

## 第2章 国際法から見た経済制裁

中谷 和弘

### 1. はじめに：経済安全保障と経済制裁

経済安全保障の確立した定義はないが、次の3つのカテゴリーがあると考えられる。第1は、国家と国民（自然人・企業）の生存や繁栄に不可欠な経済的資源を確保すること、第2は、経済的資源を自国や国際社会の安全保障のために利用したり規制したりすること、第3は、GATT/WTO体制やIMF/世界銀行体制のような自由で公正な国際経済秩序を保護すること、である<sup>1</sup>。第1のカテゴリーに属する経済安全保障としては、例えば、エネルギー安全保障やレアメタルの確保があり、これに対して第2のカテゴリーに属する経済安全保障としては、以下検討する経済制裁<sup>2</sup>や安全保障輸出管理<sup>3</sup>や外資規制<sup>4</sup>がある。

経済制裁は国際法違反国に対する経済的不利益措置である（広義では国際法違反を前提にしない、狭義では国連安保理決議に基づく非軍事的強制措置に限定）。間接的履行強制であって、経済的手段によって標的国の政府の政策変更を促す（国際法違反を停止させる）、具体的には、民主国の場合には政府自体の平和的交代を、非民主国の場合にはその暴力的交代を促すものである。

国際法違反に対する諸国家による諸反応の中で、経済制裁は最も主要なものとなっている。というのは、第1に、武力行使は国際法上、個別的・集団的自衛権に該当する場合か国連安保理決議で容認されている場合のいずれかの場合しか容認されない上、民主主義国家においては、武力行使の選択は世論が大きく二分して、政治的には一般には困難である、第2に、外交上の措置（外交官追放、大使召還 [命令]、大使館閉鎖 [命令]、外交関係断絶）は非友好的な措置ではあるが国家が裁量的に発動できる措置（国際法上、報復 [retorsion] と呼ばれる）は、それ自体は強力な措置とはいえ、一般には象徴的效果を有するにとどまる、第3に、国際裁判による解決は、何よりも管轄権の問題がある（両国が裁判付託に何らかの形で合意しないと裁判管轄権が認められない）ことに加えて、緊急の状態には対応できない。それゆえ、武力行使、外交上の措置、国際裁判のいずれも国際法違反に対する主要なオプションにはなりえないのである。他方で、重大な国際法違反に対して外交上の抗議をするだけでは不十分であることはいうまでもない。何かをしなければならぬ際に諸政府の指導者の頭に浮かぶのが、まさにこの経済制裁なのである。

経済制裁は実は「おつきあい」の側面が強い。特に国連安保理決議に基づく経済制裁（非軍事的強制措置）の場合、その色彩が強いといえる。経済制裁の目的は、継続中の国際法違反の停止であるといわれるが、「おつきあい」で措置をとっている諸国家が本当に真摯にそう考え、経済制裁で国際法違反が停止できると考えているかどうかは多分に疑問である。但し、そのような場合であっても経済制裁は無意味という訳では全くない。経済制裁は、言葉による抗議よりも強い非難を示すものであるとともに、一般予防的な効果、即ち、別の潜在的な違反国に対する抑止効果をも有しうる。また、経済制裁措置を何らとらないことや措置を弱めることが標的国に誤ったメッセージを伝えてしまうことにも留意しなければならない。

経済制裁措置は、輸出入禁止が最も代表的な措置であるが、その他にも、投資禁止、航

空機乗入禁止、金融取引禁止、資産凍結など様々な種類のものがある。

## 2. 経済制裁の分類

国際法上は、経済制裁は、①国家の単独の決定に基づく（国連安保理決議に基づかない）経済制裁（少数国の合意に基づく場合も含む）と②国連安保理決議に基づく経済制裁とに大別される。

①においては、国際法上合法であるか否かが最大の法的問題である。国際法違反国に対する輸出入禁止は、通常、GATT/WTO, EPA/FTA, FCN の諸規定（特に数量制限の禁止、最恵国待遇）に一旦は抵触するように思われるが、国際法違反に対する対抗措置（countermeasure）として均衡性その他の一定の要件を満たす場合には合法になる（違法性が阻却される）。なお、禁輸措置発動国と標的国との間に上記の経済条約関係がない場合（例、日本は北朝鮮を国家承認しておらず、日本と北朝鮮の間には経済条約関係はない）には、国家には他国と貿易を開始・維持する一般国際法上の義務はないため、未承認国への輸出入禁止措置は国家が裁量的に発動できる報復（retorsion）として位置づけられる。

これに対して②においては、措置をとれるかという国際法上の合法性は基本的には問題にはならず、各国にとって措置をとることが義務的かどうか（またどの部分が義務的であるか）が最大の法的問題である。この問題は安保理決議の解釈の問題である。安保理決議の当該パラグラフが各加盟国にとって拘束力を有するか否かは、「解釈されるべき決議の文言、決議に至る討論、援用される憲章の条項、安保理決議の法的帰結を認定するのに役立つあらゆる事情に照らして判断されるべきである」と国際司法裁判所「ナミビア事件」勧告的意見で指摘されている<sup>5</sup>が、一般に *The Security Council decides that the Member States shall ...* という文言は、拘束力があるとされる典型的なパラグラフである。

