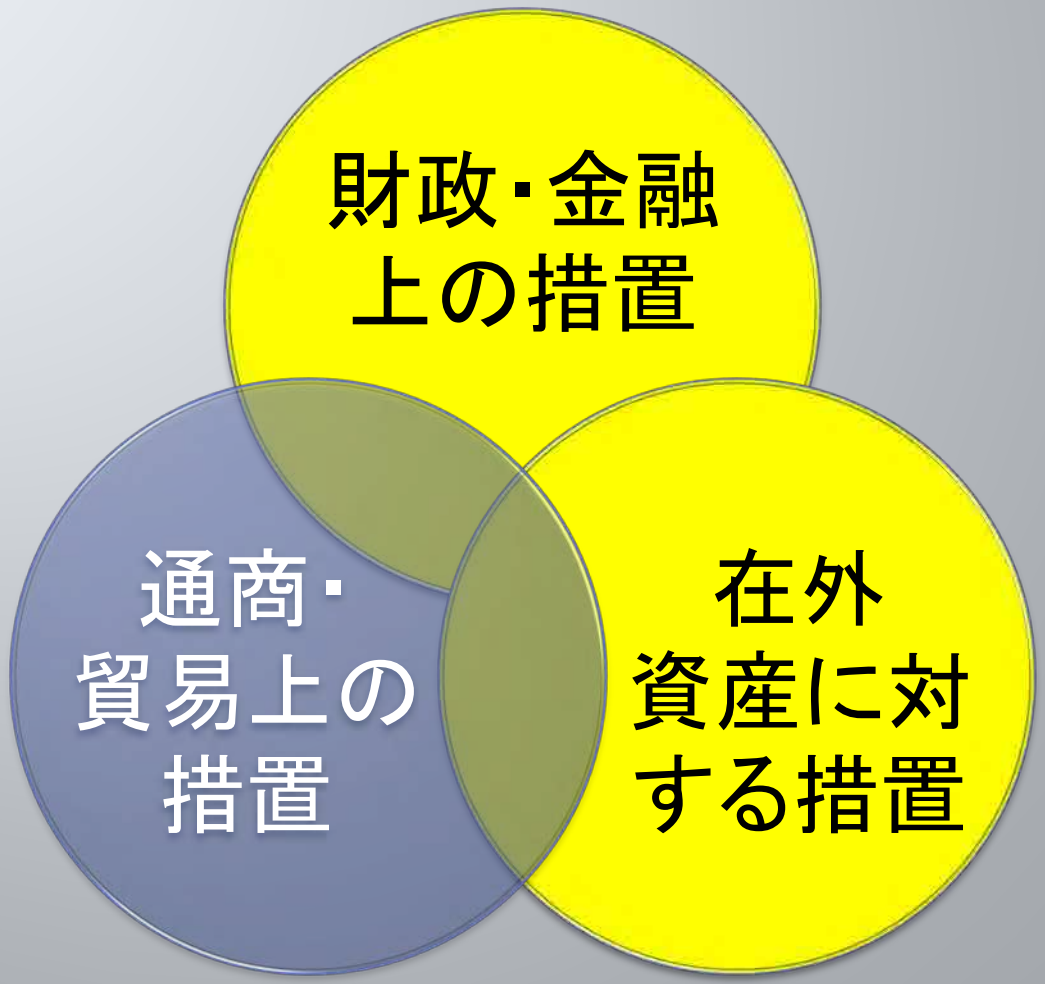
はじめに

- 同時多発テロ以降の安全保障体制の変容に伴う、近年の国際社会の動向を振り返り、米国による経済制裁の特徴を概観

経済制裁の定義

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

経済制裁の手段



目的

米ドル決済システム構造を背景とした資産凍結機能を分析し、経済制裁の有効性を考察する。

事例研究として米国の北朝鮮に対する経済制裁を扱う。

分析内容

「愛国者法」によるバンコ・デルタ・アジア制裁

「敵対通商法」「国際的緊急事態における経済権限法」に基づく「外国資産管理規則」による制裁

背景

東西冷戦構造崩壊

- 安全保障の中心課題はテロへ変化

同時多発テロ事件

- 「テロとの戦い」が安全保障上の重要課題

制裁対象の変容

- 国家から国家以外のアクターへ

各国の法対応

日本

- 外国為替及び外国貿易法

米国

- 愛国者法「USA PATRIOT ACT」

英国

- 2001年反テロ・犯罪・安全確保法(Anti-terrorism Crime and Security Act 2001)

