2022.9.12　先端的な宇宙活動に関する法的課題研究会第 2 回
「ロシアに対する経済制裁と再対抗措置：国際法の観点から」　　中谷和弘

1. はじめに

ロシアは 2024 年以降に ISS から離脱(但しロスコスモス幹部は本年 7 月に米国と締結した協定[2022-24 に 6 回の飛行を想定し両国が相手国の宇宙船に 3 回ずる搭乗]につき、最初の 3 回の飛行が成功すれば 2024 年以降も延長する用意があると 8 月 26 日に発言）。ロスコスモスは 2025 年以降に自前の宇宙ステーションを構想（第 1 段階の打ち上げは 2025-2030 年、第 2 段階は 2030-2035 年）。これ自身は国際法上の問題は生じないが、2024 年以前にさらにロシアが宇宙分野での不利益措置をとるおそれはありうる。ISS へのソユーズによる人員輸送を停止する（西側諸国の宇宙飛行士の往還を認めない）おそれはないか。JAXA はロシアに資産はあるか。

2024 年以降は、ISS 廃棄(2027 年頃から軌道を下げて 2031 年初めに南太平洋に落下の計画）にロシアの協力が得られなくなる可能性あり。ISS から便宜を受けながら廃棄についての一切の費用負担をしなくてもよいのか。費用の 1/5 は負担させるべき。「責任ある宇宙活動」（responsible space activities) を遵守させ、遵守しない国家を排除することが今後重要となろう。

以下は、2022 年 2 月 24 日のロシアによるウクライナ侵略に対する西側諸国による経済制裁とそれに対するロシアの再対抗措置をめぐる国際法上の課題についての検討である。

２．ロシアに対する貿易制裁と国際法

貿易制裁は対ロシア経済制裁の中核をなすものである。今回の特徴として、第 1 に、発動国は西側諸国など国際社会の一部にとどまっている。第２に、全面的な輸出入禁止ではなく部分的な輸出入禁止にとどまっている。第３に、ロシアに対する最恵国待遇の撤回が決定された。第４に、米国の再輸出規制につき、対ロシア経済制裁を行っている EU 諸国や日本等に対しては発動しない。

第１点と第２点から、対ロシア貿易制裁は発動国の数からも発動内容からも部分的である。もっとも経済制裁は一般に「おつきあい」の側面が強い（特に国連制裁の場合）のに比して、今回対ロシア経済制裁を発動する西側諸国の熱意は大きい。部分的な輸出入禁止は、ロシアからの天然ガスの輸入は禁止していないといった重要な点のみならず、酒類の禁輸につき、我が国はロシアからのウオッカの輸入を禁止し、またロシアへの高級ウイスキーの輸出は禁止しているが、安価なウイスキーの輸出は禁止していないといったトリビアもある。発動国の経済を過度に悪化させる措置をとる必要は全くなく、例えばガスの輸入を禁止するか否かは各国の主権事項であるエネルギー政策に従って決定すればよい。

第４点に関して、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。

ロシアに対する貿易制裁は国際法上、どのように評価されるのであろうか。ロシアは WTO の加盟国である。輸出入禁止や最恵国待遇の不供与は、一見すると数量制限の一般的廃止

（GATT 第 11 条）及び一般的最恵国待遇（GATT 第 1 条）と抵触するが、それでは対ロシア貿易制裁は GATT 違反なのであろうか。そうではない。正当化根拠として考えられるのは次の 2 つである。

第 1 は、GATT 第 21 条の安全保障のための例外に該当すると考えることである。同条では、「この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。」とした上で、「(b)締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置を執ることを妨げない」として「(iii) 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」を挙げている。何が「安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」措置に該当するかについては、2019 年の「ロシア通過貨物事件」（ウクライナ対ロシア）のパネル判断においては、安全保障上の利益に何が該当するかを定義することは一般的に各国に委ねられている（但しこの裁量は信義則によって制限される）旨を指摘。ロシアの周辺国がロシアの武力侵攻をその言動から現実の脅威として強く認識している以上、ロシアに対する輸出入禁止や最恵国待遇の撤回を同条の安全保障のための例外として説明することは十分に可能と思われる。基本的に発動国の裁量でが認められるが無制限ではなく、1970 年代にスウェーデンが靴の輸入規制を安全保障を理由に 21 条を発動したのは行き過ぎ。地理的に遠隔のオーストラリアによる対ロシア経済制裁を 21 条で正当化するのはやや微妙か（安全保障の概念を経済安全保障的なものも含むと理解すれば問題ないか）。

