

安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の実施と欧州人権条約の関係

— Nada 事件および Al-Dulimi ほかに事件判決を手がかりとして —

東北大学大学院法学研究科博士後期課程 鈴木 悠

- I はじめに
- II 安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の概要
- III 欧州人権裁判所の判例
 - 1 Nada 事件大法廷判決
 - 2 Al-Dulimi ほかに事件
 - (1) 小法廷判決
 - (2) 大法廷判決
 - 3 考察
- IV 安保理決議に基づく狙い撃ち制裁と欧州人権条約の関係に関する若干の検討
- V おわりに

I はじめに

安全保障理事会(以下、安保理)は、国際連合(以下、国連)創設時より、国際社会の平和と安全の維持のために強制措置を実施する安保理決議を採択してきた。当初は、国家間の武力行使や戦争がその主眼であったが、冷戦後は国際テロリズムや破綻国家という問題についても取り組むようになり、国家に加えて個人なども措置の対象となる事例が見られるようになった。

そこで用いられている措置の一つが、狙い撃ち制裁(targeted sanctions)である¹。

¹ 「標的制裁」との邦訳もある。最上敏樹「普遍的公権力と普遍的法秩序——国連安全保障理事会の決議および行動に対する司法審査について——」松田竹男ほか編集代表『現代国際法の思想と構造 II 環境、海洋、刑事、紛争、展望』(信山社、2012年)373頁。一連のアル・カーイダおよびタリバンに対する措置のことを、安保理は「制裁(sanctions)」と呼称しているが、これらの措置は刑罰に相当するものではなく、制裁対象者リストに掲載された個人および団体が行動を変更するよう促すことや新たな

安保理決議に基づいて設置された制裁委員会によって制裁対象として指定されると、資産凍結や渡航禁止などが課されることとなる。特定の個人の人権に対する制限を含む当該措置の実施に対しては、欧州司法裁判所²や欧州人権裁判所、自由権規約委員会³などにおいて人権侵害に当たるとの訴えが提起されてきた⁴。この文脈では、安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の実施義務と基本権に関する欧州連合法や欧州人権条約、自由権規約上の義務とを、国家が同時に両立することが可能なかどうか、不可能であるならば、どちらが優先されるのか、ということが問題となる。この問題は、狙い撃ち制裁の実施や内容、制裁対象者を決定する権

テロリストを生み出さないようにすることなどの予防効果が重視されていることから、「制裁」という用語の使用については疑問が呈されることがある。当該措置をテロ行為を予防するための措置とみなす見解については、制裁監視チームの第3回報告書(U.N. Doc. S/2005/572, 9 September 2005, paras. 39-43)および安保理決議 1904 パラグラフ 30 に基づく報告書(U.N. Doc. S/2010/497, 29 September 2010, paras. 59, 60-64)を参照。松田は、安保理決議に基づく強制措置は国際法違反に対する「制裁」ではなく行政的・警察的措置であると位置づけている。松田竹男「安保理の暴走?(1)」『法学雑誌』第56巻1号(2010年)4-5頁。また、制裁対象者リストへの掲載それ自体が刑罰に匹敵するという見解について Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, (Hart, 2004), pp. 352-357. 本稿では混乱を避けるため、安保理での呼称に倣うこととする。

² Case T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* (21 September 2005), Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* (3 September 2008), Case T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi v. European Commission* (30 September 2010), C-584/10 P, *European Commission and Others v Kadi* (18 July 2013). 欧州司法裁判所には Kadi のほかにも同様の申立てが多くなされている。

³ Views, Communication No. 1472/2006, U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, 29 December 2008. 本件について検討した邦文の文献として、丸山政巳「国連安全保障理事会と自由権規約委員会の関係——狙い撃ち制裁に関わる *Sayadi* 事件を素材として——(1)(2・完)」『山形大学法政論叢』第48号(2010年)61-98頁および第49号(2010年)60-101頁参照。

⁴ 国際人権法の観点から、安保理の強制措置と国際人権法の関係について論じた文献として、葉師寺公夫「国際人権法の現代的意義——『世界法』としての人権法の可能性?——」『世界法年報』第29号(2010年)1-49頁; 同「国連憲章第103条の憲章義務の優先と人権条約上の義務の遵守に関する覚え書き」芹田健太郎ほか編集代表『講座国際人権法 4 国際人権法の国際的实施』(信山社、2011年)7-42頁がある。

限を有する安保理および制裁委員会、そこでの決定に基づいて措置を実施する地域的国際組織および国家の権限が複雑に関係している。

上述の状況において、欧州人権裁判所の判例を通して、安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の実施義務と欧州人権条約上の義務の関係をどのように捉えているのか、その結果としてどのような事態が生じているのか、ということを検討し、安保理決議に基づく狙い撃ち制裁と欧州人権条約の関係の現状について示唆を得ることが本稿の目的である。

以下では、まず安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の制度における安保理、制裁委員会および国家の権限関係について整理する。そして、その特徴を概説する。

次に、安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁と欧州人権条約の関係が論点となった Nada 事件大法廷判決と Al-Dulimi ほか事件小法廷および大法廷判決を取り上げ、安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の実施義務と欧州人権条約上の義務との関係が欧州人権条約の下でどのように調整されているのか、ということを考察し、その意義と問題点について検討する。

