

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

# 地政学的リスクをめぐる諸課題と 日本企業の法的対応

ロシアのウクライナ侵略及び経済安全保障をめぐる  
法的諸課題を中心として



# 目 次

研究委員一覧	iv
有識者ヒアリング	v
第1章 日本をとりまく地政学的リスクと日本企業の法的対応	中谷 和弘 1
エグゼクティブ・サマリー	1
1. はじめに	2
2. ロシアに対する経済制裁の評価	4
3. 重大な国際法違反国との関係を有する企業の法的対応	8
4. エネルギー・資源・食料安全保障の将来	10
5. 有事における在外邦人保護・救出	18
6. サイバー経済諜報	20
第2章 ロシアによるウクライナ侵略と国際貿易法上の諸問題	阿部 克則 21
エグゼクティブ・サマリー	21
1. はじめに	22
2. 日米EUの対ロシア貿易制裁措置	23
3. 対ロシア貿易制裁措置と国際法	29
4. ロシアによるウクライナ侵略後の国際貿易法秩序	33
第3章 投資仲裁判断の強制執行をめぐる法的諸問題	伊藤 一頼 39
エグゼクティブ・サマリー	39
1. はじめに	40
2. ロシアによる反制裁措置とその投資協定整合性	41
3. 投資仲裁判断の取消しの訴えへの対処	43
4. 投資仲裁判断の承認・強制執行に関わる国際法上の枠組み	45
5. 投資仲裁判断の強制執行に関する国内裁判の事例	47

6. おわりに	54
第4章 ウクライナ侵略後のロシア対外債務問題	中島 啓 57
エグゼクティブ・サマリー	57
1. はじめに	58
2. ロシアがデフォルトへと至る経緯	58
3. 論点整理	61
4. 位置づけと展望	66
5. 補論：ウクライナのソブリン債務再編	67
第5章 経済安全保障の確保と技術流出の防止	渡井理佳子 69
エグゼクティブ・サマリー	69
1. はじめに	70
2. 技術流出と外為法	72
3. 技術流出と不正競争防止法	78
4. 技術流出への対応	80
5. おわりに	83
第6章 能動的サイバー防御による他国の主権侵害	石井由梨佳 85
エグゼクティブ・サマリー	85
1. はじめに	86
2. サイバー空間における主権侵害の意義	91
3. おわりに	101
第7章 外国制裁に対するロシア経済的対抗措置	松嶋 希会 103
エグゼクティブ・サマリー	103
1. はじめに	104
2. 対抗措置に関する主要法令	104

3. 外貨流出・非友好国への資金流出の阻止	108
4. 非友好国企業の資産・投資への介入	110
5. おわりに	113
第8章 経済安全保障と先端・重要技術—シンクタンクの役割	風木 淳 115
エグゼクティブ・サマリー	115
1. はじめに	116
2. 経済安全保障政策の全体像	116
3. 国の安全・安心シンクタンク事業—先端・重要技術の軸	119
4. 国際法との関係、企業経営との関係	122
5. ロシアのウクライナ侵略と経済制裁（貿易関連）	123
6. おわりに	126

## 研究委員一覽

### 研究主幹

中 谷 和 弘 東京大学大学院法学政治学研究科教授

### 委 員 (順不同)

阿 部 克 則 学習院大学法学部教授

伊 藤 一 頼 東京大学大学院法学政治学研究科教授

中 島 啓 東京大学社会科学研究所准教授

渡 井 理佳子 慶應義塾大学大学院法務研究科教授

石 井 由梨佳 防衛大学校准教授

# 有識者ヒアリング

—2022 年—

6 月 30 日 「ロシアによる対抗措置」

松 嶋 希 会      アンダーソン・毛利・友常法律事務所  
外国法共同事業弁護士

12 月 12 日 「経済安全保障と先端・重要技術」

風 木      淳      国立大学法人政策研究大学院大学政策研究院  
シニアフェロー

—2023 年—

5 月 10 日 「変化する世界の中の邦人援護～複合リスクへの対処～」

小 野 正 昭      一般社団法人海外邦人安全協会会長

7 月 14 日 「経済安全保障に関する業務のご紹介」

藤 井 康次郎      西村あさひ法律事務所弁護士

「中東ビジネスにおける法的諸課題」

森 下 真 生      西村あさひ法律事務所弁護士

7 月 31 日 「地政学リスクの高まりとリスクヘッジ手段としての貿易保険の役割」

西 野 和 彦      日本貿易保険副社長

「中国ビジネス法務の最前線」

湯 浅 紀 佳      三浦法律事務所弁護士

8 月 10 日 「地政学的リスクを踏まえた 日本企業がアフリカに進出する際の留意点  
～ケニア・タンザニア・ナイジェリアの事例から～」

平 林 拓 人      TMI 総合法律事務所弁護士

# 第1章 日本をとりまく地政学的リスクと日本企業の法的対応

21世紀政策研究所研究主幹  
東京大学大学院法学政治学研究科教授  
中谷 和弘

## エグゼクティブ・サマリー

ロシアのウクライナ侵略に対する我が国による最も主要な措置は、経済制裁措置である。ロシアに対する経済制裁は、国際法上、合法である。輸出入禁止措置や最恵国待遇の不供与は、GATTで規定された「安全保障のための例外」として正当化される。対ロシア経済制裁措置の中で最も注目され、また最もインパクトが大きな措置は、ロシア中央銀行の資産凍結である。中央銀行の資産凍結は先例もあり、主権免除との関係では、侵略のような重大な国際法違反に対する対抗措置として位置づけることが可能であるため、違法性が阻却され、措置をとりうることになる。難しい法律問題は、凍結しているロシア中央銀行の資産を没収してウクライナ支援に充当できるかという問題である。国際法違反になるリスクを回避するため、EUは没収ではなく凍結資産を運用してその利益をウクライナ支援に充てる方針を示している。対ロシア経済制裁はロシアのウクライナからの撤退を達成できていないが、全く効果がないかといえばそうではない。経済制裁には一般予防的効果（ロシア以外の潜在的な国際法違反国に再考させる効果）があり、「国際社会における法の支配」にとって非常に重要である。

ロシアのウクライナ侵略の日本経済への直接の影響は、幸いにも大きくなかったが、ロシアに進出している外国企業にとって事業を継続するか撤退するかは経営判断の難しい問題である。ロシアの行動は既に日露投資協定で規定された公正衡平待遇に違背するといえるが、同協定で予定されている投資仲裁は実際には利用が困難な状況にある。日本企業の側から取引相手のロシア企業に対して不可抗力条項の援用は当然可能だが、ロシア企業（特にロシアの政府系企業）の側から日本企業に対して不可抗力条項を援用することは正義に反する結果となってしまうため、容認すべきではない。

石油、ガス、重要鉱物、食料の安定供給の確保に向けた課題について。石油の安定供給にとって、ホルムズ海峡が常時安全に通航できることは死活的に重要である。筆者として

はステークホルダーが一同に会する「ホルムズ海峡国際フォーラム」の創設を提案したい。ガスについては、石油と違って緊急時の国際融通システムがないのが問題であり、何らかの融通システムの構築が求められる。重要鉱物については、IPEF のサプライチェーン危機対応ネットワークの拡充が重要である。食料については、日本が主導して創設した ASEAN+3 緊急コメ備蓄 (APTERR) は重要な国際貢献であり、内外にもっと宣伝してほしい。

有事における在外邦人の保護・救出については、自社社員をいつ退避させるかは事業継続計画 (BCP) との関係もあり難しい課題である。邦人の出国制限は、出国の自由を規定する人権条約や慣習国際法の違反となる。

企業の機密情報をサイバー手段により盗取するサイバー経済諜報は、WTO の TRIPS 協定で規定された「開示されていない情報の保護」に違反する。政府としては、WTO の紛争処理機関に首尾よく付託できるように各種の準備を進めておくことが重要である。

## 1. はじめに

この 2 年間に於いて国際法研究会では、ロシアのウクライナ侵略への政府・企業の対応をめぐり法的諸課題、地政学的リスクを有する国家・地域とのビジネス及び当該国家・地域におけるビジネスをめぐり法的諸課題、並びに、経済安全保障をめぐり法的諸課題の検討を中心に行ってきた。各研究委員による 2 回ずつの報告の他、8 名のゲストスピーカーにも報告をして頂いた。全 16 回の研究会の開催状況は次の通りである。

- 2022.4.12 「ロシアのウクライナ侵略と国際法」(中谷和弘研究主幹)
- 2022.5.31 「経済安全保障推進法の制定と今後の課題」(渡井理佳子研究委員)
- 2022.6.30 「ロシアによる対抗措置」  
(アンダーソン・毛利・友常法律事務所 松嶋希会弁護士)
- 2022.7.19 「ロシアによるウクライナ侵略と国際貿易上の諸問題」  
(阿部克則研究委員)
- 2022.8.31 「ロシアによるウクライナ侵略をめぐり各国の措置と国際投資法の関係」  
(伊藤一頼研究委員)
- 2022.9.29 「ウクライナ侵攻後のロシア対外債務問題」(中島啓研究委員)
- 2022.11.7 「資金洗浄規制と経済安全保障」(石井由梨佳研究委員)
- 2022.12.12 「経済安全保障と先端・重要技術」(政策研究大学院大学 風木淳参与)

- 2023.2.21 「2023年以降の日本をとりまく地政学的リスクと日本企業の法的対応」  
(中谷和弘研究主幹)
- 2023.4.26 「ロシアによるウクライナ侵略と国際貿易法上の諸問題(改訂版)」  
(阿部克則研究委員)  
「日本の経済安全保障法制の現状と今後の課題」(渡井理佳子研究委員)
- 2023.5.10 「変化する世界の中の邦人援護～複合リスクへの対処～」  
(一般社団法人海外邦人安全協会 小野正昭会長)
- 2023.7.14 「経済安全保障に関する業務のご紹介」  
(西村あさひ法律事務所 藤井康次郎弁護士)  
「中東ビジネスにおける法的諸課題」  
(西村あさひ法律事務所 森下真生弁護士)
- 2023.7.31 「地政学リスクの高まりとリスクヘッジ手段としての貿易保険の役割」  
(日本貿易保険 西野和彦副社長)  
「中国ビジネス法務の最前線」(三浦法律事務所 湯浅紀佳弁護士)
- 2023.8.10 「地政学的リスクを踏まえた日本企業がアフリカに進出する際の留意点  
～ケニア・タンザニア・ナイジェリアの事例から～」  
(TMI 総合法律事務所 平林拓人弁護士)  
「能動的サイバー防御と他国の主権侵害」(石井由梨佳研究委員)
- 2023.8.30 「投資仲裁判断の承認・強制執行をめぐる各国裁判所の判断の動向」  
(伊藤一頼研究委員)  
「ロシアのウクライナ侵略により生じた損害を登録する機関の設立と賠償  
メカニズムの実現可能性」(中島啓研究委員)
- 2023.11.8 報告書案の読み合わせと調整

各研究委員による報告内容をまとめた論考及び2022年度にご報告頂いた松嶋弁護士と風木参与による論考は、第2章以下に掲載の通りである。エグゼクティブ・サマリーも付されているため、繰り返すことはしない。2023年度には、小野会長から邦人保護の重要性和困難さについて、西野副社長から地政学的リスクのある国・地域とのビジネスにおける貿易保険の内容とその重要性について、藤井弁護士、森下弁護士、湯浅弁護士、平林弁護士からは、経済安全保障や中東、中国、アフリカでのビジネスに関連する法実務について、

ご報告頂いた。松嶋弁護士、風木参与、小野会長、西野副社長、藤井弁護士、森下弁護士、湯浅弁護士、平林弁護士にはこの場をお借りして厚く御礼申し上げたい。

ここでは、以下、私自身の見解を記すことにしたい。ロシアに対する経済制裁の評価、重大な国際法違反国との関係を有する企業の法的対応、エネルギー・資源・食料安全保障の将来、有事における在外邦人の保護・救出、サイバー経済諜報について、国際法の観点から簡単に指摘する。

## 2. ロシアに対する経済制裁の評価

ロシアのウクライナ侵略に対する我が国による最も主要な措置は、経済制裁措置である。対ロシア経済制裁については、本報告書においても詳しく検討されており、私個人も既にいくつかの論考を公表している<sup>1</sup>ため、ここでは、次の諸点を指摘するにとどめたい。

第1に、対ロシア経済制裁は、全面輸出入禁止ではないことから明らかなように、部分的な経済制裁措置である。また、ロシアの国際法違反（侵略）の直接の被害国ではない（その意味では）第三国による措置であり、またいうまでもなく、国連（安保理）決議に基づかない措置である。

第2に、対ロシア経済制裁措置の国際法上の合法性については次のように考えることが合理的である。

①輸出入禁止措置や最恵国待遇の不供与については、GATT 21条で規定された「安全保障のための例外」として正当化される。同条(b) (iii) に規定されているように、「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」「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」が容認されている。そして何が「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」措置に該当するかの判断については、WTO の紛争処理機関の管轄は及ぶものの、信義則に反しない限り、発動国の決定に委ねられる<sup>2</sup>。結果として、GATT 11条（数量制限の禁止）や1条（最恵国待遇）の違反にはあたらない。

<sup>1</sup> 「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、「ロシアに対する経済制裁、ロシアからの企業撤退及び戦略物資の確保をめぐる国際法上の諸課題」『CISTEC Journal』202号（2022年11月）164-173頁、「ロシアに対する金融制裁と国際法」浅田正彦・玉田大編著『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』（東信堂、2023年）113-130頁。

<sup>2</sup> 2019年の「ロシア通過貨物事件」（ウクライナ対ロシア）に関するWTOパネル判断。

②同様に、サービス貿易分野での経済制裁措置についても GATS 14 条の 2 で規定された「安全保障のための例外」として正当化される。

③投資の禁止は、二国間投資条約にもしばしば安全保障のための例外条項があるため、その場合には同条項によって正当化される。

④このような例外条項がない場合の投資禁止や航空輸送の禁止（航空輸送は GATS では基本的にはカバーされず、また二国間航空協定にはこのような例外条項はない）の場合であっても、重大な国際法違反に対する対抗措置（countermeasures）として正当化されうる（違法性が阻却されうる）。対抗措置は 1978 年の米仏航空協定仲裁判決において容認され、国連国際法委員会が 2001 年に採択した「国家責任条文」でも、国際法における違法性阻却事由として、同意、自衛、不可抗力、遭難、緊急非難と並んで対抗措置が挙げられている。侵略という国際社会全体に対する最大規模の国際法違反（強行規範の違反でもある）に対しては、侵略の被害国（ウクライナ）以外の第三国も主権的な権利は侵害されていなくても利益は侵害されているため、介入する一定の法益があると考えることが妥当である。また、第三国による経済制裁措置に対しては、原因行為の違法性の有権的認定がない手続の空白の状態措置がとられることを批判する見解が以前は存在したが、今回の場合には、ロシアのウクライナ侵略から 1 週間後の 2022 年 3 月 2 日の国連総会決議 ES11-1 によりロシアの侵略が認定され非難されているため、このような批判はあたらない。

⑤金融分野での制裁措置のうち、特に注目されるのは、ロシアの主要金融機関を SWIFT から排除したこと、及び、ロシア中央銀行が主要各国の中央銀行に外貨準備のため預託していた金融資産を凍結したことである。SWIFT はベルギーの協同組合（非国家団体）であるため、SWIFT の措置が直接国際法上の問題を生起させることはない。SWIFT からの排除はロシア経済にとって打撃は大きい（ロシアが 2023 年 7 月に黒海穀物イニシアティブの延長を拒否した理由の 1 つが SWIFT の利用再開を拒否されたことだとされる）、国際資金決済が不可能になる訳ではないため、ルドリアン仏元外相が言ったように「金融版の核兵器」ではない。

⑥ロシアに対するすべての経済制裁措置の中で最も注目され、また最もインパクトが大きい措置は、ロシア中央銀行の資産凍結である。国際法違反国の中央銀行の資産凍結を経済制裁措置として行った例は、これまでも、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に基づきリビア中央銀行の資産が凍結された例、核開発疑惑のあるイランに対して 2012 年に米国及び 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 2012 年に EU がシリア中央銀行の資産を凍結した例、非合法の政権が居座っているベネズエラに対して 2019 年に米国がベネズエラ中央銀行の資産を凍結した例、タリバン政権による引き出しを防ぐために 2020 年に米国がアフガニスタン中央銀行の資産を凍結した例がある。主権免除（外国国家機関は民事裁判権から免除されることがあるという国際法ルール）の関係では、外国国家の資産凍結は国連国家免除条約 18 条では「判決前の強制的な措置」として原則として禁止されるが、重大な国際法違反に対する対抗措置としてであれば正当化される（違法性が阻却される）ことになる。凍結されたロシア中央銀行の資産は約 3,000 億ドルと指摘される。ロシアは中央銀行の資産が凍結されることを予期していなかったとされ、これに驚愕した中国は米国内にある中国人民銀行の外貨準備高を減らしたとされる。

第 3 に、凍結したロシア中央銀行の資産を没収してウクライナ支援に充てることは国際法上可能か。既にカナダは没収を可能にする国内法を制定している。西側諸国の間で検討されているこの問題については、一般には第三国による没収は不当利得の問題を生じかねないこと、外国中央銀行の資産は強制執行から免除されること（国連国家免除条約 21 条 1 項 c）から、没収は困難である。もっとも一切の例外がないのかどうかについては検討の価値がある。①ウクライナは侵略の直接の被害国であるため、ロシア中央銀行の資産を没収しても不当利得の問題は生じない。この点を勘案して、ウクライナが「西側諸国にあるロシア中央銀行を資産所在地国の協力の下に没収できる」旨の国内法を制定し、西側諸国がこのウクライナ法の域外適用に国際礼讓として協力するという法律構成をとれば、国際法上の問題はクリアされると考えられる<sup>3</sup>。②2021 年 11 月 8 日のスウェーデン最高裁判決（カザフスタン中央銀行の資産への強制執行の可否が問題となった）では、中央銀行の資産であっても金融政策と明確に関連しない資産については強制執行からの免除を享受しない旨を判示した点が注目される<sup>4</sup>。③もっとも現実には法的リスクの大きい没収に至ることはないであろう。EU は没封ではなく凍結資産を運用して運用益をウクライナ支援に充てる方針を示している。

第 4 に、経済制裁の効果については、次の点を指摘しておきたい。

<sup>3</sup> 拙稿（注 1）「ロシアに対する金融制裁と国際法」123 頁。

<sup>4</sup> この点を含め、中央銀行の凍結資産の没収可能性については、拙稿 *Freezing, Confiscation or Management of the Assets of the Russian Central Bank and the Oligarchs: Legality and Possibility under International Law* (*International Community Law Review* 掲載予定) において検討している。

①今回の対ロシア経済制裁を実施しているのは西側諸国のみであり、しかも部分的な輸出入禁止等、部分的な制裁措置にとどまっている。それゆえ効果に一定の限界がある（ロシアは輸出入禁止措置に参加していない国家と通商できるなど）ことは当初から明らかであった。但し、国連決議に基づく経済制裁の場合には「おつきあい」の側面が強く真摯に措置を履行しない国家も少なくない<sup>5</sup>のに対して、西側諸国は今回の対ロシア経済制裁を真摯に履行している。

②貿易制裁は、漏れ（抜け駆け）が生じてしまうことは不可避であり、まして今回のように参加国が限定的でありかつ禁輸内容が部分的である場合には、尚更である。

③経済制裁は被制裁国において無駄を省いた筋肉質な経済運営に向かわせることがありうることは、例えば 1960-70 年度代を中心に国連総会決議に基づいて経済制裁を課された南アフリカ（アパルトヘイトが非難された）の経済状況が示しているが、今回のロシア経済においてもそのような傾向が見られるのかもしれない。2023 年 8 月 11 日のロシア連邦統計局の発表では、同年 4-6 月期の GDP が前年同期比で 4.9%増となった（5 四半期ぶりのプラスとなった）<sup>6</sup>。

④経済制裁のみで現在継続中の重大な国際法違反（今回の場合、侵略）を停止させることは極めて困難である。それではなぜ西側諸国が経済制裁措置を発動したかといえば、他に適当な選択肢がないからでもある。侵略国ロシアに対する武力行使は一般国際法上は可能であるが<sup>7</sup>、政策的にはその選択はほぼ不可能である。他方、外交官追放等の外交上の措置は、非友好的だが裁量的に発動できる報復措置（retorsion）であって、西側諸国とロシアの双方が一定数の外交官を相互に追放しているが、それ自体としては効果の弱い象徴的な措置にとどまる<sup>8</sup>。勿論、外交上の抗議だけでは措置として弱すぎる。それゆえ、ある程度強力であって合法的にとれ、世論の強い反対もない措置となると、経済制裁しかないのが実情である。

---

<sup>5</sup> この点を含め、経済制裁全般につき、拙稿「国際法から見た経済制裁」日本国際問題研究所『経済・安全保障リネージュ研究会最終報告書』（2023 年）12-26 頁。

[https://www.jiia.or.jp/research/JIIA\\_Economic\\_Security\\_research\\_report\\_2023.html](https://www.jiia.or.jp/research/JIIA_Economic_Security_research_report_2023.html)

<sup>6</sup> 日本経済新聞 2023 年 8 月 12 日夕刊。

<sup>7</sup> ウクライナは NATO 非加盟国であるため、北大西洋条約 5 条（加盟国への武力攻撃に対する共同防衛）は発動できない。しかしながら、一般国際法上は、国際司法裁判所「ニカラグア事件」判決（1986 年）で判示されたように、集団的自衛権の発動要件は、①ある国家が武力攻撃を受け、②武力攻撃を受けたと宣言し、③集団的自衛権の要請をしてそれに同意すればよい（事前に集団防衛条約が締結されている必要はない）のである。それゆえ、NATO 諸国にその意思があれば、ウクライナのために集団的自衛権を発動することは国際法上、可能である。

<sup>8</sup> なお、今回は、西側諸国とロシアの間の外交関係は断絶していないことが特徴的である。外交関係断絶は戦争行為では全くなく、外交官追放と同じく報復措置である。

⑤過去の例をみても、経済制裁は継続中の国際法違反を停止させることができなかったこともしばしばあり（エチオピアを侵略したイタリアに対する国際連盟の対イタリア経済制裁はイタリアをエチオピアから撤退させることができなかった）、また効くとしても時間を要した（1960年代から70年代にかけて行われた安保理決議に基づく対南ローデシア経済制裁は黒人国家ジンバブエの誕生まで15年を要した）。むしろ経済制裁の成功例として挙げられるのは対リビア経済制裁（1988年のパンナム機爆破事件に関与したリビアに対する安保理決議に基づく経済制裁の結果、リビアは責任を認め、謝罪と遺族への賠償を行い、容疑者を刑事裁判にかけるため国連側に引き渡した）など少数にとどまる。

⑥それでは経済制裁に全く効果がないかといえばそうではない。経済制裁には一般予防的効果がある。国際社会には潜在的な国際法違反国が残念ながら存在する。重大な国際法違反に対して何ら制裁措置がとられないとなると、潜在的な国際法違反国に誤ったメッセージを与え、国際法違反を誘発することになりかねない。潜在的な国際法違反国に再考させ、安心して国際法違反を犯させないという一般予防的効果は、目立たないが、「国際社会における法の支配」にとって非常に重要である。

第5に、ロシアに対する経済制裁の経験は、近い将来に中国の台湾侵攻が万一、生じた場合に西側諸国が発動する可能性のある対中国経済制裁にどの程度参考になるか。この主題の本格的な検討は次期以降に委ねざるを得ないが、中国が世界経済に有するプレゼンスの大きさゆえに、対中国経済制裁は大きなダメージを制裁国にも与えかねず、国際経済・金融秩序を大混乱させかねないことに留意しなければならない。大打撃を少しでも回避するためには、現時点から中国との経済面での関与を逡巡させておくことが肝要であろう。

### 3. 重大な国際法違反国との関係を有する企業の法的対応

ロシアのウクライナ侵略の日本経済への直接の影響は、幸いにも大きくなかった。この点はロシアへのエネルギー（とりわけ天然ガス）の依存度が高いEU諸国との相違である。

ロシアに進出している外国企業にとって事業を継続するか撤退するかは経営判断の難しい問題である。事業継続に伴う法的リスクとしては、追加コストがかかる、状況次第では資産を収用されるおそれがある、社員の安全の確保が容易ではない、ロシア政府と共謀しているのではないかという **reputation risk** が生じてしまうおそれが皆無ではない、といったものが考えられる。他方、事業撤退に伴う法的リスクとしては、逸失利益が生じる、ロシア国内の資産を投げ売りすることや収用されることを甘受せざるを得ない、資金移転

が妨害されうる、社員の安全出国が阻害されうるといったものが考えられる。

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している。サハリン・エナジー・インベストメント社の株主である日本企業は、新設のロシア企業である Sakhalin Energy LLC 社の株式引受に関する通知書をロシア政府に提出し、ロシア政府は同年8月末に承認した。同大統領令は、サハリン2の生産物分与契約（PSC）の Section 24(d) において規定された安定化条項に相反するものであって「しのびよる国有化」「間接收用」に該当するといえ、また日露投資協定3条3項で規定された公正衡平待遇に違背するといえよう。

なお、日露投資協定11条2項で予定されている投資仲裁は実際には利用が困難な状況にあることに留意すべきである。ロシアは2020年に商事訴訟法を改正して、外国の制裁の標的に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のである。

ロシア企業との貿易に従事する日本企業にとっては、対象となる物品が外為法に基づく輸出入禁止に含まれる場合には当然に売買契約の履行を停止する必要がある、またそれ以外の物品についても経営判断として売買契約の履行を停止するかどうかの判断が必要となりうる。戦争や経済制裁は通常、売買契約に含まれる不可抗力事由に含まれている<sup>9</sup>。日本企業の側から取引相手のロシア企業に対して不可抗力条項の援用は当然可能だが、ロシア企業（特にロシアの政府系企業）の側から日本企業に対して不可抗力条項を援用することも当然に可能なのであろうか。法の一般原則である *clean hands* の原則や「何人も自己の違法行為によって利得するを得ずの法理」を適用するのであれば、侵略という重大な国際法違反を犯したロシアの政府系企業の側から不可抗力条項を援用して契約上の義務の不履行を正当化することは正義に反する結果となってしまうため、容認すべきではない。もっ

---

<sup>9</sup> イラン米国請求権裁判所の *Mobil Oil Iran Inc., et. al v Iran* 裁定（1987年）では、「契約の完全な若しくは部分的な停止又は終了の原因としての不可抗力は、たとえ契約が沈黙している場合においても適用される法の一般原則である」として、不可抗力条項はなくても不可抗力の援用は可能であると判示したが、予防法学の観点からは地政学的リスクのあるビジネスを展開するにあたっては、日本貿易保険（MEXI）の貿易保険をかけることと、相手企業との契約において不可抗力条項を設けて可能な限り多くの不可抗力事由を挙げておくことが鉄則である。

とも国際仲裁においてこの点は徹底されていないのが問題である<sup>10</sup>。

2023年8月8日のロシア大統領令585号では、米国、EU諸国及び他の非友好国（日本を含む）との間で締結されている租税条約の一定の条項を、ロシア連邦の法的、経済的及びその他の利益、国民及び法人の権利の侵害が除去されるまで、停止するとした。日露租税条約に関しては、5条～21条、23条、26条、議定書の1項～3項が停止の対象である。停止されない条項は、22条（二重課税の除去）、24条（相互協議手続）、25条（情報の交換）、27条（外交使節団及び領事機関の構成員）程度である。このようなロシアの行為は租税条約に明白に違反するものである。この点につき、日露間を例にとりて考えると、①条約法条約60条の趣旨からは、もし日本が日露租税条約の重大な違反を犯していた場合にはロシアは同条約の終了や運用停止ができるが、日本側には同条約の違反は全くない。②日本がもしロシアに対して何らかの国際法違反を犯していれば、対抗措置として同条約の運用停止が認められる可能性があるが、日本はロシアに対して国際法違反を何ら犯していない。侵略というロシアの重大な国際法違反に対して日本が日露租税条約の運用を停止することは可能だが、有責国ロシアの側からの運用停止は単なる条約違反である。

#### 4. エネルギー・資源・食料安全保障の将来

我が国の2022年のロシアへのエネルギー依存度は、石油につき1.5%（中東依存度は94.1%）、天然ガスにつき9.4%（中東依存度は9.5%）であるため、ロシアからの石油や天然ガスが全く入って来なくなってもエネルギーパニックが生じるという状況ではないことをまず確認しておきたい。

エネルギー分野においては、2006年1月と2009年1月にロシアがウクライナへのガス供給を短期間ではあるが停止するというガス危機があった<sup>11</sup>。EUはこのガス危機及びクリミア併合から十分学ばなかったのではないかと。EUは、脱炭素化に非常に熱心な反面、地政学的リスクには鈍感であり（脱炭素化一本足打法）、クリミア併合後も特にドイツ等はロシアのガスに大きく依存し続けたのであった。同時にロシアのウクライナ侵略はパイプ

---

<sup>10</sup> イラン米国請求権裁判所は1983年の *Queens Office Tower Associates v Iran* 裁定において、対イラン経済（航空）制裁を履行不能事由だとして *Iran Air* がニューヨークオフィスの賃料を支払拒否したことを2対1で容認してしまった。これに対して米国のホルツマン仲裁人は「何人も自己の違法行為によって利得するを得ず」の法理、「違法は請求の根拠にはならない」の法理は法の一般原則になっているとして、説得力のある反対意見を展開した。

<sup>11</sup> 詳細は、拙稿「パイプライン輸送をめぐる紛争と国際経済法—ロシア・ウクライナ間のガス紛争を中心として—」『日本国際経済法学会年報』22号（2013年）30-52頁。

ラインという固定施設の地政学的脆弱性を露呈させたともいえる。パイプラインのルート決定は power politics の問題であった（その典型は、カスピ海の BTC 石油パイプライン）。パイプラインは実質的に不動産であるため、有事には脆弱である。2022 年 9 月に Nord Stream パイプラインが爆発し、EU はガス輸送につきパイプライン輸送から LNG 船輸送へのシフトを進めている（もっともトルクメニスタンのような内陸国からの輸入についてはパイプライン輸送に依存せざるを得ない）。

我が国の場合、エネルギー供給源の多様化（特に中東への過度の石油依存からの脱却）の「希望の星」が実はロシア（サハリン 1、サハリン 2、ヤマル油田）であったが、ウクライナ侵略によってこの構想は挫折を余儀なくされた。サハリン 2 のガスプロジェクトに関しては、2007 年のロシアによる環境保護（サハリンに生息するコククジラ等の保護）を名目にした外資の出資比率の半減が行われ、これは日露投資協定 3 条 3 項で規定された「公正かつ公平な待遇」に反すると同時に、生産物分与契約 24 条 d の安定化条項の違反であり、契約 24 条 f に従ってロシア法の変更から生じた損害について補償がなされる状況であったが、条約 11 条 3 項に基づく投資仲裁は行われなかった。事業から完全撤退するならば投資仲裁という選択肢もありえただろうが、事業継続を考えた場合には投資仲裁は賢明ではないとの経営判断に基づくものであったと思われる。

以下、[1] 石油、[2] ガス、[3] 重要鉱物、[4] 食料の順で安定供給の確保に向けた課題について簡単に指摘しておきたい。

**[1] 石油** 石油については、国際エネルギー機関（IEA）の緊急時融通システム（ESS）があり、7%、12%、50%という敷居値毎に、加盟国は石油消費削減、備蓄取り崩し、石油融通を行う。このようなシステムが西側諸国間において存在すること自体が、心理的な安全弁ともなり、1990-91 年のイラクのクウェート侵略という地政学的危機の際にも石油パニックが発生せずに済んだ。もっとも中国及びインドをはじめとする非加盟国（非西側諸国）の石油需要が増大した現在及び将来においては、例えば中東での有事の際に非加盟国が利己的な行動をとってしまうと、石油パニックが発生せずに済む保障はない。

石油の安定供給にとって、ホルムズ海峡が常時安全に通航できることは死活的に重要である。迂回路のないホルムズ海峡が万一通航できなくなったら、国際社会は確実にエネルギー供給パニックに陥ってしまう。ホルムズ海峡が通航を不能にする要因は、イランによる封鎖には限定されない。テロによる通航妨害や単なる事故もありうる。

ホルムズ海峡は、国際法上は国際海峡に該当し、外国船舶には通過通航権が認められる

が、沿岸国であるイランもオマーンも同海峡を国際海峡とは認めず、領海であるとしている。船舶は中間線よりオマーン側の水域を通航するため、もしイランが封鎖しようする場合にはオマーン側の水域に水雷を敷設する必要がある（これはオマーンの領域主権の侵害となる）<sup>12</sup>。

筆者としては、ホルムズ海峡の常時安定航行確保のため、イラン及びオマーンという沿岸国、サウジアラビア、UAE、カタール等の近隣国、米国、EU 諸国、日本、中国、韓国、インド等の主要利用国、国際海事機関 (IMO)、国際水路機関 (IHO)、湾岸協力機構 (GCC) といった関係国際機関、国際独立タンカー船主協会 (INTERTANKO) 主要海運企業等のステークホルダーが一同に会する「ホルムズ海峡国際フォーラム」の創設を提案したい。同フォーラムは、石油輸送をめぐるリスクに備える保険として、国際社会の安定に資する重要な国際公共財になりうる。

石油に限らず重要物資の確保という経済安全保障の達成において輸送問題は極めて重要であることはいうまでもない。究極的には、日本国民の生存を確保するため必要不可欠な物資を輸送する船舶が武力攻撃を受けた場合には、個別的自衛権の発動が可能である<sup>13</sup>。

なお、IEA の他にも ASEAN において緊急時石油供給のスキームが存在する。2009 年に採択された ASEAN 石油安全協定 (ASEAN Petroleum Security Agreement) がそれに該当する。同協定は 1986 年の同名の協定を時代に合わせて update したものである。

**[2] ガス** 石油に比べて緊急時対応が脆弱なのがガスである。ガスについては、IEA においても ASEAN 等の地域的国際機関においても、石油の ESS のような仕組みは存在しない。LNG については長期保存できず、日本の在庫は 2 週間分にとどまっているのが実情である。ガスについては、生産国によりガス輸出国フォーラム (GECF) が創設されている。2023 年 7 月には東京で LNG 産消会議が行われた。緊急時に国際的な融通のスキームが今後創設されることがエネルギー安全保障の観点から極めて重要である。将来的には、

---

<sup>12</sup> ホルムズ海峡をめぐる国際法上の諸課題については、拙稿「ホルムズ海峡と国際法」坂元茂樹編著『国際海峡』（東信堂、2015 年 10 月）129-155 頁。

<sup>13</sup> 1983 年 3 月 15 日の参議院予算委員会における谷川防衛庁長官の答弁「有事における海上交通の安全確保と外国船舶について」では、「理論上の問題として言えば、わが国に対する武力攻撃が発生し、わが国が自衛権を行使している場合において、わが国を攻撃している相手国が、わが国向けの物資を輸送する第三国船舶に対し、その輸送を阻止するために無差別に攻撃を加えるという可能性を否定することはできない。そのような事態が発生した場合において、たとえば、その物資が、わが国に対する武力攻撃を排除するため、あるいはわが国民の生存を確保するため必要不可欠な物資であるとすれば、自衛隊が、わが国を防衛するための行動の一環として、その攻撃を排除することは、わが国を防衛するため必要最小限度のものである以上、個別的自衛権の行使の範囲に含まれるものと考え」と述べている。シーレーン防衛との関連で個別的自衛権の範囲を相当広く認めている点が注目される。

ガス供給パニック防止のため、何らかのガス版 ESS（長期保存できない LNG の特性を踏まえた上でのスキーム）を IEA が主導して創設するべきではないか。

今回のロシアによるウクライナ侵略は、脱炭素化の過程において国際社会が依然として相当部分を石油・ガスに依存しなければならないことを再認識させるものであり、また、既契約が多い LNG 売買契約を短期的な経済合理性のみを考えて安易にスポット契約に切り替えることは大きなリスクを伴うことを再認識させるものでもあった。

**[3] 重要鉱物** レアメタル、レアアース等の重要鉱物の確保については、リスク分散のため供給源の多様化を図ることが重要であることはいうまでもないが、特定国に偏在している資源の場合には供給源の多様化は困難である。さらに資源を有する国家がグローバル・サウスに所在する場合、しばしば内戦・クーデターや大規模人権侵害等により、安定供給を確保することが困難となる。個々の資源保有国との信頼関係を高めること、国際社会における法の支配を遵守することが当該国にとっても得策であることを理解してもらうこと、当該国における鉱業分野での能力構築を推進することが重要である。経済産業大臣がコンゴ民主共和国鉱山大臣（2022 年 12 月）、ナミビア共和国鉱山・エネルギー大臣（2023 年 8 月）、ザンビア共和国鉱山・鉱物開発大臣（2023 年 8 月）との間で、鉱業分野での協力における共同声明（法的拘束力はない）で合意したことは、着実かつ重要な一歩であると評価できる。特に、ザンビア及びナミビアとの共同声明においては、鉱業分野における二国間協力の拡大のために、次の 4 点が重要であることを確認している。①サプライチェーンの独占など特定国への過度な依存という多様性の欠如に起因する経済安全保障上のリスクに対処しつつ、エネルギー転換に不可欠な重要鉱物を確保すること、②より高い ESG 基準を適用し、重要鉱物のオープンで透明性の高い、ルールと市場に基づく取引にコミットするとともに、重要鉱物に関する市場歪曲的措置や独占的政策に反対することにより、重要鉱物の責任ある強靱なサプライチェーンを構築すること、③情報共有、相互訪問、技術協力を含む段階的なアプローチを通じて、相互に有益な具体的プロジェクトを開発すること、④鉱山プロジェクトそのものの開発だけでなく、鉱山プロジェクトに必要な人材、インフラ、サプライチェーンの開発にも協力すること。また、2023 年 12 月 25 日には、経済産業大臣がサウジアラビアの産業・鉱物資源大臣との間で鉱物資源分野における情報交換、人材育成、第三国協調投資などを通じた協力関係の深化を目的とした協力覚書を締結した。同覚書は、中東地域で初の鉱物資源分野での協力覚書であると同時に、エネルギー安全保障に限定されない経済安全保障に関するサウジアラビアとの合意であり、特に注目

に値する。

2023年7月、G7は重要鉱物の特定国からの輸入割合を下げるため、共通目標を設ける方向で調整に入ったとされる。将来的には、特定の重要鉱物について緊急時の相互融通システムを創設すべきだという議論がなされるかもしれない。

資源国との二国間合意の中には、一定の「配慮条項」がおかれることもある。例えば、日豪経済連携協定（EPA）の8.3条（エネルギー及び鉱物資源の安定的な供給）では、1項において「各締約国は、エネルギー・鉱物資源物品の安定的な供給の重要性並びに貿易、投資及び協力（基盤の整備に関する協力を含む。）が長期的な安全保障を達成する上で果たす役割の重要性を認識し、そのような安定的な供給及び長期的な安全保障の目的を達成するため、利用し得る妥当な措置をとる」と規定し、2項において「エネルギー・鉱物資源物品の供給に重大かつ継続的な中断又はその懸念が生じるときは、一方の締約国は、他方の締約国に対し、協議を要請することができる。ただし、当該協議の要請は、19.4条（紛争解決—協議）の規定の適用を妨げない。当該協議の要請が行われる場合には、当該要請に迅速に応ずるものとし、当該要請が受領された日の後合理的な期間内に、その問題を議論するために協議を開始する。両締約国は、そのような重大かつ継続的な中断又はその懸念の解消に資するためにそれぞれが利用し得る適切な措置を検討し、かつ、講ずるよう努める」と規定する。オーストラリアは国内需給の逼迫に対応するためLNGの輸出規制を検討しているが、そのような場合に関連して、第8.6条（エネルギー・鉱物資源規制措置）の3項では「一方の締約国は、一般に適用される新たなエネルギー・鉱物資源規制措置であって、この章の規定の運用に著しく影響を及ぼす可能性があり、又はこの章の規定に基づく他方の締約国の利益に実質的に影響を及ぼす可能性がある」と認められるものを採用する場合には、他方の締約国に対し、当該措置の実施の前に又は実施後できるだけ速やかに、通報する」と規定し、さらに4項では「一方の締約国が3に規定する新たなエネルギー・鉱物資源規制措置を採用する場合において、当該一方の締約国は、他方の締約国の要請があったときは、当該他方の締約国と協議を行う。当該一方の締約国は、当該他方の締約国が当該協議において提示する見解に対し妥当な考慮を払う（shall accord due consideration）」と規定する。この規定は、オーストラリアがLNGの供給削減をする場合には日本が要請すれば協議が可能となること、日本がLNGの安定供給を求めればオーストラリアは妥当な考慮を払うことが求められることを規定している。「妥当な考慮を払う」ことは優先供給を意味する訳ではないが、法的拘束力を有する文言であることは注目に値する。同項とほ

