

重要性を増す経済安全保障—国際法の観点から

東海大学法学部教授・東京大学名誉教授 中谷 和弘

1. 経済安全保障とは

経済安全保障 (economic security) の確立された定義はないが、①経済的な力を安全保障目的や外交目的のために利用すること (economic statecraft)、②重要インフラの保護や不可欠な資源・食糧の確保などのために諸措置をとること、③自由で開かれた国際経済秩序を維持・強化すること、を主な内容とすると考えられる。

①は、economic statecraft とも言われ、経済制裁 (economic sanctions) がその代表例である。

②は、エネルギー安全保障や食糧安全保障がその代表例である。2022 年に施行された経済安全保障推進法も、ここに属する。同法では、A. 特定重要物資の安定的な供給の確保、B. 特定社会基盤役務の安定的な提供の確保、C. 先端重要技術の開発支援、D. 特許出願の非公開という 4 つの施策を内容とするものである。A につき、半導体、重要鉱物、天然ガス、永久磁石、航空機部品、蓄電池など 11 の特定重要物資を指定して、事業者の計画認定や支援措置を定め、政府による備蓄措置などを規定する。B につき、基幹インフラとして、電気、ガス、石油、水道、鉄道、航空、空港、電気通信、放送、郵便、金融、クレジットカードなどの 14 分野を定め、重要施設の導入や維持管理の委託の事前審査や勧告・命令について規定する。C につき、海洋、航空・宇宙、サイバー・AI、バイオの領域での 27 の先端重要技術を定め、資金支援や調査研究の委託につき規定する。D につき、G20 のうち非公開特許制度を採用していないのは日本、アルゼンチン、メキシコのみであった (日本は戦前には非公開特許制度を採用していた) が、安全保障上機微な発明の特許出願について公開・流出を防止し、他方、発明者には対価を補償する。同法 90 条においては、「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」として、国際約束の誠実な履行をうたっており、特に国際法違反の問題が生じる可能性を心配する必要はない。同法は主に先端技術安全保障を対象にするものといえる。それ自体の重要性はいうまでもないが、古典的な経済安全保障であるエネルギー安全保障及び食料安全保障の重要性も不変であり、ロシアのウクライナ侵略はこれらの脆弱性を再認識させたともいえる。

経済安全保障が現代国際社会において重要性を増しているのは、第 1 に、中国・ロシア・北朝鮮対西側諸国の対立に代表されるように、国家間の地政学的リスクが高まっていること、第 2 に、冷戦後の約 30 年間に於いて経済的な相互依存関係が深化したことや、IT 化の進展に代表されるように経済の影響力が増大したことがその主な要因であると考えられる。

以下、経済安全保障をめぐる諸課題について国際法の観点から概観する。国際法は国際社会の共通言語 (lingua franca) であり、国家ができること (許容)、やらなければならないこと (義務)、やってはいけないこと (禁止) を示すものでもあり、法治国家における外交政策の基本指針を示すものだといえる。検討の順序としては、安全保障輸出管理、外資規制、経済制裁、サイバー攻撃・諜報、エネルギー・鉱物・食料安全保障、の順とする。

2. 安全保障輸出管理と国際法

安全保障輸出管理は、大量破壊兵器に転用可能な資機材や技術の輸出管理・規制を行い、懸念国に当該資機材や技術が流出することを防止するものである。先進国を中心にして、資機材や技術のカテゴリー毎にいくつかの安全保障輸出管理レジームができています。A. 原子力資機材に関する原子力供給国グループ、B. 生物・化学兵器関連汎用品に関するオーストラリア・グループ、C. ミサイル及び関連汎用品に関するミサイル輸出管理レジーム、D. 通常兵器及び関連汎用品に関するワッセナー・アレンジメントが

該当する。Aの原子力供給国グループ（Nuclear Suppliers Group, NSG）は、1974年のインドの核実験を契機として創設された、核物質その他の原子力関連資機材・技術の供給国による輸出管理体制であり、これにより核不拡散に貢献することを目指すものである。London Club と呼ばれることもある。Bのオーストラリア・グループ（Australia Group, AG）は、1984年にイラクがイラン・イラク戦争において化学兵器を使用したことを背景として、化学兵器原材料・製造設備・関連技術及び生物兵器関連生物剤・製造装置・関連技術の輸出管理を実施するため1985年に創設された。現在では、化学兵器前駆物質、化学兵器製造設備・装置及び関連技術、生物兵器関連汎用設備、生物剤、植物病原体、動物病原体の6つのリストが提示されている。Cのミサイル技術管理レジーム（Missile Technology Control Regime, MTCR）は、核兵器の運搬手段となるミサイル及び関連する汎用品・技術を規制することを目的として1987年に創設され、1992年には生物・化学兵器を含む大量破壊兵器の運搬を可能にするミサイル及び関連する汎用品・技術をも規制対象とした。Dのワッセナー・アレンジメント（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、The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, WA）は、冷戦後に通常兵器及び関連する汎用品・技術の移転を規律することにより地域及び国際の安全及び安定に貢献することを目的として1996年に設立された。冷戦期においては、西側諸国がココム（COCOM）を設立して共産圏に対する戦略物資・技術の輸出規制を行ったが、ココムは冷戦後の1994年に解消された。ココムとWAとの最大の相違としては、ココムでは規制対象が共産圏諸国に限定されていたのに対して、WAではそのような対象国の限定がないこと、さらに非国家主体（テロリスト）も対象としていることが挙げられる。

日本はこれらのすべてのメンバーであり、メンバーの中核をなすのは先進国である。NSGは48か国（中国、ロシアを含む）、AGは42か国、MTCRは35か国（ロシアを含む）、WAは42か国（ロシアを含む）がメンバーである。

これらの安全保障輸出管理レジームの特徴として、次の点を指摘できる。

第1に、これらのレジームは、国際組織でなく国際会議体にとどまるものである。これらのレジームには設立条約（憲章）はない。これらの会議体への参加には、既存の他のすべての参加国の同意（コンセンサス）を要する。規制リストの改訂にも参加国のコンセンサスを要する。国際組織を創設することは大変な手間と費用と時間を要するのが一般的であり、柔軟かつ迅速な対応には国際会議体の方が適しているともいえる。

第2に、これらの安全保障輸出管理レジームは、拘束力ある条約の形ではなく非拘束的合意（ソフトロー）として成立している。ソフトローとした理由としては、第1に、条約と比べて一般に迅速に合意することが可能だからである。第2に、条約に比べて状況に柔軟に対応することが可能だからである。第3に、既存条約との抵触の回避が可能であるからである。既存条約との抵触は、安全保障輸出管理レジームがもし拘束的なルールとして規定されたならば、自由貿易を規定するGATTやFTA（自由貿易協定）やEPA（経済連携協定）やFCN（通商航海条約）の諸条項との間で潜在的に抵触が生じうる（これらの条約に安全保障のための例外規定があればそれにより正当化されるか、ない場合にはどうなるかといった問題）。これに対して、非拘束的合意として解釈・適用は各参加国の裁量に委ねるのであれば、抵触のリスクは一般には回避できよう。

