

対イラン制裁解除に関わる注目点

海外投融資情報財団 調査部

上席主任研究員

寺中 純子

本稿は、『CISTEC Journal』2016年1月号掲載「対イラン制裁解除を睨んだ各国の動向と今後の注目点」(https://www.joi.or.jp/modules/downloads_open/index.php?page=visit&cid=19&lid=1966)の続編として、同原稿で指摘した米欧の制裁解除の効果を左右する要素に関し「実施日」に明らかになったことと留意すべきことを整理するとともに、日本政府の対イラン制裁に関する対応について補足するものである。

2016年1月16日、イランがJCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) に定められた核開発活動に関わる制限・削減項目を実施したことがIAEAによって検証され、国連や米国、EUがイランに科してきた核関連の制裁を解除あるいは適用停止する「実施日 (Implementation Day)」が到来した。この日に解除あるいは適用停止された制裁措置は、いずれもJCPOAの「採択日 (Adoption Day)」に発効時期条件付きで採択ないし発表されていたものである。

JCPOAが成立してからこの日が到来するまで、制裁解除がいつ実現するのか、どのような形で実現するのか、大きな関心をもって注目されてきた。JCPOAは、米国やEUが、「採択日 (Adoption Day)」以降、制裁解除の詳細に関するガイドライン等についてイランと協議を開始することとしている。2015年7月14日に発表されたJCPOAの文書だけでは制裁解除の効果について不明な点が残されており、「実施日」までにより詳細が明らかになることが期待されていた。

しかし、結局、米国、EUそれぞれから制裁解除に関するガイドライン的文書が示されたのは、「実施日」当日であった。主要文書は下記から入手できる。

●米財務省、国務省 ガイドライン

https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/implement_guide_jcpoa.pdf

●米財務省 FAQ

https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_faqs.pdf

●EU Information Note

http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/iran_implementation/information_note_eu_sanctions_jcpoa_en.pdf

又、日本政府も、これまで国連安保理決議に基づく措置としてイランに科してきた制裁所措置を解除することを1月22日付で閣議了解した。

- 閣議了解「イランの核問題に関する国際連合安全保障理事会決議第2231号に基づく措置の履行について」（外務省、財務省、経済産業省、警察庁、金融庁）

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000126510.pdf>

1. 米欧制裁解除の効果に関する留意点

(1) 米ドル取引

「米国人」による対イラン取引はJCPOAに基づく制裁解除の対象とはならず、イランとの取引に米国の金融システムを利用することは、「Uターン取引」と呼ばれる、第三国とイランとの米ドル決済に米国の金融システムが中継点として利用されるだけの取引を含め、引き続き制裁対象であることが明示された¹。

「Uターン取引」は、米財務省外国資産管理局 OFAC (Office of Foreign Asset Control) が2008年11月に出した通達により禁止された。同通達によれば、この措置は、イランの銀行が同国体制によるテロリストグループや核・ミサイル拡散支援に関与していることを暴く米国政府による一連の行為の一つと位置付けられている。又、同通達は、米国がFATF (Financial Action Task Force) の一員としてその義務を果たすとし、2008年10月にFATFが「イランは国際金融システムを深刻な脅威に晒す国である」旨の声明を出したことに触れている。

前段の点は、JCPOAが核問題に限った解決策であり、テロ支援やミサイル問題は除外されていることから、今回の制裁解除の対象とならなかったことは不思議ではない。ただ、大統領令の廃止や大統領ウェイバー権限によって適用を停止された制裁措置が、導入時にイランの核開発だけを根拠としていたと明確に言い切れない点と比較すると、厳格な対応にも映る。

この厳格な対応は、後段で述べたFATFの方針に沿うものでもある。近年、国際社会はマネーロンダリングやテロ行為等を利する形となる国際金融システムの利用を阻止する対策を格段に強化してきている。イランに対する扱いを変化させるには、核以外の問題についてもイランが国際社会から非難される行いをしていないと認められなければならない。そのためには、JCPOAの実施その他を通じ、イランと国際社会との間に一定程度の信頼関係が醸成されることが待たれる。