ば同じ規定はブルネイとの EPA の 92 条 3 項にもあるが、後者では「好意的な考慮を払う」(shall accord sympathetic consideration) という文言になっている。

このような配慮条項をより多くの資源国との国際合意において挿入していくことが、地味ではあるが経済安全保障上も重要である。GCC 諸国との自由貿易協定 (FTA) の締結交渉は先方の都合で 2009 年以降中断していたが、2023 年 7 月に翌 2024 年に交渉を再開するため協議を開始することで合意した。日本経団連が 2022 年 12 月の提言「中東湾岸諸国との戦略的關係強化を求める」で指摘しているように、FTA 交渉再開が急務である。

2023 年 9 月 8 日には、インド太平洋経済枠組み (IPEF) のサプライチェーン協定の実質妥結が発表された (同協定は同年 11 月 14 日に署名され、2024 年 2 月 24 日に発効した)。外務省及び経済産業省が公表した概要によると、「IPEF サプライチェーン危機対応ネットワーク及びサプライチェーン途絶時の対応」として、①サプライチェーン途絶時の緊急連絡チャンネルとして、IPEF サプライチェーン危機対応ネットワークを設置、②サプライチェーン途絶に直面した国は、本ネットワークを通じて他の参加国に対して会合の開催を要請可能、③会合の要請国は、途絶の影響や途絶の原因等の情報について、可能な限り速やかに共有する、④参加国は、途絶に直面した国を可能な限り支援することにコミットし、途絶に対処した経験の共有、ビジネスマッチング推進、民間部門による増産奨励、共同の調達及び配送の探求・促進、代替輸送ルートへのアクセスの特定・促進等に取り組む、を挙げている<sup>14</sup>。

**[4] 食料** 石油・ガスや食料の主要な輸出国であるロシアの行動には、石油・天然ガスや食料を「武器」として利用する側面が垣間見られる。ロシアの行動は 1973 年の第 4 次中東戦争におけるアラブ諸国による石油禁輸を彷彿とさせるものがある。いずれの行動も 1970 年の国連総会決議である友好関係原則宣言において禁止された経済的強制に該当するものである<sup>15</sup>。「武器」としてのエネルギー・食料の利用は、主に輸出規制という形でなされる<sup>16</sup>。1979 年末のソ連によるアフガニスタン侵攻に対して、米国はソ連に対して穀物禁輸措置をとった (当時のソ連は穀物輸入国であった)。もっともソ連はアルゼンチン等か

---

<sup>14</sup> <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100549380.pdf>. 協定 7 条 (IPEF サプライチェーン危機対応ネットワーク) がこれに対応する。

<sup>15</sup> 同宣言では、「いかなる国も、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、政治的その他他国を強制する措置をとり又はとることを奨励してはならない」と規定する。

<sup>16</sup> なお、武力紛争時に「兵糧責め」にすることに関して、1949 年ジュネーブ条約第 1 追加議定書 54 条 1 項は「戦闘の方法として文民を飢餓の状態に置くことは、禁止する」と規定する。

ら穀物を輸入できたため、この措置はおよそ実効性を欠くものであった。

ウクライナからの穀物輸出の継続を確保するスキームとして成立したのが黒海穀物イニシアティブ（Black Sea Grain Initiative）である。同イニシアティブは、2022年7月22日に2つの文書としてまとめられた。1つは、Memorandum of Understanding between the Russian Federation and the Secretariat of the United Nations on Promoting Russian Food Products and Fertilizers to the World Markets であり、ロシアと国連の間で締結された。1項において、「ロシアは食料及び肥料を必要とする国にそれらの商業的供給を継続する」、及び、「ロシアはウクライナの黒海の港湾からの食料、ひまわり油及び肥料の妨害なき輸出を容易にする」と規定しているが、4項において、「この覚書は国際約束ではなく、国際法上のいかなる権利及び義務も創設しない」と規定していることから明らかなように、本覚書は非拘束的合意である。

もう1つの文書は、Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports<sup>17</sup>であり、ロシアとウクライナとトルコが署名し、グテーレス国連事務総長も証人として署名した。同文書のC.では、「ウクライナの領水内のすべての活動はウクライナの権威と責任の下に服する。当事国は本イニシアティブに従事する商船、他の民間船舶及び港湾施設に対していかなる攻撃も行わない。地雷除去が必要な場合には、すべての当事国によって合意された他国の掃海艇は、必要な場合にはウクライナの港湾に接近する水域を掃海する」と規定する。

同イニシアティブは2022年11月に120日間の延長がなされ、2023年3月にはさらに60日間の延長がなされた（ロシアの意向により60日に延長期間が短縮された）。同年5月には再度7月18日まで60日間の延長がなされた。同年7月17日、ロシアは同イニシアティブの延長を拒否し、この穀物輸出合意の停止を通告した。ロシアはウクライナに入港する船舶は軍事目標になりうると警告し、ウクライナからの穀物輸出を妨害する動きをみせている。ウクライナからの穀物輸入に依存するアフリカ諸国の食料危機が強く懸念される。

食料の輸出規制については、2007年から2008年にかけて、EUや豪州等における不作、新興国の穀物需要の増加、トウモロコシのバイオ燃料への利用、これらに伴う食料価格の高騰や途上国における穀物の国内需要の確保やインフレ抑制のため、各国において輸出規制措置が行われた。輸出の禁止や制限は、GATT 11条の数量制限の一般的禁止により原則

---

<sup>17</sup> [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black\\_sea\\_grain\\_initiative\\_full\\_text.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf)

として禁止される。農業協定 12 条 1 項では、GATT 11 条 2 項(a) に基づいて食糧の輸出の禁止・制限を新設する場合には、「(a) 輸出の禁止又は制限を新設する加盟国は、当該禁止又は制限が輸入加盟国の食糧安全保障に及ぼす影響に十分な考慮を払う」こと、及び、「(b) 加盟国は、輸出の禁止又は制限を新設するに先立ち、農業に関する委員会に対し、実行可能な限り事前かつ速やかにそのような措置の性質及び期間等の情報を付して書面により通報するものとし、要請があるときは、輸入国として実質的な利害関係を有する他の加盟国と当該措置に関する事項について協議する。輸出の禁止又は制限を新設する加盟国は、要請があるときは、当該他の加盟国に必要な情報を提供する」ことを求めている。2020 年からの COVID-19 の世界的蔓延においては、再び各国において食料の輸出規制が見られた。2022 年 6 月 15 日の「食料非安全保障に対する緊急対応に関する閣僚宣言 (Ministrial Declaration on the Emergency Response to Food Insecurity)」のパラグラフ 5 では、「我々は、食料安全保障上の懸念に対処するため導入される緊急時措置が可能な限りの貿易の歪みを最小限にし、一時的であり、対象を特定し、透明であり、WTO 規則に従って通知及び実施されるよう確保することを決意する。当該措置を課す加盟国は他の加盟国 (途上国、とりわけ後発及び純食料輸入途上国) へのありうべきインパクトを勘案すべきである」とされた。

食料については、戦争・内戦や気候変動により飢餓状態となった途上地域への緊急食料支援は FAO や WFP が対応しているが、食料の備蓄と融通の国際的スキームは国連や専門機関といった普遍的国際機関のレベルでは存在しない。地域的国際機関では、①ASEAN+3 緊急コメ備蓄 (APTERR)、②ECOWAS (西アフリカ諸国経済共同体) 地域的食料安全備蓄 (RFSF)、③SAARC (南アジア地域協力連合) 食料安全備蓄というスキームが存在する。

①は、日本が主導して 2011 年 10 月 7 日に ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve Agreement として採択された。加盟国が保有する備蓄のうち緊急時に放出可能なコメ備蓄量を事前に申告し、緊急事態発生時に申告の範囲内で備蓄を放出するというイアマーク備蓄 (日本、中国、韓国のイアマーク量は、それぞれ、25 万トン、30 万トン、15 万トンであり、これら 3 か国で全体のイアマーク量 78 万 7,000 トンの 89%を占める) と、自然災害等が予期される地域にあらかじめコメを備蓄し、緊急時に放出する (さらに現金備蓄による放出も活用する) という現物・現金備蓄からなる (日本のこれまでの現物備蓄は 7,127 トン、現金備蓄は 2,067 トン)。日本が ASEAN 諸国の食料安全保障に重要な貢献をしてきたことは注目されて良く、また、APTERR はコメに限らず例えば小麦や大豆について

も、また他の地域や普遍的レベルの機関においても、食料の備蓄と融通のモデルになりうるものである。②は、2013年2月28日に Supplementary Act AS/2/02/13 Establishing the Regional Food Security Reserve in the ECOWAS Region として採択された。③は、1987年11月4日に Agreement on Establishing the SAARC Food Security Reserve として採択された。

2023年5月のG7広島サミットの成果文書の1つである「強靱なグローバル食料安全保障に関する広島行動声明」においては、地域における食料供給の途絶に対応するため、これらの地域的食料安全保障備蓄への支持が表明されている。

国際的な食料の融通システムを確立することは、国際人権の1つでもある「食料に対する権利 (right to food)」を真の意味で確立するために重要である。同時に、石油・ガス・重要鉱物についても言えることだが、安定供給のための輸送が確保されることが不可欠である。経済安全保障における輸送問題の重要性は強調し過ぎることはない。

## 5. 有事における在外邦人保護・救出

近い将来に東アジアにおいて生起するかもしれない危機において日本企業が最も懸念すべきことは、韓国、台湾、中国に在住・滞在する社員をいかに保護・救出するかという問題である。

国際法上は、人質状態にある在外自国民救出のための武力行使は個別的自衛権として容認される。1991年3月13日の衆議院安全保障特別委員会において外務省小松法規課長は次のように答弁している。「...自国領域内におります外国人を保護するということは所在地国の国際法上の義務でございます。しかし、その所在地国が外国人に対する侵害を排除する意思または能力を持たず、かつ当該外国人の身体、生命に対する重大かつ急迫な侵害があり、ほかに救済の手段がない場合には、当該外国人を保護、救出するためにその本国が必要最小限度の武力を行使することも、国際法上の議論に限って申し上げれば自衛権の行使として認められる場合がございます。しかしその際にも、自国民に対する侵害が所在地国の領土、主権の侵害をも正当化し得るほどの真に重大な場合に限られ、また自国民の保護、救出の目的に沿った必要最小限度の武力行使でなければならない...」

自衛隊法第84条の3第1項2では、自衛隊による在外邦人救出活動につき領域国の同意を要すると規定する。しかしながら、北朝鮮の暴発という朝鮮半島有事においては自衛隊が韓国領域内に入って邦人の保護・救出をすることにつき韓国政府の同意を得るのは容

易ではないとされる。中国による台湾侵攻という台湾有事に際しては、台湾の同意は得られるとしても、中国は自衛隊が中国国内にいる邦人の保護・救出に同意するはずはないどころか、邦人を人質状態におくことが強く懸念される。

日本企業としては、外務省危険情報レベル3（渡航中止勧告）、レベル4（退避勧告）に従うことは勿論だが、事態の急変に間に合わない（急にレベルが変わる）こともありうる。自社社員をいつ退避させるかは事業継続計画（BCP）との関係もあり難しい課題である。

人質には至らなくても、ロシアや中国が邦人社員の出国制限をする可能性はありうる。市民的及び政治的権利に関する国際規約12条2項では、出国の自由を認め、但し3項では「法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この規約において認められる他の権利と両立するものである場合」には、制限を認めている。ロシアは同規約の当事国、中国は当事国ではないが、「国内法で定められ、国の安全や公の秩序のために必要である」として、出国禁止措置を発動する可能性が高いことは強く懸念される。

日ソ領事条約（日本とロシアの間で適用される）31条1項では、日本の領事官は、日本国民と面会・通信し、助言・援助を与える権利を有する旨、規定し、2項では、接受国（ロシア）は派遣国（日本）の国民が領事館と通信し、また領事館を訪問することを制限してはならない旨、規定する。32条1項では、接受国（ロシア）の当局は、派遣国（日本）の国民が逮捕・拘禁されたときは、直ちにその旨を適当な領事館に通報するとして、義務的通報について規定する。2項では、日本の領事館は、日本国民が逮捕・拘禁されたとき又は有罪判決を受けて監獄で刑に服しているときは、遅滞なくその国民を訪問し通信する権利を有する旨、規定する。日中領事協定8条においても、(a)において、日本の領事館及び日本国民は互いに自由に通信・面接できる旨、及び、接受国（中国）は日本国民が領事官と接触すること及び総領事館に入ることを妨げてはならない旨を規定する。(b)においては、接受国（中国）の当局は、日本国民が逮捕・留置・勾留・拘禁された場合には、当該国民の要請の有無にかかわらず、4日以内に日本の総領事館に通報する旨を規定する（期限を明記した義務的通報）。(c)においては、日本の領事官は、逮捕・留置・勾留・拘禁されている日本国民を訪問し、当該国民と面談・文通し、弁護人を斡旋する権利を有する旨、規定する。領事接見（領事面会）は、領事関係ウィーン条約（ロシアも中国も当事国）36条1項において規定されているが、領事接見を受けることは個人に付与された権利であることが、2001年の国際司法裁判所「ラグラン事件」判決において判示されている。

問題は、日ソ領事条約、日中領事協定、領事関係ウィーン条約の上記の規定を接受国たるロシア、中国がきちんと遵守する保証はないということである。また、中国は 2023 年に反スパイ法を制定しており、その恣意的運用の危険性が台湾有事の際には高まることも懸念される。

## 6. サイバー経済諜報

サイバー攻撃一般についてはここでは検討する余裕はないが<sup>18</sup>、最後に企業の機密情報をサイバー手段により盗取するサイバー経済諜報についてごく簡単に指摘しておきたい<sup>19</sup>。国際法上、諜報（サイバー諜報を含む）を直接かつカテゴリカルに禁止するルールはないが、諜報は主権侵害や内政干渉に該当する場合はある。諜報に対して国家は反スパイ法を制定して刑事責任を追及することは国際法上、可能である。このように諜報は特異な位相を有する。

経済サイバー諜報に関しては、米国と中国は 2015 年に「企業秘密にかかる情報を含む知的財産の窃盗を執行・幫助しない」ことで合意した。経済サイバー諜報は、WTO の TRIPS 協定（知的所有権の貿易関連の側面に関する協定）39 条で規定された「開示されていない情報の保護」に違反する。政府としては、WTO の紛争処理機関に首尾よく付託できるように各種の準備を進めておくことが重要である。このような対応も経済安全保障を強固にするものであることを最後に指摘しておきたい。

---

<sup>18</sup> 筆者は、NATO サイバー防衛センターにおいて 2015-16 年にサイバー攻撃についての慣習国際法ルールを書くプロジェクトであるタリン・マニュアル 2.0 の作業に法律専門家としての関与した。中谷和弘・河野桂子・黒崎将広『サイバー攻撃の国際法 増補版』（信山社、2023 年）参照。

<sup>19</sup> 詳細は、拙稿「サイバー諜報と国際法」『国際法外交雑誌』122 巻 1 号（2023 年）1-21 頁。

## 第2章 ロシアによるウクライナ侵略と国際貿易法上の諸問題

学習院大学法学部教授

阿部 克則

### エグゼクティブ・サマリー

本稿では、ロシアによるウクライナ侵略から派生した国際貿易法上の諸問題について、次の2つの観点から検討した。

第1に、日米EUが発動した対ロシア貿易制裁措置の概要を整理した上で、それらの措置のWTO協定整合性について分析した。日米EUの対ロシア貿易制裁措置は、大別すれば、ロシア向け輸出禁止措置、ロシアからの輸入禁止措置、最恵国待遇の撤回の3つのカテゴリーから構成されている点で共通する。このうち輸出禁止措置は、品目別の措置（国際輸出管理レジームの対象品目、軍事能力強化に資する品目、先端的な品目、産業基盤強化に資する品目、石油精製関連品目、奢侈品）と、特定団体（軍事関連団体）を対象とした措置が採用されている。輸入禁止措置については、ロシアの外貨獲得につながるような品目と、上限価格を超える原油・石油製品が対象となる。最恵国待遇の撤回は、WTO協定上の義務である最恵国待遇の供与を、ロシアに対しては停止するという措置である。これらの対ロシア貿易制裁措置は、日米EUで協調して発動されたものではあるが、国連安全保障理事会決議には基づいていないため、最恵国待遇原則（GATT 1条）や数量制限禁止原則（GATT 11条）等のWTOルールとの関係が問題となりうる。しかし、WTO協定の安全保障例外条項の1つであるGATT 21条(b)(iii)は、「戦時その他の国際関係の緊急時」には、自国の安全保障上の重大な利益を保護するために必要な措置であれば正当化できると規定しており、対ロシア貿易制裁措置は、同条項により正当化できると考えられる。

第2に、ロシアによるウクライナ侵略後の国際貿易法秩序が、どのような方向に進むと考えられるのかを検討した。ロシアは、ウクライナ侵略後もWTO体制内部にとどまっております。さらに、ロシアと協調する中国もWTO加盟国であることから、WTO体制は、自由市場経済・民主主義諸国と国家主導経済・権威主義諸国との間の地政学的対立を内包することとなり、その意義は限定されざるを得ない。自由貿易体制は、歴史的に見れば、世界

全体に広がる「普遍化」と、世界の一部分に縮減する「部分化」とを繰り返してきたが、WTO体制は、中国とロシアが加盟したことにより「普遍化」したものの、現在では西側諸国とロシアとの関係で貿易関係がかなり断絶し、また、西側諸国と中国との関係においても安全保障を理由とした貿易制限措置が多く採用されてきたため、WTO体制内部における「部分化」が生じている。ただし、西側諸国間や、西側諸国とグローバルサウス諸国との間、中露とグローバルサウス諸国との間においては、WTO体制は従来と同様の意義を有するであろう。

## 1. はじめに

本稿では、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略から派生した国際貿易法上の諸問題を、主に次の2つの観点から検討する。

第1に、日米EUなどの民主主義諸国は、ロシアに対して貿易上の制裁措置を順次発動した。これらの貿易制裁措置は、ロシアによる侵略行為を止めるために広範な内容となっている。本来国連体制の下では、侵略国に対する貿易上の制裁は、安全保障理事会が国連憲章41条に基づく非軍事的措置として決定しうるものである。安全保障理事会の決定に従った貿易制裁措置は、GATT 21条(c)などの安全保障例外条項により、WTO協定上は当然に正当化できる。しかし、ロシアが拒否権を有する常任理事国であるために、安全保障理事会は対ロシアの非軍事的措置を決定することができず、日米EUなどは安全保障理事会決議がないまま、対ロシア貿易制裁を行っている。そのため、日米EUなどの対ロシア貿易制裁措置については、WTO加盟国であるロシアとの間では、潜在的にはWTOルール上の問題が存在する。

第2に、ロシアによるウクライナ侵略は、WTO体制の下で進展してきたグローバリゼーションの流れを変化させる決定的な要因となり、WTOを中心とする国際貿易法秩序に大きな影響を与えるものとなった。1995年に発足したWTOには、2001年に中国が、2012年にはロシアが加入し、名実ともにWTOはグローバルな国際貿易体制となっていたが、2013年以降の習近平体制の下で中国が国家主導型経済へ明確に方針転換したことや、2014年にはロシアがクリミアを違法に併合したことなどから、WTO体制内部に、自由市場経済・民主主義諸国と国家主導型経済・権威主義諸国が併存する状況となっていた。そこに、2020年のコロナ・パンデミックが発生し、さらにロシアがウクライナを侵略したことによって、WTO体制内部での日米EUなどの諸国と中国・ロシアとの対立は非常に明

確なものとなり、このことは WTO におけるルール・メイキングや紛争処理、さらには WTO 体制自体の存在意義に対しても深刻な影響を及ぼしている。

そこで本稿では、日米 EU の対ロシア貿易制裁措置の内容を概観した上で、これらの措置の WTO ルールとの関係について検討するとともに、ロシアのウクライナ侵略によって決定的となった自由市場経済・民主主義諸国と国家主導経済・権威主義諸国との間の地政学的対立が WTO を中心とする国際貿易法秩序に与える影響について検討することとした。

## 2. 日米 EU の対ロシア貿易制裁措置

### (1) 日本の対ロシア貿易制裁措置<sup>1</sup>

#### ① 輸出禁止措置

日本は、2022 年 3 月 18 日以降、外為法に基づき対ロシア制裁措置を導入し、対象を拡大しながら現在下記の 8 種類の輸出禁止措置を適用している<sup>2</sup>。第 1 は、国際輸出管理レジームの対象品目の輸出禁止措置である。これらの品目には、工作機械、炭素繊維、高性能の半導体等及び関連技術等が含まれる<sup>3</sup>。第 2 は、軍事能力等の強化に資すると考えられる汎用品の輸出禁止措置である。この措置の対象となる品目は幅広く、半導体、コンピュータ、通信機器等の一般的な汎用品及び関連技術、催涙ガス、ロボット、レーザー溶接機等の輸出が禁止されている<sup>4</sup>。第 3 は、化学兵器・生物兵器関連物品等の輸出禁止措置である。この措置は、化学物質と化学兵器・生物兵器製造用の装置を対象とする<sup>5</sup>。以上の第 1 から第 3 の措置は、軍事転用可能な品目の輸出を禁止するものである。第 4 に、特定団体（軍事関連団体）への輸出を禁止する<sup>6</sup>。この措置は、品目を限定せず、輸出対象者ごとに

<sup>1</sup> 日本の対ロシア貿易制裁措置の概要については、小田章裕・下村英史「ロシアによるウクライナ侵略に対する関税・税関に係る制裁措置の概要について」『貿易と関税』70 巻 6 号（2022 年）19-25 頁を参照。

<sup>2</sup> 経済産業省貿易経済協力局貿易管理部「外国為替及び外国貿易法に基づく輸出貿易管理令等の改正について（ロシアの産業基盤強化に資する物品の輸出禁止措置）」（令和 5 年 8 月 2 日）、1 頁。  
<[https://www.meti.go.jp/policy/external\\_economy/trade\\_control/01\\_seido/04\\_seisai/downloadCrimea/20230728gaiyo.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/downloadCrimea/20230728gaiyo.pdf)>

<sup>3</sup> 輸出貿易管理令の一部改正（令和 4 年政令第 59 号）；経済産業省令第 15 号令和 4 年 3 月 15 日公布。

<sup>4</sup> 輸出貿易管理令の一部改正（令和 4 年政令第 59 号）；経済産業省令第 15 号令和 4 年 3 月 15 日公布；輸出貿易管理令の一部を改正する政令（令和 5 年政令第 17 号）；経済産業省令第 6 号令和 5 年 1 月 27 日公布。

<sup>5</sup> 輸出貿易管理令の一部改正（令和 4 年政令第 318 号）；経済産業省令第 77 号令和 4 年 9 月 30 日公布。

<sup>6</sup> 輸出貿易管理令の一部改正（令和 4 年政令第 59 号）；経済産業省告示第 46 号令和 4 年 3 月 15 日公布；令和 4 年外務省告示第 82 号。

輸出を禁止するものである。現在までに、ロシア国防省、ロシアの航空機メーカー等 517 団体が指定されている<sup>7</sup>。第 5 は、先端的な物品の輸出禁止措置である。この措置は、量子コンピュータ、3D プリンター等の製品及び関連技術を対象とする<sup>8</sup>。第 6 は、産業基盤強化に資する物品の輸出禁止措置である<sup>9</sup>。対象となる品目は順次追加され、貨物自動車、ブルドーザー、1900 cc を超える自動車、ハイブリッド式乗用自動車などが含まれる<sup>10</sup>。第 7 が、石油精製用の装置の輸出禁止措置である<sup>11</sup>。上記の第 5 から第 7 の措置は、ロシアの産業基盤に関連する品目の輸出禁止措置である。第 8 が、奢侈品の輸出禁止措置である。この措置は、酒類、宝飾品等を対象とする<sup>12</sup>。

## ② 輸入禁止措置

日本は、外為法に基づきロシア産の一部物品の輸入禁止措置も導入している。この措置は、酒類・木材・機械類・電気機械に加え<sup>13</sup>、2023 年 2 月には、上限価格を超える価格で取引されるロシア産原油及び石油製品も輸入禁止の対象とした<sup>14</sup>。

## ③ 最恵国待遇の撤回

日本は、米 EU と歩調を合わせ、ロシアに対する最恵国待遇を撤回している。関税法第 3 条においては、輸入品に係る関税は、関税に関する法律によって定められることを原則としつつ、条約に特別の規定がある場合は、その規定によることとされている。この規定に基づき、ロシアを含む WTO 加盟国に対しては、関税定率法に基づく基本税率又は関税暫定措置法に基づく暫定税率に代わって、WTO 協定上の最恵国待遇原則に基づく譲許税率（WTO 協定税率）が適用されている。そこで、ロシアに対する最恵国待遇を撤回するため、「国際関係の緊急時」において、WTO 協定上の関税についての便益を与えることが適当でないときは、政令で定める国を原産地とする物品の輸入関税率を、基本税率（暫定税

<sup>7</sup> 経済産業省貿易経済協力局貿易管理部、前掲資料（注 2）、1 頁。

<sup>8</sup> 輸出貿易管理令の一部を改正する政令（令和 4 年政令第 191 号）；経済産業省令第 47 号令和 4 年 5 月 13 日公布。

<sup>9</sup> 輸出貿易管理令の一部を改正する政令（令和 4 年政令第 213 号）；経済産業省令第 52 号令和 4 年 6 月 10 日公布。

<sup>10</sup> 経済産業省貿易経済協力局貿易管理部、前掲資料（注 2）、1 頁。

<sup>11</sup> 輸出貿易管理令の一部改正（令和 4 年政令第 59 号）；経済産業省令第 15 号令和 4 年 3 月 15 日公布。

<sup>12</sup> 輸出貿易管理令の一部を改正する政令（令和 4 年政令第 122 号）；経済産業省令第 21 号令和 4 年 3 月 29 日公布。

<sup>13</sup> 経済産業省告示第 97 号令和 4 年 4 月 12 日公布。

<sup>14</sup> 経済産業省告示第 195 号令和 4 年 12 月 5 日公布；経済産業省告示第 11 号令和 5 年 2 月 6 日公布。

率の適用があるときは暫定税率)とするとの関税暫定措置法改正(3条)が行われた<sup>15</sup>。そして同条に基づく政令により、ロシアに対する最恵国待遇が2023年3月31日まで撤回されることとなったが<sup>16</sup>、同措置は2024年3月末まで延長することが決定している<sup>17</sup>。

#### ④ ベラルーシに対する輸出禁止措置

日本は、ロシアの同盟国であるベラルーシに対する輸出禁止措置も導入している。ベラルーシを対象とした措置は、上述の対ロシア制裁措置のうち、第1の国際輸出管理レジームの対象品目の輸出禁止、第2の軍事能力の強化に資する汎用品の輸出禁止、及び、第4の特定団体(軍事関連団体)向けの輸出禁止となっている<sup>18</sup>。ベラルーシの特定団体としては、27団体が指定されている<sup>19</sup>。

#### ⑤ 「ドネツク人民共和国」(自称)及び「ルハンスク人民共和国」(自称)との間の輸出入の禁止措置

ウクライナの領域の一部であるドネツク及びルハンスクにおいては、親ロシア勢力が「ドネツク人民共和国」と「ルハンスク人民共和国」を自称しているが、日本はこれらの勢力との間の輸出<sup>20</sup>及び輸入<sup>21</sup>を禁止している。

### (2) 米国の対ロシア貿易制裁措置

#### ① 輸出禁止措置

米国は、輸出管理規則(EAR)に基づき、下記の輸出禁止措置を導入している。第1が、国際輸出管理レジームの対象品目及び反テロ品目等の輸出禁止である。この措置は、輸出管理規則上のリスト規制品目すべて(核物質等・素材・エレクトロニクス・コンピュータ・通信・レーザー・センサー・航法装置・航空電子・海洋技術・推進システム・宇宙関連)

<sup>15</sup> 関税暫定措置法の一部を改正する法律(令和4年法律第27号)。

<sup>16</sup> 国際関係の緊急時に特定の国を原産地とする物品に課する関税に関する政令(令和4年政令第179号)。

<sup>17</sup> 国際関係の緊急時に特定の国を原産地とする物品に課する関税に関する政令の一部を改正する政令(令和5年政令第159号)。

<sup>18</sup> 輸出貿易管理令の一部改正(令和4年政令第59号);経済産業省令第15号令和4年3月15日公布。

<sup>19</sup> 経済産業省貿易経済協力局貿易管理部、前掲資料(注2)、1頁。

<sup>20</sup> 輸出貿易管理令の一部改正(令和4年政令第59号);経済産業省告示第45号令和4年3月15日公布。

<sup>21</sup> 輸入割当てを受けるべき貨物の品目、輸入の承認を受けるべき貨物の原産地又は船積地域その他貨物の輸入について必要な事項の公表の一部改正(経済産業省告示第24号令和4年2月26日公布)。

が対象となる<sup>22</sup>。第 2 が、ロシアの軍事エンドユース・軍事エンドユーザー向けの輸出禁止である。当該措置は、リスト規制該当品目だけでなく、非該当品目も対象とするもので、対象品目が大幅に拡大された<sup>23</sup>。第 3 が、特定団体（Entity List（EL）掲載団体）への輸出禁止である<sup>24</sup>。EL にはロシアなどの軍事エンドユーザーがリストアップされており、これらのリスト掲載者への輸出管理規則対象品の輸出は禁止され、リスト掲載団体は順次拡大している。第 4 が、ロシアの産業関連品目の輸出禁止である。この措置は、2022 年 3 月には油田・ガス田関連機器を対象としていたが、2022 年 5 月には、産業用エンジン・ボイラー・モーター・ブルドーザー・木材製品等が追加された<sup>25</sup>。第 5 が、奢侈品の輸出禁止である<sup>26</sup>。

なお米国は、米国製品の再輸出規制も拡大し、リスト規制該当品目のロシア向けの再輸出を規制対象としたことに加え、特定団体（Entity List（EL）掲載団体）向けの再輸出はリスト規制非該当品目を含め規制対象とした<sup>27</sup>。ただし、米国と同様の輸出管理を行う国については適用除外としており、日本を含む 37 か国は適用除外されている。

## ② 輸入禁止措置

米国は、2022 年 3 月 8 日にいち早く、石油・天然ガス・石炭・関連製品の輸入禁止を決定した<sup>28</sup>。さらに、酒類・魚介類・非工業用ダイヤモンド・その他財務長官が決定するロシア原産の製品についても輸入を禁止している<sup>29</sup>。

## ③ 最恵国待遇の撤回

米国は、2012 年のロシアの WTO 加入に際して、ロシアに恒久的な最恵国待遇を認める権限を大統領に与える法律を制定し、ロシアに対する恒久的な最恵国待遇を認めてきたが、2022 年 4 月 8 日に、ロシアに対する最恵国待遇を停止する法律が成立した<sup>30</sup>。これによ

<sup>22</sup> Implementation of Sanctions Against Russia Under the Export Administration Regulations (EAR), Federal Register, Vol. 87, No. 42, March 3, 2022, pp. 12226-12251.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Expansion of Sanctions Against Russian Industry Sectors Under the Export Administration Regulations (EAR), Federal Register, Vol. 87, No. 91, May 11, 2022, pp. 28758-28774.

<sup>26</sup> Executive Order 14068 of March 11, 2022, Federal Register, Vol. 87, No. 50, pp. 14381-14383.

<sup>27</sup> Expansion of Sanctions Against Russia and Belarus Under the Export Administration Regulations (EAR), Federal Register, Vol. 87, No. 72, April 14, 2022, pp. 22130-22132.

<sup>28</sup> Executive Order 14066 of March 8, 2022, Federal Register, Vol. 87, No. 47, pp. 13625-13626.

<sup>29</sup> Executive Order 14068 of March 11, 2022, Federal Register, Vol. 87, No. 50, pp. 14381-14383.

<sup>30</sup> Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act, Public Law 117-110 (Apr. 8, 2022).

り、ロシア原産の輸入品には、米国関税率表の第 2 欄の税率（いわゆる法定税率）が適用されることとなった。この税率は、最恵国待遇を与えられる国の原産の輸入品に対し適用される第 1 欄の税率（いわゆる一般税率）よりも、総じて高い<sup>31</sup>。

#### ④ ベラルーシに対する輸出禁止措置

ベラルーシに対しても、対ロシアと同様の輸出禁止措置がとられている。すなわち、第 1 に国際輸出管理レジームの対象品目及び反テロ品目等の輸出禁止、第 2 に軍事エンドユーザ・軍事エンドユーザー向けの輸出禁止、第 3 に特定団体（Entity List (EL) 掲載団体）への輸出禁止、第 4 に産業関連品目の輸出禁止、第 5 に奢侈品の輸出禁止である。また、ベラルーシ向けの再輸出規制も行われている<sup>32</sup>。

#### ⑤ 「ドネツク人民共和国」（自称）及び「ルハンスク人民共和国」（自称）との間の輸出入の禁止措置

米国は、2014 年から「ドネツク人民共和国」（自称）及び「ルハンスク人民共和国」（自称）を EL に掲載し、同地域向けの輸出管理規則対象品目の輸出は、原則として不許可とされていたが、2022 年 2 月 24 日に、より厳格な輸出禁止措置に変更した<sup>33</sup>。

### （3）EU の対ロシア貿易制裁措置

#### ① 輸出禁止措置

EU は、2022 年 2 月 25 日以降、順次対ロシア輸出禁止措置を拡大しており、その概要は次のとおりである<sup>34</sup>。第 1 が、EU 輸出管理規則のリスト規制該当品目の輸出禁止である<sup>35</sup>。この措置は、基本的には国際輸出管理レジーム対象品目に関する措置となっている。第 2 に、ロシアの軍事力強化に寄与しうる製品の輸出禁止である<sup>36</sup>。この措置の対象とな

<sup>31</sup> ローラー・ミカ「【アメリカ】対ロシア最恵国待遇停止等を定める法律の制定」『外国の立法』292 号（2022 年）、3 頁。

<sup>32</sup> 田上靖「米国 EAR 対ロシア・ベラルーシ規制の全面改正強化の概要（3 月 6 日以降の規制動向）」『CISTEC Journal』199 号（2022 年）、142-148 頁。

<sup>33</sup> 田上靖「米国 EAR 対ロシア・ベラルーシ規制の改正強化の概要（5 月 2 日以降の規制動向）」『CISTEC Journal』200 号（2022 年）、198 頁。

<sup>34</sup> EU の対ロシア制裁措置の概要については、下記も参照。田上靖「米国及び EU の新たな対ロシア制裁（輸出等規制を含む）の概要」『CISTEC Journal』198 号（2022 年）、40-41 頁；田上靖「米国及び EU の新たな対ロシア制裁（輸出等規制を含む）の概要（3 月 5 日以降の制裁動向）」『CISTEC Journal』199 号（2022 年）、127-134 頁。

<sup>35</sup> Council Decision (CFSP) 2022/327 of 25 February 2022.

<sup>36</sup> Ibid.

る品目は、EU 輸出管理規則のリスト規制の非該当品目ではあるが、軍事エンドユースや軍事エンドユーザー向けの輸出は認められない。第 3 に、特定団体（軍事関連団体）に対する輸出禁止である<sup>37</sup>。当該措置は、特定団体としてリストアップされた団体に対するすべての取引について輸出を禁止するものであり、掲載団体は随時追加されている。第 4 が、産業力強化に資する製品の輸出禁止で、機械・輸送機器等が対象となる<sup>38</sup>。第 5 に、先端技術製品の輸出禁止であり、半導体・量子コンピュータ・電子機器等の対ロシア輸出は認められない<sup>39</sup>。第 6 が、300 ユーロ超の奢侈品の輸出禁止である<sup>40</sup>。そして第 7 に、その他一定のカテゴリの製品について、順次輸出規制が導入されている。2022 年 3 月 9 日には海上航行用物品<sup>41</sup>、2022 年 3 月 15 日には油田・ガス田の探索・掘削関連製品<sup>42</sup>、2022 年 4 月 8 日にはジェット燃料及び燃料添加剤が輸出禁止となった<sup>43</sup>。

## ② 輸入禁止措置

EU は、2022 年 3 月 15 日にはロシア原産の鉄鋼製品の輸入を禁止した<sup>44</sup>。また、2022 年 4 月 8 日には、石炭・固形化石燃料、及び、ロシアの著しい収入になる品目として、木材・酒類・魚介類・肥料・セメントが輸入禁止となった<sup>45</sup>。さらに 2022 年 7 月には、金と金製品も輸入禁止とした<sup>46</sup>。さらに、原油については 2022 年 12 月から、石油製品については 2022 年 2 月から、それぞれ上限価格を上回る取引を禁止した<sup>47</sup>。

## ③ 最恵国待遇の撤回

EU は、2022 年 3 月 10 日・11 日に開催された理事会において、第 4 次対ロシア制裁措置を決定したが、その中に対ロシア最恵国待遇の撤回が含まれていた<sup>48</sup>。

<sup>37</sup> Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022.

<sup>38</sup> Council Regulation (EU) 2022/576 of 8 April 2022

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022.

<sup>41</sup> Council Regulation (EU) 2022/394 of 9 March 2022.

<sup>42</sup> Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022.

<sup>43</sup> Council Regulation (EU) 2022/576 of 8 April 2022.

<sup>44</sup> Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022.

<sup>45</sup> Council Regulation (EU) 2022/576 of 8 April 2022.

<sup>46</sup> Council Regulation (EU) 2022/1269 of 21 July 2022.

<sup>47</sup> Council Regulation (EU) 2022/1903 of 6 October 2022.

