

国際商事研究学会、
日本組織内弁護士協会2部会・5部会
AML・CFT研究会

2022年4月22日

制裁に係る法的枠組み

中崎・佐藤法律事務所
代表弁護士 中崎 隆
ryu@nakasaki-law.com

本日のテーマ

- ▶ 制裁に係る法的枠組みの全体像はどのようなものか
- ▶ ロシア制裁について
- ▶ 未来に向けて（研究論点）

制裁対応の法的枠組み

- ▶ 基本的には、外為法で対応。
- ▶ また、犯収法に基づく特定事業者の場合、各省のマネロンガイドラインとの関係に注意が必要。

制裁対応の法的枠組み

法令名	コメント
外為法	ロシア制裁にも適用される。
犯収法	制裁対応の規定はないものの、各省ガイドラインで、顧客が、制裁対象者又はその実質的支配者でないかのスクリーニング等を要求。
テロ資金等凍結法	国連指定の公告テロリストの資金凍結 ⇒ ロシア制裁に適用されず。
テロ資金等提供処罰法	テロ行為を助ける資金等の提供禁止⇒ ロシアはテロリストでない？⇒ ロシア制裁に適用されない？
特定船舶入港禁止法 [議員立法]	閣議決定で定める国の船舶の日本への寄港を原則禁止 ⇒ 北朝鮮は対象。 ⇒ 閣議決定をしない限り、ロシア制裁に適用されず。
出入国管理法	制裁対象者に係る規定は存在せず。⇒ただし、制裁対象者（外国籍）について 入国許可をしないことは可。制裁対象者の出国を制限することは困難 そうである（同法25条の2）。
航空法	制裁対象者に係る規定は存在せず。⇒ 但し、日本の領海、領空を、外国籍 の飛行機が飛行する場合は[航空法に基づく]承諾が必要。 ⇒ ロシア籍の飛行機等の日本の領空での飛行を許可しないことは可能。 一方、ロシア籍の飛行機等の差押え等は困難。

外為法の概要

- ☑ **支払等の規制** ⇒ 要は、送金規制
- ☑ **支払等の受託** ⇒ 要は、銀行・資金移動業者等の規制
- ☑ **資本取引規制** ⇒ 要は、貸付・出資等、資本が動くような取引の規制
- ☑ 資本取引の役務を提供する業者の規制 ⇒ 証券会社等の規制
- ☑ 対内直接投資等・特定取得
⇒ 外国投資家による日本企業買収等の規制
- ☑ 貿易取引（輸出・輸入）
- ☑ 役務取引（特定技術の提供・持出など）

支払等の規制

支払等に係る許可制の目的別の分類

条約その他の国際約束を誠実に履行するための許可制 （法16条1項）

例：国連安保理決議に基づく制裁（制裁対象者との間の支払等）

国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため特に必要があるときの許可制（法16条1項）

例：欧米主要国による制裁に協調して行う制裁（制裁対象者との間の支払等）

我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があると認めて閣議決定 [法10条 1 項]を行ったときの許可制 （法16条1項）

例：北朝鮮に対する日本による独自制裁（制裁対象者との間の支払等）
[当初は国連決議なし]

国際収支の均衡をはかるため特に必要があるときの許可制（法16条2項）

例：現在は、該当なし

外為法又は外為法に基づく命令の規定の [目的の] 確実な実施を図るため必要があるときの許可制（法16条3項）

例：対外直接投資規制（法23条）の脱法防止のため - 対外直接投資規制対象事業を行う外国の組合等への事業活動資金の支払

罰則等

	刑事罰	行政処分
16条 1 項違反	3年以下の懲役 若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科。ただし、当該違反行為の 目的物の価格の3倍が百万円を超えるときは、罰金は、当該価格の3倍以下 とする（法70条）。	再度違反のおそれがある場合に、 行政処分が可能 （法16条の2）。すなわち、取引の禁止・制限が可能。
16条 3 項違反		行政処分は不可能。

