

Title	国際法における経済制裁解除の課題と展望： 最近の事例と米国制裁法の構造に照らして
Sub Title	Sanctions relief under international law : studies of recent cases and the legal structure of U.S. sanctions
Author	藤原, 泉(Fujiwara, Izumi)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2020
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.127, (2020. 12) ,p.141- 172
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20201215-0141

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

国際法における経済制裁解除の課題と展望

——最近の事例と米国の制裁法の構造に照らして——

藤 原 泉

- 一 はじめに
- 二 経済制裁の解除に関する研究
 - (一) 国際法学における制裁解除研究の意義
 - (二) 先行研究にみる制裁解除の課題
- 三 国際法におけるJCPOAの位置づけ
 - (一) JCPOAの法的拘束力について
 - (二) イランによる国際司法裁判所への提訴について
- 四 米国の制裁法における構造的課題
 - (一) 制裁法をめぐる行政と立法の関係
 - (二) 制裁法における目的の多様化
 - (三) SDNリストについて
 - (四) テロ支援国家指定リストについて
- 五 制裁解除合意の将来的発展に向けて
- 六 おわりに

一 はじめに

経済制裁とは、国際連合（以下、国連）や欧州連合（以下、EU）などの国際機関だけでなく、米国や日本などの単独国家によって独自に実施されることもある主要な対外政策の一つであり、その実効性は、本来、被制裁国に対して効果的に圧力をかけること、そして、制裁目的の達成後にその圧力を取り除き、一定の経済的・政治的利益を被制裁国に与えるということによって、担保されている。⁽¹⁾ これまで、制裁の実施方法や内容については、米国が全てのドル建て金融取引を制裁の射程範囲に含めることで単独制裁であっても被制裁国並びに第三国に対して圧力を与えられるようになるなど、様々な発展が遂げられてきた。⁽²⁾ その一方で、どのように制裁を解除していくかという経済制裁の最終段階に関する問題は集中的に検討されてこなかった。しかしながら、昨今の事例に鑑みると、経済制裁を滞りなく解除し望まれた効果をもたらすことは、必ずしも容易ではなく、むしろ国際関係の悪化を招いてしまう危険性さえあることが示され、制裁解除に関する研究の不足とその必要性が浮き彫りとなっている。

例えば、二〇一五年に締結された包括的共同計画 (Joint Comprehensive Plan of Action, 以下JCPOA) は、イランの核問題をめぐる経済制裁の段階的解除の方針について、多数の国と国際機関が合意に至った稀有な例であったものの、二〇一八年の米国による合意の離脱と制裁の再開によって、その実質的效果が著しく縮小されてしまった。また、長年にわたる米国のキューバに対する制裁も、JCPOAと同時期には終了の兆しを見せていたが、未だに渡航制限の緩和以上の目処は立っておらず、かえってキューバ国内での反米意識を高める結果となってしまった。⁽³⁾ そして、これらの制裁解除の失敗を、単なる政治的指導者の変更によるものとして片付けることは、必ずしも妥当ではない。なぜなら、オバマ政権・トランプ政権の両政権によって進められたスーダンに対する制裁の解除でさえも、望まれた結果

を生み出すことができなかったからである。⁽⁴⁾ではなぜ、制裁を解除することはこれほどまでに困難なのか。また仮に、経済制裁終結時にJCPOAのような合意あるいは条約が締結されるならば、その内容や法的性質には何が求められるか。このような問いに対し、本論文では、国際司法裁判所（以下、ICJ）でも議論の対象とされた経済制裁の解除に関する合意であるJCPOAと、最も大規模かつ複雑な法的構造を用いて制裁を実施している米国の制裁関連法に着目し、制裁解除合意の将来像について法的観点から検討していきたい。⁽⁵⁾

本論文の構成は以下の通りである。まず、政治性が高い経済制裁あるいは経済制裁の解除の問題について、国際法学の観点から論じることの意義を考察する。次に、経済制裁の解除に関する先行研究として、JCPOAの交渉にも携わったリチャード・ネフューの政策論としての分析を参照しながら、当該問題の政治的側面や全体像について理解を深める。次の章ではJCPOAに焦点を当て、その国際法上の性質と、現在ICJで審議されている米国による制裁解除をめぐる議論について検討する。第四章では、これまでアメーバ式発展を遂げてきた米国による経済制裁の法的構造と、その複雑性が制裁解除についてどのような弊害となるかについて分析する。特にここでは、スーダン、イラン、ロシア、北朝鮮などの事例を用いながら、経済制裁に関する決定をする上での大統領の権限と議会の権限の衝突、個別の法律とその立法目的の多様化による問題、米国防務長官によるテロ支援国家指定と財務省外国資産管理局（Office of Foreign Assets Control, 以下OFAC）により作成されるSpecially Designated Nationals and blocked Persons（以下、SDN）リストが解除に与える影響などについて中心的に論じる。⁽⁶⁾最後に、これらの国際法・国内法上の問題を踏まえて、経済制裁解除に関する合意をどのように発展させていくべきかについて、若干の考察を加える。

二 経済制裁の解除に関する研究

(一) 国際法学における制裁解除研究の意義

初めに、なぜ敢えて経済制裁の内容ではなくその解除について考えなくてはならないのか、また当該問題と国際法学は関連性を有するののかという点について、具体的議論の検討を始める前に簡潔に触れておきたい。

まず、なぜ経済制裁の解除が重要なのか。経済制裁とは、政治経済学者のデイヴィッド・ボールドウィンいわく、ポジティブなものとネガティブな措置、いわゆる飴と鞭の両方を用いることを前提とした政策であり、したがって、圧力をかけることと報酬を与えることは表裏一体の関係にあるといえる。⁽⁷⁾しかし今日まで、ネガティブな制裁、すなわち鞭としての制裁の発展は著しい発展を遂げてきたが、後述するように、制裁の飴となる部分については十分な考慮がされてこなかった。そして、そのような出口戦略に関する研究の不足と経済制裁の過度な利用の結果として、米国の制裁解除に関する不安定な姿勢が国際関係や米国の覇権的地位に歪みを生じさせていることは、最近の米国を抜きにした貿易ルート・金融ルートを構築しようとする各国の動きやイラン問題をめぐるヨーロッパの米国同盟離れから見ても明らかである。⁽⁸⁾つまり、これからの経済制裁を有効な政策として維持・発展させていくためには、解除の在り方を見直し、改善していくことが必要とされている。

それではこのような問題は、国際法学上の論点だろうか。この問いに答えるためには、まず制裁解除の形式について考えなくてはならない。従来事例における制裁の解除は、外交手段を通じて経済制裁終了の意向を提示するだけであったが、これは近年まで強い影響力を経済制裁が有しておらず、経済制裁の解除への関心が比較的低かったためである。ところが、先述したように、特に米国の一次制裁及び二次制裁は軍事行為にも相当する圧力を被制裁国と第

三国に与えられるようになり、これに伴って制裁解除も国際関係にとって大きな意味を持つこととなった。JCPOAが国連安全保障理事会（以下、安保理）の常任理事国全てを当事国として作成・締結され、さらに安保理決議によってその履行の担保が図られていることは、そのような経済制裁の政策的重要性の変化を顕著に示している。もちろんJCPOAを米国が離脱してしまった今日においても、現在も再交渉・再締結を支持する声は根強く、またそれらの多くはJCPOAにより厳格な法的拘束力を持たせることを求めている⁹⁾。また、後述するように、JCPOAの国際法上の性質については、学者だけではなくICJでも議論が展開されているところである。このような状況に照らして考えれば、今後米国が失墜してしまった信頼を取り戻しながら経済制裁を解除する場合には、単にその意向を表明するだけでは足りず、文書形で合意形成していかなければならなくなることは想像に難くないだろう。そして、このような制裁の解除に関わる国際的合意が増えていくのであれば、当該問題が国際法学上の問題としても検討されていくことは当然の帰結であるだろう。

