

執筆者:

E-mail✉ [五十嵐 チカ](#)E-mail✉ [木津 嘉之](#)

2022年2月21日(月)、ロシアのプーチン大統領がウクライナ東部の親ロシア派地域の独立を承認し、ほどなくして軍事進攻に踏み切ったことを受け、この一週間、米国・欧州・日本を含む各国及び地域で対ロシア向け制裁措置を強化する動きが目まぐるしく進展しています。

本稿では、表記テーマに関する第1回のニュースレターとして、まず経済制裁の基礎を概説した上、日本に加え、特に日系企業にとって関心が高いと思われる米国と欧州を中心として、2022年2月25日(金)現在における過去一週間の主な各国の経済制裁に関する動向を整理し、実務上の留意事項や今後の展望について取り上げます。

なお、事態は極めて流動的ですので、金融機関決済網からの排除を含め、現在検討されている制裁及び動向についても、今後も随時、続編のニュースレターによるアップデートを行う予定です。

1. 経済制裁

(1) 意味と類型

「経済制裁」とは、国際法上一般に、国際法違反国または国際義務不履行国に対し、(武力行使ではなく)経済的圧力を加えることによって、その違反をやめ義務を履行させることをいいます。

経済制裁における具体的措置は、①財政・金融上の措置(投融資の規制、国際金融市場への参入制限等)、②資産凍結(支払規制、預金封鎖等)、③通商・貿易取引の停止の3つに分類できます。また、ヒトの制限(出入国の制限)、モノの制限(通商・貿易取引の制限)、カネの制限(投融資の規制、資産凍結、支払規制など)という異なる分類が利用されることもあります。

(2) 経済制裁の根拠と欧米日での展開

国連の安全保障理事会は、非軍事的強制措置として、随時、特定の国や地域に関する禁輸措置や特定の個人・団体に関する資産凍結等を決議しており(以下「国連安保理決議」)、加盟国は国連安保理決議に基づく制裁措置の実施が求められます。また、各国及び共同体が、その裁量のもと制裁措置を導入する場合があります。

たとえば、日本では、外国為替及び外国貿易法(以下「外為法」)に基づき、財務大臣が所要の経済制裁措置を講ずることが可能です(外為法16条、21条、24条～25条他、外国為替令6条)。

欧州では、欧州連合(EU)による経済制裁プログラムに加え、英国やEUに加盟する各国ごとの経済制裁プログラムがあります。米国の連邦レベルでは、米国財務省(United States Department of the Treasury、以下「米国財務省」)の外国資産管理室(Office of Foreign Asset Control、以下「OFAC」)が、外交政策や安全保障上の目的から各種の経済制裁プログラムを制定しています(以下「OFAC規制」)。OFAC規制については、後述しますが、広汎な域外適用の可能性に加えて、非米国人を対象とした二次制裁と呼ばれるアプローチも採用されており、日系企業にとっても慎重な検討と対応が不可欠です。

2. 日本

従前より、日本におけるロシア向けの経済措置としては、2014年のクリミア「併合」に伴う情勢を受け、①[クリミア「併合」またはウ](#)

[ウクライナ東部の不安定な情勢に直接関与したと判断される者](#)が制裁対象者として指定され、また、[②ロシア連邦に対する武器等の輸出制限の厳格化及びロシア連邦の特定銀行等による証券の発行等の禁止措置](#)が実施されています。2022年2月25日(金)現在、上記①について84の個人・団体が、上記②についてロシア最大のズベルバンクを含む5つの銀行が挙げられています。

今般のウクライナ情勢を受け、外務大臣は、2022年2月25日(金)、「[ロシアによるウクライナへの軍事行動の開始を受けた制裁措置\(外務大臣談話\)](#)」と題した文書において、我が国として、国際社会と連携し、追加的に以下三項目の措置をとることを公表しました。

- | |
|--|
| <p>(1) 第一に、ロシアの関係者に対して、日本への入国査証の発給を停止するとともに、関係者・団体に対して我が国国内に
有する資産の凍結などを行います。</p> <p>(2) 第二に、ロシアの3金融機関(開発対外経済銀行(VEB¹)、Promsvyazbank、Bank Rossiya)に対して、我が国国内に
有する資産の凍結などを行います。</p> <p>(3) 第三に、ロシアの軍事関連団体に対する輸出、国際的な合意に基づく規制リスト品目や半導体など汎用品のロシア向
け輸出に関する制裁を行います。</p> |
|--|

同文書で、財務大臣は「関係省庁間で必要な国内手続を速やかに進める」と述べており、引き続き注視する必要があります。

3. 米国

(1) OFAC 規制の概要(対象)

