

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	経済制裁をめぐる議論—目的、有効性及び国際法上の論点—
他言語論題 Title in other language	Discussion on Economic Sanctions: Purpose, Effectiveness, and Legal Issues of International Law
著者 / 所属 Author(s)	植田 大祐 (UEDA Daisuke) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 経済産業課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	870
刊行日 Issue Date	2023-6-20
ページ Pages	53-67
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	経済制裁について、過去の議論や研究を基にその目的や有効性について概観する。また、貿易、金融に関する制裁措置をめぐる国際法上の主な論点を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

経済制裁をめぐる議論

—目的、有効性及び国際法上の論点—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
経済産業課 植田 大祐

目 次

はじめに

I 経済制裁の目的、有効性に関する議論

1 経済制裁の目的

2 経済制裁の有効性

II ロシアに対する経済制裁の国際法上の論点

1 ロシアに対する経済制裁の概要

2 ロシアに対する経済制裁と国際法との整合性

おわりに

キーワード：経済制裁、貿易制裁、金融制裁、ロシアのウクライナ侵攻

要 旨

- ① 経済制裁とは、発動国が経済的手段を用いて対象国に経済的損失あるいはその脅しを与えることにより、対象国の行動変容や体制転換の強制、国際社会における秩序の維持といった発動国の政治的目的を達成するための行為である。
- ② 経済制裁の成功率は発動国と対象国間の経済関係や、対象国の政治体制などの条件に左右される傾向にある。非民主主義国を対象とした経済制裁では、指導者の支持基盤が強化されるなどの逆効果が生じた例もある。
- ③ 経済制裁は、国際連合安全保障理事会の決議を根拠とする国連制裁と、同理事会の決議を根拠とせず、発動国が独自に内容等を決定する独自制裁に分類される。独自制裁は内容が既存の国際協定等と抵触した場合、国際法に照らして違法となる可能性がある。ロシアのウクライナ侵攻を契機として発動されたロシアに対する経済制裁は独自制裁に該当する。
- ④ ロシアに対する経済制裁には、WTO協定等と抵触し、法的正当性が担保できない可能性がある措置が含まれている。これらの措置については、慣習国際法上の「対抗措置」として位置付けることができれば違法性が阻却される。一般論として、侵略等の直接の被害国ではない第三国が発動した経済制裁が「対抗措置」として位置付けられるかどうかについては賛否両論があるが、今般のロシアに対する経済制裁に関しては、「対抗措置」として位置付けることは可能との見方も見受けられる。
- ⑤ 経済制裁は万能な政策手段ではなく、有効性を高めるにはその限界も見定めつつ達成可能な目的を定める必要がある。また、今般のロシアに対する経済制裁を含む独自制裁については、その安定的な運用のため、具体的措置と既存の国際協定等との関係や対象国の国際違法行為の内容などを慎重に検討し、法的正当性を担保することが重要となろう。

はじめに

経済制裁とは、一般に、発動国が経済的手段を用いて対象国に経済的損失あるいはその脅しを与え、対象国の行動変容といった発動国の政治的目的を達成するための行為を指す⁽¹⁾。古くは古代ギリシアのアテナイによるメガラ封鎖⁽²⁾に始まり、ナポレオンの大陸封鎖⁽³⁾、第2次世界大戦前にエチオピアに侵攻したイタリアに対する禁輸措置⁽⁴⁾など、経済制裁は長い歴史を有しており、近年でも多用される政策手段である。2022年2月24日に開始されたロシアのウクライナ侵攻に際しても、米国、EU、日本などの各国・地域は、ロシアと直接戦火を交えることを回避する一方で、ロシアに対する大規模な経済制裁を発動した。

こうした経済制裁は、それぞれの手段や規模も異なれば、その目的、発動の背景なども様々であり、ひとくくりに議論することは必ずしも容易ではない⁽⁵⁾。しかし、これまでの分析や研究などを基に、経済制裁の目的や有効性の評価等に関する議論を整理しておくことは、今般のロシアに対する経済制裁をめぐる動向を理解する上でも重要である。また、正にロシアに対する経済制裁がそうであるように、国際連合（以下「国連」）の安全保障理事会（以下「安保理」）の決議を根拠としない各国・地域による独自の経済制裁については、国際法上の位置付けについても検討しておく必要がある。

そこで、本稿では、まず一般論としての経済制裁の目的や有効性等に関するこれまでの議論の概要を整理した後、ロシアに対する経済制裁の主要な措置について、その国際法上の論点などを概観する。

I 経済制裁の目的、有効性に関する議論

1 経済制裁の目的

冷戦終結以降、経済制裁の発動件数が増加傾向にあることなどを背景として⁽⁶⁾、その有効性

*本稿におけるウェブサイトの最終アクセス日は、2023年4月7日である。

- (1) Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007, p.3; Robert Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, Vol.22 No.2, Fall 1997, pp.93-98; David Baldwin, *Economic Statecraft*, New Edition, Princeton: Princeton University Press, 2020, p.12などを参照。なお、本稿では、経済制裁を発動する国・地域を「発動国」、経済制裁の対象となる国・地域を「対象国」と記述することとする。
- (2) アテナイは、自身に敵対的なメガラと同盟関係にあったスパルタとの戦争を回避しつつ、メガラに同調する新たなポリスの出現を防ぐことを目的として、紀元前432年、メガラがアテナイの港や市場へアクセスすることを禁じた (Baldwin, *ibid.*, pp.155-159)。
- (3) ヨーロッパ大陸の各地を征服したナポレオンは、英国の弱体化とフランスの輸出振興を目的として、1806年に大陸封鎖令を発令し、ヨーロッパ大陸における征服地と英国との間の通商を禁じた (小宮正弘「ナポレオン帝国衰亡史における「大陸封鎖」の位置」『静岡産業大学国際情報学部研究紀要』7号, 2005, pp.196-198. <https://shizusan.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=141&item_no=1&page_id=25&block_id=75>などを参照)。
- (4) ムッソリーニ (Benito Mussolini) 政権下のイタリアによるエチオピア侵攻に対し、1935年11月、国際連盟の決議に基づき、各国によりアルミニウムやゴムの禁輸といった経済制裁が実施された (Nicholas Mulder, "The Greatest Experiment in Modern History, 1935-1936," *The Economic Weapon: the Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, New Haven: Yale University Press, 2022, pp.202-225などを参照)。
- (5) 鈴木一人「戦争と相互依存—経済制裁は武力行使の代わりとなるか—」池内恵ほか『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』東京大学出版会, 2022, p.9などを参照。
- (6) Hufbauer et al., *op.cit.*(1), pp.9-41などを参照。