また別の観点から見れば、経済制裁の最終段階として各国の文書による合意が存在することによって、経済制裁の方法やその限界についてのコンセンサスを国際的に形成したり、国際裁判による審議の蓄積によって政策としての大枠を設定したりすることが期待できるようになるだろう。そしてそのような展開は、法的にも政治的にも非難されていたこれまでの米国による経済制裁を変えていく上で大きな足がかりとなり得る¹⁰⁾。したがって、このような意味においても、経済制裁の解除という国際関係論や政治学においてもこれまで十分に研究が為されてこなかった分野について、むしろ国際法学の視点からの研究・検討がされていくべきである。

(二) 先行研究にみる制裁解除の課題

さて、経済制裁について考える上で、政策論と法律論は密接な関連性を有する。殊に本論文が主眼に置く制裁解除

の問題は後述のとおり、各国の国内政治、国際政治、そして私企業の動向によってその結果を大きく左右される。そのため、ここでは、制裁解除を経済制裁という政策の山場 (Tale Park) と位置づけるネフューの研究を土台として、解除をめぐる問題の大枠を政策論の見地から捉えていきたい。

ネフューは制裁解除を困難にする要因の一つとして、明確な政策目的の不在を指摘する。⁽¹⁾ 米国はこれまで、主に深刻な人権侵害、大量破壊兵器等の拡散、テロ行為、マネーロンダリングなどを理由として制裁を実施しているが、北朝鮮やイランなどの事例にあるように、一国に対して何層もの制裁目的が積み上げられる場合が多々ある。一般的に、経済制裁は長期化すればするほど政策目標を達成することが難しいとされているが、制裁目的が多岐にわたる場合に制裁が長期化することは避けられない。⁽²⁾ また、制裁目的が多層化によって、具体的な制裁解除の条件や複数の目的がある場合の優先順位の設定や被制裁国との妥協することがより困難になる。核問題の解決のために人権侵害に対する制裁を取りやめる、自国に関連する国際犯罪組織の縮小化のために他国の脅威となっているテロ支援行為に目をつぶるなどの方針は、国際的にも国内的にも支持され難く、そのような中で制裁解除を実施・維持することは極めて難しいだろう。

さらに、経済制裁に多数の国が関与している場合には、この問題が深刻化する。例えば、JCPOAの交渉において、全ての当事国が同じ目的意識を有していたわけではない。現場を知るネフューによれば、交渉に携わった当事者たちの中には、「イラン政府を様々な分野について変えさせ、かつ、全ての核関連プログラムを停止するとともに将来的核開発を物理的に不可能とすること」が合意の目的であるという声もあれば、「イランの核の脅威を短期間に軽減させるとともに、イランの核関連プログラムへの信用を育て、将来的には他分野の問題も解決していくための合意交渉である」と捉えている者もいたという。⁽³⁾ このような当事国間の見解の不一致は、イラン核問題の制裁の段階的解除という形で一見解決されたように見えたものの、その後表面化するに至り、米国の離脱と制裁の再開という結果を

生み出した。また、妥協策として受け入れられやすい部分的解除や段階的解除などは、後述するように、経済効果の発生を阻害する要因となってしまう危険性を持つという点にも十分に留意しなくてはならない。

二点目として、ネフューは制裁解除の難航が膠着した国際・国内での政治的緊張関係にも起因していると指摘する⁽¹⁴⁾。そもそも、経済制裁の円滑な解除、それに続く経済発展や健全な国際関係の構築などは、関連当事国がお互いに相手国のある程度信頼していない限り起こり得ない。これについて一九九〇年のダニエル・ドレズナーによる研究は、経済制裁とは敵対国同士の間起こりやすいが、友好国や安定した国際関係のある国同士で実施された場合（例えば、EUが加盟国に課す制裁など）の方が成功しやすく、反対に両国の政治的溝が深ければ深いほど制裁の長期化と失敗に陥りやすいことを明らかにしている⁽¹⁵⁾。現在米国が経済制裁を行っているイラン、ロシア、北朝鮮などの国々は、長い間米国によって敵対国と位置づけられてきた歴史を有しているため、簡単に妥協し合える立場になく、また仮に何らかの合意に辿り着けたとしても、そのような取り決めの安定的維持が困難であることはJCPOAの例に示されているとおりである⁽¹⁶⁾。むしろ、安易に不完全な合意を締結し、それを守らないという事例を積み重ねていくことは、結果として互いの不信感をより一層募らせることに繋がり、将来的合意の価値も下げてしまうだろう。

三つ目の課題として、制裁の解除による劇的経済効果を示すこと、すなわち彼の言葉を借りれば「お金の雨を降らせること」が挙げられる⁽¹⁷⁾。前提として、経済制裁が非常事態の一部を形成し経済制裁の解除とは原状回復を意味するという理解は、そもそも現実からかけ離れているということを指摘しておきたい⁽¹⁸⁾。先に述べた米国との対立を繰り返している国々は、もはやそのような緊張関係にあることがほぼ恒常化しており、元に戻るべき正常な関係が存在していない。したがって、制裁の解除や国交の改善とは、原状回復ではなく、両国の間に政治的にも経済的にも新しい関係を築くことを意味する。そうであるとすれば、制裁解除後の経済効果も新規のビジネスパートナーを必要とするが、私企業にとって、制裁解除後の国は必ずしも望ましい取引相手であるとはいえないだろう。これは、根底に米国との

長い緊張関係の歴史がある場合、政治環境の変化によってすぐに経済制裁が再開される可能性が高く、また、残存制裁がある場合には誤って他の制裁に違反することによって何十億ドルもの和解金を米国に支払わなければならない事態に陥るかもしれないためである。現に石油大国として取引需要が高いはずのイランですら、JCPOAの締結後も一定数の企業から取引リスクが高いと判断され、忌避されてしまっていた。²⁰その他にも、市場の透明性や法の支配、とりわけ所有権などの民法規則の安定性が重視される現在の自由市場経済の中で、それまで制裁の対象とされていた国の体制そのものが経済的発展の可能性を阻害してしまう場合もあるだろう。²¹いずれにしても、経済制裁の解除が必ずしも経済的效果を生み出さないならば、そもそも被制裁国が制裁の解除に向けて政策を変更する意義が失われ、結果として経済制裁という政策の実効性を大きく阻害してしまう。したがって、制裁を課している国や国際機関は、経済制裁解除後の国に対する経済的支援や、関連民間企業による経済進出を促すことの必要性を認識しなくてはならない。

三 国際法におけるJCPOAの位置づけ

(一) JCPOAの法的拘束力について

ここで、一度立ち返ってJCPOAについて説明する。JCPOAはイラン核合意とも呼ばれているように、イランの核開発問題について、二〇一七年にイランと安保理常任理事国五カ国にドイツ・EUが加わり締結され、国連安保理でも決議されていた国際合意である。その具体的内容は、国連・EU・米国によって実施されていた制裁の一部ないし全部を停止・解除することを条件として、イランが核関連物質（ウラン燃料やプルトニウムなど）の生産停止や

削減をするというものであり、イラン側の IAEA による監察受け入れや関連研究開発への制限、そして合意の不遵守があった場合の制裁再開（スナップバック）などに関して詳しく規定されている。トランプ政権下での米国による離脱・制裁再開は、現在も他の関連当事国から非難的とされている。

この JCPOA という合意は、そもそも国際法上どのような性質を有しているだろうか。これについて、まず JCPOA が国際法上の法的拘束力を有する条約にあたるのかという点について検討しなくてはならない。ある説によれば、JCPOA がいわゆる署名のない合意であるということを経由として、国際法上の条約とはならないとされているが、条約の要件を示すウィーン条約法条約二条一項(a)によれば、条約とは「国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意」であると定義されていることから、署名の有無は条約とされるための要件に含まれていない。⁽²²⁾したがって、署名がないことを根拠として JCPOA の法的拘束力を否定する議論は排除されなくてはならない。次の論点として、先の条約法条約二条一項(a)に示されている「国際法によって規律される」という要件との関係が挙げられる。一部の論者は、JCPOA がその履行方法について高度な専門性と具体性を有していることや、核不拡散条約や国際原子力機関（以下、IAEA）などの国際法上すでに存在している枠組みを利用した実施方法を規定していることなどから、「国際法によって規律される」合意であるという主張を展開している。⁽²³⁾しかしながら、当該要件に関する国連国際法委員会の意見を参照すると、「国際法によって規律される」とは「国際法上の権利義務を創設する意思を持つて」という意味を有する。⁽²⁴⁾他方、オバマ政権下の国務長官は議会に対して、「JCPOA は条約でもなければ、行政協定でも、署名つき文書でもない」という見解を示していることなどから、米国が「国際法上の権利義務を創設する意思を持つて」JCPOA を締結したとは言い難いだろう。⁽²⁵⁾したがって、JCPOA は条約としての要件を満たさないという解釈が妥当である。