EU

- オサマ・ビン・ラディン、アルカイダ・ネットワーク及びタリバーンに関わりのある一定の者及び団体に対して特定の制限的措置を課す規則等のテロリスト資産凍結規則
- マネー・ローンダリング及びテロ資金供与目的の金融制度利用の防止に関する指令
- 共同体を出入りする現金の管理に関する規則

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

執行機関

米財務省外国資産管理室

(Office of Foreign Assets Control)

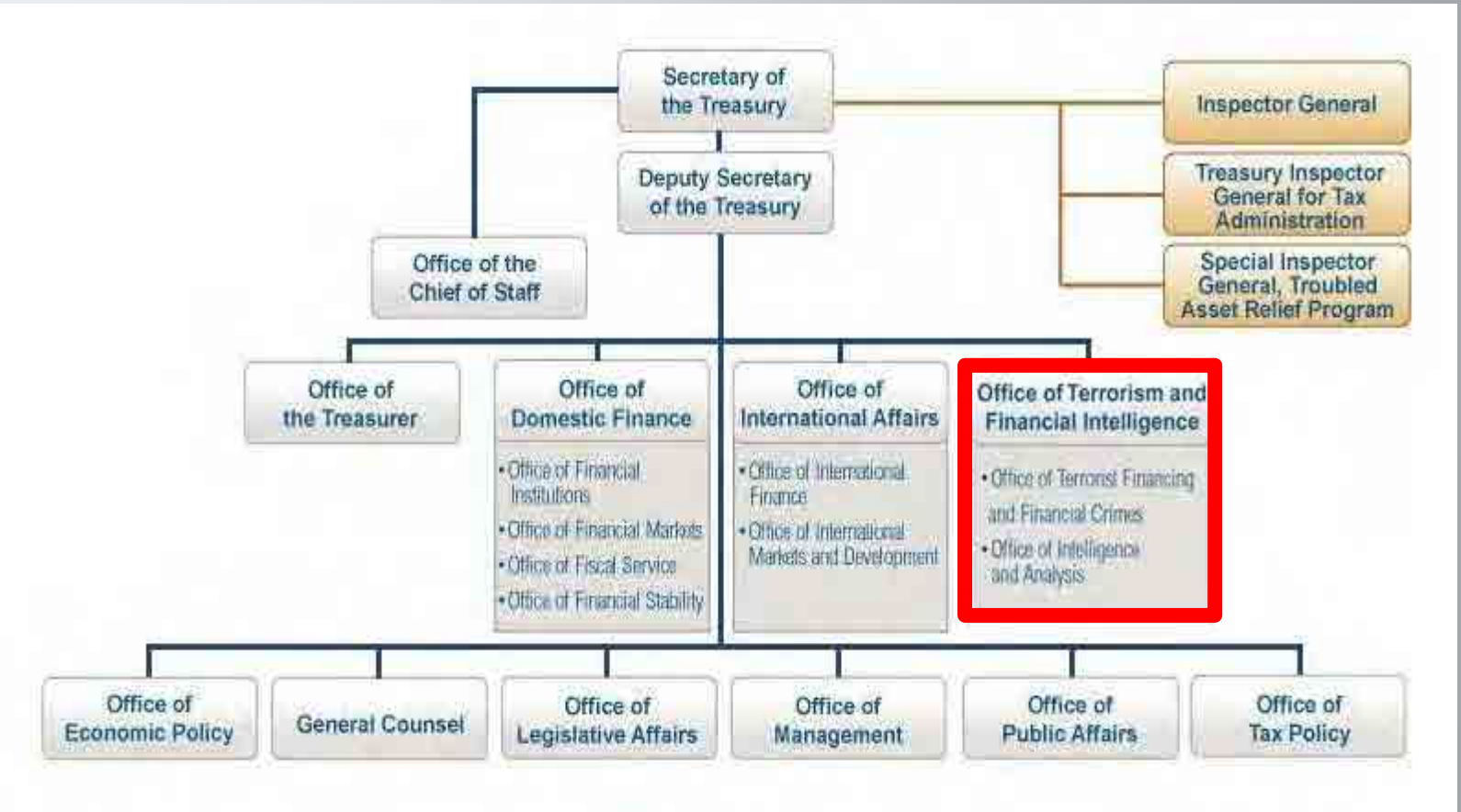
- 主な業務：経済制裁と資産凍結政策

米財務省金融犯罪執行機関連絡室

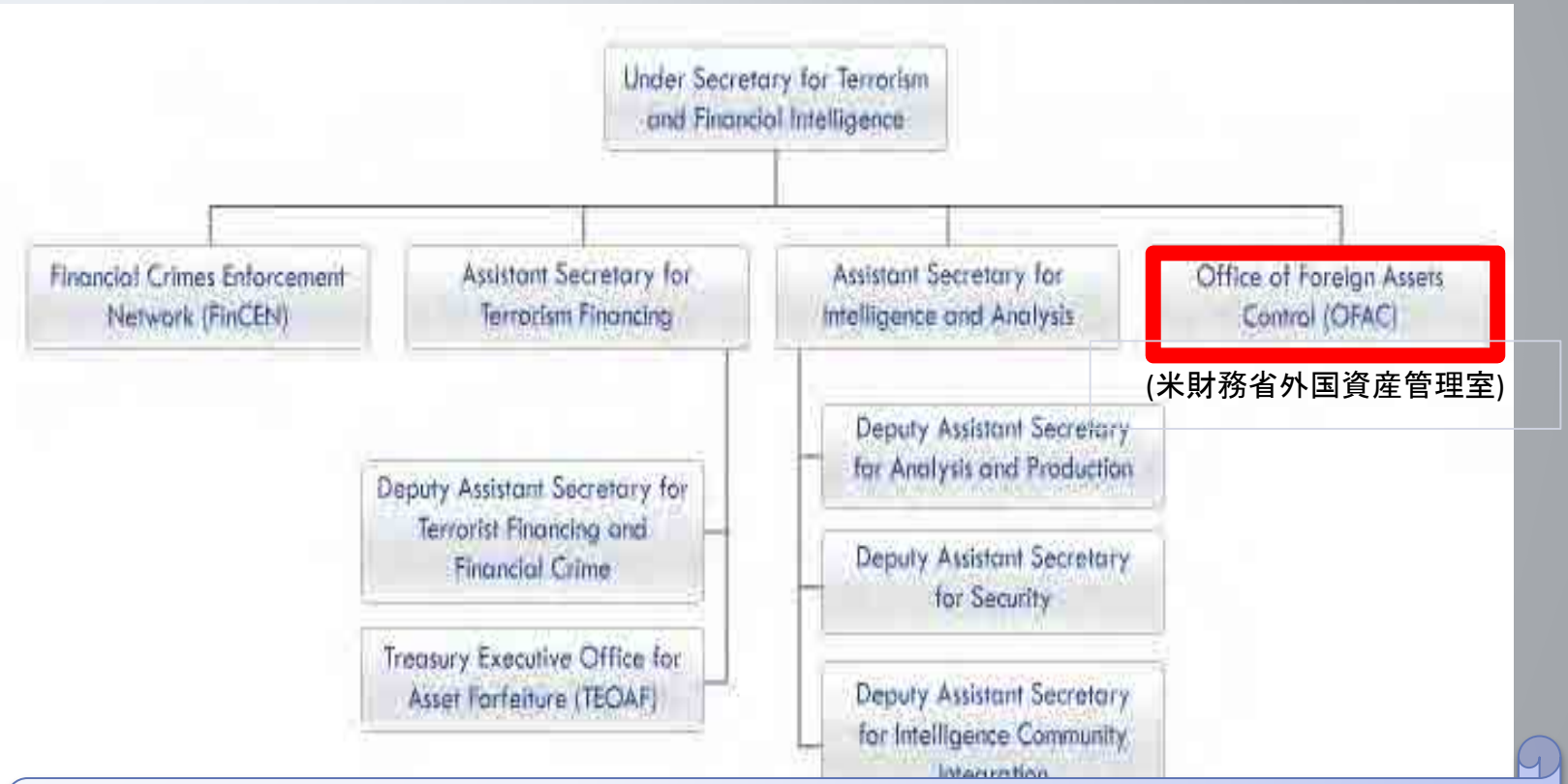
(Financial Crime Enforcement Network)