<sup>48</sup> Council of the EU, Press Release (15 March 2022), at <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/russia-s-military-aggression-against-ukraine-fourth-eu-package-of-sectoral-and-individual-measures/>. なお EU は、関税引き上げではなく、輸出入禁止措置によって MFN 撤回を実施するとしている。Question and Answers (15 March 2022), at [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_1776](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1776)

#### ④ ベラルーシに対する輸出入禁止措置

EU は、ベラルーシの軍事能力強化に貢献しうる機械類・汎用品・技術の輸出禁止措置と、ベラルーシからの肥料・木材・セメント・鉄鋼製品・ゴム製品などの輸入禁止措置をとっている<sup>49</sup>。

### 3. 対ロシア貿易制裁措置と国際法

#### (1) 対ロシア貿易制裁措置と WTO ルール

上述のような日米 EU の対ロシア貿易制裁措置は、ロシア・ベラルーシへの物品の輸出禁止措置、ロシア・ベラルーシからの物品の輸入禁止措置、及び、ロシアに対する最恵国待遇の撤回という 3 種類の措置にまとめることができる。このうち、物品の輸出禁止措置と輸入禁止措置は、WTO 協定の一部である GATT 11 条が撤廃を義務づける数量制限措置に該当するといえる<sup>50</sup>。また、最恵国待遇の撤回は、最恵国待遇の供与を義務づける GATT 1 条に反するものである<sup>51</sup>。

しかし、対ロシア貿易制裁措置は、GATT 1 条や 11 条に違反するとしても、GATT 21 条の安全保障例外条項によって正当化できると考えられる。GATT 21 条は、次のような条文である。

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。

- (a) 締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益に反するとその締約国が認める情報の提供を要求すること。
- (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

<sup>49</sup> 対ベラルーシ制裁措置については、EU 理事会の下記ホームページを参照。

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>

<sup>50</sup> GATT 11 条 1 項は、次のように規定する。

締約国は、他の締約国の領域の産品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる産品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない。

<sup>51</sup> GATT 1 条 1 項は、次のように規定する。

いずれかの種類の関税及び課徴金で、輸入若しくは輸出について若しくはそれらに関連して課され、又は輸入若しくは輸出のための支払手段の国際的移転について課せられるものに関し、それらの関税及び課徴金の徴収の方法に関し、輸入及び輸出に関連するすべての規則及び手続に関し、並びに第 3 条 2 及び 4 に掲げるすべての事項に関しては、いずれかの締約国が他国の原産の産品又は他国に仕向けられる産品に対して許与する利益、特典、特権又は免除は、他のすべての締約国の領域の原産の同種の産品又はそれらの領域に仕向けられる同種の産品に対して、即時かつ無条件に許与しなければならない。

ずれかの措置をとることを妨げること。

- (i) 核分裂性物質又はその生産原料である物質に関する措置
  - (ii) 武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行われるその他の貨物及び原料の取引に関する措置
  - (iii) 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置
- (c) 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基く義務に従う措置を執ることを妨げること。

この規定は、安全保障を理由とした WTO 加盟国の行為が、GATT 上の義務によって阻害されないよう確保するものである。(a)号は、GATT の透明性に関する諸規定が、WTO 加盟国の安全保障上の機微情報を開示するよう求めるものではないことを定めるもので、輸出入禁止措置や最恵国待遇の撤回と一次的には関係を有するものではない。(c)号は、本稿の「はじめに」で触れた国連安全保障理事会の決定する経済制裁措置の実施等に関連するものである。安全保障理事会が国連憲章 41 条に基づき非軍事的措置（経済制裁措置）を決定した場合、当該決定は国連加盟国を法的に拘束するので、国連加盟国でもある WTO 加盟国は、経済制裁措置を実施する義務を国連憲章の下で負うことになる。(c)号は、そのような場合に WTO 加盟国が経済制裁措置をとったとしても、GATT 上の義務違反を正当化できるとするものとされる。ただし、ロシアが常任理事国で拒否権を有するため、安全保障理事会は対ロシア貿易制裁を決定することができていないので、日米 EU が実施する対ロシア貿易制裁措置を安保理決議と(c)号により正当化することはできない。

他方で(b)号は、WTO 加盟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措置を正当化することを可能にする規定である。(b)号には、核物質関連措置に関するサブパラグラフ(i)、武器・弾薬・軍需品関連措置に関するサブパラグラフ(ii)、及び、戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置に関するサブパラグラフ(iii)があるが、このうちサブパラグラフ(iii)は、対ロシア貿易制裁措置を正当化しうるものである。ロシアー通過運送事件 (DS512) のパネルは、ロシアによるクリミア併合以後の状況を「国際関係の緊急時」とすでに認定しており<sup>52</sup>、いずれにせよ、ロシアによるウクライナ侵略は明らかな武力紛争状態であり、「戦時その他の国際関係の緊急時」に該当することは明らかである。また、米国ー原産地表示事件 (DS597) のパネルは、サブパラグラフ(iii)にいう「国際関

<sup>52</sup> Panel Report, Russia – Traffic in Transit, WT/DS512/R, paras. 7.140-7.149.

係」は安全保障例外の援用国と対象国との関係に限定されないと解釈しており<sup>53</sup>、ロシアによるウクライナ侵略は、大規模かつ深刻であり、日米 EU に対する侵略でなくとも日米 EU の対ロシア貿易制裁措置は「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」に該当するであろう。

(b)号のサブパラグラフのいずれかに措置が該当する場合、その措置が(b)号柱書の下で「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要」であることが求められる。ただし(b)号柱書は「締約国が・・・必要と認める (which it considers necessary)」との文言になっており、安全保障を理由とした措置をとる WTO 加盟国（すなわち貿易制裁措置をとる国）自身が「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要」だと考えれば、(b)号により正当化しうるような規定ぶりとなっている。このような文言は「自己判断的要素」と呼ばれており、米国は(b)号を援用する WTO 加盟国に完全な裁量があり、パネルは(b)号該当性を客観的に審査できないとの立場をとっている<sup>54</sup>。他方で、ロシアー通過運送事件 (DS512) のパネルは、(b)号柱書の要件該当性判断においては援用国の裁量が尊重されるが、同時に信義則 (good faith) の原則に基づくパネルの審査にも服するとした。そして、(b)号柱書の該当性判断においては、第 1 に、「自国の安全保障上の重大な利益」が援用国によって明確にされたか否かが検討され、第 2 に、措置と当該利益との関係が援用国によって説明されたかによって判断されるとパネルは解釈した。さらに、「自国の安全保障上の重大な利益」の明確化のレベルは、問題となっている緊急事態の烈度が高ければ、要求される明確化のレベルは低くなるとパネルは述べた。また、措置と安全保障上の利益との関係についての説明は、問題となっている措置と当該安全保障上の利益との関係性について、「もっともらしさという最低限度の要件 (a minimum requirement of plausibility)」を満たさなければならぬともパネルは判示した<sup>55</sup>。

米国のような(b)号の解釈をとった場合、対ロシア貿易制裁措置も、措置をとる国が GATT 21 条(b)を援用することで正当化が可能であり、そのことをパネルが客観的に審査する余地はないことになる。他方で、日本や EU は、GATT 21 条(b)の解釈について米国の立場とは異なる立場をとり、基本的にはロシアー通過運送事件 (DS512) のパネルが示した上述の解釈を支持しているが、日本や EU の立場をとったとしても、対ロシア貿易制裁措置は(b)号によって正当化可能であろう。すなわち、ロシアによるウクライナ侵略は烈

<sup>53</sup> Panel Report, United States – Origin Marking Requirement, WT/DS597/R, paras. 7.258-260.

<sup>54</sup> Panel Report, United States – Origin Marking Requirement, WT/DS597/R, paras. 7.17-7.18.

<sup>55</sup> Panel Report, Russia – Traffic in Transit, WT/DS512/R, paras. 7.131-7.139.

度が極めて高いため、「自国の安全保障上の重大な利益」について日米 EU が求められる明確化のレベルはかなり低くなると考えられる。また、ロシアが軍事大国かつ核保有国であること、日米 EU はロシアと隣国であること等から、極めて悪質な侵略国であるロシアに対して侵略行為を止めるためにとる措置と「自国の安全保障上の利益」との関係は、「もっともらしさという最低限度の要件」を容易に満たすことができるであろう。

このように、対ロシア貿易制裁措置は GATT 21 条(b)(iii)により正当化可能と考えられるが、一般国際法上の「対抗措置」として正当化することも考えうる。一般国際法上の対抗措置は、他国の国際違法行為によって被害を受けた国家が、違法行為の中止や被害の回復を求めて加害国に対して国際違法行為をとることであるが、この場合、被害国がとる国際違法行為の違法性は阻却される。日米 EU は、ロシアによる侵略の直接の被害国ではないが、侵略という国際社会全体に対する重大な国際法違反が生じた場合には、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<sup>56</sup>。それゆえ、日米 EU の対ロシア貿易制裁措置は、WTO 協定に違反するとしても、第三国による対抗措置として違法性が阻却されると考えることもできよう。ただし、仮に WTO 紛争解決手続において対ロシア貿易制裁措置を一般国際法上の対抗措置として正当化しようとする場合、そもそも WTO 紛争解決手続において WTO 協定以外の国際法を適用法規としうるのかという問題が残る。いずれにせよロシアは、対ロシア貿易制裁措置について WTO 提訴しておらず、WTO 紛争解決手続において対ロシア貿易制裁措置の GATT 21 条該当性などが争われる可能性は低い<sup>57</sup>。

## (2) 米国の再輸出規制措置と国家管轄権の域外行使

米国は、自国原産の製品について第三国からロシアへの再輸出も規制している。再輸出規制措置が WTO 協定違反と認定されたケースはこれまでのところないが、同措置は、国家管轄権の域外行使に関する一般国際法に照らした場合、問題となりうる。一般的には、再輸出される製品の所有権は第三国側に移っている以上、在外子会社からの再輸出なら格

<sup>56</sup> 中谷和弘「【ロシアのウクライナ侵攻—国際法の観点から】ロシアに対する経済制裁」『ジュリスト』1575号(2022年)、115頁。

<sup>57</sup> ロシアや中国が安全保障理事会の常任理事国でなければ、侵略に対する非軍事的措置が安全保障理事会で決定されていたであろうことは確実であり、そのような状況において日米 EU がとった貿易制裁措置は、本来的には GATT21 条(c)で当然に正当化されるような性質の措置である。かかる措置が、ロシアの拒否権行使によって安全保障理事会決定に基づいていないとしても、GATT21 条(b)によって正当化できないようなことになれば、明らかに不合理な解釈である。

別、そうでない場合には当該規制は、財の自由処分権に対する侵害であって正当な国家利益を欠くため、立法管轄権行使の根拠である属地主義などに基づく正当化は困難である<sup>58</sup>。ただし、「国際法違反に対する対抗措置の主体的範囲の拡大や国連決議に沿った措置の拡大としてなされる場合」には、別途の考慮が必要であり、「輸出禁止を決定・勧告する国連決議には至らなくても、原因行為の非難決議が採択されている場合」、「間接的履行強制としての輸出禁止自体にはポジティブな評価が一般的には与えられ、域外適用についても、その対抗力に有利な推定が与えられる<sup>59</sup>。」ロシアによるウクライナ侵略に関しては、安全保障理事会による決定はないものの、総会緊急特別会合決議（ES-11/1）は採択されている。当該総会決議は、ロシアに対する輸出禁止を勧告するものではないが、ロシアの侵略を明確に非難している。このような状況からすれば、米国の再輸出規制について国家管轄権の域外行使としての根拠が不明確であるとしても、適用除外国以外の第三国との関係で対抗力は認められると考えられる。

#### 4. ロシアによるウクライナ侵略後の国際貿易法秩序

##### （1）ウクライナ侵略後のロシアと国際組織としてのWTOの対応

ロシアのウクライナ侵略は、第2次世界大戦後の国際法秩序を全く無視するような行為であり、WTOを含む国際経済法秩序についても、これをロシアが尊重することを期待するのは難しいが、ロシアが自らWTOから脱退する具体的な動きは今のところない。日米EUを中心とする西側民主主義諸国の間では、ロシアのウクライナ侵略直後には、ロシアをWTOから除名すべきとの意見も多くあったが、WTO協定には加盟国の除名に関する規定がそもそも存在しない。

2022年6月には、WTO閣僚会合と同時期に、有志国によるウクライナ支持共同声明が発出され、56の国・地域が参加した。ただし、当該共同声明の参加国は、西側諸国と一部の中南米諸国に偏っており（アフリカではシエラレオネのみ）、かつ、この声明は、WTOの枠外で採択されたものであった<sup>60</sup>。WTOの機関（一般理事会など）においては、ロシア非難の宣言などが採択されたことはない。

<sup>58</sup> 中谷和弘『国家による一方的意思表示と国際法』（2021年）203-204頁。

<sup>59</sup> 中谷、前掲書、206-209頁。

<sup>60</sup> Joint Statement from WTO Members in Support of Ukraine, June 12, 2022, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/june/joint-statement-wto-members-support-ukraine>

それゆえロシアは、ウクライナ侵略後も WTO 内部の各種会合に従来通り参加している。紛争解決機関（DSB）の会合などにおいては、ウクライナや西側諸国の代表から、ロシアを非難する発言があるが、その他の加盟国代表からはロシア非難の発言はない模様である。かかる状況においては、WTO 内部で、ロシアに対する何らかの措置をとることは困難な状況にあるといえよう。

## （２）地政学的対立と WTO

このように WTO は、明白な侵略国であるロシアや、ロシアを支持する中国といった権威主義諸国を加盟国の地位にとどめたままであり、民主主義諸国との地政学的対立を内包することになってしまった。かかる状況は、どのようにして生じたのであろうか。WTO は、冷戦終結後のグローバリゼーションの流れの中で 1995 年に発足したが、この時期は、冷戦期の地政学的対立が後退し、米国が唯一の超大国であった。GATT から WTO への発展は、米国を中心とするグローバリゼーションが、まさに全世界的に拡大する動きの一部であり、冷戦期には GATT 締約国ではなかった中国が 2001 年に、ロシアは 2012 年に WTO に加入した。西側諸国が、冷戦期の対立相手であった中国・ロシアの WTO 加入を承認したのは、中国・ロシアが WTO に加入することにより自由経済（市場経済）を受け入れ経済発展すれば、民主主義国にもなるとの期待があったことも理由の一つであろう。しかし、中国・ロシアはその期待を裏切り、国家主導型経済・権威主義体制をむしろ強化しつつ、WTO にとどまっている。

GATT 期には、中国・ソ連は GATT 締約国ではなく、深刻な地政学的対立を内包していなかった。そのような GATT の組織や意思決定方法を受け継ぐ WTO は、今後ますます困難な状況におかれることが想定される。WTO は、冷戦が終結した直後の時期に発足したため、その内部において地政学的対立や価値観に関する深刻な対立がないことを前提に成立し拡大してきた。すなわち WTO の成立と成功は、政経分離が実現した国際情勢を前提条件としていたといえよう。しかし現在では、そのような前提条件は崩れ、パラダイム転換が起きているのであり、WTO が当初想定された機能を果たすことは困難である。政経不可分の国際情勢の下で、WTO が果たしうる意義やその限界を考える必要がある。

## （３）自由貿易体制の「普遍化」と「部分化」

他方で、自由貿易体制の歴史を振り返れば、全世界的に自由貿易体制が確立していた期

間は短く、世界の一部の国々の間において自由貿易を行う部分秩序が存在していた期間のほうがむしろ長い。その意味で自由貿易体制は、全世界的に広がる「普遍化」と、世界の一部の国々の間でのみ成立する「部分化」を、交互に繰り返してきた歴史があるともいえる。古くは、19世紀後半のイギリスが採用した自由貿易政策と、欧米諸国間で締結されていた二国間通商条約の普及によって、欧米諸国中心ではあるものの、当時の主権国家間では自由貿易体制は「普遍化」していたとも考えられるが、その後20世紀初頭にかけては第1次世界大戦に至る保護貿易政策を各国が採用したため、自由貿易体制は「部分化」してしまった。かかる状況を打破するため、第1次世界大戦後には、国際連盟による貿易自由化が試みられた。具体的には輸出入禁止撤廃条約が国際連盟の下で策定され、自由貿易体制を「普遍化」しようとしたものの、世界大恐慌後に各国が採用した保護貿易政策と、結果として成立したブロック経済により、またしても自由貿易体制は「部分化」してしまっただのである<sup>61</sup>。

そして第2次世界大戦後には、ブロック経済化の反省から、米国主導で国際貿易機関（ITO）が構想され、ITOによる自由貿易体制の「普遍化」が実現しようとした。しかし冷戦激化を背景としてITOが不成立に終わると、西側諸国の間ではGATTによる自由貿易体制が成立し、東側諸国の間ではコメコンが結成されたため、結局自由貿易体制は「部分化」した。これに対してWTOは、先にみたように冷戦終結後の地政学的対立の解消を背景に、中国とロシアをも含む、歴史上もっとも進んだ「普遍化」を実現した自由貿易体制であった。ところが現在は、「普遍化」したWTO体制の内部において、民主主義諸国と権威主義諸国との間で、貿易制限措置を導入しあうことで「部分化」のベクトルが働いている。このような多角的自由貿易体制が存続しつつ、その内部で深刻な「部分化」が生ずるのは、歴史的には初の事態であると考えられる。

#### （４）ウクライナ危機後におけるWTO体制内部での「部分化」

上述のように、ウクライナ危機後のWTO体制は、ロシアや中国が加盟国としてとどまる限り、体制内部で「部分化」が生じると考えられるが、体制間で「部分化」していた過去の自由貿易体制と異なることが特徴である。例えば冷戦期には、GATT体制が外部の他の体制（コメコン等）と併存するという意味で「部分化」していた。そうすると、今後WTO

<sup>61</sup> 阿部克則「ポスト・コロナにおける国際貿易法秩序の行方」『国際法研究』（2022年）100-101頁。

体制内部でどのような「部分化」が生ずるのかを考える必要があり、基本的には WTO 加盟国間の関係を 3 つに分けて整理することができよう。

第 1 は、西側諸国とロシアとの間の関係である。この両者の間では、対ロシア貿易制裁措置と、それに対抗するロシアの報復的措置により、相当程度の貿易関係が断絶することになる。ロシアのような明白な侵略行為を行った国家との間で正常な貿易関係を継続することは本来困難であり、侵略国が WTO を脱退しないのであれば、GATT 21 条などの安全保障例外条項が体制内「部分化」の調整弁として機能することになるろう。

第 2 は、西側諸国と中国との間の関係である。米中間の地政学的対立や、中国の経済的威圧への対応などから、西側諸国は、先端半導体の輸出規制などの安全保障を理由とした貿易制裁措置を導入している。これにより両者の間では、一定の貿易関係が分断するが、安全保障に直接関係のない貿易関係は存続するので、「部分化」の程度はこれまでのところ限定的である。かかる「体制内部分化」を、安全保障例外条項によって法的にコントロールできるのであれば、深刻な地政学的対立を内包しつつも、WTO は西側諸国と中国との間の貿易関係を規律する国際経済法秩序として、一定の意義を持ち続けることができるであろう。安全保障と直接かかわりのない貿易関係は WTO ルールによって従来通り規律され、仮に AD 措置などに関する紛争が発生すれば、WTO 紛争解決手続により法的に処理される余地も残る<sup>62</sup>。問題は、安全保障を理由とした措置の取り扱いである。米国の対中半導体輸出規制については中国が WTO 提訴 (DS615) しているが、これまでのところ協議段階にとどまっておりパネルは設置されていない<sup>63</sup>。また今後、日本の経済安全保障関連措置に対し、中国がどのように対応するのかが一つの焦点になる。仮に中国が日本を WTO 提訴した場合、日本と中国はともに多数国間暫定上訴仲裁アレンジメント (MPIA) に参加しており、WTO 紛争解決手続における最終的な判断が下される可能性もある。

第 3 は、深刻な地政学的対立関係にない WTO 加盟国間の関係である。すなわち、西側諸国どうしの関係、西側諸国と第三極 (グローバルサウス) 諸国との関係、第三極諸国どうしの関係、中国・ロシアと第三極諸国との関係、中国とロシアとの関係などが該当する。これらの関係では、安全保障を理由とした貿易制限措置は、西側諸国・中露間ほどには導

<sup>62</sup> 実際に、中国—ステンレス鋼に対する AD 事件では、日本が中国の AD 協定違反を申し立て、パネルは日本の請求を認容したが、中国はこのパネル報告を受け入れ、2023 年 6 月 19 日に同パネル報告は DSB において採択された (WT/DS601/R)。同事件は、西側諸国と中国との間の地政学的対立に直接関係のない貿易紛争の解決事例といえよう。

<sup>63</sup> Consultation Request, US – Semiconductors (China), WT/DS615/1, paras. 33-40.

入されないと考えられるので、WTO 協定に基づく通常の貿易関係が存続するであろう。そのため、WTO ルールに関する紛争が発生した場合には、従来通り WTO 紛争解決手続による処理も十分可能と思われる<sup>64</sup>。

このように、WTO 体制は、第 1 のカテゴリーである西側諸国とロシアとの関係と、第 2 のカテゴリーである西側諸国と中国との関係において、「部分化」が生ずることは避けがたいが、第 3 のカテゴリーに該当する諸国間では、依然として十分意義があるといえよう。また、第 2 のカテゴリーである西側諸国と中国との関係においても、WTO 協定に基づく貿易関係の処理は難しいものの、依然として可能ではある。したがって WTO は、その意義は限定されるが、最低限の自由貿易ルールとして今後も適用されていく可能性は残る。かかる WTO の機能は、民主主義諸国と権威主義諸国との間の完全な分断を抑制し、国際の平和と安定を間接的に支えることになるかもしれない。第 2 次世界大戦後に、ブロック経済化の反省の下に構想された ITO は成立しなかったが、現在の WTO は、地政学的対立をその内部に抱えつつ、完全なブロック経済化を防ぐことで、国際平和の維持に貢献できるかどうか試されているともいえよう。

---

<sup>64</sup> 例えば、2023 年 11 月 27 日にパネルが設置された EU—バイオディーゼルに対する相殺関税事件は、インドネシアが EU を提訴したもので、西側の WTO 加盟国とグローバルサウスの WTO 加盟国との間の紛争であり、2022 年 9 月 2 日に協議要請されたペルー—バイオディーゼル事件は、アルゼンチンがペルーを提訴したもので (WT/DS614/1)、グローバルサウス諸国間の紛争である。

### 第3章 投資仲裁判断の強制執行をめぐる法的諸問題

東京大学大学院法学政治学研究科教授

伊藤 一頼

#### エグゼクティブ・サマリー

ロシアによるウクライナ侵略を受けて諸国が発動した経済制裁に対し、ロシア側は、制裁実施国の企業等への様々な不利益措置（反制裁措置）を講じている。これにより生じた損害を回復する国際法上の1つの手段として、投資保護協定に基づく「投資仲裁」を提起することが考えられる。もっとも、投資仲裁において投資保護協定の違反が認められ、投資受入国に対して損害賠償が命じられたとしても、それを投資受入国が自発的に履行しないケースが近時しばしば生じており、これは国際投資の法的保護を揺るがす経済安全保障上の課題となっている。

本稿では、ロシアの反制裁措置の内容と、それがいかなる点で投資保護協定に違反しうるかを概観したうえで、より一般的な問題として、ロシアを含む諸国に対して投資仲裁判断を強制執行する余地があるか否かを検討する。そうした強制執行の申立ては、投資受入国の資産が所在するいずれかの国の国内裁判所に対して提起することになるが、ここでは特に、外国に対する強制執行を妨げる国家免除規則との関係が問題となる。一般国際法上は、商業的目的を有する資産であれば国家免除は適用されず強制執行の対象にしうると解されているが、投資受入国政府が保有する在外資産はその多くが主権的性質を持つため、商業的資産を捕捉することは容易ではない。

この点で近時注目されるのは、投資受入国の政府自身ではなく、政府と近い関係にある企業等について、それらの企業が政府の支配を受けており政府と同一視しうるとの理解の下、当該企業の外国資産が強制執行の対象として認められるケースが現れている点である。そうした政府と企業の一体性を認定するための基準は国ごとにやや異なる面もあるが、こうした手法を用いれば、資産の商業的性格の立証は容易であり、投資仲裁判断の強制執行を追求するうえで大きな助けとなる可能性がある。もちろん、こうした手法に依拠したとしても、投資受入国政府と同一視しうる企業の数や、その在外資産の量は限られているため、投資家側としては、強制執行の対象として認められる余地のあるものをできる限り広範に把握し、仲裁判断の発出後は迅速に強制執行の手続を進めることが重要になる。

## 1. はじめに

2022年2月にロシアがウクライナに侵攻したことを受けて、日本・米国・EUをはじめとする諸国は、通商・投資・金融等の広範な分野にまたがる経済制裁をロシアに対して発動した。これに対し、ロシア側も、制裁実施国の企業等への様々な不利益措置を講じてきており、そうした「反制裁措置」による多額の損害の発生が懸念される。これは、今般のロシアの問題にとどまらず、より一般的に、経済制裁の反作用という形で企業活動に対するリスクが今後も発生しうることを示しており、そのようなリスクへの対処策を考えておく必要がある。

その1つの方法は、反制裁措置を発動した国が他国との間で締結した投資保護協定の違反を追及することである。投資協定は通常、損害を被った外国企業等が投資受入国を相手取って仲裁を提起し、損害賠償を請求することができる仕組み（「投資家対国家の紛争解決」(ISDS)条項）を備えているため、この「投資仲裁」が有効に機能すれば、不当な反制裁措置により発生した損害を回復できる可能性がある。実際に、ウクライナ侵略が発生する以前から、ロシアの様々な行為に対して外国投資家は投資仲裁を提起してきており、その多くで損害賠償を命じる裁定が下されている。

もともと、従来であれば投資受入国はこうした仲裁判断を自発的に履行してきたが、近時はロシアやベネズエラといった権威主義諸国を中心に、履行を回避しようとするケースも増加している。投資受入国が仲裁判断を自発的に履行しない場合、投資家は、当該仲裁判断の承認・強制執行をいずれかの国の国内裁判所に求めることになるが、その場合には、外国国家に対する強制執行を妨げる国家免除規則との関係が問題となる。こうした場面で、投資仲裁判断の強制執行がどのような条件の下で認められるかを明らかにしておくことは、外国投資に関する法的安定性・予見可能性を高めるうえで重要な作業であり、経済安全保障の観点からも有益であると考えられる。

そこで以下では、まずロシアによる今般の反制裁措置の内容を簡単に確認したうえで、それが投資協定に照らしていかなる違反を構成しうるかを検討する。次に、そうした措置につき損害賠償を命じる投資仲裁判断が得られた場合に、ロシアが自発的にそれを履行せず、投資家が強制執行を図らざるを得なくなることを想定し、これまで同様に強制執行が請求された事例において各国国内裁判所がどのような判断を下してきたのかを概観する。これにより、ロシアのように仲裁判断の履行を拒む傾向のある国に対して投資仲裁を提起することが、企業の損害回復にとってどの程度有効性を持つと言えるかについて、一定の

判断材料を得ることができると思われる。

## 2. ロシアによる反制裁措置とその投資協定整合性

### (1) ロシアによる反制裁措置の概要

#### ① 外国企業等の資産に対する外部管理・凍結

ロシアにおいて 2023 年 4 月 25 日に発効した大統領令 302 号は、「非友好国」<sup>1</sup>の企業等がロシア国内に所有する資産を、一時的にロシア政府機関（連邦国有資産管理庁）が管理することを認めるものである<sup>2</sup>。かかる措置の発動要件としては、非友好国に所在するロシア政府及びロシアの法人・個人の資産の所有権が剥奪・制限された場合（またはそのおそれがある場合）、もしくは国家・経済・電力エネルギー・国防に対する危機が生じるおそれが発生した場合、が挙げられている<sup>3</sup>。これらの要件は、極めて広範な裁量的判断の余地を含むものであるため、実質的にはロシア政府が自由に非友好国企業の資産を管理下に置くことが可能となりうる<sup>4</sup>。

さらに、プーチン大統領が 2023 年 8 月 4 日に署名した連邦法第 422-FZ 号（2024 年 2 月 1 日発効予定）は、外国・外国機関・外国人等（外国・外国機関・外国人が議決権の 50% 以上を保有するロシア法人を含む）につき、大統領が安全保障会議の提言に基づいて「ブロック対象者」として指定し、それらの者のロシア国内資産を連邦政府が凍結することができる旨を定めた<sup>5</sup>。本法も、外国企業等が保有するロシア国内資産に対して、ロシア政府

<sup>1</sup> 非友好国とは、ロシアに対して経済制裁等の非友好的措置をとった国であり、具体的には、米国、カナダ、EU 加盟 27 カ国、アルバニア、アンドラ、アイスランド、リヒテンシュタイン、モナコ、モンテネグロ、ノルウェー、サンマリノ、スイス、イギリス（ジャージー、アンギラ、英領バージン諸島、ジブラルタルを含む）、オーストラリア、日本、ミクロネシア、ニュージーランド、シンガポール、韓国、台湾、が指定されている。

<sup>2</sup> 「非友好国資産の政府管理を可能にする大統領令が発効」  
(at <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/05/6d97efcbd5a6bfc9.html>)

<sup>3</sup> 実際に、ドイツのエネルギー企業ユニバーのロシア子会社株式の 83.73%、及びフィンランドの電力企業フォータムのロシア子会社株式の 98.23%がすでにロシア連邦国有資産管理庁の管理下に置かれた。

<sup>4</sup> なおロシアでは、「企業経営のための外部管理に関する法律」案が 2022 年 4 月 8 日にロシア連邦議会上院に提出され、同年 5 月 24 日に下院第 1 読会で承認されていた。同法案は、非友好国で登録され若しくは主要な活動を行う外国人株主が株式の 25%以上を直接または間接に所有する一定規模以上のロシア企業が、ロシアでの事業を停止・中断・縮小した場合、ロシアの政府関係者や企業関係者が裁判所に対して当該企業の「外部管理」を申請でき、それにより当該企業の資産は新会社に譲渡され、新会社の株式は競売で売却される（この際、当該企業の外国株主等に対する損失補償はなされない）という内容を含むものであった。この法案では、ロシア事業から撤退しようとする企業に対して不利益措置を課すことが意図されていたが、結果的に 2023 年の大統領令 302 号では、そうした撤退企業に限らずあらゆる非友好国企業の資産が外部管理の対象とされうることになった。

<sup>5</sup> 「外国企業などのロシア国内資産凍結を可能にする法律成立」  
(at <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/08/8e3ffe89955cc8f1.html>)

の一方的判断により凍結措置が発動される可能性を示唆するものである。

## ② 株式・資金の譲渡制限

2022年3月1日に公布された「ロシア連邦の金融安定を確保するための追加的かつ一時的な経済措置に関する政令」は、非友好国の国民が支配するロシア企業に対して、当該ロシア企業の(i)株式その他の証券、(ii)不動産、(iii)外貨を、ロシア国外の個人または機関に譲渡しようとする場合に、事前にロシア政府またはロシア中央銀行から許可を得ることを義務付けた。こうした許可をロシア当局が容易に与えるとは考えられないことから、本政令は外国投資家のロシア投資からの撤退能力を実質的に制限するものであると言える。

## ③ 知的財産権に関する不利益措置

ロシア民法 1360 条は、発明・実用新案・意匠の強制実施に関する規定であり、安全保障や国民の生命・健康の保護の必要性が極めて高い場合には、権利保有者の同意なしにロシア連邦政府が発明等の実施を決定する権限を持ち、権利保有者には相応の補償金を支払うべきことを定める。しかし、ウクライナ侵略後に策定された 2022 年 3 月 6 日の政令 299 号は、権利保有者が非友好国の者の場合に、補償金額をゼロとすることを規定した。

さらに、2022 年 5 月 27 日の政令 322 号は、ロシアの居住者が非友好国に居住する権利保有者等<sup>6</sup>の外国の銀行口座にライセンス料の支払いを行うことを原則として禁止した。これは、強制実施の場合に限らず、一般的に知的財産権の使用許諾による収益を妨げるものであり、一定の例外に該当する場合を除いて<sup>7</sup>、非友好国の権利者に広範な損害をもたらすと考えられる。

## (2) 投資協定における主要な投資保護基準との整合性

投資協定は専ら二国間で締結されるが、現在、ロシアとの間で有効な投資協定は 62 あり、そのうち 27 は非友好国とのものである。日本とロシアとの間にも、「投資の促進及び

<sup>6</sup> この政令の対象者には、非友好国に居住したりそこで主要な活動を行う個人や団体に加え、(i)ロシアに制裁を課した国の出身者で、その支配下にある者、(ii)ロシア及びロシア人に対する制裁の賦課を支持または公に要求した者、(iii)ロシア国内で知的財産権の使用を制限したり、ロシア国内での事業活動を停止したりした者、(iv)ロシア、その軍隊、及びロシアの国家機関について否定的な発言をしたり、公に虚偽の情報を広めたりした者、を含む。

<sup>7</sup> 権利者がロシア政府の外国投資管理委員会から承認を得た場合にのみ、使用者はロシアの認可銀行の特別口座にライセンス料を払い込み、それを外国の銀行口座にルーブル建てで送金することができる。とされる。

保護に関する日本国政府とロシア連邦政府との間の協定」(日露投資協定)が存在する。なお、米国とロシアとの間では投資協定が締結されていないが、そうした場合であっても、例えば米国企業が、ロシアと投資協定を締結している第三国を経由してロシアに投資していれば、当該投資協定に基づく保護を受けることができる。

投資協定の規定内容には協定ごとに多少の差異も見られるが、大半の場合、外国投資の保護に関する基本的な義務として、収用の禁止、公正かつ衡平な待遇の付与、無差別原則(最恵国待遇・内国民待遇)が定められている。このうち、収用禁止規定は通常、「収用と同等の措置」(いわゆる間接収用)をも禁止しており、政府規制等により投資財産の価値が実質的に全て毀損するような場合には、当該規制が比例原則により正当化できない限り、本規定の違反を構成する。それゆえ、外国企業資産の外部管理や凍結、外国人が権利者たる発明の無償使用やライセンス料の支払い禁止は、間接収用に該当する可能性があり、損害賠償を請求する根拠となりうる。

また、外部管理・凍結措置の導入や株式・資金の譲渡制限により投資家がロシア国内資産の適時の処分等を阻止されたことで生じた損失や評価額減少は、収用には至らないにせよ、公正衡平待遇条項の違反に当たりうる。さらに、非友好国の外国投資家が、同等の状況にある他の外国投資家との関係で、合理的理由なく不利な待遇を受けている点は、最恵国待遇の違反を構成しうるであろう。

もっとも、これらの規定に基づきロシアに対する損害賠償命令が得られたとしても、それをロシアが自発的に履行するとは限らない。冒頭で述べたように、こうした不履行の問題は必ずしもロシアに限らず、近時いくつかの権威主義諸国が同様の態度を示すようになっており、国際投資の法的保護と予見可能性の確保にとって重大な懸念を引き起こしている。こうした不履行問題への対処のあり方としては、いずれかの国の国内裁判所で投資仲裁判断の承認・強制執行を請求することが考えられるが、その際には次の2点が障壁となりうる。すなわち、(i) 投資受入国が仲裁判断の取消しの訴えを仲裁地の国内裁判所に提起した場合には、その審理が終わるまで承認・強制執行の手続を進められない可能性があり、また、(ii) 一般国際法の下で主権国家に認められる裁判権免除・強制執行免除との関係が問題となる。以下、それぞれにつき先行事例を踏まえて検討を行うこととしたい。

### 3. 投資仲裁判断の取消しの訴えへの対処

商事仲裁であれ投資仲裁であれ、そこで示された仲裁判断に関しては、その仲裁地を管

轄する国内裁判所に仲裁判断の取消しの訴えを起こすことができる<sup>8</sup>。もっとも、仲裁は紛争を一回の審理で迅速に解決することを本旨とするものであるため、取消し手続では、上訴のような全面的な再審査を行うのではなく、ごく限られた取消し事由（明白な権限踰越や判断理由不記載、手続的瑕疵など）に該当するか否かのみが審査対象とされる。とはいえ、取消し手続が国内裁判所で上級審まで争われることになれば、最終的には取消しを認めないという結論に至るとしても、それまでに相当の時間を要する恐れがある。

例えば、投資仲裁においてロシアに対し巨額の損害賠償が命じられた Yukos 事件では、2014年7月18日に仲裁判断が示された後、ロシアが仲裁地オランダの国内裁判所に取消しの訴えを提起した。これに関し、2016年4月20日にハーグ地方裁判所はロシアの主張を認めて取消しを決定したが、投資家側が上訴し、2020年2月18日にハーグ控訴裁判所は地裁判決を破棄して取消しを認めない決定を下した。これをロシアがさらに上訴し、2021年5月11日にオランダ最高裁はハーグ控訴裁の判決を一部破棄して、アムステルダム控訴裁判所に差し戻した。この間、すでに仲裁判断から約7年が経過しており、Yukos 事件が複雑な事案であるとはいえ、多大な時間的コストを要する結果となっている。

さらに、こうした取消し手続が進行している間は、投資家による仲裁判断の承認・強制執行の請求は、仲裁地及び他の諸国の裁判所において手続が停止される可能性が高い。Yukos 事件においても、投資家がオランダ・英国・米国などの裁判所に承認・強制執行の請求を提起したものの、各国裁判所は、オランダにおける取消し手続の結論が出るまで承認・強制執行手続を停止するよう求めるロシアの主張を受け入れてきた。このように、投資受入国側が取消しの訴えを提起することで、仲裁判断の承認・強制執行手続の進行が遅延させられる恐れがある。

ただ、取消し手続の最終的な結論が出る前に、承認・強制執行手続の停止が解除される場合もある。Yukos 事件においても、オランダ最高裁は2020年12月4日、この取消し請求が成功し、仲裁判断の無効化につながる可能性は、承認・強制執行手続の停止を正当化するのに十分ではないと結論付け、停止を解除する決定を行った。これに続いて、米国のコロンビア特別区地方裁判所も2022年4月13日に、また英国高等法院も2022年10月

---

<sup>8</sup> 投資紛争解決条約に基づき投資紛争解決国際センター（ICSID）で実施される投資仲裁に関しては、取消しの訴えは国内裁判所ではなく投資紛争解決条約上の特別委員会に付託されることになる。ただしロシアは投資紛争解決条約に加入していないため、ロシアに対する投資仲裁に関しては、仲裁判断の取消しの訴えは基本的に仲裁地の国内裁判所に付託される。

26日に、承認・強制執行手続の停止を解除する決定を行った<sup>9</sup>。これは、取消し手続の状況に関する各国裁判所の評価しだいでは、承認・強制執行手続の停止解除が前倒しされる可能性があることを示している。

#### 4. 投資仲裁判断の承認・強制執行に関わる国際法上の枠組み

次に、投資仲裁判断の承認・強制執行に関わる基本的な国際法上の枠組みを確認しておきたい。まず前提として、投資仲裁を行う際に依拠する仲裁手続としては、第1に、多数国間条約である「国家と他の国家の国民との間の投資紛争の解決に関する条約（投資紛争解決条約）」がある。この条約では、投資仲裁を扱う国際機関として「投資紛争解決国際センター（ICSID）」が設立されており、そのため本稿ではこの条約をICSID条約と呼び、これに基づき行われた投資仲裁をICSID仲裁と呼ぶ。第2に、条約ではない各種の仲裁規則に基づいて投資仲裁が実施される場合もある。代表的なものとして、国連国際商取引法委員会（UNCITRAL）が作成した仲裁規則や、国際商業会議所（ICC）の仲裁規則などがある。これらは、元来は私人間の商事仲裁を行うために作成されたものであるが、投資協定ではICSID条約に加えてこうした他の仲裁規則をも選択肢として挙げている場合が多く、投資家が事案を付託する際にいずれかを選ぶことになる。本稿ではこれらに基づく投資仲裁をまとめて非ICSID仲裁と呼ぶ。

ICSID仲裁と非ICSID仲裁では、承認・強制執行に関して適用される規則が異なるため、それぞれにつき以下で確認しておきたい。

##### （1）ICSID仲裁の場合

ICSID条約53条1項は、投資仲裁の各当事者は「仲裁判断の条項に服さなければならぬ」と述べ、仲裁判断の履行を条約上の義務としている。そのうえで、仲裁判断の自発

---

<sup>9</sup> 例えば米国裁判所は停止解除を決定するに際し、次のような理由を述べている。「時間の経過は、訴訟を一時停止することの妥当性を評価する際に裁判所が考慮すべき衡平法を変化させる。アムステルダム控訴裁判所での審理は、両当事者の推定によれば、少なくともあと1年は続き、その後、敗訴した側が再びオランダ最高裁に上訴し、そうすることで訴訟が2024年以降まで延長される可能性がある。2014年に終了した10年にわたる仲裁で勝訴した株主の苦難は、年を追うごとに増すばかりで、今日では、ロシア連邦のウクライナ侵略後に課せられた「前例のない制裁」によって、米国内のロシア連邦資産が清算されるかアクセス不能になる可能性があるという発展的なリスクがさらに深刻になっている。当裁判所は、このような状況を踏まえると、新たな停止を課すことは正当化されず、適切でもないという点で株主と同意見である」。 *Hulley Enterprises Ltd., et al. v. The Russian Federation*, Civil Action No. 14-1996 (BAH), Memorandum Opinion of the United States District Court for the District of Columbia, 13 April 2022.