II 安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の概要

本稿で取り上げる安保理決議に基づく狙い撃ち制裁に関する判例は、アル・カーイダおよびタリバンに対して行われたものとイラクに対する非軍事的措置の一環として行われたものに関連する。両者は、それぞれ異なる安保理決議に基づいて別個の制裁委員会の決定によって実施されているが、手続については共通している部分もあり、その違いについては本稿の検討に必要な限りにおいて言及する。

前者の措置を担当しているのは、1267 制裁委員会⁶、後者を担当しているのは、

⁵ アル・カーイダおよびタリバンなどのテロリストに対する安保理決議に基づいた非軍事的措置の内容の詳細については、吉村祥子「国連安全保障理事会によるテロリスト制裁」秋月弘子ほか編『人類の道しるべとしての国際法——平和、自由、繁栄をめざして』(国際書院、2011年)参照。2011年6月17日に採択された安保理決議1989では、タリバンに関連する制裁とアル・カーイダに関連するものとをそれぞれ別個の制裁委員会で担当することが決定された。現在では1267制裁委員会の対象にISIL (Islamic State in Iraq and the Levant) が加えられている。U.N. Doc. S/RES/2253, 17 December 2015, para. 1.

⁶ U.N. Doc. S/RES/1267, 15 October 1999, para. 6. 本稿 III の 1 で取り上げる判例の申立人 Nada は 1267 制裁委員会の決定により制裁対象となっていた。

1518 制裁委員会⁷である。これらの委員会は安保理のメンバーである 15 か国によって構成される。この委員会は、安保理決議に定められている基準にしたがって制裁対象を決定し、制裁対象者の名前、国籍国、居住国などの情報が掲載されたリスト(以下、制裁対象者リスト)を作成する⁸。当該リスト作成の手続は、国家が制裁委員会に対して制裁対象となるべきであると判断した個人または団体の名前と収集した証拠書類を提出するところから始まる。制裁対象者リストへの掲載は制裁委員会のコンセンサスによって決定され、必要がある場合には、さらなる情報を国家に対して求める場合があるが、制裁対象として提案されている個人または団体に対してこの段階で連絡がなされることはない。特定の個人または団体について同リストへの掲載が決定されると、その情報は制裁委員会のウェブサイトにおいて制裁対象となった理由とともに公開される。

安保理決議の名宛人とされた国家は、前述の経緯を経て作成された制裁対象者リストにしたがって制裁措置を実施することになる。当該リストに掲載された個人および団体が自国民または領域内に存在する場合には、すべての資産を直接的または間接に利用することができないようにしなければならない。また、渡航禁止に関しては、制裁対象者である個人の自国内への入国および自国領域の通過を防止しなければならない。ただし、司法手続のために必要である場合、または制裁委員会が個別に認める場合には当該措置の適用は免除される。武器の禁輸に関しては、当該個人および団体に対して、領域内外における自国民による、自国を旗国とする船舶または航空機を用いた直接および間接な武器およびあらゆる種類の関連物資の供与、販売および譲渡を防止しなければならないとされている⁹。資産凍結および渡航禁止措置に関しては、その一部免除を要請する手続があり、これにも国家が行う場合と制裁対象者が行う場合とがあるが、いずれの場合も制裁委員会での手続を経る必要があり、決定権は同委員会に属している。

制裁対象者をそのリストから削除するための手続は、国家からの要請に基づくものと制裁措置の対象自身に要請に基づくものがある。前者については、制裁対象者として提案した国(以下、提案国)が行うものとそれ以外の国家が行うもの

⁷ U.N. Doc. S/RES/1518, 24 November 2003, para. 1. 本稿 III の 2 で取り上げる判例の申立人 Al-Dulimi および Montana Management Inc. は 1518 制裁委員会の決定により制裁対象となっている。

⁸ 加えて、制裁措置の履行の監視、制裁措置の免除の要請についての検討および決定、リストからの削除要請についての検討および決定、制裁対象の定期的な見直しなどを行う。

⁹ U.N. Doc. S/RES/1390, 28 January 2002, para. 2.

との2種類がある。後者については、制裁対象となった個人または団体から直接に削除要請を受理するフォーカル・ポイント(Focal Point)¹⁰とオンブズパーソンによる手続¹¹とがある¹²。2011年6月17日以降アル・カーイダ関連の制裁対象者によるリストからの削除要請はオンブズパーソンによって受理され、それ以外の制裁対象者からの削除要請はフォーカル・ポイントにおいて受理されている。

オンブズパーソンは、制裁対象者からの要請を受け取ると、1267制裁委員会のメンバー、居住国または国籍国、もしくは登記国、関連する国連機関、関連すると思われる国家に対して、当該要請を認めるべきか否かという点に関する意見と関連する情報収提供を求めるとともに、当該要請を提出した申立人に対して追加情報の提出を求めたり、質問などを行ったりする。そして、当該要請に関するオンブズパーソンの勧告(recommendation)を含む包括的報告書(Comprehensive Report)を同委員会に提出する¹³。この包括的報告書におけるオンブズパーソンの勧告は制裁委員会の決定を拘束するものではない。

