

研究ノート

## 米国の対イラン経済制裁と国際投資 —イラン・リビア制裁法を巡る事例分析—

田中 福一郎

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| はじめに.....                           | 34 |
| 1. ILSA 制定目的と制裁手段 .....             | 35 |
| (1) ILSA の目的 .....                  | 35 |
| (2) 制裁の手段.....                      | 35 |
| 2. ILSA の域外適用と国際投資—事例分析 .....       | 37 |
| (1) サウス・パース・ガス田開発契約の事例.....         | 37 |
| (2) 中国石油化学公社の契約事例.....              | 38 |
| 3. ILSA の域外適用から生ずる抵触に対する各国の対応 ..... | 39 |
| (1) 域外適用に対する第三国の対応措置の類型.....        | 39 |
| (2) 今後の我が国の対イラン投資の視点—結びにかえて.....    | 40 |

## はじめに

1996年に成立したイラン・リビア制裁法 (Iran Libya Sanctions Act, 以下ILSA)<sup>1)</sup> は、国内法の自国領域外への適用を明示的に打ち出したものとして国際法上の違法性が議論される立法例とされている。<sup>2)</sup> 事実、ILSAの域外適用については一般国際法上許容されないとして欧州理事会が1996年に理事会規則をもってEU加盟国企業をILSAに従わせない決議措置をとっている。<sup>3)</sup> 他方でこのILSAは2001年8月6日に期限がさだめられていたが、2001年8月5日に米国上下両院の多数をもって5年間の延長がきめられている。米国連邦法たるこのILSA延長法には2年経過後の一定期間に行政が見直しを勧告することができる条項が盛り込まれており、第三国が国際投資を展開するにあたり、その運用に注視を要する。<sup>4)</sup>

本稿では、まずILSAの制定目的につき述べ、制裁手段の第三国にかかる域外適用について国際法上指摘しうる問題点につき分析する。次ぎに、米商務省が適用回避措置を発動したサウス・パース・ガス田開発投資プロジェクトを事例として取り上げ、実際の運用面からILSAを分析する。さらにILSAの域外適用から生ずる、米国の管轄権と第三国企業権益の対立を調整する手段として、域外適用に対する第三国の対応措置を分類する。そして結びにかえて、ILSAに関する我が国の対応措置の推移を概観し、総括することとしたい。

なお、本件は事例自体が希少であり、今後の米国政府の動向も見極めて行く必要があるが、現段階での手がかりとして分析をこころみることとしたい。

---

1) Public Law 104-172(U. S. 104th Congress, 1996.).

2) 「対イラン・リビア制裁法の発効について」外務報道官談話1996年8月6日参照。

3) 欧州理事会規則第2271/96号 (O.J.No.L309.) 参照。

4) Public Law 107-24(U. S. 107th Congress, 2001.).

# 1. ILSA制定目的と制裁手段

## (1) ILSAの目的

ILSAの究極とする目的は、イラン政府による大量破壊兵器等及びその運搬手段獲得の試み、国際テロ支援行為の防止である（第2条）。

そして同法は、右を達成するために、イランの外貨収入の7割を占める石油事業の開発に的を絞り、経済制裁を課すこととしている。<sup>5)</sup>

かくして同法は、イランにおいて、年間2000万ドルを超える「投資」を行ない、それが「石油資源開発に直接かつ著しく貢献した」と大統領が判断した者に対し、経済制裁を課すこととしている（第5条）。

さらに同法は、経済制裁を課すことが米国の国益に沿わないとき、あるいはイランの大量破壊兵器開発阻止等の目的を代替的に追求することができると大統領が判断する場合、大統領に制裁回避措置権限を付与するという構造をとっている。<sup>6)</sup> 代替的な追求方法としては、制裁対象企業の本国政府が、イランの大量破壊兵器開発及びテロ支援の抑制に関し、実質的な措置を行使することに合意した場合であることが規定されている（第4条）。

## (2) 制裁の手段

米国大統領は上述したとおり同法第5条に該当すると判断した者に対し、以下6つの手段のうち、効果的に2つ以上を組み合わせることで制裁を科することができる（第6条）。

- ① 米国輸出入銀行による制裁対象者の輸出にかかる支援の禁止
- ② 米国当局による制裁対象者向けの輸出にかかる輸出許可発行の禁止
- ③ 米国金融機関による制裁対象者への年間500万ドルを超える融資の禁止

---

5) Kenneth Katzman, “The Iran-Libya Sanctions Act”, Congressional Research Service/The Library of Congress, Order Code RS20871., pp. 1-5.