第3に、先進国のメンバー（日本、米国、英国、EU諸国、オーストラリア）においては、これらのレジームで定められた輸出管理を国内法（日本の場合、外為法）で強制化している。国際法上は遵守は義務的ではないものの、自発的に強制化している（違反に対しては罰則をもって対応する）のが特徴である。なお、日本を含む先進諸国においては、2002年からキャッチ・オール規制が導入されている。これは、リストアップされた規制品目以外の貨物の輸出や技術の提供であっても、客観要件（輸出者が用途または需要者の確認を行った結果、大量破壊兵器の開発・製造・使用・貯蔵に用いられるおそれがある場合）またはインフォーム要件（経済産業大臣から大量破壊兵器の開発・製造・使用・貯蔵に用いられるおそれがあるとして、許可申請をすべき旨の通知を受けている場合）のいずれかの要件に該当する

場合には、輸出企業に許可申請を要求し、当該輸出を事前許可の下におくというものである。但し、ホワイト国（グループ A）を最終仕向地とする輸出に関してはキャッチ・オール規制の対象外であって許可は不要としている。

該当資機材や技術について審査することがデフォルトであり、特定国をホワイト国に指定して審査を省略することは当該国に「特権」を付与することであって「権利」を付与するものではない。それゆえ一方的に「特権」を撤回しても国際法上の問題を生じさせない。

輸出管理は輸出規制とは異なるが、たとえ輸出規制として位置づけられるとしても最終的には GATT21 条の安全保障のための例外として正当化されうる（同条については後述）。

これらの安全保障輸出管理レジームはこれまでは基本的に首尾よくなされてきたといえる。難しい問題が生じうるのは、先進国にある企業の途上国にある子会社から懸念国への輸出をどう管理するかである。先進国の輸出管理法を域外適用するというのは 1 つの方策であるが、後述するように域外適用は外交上の conflict を生じかねない。この点につき日本では、外為法の域外適用ではなく、輸出管理社内規程を子会社にも適用することで安全保障輸出管理を企業グループ全体で遵守することを行政指導の形で要請した。

これらのレジームのメンバーは OECD 諸国以外も拡大しているが、そのことは高いレベルでの安全保障輸出管理を困難にしている。特にロシアは WA、MTCR、NSG に入っているため、2022 年のウクライナ侵略以降は、戦略物資や技術の輸出管理を WA で行おうとしてもコンセンサス方式ゆえに新たな規制の導入は困難になっているとされる。いずれは、より高いレベルでの安全保障輸出管理を実現するために、特定の資機材や技術について、WA とは別に西側有志連合だけの枠組を創設してすることが必要になるかもしれない。このようなミニレジームを創設することは、国際法上は特に問題はない。経済の自由化の多国間合意としては、GATT など WTO の諸協定よりもよい高いレベルの合意として FTA や EPA が数多く締結されて、スパゲティボール現象が生じているが、安全保障輸出管理の世界でも同様の現象が生じるかもしれない。

3. 外資規制と国際法

安全保障や公益に関連する業種につき外資規制を課すことは国際法上容認されており、現実に各国は自らが安全保障や公益に関連すると考える業種について外資規制を課している。

1960 年に OECD 諸国間で資本の自由移動をうたった OECD 資本移動自由化コードの下でも外資規制は認められている。同コードでは、3 条において、①公の秩序の維持又は公衆の衛生、モラル及び安全の保護、②重大な国家安全保障上の利益の保護、③国際の平和及び安全に係る義務の履行、のいずれかのために必要な行動をとることは妨げられないと規定する。また、2 条において、特定業種につき外国投資の受入を留保できると規定する。

どの業種を 3 条の①②に指定するか、2 条の留保業種に指定するかは、各国の裁量事項であって自己解釈が可能であるとされてきた。なお、③は国連安保理決議により拘束力ある非軍事的強制措置（経済制裁措置）の決定がなされた場合を想定したものである。

日本は、3 条の①の「公の秩序」にかかる業種として、電力・ガス、熱供給、通信、放送、水道、鉄道、旅客運送の各業種、「公衆の衛生」にかかる業種としては、生物学的製剤製造、警備の各業種、②の「国の安全」にかかる業種として、武器、航空機、原子力、宇宙開発、火薬及びこれら産業等にかかる電子部品、電気機械器具、情報通信機器等製造の各業種につき、外資規制を行っている。また、2 条の留保カテゴリーには、農林水産業、鉱業、石油業、皮革・皮革製品製造業のいわゆる例外 4 業種、航空運送業、海運業、NTT への直接・間接の外資参加（3 分の 1 未満に制限）が挙げられ、外資規制がなされてきた。なお、日本は OECD の勧告に従って 1992 年から、航空運送、海運、通信、放送を 3 条か

ら 2 条の留保カテゴリーへ移行したという経緯がある。OECD としては 3 条の指定業種を減らしたいという意向があった。外資規制の対象業種には各国毎に特徴があり、例えばフランスはカジノを「公の秩序」にかかる業種として指定し、また EU 域外からのワイン畑の取得を留保の対象に含めている。

外資規制は各国の裁量事項といっても無制限・無制約という訳ではない。G8 洞爺湖サミット首脳宣言(2008 年) や OECD 理事会の「国家安全保障に関する受入国の投資政策のためのガイドライン」(2009 年)などの非拘束的な国際合意においては、「国家安全保障に基づく外資規制においては、無差別性、透明性、予測可能性、措置の均衡性及び実施当局の説明責任に従う」旨をうたっている。

外資規制をめぐっては、日本では 2008 年に英国の TCI ファンドによる J パワーの株式買増をめぐる事件があった。TCI は 9.9%まで株式を保有していたが 20%まで買増を企図して届出をした (J パワーは電気業で外為法が適用され、当時の外為法では 10%以上の株式保有には政府に届け出て審査を受けることになっていた。外為法上の一連の手続の後、政府は同年 5 月に外為法 27 条に基づく投資中止命令をはじめて出した。その理由は一言でいえば「我が国のエネルギー安全保障に悪影響を及ぼすおそれがある」というものである。27 条 3 項では、「国の安全を損ない、公の秩序を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになる」場合には投資中止命令が出せるためこれに従ったものであるが、この要件の具体的基準はあらかじめ示されてはいなかった。この点で、当時は「透明性」の確保という観点からはやや問題があったかもしれない。もっとも、2017 年には、「外為法に基づく対内直接投資の事前届出について財務省及び事業所管省庁が審査に際して考慮する要素」が公表され、またより詳細な考慮要素が 2020 年に公表されているため、今日では「透明性」は確保されているといえる。なお、TCI は J パワー株を長期保有をして日本のエネルギー安全保障に貢献するといっていたが、中止命令以降、すべての株式を売却し HP も閉鎖された。