フォーカル・ポイントが制裁対象者からリストからの削除の要請を受領した場合には、提案国、国籍国および居住国によって検討される。そして、当該要請を認めるべきだと結論づけられた場合には、一定期間の間制裁委員会のメンバーによる反対の表明がなければ当該要請に基づいて制裁対象者の名前は制裁対象者リストから削除される。当該要請を認めないとされた場合には、同リストに継続して掲載されることとなる。このフォーカル・ポイントを利用した同リストからの削除手続は、前述のオンブズパーソンの手続とは異なり、削除を要請した制裁対象者に対して面会などの機会は与えられない。

制裁委員会による制裁対象者リストへの掲載および削除に関する決定や制裁の免除などの決定に関与するのは基本的には同委員会を構成する15か国の安保理の理事国であり、特にそこに含まれていない国家の裁量はより限定的となっている。また、同リストへ掲載されるかどうかについての決定を行う段階で制裁対象者がこの手続に関与することは不可能であり、掲載された後に入手できる情報に関し

¹⁰ 国連憲章29条に規定されている安保理の補助機関内に設置されている。U.N. Doc. S/RES/1730, 19 December 2006, para. 1.

¹¹ U.N. Doc. S/RES/1904, 17 December 2009, para. 20.

¹² 2009年12月17日にオンブズパーソンの手続が設立されるまでは、制裁対象者が直接異議を申し立てることができるのはフォーカル・ポイントのみであった。本稿で取り上げる判例の申立人NadaやAl-Dulimi、Montana Management Inc.はフォーカル・ポイントに制裁対象者リストからの削除要請を行っている。

¹³ *Ibid.*, para. 7.

ても、その決定に関与した国家の裁量に委ねられている部分が多い¹⁴。1度でも制裁の対象者であると認定されると同委員会のウェブサイトにおいて氏名や国籍などが公開され、テロリストとみなされるようになることも踏まえると制裁対象者の人権は相当程度制限されることになる¹⁵。テロ対策における人権および基本的自由の促進および保護に関する特別報告者である Emmerson は、このオンブズパーソン手続が著しい進歩であることを認めたが、その包括的報告書が最終的な決定として拘束力を有すると認められておらず、制裁委員会と安保理が意思決定に関する権限を有していることから「依然として、制裁委員会からの独立性と客観性に関するデュー・プロセスの制度的要件を満たしていない」と評価した¹⁶。

一方、このオンブズパーソン手続について、制裁監視チームは「必要とされる公正かつ明確な手続」を提供しており、制裁対象者の「公正で、独立した実効的な手続に対する権利を適切に保護している」と述べた報告書を提出している。当該報告書によると、同制度は、「勧告が決定力を有しているという推定 (presumption) による実効的な審査を含む」ものであり、そこでの手続におけるデュー・プロセスの保護は法的にも実行的にも人権の観点から要求されている基準を満たしているという¹⁷。

¹⁴ 国連事務総長、国連人権高等弁務官、研究者などから、制裁対象者リストへの掲載並びに削除および制裁措置の人的免除に関する決定手続について、デュー・プロセスの観点から問題があると繰り返し指摘されている。UN General Assembly Resolution 60/1, U.N. Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005, paras. 108-109, Bardo Fassbender, “Targeted Sanctions and Due Process: The Responsibility to Ensure that Fair and Clear Procedures are Made Available to Individuals and Entities Targeted with Sanctions under VII of the UN Charter,” 20 March 2006, Study Commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs, Office of Legal Counsel, U.N. Doc. A/HRC/16/50, 15 December 2010, paras. 19-22. また、Fassbender は同様の主張を自身の論文でも行っている。Bardo Fassbender, “Targeted Sanctions Imposed by the UN Security Council and Due Process Rights,” *International Organization Law Review*, Vol. 3 (2006), p. 449. 一連の指摘を踏まえて、安保理は徐々にその改善を行ってきた。フォーカル・ポイントおよびオンブズパーソンの創設はその1つである。

¹⁵ 阿部浩己『『人間』の終焉——国際法における〈再びの一九世紀〉』『国際法の暴力を超えて』(岩波書店、2010年) 22-23頁。

¹⁶ U.N. Doc. A67/396, 26 September 2012, para. 35.

¹⁷ 12th Report of the 1267 Monitoring Team, U.N. Doc. S/2012/729, 1 October 2012, para. 32. 現行のオンブズパーソン手続は、制裁対象者に対する証拠資料の提供を義務づけられていないこと、制裁対象者として提案されている者が、その決定について決定権を有している制裁委員会において面接などが受けられないこと、オンブズパー

安保理決議に基づいて、全ての国家が制裁委員会で決定された対象者に対して制裁措置を講じる義務を負っており、制裁委員会の許可を得ることなく制裁対象者の変更や制裁の免除などを行うことができない。オンブズパーソンやフォーカル・ポイントが存在しているとしても、制裁の対象者および免除の決定に関する権限は制裁委員会だけに認められている。他方で、制裁対象者の決定には国家からの情報提供が不可欠であり、また制裁の実施に関しても国家に大きく依存している¹⁸。

