

SANCTIONS SERIES

2024年：金融機関に対する世界の制裁への見通し

キャロル・M・ボーミエ(シニア・マネージング・ディレクタ)

2023年、世界中の制裁対応において、KYCの重要性が一層高まりました。Know Your Customer (顧客を知る)よりも、Know Your Cargo (貨物を知る)が制裁担当者にとって新たな格言となり、2024年を通してこの格言が使用され続けることになるでしょう。しかし、地政学的緊張の高まりと国家安全保障上の懸念から、2024年の焦点は貿易関連の制裁だけではないと考えられます。

2023年を振り返って

2024年の制裁対応の見通しについて、我々の考えを述べる前に、2023年の動向、すなわち、注目すべき分野、欧州連合(EU)と英国(UK)における制裁体制の成熟度、国際的な協力と取り組み、そしてもちろん違法行為と執行を振り返ることが重要です。

重点分野

2023年、世界の金融機関においては、制裁遵守の焦点はロシア、中国、特にハマスとヒズボラのようなテロ組織に向けられていました。これらの制裁プログラムは、それぞれ規模、範囲、複雑さ、および参加者が異なります。

ロシアはイランが受けている制裁の4倍にも及ぶ厳しい制

裁を受けており、その制裁は、最もグローバルに協調され、最も複雑で、最も広範囲に及んでいます。2022年に比べて新たな対ロシア制裁のペースは鈍化したものの、2023年には5,000件近い新たな制裁が導入され、対ロシア制裁の総数は19,000件近くに達しました¹。経済のあらゆる分野が影響を受けていますがロシアとウクライナの戦争は続いており、制裁の有効性(当社のホワイトペーパー『ロシア制裁から1年』で取り上げたテーマ)や制裁回避の懸念(詳細は後述)をめぐる議論が続いています。

米国は国家安全保障上の懸念から、中国による先端技術の輸入および米国の技術への投資の双方を阻止することを目的とし、中国に対する技術関連の規制を実施してきました。しかし、ロシアの戦争武器類への支援や人権侵害に対する中国に対する制裁もあり、これらは、米国、カナダ、英国、EUなどの権限によって発布されています。

1 "Russia Sanctions Dashboard," Castellum.ai, December 15, 2023: www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard

世界の地政学は、冷戦以来最も多くの軍事衝突に直面し、極めて重要な局面を迎えています。この激化は世界中で感じられ、重要なホットスポットがあらゆる大陸の国際関係に深刻に影響を及ぼしています。ロシアが引き起こしたウクライナ戦争と、中東におけるイスラエルとハマスの衝突の2つの大きな衝突がこの情勢をさらに左右することになるでしょう。

ヴェリーナ・チャカロワ

FACE創設者、オブザーバーリサーチ財団客員研究員

2023年12月

2023年10月7日のハマスによるイスラエル攻撃は、米国、英国、日本、オーストラリア、その他の国々による、ハマスとヒズボラの指導者やメンバーに対する新たな制裁措置の数々につながりました。いくつかの加盟国はEU議会に行動を求めています。意外なことに、EUが参加国リストから外れています。カナダも同様にリストから外れていますが、政府関係者、人権団体により、10月7日に殺害されたり、人質となったりした人々の家族から同様の行動を求められています²。この地域での衝突が激化すれば、制裁対象が増えるのは避けられません。

上記の3つの重点分野は、もちろんすべてを網羅しているわけではありません。米国によるスーダンへのセクター別制裁、米国とカナダによるビルマ(ミャンマー)への制裁、米国、韓国、カナダ、EUによる北朝鮮への制裁など、その他多くの国・地域に対しても新たな制裁措置が発動されました。忘れてはならないのは、2023年に米国がベネズエラに対する制裁を一部緩和したことです。

特に、2023年10月に米国財務省が緩和した内容には、石油輸出国機構(OPEC)加盟国であるベネズエラが6ヶ月間無制限に石油を生産し、選ばれた市場に輸出することを許可する、延長の可能性のある新しい一般許可も含まれていました。この救済措置は、ベネズエラのニコラス・マドゥロ大統領が選挙改革を行い、政治犯や拘束されているアメリカ人の釈放を開始するという譲歩を受けたものでした。12月初旬には、マドゥロ大統領が公約を十分に履行していないとの懸念から、米国政府高官は救済措置の一時停止を検討することを示唆していました。

