

米国の核不拡散に向けた 経済制裁

2020年度日本軍縮学会年次大会

部会2: 軍縮管理軍縮における輸出管理の役割

拓殖大学研究生

松本栄子

問題の所在

基軸通貨の信認が低下した場合、
経済制裁の有効性に影響するか

同盟国間の足並みが揃わない事
で経済制裁の実効性は弱まるか

目的

金融システムの相互依存の深化と基軸通貨の慣性が働く事により、経済制裁の有効性を維持する事を考察

国際協調が限界に達し、基軸通貨の信認が低下した場合における課題を整理

分析内容

「米国の核不拡散のに向けた経済制裁」の
事例研究として北朝鮮とイランを扱う

「スマート・サンクション」の課題を考察

米ドル決済システム構造の
経済制裁手段としての有効性を考察

「ジェネラル・サンクション」への質的変更を指摘

米国の経済制裁

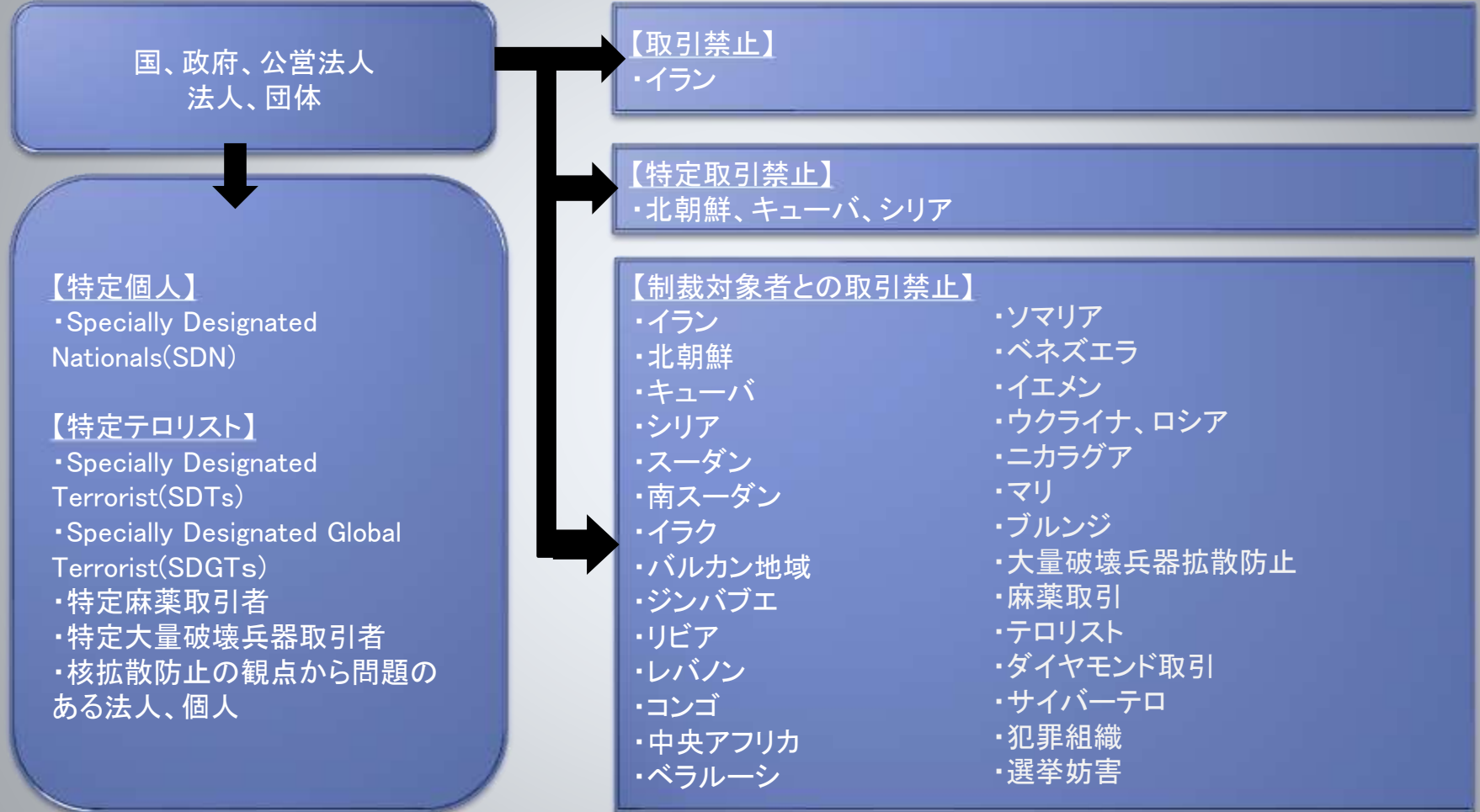
- 米国の経済制裁の特徴を概観

制裁対象

- 大統領が安全保障政策に沿って外交政策、貿易政策、核、大量破壊兵器不拡散等の様々な論点により国、団体、個人、テロリスト、麻薬取引者、大量破壊兵器拡散に関与する者を指定
- 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5,000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

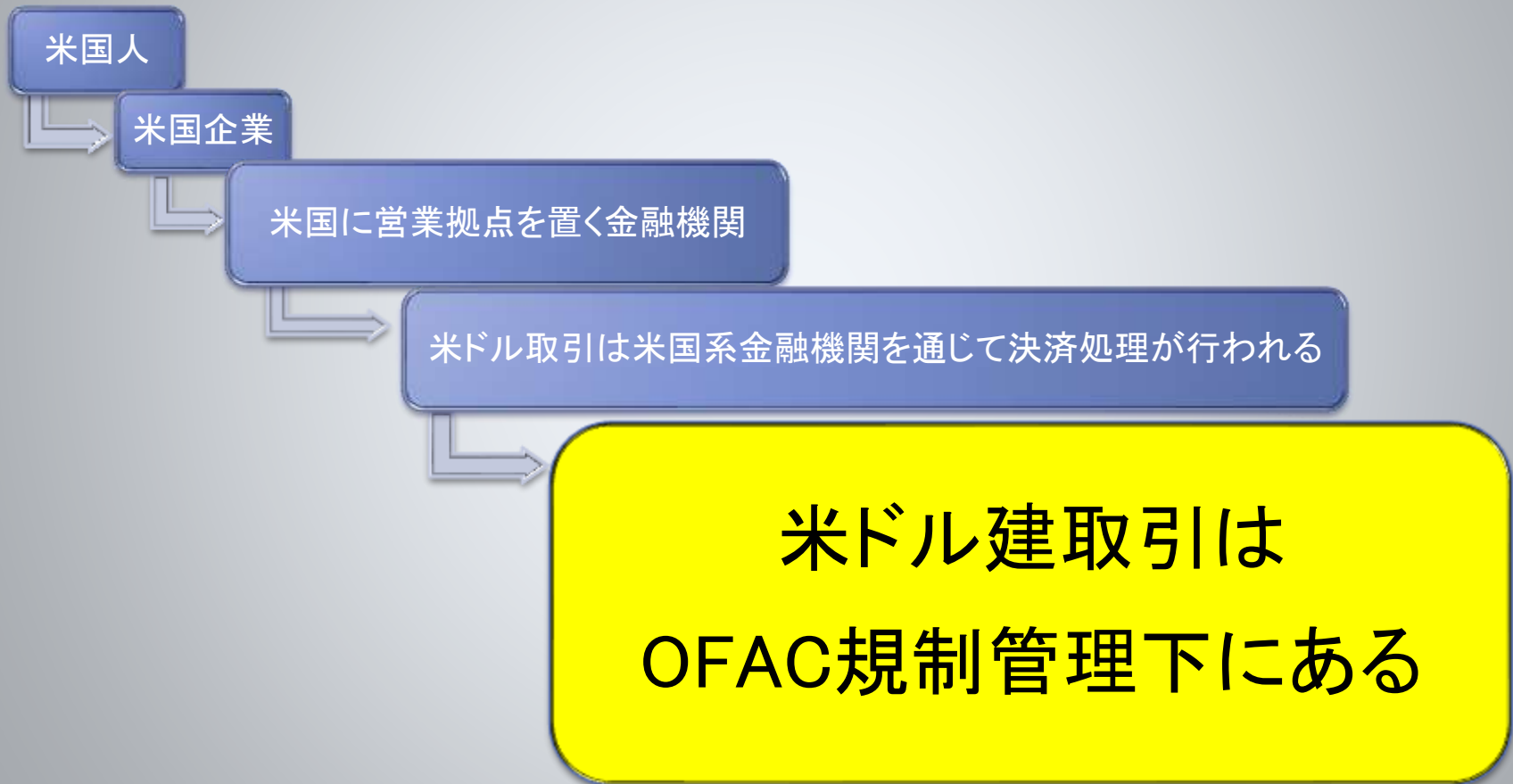
制裁プログラム

(2020年1月1日現在)