的履行がなされない場合の手續として、54条1項は、「各締約国は、この条約に従って行われた仲裁判断を拘束力があるものとして承認（recognize）し、また、その仲裁判断を自国の裁判所の確定判決とみなしてその仲裁判断によって課される金銭上の義務をその領域において執行（enforce）するものとする」と定めている。ここでいう「各締約国」とは、個々の投資仲裁における被申立国のみならず、ICSID条約の全締約国（165カ国）を指すため、投資家はこれらのいずれの国においても仲裁判断の承認を求める手續を提起することができ、それを承認することが各締約国の条約上の義務となる。

もつとも、同条約54条3項は、「仲裁判断の執行（execution）は、執行が求められている領域の属する国で現に適用されている判決の執行に関する法令に従って行われる」と規定する。またそれに続く55条は、「第54条のいかなる規定も、いずれかの締約国の現行法令でその締約国又は外国を執行（execution）から免除することに関するものに影響を及ぼすものと解してはならない」と述べる。したがって、仲裁判断の執行（execution）の段階では、当該国の法令に反映された国家免除規則が適用される余地を残す形となっている。

## （2）非 ICSID 仲裁の場合

ICSID条約とは異なり、他の仲裁規則では、仲裁判断の承認・強制執行に関する固有の規則は定められていない。この点、商事仲裁における仲裁判断の承認・強制執行を規律する多数国間条約として「外国仲裁判断の承認及び執行に関する条約（ニューヨーク条約）」が作成されており、非 ICSID の投資仲裁判断についてもこの条約に基づく承認・強制執行が可能となっている。

ニューヨーク条約3条は、「各締約国は、次の諸条に定める条件の下に、仲裁判断を拘束力のあるものとして承認（recognize）し、かつ、その判断が援用される領域の手續規則に従って執行（enforce）するものとする」と定めている。それゆえ、同条約の締約国の国民は、全ての締約国（172カ国）の国内裁判所において仲裁判断の承認を求めることができる。他方、同条約5条1項及び2項は、仲裁判断の承認及び執行（recognition and enforcement）を拒否することができる事由を列挙しており、その中には例えば、「判断の承認及び執行が、その国の公の秩序（public policy）に反すること」（2項(b)）といった項目もある。したがって、締約国の裁判所は、仲裁判断の承認の段階においても、これらの事由に該当する場合には承認を拒否することができ、これは ICSID 仲裁と異なる点である。さらに、仮に仲裁判断が承認されたとしても、強制執行の段階においては、3条が述

べるように、当該国の手続規則に従うことになるため、そこには国家免除に関する規則も含まれる（あるいは 5 条 2 項(b)にいう「公の秩序」の中に国家免除規則が含まれると考えることもできる）。

### （3）強制執行に関する国家免除規則

以上のように、ICSID 仲裁と非 ICSID 仲裁では承認や強制執行に関する法枠組みが異なるものの、いずれにおいても、少なくとも強制執行の段階では国家免除規則の適用は排除されていない。もっとも、一般国際法上の国家免除規則では、外国国家の資産に対する強制執行がいかなる場合にも認められないわけではなく、いくつかの例外が設けられている。

例えば、未発効ではあるものの、一般国際法上の国家免除規則を相当程度反映するものとして「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（国家免除条約）」がある。その 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）（*post-judgment measures of constraint, such as attachment, arrest or execution*）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」ことを原則としつつ、但書において例外を定めている。その中には、国際的な合意や仲裁合意により当該外国が強制的な措置がとられることにつき明示的に合意した場合（(a)号）や、当該外国の財産が政府の非商業的目的以外（*other than government non-commercial purposes*）に特定の目的に使用され、又はそのような使用が予定されている場合（(c)号）が含まれている。

このうち、後者の「非商業的目的以外」に使用される資産（以下便宜的に商業的資産と呼ぶ）については、それに該当しない例が同条約 21 条で規定されており、そこには、外交任務に関連する資産や軍事的性質の資産、中央銀行資産、科学的・文化的意義のある物の展示の一部を構成する財産、などが挙げられている。したがって、強制執行を求める投資家としては、これらの除外項目に該当しない商業的資産を見つけ出して執行の対象とする、あるいは当該外国により強制執行への同意がなされていることを立証する、といった方向性を主として追求することになる。

## 5. 投資仲裁判断の強制執行に関する国内裁判の事例

上述の通り、ICSID 条約 54 条 1 項における仲裁判断の承認の義務はあくまでも承認段

階に関するものであり、強制執行の段階では同条約 55 条が明示的に国家免除規則の適用の余地を認めているため、ICSID 条約や投資協定を締結したというだけでは、強制執行免除の放棄につき投資受入国の同意があったとみなすことは困難である。非 ICSID 仲裁についても、投資協定における仲裁付託合意は、承認手続における裁判権免除の放棄とはみなし得るが、強制執行免除の放棄とはみなし得ないとするのが一般的である<sup>10</sup>。したがって、投資家としては、投資受入国が外国において保有する資産の商業的性格を立証することにより強制執行免除の不適用を目指すことが基本的な方策となる。

### (1) 政府自身が所有する資産に対する強制執行を求める例

前述のように、Yukos 対ロシア事件では、ロシアに対して損害賠償を命じる ICSID 仲裁判断が 2014 年に示され、投資家はいくつかの国でその強制執行を試みている。その 1 つとして、パリのロシア連邦庁舎の一角にある不動産物件の差押えを請求した事案があるが、これに対してロシアは、当該物件はロシア正教会、コンサートホールと書店を備えた文化センター、講堂を含む教区センター、150 人の子供が通うフランス語とロシア語のバイリンガル学校の 4 つの建物からなるカルチャーセンターであり、商業的性格の資産ではないため強制執行から免除されると主張した。裁判所は、ロシアが文化的・精神的遺産を有していることに鑑みれば、この物件はロシア国家の主権行使に直接関連しうること、また国家免除条約 21 条は文化的資産を強制執行免除の対象としていることなどを指摘し、ロシアの主張を認めて免除を付与した<sup>11</sup>。

一方、Sedelmayer 対ロシア事件では、1998 年 7 月 7 日にストックホルム商業会議所

<sup>10</sup> ドイツ連邦司法裁判所 2005 年 10 月 4 日命令は、ドイツ＝旧ソ連投資協定 10 条 4 項が、ニューヨーク条約に基づいて投資仲裁判断が「承認され、執行される」と定めていることは、強制執行免除の放棄に関する締約国の明確な同意を意味するものではないと述べた (*Mr. Franz Sedelmayer v. The Russian Federation*, Order of the German Federal Supreme Court, VII ZB 9/05, 4 October 2005)。他方、ウクライナ最高裁は 2019 年 1 月 25 日の判決において、1998 年のウクライナ＝ロシア投資協定 9 条は、投資仲裁判断が紛争の両当事者を拘束し、各当事者は当該決定を自国の法律に従って執行すると定めているため、これによりロシアは事実上、裁判権免除・強制執行免除の放棄に同意していると判断した (*Everest Estate LLC et al. v. The Russian Federation*, Judgment of the Ukrainian Supreme Court, 796/165/18, 25 January 2019)。これは上記のドイツ裁判所とは逆に、投資協定中に強制執行免除の放棄に関する明示的な文言が無くとも放棄を推定できるとの立場を示すものであり、こうした解釈が可能であれば投資仲裁判断の承認・執行の可能性は大きく広がりうる。ただ、本件は 2014 年に発生したロシアのクリミア占領に起因する投資紛争であり、ウクライナ自身が被害国であったため、同国裁判所による免除規則の解釈もこうした経緯に影響を受けている可能性がある。一般的には、諸国の裁判所は免除規則を保守的に解釈する傾向があるため、本件で示されたような免除放棄の推定が他国の裁判所にも直ちに受容されることは必ずしも期待できないだろう。

<sup>11</sup> *Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. The Russian Federation*, Tribunal de Grande Instance de Paris, Juge de L'Exécution, 15/00323, 28 April 2016.

(SCC) 仲裁による仲裁判断が下された後、投資家は、ロシアがスウェーデンに所有する複合住宅である不動産 (Lidingö Kostern 5) から徴収される賃貸料につき差押えを請求した。これに対してロシアは、同住宅には外交特権を有する人などが居住しており、公的目的のために使用される物件であるとして、強制執行免除を主張した。これについて裁判所は、確かに同住宅は外交官等のためにも使用されているが、他の目的 (旅行会社の事務所等としての賃貸) にも使用されており、それは公的目的を持つとは言えない用途であるとして、本物件に係る賃料債権は強制執行免除の付与を必要としない商業的な性格のものであると結論した<sup>12</sup>。

このように、政府が直接所有する資産につき強制執行が認められた例はあるものの、一般には、そうした政府資産が主権的性格を持たず、商業的目的のために特定の用途に使用されていると立証することは、相当に困難であると思われる<sup>13</sup>。そのため、近時では投資家側の戦略として、政府が直接所有する資産ではなく、政府と近い関係にある他の商業的主体 (政府系事業体や国有企業) の外国資産に目を向け、それに対して強制執行を試みるケースが増加している。以下ではそのような例をいくつか検討したい。

## (2) 政府とは異なる主体が所有する資産に対する強制執行を求める例

### ① ロシアに対する仲裁判断の強制執行

上述した Yukos 対ロシア事件のフランスにおける執行手続の一環として、投資家は、ロシア連邦宇宙機関ロスコスモスが、フランスのアリアンスペース社に対して有している、ソユーズロケットの製造・納入契約 2 件に係る約 3 億ユーロの債権の差押えを請求した。これに対しロスコスモスは、アリアンスペース社との契約は自らの名前と勘定で締結され、国に代わって行動するという委任によるものではないため、ロシア連邦に対する損害賠償命令をロスコスモスの資産に対して執行することはできないと反論した。この点、裁判所はまず一般論として、「国家の発露としての資格を有するか否かは、法人格の属性である当該事業体の機能的独立性と資産の自律性に依りて評価されなければならない」と述べる。そのうえで、本件では、2004 年 6 月 26 日にロシア政令で承認された規則から、ロスコス

<sup>12</sup> *Mr. Franz Sedelmayer v. The Russian Federation*, Swedish Supreme Court, 1 July 2011.

<sup>13</sup> *Sedelmayer* 対ロシア事件ではドイツでも強制執行が試みられたが、ドイツ連邦司法裁判所は、ロシアがドイツに対して有する税金還付請求権、及びロシアがルフトハンザ航空に対して有するロシア上空飛行権料請求権は、商業的目的ではなく主権的目的で使用される財産であると判断した。See, *Mr. Franz Sedelmayer v. The Russian Federation*, *supra* note 10.

モスはロシア連邦の宇宙政策を実施する任務を持つ、同国によって設立された公的機関であることは明らかだが、同時に、規則 12 条により法人格と訴訟当事者能力を有し、規則 5 条 3 項 19 号に基づく国際宇宙プロジェクトの実施に関する契約を含め、外国のパートナーとの契約を独立して締結することができるなど、財務及び経営の自主性を有していると指摘する。また監査報告書から、ロスコスモスが受領した資金はロシア連邦の予算に恒久的に統合されるのではなく、ロスコスモスの様々な産業パートナーに分配されることを意図していたことが分かるため、法人としての組織的独立性や予算的・財政的自律性を十分に備えていると述べる<sup>14</sup>。この結果、ロスコスモスが有する債権はロシア連邦に帰属するものとは言えず、ロシア連邦の債務に関する差押えの対象としては認められないと判断された。

一般には、このような事業体や国有企業と政府との関係が遠いほど、それらの組織の資産が商業的性格のものであると立証しやすくなるであろうが、他方で、本件が示したように、かかる資産が政府に帰属するものではないという投資受入国側の主張も成立しやすくなるのであり、結果的に強制執行の対象として認められにくくなるというディレンマがある。

もっとも、政府以外の主体の資産に対する強制執行が認められた例も近時では現れてきている。例えば、上述の Yukos 対ロシア事件ではオランダにおいても強制執行が試みられ、そこではロシア国有企業 FKP がベネルクスにおいて保有するウォッカの商標権・著作権につき差押えが請求された。FKP は、モスクワ市に設立された会社であり、ロシア連邦に数多く存在するいわゆる連邦財務省企業 (FTE) の 1 つである。FKP とロシア連邦は、ウォッカの商標等に関する権利を必要な範囲で FKP に譲渡する旨の協定を 2015 年に締結していた。差押え手続において投資家側は、FKP はロシア連邦の利益のために国家資産を管理する者に過ぎないと述べ、本件資産が実質的にはロシア連邦に帰属する旨を主張した。

裁判所はまず、本件資産は、アルコール飲料の商業的利用を目的とするものであり、そこに含まれる視覚的要素に対する商標権及び著作権は、その性質上、商標を付した商品の (商業) 販売促進を目的とするものであるため、当該資産は、非商業的目的以外に特に使用され、または使用されることを目的とする資産であると認定した。そのうえで、ロシア連

---

<sup>14</sup> *Hulley Enterprises Ltd., et al. v. Roscosmos*, Cour d'Appel de Paris, Juge de L'Exécution, 16/01314, 27 June 2017.

邦がこれらの商標・著作権に対して有する権限は、FKP の法的立場を完全な権利者のそれと同等にすることを妨げると述べる。これらは、FKP の処分権に対する広範な制限であり、ロシア連邦が権限を行使した場合、FKP は商標・著作権を利用する権利を失う。つまり、権利の完全な法的移転は生じず、FKP はロシア連邦との協定に基づいて権利者となることはなかったと認定した<sup>15</sup>。この結果、本件商標・著作権の差押えが認められ、それを競売で売却する権利が投資家に与えられた。

## ② ベネズエラに対する仲裁判断の強制執行（米国裁判所）

OI European 対ベネズエラ事件では、2015年3月10日に ICSID 仲裁判断が発出され、投資家は米国においてその強制執行を試みた。具体的には、ベネズエラで設立された石油企業 *Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)* の米国内子会社である *PDV Holding (PDVH)* 等の株式の差押えを請求した<sup>16</sup>。これに関し、まず裁判所は、PDVSA やその子会社の PDVH 等は、市場におけるプレイヤーとして活動しており、その資産は商業的性格を持つことを認定した。その一方で、本件で PDVSA 資産の差押えを認めるためには、PDVSA とベネズエラの間分離性 (*separateness*) に関する強い推定を覆す立証を行う必要があると述べ、その点に関する検討を詳細に行っている。

裁判所によれば、米国の判例では、「企業体はその所有者によって非常に広範に支配され、両者の間に本人＝代理人のような関係が生じる場合には、一方が他方の行為に対して責任を負うことがある (*where a corporate entity is so extensively controlled by its owner that a relationship of principal and agent is created, we have held that one may be held liable for the actions of the other*)」<sup>17</sup>。そして、かかる「広範な支配」の有無を分析するために最も顕著に用いられる判断指標も、先例により次のような5つの要素として整理されている<sup>18</sup>。

<sup>15</sup> *Hulley Enterprises Ltd., et al. v. FKP*, Judgment of the Hague Court of Appeal, 28 June 2022.

<sup>16</sup> *OI European Group B.V. et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Opinion of the United States District Court for the District of Delaware, 28 April 2023. なお、ベネズエラに対しては、本件に先立ち、Crystallex 事件においても米国裁判所で承認・強制執行手続が提起されており、本件と同様の判断が裁判所により示されている。

<sup>17</sup> *First Nat'l City Bank v. Banco Para El Comercio Exterior de Cuba*, 462 U.S. 611, 627 (1983).

<sup>18</sup> *Rubin v. Islamic Republic of Iran*, 138 S. Ct. 816, 823(2018). ただし、これらは「機械的な公式」ではなく、上記5指標は、広範な支配の有無を特定するためのケースバイケースの分析を助けるためのものであり、5指標の全てが広範な支配の存在という結論に有利である必要はない。

- (i) 政府による経済的支配の程度 (the level of economic control by the government)
- (ii) 当該企業の利益が政府に帰するかどうか (whether the entity's profits go to the government)
- (iii) 政府関係者が当該企業を管理し、または日常業務に関与している度合い (the degree to which government officials manage the entity or otherwise have a hand in its daily affairs)
- (iv) 政府が当該企業の行動の実際の受益者であるか (whether the government is the real beneficiary of the entity's conduct)
- (v) 政府と当該企業が別主体であるとする事で、外国がその義務を回避して米国の裁判所で利益を得ることになるか (whether adherence to separate identities would entitle the foreign state to benefits in United States courts while avoiding its obligations)

裁判所は、PDVSA とベネズエラ政府の関係をこれらの 5 指標に基づき検討した結果、それぞれにつき以下のような評価を導いている。

- (i) ベネズエラのグアルド大統領政府は PDVSA に対する広範な経済的支配を維持している。ベネズエラは、PDVSA の資産を自らの資産として扱っている。グアルド政権は、PDVSA の米国子会社の米国内の資産にアクセスし、PDVSA が持っていた企業配当の権利を回避して、自らの資金源として使用してきた。また、グアルド政権は PDVSA の資産をベネズエラの法的防御のための資金として使用してきた。PDVSA に対する経済的支配は、ベネズエラの憲法にも規定されている。
- (ii) グアルド政権下では、PDVSA の利益はベネズエラに流れており、ベネズエラ政府は常に PDVSA の単独株主である。
- (iii) グアルド政府は、同政府が任命した PDVSA の特別委員会を通じて、PDVSA の日々の活動を統制している。PDVSA の特別委員会は、グアルド政府からの「指令」に従って活動していることを認めている。議会は、PDVSA が締結するあらゆる「公益契約」を承認する権限を有し、その見解では、あらゆる PDVSA の契約は公益契約であるとしている。
- (iv) グアルド政府は、PDVSA の行動による実際の受益者である。特に、グアルド政府は、PDVSA の資金を利用して法的防御を実施している。グアルド氏とその政府は、PDVSA

とその関連資産を、共和国自体の資産とみなす発信を定期的に行っている。

(v) 両者を別主体として扱うことは、ベネズエラに米国の法廷での利益を与える一方で、ベネズエラの義務の回避を可能にする。

以上の検討から、裁判所は、ベネズエラと PDVSA の分離性の推定は覆され、実際には PDVSA がベネズエラ政府の分身 (the alter ego) であることが立証されたとして、PDVH の株式に対する差押えを認めた<sup>19</sup>。このように、米国において政府以外の主体の資産を標的として仲裁判断の強制執行を試みる場合にも、やはり当該主体の経営や財務などがどの程度政府から独立しているかが問われるのであり、政府が当該主体に対して広範な支配を保持していることが立証されれば、強制執行が認められうる。

### ③ ベネズエラに対する仲裁判断の強制執行（オランダ裁判所）

上記の OI European 対ベネズエラ事件では、同一の投資仲裁判断についてオランダでも強制執行の申立てがなされている<sup>20</sup>。投資家は、PDVSA（及びその子会社のベネズエラ企業 Bariven）が全株式を保有するオランダ企業である Propernyn や PDVSA Services、及び Propernyn が全株式を保有するオランダ企業 PDV の資産の差押えを請求した。ベネズエラ国家と PDVSA らの密接な相互関係を考慮すると、強制執行の目的上、これらの企業はベネズエラ国家と同一視されるべきであると投資家側は主張する。

この点につきハーグ地方裁判所は、オランダ企業 (Propernyn、PDVSA Services、PDV) がベネズエラの債務に責任を負うかについてはオランダ法に基づき、ベネズエラ企業 (PDVSA、Bariven) がベネズエラの債務に責任を負うかについてはベネズエラ法に基づき審査するとした。そのうえで、オランダ法の下では、親会社／株主が株式を保有することによって行使できる支配力については、重要ではあるが、同一視の決定的条件ではなく、資産の混同、共同の支配や権力の外観、グループ構造の複雑さ、会社法の濫用や法人格の隠蔽など、その他の要素も考慮する必要があるという。この点、本件で投資家側は、ベネズエラがこれらの企業と法人格が別であることを債務支払い回避等の目的で濫用していると明確に主張しておらず、立証が不十分であると判示した。

<sup>19</sup> この地方裁判所の判断は、連邦第 3 巡回区控訴裁判所によっても支持された。 *OI European Group B.V. et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Opinion of the United States Court of Appeal Third Circuit, 7 July 2023.

<sup>20</sup> *OI European Group B.V. et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Judgment of the Hague District Court, 16 February 2022.

一方、ベネズエラ法の下では、親会社が子会社の債務につき責任を負うことに関する判例はあるものの、逆に子会社が親会社／株主の債務につき責任を負うことを認めた判例を、投資家側は提示できていないという。ベネズエラ政府による投資家の資産収用に際して PDVSA が関与していたという事実も示されておらず、これらの主体をベネズエラ法の下で連帯責任が生じる1つの経済グループとして扱うことは困難であると裁判所は判示した。

なお、投資家側は、米国裁判所が *Crystallex* 対ベネズエラ事件等の先行事例において、分身理論に基づきベネズエラの債務の強制執行を PDVSA に対して行うことを認めた例を挙げたが、裁判所は、これは米国法に基づく判断であり、今回の紛争はオランダ法及びベネズエラ法の下で評価されねばならないと述べる。以上のことから、裁判所は、ベネズエラ国家との同一視により企業資産を投資仲裁判断の強制執行の対象とすることを認めなかった。ハーグ控訴裁判所も、地方裁判所と同様に、単なる株式保有による支配関係だけでなく、異なる法人格の濫用による責任回避などの要素があることが同一視の前提になるとの見解を示して、投資家側の請求を棄却している<sup>21</sup>。このように、米国とオランダの裁判所の間で強制執行の可否に関する判断が分かれたことは、国により政府と企業の一体性を認定する基準に差異があることを示しており、投資家側としては、先行事例を十分に踏まえたうえで、強制執行を請求する国やそこでの主張内容を選択していく必要があると言える。

## 6. おわりに

以上で検討したように、ロシアの反制裁措置については、投資協定で定められた紛争解決手続へと付託すれば、実体的な条約違反の認定を得られる可能性は高いと思われる。しかし、そこで損害賠償命令を得られたとしても、ロシアをはじめいくつかの国は仲裁判断の自発的履行を拒む可能性があり、そうした場合に当該仲裁判断を強制的に執行することはそれほど容易ではない点に留意が必要である。特に、投資仲裁の場合は、損害を被った私人がみずから手続を進めることになるため、仲裁判断の取消し手続や承認・強制執行手続に要する資金的・時間的コストを負担しうるか否かを、事前に慎重に検討する必要がある。もちろん、損害額の規模によっては、こうしたコストを負担してでも投資仲裁を通じ

<sup>21</sup> *OI European Group B.V. et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Judgment of the Hague Court of Appeal, 30 May 2023.

て損害回復を追求する価値は十分にあると考えられるが、その場合には、強制執行の対象となりうる投資受入国の在外資産の総量が限られていることに留意し、迅速に請求を提起していくことが求められよう。

また、投資仲裁判断の強制執行を試みる際、上述のように、投資受入国の政府に近い他の主体が外国に所有する資産については、商業的性質は認められやすいと言えるが、当該主体と受入国政府との分離性の推定を覆すことは必ずしも容易ではないと考えられる。こうした判断基準の下では、権威主義国家に関しては、政府系事業体や国有企業に対して政府が高度の介入・統制を行っていることを比較的立証しやすいかもしれないが、民主主義国家に関してはそうした政府の支配下にある事業体等を見つけ出すことは困難である可能性がある。また、政府以外の主体に対する強制執行の試みが増加してくれば、諸国は、政府系事業体や国有企業を政府の統制から表面上切り離すような対策を講じることも考えられ、強制執行が可能な資産が次第に減少していく恐れもある。こうした事情を踏まえれば、投資家側としては、仲裁判断の強制執行を追求せざるを得なくなった際は、投資受入国の政府や政府以外の主体の在外資産のうち、強制執行の対象として認められる可能性があるものをできる限り広範に把握し、仲裁判断の発出後は迅速に承認・強制執行の手続を進めることが重要になるであろう。

## 第4章 ウクライナ侵略後のロシア対外債務問題

東京大学社会科学研究所准教授

中島 啓

### エグゼクティブ・サマリー

本章では、ウクライナ侵略後にロシアが対外債務につきデフォルト（債務不履行）へと至る経緯を概観し、そこに含まれる法的論点を検討する。今般の事態は、ロシアの外債建てソブリン債のデフォルトとしてはロシア革命直後の1918年以来、約1世紀ぶりであるところ、その経緯には近年のソブリン・デフォルトには見られない特徴がある。すなわち、少なくとも戦争開始直後の時期に関する限り、今般のロシアは対外債務を支払う意思も能力も備えていたにもかかわらず、米国や欧州連合が課す対ロシア制裁により債券償還が阻まれてしまったという点で特異である。このことや、制裁の結果として格付機関や決済中継機関がロシア関連の業務から撤退してしまった結果、そもそものデフォルトの成否やその判定主体、また償還に際して用いる通貨（ルーブル払いの有効性）といった、通常のソブリン・デフォルトの場合にはあまり問われることのない比較的珍しい法的争点が浮上している。もっとも、そうした特殊性に関わらず、今般のロシアのデフォルトの規模は、少なくとも戦争前のロシアの経済規模を前提とすると限定的であり、市場は粛々と受け止めてきている。だとすれば、制裁の一環としてロシア債券取引の禁止を導入し、ソブリン債券償還に充てられたはずの外債準備をロシアの国家財政の中に温存してしまうよりも、約定通りの支払いを求めた方がむしろ少ないながらも戦争遂行経費を削る効果があったのではないかと考えられる。確かに、デフォルトにより債券市場におけるロシアの信用や評判が傷つくことになるとも考えられるが、侵攻とは切り離された債券市場におけるロシアの振舞いにのみフォーカスするならば、冷静な投資家の眼には、各種の制裁に関わらずロシアは債務を履行するための最善の努力を尽くした発行体であって、今般の事態は債券市場におけるロシアの信用をむしろ高めるものとして映ってしまうかもしれない。少なくとも、個々の債権者としては、制裁さえ解除されれば然るべく返済が実行されると見込んで、個別に債権回収を試みるよりは、債券の消滅時効期間の経過までは事態の推移を見守ることが無難と考えるのも不合理ではないだろう。

## 1. はじめに

ロシアによるウクライナ侵略開始から程なくして、ロシアが外国人投資家向けに発行していた債券の償還期・利払期日が順次到来し、支払いを実施できなかったロシアはこれら発行済み債券につきデフォルト（債務不履行）に陥った。ロシアの外貨建てソブリン債のデフォルトとしてはロシア革命直後の1918年以來、約1世紀ぶりの事態となったところ<sup>1</sup>、その経緯には近年のソブリン・デフォルトには見られない特徴がある。すなわち、ロシア革命直後に当時のソヴィエトがツァーリ・ボンドの無条件破棄を一方的に宣言した例とは異なり、今般のロシアは少なくとも戦争開始直後の時期においては対外債務を履行する意思を示していた。また、支払い能力を超える債務を抱えるに至った近年のスリランカなども異なり、同時期におけるロシアの対外債務支払い能力は十分であったと考えられる。つまり、今般のロシアは、少なくとも戦争開始直後の時期に関する限り、対外債務を支払う意思も能力も備えていたにもかかわらず、米国や欧州連合が課す対ロシア制裁により債券償還が阻まれてしまったという点で特異であり<sup>2</sup>、ソブリン・デフォルトの新たな類型（第3類型）を創出するに至ったとさえ評価される<sup>3</sup>。そのため、通常のソブリン・デフォルトの場合にはあまり問われることのない比較的珍しい法的争点を内包している。

そこで本章では、まずウクライナ侵略後のロシアがデフォルトへと至る経緯を概観した後（2.）、浮上した法的論点を整理し（3.）、今般の事態の位置づけを明らかにしつつ今後を展望する（4.）。その後補足的にはあるものの、同時期に実施されたウクライナの債務再編にも触れる（5.）。なお、資料的・言語的制約により、ロシア政府の立場や見解を推し量るに際しては、金融専門紙の報道など二次資料にも大きく依拠している。

## 2. ロシアがデフォルトへと至る経緯

侵攻開始から程なくして、ロシアは外貨建て債券について立て続けに2件、約定の支払期日を逸することとなった。

<sup>1</sup> 「ロシア国債、1世紀ぶり不履行か 残る国債も対象に」日経電子版（2022年6月27日）、at <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUB272Y60X20C22A6000000/>.

<sup>2</sup> Kei Nakajima, “Sovereign defaults during and after the Russian invasion of Ukraine”, *Fifteen Eighty Four* (Cambridge University Press, 25 October 2022), at <https://www.cambridgeblog.org/2022/10/sovereign-defaults-during-and-after-the-russian-invasion-of-ukraine/>.

<sup>3</sup> Lee Buchheit and Mitu Gulati, “Forced sovereign debt defaults”, *Financial Times* (2 June 2022), at <https://www.ft.com/content/75da5a01-12e6-42ae-abea-3fa7a3cc1647>.

## (1) ドル建て債券につきルーブルでの償還が試みられた例

1つ目は、2022年4月4日に償還期を迎えた債券であり<sup>4</sup>、米ドル建てで発行されていたにもかかわらず、ロシア政府は自国のルーブル通貨での償還実施を試みたことから、大きな混乱が生じた。遡ること3月5日、対「非友好国」債務についてルーブルでの返済を認めるロシア大統領令が署名された<sup>5</sup>。これに端を発する、ルーブルでの返済を債務履行と看做しうるかをめぐる論争が尽きぬ中、4月4日の償還期を迎えることとなった。この間、ロシアは、3月31日には「非友好国」とのロシア産ガスの売買についてもルーブルでの実施を求める大統領令を発出し<sup>6</sup>、ベラルーシもロシアに追従して対外債務につきルーブルでの返済を宣言するなど<sup>7</sup>、欧米諸国による対ロシア制裁への対抗策の如くルーブル通貨の利用を広く要求していた。

懸案の債券に関しては、米ドルでの返済を明示に約束している以上、ルーブルでの返済は当該債券約款の意味における償還を実施したことにはならないというのがほぼ一致した市場の反応であった。4月14日、格付機関である Moody's が、懸案の債券についてルーブルでの支払いが実施されればそれは同社が定義するところのデフォルトに相当しうるとの声明を発表した<sup>8</sup>。4月20日には、デリバティブ取引に関する国際的な業界団体である、国際スワップ・デリバティブ協会傘下のクレジット・デリバティブ決定委員会（Credit Derivatives Determinations Committee : CDDC）が、ルーブルでの支払いは「潜在的不履行」に相当するとの判断を示している<sup>9</sup>。

もともと、当該債券は償還期日から30日間の猶予期間（*grace period*）を設けており、5月4日までに米ドルでの償還が実施される限りは、延滞利子は発生するも当初の償還期日にデフォルトしたとは看做さないという建付けであった（上述した Moody's および CDDC の判断はそれを織り込んだ条件付きの表現である）。そして、この猶予期間満了直前の5月3日頃までに、債券約款の規定通り米ドルでの元本償還がロシアにより実施され

<sup>4</sup> 4.50 per cent bonds due 2022; Prospectus dated 2 April 2012.

<sup>5</sup> “Russia threatens to make external debt payments in roubles”, *Financial Times* (14 March 2022), at <https://www.ft.com/content/299c95ec-8c01-472e-99ec-feeb1a4b2c66?>.

<sup>6</sup> “Putin issues decree requesting ‘unfriendly’ countries pay for gas in roubles”, *Financial Times* (1 April 2022), at <https://www.ft.com/content/d8ee2429-7caf-4e1f-9c85-dd1f825d36e3>; “Why does Putin want Europeans to pay for gas supplies in roubles?”, *Financial Times* (1 April 2022), at <https://www.ft.com/content/f4699b68-cf17-4b97-aaf0-336b541bb7f1>.

<sup>7</sup> “Belarus Joins Russia Paying Rubles for Its Foreign Debts”, *Bloomberg* (7 April 2022), at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-07/belarus-joins-russia-paying-rubles-for-its-foreign-debts>.

<sup>8</sup> “Announcement: Moody’s says repayment of Russia’s foreign-currency bond in rubles does not meet contractual promise”, Moody’s Investors Service (14 April 2022).

<sup>9</sup> <https://www.cdsdeterminationscommittees.org/cds/the-russian-federation-2/>.

た旨報道されている<sup>10</sup>。

ただし、4月4日に償還期を迎えた債券の元本と利子相当額について、当初の支払期日ではなくその後の猶予期間中に遅れて支払いを行ったことから、実際の支払日までに追加で利子が発生していたことになるところ、その未払いが事後に判明する。そこで、先のCDDCは6月1日、この延滞利子をロシアが猶予期間満了時までには支払わなかったことが「支払不履行の信用事由（a failure to pay credit event）」（含意は後述）に相当すると判断した<sup>11</sup>。延滞利子の総額は約190万ドルと少額であり、また次に見る制裁の結果としてのデフォルトはほぼ既定路線であったことから、侵攻開始当初から見込まれていたロシア国債の最初のデフォルトは「異例な形で早まった」と評される<sup>12</sup>。

## （2）制裁により償還の実施が阻まれた例

2つ目は、利払期日が毎年5月27日に設定されていた2016年発行債券<sup>13</sup>と2021年発行債券<sup>14</sup>の例である。米国や欧州連合が課した制裁により支払い実施が阻まれた点で、こちらの方がより大きなインプリケーションを持つ。

利払期日に先立つ5月20日、ロシア財務省は利払いを前倒して実施したと発表した<sup>15</sup>。米国政府による制裁の管理実施を司る外国資産管理局（Office of Foreign Assets Control：OFAC）が、5月25日までの経過措置として、ロシア政府の発行債券にかかる利子支払いや元本償還等を投資家が受けることを認めていたことから<sup>16</sup>、ロシアによる利払いの前倒しには、経過措置の失効に伴う米国の対ロシア制裁強化の影響を回避する狙いがあったとみられる。

ところが、その後6月に入り、利払いの実施が決済中継機関によって拒まれていることが判明する<sup>17</sup>。利払いのための資金は、ロシアの決済保管機関（National Settlement

<sup>10</sup> 「ロシア国債、保有者がドルで元金受領 不履行回避」日経電子版（2022年5月4日）、  
at <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR0406D0U2A500C2000000/>.

<sup>11</sup> <https://www.cdsdeterminationscommittees.org/documents/2022/06/dc-decision-01-06-22-russian-federation-interest.pdf>.

<sup>12</sup> 「ロシア国債、早まった異例の「不履行」 孤立を象徴」日経電子版（2022年6月2日）、  
at <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR0201G0S2A600C2000000/>.

<sup>13</sup> 4.75 per cent bonds due 2026; Prospectus dated 26 May 2016.

<sup>14</sup> 2.65 percent bond due 2036; Prospectus dated 25 May 2021.

<sup>15</sup> 「ロシア、外貨建て国債「利払い履行」手続き前倒しか」日経電子版（2022年5月21日）、  
at <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR210FB0R20C22A5000000/>.

<sup>16</sup> OFAC, Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations, 31 CFR part 587, General License No. 9A Authorizing Transactions Related to Dealings in Certain Debt or Equity (2 March 2022).

<sup>17</sup> “Russia’s latest Eurobond coupons are stuck at Euroclear”, *Bloomberg* (8 June 2022), at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-07/russia-s-latest-eurobond-coupons-are-stuck->

Depository : NSD) から、中継機関であるクリアストリーム (ルクセンブルク法人) とユーロクリア (ベルギー法人) に送金されていたところ、欧州連合が NSD を制裁対象として追加したため<sup>18</sup>、両中継機関はこれを順守したものとみられる。そうした中、利払期日から 30 日の猶予期間が経過した 6 月 27 日を迎えることとなり、Moody's は、同日までに債権者が利払いを受けていない事実をもってロシアがデフォルトに陥ったとの見解をコメント形式 (その含意は後述) で発表した<sup>19</sup>。その後、NSD は制裁解除を求めて EU 司法裁判所に 8 月 12 日付で提訴している<sup>20</sup>。

### 3. 論点整理

以上に見たように、侵攻開始直後のロシアのデフォルトは、支払う意思も能力もあつたにもかかわらず制裁により拒まれたという点で特異である。そのため、そもそもデフォルトと看做すに相応しいかをめぐって、判定主体 (1)、決済通貨 (2)、不可抗力の援用可能性 (3) といった法的争点が浮上している。以上に加えて、償還も利払いも受けられなくなった債券保持者としては訴訟を通じた債権回収の途を検討すべきかが問われている (4)。

#### (1) デフォルトを判定する主体

デフォルト (債務不履行) は、契約上の所定の期日までに返済が行われなかった事実をもって成立し、有権的な判定権者の認定を待つ必要はない。ただ、債務国ロシア自身が、NSD を通じた海外中継機関へ送金の実施により義務を履行したものと考えていることから<sup>21</sup>、ロシアはデフォルトしたと判断する各種金融機関の見解がいかなる意味を持つのが問題となる。

まず、民間の格付機関は、通常であれば、格付け業務の一環としてデフォルトしたか否かを判定し、それを格付けに反映する<sup>22</sup>。しかし、侵攻開始から間もなく、Moody's<sup>23</sup>や Fitch

---

at-euroclear.

<sup>18</sup> O.J. (L 153) 52 (3 June 2022).

<sup>19</sup> Moody's Investors Service, "Government of Russia: Missed coupon payment constitute a default", Issuer Comment (27 June 2022), at [https://www.moody.com/research/Government-of-Russia-Missed-coupon-payment-constitutes-a-default-Issuer-Comment-PBC\\_1335178?cy=ita&lang=it](https://www.moody.com/research/Government-of-Russia-Missed-coupon-payment-constitutes-a-default-Issuer-Comment-PBC_1335178?cy=ita&lang=it).

<sup>20</sup> NSD v. Council (Case T-494/22); O.J. (C 368) 30 (26 September 2022).

<sup>21</sup> "Russia's default tussle with investors is just starting (repeat)", *Bloomberg* (7 June 2022), at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-07/russia-s-default-tussle-with-bondholders-is-only-just-starting>.

<sup>22</sup> See e.g., "Moody's downgrades Russia's ratings to Ca from B3; the outlook is negative" Moody's (5 March 2022), at [https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Russias-ratings-to-Ca-from-B3-the-outlook-Rating-Action-PR\\_463675](https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Russias-ratings-to-Ca-from-B3-the-outlook-Rating-Action-PR_463675).

<sup>23</sup> "Moody's to withdraw credit ratings on Russian entities", Moody's Investor Relations (24 March

Ratings<sup>24</sup>といった主要格付機関はロシア関連の業務から相次ぎ撤退してしまったため、本来の格付け業務の一環としてのデフォルト判定を行う必要はなかった。にもかかわらず、Moody's が非公式のコメント形式でありながらロシアのデフォルトを認定したことには、債券の信用が著しく変動し、にもかかわらず発行体自身が債務の履行を主張している状況において、格付け判断に事実上相当する判断を債券市場に供給することで、市場が混乱するのを予め制御しようとしたものと推測できる。

次に、CDDC は本来、金融派生商品であるクレジット・デフォルト・スワップの支払条件が満たされたか否かを判定する業界団体の機関である。クレジット・デフォルト・スワップとは、債券発行体がデフォルトするリスクに対して債券保持者が掛けるいわば「保険」であり、プレミアム（保険料）の支払いと引き換えに、デフォルト相当の事態が発生した場合には、予め想定した価値で債券を売却できるという金融商品である。この権利を発動させるトリガーの1つが、「支払不履行の信用事由（a failure to pay credit event）」であり、CDDC は先述の通り、ロシアの延滞利息未払いが当該事由に該当すると判断した。格付機関がロシア関連業務から撤退する中、金融派生商品が提供する権利のトリガー充足性という観点からではあるものの、ロシアがデフォルトしたか否かを間接的に判定する機能を備えていたために、その判断が注目を集めることとなった。

## （２）「ルーブル払い」の有効性

前述の通り、ロシアはルーブルでの支払い実施を要求してきたものの、天然ガス売買の場合とは異なり、債券償還についてはこれまでのところ、最終的にドル決済に切り替えたり、制裁により支払い自体が阻まれたりした結果、ルーブル払いは実現していない。しかし、そもそもユーロやドル建てで発行された債券について、ルーブルでの償還や利払いを有効に行う余地がどこまであるのかについては整理しておく必要がある。この点、天然ガス売買に関しては、取引企業間の契約準拠法としてロシア法が指定されている限りにおいて、大統領令その他の方式によりルーブル払いがロシア法上有効である旨承認さえされれば、契約上の支払通貨の取決めを上書きする法的効果を観念することも不可能ではない（契約に対するロシア法の優位<sup>25</sup>）。しかし、ロシアがこれまでに外国市場で発行し今後償還期

---

2022), at <https://ir.moody.com/press-releases/news-details/2022/Moodys-to-Withdraw-Credit-Ratings-on-Russian-Entities/default.aspx>.