が広く注目を集めるようになっており、「経済制裁はどの程度成功しているのか」といった問いをめぐって議論が活発に行われてきた⁽⁷⁾。実際、今般のロシアに対する経済制裁に関しても、その有効性を問う報道等が多く見られる⁽⁸⁾。しかし、個々の経済制裁の有効性を適切に評価するためには、それぞれの経済制裁が何を目的として発動されたのかが把握できていることが必要である⁽⁹⁾。そこで、まず、経済制裁の有効性評価の前提として、これまでの研究等において指摘されてきた経済制裁の目的の主な類型を紹介する。なお、ほとんどの経済制裁には目的が複数存在することや、発動国、対象国が置かれた政治的、経済的状况はケースごとに様々であるため、経済制裁の目的が以下で紹介するものに限定されない可能性があることなどには留意を要する⁽¹⁰⁾。

(1) 対象国の行動変容、体制転換等の強制

経済制裁の目的として最も頻繁に言及されるのは、対象国の行動変容や政策変更、体制転換等の強制である⁽¹¹⁾。具体例としては、アパルトヘイトを撤廃させることを目的とした南アフリカに対する経済制裁⁽¹²⁾や、クウェートからの撤兵を促すことを目的としたイラクに対する経済制裁⁽¹³⁾、核開発を断念させることなどを目的とした北朝鮮に対する経済制裁⁽¹⁴⁾などが該当する。歴史上、対象国に対して何らかの行動変容等を強いることを目的とした経済制裁の事例は多く⁽¹⁵⁾、近年では、特に民主化などの体制転換の強制を目的とした経済制裁の事例が増加傾向にあることが指摘されている⁽¹⁶⁾。

対象国の行動変容、体制転換等の強制は、発動国により経済制裁の目的として公的に表明されることもある。しかし、経済制裁のみによって対象国の行動変容等を実現することは必ずしも容易ではない。そのため、発動国の政策担当者は、対象国の行動変容等よりも、以下で述べ

(7) Brendan Taylor, *American Sanctions in the Asia-Pacific*, New York: Routledge, 2010, pp.17-21, 31などを参照。

(8) 例えば、「米制裁 効果未知数」『読売新聞』2022.2.25; 「日米欧、制裁効果は限定的か」『東京新聞』2022.2.26; 「ウクライナ侵攻 ロシア政権 家族への制裁 効果は」『毎日新聞』2022.4.20; 「こちら特報部 経済制裁科せども揺るがぬロシア(下) 圧力強化で世界に食料危機 効果は1~2年後か」『東京新聞』2022.7.4; 「露 GDP 昨年2.1%減 資源高騰下支え 制裁効果は限定的」『読売新聞』2023.2.22などを参照。

(9) 長谷川将規「経済制裁をめぐる4つの問い—より適切な理解のために—」『湘南工科大学紀要』52巻1号, 2018.2, p.107. <https://shonan-it.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=636&item_no=1&page_id=34&block_id=96>

(10) Thomas Biersteker and Peter A.G. van Bergeijk, “How and When Do Sanctions Work? The Evidence,” *ISS Report*, No.25, September 2015, pp.18-19. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_25_EU_Sanctions.pdf>などを参照。

(11) James Barber, “Economic Sanctions as a Policy Instrument,” *International Affairs*, Vol.55 No.3, July 1979, p.370; Hufbauer et al., *op.cit.*(1), pp.66-69などを参照。

(12) アパルトヘイトを実施する南アフリカに対し、国連安保理はアパルトヘイトの撤廃などを求めて武器等の禁輸を勧告する決議(S/RES/181(1963))、武器の禁輸を勧告する決議(S/RES/418(1977))、新規投資の禁止やスポーツ・文化交流の制限等を勧告する決議(S/RES/569(1985))などを採択し、各国はこれらに応じて経済制裁を実施した(篠田豊「南ア経済制裁にみる各国の動向」『国際問題』319号, 1986.10, pp.27-43; 吉村祥子『国連非軍事的制裁の法的問題』(21世紀国際法学会叢書 2) 国際書院, 2003, pp.121-128などを参照)。

(13) 1990年8月2日にクウェートに侵攻したイラクに対し、国連安保理はクウェートからの撤退を求め、国連加盟国に経済制裁を義務付ける安保理決議(S/RES/661(1990))を採択し、イラクに対する経済制裁が実施された(外務省『外交青書 平成3年版』1992, pp.37-45などを参照)。

(14) 核実験やミサイル発射を繰り返す北朝鮮に対し、2006年以降、多くの国連安保理決議(S/RES/1718(2006)等)が採択され、国連加盟国により北朝鮮に経済制裁が実施されている。また、日本は、国連安保理決議に基づく経済制裁以外に、「外国為替及び外国貿易法」(昭和24年法律第228号。「外為法」)に基づく独自制裁も実施している(「安保理決議に基づく対北朝鮮制裁」2023.4.7. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikou/unscc/page3_003268.html>; 「対北朝鮮制裁関連」経済産業省ウェブサイト <https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/kitachosen.html>などを参照)。

(15) Hufbauer et al., *op.cit.*(1), p.67.

(16) *ibid.*, p.131などを参照。

る発動国内における政府への支持の確保や国際社会における秩序の維持などを重視する場合が多いことが指摘されている⁽¹⁷⁾。

(2) 発動国内における政府への支持の確保

経済制裁は、対象国ではなく、発動国の国民に焦点を当てることを目的とすることがある。自国内の世論の動向などを懸念する発動国政府が、自国の国民に対し、対象国の行為に対応する意思や能力を有し、自国の国家的利益にかなう行動を採っていると広く印象付けることを目的として、経済制裁を発動する場合である⁽¹⁸⁾。

このような目的を有する経済制裁の発動は、たとえ対象国の行動を変化させることができなかつたとしても、発動国の国民の政府に対する評価を高める可能性がある。例えば、上述のエチオピアに侵攻したイタリアに対する経済制裁は、イタリアをエチオピアから撤退させることには失敗したものの、経済制裁に参加した英国は自国内に政府の対応ぶりをアピールし、政府に対する支持を取り付ける意図を有していたと指摘されている⁽¹⁹⁾。

(3) 国際社会における秩序の維持

経済制裁は、発動国が重視する国際規範、国際法の擁護や、発動国にとって望ましい国際環境の維持を狙って発動されることがある。このような目的は、経済制裁の発動により対象国の不法行為を国際社会にアピールして発動国に好意的な国際世論を醸成したり、経済制裁により生じる経済的コストを第三国に印象付け、将来的に対象国と同様の行動を採ることを抑止したりすることで達成される⁽²⁰⁾。こうした目的を有する経済制裁は、特に米国、EUの外交政策において重要な政策手段となっていることが指摘されている⁽²¹⁾。

国際社会における秩序の維持を狙った経済制裁の具体例としては、キューバにおける社会主義革命の影響が周辺の中南米諸国に伝播することを防ぐために米国が発動した、キューバに対する経済制裁が挙げられる⁽²²⁾。また、先に触れたイタリアに対する経済制裁については、英国は自国内に対するアピールだけでなく、国際連盟の有用性を国際社会に示すことも狙っていたと指摘されている⁽²³⁾。今般のロシアに対する経済制裁も、中国による台湾侵攻を抑止する目的を有しているとする見解もある⁽²⁴⁾。

