

# CSIS から眺めた国際情勢： 経済制裁について（その1）

谷本 正行

Center for Strategic & International Studies  
(戦略国際問題研究所)  
客員研究員



## 経済制裁の変遷

経済制裁は古くより存在し、最古の経済制裁は紀元前432年のペロポネソス戦争（アテネとスパルタの戦い）にさかのぼるとの説もある。従来の制裁措置は国をターゲットとした禁輸が中心であったが、一般国民への被害が大きい一方で抜け穴が多く、外交手段として機能しないとの評価が一般的であった。

1990年代中盤以降、対象を特定したターゲット型の経済制裁が用いられ始めたが、2001年の同時多発テロが制裁ツールの大きな発展を促した。これ以上の被害拡大を食い止めてテロとの戦いに勝利するため、ブッシュ政権はありとあらゆる手段を検討し、そのひとつとして、テロリストグループの資金源を根絶やしにすることを企図。金融が制裁の手段として脚光を浴びることとなった。

その後の米国金融制裁の展開については、ブッシュ政権でAssistant Secretary of Treasuryを務めたJuan Zarate氏（現在CSISのSenior Advisor）の“Treasury War”に詳しいが、金融を中心とした米国の新たな経済制裁の特徴をまとめると、以下の3点となる。

### ①レピュテーションリスクに敏感な金融機関のコンプライアンス意識を活用

1989年に設立されたFATF（Financial Action Task Force）を活用して、国際的に反マネーロンダリングの機運を高め、金融機関のコンプライアンス意識の向上を図り、制裁の実効性を高めた。

### ②金融情報を活用した入念なインテリジェンスに基づく、正確なターゲティング

情報通信技術の発達に加え、コンプライアンス重視の機運を高めることによって伝統的な金融機関の守秘義務の壁を打ち破ることに成功した結果、インテリジェンス能力が飛躍的に向上。国だけではなく個人や組織をターゲットにした制裁が可能に。

### ③基軸通貨としてのドルなど、米国経済の優位性を活用

ドル取引は必ずNY連銀口座を通じて行う必要があるため、第3国の取引であってもドル建てである限り補捉可能。違反した企業に対して、米国での金融取引の禁止などの罰則を科すことにより、外国の企業にも制裁の遵守を強制することが可能に。結果として、国連決議がなくても効力のある制裁が可能となった。

## 最近の経済制裁の事例

金融機関のコンプラ意識を活用した制裁の例としては、北朝鮮があげられる。2005年9月、偽造たばこ、薬物あるいは偽100ドル札などの非合法手段で獲得した外貨を北朝鮮に送金していたマカオのBanco Delta Asia（BDA）を、米国政府はUSA Patriot Act Section 311<sup>注</sup>に基づく“primary money laundering concern”に指定。これを受け、マカオの金融当局がBDAにある北朝鮮の資産2500万ドルを凍結、香港やシンガポールなどでも北朝鮮関連の口座閉鎖が相次ぐとともに、多くの金融機関が北朝鮮関連の取引のデューデューリを強化。中国本土においても、06年7月に中国銀行が北朝鮮関連のBDAの口座を凍結したことを発表。同年8月にはベトナムの銀行も北朝鮮関連の口座を凍結するなど、米国の制裁をきっかけに外国当局や金融機関による自発的措置が一斉に動き出し、北朝鮮をグローバルな金融システムから締め出すことに成功した。その後、Six-party talk再開の条件として制裁は解除されることとなったが、金融制裁の効果の大きさを示す事例となった。

注：USA Patriot Actとは9.11直後の2001年10月に制定された、Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001の略称。Section 311では、外国、金融機関もしくは特定の取引に“primary money laundering concern”がある場合、財務長官は当該外国、金融機関、取引に関する資産凍結やコルレス口座の閉鎖を命令することができる。