これに対し、JCPOA それ自体が国際法上の条約でないとしても、当該合意はそれ以外の方法によって国際法に

おける法的拘束力を持つ合意となったという見方が存在する。この見解によれば、たとえJCPOAが締約国を拘束する条約でなかったとしても、国連安保理が安保理決議二二三一において国連加盟国による当該合意の誠実な履行を要請 (call upon) していることから、国連加盟国は国連憲章第二五条と第四八条に基づき安保理の決定に履行義務を負うため、当然にJCPOAを誠実な履行する義務を負う。⁽²⁶⁾ すなわち、国連憲章の原加盟国としてその法的拘束力を国内的にも認めている米国は、国連憲章の定める安保理決議の決定の一部としてJCPOAを遵守しなくてはならず、JCPOAに背く行為は国内法上も国際法上も違法となるという主張である。⁽²⁷⁾ これに対する反論としては、当該要請 (call upon) という文言の法的性質については、ICJの南西アフリカ事件への勧告的意見で示されたように、個別具體的判断が求められるため、ただ要請 (call upon) という文言を採用しているからといって形式的に法的拘束力の有無を判断することはできないという主張がある。⁽²⁸⁾ 上記のJCPOAが安保理決議によって拘束力を有するという説は、後述するように一部のICJの判事によっても支持されているものの、現時点ではJCPOAの国際法における法的拘束力について、統一の見解が存在していないといえる。⁽²⁹⁾

(二) イランによる国際司法裁判所への提訴について

次に、JCPOAが実際に国際法上の問題として取り上げられた現在進行中の事例である、イラン対米国の友好経済関係領事権条約 (以下、友好関係条約) 違反の申立て事件について検討していきたい。本事案は、JCPOAを離脱し経済制裁を再開した米国の行為に対して、二〇一八年七月にイランが、当該措置が両国間で締結された一九五五年の友好関係条約に違反する行為であるとしてICJに提訴するとともに、仮保全措置として裁判所が米国に制裁再開停止を命令することを求めたこと⁽³⁰⁾によって始まった。このような提訴の根拠条文とされた友好関係条約二一条二項は、「本条約の解釈・適用に関する問題で、外交交渉による解決がされないものについては、他に締約国が合意した紛争

解決手段が存在しない限り、ICJへ付託される」と規定しており、これまでも在テヘラン米国大使館事件、オイル・プラットフォーム事件、イラン資産凍結事件において援用された歴史を持つ⁽³¹⁾。これを受けてICJは、JCPOAの法的性質そのものについて言及しなかったものの、JCPOAからの離脱と制裁の再開という行為は友好関係条約の解釈・適用上の問題に含まれると判断し、一見して (*prima facie*) ICJの管轄権が認められることを確認した⁽³²⁾。また、事態の急迫性に鑑み、米国に対してイランへの経済制裁の再開を一旦中止するように仮保全措置命令を下した⁽³³⁾。これに対し米国側は当該条約を破棄することを決定し、また今日に至るまで仮保全措置命令にも応じておらず、米国の先決的抗弁が認められなかった場合にはニカラガ事件のように米国の欠席裁判となることが危惧されている状況にある⁽³⁴⁾。

もちろんこの一連の流れは、当該事例においてイランが最終的に勝訴することを意味せず、裁判終了後に米国が制裁を合法に再開することができるという判決が出される可能性も十分にある。しかしながらここで注目すべきことは、本来であれば国際法上の権利義務を創設するかどうかが不明瞭であったJCPOAが、他の条約に依拠しながらも、ICJに取り扱われる国際法上の問題として位置づけられる点である。さらに、カンサード・トリンダーシ判事とムムターズ判事は、それぞれの個別意見の中でJCPOAの国際法上の地位について検討している⁽³⁵⁾。特にムムターズ判事は、安保理決議二三一では直接に第七章に基づく措置と述べていないものの、その前文において憲章二五条の加盟国の義務を確認した憲章第七章の一部である四一条を一〇回も援用していることから義務を発生させ得る決議であることを確認した上で、加盟国がIAEAによる履行確保について協力することや常任理事国によるJCPOAの実施確保に言及している点、決議にそしてJCPOAを承認し (*endorse*) その計画に合わせた完全な実施がされることを求める (*urge*) と述べた後に加盟国に対する前述の要請 (*call upon*) をしている点などから、決議がJCPOAに拘束力を認めているという議論を詳細に展開している⁽³⁶⁾。したがって、JCPOAの法的性質については本案で検討

される余地は十分にあるため、当該合意を国際法上の意味を有さない単なる政治的關係表明と位置づけるような見解は、見直されなくてはならないだろう。

四 米国の制裁法における構造的課題

さて、これまでの制裁解除をめぐる議論は、政策論の観点からは如何に被制裁国の履行を確保するかという点に集中し、どの制裁規則をどのような措置によって解除していく必要があるのかについての研究はほとんど為されてこなかった。他方、主たる経済制裁の実施国である米国の制裁法は、後述するように多くの構造的問題を抱えており、具体的な分析と戦略をもって行わない限り、円滑に制裁を終了させることができない状態に置かれている。したがって、本章ではこの米国の経済制裁関連法について検討を行い、今後の経済制裁解除の交渉を米国が又は米国と進める場合にどのような点に留意する必要があるのかについて理解を深めていきたい。

(一) 制裁法をめぐる行政と立法の関係

米国における経済制裁は議会によって立法されるものと、大統領令として出されるものの二種類があるが、ここではまず、両者の関係性について昨今の事例に照らして考えていきたい。経済制裁をめぐる議会と大統領の不一致は、度々報じられている。例えば、オバマ政権がJCPOAを条約ではないと位置づけざるを得なかった理由は、そもそもイランとそのような合意を締結することについて議会からの支持を得られておらず、条約として議会に承認させることがほぼ不可能だった点にある³⁷⁾。また後述のとおり、トランプ大統領と議会はロシアに対する制裁をめぐる衝突を繰り返している。それでは、このような対立が生じてしまう根本的原因はどこにあるのか。以下、米国の憲法と緊

急事態諸法の関係という視点から分析する。

米国の憲法第八条第三項によれば、「諸外国との通商を規制する」排他的権限は議会に委ねられているため、他国に対する経済的措置である経済制裁は本来議会の権限である。それならばなぜ、いわゆる大統領による制裁の実施あるいは解除という問題が発生しているのか。これは米国の経済制裁が、主に国際緊急経済権限法 (International Emergency Economic Powers Act) や国家非常事態法 (National Emergency Act) などの法律によって、国の脅威や非常事態の際には円滑な制裁遂行のため、議会が大統領に対して多大な権限を付与するという制度に基づいて行われていることに起因している。⁽³⁸⁾ すなわち、議会が大統領とは異なる方針を持って制裁関連法を制定することは憲法上の与えられた権限の行使であり、また大統領によって実施されているように思われる制裁も、実は議会によって付与された権限の枠内で行われているにすぎない。したがって、議会は当然に権限付与の撤回という選択肢も有しており、両法は大統領による緊急事態宣言を議会が解除することを認めている。⁽³⁹⁾ もっとも、これまでに議会がそのような宣言の撤回を行った例はない。他方で、近年議会と大統領の制裁をめぐる状況は左記のような変化を見せているため、必ずしもこれまでの慣例が継続するとはいえない状況となっている。⁽⁴⁰⁾