(17) Richard Connolly, *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p.12; Barber, *op.cit.*(11), pp.372-373などを参照。

(18) Barber, *ibid.*, pp.379-382; Daniel Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.11-13; Brendan Taylor, *Sanctions as Grand Strategy*, London: The International Institute of Strategic Studies, 2010, pp.20-21; Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia," *World Politics*, Vol.19 No.3, April 1967, pp.409-416などを参照。

(19) 英国の首相を務めたロイド・ジョージ (Lloyd George) は、英国がイタリアに対して発動した経済制裁について、エチオピアを救うには発動が遅すぎたが、英国政府を救うには間に合った、と発言したことが指摘されている (Barber, *ibid.*, p.380)。

(20) *ibid.*, pp.382-383; Taylor, *op.cit.*(7), p.16などを参照。

(21) Connolly, *op.cit.*(17), p.13。

(22) Barber, *op.cit.*(11), pp.370, 383などを参照。なお、米国のキューバに対する経済制裁は、強化や緩和を経て、現時点でも継続している。

(23) Mulder, *op.cit.*(4); Barber, *op.cit.*(11), p.370などを参照。

(24) 「米務長官「中国に正しい教訓与える」ウクライナ対応通じ」『産経新聞』2022.6.3; 高橋俊樹「ロシア経済制裁の中国へのインパクト」2022.3.24. 国際貿易投資研究所ウェブサイト <<https://iti.or.jp/column/93>>; 「対ロシア制裁、台湾侵攻自制させる効果 CIA長官」『日本経済新聞』(電子版) 2023.3.10などを参照。なお、ロシアに対する経済制裁が中国の抑止に効果的かどうかについては、中国に台湾を侵攻した際の経済的コストを認識させた

(4) 対象国の軍事的・経済的能力の劣化

対象国の軍事的、経済的能力を劣化させるため、経済制裁により対象国に対する戦略物資の輸出や技術移転を規制したり、対象国との間の輸出入を禁じたりする場合もある⁽²⁵⁾。冷戦期に西側諸国がCOCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls. 対共産圏輸出統制委員会)⁽²⁶⁾を通じて実施した旧ソ連などの東側諸国に対するハイテク物資の輸出規制や、上述の核開発を断念させることを目的とした北朝鮮への経済制裁などが該当する⁽²⁷⁾。また、ウクライナに侵攻したロシアに対する経済制裁でも、半導体に代表される電子部品などのロシアへの輸出が厳しく規制されており、ロシアにおけるミサイル等といった兵器の生産に支障が生じていることが指摘されている⁽²⁸⁾。

2 経済制裁の有効性

次に、経済制裁に関連する議論の中で最も注目されるトピックの1つである「経済制裁はどの程度成功するのか」に関する主な研究について紹介し、経済制裁の成功率を左右する条件に関する議論についても簡単に整理する。なお、こうした研究や議論については、米国、EU等が発動した経済制裁を分析対象としたものが多く、ロシアなどの非西側諸国が発動した経済制裁の検討が十分ではないことや、対象国の行動変容等を目的とした経済制裁に分析が偏りがちといった課題があることが指摘されている点にあらかじめ留意が必要である⁽²⁹⁾。

(1) 経済制裁の成功率

経済制裁がどの程度成功したのかとの問いに関する研究で最も有名なものが、ピーターソン国際経済研究所 (Peterson Institute for International Economics) のハフバウアー (Gary Clyde Hufbauer) 氏らによる研究である。彼らは、1910年代半ばから2000年代初頭までの約200に及ぶ経済制裁の事例について、先に挙げたような発動時に想定されていた目的が達成されたか否かを判断し、全体としての成功率は34%と計算している (表1参照)⁽³⁰⁾。

一方で、中国の台湾統一への決意を経済制裁によって変えることは不可能との見方もある (井上一郎「ウクライナ紛争が中国にもたらした課題」『SPF China Observer』2022.8.8. 笹川平和財団ウェブサイト <<https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail040.html>>; 「ウクライナ侵攻は台湾有事の誘い水となるか 中国が学んだ戦術の教訓」『朝日新聞デジタル』2022.6.13などを参照)。

⁽²⁵⁾ 長谷川 前掲注(9), pp.107-108; Michael Mastanduno, “Strategies of Economic Containment: U.S. Trade Relations with the Soviet Union,” *World Politics*, Vol.37 No.4, July 1985, pp.506-514.

⁽²⁶⁾ 東側諸国の軍事力強化に直結する戦略物資の西側諸国からの輸出を禁止ないし規制することを目的として、加盟国間で当該物資の品目リストを協議・決定する冷戦期の政府間組織。

⁽²⁷⁾ 長谷川 前掲注(9), p.107.

⁽²⁸⁾ 高山嘉顕「対露輸出管理等の国際連携」『国問研戦略コメント』2022.4.27. 日本国際問題研究所ウェブサイト <https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2022-07.html>; 「ウクライナ侵攻 露、精密誘導ミサイル枯渇か 民間被害拡大に懸念 米英分析」『産経新聞』2022.5.12; 「露制裁効果 更に拡大 EU外相 (外交安全保障上級代表) ジョセップ・ボレル氏」『読売新聞』2022.7.6; “Treasury-Commerce-State Alert: Impact of Sanctions and Export Controls on Russia’s Military-Industrial Complex,” October 14, 2022. U.S. Department of the Treasury website <<https://ofac.treasury.gov/media/928856/download?inline>>などを参照。

⁽²⁹⁾ Taylor, *op.cit.*(7), p.24; Connolly, *op.cit.*(17), p.16などを参照。

⁽³⁰⁾ Hufbauer et al., *op.cit.*(1), p.159. なお、ハフバウアー氏らは研究結果をまず1985年に公表した後、何度か研究結果を更新しており、本稿で挙げた34%は最新の2007年の研究結果に基づくものである。ただし、過去の研究結果でも、分析対象となった経済制裁のおおむね1/3が成功しているとされており、成功率は大きく変化していない。

表1 ハフバウアー氏らによる分析に基づく経済制裁の成功率

目的 ^(注1)	合計事例数	成功事例数	成功率
穏健な政策変更 ^(注2)	43	22	51.2%
体制転換、民主化促進	80	25	31.3%
軍事的行動の妨害	19	4	21.1%
軍事的能力の劣化	29	9	31.0%
その他	33	10	30.3%
全体	204	70	34.3%

(注1) ハフバウアー氏らの分析は、経済制裁の目的として主に対象国の体制転換や政策変更、軍事的能力の劣化等に焦点を当てたものであり、発動国内における政府への支持の確保や国際社会における秩序の維持などの目的は分析の対象とされていない。