## 3. 国連安保理決議に基づく経済制裁

国連安保理決議に基づく経済制裁（非軍事的強制措置）は、冷戦期までは、南ローデシア（自決権を無視した形での英国からの一方的独立）、南アフリカ（アパルトヘイト）に対する措置等、少数のものに限定されていたが、冷戦後には大幅に増加し、イラク（クウェート侵略）、リビア（パンナム機爆破事件およびアラブの春に対する人民弾圧）、ユーゴスラビア連邦（内戦における集団殺害・民族浄化）、タリバン・アルカイダ（テロリズム）、北朝鮮（ミサイル発射と核実験）、イラン（核開発疑惑）等に対して発動されてきた。

冷戦後の経済制裁の手法として注目されるのが、スマート・サンクションである。これは、被制裁国の無辜の人民に対する打撃を過大なものにならないようにし、他方、原因行為に責任を有するエリート層に対する打撃の極大化を目指した制裁措置である。食糧・医薬品は経済制裁から除外するといった人道上の配慮や武器禁輸に加えて、有責者の個人金融資産の凍結、有責者の旅行禁止、奢侈品の輸出禁止などが含まれる。

金融制裁とりわけ有責者の個人金融資産の凍結は特に有効な措置とされるが、対象者が本当に有責者であるかどうかの十分な確認と資産凍結された者による苦情申立・再審査の適正手続を整備しておく必要がある。IMF 協定の関連では、安全保障を理由とした資産凍結に当たっては事前に又は 30 日以内に IMF に通報する必要がある<sup>6</sup>、実際に通報がなされてきたが、通報された内容に対して IMF が異議を唱えたことはない。金融制裁については、

多額の資金を有する政府系ファンド（SWF）の資産凍結措置が国連安保理決議に基づくリビア経済制裁においてとられたことも新動向として注目される<sup>7</sup>。

経済的相互依存関係ゆえ、経済制裁は標的国と関係の深い第三国に経済的打撃を与えることがある。国連憲章 50 条では非軍事的強制措置の履行により特別の経済的打撃を受ける国家は安保理と協議する権利を有する旨を規定するが、補償を受ける権利が付与された訳ではなく、実際に安保理が行うことは協議にとどまっておき、加盟国の一部による自発的な援助が *ad hoc* になされることがあるのが実態である<sup>8</sup>。「背に腹は代えられぬ」として禁輸の「抜け駆け」が生じてしまうこともあるが、経済制裁が多くの国家にとって「おつきあい」である以上、「抜け駆け」の穴を完全に塞ぐことは現実には無理であろう。

#### 4. 国家の単独の決定に基づく経済制裁

国連安保理決議なしに国家が単独で行う経済制裁に関連して最近特に注目されるのは、制裁措置の原因行為につき責任を有する者（個人、企業・団体）が制裁国内に有している資産（金融資産・不動産）の凍結及び入国拒否・査証発給停止である。例えば、サイバー攻撃に対する諸国家の反応として、現実には援用され、また広言されているのは、サイバー手段による反撃ではなく、攻撃に責任を有する者の資産凍結という経済制裁であり、また入国禁止措置である。香港やウイグルにおける人権侵害を米国が問題視して中国側に対してとる主要な措置も、責任を有する個人や企業の資産凍結や入国禁止である。このような措置は、元々は国連制裁からスタートした上述のスマート・サンクションが国家の単独の決定に基づく経済制裁にも採用されることになったととらえることが可能である。資産凍結は財の自由処分権を一時的に剥奪するものであるが、国際法違反に対する対抗措置として容認されうる（違法性が阻却されうる）ものである。3. で指摘したように IMF への通知の義務はあるが、IMF が措置に対して異議を唱えたことはない。他方、入国規制措置に関しては、一般に外国人の入国可否は領域国の裁量事項ゆえに、措置の発動は国際法上可能である。

国家の単独の決定に基づく経済制裁をめぐる特に複雑な問題が生じるのは、措置の域外適用がなされる場合である。X 国が「Y 国が国際法違反を犯した」と主張して禁輸措置をとる場合に Z 国内にある X 国系企業の子会社から Y 国への輸出も禁止するというのがその代表例である。発動国である X 国の範囲に X 国外の自国系企業も含めるという意味で「経済制裁措置の主体の範囲の拡大」であるといえる。国際法上、属地主義の排他的優位が確立しているとは言い難いため、この域外適用の問題は未解決のまま残っている。シベリアパイプライン禁輸（対ソ連制裁）やヘルムズ・バートン法（対キューバ制裁）やダマト法（対イラン・リビア制裁）をめぐる米欧対立の先例がある<sup>9</sup>。また、域外適用とは厳格には区別されるものとして第 2 次ボイコットがある。第 2 次ボイコットとは、上記の例でいえば、Y 国の企業と取引した Z 国の企業も制裁の対象に加えることである。「経済制裁措置の客体の範囲の拡大」であるといえる。第 2 次ボイコットは、アラブ諸国の対イスラエル・ボイコット以来、時々みられるが、国際法上、Z 国の通商政策の自由を侵害する違法な干渉に該当する可能性が高い。