上記1(2)で述べた OFAC 規制は、その対象の観点から、大きく分けて、①国・地域ごとの包括制裁(comprehensive sanctions)、または、特定の個人・団体を対象とした資産凍結や取引規制等による制裁(blocking sanctions)に分類でき、さらに、②米国人または米国原産品が関係する取引を対象とした一次制裁(primary sanctions)、または、非米国人による米国外で行われる取引を対象とした二次制裁(secondary sanctions)に分類することもできます。

さらに、ロシアに関しては、2014年のクリミア情勢を受けて、特定の経済分野を対象とした部門別制裁(sectoral sanctions)という類型も併用されています。

OFAC 規制の発動は、米国の連邦法令(国際緊急経済授權法²、対敵対者制裁措置法³等)に基づき、大統領が広範な権限と裁量を有しており、大統領令により、迅速かつ機動的に制裁プログラムの制定や改変等を行うことが可能です。

(2) OFAC 規制の概要(一次制裁と二次制裁～日系企業に対するインパクト)

OFAC 規制の多くは、①「米国との接点」(U.S. nexus, 以下「米国接点」)を有する取引であって、かつ、②制裁対象者(個人・団体)あるいは包括的な制裁対象とされている国・地域に関わる取引等を対象とし、資産凍結や取引禁止等を求めるもので、「一次制裁」と呼ばれています。典型的には米国人や米国法人(以下、包括して「米国人」⁴)が対象ですが、「米国接点」は広く解釈され、例えば日系企業を含む非米国企業間で米ドル建ての送金を行う場合にみられるように、非米国企業に対しても一次制裁が適用される場合が多々あります(域外適用)。

これに対し、非米国人による「米国接点」を持たない行為等に関しても、イラン・北朝鮮・ロシア等の一部の国に対する制裁プログラムに関しては、特定の取引等を行わないよう圧力をかける仕組みがあり、「二次制裁」と呼ばれています。厳密には、米国との接点がない以上、米国の法規制である OFAC 規制に基づく取引禁止等(prohibitions, etc.)を及ぼすことはできないはずですが、

¹ State Corporation Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)

² International Emergency Economic Powers Act (“IEEPA”)

³ Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act (“CAATSA”)

⁴ OFAC 規制において、「米国人」(U.S. Persons)とは、米国民、米国永住者、米国の法律に基づく法人・団体等、米国の域内に存在する法人・団体等(外国支店等も含む)、米国の域内に存在するあらゆる個人を指します。

かし、非米国人が特定の取引等を行った場合には制裁対象者リストに掲載し、または、その他貿易上の制限等を課すと「圧力」をかける(threaten)ことにより、事実上、規制と類似の効果を上げています。

★ 非米国企業に対しても、①一次制裁の域外適用または②二次制裁により影響あり

	一次制裁 (Primary Sanction)	二次制裁 (Secondary Sanction)
要件 ①「 <u>米国接点</u> 」の 要否 ②対象	<ul style="list-style-type: none"> 必要 制裁対象者・制裁対象国との取引等 	<ul style="list-style-type: none"> 不要 イラン・北朝鮮・ロシア等制裁プログラムにおける特定の行動
主な類型	<ul style="list-style-type: none"> 制裁対象者の資産凍結・取引禁止等 国・地域別の包括制裁/全取引の禁止 	<ul style="list-style-type: none"> 特定の行動の抑止
非米国人への影響	「米国接点」の広い解釈により非米国人にも域外適用あり 例)日系企業の米国支店、米ドル建て取引、米国人による一次制裁違反の惹起・共謀・潜脱	非米国人による米国接点を有さない行動を対象とする
法的性質	規制(prohibitions, etc.)	圧力(threat)
効果	<ul style="list-style-type: none"> 取引等の禁止 資産凍結の義務 	<ul style="list-style-type: none"> 行動の抑止
規制違反/不抑止の効果	<ul style="list-style-type: none"> 民事罰の執行 刑事罰の執行(故意の違反の場合) 	<ul style="list-style-type: none"> 制裁対象者リストへの掲載 貿易上の規制強化等

[出典: OFAC 公表資料等により著者作成]