<sup>24</sup> “Fitch Withdraws Russia’s Ratings”, Fitch Ratings (25 March 2022), at <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-withdraws-russia-ratings-25-03-2022>.

<sup>25</sup> « Paiement en roubles du gaz russe : que valent juridiquement les contrats avec l’Europe ? »,

を迎える債券はほぼ全てイングランド法を準拠法として指定しているため<sup>26</sup>、ロシア大統領令により債券約款上の支払通貨の取決めを上書きするといった論理構成は取りえない。

問題は、2018年以降に発行された比較的新しい債券に挿入されている、代替支払通貨 (alternative payment currency) 条項の解釈である。これによれば、「ロシアのコントロールを超えた理由」により約定の通貨による元本償還ないし利子の支払いができない場合には、ルーブルを含む代替通貨での支払いが可能とされる<sup>27</sup>。約款上、「ロシアのコントロールを超えた理由」が何を指すのかにつき特段の定義が与えられていないことから、制裁により支払いが阻まれたという事態がこれに含まれるか否かを含め、同文言の解釈が今後大きな争点として浮上する可能性がある。なお、このようにルーブルでの返済を一定条件下で認める条項を含むソブリン債については、仮にルーブルでの義務履行があったとしてもクレジット・デフォルト・スワップの対象とはならない、という CDDC の判断が下されている<sup>28</sup>。発行体であるロシア自身の通貨建て債券は、外貨建てで発行される債券とは内包するリスクの内容が大きく異なるため、主に後者の種類の債券のリスクをスワップする金融商品において、国内通貨による返済が可能な債券のリスクまでヘッジすることはできないという判断であると考えられる。

こうした代替支払通貨条項のほかにも、ルーブル払いを可能とする条項として通貨補償 (currency indemnity) 条項が存在する。同条項によれば、指定された支払通貨 (例えばユーロ) 以外の通貨 (例えばルーブル) による支払いであっても、受け取ったルーブルの総額でユーロの券面相当額を購入できる場合には、債券償還が実行されたものと看做される<sup>29</sup>。約定の条件が真に満たされる限りにおいて差支えは少ないものの、米国と欧州連合

---

*Europe 1* (le 1 avril 2022), at [https://www.europe1.fr/economie/paiement-en-roubles-du-gaz-russe-que-valent-juridiquement-les-contrats-avec-leurope-4103134?utm\\_source=p%E2%80%A6](https://www.europe1.fr/economie/paiement-en-roubles-du-gaz-russe-que-valent-juridiquement-les-contrats-avec-leurope-4103134?utm_source=p%E2%80%A6).

<sup>26</sup> See e.g., 4.75 per cent bond due 2026; Prospectus dated 26 May 2016.

<sup>27</sup> See e.g., 1.125 per cent bond due 2027; Prospectus dated 21 May 2021 (“[...] if, for reasons beyond its control, the Russian Federation is unable to make payments of principal or interest (in whole or in part) in respect of the Bonds in euro (an ‘Alternative Payment Currency Event’), the Russian Federation shall make such payments (in whole or in part) in the Alternative Payment Currency on the due date at the Alternative Payment Currency Equivalent of any such euro-denominated amount”); (“Alternative Payment Currency’ means U.S. dollars, Pound sterling or Swiss francs or, if for reasons beyond its control the Russian Federation is unable to make payments of principal or interest (in whole or in part) in respect of the Bonds in any of these currencies, Russian roubles”).

<sup>28</sup> EMEA DC Meeting Statement (11 March 2022), at <https://www.cdsdeterminationscommittees.org/documents/2022/03/emea-dc-meeting-statement-11-march-2022.pdf/>.

<sup>29</sup> See e.g., 1.125 per cent bonds due 2027; Prospectus dated 25 May 2021 (“[...] any amount received or recovered in a currency other than Euro [...] by any Bondholder in respect of any sum expressed to be due to it from the Issuer shall only constitute a discharge to the Issuer to the extent of Euro amount which the recipient is able to purchase with the amount so received or recovered in that other currency on the date of that receipt or recovery [...]).

の制裁が継続する今般の状況において、ソブリン債の償還に伴う巨額の外貨の交換がどこまで円滑に実現できるか、できるとしていかなる為替レートによれば価値の同等性を保証できるかといった運用上の課題は残る。

### (3) 不可抗力の援用可能性

今般のデフォルトは、発行体が支払う意思も能力も備えていたにもかかわらず、欧米諸国が課した制裁により支払いが阻まれたという点で不可抗力 (*force majeure*) であるとして、ロシアは債務不履行を正当化している<sup>30</sup>。これに対しては、そうした制裁を招いたのはロシア自身のウクライナ侵略という国際違法行為であり、その意味で事態の発生に自身が寄与しているのだから、ロシアは不可抗力を援用することはできないとの反論がありうる。もっとも、天然ガス売買を継続する判断も、債券取引を禁止する判断も、いずれも欧米諸国の選択的な政策判断の結果であって、戦争と制裁賦課は論理必然の関係にあるわけではないとの再反論が想定されるかもしれない。

こうした議論状況を不可抗力概念により整理するに際して、依拠すべきはロシア債券が準拠するイングランド法上の概念である。ここでは深く立ち入ることはできないが、イングランド法上、不可抗力はコモンローに属する概念ではなく、契約の明示規定によってのみ観念される、という限定的な考え方が採用されている、と指摘される<sup>31</sup>。この考え方を前提とすると、ロシアが発行した外貨建て債券の約款には不可抗力概念を明示する規定は存在しないものの、先に紹介した代替支払通貨条項が、不可抗力概念の具体化のような位置づけを与えられていると理解することもできないわけではない。これによれば、何らかの「ロシアのコントロールを超えた理由」が存在するとして、その法的帰結は自国通貨であるルーブルでの支払いが認められるにとどまり、債務不履行を免責するわけではない、という解釈が帰結することとなりそうである。が、果たしてそのように解釈されるかを吟味するためには裁判例の登場を待つほかない。

<sup>30</sup> “Russia is hours away from its first foreign default in a century”, *Bloomberg* (26 June 2022), at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-26/russia-is-hours-away-from-its-first-foreign-default-in-a-century>; “Russia slips into historic default as sanctions muddy next steps”, *Bloomberg* (27 June 2022), at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-26/russia-defaults-on-foreign-debt-for-first-time-since-1918>.

<sup>31</sup> Rob Broom and Paul Brennan, “Invoking force majeure due to COVID-19 under English law”, *Squire Patton Boggs* (29 April 2020), at <https://www.squirepattonboggs.com/media/files/insights/publications/2020/04/invoking-force-majeure-due-to-covid-19-under-english-law/invoking-force-majeure-due-to-covid-19-under-english-law.pdf>.

#### (4) 訴訟を通じた債権回収の可能性

米国や欧州連合による制裁賦課は、債券発行体であるロシアによる償還や利払いの実施を妨げるのみならず、投資家が償還や利払いを受けることを妨げる点で痛みを伴う。では、予定していた償還や利払いを受けることができなくなった個々の債券保持者は、訴訟を通じて個別に債権回収をすることができるか、できるとしてすべきかが問題となる。

この点、主権国家を相手取り外国裁判所に提訴するに際して最初に検討すべきは裁判権免除であるところ、ロシアが発行した外貨建て債券の場合、債券上の義務に関していかなる主権免除も放棄していない旨明示する文章がほぼ例外なく挿入されているという特徴がある<sup>32</sup>。債券紛争を外国裁判所で争うつもりはないというロシア政府の態度を明確に示すものの、そもそも債券上の義務の履行ないし不履行は私法上の行為であって、裁判権免除を享受しうる主権的行為ではないため<sup>33</sup>、ロシアは放棄（を拒絶）しうる免除をそもそも有していない、と考えられる。もとより、同様の議論は執行免除についてはそのまま当てはまるわけではなく、執行免除固有の放棄に関する各種要件<sup>34</sup>を乗り越えなければならない点は、外国政府を相手方とする通常の商取引紛争と同様である。

もとより、今般の状況を前提とすると、主権免除の問題を論じる以前に、そもそも訴訟を通じた債権回収の試みが制裁に違反しないかを都度確認する必要がある。ロシア政府が発行した債券について元本の償還ないし利子支払いを受けることができる経過措置は2022年5月22日に、またロシア債券にかかる契約の終了（wind down）のために必要な取引の実施のみを認める経過措置も同年10月20日に<sup>35</sup>、それぞれ失効済みであり、本稿執筆時点（2023年9月）では、二次流通市場での取引を含め、ロシア債券についてのあらゆる取引が禁止されている<sup>36</sup>。欧米諸国を拠点とする投資家としては、日々刻々と複雑に更新される制裁の規律を慎重に検討した上で行動せざるを得ない。

<sup>32</sup> See e.g., 1.125 per cent bonds due 2027; Prospectus dated 25 May 2021 (“The Russian Federation has not waived any of its sovereign immunity, and has not submitted to the jurisdiction of any court, in respect of its obligations under the Bonds”).

<sup>33</sup> Kei Nakajima, *The International Law of Sovereign Debt Dispute Settlement* (Cambridge University Press, 2022), pp. 64-65. 例えば、アルゼンチン債券償還等請求控訴事件・東京高判令和元年10月29日（LEX/DB 文献番号 25566433）。

<sup>34</sup> Nakajima, *supra* note 33, pp. 72-77.

<sup>35</sup> OFAC, General License No. 45 authorizing transaction related to the wind down of certain financial contracts prohibited by Executive Order 14071 (22 July 2022).

<sup>36</sup> OFAC, Directive 1A under Executive Order 15024: Prohibitions Related to Certain Sovereign Debt of the Russian Federation (22 February 2022).

#### 4. 位置づけと展望

ここまで何度か言及してきた通り、今般のロシアのデフォルトは、少なくとも侵攻開始当初に関する限り、またルーブル払いという選択肢が見え隠れした点はさておき、支払う意思と能力を十分備えていたにも関わらず、欧米諸国が課した制裁により主権国家がデフォルトに陥ることとなったという点で特殊な例であり、ソブリン・デフォルトの第3類型が創出されたという見方はあながち誇張ではないと考えられる。

もっとも、そうした歴史的な位置づけに関わらず、今般のロシアのデフォルトが同国経済に及ぼす影響は、少なくとも戦争前のロシアの経済規模を前提とすると限定的であるとして、市場は粛々と受け止めてきている<sup>37</sup>。1つの参考値として、ロシアの対外債務の総額（本稿で検討したデフォルトの総額ではない）は同国のGDP比で20パーセント程度と推計されていることから<sup>38</sup>、GDPに匹敵ないしそれを超える規模の債務不履行が宣言される例も珍しくないソブリン・デフォルトの世界では比較的穏当な規模であると考えられる。もちろん、この相場観はロシアが最初にデフォルトに至った2022年6月時点の経済状況に基づくものであって、戦争が長引き国内経済が疲弊すれば事態の深刻度は変化していくこととなる。

ロシアのデフォルトの限定的な影響と、欧米諸国の投資家が債券償還を受けることができないう痛みを踏まえて、制裁の一環としてロシア債券取引の禁止を導入したことが果たして費用対効果の点で適当であったかを問う声もある。仮に制裁が無ければソブリン債券償還に充てられたはずの外貨準備がロシアの国家財政の中に温存されることとなったため<sup>39</sup>、短期的には、約定通りの支払いを求めた方がむしろ少ないながらも戦争遂行経費を削る効果があったのではないかと考えられる。確かに、デフォルトに追い込むことで債券市場におけるロシアの信用や評判を傷付け、将来的な資金調達を困難するという制裁の効果を観念することも可能である。しかし、対ウクライナ軍事侵攻によりロシアの国際的な評判はすでに地に落ちており、さらに追い打ちをかけて評判を貶める効果を同年6月のデフォルトにどこまで見出せるかは難しいところである。むしろ、債券市場におけるロシアの振舞いにのみフォーカスするならば、冷静な投資家の眼には、各種の制裁に関わら

<sup>37</sup> “Russia set for first debt default since 1998 as payment deadline passes”, *Financial Times* (27 June 2022), at <https://www.ft.com/content/28817b4e-427c-44c1-88b4-38b79e3da7f0>.

<sup>38</sup> “Russian bonds tumble as new sanctions trigger default fears”, *Financial Times* (1 March 2022), at <https://www.ft.com/content/7a72d966-15ee-424a-bc62-1f46980827d4>.

<sup>39</sup> Lee C. Buchheit & Mitu Gulati, “Forced sovereign debt defaults”, *Financial Times* (2 June 2022), at <https://www.ft.com/content/75da5a01-12e6-42ae-abea-3fa7a3cc1647>.

ずロシアは債務を履行するための最善の努力を尽くした発行体であって、今般の事態は債券市場におけるロシアの信用をむしろ高めるものとして映ってしまうかもしれない<sup>40</sup>。少なくとも、個々の債権者としては、制裁さえ解除されれば然るべく返済が実行されると見込むことは不合理とはいえず、制裁に違反するリスクを冒してまで個別に債権回収を試みるよりは、支払期日の到来から3年と設定される消滅時効期間<sup>41</sup>の経過までは事態の推移を見守ることが無難と考えるであろう。

## 5. 補論：ウクライナのソブリン債務再編

対外債務につきデフォルトに追い込まれたロシアとは異なり、ウクライナは、欧米諸国を中心とする国際的連帯を背景に、戦争開始から程なく償還期が到来しつつあった対外債務について再編することに成功している。

国土防衛に可能な限りの国家予算をつぎ込む必要に迫られたウクライナは当初、戦争遂行中も漸次到来する対外債務の償還期に支払いを実施する旨約束したものの、それが財政的に維持し難いことは誰の眼にも明らかであり、侵攻開始直後にウクライナ債券の市場取引価格は20-30パーセントにまで下落した。そうしたタイミングでソブリン債をあえて買い増し始める投資ファンドが（やはり今回も<sup>42</sup>）登場したため<sup>43</sup>、ウクライナの債務危機が懸念され始めた。また、欧米諸国がウクライナに対して行う財政支援の少なくない部分が対外債務の返済に充てられてしまうことは支援の持続可能性からして望ましいものではなく、ウクライナの債務再編は当初から不可避とみられていた<sup>44</sup>。

そうした中、ウクライナ政府は2022年7月20日、債務再編の予定はないとの前言<sup>45</sup>を翻し、主として償還期の繰り延べからなるソブリン債務再編に応じるよう債権者に呼び掛け、概ね想定通りの結果を得ることに成功した<sup>46</sup>。まず、国家間債務については、同年8月1日に償還期を迎える予定であった債務の返済期限を2023年末まで繰り延べることが、

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> See e.g., 4.75 per cent bonds due 2026; Prospectus dated 26 May 2016.

<sup>42</sup> Cf. Nakajima, *supra* note 33, pp. 7-15.

<sup>43</sup> “Hedge funds search for bargains in Russian and Ukrainian bonds”, *Financial Times* (25 March 2022), at <https://www.ft.com/content/9df98c0d-fa91-4fd0-867f-3fb1d959bad2>.

<sup>44</sup> Lee C. Buchheit & Mitu Gulati, “The fate of Ukraine’s debts”, *Financial Times* (14 March 2022), at <https://www.ft.com/content/27f279e6-d3b2-497f-b61e-195808201091>.

<sup>45</sup> “Ukraine to issue ‘war bonds’ to fund armed forces”, *Financial Times* (1 March 2022), at <https://www.ft.com/content/faf894e7-f7a8-4a48-a7ce-2738441ac079>.

<sup>46</sup> “Ukraine’s debt-relief plan gets backing from key creditors”, *Bloomberg* (20 July 2022), at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-20/ukraine-seeks-foreign-debt-payment-freeze-to-save-hard-currency>.

G7 およびパリクラブ構成国との間で合意した<sup>47</sup>。ロシアによる侵攻に抗するウクライナに対する国際的な連帯の一環として位置づけられる取り組みである<sup>48</sup>。国家間債務に関してはその後、2027年までの繰り延べが合意されている<sup>49</sup>。そして、懸案の外国人投資家向け発行債券については、ウクライナ政府は、2年間の償還期繰り延べを主たる内容とするソブリン債務再編を提案し<sup>50</sup>、投票の結果約75パーセントの債権者の賛成を得て、債務再編に成功した<sup>51</sup>。その結果、投機的水準であることに変わりはないものの、ウクライナの格付けが引き上げられることとなった<sup>52</sup>。

---

<sup>47</sup> Ukraine’s Ministry of Finance, “International partners of Ukraine in the G7 and Paris Club announce suspension of debt service payments for Ukraine” (20 July 2022), at [https://mof.gov.ua/en/news/international\\_partners\\_of\\_ukraine\\_in\\_the\\_g7\\_and\\_paris\\_club\\_announce\\_suspension\\_of\\_debt\\_service\\_payments\\_for\\_ukraine-3532](https://mof.gov.ua/en/news/international_partners_of_ukraine_in_the_g7_and_paris_club_announce_suspension_of_debt_service_payments_for_ukraine-3532).

<sup>48</sup> Statement by the Group of Creditors of Ukraine (20 July 2022), at <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0883>.

<sup>49</sup> German Federal Ministry of Finance, “Debt service suspension for Ukraine extended until 2027” (27 March 2023), at <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/War-in-Ukraine/debt-service-suspension-for-ukraine.html>.

<sup>50</sup> Announcement of Consent Solicitation by Ukraine, represented by the Minister of Finance of Ukraine (20 July 2022).

<sup>51</sup> Announcement of Result of Consent Solicitation by Ukraine, represented by the Minister of Finance of Ukraine (10 August 2022), at <https://mof.gov.ua/storage/files/Ukraine%20Results%20Announcement%20-%20Eurobonds%20final.pdf>.

<sup>52</sup> “Fitch Upgrades Ukraine to ‘CC’”, Fitch Ratings (17 August 2022), at <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-upgrades-ukraine-to-cc-17-08-2022?utm>.

## 第5章 経済安全保障の確保と技術流出の防止

慶應義塾大学大学院法務研究科教授

渡井理佳子

### エグゼクティブ・サマリー

技術力は、安全保障に直結する重要な要素である。技術力の確保を通じて、国際競争力をつけるためには、政策として技術の開発支援を進めていくことが重要である。それと同時に、技術の流出を防ぐことについても対策を図る必要がある。

技術の流出には、様々な形態がある。近年では、サイバー攻撃による技術の流出が目立つようになり、これについては一般社団法人日本経済団体連合会がサイバーセキュリティ対策の強化に向けた提言を公表するなどして、危機意識が高く保たれるようになってきた。その一方で、従来からの人・物・取引を介した技術の流出については、それが安全保障に結びつく問題であることが未だに十分に認識されていない面があるように思われる。

日本における技術の管理法制は、主に外国為替及び外国貿易法（外為法）が担っており、物および取引を介した技術の流出についての規定を設けてきた。安全保障貿易管理においてはリスト規制とキャッチオール規制によって、また投資規制においては事前届出制の拡大によって、技術流出の防止が図られている。アメリカは、技術を安全保障の問題に位置付けて、安全保障貿易管理と対内直接投資規制の両方を強化してきており、日本の規制もこの影響を受けたものとなっている。

外為法の他には、不正競争防止法が営業秘密の保護を通じて技術流出への対策を実現している。不正競争防止法違反の典型は、人を介した技術流出であり、違反の事例は年を追うごとに増加する傾向にある。警察庁では、経済安全保障室を設置してアウトリーチ活動を積極的に展開しており、民間との意識の共有に力を入れるようになった。技術流出については、厳正な取締りに加えて、それをいかに予防するかが重要であるといえよう。

外為法違反や不正競争防止法違反によって技術が流出した場合の影響は、日本国内だけにとどまるものではなく、経済のグローバル化に伴い広く及ぶものと考えられる。そこで、これらの法律の重要性はそのままに、今後は新たな方策を考えていくことも必要である。まずは、機密情報を扱う適格性審査（セキュリティ・クリアランス）の制度を導入して、技術を含む安全保障に関わる情報の管理を実施していくことが求められている。政府は、

2023年2月に「経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議」を設置して議論を進めており、新たな制度では特定秘密の保護に関する法律（特定秘密保護法）よりも対象が広がる見込みである。企業活動との関係では、2024年春にも施行される経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）の特許出願の非公開化についても、積極的な利用が期待されている。

技術流出は、安全保障に直結する重要な問題であるが、経済活動の自由とのバランスを図りながら、今後も必要な対応を図っていくことが求められている。

## 1. はじめに

2021年6月、「経済財政運営と改革の基本方針 2021 日本の未来を拓く 4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」(骨太方針 2021)は、日本の成長を生み出す基盤として経済安全保障の重要性を指摘した。これを受けて、同年11月に第1回経済安全保障推進会議(閣僚級)が開催され、経済安全保障上の主要課題の中から、まず取り組むべき分野として、①重要物資や原材料のサプライチェーンの強靱化、②基幹インフラ機能の維持等に係る安全性・信頼性の確保、③官民が連携し、先端的な重要技術を育成・支援する枠組み、④特許非公開化による機微な発明の流出防止の4施策が示された<sup>1</sup>。この方針の下、2021年11月には経済安全保障の取組みを強化・推進するために必要な法案のあり方について検討を行うため、内閣官房に経済安全保障法制に関する有識者会議が設置され、同会議の2022年2月の提言を経て2022年5月に経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律(経済安全保障推進法)が成立の運びとなった。

経済安全保障推進法の特定重要技術の開発支援(官民技術協力、60条～64条)の対象となる特定重要技術とは、将来の国民生活および経済活動の維持にとって重要となり得る先端的な技術のうち、①当該技術が外部に不当に利用された場合、②当該技術の研究開発に用いられる情報が外部に不当に利用された場合、③当該技術を用いた物資または役務を外部に依存することで、外部から行われる行為によってこれらを安定的に利用できなくなった場合において、国家および国民の安全を損なう事態を生ずるおそれがあるものこと(61条)。経済安全保障推進法は、委任規定が多く設けられているところに特徴

<sup>1</sup> 経済安全保障推進会議(第1回)資料3「経済安全保障の推進に向けて」(2021年11月19日)2頁。

があるが、特定重要技術の内容についてはそれがなく、条文から解釈を進めていくことになる。今日までの議論からは、海洋領域、宇宙・航空領域、サイバー空間領域、バイオ領域、そしてこれらの領域を横断するものから、特定重要技術が絞り込まれていくことになっている<sup>2</sup>。

経済安全保障に直結する技術の管理は、これまでは外国為替及び外国貿易法（外為法）が安全保障貿易管理の問題として、基本的に軍用か民生用かという視点から整理してきた。しかし、最近では、軍用の技術が民生用に転用されるスピノフにとどまらず、民生用の技術が軍用に転用されるスピノンもみられるようになり、軍用と民生用の区分は明確とはいえなくなってきた。そこで、経済安全保障をめぐるのは、デュアルユース技術の管理が喫緊の課題となっている。また、技術開発の速度が飛躍的に向上していることにより、特定重要技術に代表されるような先端的な領域における機微な技術については、安全保障貿易管理による手当てが十分に追いついていないことも考えられる。このため、安全保障貿易管理のほか、同じく外為法に根拠が置かれている対内直接投資規制もあわせて対応を図っていく必要がある。

技術管理は、企業や研究機関が保有する技術を対象としていることもあり、一律の管理には馴染まないものである。しかし、技術がいったん流出すれば、競争上の優位を失うといった経済的な損失のみならず、レピュテーションリスクに加え、内容によっては日本の安全保障上のリスクを招く可能性もある。このため、特定重要技術をはじめとする技術については、流出を防止すると共に、流出してしまった場合にはその事実を早期に把握して対応をすることが肝要である。

今日では、サイバー攻撃による情報の流出も多く発生しているが、サイバーセキュリティについては民間においても危機意識が高く保たれてきている。一例を挙げると、一般社団法人日本経済団体連合会では、2015年の段階でサイバーセキュリティ対策の強化に向けた提言を公表しており、その後もアップデートが続けられている<sup>3</sup>。一方で、従来から

---

<sup>2</sup> 経済安全保障重要技術育成プログラムに係るプログラム会議・第3回資料 2-2 別添「支援対象とする技術について」（2022年8月29日）、閣議決定「特定重要技術の研究開発の促進及びその成果の適切な活用に関する基本指針」（2022年9月30日）、経済安全保障推進会議（第5回）・統合イノベーション戦略推進会議（第17回）「経済安全保障重要技術支援育成プログラム研究開発ビジョン（第二次）（案）」（2023年8月28日）。

<sup>3</sup> 最新の取組みとしては、「経団連サイバーセキュリティ経営宣言 2.0」（2022年10月）、at <https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/087.html> (as of October 31, 2023) があり、サイバーセキュリティを経営課題として認識することが全ての企業にとって経営のトッププライオリティであるとの指摘がある。

の人・物・取引を介する技術の流出については、サイバーセキュリティと比較する限り、それが安全保障に結びつく問題であることが十分に認識されていない面があるように思われる。

人・物・取引を介した技術流出について規制を行ってきた国内法としては、主に外為法と不正競争防止法がある。本稿では、これらの法律に着目し、技術流出対策の現状を概観することとしたい。

## 2. 技術流出と外為法

外為法は、1 条において「我が国又は国際社会の平和及び安全の維持」を目的に掲げており、これを実現するための手段として輸出規制である安全保障貿易管理と外資規制である対内直接投資規制を設けている。すなわち、外為法の下では、物を介した流出と取引を介した流出の両方が規制の対象となっている。

### (1) 技術管理の歴史

安全保障貿易管理の体制は、国際的な協調を前提にしながら形作られてきた。冷戦の時代には、資源を持つ東側諸国と技術を持つ西側諸国の対立があり、安全保障の観点から技術の管理制度が設けられた<sup>4</sup>。対共産圏輸出統制委員会（Coordinating Committee for Multilateral Export Controls : COCOM）は、冷戦の初期に当たる 1949 年に設立されている。ココムは、共産圏への技術の輸出を規制する目的から、輸出禁止の品目リストを設けるための協議機関であり、日本は 1952 年に参加国となった<sup>5</sup>。

1989 年にベルリンの壁が崩壊し、1991 年にソビエト社会主義連邦共和国（ソ連）が消滅すると、東西対立の枠組みに代えて、地域紛争やテロリストの活動が新たな課題となってきた。ココム規制は 1994 年に廃止され、1996 年には通常兵器及び関連汎用品・技術の輸出管理に関するワッセナー・アレンジメント（Wassenaar Arrangement）が発足した<sup>6</sup>。ワッセナー・アレンジメントはココム規制を受け継いだものであるが、特定の地域を対象とすることなく、通常兵器および機微な関連汎用品・技術の移転の管理を通じて、地域と

<sup>4</sup> 小原喜雄「東西国間における技術移転問題の特質」ジュリスト 895 号（1987 年）24 頁。

<sup>5</sup> 横川新「ココム体制の現状と課題」ジュリスト 895 号（1987 年）4 頁、4 頁。COCOM の参加国のうち、北大西洋条約機構（NATO）の加盟国でないのはオーストラリアと日本だけである。

<sup>6</sup> 技術の輸出に関わる国際的な取組みとしては、通常兵器をめぐるワッセナー・アレンジメントの他に、大量破壊兵器に関して 1970 年の核兵器不拡散条約、1975 年の生物兵器禁止条約、そして 1997 年の化学兵器禁止条約、等がある。

国際社会の安全と安定への寄与を目指すものである。すなわち、コムの時代における西側の優位を保つための輸出規制から、通常兵器の管理を目的とする輸出規制へという発想の転換があったことになる。実際に、ワッセナー・アレンジメントにはロシアが参加しており、対共産圏というかつての枠組みはみられなくなった。

ワッセナー・アレンジメントからの 10 年ほどは、国家間で価値の共有が模索された期間と位置付けることができるであろう。2001 年に、中国が世界貿易機関（World Trade Organization : WTO）に加盟したこともその現れである。しかし、実際には政治の上でも経済の上でも国際的な秩序が形成されることはなく、アメリカと中国の対立やロシアのウクライナ侵略により、技術の管理はよりいっそうの重要性を帯びるようになった。

## （２）安全保障貿易管理

コム規制も、ワッセナー・アレンジメントも、それ自体に法的な拘束力が備わっているわけではない。そこで、日本においては、外為法に根拠を置くことによって、国際的な申合せを実施する体制が整えられてきた。

安全保障貿易管理の対象となる技術とは「貨物の設計、製造又は使用に必要な特定の情報」であって、「技術データ又は技術支援の形態により提供される」もののことをいう（25 条 1 項）<sup>7</sup>。すなわち、製品の仕様書などの提供のみならず、技術指導や工場見学の機会の提供なども、外為法の規制の対象に含まれることになる。さらに、技術の輸出の概念は、日本からの国境を越えた技術の提供のみならず、日本国内におけるものであっても、非居住者に技術を提供する場合（みなし輸出）も含まれている（25 条 1 項）。

規制の対象となる技術は、外国為替令の別表（外国為替令 17 条関係）で明らかにされており、さらにリスト規制（別表 1～15）の対象となる技術とキャッチオール規制（別表 16）の対象となる技術がある。技術の輸出に許可を要するか否かについては、まずリスト規制への該当性を検討し（該非判定）、非該当である場合についても引き続きキャッチオール規制に基づく許可の必要性について判断することになる。

外国人であっても、日本に入国してから 6 か月を経過している者については、税法上の扱いにあわせて居住者となることから、みなし輸出管理の対象となることはない。しかし、このような居住者に対する技術提供についても、その実質が非居住者への技術提供と変わ

<sup>7</sup> 経済産業省貿易経済協力局「外国為替及び外国貿易法第 25 条第 1 項及び外国為替令第 17 条第 2 項の規定に基づき許可を要する技術を提供する取引又は行為について」（1992 年 12 月 21 日）1（3）イ。

りがない場合には、外国への技術流出の蓋然性が高いといわざるを得ない面がある。そこで、2022年5月からは、①外国政府や外国法人等との間で雇用契約等の契約を締結し、当該外国政府や外国法人等の指揮命令に服するまたはそれらに善管注意義務を負う者への提供、②経済的利益に基づき、外国政府等の実質的な支配下にある者への提供、③国内において外国政府等の指示の下で行動する者への技術の提供については許可を要することとし、みなし輸出管理の運用の明確化が図られた<sup>8</sup>。

日本において、輸出規制との関係で技術流出が問われた著名な事件としては、1980年代のココム違反事件がある。これは、外国為替及び外国貿易管理法<sup>9</sup>に違反して高度な技術を用いた工作機械が不正に輸出されたものであった<sup>10</sup>。この取引については、アメリカから指摘を受けた通商産業省が警視庁に刑事告発し、東京地裁は取引に関わった中堅の幹部社員1名を懲役10か月（執行猶予3年）、もう1名を懲役1年（執行猶予3年）、そして企業本体を罰金200万円とする有罪判決を下した<sup>11</sup>。また、この件に関しては、対共産圏輸出禁止1年の行政処分も行われている<sup>12</sup>。アメリカ議会およびアメリカ政府からの厳しい指摘を受け、日本政府はココム規制に関して国内法の整備・強化を公約し、外国為替及び外国貿易管理法を改正して立入検査対象の拡大や罰則の強化を行った<sup>13</sup>。そしてこの事件後の1989年に、輸出管理問題を扱う民間の非営利総合推進機関として、一般財団法人安全保障貿易情報センター（Center for Information on Security Trade Control : CISTEC）が設立された。CISTECは、安全保障貿易管理に関する調査研究や産業界の意見の集約をはじめ、企業に対する様々な支援策を行ってきている<sup>14</sup>。

### （3）対内直接投資規制

アメリカおよび日本を含む経済協力開発機構（Organisation for Economic Cooperation and Development : OECD）の加盟国は、投資の自由化を通じて経済成長を図ってきた。投資に関してはWTOのような機関は存在しないが、1961年に制定されたOECD資本移

<sup>8</sup> 前掲（注7）、1（3）サ。

<sup>9</sup> 1997年の為銀制度の廃止に伴い、外国為替及び外国貿易管理法の法律名から管理が削除されて、現行の外為法となった。

<sup>10</sup> 東京地判昭和63年3月22日判例時報1276号30頁。ここで示した事実関係は、判決の事実認定によったものである。

<sup>11</sup> 前掲（注10）。

<sup>12</sup> 横川新「ココム体制の現状と課題」ジュリスト895号（1987年）4頁、8頁。

<sup>13</sup> 金子晃「ココム規制と国内法の整備」ジュリスト895号（1987年）9頁、13-15頁。

<sup>14</sup> 一般財団法人安全保障貿易情報センター「CISTECのご紹介」  
[https://www.cistec.or.jp/about/cistec/j\\_jigyounnainai/annai.html](https://www.cistec.or.jp/about/cistec/j_jigyounnainai/annai.html) (as of October 31, 2023) .

動自由化規約がある。規約では、2条が加盟国に自由化を留保する業種を定めることを認め、さらに3条が公の秩序の維持、公衆の衛生・道徳・安全の保護、安全保障上のために不可欠な利益の保護、そして国際平和および安全に関する義務の履行の目的から、加盟国に対内直接投資についての規制を設けることを認めている。そこで、加盟国では3条を根拠に国内法を整備して、投資規制により外国資本の影響についての対策をとってきた。

外為法では、対内直接投資については審査制度を設けている(26条・27条)。外為法は、対内直接投資について、原則として事後報告制(55条の5)を採用しているが、①外国投資家が、上場会社の発行済株式の1%以上を取得する行為(対内直接投資に関する政令3条2項1号)<sup>15</sup>と、②非上場会社の株式または持分を、外国投資家が他の外国投資家から取得する行為(特定取得、26条3項)であって、その投資先が事前届出の対象となる事業に該当する場合には、例外的に事前届出の対象とする。事前届出が必要なケースであっても、免除制度を利用する余地は残されている(27条の2)。

事前届出を受けて対内直接投資の審査を行うのは、財務大臣および事業所管大臣である(27条2項)。審査の対象となった投資計画については、30日間は投資計画の実行が禁じられており、この期間は4か月まで延長することができる(2項・3項)。審査の基準は、OECD資本移動自由化規約をふまえて外為法が規定した、「国の安全」「公の秩序の維持」「公衆の安全の保護」に支障を来す場合(3項1号イ)と、「我が国経済の円滑な運営に著しい悪影響」を及ぼす事態を生ずるおそれ(3項1号ロ)であり、投資計画に問題があるとの判断に至った場合には、関税・外国為替等審議会の意見を聴いた上で、財務大臣および事業所管大臣は投資内容の変更・中止を勧告することができ(5項)、勧告に応じないケースについては投資内容の変更・中止を命令することができる(10項)。財務省が公表している対内直接投資規制の審査における考慮要素は、国の安全、公の秩序の維持、そして公衆の安全のそれぞれに分けて設けられているわけではなく、これらをあわせて広く国の安全の問題とみることができる。

事前届出の対象となる業種は、告示で定められている<sup>16</sup>。国の安全に関わる業種としては、武器、航空機、原子力、宇宙関連、軍事転用可能な汎用品の製造、サイバーセキュリティ関連等があり、公の秩序の維持に関わる業種としては電気、ガス、通信、水道、鉄道

<sup>15</sup> 議決権の1%以上を保有する株主は、株主総会における議案提案権(会社法303条2項)を行使することができる。

<sup>16</sup> 「対内直接投資等に関する命令第3条第3項に基づき財務大臣及び事業所管大臣が定める業種を定める件」別表第1・別表第2。

等が、そして公衆の安全の保護に支障を来すおそれがある業種としては生物学的製剤製造、警備等がある。事前届出の対象であるにもかかわらず届出を怠った場合には、罰則が設けられているほか、財務大臣および事業所管大臣による措置命令の対象となる（70条、72条、29条）。経済安全保障推進法が制定された後には、特定重要物資の安定的な供給確保（サプライチェーンの強靱化、6条～48条）との関係で、特定重要物資に指定された物資が事前届出対象業種に加えられた<sup>17</sup>。

対内直接投資の典型である企業買収は、買収対象となった企業の技術やノウハウを獲得することを意味している。科学技術の発展によって、新興先端技術が多く生み出される中では、対内直接投資規制の役割は今後も高まっていくと考えられるであろう。

#### （４）アメリカの状況

安全保障貿易管理および対内直接投資規制について、豊富な先例を有するアメリカでは、安全保障の見地からの経済規制について超党派で取り組んできている。

##### ① 安全保障貿易管理

アメリカの安全保障貿易管理制度では、アメリカからの技術の輸出だけではなく、第三国からの再輸出についても規制も対象としている<sup>18</sup>。そこで、技術の提供にあたっては、外為法の安全保障貿易管理に加え、アメリカ法の域外適用にも配慮する必要がある。アメリカは、中国を念頭に輸出管理体制を強化してきており、これは経済的手段を用いて外交的・戦略的な目的を達成するエコノミック・ステイトクラフト<sup>19</sup>の手法とみることができる。アメリカ一国で輸出管理を徹底したとしても、他国が同調しなければ結局は技術の流出を防ぐことはできない。今後は価値観を共有する国家間の連携がいつそう求められていくことになるであろう。そこで、経済活動の自由と安全保障に基づく規制とのバランスをどこに求めるかが、今後の課題となる。

<sup>17</sup> 財務省「サプライチェーン保全等のためのコア業種の追加に関する外国為替及び外国貿易法関連告示の解説について」（2023年4月24日）。

<sup>18</sup> *Export Control Regulations, 15 C.F.R. Parts 730-774*. 中谷和弘『国家による一方的意思表示と国際法』（信山社、2021年）190頁。

<sup>19</sup> 鈴木一人「検証・エコノミック・ステイトクラフト」国際政治 205号（2022年）1頁、2頁。

## ② 対内直接投資規制

アメリカは、1988年に日本からの活発な投資を機に、安全保障の見地からの投資規制を導入した。安全保障を根拠とする投資規制法を設けたのは、アメリカが最初であるものと考えられる。具体的には、アメリカの安全保障に影響を及ぼす対内直接投資の中止を命令する権限が大統領に付与されており、実際の審査は対米外国投資委員会（Committee on Foreign Investment in the United States : CFIUS）に委任されている。この規制は、外国投資家によるアメリカ企業の買収といったケースにとどまらず、外国企業間の買収であったとしても、それがアメリカの安全保障に影響を及ぼす場合には適用がある。安全保障の概念は、当初は軍事的な面から考えられていたが、同時多発テロ事件を機に規制の見直しが行われ、国土安全保障をも含む概念となった<sup>20</sup>。

2018年になると、アメリカと中国の対立を背景として法改正が進められ、外国投資リスク審査現代化法（Foreign Investment and Risk Review Modernization Act of 2018 : FIRREA）が成立した。FIRREAは、審査において特に TID アメリカ事業（TID U.S. Business）を重視している<sup>21</sup>。TID アメリカ事業とは、重要な技術（Critical Technology）、重要産業基盤（Critical Infrastructure）、そして機微な個人情報（Sensitive Personal Data）を扱う事業のことをいう。大統領が、投資に対して中止を命じた例はこれまで7件あるが、そのうち3件は半導体をめぐる買収であった<sup>22</sup>。半導体は、デュアルユース技術の典型であり、日本とアメリカの貿易摩擦においても長年にわたって主要な課題であった。このように、アメリカにおける安全保障の概念は、技術やデータの問題を含む幅広いものとなっている。

アメリカの投資規制をめぐる最近の動きとしては、逆 CFIUS（Reverse CFIUS）と呼ばれる安全保障の見地からの対外直接投資規制の整備がある。アメリカの政府高官は、技術上の優位を保つことがアメリカの安全保障にとって不可欠であることを明らかにしている<sup>23</sup>。そこで、同盟国以外に対する投資が当該国家の技術力を向上し、軍事力の強化に結

<sup>20</sup> 50 U.S.C. 4565 (a)(5).