最近の米中対立においては、米国も中国も自国の輸出管理法等の経済法の域外適用をすすめているのが特徴である。特に重要な問題と思われるので、5. においてやや詳しく見て

おきたい<sup>10</sup>。

### 5. 米国法と中国法の域外適用：板挟みになる第三国企業

米国は、香港・ウイグル・南シナ海に関わる取引や先端技術に関わる取引を対象にした次のような経済的規制措置を中国に対してとっている。

第1に、米国は2020年7月14日に香港自治法を成立させ、香港の自治の侵害に関与した中国・香港関係者を特定し、米国内に所在する資産を凍結し、査証の発給を停止するとした。これらの措置は、中国による香港の表現・集会の自由といった人権を侵害する内容を含む香港国家安全維持法という国際法違反の内容を含む中国法に対する対抗措置である。また、米国の香港自治法には、金融分野での一連の制裁措置（第2次ボイコット）も含まれている。2020年12月7日には、中国全人代常務委副委員長14名に対して入国禁止と資産凍結措置をとった。

第2に、米国商務省は、輸出管理規則に基づく entity list を拡大して中国企業との取引を規制し、無許可の部品・技術の輸出を禁止した。2020年12月18日には中国ドローン製造大手 DJI、中国半導体製造大手 SMIC など77の企業・団体をリストに追加し、12月21日には航空宇宙分野の103社を対象に加えた。

第3に、2020年11月の大統領命令において、米国は中国軍を支援している中国企業への投資を禁止するとし、ニューヨーク証券取引所は、2021年1月にチャイナテレコム、チャイナモバイル、チャイナユニコムの上場廃止手続を開始するとし、売買が停止された。

第4に、2021年3月22日、米国は、ウイグルにおける中国の人権侵害を理由にグローバル・マグニツキー人権問責法に基づき中国政府関係者2名の資産凍結措置と入国禁止措置をとり（EU、英国、カナダも同様の措置をとった）、6月23日にはウイグルの太陽光パネル関連企業など5社を強制労働に関与しているとしてこれらの企業からの輸入を禁止した。

以上のような米国による諸措置に対抗する形で、中国は、次のような措置をとっている。

第1に、2020年12月1日に中国は域外適用の内容を含む輸出管理法<sup>11</sup>を施行した。同法には、次のような形で域外適用の条項等が含まれている。[1] 44条において「中華人民共和国国外の組織と個人が、本法の関連輸出管制管理規定に違反し、中華人民共和国の国家安全と利益に危害を及ぼし、拡散防止等の国際義務の履行を妨害した場合は、法に基づいて処理し、且つその法的責任を追及する」と規定する。[2] 再輸出規制については、45条において「管理品目の国境通過、中継輸送、通し輸送、再輸出あるいは保税區、輸出加工区等の海関（税関）特殊管理区域や輸出管理倉庫、保税物流センター等の保税管理場所から国外への輸出は、本法の関連規定に基づいて実行する」と規定する。[3] 報復的措置（retaliation）については、48条において「如何なる国又は地域も、輸出管理措置を濫用して、中華人民共和国の国家安全と利益に危害を及ぼす場合は、中華人民共和国は、実際の状況に基づき、当該国又は地域に対して、対等に措置を講じることが出来る」と規定する。

第2に、2021年1月9日に中国は不当域外適用阻止弁法<sup>12</sup>を施行した。同法は、米国法の域外適用に対する対抗立法であって輸出管理法48条の内容を具体化するものであり、次のような内容を含んでいる。[1] 2条において、本規則の適用範囲につき、「本規則は、国際法及び国際関係の基本原則に違反した外国の法制及び他の措置の域外適用が、中国の市民、法人又は他の組織が第三国、その市民、法人又は他の組織との正常な経済、貿易及び

関連した活動に従事することを不当に禁止又は制限する状況に適用される」と規定する。[2] 6条において、域外適用の評価において勘案されるべき事項として、「外国の法制及び他の措置の不当な域外適用が存在するかどうかを評価及び決定する際に、作業メカニズムは次の要因を全般的に勘案する。(1) 国際法又は国際関係の基本原則が違反されたかどうか、(2) 中国の国家主権、安全保障及び発展の利益への潜在的なインパクト、(3) 中国の市民、法人又は他の組織の正当な権利及び利益への潜在的なインパクト、(4) 勘案されるべき他の諸要因」と規定する。[3] 9条において、中国の市民、法人又は他の組織による対応につき、「1. ある者が禁止命令の範囲内にある外国の法制及び他の措置に従い、それにより中国の市民、法人又は他の組織の正当な権利及び利益を侵害した場合には、後者は、法に従って、人民法院において訴訟を提起し... 補償を要求することができる。2. 禁止命令の範囲内での外国の法制に従った判決又は裁定が中国の市民、法人又は他の組織に損失を生じさせた場合には、後者は、法に従って、人民法院において訴訟を提起し、当該判決又は裁定から利益を得た者に補償を要求することができる。3. 本条1及び2で言及された者が人民法院による判決又は裁定を拒む場合には、中国の市民、法人又は他の組織は、人民法院に執行を求めることができる」と規定する。[4] 12条において、中国政府による対抗措置につき、「外国の法制又は他の措置の不当な域外適用への反応として、中国政府は現実の状況及び必要性に基づいて必要な対抗措置をとることができる」と規定する。