米国では、外資規制はより制度化が進んでいる。エクソン・フロリオ条項に規定されているが、官庁横断的な対米外国投資委員会 (CFIUS) が外国企業による米国企業の合併・買収を審査する。大統領は、外国企業による米国企業の合併・買収を、当該外国企業が国家安全保障を脅かす行動をとるとの信頼すべき証拠がある場合には阻止できる。国家安全保障への影響を決定するに際して大統領が考慮できる 11 のファクターを挙げている。①国防上の要求に必要な国内生産、②国防上の要求に合致する国内産業の能力、③外国人による国内の産業及び商業活動のコントロール、④テロ支援国家又はミサイル技術若しくは化学・生物兵器拡散国への軍事物資・装備・技術の販売に当該取引が与える潜在的効果、⑤米国の安全保障に影響を与える分野における米国の技術上のリーダーシップに当該取引が与える潜在的効果、⑥主要なエネルギー資産を含む米国の重要なインフラへの潜在的な国家安全保障関連の効果、⑦米国の重要な技術への潜在的な国家安全保障関連の効果、⑧当該取引が外国政府によってコントロールされた取引であるか否か、⑨当該国の不拡散コントロール体制への遵守、反テロリズムへの協力における米国と当該国との関係及び輸出管理法令を含む軍事応用技術の積替・転用の可能性についての現行の評価のレビュー、⑩エネルギー源及び他の重要な資源・物資に対する米国の必要性の長期的な予測、⑪大統領又は CFIUS が一般的に又は特定のレビュー又は調査に関連して適当であると決定し得る他の要因。大統領による買収中止命令が出された例としては次のものがある。①1990 年に中国の航空機企業 CATIC による米国の航空機部品メーカー Marco Manufacturing Company の買収に対して、ブッシュ大統領が中止命令。②2012 年に中国系電力開発企業 Ralls Corporation によるオレゴン州で風力発電の建設を手がけるプロジェクト企業の買収に対して、オバマ大統領が中止命令。③2016 年、中国の Grand Chip Investment によるドイツ半導体メーカ Aixtron の米国子会社の買収に対して、オバマ大統領が中止命令。④2017 年に中国の Canyon Bridge Fund による米国半導体企業 Lattice Semiconductor の買収に対して、トランプ大統領が中止命令。⑤2018 年にシンガポールの Broadcom Limited による米半導体大手 Qualcomm の買収に対して、トランプ大統領が中止命令。⑥2020 年に中国のソフトウェア企業 Beijing Shiji による米国のホテル向けクラウドサービスの買収につき、トランプ大統領が中止命令。⑦

2020年に中国のByteDanceによる米国のソーシャルメディアサービスMusical.lyの買収につき、トランプ大統領が中止命令。

私としては、商法で規定されている黄金株(拒否権付種類株式)の戦略的活用も検討すべきではないかと考えている。黄金株はEU法上は資本移動の自由や会社設立の自由との関係で問題が生じうるが(但し公共の利益が優先するとしてベルギーのDistrigazの黄金株を欧州司法裁判所が認めた例もある)、一般国際法上はEU法のような制約はない。東証のルールにおいても上場企業が黄金株を採用することを(困難とは言っているが)禁止はしていない。日本では黄金株を採用しているのはINPEXのみであるが、「株主平等原則に反する」「株価を毀損する」という観点からのみではなく、経済安全保障の観点からも黄金株を考えるべきである。

国際法の観点から外資規制をめぐる興味深いその他の主題として、ここでは、[1]エアライン、[2]政府系ファンド、[3]外国企業・ファンドによる土地所有についてみておきたい。

[1] エアラインについては、自国のエアラインが相手国に乗り入れることができるのは二国間航空協定が締結されているからだが、協定には相手国の指定航空企業の「実質的な所有及び実効的な支配」が相手国の国民に属していない場合には、乗り入れを拒否できるという趣旨の国籍条項が含まれている。この「実質的な所有及び実効的な支配」の具体的な基準が明示されておらず、各国は自国の航空法にある外資規制の基準を採用している(日本は1/3、米国は1/4、EUは1/2)。それゆえエアラインの場合には国境を超えるM&Aは一般には困難である(EUの中は単一の航空市場という扱いなので別である)。なお、空港会社については、日本では外資規制の規定はない。2008年にオーストラリアのインフラファンドのMacquarie Airportsが日本空港ビルデングの株式の買い増しをすすめていたことを背景にして、外資規制を導入するか否かをめぐって議論があったが、外資規制はなされなかった。

[2] 政府系ファンド(Sovereign Wealth Funds, SWF)は現代の国際金融の世界において大きな影響力を有している。湾岸産油国や一部の新興国(中国、シンガポールなど)が大きなSWFを有し、先進国はノルウェーを除いて大規模なSWFは有していない(日本の年金積立金管理運用(独)は年金ファンドに分類されSWFにはカウントされていない)。安全保障との関連で懸念されるのは、SWFが政治的な動きをしたり、ある国家の戦略業種を支配・破壊する目的で投資行動をする可能性があるかもしれないということである。中国のSWFの1つであるSAFE(中国国家外為管理局)は、2007年にコスタリカに対して台湾と断交して中国と外交関係を開設するよう要求し、これに応じたコスタリカに対して3億ドルのコスタリカ国債購入と1.3億ドルの援助を約束した。2008年にSWFを保有する諸国家の自主的なルールとして採択されたサンチャゴ原則の第19原則細則1では、「投資決定が経済上又は財務上の考慮以外のものに従う場合には、投資政策において明示されかつ公表されなければならない」と規定し、非経済的考慮に基づく投資自体は容認した上で公表すべきとしている。例えば、宗教上の理由に基づく投資政策(豚肉やギャンブルに関連する業種には投資をしないという一部のイスラム諸国のSWF)や社会的責任投資(ノルウェーのGlobalは国際法違反に加担する企業に対して投資排除する)は実際に公表されている。しかしながら、政治的動機からの投資は公表されるはずはないため、上記の懸念にはこたえられないものとなっている。民間のファンドであって外資規制は容認されている以上、SWFについても当然に外資規制は容認される。米国は早い段階からSWFの投資と安全保障に関心・懸念を示し、2008年には米国財務省はアブダビ投資庁及びシンガポール政府投資公社との間で政策原則につき合意している。

[3] 外国企業・ファンドによる土地所有については、日本では1925年に外国人の土地所有を制限する外国人土地法ができ、相互主義に基づき勅令(政令)をもって外国人の土地に関する権利を制限できる旨を規定するが、このような政令は存在していないため、同法は休眠状態にある。条約との関係では、