(3) ウクライナ情勢を受けた米国の対ロシア制裁【第一弾】

2022年2月21日、バイデン大統領は、ロシアがウクライナ東部のいわゆる「ドネツク人民共和国(DNR)」と「ルガンスク人民共和国(LNR)」地域の独立を承認したことは、ミンスク合意におけるロシアの約束に反し、「ウクライナの平和と安定、主権、領土の一体性を脅かし、米国の安全保障と外交政策に対する脅威」だと非難して、DNR 及び LNR 並びに財務大臣が今後指定するウクライナの地域(“Covered Region”、以下、包括して「ウクライナ対象地域」)における米国人による新規投資、貿易、非米国人の取引であっても米国人による当該取引の承認・融資・支援等を幅広く禁じる[大統領令 14065 号](#)以下「本大統領令」に署名しました。ウクライナ対象地域における米国人による新規投資等の禁止は、特定の地域に着目した包括制裁の類型にあたり、かつ、主に米国人を対象とした一次制裁といえます。

もともと、上記の大統領令では、ウクライナ対象地域での活動への関与等、下記のいずれかにあたるとして指定された者は、米国内に保有する資産や利益を凍結され、譲渡、支払い、輸出、引出しなどの取引が認められないこと(blocking sanctions)も定めています。したがって、非米国人であっても、下記のいずれかの行為を行った場合には、制裁対象者として指定され、二次制裁が及ぶ可能性があり、例えば下記4点目の類型などに該当しないよう、十分に注意する必要があります。

- ・ 2022年2月21日以降、ウクライナ対象地域で活動した者
- ・ ウクライナ対象地域で活動する企業や団体等のリーダー、役員、CEO、取締役等
- ・ 本大統領令に基づき指定され資産凍結等の対象となった者により、直接または間接に、保有または支配され、あるいは、上記の者のために活動したまたは活動しようとした者
- ・ 本大統領令に基づき指定され資産凍結等の対象となった者のために、実質的な支援、援助、経済・物資または技術面での支援等を行った者

なお、OFAC は、上記の大統領令と同日付けで、6種類の「一般ライセンス」を発令し、ウクライナ対象地域に関わる取引の終了

のために必要な諸対応に関しては 2022 年 3 月 23 日まで 30 日間の猶予期間(wind-down period)⁵を与えた他、農産品・医薬品・ソフトウェアのアップデート等や新型コロナ感染対策に関わる取引、一定の国際機関による活動等に関しても、「一般ライセンス」の対象として許容され、制裁発動後も、個別の届出等を要することなく、行うことが可能です。

翌日の 2 月 22 日、バイデン大統領は、ロシアによる両地域の独立承認は「ロシアによるウクライナ侵攻の始まり」だとし、[第一弾の対ロシア制裁を発表](#)しました。[米国財務省の発表](#)によれば、制裁の主な内容は、以下のとおりです。

■ 米国の対ロシア制裁【第一弾】の主な内容

- (1) 2 金融機関(開発対外経済銀行(VEB)⁶、Promsvyazbank(PSB))及びそれらの子会社並びに PSB 子会社が所有する船舶 5 隻を制裁対象者(Specially Designated Nationals And Blocked Persons、「SDN」)に指定
- (2) ロシアのプーチン大統領と緊密な関係のある個人及びその家族 5 人を SDN に指定
- (3) ロシア中央銀行、ロシア国民福祉基金及びロシア財務省が新規に発行したソブリン債券について、米国金融機関によるセカンダリーマーケットでの取引禁止

- 上記は、いずれも、ロシアの一定の経済部門に関する部門別制裁(sectoral sanctions)の根拠となる 2021 年 4 月の[大統領令 14024 号](#)に基づく措置です。同大統領の発令当時、財務長官は、テクノロジー、防衛及び関連資材に関する部門を対象部門と定めていました。2022 年 2 月 22 日の対ロシア制裁【第一弾】の発動に際し、イエレン財務長官は、[同日付で金融サービス部門を対象部門として追加することを決定](#)した上で、対ロシア制裁【第一弾】を発動しています。
- VEB は、既に部門別制裁(sectoral sanctions)の対象とされ、一定範囲の取引が制限されていましたが、VEB が担うソブリン債関連業務、貿易金融及びプロジェクト投資等における重要な役割に鑑み、新たに SDN に指定されました。この結果、VEB の在米資産は凍結され、VEB が関わる取引は実質的に全て禁止されることとなります。また、PSB は、ロシアの防衛関連の契約の 70%に関する金融サービスを提供し、軍事従事者に対する融資等を担う役割に鑑み、同じく SDN に指定されています。
- SDN リストによる制裁では、一般に、いわゆる「50%ルール」が採用され、一名または複数名の SDN リスト掲載者により、直接または間接に 50%以上の持分を保有された者も制裁対象となります。このため、VEB や PSB の子会社は基本的に制裁対象となるところ、OFAC はあえて、VEB の子会社 25 社と PSB の子会社 17 社を名指しで SDN に指定しています。
- 対ロシア制裁【第一弾】に関しては、二種類の「一般ライセンス」が発令されており、ロシア中央銀行等が 2022 年 3 月 1 日より前に発行した VEB または VEB 子会社に関する社債に関するサービス提供は許容され、また、VEB または VEB 子会社との取引の終了に伴う諸対応に関しては 2022 年 3 月 24 日までの猶予期間が付与されています。
- 一方、2022 年 3 月 1 日以降にロシア中央銀行等から発行されるルーブル建て及び非ルーブル建てのソブリン債券に関しては、2021 年 4 月の[大統領令 14024 号](#)に基づく[OFAC の指令 1](#)により、同年 6 月以降、プライマリー市場での取引が既に禁止されていたところ、規制対象が拡張され、セカンダリー市場での取引も禁止されることとなりました。