ロシアに対する制裁はこのような傾向が見られた例の一つである。二〇一七年、議会はトランプ大統領の対露政策に反発し、敵対者に対する制裁措置法 (The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 以下 C A A T S A) を制定し、大統領が執るべき具体的制裁内容を議会に提示することを義務づけ、また大統領による決定は議会によって審議・検討されると定めた。さらに当該法律は、トランプ大統領が消極的であったロシアに対する二次制裁やその他対象となる事業の拡大などを規定したため、トランプ大統領によって「著しい欠陥がある」と批判されることとなった。⁽⁴¹⁾ また、このような対立は、トランプ大統領が二つのロシア系企業、En + と Rusal を制裁対象リストから除外しようとした際に議会が拒否権を発動しようしたときにも表面化した。⁽⁴²⁾ これらに加えて、現在の議会では D A S K

A (Defending American Security from Kremlin Aggression Act) と呼ばれるブーチン大統領から利益を得ている個人や企業、またロシアによる不正なサイバー活動に悪意で関与している者に対する制裁を定める議案が審議されており、親露政策で知られるトランプ大統領と議会の方針が大きく異なることを示している。⁽⁴³⁾ 特に当該法案は、議会の下で国務省と共に制裁調整委員会という制裁の主要アドバイザーとしての機関の創設、すなわち、制裁に関する大統領の恣意的判断を大幅に制限する機能を持つ組織の設立について規定している点で、注目に値するといえる。⁽⁴⁴⁾

では、このような議会と大統領の関係は、今後の経済制裁解除についてどのように影響を持ち得るだろうか。政策の安定性や持続性の担保という観点からすれば、権限の所在が曖昧のままとなり、政権交代の度に政策が二転三転してしまうよりも、経済制裁の実施・解除は議会の権限として一本化された方が良いと捉えることもできる。⁽⁴⁵⁾ 他方、諸外国からすれば、議会に対して直接に外交交渉を行うことは困難であるため、外交を担う大統領に経済制裁の決定権がなくなることによって、外交手段による経済制裁解除があまり望めなくなることから、大統領の決定が議会に尊重される形の方が好ましいかもしれない。いずれにしても、現在のように米国の経済制裁に関する権限の所在が不明瞭なままでは、上記のような議会と大統領の間で政策の食い違いによる混乱を生じさせ、徒に他国からの米国に対する不信感を加速させていくことは明らかであるため、当該問題の解決に取り組むことは米国の急務として認識されなければならない。⁽⁴⁶⁾ また諸外国は、経済制裁の解除交渉や合意締結の際に、このような米国の体制に留意し、内容の精査していく必要がある。

(二) 制裁法における目的の多様化

次に、個別の制裁法の観点から、経済制裁の解除について考える。経済制裁の目的が多岐に分かれ、蓄積されていく性質があることは先述したとおりだが、この特徴は、制裁法の構造にも影響を与える。これは、人権侵害、大量破

壊兵器等の拡散、テロ行為やマネーロンダリングなど、それぞれの制裁目的に合わせて別個の大統領令や制裁法が制定される場合があることに起因する。ここでは、このような構造が制裁解除をどのように複雑化させるかという点に着目し、まずロシアと北朝鮮に対する制裁の目的を分析し、さらにそのような多岐にわたる制裁目的を抱えるイランについてJCPOAがどのようなアプローチを試みたかについて、以下で検討する。

まず、ロシアに対する制裁法の全体像を見てみよう。対ロシア制裁は、大統領令に限定してみれば、イギリスのソールズベリーにおける神経剤「ノビチョク」の使用に対する化学生物兵器法に基づく制裁を科す大統領令(Executive Order 13883)を除いて、ウクライナ問題に関する措置のみである。⁽⁴⁷⁾しかし、議会による経済制裁法をみると、制裁目的の多様化という事実は顕著に表れる。ウクライナ問題に関する議会制定法の二つ(Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014とUkraine Freedom Support Act of 2014)は大統領令と目的をほぼ同じくするが、大きな違いとしてその他の中央・東ヨーロッパ、コーカサス、そして中央アジアに対する秩序の不安定化を図る行為や侵略行為に対しても措置を講じるという制裁対象範囲の広さが指摘される。⁽⁴⁸⁾加えて、CAATSAではロシアに対して、サイバーセキュリティ、特定の原油関連計画、重大な政治的腐敗に関する行為、制裁回避や人権侵害を行う他国との特定の取引、パイプライン開発、国有財産の私有化の促進またはそれに関する投資、そしてシリアに対する武器関連物資の供給などの様々な分野が対象となっており、またそれらの取引をロシアと行う第三国も二次制裁の対象として含まれているため、非常に広範な制裁対象を定めている。⁽⁴⁹⁾

また、長年にわたる北朝鮮に対する制裁も同様の特徴を有している。国際連合の安保理決議に基づく制裁も含まれているが、現在、米国の北朝鮮に対して制裁を命ずる大統領令は六つ存在し、それらの制裁はほとんど核兵器などの大量破壊兵器の不拡散やミサイルの発射、他国籍船への攻撃などの軍事的なものを中心としている。⁽⁵⁰⁾しかしその他にも、マネーロンダリングや偽造通貨や偽造物の売買、麻薬等の密輸などの国際市場を悪質に利用した違法な金融に関

する行為に対する大統領令 (Executive Order 13551)、強制労働や奴隷などの人権侵害に対する規制や、他国に対する強制的サイバー関連活動に対する制裁も科されている (Executive Order 13687, 13722)。議会制定法は、反テロリズム・効果的死刑法 (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act)、サイバー活動と人権問題について具体的に記した北朝鮮制裁強化法 (North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)、そして規定された制裁を実施することを大統領の義務として定める C A A T S A が存在する⁽⁶¹⁾。すなわち、北朝鮮の視点から見れば、核開発プログラムやその他国に対する敵対行為を止めるだけでなく、人権をめぐる状況、サイバーセキュリティの問題、金融犯罪やテロリストとの繋がりなどの全てを改善しなければ、経済制裁から逃れられることはできないため、むしろ個別の制裁目的について自国の政策を変更することのメリットが少ない状況であるといえる。言い換えれば、米国の制裁目的が積み重なるほど被制裁国が制裁に応じる必要性も可能性も低くなってしまい、これはいずれの当事国にとっても好ましくない事態である。

それでは、これらの国と同じように様々な制裁の対象となっているイランについて、J C P O A ではどのような対応が為されたのか。まず、J C P O A は包括的制裁の終了を意図しておらず、あくまでもイランが核開発に関する政策を緩和・終了させることを条件として、それらのプログラムを圧迫するような制裁を限定的に解除することを決めていたにすぎなかったということを指摘しなくてはならない。オバマ政権下で発表されたホワイトハウスの J C P O A に関する公的文書では、イランのミサイルに関する大統領令 (Executive Order 13382, 12938)、テロ行為に関する大統領令 (Executive Order 13224)、人権侵害に関する大統領令 (Executive Order 13606, 13553, 13628)、そして包括的イラン制裁・責任・剥奪法 (Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010, CISADA) とイラン脅威削減及びシリア人権法 (Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012) が、J C P O A 後も効力を維持すると記載されている⁽⁶²⁾。したがって、そもそも米国が核合意に沿った行為をしていたとしても、一定の制裁は存在し続け、ゆ

くゆくはイランとその他の締約国・国際機関から非難を受ける形となっていたと考えられる。もちろん、このような限定的制裁の解除ですら、イランの一部石油関連事業に対して一時的な経済効果を上げることには成功したが、他分野の企業が残存制裁を恐れイランとのビジネスに慎重だったために、一般市民は経済制裁解除の恩恵をほとんど受けなかったことが指摘されている。⁽⁵³⁾したがって、仮に米国がイラン合意から離脱しなかったとしても、イランへの経済効果が継続的に期待できたかどうかについては議論の余地があり、まして、将来的に完全な制裁解除まで辿り着くことがそもそも可能だったかどうかについては定かではない。⁽⁵⁴⁾このように、多層化された経済制裁法の中で期待されるような制裁解除及びその後の経済効果を生み出すことは難しく、合意形成時にしっかりと議論されなくてはならない分野であるといえる。