- 主な業務：米国内、国際取引におけるテロリスト、金融犯罪によるマネー・ローンダリング防止

米財務省組織図①


Secretary of the Treasury
Inspector General
Deputy Secretary of the Treasury
Treasury Inspector General for Tax Administration
Office of the Chief of Staff
Special Inspector General, Troubled Asset Relief Program
Office of the Treasurer
Office of Domestic Finance
• Office of Financial Institutions
• Office of Financial Markets
• Office of Fiscal Service
• Office of Financial Stability
Office of International Affairs
• Office of International Finance
• Office of International Markets and Development
Office of Terrorism and Financial Intelligence
• Office of Terrorist Financing and Financial Crimes
• Office of Intelligence and Analysis
Office of Economic Policy
General Counsel
Office of Legislative Affairs
Office of Management
Office of Public Affairs
Office of Tax Policy

米財務省組織図②



【米財務省外国資産管理室 Office of Foreign Assets Control(OFAC)】

・米国の外交政策、国家安全保障政策の観点から国、団体、個人、テロリスト、麻薬取引者、大量破壊兵器拡散に関与する者を経済制裁の対象者に指定し、経済取引の制限や資産凍結を科す権限を有する、米財務省内の執行機関

米財務省組織図③

（米財務省金融犯罪執行機関連絡室）

【米財務省金融犯罪執行機関連絡室 Financial Crime Enforcement Network】

・米国内、国際取引におけるテロリスト、金融犯罪等によるマネー・ローンダリング防止を主な業務とし、米国の外交政策や安全保障政策に沿って不正資金を追跡のうえ当該資産を凍結する、米財務省内の執行機関

「愛国者法」と経済制裁

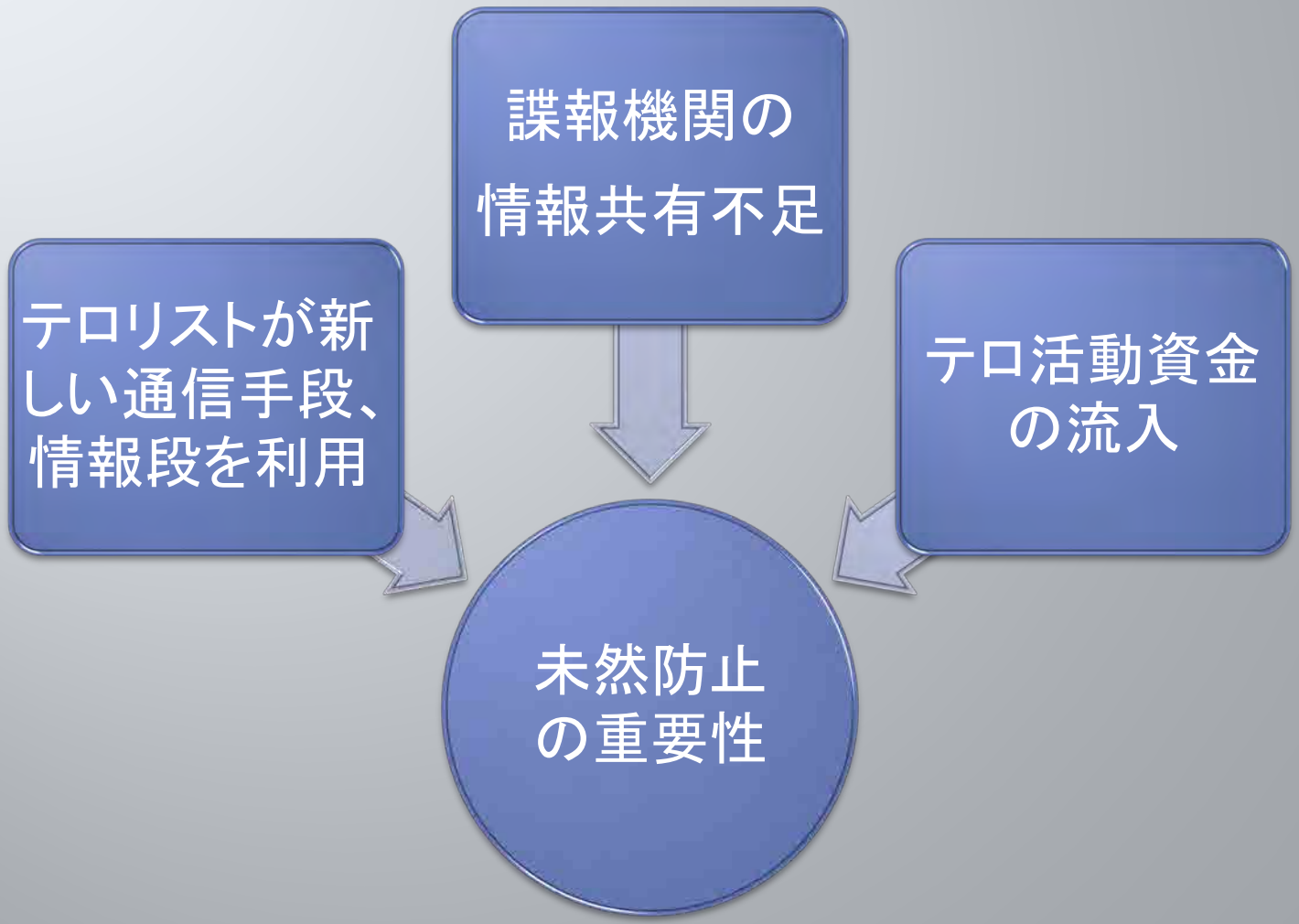
- 「愛国者法」の成立の背景、主要条項を概観し、同法の第3章の「国際的マネー・ローンダリング防止規定」について検討