EUと英国の制裁の成熟度と制裁努力の調整

ロシア制裁の初年度に得られた教訓のひとつは、EUと英

国の当局が米国当局ほどロシア制裁に対処し、執行する準備ができていなかったことです。EUと英国はこの間、自国内の能力と権限を強化し、国際的な協調の取り組みを強化するための措置を講じてきました。

2023年10月、英米両国は、**OFSI-OFAC強化パートナーシップ**の1周年に言及しました。このパートナーシップは、運用能力の調和、システムの理解と利用の拡大、国境を越えた情報収集、情報共有、資源配分の強化を目的とした、両制裁当局間の継続的な協力協定です。同様に、EUと米国は、現在のグローバルな課題への対処を成功させるためにはパートナーシップが不可欠であるとして、さらなる協力関係の強化に踏み切りました。

興味深いことに、協調の取り組みの強化は国・地域間だけでなく、その国・地域内でも行われています。米国内では、OFAC、商務省、財務省の間で、制裁の実効性を確保するために果たすべき役割の連携と調整が顕著に進んでいます。

回避と執行

2023年に向けて、米国、英国、EUの当局は制裁回避の撲滅と既存の制裁の執行が優先事項であることを明確にしました。これらの国・地域における制裁回避との闘いの取り組みは明らかでしたが、執行活動は圧倒的に米国がその大半を占めていました。

世界中の当局が制裁回避に関する勧告を発表しました。例えば、米国の金融犯罪取締ネットワーク(FinCEN)と商務省産業安全保障局(BIS)が2023年5月に発表したロシアの輸出管理回避に関する共同声明や、欧州委員会が2023年9月に発表した、ロシアの制裁回避を防止するためのデューデリジェンス強化の実施に関する指

2 "Victims' families, human rights groups call for Canada to sanction individuals close to Hamas," Ryan Tumilty, National Post, December 12, 2023:<https://nationalpost.com/news/politics/human-rights-groups-call-sanction-hamas>

針、FinCENによるハマスとそのテロ活動への資金調達対策に関する2023年10月の警告、英国国家犯罪対策庁(NCA)による金を使用したロシア制裁回避に関する2023年11月の警告、そして米国財務省、司法省、国務省および国土安全保障省が2023年12月に発表した、貨物の安全かつコンプライアンスに適合した輸送を確保するためのベストプラクティスに関する共同遵守勧告などです。「Know Your Cargo」という言葉を生み出したのはこの最後の勧告であり、この勧告は、特に海運業界やその他の運輸業界を対象としており、現在の制裁体制における輸出管理の重要な役割を強調しています。これは、海運業界やその他の運輸業界だけでなく、貿易金融に携わる金融機関にとっても有益な指針となっています。

2023年に取られた措置の多くは制裁回避者を標的にしたものでしたが、米国内の金融機関も政府の措置の対象となりました。例えば、

- ウェルズ・ファーゴ銀行(Wells Fargo Bank, N.A.)は、その前身であるワコビア銀行(Wachovia Bank)が、外国銀行に対して、制裁対象国・団体との貿易金融取引を処理するためのソフトウェアを提供したことに関連し、OFACの行政措置を受け、3,000万米ドルの罰金を支払いました。
- スウェドバンク・ラトビアASは、クリミアのIPアドレスを持つ顧客が同社のEバンキング・プラットフォームを利用し、米国のコルレス銀行を通じてクリミアの人物に送金を行ったことに関連し、OFACの行政措置を受け、340万ドルの罰金を支払いました。
- ナスダックは、元子会社のイラン制裁違反に対してOFACに400万ドルの民事和解金を支払いました。
- OFACは、ケイマン諸島の企業で世界最大の暗号資産取引所であるバイナンスホールディングスと9億6,861万8,825米ドルの和解を締結しました。また、バイナンスは独立したコンプライアンス監視者を5年間置くことに合意し、その任務にはバイナンスの制裁遵守プログラムのレビューと評価が含まれます。この和解は、2017年から2022年の間に複数の制裁プログラムに対する

166万7,153件の明白な違反に対するバイナンスの潜在的な民事責任を解決するものです。

- エミグラント銀行は、対イラン制裁の明白な違反に対する潜在的民事責任を清算するため、OFACと3万1,867.90米ドルを支払うことで合意しました。エミグラント銀行は約26年間、イランに居住、所在する2人の個人のために譲渡性預金口座を維持し、2017年6月から2021年3月までの間に30件、合計9万1,051.13米ドルの取引を処理しました。

英国のOFSIは、2023年12月に発表した2022/23年の年次レビューで、報告期間中に7件の非公開警告書を発行し、51件の案件をそれ以上の措置をとらずに終了させたが、そのうちの44件はロシアに関するものであったと明らかにしました³。なお、OFSIから金銭的な罰則は課されませんでした。