また、同年 2 月 23 日には、第一弾の対ロシア制裁の一環として、ロシアからドイツへ天然ガスを輸送するパイプライン「[Nord Stream2](#)」の運営企業とその幹部を制裁対象として SDN に指定することも[発表](#)され、[米国財務省の発表](#)によれば、同日付で SDN リストに掲載されています。

(4) ウクライナ情勢を受けた米国の対ロシア制裁【第二弾】

2022 年 2 月 24 日、ロシアが現地時間 24 日(米国東部時間 23 日)にウクライナへの軍事攻撃を開始したことを受けて、バイデン大統領は、第二弾の[対ロシア制裁を発表](#)し、概要をまとめた[ファクトシート](#)も公表されました。[米国財務省の発表](#)によれば、制裁の主な内容は以下のとおりです。

⁵ 猶予期間は 60~90 日間程度とされる場合が比較的多いところ、本件ではより短期間とされています。

⁶ Corporation Bank for Development and Foreign Economic Affairs Vnesheconombank

■ 米国の対ロシア制裁【第二弾】の主な内容

- (1) ロシア最大のズベルバンク、第 2 位の VTB バンクを含む金融機関⁷及びそれらの国内外の子会社を制裁指定
- (2) 米国人によるロシア主要国有企業等 13 社の新規の債券・株式取引の禁止
- (3) プーチン大統領に緊密な人物とその家族及び関連法人を SDN に指定
- (4) 輸出管理規制の強化

- 対ロシア制裁【第二弾】により、ロシアの大手金融機関がほぼ全て制裁対象となり、対象資産はロシアの銀行事業の総資産規模の約 8 割に上るとされています。米国財務省の発表によれば、ロシアの金融機関による日次の外貨取引は約 460 億ドルに達し、その約 8 割は米ドル取引とのことであり、ロシアの最大手二銀行を含む金融機関を SDN に指定して資産凍結や取引禁止の対象としたことに伴う影響は甚大と見込まれ、米国財務省の発表の標題にあるとおり、まさしく「前代未聞」(unprecedented)なレベルの制裁といえます。
- 上記(1)について、ロシア最大のズベルバンク及びその子会社に関しては、[大統領令 14024 号に基づく OFAC の指令 2](#) が発令され、いわゆる OFAC の CAPTA(Correspondent Account and Payable-Through Account Sanctions)にも指定され、2022 年 3 月 26 日(米国東部時間)正午以降、米金融機関がズベルバンク及び CAPTA リストに掲載されたその子会社のためにコルレス口座またはペイヤブル・スルー口座を開設・維持することが禁止されます。このため、米金融機関は、それまでに既存の対象口座を閉鎖し、以後の取引を拒絶する必要があります。
- 上記(2)では、[大統領令 14024 号に基づく OFAC の指令 3](#) が発令され、ロシア政府の支配下にありロシア経済にとって重要な影響を持つとされる企業(ガスプロム、ロステレコム等)及び 6 金融機関(ズベルバンク、ロシア農業銀行、アルファバンク等)を含む計 13 社 に対しても、満期が 14 日を超える新規債券や新規株式の全取引、融資提供などが制限されました。また、[米国財務省の発表](#)によれば、同じく 2022 年 2 月 24 日付けで、OFAC はロシアの軍事侵攻を支援しているとされるベラルーシに対しても、同国の国有銀行や防衛化関連企業、防衛大臣等を SDN に指定しました。
- 上記の一連の制裁に関しては、一定の条件の下、特定の取引を許可する一般ライセンスが数種類発令されています。
- なお、国際送金の決済ネットワークである「国際銀行間通信協会(SWIFT)」から、ロシアの銀行を排除する制裁は見送られています。
- 上記(4)の輸出管理規制の強化に関しては、本稿では詳論は見送りますが、同じく 2022 年 2 月 24 日付けで、[米国商務省が発表](#)しており、即日発効とされています。