(三) SDNリストについて

さて、米国の経済制裁を実質的に動かす役割を果たしている組織として、米国財務省に置かれているOFACがある。この機関は、制裁違反を追及する役割を持ち、実際に規則違反として三菱UFJ銀行やBNPパリバ銀行を含む大手銀行の制裁違反の調査・手続きを担ったのもOFACである。しかしOFACの機能はそれだけに留まらない。その中でも重要なものとしてSDNリストという制裁対象となる特定の団体・個人・法人を列挙したリストを作成するという役割が挙げられる。当該リストの対象となった場合には、米国での資産凍結や取引の停止が命じられ、米国籍の企業だけではなく、ドル建てで行われる全ての金融取引は一旦米国内の銀行口座を経由するため制裁の対象となる。ロシアに対する制裁はその顕著な例だが、被制裁国の有力者や高官を名指しで示し、いわゆる制裁の手が届く範囲ではないとされてきた人々に対しても制限を課すことができる措置として有名である。もちろん、このような政策自体は、経済制裁の理由と直接の関わりを持たない被制裁国の一般市民に対する二次被害を最小限に抑える上で効果

的といえるが、その反面、解除という文脈において扱いづらいという難点がある。実際に、JCPOAでは、SDNリストに挙げられている団体・個人・法人に対しては、たとえそれがJCPOAで解除の対象となっているはずの核開発関連の制裁の一部としてリストアップされている人々であったとしても、一次制裁・二次制裁の両方とも解除されないことが示されている。⁽⁵⁵⁾以下では、このように解除が難しいとされるSDNリストの性質について分析していきたい。

イラン、ミャンマー、スーダン、北朝鮮の国ごとのSDNリストを比較すると、二つの共通点が発見できる。まず、リストに載っている団体・個人・法人を国ごとに整理した場合、制裁根拠とされる法律が少なくとも各国に三つ以上存在する。例えば、イラン国籍の団体・個人・法人はリスト上七二十六件あるが、その列挙根拠とされている法律は一件もある。⁽⁵⁶⁾これは先に述べたように、制裁対象となる事項の範囲が広いためであると考えられ、ある分野での制裁が解除されたとしても他の理由によりSDNリストから除外されないという事態を引き起こす原因となる。二つ目に、被制裁国同士のネットワークがある程度構築されているため、それぞれが自国だけでなく他国の制裁法違反の対象者となっている場合が多い。例えばミャンマーに対する制裁が解除されたとしてもミャンマー国籍で北朝鮮に対する制裁法に違反しているとしてリストから除名されないなどの状態も起こり得る。また、スーダンにある団体・個人・法人の多くは、スーダンに対する制裁のためではなく、他のアフリカ地域の国際犯罪組織との繋がりを理由にリストアップされていることも多い。したがって、たとえある国の制裁を解除したとしても、SDNリストからその国の団体・個人・法人の名前が必ずしも消えることを意味しないというように理解されるべきであろう。

また、制度的観点からすると、リストからの除名が適切な場合でも時間がかかるという問題点がある。例えば、大統領令の撤回や議会制定法の改定によらず、個別にリストからの撤回を申請する場合には、まずOFAC認定弁護士という資格の取得に少なくとも数カ月かけなければならず、さらに資格取得後から四、五年間続く調査に合格しなけ

ればリストからの除名が実現しない⁽⁵⁷⁾。したがって、制裁解除の方法によっては、たとえ本来であればリストに載っているべきではない団体・個人・法人であったとしても、手続上の問題によって制裁が不必要に科されたままとなる危険性を孕んでいるということになる。このような考察から、経済制裁の解除を考える上では、SDNリストに載っている対象者についてどのように扱っていくかについても、それぞれの根拠法の確認と手続き的側面も含めて慎重に審議した上で合意文書を作成していくことが重要となる。

(四) テロ支援国家指定リストについて

最後に、テロ支援国家指定という制度とその制裁解除に与える影響について論じる。米国のテロ支援国家指定とは、國務長官が海外支援法 (Foreign Assistance Act)、輸出管理法 (Export Controls Act)、武器輸出管理法 (Arms Export Control Act) に基づき、「国際的テロ行為について援助の供給を繰り返す外国政府に対して、その国に対する援助又は貿易を削減する」ことを決定できるという制度である。テロ支援国家に指定することによって米国は、①米国による対象国への海外支援の制限、②防衛装備品の輸出や販売の禁止、特定の軍民両用品の輸出に関する規制、そしてその他の金融等に関する制限という大きく分けて四つの制限を科することができる⁽⁵⁸⁾。現在、米国によってテロ支援国家に指定されている国は、スーダン、イラン、シリア、そして二〇〇八年にジョージ・W・ブッシュ大統領によってリストから除名されたが二〇一七年に再びテロ支援国家指定がされた北朝鮮の四カ国である⁽⁵⁹⁾。

前述の三つに法律は「国際的テロ行為」について定義しておらず、したがって何を根拠として「国際的テロ行為」の存在を認定するかは、不明瞭なままとなっている⁽⁶⁰⁾。他方、武器輸出管理法によれば、少なくとも国による「国際的テロ行為」とは、「故意に個人や団体による核爆発装置の国際的拡散を幫助すること、故意に個人や団体による保障措置下でない特殊核物質の獲得を幫助すること、そして故意に個人や団体による化学兵器、生物兵器、放射能兵器の

使用、開発、製造、保持、または獲得を目的とする行為を幫助すること」を含むとされている。⁽⁶¹⁾しかしこれについても、必要とされる証拠の水準等は規定されていないため、国際的テロ行為の有無に関しては、実質的に国務長官の判断に委ねられている制度だといえる。

テロ支援国家への指定は、単なる政治的表明にすぎないと位置づけられていることが多いが、これは、指定されている国が多くの場合において、すでに米国との緊張関係にあり、経済制裁やその他の敵対的政策の対象とされているため、テロ支援国家の指定によって両国の関係が一変するという可能性が極めて低いことに起因する。例を挙げて説明すると、北朝鮮は二〇〇八年の解除後から一〇年近く制度上のテロ支援国家ではないとされていたが、北朝鮮は国連による安保理制裁並びに米国・EU・日本などによる独自制裁の対象となっていたため、指定の解除によって北朝鮮に対して武器の輸出や海外支援が増加するなどの実質的效果は生まれなかった。⁽⁶²⁾したがって、他の制裁と並行している場合にはテロ支援国家として指定されているか否かという問題は表面化しないと考えられる。

しかしながら、テロ支援国家指定について考慮せずに制裁を解除することは、高いリスクが伴う。この点について、スーダンの事例を参照してみよう。一九九五年米国は、スーダン政府が数々の警告を無視し、様々な国際テロ組織を国内で匿い続けたという理由から、スーダンをテロ支援国家に指定した。⁽⁶³⁾その後二〇一七年のオバマ政権下で、スーダン政府がこれまで攻撃的軍事活動の削減や国内紛争地域における敵対的行為の停止という取決への誠実な態度、国内における人道的課題への取り組み、そしてテロの脅威や地域的紛争に関する米国との協力が高く評価され、スーダンに対する制裁の一部が解除された。⁽⁶⁴⁾さらに、同年一〇月に残りの制裁がトランプ大統領によってほぼ全て解除されるに至った。⁽⁶⁵⁾しかしその一方で、テロ支援国家指定については両政権とも取消すことをしなかった。

そもそもテロ支援国家指定の解除は、米国の法律上どのような方法によって実現することが可能だろうか。米国議会による報告書によれば、輸出管理法、武器輸出管理法、海外支援法は指定の取消し方について二つの方法を同じ文