国境を越えた不動産取得はサービス貿易の一種になるが、WTOのサービス貿易協定(GATS)ができる際に外国企業・ファンドによる土地所有について外資規制をする旨の宣言を行わなかったため、新たな外資規制を導入するのは困難である。ちなみに、米国やEUや中国は最恵国待遇の免除登録を行ったり、約束表において制限を宣言したりしている。当時の日本は自由化一本打法であって、経済安全保障の意識が希薄であったと言わざるを得ない。自衛隊基地の隣接地や水源や離島が外資に買われていることが懸念されるようになり、ようやく2021年に重要土地利用規制法が成立して、①自衛隊基地・原発の周辺1キロや国境離島を「注視区域」に指定して土地所有者や利用実態を調査、②自衛隊司令部など特に重要な施設周辺を「特別注視区域」に指定して土地売買に事前届出を義務づける、③施設の機能を妨げる「阻害行為」には中止を勧告・命令し、従わなければ刑事罰を課すことが規定され、多少は規制がなされるようになった。

4. 経済制裁と国際法

経済制裁とは国際法違反国に対して他国が経済的に害悪を与える措置をとることである。輸出入禁止措置が最も主要な措置であるが、最近では、金融制裁措置(特に有責者の資産凍結措置)が多用されている。その他、投資禁止や航空機乗入禁止などの措置がある。経済制裁は、経済的手段によって標的国の政府の政策変更を促す(国際法違反を停止させる)ことを目的とするものである。

国際社会において、国際法違反に対する諸国家による最も主要な反応は経済制裁であるといえる。というのは、第1に、武力行使は国際法上、個別的・集団機自衛権に該当する場合か国連安保理決議で容認されている場合のいずれかの場合しか容認されず、また民主主義国家においては、武力行使の選択は世論が大きく二分して政治的には一般には困難であるため、武力行使は多くの場合には選択しえない。これに対して経済制裁措置は国際法違反に対する反応として相当広く容認されている。第2に、外交上の措置(外交官追放、大使召還[命令]、大使館閉鎖[命令]、外交関係断絶)は非友好的だが裁量的に発動できる措置(国際法上、報復[retorsion]と呼ばれる)であるが、それ自体は強力な措置とはいえず象徴的効果を有するにとどまる。これに対して経済制裁措置はより強力な措置である。第3に、国際裁判による解決は、何よりも管轄権の問題がある(両国が裁判付託に何らかの形で合意していないと裁判管轄権が認められない)ことに加えて、緊急の状態には対応できない。それゆえ、武力行使、外交上の措置、国際裁判のいずれも国際法違反に対する主要なオプションにはなりえないのである。他方で、重大な国際法違反に対して外交上の抗議をするだけでは不十分であることはいうまでもない。何かをしなければならぬ際に諸政府の政治指導者の脳裏に浮かぶのが、まさにこの経済制裁なのである。

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

国際法上は、経済制裁は、①国家の単独の決定に基づく(国連安保理決議に基づかない)経済制裁(少数国の合意に基づく場合も含む)と、②国連安保理決議に基づく経済制裁(非軍事的強制措置と呼ばれる)とに大別される。①の場合は、国際法上合法であるか否かが最大の法的問題である。これに対して、②の場合は、国際法上の合法性は基本的には問題にはならず、各国にとって措置をとることが義務的かどうか(またどの部分が義務的であるか)が最大の法的問題である。国連安保理はロシアのウクライナ侵略に際しては機能麻痺に陥った。西側諸国による対ロシア経済制裁は①に属する措置である。今後も

地政学的リスクは継続・激化することが懸念され、今後も国連安保理決議に基づき経済制裁措置がとられることはほとんど期待できないであろう。ここでは以下、①に限って、ロシアのウクライナ侵略に対する西側諸国による経済制裁を例にとって国際法の観点から指摘をする。

措置の中心をなす対ロシア輸出入禁止措置は、国際法上、次の2点から正当化されるといえる。第1は、GATT21条の「安全保障のための例外」に該当する。輸出入禁止は通常であれば最恵国待遇や数量制限の禁止というGATTが定めるルールに違反するが、21条では「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」「戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置」は妨げられないと規定する。「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」は発動国の自己認定でよいかが法的に問題となっていた。WTOの紛争処理機関であるパネルは、自己認定ではなくパネルが判断するとしつつも、信義則に反しない限り自己認定を尊重する旨を指摘している。今回の西側諸国による対ロシア輸出入禁止は同条により正当化されると考えられる。第2に、GATTがカバーしない航空機乗入禁止措置などについては、侵略という国際社会全体に対する重大な国際法違反に対する対抗措置として、経済関係条約との抵触から生じうる違法性が阻却され、合法となる。

ロシアに対する西側諸国による輸出入禁止措置は全面的禁止ではなく部分的禁止にとどまっている。これは特に欧州諸国がロシアの石油・ガスに相当依存しているためである。石油については1バレル60ドル以上では購入しないという対応をとった。対ロシア経済制裁以前から、輸出入禁止には「抜け駆け」が多いと言われてきた。特に今回は西側諸国以外は経済制裁をとっていないため、ロシアへは第三国経由で物資の流入は容易である。

経済制裁が効いているかよく問われる質問であるが、経済制裁のみで現在継続中の国際法違反を停止させることは一般には困難といわざるを得ない。ましてや対ロシア経済制裁の場合には、ロシアはグローバルサウス経由でいくらかでも輸出入ができるため、実効性に限界があるのは否めない。さらに経済制裁を受けた国は経済が引き締まって少なくとも一時的に成長することがあることは、1960-70年代の南アフリカ（アパルトヘイト政策に対して国連総会が経済制裁を勧告した）の先例が示しており、ロシア経済についてもこの傾向があるようである。それでは経済制裁は無意味かといえそうではない。経済制裁には別の潜在的違反国による国際法違反を予防するという一般予防効果がある。

近年、経済制裁において注目されているのが金融制裁である。特に国際法違反に対して責任を有する個人や企業の金融資産を凍結すること（及び個人の入国を禁止すること）は多用されている。このような資産凍結は、国際法違反に対する対抗措置として正当化されるものである。但し、国際通貨基金（IMF）への通告が求められるが、諸国は通告をしている。金融制裁に関しては、今回は、ロシアの主要金融機関を国際資金決済網のSWIFT（国際銀行間金融通信協会）から排除したことが特徴的である。SWIFTはベルギーの協同組合であり、ベルギー法とEUのルールに従う。但し、SWIFTからの排除は仏外相が指摘するように「金融の核兵器」ではなく、国際的な資金決済を大いに不便にするにとどまる。