そこで、安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁を欧州連合(以下、EU)の法を通して実施している EU および国内法を通して実施している国家においては、それぞれに存在している人権に関する法に基づいて、制裁対象者から人権が侵害されたという司法的な手続による訴えが提起される事態が生じているのである。狙い撃ち制裁の場合、その制裁内容から制裁対象に至るまで安保理のレベルで決定されているのであり、国家はそれを変更することなく実施しているため、このような訴えは事実上の安保理決議に対する異議申立てを意味することになる。ここにおいて、「国際の平和と安全の維持」を主眼とする安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁の実施義務と人権保護を第一の目的に掲げて発展してきた EU 法や欧州人権条約に基づく人権保護に関する義務の関係が、法的な問題として明確化されることになる。

安保理の補助機関であり、政治的かつ行政的機関である制裁委員会¹⁹が制裁の対象者を認定することによる問題もある。制裁の対象を国家が指定する場合、不当にその対象として指定された私人はその取消しをその国家に請求することが可能であるため、国内法に基づいた手続によって対応することができる。しかしながら、制裁委員会が制裁対象として指定し、それが誤りであった場合に同様の手段で適切な救済が得られるとは限らない。

ソンの勧告には拘束力がないことから、形式的には安保理に対する司法審査とはなっていないが、デュー・プロセスに大きく貢献する同等の要素を含んでおり事実上の司法審査となっているという評価もある。Thomas Biersteker *et al*, "Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the 'Watson Report'," (December 2012), p. 24.

¹⁸ 丸山政己「国連安全保障理事会による国際テロへの対応——狙い撃ち制裁をめぐる法的問題に関する一考察——」日本国際連合学会編『国連憲章体制への挑戦』(国際書院、2008年)138頁。

¹⁹ Ramses A. Wessel, "Debating the 'Smartness' of Anti-Terrorism Sanctions: The UN Security Council and the Individual Citizen," in Cyrille Fijnaut, Jan Wouters and Frederik Naert (eds.), *Legal Instruments in the Fight against International Terrorism: A Transatlantic Dialogue* (Martinus Nijhoff, 2004) p. 644.

Ⅲ 欧州人権裁判所の判例

1 Nada 事件大法廷判決

本件は、安保理決議 1267 とそれに連なる決議において規定された狙い撃ち制裁を実施したスイスの行為が問題とされた事件²⁰である。関連する安保理決議と 1267 制裁委員会の制裁対象者リストに基づいて、2000 年 10 月 2 日、スイス当局は当該決議を国内において実施する政令、タリバン・オールドナンスを公布した。制裁委員会の同リストの更新に伴って、同オールドナンスが改正される中で、2001 年 10 月 24 日からスイス国内当局が申立人 Nada を対象とした捜査を開始し²¹、2001 年 11 月 9 日、申立人の名前が 1267 制裁委員会による同リストに掲載された²²。以降、申立人の資産は凍結され、スイスへの入国および通過が禁止されることとなった。

申立人はスイスの国境と湖に囲まれたイタリアの飛び地に居住していたため、そこから移動することができず、病気やケガの診断や法的手続のための相談をしに行くことができなくなった。2005 年 4 月 27 日、申立人に対する関係当局による捜査は打ち切れ²³、同年 9 月に申立人はスイス当局に対して、同オールドナンスの附属文書から自身の名前と所属する団体名を外すよう要請したが、スイス当局にその権限がないことを理由として、当該要請は却下され続けた²⁴。2007 年 4 月 6 日に申立人はフォーカル・ポイントに対し、1267 制裁委員会の制裁対象者リストから自身を削除するよう要請しているが²⁵、当該要請は同年 10 月 29 日に却

²⁰ Nada v. Switzerland, Application No. 10593/08, Judgment, 12 September 2012 [hereinafter, Nada]. 本件について検討した邦文の文献として、丸山政巳「国連安全保障理事会決議に基づく狙い撃ち制裁の実施と欧州人権条約上の義務: Nada 対スイス事件(欧州人権裁判所大法廷 2012 年 9 月 12 日判決)」『山形大学法政論叢』第 56 号(2012 年)71-98 頁参照。

²¹ *Ibid.*, para. 19.

²² *Ibid.*, para. 21.

²³ *Ibid.*, para. 28.

²⁴ *Ibid.*, paras. 29, 30, 32.

²⁵ *Ibid.*, para. 35.

