

## ロシア中央銀行の凍結資産活用を巡る国際法上の問題について

野口 裕理子

2022年2月に開始されたロシアのウクライナ侵攻に関し、同月の欧州理事会決定<sup>1</sup>によりEU域内のロシア中央銀行の資産が凍結された。凍結資産から生じる収益はウクライナ復興のため活用されてきた<sup>2</sup>が、さらに凍結資産自体のウクライナ復興資金としての活用の検討が行われた<sup>3</sup>。

国連憲章25条、48条及び103条により主権免除に優先する国連による制裁と異なり、従前行われてきた<sup>4</sup>国連以外の機関による外国中央銀行の資産凍結は、主権免除、特に強制措置(enforcement)からの免除が問題となる。しかし、主権免除に関する条約<sup>5</sup>の文言上、司法手続との連結が強制措置からの免除の要件とされていること等から、EU法の一

---

<sup>1</sup> See Council Decision (CFSP) 2022/335 of 28 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine

<sup>2</sup> 凍結資産が保管されたベルギー所在の証券集中保管機関ユーロクリアにおいて計上された凍結資産からの収益は、ベルギーによる課税を経由し、EUによる貸付を通じウクライナの復興資金として活用されてきた(See Maruša T. VEBER, EU sanctions and Russia's frozen assets, 23, November 2025)。しかし、ユーロクリアと顧客の間の契約書は公開されておらず、ロシアの収益への権利関係については定かではない(See European Parliamentary Research Service, Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine, 41, February 2024)等事実関係には不明な部分もあり分析に限界があることから、収益活用については可能な範囲においてありうる国際法上の問題を指摘することとしたい。

<sup>3</sup> 2022年から数年間に渡り、欧州議会調査局等、数多くの関係機関等によるロシア資産凍結に関する国際法上の整理やスキーム案の検討結果等(See e.g., European Parliamentary Research Service, Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine, February 2024; Philippa Webb, 'Ukraine Symposium - Building Momentum: Next Steps Towards Justice for Ukraine', Lieber Institute, May 2022; Anton Moiseienko, 'Frozen Russian Assets and the Reconstruction of Ukraine, Legal Options', World Refugee & Migration Council, July 2022; Moiseienko A., 'Sanctions, Confiscation, and the Rule of Law' groupe d'études géopolitiques, June 2023.; Scott R Anderson and Chimène Keitner, 'The Legal Challenges Presented by Seizing Frozen Russian Assets', Lawfare, May 2022; Daniel Franchini, 'Ukraine Symposium - Seizure of Russian State Assets: State Immunity and Countermeasures', Lieber Institute, March 2023; Chimène Keitner, 'Expert Q&A on Asset Seizure in Russia's War in Ukraine', Just Security, April 2023; Markus Jaeger, 'The Implications of Using Frozen Russian Assets to Rebuild Ukraine', RANE, August 2023; Ingrid Brunk Wuerth, 'Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?', Lawfare, March 2022)が公表された。しかし、2025年10月の欧州理事会では凍結資産活用について合意に至らず同年12月に持ち越された(「EU、ウクライナへのロシア凍結資産使った24兆円融資案見送り 支援継続は約束」BBC NEWS Japan 2025年10月24日(<https://www.bbc.com/japanese/articles/c364785yejlo>))。

<sup>4</sup> 今回のロシア中央銀行の資産凍結以外では、2012年2月の欧州理事会規則に基づくシリア中央銀行の資産凍結及び、同年1月の欧州理事会決定に基づくイラン中央銀行の資産凍結が例として挙げられる。See Council Regulation (EU) No 168/2012 of 27 February 2012 amending Regulation (EU) No 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, O.J. 28 February 2012, L-51/1; Council Decision 2012/35/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran, O.J. 24 January 2012, L- 19/22.