今回の対ロシア経済制裁において最も画期的だったのが、西側主要諸国がロシア中央銀行の資産凍結をしたことであった。外貨準備金が凍結されることはロシアも予期していなかったといわれる。外国中央銀行の資産は通常時であれば資産凍結や強制執行からの免除の対象となる。この点は国連国家免除条約でも規定されている。但し、侵略という国際社会全体に対する重大な国際法違反に対する対抗措置としてであれば違法性が阻却され、合法となる。中央銀行の資産を凍結した先例としては、1979年のイラン人質事件において米国がイラン中央銀行の資産を凍結した例をはじめとしていくつか存在するが、今回は凍結資産額が3000億ドルと多額であることが特徴的である。

問題は、この凍結資産をさらに没収してウクライナ支援に充当することが国際法上可能か否かという

ことである。米国は可能だとの立場をとり、2024年4月には没収を可能にする国内法（ウクライナ人のための経済的繁栄及び機会の再建法）も制定した。これに対してEUは没収まで行うのは国際法違反になるとの見解であり、没収ではなく凍結資産を運用してその運用益をウクライナ支援に充てるとの方針を示した。6月のG7サミットの際には没収はせずに運用益をウクライナ支援に充てることでの合意がなされた。外国中央銀行の資産の没収の先例はほとんどないが、2022年2月に米国が凍結しているアフガニスタン中央銀行の資産の半分を同時多発テロの遺族への補償に充当するとしたことがある。侵略という最大規模の国際法違反への対抗措置として、外国中央銀行の資産が通常は強制執行から免除されるというルールと抵触しても、その違法性は阻却される可能性はありえたとと思われる。

経済制裁をめぐる国際法上の難問は輸出管理法の域外適用である。X国が「Y国が国際法違反を犯した」と主張して禁輸措置をとる場合にZ国内にあるX国系企業の子会社からY国への輸出も禁止するというのがその代表例である。発動国であるX国の範囲にX国外の自国系企業も含めるという意味で「経済制裁措置の主体の範囲の拡大」であるといえる。国際法上、属地主義の排他的優位が確立しているとは言い難いため、この域外適用の問題は未解決のまま残っている。1980年代のシベリアパイプライン禁輸（対ソ連制裁）や1990年代のヘルムズ・バートン法（対キューバ制裁）やダマト法（対イラン・リビア制裁）をめぐっては、米国の域外適用に対してECは国際法違反だとして対立した先例がある（Xが米国、Yがソ連・キューバ・リビア・イラン、ZがEC）。また域外適用とは厳格には区別されるものとして第2次ボイコットがある。第2次ボイコットとは、上記の例でいえば、Y国の企業と取引したZ国の企業も制裁の対象に加えることである。「経済制裁措置の客体の範囲の拡大」であるといえる。第2次ボイコットは、アラブ諸国の対イスラエル・ボイコット以来、時々みられるが、国際法上、Z国の通商政策の自由を侵害する違法な干渉に該当する可能性が高い。

最近の米中対立に関しては、米国も中国も自国の輸出管理法等の経済法の域外適用をすすめているのが特徴である。米国は、香港やウイグルに関わる取引や先端技術に関わる取引を対象にした経済的規制措置を中国に対してとっている。例えば、2020年には香港自治法を成立させ、香港の自治の侵害に関与した中国・香港関係者を特定し、米国内に所在する資産を凍結し、査証の発給を停止するとともに、金融分野での一連の制裁措置（第2次ボイコット）も発動している。また、2021年にはウイグルにおける中国の人権侵害を理由にグローバル・マグニツキー人権問責法に基づき中国政府関係者2名の資産凍結措置と入国禁止措置をとり（EU、英国、カナダも同様の措置をとった）、ウイグルの太陽光パネル関連企業が強制労働に関与しているとして当該企業からの輸入を禁止するとした。

米国による諸措置に対抗する形で、中国は、次のような措置をとっている。第1に、2020年に輸出管理法を施行した。同法には、次のような形で域外適用や再輸出規制や報復的措置の規定が含まれている。第2に、2021年に不当域外適用阻止弁法を施行した。同法は、米国法の域外適用に対する対抗立法であって輸出管理法の内容を具体化するものである。第3に、2021年に反外国制裁法を制定し、外国が中国人民に対する差別的な制限措置や中国の内政への干渉によって、中国を封じ込めたり抑圧するという国際法違反を犯した場合には、中国は対応する対抗措置を行使する権利を有すると規定する。

日本企業を含む第三国企業にとっての問題は、米国法で取引禁止・規制の対象となった中国企業と取引を継続すると米国法によってペナルティが科される可能性があり、他方、米国法に従って当該中国企業との取引を停止すると中国法によってペナルティを科されたり、当該中国企業から損害賠償請求を受ける可能性があるということである。米国政府は2021年夏にウイグル・ビジネスに関する文書を公表した。ウイグル・ビジネスには、評判を失墜するリスク、経済的リスク、法的リスクがあることに留意すべきだとし、潜在的な法的リスクには、①強制労働を犯罪化する規定の違反、②指定された者との取引による制裁違反、③輸出管理違反、④強制労働により製造された商品の輸入禁止の違反、が含まれると指摘した。

先ほどふれた域外適用をめぐる米欧対立は、「米国法の域外適用」対欧「欧州法の属地主義の適用」の争いであったが、今回の米中対立は、「米国法の域外適用」対「中国法の域外適用」の争いである点が異なる。一般論として、域外適用自体が全面的に国際法違反とまではいえないという現状に鑑みると、日本企業を含む第三国企業はどう対応すべきだろうか。まず、日本法（自国法）で取引が禁止の場合や行政指導で取引停止が勧告されている場合はそれに従うべきである。問題はそのような禁止や停止勧告がない場合の対応である。ここでは3つの対応について指摘しておきたい。

「対応1」は、自国政府への働きかけという正攻法の対応であり、これについては既に2020年秋に日本経団連をはじめとする10団体が中国及び米国の域外適用規制についての要望書を経産省に提出し、経産大臣省は記者会見において次のように述べている。「第1に、企業各社において、海外市場におけるビジネスが阻害されることのないよう万全の備えをしていただきたい。具体的には輸出管理の状況を踏まえつつ、自社のサプライチェーンのリスクについて精緻に把握するとともに、必要に応じて規制当局に許可申請を行っていただきたいということ。第2に、他国企業と同等の競争条件を確保することも重要であります。各国の輸出管理上求められている内容を超えて、過度に萎縮していただく必要は全くありません。第3に、仮にサプライチェーンの分断が不当に求められるようなことがあれば、経済産業省は前面に立って支援をまいります。」

「対応2」は、ペナルティを科された企業を本国が救済する一般国際法上のメカニズムとしての伝統的な外交保護権の行使がある。しかしながら、外交保護権の行使は極めて稀であり、期待薄といわざるを得ない。