現時点でも、OFACの特別又は一般ライセンスにより認められた取引に付随する送金は、「Uターン取引」禁止の例外とされている²。今回、JCPOAの「実施日」にOFACは、米

¹ 米財務省 FAQ C3、C6。

² その他、人間を苦痛から解放するための寄贈品の輸送のための支払い、非商業的送金（家族間の送金等）、情報及び情報資料（出版物、映画、ポスター、レコードプレーヤー、マイクロフィルム、マイクロ

国人が所有・支配する外国機関の対イラン取引に関する一般ライセンス、民間旅客機及びその部品供給に関する特別ライセンス付与に関するライセンスポリシーを発表するとともに、イラン産の食品や絨毯のイラン又は第三国から米国への輸入につき一般ライセンスを发出する予定である旨の声明を発表した。人道支援の観点からの農産物、医薬品及び医療機器の販売に関しても、一般ライセンスも引き続き有効である。これらの取引に際しては、米国の金融システムを通過する取引、すなわち米ドル決済が可能である。

(2) 制裁対象リストの変更

「実施日」には、JCPOA の Annex II 付属文書 3 に示されていた 400 以上の個人と組織が、SDN (Specially Designated Nationals) リスト (米国の国家安全保障にとって特に危険な個人や組織のリスト)、FSE (Foreign Sanctions Evaders) リスト (米国の対シリア又は対イラン制裁を回避する外国の個人や組織を掲載したリスト)、NS-ISA (Non-SDN Iran Sanctions Act) リスト (イラン制裁法に基づく制裁対象者で SDN リストに載っていない者のリスト) から削除された。この結果、FSE リストで対イラン制裁関連の対象者はなくなり、NS-ISA リストも掲載者はなくなった。SDN リストには、大量破壊兵器や国際テロリズム、イラン革命防衛隊 (IRGC) との関係や人権侵害といった理由で制裁対象となっている者が残っている。「実施日」の削除を反映した SDN リストは下記のとおりである。

●2016年1月21日付 SDN リスト

<https://www.treasury.gov/ofac/downloads/t11sdn.pdf>

これにより、米国人以外は、SDN リストに載っていない者との取引が認められるようになった。SDN と取引があるイランの金融機関との取引も、米国人以外による当該イラン金融機関との取引そのものが SDN リスト掲載者を含むものでなければ制裁対象とならない³。但し、いったん削除された人物や組織が再度リストに含まれる可能性もあり、常に取引の中にリスト掲載者が含まれていないことを確認する必要がある⁴。

米国人は、「米国人は所有又は支配する外国機関」を含め、リストから削除された者でも、OFAC が「イラン政府」あるいは「イラン金融機関」の定義に属するとみなす者については、大統領令 (Executive Order, E.O.) 13599 号及び ITSR (Iran Transactions Sanctions Regulations) に従い、その資産を凍結しなければならない。OFAC は、「実施日」に「E.O.13599 リスト」を発表し、この範疇に属するイランの機関を改めて明らかにした。

EU も、理事会規則 267/2012 で制裁指定されていた者のうち、JCPOA の Annex II 付属文書 1 に示されていた人物、機関をリストから削除した。最新のリストは、欧州対外行動庁

フィッシュ、テープ、コンパクトディスク、CD-ROM、美術品、ワイヤ送給) の輸出入、旅行関係の支払いも、「U ターン取引」禁止の例外とされている。

³ 米財務省 FAQ C.11。

⁴ 米財務省 FAQ A.6。

のウェブサイト http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm から確認できる。米財務省の FAQ が常に制裁リスト情報をアップデートすることを推奨しているのに対し、EU Information Note にはそのような指摘はなく、むしろ、イラン政府を支援しているというだけの理由で新たに制裁を科すことは控えるとの項目を設けている⁵。

(3) スナップバックの態様と遡及効果

JCPOA は、イランの重大な約束不履行があった場合に、いったん解除ないし適用を停止した制裁を再度科すこと、いわゆる「スナップバック」があるとしている。しかし、EU と米国の制裁については、スナップバックがどのようになされるのか明確でない点があった（詳細は、『CISTEC Journal』2016年1月号「対イラン制裁解除を睨んだ各国の動向と今後の注目点」を参照）。