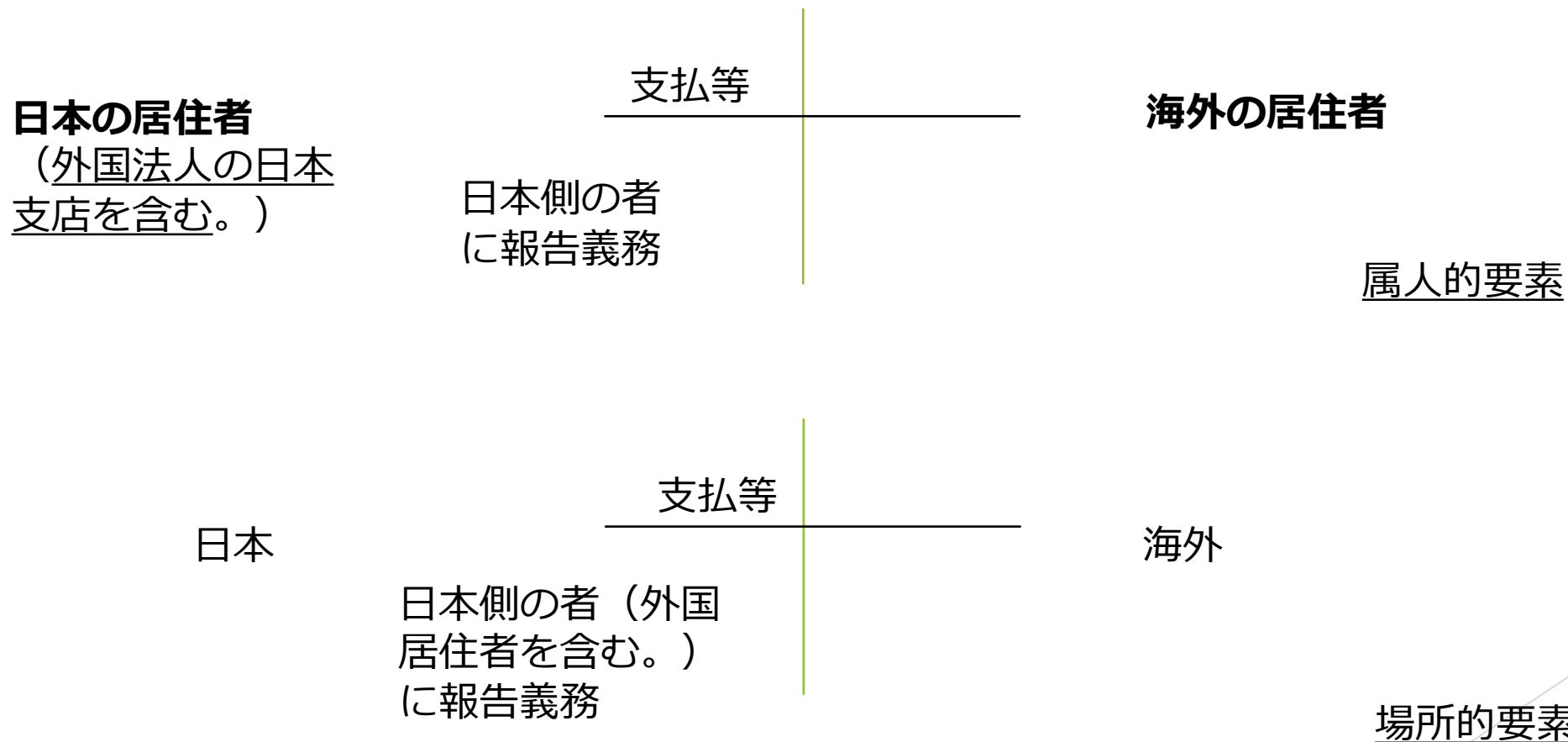
長期4年以下なので、重大犯罪（FATF勧告）には該当せず。犯収法との関係でも、前提犯罪に該当しない模様（組織犯罪法2条2項参照）。