第3に、2021年6月10日に中国は反外国制裁法<sup>13</sup>を制定した。同法は次のように規定する。[1] 3条において、中国はいかなる手段による内政への干渉にも反対するとした上で、外国が中国人民に対する差別的な制限措置や中国の内政への干渉により中国を封じ込めたり抑圧するという国際法違反を犯した場合には、中国は対応する対抗措置を行使する権利を有すると規定する。[2] 6条において、個人・組織に対してとられる措置は、査証の発給禁止、中国国内にある資産（動産、不動産）の差押・凍結、取引その他の活動の禁止、他に必要な措置であると規定する。[3] 12条において、組織及び個人は外国国家による中国の人民又は組織に対する差別的な制限措置を実施したり実施に手を貸したりしてはならないと規定し、またこれに違反した場合には、中国の人民及び組織は中国の裁判所に違反の停止と損失の補償を求めて提訴できると規定する。[4] 中国の主権、安全又は発展の利益に反する行動に対しては、本法で規定された対抗措置に加えて他の必要な対抗措置を関連の法令によって定めることができると規定する。

国際法の観点からみると、香港における中国の行動は、香港に関する英中共同声明（1984年12月19日）の第3項(2)「香港特別行政政府は高度の自治権を有する」、同項(5)「香港特別行政政府は、法律に基づいて、人身、言論、出版、集会、結社...などの諸権利と自由を有する」に明らかに違反するのみならず、慣習国際法として確立している言論・集会の自由（市民的及び政治的権利に関する国際規約〔中国は未加入〕の19条、21条は慣習国際法を明文化したものである）に違反する。ウイグルにおける中国の行動は、ジェノサイド条約2条の定義との関係では、「... 民族的な集団の全部又は一部を集団それ自体として破壊する意図を持って行われる」「(b) 集団の構成員に重大な... 精神的な危害を加えること」に該当する可能性が高く、また強制労働に関しては、強制労働廃止に関するILO105号条約（1957年）1条では、「この条約を批准する国際労働機関の各締約国は、次に掲げる形での全ての種類の強制労働を禁止し、かつ、これを利用しないことを約束する」として、「(a) 政治的

な圧制もしくは教育の手段、又は政治的な見解若しくは既存の政治的・社会的若しくは経済的制度に思想的に反対する見解を抱き、若しくは発表することに対する制裁]、「(e) 人種的・社会的・国民的又は宗教的な差別待遇の手段」を挙げており、これに該当する可能性が高い（中国は同条約には未加入だが、このような強制労働の禁止は慣習国際法として確立していると考えられる）。自国民に対する人権問題は現代国際法上、もはや内政問題とは考えられず、それゆえ内政干渉という抗弁は成り立たない。さらに重大な人権侵害は、普遍的な義務（*obligation erga omnes*）の違反として、国際社会のすべての国家が関与する利益があるとされるに至っている。

米国等による経済制裁措置は、こういった重大な国際法違反に直接の責任を有する個人や企業・団体に対する標的制裁であり、国際法違反に対する対抗措置として正当化される（違法性が阻却される）と解することには十分な合理性がある。米国等の経済制裁が国際法上合法である限り、これに対する中国の対抗制裁は正当化される余地はなく国際法上違法となる。

日本企業を含む第三国企業にとっての問題は、米国法で取引禁止・規制の対象となった中国企業と取引を継続すると米国法によってペナルティが科される可能性があり、他方、米国法に従って当該中国企業との取引を停止すると中国法によってペナルティを科されたり、当該中国企業から損害賠償請求を受ける可能性があるということである。米国政府（国務省、財務省、商務省、国土安全保障省、通商代表部、労働省）は2021年7月13日に Xinjiang Supply Chain Business Advisory を update して<sup>14</sup>、Risks and Considerations for Businesses and Individuals with Exposure to Entities Engaged in Forced Labor and other Human Rights Abuses linked to Xingjiang, China という文書を公表した。ウイグルに関わるビジネスには評判を失墜するリスク、経済的リスク、法的リスクがあることに留意すべきだとし、潜在的な法的リスクには、①強制労働を犯罪化する規定の違反、②指定された者との取引による制裁違反、③輸出管理違反、④強制労働により製造された商品の輸入禁止の違反、が含まれるとする。