<sup>21</sup> TID アメリカ事業について、渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の変遷と現状」21世紀政策研究所研究プロジェクト報告書『ポスト／ウィズコロナ時代における国際経済法の諸課題と日本企業の国際的リスクへの法的対応』（2022年）65頁、73頁。

<sup>22</sup> 渡井理佳子『経済安全保障と対内直接投資—アメリカにおける規制の変遷と日本の動向—』（信山社、2023年）131頁。

<sup>23</sup> Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project, Global Emerging Technologies Summit (September 16, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

びつくことを予防するためには、対外直接投資についても規制の枠組みが必要となる。これを法律によって実現しようとする動きもみられたが、実際には大統領令によって実現することとなった<sup>24</sup>。大統領令は、規制の対象となる安全保障技術・製品（covered national security technologies and products）となるのは、半導体・マイクロエレクトロニクス、量子情報技術、人工知能の各分野における機密性の高い技術・製品のうち、懸念国の軍事、諜報、監視、サイバー対応能力にとって重要なものであるとする<sup>25</sup>。そして、懸念国としては中国、香港、そしてマカオを挙げた<sup>26</sup>。詳細について規則を待つ必要があるが、安全保障貿易管理と同様に、同盟国とそれ以外とを分けて技術流出への対応を図っていることが明らかとなったといえよう。

### （５）今後の課題

国際情勢をふまえて、日本としてはどのような立場をとるのが問われている。経済およびサプライチェーンのグローバル化をふまえれば、一部の国を遮断（decoupling）することは現実的な選択肢ではなく、どの国とも経済取引は維持しながらリスクを軽減（de-risking）する方法をとっていかざるを得ないであろう。安全保障は重要な価値観であるが、その一方で経済の自由もまた日本国憲法の保障する基本的人権である。そこで、アメリカも目指しているように、同盟国との協調（friend-shoring）が大きな意味を持つようになる。

安全保障輸出管理については、どこかの国がリスト規制違反をすれば、それによって他国もリスクにさらされる可能性がある。対内直接投資についても、日本または日本の同盟国の安全が損なわれれば、それは一国内にとどまるものではないと考えられる。したがって、安全保障貿易管理と対内直接投資規制によって安全保障の確保を図りつつ、日本政府の方針でもある投資の促進とのバランスを図っていくことが重要となる<sup>27</sup>。

## 3. 技術流出と不正競争防止法

技術流出をめぐるのは、外為法に加えて不正競争防止法の営業秘密との関係も問題となる。

<sup>24</sup> Exec. Order No. 14105 of August 9, 2023, Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, 88 Fed. Reg. 54961 (August 14, 2023).

<sup>25</sup> *Ibid.* at Section 9.

<sup>26</sup> *Ibid.* at Annex.

<sup>27</sup> 渡井『前掲書』（注 22）185-186 頁。

## (1) 不正競争防止法

企業の持つ技術が流出する典型は、従業員による不正な技術の持出しであり、これは不正競争防止法違反に問われる行為である。不正競争防止法の定める不正競争行為には 10 の類型があり、このうち技術流出は営業秘密に係る不正行為（2 条 1 項 10 号）の問題となる。技術上の秘密情報の形式には、処理方法や操作のほか、模型や図面なども含まれる<sup>28</sup>。

営業秘密の流出に関する不正競争防止法の規定は次第に強化されてきており、特に 2015 年の改正においては抑止力の強化が図られた<sup>29</sup>。営業秘密とは、「秘密として管理されている生産方法、販売方法その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の情報であって、公然と知られていないもの」（2 条 6 項）であり、その要素としては、秘密管理性、有用性、そして非公知性がある<sup>30</sup>。安全保障の問題と関わるような重要な技術は、有用性の要件を満たすと考えて良いであろう。

不正競争の類型としては、不正に使用する行為（不正な取得（2 条 1 項 4～6 号）、不正な開示（2 条 1 項 7～9 号））に加え、不正な使用を知ってまたは重大な過失により知らないうで譲渡する行為（2 条 1 項 9 号）がある。不正競争防止法は、営業秘密に関する不正行為のうち、特に違法性が高い行為を営業秘密侵害罪として、10 年以下の懲役もしくは 2,000 万円以下の罰則を置いている（21 条 1 項）<sup>31</sup>。

不正競争防止法違反では、人を介した技術流出が問われており、現職従業員と中途退職者といった内部の者が介在しているケースが 8 割以上を占めている<sup>32</sup>。特に、営業秘密にアクセス権を持つ者の行為については、発覚が遅れることは容易に考えられるであろう。これまでの不正競争防止法違反の逮捕事案では、知人からの依頼を受けたり、外国企業からの勧誘を受けたりといったことが端緒となっていた<sup>33</sup>。経済安全保障を確保する上では技術流出が生じた場合における早急な逮捕と厳正な取締りを要するが、まずは予防策を講じることが不可避の前提となる。

<sup>28</sup> 小野昌延・松村信夫『新・不正競争防止法概説【上巻】』（青林書院、第 3 版、2020 年）334 頁。

<sup>29</sup> 林いづみ「営業秘密保護の拡充 不正競争防止法の改正」ビジネス法務 15 巻 7 号（2015 年）130 頁、130 頁。

<sup>30</sup> 茶園成樹編『不正競争防止法』（有斐閣、第 2 版、2019 年）66-67 頁 [陳思勤]。

<sup>31</sup> 茶園成樹編『前掲書』（注 30）[茶園成樹]。

<sup>32</sup> 産業構造審議会知的財産分科会営業秘密の保護・活用に関する小委員会「資料 5 技術流出防止・営業秘密保護強化について」（2014 年 9 月 30 日）5 頁。

<sup>33</sup> 東京地判令和 2 年 7 月 9 日 2020WLJPCA07096002、大阪地判令和 3 年 8 月 18 日 2021WLJPCA08189003。

## (2) 今後の課題

2022年における転職・独立時の情報持出しなどの営業秘密侵害事犯の検挙事件数は、過去10年間で最も多い29件となっており<sup>34</sup>、特定重要技術を含む重要な技術の流出事案が生じる可能性も否定できないであろう。経済安全保障の見地からも、この増加傾向への対策が必要であることは明らかである。

警察白書では、2021年7月に出された令和3年版より、経済安全保障の見地からの技術流出の問題に言及している<sup>35</sup>。2022年4月には、警備局外事情報部外事課に経済安全保障室が設置され、アウトリーチ活動が積極的に展開されるようになった。これは、民間と認識を共有するためのものであり、刑事訴追を前提としない新しい活動ということが出来る<sup>36</sup>。企業の側でも、内部の者による持出しについては、監視カメラの設置やアクセスログの点検等を行うなどの物理的な対策を講じるようになってきた<sup>37</sup>。警察庁作成の技術流出防止についてのパンフレットでは、「情勢を知る、事例を知る、対策を練る」ことをまず掲げて、次に「相手をよく見る (See)、立ち止まって考える (Stop)、共有する・相談する (Share)」ことの重要性を指摘している<sup>38</sup>。アウトリーチ活動を通じて、この認識がさらに企業と共有されていくことにより、不正競争防止法違反事案の減少が期待されている。

経済産業省も、かねてより技術流出防止指針を設けている。これによると、意図せざる技術流出を防止するためには、欧米企業の先進的な企業の取組みを参照しつつ、方針等を策定し、具体的な対策を実施し、対策の実施状況や管理状況をチェックし、最終的に監査をふまえた方針等の見直しを行うことが求められている<sup>39</sup>。今後も、官民の連携による対応がますます重要となるであろう。

## 4. 技術流出への対応

外為法および不正競争防止法による規制は、技術流出について引き続き大きな役割を果たす法制度であると考えられる。しかし、これに加えて新たな対応も動き出しているところ

<sup>34</sup> 警察庁生活安全局生活経済対策管理官「令和4年度における生活経済事犯の検挙状況等について」(2023年5月)1頁、21頁、32頁。

<sup>35</sup> 国家公安委員会・警察庁編『警察白書 令和3年版』(2021年)200頁。

<sup>36</sup> 増田美希子「経済安全保障に係る警視庁の取組について」捜査研究71巻6号(2022年)2頁、6頁。

<sup>37</sup> 山本崇晶「技術秘密情報の流出防止対策—企業の現場から」日本知財学会誌11巻2号(2014年)24頁、29-30頁。

<sup>38</sup> 警察庁「技術流出の防止に向けて」  
at <https://www.npa.go.jp/bureau/security/economic-security/assets/pdf/pamphlet.pdf> (as of October 31, 2023) .

<sup>39</sup> 経済産業省「技術流出防止方針～意図せざる技術流出の防止のために～」(2003年)10頁。

ろである。

### (1) セキュリティ・クリアランス制度の新規導入

外為法との関係では、技術流出は日本国内のみならず日本一国だけにとどまらない問題であることが明らかとなっている。また、不正競争防止法との関係では、技術流出とは身近に潜むリスクであることがわかる。そこで今後は、機密情報を扱う適格性審査（セキュリティ・クリアランス）を導入し、技術を含む安全保障に関わる情報についてアクセスの観点からの管理が求められている。セキュリティ・クリアランス制度とは、政府が保有する安全保障の上で重要な情報を指定し、それにアクセスする者について政府が調査を実施した上で、アクセス権を付与するものである<sup>40</sup>。政府は、2023年2月に経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議（有識者会議）を設置し、セキュリティ・クリアランスの法制度化に向けて検討を進めている<sup>41</sup>。

セキュリティ・クリアランスに関する法としては、特定秘密の保護に関する法律（特定秘密保護法）が既に設けられている。特定秘密とは、安全保障に関する情報で、防衛、外交、特定有害活動（スパイ行為等）、およびテロリズムの防止に関する情報で、公になっていないもののうち、特段の秘匿の必要性があるものをいう（3条1項）。そして、特定秘密として指定を受けた情報については、適性評価を得た者のみが取扱いの業務を行うことができる（11条）。有識者会議が2023年6月に出した中間論点整理では、経済関係の省庁や防衛産業を超えた民間においてセキュリティ・クリアランス制度を含む情報保全のいっそうの強化が必要であることを指摘している。すなわち、導入が見込まれるセキュリティ・クリアランス制度は、特定秘密保護法よりも対象を広げたものになると考えられる。

### (2) 経済安全保障推進法の特許出願の非公開化制度の活用

経済安全保障推進法の特許出願の非公開化（非公開特許に関する規制、65条～85条）は、企業の有する技術の保護に直結する制度とすることができる。非公開特許制度については、2022年5月の経済安全保障推進法の公布から2年以内に施行とされていることから、2024年の春までに施行されることになる。既に基本指針は閣議決定されており、情報

<sup>40</sup> 柿沼重志「セキュリティ・クリアランス制度導入の方向性と主な論点～技術流出の防止等による国力向上を目指した制度構築に向けて～」経済のプリズム 226号（2023年）1頁、1頁。

<sup>41</sup> 「経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議」  
at [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai\\_anzen\\_hosyo\\_sc/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyo_sc/index.html) (as of October 31, 2023).

流出防止の措置を講ずると共に、これまで安全保障上の理由から特許出願を自重していた発明について先願の地位を確保できるようにするものであることが、制度の趣旨として挙げられている<sup>42</sup>。

特許技術は、公開が原則である。しかし、いったん公開されてしまえば輸出管理制度の対象とすることはできず、秘密として管理されていないのであれば営業秘密にも該当しないため、外為法や不正競争防止法の保護の対象とはならないことになる。経済安全保障推進法の非公開特許制度は、公にすることにより安全保障上の問題を生ずるおそれの大きい発明を対象に導入されたものである<sup>43</sup>。

この制度は、一定の場合に特許出願を非公開とする方式となっている。すなわち、まず、特許出願が非公開特許の対象である特定技術分野であるかについて特許庁長官が審査し（66条1項）、該当する場合には続いて内閣総理大臣が保全指定をするかどうかを審査する（67条1項）。保全指定の要件を充たす場合には、出願の放棄や取下げの制限（72条）、保全対象発明の実施の制限（73条）、開示の禁止（74条）、適正管理措置（75条）、発明共有事業者の変更の制限（76条）、そして外国出願の禁止（78条）といった規制的な効果が伴うことから、損失補償の規定がある（80条）。経済安全保障推進法の定める施策の中で、非公開特許制度の施行が最も遅くなったのは、この規制的な枠組みについての検討を要するためであったといえることができる。

特定技術分野としては、まず、「我が国の安全保障の在り方に多大な影響を与え得る先端技術が含まれ得る分野」として航空機等の偽造・隠ぺい技術など19分野があるものの、産業の発達に及ぼす影響が大きいと認められる分野については付加要件を適用して、さらに絞り込んでいくこととなっている<sup>44</sup>。次に、「我が国の国民生活や経済活動に甚大な被害を生じさせる手段となり得る技術が含まれ得る分野」として、ウラン・プルトニウムの同位体分離技術など6分野が挙げられている<sup>45</sup>。

特定技術分野に属する技術を持つ企業としては、従来通りに営業秘密とするか、それと

<sup>42</sup> 閣議決定「特許法の出願公開の特例に関する措置、同法第36条第1項の規定による特許出願に係る明細書、特許請求の範囲又は図面に記載された発明に係る情報の適正管理その他公にすることにより外部から行われる行為によって国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれの大きい発明に係る情報の流出を防止するための措置に関する基本指針」（2023年4月28日）5頁。

<sup>43</sup> 長澤健一「特許出願非公開制度に鑑みた企業の知財活動」ジュリスト1575号（2022年）46頁以下。

<sup>44</sup> 内閣府「保全審査の対象となる技術分野について」[https://www.cao.go.jp/keizai\\_anzen\\_hosho/patent.html](https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/patent.html)、同「特定技術分野及び付加要件の概要」[https://www.cao.go.jp/keizai\\_anzen\\_hosho/doc/tokutei\\_gijutsu\\_bunya.pdf](https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/tokutei_gijutsu_bunya.pdf)。

<sup>45</sup> 内閣府・前掲（注44）。

も非公開特許制度を利用するかを選択肢を持っている。しかし、安全保障上の懸念なく研究開発を遂行するためには、非公開特許制度の積極的な利用を実現することが望ましいといえよう。そこで、損失補償制度をどのように設けるかが鍵となるものと考えられる。

## 5. おわりに

技術流出は、安全保障に直接に関わる問題であり、経済安全保障の確保の見地から引き続き法制度の見直しを重ねていく必要がある。その中では、経済活動の自由を保障する観点から、経済安全保障の見地からの規制権限の行使について、どのように統制をしていくかも問われることになる。経済安全保障の領域については、政治的判断を尊重する必要性が高く、また予測困難な状況の変化に迅速・臨機応変に対応する必要性から<sup>46</sup>、裁量の幅が広く認められることに異論はないであろう。実体面からの統制については、裁量の幅の広さ故に判断過程に注目した審査には限界があると考えられるため、理由の提示をはじめとする手続面からの統制によって、規制の透明性と予見可能性が十分に確保されることを期待したい<sup>47</sup>。

---

<sup>46</sup> 裁量が認められる根拠について、宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論』（有斐閣、第7版、2020年）350-352頁。

<sup>47</sup> 渡井理佳子「経済安全保障と行政庁の裁量処分」法律時報96巻1号（2023年）18頁。

## 第6章 能動的サイバー防御による他国の主権侵害

防衛大学校准教授

石井由梨佳

### エグゼクティブ・サマリー

本稿は、能動的サイバー防御が他国の主権侵害となるか、その条件を検討する。能動的サイバー防御とは、サイバー攻撃に対して攻撃者のサーバ等への侵入やマルウェアの削除を行うことで無害化を図るサイバー行動である。本稿は、このような防御措置が他国の主権侵害となる場合を検討する。

サイバー空間において国際法が妥当することに異論はないものの、主権の意義や主権侵害の基準については、国家間で見解の相違がある。一方では、主権は国家間の関係を規律する国際法の原則ではあるが、独立した規則ではなく、サイバー空間ではそれ自体の違反は生じないという見解がある。英国、米国がこの見解をとる。特に英国は「主権という一般的な概念は、干渉を超えるサイバー行動について、主権に関する特定の規則や追加的な禁止事項を設けるための十分かつ明確な根拠にはならない」という。ただし英国の見解を支持する国は少ない。殆どの国は、サイバー行動が主権侵害を構成する可能性があることを認める。

次に、主権侵害の評価にあたり、烈度に基づく閾値の下限を認めるかについて見解の相違がある。つまり、他国のサイバーインフラにおける行動でも、無視できる、または最小限の影響であれば主権侵害と認めないとする立場と、いかなる国境を越えたサイバー作戦をも国際法上の主権のルールに違反するとする立場がある。殆どの国は前者の立場をとる。しかし、その場合でもどのような影響があれば侵害があるかについては議論が収斂していない。また能動的防御を行う際の課題は、脅威のアトリビューションを的確に行うことである。

なお、データの改変等を伴わずに、複製のみを行う越境リモートアクセスは認める実践が増えている。これに対して、利用者の同意を得ない対象デバイスへのアクセスやデータの取得を行うポリスウェアの適法性には争いがある。

以上の検討から、現時点では能動的サイバー防御がもたらしうる主権侵害に関して、確立した国際法規則があると結論づけることはできない。

## 1. はじめに

### (1) 能動的サイバー防御の意義

本稿は、能動的サイバー防御（active cyber defense）が他国の主権を侵害することがあるか、あるとしたらいかなる条件においてであるかを検討する。

能動的サイバー防御とは、サイバー攻撃に対して、攻撃者のサーバ等への侵入やマルウェアの削除を行うことで無害化を図るサイバー行動（cyber operations）である<sup>1</sup>。未だに生じていない脅威を排除する措置と、既に生じている脅威の拡大を防止する措置との双方を含む。また、国家機関が行う場合と民間団体が行う場合の双方がありうる。

サイバー空間における脅威への対応としては、受動的サイバー防御（passive cyber defense）や、敵対的サイバー行動（offensive cyber operations）もある。前者は各システム上の基本的なセキュリティ対策（ファイアウォールの管理、ウィルス対策など）である。後者は脅威が発生していない時点で行うものである。ただし、これらはカテゴリーカルな分類ではない。また、法執行機関が法定された手続に沿って行う刑事捜査上の措置を能動的サイバー防御に含めるかは、論者によって異なるが、本稿では、そのような措置を排除していない。

能動的サイバー防御としてとられる措置は多岐にわたり、個別の評価が必要である<sup>2</sup>。烈度が低いものとしては、ハニーポットなどのおとりシステムやビーコンの使用があり、これらは現行法上も主たる問題にはなっていない。しかし、烈度が相対的に高いボットネットのテイクダウンやハックバックは、インターネット上のプロトコルに依らない不正アクセス、データの削除、対象サーバの機能停止などを伴う。また、攻撃者は第三者のサーバを介して攻撃を行うことがあるところ、防御措置を当該第三者のサーバでとることもある。

<sup>1</sup> 米国国防総省が 2011 年に出した『サイバー防衛戦略』では、能動的サイバー防御は「脅威と脆弱性を発見、検出、分析、軽減することと、悪意のあるサイバー行動を阻止すること」という意味で用いられている。US DOD, Department of Defense, Strategy for Operating in Cyberspace (July 2011), <https://csrc.nist.gov/CSRC/media/Projects/ISPAB/documents/DOD-Strategy-for-Operating-in-Cyberspace.pdf>. 今日では、より広く積極的にサイバー空間上の脅威を予防、阻止するための措置を含む。能動的サイバー防御の意義については、Sven Herpig, 'Active Cyber Defense Operations' (2021) 11; Jack Goldsmith and Alex Loomis, 'Defend Forward and Sovereignty' in Jack Goldsmith (ed), The United States' Defend Forward Cyber Strategy (Oxford University Press 2022) 151. 国際サイバー・情報安全保障カンファレンス CYDEF2023 ワーキングペーパーである、サイバーディフェンスイノベーション機構研究部会「Active Cyber Defense の背景と論点 (Ver.1.1 2023.10.20 掲載)」<<https://cydef.net/events/cydef2023/>>も参照。

<sup>2</sup> NCSC, Active Cyber Defence, <https://www.ncsc.gov.uk/collection/annual-review-2022/resilience/active-cyber-defence>. 英国では、政府通信本部 (GCHQ) の下の国家サイバーセキュリティセンター (NCSC) と国家犯罪対策庁 (NCA) が連携し、積極的な防御体制を構築している。NCSC は、一般市民の日常生活に影響を与えるコモディティ攻撃（スパムメール、フィッシング詐欺など）に対処するために防御措置を実施している。

これらの措置は例外事由に該当しない限り、各国の刑法、不正アクセス禁止法、その他のサイバーセキュリティ関連法に違反しうる<sup>3</sup>。

そこで、能動的サイバー防御を実施可能にするためには、防御措置が現行の法令違反にならないように国内法制を整備し、国際法における適法性を担保する必要がある。以下では国際法の評価に絞って論を進める。

図表 6-1 : 能動的サイバー防御としてとられる措置の例

低烈度の措置

Tarpits, Sandboxes, Honeypots	おとりとしてセグメント化されたサーバに攻撃者等の敵を引き寄せること。敵をネットワーク上で停止させ、信頼されていないコードの正当性をテストし、ハッカーの行動に関する情報を収集するために監視することができる。
Denial & Deception	敵が情報にアクセスできないように、偽の情報を混ぜて、悪意ある行為者の間に混乱を生じさせること。
Beacons	ファイルに隠されたソフトウェアやリンクの一部で、不正なユーザーがホームネットワークからファイルを削除しようとする時、防御側にアラートを送信すること。また、ファイル内に隠されたソフトウェア等で、許可なくシステムから削除されると、防御側との接続を確立し、それが通過する外国のコンピュータ・システムの構造や位置に関する詳細情報を防御側に送信すること。

中・高烈度の措置

Botnet Takedowns	マルウェアに感染した多数のコンピュータを特定し、感染したコンピュータのネットワークの管理指令インフラから切り離すこと。
White-hat Ransomware	法執行機関がマルウェアを使用し、第三者のコンピュータ・システム上のファイルを暗号化すること。
Hacking-back	外部のネットワークや情報を混乱させたり破壊したりすること。

注：Center for Cyber and Homeland Security, Project Report, *Into the Gray Zone: The Private Sector and Active Defense against Cyber Threats* (2016) at pp. 10-11 に基づき筆者作成。

<sup>3</sup> 主要国の法制を比較したものとして Bria Corcoran, 'A Comparative Study of Domestic Laws Constraining Private Sector Active Defense Measures in Cyberspace' (2020) 11 Harvard National Security Journal 1, 23. 日本の現行法では、政府機関が能動的サイバー防御を行うことは、電気通信事業法、不正アクセス禁止法、刑法、個人情報保護法に反しうる。また、自衛隊が防御措置をとる場合には自衛隊法の改正が必要である。

## (2) 国際法上の評価の概要

サイバー空間においても、国際法が適用されることに今日では異論はない。国連では2021年に第6次政府専門家会合（GGE）と、オープン・エンド作業部会における報告書の採択がなされた<sup>4</sup>。また、サイバー行動に関する国際法規則の専門家のリステイトメントとして、『タリン・マニュアル 2.0』が2019年に刊行されている<sup>5</sup>。

能動的サイバー防御の国際法上の評価をするのにあたり、まず、政府機関が防御措置を実施するのか、民間が実施することを国が容認するのかで区別する必要がある。後者の方式は米国で検討されたことがあり、議員が法案を提出したこともある<sup>6</sup>。しかし、制度濫用の危険性が高く、却ってサイバー空間の安全が損なわれる点が問題である<sup>7</sup>。仮に民間団体にそのような措置を認めるとしたら、国際法上は国家の領域管理責任や相当注意義務等が問題となる。

現在、各国が主に検討しているのは、前者の方式、すなわち軍隊を含めた政府機関による実施である。これに関しては、第1にその行為が、国連憲章2条4項が禁ずる武力行使に該当するかが問題となる。まず、能動的サイバー防御措置が「武力」(force)に該当するかが問題となる。「武力」の意義については見解の相違が大きい。サイバー措置に関しては最小限の烈度を要件とするかが主要な論点となる。そして、措置が武力に該当するとして、それが2条4項の他の諸要件を充足するか、特にその措置が「その国際関係において」と評価できるかも検討しなければならない。

防御措置が武力行使であると評価できる場合、国連憲章上の例外は、安全保障理事会の憲章7章下の加盟国に対する授權がある場合と、憲章51条の自衛権行使である場合である。

<sup>4</sup> 国連での議論の経緯については赤堀毅『サイバーセキュリティと国際法の基本——国連における議論を中心に——』（2023年、東信堂）8-22頁参照。

<sup>5</sup> Michael N Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* (Cambridge University Press 2017). なお、『タリン・マニュアル』は、北大西洋条約機構（NATO）サイバー防衛センター（CCD-COE）の主催の下、個人資格で参加した専門家会合が策定したリステイトメントである。2013年に武力紛争法におけるサイバー行動の規律に関するマニュアルが刊行された。Michael Schmitt, *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare* (Cambridge University Press 2013). その続編である『タリン・マニュアル 2.0』は、武力紛争に至らない状況も含めて、サイバー行動の規律に関する国際法規則をまとめたものである。邦語の解説として、中谷和弘＝河野桂子＝黒崎将広『サイバー攻撃の国際法：タリン・マニュアル 2.0の解説』（2018年）がある。

<sup>6</sup> H.R.3270, *Active Cyber Defense Certainty Act*, 116th Congress (2019-2020), <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3270/text>. この法案では、事前に連邦捜査局（FBI）の承認を得ることとし、攻撃者の電子機器の破壊、身体に対する傷害、5,000ドルを超える経済的損失を引き起こすこと、公衆衛生安全に脅威を与えることは禁止している。

<sup>7</sup> Dennis Broeders, 'Private Active Cyber Defense and (International) Cyber Security—Pushing the Line?' (2021) 7 *Journal of Cybersecurity* <<https://academic.oup.com/cybersecurity/article/doi/10.1093/cybsec/tyab010/6199903>>.

後者の自衛権の行使は、先行する「武力攻撃」(armed attack)がある場合に認められるとするのが今日では広く受容された理解である。『タリン・マニュアル 2.0』は、サイバー行動が「武力攻撃」を構成するかはその規模と効果 (scale and effect) によるという<sup>8</sup>。

それから、能動的サイバー防御は、主には国以外の主体が行う攻撃への対応であるので、それが自衛として正当化できるかが問題となる。武力攻撃が国家によるものに限定されるか、テロ組織などの非国家行為体によるものも含むかには争いがある。ICJ は前者により整合的な見解をとっていると考えられる<sup>9</sup>。ただし、領域国が領域内私人の危害行為を抑止する意思も能力もない場合に、そのような行為を防止するための最小限の実力を行使することはこの武力に当たらないとする見解もある。以上のように、能動的サイバー防御を自衛で正当化する余地はないわけではないが、その敷居は高い。

第 2 に、武力行使に該当しないとして、それが主権尊重義務や不干渉原則等の国際法規則に反しないかが問題となる。この点は第 2 節で詳述する。

第 3 に、措置自体が違法である場合、違法性阻却事由に該当するかを検討しなくてはならない。国家責任条文が掲げる事由のうち、能動的サイバー防御において援用できるものとして、特に対抗措置と緊急避難がある。

対抗措置の要件は、先行する国際違法行為があり、当該措置が規模、性質の面で違法行為に比例し、違法行為から生じる損害と均衡することである<sup>10</sup>。G7 参加国は 2017 年 4 月の「サイバー空間における責任ある国家の行動に関する G7 宣言」において、サイバー手段を含む対抗措置が国際法上合法であることを確認した<sup>11</sup>。しかし、措置の相手国へのアトリビューションができない場合や、危険を未然に排除する場合には、対抗措置は援用できない。

緊急避難の要件は、当該行為が、重大かつ急迫した危険から不可欠の利益を守るために、当該国によって唯一の手段であり、かつ、当該行為がその義務の相手国または国際社会全体の不可欠の利益に対する深刻な侵害とならないことである<sup>12</sup>。ただし、国は問題とされ

<sup>8</sup> Schmitt, Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations (n 5) Rule 71.

<sup>9</sup> ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136, para. 139; Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005, p. 168, para. 146. ただしこの判示部分の解釈は一様ではない。

<sup>10</sup> Articles on State Responsibility, Articles 49-51.

<sup>11</sup> G7 Declaration on Responsible States Behavior in Cyberspace, 11 April 2017, <https://www.mofa.go.jp/files/000246367.pdf>.

<sup>12</sup> Articles on State Responsibility, Article 25.

る国際義務が緊急避難の援用の可能性を排除している場合、または当該国が緊急避難の状態の発生に寄与した場合には、緊急避難を違法性阻却事由として援用することができない。なお、『タリン・マニュアル 2.0』規則 26 も緊急避難の援用を認めている<sup>13</sup>。その要件は厳格であるので認められる余地は狭い。また、「重大かつ急迫した危険」や「不可欠の利益」などの意義についてはコンセンサスがない<sup>14</sup>。しかし、緊急避難は非国家主体がもたらす脅威への対応についても援用することができ、予防的な措置も正当化できる。

### (3) 日本における能動的サイバー防御

日本では、2000年に成立した高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）以降<sup>15</sup>、内閣官房の情報セキュリティ対策推進室が情報の安全への対応を担ってきた。2005年には内閣官房情報セキュリティセンターが設置された。

サイバーにおける安全保障が明示的に政策の中核に取り込まれたのは2010年代である。2014年にサイバーセキュリティ基本法が制定された。それとともに、内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）が設置され、産学官連携を担う一般財団法人日本サイバー犯罪対策センター（JC3）が設立された。さらに、自衛隊では2005年に創設された自衛隊指揮通信システム隊に替えて、2022年にサイバー防衛隊が新設された。

しかし、これらの機関や組織では大規模なサイバー攻撃への対処ができないことが長らく課題になってきた。そこで、2022年12月の「国家安全保障戦略」は、「サイバー空間の安全かつ安定した利用、特に国や重要インフラ等の安全等を確保するために、サイバー安全保障分野での対応能力を欧米主要国と同等以上に向上させる」ことを政策目標として掲げた<sup>16</sup>。そのため、「最新のサイバー脅威に常に対応できるようにする」と共に「武力攻撃に至らないものの、国、重要インフラ等に対する安全保障上の懸念を生じさせる重大なサイバー攻撃のおそれがある場合、これを未然に排除し、また、このようなサイバー攻撃が発生した場合の被害の拡大を防止するために能動的サイバー防御を導入する」ことを明記した。そのため「国、重要インフラ等に対する安全保障上の懸念を生じさせる重大なサイ

<sup>13</sup> Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* (n 5) 135 Rule 26. 国家責任条文とは異なり、『タリン・マニュアル 2.0』は肯定形（“A State may act...”）を用いている。

<sup>14</sup> これについて、『タリン・マニュアル 2.0』は「重大かつ急迫した危険」の具体例として、銀行システムの弱体化、株式市場の劇的な信用低下をはじめとした社会インフラの機能不全や停止等を挙げている。ibid 136.

<sup>15</sup> 平成12年法律第144号。

<sup>16</sup> 『国家安全保障戦略』（2022年12月）、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html>.

バー攻撃について、可能な限り未然に攻撃者のサーバ等への侵入・無害化ができるよう、政府に対し必要な権限が付与されるようにする」とも述べた。民間企業が能動的サイバー防御措置を行うことは予定していない。

さらに、「民間事業者等がサイバー攻撃を受けた場合等の政府への情報共有や、政府から民間事業者等への対処調整、支援等の取組を強化するなどの取組を進める」こと、「国内の通信事業者が役務提供する通信に係る情報を活用し、攻撃者による悪用が疑われるサーバ等を検知するために、所要の取組を進める」ことも掲げられた。そして、「NISCを発展的に改組」し、サイバー安全保障分野の政策を一元的に総合調整する新たな組織を設置することも謳われた。これに伴い、内閣官房に「サイバー安全保障体制整備準備室」が設置され、新法制定に向けて準備がなされている。

#### (4) 本稿の課題

以上が示すように、能動的サイバー防御は国際法、国内法の双方において多岐にわたる論点を惹起する。本稿ではそのうちの1つである、能動的サイバー防御が他国の主権を侵害することがあるか、あるとしたらいかなる条件においてであるかに焦点を絞って検討を行う。

## 2. サイバー空間における主権侵害の意義

### (1) 問題の所在

サイバー防御措置を他国領域内のサーバ等の情報機器に対して行う場合に、それが当該他国の主権を侵害しないかは、主要な論点の1つである。国際社会は主権国家の分権的体制を基礎とする。そこで他国領域における力(power)の行使は違法とされる。もっとも、他国領域におけるすべての国家行動が主権侵害になるわけではない。またサイバー空間における主権の意義については見解の相違が残る<sup>17</sup>。そこで、国家による域外でのサイバー行動がどのような条件の下で主権侵害と評価されるのかが問題となる。

サイバー空間における主権侵害の具体的な内容について、各国のコンセンサスは得られていない。2003年、国連は「国際安全保障の文脈における情報通信分野の発展に関する政府専門家グループ」(第1次GGE)を設置した。2010年の第2次会合、2013年の第3次

<sup>17</sup> 御巫智洋「インターネットの利用に関する国際的なルールにおいて領域主権が果たす機能」『国際法外交雑誌』121(2022年)1-29頁参照。

会合、2015年の第4次会合に、報告書が作成されたが、2018年の第5次会合では採択に至らなかった。そのうち、第3次GGEの2013年報告書は、情報通信技術（ICT）に「国際法」が適用され、「国家主権および主権から派生する国際規範と原則（State sovereignty and international norms and principles that flow from sovereignty）が国家のICT関連活動の実施に適用される」ことを示した<sup>18</sup>。

2018年、国連は第6次GGEと、オープン・エンド作業部会（OEWG）を設置し、両者はそれぞれ2021年3月と<sup>19</sup>、2021年7月に報告書を採択した<sup>20</sup>。もっとも、OEWG報告書では、主権規則についての明言はされていない。GGE報告書では「国家によるICT関連活動の実施とその領域内のICTインフラに対する管轄権には、国家主権と主権から派生する国際規範および原則が適用されることを再確認」という文言が入った<sup>21</sup>。しかし、その具体的な内容については報告書では示されなかった。もっとも、GGEに先立ち各国が見解を具体的に示したので、それらは規則の意義を判断する上で参考になる。

『タリン・マニュアル2.0』規則4は「国家は他国の主権を侵害するサイバー行動をしてはならない」と定める<sup>22</sup>。さらにその注解で、国家機関が他国領域内でオペレーションを実施するとき、サイバー活動が主権侵害になる場合の例を列挙する。具体的には、物理的破壊あるいは損害を引き起こす場合、サイバーインフラの機能喪失を引き起こす場合、本質的な政府機能に対する干渉、本質的な政府機能の篡奪が含まれるという。

後述するように、同マニュアルは上記OEWGとGGEにおける、日本を含めた一部の国家見解に影響を与えた。他方で、英国や米国のように、同マニュアルとは明確に異なるアプローチをとる国もある。規則4自体には、英国の見解を除けば主な異論はない。もっとも、ゴールドスミス（Jack Goldsmith）らは、その注解は広い支持を得ていないという評価をしている<sup>23</sup>。その調査によると、2007年から2020年の間にインフラ等の機能喪失

<sup>18</sup> Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, A/68/98, p. 2, <https://digitallibrary.un.org/record/799853?ln=en>.

<sup>19</sup> Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security, Report of the Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security, A/76/135, 14 July 2021, [https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/08/A\\_76\\_135-2104030E-1.pdf](https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/08/A_76_135-2104030E-1.pdf). 赤堀毅（2022）「サイバーセキュリティと国際法：第6次国連政府専門家グループ報告書の成果を中心に」『国際法外交雑誌』120（4）、561-587頁参照。

<sup>20</sup> Open-ended working group on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security, “Final Substantive Report,” 10 March 2021, A/AC.290/2021/CRP.2, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-report-A-AC.290-2021-CRP.2.pdf>.

<sup>21</sup> OEWG Report, para. 71.

<sup>22</sup> Schmitt, Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations (n 5) 17.

<sup>23</sup> Goldsmith and Loomis (n 1).

を伴う攻撃や、政府機能に介入、また当該機能を篡奪する攻撃が 16 件あった。しかし、被害国がそれを主権に関する国際法規則の違反と評価した例はなかったという<sup>24</sup>。このように、何が主権侵害を構成するかの基準は確立していないといえる。以下ではどの論点で評価が割れているかを検討する。

## (2) 主権侵害の要件

### ① サイバー空間における主権の意義

サイバー空間における主権侵害に関する議論は、次の 2 つの論点に分けることができる。

第 1 に、サイバー空間において、主権が具体的な権利義務を定める規則として機能し、その違反が国家責任を生じさせるかである。

これを肯定する見解が、国家実行、学説とともに広く受け入れられている。なお、それらの見解では主権「原則」の適用とその侵害の余地は認めつつも、それを「規則」の適用とは表現していないものもある。

これに対して、主権は国家間の関係を規律する国際法の原則ではあるが、独立した規則ではなく、サイバー空間ではそれ自体の違反は生じないという見解がある。英国、米国がこの見解をとる。すなわち英国は「主権という一般的な概念は、干渉を超えるサイバー行為について、主権に関する特定の規則や追加的な禁止事項を設けるための十分かつ明確な根拠にはならない」という<sup>25</sup>。さらに、英国司法長官は、サイバー行動は、干渉 (intervention)、武力行使、またはその他の国際的な違法行為に当たることはあるが、その行為が独立して主権侵害を構成することはないとする立場を維持している<sup>26</sup>。ただし英国の見解を支持する国はないようである。

米国は、「国家主権とそこから派生する国際原則は情報コンピュータ技術 (ICT) に関連

<sup>24</sup> *ibid.* ゴールドスミスらは、2019 年にロシアがジョージアに対して行ったサイバー作戦で、ジョージアの政府サイトを停止させたり改ざんしたり、政府サーバに損害を与えたりした例を取り上げる。20 カ国以上がこの攻撃を正式にロシアによるものとし、ロシアを、国際規範 (international norms) と原則に反する、主権を侵害したと非難したが「国際法に違反する」とはしなかったという。ただ、それらの国が主権侵害だと述べている以上、本件に関するその評価には疑問も残る。他方で、少なくとも米国が、国際法上の評価をしていない点は特記に値する。

<https://ge.usembassy.gov/the-united-states-condemns-russian-cyber-attack-against-the-country-of-georgia-february-20/>.

<sup>25</sup> GGC OC, p. 106.

<sup>26</sup> Attorney General's Office and The Rt Hon Sir Jeremy Wright KC MP, "Speech: Cyber and International Law in the 21st Century," (May 23, 2018), <https://www.gov.uk/government/speeches/cyber-and-international-law-in-the-21st-century>; Speech, International Law in Future Frontiers, The Attorney General, the Rt Hon Suella Braverman QC MP, this evening set out in more detail the UK's position on applying international law to cyberspace (19 May 2022) <https://www.gov.uk/government/speeches/international-law-in-future-frontiers>.