審査対象期間後、OFSIは制裁違反に関する1件の公告を出しました。これは、英国国際送金大手のワイズが制裁を受けたロシア人個人に対して許可した250ポンドの取引に関するものでした。OFSIが以前から声明を出し、スタッフを増員していることを考えると、執行が弱いと受け止められることに驚きを隠せないという見方をする者もいます。

EU

EUでは、法執行は加盟国の責任です。制裁違反に対する罰金から、ロシア資産家の家宅捜索と没収に至るまで、地域全体で関連する活動が報告されており⁴、その一部は前述の多国間協調の強化に起因しているようです。

カナダ

米国、英国、EUとは異なり、カナダにはコンプライアンスに基づく自律的な制裁制度(政府の異なる分野によって管理される複数の法律で構成)があります。この制度は、個人と事業体とその義務を認識し、遵守することに依存しています。制裁対象者の財産を所有していることを当局に開示する義務があります。過去30年間、違反で起訴されたのはわずか2社であったにもかかわらず、民間企業は遵

3 "OFSI report reveals lack of Russia sanctions enforcement action," James Bolton-Jones, Susan Hawley, Spotlight on Corruption, December 15, 2023: www.spotlight-corruption.org/ofsi-russia-sanctions-enforcement/

4 "Germany – prosecutors seek confiscation of €720 million," Mark Handley, European Sanctions Enforcement, Duane Morris, December 20, 2023: <https://blogs.duanemorris.com/europeansanctionsenforcement/2023/12/20/germany-prosecutors-seek-confiscation-of-e720-million/>

守への取り組みに多額の投資を行ってきました。他方、カナダは、ロシアのオリガルヒの資産を含む制裁対象者の資産の没収を追求してきました。

2024年の見通し

注目エリア

米国外交問題評議会の予防行動センターは、進行中の紛争や潜在的な紛争を、次年度以降に発生する可能性に基づいて評価しています。同センターの焦点は、紛争が米国に与える影響を考察することにあります。追加制裁につながる可能性のある地政学的ストレスを特定する上で、同センターの見解は有益です。同センターは、2024年に向けて懸念される分野として以下を挙げています⁵。

- ガザにおけるハマスとイスラエルとの長期にわたる戦争は、他のパレスチナ地域や、イスラエルとレバノンやシリアのイスラーム過激派グループとの衝突を含む、より広範な地域紛争の火種となる可能性。
- クリミア、黒海、および／またはロシアを含む近隣諸国での軍事作戦の激化により、ウクライナでの戦争が深刻化し、北大西洋条約機構(NATO)が直接関与する可能性。
- 中国による台湾への経済的・軍事的圧力の強化、特に2024年の台湾総統選挙の前後は、米国や他の地域諸国を巻き込んだ深刻な兩岸危機を引き起こす可能性。
- イランによる周辺地域の過激派組織への支援と、核兵器開発の継続によって引き起こされた、イランとイスラエルとの直接軍事衝突の可能性。
- 北朝鮮による核兵器と長距離弾道ミサイルの開発・実験に端を発した、北東アジアにおける深刻な安全保障上の危機。

上記の特定地域に加え、同センターは、国家または非国家主体による、選挙システムを含む重要インフラへの破壊力の高いサイバー攻撃の可能性についても警告しています。

こうした事態、あるいはセンターが追跡している可能性の低いシナリオのいずれかが実現すれば、追加制裁につながる可能性もあります。

前述したように、輸出規制も注目すべき分野です。米国では、OFACと商務省の協力連携が強化され、輸出規制や制裁違反を示す可能性のあるデータの共有に重点が置かれています。「The Disruptive Technology Strike Force」のような政府のタスクフォースやストライクフォース、そして「Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia's Military-Industrial Base」と題された2023年12月のOFAC勧告のような地道な勧告は、輸出管理逃れを阻止するというコミットメントを証明しています。英国は、企業によるロシアに対する輸出規制回避を禁止することを目的とした、新しい部署を設立する計画を発表しました。貿易制裁執行局(OTSI)は、特に物品や技術の取得、輸出入活動に関連する管理を含み、民事罰則の権限を持ちます。OTSIは企業に対し、貿易制裁、違反の監視、違反の疑いのある行為の調査に関するガイダンスを提供します。今年中に発足が予定されているこの新部署の設立は、商業用および軍事用関連輸出規制に違反した企業に対する民事罰則を担当する米国商務省の産業安全保障局(BIS)と歩調を合わせるものです。