6) Ibid.

- ④ 制裁対象者が金融機関である場合、右金融機関による米国債引き受けの禁止
- ⑤ 制裁対象者からの政府調達禁止
- ⑥ 米国の「国際緊急事態経済権限法」に基づく制裁対象者からの輸入制限

右制裁手段は、いくつかの点で国際法上の問題となり得ることを以下指摘したい。

第一点は、WTOとの整合性である。

すなわち、上記⑤の手段は、WTO政府調達協定第3条の「政府調達にかかる供給者の無差別待遇の規定」、および、第8条の「供給者の資格を技術審査に限定する規定」に違反すると解される可能性がある。<sup>7)</sup>

第二点は、GATTとの整合性である。

すなわち、上記②と⑥の手段は、GATT第11条の「貿易数量の一般的制限の禁止」の規定に違反すると解される可能性がある。<sup>8)</sup>

第三点は、米国国家管轄権の域外適用に関する違法性の問題である。

すなわち、主権国家の並存する国際社会の構造のもとでは、第三国は、国際組織の拘束力ある決定にもとづく場合のほかは、特定国の経済制裁措置に従う義務を一般には負わないからである。

ILSAについては実際にWTOパネル等の国際経済紛争処理機関のプロセスまで至っていないため、国際社会における公的な法解釈が未だない段階である。しかしながら一例として、イランの大量破壊兵器開発防止等は既存の多国間体制で追及すべき性質の国際問題であるとし、右目的のための経済制裁の域外適用については一般国際法上許容されないとし、これに従わないとの欧州理事会規則の決議採択という事実<sup>9)</sup>はこの領域での対応措置の一つの国際慣行として注視し得る。

---

7) 『不公正貿易報告書2002年度』経済産業省通商政策局公正貿易推進室編67-69頁参照。

8) 前掲書参照。

9) 前掲注3) 参照。規則の内容としては、EU加盟国企業がILSA発動により米国政府の制裁で損害を生じた場合、EUはその損害につき米国に対し回復を要求するというものである。但し、もとより主権国家が並存する国際社会では、各主権国はあらかじめ同意しない国際立法には拘束されないため、こうした決議採択は国際政治上の抑止力にとどまるというのが実情と考える。

## 2. ILSAの域外適用と国際投資—事例分析

ILSAについては、制定以来、実際に域外適用された事例はこれまでのところない。しかしながら、ILSAの対象となることが米国政府により認定された上で域外適用は回避された事例、米国政府により域外適用検討中とされている事例があるところ、以下分析したい。

### (1) サウス・パース・ガス田開発契約の事例

ILSAの成立から一年あまりが経過した1997年9月、ペルシャ湾のイラン沖ガス田であるサウス・パースの第2、第3フェーズの資源開発につき、イラン国営石油公社(NIOC)と仏トタル社がプロジェクト契約を締結、この契約に露ガスプロム社、マレーシアのペトロナス社がそれぞれ30%ずつの出資比率で資本参加することが明らかにされた。米国政府は当該企業等からヒアリング調査を行うなど、ILSAの適用の可否につき検討を進め、ILSAが定める域外適用の対象となる投資に該当することを確定したものの、結局以下のとおり、1998年5月に適用回避を表明した。右は米務省から米連邦議会に書面報告されている。<sup>10)</sup>

(イ) 仏トタル社については、仏をふくむEU全体としてイランの大量破壊兵器開発阻止のための様々なレベルの緊密な米EU協力体制の伸展が見られていることから、制裁を課すことでこれら全体の協力関係を損ない、米国の国益を損なわないよう適用を回避する。

(ロ) 露ガスプロム社については、この年5月にはじめてミサイル技術の輸出管理令を施行したこと、また、第二次戦略兵器削減交渉(START II)のロシア議会での批准を控えて、制裁が負の働きとなり米国の国益を損なわないよう適用を回避する。

---

10) Report to the Congress, U. S. Department of State (Iran Libya Sanctions Act, Decision to waive imposition of sanctions found sanctionable) (3670) 18May 1998.