する活動について適用される。サイバー空間における行動を考慮するとき、主権平等が考慮されなくてはならない」とはしている<sup>27</sup>。しかし、「他国の領土にあるコンピュータやその他のネットワーク機器を含む遠隔サイバー行動は、それ自体が国際法の違反となるわけではない」<sup>28</sup>。「このことは、他国の領土におけるそのような活動が、何の影響も及ぼさないか、あるいはごくわずかな影響しか及ぼさない場合に明らかである」という<sup>29</sup>。さらに、サイバースペースに対する主権の意味は複雑であり、サイバースペースにおける主権に対するすべての侵害が国際法の違反を伴うという規則が存在するとは思われないとした国防総省長官の見解もある<sup>30</sup>。

この見解の対立が具体的な帰結の相違をもたらす例として、域外におけるボットネットのテイクダウン、すなわち犯罪者が遠隔操作を行うためのサーバを停止させ、ネットワークを削除等することがある<sup>31</sup>。英国や米国の見解をとれば、このような措置自体は主権侵害を構成しないことになる。他方で、このような措置は、サーバへの物理的損害、あるいはサイバーインフラの機能喪失を伴うと評価できるだろうから、一部の国の見解によれば、主権侵害を構成するという評価が可能である。

## ② 主権侵害の基準

第2に、前者の見解をとるとして、何が主権侵害を構成するのかという基準が問題になる。まず、烈度に基づく閾値の下限を認めるかで整理をすることができる。言い換えれば、他国のサイバーインフラにおける行動でも「無視できる、または最小限の影響」であれば主権侵害を認めないとする立場を支持するかである。上記の米国の他、カナダ<sup>32</sup>、デンマー

<sup>27</sup> GGC OC, pp. 139-140.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> DOD General Counsel Remarks at U.S. Cyber Command Legal Conference, March 2, 2020, Remarks By Hon. Paul C. Ney, Jr. <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2099378/dod-general-counsel-remarks-at-us-cyber-command-legal-conference/>.

<sup>31</sup> Kristen E Eichensehr, 'Defend Forward and Attribution', *The United States' Defend Forward Cyber Strategy* (Oxford University Press 2022) 265  
<<https://academic.oup.com/book/41393/chapter/352688646>>.

<sup>32</sup> International Law Applicable in Cyberspace (April 2022), paras. 10-18, [https://www.international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/peace\\_security-paix\\_securite/cyberspace\\_law-cyberespace\\_droit.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/peace_security-paix_securite/cyberspace_law-cyberespace_droit.aspx?lang=eng). カナダは、「経済社会活動、必要不可欠なサービス、本来的な政府機能、公の秩序または公共の安全の破壊を含む、引き起こされた混乱の範囲、規模、影響または重大性」、また「サイバー活動が他国の本来的な政府機能を妨害または篡奪しているか」が評価基準になるという

ク<sup>33</sup>、ドイツ<sup>34</sup>、ニュージーランド<sup>35</sup>がこの立場をとっている。

閾値の下限を明示してはいないが、物理的被害の有無などの具体的な被害を基準にする国として、日本<sup>36</sup>、ノルウェー<sup>37</sup>、フィンランド<sup>38</sup>、アイルランド<sup>39</sup>、オランダ<sup>40</sup>、チェコ・スロヴァキア<sup>41</sup>がある。ルーマニアは領域内の主権の行使が主権侵害を構成するとい

<sup>33</sup> Government of Denmark, Jeppe Mejer Kjølgaard and Ulf Melgaard, 'Denmark's Position Paper on the Application of International Law in Cyberspace' [2023] *Nordic Journal of International Law* 1 <<https://brill.com/view/journals/nord/aop/article-10.1163-15718107-20230001/article-10.1163-15718107-20230001.xml>>. 主権侵害はサイバー作戦の性質とそれによって引き起こされる影響をケースバイケースで評価する必要がある。サイバー作戦の合法性は、対象国の領土保全に対する侵害の程度と、本来政府が持つ機能に対する干渉や篡奪があったかどうかという 2 つの異なる根拠に基づいて評価される。強制は要件ではない。物理的な損害や機能の喪失をもたらすサイバー作戦は国家の主権侵害を構成しうる。必ずしも物理的な損害や機能の喪失をもたらすことなく、データを変更または削除するサイバー操作も、当該操作の性質、規模、影響の評価に基づき、違反を構成する可能性がある。他方で、物理的な影響や機能の喪失がごくわずかであるサイバー活動は、一般的に主権侵害とはみなされない。

<sup>34</sup> ドイツは、見解の冒頭でタリン・マニュアル 2.0 に依拠していることを明示する。物理的効果と損害、サイバーインフラの機能喪失（非物理的なものを含む）は主権侵害を構成しうる。無視できる程度の物理的効果と機能喪失は主権侵害を構成しないという。GGE OC, pp.32-34.

<sup>35</sup> Department of the Prime Minister and Cabinet, "The Application of International Law to State Activity in Cyberspace," 1 December 2020, paras. 11-15, <https://dpmc.govt.nz/publications/application-international-law-state-activity-cyberspace>. 主権侵害の有無を判断する上では、影響の規模と重要性、活動の目的、及び標的の性質を考慮すべきである。

<sup>36</sup> 外務省「サイバー行動に適用される国際法に関する日本政府の基本的な立場」（2021年5月28日）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100200951.pdf>. 医療機関を含む重要インフラに対するサイバー行動によって物理的被害や機能喪失を生じさせる行為は主権侵害を構成しうる。

<sup>37</sup> GGE OC, pp. 67-68. 国家は他国の主権を侵害するサイバー行動をしてはならない。何が主権侵害を構成するかは行動の性質、侵害の程度、その帰結による。事案ごとに評価されるべきである。

<sup>38</sup> International law and cyberspace, Finland's national positions, [https://um.fi/documents/35732/0/KyberkannatPDF\\_EN.pdf/12bbbbbde-623b-9f86-b254-07d5af3c6d85?t=1603097522727](https://um.fi/documents/35732/0/KyberkannatPDF_EN.pdf/12bbbbbde-623b-9f86-b254-07d5af3c6d85?t=1603097522727). 許可されていないサイバー手段による侵入が、本質的な政府機能を妨げるデータあるいは役務に干渉する場合には領域主権を侵害する。主権免除を享受する対象（軍艦など）へのサイバー行動は主権侵害と性格づけられる。

<sup>39</sup> Ireland, Department of Foreign Affairs, Position Paper on the Application of International Law in Cyberspace, <https://dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/international-law/international-law-and-cyberspace/>. 国家の主権侵害は、他国に起因するサイバー操作が、ICT またはその他のインフラ（国家の所有または管理下にあるか否かを問わない）に対する物理的損害、当該インフラに対する機能障害、データへの干渉、二次的影響を引き起こす場合に生じる可能性がある。

<sup>40</sup> GGE OC, pp.55-56. 対象国の領土保全に対する侵害、他国の本来的な政府機能に対する干渉または篡奪があった場合、主権侵害があったとみなされる。

<sup>41</sup> Statement by Mr. Richard Kadlec, Special Envoy for Cyberspace Director of Cybersecurity Department, at the 2nd substantive session of the Open-ended Working Group on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security of the First Committee of the the General Assembly of the United Nations, [https://www.nukib.cz/download/publications\\_en/CZ%20Statement%20-%20OEWG%20-%20International%20Law%2011.02.2020.pdf](https://www.nukib.cz/download/publications_en/CZ%20Statement%20-%20OEWG%20-%20International%20Law%2011.02.2020.pdf). 同国はタリン・マニュアル 2.0 規則 4 の挙げる例を採用している。次の行為が国家に帰属する場合は主権侵害を構成する。(A) 人の死傷または重大な物理的損害を引き起こすサイバー行動；(B) 国家安全保障、経済、公衆衛生または環境に重大な影響を及ぼしたり、その他のインフラへの損害または混乱を引き起こしたりするサイバー行動；(C) 本来の政府機能の行使に不可欠なデータまたはサービスを妨害し、それによってこれらの機能の行使を著しく妨害するサイバー行動（例えば、政府が使用するコンピュータを暗号化するランサムウェアを配布し、それによって退職年金の支払いを著しく遅延させること）；(D) 物理的に存在する他国の機関による、国際機関を含む国家またはそこに所在する団体または個人に対するサイバー作戦。

う<sup>42</sup>。

これに対して、少数派であるが、イラン<sup>43</sup>やブラジル<sup>44</sup>は、すべての国境を越えたサイバー作戦が国際法上の主権のルールに違反すると主張している。また、フランスは主権を原則と捉えて行動の幅を残しながらも、「デジタル手段を介したフランス領内でのいかなる影響の発生も主権の侵害を構成」すると述べる<sup>45</sup>。

次に、許容される上限として何を基準にするかである。中国、シンガポール、ロシアのように具体例を出していない国もあるが、挙げている国の例も多岐にわたる。このように、この論点については、主要国の間でもコンセンサスはないと言える。

### ③ 越境法執行に関する国家実践

上記の議論状況にも関わらず、サイバー空間における、潜在的に他国領域にあるサーバの刑事捜査に関しては、認められる範囲が拡張しつつある。冒頭に述べたように、これらの措置も能動的サイバー防御から排除されるわけではない。

#### ・越境リモートアクセス

データの複写のみを目的とする越境リモートアクセスについては、一部がサイバー犯罪条約で規律されているので、能動的サイバー防御とは別の系譜で議論されている。しかし、越境リモートアクセスもサイバー行動の一種であるし、主権を侵害しないとされる下限の基準を示すものとして参考になる。結論のみ述べれば、データの改変等を伴わずに、複写

<sup>42</sup> GGE OC, p. 76. サイバー作戦であって、国家がその（国内および／または対外的な）主権的特権（すなわち、その領土、そこに位置する財産および人物に対する権限）を行使することを妨害または阻止するものは、国家主権原則の違反、ひいては国際法の違反を構成する。

<sup>43</sup> General Staff of Iranian Armed Forces Warns of Tough Reaction to Any Cyber Threat, July 2020, <https://nournews.ir/En/News/53144/General-Staff-of-Iranian-Armed-Forces-Warns-of-Tough-Reaction-to-Any-Cyber-Threat>. イランは、国家の安全保障を脅かす、あるいはその可能性のある、あるいは政治的、経済的、社会的、文化的な不安定化によって国家の安全保障を不安定化させる可能性のある、有形または非有形の意味を持つサイバー力（cyber force）を意図的に使用することは、国家の主権の侵害にあたると述べている。

<sup>44</sup> ブラジルは、サイバー空間において主権侵害を許容する新たな規則は形成されていないとする。そこで例えば、電気通信の傍受は、それが他国の内政への介入の閾値を越えたとみなされるか否かにかかわらず、国家主権を侵害するものであるため、国際不法行為とみなされるという。GGE OC, p. 18.

<sup>45</sup> Droit international appliqué aux opérations dans le cyberspace, 2019, p.6, <https://prod-site-internet-minarm-admin.cnmosis.dirisi.defense.gouv.fr/sites/default/files/ema/Droit%20international%20appliqué%20aux%20opérations%20dans%20le%20cyberespace.pdf>. フランスは自国領域内の情報システムに対して主権を行使する。その違反の重大性についてはフランスのサイバー防衛のガバナンスに沿って事案ごとに決定され、国際法を遵守して可能な対応を決定する。国家機関、公権力を行使する個人もしくは団体、または国家の指示もしくは支配の下で行動する個人による、フランスのデジタルシステムに対するいかなるサイバー攻撃も、またはデジタル手段を介したフランス領内でのいかなる影響の発生も（toute production d'effets）、主権の侵害を構成する。

のみを行う越境リモートアクセスを認める実践は増えている<sup>46</sup>。

まず、サイバー犯罪条約 32 条 b 号は、データ開示権者の任意かつ適法な同意があれば、リモートアクセスができると定める。しかし文言の通常の意味からすれば、「任意」とは対象者が拒否できることを指すと言える。そこで、強制処分として行っているアクセスについてデータ開示権者の「任意の」同意があるということとはできない。また、データが条約締約国の領域に蔵置されているかは不明である場合も少なくない。従って、同条項に依拠することには限界がある。

リモートアクセスを規律する条約がないとすれば、慣習国際法（customary international law）上の規則を検討する必要がある。この問題については、法執行機関がそのデータにアクセスする権限（access credential）を適法に取得すれば、データが自国域内にあることが明らかでなくてもリモートアクセスは許容されるという実践が増加している。もっとも、それが上記の他国領域における権能行使の禁止とどのように整合するかが問題となる。

まず、越境リモートアクセスについてはその権力性は自国の領域内で尽きており、そのため領域内で行われる措置と法的に同価値であると解すると整理するアプローチがある。領域主権に基づき越境アクセスができるとする規則の慣習国際法の成立を肯定する考え方である。そして、サーバの所在地が判明している場合の越境リモートアクセスを刑訴法に基づいて認める例が増加している<sup>47</sup>。これらの国家実践に対して、他国が具体的に抗議をするなどして、国際紛争に至った例は出てきていない。

これに対して、リモートアクセスが相手国領域における権能行使であることは認めつつも、その物理的侵害や機能喪失がない、あるいはあったとしても無視できる程度のものであることを基準として主権侵害があるかを判断する学説や実践がある。ただし、物理的損害や機能喪失の閾値について技術的な基準を設けることは難しく、実際にはその判断は容易ではないという問題が残る。

---

<sup>46</sup> この点の調査結果は、石井由梨佳「国際法学の観点から—越境リモートアクセス捜査の評価」指宿信・板倉陽一郎編著『越境するデータと法：サイバー捜査と個人情報保護を考える』（法律文化社、2023年）171頁参照。

<sup>47</sup> 立法例として、ベルギー、オランダがある。フランスは、2016年改正の刑訴法において、アクセス先が他国領域にある場合には国際約束に従いアクセスすることを定める。裁判例として、デンマーク、ノルウェー、韓国、スウェーデンにおいて、越境リモートアクセスの適法性が認められている。さらにアイルランドは、ポジション・ペーパーの中で、「国家は限られた状況において、国際法に従って域外裁判管轄権を行使する権利を有する」と述べている。Ireland (n 39), para. 4. なお、日本の令和3年2月1日最高裁決定はサイバー犯罪条約が妥当しない場合の法的評価は行わなかった。

論理的には他国との関係でその限界を画そうとする後者の見解に根拠があると考えられる。前者のように、法執行国の処分の権力性は域内で尽きていると構成すると、ハッキングとの区別や、捜査官の過失でデータを損傷するなどした場合の処理において整理できない局面が生じる。また、仮にアクセスした先の国が主権侵害であると抗議してきた場合に前者の見解をとると一貫した対応が取りにくい。ただし後者の見解の内容も一致しておらず、サーバが外国に蔵置されていることがわかっている場合には、令状に基づく越境アクセスを認めないとする実践もある<sup>48</sup>。従って、越境リモートアクセスを認める慣習国際法が形成されているとは評価できない。

#### ・ポリスウェアの使用

ポリスウェアとは、一般に捜査機関が行う通信監視あるいは傍受のためのソフトウェアを指す。その形態は一様ではないが、捜査機関は攻撃者のデバイスに侵入し、そのような監視等を行うことになる。さらには、当局が違法なポルノ画像等を削除する措置も含まれる。そこで対象となるデバイスやデータが他国領域内にある場合に、そのような措置が国際法上許容されるのかが問題となる。

なお、政府機関が同じ類のソフトウェアを諜報や攻撃目的で使うことがあり、この場合の国際法上の評価も単純ではない<sup>49</sup>。本節ではその問題には立ち入らず、あくまでもソフトウェアの利用に先立って法執行を行う国に対するサイバー攻撃やその国の国内法上の犯罪行為があり、それに対処するために捜査機関がポリスウェアを使用する場合に限定して論を進める。

実践においては、米国が 2000 年代初頭からこのような「ネットワーク検索技術」(network investigative technology : NIT) を利用している。このことが適正手続保障を定めた憲法修正 4 条に反しないかは長らく論議があった。

この捜査手法が大規模に用いられたのが 2014 年のプレイペン (Playpen) 事件である<sup>50</sup>。

<sup>48</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, Comprehensive Study on Cybercrime (February 2013), p. 219, [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC\\_CCPCJ\\_EG.4\\_2013/CYBERCRIME\\_STUDY\\_210213.pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC_CCPCJ_EG.4_2013/CYBERCRIME_STUDY_210213.pdf); European Judicial Cybercrime Network, “EJCN replies to the questionnaire on direct access to e-evidence: Replies from EJCN members, no official country replies,” (December 2020), [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-12/ejcn\\_subgroup\\_on\\_e\\_evidence\\_dec\\_2020.pptx](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-12/ejcn_subgroup_on_e_evidence_dec_2020.pptx).

<sup>49</sup> 中谷和弘「サイバー諜報と国際法」『国際法外交雑誌』122 巻 (2023 年) 1-21 頁参照。

<sup>50</sup> Orin S Kerr and Sean D Murphy, ‘Government Hacking to Light the Dark Web: What Risks to International Relations and International Law’ (2018) 70 Stanford Law Review 58, 68; Orin Kerr, ‘Government “Hacking” and the Playpen Search Warrant’ *Washington Post* (27 September 2016).

プレイペンはダークウェブに設置されていた児童ポルノのサイトであり<sup>51</sup>、10 万以上のアカウントがあったという。FBI はサイトを差し押さえたが、その利用者、投稿者を特定できなかった。そこで当局は裁判所から許可を得て、次の措置をとった。すなわち、利用者がユーザー名とパスワードを使ってログインすると、利用者のデバイスに NIT がインストールされるように仕掛ける。その後 NIT から IP アドレスを含めた端末の識別情報が送信される、というものである。その範囲は 1,000 人以上に及び、FBI は情報を関係国に渡し逮捕に繋がったという。この他にも NIT を用いた例はあるものの、国際紛争に至った例は出てきていないようである。

なお、2016 年に改正された連邦刑事手続 41 条 b 項 6 号では、デバイスの所在が隠匿されている場合には裁判所は管轄外のデバイスについて捜査令状を出せることを明示的に認めている<sup>52</sup>。この改正によって、それまでであった領域性要件が削除された。

さらに、2010 年代以降は、ドイツ<sup>53</sup>、スイス<sup>54</sup>、メキシコ<sup>55</sup>などによるポリスウェア使用の実践例がある。

これらはリモートアクセスの場合とは異なり、デバイスの機能を停止させたり、データを削除したりすることを伴うので、侵襲性が高い。しかし対象となるのがダークウェブの場合には、その所在が明らかではないので、そもそも国際関係上の問題は生じないという見解がある<sup>56</sup>。他方で、そのような特殊事情がない場合についての評価は定まっていない。

### (3) 能動的サイバー防御の評価

上記のように主権侵害とみなされる範囲に相違があることから、能動的サイバー防御の意義と要件についても一貫した見解があるとは言えない。とりわけ、高烈度の措置の評価については、判断基準は収斂していない。

サイバー空間の場合、脅威の性質や程度の評価を第三者が事前に行うことは難しい。そのため、どこまでが「防御」であるかの評価がしにくく、能動的サイバー防御自体、濫用

<sup>51</sup> ダークウェブは、一般にはインデックス化されておらず、トーア (ToR) などの匿名化ソフトを用いないとアクセスできないウェブサイトをいう。

<sup>52</sup> Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 41(b)(6). この改正の批判的検討については Ahmed Ghappour, 'Searching Places Unknown: Law Enforcement Jurisdiction on the Dark Web' (2017) 69 Stanford Law Review 1075.

<sup>53</sup> Strafprozessrecht, Art 100b. ドイツ政府は「トロイの木馬」(Bundestrojaner) と称されるウェア (Govware) を用いている。中野目善則＝四方光『サイバー犯罪対策』(成文堂、2021 年) 275 頁参照。

<sup>54</sup> 同上。

<sup>55</sup> メキシコ政府は不特定多数のデバイスの監視を行うソフトウェアを利用している。同上。

<sup>56</sup> Kerr and Murphy (n 50).

される恐れがある<sup>57</sup>。冒頭に挙げたように、ビーコンの設置などによって、攻撃側の帰属、属性、攻撃の手法等に関する情報を得ることは、不正アクセスを禁止する各国法に違反することもあるが、物理的被害を伴う性質のものではない。これに対して、攻撃者の電子機器の破壊などを伴う場合や、さらに公衆衛生や安全に影響を与える場合には、上記で掲げた各国の基準に照らして違法と判断されうる。その限界を画することが必要である。

措置の対象のアトリビューションが可能であれば、その評価も相対的に容易である。米国では 2000 年前後から民間企業がサイバー攻撃の相手方に対して反撃するようになったが、民間企業が能動的な防御措置を行うことについては政府においても民間においても慎重な立場がとられてきた。しかし、サイバー攻撃が国家安全保障上の問題として認識されるようになったことを背景にして、2010 年にサイバー軍を設立し、2011 年、国防総省が能動的サイバー防御を政策指針にするに至った。さらに、国防総省は、2018 年のサイバー安全保障戦略において、「武力紛争のレベルを下回る活動を含め、悪意のあるサイバー活動をその発生源で攪乱し、阻止する」ために「前方防衛」(defend forward)を行う政策を打ち出し、敵対的な活動の発生源に近いところで防御を行い、攻撃者に対する優位性を維持する方針をとっている<sup>58</sup>。さらに、同盟国や自国企業と連携し、サイバー攻撃者を検知し、除去する措置 (hunt forward) も行っている。

このような活動実施にあたり、米国軍はサイバー空間のうち、自国管轄を「青領域」、同盟国や友好国の管轄を「緑領域」、敵の管轄を「赤領域」、そのいずれでもない領域を「灰色領域」として区別し、行動を定めている<sup>59</sup>。米国は脅威主体のアトリビューション能力が高いため、このような対応ができる。

このような区分は、前述したリモート捜査においても用いられている。一例を挙げると、2021 年 3 月、連邦捜査局 (FBI) が連邦刑事手続規則 41 条に基づき令状を取得して、中国から仕掛けられた攻撃ネットワークを削除した事件がある<sup>60</sup>。裁判所は、行為を実施す

<sup>57</sup> 例えば中国の「愛国的ハッカー」(中国当局の支援を受けて攻撃を行う私人)の攻撃を能動的サイバー防御に含める研究もある。Scott J Shackelford and others, 'Rethinking Active Defense: A Comparative Analysis of Proactive Cybersecurity Policymaking' (2019) 41 University of Pennsylvania Journal of International Law 377, 404.

<sup>58</sup> Section 1632, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>. その主要な要素は、(1)先方のサイバー作戦を弱体化させるためのポジショニング、(2)脅威に関する情報を収集し、防御策を知らせるための警告、(3)敵に影響を及ぼし、米国に対するサイバー行動の展開を思いとどまらせることからなる。政策の背景については Jeff Kosseff, 'The Contours of "Defend Forward" Under International Law' (2019).

<sup>59</sup> US Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-12 Cyber Operations (JP 3-12) (2018), I-4, 5.

<sup>60</sup> FBI, Press Release, Justice Department Announces Court-Authorized Effort to Disrupt Exploitation of Microsoft Exchange Server Vulnerabilities (April 13, 2021),

るのは米国管轄内であり国際法上の問題は生じないとして捜査を許可した。

しかし、このような線引きが容易ではない場合には、適法性の評価ができないことがある。なお、ドイツが 2023 年に採択した安全保障戦略で、ハックバックを許容しないとした。すなわち、ドイツは、「現在進行中あるいは差し迫ったサイバー攻撃を含め、サイバー空間における脅威から防衛するためにどのような能力と法的権限が必要かを、比例原則を尊重しつつ検討する」こと、また「国際法上の義務を果たし、サイバー空間における責任ある国家行動の規範を尊重しつつ、その使用基準を策定する。サイバー防衛の手段としてハックバックを用いることは原則として認めない」とする立場を示した<sup>61</sup>。しかし、現在のところ同様の見解を示す国はない。また、一方の国が防御だと主張し、他方の国が主権侵害だと抗議をした紛争も生じていない。従って、どこまでが防御として正当化されるかについては、判断材料が出揃っていないと言える。

最後に、各国が協力してボットネットのテイクダウンを行ったりする例は、主に欧州において 2010 年代からある<sup>62</sup>。これらは対象となる国や個人の同意を得ていないので法的には問題になりうる。ただし、影響を受ける国が抗議をするなどした例は管見の限りないようである。

### 3. おわりに

サイバー空間の安全を守ることは、経済安全保障の問題でもある。金融、交通、エネルギー等の重要な国家インフラ、保健医療などの脆弱性をつかれると、社会経済活動に著しい支障が生じる。サイバー空間における攻撃の脅威が増大する中、企業や国家の安全を守るために能動的サイバー防御は必要である。本稿では、主権尊重原則に焦点を当てて、その国際法上の評価を行った。

---

<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-announces-court-authorized-effort-disrupt-exploitation-microsoft-exchange>.

<sup>61</sup> *Integrierte Sicherheit fuer Deutschland, Nationale Sicherheitsstrategien* (2023) p.62, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/index.html>.

<sup>62</sup> 一例として、2021 年 1 月、ウィルス (Emotet) が世界的に拡散したことを受けて、米国、オランダ、ドイツ、英国、フランス、リトアニア、カナダ、ウクライナの司法当局が協力をして、そのボットネットワークのテイクダウンを実施した。

EUROPOL, Media & Press, "Botnet taken down through international law enforcement cooperation," <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/botnet-taken-down-through-international-law-enforcement-cooperation>.

EU 内では、加盟国間の協力が制度化されている (EMPACT, European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats)。サイバー空間においてはこのような協力が常態化していることを指摘するものとして、Kerr and Murphy (n 50)。

もっとも、その措置の手法や対象になるデバイスに与える影響などについて、能動的サイバー防御として行う場合と、それ自体サイバー攻撃である場合とで区別をつけられない場合があることも指摘した。

本稿では扱うことができなかつた法的課題は多い。第1に、サイバー防御における国際協力である。機密情報の共有を含め、サイバー空間での協力のあり方については、精査が必要である。第2に官民協力である。インターネットをはじめとした情報システムは民間事業者が運営している。そのため、政府機関が防御措置を実施する場合でも、政府と民間が連携し、情報共有や民間事業者の技術支援を行うことになる。国際法上は特に外国事業者との協力のあり方が問題となる。これらの点については、稿を改めて検討を行いたい。

## 第7章 外国制裁に対するロシア経済的対抗措置

アンダーソン・毛利・友常法律事務所外国法共同事業弁護士

松嶋 希会

### エグゼクティブ・サマリー

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵略を受けて、米国、EUや日本などの諸外国が、ロシアに対し次々と制裁を発動しているが、これらに対し、ロシアは「カウンター制裁」とも言われる対抗措置を導入して応酬している。本稿は、ロシアの対抗措置のうち、外国企業によるロシアビジネスに影響を与える経済的対抗措置を取り上げる。

現在、ロシアの大統領には、2006年特別経済措置法、2010年安全保障法及び2018年制裁対抗措置法の三つの法律が広範な対抗措置を決定する権限を与えており、今般発せられた大統領令は、それら三つの法律に基づき発せられている。どの法律も短く、措置の内容においても導入の手続においても、大統領に広い裁量を与え、大統領を牽制する仕組みはないと理解できる。

ウクライナ侵略直後から、ロシアは、特に外貨流出、非友好国・非友好国関係者への資金流失を阻止する措置を導入する大統領令を立て続けに出した。例えば、非友好国企業への貸付の返済やロシア子会社の配当は、ロシア国内の銀行に非友好国企業名義の口座を勝手に開設して当該口座に振り込み、資金をロシア国内に留めさせている。そのほかには、外国企業の資産や外国投資に介入する対抗措置も導入されている。一つは、非友好国企業がロシア子会社を譲渡する際にロシア当局の許可を要請する許可制である。また、ロシア当局が、非友好国企業のロシア子会社を管理下に置き、非友好国企業の出資者としての権利を停止し経営権をはく奪して、事業を継続する措置が、二つの法令に基づき講じられている。一つは2023年4月に発令された大統領令による措置であり、適用条件や適用手続はなく大統領令が全てを決めるものである。すでに複数社に適用されている。もう一つは2023年8月に採択された法律による措置であり、当該措置では、対象はロシア経済に重要なロシア会社であり基準が法定されており、裁判手続を通して適用される。2023年10月30日現在、適用例はまだない。

## 1. はじめに

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵略を受けて、米国、EUや日本などの諸外国が、ロシアに対し次々と制裁を発動しているが、これらに対し、ロシアは「カウンター制裁」とも言われる対抗措置を導入して応酬している。ロシアの対抗措置は、諸外国の対ロシア制裁と同様に多様で、経済関係の措置のほか、入国禁止措置・外交官追放、国際関係の遮断、国際協定の破棄、国際機関からの脱退などが挙げられる。

本稿は、ロシアの対抗措置のうち、外国企業によるロシアビジネスに影響を与える経済的対抗措置を取り上げる。ロシアの経済的対抗措置は、諸外国による経済制裁の影響を緩和するための措置であるが、ロシア政府、ロシアの法人や個人に対し「非友好的な行為」を行っている国、つまり、制裁を科している国に対する報復的な措置として現れる。

今般、ロシアの対抗措置の多くが大統領令により導入されているが、まず、対抗措置に関する法制を概説し、2022年2月末以降に発令された大統領令とその対抗措置、特に外貨送金の阻止に向けた措置をいくつか取り上げる。対抗措置は、既存の法律の改正や新しい法律の制定という形でも実施されており、最後に、実施形態に関わらず、資産・投資への介入という括りで、各種の対抗措置を説明する。

## 2. 対抗措置に関する主要法令

### (1) 大統領令による対抗措置の根拠法令

現在、ロシアの大統領には、三つの法律が広範な対抗措置を決定する権限を与えており、今般発せられた大統領令には、それら三つの法律に基づき当該措置を決定すると明示されている。すなわち、2006年12月30日付連邦法第281-Φ3号「特別経済措置及び強制措置について」（「2006年特別経済措置法」）、2010年12月28日付連邦法第390-Φ3号「安全保障について」（「2010年安全保障法」）、及び、2018年6月4日付連邦法第127-Φ3号「米国及び諸外国の非友好的な行為に対する対抗措置について」（「2018年制裁対抗措置法」）である（合わせて「制裁三法」）。どの法律も短く（2023年10月30日現在、それぞれ9条、20条、7条から成る。）、措置の内容においても導入の手続においても、大統領を牽制する仕組みはないと理解できる。

### (2) 2006年特別経済措置法

2006年特別経済措置法は、正式に、大統領に制裁発動の権限を与えた初めての法律と考

えられている。立法趣意書には、国際的な緊急事態においてロシアが特別な経済措置を講じるための法的基盤を創設することを目的とするのみ説明されている。もともとは、ジョージア（グルジア）との間の農作物の輸出入を制限する経済制裁を念頭においていた法案であった。ジョージアとロシアは、ジョージアからの独立を主張する南オセチアを巡り対立し、2005年から報復的な措置を交えていたところ、2006年9月、その緊張が頂点に達し、ロシアは制裁法の成立に動き出した。

特別経済措置は、国際法に違反する行為又は外国政府若しくは政府機関・政府職員の非友好的な行為で、ロシアの利益・安全保障に脅威を与え、又は、ロシア国民の権利・自由を侵害するものに対し迅速な対応を要する様々な事情が発生した場合に発動される。特別経済措置は時限的措置であるが、その期限は大統領が決める。

措置としては、図表 7-1 の措置が限定的に列挙されている。具体的な措置は、大統領の決定に基づき、政府や中央銀行が定める。

図表 7-1：特別経済措置（2006 年特別経済措置法 3 条 2 項）

1	経済的、技術的支援に関するプログラム、及び、軍事技術協力に関するプログラムの全部又は一部の実行停止
2	金融オペレーションの禁止・制限
3	対外経済オペレーションの禁止・制限
4	国際取引協定及び対外経済関係分野におけるその他の国際協定の終了・停止
5	輸出入関税の税率の変更
6	ロシア港への船舶の入港及びロシア連邦又は個別地域の領空での飛行の禁止・制限
7	旅行業務の制限
8	国際的な科学プログラム・外国政府の科学プロジェクトへの参加の禁止・拒否

特別経済措置の導入手続としては、大統領が、安全保障委員会（又は政府、上院や下院）の提言に基づき決定する。安全保障委員会については、後述の 2010 年安全保障法を参照していただきたい。決定後、直ちに上院・下院に知らされるが、各院の承認は不要である。

2023 年 8 月、2006 年特別経済措置法が改正され、改正は 2024 年 2 月 1 日に施行する。列挙の特別経済措置が若干具体化されたが内容に大きな変更はない。制裁対象者「Blocked Person」という概念が用いられるようになり、金融オペレーションの禁止又は制限について、制裁対象者の資金の扱いに関する金融機関の義務などが追加されている。

### （３）2010年安全保障法

2010年安全保障法は、1992年の安全保障法を改正し新法として採択された。安全保障の基本的な方針、安全保障分野における大統領、議会、政府及び国家機関の権限や安全保障委員会について定める。

安全保障委員会の構成・組成・運営に対しては大統領の権限が大きい。大統領が委員長を務め、委員の国籍要件は法定されているが、人数、資格や任期などの決まりはなく、大統領に任命・解任の全権が与えられている。委員長のほかに副委員長や書記も置かれるが、それらの者の権限は大統領が決定する。また、委員会の決議手続も大統領が決めるとされている。

### （４）2018年制裁対抗措置法

2018年制裁対抗措置法は、「米国及び諸外国の非友好的な行為に対する対抗措置について」の法律であり、立法趣意書には、米国の非友好的な行為に対抗する措置として立法が提案されている。最終読会の審議録によれば、2006年特別経済措置法のほかに新しい法律を制定する必要性に疑問が呈されてはいるが、この点は議論されていない。

米国は、2017年8月、イラン、ロシア及び北朝鮮に対する制裁に関する米国敵対者制裁措置法（Countering America's Adversaries Through Sanctions Act : CAATSA）を制定して、それまでの制裁措置を法制化した上でさらに制裁を強化した。2018年に入ってから、オリガルヒなどロシア大統領を支援する人物をリスト化して公表し、同年4月に追加の対ロシア制裁を発動した。当該制裁は、特定の事象に呼応するものではなく、一連のロシアの対応を発動の理由としている<sup>1</sup>。ロシアが2014年3月にクリミア半島を併合した後、ウクライナ東部でドンバス紛争が始まり、2015年に戦闘は激化していくが、米国はロシアの関与を非難してきた。さらに、米国は、ロシアによる、2015年のシリア空爆や、2016年の米国大統領選挙への介入・米国へのサイバー攻撃など、ウクライナ情勢とは別の事由でもロシアを糾弾していた。

対抗措置の導入・撤回は、安全保障委員会の提案に基づき、大統領が決定し、政府が実施する。対抗措置は、図表7-2のとおりであり、結局のところ、どのような措置も可能となっている。

---

<sup>1</sup> Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity | U.S. Department of the Treasury [30.10.2023]

図表 7-2 : 対抗措置 (2018 年制裁対抗措置法 2 条)

1	非友好国・非友好国の組織との国際協力関係の終了・停止
2	非友好国の物品・資材、非友好国の組織が製造した物品・資材のロシアへの輸入の禁止・制限
3	非友好国の組織によるロシアからの物品・資材の輸出の禁止・制限
4	非友好国の組織によるロシア国家調達での役務提供の禁止・制限
5	非友好国の組織・個人による私有化への参加、国有資産の売却における役務提供の禁止・制限
6	大統領の決定に従ったその他の措置

2022 年 5 月の改正では、ロシア金融機関が外国当局に情報を提供することを基本的に禁止する条項 (4.1 条) が、同年 6 月の改正では、「ロシア連邦の財政的安定を確保するための措置の導入及び適用」との条項 (4.2 条) が追加された。図表 7-3 の措置が、追加条項が定める措置であるが、すでに対抗措置として大統領令により講じられていたものである。

図表 7-3 : 対抗措置 (2018 年制裁対抗措置法 4.2 条)

1	外為取引を含む特定取引 (オペレーション) の実施 (履行) の禁止・制限
2	債務の通貨の変更、居住者と非居住者との間の相殺を含む、特定債務の履行の特則の設定
3	口座開設を含む特定取引 (オペレーション) の実施 (履行) の特別許可取得の義務化
4	特別口座の開設、当該口座を用いての特定取引 (外為取引を含む) の実施の義務化
5	外為取引を含む特定取引 (オペレーション) の予約の義務化
6	開設口座や外為取引の登録 (事前登録) など、取引 (オペレーション) の登録 (事前登録) の義務化
7	外貨の強制売却の義務化
8	資金・その他の財産の凍結・差押え
9	外為取引の金額制限の設定
10	取引所における外貨の売買に対する要件の設定
11	有価証券などの金融商品の取得や譲渡に対する要件の設定
12	外為上のコントロールの特則の設定
13	その他、ロシア財政安定の確保のための要件の設定

### 3. 外貨流出・非友好国への資金流出の阻止

ウクライナ侵略直後から、ロシアは、図表 7-4 にあるように、特に外貨流出、非友好国・非友好国関係者への資金流出を阻止する措置を導入する大統領令を立て続けに出した。「非友好国」は政府指令が指定し、2023 年 10 月 30 日現在、21 か国と EU 加盟国が指定されている（2022 年 3 月 5 日付政府指令第 430-p 号）。非友好国関係者とは、非友好国国籍者、非友好国に登記・登録する者、非友好国において事業の主要活動をしている者や、それらの者の支配下にある者（登記地や事業活動の拠点は問わない）である。

対抗措置については、導入した大統領令はそのままに、内容を変更する大統領令や例外を定める大統領令が追って出されたり、政府や中央銀行が、適用要件などを定めたり頻繁に変更したりするため、適時、措置内容を理解することが容易ではない。

図表 7-4：大統領令により導入された対抗措置の例

2022 年 2 月 28 日付第 79 号	<b>外貨の強制売却</b> <b>ロシアからの外貨送金の制限</b>
ロシア居住者は、非居住者との取引により取得した外貨の 80% を売却する。	
以下の行為を禁止する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ロシア居住者による、貸付契約に基づく非居住者への外貨の提供</li> <li>・ロシア居住者による、ロシア外の金融機関に開設した自己の口座への外貨の送金、など</li> </ul>	
2022 年 3 月 1 日付第 81 号	<b>非友好国関係者への貸付の制限</b>
以下の行為につき、外国投資監督政府委員会の許可が要請される。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ロシア居住者による、非友好国関係者へのルーブル建て貸付</li> <li>・大統領令第 79 号で禁止されていた行為</li> </ul>	
2022 年 3 月 5 日付第 95 号	<b>非友好国関係者への借入返済の制限</b> <b>非友好国関係者への株式会社の配当の制限</b>
ロシア政府機関・ロシア居住者が、非友好国関係者（ロシアに登録している者を除く）である債権者に対し、借入を返済する場合や有価証券に関し義務を履行する場合（株式会社の配当など）、月 1,000 万ルーブル（相当額外貨）を超えるのであれば、ロシア銀行に債権者名義の C タイプ口座（ルーブル）を開設し、当該口座にルーブルで振り込んで返済する。 債権者による C タイプ口座の資金使用には、中央銀行又は財務省の許可が要請される。 C タイプ口座を利用しない返済には、中央銀行又は財務省の許可が要請される。	

2022年3月18日付第126号	非居住者への前払額の制限 非友好国法人による送金額・非友好国への送金額の制限
<p>中央銀行取締役会が、以下の上限金額を決定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ロシア居住者による、中央銀行が指定する契約に基づく外国法人・外国個人への前払い</li> <li>・非友好国法人のロシア銀行口座から友好国法人の口座への送金</li> <li>・友好国法人のロシア銀行口座から非友好国に開設された口座への送金、など</li> </ul>	
2022年5月4日付第254号	非友好国関係者への有限責任会社の配当の制限 非友好国関係者に関する保証債務の支払の制限
<p>ロシアの有限責任会社、合資会社・合名会社の出資者が非友好国関係者（ロシアに登録している者を除く）である場合、かかる出資者に対する配当の支払は、大統領令第95号の定める手続による。</p>	
<p>受益者又は主債務の債権者が非友好国関係者である場合などの保証債務の支払は、大統領令第95号の定める手続による。</p>	
2022年5月27日付第322号	非友好国関係者へのライセンス料の支払の制限
<p>非友好国関係者が保有する特許や商標などの知的財産権を利用する契約において、利用者は、マスメディアなどで以下のような状況を知った場合、ロシア銀行に知的財産権利者名義のOタイプ口座（ルーブル）を開設し、当該口座にライセンス料や違約金などをルーブルで振り込んで支払う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・権利者が、外国の対ロシア制裁を公に支持している。</li> <li>・権利者が、外国の対ロシア制裁に関連して、又は、経済的合理性なく、2023年2月23日以降、ロシアにおける知的財産権の利用を禁止した。</li> <li>・権利者が、ロシア軍の出動や、ロシア領域外でのロシア国家機関の権限行使につき、それらの信用を毀損する行為を公に行った。</li> </ul> <p>権利者がOタイプ口座への支払に同意しなければ、債務者は支払をしなくともよく、支払義務違反にはならない。</p> <p>権利者によるOタイプ口座からの送金には、外国投資監督政府委員会の許可が要請される。</p>	
2022年10月15日付第737号	減資・清算・倒産における非友好国関係者への支払の制限
<p>ロシア居住者法人の減資における払戻し、清算における残余財産の分配、倒産事件における支払で、非友好国関係者に対する支払は、大統領令第95号の定める手続による。</p>	