言で規定している。⁽⁶⁶⁾ 一つ目は、大統領が①指定対象となっている国の政府の指導者と政策が根本的に変更されたこと、②対象となる政府が国際的テロ活動を支援していないこと、③対象となる政府が今後国際的テロ活動を支援しないという保証を提示したことを議会に対して証明・報告するという方法であり、二つ目は、撤回の効力が生じる四五日前までに大統領が議会代表に上記の条件②と③を証明する方法である。⁽⁶⁷⁾ なお、武器輸出入管理法によれば議会は、そのような大統領による指定の撤回を阻む法的権限を有しているとされる。⁽⁶⁸⁾ さて、スーダンの事例についてこれの規定を当てはめて考えると、現在のスーダン政府はテロ支援国家指定された時点のバシル政権時の政治体制に比べ、「政府の指導者と政策が根本的に変更されている」といえ、またテロ支援行為の不存在と米国との協力はすでに米国政府によって制裁解除時に提示されていることから、本来であれば、テロ支援国家指定解除の要件を満たしていると考えるのが妥当だろう。⁽⁶⁹⁾

今日のスーダンでは、スーダンの経済的停滞は米国のテロ支援国家指定に起因するという見解が主流である。⁽⁷⁰⁾ その論拠は、米国は、テロ支援国家に指定されている国に対する援助または援助を支持するような行為、例えば世界銀行やIMFなどからの融資に賛成票を投じるなどできないため、スーダンの経済活性化に向けた開発資金がスーダンに投じられないという点にある。⁽⁷¹⁾ これに対する批判的見方として、たとえ米国が積極的にそのような投資活動を促進しなかったとしても、テロ支援国家指定は他の国によるスーダンへの支援を阻害する制度ではないため、むしろ融資が受けられないのは、スーダン社会の未成熟な金融システムや法制度などに原因があるとする意見が存在する。⁽⁷²⁾ しかしながら、このような論者は、テロ支援国家指定の直接的効果にのみ焦点を当てており、その間接的な影響力を考慮できていない。ネフューの政策論でも触れたように、一定の制裁が残っている状態という事実だけで国際市場から敬遠される理由として十分であり、米国によってテロ支援国家指定されている国に対する譲許的融資や商業貸付けを控える国が存在することに留意しなくてはならない。⁽⁷³⁾ さらに言えば、たとえ米国のテロ支援国家指定が實際上強い効果

を有していなかったとしても、このようにスーダンの人々や指導者が経済制裁の解除が経済効果に繋がらなかったとしていること自体が、長期的な意味での経済制裁の有効性を損なう危険性を有している。⁽⁷⁴⁾ なぜなら今後、経済制裁の解除を交渉していく上で、経済制裁の解除が被制裁国にとって魅力的に映ることが重要だからである。⁽⁷⁵⁾ したがって、経済制裁の解除におけるテロ支援国家指定の役割については、認識が改められなくてはならない。

五 制裁解除合意の将来的発展に向けて

近年、経済制裁の強化に伴い、経済制裁の解除を円滑に行うことが難しくなったのはこれまで論じてきたとおりである。JCPOAは、締結されたにもかかわらず望ましい結果を生み出すことができなかったが、現在でも国際法と国際政治を結びつけとして、主にICJにおいて作用していることは疑いの余地がない。また、米国による経済制裁が世界各国から恐れられている中、そもそも米国制裁法にはどのような特徴や問題点があるのかについて検討することは極めて重要であるといえる。このような問題意識を背景として、本論では制裁の解除という経済制裁の最終段階に注目して論じてきたが、これらの国際合意あるいは国内法の構造から未来に向けて何を学び取ることができるだろうか、最後に二点指摘しておきたい。

まず、制裁の解除をめぐる現状とその課題について詳細に把握するという点である。これまで見てきたように、経済制裁の終了が容易であるという認識は実情から乖離しており、改められなくてはならない。特に米国は他の国に比して圧倒的頻度及び規模での経済制裁を実施しているが、どのように被制裁国に圧力をかけるかという点ばかりに重点を置き、議会制定法と大統領令の関係、異なる事案を対象とする無数の制裁法の扱い、そしてテロ支援国家指定やSDNリストなどの課題という自国内の問題について、十分な検討を行っていない。それにもかからず、安易に北朝

鮮に対して部分的制裁の解除を交渉条件として提示するような姿勢が見られることは深刻な問題である。まず、経済制裁の解除とは殊に米国の国内法において一筋縄でいくものではないこと、そして経済制裁の解除が失敗することは次の経済制裁の実効性にも影響するということを考慮し、経済制裁の解除が最大限の効果を発揮するように戦略を整え、その上で国際合意の内容に何を含めるべきかを精査していかななくてはならない。

二点目として、制裁解除合意の内容とその法的性質を明確化することが挙げられる。上述したような多層化・複雑化している制裁法とその構造に照らした綿密な解除計画を示すとともに、JCPOAの失敗から学び、その国際法・国内法上の法的拘束力を持たせることに尽力しなければならない。また、米国はすでにICJへの付託根拠となったイランとの友好関係条約を破棄しており、他の被制裁国との間にもそのような規定が存在しない状況にある。したがって今後の制裁解除合意は、付託条項等の紛争解決手続に関しても明文化し、制裁の解除という政治的緊張が起これりやすい課題に対して武力によらない解決を図る可能性をできる限り高くしていかなければならないだろう。そして、このような取り組みは、高度な国際法秩序に関する知識が求められることから、当然に法学者による積極的取り組みが求められる領域であると考えられる。

六 おわりに

米国の経済制裁を実施する上で中心的役割を果たしている財務省のOFAは、「(米国の)制裁の最終的目標は罰することではなく、(被制裁国の)行動に前向きな変化をもたらすこと」であると説明している。⁽¹⁶⁾しかしこれまで米国は、制裁範囲の拡大と制裁内容の強化ばかりに力を注いでいたために、そのような目標に達するまでの道筋を未だ見出せていない状況に置かれている。本論文では、この問題に対し、政策論上の研究を参考としながら、JCPOAに

よって浮き彫りにされた制裁解除に関する合意をめぐる課題と、最近の例が示す米国による制裁法の構造的問題を指摘した。このような研究は、今後の制裁解除合意を具体的かつ充実した内容にし、またこれまで問題点が指摘されてきた経済制裁を改善していく上で、重要な意義を有する。そして、そのような合意は詳細な法的分析と枠組み設定を必要とすることから、次の制裁解除が期待された効果を上げられるかどうかは、国際法学者による積極的な検討や政策提言にかかっていると考えられる。

- (1) 本論では、経済制裁（または制裁）を当事国間あるいは第三国に対する貿易制裁だけでなく、資産凍結や金融制裁なども含む対象となる国の行為の不承認の表明、もしくは、その政策、実行、ないし政治的構造を制裁対象国に変更させるなどの政治的目的をもって採られる経済的措置と定義する。これについて、国連の国際法委員会によれば制裁とは、集団的措置のみを示し、各国が個別に行う類似した措置は、その法的関係・行為によって報復あるいは対抗措置となると解釈されている。しかしながら、そのような判断には個別具体的な検証が必要とされること、並びに現在では学説の状況も変わり経済制裁という用語が国際法学の中でも広く用いられていることから、本論では経済制裁という表現を採用する。ILC Commentary on the Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission II* (2), 2001, 75. See also Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press, 2008, 850. なお、昨今の米中あるいは日韓の間で問題とされている関税を用いた経済的措置について、その政策としての位置づけ等の議論が展開されているが、本論文の射程に含めなうこととする。See John J. Forrer and Kathleen Harrington, “The Trump Administration’s Use of Trade Tariffs as Economic Sanctions”, *CEISifo Forum*, 20 (4), 23-27, 2019 and Simon Constable, “Don’t Conflate Tariffs With Sanctions: They’re Quite Different”, *Forbes*, April 9, 2018, <https://www.forbes.com/sites/simonconstable/2018/04/09/dont-conflate-tariffs-with-sanctions-the-implications-are-quite-different/#7a2e0e57374>.
- (2) See Elizabeth Rosenberg, Zachary K. Goldman, Daniel Drezner and Julia Solomon-Strauss, “The New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of Contemporary U. S. Financial Sanctions”, *Center for a New American Society*, April 15, 2016.