米国はまた、ロシアを援助する政党に積極的に対処する姿勢を示しています。2023年が終わろうとしていた頃、バイデン政権は大統領令(EO)第14114号を發布し、とりわけロシアの軍事産業基盤を支援する取引を促進する外国金融機関に二次的制裁を課す権限をOFACに与えました⁶。EOは米国外で行われる取引に適用され、通貨は問いません。このEOは、他の二次的制裁措置の先駆けとなる可能性があり、金融機関、特に貿易金融関連業務に携わる金融機関にとっては、さらなるコンプライアンス上の課題が生じることとなります。

注目すべき規制の動向

既存の制裁措置への追加や変更を監視することに加え、グローバルな金融機関は、制裁コンプライアンス・プログラムに重大な影響を及ぼす可能性のあるその他の

5 "Preventive Priorities Survey 2024," Paul B. Stares, Center for Preventive Action, Council on Foreign Relations: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CFR_CPA_PPS24.pdf

6 Ten Things Foreign Financial Institutions Should Know About Executive Order 14114," Protiviti Sanctions Series, January 23, 2024: www.protiviti.com/us-en/white-paper/ten-things-foreign-financial-institutions-should-know-about-executive-order-14114

関連規制の動向にも細心の注意を払う必要があります。2024年に注目すべき2つの重要な要件は、カナダの所有権／支配権に関する新ルールの進展と、欧州銀行監督機構(EBA)がEUおよび各国の制限的措置の実施を確保するための内部方針、手続き、統制に関する2つのガイドラインに関する公開協議を開始することです。

- カナダは最近、制裁法を改正し、制裁を受けた当事者が、直接的か、間接的かを問わず、所有または管理する財産を差し押さえ、没収を求める権限を政府に与えました。同時に、制裁を受けた当事者がある企業を直接または間接的に管理している場合、その企業が保有、所有または管理している財産はすべて制裁を受けた当事者が所有しているとみなされる、新たな「みなし所有権」ルールも導入されました。管理力には、50%の所有権や議決権にとどまらず、企業の取締役会の構成や権限を変更する能力(直接的または間接的)や、あらゆる手段を通じて企業の活動を指揮する能力も含まれています。最後に、政府はカナダ国外にいるカナダ人でない人物を制裁する権限を持っています。これは、二次的制裁と言います。ガイダンスがない以上、拡大された定義で管理権を実施することは困難です。業界団体などは、2024年を通じてガイダンスと内容の明確性を求めていくでしょう。
- EBAパブリックコンサルテーション：1つ目のガイドライン草案では、金融機関およびプルデンシャル監督当局を対象とし、上級管理職の役割、内部統制、制裁義務のリスク管理に関する規制上の期待を定めています。2つ目のガイドライン草案では、特にKYC (Know Your Customer)、スクリーニング、デューデリジェンスに重点を置き、資金や暗号資産の送金を行う際の決済サービスプロバイダー(PSP)や暗号資産サービスプロバイダー(CASP)のコンプライアンスに関する期待事項を定めています。なお、このガイドラインの協議期間は2024年3月25日までとなっています。

暗号資産と即時決済の世界における制裁

暗号資産の使用と決済プロバイダーの世界的な普及により、取引のスピードを含め、制裁コンプライアンスと脱法行為に関する懸念が高まっています。暗号資産の場合、匿名性が高い可能性があること、一部の法域ではこれらの事業体は規制・監督されていないこと、これらの事業体は

コンプライアンス実績のある伝統的な金融機関ほどコンプライアンス意識が高くない可能性があることなどにより、禁止することがより困難になります。

その結果、これらの事業体は制裁の遵守についてより厳しい監視を受けることになる可能性が高く、他の規制機関は、上述のEBAによる措置と同様に、これらの事業体に対する期待を明確にする動きを見せるでしょう。

とるべきアクション

私たちは不安定で不穏な時代を生きています。これは、制裁の実務家にとって、2024年もまた困難な年になることを意味します。「制裁シリーズ」の以前の記事で紹介した提言に加え、以下のことを提案します。