- 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：**U**niting and **S**trengthening **A**merica by **P**roviding **A**ppropriate **T**ools **R**equired to **I**ntercept and **O**bstruct **T**errorism **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

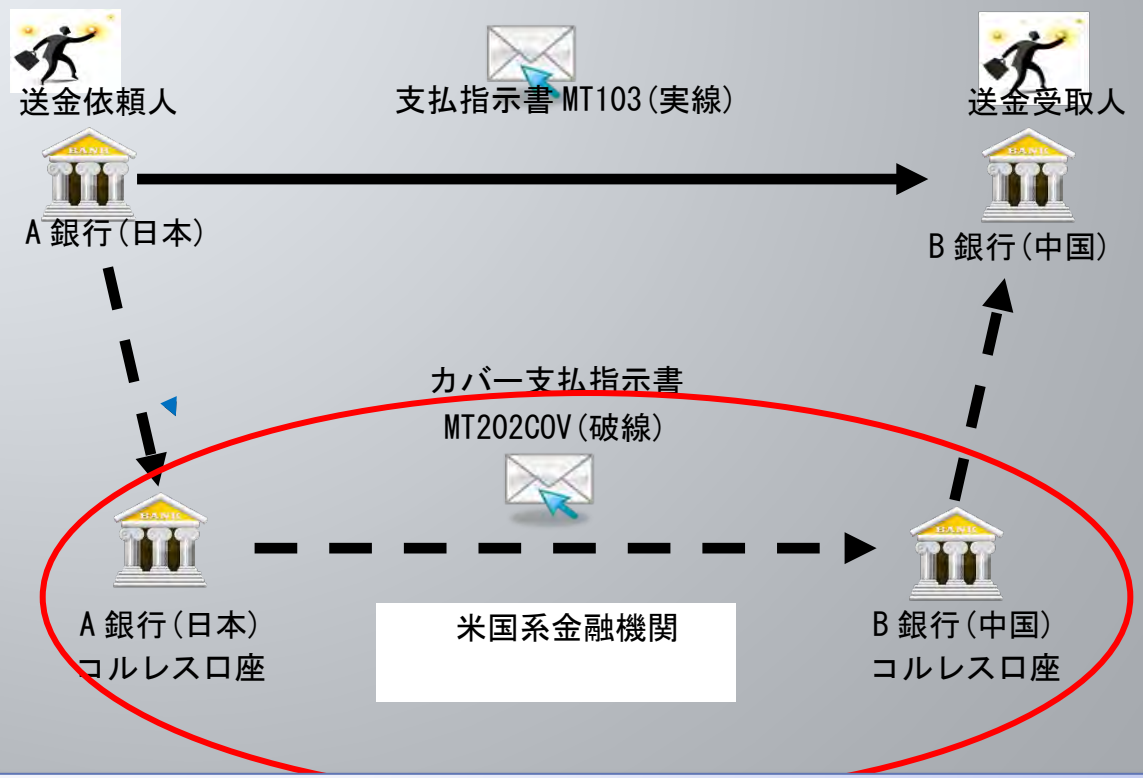
コルレス銀行業務規制強化の重要性認識

コルレス銀行業務の特徴

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

マネー・ローンダリングに悪用されやすい

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
・マネー・ローンダリングに悪用されやすい

「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

(2014年3月9日現在)

①Banco Delta Asia(Macau)
②Commercial Bank of Syria(Syria)
③Lebanese Canadian Bank SAL(Lebanon)
④Halawi Exchange Co. (Lebanon)
⑤Kassem Rmeiti & Co. For Exchange (Lebanon)
⑥Infobank(Belarus)
⑦JSC Credex Bank(Belarus)
⑧Islamic Republic of Iran(Iran)
⑨Burma(Burma)
⑩Liberty Reserve S.A(Costa Rica)

出典：US Department of The Treasury, SECTION 311 - SPECIAL MEASURES
＜http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/section311.html＞の資料に基づいて筆者が作成。

非米国系金融機関への影響

米国の域外適用

- 米国の域外で行われた金融犯罪も、その手段、収益が米国を経由し米国に存する限り、米国内の罰則を適用する(第317条、第323条、第377条)

指定対象者との米ドル取引禁止

- 非米国系金融機関を通じた米ドル取引禁止(第314条a項)

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
(第317条、第323条、第377条)

- 米国の域外で行われた金融犯罪も、その手段、収益が米国を経由し米国に存する限り、米国内の罰則を適用する

マネー・ローンダリング主要懸念対象に対する特別措置
(第311条)

- 「マネー・ローンダリングに大きな懸念がある」と認めた外国銀行に対して、米国系金融機関はコルレス口座を開設、維持出来ない

「愛国者法」第3章の資産凍結機能

米ドル資産の資産凍結機能

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

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

米ドル建コルレスロ座使用不可

- 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、2,500万米ﾄﾞﾙを凍結

米国金融システムから排除

バンコ・デルタ・アジアとのコルレス銀行先一覧(2002年7月現在)

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

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

小括

資産凍結機能は

限定的

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

米財務省外国資産管理室による経済制裁

- 米ドル決済システム構造と国際的なメッセージ通信を提供する組織SWIFTの役割、ならびに非米国系金融機関への影響について考察

制裁プログラム

(2014年3月9日現在)

国、政府、公営法人
法人、団体

【特定個人】
・Specially Designated Nationals(SDN)

【特定テロリスト】
・Specially Designated Terrorist(SDTs)
・Specially Designated Global Terrorist(SDGTs)
・特定麻薬取引者
・特定大量破壊兵器取引者
・核拡散防止の観点から問題のある法人、個人

【取引禁止】
・キューバ、スーダン

【特定取引禁止】
・北朝鮮、シリア、前リベリア政権関係者

【制裁対象者との取引禁止】
・北朝鮮
・シリア
・前リベリア政権関係者
・イラク
・バルカン地域
・ジンバブエ
・リビア
・レバノン
・コートジボアール
・コンゴ
・ウクライナ
・ミャンマー
・ベラルーシ
・ソマリア
・イラン
・イエメン
・大量破壊兵器拡散防止
・麻薬取引
・テロリスト
・ダイヤモンド取引
・犯罪組織

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

執行根拠法①

(2012年10月20日現在)