4. でふれた域外適用をめぐる米欧対立は、域外適用対属地主義の争いであったが、今回の米中対立は、域外適用対域外適用の争いである点が異なる。一般論として、域外適用自体が全面的に国際法違反とまではいえない（但し過剰な域外適用は国際法違反である）<sup>15</sup>という現状に鑑みたとき、日本企業（を含む第三国企業）はどう対応すべきだろうか。まず、日本法（自国法）で取引が禁止の場合や行政指導で取引停止が勧告されている場合はそれに従うべきである。問題はそのような禁止や停止勧告がない場合の対応である。ここでは3つの対応について指摘しておきたい<sup>16</sup>。

「対応1」は、自国政府への働きかけという正攻法の対応であり、これについては既に2020年11月10日に日本経団連をはじめとする10団体が「中国及び米国の域外適用規制について（要請）」を経産省に提出し、経産省は同年11月17日に経産大臣が記者会見において次のように述べている。「第1に、企業各社において、海外市場におけるビジネスが阻害されることのないよう万全の備えをしていただきたい。具体的には輸出管理の状況を踏まえつつ、自社のサプライチェーンのリスクについて精緻に把握するとともに、必要に応じて規制当局に許可申請を行っていただきたいということ。第2に、他国企業と同等の競争条件を確保することも重要であります。各国の輸出管理上求められている内容を超え

て、過度に萎縮していただく必要は全くありません。第3に、仮にサプライチェーンの分断が不当に求められるようなことがあれば、経済産業省は前面に立って支援をしてみたいです。」

「対応2」は、ペナルティを科された企業を本国が救済する一般国際法上のメカニズムとしての伝統的な外交保護権の行使がある。しかしながら、外交保護権の行使は極めて稀であり、期待薄といわざるを得ない。日本政府が中国政府又は米国政府に対してWTO提訴することも一応は想定されるが（ヘルムズ・バートン法については、EUが米国を相手どってWTO提訴した）、この実現の可能性も低いといわざるを得ない。

「対応3」は一種の「分社化」による対応である。米中両国の対応次第ではあるが、中台問題をめぐって中国が日本や欧州の航空会社に求めた対応が先例として参考になるかもしれない。1972年の日中共同声明に伴い、日台間のair linkは一旦切れたが、1975年の交流協会と亜東関係協会との民間合意（日台民間航空業務の維持に関する取決）により日台路線は復活した。但し中国側が「中国路線に就航するJALやANAは台湾路線には就航するな」と強く主張したため、台湾路線にはJALの子会社である日本アジア航空（JALが1975年に設立）やANAの子会社であるエアーニッポン（ANAが1974年に元々は離島路線用に設立）が就航した（その後、2007年11月、交流協会と亜東関係協会はJAL及びANAによる直接運航を認めることを確認し、2008年4月から直接運航となった）。KLMも台湾路線にはKLMアジア（子会社）が就航し、英国航空もBritish Asia Airways（子会社）が就航した。この先例にならぬ、企業グループXとしては、米国取引にはグループ内の企業Aが、中国取引にはグループ内の企業Bが担当することが考えられる。勿論、米中双方が、このような分社化による対応を黙認すること（lifting the corporate veil [企業のヴェールを剥ぐ] を考えないこと）が前提だが、日本、EU、カナダ、オーストラリアが共同で米中に働きかけることによって分社化による対応に黙認が得られれば、「板挟み」はひとまず回避されることになる。奇策ではあるが、とりわけ「面子」を重んじる中国の顔を立てつつ実をとる方策として考えられるかもしれない。

## 6. 経済制裁措置の「実効性」

経済制裁は実効的ではないとしばしば指摘される。一般に経済制裁は「効く」のに時間を要し、かつ「抜け駆け」が生じやすい。標的国と経済的な関係の深い国は、経済制裁によって深刻な経済的打撃を受けるために「背に腹は代えられぬ」として制裁破りをしてしまうことが往々にしてある。それゆえ、現実には経済制裁がそもそも完全な形では行われることはなく、経済制裁が効かない最大の理由は経済制裁がきちんと行われないことだといっても過言ではない。

さらに経済制裁（特に国連安保理決議に基づく場合）は上述したように「おつきあい」の側面が強い以上、国際法違反の停止を唯一のメルクマールとして実効的か否かを判断することは多分に疑問である。経済制裁には、一般予防的効果（別の潜在的違反国に国際法違反を思いとどまらせる）もあるのであり、「実効性」の評価に際してはこのような観点もとり入れる必要があるだろう。

## 7. 経済制裁措置の国内的履行

経済制裁措置の国内的履行について、我が国では外為法を中心として各業法で対応するというパッチワーク的対応をとってきた。外為法は以前には次のような不備があった。①イラクがクウェートに侵攻した1990年8月2日の時点では、我が国の単独の決定で資産凍結を行える条項がなかった。イラク側が日本国内にあるクウェートの金融資産を引き出して戦費に充てることが懸念されたため、国連安保理決議を待つことなく緊急に凍結措置をとる必要があった<sup>17</sup>。そこで大蔵省は全国銀行協会に対して「金融資産の引き出しの要請があった場合には応じないように」との行政指導を發した。②当時の外為法52条では、輸入禁止措置の発動根拠として「外国貿易及び国民経済の発展」しか挙げられていなかったため、対イラク輸入禁止措置はそれで読みこんだ、③日本独自の決定で資産凍結ができるようになったのは2004年の法改正においてであり、そこではじめて北朝鮮に対する一方的な資産凍結が可能となった(10条、16条)。④旧ユーゴスラビアに対する経済制裁措置を發動した安保理決議820パラグラフ24では、旧ユーゴから加盟国に来る航空機、船舶、鉄道車両等の没収を義務づけたが、日本ではこのような場合に押収・没収を可能とする国内法規がないため、出入国管理及び難民認定法で対応した<sup>18</sup>。