- 組織のリスクアセスメントの継続的な更新。制裁関連のリスクを特定するために、顧客基盤、製品・サービス、地理的エクスポージャーを継続的に見直し、組織のリスクアセスメントに輸出管理リスクと将来的なリスクを管理するための統制が反映されていることを確認する必要があります。
- 地政学的動向を理解した上での、積極的な対処。世界情勢に関する一般的な知識は、地政学的な動向の結果を予測するには不十分である可能性が高いため、経験、調査および詳しい市場情報に基づく助言を提供できる専門家の知見を得るようにし、これらを利用して制裁コンプライアンス・プログラムを積極的に変更することが必要でしょう。
- 効果的なチャレンジの実践。規制当局が過去に制裁コンプライアンス・プログラムを批判しなかったからといってその組織に問題がないとは限りませんし、規制当局が将来それを批判しないと限りません。プログラムの効果を継続的に評価するための指標を開発し、実施することに重点を置くべきでしょう。コンプライアンスへの遵守を常に確認する必要があります。
- 従来ツールではもはや十分でない可能性の認識。ジオマスキングツールや人工知能により制裁違反の摘発がより困難になっている中、革新的なテクノロジーを使って犯罪者と対等になる方法を考えるべきでしょう。

- チームの信頼性の再評価。従来のツールではもはや十分でない可能性があるのと同様に、特に輸出規制への注目が高まっている中、チームのトレーニングや経験のアップグレードを検討するべきでしょう。
- 組織全体の調整。制裁回避の発見を含む効果的な制裁コンプライアンスには、制裁、Know Your Customer、取引監視、貿易金融といった、見識を持つすべての関係者の協力と情報共有が必要です。
- 規制当局の動向の注視。強制措置であれ、回避方法に関する規制当局の勧告であれ、「これは自分の金融機関で起きていないか、もし起きていれば、自分はそれにどう対処しているのか」と問うだけで、規制当局の勧告が大いに役立つでしょう。

謝辞：取締役のバーナディーン・リース（ロンドン）、クリスティン・ライズマン（ロンドン）、ジャッキー・サンズ（トロント）の本稿への貢献に感謝します。

注：本稿は、現在の制裁の状況と、2024年に予想される展開の概要を提供することを目的としています。制裁遵守の複雑さ、および国や地域による制度の違いを考慮すると、各金融機関は、ここで提起されている問題が自社に適用されるかどうか、またどのように適用されるかを判断するために、弁護士に相談すべきです。

著者について

キャロル・ボーミエは、プロテビティのリスク・コンプライアンス・プラクティスのシニア・マネージング・ディレクター。ワシントンD.C.を拠点に、30年以上にわたり、さまざまな業界の幅広い規制問題に携わってきました。プロテビティ入社以前は、アーサー・アンダーセンの規制リスク・サービス部門でパートナーを務め、セキュラ・グループのマネージング・ディレクター兼創業パートナーとしてリスク管理業務を統括していました。コンサルティングの前は、米国通貨監督庁（OCC）に11年間勤務し、検査官として多国籍の国際的な銀行を中心に担当しました。また、会計OCC長官のエグゼクティブ・アシスタントとして、OCCの上級執行チームのメンバーや、OCC長官の社内外との連携・連絡責任者も務めました。ボーミエは、規制やその他のリスク問題に関して頻繁に執筆や講演を行っています。

プロテビティの 金融犯罪プラクティスについて

プロテビティの金融犯罪におけるプラクティスは、効果的なオペレーショナルリスクおよびコンプライアンスフレームワークを提供するため、アンチマネーロンダリング／テロ資金供与対策および制裁リスクアセスメント、コントロール強化、および変更能力を組み合わせ、金融機関が規制上の義務を満たし、金融犯罪のエクスポージャーを低減する支援を専門としています。当社の専門家チームは、金融犯罪、詐欺、汚職、業務上の不正行為、その他の金融ビジネス・リスク問題に対する企業の脆弱性について積極的にアドバイスを提供することで、企業のブランドと評判を守るお手伝いをしています。

プロテビティについて

プロテビティは、企業のリーダーが自信をもって未来に立ち向かうために、高い専門性と客観性のある洞察力や、お客様ごとの的確なアプローチを提供し、ゆるぎない最善の連携を約束するグローバルコンサルティングファームです。25ヶ国、85を超える拠点で、プロテビティとそのメンバーファームはクライアントに、ガバナンス、リスク、内部監査、経理財務、テクノロジー、デジタル、オペレーション、人材・組織、データ分析におけるコンサルティングサービスを提供しています。プロテビティは、米国フォーチュン誌の2023年働きがいのある会社ベスト100に選出され、Fortune 100の80%以上、Fortune 500の約80%の企業にサービスを提供しています。また、成長著しい中小企業や、上場を目指している企業、政府機関等も支援しています。プロテビティは、1948年に設立され現在S&P500の一社であるRobert Half International (RHI)の100%子会社です。