Trading with the Enemy Act	•キューバ
Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act	•北朝鮮、キューバ、イラク、イラン、スーダン、反テロリスト
International Emergency Economic Powers Act	•北朝鮮、イラク、イラン、スーダン、シリア、ミヤンマー、前リベリア政権関係者、バルカン地域、ジンバブエ、リビア、レバノン、コートジボアール、コンゴ、ベラルーシ、ソマリア、イエメン、ウクライナ、大量破壊兵器拡散防止、麻薬取引、反テロリスト、ダイヤモンド取引、犯罪組織
National Emergencies Act	•北朝鮮、イラク、イラン、スーダン、シリア、ミヤンマー、前リベリア政権関係者、バルカン地域、ジンバブエ、リビア、レバノン、ベラルーシ、コートジボアール、コンゴ、ソマリア、イエメン、大量破壊兵器拡散防止、麻薬取引、反テロリスト、ダイヤモンド取引、犯罪組織
United Nations Participation Act	•北朝鮮、イラク、スーダン、シリア、前リベリア政権関係者、コートジボアール、コンゴ、ソマリア、反テロリスト、ダイヤモンド取引
Cuban Democracy Act	•キューバ

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

執行根拠法②

(2012年10月20日現在)

Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act	•キューバ
Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act	•イラン
Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act	•イラン
Iran Freedom and Counter-Proliferation Act	•イラン
International Security and Development Cooperation Act	•イラン
Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act	•スーダン
Darfur Peace and Accountability Act	•スーダン
Iran Threat Reduction and Syria Human Right Act	•シリア、イラン

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

執行根拠法③

(2012年10月20日現在)

Burma Freedom and Democracy Act	•ミャンマー
Export Financing and Related Program Appropriations Act	•ミャンマー
Tom Lantos Block Burmese Jade Act	•ミャンマー
Foreign Narcotics Kingpin Designation Act	•麻薬取引
Clean Diamond Trade Act	•ダイヤモンド取引
National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2012	・イラン
Iran Sanctions Act	・イラン