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

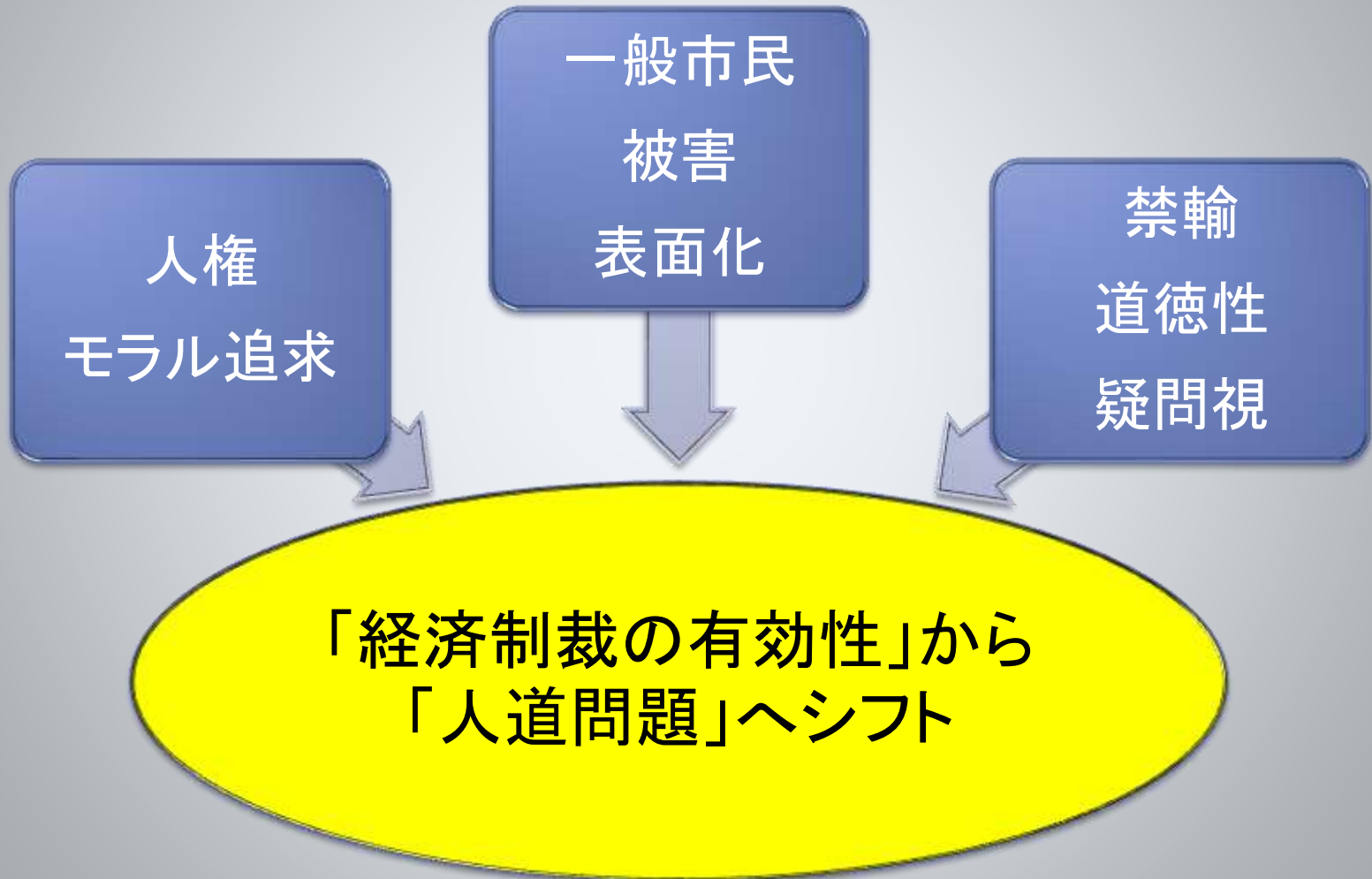
遵守義務者と特徴



人道問題と 「スマート・サンクション」

- 冷戦以降の特定の人物に焦点を当てて制裁を科す「スマート・サンクション」の特徴と課題を考察

背景



特徴

有責の指導者や特権階級

- ・ 武器禁輸、渡航禁止、財政・金融上の措置

一般市民への影響回避

- ・ 食糧や医療品の民生物資は禁輸対象外

課題

国連安保理決議による制裁

不履行国
罰則規定
無

加盟国
履行状況
が分かり
難い

指定団
体・個人
が名称を
変え
制裁回避

「制裁の
有効性」と
「人道的
配慮」
の両立

米国の北朝鮮に対する 経済制裁

- 「スマート・サンクション」の事例として、米国による対北朝鮮政策の特徴を考察

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】**制裁対象者との資産の譲渡、支払、預金口座の払戻禁止
- ・ **【金融取引】**北朝鮮の金融機関のコルレス口座の維持、開設禁止
- ・ **【投資】**北朝鮮への新規投資禁止
- ・ **【禁輸】**制裁対象者との輸出、北朝鮮からの物品、サービス、役務提供、技術移転、直接、間接的な輸入禁止
- ・ **【船舶・航空】**所有、リース、保険契約禁止、北朝鮮を出港後(出発)、180日以内の入港(着陸)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 ～ 2016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

米国のイランに対する 経済制裁

- 米ドル以外の通貨建取引について適用範囲を拡大する「ジェネラル・サンクション」への質的変容を考察

米財務省によるイラン制裁

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
- ・ 「JCPOA」合意、2016年1月16日に「履行日」を迎え、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
- ・ 「JCPOA」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

「スマート・サンクション」強化

2006	2007	2008	2009
ウラン濃縮再開宣言 安保理1696、1737	安保理1747	安保理1803	プラハ演説