⇒ 疑わしい取引の届出義務の対象外

外為法16条（国際平和・安全確保等のための制裁措置）

- ▶ 日本の居住者と、制裁対象者（**ロシア制裁対象者を含む。**）との間の「国際的」な支払等について許可が必要（法16条1項）。また、3000万円超のそのような支払等について報告義務（法55条1項）。
 - ▶ 国際的 = ①居住者と非居住者との間の支払又は支払いの受領（「支払等」）
 - ②日本と外国との間の支払等
 - ①は、当事者の属性に着目して、国際的要素があるか。
 - ②は、支払場所と、支払受領場所の属性に着目し、国際的要素があるか。
- ▶ ②に当たらないが、①に当たりうるケースとして、例えば、日本の同一銀行・支店内における、居住者（の口座）と非居住者（の口座）の間の送金。

支払等の規制（16条、55条）の適用のあるケース



支払等の規制（16条、55条）の適用範囲

— 適用のある特殊ケース —

日本法人の 外国支店	日本側の者に 報告義務	支払等	海外の居住者	日本法人の海外 支店にも域外適 用（法5条）
日本法人の本店	日本側の者に 報告義務	支払等	同一法人の海外支店	<u>国を超えた同一法 人内の本支店間の 送金にも適用。</u>
外国法人の 日本支店	日本側の者に 報告義務	支払等	同一法人の外国に ある本店・支店	

支払等の対象となる取引

- ▶ 「支払」には、現金による支払、銀行送金による支払、相殺による支払を含む。
- ▶ 暗号資産、証券、動産、不動産に係る権利その他の支払手段以外の財産的価値の移転により債権債務を消滅させる行為を含むとの見解が、財務省により示されている（外国為替法令の解釈及び運用について16-1参照）。
- ▶ そして、暗号資産については、次の行為が「支払」に当たるとされる（財務省2018年5月18日プレスリリース）。
 - ▶ 仮想通貨を売買する取引であって、当該取引に関して支払または支払の受領が法定通貨または仮想通貨で行われたもの
 - ▶ 仮想通貨を交換する取引
 - ▶ 仮想通貨を移転する取引
 - ▶ 仮想通貨に関する取引で生じた利益金、配当金または手数料等に係る支払または支払の受領
 - ▶ 仮想通貨に関する取引を委託し、または受託した際の預け金または預り金に係る支払または支払の受領
 - ▶ 財貨、サービスまたは金融等に関する原取引があり、当該取引に関して支払または支払の受領が仮想通貨で行われたもの 等

ロシアとの関係での制裁

- ▶ 許可が必要となる取引
 - ▶ ロシア制裁対象者との間の国際的な支払等
 - ▶ ロシアでの事業のための JV 等 [非法人]の事業資金を、居住者が本邦から外国へ送金
 - ▶ ロシア居住者／ロシア法人（及びその支配する法人等）との JV 等の外国での事業資金を、居住者による本邦から外国へ送金

本人確認義務、適法性確認義務

- ▶ 銀行、資金移動業者等は、本人確認義務を負う。
- ▶ 受託する為替取引（送金）について、許可を受けることが必要な取引については、許可があるかの確認義務を負う（外為法17条）。

金融庁マネロンガイドライン

- ▶ ④ 顧客及びその実質的支配者の氏名と関係当局による制裁リスト等とを照合するなど、国内外の制裁に係る法規制等の遵守その他リスクに応じて必要な措置を講ずること（12頁）

金融庁マネロンガイドライン

- ▶ ② 制裁対象取引について、リスクに応じて検知するため、以下を含む、取引フィルタリングに関する適切な体制を構築し、整備すること
- ▶ イ. 取引の内容（送金先、取引関係者（その実質的支配者を含む）、輸出入品目等）について照合対象となる制裁リストが最新のものとなっているか、及び制裁対象の検知基準がリスクに応じた適切な設定となっているかを検証するなど、的確な運用を図ること
- ▶ ロ. 国際連合安全保障理事会決議等で経済制裁対象者等が指定された際には、遅滞なく照合するなど、国内外の制裁に係る法規制等の遵守 その他リスクに応じた必要な措置を講ずること （14頁）