下されている²⁶。

2008年2月19日、申立人は、スイスのタリバン・オールドナンス附属文書に制裁の対象者として名前が掲載され、スイスへの入国および通過が禁止されたことにより、欧州人権条約3条(拷問の禁止)、5条(身体的自由および安全に対する権利)、8条(私生活および家族生活が尊重される権利)、9条(思想、良心および信教の自由)および13条(効果的な救済を受ける権利)において規定されている権利が侵害されたと主張し、欧州人権裁判所へと提訴した。この訴えは、小法廷から大法廷へと移譲された²⁷。欧州人権裁判所大法廷は、結論として、欧州人権条約8条および同条と関連した13条上の申立人の権利に対する侵害があったと判示した²⁸。

まず大法廷は、欧州人権条約に基づく義務とアル・カーイダ関連の制裁を規定する安保理決議に基づく義務との関係について、欧州人権条約は国際法の一般原則と調和するように解釈されなければならない、条約法条約31条3項(c)に示されているように、特に、国際的な人権保護に関する規則を考慮に入れるべきであるとした²⁹。そして、新たな国際義務を創設する際に、国家は、自身が以前に創設した義務から逸脱しないとみなされ、「多くの明らかに対立する文書が同時に適用可能である場合、国際判例および学説は、それらの効果を調整し、それらの間の対立を回避するよう解釈に努めている。したがって、2つの異なる義務は、それらが生み出す効果が既存の法に十分にしたがうように、可能な限り調和されなければならない」と述べている³⁰。

ここで、大法廷は、イラクにおける多国籍軍の権限について規定した決議1546に基づいてイラクに駐留していた英国軍による拘禁措置が欧州人権条約上の権利の侵害に当たるとして欧州人権裁判所に提訴された Al-Jedda 事件³¹を引用している。同事件では、当該決議に基づく義務と欧州人権条約上の義務との間に、国連憲章103条でいうところの抵触が存在しているかという問題は、当該決議が英国

²⁶ *Ibid.*, para. 40. その後、申立人に対して、1267制裁委員会はさらに同氏を制裁対象と登録したのがどの国家かという点は機密事項であるためその情報は提供できず、また当該国家は申立人を制裁の対象から削除することに反対していると伝えている。

²⁷ *Ibid.*, paras 7.

²⁸ *Ibid.*, paras. 199 and 214.

²⁹ *Ibid.*, para. 169.

³⁰ *Ibid.*, para. 170.

³¹ Al-Jedda v. The United Kingdom, Application No. 27021/08, Judgment, 7 July 2011. 和仁健太郎「アル・ジェッダ対英国事件——欧州人権裁判所(大法廷)判決、二〇一一年七月七日——」『阪大法学』第63巻2号(2013年)301-341頁参照。

軍に対して Al-Jedda の拘禁措置を命じているかどうかという問題に関係しているとされた。この点について検討する際には、国連憲章の規定に基づいて安保理決議は加盟国に対して人権を侵害するような義務を課す意図はないという推定が働き、安保理決議の文言が曖昧である場合に、欧州人権裁判所は欧州人権条約と最も調和し、かつ、義務の抵触を回避するような解釈を選択しなければならないとされている。そして、人権尊重の助長奨励における国連の重要な役割を踏まえると、安保理決議が国家に対して国際人権法上の義務と抵触するような特定の措置を意図している場合には、明確な表現が用いられるはずであるとしている³²。

Nada 事件大法廷判決においてもこの見解は支持された。しかし、Al-Jedda 事件とは異なり、ここで問題となっている安保理決議においては狙い撃ち制裁の措置内容を明確な表現で規定しており、また、制裁委員会は制裁対象者リストによって誰が制裁対象であるかを明示し、国家に制裁措置を実施するよう義務づけていることを指摘した³³。そして、問題となっている措置が法律に基づいたものであるか、正当な目的を追求しているか、民主的社会において必要なものか、という点について検討を行った。

最初の2つの点に関しては当事者間に争いはないと判断された³⁴。3つ目の点を検討するにあたり、大法廷は、まず、本件に関連した安保理決議 1390 のパラグラフ 2(b)が、同決議に基づいた禁止措置は「入国および通過が司法的プロセスの達成のために必要である場合には適用されない」と規定し、さらに同決議パラグラフ 8 の「全ての国家に対して、法律の制定または行政措置、必要に応じて(when appropriate)、国内法に基づいて、またはその国民およびその領域内において、他の個人または団体に対する規則に基づいて課された措置を通して」迅速に制裁を講じるよう促している部分に着目した。ここの「必要に応じて」という表現が、国家当局による同決議の履行の様式に一定の柔軟性を与えていることから³⁵、スイスによる安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁の実施には、限定的ではあるものの、実際にスイスの裁量が存在していたと結論づけた³⁶。

³² Nada, *supra* note 20, para 171.

³³ *Ibid.*, para. 172.

³⁴ *Ibid.*, paras. 173-174.

³⁵ *Ibid.*, paras. 177-178.

³⁶ *Ibid.*, para. 180. Bratza 裁判官、Nicolaou 裁判官および Yudkivska 裁判官による共同同意意見では、問題となった安保理決議の文言に基づいてスイスに一定程度の裁量があったとみなした点には賛同できないが、スイス当局が申立人特有の状況を十分に考慮せず、本件の制裁の影響を縮小するために合理的なすべての措置をとったといえ

続けて、大法廷は、スイス当局によって申立人に対して行われた制限措置が、民主的社会の必要性に応じたものであるかという点は、当該措置がそれによって追求される目的との比例性とスイス当局から提示された当該措置の正当化事由との関連性から判断されるとした³⁷。そのために大法廷は、問題となっている安保理決議が採択された当時のテロの脅威が高まっていた社会状況を踏まえつつも、スイス当局が申立人特有の状況を十分に考慮していたかどうか、ということを検討した³⁸。そして、申立人がテロにかかわっていたとする疑いがスイス当局による捜査では立証されないまま2005年5月末に当該捜査は終了したにもかかわらず、このことを2009年9月2日まで1267制裁委員会に通知しておらず、より早く通知していれば申立人の同委員会の制裁対象者リストからの削除もより早まった可能性があることを指摘している³⁹。