今後の課題として、次の2点を指摘しておきたい。

第1に、例えば、ある国家(中国)による国内の少数民族(ウイグル族)に対する人権弾圧に対して経済制裁措置を日本の独自の判断としてとる場合に、外為法で読み込めるか外為法を改正するか新法を制定するかという問題がある。外為法10条1項では、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとき」は、閣議において対応措置を決定できる旨を規定する。他国の人権侵害をこれに該当すると読むことは一般には困難であろう。他方、輸出禁止についての48条1項の「国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められる」、同条4項の「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」には該当すると解釈することは可能であろう<sup>19</sup>。勿論、日本版マグニツキー法といった新法で対応することも考えられる。なお、有責者の査証発給の拒否については、我が国では査証法は存在しないが査証の発給や発給拒否は国際法上、国家が裁量的に行える行為である。入国禁止についても国際法上、国家には外国人の入国を許可する一般的義務はなく、入国拒否も基本的には裁量的になしうる。勿論、入国拒否は国内法(我が国では出入国管理及び難民認定法)にも基づいて行うことが必要であるが、上陸の拒否について規定する同法5には、1項14号(いわゆる公安条項)<sup>20</sup>があるため、これが根拠になりうると考えられる。

第2に、今後増大するであろう新種のサービス貿易の禁止が国連安保理決議によって義務的なものとして各国に課される場合に、これまでのようなパッチワーク的な対応のままでは十分なのかという問題がある。そもそも新種のサービス貿易には規制措置の根拠となる業法が存在しないためである。米国は国連参加法(United Nations Participation Act)という国内法を有し、そこでは、大統領に国連安保理の非軍事的強制措置を履行するため必要な措置をとる権限を付与するとともに、措置は他の国内法に優位する旨を規定している。英国、カナダ、シンガポールも同種の国内法を有する。このような包括的アプローチは、国内法が存在しないため経済制裁措置をとれない(それは安保理決議違反という国際法違反になってしまう)事態を回避できるというメリットを有する。さらにシンガポール国連



法（United Nations Act）においては、経済制裁に従って取引停止をした私人には契約不履行の責任を問われない旨を確認する条項がおかれている。経済制裁をきちんと履行するには企業の協力が不可欠であろうが、このような規定があれば、企業は訴訟リスク（＝国際法を理解していない裁判官が下す不適切な判決による敗訴）を恐れることなく安心して経済制裁措置に協力できる。私個人としては、我が国としても国連（参加）法を制定する事が望ましいと考えるが、これまでのパッチワーク的対応を変更することは現実には困難かもしれない。シンガポール国連法のような訴訟リスクに対応できる確認条項をおくことは、経済安全保障の観点からも重要であろう。

## 8. 対ロシア経済制裁の法的評価

1. から 7. までは実質的に 2021 年末までに執筆したものである。2022 年 2 月 24 日のロシアによるウクライナ侵略に対して西側諸国が発動した対ロシア経済制裁措置について、国際法の観点から以下の諸点を指摘しておきたい<sup>21</sup>。

第 1 に、対ロシア経済制裁は、国家の単独の決定に基づく措置であり、しかも全面輸出入禁止措置がとられている訳ではなく、エネルギーの輸入禁止は除外されている等、部分的輸出入禁止措置にとどまっている。発動国及び発動内容の双方において包括的とはいえないが、西側諸国の対ロシア経済制裁の熱意が強いことは事実である。もっとも、経済制裁措置の内容は発動国自身に過度な経済的不利益が生じないように配慮して行う以上、措置の内容は各国毎に異なるが、そのこと自体が望ましくない訳ではない。

第 2 に、ロシア（3 月 2 日の国連総会決議 ES-11/1 においてロシアのウクライナ侵略が認定・非難されている）に対する経済制裁は、国際法上、正当化される。正当化根拠は、輸出入禁止措置の場合には、GATT21 条（安全保障のための例外）に求められるが、このような条項のない分野（例えば航空輸送）においても、第三国による対抗措置に求めることが可能である。侵略やジェノサイドのような国際社会全体に対する重大な国際法違反に対しては自国の主観的権利を直接に侵害されていない第三国も一定の経済制裁措置をとることができ、経済関係の条約との抵触から生じうる違法性は対抗措置として阻却されることになるという論理構成である。これに反撃してロシアが行う逆制裁は、正当な経済制裁に対する単なる国際法違反ということになる。