外国為替検査ガイドライン

- ▶ 金融機関等に適用（財務省所管）。
- ▶ 適法性確認義務等を含めた、制裁措置の対応方法について規定。
- ▶ 外為法の規定のあるすべての者を対象と規定しているが、輸出入については、輸出者等遵守基準（経済産業省所管）などにおいて手当されており、外国為替検査ガイドラインでは、実質的に手当していない模様。

資本取引規制

資本取引の定義

- ▶ 資本取引とは、物の移転・役務の提供を伴わない国際的な取引であって、外為法に基づく規制の必要性の高いものとして、同法で列挙された取引を指す。（但し、対内的直接投資等を除く。）
- ▶ 基本的には、金融「的」な取引を指す。
- ▶ 資本取引のうち、貿易に付随するものを特定資本取引といい、経済産業省の管轄。それ以外は、財務省の管轄。

1号資本取引

法 20 条 1 号の資本取引とは、居住者・非居住者間の預貯金契約・信託契約に基づく債権の発生・変更・消滅に係る取引。

例：

日本の銀行



海外の居住者

- ▶ 日本の銀行（日本法人の本店・支店（海外を含む。））、外国銀行の日本支店）と、海外の居住者との間の預金契約の債権の発生・変更・消滅に係る取引。



預金口座の開設、契約変更、預入／引出／振込等は許可が必要。

1号資本取引とロシア制裁

ロシア制裁対象者との1号資本取引について、許可制（原則禁止）。

2号資本取引

- ▶ 日本の居住者（日本法人の本店・支店／外国法人の日本支店）と、海外の居住者の間の貸金契約・債務保証契約の債権の発生・変更・消滅に係る取引

例：

日本の貸金業者



海外の居住者

2号資本取引とロシア制裁

居住者による対外直接投資に該当するものであって、ロシア連邦において行われる事業に係るもの、又は、ロシア法人（当該法人のロシア外にある支店、出張所その他の事務所を含む。）若しくは当該法人に実質的に支配されている法人により外国において行われる事業に係るものについて、許可が必要。

5号資本取引

- ▶ 居住者と非居住者との間の証券の譲渡／取得

- ▶ 外為法逐条解説 296頁

- ▶ 「『取得』とは、証券の所有権の取得を指し、占有は含まれないと解釈されており、…」

5号資本取引と対ロシア制裁

- ▶ 5号資本取引のうち、居住者による対外直接投資に該当するものであって、ロシア連邦において行われる事業に係るもの、又は、ロシア法人（当該法人のロシア外にある支店、出張所その他の事務所を含む。）若しくは当該法人に実質的に支配されている法人により外国において行われる事業に係るものについて、許可が必要とされた。

6号資本取引

- ▶ ①居住者による外国における証券の発行／募集
- ▶ ②居住者による本邦における外貨証券の発行／募集
- ▶ ③非居住者による本邦における証券の発行／募集

対ロシア制裁との関係では、③の類型のみが関係

6号資本取引と対ロシア制裁

- ▶ ロシア連邦政府等の発行した証券の国内での発行・募集、譲渡が禁止されている。
- ▶ また、指定されたロシア連邦の団体の発行する証券の日本での発行・募集が禁止されている。
- ▶ なお、上記に係る証券の発行・募集に係る労務・便益の提供は、法25条6項に基づき禁止されている。

11号資本取引

- ▶ 本邦にある事務所と当該法人の外国にある事務所との間の資金授受。

11号資本取引と対ロシア規制

- ▶ 法 20 条 11 号の取引のうち、居住者による対外直接投資に該当するものであって、ロシア連邦において行われる事業に係るもの、又は、ロシア法人（当該法人のロシア外にある支店、出張所その他の事務所を含む。）若しくは当該法人に実質的に支配されている法人により外国において行われる事業に係るものについては、許可が必要となる。

輸出・輸入

輸出承認

- ▶ リスト規制対象貨物等の輸出について、原則として許可を必要としている。
- ▶ 輸出許可が必要とされない一定の貨物の輸出について承認を必要としている。
- ▶ 対ロシア制裁、対ベラルーシ制裁との関係で、「1号の3承認」から「1号の7承認」までが追加されている。