さらに、申立人が居住していたイタリアの飛び地という地理的状况、申立人の健康狀況、制裁が課されていた期間、国籍および年齢などの申立人に特有の状況に十分に配慮することを怠っており、安保理決議上の義務を遵守するとともに申立人に適用されている制裁を一定程度緩和することは可能であったと述べている⁴⁰。よって大法廷は、欧州人権条約8条上の権利の侵害があったと判断した⁴¹。

欧州人権条約13条について検討した文脈では、スイス当局がタリバン・オールドナンスに基づいて講じた国内措置に対して、欧州人権条約の観点から検討可能であると述べ、本件において問題となっている安保理決議は、スイス当局が国内措置の妥当性を検証することを妨げておらず⁴²、申立人がタリバン・オールドナンスに附属するリストから自分の名前を削除するための実効的な救済手段を持っていなかったことから同条約8条と関連した13条の違反が認められた⁴³。

ないことから欧州人権条約違反を認めている。

³⁷ *Ibid.*, para. 181.

³⁸ *Ibid.*, paras. 185-186.

³⁹ *Ibid.*, paras. 187-188. 一方、イタリアは、2008年7月5日に1267制裁委員会に対して申立人Nadaの制裁対象者リストからの削除を要請している。

⁴⁰ *Ibid.*, paras. 189-195.

⁴¹ *Ibid.*, para. 199.

⁴² *Ibid.*, para. 212.

⁴³ *Ibid.*, paras. 213-214. Malinverni 裁判官の同意意見においては、欧州人権裁判所の欧州における人権保護の守護者としての立場や人権が慣習法として国際組織を含むすべての国際法主体の基本原則であることなどから、安保理決議が締約国の国内において実施される場合には同裁判所の審査の範囲に含まれるとする。そして、安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁においては欧州人権条約と同等の人権保護はなされてお

申立人は、本件において金銭的および非金銭的損害賠償を求めず、弁護士費用の負担のみを求め、裁判所はその支払いをスイスに命じた⁴⁴。スイスにより提出された履行確保状況に関する報告書によると、申立人は本件に関する財産上の損害および精神的な損害に関しての訴訟費用などについての要求および再審要請を行わなかった。また、2009年9月から10月の間に、申立人に対する制裁は解除されていた⁴⁵。スイスは申立人と同様の状況にある者に対して本判決で述べられたような対応を講じるとしたが、そのような者は申立人以外にいなかったと報告している。

2 Al-Dulimi ほか事件

(1)小法廷判決

本件は、安保理決議に基づいた制裁のスイスにおける国内実施について、前述の Nada 事件とほぼ同時期に欧州人権裁判所に提訴された事件である⁴⁶。本件で問題とされたのは安保理決議 1483 とそれに連なる決議に基づく狙い撃ち制裁である。

湾岸戦争への対応として採択された安保理決議 661 および 670 は、すべての国家に対してイラクに対する禁輸措置を講じるよう義務づけた。これに応じて同年8月7日スイス当局は経済制裁を実施するためにイラク・オールドナンスを制定し、スイスにあった申立人の資産を凍結した。2003年のイラク戦争においてフセイン政権が倒れると、安保理決議 1483 が採択され、同決議では同政権およびその関係者、関係団体に関する制裁として、それらの資産を凍結し、その資産をイラク開

らず、したがって同条約上の権利の侵害があったと述べられている。

⁴⁴ *Ibid.*, paras. 239-245.

⁴⁵ Rapport d'action (rév.) : Nada c. Suisse (10593/08), arrêt du 12 septembre 2012 (Grand Chambre), DH-DD(2014)1442, at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2265499&Site=CM>. この報告書は2014年12月17日に閣僚委員会によって承認され、本判決の履行が確認された。

⁴⁶ Al-Dulimi and Montana Management Inc v Switzerland, Application No. 5809/08, 26 November 2014 [hereinafter, Al-Dulimi, Chamber]. Nada 事件は2008年2月19日、Al-Dulimi ほか事件は同年2月1日に欧州人権裁判所に提訴された。それぞれ根拠となる安保理決議は異なるものの、そこで規定されているのは制裁委員会において決定された狙い撃ち制裁であり、それを実施したスイスの行為を、欧州人権条約に照らして検討している点が共通している。

発基金(Development Fund for Iraq)へと移管することが定められた⁴⁷。この制裁に関する制裁委員会は安保理決議 1518 に基づいて設立された(以下、1518 制裁委員会)。

2004 年 4 月 26 日にイラク国籍を有する Al-Dulimi および Montana Management Inc.⁴⁸が 1518 制裁委員会の制裁対象者リストに加えられ⁴⁹、イラク・オールドナンスに加えられた⁵⁰。同決議には、Nada 事件欧州人権裁判所判決においてスイス当局に裁量が認められていることの根拠となった「必要に応じて」という文言は含まれていなかった⁵¹。