4. 欧州

(1) 欧州制裁規制の根拠及び規制

欧州連合(European Union)においては、EU 基本条約 29 条(the Treaty on European Union)及び EU 機能条約 215 条(the Treaty on the Functioning of the European Union)により、EU 理事会(Council of the European Union)が、EU 域外の第三国の政府、国家以外の法人または個人に対する一定の措置(制裁)を導入することが許容されています。

当該制裁は、EU 共通の国際安全保障政策を実行する手段として、国連安保理決議の要請に加え、EU 独自の裁量に基づき、EU 理事会(Council of the European Union)が、EU 外務・安全保障政策上級代表の提案を受けて導入され、その場合、EU 加盟国には、効果的な罰則を設け、当該制裁に違反した場合の執行を実施する義務が生じます⁸。

⁷ 5 金融機関は以下のとおりです。Public Joint Stock Company Sberbank of Russia (Sberbank)、VTB Bank Public Joint Stock Company (VTB Bank)、Public Joint Stock Company Bank Financial Corporation Otkritie (Otkritie)、Open Joint Stock Company Sovcombank (Sovcombank)、Joint Stock Commercial Bank Novikombank (Novikombank)

⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:25_1

(2) ウクライナ情勢を受けた欧州連合の対ロシア制裁

欧州連合は、2022年2月21日以降⁹、矢継ぎ早に対ロシア制裁の導入を決定しました。ウクライナの自主独立を害する活動を支持し、政策を実行した一部の個人に対しての実施を皮切りに、25日には、ロシアのウクライナへの侵攻を受けて、ロシアのプーチン大統領及びセルゲイ・ラブロフ外相の資産凍結に加え、概要、以下を含む経済制裁を課すことを決定しました¹⁰。

- ・**金融制裁**: EU 域内の資本市場へのアクセス制限
- ・**エネルギーセクター**: 石油精製に関する製品及び技術のロシアへの輸出等の禁止
- ・**輸送セクター**: 航空及び宇宙産業等に関する製品及び技術の輸出等の禁止
- ・**技術セクター**: 民生用及び軍事に併用できるまたは防衛・安全保障産業に利用される製品及び技術(半導体を含む)の輸出等の禁止
- ・**ヴィザポリシー**: ロシアの外交官等のヴィザ特権の剥奪

5. 日系企業にとっての喫緊の課題と今後の展望

事態は極めて流動的で、米欧日によるロシア大手銀行の SWIFT からの排除等、さらなる制裁の拡大が合意されており、更なる制裁発動の可能性も見込まれる中、日系企業が特に喫緊の課題として取組むべきは、下記の二点と考えられます。

- ① **経済制裁デュー・ディリジェンス**: 自社または自社グループの国内外における事業内容や、自社または自社グループが直接または間接に関与している取引等が、ウクライナ対象地域に係わる制裁対象となるものではないか、米国制裁についていえば SDN リストを含む制裁リストの掲載者との取引が混在していないか等について、早急に洗い出し作業を行ってリスクを特定した上、リスクが見出された場合には専門家に相談し、速やかに解決策を検討・実施すること。なお、全ての取引を短期間で精査することは必ずしも容易ではない状況も想定されるため、リスクの大きさに応じて当該経済制裁デュー・ディリジェンスの範囲及び範囲を調整する、リスクベースアプローチにより対応することが考えられる。
- ② **コンプライアンス体制の見直し**: 上記と併行して、自社または自社グループ内におけるコンプライアンス体制や契約書フォームの見直しの要否を検討・実施すること。

また、各国・地域における制裁動向(影響が大きい金融機関決済網からの排除含む)に加え、輸出管理規制の強化についても、日系企業の関わる事業や取引において重大な影響があり得ることから、引き続き動向を注視し、慎重に対応を進める必要があります。

当事務所では、クライアントの皆様のビジネスニーズに即応すべく、弁護士等が各分野で時宜に合ったトピックを解説したニューズレターを執筆し、随時発行しております。N&A ニューズレター購読をご希望の方は [N&A ニューズレター 配信申込・変更フォーム](#) よりお手続きをお願いいたします。また、バックナンバーは [こちら](#) に掲載しておりますので、あわせてご覧ください。

本ニューズレターはリーガルアドバイスを目的とするものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、日本法または現地法弁護士の適切なアドバイスを求めていただく必要があります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

西村あさひ法律事務所 広報室 [E-mail](#) 

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/>