(注2) 「穏健な政策変更 (Modest policy change)」とは、対象国の軍事的能力や権力者の政治生命等を損なわないレベルの行動変容や政策変更を指す。

(出典) Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007, p.159 を基に筆者作成。

また、シカゴ大学のペイプ (Robert Pape) 氏は、ハフバウアー氏らが成功と判断した経済制裁の事例には、経済制裁だけでなく軍事力など他の手段も使用された事例が含まれているなどと批判し、経済制裁の成否の判断により厳格な基準を適用した上で、成功率を5%程度と計算している⁽³¹⁾。ハフバウアー氏らやペイプ氏の研究は国連安保理の決議に基づく制裁だけでなく各国による独自制裁もその対象としていたが、国連安保理の決議に基づく制裁に限定した研究も行われており、当該研究によると成功率はおおむね20%程度とされている⁽³²⁾。

これらの成功率は、一般に経済制裁の有効性が低いことの証左として引用される場合が多い⁽³³⁾。しかし、経済制裁と軍事力や外交といった他の政策手段の有効性を比較した研究等は存在せず、そのような研究は現実的には容易ではないことなどを踏まえ、経済制裁の成功率の高低を客観的に評価することは困難との指摘もある⁽³⁴⁾。

(2) 経済制裁の成否を左右する条件

経済制裁の成否を左右する条件については、経済制裁が発動された状況等はケースごとに千差万別であることなどから、単純に一般化することは容易ではなく、論者によって指摘される条件が異なることも多い⁽³⁵⁾。そこで、ここでは、経済制裁の成否を左右する条件として言及される機会の多いものに絞って紹介する⁽³⁶⁾。

(i) 発動国と対象国間の経済的関係

経済制裁が成功するための条件としてまず挙げられるのは、発動国と対象国間における経

(31) Pape, *op.cit.*(1), p.93; *idem*, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work," *International Security*, Vol.23 No.1, Summer 1998, pp.66-77.

(32) Thomas Biersteker et al., *The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: Finding from the Targeted Sanctions Consortium*, November 2013, p.21. Geneva Graduate Institute website <https://repository.graduateinstitute.ch/record/287976?_ga=2.131898127.185041815.1674804110-552151575.1674804110>

(33) 長谷川 前掲注(9), pp.105-106; Emma Ashford, "Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions Against Russia," *Foreign Affairs*, Vol.95 No.1, January/February 2016, pp.114-123などを参照。

(34) 例えば、ハフバウアー氏らが計算した34%との数字について、試験の得点率と見れば低いが、野球の打率と考えると高く、否定的にも肯定的にも捉えることが可能との指摘がある(長谷川 同上, pp.105-107)。

(35) Connolly, *op.cit.*(17), p.14.

(36) こうした条件を検討する際に前提となる経済制裁の目的としては、「対象国の行動変容等の強制」が暗黙裡に想定されていることが多いように見受けられる。

済関係の存在である。当然ではあるが、発動国と対象国の間に何らかの経済関係が存在しなければ経済制裁を発動すること自体が困難である。両者の間に存在する経済関係を政治的判断で断ち切ることによって対象国に経済的コストを負わせなければ、経済制裁が効果を生むことはない⁽³⁷⁾。

こうした経済的コストは、一般に対象国の経済規模が発動国よりも小さく、対象国の発動国に対する経済的依存度が高い場合に大きくなる傾向にある⁽³⁸⁾。また、発動国が対象国に対して経済的に依存している場合には、発動国も経済制裁に伴う相応の経済的コストを負わなければならない。そのため、発動国の対象国に対する経済的依存度が高ければ、発動国が経済制裁の厳格な実施をためらい、経済制裁の成功率が低下する可能性がある⁽³⁹⁾。こうした状況としては、今般のロシアに対する経済制裁において、ロシア産天然ガスの禁輸措置がロシアに大きな経済的コストを負わせることが明らかであるにもかかわらず、ロシア産天然ガスに依存するEUは厳格な禁輸措置を即座に講ずることができなかった事例などが該当しよう⁽⁴⁰⁾。

しかし、経済制裁により対象国が大きな経済的コストを被ったとしても、経済制裁が必ず成功するとは限らない⁽⁴¹⁾。これは、対象国の行動変容等を目的とした経済制裁においては、経済的コストそのものよりも、経済制裁に起因する国内の政治状況の不安定化や国際的な孤立といった政治的コストの方が、対象国を譲歩させる上で重要である場合が多いためと見られる⁽⁴²⁾。こうした状況は、次に見るように、対象国が非民主主義国である場合に特に問題となる。

(ii) 対象国の政治体制

対象国の政策変更等を目的とする経済制裁は、経済的コストの負担を強制された対象国において経済制裁の原因となった政策に対する不支持が広がり、当該国民の投票行動などが変化することで政策変更に至る、といったプロセスで効果が発動することが想定されている。そのため、選挙等で民意が政策に反映されやすい民主主義国を対象とした経済制裁と、指導者が民意や世論に必ずしも配慮するとは限らない権威主義国、独裁国家などの非民主主義国を対象とした経済制裁では、後者の方が失敗する可能性が高くなることが指摘されている⁽⁴³⁾。例えば、大量破壊兵器の廃棄等を求めて実施されたイラクに対する経済制裁⁽⁴⁴⁾は、イラク経済の状況を大きく悪化させたものの、フセイン (Saddam Hussein) 政権はこれを意に介さず、国連の査察に対する妨害等を実施していたとされる⁽⁴⁵⁾。

また、非民主主義国を対象とした経済制裁は、指導者が経済的コストを無視することで失敗する可能性が高いだけでなく、指導者の支持基盤の強化や反対勢力の弱体化につながり、むしろ

(37) Biersteker and van Bergeijk, *op.cit.*(10), pp.19-20などを参照。

(38) 一政祐行「核不拡散と経済制裁を巡る諸問題」『防衛研究所紀要』19巻2号, 2017.3, p.30. <http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j19_2_2.pdf>などを参照。

(39) 長谷川 前掲注(9), p.110などを参照。

(40) 鈴木 前掲注(5), pp.9-10, 13-14などを参照。

(41) Hufbauer et al., *op.cit.*(1), pp.90-91などを参照。

(42) Jean-Marc F. Blanchard and Norrin M. Ripsman, "Asking the right question: When do economic sanctions work best?" *Security Studies*, Vol.9 Nos. 1-2, 1999, pp.222-224; 長谷川 前掲注(9), p.110などを参照。

(43) Risa Brooks, "Sanctions and Regime Type: What Works, and When?" *Security Studies*, Vol.11 No.4, Summer 2002, pp.1-50; Hufbauer et al., *op.cit.*(1), pp.166-167; Richard Haass, "Sanctioning Madness," *Foreign Affairs*, Vol.76 No.6, November/December 1997, pp.74-85; Susan Allen, "The Domestic Political Costs of Economic Sanctions," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.52 No.6, December 2008, pp.916-944; Biersteker and van Bergeijk, *op.cit.*(10), pp.24-25などを参照。