Al-Dulimi は 1518 制裁委員会の制裁対象者リストからの自身の削除の要請と財産没収の手続の差止めをスイス当局に求め、スイスは自国の国連代表を通して 1518 制裁委員会の議長に対し当該要請への支持を伝えた。一方で凍結された資産の没収に関する決定が出されたため、Al-Dulimi はこれについて異議申立てを行った⁵²。スイスの国内裁判所では、自由権規約および欧州人権条約上の義務と国連憲章上の義務とが抵触する場合には、同憲章 103 条に基づいて安保理決議を含む後者が前者に優位し、強行規範はその例外であるが本件の場合はそれに当たらないとされた。よってスイスは 1518 制裁委員会により決定された制裁対象者リストへの申立人の名前の掲載または削除に関する権限を有さないとして、これらの異議申立ては却下された。2008 年 2 月 1 日、申立人は欧州人権条約 6 条(公正な裁判を受ける権利)に基づいた権利が保障されるような手続がないまま自身の財産が没収されたことは同条約違反であるとして、欧州人権裁判所に訴えを提起した⁵³。

当時の 1518 制裁委員会の制裁対象者リストからの削除の要請は、国家を通して行うものとフォーカル・ポイントを利用するものと 2 種類の手続が利用可能であった。同年 6 月 13 日に申立人は、フォーカル・ポイントに対して同リストからの自身の名前の削除を求める要請を行ったが、2009 年 1 月 6 日に当該要請は却下されている。小法廷判決が出された時点においても申立人は、同リストに掲載され

⁴⁷ U.N. Doc. S/RES/670, 25 September 1990., para. 23.

⁴⁸ 以降、特に言及しない限り、Al-Dulimi および彼が経営する Montana Management Inc. を合わせて申立人と称する。

⁴⁹ Al-Dulimi, Chamber, *supra* note 46, para. 17.

⁵⁰ *Ibid.*, para. 18.

⁵¹ *Ibid.*, paras. 177-178.

⁵² *Ibid.*, paras 26-27 and 32.

⁵³ *Ibid.*, paras. 1 and 77.

ていた。スイス当局はその後、申立人の資産凍結を部分的に解除し、欧州人権裁判所による判決が下されるまで没収の決定を執行しない旨の決定を行った⁵⁴。

2013年11月26日に欧州人権裁判所小法廷⁵⁵において出された判決において、これまで国連と欧州人権条約との関係では用いられてこなかった「同等の保護」理論を適用して、公正な裁判を受ける権利について定めた欧州人権条約6条1項の違反があったと結論づけられた⁵⁶。

小法廷は、Nada事件大法廷判決の時と同様に条約法条約31条3項(c)に言及して、欧州人権条約が国際法の一般原則と調和するように解釈されなければならないことを述べ⁵⁷、また安保理決議が人権侵害を意図していないという推定が常に働くものではないことを確認した⁵⁸。そして、欧州人権条約は、締約国が国際機関へ主権的権限を委譲することを禁じてはいないが、締約国は引き続き同条約の下で、国内法または国際条約上の義務を遵守するために必要な作為および不作為のすべてに対して責任を負うとした。そして、このような義務の遵守が認められるのは、関連する国際機関が少なくとも欧州人権条約と同等のレベルで人権を保護している場合であり、つまり国際機関のメンバーとしての法的義務を履行している際に、当該機関が欧州人権条約において要求されているものと同等の人権保護を提供しているとみなされる場合には、締約国が欧州人権条約上の義務から逸脱していないと推定されるという⁵⁹、いわゆる「同等の保護」理論を展開した。小法廷は、問題となっている安保理決議が国家に対していかなる裁量も与えていないことから、本件はNada事件とは異なっており、この「同等の保護」理論を用いるべきであるとする⁶⁰。

本件についてこの理論を適用するにあたり、まずスイスがフォーカル・ポイントを含む現行の安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁が欧州人権条約により求められているレベルの人権保護を提供していないと認めており、また国連特別報告者

⁵⁴ *Ibid.*, para. 44.

⁵⁵ 2013年5月、小法廷は本件を大法廷へと移管しようとしたが、一方の当事者であるスイスが反対したため小法廷で争われることになった。

⁵⁶ 申立人は欧州人権条約6条2、3項、7条(法に基づかない処罰の禁止)、8条(私生活および家庭生活が尊重される権利)、13条(効果的な救済を受ける権利)についても異議を申し立てていたが、これらについてはその根拠が不十分であるとして退けられた。*Ibid.*, paras. 136-140.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 112.

⁵⁸ *Ibid.*, para. 113.

⁵⁹ *Ibid.*, para. 114.

⁶⁰ *Ibid.*, para. 117.