—	資産凍結 Bank Sepah Bank Melli Bank Mellat	資産凍結 Export Development Bank U-Turn例外規定廃止 罰金基準引上	MT202COV
—	米ドル 資産凍結	金融機関 遵守義務拡大	制裁対象者 スクリーニング強化

「ジェネラル・サンクション」への変容

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

制裁強化に向けた動き①

ISA
1996年

- ・ イランへの「輸出」「投資」制限
- ・ 第4条の米大統領に制裁回避措置権限を付与により、実効性ある措置が執られず

CISADA
2010年

- ・ イランの法人、団体、金融機関と取引を行っている場合、米国系金融機関との取引を制限
- ・ 米国務省にて6カ月に亘る調査を要し実効性低い

USA
PATRIOT
ACT
2011年

- ・ イラン中央銀行、金融機関との米国関与、米ドル建取引禁止
- ・ 「米国が関与しない米ドル以外の通貨建取引」が抜け穴

• ISAC: Iran Sanctions Act of 1996

• CISADA: Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act

• USA PATRIOT ACT: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism ACT

出典: Kenneth Katzman, Iran Sanctions. Congressional Research Service, 2016. の資料に基づいて筆者が作成

制裁強化に向けた動き②

NDAA2012
2011年

- ・ イラ中央銀行と取引する金融機関の米国系金融機関との米ドル建取引禁止
- ・ 米ドル以外の通貨建の決済手段封じる

ITRSHRA
2012年

- ・ イラン中央銀行との「非石油取引」の禁止拡大

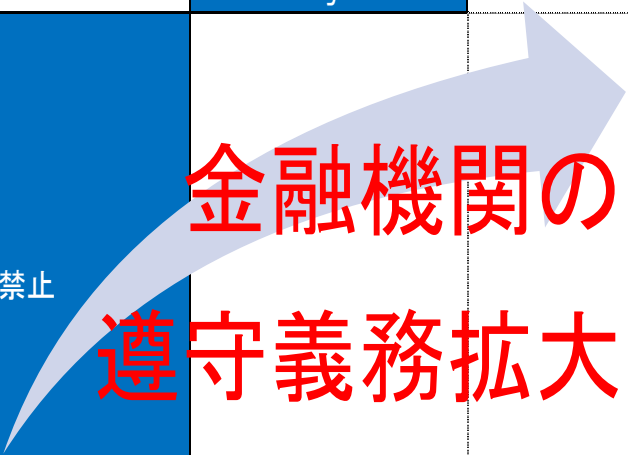
NDAA2013
2013年

- ・ 制裁対象者との取引、金融機関への罰則強化

- ・ NDAA2012: Iran Freedom and Counter-Proliferation Act
- ・ ITRSHRA: Iran Threat Reduction and Syria human Rights act of 2012
- ・ NDAA2013: Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2013