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

経済制裁の最後に、経済制裁と経済的威圧は異なることを指摘しておきたい。くりかえしになるが、経済制裁とは、国際法違反に対して経済的不利益措置を課すことである。安全保障例外や対抗措置として国際法上、一定の要件を満たせば容認されうる。これに対して経済的威圧とは、特定の政治的目的のために、何等国際法違反を犯していない国家に対して経済的不利益措置を課すことであり、次のような場合には国際法違反となりうる。即ち、1970年の国連総会決議である友好関係原則宣言では、「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」と規定している。経済的な圧力すべてが違法になってしまうのであれば、経済制裁も一切発動できなくなってしまう。そうではなくて、禁止される経済的威圧とは、「国際法上の正当な根拠なしに」経済的な圧力をかけることであるという限定句を定義に付す必要がある。

5. サイバー攻撃・諜報と国際法

国際社会においてサイバー攻撃は多数発生している。サイバー攻撃のタイプは多様であるが、最も深

刻なサイバー攻撃は、重要インフラへの攻撃（原発やダムや航空管制への攻撃など）である。その他、企業や個人の重要な機微情報の盗取、身代金を要求するランサムウェア、選挙干渉なども深刻なサイバー攻撃である。

サイバー攻撃に関する国際法ルールとして最も注目されるのがタリンマニュアルにおいて示された154のルールである。エストニアは **E**stonia と呼ばれるほど電子化（**e**lectronification）が進んだ国家であるが、2007年にロシアから大規模なサイバー攻撃を受けて政府機能が麻痺した。そのエストニアの首都タリンに設置された NATO のサイバー防衛協力センターにおいて作成されたのが「サイバー行動に適用される国際法に関するタリンマニュアル」（2017年）である。タリンマニュアルは戦時国際法（国際人道法）に関する1.0と平時国際法に関する2.0があり、私は法律専門家の一員として2.0の作成に関与した。ルールを作成するのではなく、既にサイバー空間には慣習国際法が適用されるという前提の下にその慣習国際法をコメンタリーとともに記述するという作業である。タリンマニュアルは専門家が個人的資格でタリンの会議に集ってまとめたものであるが、他にこれほど詳細なものはないこともあって国際社会において一定の影響力を有するに至っている。

以下、その要点のみを申し上げますと、タリンマニュアルにおいては、「サイバー攻撃がその規模と効果ゆえに武力攻撃に該当するほどのものである場合には、自衛権の発動ができ、それにはサイバー手段、非サイバー手段（武力の行使を含む）の双方を含む」、「武力攻撃に至るほどのものではないが国際法上違法なサイバー攻撃に対しては、対抗措置の発動ができ、それにはサイバー手段、武力以外の非サイバー手段（主に経済的手段）の双方を含む」、「重大かつ差し迫った危険から自国の根本的利益を守るために、緊急避難としてサイバー手段を含む一定の行動がサイバー攻撃の発生源が不明の場合も含めてとることができる」、「帰属（アトリビューション）のルールとしては、国際法の国家責任のルールが適用される」ことなどが確認されている。

経済安全保障との関連で特に重要なのは、企業の機密情報をサイバー手段で窃取する経済サイバー諜報であろう。2015年の米中サミットでの合意においては、「米国及び中国は、両国の政府とも、企業又は商業部門に競争上の優位性を付与することを意図して、営業上の秘密その他の企業秘密に係る情報を含む知的財産のサイバー窃盗の実行又は悪意での幫助をしないことで合意する」とし、同年秋のG20アントラルヤ・サミットでの首脳コミュニケにおいても同様の合意がなされた。

実は諜報（スパイ）は、人が行う場合でもサイバー手段による場合でも、①国際法上は直接には禁止されていない、②一定の態様の諜報は、主権侵害や内政干渉に該当することがある、③国家が国内法により諜報を処罰することは国際法上容認される、として位置づけられている。経済サイバー諜報はWTOのTRIPS協定（貿易関連知的所有権協定）39条で規定された「開示されていない情報の保護」に違反すると解せられる。日本としてはWTOの紛争処理機関に訴えることができるよう準備しておくことが重要である。

最近注目されている能動的サイバー防衛（active cyber defence, ACD）について国際法の観点から指摘しておきたい。ACDは「サイバー攻撃やその恐れに対して、攻撃者のサーバーへの侵入やマルウェアの削除等を行うことで攻撃を無害化したり阻止したりすること」と一応は定義できる。「サイバー攻撃は攻撃者に有利である」としばしば指摘される。その主な理由は、第1に攻撃元を特定できるか、第2に国家への責任帰属が可能かという2つの意味でのアトリビューション(帰属)が困難だからである。それゆえ、サイバー攻撃が現実発生してから対応するのは遅すぎる。

それでは、ACDを行うことは国際法上正当化されるか。まずはハニーポットのようにサイバー空間に罠を作成して攻撃者を誘導することは国家が裁量的にとれる措置である。また、一定のACDが通常であれば相手国の主権侵害などの国際法違反を生じさせてしまう場合がたとえ存在するとしても、国際

法上は緊急避難に該当するとして違法性が阻却されうる。緊急避難は相手国の国際法違反を前提にしないため、先述の2つのアトリビューションの困難に直面することはない。当該行為が「重大かつ差し迫った危険から根本的利益を守るために当該国にとって唯一の方法であること」を立証すれば良い。つまり援用国自身にとっての必要性をきちんと主張できれば良い。緊急避難としてとる措置の内容は「義務の相手国又は国際社会全体の根本的利益を大きく損なうもの」は認められないが、サイバー能力の無力化はおよそそれには該当しない。なお、国際法違反に対する対抗措置として正当化することも考えられるが、対抗措置は、相手国の国際法違反への反応であるため、国際法違反の存在を立証することが必要となる。この立証は、現実には前述の2つのアトリビューションの困難に直面することになりかねない。タリンマニュアルでは、規則 26 において、「国家は、根本的な利益に対する重大で差し迫った危険を示す行為への反応として、そうすることが当該利益を守る唯一の手段である場合には、緊急避難を理由として行動することができる」と規定する。コメンタリーでは、「緊急避難は、銀行システム、証券取引所、航空機の離発着、年金などの社会福祉 制度の運用中断、国民の健康を危険にさらす情報の改竄、環境損害の発生、配電網 の遮断、国の食料配給網や防空システムの無力化などに加えて、国の安全保障、経済、公衆衛生、治安又は環境に関係する重要インフラに深刻な被害が生じた場合に援用できる」と指摘する。また、「サイバー攻撃の発生源が不明な場合でも、被害国は状況及び潜在的な救済措置を評価する間、緊急避難に基づきサイバーインフラを遮断することができる。また被害国は緊急避難に基づきハックバックを行うことも正当化されうる」と指摘する。