第 3 に、SWIFT（国際銀行間通信協会）からロシアの主要金融機関を排除したことが画期的だと指摘される。確かに、ロシアの国際資金決済を大いに不便にするという効果は大きいものの、ロシアは FAX や CIPS を利用した中国人民元での決済は可能であるため、フランスのルドリアン前外相が指摘した「金融版の核兵器」という表現は過大なものと言わざるを得ない。

第 4 に、今回の対ロシア経済制裁において最も画期的と言えるのは、ロシア中央銀行が西側諸国に外貨準備金としておいていた資産を凍結したことである。ロシアは 3000 億ドル（ロシアの有する外貨準備金の約半分）が凍結されたと述べた。日本が凍結した額は 4-5 兆円だとされる。中央銀行の資産凍結の先例としては、1979 年のイラン人質事件の際に米国がイラン中央銀行の資産を凍結した例、2011 年のアラブの春の際に安保理決議 1970 に基づいてリビア中央銀行の資産凍結が決定された例、2012 年に核開発疑惑のあるイランに対して米国及び EU がイラン中央銀行の資産を凍結した例、反体制派を抑圧するシリアに

対して2011年に米国が、2012年にEUがシリア中央銀行の資産を凍結した例、2019年に非合法的な政権が居座っているとして米国がベネズエラ中央銀行の資産を凍結した例、2021年にタリバン政権による引き出しを防ぐために米国がアフガニスタンの中央銀行の資産を凍結した例がある。

通常時であれば、外国中央銀行の資産を凍結することは、国及びその財産の裁判権からの免除に関する国際連合条約（国連国家免除条約、未発効）においても、慣習国際法上も、認められない。国家財産の資産凍結は「判決前の強制的な措置」に該当すると解せられる所、国連国家免除条約第18条では、「いずれの国の財産に対するいかなる判決前の強制的な措置（仮差押え、仮処分等）も、他の国の裁判所における裁判手続に関連してとられてはならない。」と規定する。但し、当該国が「そのような強制的な措置がとられることについて明示的に同意した場合」や「当該裁判手続の目的である請求を満たすために財産を割り当て、又は特定した場合」は、この限りではないが、通常はそして今回もこれらの例外には該当しない。しかしながら、同条の規定は一般国際法の強行規範（*jus cogens*）とまではいえないため、重大な国際法違反に対する対抗措置としての資産凍結であれば、その違法性は阻却され正当化される<sup>22</sup>。

第5に、米国は対ロシア経済制裁につき再輸出規制をかけるとしつつも、日本、EU、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、韓国といった対ロシア経済制裁を行う国家に対しては、再輸出規制の対象から除外している<sup>23</sup>ため、米国と西側諸国との間での再輸出規制をめぐる紛争は事前に回避されている。

第6に、ロシアのみならずベラルーシに対しても一定の経済制裁が発動されている。ベラルーシの行為はロシアのウクライナ侵略を積極的に支援・援助するものであって、それ自体が重大な国際法違反である（国家責任条文16条参照）、対ベラルーシ経済制裁は国際法上、合法である。

第7に、ロシアはロシアから撤退する「非友好国」（日本も含まれる）の企業の資産を接収する動きをすすめている。この事実上の没収が生じれば、明白な国際法違反となる。国際法上（投資保護条約でも慣習国際法上も）、外国企業の資産の国有化には、「十分、迅速、かつ実効的な補償」が要件となっており、ロシア側が一方向的に決めた安価では「十分」の要件を満たさず、国際的な兌換力のないルーブルでの支払では「実効的」の要件を満たさない。これに対抗できる実効的なほほ唯一の手段は、凍結しているロシア中央銀行の自国企業の損害の補填のために充当するとロシア側に警告することである。このような充当は国際法上定められた所定の手続を尽くした上であれば不可能ではない。凍結した中央銀行の資産の接収としては、米国大統領令14064（2022年2月11日）により、凍結中のアフガニスタン中央銀行の資産を接収して、半分をアフガニスタン復興支援に充て、半分を同時多発テロの犠牲者の遺族への補償に充てる方針を決定したといった先例がある。但し、このような措置を実質的に可能にするためには国内法が必要である。我が国においてはそのような国内法は存在しないため、万が一に備えて国内法の整備について検討をすすめることが望ましいといえよう。

第8に、ロシアは石油、ガス等をいわば武器として「非友好国」に供与しない、又は供与しないと威嚇することをすすめている。このようなロシアの対応は、1970年代のアラブ産油国による石油禁輸を彷彿とさせるものがある。このようなロシアの行動は、「他国の主

権的権利の行使を自国に従属させ、かつ、その国から何らかの利益を確保するために経済的措置をとること」であって、友好関係原則宣言（1970年の国連総会決議2625）にいう「憲章に従って、いかなる国の国内管轄権内にある事項にも干渉しない義務に関する原則」に違反する国際法上、違法な行為である。

第9に、もしロシアに対する経済制裁がロシアの侵略という国際法違反を停止させられないとしても、そのことをもってロシアに対する経済制裁は無意味だと評価することは妥当ではない。経済制裁には一般予防的効果、つまり別の潜在的国際法違反国が国際法違反を犯すことをdiscourageさせる効果も有するのであり、経済制裁の実効性の評価はこの観点も含めて行う必要がある。