(ハ) マレーシアのペトロナス社については、制裁を課すことでアジア金融危機克服に取り組む米国の国益を損なわないよう適用を回避する。

なお、適用回避につき特筆すべき点として、イランの大量破壊兵器開発阻止のため緊密な協力体制をとるEUを本国とする企業であって、サウス・パース・ガス田に類似したプロジェクトについては、将来の対イラン石油資源開発について同様の制裁回避を受けられるであろう旨、当時の米オルブライト国務長官が示唆していることが注視される。<sup>11)</sup>

その後、EU企業として英、蘭のロイヤル・ダッチ・シェル社が1999年11月にソルーシュ、ノールーズ油田開発契約を、伊のENI社が2000年7月にサウス・パース・ガス田第4、第5フェーズの開発プロジェクト契約を締結している。これらプロジェクトについて米国務省はILSA適用に該当するか否か検討中としており、事実上判断が棚上げとなっている。<sup>12)</sup>

## (2) 中国石油化学公社の契約事例

ここで、中国石油化学公社が2001年1月にタブリーズとテヘランにある石油精製所およびカスピ海港湾施設の拡充プロジェクトの契約を行っている事例がEU企業ではないケースとして挙げられる。

ILSA第14条にいう制裁の対象となる投資の定義は石油資源開発に直接的かつ著しく貢献するものとされているところ、本件契約は財、サービス、技術の取引であって厳密には石油資源開発にかかる投資にはあたらないと解することもできる。

なお、中国政府はこのILSAにつき公式のコメントは行っていないが、国営のこの中国石油化学公社の株を、本件契約の前年、欧州石油会社であるロイヤル・ダッ

---

11) Statement on "Iran and Libya Sanctions Act: Decision in the South Pars Case" by Secretary of State Madeleine K. Albright, London, United Kingdom, May 18, 1998. As released by the Office of the Spokesman, U.S. Department of State.

12) Kenneth Katzman, op.cit., pp. 1-5.

チ・シェル（英・蘭企業）、ブリティッシュ・ペトロリアム（英企業）に一部譲渡した。これにより、欧州株主企業及びその本国政府と協同できる余地を展開した。これは、米国によるILSAの制裁発動の動きに対して、EUと連携して対抗できる方途と考えられる。

いずれにしても米国務省は本件につき検討中との位置付けにしており、その最終判断が注視される。<sup>13)</sup>

### 3. ILSAの域外適用に対する各国の対応

#### (1) 域外適用に対する第三国の対応措置の類型

ILSAは上述してきたとおり、国際政治上の安全保障を追求するために制定された経済制裁そのものを目的とした域外適用であり、従来の米国独禁諸法、特許法等の経済政策目的の域外適用と目的を異にしている。<sup>14)</sup> したがって、これまでEU等第三国の対応としても、ILSAの目的であるイランの大量破壊兵器開発、国際テロ支援阻止については別途国際社会の枠組での協力体制を要するものであるとし、経済制裁そのものを目的とした同法の域外適用にはこれまでいかなる国・企業も米国の管轄に服してはいない。

かくして、上述の事例の分析に加え、ILSAに関する場合、考え得る第三国の対応措置の類型としては、①EU加盟国の仏のように米国は公に理由として明示はしなかったが考え得るものとして欧州理事会規則制定のような決議採択による国際政

---

13) Ibid.

14) 米国独禁諸法、特許法では、米国の領域外で行われる第三国企業の行為であっても、その効果が米国企業の経済権益を侵害する場合において、国内法の域外適用として罰則の域外適用があり、結果的にいわゆる経済制裁のかたちとなる（1945年アルコア事件連邦最高裁判決）。ILSAの如く国際政治上の安全保障追求を目的とし、イランの石油資源開発に著しく貢献したと米国大統領が判断した場合というような政治条件と比較すると、具体的な経済権益の損害発生が条件となっている点で、より客観性を備えていると考える。