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

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

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

遵守義務者と特徴

米国人

米国企業

米国に営業拠点を置く金融機関

米ドル取引は米国系金融機関を通じて決済処理が行われる

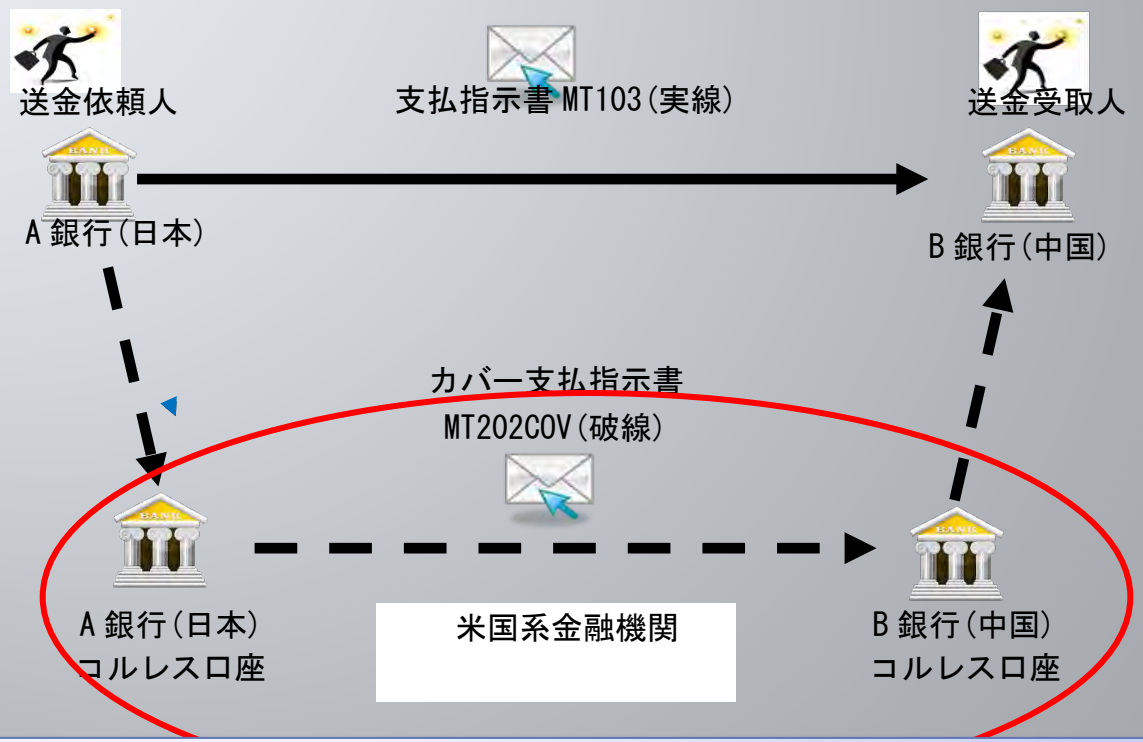
米ドル建取引は
OFAC規制管理下にある

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

規制違反による罰金推移

(2014年3月9日現在)

年	件数	罰金(米ドル)	
		総額	平均
2003	226	3,463,001	15,323
2004	203	2,728,631	13,442
2005	92	1,417,231	15,405
2006	33	40,735,273	1,234,402
2007	56	4,344,686	77,584
2008	99	3,504,533	35,399
2009	27	772,442,861	28,608,995
2010	24	200,735,996	8,364,000
2011	21	91,650,055	4,364,288
2012	16	1,139,158,727	71,197,420
2013	27	137,075,560	5,076,873
2014	2	161,394,525	80,697,263

出典：US Department of The Treasury, Sanctions Programs and Country Information ＜http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx＞の資料に基づいて筆者が作成。

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

米ドル建、米国関与取引の資産凍結機能

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

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	・「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	・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	強化	・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	・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