輸入

- ▶ 貨物の輸入については、一定の場合に、経産大臣の事前承認が必要となる。
- ▶ 事前承認が必要となる貨物の輸入の種類
 - ▶ 輸入割当制度（輸入公表1号）：国内産業の保護の観点から輸入総量コントロールのための承認
 - ▶ 2号承認（輸入公表2号）：特定の原因地・船積地域に係る輸入について条約・国際経済制裁等の履行のための承認
 - ▶ 2号の2承認：原子力関連・武器等の承認
 - ▶ 確認制度（3号承認に代わる確認等）

将来に向けての研究論点

研究論点①：包括的な制裁対象法を設けることを検討する価値があるか。

▶ 日本

- ▶ 制裁についての包括法が存在せず
- ▶ 外為法が対処するのは、国際的な取引のみ
- ▶ 金融制裁
 - ▶ 外為法の対ロシア制裁で、実質的支配者を通じた支払等は規制対象外？
- ▶ 制裁対象者の出国制限は困難ではないか。
 - ▶ 出入国管理法の出国の留保の規定（同法25条の2）に基づく制裁対象者の出国拒否は困難のように読める。
- ▶ 不動産、ヨット、航空機等の資産凍結も困難ではないか。
 - ▶ そもそも、制裁対象者が国内に直接又はペーパーカンパニーを通じて資産を保有していても、把握が困難。

研究論点①：包括的な制裁対象法を設けることを検討する価値があるか。

▶ 例：英国

- ▶ 制裁についての包括法が存在
- ▶ 金融制裁
- ▶ 入出国制限も可能
- ▶ 不動産、ヨット等の資産凍結も可能

参考：EUの制裁に含まれているが、日本の制裁で言及がない事項の例

- ▶ 交通運輸
 - ロシア・ベラルーシの道路輸送事業者によるEU域内での輸送禁止
 - ロシア籍船舶のEU域内の港湾へのアクセス禁止
- ▶ ロシア企業のEU域内の公共調達、公的支援からの排除EU域内の公共調達へのロシア国籍者・ロシア企業の参加の原則禁止
- EUや加盟国の財政などの支援プログラムからのロシア公営企業の排除
- EU加盟国の全ての通貨を対象に、これらの通貨建ての譲渡可能証券や紙幣のロシア・ベラルーシへの販売および両国内の個人、法人への販売の禁止
- ▶ その他、色々

研究論点②：外為法16条・55条に係る財務省解釈に係る疑問

- ▶ 「外国為替法令の解釈及び運用について」 16 - 1 等
- ▶ 「支払」及び「支払の受領」とは、次に掲げる行為をいう。
- ▶ 1 当事者間において支払手段を移転する行為（支払手段と同視し得る、暗号資産（資金決済に関する法律（平成21年法律第59号）第2条第5項に規定する暗号資産をいう。以下同じ。））、貴金属その他の財産的価値を移転する行為を含む。）
- ▶ 2 1に掲げるものを除くほか、当事者間において証券、動産、不動産に係る権利その他の支払手段以外の財産的価値の移転により債権債務を消滅させる行為（現物決済又は代物弁済により債権債務を消滅させる行為及び贈与を含む。）
- ▶ 3 相殺及び貸借記並びに当事者間の合意に基づき財産的価値の移転を伴わず債権債務を消滅させる行為

研究論点②：外為法16条・55条に係る財務省解釈に係る疑問

- ▶ 1の解釈について法律による行政の原理の観点からの疑問：財務省は、暗号資産を支払手段と同視する。
- ▶ しかし、暗号資産を支払手段の定義には含めていない。罪刑法定主義あるのに、どの条文との関係で、同視し、どの条文との関係で同視しないのかが法律の規定から明示されていないのは問題ではないか。
- ▶ 16条3項に脱法防止の規定があるので、規定をしたければ、そちらの方で手当することも考えられたのではないか。また、支払手段の定義に含めるという解決策もありうる所である。
- ▶ 罪刑法定主義の観点等からも、何らかの改善策が考えられないか。