(44) 国連安保理決議 (S/RES/687 (1991)) に基づく制裁。

(45) Brooks, *op.cit.*(43), pp.34-41などを参照。

る逆効果となるといった指摘もある。例えば、1992年に独立したボスニア・ヘルツェゴビナ国内のセルビア人勢力を支援したセルビアに対し、経済制裁として包括的な禁輸が科されたが、セルビアのスロボダン・ミロシェヴィッチ（Slobodan Milosevic）大統領（当時）は国内で石油などの希少性が高まったことを逆手にとり、自身の支持者に石油の密輸や闇市場の運営といった利権を供与し、支持基盤を強固にしたとされる⁽⁴⁶⁾。また、非民主主義国に対して貿易、金融などの幅広い手段を用いた経済制裁が発動された場合、当該国の指導者に対する最も有力な反対勢力になり得る中間層が大きな経済的ダメージを被り弱体化するだけでなく、指導者に国内の秩序維持を目的とした戒厳令発令等の口実を与え、反対勢力の取締りや言論の自由に対する弾圧が強化されるおそれがあることも指摘されている⁽⁴⁷⁾。

（iii）発動からの経過時間

経済制裁は、発動から時間が経過すると成功率が低下していく傾向にあり、1945年以降の経済制裁の事例を対象にした分析では、経済制裁の成功例の約55%は発動後2年以内に成功した事例であることが指摘されている⁽⁴⁸⁾。これは、経済制裁が長期化すると、対象国に時間的余裕が生じて経済政策の調整等により経済制裁に適応することが可能になったり、経済制裁に対する支持が徐々に薄れ、対象国を支援する国が現れることで、制裁の実効性が低下したりするためである⁽⁴⁹⁾。そのため、経済制裁を小出しに発動していくよりも、最初から厳格な経済制裁を発動することで対象国に迅速に大きな経済的ダメージを与える方が効果的であることが指摘されている⁽⁵⁰⁾。

II ロシアに対する経済制裁の国際法上の論点

一般に経済制裁は、国連安保理の決議を根拠として国連加盟国により発動される経済制裁（以下「国連制裁」）と、国連安保理の決議を根拠とせず、各国・地域が自らの判断で発動する独自の経済制裁（以下「独自制裁」）に区分され、これらは国際法上の位置付けが異なる。

まず、国連制裁については、国連安保理が経済制裁の発動及びその内容を決定すれば（国連憲章第39条、第41条）、国連加盟国はそれを履行する義務が生じるだけでなく（同第25条）、仮に国連制裁の内容が既存の国際協定等と抵触したとしても国連憲章上の義務が優先されるため（同第103条）、国際法上の正当性が問われることはない。他方、独自制裁については、当該内容が既存の国際協定等と抵触する場合、国際法に照らして違法となる可能性がある⁽⁵¹⁾。

ロシアのウクライナ侵攻を契機として各国・地域により発動されたロシアに対する経済制裁については、侵攻の当事者であるロシアが国連安保理で拒否権を有する常任理事国でもあるこ

(46) *ibid.*, pp.46-49.

(47) *ibid.*, pp.32-34などを参照。

(48) Sajjad Faraji Dizaji and Peter A.G. van Bergeijk, "Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran," *Journal of Peace Research*, Vol.50 No.6, November 2013, pp.721-736; Biersteker and van Bergeijk, *op.cit.*(10), p.21などを参照。

(49) Hufbauer et al., *op.cit.*(1), pp.168-172; Biersteker and van Bergeijk, *ibid.*, p.21などを参照。なお、対象国に経済制裁に対する十分な準備をさせない観点からは、経済制裁を迅速に実施するだけでなく、従来は使用されなかった新しい手段などを使用することも有効であると指摘されている（Biersteker and van Bergeijk, *ibid.*, p.22）。

(50) Haass, *op.cit.*(43), p.82; 長谷川 前掲注(9), pp.110-111.

(51) 吉村 前掲注(12), pp.31-78; 中谷和弘「経済制裁：国際法の観点から」『研究レポート』2021.2.22. 日本国際問題研究所ウェブサイト <<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-40.html>>などを参照。

とから、国連制裁の発動が事実上不可能であり、独自制裁として発動されている。そのため、ロシアに対する経済制裁を安定的に運用していくためには、その法的正当性について検討しておく必要がある⁽⁵²⁾。そこで以下では、ロシアに対する経済制裁の概要を紹介した上で、その国際法上の論点を整理する。

1 ロシアに対する経済制裁の概要

今般のロシアに対する経済制裁については、発動国・地域はG7を中心とした西側諸国などにとどまるものの、2014年のロシアによるクリミア併合の際には経済制裁の発動に消極的であった国も参加して厳格な措置が展開されており、独自制裁としては前例のない大規模なものとなっている（表2参照）⁽⁵³⁾。

こうしたロシアに対する経済制裁の中核をなすのは、貿易、金融分野における措置である。このうち、貿易分野における措置としては、まず、ロシアからの輸入制限が挙げられる。ロシアの主要な輸出品である原油、石炭、天然ガス等のエネルギー資源について輸入が制限されているほか、最恵国待遇⁽⁵⁴⁾の撤回により、ロシアからの輸入品に対してロシア以外の国・地域からの輸入品に賦課される関税よりも高い関税を賦課するなどの措置が執られている。輸出制限についても幅広く実施されており、高額な乗用車や時計、酒類などの奢侈品の輸出制限に加え、半導体、通信機器といった軍事転用可能な物品や、それらに関連する技術の輸出も制限されている。また、サービス輸出に関しては、監査、信託、ITコンサルティングといった専門的なサービス業務の提供が制限されている。

次に、金融制裁としては、ロシア中央銀行が外貨準備金として発動国・地域の中央銀行に預託していた資産の凍結や、ロシアの主要行である対外貿易銀行（VTB）、開発対外経済銀行（VEB）、バンクロシアなどのSWIFT（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication. 国際銀行間通信協会）⁽⁵⁵⁾からの排除が実施されている。また、ロシアのウラジーミル・プーチン（Vladimir Vladimirovich Putin）大統領やセルゲイ・ラブロフ（Sergey Viktorovich Lavrov）外務大臣に代表されるロシアのウクライナ侵攻に関与した個人や、プーチン政権に近いとされるオリガルヒ（oligarchs）と呼ばれる新興財閥の経営者の資産凍結も行われている。

貿易、金融以外の分野における措置としては、発動国・地域における、ロシアの国営メディアに対する放送免許の失効や、ロシア籍の航空機に対する自国領域の通過禁止、ロシアのウクライナ侵攻に関与した個人に対する入国制限等が実施されている⁽⁵⁶⁾。

52 伊藤一頼「ロシアに対する経済制裁と国際法」『国際問題』710号、2022.12、p.25. <https://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2020/2022-12_004.pdf?noprint>