- (3) See Marc Frank, "Tougher U. S. sanctions make Cuba ever more difficult for Western firms, *Reuters*, October 9, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-cuba-sanctions-investment-analysis/tougher-u-s-sanctions-make-cuba-ever-more-difficult-for-western-firms-idUSKBN1WO2LP>, and Rebecca Bill Chavez, "Trump's Cuba Sanctions Are a Mistake: Tightening the failed embargo will push Havana into the arms of Beijing and Moscow", *Foreign Policy*, May 3, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/05/03/trumps-cuba-sanctions-are-a-mistake/>.
- (4) BBC, "Why the end of US sanctions hasn't helped Sudan", *BBC*, July 11, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-44711355>.
- (5) 本論文では米国に焦点を当てたが、ヨーロッパ並びに日本による経済制裁の構造と制裁解除の関係については今後の検討課題としたい。
- (6) なお、本文では割愛したが、米国の産業安全保障局によって作成されている輸出行政規則も、メンバーの事例にあったように残存制裁となつてしまふ危険があるのべ、これまで重大な問題に至つたのではないが注視するに値する。See Steptoe, "BIS Eases Burma-Related Export Restrictions", *Steptoe*, December 23, 2016, <https://www.steptoointernationalcomplianceblog.com/2016/12/bis-eases-burma-related-export-restrictions/>.
- (7) Baldwin, David, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985), 68.
- (8) 例えは、制裁にさらつていく中国間の貿易は大幅に増えている。See Barbara Slavitt, "Iran Turns to China, Barter to Survive Sanctions", *Atlantic Council*, November, 2011. またその国際金融市場における地位と制裁の影響をめぐつては、*The Economist*, January 18, 2020, <https://www.economist.com/briefing/2020/01/18/americas-aggressive-use-of-sanctions-endangers-the-dollar-reign>. See also Stephanie Zable, "INSTEEX: A Blow to U. S. Sanctions?", *Lawfare*, March 6, 2019, <https://www.lawfareblog.com/instex-blow-us-sanctions>.
- (9) See Pierre Goldschmidt, "Why a new nuclear deal with Iran is needed now", April 6, 2020, *Atlantic Council*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/why-a-new-nuclear-deal-with-iran-is-needed-now/>.
- (10) そのための研究として、Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett eds., *Economic Sanctions in International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Springer Publishing, 2015.

- (11) Ibid., 64.
- (12) See Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered, 3rd Edition*, Peter D. Peterson Institute For International Economics, 2007.
- (13) Ibid., 65.
- (14) Ibid.
- (15) See Daniel Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Chicago University Press, 1999.
- (16) Nephew, "The Hard Part", 66.
- (17) Ibid., 68
- (18) Julia Grauvogel and Hana Attia, "How Do International Sanctions End? Towards a Process-Oriented, Relational, and Signalling Perspective", *Institute of Global and Area Studies*, March 20, 2020, 14.
- (19) Nate Raymond, "BNP Paribas sentenced in \$8.9 billion accord over sanctions violations", *Reuters*, May 1, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing/bnp-paribas-sentenced-in-8-9-billion-accord-over-sanctions-violations-idUSKBN0NM41K20150501>.
- (20) John Forrest, Stewart Plant, and James Moss, "Financial sanctions and de-risking: lessons from recent developments in Iranian sanctions restrictions", *DLA PIPER*, July 12, 2016, <https://www.dlapiper.com/en/uk/insights/publications/2016/07/banking-disputes-quarterly/financial-sanctions-and-de-risking/>.
- (21) Nephew, "The Hard Part", 69. See also Hilary Mossberg and John Prendergast, "Sudan's Push for Removal from U. S. Terror List: Not a Panacea", *Just Security*, January 29, 2019, <https://www.justsecurity.org/68275/sudans-push-for-removal-from-u-s-terror-list-not-a-panacea/>.
- (22) See Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice Second Edition*, 2012, Cambridge Press, 24.
- (23) Kaveh L. Afrasiabi, "Trump and the Iran Nuclear Accord: The Legal Hurdles", February 28, 2018, *Journal of International Affairs*, <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/trump-and-iran-nuclear-accord-legal-hurdles>.
- (24) Yearbook of the. International Law Commission 1966, vol. II (New York: UN, 1967) at 189.

- (25) See Letter from State Department to Representative Mike Pompeo Regarding Legal Status of the Iran Nuclear Deal (JCPOA), *US Department of State*, November 19, 2015.
- (26) S. C. Res. 2231, U. N. Doc. S/RES/2231, July 31, 2015.
- (27) なお反対に、国連による制裁解除に先立って自国の制裁を解除する場合にも、国連憲章上の義務を怠ったことを意味することとなる。他方、現実には安保理決議に基づく経済制裁を必ずしも誠実に実施していない加盟国が多いことが指摘されており、その執行性について問題視されている。See David Albright, Sarah Burkhard, Bernadette Gostelow, Maximilian Lim, and Andrea Stricker, “56 countries [1] involved in violating UNSC Resolutions on North Korea during last reporting period”, *Institute for Science and International Security*, June 6, 2019, <https://isis-online.org/isis-reports/detail/56-countries-involved-in-violating-uns-resolutions-on-north-korea-during-t/>.
- (28) South-West Africa Cases: Advisory Opinion Concerning the International Status, International Court of Justice, 11 July 1950, and Stephen P. Mulligan, “Withdrawal from the Iran Nuclear Deal: Legal Authorities and Implications”, *Congressional Research Service*, May 17, 2018, 2.
- (29) なお、オバマ大統領は条約・行政協定・署名文書でないことを理由として、国内法上の条約としての効果を有するための要件である議会承認を行わなかったため、JCPOAは米国内法上、法的拘束力を有しない。See Jamil N. Jaffer, “Elements of Its Own Demise: Key Flaws in the Obama Administration’s Domestic Approach to the Iran Nuclear Agreement”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 51, 2019, 77–101.
- (30) Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Request for the Indication of Provisional Measures, July 16, 2018.
- (31) Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights, Iran-U. S., Aug. 15, 1955, 8 UST 899, Art. XXI (2). See also Contemporary Practice of the United States Relating to International Law, “Iran Initiates Suit Against the United States in the International Court of Justice”, *American Journal of International Law*, 113 (1), 2019, 175.
- (32) Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Order, October 3, 2018. なお、米国は当該紛争が友好関係条約ではなくJCPOAに関する別個の問題であることを、ICJの管轄権は認められなかったと主張している。

- (33) Ibid.
- (34) Michael R. Pompeo, "Remarks to the Media", *U. S. Department of State Press Release*, October 3, 2018, <https://www.state.gov/remarks-to-the-media-3/>.
- (35) カンサード・トリンダーシ判事は、ICJの決定が人道的必要性を考慮していないという議論を展開する中で、イギリス、ドイツ、フランスなどのJCPOAの他の締約国がその法的拘束力を認めていること、安保理決議二二三二が憲章二五条を確認していることなどについて触れている。See Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20181003-ORD-01-01-EN.pdf>.
- (36) Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Declaration Of Judge Ad Hoc Momtaz, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20181003-ORD-01-02-EN.pdf>, and S.C.Res.2231, U.N.Doc.S/RES/2231, July 31, 2015.
- (37) Matthew Weybrecht "State Department Affirms That Iran Deal Is Only a Political Commitment", *Lawfare*, November 28, 2015, <https://www.lawfareblog.com/state-department-affirms-iran-deal-only-political-commitment>.
- (38) Benjamin Alter, "Sanctions Are Congress's Path Back to Foreign Policy Relevance", *Lawfare*, March 27, 2018, <https://www.lawfareblog.com/sanctions-are-congress-path-back-foreign-policy-relevance>. 著者、大統領が緊急事態を宣言したため、経済制裁を実施する必要が生じたという主張で、米国の経済制裁に対する最も重大な問題にもなるという論考がある。See Barry E. Carter, "International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U. S. Legal Regime Legal Regime", *75 California Law Review*, 198, 1999, 1159.
- (39) Christopher Casey, Ian Fergusson, Dianne Rennack, and Jennifer Elsea, "The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use", *Congressional Research Service*, March 20, 2019, 44.
- (40) Alter, "Sanctions Are Congress's Path Back to Foreign Policy Relevance", 2018
- (41) Donald Trump, "Statement by President Donald J. Trump on the Signing of H.R. 3364", August 2, 2017. See also Jarrett Blanc and Andrew S. Weiss, "U. S. Sanctions on Russia: Congress Should Go Back to Fundamentals", *Carnegie Endowment for International Peace*, April 3, 2019.