スナップバックの決定プロセスや内容につき、EU は、EU 外交安全保障上級代表、フランス、ドイツ、英国の勧告に基づき、EU 理事会決定により制裁を復活し、その際には従前の制裁措置がそのまま丸ごと復活するとしている⁶。これに対し米国は、JCPOA に基づくプロセス以外、とくにスナップバックの国内手続きに言及していないが、これは、制裁復活は立法権限に属する事項であるので当然であろう。一方、制裁復活の内容に関しては、過去の制裁措置のすべてが一括して復活する可能性と部分的に復活する可能性のいずれも残している⁷。

より注目されるのは、スナップバック時の制裁の適用範囲についてである。

EU は、「採択日」の理事会決定 2015/1863 で、制裁スナップバックの際には制裁解除期間中に締結された契約の実施に十分な保護を与えるとしていたが、「実施日」に発表した Information Note はその点につき、より具体的に、「制裁が復活しても、企業が（対イランビジネス）活動を段階的に縮小できるようにするため、制裁解除中の契約実施を認める」、「スナップバック後に制裁解除中の契約実施を認める期間の詳細については、法的措置により定める」等と述べている⁸。

これに対し、米国は、従来からの政府高官の説明どおり、制裁のスナップバックは遡及効果を持たないがグランド・ファーザー条項は設けない、すなわち、スナップバック後に発生するイランとの取引は制裁解除中の契約に基づくものであっても制裁対象となり得るとしている⁹。但し同時に、制裁が復活する前に取られた合法的な企業活動への影響を緩和するために国内外の企業と協議する意向も示され、スナップバックがあった場合には、OFAC の

⁵ EU Information Note Q&A No.60。

⁶ EU Information Note Q&A No.62。

⁷ 米財務省 FAQ M.5。

⁸ EU Information Note Q&A No.63。

⁹ 米財務省 FAQ M.4。

ウェブサイト上にガイダンスを掲載するとしている¹⁰。

このように、スナップバック時の制裁適用に関する EU と米国の対応には多少の違いがみられる。米国でも企業活動に対する一定の配慮は示されたが、米国政府自身、どの程度前もってスナップバックの実施を通知できるかは不明としていることと併せ¹¹、制裁解除期間中の対イラン事業判断に一定の慎重さを求める要素になり得よう。

(4) 米国州レベルの制裁

米国は、JCPOA の中で、州や地方レベルの法律が制裁解除の実施を妨げないよう積極的に働きかけるとしているが、「実施日」に出されたガイダンスや FAQ では、直接これに関する補足事項はない。むしろ、FAQ では、JCPOA に基づく米国の約束は、OFAC 以外の規制当局による「実施日」以前の制裁執行に変更を生じさせたり影響を与えたりするものではないことを明らかにしている¹²。

2. 日本の対イラン制裁措置

2016 年 1 月 22 日付で、これまで順次日本政府が講じてきた対イラン制裁に関する以下の諸措置が解除された。

- a. イランの核活動等に関与する者に対する資産凍結等の措置
- b. イランの核活動等に寄与し得る者（銀行以外）に対する資産凍結
- c. 入国・通過の防止対象の指定
- d. イランの核活動等に寄与し得る銀行に対する資産凍結等によるコルレス関係の停止措置
- e. イランの核活動等又は大型通常兵器等の供給等に関連する活動に寄与する目的で行われる資金移転の防止措置
- f. イランの核活動等又は大型通常兵器等の供給等に関連する活動に寄与する目的で行う取引又は行為に係る保険等引受け禁止の措置
- g. イランの核活動等又は大型通常兵器等の供給等に関連する活動に寄与する目的で行う取引又は行為に係る証券の仲介取引禁止の措置
- h. イランによる本邦の核関連企業への投資禁止の措置
- i. イランの核活動等に関連する品目のイランからの調達禁止措置