残念なことに日本のサイバーセキュリティの対応は先進的とは言えなかった。2021 年に英国の国際問題戦略研究所 (IISS) が発表した各国のサイバー能力についての報告書では、日本は第 3 グループ (優良可でいえば可) となってしまった。通信の秘密の過剰な保護がリスクになっている旨も指摘されている。我が国においては、国際標準に合致した国内法対応が早急に求められる。サイバー攻撃においては、ポットネットに代表されるように、ある国が攻撃を受けると他国にも影響が及びかねない。日本がサイバー攻撃の「ぬけ穴」になってはいけない。万全のサイバー対応をすることは「国際社会における法の支配」への貢献にとっても不可欠である。

6. エネルギー・鉱物・食料安全保障と国際法

エネルギー安全保障や食料安全保障は古典的な経済安全保障である。

まず、エネルギー安全保障 (energy security) について。エネルギー安全保障が確保されているとは、「必要な時に必要な種類のエネルギーが必要な量だけ確保されている状態が継続していること」である。エネルギー安全保障を危機にさらす要因としては、地政学的要因。経済的要因、技術的要因、心理的要因、環境的要因がある。同様に、食料安全保障を阻害する要因としては、地政学的要因、経済的要因、安全要因、心理的要因がある。

エネルギー安全保障を確保するための一般的方策は、供給を増やすこと、需要を減らすこと、備蓄と融通を促進すること、安定的な輸送を確保することである (食料安全保障についても同様であろう)。

エネルギー・食料政策は、各国の主権事項であり、各国において必要なエネルギー・食料の獲得は基本的に各国による自助努力に委ねられる。食料安全保障を担当する国連の専門機関としては、国連食糧農業機関 (FAO) があるが、エネルギー安全保障を担当する国連の専門機関はない。

私は International Bar Association のエネルギー法の Academic Advisory Group に属した経験から、欧米のエネルギー法の主要な関心は脱炭素化と下流部門の自由化であり、輸送問題と上流の地政学的問題には関心がないことを懸念した。

石油については、国際エネルギー機関 (IEA) の緊急時石油融通 (ESS) が石油パニック回避に貢献したといえる。IEA は 1973 年の石油危機後に OECD の中での自律的機関として創設された先進石油消費国の機関である。ESS は、①7%以上 12%未満の石油供給削減の場合には、加盟国は、7%の消費削減、備蓄取り崩し、石油融通で対応する、②12%以上の石油供給削減の場合には、加盟国は、10%の消費

削減、備蓄取り崩し、石油融通で対応する、③備蓄取崩量が備蓄量の50%に達した場合には、さらに必要な措置をとるというものである。

1990-91年の湾岸危機の際には、IEAは供給不足が生じた場合、備蓄取崩、需要抑制等により250万バレル/日を確認することで合意し、日本も4日分の備蓄取崩を約束した。このような合意が心理的安全弁になったのか、湾岸戦争時にも石油危機は生じなくて済んだ。私としては、IEAは国際機関の成功例だったと思う。但し、IEAに加盟していない新興国の石油需要の割合が高まっているゆえ、今後、中国、インドといった新興国が石油パニックを起こすと世界的な石油パニックは回避できないのではないかと懸念している。IEAはインドの加盟を考えているようである。

石油・ガスについては、ホルムズ海峡の死活的な重要性について指摘しておきたい。世界の石油の1/4、ガスの1/3はホルムズ海峡を通航して国際市場へ出ていく。ホルムズ海峡には迂回路がないため、同海峡は世界で最も重要な水域といってよい。同海峡の沿岸国はオマーンとイランである。ホルムズ海峡は、イランによる封鎖の他、事故やテロにより使用不能になるおそれがある。そうなれば世界は石油・ガスパニックとなり、とりわけ石油の9割以上を中東からの輸入に依存している日本経済は壊滅的な打撃を受けかねない。

私としては、ホルムズ海峡に関する国際的フォーラムである「ホルムズ海峡フォーラム」の創設を提案したい。ホルムズ海峡における安全保障、船舶航行の安全確保(タンカー同士の衝突等)及び海洋環境(タンカーからの油汚染等)に対処できる国際的フォーラムを、沿岸国であるオマーン及びイラン、ペルシャ湾内の近接国であるGCC諸国(サウジアラビア、UAE、カタール、クウェート、バーレーン)、主なホルムズ海峡利用国(米国、EU諸国、インド、日本、韓国、中国等)、主要船舶の旗国や船舶所有会社の本国、国際海事機関(IMO)、国際水路機関(IHO)、石油輸出国機構(OPEC)、湾岸協力機構(GCC)といった国際機関、国際独立タンカー船主協会(INTERTANKO)等の業界団体、主要船会社、主要保険機関・会社といったステークホルダーを広くメンバーとして創設しておくことが、各種の危機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。

ガスについては、石油のようなESSがないため、安定供給の基盤は一層脆弱である。

鉱物資源一般につき、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、オーストラリアとのEPAの中には、もしオーストラリアが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との規定がある。「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。同項とほぼ同じ規定はブルネイとのEPAにもあるが、後者では「好意的な考慮を払う」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。

2024年2月には、サプライチェーンの強靱性に関する繁栄のためのインド太平洋経済枠組み(IPEF)の協定が発効した。同協定は非拘束的合意ではあるが、サプライチェーン途絶への対応について、危機対応ネットワークの創設等を規定していることが注目される。

食料については、ASEAN+3緊急コメ備蓄(APTERR)は、日本が主導して2011年10月にASEANプラス3緊急時米備蓄協定として採択したものである。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、緊急時に放出するという現物・現金備蓄からなる。日本はASEAN諸国の食料安全保障に重要な貢献をしてきた。

なお、ロシア・ウクライナ問題に関しては、両国とも小麦の輸出国であるため、両国からアフリカ諸国などへの食料輸出の減少が懸念された。国連が関与する形で2022年夏に黒海穀物イニシアティブというスキームが策定され、「ロシアはウクライナの黒海の港湾からの食料の輸出を容易にする」としたが、翌年夏にはロシアはこの延長を拒否した。

食料の輸出規制は、2007-2008年に不作や新興国の穀物需要の増加やトウモロコシのバイオ燃料への利用を原因として相当数の国家において行われ、また2020年からのコロナの世界的蔓延の中でも行われた。WTOにおいては、自国農産品の保護主義に陥りがちな農業セクターの輸入規制に対してはGATTや農業協定において自由化を重視する諸規定がおかれているが、輸出規制についての規律はいささか脆弱である。

食料を武器に使うことは極端な場合には国際法違反となる。1949年ジュネーブ条約第1追加議定書では、「戦闘の方法として文民を飢餓におくことは禁止する」と規定する。経済制裁においても食料の輸出禁止は人道的配慮から除外されている。食料禁輸の先例としては、1979年のソ連によるアフガニスタン侵攻の際に米国が対ソ連穀物禁輸措置をとった（当時ソ連は小麦輸入国だった）が、ソ連はアルゼンチンなどから小麦を買えたので困らず、困ったのは米国の農民であった。