53 経済産業省『通商白書 令和4年版』2022、p.4. <<https://www.meti.go.jp/report/tshaku2022/pdf/01-01-01.pdf>>; 林美香「第4章 対ロ経済制裁（2022.2.～2022.夏）の特徴とその国際法上の位置づけ」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、pp.90-91などを参照。なお、各国・地域は、ロシアだけでなく、ロシアのウクライナ侵攻を支持するベラルーシや、2022年9月にプーチン大統領が一方的に「併合」を宣言した「ドネツク人民共和国」（自称）や「ルハンスク人民共和国」（自称）にも経済制裁を科している。

54 関税や輸入手続等について、いずれかの国に与える最も有利な待遇を他の全ての国に対して与えなければならないとする、WTO協定の基本原則の1つ。

55 銀行間の国際的な送金や決済に必要な情報、メッセージの電子的な交換業務を担う団体。

56 CISTEC事務局「米国・EUの対ロシア制裁概要と関連諸動向について（改訂6版）」2022.8.9. <https://www.cistec.or.jp/service/zdata_russia/20220318.pdf>; “Russia’s war on Ukraine: A sanctions timeline,” March 23, 2023. Peterson Institute for International Economics website <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>>; 各種報道等を参照。

表2 主要国・地域によるロシアに対する経済制裁の概要

	日本	米国	EU	英国	カナダ	豪州
貿易分野	ロシア産原油の輸入価格上限の設定、輸入制限	○	○	○	○	○
	ロシア産天然ガスの輸入制限		○			○
	ロシア産石炭の輸入制限	○	○	○	○	
	ロシアからの奢侈品の輸入制限		○	○	○	○
	ロシアに対する最恵国待遇 ^(注1) の撤回	○	○	○	○	○
	ロシアへの奢侈品の輸出制限	○	○	○	○	○
	ロシアへの半導体、コンピュータ等及びそれらに関連する技術の輸出制限	○	○	○	○	○
	ロシアに対するサービス輸出 ^(注2) の制限	○	○	○	○	○
金融分野	ロシア中央銀行の資産凍結	○	○	○	○	○
	ロシア金融機関のSWIFT ^(注3) からの排除	○	○	○	○	○
	ロシアに関係する特定個人等の資産凍結	○	○	○	○	○
その他		○	○	○	○	○
	ロシア国営メディアの放送等に対する制限 ^(注4)		○	○	○	○

* 表中の「○」は、2023年4月5日時点において、当該国・地域により実施済みか、実施の方針等が公表されている措置であることを示す。また、本表掲載の措置は2022年のロシアによるウクライナ侵攻を受けてのものであり、2014年のクリミア危機を受けてのロシアに対する経済制裁は含めていない。

(注1) 関税や輸入手続等について、いずれかの国に与える最も有利な待遇を他の全ての国に対して与えなければならないとする、WTO協定の基本原則の1つ。

(注2) 監査業務、信託業務、広告サービス、ITコンサルティング等の提供。

(注3) Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (国際銀行間通信協会) の略称。銀行間の国際的な送金や決済に必要な情報、メッセージの電子的な交換業務を担う団体。

(注4) 当該国・地域におけるロシア国営メディアの放送免許失効や、国営メディアとの取引禁止等。

(出典) “Russia’s war on Ukraine: A sanctions timeline,” March 23, 2023. Peterson Institute for International Economics website <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>>; 「対ロシア等制裁関連」経済産業省ウェブサイト <https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/crimea.html>; “Ukraine-/Russia-related Sanctions.” Office of Foreign Assets Control website <<https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>>; “Timeline - EU restrictive measures against Russia over Ukraine.” European Council website <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>>; “Russia sanctions regime.” Department of Foreign Affairs and Trade (Australian Government) website <<https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/sanctions-regimes/russia-sanctions-regime>>などを基に筆者作成。

2 ロシアに対する経済制裁と国際法との整合性

ロシアに対する経済制裁は、貿易、金融、輸送、人的往来など、多くの分野に関する措置が科されているがゆえに関連する国際法規等が多く、その合法性の検討は非常に複雑である。そこで、ここでは、ロシアに対する経済制裁のうち、貿易、金融分野の主要な措置に限定して国際法との整合性に関する論点を概観し、併せてこれらの措置が慣習国際法上の「対抗措置」として位置付けられるかどうかについても検討する。

(1) 貿易制裁に関する国際法との整合性

米国、EU、日本などの各国・地域により発動されたロシアに対する貿易制裁については、発動国と対象国であるロシアがともにWTO (World Trade Organization. 世界貿易機関) 加盟国・地域であることから、WTO協定との整合性が問われることになる。まず、個別品目の輸出、

輸入を制限する措置は、他の WTO 加盟国・地域との間の輸出、輸入における数量制限を禁止する GATT (General Agreement on Tariffs and Trade. 関税及び貿易に関する一般協定) 第 11 条に抵触する。また、最恵国待遇の撤回は、他の WTO 加盟国・地域に対する即時かつ無条件での最恵国待遇の供与を義務付ける GATT 第 1 条に抵触する⁽⁵⁷⁾。

しかし、GATT には、WTO 加盟国・地域が GATT に抵触する措置を執ることを例外的に許容する条項が設けられており、ロシアに対する貿易制裁に関しては、安全保障上の理由に基づく例外を認める GATT 第 21 条が適用できれば、正当化が可能である⁽⁵⁸⁾。GATT 第 21 条 (b)(iii) は、WTO 加盟国・地域が「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」⁽⁵⁹⁾は、GATT の諸条項に抵触していても例外的に許容される旨を規定している。今般のロシアによるウクライナ侵攻は、大規模な武力攻撃を伴う侵略行為であることなどから、「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とする指摘がある⁽⁶⁰⁾。一方で、戦争行為が発生しているウクライナに隣接する EU や、欧州諸国と軍事同盟関係にある米国等については「戦時その他の国際関係の緊急時」に該当するものの、ウクライナから地理的に離れており、ウクライナに隣接する国・地域と軍事同盟関係にない日本やオーストラリア等については、「戦時その他の国際関係の緊急時」に該当せず、GATT 第 21 条の適用は困難との見方もある⁽⁶¹⁾。

また、GATT 第 21 条は、WTO 加盟国・地域が「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」について、「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要」⁽⁶²⁾なものでなければならぬとも規定している。何が「自国の安全保障上の重大な利益」に該当するかは各加盟国・地域の判断に委ねられているものの、GATT 第 21 条の濫用⁽⁶³⁾を防ぐ観点から、各加盟国・地域は

57) 米国やカナダのように、最恵国待遇の撤回により、WTO 譲許税率 (WTO 加盟国・地域からの輸入品に課することができる品目ごとの関税率の上限) を超える関税をロシアに対して賦課する場合には、他の WTO 加盟国・地域に対して WTO 譲許税率を超える関税を賦課することを禁ずる GATT 第 2 条第 1 項にも抵触する。