第 2 は、対抗措置（countermeasure）に該当すると考えることである。1978 年の米仏航空協定仲裁裁定では、「ある国家が他国による国際義務の違反の結果生じる状況が発生したと考える場合、その国家は、国際法の一般規則によって設定された武力行使に関する限度内で、『対抗措置』を通じて自国の権利を確認できる。」と判示した。さらに、国連国際法委員会「国家責任条文」第 22 条では、「他国に対する国際義務に合致しない国の行為の違法性は、その行為が...当該他国に対してとられる対抗措置を構成する場合には、その限りにおいて、阻却される」と規定し、対抗措置を違法性阻却事由の 1 つとして認めている。対抗措置は本来的には直接の被害国による反応であるが、侵略やジェノサイドといった国際社会全体に対する重大な国際法違反である場合には、すべての国家の利益が侵害されたため、すべての国家が一定の介入をする法的利益があると解することには合理性がある。第三国による経済制裁の先例の 1 つとして、ソ連のアフガニスタン侵攻に対して 1980 年に米国がソ連に対する穀物輸出を禁止したことが挙げられる（現在のロシアは穀物輸出国だが、当時のソ連は穀物輸入国だった）。第 2 の根拠が実質的に意味を有するのは、一国内での自国民への集団殺害への反応など原因行為が侵略以外の場合や GATT21 条や GATS14 条の 2 ではカバーできない分野の措置（航空機乗入禁止措置については、二国間航空協定には安全保障のための例外条項はない）であって、第 1 の正当化根拠が使えない場合である。

今回は、3 月 2 日の国連総会決議により、ロシアの侵略が認定・非難されており、単独制裁の場合にしばしば批判される恣意的な措置のおそれはない。ロシアに対する貿易制裁等の経済制裁が国際法上合法である以上、ロシアによる制裁国への再対抗措置は国際法違反となる。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。

３．ロシアに対する金融制裁と国際法

ロシアに対する金融制裁としては、プーチン大統領をはじめとする政府高官、オリガルヒ（プーチン大統領に近い新興財閥）、ロシア軍関係者及びロシアの政府系企業等の資産凍結が実施。有責者の資産凍結は、冷戦後の安保理決議に基づく非軍事的強制措置の手法であるスマート・サンクション（一般民衆への過度のダメージは避けつつも国際法違反に責任を有する者へのダメージを最大化する制裁の手法）として導入されたものだが、安保理決議に基づかない経済制裁措置においても幅広く採用されるに至っている。金融制裁は貿易制裁よりも一般に「抜け駆け」が少なくて「効く」とされたこともあって、今日の経済制裁手段の主要な一翼を担っている。

資産凍結は財産所有者の財産自由処分権の一時的剥奪であるが、国際法違反に対する対抗措置としてであればその違法性が阻却されることになる（他にも金融秩序維持といった公共目的のために資産凍結が認められる場合はありえよう）。但し、国際通貨基金（IMF）との関係では、1952 年 8 月 14 日の IMF 理事会決定において資産凍結措置を IMF に通告する必要がある。IMF 理事会が資産凍結措置に対して異議申し立てをすることは可能であるが、これまで異議申し立てがなされたことはない。ロシア中央銀行の資産凍結については後述。

金融制裁においては、さらに主要な国際決済ネットワークである SWIFT（国際銀行間通信協会）からロシアの金融機関を除外したことが注目される。SWIFT はベルギーの協同組合であり、ベルギー法と EU 法に従って行動する。EU による対ロシア金融制裁の一環として、ロシアの金融機関は SWIFT から排除されることになった。その結果、ロシア側には国際資金決済に大きな不便が生じているものの、FAX による資金決済や中国の CIPS（人民元国際決済システム）を利用しての人民元による資金決済は可能であり、フランスのルドリアン前外相が言った「金融版の核兵器」という表現は SWIFT を過大評価したものである。

対ロシア経済制裁において最も注目すべきといってよいのは、ロシア中央銀行が外貨準備金として G7 諸国等の中央銀行に預託していた巨額の資金が凍結されたことである。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。

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。しかしながら、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。

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。

４．ロシアからの企業撤退とロシアによる資産接収のおそれ

ロシアから撤退するか、事業を停止するか、継続するかは、各企業が自主的に判断すべき事項であるが、reputation risk（評判悪化の危険性）や企業の社会的責任（CSR）や ESG 投資のあり方にも関わり、難しい経営判断を迫られる問題である。

Yale School of Management, Chief Executive Leadership Institute の調査では、本年 7 月 27 日現在のロシアに進出して外国企業の状況は次の通りである。全 1374 社中、①ビジネスを従来通り継続している企業が 237 社（17.2%）、②ビジネスは継続しつつも新規の投資は行わない企業が 160 社（11.6%）、③ビジネスを縮小しつつも継続している企業が 171 社（12.4%）、④ビジネスを停止した企業が 497 社（36.1%）、⑤完全撤退した企業が 309 社(22.4%) である。ちなみに日本企業 60 社の内訳は、①が 13 社(21.6%)、②が 7 社(11.6%)、③が 5 社（8.3%）、
④が 32 社（53.3%）、⑤が 3 社（5%）。帝国データバンクの指摘では、日本は⑤の撤退企業の割合が最も低い国となっている。