治上の抑止措置、すなわち、背景として米国は仏に制裁を適用することで想定されるEUとの対立を避けたことが考えられる。②ロシア政府のとったようなILSAの立法目的と同調する国内立法措置、③中国石油化学公社のようにILSAの対象とならないような投資方法を試みているという点でILSAの立法目的を考慮する措置を指摘することができる。なお、マレーシアについてはもっぱらアジア金融危機回避による米国自身の経済考慮を重視した制裁適用回避であったもので、マレーシア側として積極的な対応措置はなかった。したがってこのマレーシアの例は第三国の対応措置の類例からは、例外事例として分類しておきたい。

## (2) 今後の我が国の対イラン政策の視点—結びにかえて

ILSAの域外適用による第三国企業権益との問題が生じるケースにおける調整の視点として、これまでEU、ロシア等の事例をみてきたところ、ここで我が国の対イラン投資の視点はどのような評価ができるか指摘しておきたい。右観点から、まず我が国の対イラン政策、次ぎにILSAに関する日本国政府による対米働きかけの具体的事例をここに整理・叙述することをもって、我が国の対イラン政策はイランの改革支援という視点にあり、イランに対する国際社会の懸念払拭の働きかけと矛盾しないと考えられる点を指摘したい。すなわち、その基本原則は、イランの改革を支援することにより、イランに対し国際社会が有する大量破壊兵器開発、テロ支援懸念の払拭を同時に具体的にはたらきかけることにある。

まず、2002年1月29日の米国大統領一般教書演説でイランが悪の枢軸の一員として批難された後において、同年2月7日参議院における我が国政府の対イラン外交政策の基本を問う質問に対する総理答弁を指摘したい。同答弁では、イランについてはその改革路線を支援していくことが重要とし、同時に、イランが国際社会の懸念を払拭する措置、行動を取るよう促してもいる旨述べ、我が国政府独自の立場を明らかにしている。<sup>15)</sup>

---

15) 第154国会参議院会議録第6号官報号外平成14年2月7日参照。

また、同年4月25日、川口外相がイラン訪問を前に日本外国特派員協会で行った演説では、中東和平問題でのイランの建設的な役割の可能性について議論し、イランに対する国際社会の懸念につき率直な対話を行う旨表明した上で、イランとの長年にわたる関係を持つ日本はイランの協力的姿勢を促進しうる独自の立場にある点明確に指摘している。<sup>16)</sup>

さらに、こうした我が国政府の立場の観点からILSAについては、具体的に、一般国際法上許容されない国内法の域外適用になり得るのみならず、WTO協定等との整合性で問題となる可能性を米国政府に対し指摘してきている。具体的な要望事項を整理すれば以下のとおりである。

第一は1997年の日米首脳会談で決定された「規制緩和に関する強化されたイニシアティヴ」の下での日米規制緩和対話の2年目において、ILSAの第三国企業への適用の差し控えを要望するという形で対米働きかけを開始している。その翌年からは、サウス・パース・ガス田開発契約事例の同法適用除外に倣う日本を含む第三国企業への無差別免除を要望するかたちになっている。さらに2001年の日米首脳会談により設立された「成長のための日米経済パートナーシップ」の下での「規制改革及び競争政策イニシアティヴ」の2年目の対話では、これまでに比べて、単に全ての第三国企業を対象として無差別免除を要望するのではなく、サウス・パース・ガス田に類似したプロジェクトにつきEUの企業に与えられているものと同等の扱いが日本企業にも保証されるべしという、EU企業と日本企業に免除対象を絞り込んだ要望事項となっている点が注視される。<sup>17)</sup>

なお、本件日米対話の枠組の中で、ILSAに関する要望は毎年絶え間なく継続されていることを附言する。<sup>18)</sup>

ILSAに関する我が国の姿勢としては、イランの大量破壊兵器開発防止、テロ支

---

16) [http://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/fmv0204/speech.html](http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/fmv0204/speech.html)

17) 前掲注 11) 参照。

18) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pship\\_g.html#03](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pship_g.html#03)

---

援防止については国際政治次元でイランに対し直接働きかけを行うことが第一義であると指摘したい。我が国の対イラン投資はイランの改革支援に資するものと考え、対米国政府に対しては、ILSAの域外適用につき引き続き慎重な運用を求めていくことが一つの視点であると考えられる。

(筆者は国際協力銀行国際金融第二部次長(外務省より出向))