¹⁰ 米財務省 FAQ M.5。

¹¹ 米財務省 FAQ M.3。

¹² 米財務省 FAQ M.8。

- j. イランからの武器及び関連物資の調達禁止措置
- k. 金融機関によるイランに住所を有するすべての銀行との取引、特に、バンク・メッリー及びバンク・サーデラート並びにそれらの支店及び海外の子会社との取引の監視要請
- l. 本人確認義務及び疑わしい取引の届出義務等の履行の徹底要請
- m. イランとの取引の確認義務の履行状況に関する報告徴求
- n. イランの金融機関との新たなコルレス契約の締結自粛の要請
- o. イランの金融機関の本邦における支店設置等の禁止等
- p. イラン向け中長期（2年超）の輸出信用の新規の供与・引受けの停止、短期の輸出信用の厳格な審査
- q. イラン・イスラム共和国 SHIPPING・ラインズ（IRISL）等に対する資産凍結等の措置
- r. イラン向け輸出信用に係る措置を通じた、石油・ガス分野における新規投資の停止
- s. 産業界に対するエネルギー分野でのイランとの取引についての注意喚起
- t. 石油・ガス分野に関連する事業者に対するイランにおける新規プロジェクトへの慎重な対応及び、既存契約に基づく取引への注意要請

a.、b.、d.でイランの核活動等に関与又は寄与し得る者に対する資産凍結等を解除しているが、同日公布の外務省告示により指定された61団体、23個人については、「拡散上機微な核活動・核兵器運搬手段開発に関与する」として、それらに対する支払いやそれらが指定した者との資本取引等を許可制としている。

又、h.でイランによる本邦の核関連企業への投資禁止の措置を解除しているが、これも同日付の外務省告示で、イランによる投資を禁止する措置の対象となる業種¹³を指定しており、当該業種の事業を営む本邦企業の株式等をイラン関係者が取得することは実質的に禁止された（許可制又は届出制（原則禁止））。この措置は、該当業種の企業によるイランへの投資や事業実施を禁止するものではない。

1.の「本人確認義務及び疑わしい取引の届出義務等の履行の徹底要請」の解除に関しては、

¹³ 該当業種は以下のとおり。

- 1 次に掲げるものの製造業
 - イ ロケット若しくはその打上げ、追跡管制若しくは利用のために特に設計した装置又は推進薬若しくはその原料
 - ロ 原子炉、原子力用タービン、原子力用発電機又は核原料物質若しくは核燃料物質
 - ハ 航空機（無人航空機に限る。）
 - ニ イからハまでに掲げるものの附属品、イからハまでに掲げるもの若しくはその附属品の部分品、これらの製作に使用するために特に設計した素材又はこれらの製造用の装置、工具、測定装置、検査装置若しくは試験装置
- 2 前号イからニまでに掲げるものに係る機械修理業
- 3 第1号ハに掲げるものを使用するために特に設計したプログラムに関するソフトウェア業
- 4 ロケット又はその打上げ、追跡管制若しくは利用のために特に設計したプログラムに関するソフトウェア業
- 5 輸出貿易管理令（昭和24年政令第378号）別表第1の2の項及び4の項に掲げるものの製造業
- 6 核原料物質の鉱業
- 7 電気業（核燃料物資を用いるものに限る。）

「FATF 声明の趣旨を踏まえ、犯罪による収益の移転防止に関する法律に基づく顧客の取引時確認義務の履行及び疑わしい取引の届出の徹底は継続されることに留意」との但し書きがついている。FATF は、イランがマネーロンダリングやテロ資金供与の面から国際金融システムの健全性に深刻な脅威をもたらす恐れがあるとして、すべての加盟国に対し、自国の金融機関がイラン系企業・金融機関を含めた同国との業務関係及び取引について特別な注意を払うよう助言することを求めている。k、m、n、o にも関係する内容である。

輸出信用に関する p. の措置の解除については、同日、日本貿易保険（NEXI）がイラン引受方針の緩和を発表し、短期（ユーザンス 2 年未満）の保険について L/C の取得なしで保険申し込みが可能となったことや、中長期（同 2 年以上）の保険についても引受を再開すること等を明らかにしている。変更後の引受方針の詳細は、NEXI のウェブサイト上 http://nexi.go.jp/topics/mt_img/2016012102_01.jpg で確認できる。