<sup>5</sup> United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property及び European Convention on State Immunityが挙げられる。

形式である欧州理事会決定に基づく資産凍結に強制措置からの免除は適用されないとの見解<sup>6</sup>が多く、議論はさほど複雑ではない。

他方、凍結資産自体の利用については国際法上困難な問題を伴う。活用が検討された凍結資産は、EU 域内の凍結資産約 2100 億ユーロ（約 39 兆円）の大半（約 1850 億ユーロ（約 34 兆円））を占める、ベルギー所在の証券集中保管機関ユーロクリアに保管された資産である。ロシアのユーロクリアに対する凍結資産の返還請求権と、ウクライナのロシアに対する損害賠償請求権は、債権の相互性や同種性といった多くの法域における相殺要件を満たさない。従って凍結資産の活用には没収（confiscation）等、所有権移転を前提にした強制措置が必要となり、免除が問題となる<sup>7</sup>。行政的強制措置を通じて没収等を行うことで、司法手続との連結を排除し強制措置からの免除を否定するものや、強制措置からの免除が肯定される場合であっても、対抗措置として正当化されるとする等、様々な議論がある<sup>8</sup>。

実に、EU における凍結資産活用と並行して、EU から日本に対し約 300 億ドル（約 4 兆 6800 億円）の日本所在のロシア凍結資産の活用要請があったとも報じられ<sup>9</sup>、この問題は対岸の火事ではない。しかし、現状、日本においてロシア中央銀行の資産凍結や凍結資産活用について論じたものは多くない<sup>10</sup>。また、仮に国際法上の問題をクリアしたとしても、日本を含む多くの法域の国内法においては外国中央銀行の強制措置の免除を含む主権免除を規定しており<sup>11</sup>、その場合外国中央銀行の凍結資産の利用には法改正を必要とする。既に米国、カナダを含む法域において立法的措置が講じられており、本報告ではその内容を概観し、立法上の課題についても検討を試みたい。

なお、2025 年 12 月 19 日の欧州理事会に提出された欧州委員会の提案は、市場からの資金調達による案と、凍結資産を利用する二案で<sup>12</sup>、後者は凍結資産を裏付けに欧州委員会が発行する無利息債券を凍結資産と等価で置き換えることにより、没収等を形式的に回避

---

<sup>6</sup> See e.g., Tom Ruys, 'Immunity, inviolability and countermeasures - a closer look at non-UN targeted sanctions' in Tom Ruys, Nicolas Angelet and Luca Ferro (eds), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge University Press, 2019

<sup>7</sup> なお、仮に相殺が可能な場合であっても、相殺に免除が適用されるか別途問題となりうる。

<sup>8</sup> 前掲注 3 参照。

<sup>9</sup> 「日本がロシア資産の活用拒否」との米報道、政府が全面否定 財務官、記事撤回求める意向 産経新聞、2025 年 12 月 10 日 (<https://www.sankei.com/article/20251210-CRJWHAYUHRPRBDYM3650NQ27U/>)

<sup>10</sup> 凍結自体に焦点を当て、凍結が強制措置からの免除の対象となる場合でも、凍結が対抗措置として正当化される可能性があるとするものとして、久保田隆「国際取引法研究の最前線 第 122 回 対ロシア経済制裁をめぐり一考察 対抗措置の有効性と主権免除」国際商事法務 50 巻 10 号 1339-1342 頁（2022 年）がある。

<sup>11</sup> かかる法域として、英国、ハンガリー、アルゼンチン、中国、日本、パキスタン、南アフリカ、シンガポール、ベルギー、フランス、スイス等が挙げられる。

<sup>12</sup> 「EU、ウクライナに 1.6 兆円融資案 ロシア資産活用や借り入れ検討」時事ドットコムニュース 2025 年 12 月 4 日 (<https://www.jiji.com/jc/article?k=2025120400313&g=int>)

する建付けを試みたものと報じられる<sup>13</sup>。欧州理事会では最終的に、ロシアからの報復等のリスクがベルギーに集中するリスク等から凍結資産を利用せず、市場から資金を調達するスキームが採用されるに至った<sup>14</sup>。このため外国中央銀行の強制措置からの免除の問題自体が回避されたことになり、実務を通じた議論の発展は今後のさらなる課題となった。そこで、本報告は外国中央銀行の凍結資産活用に関する現時点での到達点の議論の整理を試み、今後の示唆とすることを目的とする。

以上

---

<sup>13</sup> See Jan Strupczewski, How does the EU want to use Russia's frozen assets for Ukraine?, December 19, 2025 (<https://www.reuters.com/business/finance/how-will-west-use-russias-frozen-assets-2025-10-02/>)

<sup>14</sup> 「EU、ウクライナ支援で16兆円の合意 ロシアの凍結資産は当面使用せず」CNN.co.jp2025年12月19日 (<https://www.cnn.co.jp/world/35241890.html>)