### 一注一

- 1 経済安全保障の定義については、例えば、中村直貴「経済安全保障」『立法と調査』428号（2020年10月）118-131頁、北村滋『情報と国家』20-21頁、参照。
- 2 経済制裁についての拙稿としては次のものがある。「経済制裁の国際法上の機能とその合法性－国際違法行為の法的結果に関する一考察－（1）～（6・完）」『国家学会雑誌』100巻5・6号（1987年）1－47頁、同7・8号（同年）62－134頁、同11・12号（同年）1－65頁、101巻1・2号（1988年）125－183頁、同3・4号（同年）61－110頁、同5・6号（同年）73－108頁、「国家の単独の決定に基づく非軍事的制裁措置」『国際法外交雑誌』89巻3・4号（1990年）1－36頁、「経済制裁と国際公益－第三国との関係を中心として－」『国際法と国内法－国際公益の展開－（山本草二先生還暦記念）』（勁草書房、1991年）535－561頁、「安保理決議に基づく経済制裁－近年の特徴と法的課題－」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』（東信堂、2009年）79－96頁。
- 3 安全保障輸出管理についての拙稿として、「安全保障輸出管理と国際法」小寺彰・道垣内正人編『国際社会とソフトロー』（有斐閣、2008年）113－135頁
- 4 外資規制についての拙稿として、「外資規制をめぐる最近の諸課題」『ジュリスト』1418号（2011年）44-51頁、「外資規制と国際法－国家安全保障、公の秩序の維持に基づく外資規制の位相－」日本国際経済法学会編『国際経済法講座Ⅰ』（法律文化社、2012年11月）332-351頁。
- 5 *ICJ Reports 1971, p.53.*
- 6 1952年8月14日のIMF理事会決定144-(52/51)
- 7 この点につき、拙稿「政府系ファンド、中央銀行、特定通貨に対する金融制裁」吉村祥子編著『国連の金融制裁』（東信堂、2018年）35-44頁。
- 8 イラクのクウェート侵攻に対する安保理決議661（1990年8月6日）等に基づく対イラク経済制裁（非軍事的強制措置）の履行に関連して、我が国は同年9月にイラクの周辺国でヨルダン、エジプト、トルコに20億ドルの経済援助を行ったが、これは国連憲章49条（国連加盟国は、安保理の決定した措置の履行につき共同して相互援助を与えなければならないと規定）及び50条の趣旨に合致する対応であったと評価できる。
- 9 これらの事案を含めて経済制裁措置の域外適用全般につき、拙稿「輸出管理法令の域外適用と国際法」拙著『国家による一方的意思表示と国際法』（信人社、2021年）189-214頁。
- 10 5.の記述は拙稿「米国法と中国法の域外適用の板挟みになる日本企業－対応をめぐって－」『国際商事法務』49巻4号（2021年）455-460頁と一部重複することをお断りしておく。
- 11 同法につき、拙稿（注10）455-456頁参照。
- 12 同法につき、拙稿（注10）456頁参照。
- 13 同法の英訳は、<https://www.chinalawtranslate.com/en/counteringforeignsanctions/> 参照。
- 14 <https://www.state.gov/xinjiang-supply-chain-business-advisory/>
- 15 拙著（注9）参照。
- 16 拙稿（注10）458-460頁参照。
- 17 安保理による対イラク経済制裁措置（非軍事的強制措置）が決定されたのは4日後（8月6日）の決

議 661 においてであった。

- 18 Hisashi Owada, Japan, in V. Golland-Debbas(ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions* (Martinus Nijhoff, 2004), pp. 280-281.
- 19 産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会中間報告（2021年6月10日）17頁では、人権侵害国に対する我が国独自の判断に基づく措置の例として、南アフリカのアパルトヘイトへの経済制裁措置として、安保理決議 181(1963年)において勧告されていた範囲を超えて、1964年に軍用車両以外の全輪駆動自動車の輸出規制措置（既に米国、英国、ドイツ等が発動していた）を我が国の独自の判断で発動した事例を挙げている。[https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho\\_boeki/anzen\\_hosho/pdf/20210610\\_1.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/anzen_hosho/pdf/20210610_1.pdf)
- 20 「前各号に掲げる者を除くほか、法務大臣において日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」に該当する外国人は、本邦に上陸することができない。なお、同号は、コロナの感染拡大に滞在歴のある外国人の上陸拒否の根拠規定でもある。
- 21 詳細は、拙稿「ロシアに対する経済制裁」『ジュリスト』1575号（2022年9月号）114-119頁。
- 22 この点を含め、中央銀行に対する金融制裁につき、拙稿「政府系ファンド、中央銀行、特定通貨に対する金融制裁」吉村祥子編『国連の金融制裁』（東信堂、2018年）35-44頁。
- 23 Supplement No. 3 to Part 746— Countries Excluded From Certain License Requirements of § 746.8, *Federal Register*, Vol. 87, No. 42 (March 3, 2022), p.12250.