

## 対ロシア制裁をめぐる国際法上の論点

国際法学会エキスパート・コメント No. 2023-3

山田卓平（龍谷大学法学部教授）

脱稿日：2023年5月5日

### I はじめに

ロシアが2022年2月21日にウクライナ東部の「ドネツク人民共和国」と「ルハンスク人民共和国」を国家として承認し、同月24日にはウクライナに全面侵攻しました。それに対して、西側諸国は、ロシア（およびベラルーシ）への非軍事的な強制措置（一般的には「制裁」や「経済制裁」などと呼ばれます）を強化しています。日本で対ロシア制裁が注目されたのは最近のことですが、制裁は2014年春のクリミア危機から本格化しており、最近の措置はそれに追加されたものです。

一般に制裁措置は、貿易規制、金融規制、輸送規制、人的往来規制、外交関係上の措置など多様です。これらは、武力によらずに他国の好ましくない行動の変更を迫る手段として、頻繁に実施されています。国連憲章は、集団安全保障のための手段の一つとして安全保障理事会決議に従い国連加盟国が非軍事的な措置をとる制度を定めます。しかし、安保理決議には、常任理事国が一国でも反対すれば採択されないという限界があります。そこで、有志国が独自の判断で一方向的に措置をとる例が多数あります。対ロシア制裁もその一例です。

制裁で最も問題となり、かつ実際に対ロシア制裁をめぐる盛んに議論されているのが、「制裁に効果があるか」です（実効性の問題）。これは主に国際政治学での中心的な課題です。他方で、国際法学からは、主に「制裁は合法か」が問われます（合法性の問題）。この問題はあまり注目されませんが、実効性の問題と関連がないわけではありません。制裁は多くの国が実施または少なくとも協力してこそ効果があります。しかし、実施できるのは経済力のある米国など西側先進国が多いため、その他の国々（多くは途上国）は一方向的な制裁に協力するどころか警戒心を抱く傾向があります。今回の対ロシア制裁に非協力的な国が多いことの一因です。そのような中で制裁の国際法上の合法性を強調することは、制裁の正統性を高め、協力国の増加に寄与するかもしれません。

そこで以下、一方向的な制裁の国際法上の主な論点を紹介した上で（Ⅱ）、日本によるロシアへの措置を確認し（Ⅲ）、最後にその中で一般に関心と呼ぶ措置の一つである「貿易規制」の合法性を考えてみましょう（Ⅳ）。

### Ⅱ 国際法上の主な論点

一方的な制裁について、どのような国際法上の論点があるでしょうか。関係国が締結している2国間条約（投資協定など）との適合性は常に問題となりますが、それは個別の事例ごとに異なるので、ここではより一般性のある慣習国際法または普遍性のある多数国間条約についての主な論点を概観します（より詳しくは[拙稿](#) 131-138 頁）。

## 1 措置全般

第1に、制裁の標的国は、制裁が主権侵害であるとか国内管轄事項への不干渉義務や主権平等の原則に反すると主張することが多いです。1970年の[友好関係原則宣言](#)（国連総会決議2625）によれば、他国の主権的権利の行使を従属させて何らかの利益を確保するべく、その国を「強制する」ための「経済的、政治的またはその他の種類の措置」は、不干渉義務に違反します（第3原則第2項）。ただし、不干渉義務や主権平等原則が制裁をどこまで禁ずるかは明確ではありません。

第2に、標的国は、国民の経済的・社会的権利や発展の権利の侵害を主張することも多いです。毎年採択される国連総会での「人権と一方的強制措置」決議（例：2022年12月15日[決議](#)）や国連人権理事会での「一方的強制措置による人権の享受への否定的影響」決議（例：2022年3月31日[決議](#)）は、これらの権利侵害を指摘します。ただし、どちらの決議にも一定数の反対票があります。

第3に、制裁が国際犯罪に当たると主張する国があります。ベネズエラや[イラン](#)は人道に対する犯罪、[キューバ](#)や[シリア](#)はジェノサイドに当たるとして抗議します。中でもベネズエラは、米国による自国への措置が人道に対する犯罪だとして国際刑事裁判所（ICC）に[付託](#)しています（2020年2月）。

第4に、安保理決議によらない一方的な制裁は国連憲章に反すると主張する国があります。常任理事国のロシアが頻繁に安保理の権限侵害と主張し（[拙稿](#) 170-174 頁）、同じく常任理事国の[中国も同調](#)しています。

## 2 貿易規制

制裁の中でも物品やサービスの輸出入を規制する措置は、[世界貿易機関（WTO）協定](#)、特に[関税及び貿易に関する一般協定（GATT）](#)と[サービスの貿易に関する一般協定（GATS）](#)上の義務に抵触するかが問題となります。仮に抵触する場合でも、安全保障例外条項（GATT第21条およびGATS第14条の2）により正当化されるかが問題となります。