58) 中谷和弘「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, 2022.11, pp.165-167; 川瀬剛志「ロシア排除が進む WTO 体制—米国・同盟国による最恵国待遇 (MFN) の停止—」2022.3.14. 経済産業研究所ウェブサイト <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/152.html>; 伊藤 前掲注52, pp.27-28; 阿部克則「ウクライナ危機と WTO」『経団連タイムス』3553 号, 2022.7.21. <https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2022/0721_12.html>; 濱田太郎「ウクライナ侵攻に伴うロシアに対する経済制裁」『専修大学法学研究所所報』65 号, 2022.7, pp.128-131. <<http://id.nii.ac.jp/1682/00012839/>> などを参照。なお、GATT 第 21 条は、GATT 上の全ての義務に対する例外を許容する条項であり、こうした条項には同条のほかに、動植物の生命、健康の保護や有限天然資源の保護などの観点から例外を認める GATT 第 20 条がある。また、GATT 上の特定の義務に対する例外を認める条項も設けられており、政府調達や生産者補助金について内国民待遇の例外を認める GATT 第 3 条第 8 項などがある。

59) 「第二十一条 安全保障のための例外」外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/it/page1w_000137.html#article21>

60) 川瀬 前掲注58; 伊藤 前掲注52, p.28. なお、2014 年のクリミア危機において、ウクライナからロシアを経てカザフスタンやキルギスに陸路で向かう貨物の通過をロシアが禁止、制限した措置が WTO の紛争解決機構で争われた際、WTO のパネルは、今般のロシアによるウクライナ侵攻よりも小規模の武力衝突であったクリミア危機を国際関係の緊急時と認めている (川瀬剛志「ロシア・貨物通過事件パネル報告書—米国・232 条紛争の行方と WTO 体制への影響—」2019.4.9. 経済産業研究所ウェブサイト <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/104.html>)。

61) 川島富士雄「第 7 章 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・玉田編著 前掲注53, pp.157-159.

62) 「第二十一条 安全保障のための例外」前掲注59

63) GATT 第 21 条の発動が問題視された事例としては、1975 年にスウェーデンが導入した靴の輸入割当制度がある。スウェーデンは、当該制度は戦時などの国際関係の緊急時を想定して基幹産業の国内生産能力を維持することを目的としたものであり、GATT 第 21 条と整合的であると主張したが、各国・地域から批判が相次ぎ、1977 年に撤廃された (経済産業省『2022 年版不正貿易報告書』2022, p.276. <https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/fukosei_boeki/report_2022/pdf/2022_02_04.pdf>)。また、2018 年に米国が安全保障上の理由から発動した鉄鋼、アルミニウム輸入に対する追加関税措置は、GATT 第 21 条との整合性をめぐり WTO において審議が行

どのような「自国の安全保障上の重大な利益」が生じたかを明確に説明する必要があるとされている⁽⁶⁴⁾。この点について、ロシアは、米国や EU 等に対し核攻撃まで示唆するなど攻撃的、威圧的な言動を繰り返していることから、ロシアと直接戦火を交えていない国・地域が、ロシアのウクライナ侵攻により「自国の安全保障上の重大な利益」が生じていると説明することは可能との指摘がある⁽⁶⁵⁾。一方で、戦争の当事者ではなく、ウクライナからも地理的に離れている国・地域が GATT 第 21 条を適用するのであれば、他国間における侵略行為に対処することが「自国の安全保障上の重大な利益」にどのように結びつくのかについて、より説得的、入念に説明する必要があるとの指摘もある⁽⁶⁶⁾。

(2) 金融制裁に関する国際法との整合性

ロシアに対する金融制裁のうち、ロシア中央銀行が各国・地域の中央銀行に預託していた資産の凍結については、国家やその国有財産は他国・地域における裁判権行使や強制執行から一定の範囲において免除されるとする慣習国際法との抵触が論点となる⁽⁶⁷⁾。こうした免除の原則の成文化を図った「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」(以下「国連国家免除条約」)⁽⁶⁸⁾の第 21 条では、強制執行の免除の対象として中央銀行の資産が挙げられていることなどを踏まえ、ロシア中央銀行の資産凍結は国際法に照らして違法との指摘がある⁽⁶⁹⁾。一方で、国連国家免除条約第 21 条は裁判を経て強制執行が行われる状況を想定した条文であり、訴訟手続とは無関係の行政措置である経済制裁の一環として行われたロシア中央銀行の資産凍結には単純に適用できないため、国連国家免除条約第 21 条を根拠に当該措置が違法であるとは判断できないとする見方もある⁽⁷⁰⁾。

プーチン大統領やラブロフ外務大臣などの特定個人の資産凍結についても、中央銀行の資産凍結と同様に免除の原則との抵触が問題となる可能性がある⁽⁷¹⁾。ただし、外交官の資産凍結に関しては「外交関係に関するウィーン条約」(昭和 39 年条約第 14 号)において免除の原則が規定されているものの、国家元首や外務大臣の資産凍結に関してはこれまでほとんど議論が行われていないため、その法的位置付けは現時点では明確ではないとの指摘が多い⁽⁷²⁾。また、

われていたが、米国が問題視する鉄鋼、アルミニウムを取り巻く環境は「戦時その他の国際関係の緊急時」に該当しないとして、2022 年 12 月に GATT 第 21 条との整合性は否定された(川瀬剛志「米国・鉄鋼及びアルミ追加関税事件パネル報告—WTO 体制と経済安全保障への示唆—」2022.12.21. 経済産業研究所ウェブサイト <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/183.html>)。

(64) WT/DS512/R, paras. 7.130-7.133, 7.138; 中谷 前掲注(58), pp.165-167; 伊藤 前掲注(52), p.28; 川瀬 前掲注(60)

(65) 川瀬 前掲注(58)などを参照。

(66) 伊藤 前掲注(52), p.28. なお、ロシアによる侵略の直接の被害国であるウクライナは、GATT 第 21 条等を根拠に、ロシアに対する WTO 協定の適用を全面的に停止することを WTO に通報している(“Ukraine calls on WTO to suspend Russia’s participation; Canada ends MFN status,” *Inside U.S. Trade*, March 3, 2022 などを参照)。

(67) 中谷和弘「第 5 章 ロシアに対する金融制裁と国際法」浅田・玉田編著 前掲注(53), pp.117-118; 山田卓平「経済制裁の法的規律 (1) 一対ロシア制裁の検討—」『龍谷法学』53 卷 4 号, 2021.3, pp.134-135. <https://mylibrary.ryukoku.ac.jp/iwjs0005opc/bdyview.do?bodyid=TD32147725&elmid=Body&fname=hon_53_04_006.pdf&loginflg=on&block_id=363&once=true>; 伊藤 同上, p.30 などを参照。

(68) 締約国数が 30 か国に達すると発効すると規定されているが(第 30 条第 1 項)、本稿執筆時点での締約国数は日本を含めて 23 か国であり、未発効である(“13. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property,” United Nations website <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-13&chapter=3&clang=en>)。

(69) 中谷 前掲注(58), pp.167-168.