上記対抗措置では、当局の許可を取得すれば問題がないようにみえるが、容易ではない。原則、許可されない事項もあれば、例えば、大統領令第254号が制限する配当については、許可の条件として、配当額が前年度の純利益の50%以下であることのほか、出資者のロシア事業継続意思、過去の配当実績、当局によるKPI設定などを示す必要がある（2022年

12月22日付外国投資監督政府委員会小委員会議事録118/1号)。また、ロシア銀行の中には、萎縮して、制限されていない外貨送金も拒否したり、非友好国への送金全般をルーブル送金を含めて拒否したりする銀行がある。

#### 4. 非友好国企業の資産・投資への介入

##### (1) 外部管理法案の議論

ロシアによる外国投資の「国有化」が最初に騒がれたのは、2022年4月に法案「外部管理について」が公表された時である。ウクライナ侵略開始後、各国が各種制裁を発動したり、ロシア内外を移動する手段が限られるようになったことを受けて、外国人経営陣がロシア国外に避難したり、強制的に事業を停止したりすることで、ロシア事業の放置、契約未履行、従業員の給与未払い、税金の未納といった懸念が広がった。また、外国企業のロシア撤退により、大量の失業者が発生することも懸念された。そのため、ロシア経済・社会に重要な会社で事業が放置されたような状況や制裁により突然事業を停止したような会社について、ロシア当局が一時的に管理して、事業を維持しつつ新しい投資家を探すといったことが法案で提案された。

当該法案が正式に下院に提出され広く議論されるようになると、外国企業が、ロシアを撤退するにしても軟着陸に向かったことから、当該法案は、その目的を達したとして法律として採択されることはなかった。

##### (2) 資産譲渡の許可制の導入

2022年3月、非友好国関係者による、ロシアの有価証券及び不動産の取引に、原則、財務省が承認した中央銀行の許可が必要となった(2022年3月1日付大統領令第81号)。このために、ロシア子会社が株式会社である非友好国企業は、ロシア当局の許可がなければ、ロシア子会社を売却してロシアを撤退することができない事態に陥った。次に、2022年9月、非友好国関係者による、有限責任会社の持分の取引に、外国投資監督政府委員会の許可が要請されるようになり(2022年9月8日付大統領令第618号)、翌月には、株式会社の株式の取引も同様の手続が適用されることとなった(2022年10月15日付大統領令第737号)。これらの措置は、制裁三法に基づく大統領の決定による。

当初、許可の申請・審理の手続や許可の条件は定められず、明らかにもされなかった。ウクライナ情勢の終息が見えず、外国企業、特に非友好国企業によるロシア子会社売却が

増加していったため、外国投資監督政府委員会での審理が追い付かず、許可申請は半年以上も放置されるといった状況が出てきた。非公式に、当局が許可を出す条件の情報が流布するようになり余計に混乱を招き、2022年12月、当局により見解が示された。それによると、許可を得るには、独立鑑定人による企業の市場価値の鑑定が必要で、売却金額は当該鑑定による市場価値の50%以上減額した額であること、買主のKPIを設定すること、また、政府に売却金額の10%相当額以上の「撤退金」を払うことが要求された（2022年12月22日付外国投資監督政府委員会小委員会議事録第118/1号）。

時間が経つにつれて許可条件は厳しくなり、2023年7月には鑑定書に加えて専門家意見書が要請され、売却金の支払には、Cタイプ口座への振込み、ロシア国内でのルーブル払い、又は、ロシア外の銀行への振込みであれば分割払いが強いられるようになった（2023年7月7日付外国投資監督政府委員会小委員会議事録第171/5号）。同年9月には、撤退金の額が鑑定した市場価値の15%相当額以上に引き上げられた（2023年9月26日付外国投資監督政府委員会小委員会議事録第193/4号）。

### （3）サハリンプロジェクトの再編

ロシアのサハリン州で油田・天然ガス田を開発するサハリン1プロジェクト及びサハリン2プロジェクトについては、それぞれのオペレーターである米国企業と英蘭企業が、ウクライナ侵略直後に、サハリンプロジェクトを含むロシア事業からの撤退を表明した。これに対し、ロシア政府は、それぞれのプロジェクトにつき、ロシアにオペレーション会社を設立し、これらの新設会社にプロジェクトに関する権利関係を移譲した。これらの措置も制裁三法に基づく大統領令による（サハリン1プロジェクトにつき、2022年10月7日付大統領令第723号、サハリン2プロジェクトにつき、2022年6月30日付大統領令第416号）。

プロジェクトに権益を有する外国企業は、新設会社の出資者となりプロジェクトに引き続き参加することが認められたが、これまでに合意された権利がどうなるのかは、今後交渉・締結される諸契約によるという不安定な状況である。大統領令によれば、新設会社に参加せずプロジェクトから撤退した外国企業の権益は、ロシア政府が別の投資家を探し会社持分として売却し、売却金は、大統領令第95号の手続に従い、ロシア銀行に開設される外国企業名義のCタイプ口座に振り込まれるとされている。

#### (4) 資産管理措置の導入

2023年4月、非友好国関係者がロシア内に所有する動産、不動産、有価証券、会社持分、財産権をロシア当局が一時的に管理する措置を、制裁三法に基づき大統領が決定した(2023年4月25日付大統領令第302号「資産の一時管理について」)。ロシア経済の安定に影響のある資産が対象とされ、海外で接収されたロシア資産の補償基金を設立することを目的とすると説明されている<sup>2</sup>。

適用の要件は明確ではなく、ロシア、ロシア法人・個人が非友好国に所有する資産に対する権利が制限されたり、制限される危険がある場合、ロシアの安全保障上の脅威がある場合に一時管理が導入されるとしか定められていない。管理対象の選定・要件も規定がない。管理内容については、処分は認められないことぐらいしか定められていない。導入手続は大統領による指定のみで、導入事由などは明らかにされない。期間は定められておらず、終了は大統領が決定する。ロシア子会社がロシア資産委員会の管理下に入ると、出資者は経営権を失う。ロシア当局が新しい代表者を任命し事業を遂行し、出資者は見守るだけとなる。

2023年4月に当該大統領令が発せられた際には、ドイツのエネルギー会社及びフィンランドの電力会社のロシア子会社持分が一時管理の対象となった。続いて、2023年7月、フランスの食品会社及びデンマークのビール会社のロシア子会社持分が管理下に置かれた(2023年7月16日付大統領令第520号)。これらの会社がロシア市場からの撤退を表明したり、ロシア子会社の売却許可を申請したことがトリガーになったと考えられる。

#### (5) 資産管理法制の整備

2023年夏、非友好国法人のロシア子会社を管理するための新たな法律が採択され、同年9月4日に施行した(2023年8月4日付連邦法第470-Φ3号「経済的に重要な組織である会社の会社法上の関係に対する特別な規制について」)。不明な点が多く、関連法令や当局の解説が待たれる。

情報技術・通信サービスの会社など特定の分野で事業を行う、一定規模を有するロシア会社を「経済的に重要な組織」としてリスト化し、特定の状況となった場合に裁判手続を経て、それらのロシア会社をロシア政府の管理下に置く制度と理解できるが、資本関係も

---

<sup>2</sup> Песков назвал цель указа об ответном изъятии иностранных активов — РБК (rbc.ru) [30.10.2023]

要件となっている。対象となる資本関係は、ロシア国籍者・ロシア居住者が非友好国法人の50%又はある程度の支配力を持ち、当該非友好国法人が「経済的に重要な組織」であるロシア会社の50%以上の持分を有するというものである。

適用手続としては、非友好国法人がロシア子会社の出資者としての権利を行使せず義務も履行しない場合、事業継続に不可欠で重要な契約を解除する場合、大量の従業員を解雇する場合など、ロシア子会社の事業に支障をきたすような行為を行った場合に、当局、代表者や他の出資者がロシア裁判所に当該制度の適用を申し立て、判決に基づき適用される。適用されると、非友好国法人の出資者としての権利（総会の参加・招集の権限、議決権、配当受益権など）は停止され、また出資持分の処分も禁止される。文言は出資者としての権利の「停止」であるが、出資持分はロシア子会社に移転し、登記上も出資者が変更されると定められており、経営から排除されるだけでなく出資持分そのものを奪われるように理解できる。一方で、上位にいるロシア国籍者・ロシア居住者に対しては、非友好国法人を通してではなく、直接、経済的に重要な組織に出資することが義務付けられる。適用期間は裁判所が決定するが、現時点では、当該制度自体は2024年末までである。2023年10月30日現在、経済的に重要な組織のリストは作成されておらず、適用例はまだない。

## 5. おわりに

本稿では、経済的対抗措置を取り上げたが、網羅するものではなく、ほかにも、ロシアは、経済的対抗措置として、非友好国関係者の特許等は無償で実施できる制度を構築したり、多くの商品につき並行輸入を合法化したりしている。司法における対抗措置としては、2020年に外国制裁の対象者や外国制裁が関係する紛争につきロシア裁判所での審理を認める法改正があり、現在多発している外国企業とロシア企業との紛争に大きな影響を与えている。また、法的な措置ではないが、ロシア裁判所が、外国企業による外国制裁に基づく主張をロシアの公序良俗に反するとして認めない立場を確立している点も、外国企業には対抗措置の効果をもたらしている。さらに、ロシアは、米国がロシアでの人権侵害を問題視して人権侵害に関する制裁法を制定してロシア人に適用したことに対して、米国を名指しして対抗する法律を採択したり、言論統制については、特に米国を意識して法を整備してきている面もあると考えられる。これらの対抗措置については別の機会に検討したい。

## 第8章 経済安全保障と先端・重要技術 —シンクタンクの役割

国立大学法人政策研究大学院大学政策研究院シニアフェロー

風木 淳

### エグゼクティブ・サマリー

国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等に伴い、安全保障の確保のため経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する重要性が増大している背景の中で、経済安全保障推進法が策定され、2022年5月11日に法律が成立した。政府は本法のみならず、輸出管理や投資管理、研究インテグリティなども含め経済安全保障政策の全体像を政府文書で示しており、①自律性向上、②不可欠性確保、③国際秩序維持、ルール・ベースの3点が基本的な軸となっている。

経済安全保障推進法は、①特定重要物資の安定的な供給の確保、②特定社会基盤役務の安定的な提供の確保、③特定重要技術の開発支援、④特許出願の非公開に関する制度、の4つの柱からなる。また、同法の国際法との関係でのポイントとしては、第5条は「この法律の規定による規制措置は、経済活動に与える影響を考慮し、安全保障を確保するため合理的に必要と認められる限度において行わなければならない」とし、第90条は「この法律の施行に当たっては、我が国が締結した条約その他の国際約束の誠実な履行を妨げることがないように留意しなければならない」としている点である。

経済安全保障政策の全体像の中で、先端的な重要技術の育成・支援等に資する調査・分析を実施する「シンクタンク機能」が課題とされている。もとより、日本を取り巻く国際情勢は大きく変化、複雑化し、地政学的な緊張も高まる中、国民生活、経済活動に対するリスクは、感染症、テロ、サイバー攻撃といった様々な形で顕在化しており、ロシアのウクライナ侵略は国際経済秩序へ影響を与えているところ、様々な脅威に対して安全・安心を確保するための技術調査・開発の重要性は論を俟たない。実際に内閣府によりシンクタンクの試行事業が2021年から22年度にかけて実施され成果が発表されている。具体的には、海洋・宇宙、サイバーセキュリティ、健康医療分野が深掘り調査された。

経済安全保障と先端・重要技術を巡る検討においては、「脅威シナリオ」が重要な位置付けを占めており、内外の政策・戦略に関する情報収集がベースとなる。その際には、国際

関係論、国際政治経済学、地政学、地経学といった分野からのアプローチの大前提として国際法の基本的な知識や知見の蓄積、戦略的な取組が欠かせない。また、グローバルに展開する企業の経営や予見可能性の関連では、企業は、自社のサプライチェーン上のリスクを総点検し、重要物資・技術を特定し適切に対処することや関連する人材育成・確保をしていくことが不可欠である。

## 1. はじめに

本稿は、経団連 21 世紀政策研究所の国際法研究分野のゲストスピーカーとして「経済安全保障と先端・重要技術（最近の動向と課題）」と題して講演を行った際の内容<sup>1</sup>を踏まえ、先端・重要技術に関連が深い経済安全保障政策の全体像とその中でのシンクタンク事業について取り上げ、脅威シナリオの位置付けや国際法との関係、企業経営との関係について触れる。また、ロシアのウクライナ侵略への貿易関連の経済制裁措置について議論する。最後に国際法研究分野への期待について触れたい。

## 2. 経済安全保障政策の全体像

国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等に伴い、安全保障の確保のため経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する重要性が増大している背景の中で、経済安全保障推進法<sup>2</sup>が策定され、安全保障の確保に関する具体的な経済施策が盛り込まれ、2022 年 5 月 11 日に法律が成立した。法定に先立つ、2021 年 11 月の政府の第 1 回経済安全保障推進会議においては、本法関連の措置のみならず、輸出管理や投資管理、研究インテグリティなども含め全体像が整理した形で示されており、以下の図表 8-1 のとおりである。そこでは、①自律性向上、②不可欠性確保、③国際秩序維持、ルール・ベースの 3 点が基本的な軸となっている。

なお、経済安全保障推進法は、第 1 条（目的）において「この法律は、国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等に伴い、安全保障を確保するためには、経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する重要性が増大していることに鑑

<sup>1</sup> 詳細は、風木淳『経済安全保障と先端・重要技術—実践論』（信山社、2023 年）（風木（2023））参照。本稿は 2023 年 6 月に脱稿した。筆者は当時国立大学法人政策研究大学院大学政策研究院参与・現シニアフェロー。前経済産業省貿易管理部長／大臣官房経済安全保障政策統括調整官、現内閣府宇宙開発戦略推進事務局長。

<sup>2</sup> 「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」（経済安全保障推進法）（令和 4 年法律第 43 号）。

み、経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本的な方針を策定するとともに、安全保障の確保に関する経済施策として、特定重要物資の安定的な供給の確保及び特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度並びに特定重要技術の開発支援及び特許出願の非公開に関する制度を創設することにより、安全保障の確保に関する経済施策を総合的かつ効果的に推進することを目的とする」としており、①特定重要物資の安定的な供給の確保、②特定社会基盤役務の安定的な提供の確保、③特定重要技術の開発支援、④特許出願の非公開に関する制度、の4つの柱からなる（図表 8-2）。

また、経済安全保障推進法の国際法との関係でのポイントとして、第5条（この法律の規定による規制措置の実施に当たっての留意事項）においては「この法律の規定による規制措置は、経済活動に与える影響を考慮し、安全保障を確保するため合理的に必要と認められる限度において行わなければならない」とされており、第90条（国際約束の誠実な履行）においては「この法律の施行に当たっては、我が国が締結した条約その他の国際約束の誠実な履行を妨げることがないように留意しなければならない」とされている。

図表 8-1：経済安全保障政策の全体像

1. これまでに着手した取組で、今後も継続・強化していく分野
  - (1) 自律性の向上
    - リスク対応・脆弱性点検：基幹産業の複雑化したリスクへの対応と脆弱性を点検・把握
    - 土地法整備：重要施設周辺等の土地等所有について、実態把握を強化（2021年6月法成立）
  - (2) 不可欠性・優位性の確保
    - 経済安全保障重要技術育成プログラム：先端的な重要技術の実用化に向けた重点支援
    - シンクタンク機能：先端的な重要技術の育成・支援等に資する調査・分析を実施
    - 技術情報管理：外為法上の「みなし輸出」の対象を明確化（外国の影響を受けた居住者にも拡大）
    - 投資審査：外為法上の投資審査・事後モニタリングの執行体制を強化。重要鉱物・重要物資等をコア業種に追加
    - 外国資金受入状況開示：競争的研究費申請時の資金受入等の開示など研究インテグリティへの政府方針を決定
    - 留学生等の受入審査：機微技術流出防止のため国内体制整備等の推進
  - (3) 国際秩序の維持・強化
    - 国際社会との連携：経済安全保障課題の共通認識を醸成
    - 国際機関：邦人幹部職員数増による更なる貢献

- ルール・メイキング：通商・データ・技術標準等でルールの維持・強化・構築
- ※（１）（２）（３）共通課題：
- 経済インテリジェンス：情報収集等の強化
  - 体制整備：関係府省庁の体制強化
2. 経済安全保障推進法（公布後 6 月以内から 2 年以内で段階的施行）
- サプライチェーン：重要物資や原材料のサプライチェーンを強靱化
  - 基幹インフラ：基幹インフラ役務の安定的な提供を確保
  - 官民技術協力：官民が連携し、技術情報を共有・活用することにより、先端的な重要技術を育成・支援する枠組み
  - 非公開特許：出願人の権利を確保しつつ、安全保障上機微な発明の特許出願の公表・流出防止
3. 今後の情勢変化を見据え、課題を不断に検討（→セキュリティクリアランス制度、サイバーセキュリティ等）
- （出典）第 1 回経済安全保障推進会議（2021 年 11 月）内閣官房資料<sup>3</sup>に基づき作成・更新。

図表 8-2：経済安全保障推進法の 4 つの柱

本方針（第 2 条）

1. サプライチェーンの強靱化 「安定供給確保基本指針」（第 2 章第 6 条）
 

国民の生存、国民生活・経済に大きな影響のある物資の安定供給の確保を図るため、特定重要物資の指定、民間事業者の計画の認定・支援措置、特別の対策としての政府による取組等を措置。（2022 年 9 月 30 日に基本指針を閣議決定）

→特定重要物質の指定、事業者の計画認定・支援措置、政府による備蓄等の措置
2. 基幹インフラの安全性・信頼性の確保 「特定社会基盤役務基本指針」（第 3 章第 49 条）
 

外部から行われる役務の安定的な提供を妨害する行為の手段として使用されることを防止するため、重要設備の導入・維持管理等の委託の事前審査、勧告・命令等を措置。（2023 年 4 月 28 日に基本指針を閣議決定）

→対象事業等を法律・政省令等で規定、事前届出・審査、勧告・命令

<sup>3</sup> 「経済安全保障の推進に向けて」（2021 年 11 月 19 日内閣官房）  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai\\_anzen\\_hosyo/dai1/shiryuu3.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyo/dai1/shiryuu3.pdf)。（WEB の確認は 2023 年 10 月時点。以下同じ。）

3. 先端的な重要技術の開発支援 「特定重要技術研究開発基本指針」(第4章第60条)  
 先端的な重要技術の研究開発の促進とその成果の適切な活用のため、資金支援、官民併走支援のための協議会設置、調査研究業務の委託(シンクタンク)等を措置。(2022年9月30日に基本指針を閣議決定)  
 →国による支援、官民パートナーシップ(協議会)、調査研究業務の委託(シンクタンク)
4. 特許出願の非公開 「特許出願非公開基本指針」(第5章第65条)  
 安全保障上機微な発明の特許出願について、公開や流出を防止するとともに、安全保障を損なわずに特許法上の権利を得られるようにするため、保全指定をして公開を留保する仕組み、外国出願制限等を措置。(2023年4月28日に基本指針を閣議決定)  
 →技術分野等によるスクリーニング、保全審査、保全指定、外国出願制限、補償
- (出典)「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」(経済安全保障推進法)(令和4年法律第43号)から整理。

### 3. 国の安全・安心シンクタンク事業—先端・重要技術の軸

#### (1) 概観

先に述べた経済安全保障政策の全体像の中で、先端的な重要技術の育成・支援等に資する調査・分析を実施する「シンクタンク機能」が課題とされている。

もとより、日本を取り巻く国際情勢は大きく変化、複雑化し、地政学的な緊張も高まる中、国民生活、経済活動に対するリスクは、感染症、テロ、サイバー攻撃といった様々な形で顕在化しており、ロシアのウクライナ侵略は国際経済秩序へ影響を与えているところ、様々な脅威に対して安全・安心を確保することの重要性は、経済安全保障政策が体系化・法制化される以前から指摘されていた。実際に内閣府によりシンクタンクの試行事業も2021年から22年度にかけて実施され成果を発表している<sup>4</sup>。

#### (2) 経済安全保障推進法・特定重要技術研究開発指針

経済安全保障推進法においても、「特定重要技術の開発支援」が第4章に規定され、第4章第60条に基づき「特定重要技術研究開発基本指針」<sup>5</sup>が閣議決定され(2022年9月30

<sup>4</sup> 安全・安心に関するシンクタンク設立準備キックオフ会合資料参照(シンクタンク会合(2023))  
<https://www8.cao.go.jp/cstp/stmain/20230314thinktank.html>。

<sup>5</sup> 特定重要技術の研究開発の促進及びその成果の適切な活用に関する基本指針(特定重要技術開発指針)(2022年9月30日閣議決定)  
[https://www.cao.go.jp/keizai\\_anzen\\_hosho/doc/kihonshishin3.pdf](https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/kihonshishin3.pdf)。

日)、先端的な重要技術の研究開発の促進とその成果の適切な活用のため、資金支援、官民伴走支援のための協議会設置、調査研究業務の委託（シンクタンク）等が整備されている。また、ここで支援措置の対象となる特定重要技術は、先端的技術のうち以下の①から③のいずれか（複数もあり得る）において、国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれがあるもの、とされている。

- ①当該技術を外部に不当に利用された場合
  - ②当該技術の研究開発に用いられる情報が外部に不当に利用された場合
  - ③当該技術を用いた物資又は役務を外部に依存することで外部から行われる行為によってこれらを安定的に利用できなくなった場合
- すなわち、外部の不当利用等の「脅威」シナリオと密接な関係がある。

### （３）シンクタンク試行事業の調査分析

先に述べた試行事業では、広範囲分析として、政府が提示する調査分野について、安全・安心に関する脅威の動向、諸外国の政策・戦略、脅威に対する重要技術に係る国内外の研究開発動向を調査し、日本の強み、弱みなど課題を分析、整理したとしている。具体的な想定調査分野は以下の 20 分野である。①バイオ技術、②医療・公衆衛生技術（ゲノム学含む）、③人工知能・機械学習技術、④先端コンピューティング技術、⑤マイクロプロセッサ・半導体技術、⑥データ科学・分析・蓄積・運用技術、⑦先端エンジニアリング・製造技術、⑧ロボット工学、⑨量子情報科学、⑩先端監視・測位・センサー技術、⑪脳コンピュータ・インターフェース技術、⑫先端エネルギー・蓄エネルギー技術、⑬高度情報通信・ネットワーク技術、⑭サイバーセキュリティ技術、⑮宇宙関連技術、⑯海洋関連技術、⑰輸送技術、⑱極超音速、⑲化学・生物・放射性物質及び核（CBRN）、⑳先端材料科学。

個別調査分析は、具体的な個別分野について深掘りし、政府から提示された課題に応じたニーズの明確化、関連する内外の政策・戦略、脅威に対する情報を調査・分析し、そのニーズの解決につながり得る技術シーズについて、研究開発動向や内外の政策・戦略等について調査・分析を行っている。ニーズとシーズをマッチングした結果や関連する技術研究開発動向を勘案して安全・安心の観点から育て守るべき重要技術等について示し、社会実装の方策も併せて検討するものであった。具体的には、海洋・宇宙、サイバーセキュリ

ティ、健康医療分野が深掘り調査された<sup>6</sup>。

各分野の深掘り内容の詳細については、公表されている報告書に譲ることとしたいが、例示として、これらの3分野の特定された技術についての多義性・マルチユースの側面が重要であることが指摘されており、伝統的ないわゆる軍民のデュアルユースの考え方から、より拡がりや発展性がある考え方を示しており参考に紹介しておきたい（図表 8-3）。

図表 8-3：マルチユース・多義性の検討（安全・安心シンクタンク事業より）

特定された技術について、特に公的利用と民生利用のマルチユース・多義性について検討を行った。①技術の用途（公的利用か民生利用か）、②ユーザー（公的機関か民間か）、③技術を獲得するための資金の出し手、などの観点からも今後整理が必要。具体的な例示は以下のとおり。

#### 海洋・宇宙

【特定技術】 船舶位置情報の高度化（衛星 VDES）。先端センシング技術や AUV 等によるカーテン監視技術。コンステレーション衛星による広域監視。

【公的利用】 不審船（密漁含む）潜水艦侵入。資源密採掘等の監視。極超音速ミサイル等の早期警戒。災害発生時の発生から撮像→解析→災害現場への地上部隊投入の時間短縮。

【民生利用】 船舶の自動運転。ネット環境確保による船員の福利厚生向上（人材確保）。商船、エネルギー輸送船の最適航路選択、海上輸送、港湾業務の効率化。海底インフラ（光ケーブル、パイプライン等）の劣化監視。通信衛星による、インターネット地上網がない地域へのサービス提供。

#### サイバーセキュリティ

【特定技術】 サイバー攻撃の検知。耐量子コンピュータ暗号の開発。

【公的利用】 政府機関等のサイバーセキュリティに活用。どの程度まで開示するかを総合的に判断した上で、政府において運用。

【民生利用】 民間の商業サービス（自動運転、遠隔医療、IOT 等）のサイバーセキュリティに活用。顧客情報、営業秘密等の漏洩の際に漏洩先（競合他社）を特定。

#### 健康・医療

【特定技術】 CBRN（化学・生物・放射性物質・核兵器）検知器のモバイル化、スマート化。自己複製型 RNA（レプリコン医薬品）。植物由来ウィルス様粒子ワクチン。BCG 東京株。天然痘経口治療薬。ワクチン運搬に関連するコールドチェーン関連技術。

<sup>6</sup> 前掲シンクタンク会合（2023）各資料参照。

【公的利用】 自衛隊、警察、消防等の公的機関への配備。空港、港湾等のチョークポイントへの配備。パンデミック発生時の国民への接種。生後〇年の国民を対象に接種。

【民生利用】 運輸事業者（鉄道、航空、船舶等）への配備。大規模商業施設（球場、テーマパーク）への配備。海外への輸出（輸出から接種までの医療サービスの構築）。

（出典）安全・安心に関するシンクタンク設立準備キックオフ会合資料<sup>7</sup>。

## 4. 国際法との関係、企業経営との関係

### （1）国際法との関係

これまでシンクタンクや特定重要技術の関係で述べたとおり、経済安全保障と先端・重要技術を巡る検討においては、「脅威シナリオ」が重要な位置付けを占めており、内外の政策・戦略に関する情報収集がベースとなる。その際には、国際関係論、国際政治経済学、地政学、地経学といった分野からのアプローチの大前提として国際法の基本的な知識や知見の蓄積、戦略的な取組が欠かせない。

この点は、ロシアのウクライナ侵略と経済制裁との関係で今後の脅威シナリオを検討する場合に重要な点であり、後述したい。

また、WTO協定の安全保障例外規定との関係については、拙稿<sup>8</sup>でも自由貿易と安全保障の間で実務家の間で繊細な均衡がある旨を2015年頃の米中技術覇権争いの始まりの頃より指摘してきたが、その後の判例や学術論考の蓄積で予見可能性が少しずつ高まっており、今後も先端・重要技術を巡る法的な問題を扱う際にも重要である<sup>9</sup>。

### （2）企業経営との関係・予見可能性

もとより、グローバルに展開する企業の経営や予見可能性の論点については、米中技術覇権争い、コロナ感染症の拡大、ロシアのウクライナ侵略のみならず、環境・人権問題への対応など、サプライチェーンのリスクが高まる中、企業経営との関係では、以下の3点が重要と考えられる。

①自社のサプライチェーン上のリスクを総点検し、重要物資・技術を特定し適切に対処

<sup>7</sup> 前掲シンクタンク会合（2023）試行事業概要報告資料参照。

<https://www8.cao.go.jp/cstp/stmain/pdf/20230314thinktank/siry03.pdf>。

<sup>8</sup> 風木淳「貿易と安全保障—実務家から見た法の支配」（岩沢雄司・中谷和弘編『国際法研究』第4巻、信山社、2016年）。

<sup>9</sup> 判例等の紹介は、前掲（注1）風木（2023）75-81頁。

する。その際、輸出管理部門、法務部門、知財部門での対応のみならず、営業部門、調達部門、研究開発部門、経営企画・戦略部門含めた経営層をトップとした横断的・俯瞰的な対応が不可欠である。

②各国の法令上のコンプライアンスは当然として、米中欧日の主要国での規制の内容やタイミングが微妙に異なる場合には、情報収集・インテリジェンス機能を発揮し、過度に萎縮せず、果敢に経営判断を行い企業の成長につなげる。各国の規制と関わらない、いわゆるレピュテーション・リスク（環境・人権・安保で企業名が悪印象でレポートに公表・報道される）については、社内体制整備の他、市場・メディア・関係機関との対話を通じ粘り強く対応する。

③こうした対応には、人材育成・確保が不可欠である。また、個社では対応が難しい場合、横断的なグループ、同志国の企業・グループの活動や、専門家やシンクタンクとの連携、各国政府との意思疎通が重要である。

そして政府側においても、米中の一方向的措置のエスカレート、域外適用はサプライチェーンの攪乱要因となることから、同志国の産業界同士が連携して同志国連合、多角的アプローチを志向することが求められる。ルール・メイキングや執行を併せて行う必要がある。この点においても国際法の役割は非常に大きい<sup>10</sup>。

## 5. ロシアのウクライナ侵略と経済制裁（貿易関連）

### （1）概観・経緯

ロシアのウクライナ侵略と経済制裁のうち、ここでは貿易関連措置に絞って取り上げたい<sup>11</sup>。

日本は、2014年3月のロシアのクリミア自治共和国及びセヴァストポリ市の「併合」以来、ロシアによるウクライナの主権及び領土一体性を侵害する動きを深刻に懸念し、ロシアの力による現状変更の試みを断じて認めないとの原則的立場に立脚し、G7の連帯を重視し対応してきた。2022年2月21日、ロシアは「ドネツク人民共和国」（自称）及び「ルハンスク人民共和国」（自称）の「独立」を一方向的に承認し、2月24日ロシアがウクラ

<sup>10</sup> 米中対立を踏まえた官民対応については経済産業大臣が閣議後記者会見や累次の国会答弁において一貫した考え方を示している。前掲（注1）風木（2023）53-55頁。

<sup>11</sup> 全体を幅広く議論したものとして、浅田正彦「ウクライナ戦争と国際法—武力行使と戦争犯罪を中心に」、中谷和弘「ロシアに対する経済制裁」、佐々木絃「[[資料]「ロシアのウクライナ侵攻」関連年表」（以上時論【ロシアのウクライナ侵攻—国際法の観点から】（有斐閣ジュリスト1575号、2022年9月号）、浅田正彦・玉田大編著『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』（東信堂、2023年）。

イナへの軍事侵攻を開始した。日本は、ロシアによるウクライナ侵略は、ウクライナの主権と領土の一体性を侵害し、武力の行使を禁ずる国連憲章の深刻な違反、国際法違反であるとともに、力による一方的な現状変更を認めないとの国際秩序の根幹を揺るがすものであり、断じて認められないとの立場で対応した。一連の事態に対し、問題の解決を目指す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等のため、G7 等主要国が講じた措置の内容を踏まえ、ロシアへの経済制裁を実施した。欧州に止まらずアジアを含む国際秩序の問題として対応したものである<sup>12</sup>。

## (2) 貿易関連措置の概要

経済制裁は、当該国の政策変更や抑止のための最大限の効果発揮を目指し、同時に国内への影響の最小化を図るものであることが基本である。国際情勢と技術管理が交錯する分野でもある。例えば、輸出管理分野においては、米欧日で連携の上、半導体等のハイテク品の輸出禁止、国際レジュームのリスト外の品目の輸出禁止、先端的な技術である量子技術の輸出禁止などの措置がとられており、先端・重要技術を巡る諸外国の状況、対象品目の選定・評価等で安全保障、経済安全保障への示唆がある。

図表 8-4 : ロシア・ベラルーシ等輸出入禁止措置の概要 (2023 年 4 月時点)

### ○軍事転用可能な品目の輸出禁止

- (1) ロシア及びベラルーシ向け国際輸出管理レジュームの対象品目の輸出等の禁止措置  
※対象品目：工作機械、炭素繊維、高性能の半導体等及び関連技術【22 年 3 月 18 日】
- (2) ロシア及びベラルーシ向け軍事能力等の強化に資すると考えられる汎用品の輸出等の禁止措置  
※対象品目：半導体、コンピュータ、通信機器等の一般的な汎用品及び関連技術、催涙ガス、ロボット、レーザー溶接機等【22 年 3 月 18 日、23 年 2 月 3 日品目追加（ロシア向けのみ）】
- (3) ロシア向け化学・生物兵器関連物品等の輸出の禁止措置  
※対象品目：化学物質、化学・生物兵器製造用の装置【22 年 10 月 7 日、23 年 2 月 3 日化学物質 35 物質追加】

<sup>12</sup> 岸田総理のアジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアローグ・民間シンクタンク IISS 主催）における基調講演（2022 年 6 月 10 日）参考。 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100356159.pdf>。

○軍事関連団体向け輸出禁止

(4) ロシア及びベラルーシの特定団体（軍事関連団体）への輸出等の禁止措置

※対象団体：ロシア国防省、ロシアの航空機メーカー等ロシア 357 団体、ベラルーシ 27 団体

※外務省告示により、ロシア 21 団体を追加。【22 年 3 月 18 日、4 月 1 日、5 月 17 日、7 月 12 日、10 月 3 日、23 年 2 月 3 日、3 月 7 日 21 団体追加】

○産業基盤関連品目輸出禁止

(5) ロシア向け先端的な物品等の輸出等の禁止措置

※対象品目：量子コンピュータ、3D プリンター等及び関連技術【22 年 5 月 20 日】

(6) ロシア向け産業基盤強化に資する物品の輸出の禁止措置

※対象品目：貨物自動車、ブルドーザ、油圧ショベル、航空機用エンジン、航行用無線機、電気回路等【22 年 6 月 17 日、23 年 4 月 7 日 418 品目追加】

(7) ロシア向け石油精製用の装置等の輸出等の禁止措置【22 年 3 月 18 日、5 月 20 日】

○ぜいたく品輸出禁止

(8) ロシア向け奢侈品（しゃし品）輸出の禁止措置

※対象品目：高級自動車、宝飾品等【22 年 4 月 5 日】

○輸入等禁止措置

(9) ロシアからの一部物品の輸入等の禁止措置

※対象品目：アルコール飲料、木材、機械類・電気機械、上限価格を超える原油及び石油製品の輸入（及び海上輸送に関連するサービスの提供）【22 年 4 月 19 日、12 月 5 日、23 年 2 月 6 日】

○輸出入禁止措置

(10) 「ドネツク人民共和国」（自称）及び「ルハンスク人民共和国」（自称）との間の輸出入の禁止措置【輸入は 22 年 2 月 26 日、輸出は 22 年 3 月 18 日】

(出典) 経済産業省ホームページ「対ロシア等制裁関連」<sup>13</sup>。【 】は施行日。

(3) ロシア等制裁開始後、1 年以上を経たの議論

2022 年 2 月 24 日のロシアのウクライナへの軍事侵攻・侵略から 1 年以上を経て、引き

<sup>13</sup> 経済産業省ホームページ「対ロシア等制裁関連」  
[https://www.meti.go.jp/policy/external\\_economy/trade\\_control/01\\_seido/04\\_seisai/crimea.html](https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/crimea.html)。

続き制裁措置は随時追加され、2023年4月時点での貿易の全体像は先に示した図表8-3のとおりであるが、G7やEU、豪州などを中心に同志国（38カ国程度）が協調して制裁<sup>14</sup>を継続している。引き続き、制裁逃れ、迂回、バックフィリングの防止が課題であり、制裁措置は講じないがロシアのウクライナ侵略を非難する国、中立の国、制裁に反対の国等様々な対応が出ており、累次のG7会合で見られるとおり、「グローバルサウス」の巻き込みが課題となっている<sup>15</sup>。

さらに、金融制裁やエネルギー分野を含む一連の制裁措置については、ロシアのウクライナ侵略は国際法違反であり、領土の不可侵や人道面含め、普遍的価値への烈度の高い挑戦であったため、前例のない大規模な措置がとられたが、内容がこれまでの国連制裁や多国間の取組を遙かに超えた深く幅広い内容であった他、石油価格キャップのような創造的な措置もとられ、ロシアの財政収入減少や外貨準備減少、GDP低下へのインパクトがあったと指摘されている<sup>16</sup>。また、汎用の半導体はロシアの軍需産業の深刻な部品不足をもたらしたとの評価もある一方で<sup>17</sup>、制裁を行わない第三国経由での迂回輸出の存在も指摘されている。さらに、様々な措置の示唆から、東アジアで軍事的衝突が生じた場合にどうなるのかといった議論も米国等でされている。また、金融制裁<sup>18</sup>と貿易制裁の協調についてもデータ共有などを含め議論されることが一般的となっている<sup>19</sup>。

## 6. おわりに

以上、先端・重要技術に焦点を当てて経済安全保障政策の全体像やその中でのシンクタンク事業について取り上げ、脅威シナリオの位置付けや国際法との関係の重要性、企業経営との関係、ロシア制裁の事例について触れてきた。筆者は論考で、経済安全保障と先端・重要技術について議論するに当たっては、常々以下の3点が重要としている<sup>20</sup>。①政

<sup>14</sup> ジェトロビジネス短信米商務次官補のロシア制裁解説参考

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/05/bb1572f530be8e63.html>.

<sup>15</sup> ウクライナに関するG7首脳声明（2023年5月19日）

[https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/230519-01\\_g7\\_jp.pdf](https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/230519-01_g7_jp.pdf).

<sup>16</sup> 一例は米国シンクタンク、アトランティックカウンシルでの米英の政府関係者のコメント（AC（2023））<https://www.atlanticcouncil.org/event/are-allies-aligned-on-economic-statecraft>.

<sup>17</sup> 米国NSA サリバン大統領補佐官演説（2022年9月16日）

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

<sup>18</sup> 金融制裁の詳細は、中谷和弘「ロシアに対する金融制裁と国際法」（浅田正彦・玉田大編著『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』（東信堂、2023年、第5章）参照。

<sup>19</sup> 前掲（注16）AC（2023）。

<sup>20</sup> 前掲（注1）風木（2023）。

府全体の取組と各界の関係者の大局的・俯瞰的視点が重要であること（a whole of government approach、a holistic approach (a big picture approach)）、②同じゴールを目指す内外の関係機関・関係者との連携（国レベルでは同志国連合も含む）、官民の連携が重要であること（alignment with like-minded partners、public-private partnership）、③人材交流・育成と広く関係者との意思疎通が重要であること（talent ecosystem、communications）。こうした点については、本稿で見てきた中でもとりわけ国際法分野の研究は、課題設定や脅威シナリオ策定、政策・戦略策定や課題解決策の議論において常に前提となるものであり、重要性は論を俟たないところ、今後の一層の発展が期待される。

地政学的リスクをめぐる諸課題と  
日本企業の法的対応：  
ロシアのウクライナ侵略及び  
経済安全保障をめぐる法的諸課題を中心として

21世紀政策研究所 研究プロジェクト  
(研究主幹：中谷 和弘)

2024年3月  
一般社団法人 日本経済団体連合会 21世紀政策研究所

〒100-8188 東京都千代田区大手町 1-3-2  
TEL：03-6741-0901  
FAX：03-6741-0902

ホームページ：<http://www.21ppi.org/>