## 3 金融規制

指定者の金融資産の凍結やその他の取引禁止については、例えば人権法との抵触が問題になります。資産凍結が財産権侵害となるか、対象者指定の際に手続的権利（公正な裁判を受ける権利、防御権、実効的救済についての権利など）が侵害されていないかなどです。

外交関係法その他の免除規則と抵触するかの問題もあります。外交官についての免除規

則は外交関係条約で規定され、資産凍結は財産不可侵を定める第 30 条第 2 項に抵触するかが問題となりますが、政府高官（国家元首、政府の長、外務大臣など）についての特権免除規則ははまだ確定していません。中央銀行や国有企業の資産凍結が国家免除の規則に反するかについては、訴訟手続と関わらない行政措置である資産凍結に同規則は適用されないと思われる一方で、適用を認める説もあります。

#### 4 人的往来規制

入国禁止などの対象者を指定する際にも手続的権利の侵害が問題となりますが、それ以外にも、私生活および家族生活の権利や移動の自由などが侵害されていないかも問われます。

### Ⅲ 日本によるロシアへの措置

日本は、2014 年のクリミア危機の際、対ロシア制裁を欧米諸国ほど積極的に実施しませんでした。2022 年 2 月末からは措置をかなり拡大しています。日本の主な措置として以下があります（詳細は[首相官邸](#)、[外務省](#)、[経済産業省](#)、[財務省](#)、[CISTEC](#)）。

#### 1 貿易規制

- ・ロシア原産の物品について最恵国待遇を停止して関税引き上げ
- ・ロシアからの機械類、一部木材、ウォッカ、金などの輸入を禁止
- ・ロシアへの贅沢品の輸出を禁止
- ・ロシアの軍事関連団体への輸出を禁止
- ・国際輸出管理レジームの規制リスト品目、半導体などの汎用品、先端的な物品、石油精製の装置等、ロシアの産業基盤強化に資する物品、化学兵器等関連物品のロシア向け輸出を禁止
- ・上限価格以上のロシア原産の原油・石油製品の輸入禁止。海上輸送される上限価格以上の原油・石油製品の購入等に関するサービスの提供（金銭貸付など）を禁止。（サハリン 2 プロジェクトの生産原油は例外）

#### 2 金融規制

- ・デジタル資産などを用いたロシアによる制裁回避への対応（暗号資産取引を資本取引規制の対象に。暗号資産交換業者に資産凍結措置に係る確認義務。）
- ・ロシア中央銀行に対する支払等・資本取引等を禁止（資産凍結）
- ・プーチン大統領を含むロシア政府関係者、オリガルヒ等に対する支払等・資本取引等を禁止（資産凍結）
- ・12 銀行（+子会社）に対する支払等・資本取引等を禁止（資産凍結）

- ・ロシア政府等による日本での新規の証券発行・流通を禁止
- ・5 銀行（+子会社）による日本での償還期間 30 日超の証券の発行等を禁止
- ・ロシアへの新規の対外直接投資を禁止
- ・ロシア向けの信託、会計、経営コンサルティング等のサービス提供を禁止

### 3 人的往来規制

- ・ロシアの関係者に対する日本への査証発給の停止

## IV 日本の措置（特に物品貿易規制）は合法か

### 1 日本の主張

それでは、これらの措置は国際法上合法でしょうか。II で挙げたすべての論点を検討する紙幅はないので、一般に関心と呼ぶ措置の一つである貿易規制（特に物品貿易の規制）について検討しましょう。ロシアは、2014 年以来、自国への貿易規制が WTO 協定（中でも GATT と GATS）に違反すると何度も主張しています（詳しくは[拙稿](#) 174–176 頁）。2022 年 2 月以降の制裁強化の際にも、ロシアは WTO 一般理事会への書簡で[違反を主張](#)しました。確かに、たとえばロシアへの最恵国待遇の停止は GATT 第 1 条（一般的最恵国待遇）第 1 項、物品の輸出入禁止は GATT 第 11 条（数量制限の一般的廃止）第 1 項にそれぞれ抵触します。

この違反主張に対して、日本などの国はどのように反論しているのでしょうか。日本を含む 14 の WTO 加盟国は、2022 年 3 月の[共同声明](#)で、ロシアへの貿易規制について「我々それぞれが『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」と述べます。これは、おそらく GATT [第 21 条](#)（安全保障のための例外）の第(b)項（下記）による正当化を示します。GATT 上の義務と抵触しても、同条項に該当する措置は合法となるのです。