- (42) なお、本件では、共和党の一部からの支持を得たものの規定票を1回いたため実際の拒否権発動には至らなかった。See Patricia Zengerle, “Bid to keep U. S. sanctions on Russia’s Rusal fails in Senate”, *Reuter*, January 17, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions/bid-to-keep-u-s-sanctions-on-russias-rusal-fails-in-senate-idUSKCN1PA2JB>.
- (43) Defending American Security from Kremlin Aggression Act, §602-611.
- (44) Ibid., §612.
- (45) Neil Bhatiya, “Strengthening Congress’ Role in Sanctions”, *Center for a New American Society*, June 10, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/strengthening-congress-role-in-sanctions>.
- (46) Stephen M. Walt, “America Can’t Be Trusted Anymore”, *Foreign Policy*, April 10, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/04/10/america-cant-be-trusted-anymore/>
- (47) U. S. Department of The Treasury, “Press Releases: Treasury Announces Sanctions under the Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act”, *U. S. Department of The Treasury*, August 3, 2019.
- (48) Support For The Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act Of 2014 and Ukraine Freedom Support Act of 2014.
- (49) Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act, §224-234.
- (50) Executive Order 13277 and Executive Order 13551 参°
- (51) See also U. S. Department of The Treasury, “Press Releases: Treasury Sanctions North Korean State-Sponsored Malicious Cyber Groups”, *U. S. Department of The Treasury*, September 13, 2019.
- (52) Barack Obama, “Executive Order -- Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 with Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 with Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions”, *The White House*, January 16, 2016, and The White House Washington, “The Iran Nuclear Deal: What You Need to Know About The JCPOA”, *The White House*, Jul 14, 2015, 23.
- (53) Amir Paivar, “Nuclear deal: Is Iran’s economy better off now?”, *BBC*, May 4, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-43975498>.
- (54) Ibid. and Mehrnaz Samini, “Iran’s Sluggish Economy Post-JCPOA”, *Atlantic Council*, October 18, 2016, <https://www.atlanticcouncil.org/p/44444>.

- atlanticcouncil.org/blogs/iran-source/iran-s-slugish-economy-post-jcpoa/.
- (55) See The White House Washington, "The Iran Nuclear Deal: What You Need to Know About The JCPOA". <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/07/iran-nuclear-deal-what-you-need-to-know-about-the-jcpoa/>. 制度が利点とリスクを Wendy Wysong, Ali Burney, Nicholas Turner, Hena Schommer, "Four Things We Learned from OFAC's Recent SDN Designations", March 5, 2020, *Stepite*, <https://www.stepite.com/en/news-publications/four-things-we-learned-from-ofacs-recent-sdn-designations.html> を参照す。
- (56) Regulations are Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 CFR part 560, Global Terrorism Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 594, Iranian Financial Sanctions Regulations, 31 CFR Part 561, Iranian Financial Sanctions Regulations, 31 CFR part 561, Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions Regulations, 31 C. F. R. part 544, Executive Order 13606 (Human Rights, Executive Order 13553 (Human Rights), Terrorism Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 595, Foreign Terrorist Organizations Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 597, Executive Order 13694, Executive Order 13757 (Cyber), Syrian Sanctions Regulations, 31 C. F. R. part 542; Executive Order 13399; Executive Order 13460.
- (57) Anna Sayre, "OFAC New Delisting 'FAQs' Only Provide Part of the Wider Picture regarding Removal of SDN Designation", *SanctionsAlert.com*, May 2, 2017, <https://sanctionsalert.com/ofac-new-delisting-faqs-only-provide-part-of-the-wider-picture-regarding-removal-of-sdn-designation/>.
- (58) Dianne E. Remnack, "State Sponsors of Acts of International Terrorism-Legislative Parameters: In Brief", *Congressional Research Service*, November 30, 2018, 3.
- (59) なお、キューバや南イエメンは国交正常化によって、リビアは対テロ行為への努力が見られるという理由によってそれぞれ指定が解除された。また、イラクは一九七九年から八二年、一九九〇年から二〇〇四年の間にテロ支援国家とされていたが、政治変動を理由として現在はテロ支援国家に指定されていない。See Donna Miles, U. S. Removes Iraq From List of State Sponsors of Terrorism, *American Forces Press Service*, October, 22, 2004, <https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=25006>.
- (60) Remnack, "State Sponsors of Acts of International Terrorism-Legislative Parameters: In Brief", 4.
- (61) Arms Export Control Act §40 (d).
- (62) George W. Bush, "Press Release: President Bush Discusses North Korea", *The White House*, June 26, 2008.

- (63) Anna Sabasceanski, *Patterns of Global Terrorism 1985-2005: US Department of State*, Berkshire Publisher, 2005, 25.
- (64) Barack Obama, "Executive Order -- Recognizing Positive Actions by the Government of Sudan and Providing for the Revocation of Certain Sudan-Related Sanctions", *The White House*, January 13, 2017.
- (65) Rex W. Tillerson, "Notice Regarding Positive Actions by the Government of Sudan", *US Department of State*, October 11, 2017.
- (66) Rennack, "State Sponsors of Acts of International Terrorism—Legislative Parameters: In Brief", 5.
- (67) Export Controls Act of 2018 §1754 (c) (4) (A) (i) - (iii), Arms Export Control Act §40 (f) (1) (A) (i) - (iii), and Foreign Assistance Act of 1961 §620A (c) (1) (A) - (C).
- (68) Arms Export Control Act § 40 (f) (2), and Rennack, "State Sponsors of Acts of International Terrorism—Legislative Parameters: In Brief", 7.
- (69) ハムドゥーク首相は米の米ロ支援行為は旧体制の政策で米ロ支援は二〇一九年国連総会で決定、米国のテロ支援国家指定を要請している。See Abdalla Hamdok, "74th. Session of the United Nations: Statement of Sudan Prime Minister Dr Abdalla Hamdok at the 74th. Session of the United Nations General Assembly", *Republic of The Sudan The Council of Ministers*, September 27, 2019, http://www.sudan.gov.sd/index.php/en/home/speech_details/12.
- (70) El-Ghassim Wane, Abdul Mohammed and Alex de Waal, "Sudan will never prosper while it is on the US terrorism blacklist", *The Guardian*, December 12, 2019.
- (71) Ibid.
- (72) Mossberg and Prendergast, "Sudan's Push for Removal from U. S. Terror List: Not a Panacea". See also Hilary Mossberg; John Prendergast, "What Happens When Sudan is Removed from the U. S. Terror List?: Delisting is just one of many steps needed to improve the economy and advance Sudan's democratic transition", *United States Institute of Peace*, February 6, 2020, <https://www.usip.org/publications/2020/02/what-happens-when-sudan-removed-us-terror-list>.
- (73) Cameron Hudson, "Removing Sudan's terrorism designation: Proceeding with caution", *The Atlantic Council*, March 16, 2020, <https://atlanticcouncil.org/blogs/africasource/removing-sudans-terrorism-designation-proceeding-with-caution/>.
- (74) Ibid.

(75) Ibid.

(76) The OFAC, "Filing a Petition for Removal from an OFAC List", *The OFAC*, Last Updated May 2, 2017, visited May 1, 2020, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/petitions.aspx>.

藤原 泉 (ふじわら いずみ)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

タフツ大学フレッチャースクール法律外交修士

専攻領域 国際法、国際関係論

主要著作 「米国の制裁法と域外管轄権——最近の事例と学説の変遷に照らし

て——」『法学政治学論究』第一二五号 (二〇一八年)