出典: Kenneth Katzman, Iran Sanctions. Congressional Research Service, 2016. の資料に基づいて筆者が作成

財政・金融上の措置

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

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

小括

シ ョ ン へ の 質 的 変 容

ジ ェ ネ ラ ル ・ サ ン ク シ ョ ン

2010年の「国連安保理決議第1929号」を採択して以降、「スマート・サンクション」で抜け穴となっていた米ドル以外の通貨建の決済手段を封じる「ジェネラル・サンクション」への質的変容

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
金融機関に遵守義務を科し、特定取引を断念させる事で米国の経済制裁に従わせる構造

経済制裁の引き金となる行為を「石油取引」から「非石油取引」に拡大する事で包括的制裁と同じ機能を有し、同盟関係が希薄な関係においても一定の効果

経済制裁の有効性

- 米国の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
 - 北朝鮮とイランの貿易取扱高の推移
 - 米国の切り札としての制裁緩和と北朝鮮の動向、イランにおける政策決定プロセスへの影響

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

経済制裁の有効 性は限定的

- ・ 北朝鮮は米ドル以外の通貨建による外貨獲得が可能

バンコ・デルタ・アジア制裁の経緯

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

外交政策としての北朝鮮への 経済制裁の有効性

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
有効性
限定的

イランと中国の貿易推移

CISADA

(2010年7月)

- ・翌年2011年は 米
国とドイツを除き
輸入増加
- ・中国は30,264.80
百万米ドルを記録
2006年から2015年
の10年間で最大の
取扱高(輸入)

NDAA2012

(2011年12月)

- ・翌年2012年は
24,929.44百万米
ドルまで減少
- ・中国が「著しく減ら
す基準」を意識し、
イランからの輸入
を減少

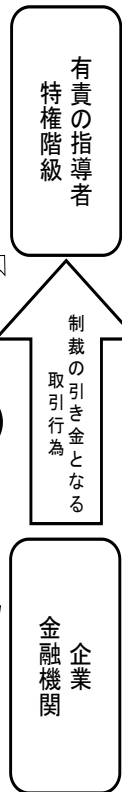
中国は
米国の
二次制裁
を恐れ
禁輸措置
に従う

同盟関係
が希薄な
関係にお
いて一定
の効果あ
り

経済制裁の有効性と 非核化交渉への影響

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

「財政・金融上の措置」 「在外資産に対する措置」の構造



■スマート・サンクション

制裁対象者に対する懲罰を課し、政治的変革を迫る手段

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

環境変数	独立変数	従属変数	事例	非核化	持続性
作用	影響	有効性			
ドル基軸通貨体制	直接	効果なし	北朝鮮	二国間、多国間のいずれの交渉においても非核化失敗	×
米ドル決済システム	資産凍結				

■ジェネラル・サンクション

制裁対象国の産業構造を踏まえ、政治的変革を迫る手段

第三者をして特定取引を断念させる包括的制裁

環境変数	独立変数	従属変数	事例	非核化	持続性	
作用	影響	有効性				
ドル基軸通貨体制	間接	効果あり	イラン	JCPOAに従い、非核化交渉を合意に導く	○ 覇権が移行しても基軸通貨の慣性が働く事で持続確保	
信用連鎖	基軸通貨慣性					強制力
パワー構造化	パワー持続					第三者をして制裁対象との特定取引を断念させる

「スマート・サンクション」と 「ジェネラル・サンクション」比較

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

経済制裁の有効性に 影響を及ぼす課題

基軸通貨の信認低下

デジタル通貨の浸透

安全保障の脅威の変化

制裁国と被制裁国との関係

コルレス銀行業務の規制

おわりに

経済制裁の発動が国際社会において構造化され、強制力と基軸通貨の慣性が働く事で経済制裁の有効性を維持

覇権の衰退は基軸通貨の信認低下に影響するが、基軸通貨の慣性が働く事で米国の覇権が後退した局面においても経済制裁の有効性を維持

同盟体制の義務に重大な懸念が生じ、同盟国間の足並みが揃わない場合、経済制裁の実効性を弱める可能性

ご清聴有難うございました

本報告の見解は、筆者個人のものであり筆者が所属する団体
のものではない

本報告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