「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。…

(b) 締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること。

- (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な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」

国内でも、日本政府は GATT 第 21 条に言及しています。日本によるロシアへの最恵国待遇の停止は、2022 年 4 月に[関税暫定措置法](#)を改正して新設した第 3 条に[基づきます](#)。第 3

条は、「国際関係の緊急時において… [GATT] による関税についての便益を与えることが適当でないときは」、基本税率（または暫定税率）に引き上げられる旨を規定します。参議院財政金融委員会でのこの第 3 条の国際法上の根拠が質問されたのに対し、政府参考人（渡邊健・外務省大臣官房審議官）は「WTO 協定の規定上、さらには国際法全体に照らしましても、例外的な場合には、特定の国に対して、WTO 協定税率に代わり、より高い税率を適用することが許容される」と答弁し、「かかる措置は、ロシアによるウクライナ侵略が我が国を含む国際社会全体の安全保障に関わることを踏まえれば、WTO 協定の安全保障例外に関する規定も含めまして、国際法上許容される」とも答弁しました。「WTO 協定の安全保障例外に関する規定」への言及が注目点です。「さらには国際法全体に照らしましても」とか「WTO 協定の安全保障例外に関する規定も含めまして」という表現を見ると、他の根拠も想定しているかもしれませんが<sup>1</sup>、少なくとも根拠の一つとして WTO 協定の安全保障例外条項（具体的には GATT 第 21 条）を挙げています。

## 2 日本の主張は説得的か

それでは、GATT 第 21 条による正当化は説得的でしょうか<sup>2</sup>。日本の貿易規制と関わりそうなのは、第(b)項の第(ii)号と第(iii)号でしょう。軍事関連団体への輸出禁止、国際輸出管理レジームへの規制リスト品目・半導体などの汎用品などの輸出禁止などは、第(b)項第(ii)号に関わりそうです。もっとも、他の措置（最恵国待遇停止、贅沢品の輸出禁止、原油・石油製品の輸入禁止など）は同号に該当しないでしょう。そこで以下、包括的にカバーすると思われる第(b)項第(iii)号についてのみ検討します。

GATT 第 21 条は、「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」（第(b)項柱書）、「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」（第(b)項第(iii)号）を許します。「締約国が…認める（considers）」という文言は、締約国が自国の安全保障のために必要と判断する措置なら何でも許すようにも読めます。しかし、GATT 第 21 条の解釈を示したロシア・通過運送事件のパネル報告書（2019 年 4 月採択。過去のエキスパート・コメントはこちら、詳細な分析はこちら）によれば、「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」は客観的に判断されます（パラ 7.77、7.82、7.101）。そこで第 1 に、ロシアへの貿易規制は「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」か考えます。パネルによれば、「国際関係の緊急」事態は「武力紛争、潜在的な武力紛争、高度の緊張や危機または国家を巻き込む若しくは取り巻く全体的に不安定な状態」を指します（パラ 7.76）<sup>3</sup>。この定義に照ら

<sup>1</sup> もし一般国際法上の対抗措置を想定しているならば、WTO 協定に抵触する貿易規制措置を正当化するために一般国際法上の対抗措置を援用できるかの問題があります。援用可能との見解として、平覚「対ロシア経済制裁措置の WTO 法上の評価—第三当事国対抗措置に関する慣習国際法による正当化の可能性—」浅田正彦・玉田大編『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）182–194 頁。

<sup>2</sup> 詳しい検討として、川島富士雄「対ロシア経済制裁の WTO 協定適合性—安全保障例外による正当化の可否を中心に—」浅田・玉田編『前掲書』147–173 頁、平「前掲論文」174–179 頁も参照。

<sup>3</sup> なお、「国際関係の緊急」事態について、2022 年 12 月 9 日公表の米国・鉄鋼及びアルミニウム製品への措置事件パネル報告書は「一定の重大性または深刻性を持つ事態であり、かつ国際関係の行動へのインパクト」



せば、今回はウクライナとロシアの間で武力紛争が起きているので、日本の貿易規制は「戦時」はもちろん「国際関係の緊急時」の措置にも当たるでしょう。

第 2 に、日本の貿易規制は「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」措置でしょうか。この要素については、「締約国が…認める」という自己判断的な表現により、第 21 条の援用国の裁量が許されます。しかし、その裁量は無制限ではありません。パネルによれば、「特定の懸念を『安全保障上の重大な利益』とみなす[WTO]加盟国の裁量は、GATT 第 21 条第(b)項第(iii)号を誠実に (in good faith) 解釈適用するという義務により制限され」(パラ 7.132)、援用国は「国際関係の緊急事態から生じると言われる[自国の]安全保障上の重大な利益を、その信憑性を示すのに十分なほど明確にする (articulate)」義務を負います (パラ 7.134) 4。