食料安全保障は自給率の低い日本においては深刻な課題であるが、エネルギー安全保障の問題同様に、国際輸送の問題が極めて重要であることをリマインドしておきたい。

【質疑応答】

Q：最近、中国で日本人のビジネスや駐在員の現地逮捕が目立つが、中国は詳細理由を明らかにせず長期拘留されることもある。事態の早期解決に向けて、経済安全保障、国際法の観点から先生のご意見を伺う。

A：日本人ビジネスマンが中国側にスパイ容疑などで不当に逮捕・拘束されることがある。政府としてまずできることはいわゆる領事接見である。つまり、逮捕されている人に日本の外交官が会いに行き、領事関係ウィーン条約や日中領事条約等に基づいて、国際法のルールに則り、必要な支援をすることになる。不当逮捕など人権侵害を行っている場合には、当然に中国側に抗議して対応する必要がある。ただ抗議する以上の何ができるかはなかなか難しい。一つのオプションが経済制裁で、輸出入に一定の規制をすとか、直接に責任を有する中国政府の高官や担当者の資産凍結や入国禁止はあり得るが、通商については日本の場合には中国と経済関係が非常に深く、通商規制は色々な利害が錯綜するのでうまくいくのかどうか容易ではない。政府が少なくともやるべきことは、逐一抗議をして、早期解放と情報提供を求めて粘り強く対応し続けることである。人権関係の条約に中国がきちんと入っていれば、国連の人権関係の委員会などで取り上げてもらうことは可能だが、中国は（社会保障等の社会権規約には入っている一方で）自由権規約には入っていないので対応が難しい。また不当に自国民が逮捕・拘束されている等の似た状況の国々があるかもしれないので、そうした国々と連帯して行動を取っていくことも重要だ。

Q：政府による経済安全や特定秘密保護法等では、国が持つ情報には対策をとることになっているが、併せて民間が持つ情報を流出させない対策—スパイ防止法のようなものが必要ではないか。

A：国際法が示すことは、スパイ防止法を持ってスパイに対応することは可能とする一方で、国際法自体はスパイを規制規律しておらず、各国に自助努力を求めている。スパイ防止法を持たないリスクはその国自身が負うことになる。主要諸国はスパイ防止法に該当するルールを持っているが、日本の場合には持っておらず、結果として東京は情報を取りやすくスパイ天国になっていると言う人もいる。非公開特許についても、以前は特許庁のホームページから機微な技術情報をもダウンロードできたので、外国の関係者は喜んでそうしたらしいと言われている。非常に無防備だったと思うが、今は経済安全保障推進法によって、非公開特許については、公開させないようにして、その代わりに必要な補償をすとの対応が取れるようになった。正直申し上げて、安全保障についての意識が経済的なものも含めて弱かったのだろうと思う。外国人土地規制については、WTO加盟時に、欧米並みに留保しておけばよかったのに、そうしなかった。経済安全保障に関しては、少なくとも欧米の国際標準並みの対応を取るべきだと思っている。

Q：昔、東芝が原子力発電会社であるウェスティングハウスを買収した。今、日本製鉄がUSスチールを買収しようとしている。これに米国政府も共和党もトランプもバイデンも反対していて違和感を覚

える。原子力発電の方が技術的にも重要と思う。雇用問題もあるようだが、如何に思われるか。

A：今年、外資規制と外国企業の買収絡みの大きな話が2つ出てきた。日本製鉄がUS スチールを買収することの是非と、立場が逆のセブン&アイホールディングスがカナダのコンビニ大手のアリマントション・クシュタールに買収されようとしている事案だ。日本製鉄の件は米国のCFIUS（対米外国投資委員会）での審査が延期状況にあるが、米国の国家安全保障を損なうということで大統領が中止命令を出す可能性もゼロではない。恐らく問題は米国側の一種の誤解によるものではないか。日本製鉄が買った方が現地のUS スチールの従業員の雇用が守られ、逆に買収が断念されると従業員がクビになってしまう状況のようだ。また中国企業と違い日本企業は同盟国なので安全保障上の脅威は存在しない。買収反対はCFIUSの趣旨・目的からずれており、考え直すべきだと思う。

Q：外国人、特に中国の企業などによる土地やマンションの取得が時折話題となる。取得が拡大し続けばとんでもないことになりそうな気がする。心配しなくて良いのか。また、一度取得してしまえば、何処の土地やマンションであろうと、スパイ行為に使うかもしれない。北海道の原野であっても同じだ。

A：土地の内容を分けて考える必要がある。もし日本で一番地価の高い銀座の和光のビルを中国資本が買ったとなれば、日本国民に対する心理的インパクトは大きいですが、安全保障上の問題は多分ない。他方、自衛隊基地の横を買ったとなれば、安全保障上の懸念が非常に大きい。昔、日本の企業がニューヨークのロックフェラーセンターを買った時には、米国民に一種のショックが生じたことがあったが、そういう心理的な要因と安全保障は必ずしも一致せず、普通の不動産であれば買ってもらっても安全保障上の問題は無い。むしろ日本政府の基本方針はインベストジャパンであって、「もっと日本に投資してね」と以前から言ってきており、それ自体は問題はないのだろう。他方で「投資してね」という時に、「戦略産業を買ってね」とか「戦略的に重要な土地を買ってね」と言っているわけでは決してない。メリハリを効かせて一般的な投資は歓迎するが「安全保障に直結するようなところは例外として除いてね」と言う。そこをはっきりさせる、あるいはそのように考えることが必要だと思っている。

外国人による不動産取得規制を考える際の重要な視点は、安全保障を確保しつつ経済を回すという点だ。過度な規制は経済的にも難しい問題を生じさせてしまう。外国人による土地所有そのものを全面規制している国があるかもしれないが、開かれた自由経済の国である日本が採るべき方策とは思われない。ただ、治安の問題などは別途考える必要はあろう。

中谷 和弘（なかに かずひろ）先生のプロフィール

東海大学 法学部 教授
東京大学 名誉教授

【略 歴】

1960年東京生。1983年東京大学法学部卒業。

東京大学法学部助手、法学部助教授、大学院法学政治学研究科助教授、大学院法学政治学研究科教授を経て、2024年4月から東海大学法学部教授。東京大学名誉教授。国際法専攻。日本空法学会理事長。

【主要著作】

『経済安全保障と国際法』、『世界の島をめぐる国際法と外交』、『国家による一方的意思表示と国際法』、『航空経済紛争と国際法』、『サイバー攻撃の国際法』、『ロースクール国際法読本』（以上、信山社）、『もう一つの国際仲裁』、『為替操作、政府系ファンド、途上国債務と国際法』（以上、東信堂）