資産凍結機能と経済制裁の有効性

- 米国の北朝鮮に対する経済制裁の有効性を検証するために、二つの視点から分析
- 北朝鮮と中国(六カ国協議参加国)との貿易取扱高の推移を分析
- 米国の切り札としての制裁緩和と北朝鮮の動向

経済制裁後の北朝鮮と中国の貿易推移

国連安保理決議1718号(2006年10月)

- 翌月11月に輸出額は107.654百万ドルまで減少するも、12月には10月を上回る水準まで回復

国連安保理決議1874号(2009年6月)

- 発動直後は一時的に大幅減少
- 2010年には3,465.678百万米ドルを記録
- 2000年～2010年の10年間で最大の貿易取扱高（輸出入合計）

経済活動の継続により外貨獲得可能

- 二度に亘る国連安保理決議の採択を受けても、中国は北朝鮮との貿易取引を回避せず
- 抜け駆けにより貿易取扱高急増

経済制裁の効果なし

- 北朝鮮は米ドル以外の通貨建による外貨獲得が可能となるため、米財務省による経済制裁の効果は限定的

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)

- 「マネー・ローンダリング主要懸念銀行」最終決定のわずか5日後に北朝鮮凍結資産を返還することに合意、返金

敵対通商法、テロ支援国家の指定解除(2008年)

- 国際通貨基金、世界銀行から融資を受けることが可能

ミサイル発射(2006年)核実験(2006年、2009年)

- 2006年の北朝鮮によるミサイル発射に対して「国連安保理決議第1695号」で北朝鮮非難決議の採択、核実験を強行すれば再び制裁決議が行われることは予想できた

経済制裁の効果限定的

- 2009年5月に北朝鮮が核実験を強行したことは、六カ国協議という多国間の圧力を利用した米国の北朝鮮に対する経済制裁は限定的

おわりに

- 米ドル決済システム構造に基づく経済制裁は、域外適用により実質的に米国以外の第三国に対して資産凍結を課すことができる。しかし資産凍結を行っても、被制裁国が友好国との貿易取引を継続させることで外貨の獲得は可能であるため、経済制裁の効果は著しく減殺される可能性もある。
- 一方で冷戦以降の安全保障体制の変容に伴い、金融機関はテロ活動資金の移転防止に向けた経済制裁の担い手としての役割が求められており、各国の法令を遵守するために人的労力、経営資源を投入している。
- 経済制裁の内容も今日の国際社会の課題における変化、効果的な経済制裁の模索、制裁の対象となる事項などについて様々に変化してきているため、経済制裁を履行するためのより包括的な国内法の整備が必要。

ご清聴有難うございました