それでは日本政府は、ウクライナの現状が「自国の (its)」つまり日本の「安全保障上の重大な利益」に関わることを「その信憑性を示すのに十分なほど明確にする」義務を果たしているでしょうか。ロシアによる全面侵攻の翌日の 2022 年 2 月 25 日の[外務大臣談話 \(英語版\)](#) は、ロシアに輸出規制などの措置をとる理由として次のように述べます。

「この軍事行動は、明らかにウクライナの主権及び領土の一体性を侵害し、武力の行使を禁ずる国際法の深刻な違反であり、国連憲章の重大な違反です。力による一方的な現状変更は断じて認められず、これは、欧州にとどまらず、アジアを含む国際社会の秩序の根幹を揺るがす極めて深刻な事態であり、我が国は最も強い言葉でこれを非難します。…この事態を受け、国際社会と連携し、我が国として追加的に以下の措置をとることとします。」

確かに、ロシアの侵攻は「アジアを含む国際社会の秩序の根幹を揺るがす極めて深刻な事態」でしょう。問題は、これをもってロシアの侵攻が日本の「安全保障上の重大な利益」に関わることを「その信憑性を示すのに十分なほど明確に」しているかです。GATT 第 21 条に該当して合法となることをより確実にするために、日本政府はもう少し具体的に日本自体の安全保障が脅かされていることを説明した方が良いかもしれません<sup>5</sup>。少なくとも、仮にロ

---

トの点で決定的または深刻な性質を持つ国際的緊張」(中国の申立による[パネル報告書](#)ではパラ 7.147)、同月 19 日公表の[米国・香港原産地表示要件事件のパネル報告書](#)は「最も重大な状態で、事実上、諸国その他国際関係の参加者間の関係の崩壊またはほぼ崩壊を表す事態」(パラ 7.306)と定義します(両事件の解説として[こちらとこちら](#))。

<sup>4</sup> 従来、[国際輸出管理レジーム](#)の参加国は自国の安全保障上の重大な利益を具体的に説明してきませんでしたが、輸出規制措置を GATT 第 21 条第(b)項第(ii)号などで正当化するつもりであれば、(パネルの見解に従う限り) 今後はより明確な説明を意識すべきかもしれません。

<sup>5</sup> なおロシア・通過運送事件パネルは、緊急事態の深刻度により安全保障利益の明確化義務の程度が変わると述べ(パラ 7.135)、ロシアとウクライナの間緊急事態はまさに戦争ないし武力紛争そのものであるゆえに、ロシアが自国の安全保障利益を明示しなかったにもかかわらず同国の明確化は最低限満足のいくものと認めました(パラ 7.136-7.137)。これにならえば、露ウ間の武力紛争が激化している現状に照らして、対ロシア制裁を GATT 第 21 条で正当化しようとする国は自国の安全保障利益の明示をそれほど求められないように見えます。しかし、ロシア・通過運送事件での第 21 条援用国は武力紛争当事国のロシアだ

シアが WTO の紛争解決手続に申し立てれば、日本は手続過程で説明する必要があります。

## V おわりに

この小論では、日本によるロシアへの措置の中でも、特に物品貿易規制が GATT に適合するかを考えてみました。本規制は GATT の諸義務に抵触しうるので、第 21 条による正当化を確実にするために、日本政府は露ウ間の武力紛争が日本の安全保障を脅かすことをもう少し具体的に説明した方が良くかもしれないと指摘しました<sup>6</sup>。日本は他にも多様な措置を執っているので、それぞれの国際法上の合法性も検討していく必要があります。

---

ったことに注意すべきです。露ウ間の武力紛争が激化しているからといって、その当事国でなくかつ地理的に遠い国（日本など）まで自国の安全保障利益をそれほど明示しなくても第 21 条援用が認められるかには疑問があります。

<sup>6</sup> 紙幅の関係で省きましたが、措置が安全保障利益の「保護のために必要」なものでなければなりません。必要か否かについても第 21 条援用国の裁量が許されますが、ロシア・通過運送事件パネルによれば無制限ではありません。具体的には、「問題の措置が、主張される安全保障上の重大な利益との関係での最低限の信用性 (plausibility) の要求を充たすこと、つまり、措置がそれらの利益を保護するものと信じられなくはないこと」を要します (パラ 7.138)。逆に言えば、自国の安全保障利益の保護のために実施したとは信じがたいほど、措置が緊急事態からあまりに関係が薄いまたは無関係であってははいけません (パラ 7.139)。日本の措置がこの条件を満たすかの検討も要します。