対イランでは、国務省と財務省が密接に連携して包

括的なキャンペーンを実施。国連安保理決議などに基づきイランの金融機関向けの制裁を実施するとともに、2008年11月にドルのUターン取引を禁止した。Uターン取引とは、米国のコルレス銀行を通じた第3国間のドル建て取引であり、これによりイランと米国以外の第3国の経済主体との間のドル建て取引が実質不可能となった。石油関連企業や船舶企業を制裁対象にするとともに、10年7月にCISADA（Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act）を制定し、イラン中銀と石油関係取引を行う外国銀行への制裁も導入。米国政府には外国企業を直接的に規制する法的権限はないが、米国銀行による融資の禁止、米国における金融取引の禁止など、外国企業の米国でのビジネスを規制することにより、米国でのビジネスを失いたくない外国企業はイラン制裁に加わらざるを得なかった（Secondary Sanctionと呼ばれる）。さらに、12年1月にイラン中銀を“primary money laundering concern”に指定し、イランに対する外貨の流れを寸断。EUもイラン原油の禁輸、イラン原油輸送への付保禁止、イラン中銀資産の凍結、イラン金融機関のSWIFTからの除外など、米国と歩調を合わせた。この結果、イランを外交交渉の場に引きずり出すことに成功。交渉の結果については予断を許さないが、外交ツールとしての制裁の有効性が内外で広く認知されることになった。

ウクライナ問題に関しても、オバマ政権は経済制裁を活用している。2014年3月に連続して3本の大統領令を発出し、ウクライナの親露派、ウクライナ問題に関与するロシア政府高官、およびロシアの重要セクターの資産を凍結する権限を財務長官に付与。その後の事態の悪化を踏まえ、上記3本の大統領令に基づき、欧州と連携をとりつつ制裁対象を拡大。14年7月には、ガスプロムバンク、VEB、VTBなどの金融機関や、ロスネフチなどの主要エネルギー企業の新規融資、起債を禁止するとともに、カラシニコフ社や統一造船コーポレーションなどの軍事関連企業の資産を凍結。EUも7月に、クリミアおよびセバストポリにおけるインフラ・資源関連プロジェクトに対する新規投資の禁止、資産凍結・渡航制限リストの拡大などを実施。加えて8月には、ロシアの国有銀行・開発銀行などの発行する満期90日以上 の社債などの売買禁止、ロシアにおけるエネルギープロジェクト向けの輸出承認の拒否といった制裁措置を導入した。わが国も8月5日に、クリミア併合およびウクライナ東部の不安定化に直接

関与していると判断される個人および団体に対する資産の凍結、EBRDのロシア向け新規案件に関するEUと協調した対応、クリミア製品の輸入制限といった制裁を導入。

現時点でのウクライナ関連の制裁は、コルレス口座の閉鎖やUターン取引の禁止、primary money laundering concernの指定などを行ったイラン・北朝鮮向け制裁と比べれば緩やかなものであり、昔ながらの制裁に近い。この背景には、①ウクライナ問題に対する見方に温度差があり、対露制裁のコストが大きい欧州（欧州にとりロシアは輸入元として第2位 [シェア12%]、輸出先として第4位 [同7%]、ロシアにとってEUは最大の貿易相手 [輸出の53%、輸入の42%が対EU]）と共同歩調をとることを優先したことに加え、②米国としても、国際法を公然と無視したプーチンに代償を支払わせる必要がある一方で、核軍縮や核不拡散、イランなど多くの問題でロシアとは対話の窓口を維持しておく必要があるため、徹底的な制裁でロシアを追い詰めることは得策ではないとの判断が働いたものと思われる。また、ウクライナ・ロシア問題がより純粋な外交問題であるため、麻薬やテロ支援といったイラン・北朝鮮で活用できた大義名分を使いにくいことも要因のひとつと考えられる。しかしながら、銀行やエネルギー関連企業など、ロシアの主要産業を狙い撃ちしたことにより、ロシアからの資金流出が加速し、ロスネフチなどがロシア政府に援助を要請するとの報道がなされる一方で、いまだ危機から回復していない欧州経済への悪影響が懸念されている。ロシアの行動に対し何も対価を支払わせないというオプションはありえないというのが米国の有識者のコンセンサスであるが、本来、制裁は包括的な外交・安保政策の一部であるべきところ、プーチン大統領の行動を抑える包括的な戦略がないなかで、制裁を行うこと自体が自己目的化しているとの批判や、制裁が紛争を抑制する手段ではなく紛争そのものになりつつあることを懸念する声もある。

\*筆者略歴：1990年日本輸出入銀行入行。90年代は主に旧ソ連・東欧担当のエコノミスト・融資担当者として市場経済への移行を支援。2000年以降は主に業務企画畑を歩み、業務企画室企画課長、業務課長、次長を経て13年10月より米国の外交・安全保障分野の著名シンクタンクであるCSISに勤務。ワシントンでは休日・平日を問わず家族の運転手として多忙な日々を送る。東京大学経済学部卒、コロンビア大学経済学修士。

※CSISは特定の政策的立場を持たない。したがって、本報告書で述べられる見解は、執筆者のものであることをご理解いただきたい。2014年9月19日記。