ロシアは撤退する「非友好国」の企業の資産をロシア側の管理下におく方針を示し、接収の可能性も示唆している。国際法上、進出した外国企業には一般に撤退の自由があり、さらに「十分かつ迅速かつ実効的な補償」なき外国企業の資産の国有化は慣習国際法違反であり、日露投資保護協定などの投資協定の違反でもある。「実効的」な補償とは国際的兌換力のある通貨での支払であり、ルーブルでの支払はこれに該当しない。投資協定に規定されている投資仲裁が利用できればよいが、ロシアは 2020 年 6 月 8 日の連邦法 No.171-FZ によって商事訴訟法を改正して、外国の制裁の標的となる企業に関する紛争又は反ロシア制裁から生じる紛争については、ロシアの商事裁判所が排他的な管轄権を有するとし、外国の仲裁や裁判所によってなされた裁定や判決はロシアでは執行できないと規定した。さらに、2022 年 4 月 12 日にロシア下院に付託された法案 104796-8 では、非友好国（日本を含む）の企業がロシア経済の安定確保並びにロシア市民の権利及び正当な利益の保護のために不可欠である場合には、裁判所は外部の管理者を指名でき、管理者は当該企業を清算できる、清算は破産に関するロシア法 No. 127-FZ の規定に従って特別公売がなされ、入札者がいない場合にはロシア経済発展省の下での委員会が定める価格で政府が株式を買い取るという内容。国際法上の補償要件を満たさない事実上の没収となるおそれが非常に高いことが強く懸念される。さらに 2022 年 6 月 30 日のロシア大統領令 416 号では、サハリン 2 の運営会社であるサハリン・エナジー・インベストメント社（三井物産が 12.5%、三菱商事が 10%出資）の資産を無償で新設のロシア企業に引き渡すよう命じ、外国株主は新会社の株式取得の申請は可能だが、これをロシア政府が認めなかった場合には、ロシア政府の評価と手順に従って、適合するロシア企業に売却する、紛争はモスクワ市商事裁判所によって解決されるというものである。同大統領令は、サハリン２の生産物分与契約（PSC）の安定化条項に相反するものであり、「しのびよる国有化」に該当するといえよう。

もし日本企業が資産を接収され、投資仲裁も利用できないとなると、泣き寝入りするしかないのであろうか。日本政府による外交保護権の行使の前提としての国内救済完了原則に

関しては、ロシア国内で日本企業が救済を求めても「裁判拒否」に直面することは確実である。そのような場合に、凍結しているロシア中央銀行の資産（の一部）を損害を被った企業への補償に充当することはできないだろうか。

国連国家免除条約第 19 条では、「いずれの国の財産に対するいかなる判決後の強制的な措置（差押え、強制執行等）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」と規定し、但し、「(c) 当該財産が、政府の非商業的目的以外に当該国により特定的に使用され、又はそのような使用が予定され、かつ、法廷地国の領域内にあることが立証された場合」には、この限りではないとするが、第 21 条 1 項では、「(c) 当該国の中央銀行その他金融当局の財産」は「第 19 条(c) に規定する政府の非商業的目的以外に当該国により特定的に使用され、又はそのような使用が予定される財産とは認められない」と規定するため、中央銀行の財産への強制執行は通常の場合には容認されないこととなる。外国等に対する我が国の民事裁判権に関する法律第 19 条においても、外国中央銀行の資産は強制執行から免除される旨を規定している。

しかしながら、「国際法違反国は原状回復や金銭賠償といった事後救済の義務を負う」という国家責任の一般原則に立ち返るのであれば、投資仲裁を拒否された日本企業がロシアにおいて国内的救済を尽くし、さらに日本政府がロシアに投資仲裁に応じるよう要請し、また金銭賠償を求めるといった外交保護権の行使をした上で、それでもロシアによる断固たる拒否（*non volumus*）に直面した場合には、最終的に凍結したロシア中央銀行の資産を損害を被った企業への補償に充当することは必ずしも不可能ではないと考えられる。但し、我が国では、凍結したロシア中央銀行の資産を接収することを可能にする国内法はないため[1]、万一の場合に備えて、国内法の制定の検討をすすめておくことが望まれる。 経済制裁の一環として被制裁国の資産を接収することを可能にする国内法が存在しないことは、以前にも問題となったことがある。旧ユーゴスラビアに対する経済制裁措置を発動した安保理決議 820（1993 年）パラグラフ 24 では、旧ユーゴスラビアから入域した航空機・船舶・鉄道車両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する方針を決定した。

なお、ウクライナ支援のためのロシアの凍結資産を充当することの可能性の問題が別途あり、ロシア中央銀行の資産については一定の条件・手続の下に可能、オリガルヒの資産については個人の財産権との関連で難しいが軍事関連ビジネスで財をなしたオリガルヒの資産やマネロン・組織犯罪の犯罪収益など一部の者の一部の財産については可能だと考えられる。