研究論点②：外為法16条・55条に係る財務省解釈に係る疑問

- ▶ 2の解釈について法律による行政の原理の観点からの疑問：
- ▶ 通達だけを読むと、絵画の贈与契約に基づく贈与による債権消滅まで、含むように読める。
- ▶ 財務省に対して、絵画の贈与契約に基づく贈与による債権消滅まで、含むのかの照会を行った所、基本的には、「金銭債権・債務」を想定しているとのこと。もっとも、脱法を防止するために、「贈与を含む」と記載しているとのこと。
- ▶ また、証券会社が過去に顧客が購入済みの預託を継続していた株券について、制裁対象者から返還を求められて引き渡す行為は、16条の許可の対象と[基本的に]ならないとのこと。
- ▶ しかし、通達の文言だけを見れば、法律では到底読めないようなケースも含め、適用がありうるように読める。
- ▶ 現在の通達の文言は、罪刑法定主義の観点から、問題があり、改善の余地があるのではないか。
 - ∴(i)国は、不動産・動産を「支払手段」として指定しておらず、支払手段と認めていない。
(仮想通貨との用語も暗号資産に変更)
 - (ii)金銭の移動（支払等）と、物の移動（輸出入）は別の規制枠組。
 - (iii)動産の贈与などを支払と呼ぶのは通常用語法として困難なのにそう読めてしまう通達の文言。

研究論点②：外為法16条・55条に係る財務省解釈に係る疑問

- ▶ 法律による行政の原理の観点からの疑問：
財務省は、種類の限定を付すことなく、あらゆる債権・債務を消滅させる行為が、「支払」に含まれると解しているように読めるが、「支払」（＝消滅）の対象となる「債権・債務」は、**支払手段に係る**債権・債務に限定されるべきではないか。
- ∴ (i) 国は、不動産・動産・暗号資産を「支払手段」として指定していない。（仮想通貨との用語も暗号「資産」に変更）
- (ii) 支払手段の移動（支払等）と、物の移動（輸出入）は別の規制枠組。
- (iii) 動産の贈与などを支払と呼ぶのは通常用語法として困難。

研究論点②：外為法16条・55条に係る財務省解釈に係る疑問

- ▶ 法16条1項との関係では、暗号資産は、支払手段と同視。
要は、類推適用ということではないかと思われる。
- ▶ そうすると、法19条、法20条3号、4号等の他の規定との関係でも、支払手段と暗号資産が同視され、類推適用がされないか。
- ▶ NFTや、ステーブルコイン、電子マネー、企業ポイントは、支払手段と同視されるのか？

研究論点③：法16条違反の罰則

▶ 長期3年の罰則で、疑わしい取引の届出義務の対象外



長期4年以上に法改正し、

疑わしい取引の届出義務の対象とすべきか。

研究論点④：テロ資金提供処罰法との関係で、ロシアはテロリストか

- ▶ ロシアが行っている行為は、テロ資金等提供処罰法のテロ行為の要件を満たすように思われる。
- ▶ ロシア政府やロシア政府によるテロ行為を支持・支援している者は、テロ支援者なのか。テロ資金等提供処罰法は、ロシア関係でも適用されるか。

テロ対策に係る国際的協調の必要性？

戦争行為とテロ行為の峻別？

米国は、まだ、テロ支援国家として認定していない。

一方、ロシアをテロリスト認定する国も（ウクライナ）。

法律の適用可能性ありと仮に政府が整理しても、過去の刑事起訴がないのではないか。

様々な事情を考慮すると、同法との関係で、ロシアをテロ国家扱いすることは現段階では国際政治上も、相当でないものと個人的には考えるがどうか。

関連論稿：小著「[ロシアはテロ国家なのか](#)」

関連URL：

中崎 隆「[ロシア制裁について](#)」

暗号資産交換業者に係る外為法改正等についても言及。

CISTEC「[米国・EUの対ロシア制裁概要と関連諸動向について](#)」