(70) 伊藤 前掲注(52), p.30.

(71) 林 前掲注(53), pp.101-102.

(72) 同上, p.102; 山田 前掲注(67), pp.134-137 などを参照。

国家元首や外務大臣が海外に有する純然たる個人資産の凍結は、財産権の一時的な剥奪に該当する可能性があるが、慣習国際法上、財産権がどこまで保障されるのかについては必ずしも明らかではなく⁽⁷³⁾、個人資産の凍結が国際法に照らして明確に違法であるとは言えないとの指摘もある⁽⁷⁴⁾。

(3) 「対抗措置」としての位置付け

もしロシアに対する経済制裁に、国際法の観点から正当化できない措置が含まれていたとしても、そうした措置を慣習国際法上の「対抗措置」(countermeasures)として位置付けることができれば正当化できる可能性がある⁽⁷⁵⁾。「対抗措置」とは、他国による国際違法行為に対し、その中止や事後救済の義務の履行を迫るために執られる措置であり、それ自体は国際法上違法な措置であっても、一定の条件下で違法性が阻却されるものを指す⁽⁷⁶⁾。

元来、「対抗措置」は、他国による国際違法行為の直接の被害国が発動することが想定されている。しかし、侵略やジェノサイド行為の禁止といった国際社会全体に対して負う義務⁽⁷⁷⁾に関する違反が生じている場合には、被害国以外の第三国が「対抗措置」を発動することが認められるとする見方がある⁽⁷⁸⁾。ただし、こうした見方の妥当性については賛否両論があり、少なくとも現時点においては第三国による「対抗措置」の発動の法的な位置付けは必ずしも確定していない⁽⁷⁹⁾。

今回のロシアに対する経済制裁については、ロシアのウクライナ侵攻が国際社会の基本秩序への挑戦と受け止められていることや、主要国・地域が協調して経済制裁を発動しており、独自制裁の場合にしばしば批判される恣意的な措置のおそれがないこと等を踏まえると、仮に国際法の観点から違法な措置が含まれていたとしても、それらは第三国による「対抗措置」として正当化できるとの見方が見受けられる⁽⁸⁰⁾。ただし、今回のロシアに対する経済制裁は、正に主要国・地域が結束している点においてこれまでの独自制裁とは対照的で特異な事例であり、

⁽⁷³⁾ 財産を平穩に享受する権利を保障する欧州人権条約の例に見られるように、特定地域の条約等により財産権が保障される場合はある。

⁽⁷⁴⁾ 山田 前掲注(67), pp.134-137.

⁽⁷⁵⁾ 中谷 前掲注(58), pp.165-167; 伊藤 前掲注(52), pp.30-31; 平覚「第8章 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・玉田編著 前掲注(53), pp.174-201などを参照。

⁽⁷⁶⁾ 「対抗措置」は、国連国際法委員会が2001年に採択した「国家責任に関する条文案」(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)で規定された概念である。「対抗措置」として認められるためには、対象国による国際違法行為がもたらした被害と「対抗措置」がもたらし得る効果が均衡することや、「対抗措置」を執る前に対象国に対して国際違法行為の中止等を要求すること、「対抗措置」の手段として武力、基本的人権を侵害する措置等を用いないことなどが求められる。なお、「国家責任に関する条文案」は現時点では条約化されていないが、当該条文案はこれまでも国際裁判や学説などにおいて援用されている(酒井啓亘ほか『国際法』有斐閣, 2011, pp.373-380; 岩沢雄司『国際法』東京大学出版会, 2020, pp.601-606; 兼原敦子「第15章 国家責任法」浅田正彦編『国際法 第5版』東信堂, 2022, pp.369-399; 国際法学会編『国際関係法辞典 第2版』三省堂, 2005, pp.385-386などを参照)。

⁽⁷⁷⁾ このような義務は、対世的義務(obligations erga omnes)と呼ばれ、侵略行為やジェノサイドの禁止のほかにも、奴隷制度や人種差別からの保護、国際公域の汚染禁止等が挙げられている(杉原高嶺『国際法学講義 第2版』有斐閣, 2013, p.469; 酒井ほか 同上, pp.328-329)。

⁽⁷⁸⁾ 岩月直樹「第三国による対抗措置」森肇志・岩月直樹編『サブテキスト国際法—教科書の一步先へ—』日本評論社, 2020, pp.92-105などを参照。

⁽⁷⁹⁾ 同上; 岩沢 前掲注(76); 岩月直樹「重大な人権侵害が問題とされる場合における第三国による非軍事的な一方的強制措置の法的性質—「第三国による対抗措置」についての批判的考察—」岩沢雄司ほか編著『国際法のダイナミズム—小寺彰先生追悼論文集—』有斐閣, 2019, pp.131-164などを参照。

⁽⁸⁰⁾ 中谷 前掲注(58), p.167などを参照。

今回のロシアに対する経済制裁をもって第三国による「対抗措置」が国際法上許容されつつあるという先例として扱うことには慎重でなければならないとの指摘もある⁽⁸¹⁾。

おわりに

近年、経済制裁の発動頻度は増加傾向にあるが、これまで見てきたとおり成功した事例もあれば失敗した事例もあり、経済制裁は必ずしも万能な政策手段とは言えない。経済制裁を有効に行うためには、対象国との経済的な相互依存関係や対象国の政治体制等を踏まえて経済制裁の限界を把握した上で、達成可能な目的を定める必要がある⁽⁸²⁾。

また、独自制裁は、非軍事的措置であるがゆえに平和的との印象が持たれやすく、軍事的措置ほど世論で強く批判されないことから、発動国は一般に独自制裁の法的正当化に不熱心であることが指摘されている⁽⁸³⁾。しかし、今般のロシアに対する経済制裁のように、貿易、金融等に関する幅広い手段を用いて実施される独自制裁を安定的に運用するためには、各種協定等との関係や対象国の国際違法行為の内容などを慎重に検討し、独自制裁に対する法的正当性を担保する必要がある。ロシアのウクライナ侵攻や米中対立の激化等を契機として、国連安保理の常任理事国の間に大きな溝が生じた結果、今後は国連安保理決議に基づかない独自制裁が増加する可能性が指摘されており⁽⁸⁴⁾、独自制裁の恣意性を回避するためにも、こうした作業はより一層重要となろう。

(うえだ だいすけ)

⁽⁸¹⁾ 伊藤 前掲注52, p.31.

⁽⁸²⁾ 濱田 前掲注58, p.135などを参照。

⁽⁸³⁾ 山田卓平「経済制裁」『法学教室』509号, 2023.2, p.25などを参照。

⁽⁸⁴⁾ 伊藤 前掲注52, pp.31-32などを参照。