による報告書においても、安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁はオンブズパーソンが設置されたにも関わらずデュー・プロセスに関する国際的な最低基準を満たしていないと述べられていることが確認されている⁶¹。そして、本件に関連する安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁においては安保理決議 1267 に基づいた狙い撃ち制裁におけるオンブズパーソンのような制度がないため、本件の国際レベルにおける人権保護は欧州人権条約により要求されているものとは同等ではなく、さらに当該制裁におけるこの手続的欠陥は国内において補われるものではないと述べられている⁶²。よって、「同等の保護」の存在は推定されず、本件の公正な裁判を受ける権利に関する申立てについて裁判所は判断しなければならないとした⁶³。国連憲章 103 条に基づく安保理決議上の義務の他の国際条約上の義務に対する優位性については検討されなかった⁶⁴。

続いて、欧州人権条約 6 条 1 項の違反の有無について検討するために、制裁措置が欧州人権条約の下で正当化されるかどうかという点に焦点が当てられた⁶⁵。当該制裁は国際の平和と安全の維持を追求する安保理決議を国内的に実施するためにとられたものであり、正当な目的を追求しているということは認められた⁶⁶。

⁶¹ *Ibid.*, paras. 118-119.

⁶² *Ibid.*, para.120.

⁶³ *Ibid.*, paras.121-122.

⁶⁴ Sajó 裁判官の部分的反対意見においては、国連法が国際人権条約の上位規範として位置づけられ、欧州人権条約は国連憲章 25 条および 103 条の規定と同憲章第 7 章に基づいた安保理決議と合致するように解釈されなければならないとされた。そして、本件で問題となった安保理決議の下で国家の裁量は制限されていることから、本件は受理されるべきではなかったと述べている。また、地域的国際機関や国家により多元的アプローチが採用される傾向が増加しており、現存のシステムを分断する危険性があることも指摘されている。*Ibid.*, pp. 63-66. Lorenzen、Raimondi および Jočienė 裁判官による共同反対意見においては、1267 制裁委員会における制裁対象者リストに関する手続が人権保護基準に適合していない点について賛同する一方で、本判決では国連憲章 103 条の問題が扱われていないことを批判している。同委員会における手続の改善が行われないう限り、同条は尊重されなければならないと、よって安保理決議の他の国際条約上の義務に対する優位性により裁判所へアクセスする権利は制限される。また、安保理決議の位置づけに関して、本件で問題となった同決議 1483 の目的がテロ対策ではないことを根拠として、テロ対策を目的とする他の安保理決議よりも、より低い重要性を有するにとどまるということを意味しているのであれば、その点には同意できないと述べている。*Ibid.*, pp. 67-70.

⁶⁵ *Ibid.*, para. 126.

⁶⁶ *Ibid.*, paras. 127-128.

次に、当該制裁とこの目的との間に比例性の要件が満たされているかどうか、ということが検討されたが、小法廷はこの文脈において、スイス当局が申立人の名前が 1518 制裁委員会の制裁対象者リストに掲載されていることについて確認する一方で、自身に管轄権がないことを理由として申立人の財産没収措置の取消しに関する申立てについて検討しなかったことを指摘した⁶⁷。

また、本件で問題となっている狙い撃ち制裁は、Nada 事件のものとは異なり、テロの喫緊の脅威に対応するためのものではなく、イラク政府の主権と自律性を再構築し、イラク国民自身の今後の政治について自由に決定する権利と天然資源を管理する権利を保障するために 1990 年から講じられており、したがって制裁対象をより厳格に特定することが当該安保理決議の効果的な実施に貢献するだろうとしている。さらに申立人は長期にわたって資産を利用することができず、スイス当局による資産凍結の一部解除などの制限の緩和は根本的な救済をもたらすものではない。以上を踏まえて、小法廷は申立人の権利は実質的に侵害されており、よって、欧州人権条約 6 条 1 項の違反があったと判断した⁶⁸。

そして、欧州人権条約 41 条に基づいた公正な満足について、申立人は、のちにスイス当局が財産を没収した場合に備えて、その決定を留保するよう希望した。しかし、小法廷は、本判決で認められた同条約 6 条 1 項の違反と申し立てられた金銭的な損害との間に因果関係がないとみなし、公正な満足の付与を認めなかった⁶⁹。

(2)大法廷判決

小法廷判決後の 2014 年 2 月 25 日、スイスは本件の大法廷への付託を要求した。大法廷判決に至るまでの間も、1518 制裁委員会の制裁対象者リストへの申立人の掲載は続いていた。申立人の資産はスイス当局の決定によって凍結されたままであった。

2016 年 6 月 21 日、大法廷は、前述の小法廷判決と同様に、公正な裁判を受ける権利について規定した欧州人権条約 6 条 1 項の違反があったとして判決を下した⁷⁰。同条上の権利に対する制限の存在については申立人とスイスとの間に争い

⁶⁷ *Ibid.*, para. 129.

⁶⁸ *Ibid.*, paras. 131-135. この点についての裁判官の評決は 4 対 3 となっている。

⁶⁹ *Ibid.*, paras. 141-145.

⁷⁰ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, Application No. 5809/08, Judgment, 21 June 2016 [hereinafter, *Al-Dulimi*, GC]. 申立人は、ほかに、欧州人権条約 6 条 2、3 項、7 条(法に基づかない処罰の禁止)、8 条(私生活および家族生活が

はなかった⁷¹。そして、スイス当局による申立人に対する措置が、欧州人権条約の下で正当化されるかどうか、という点についての検討に焦点が当てられた。そして、当該措置は国際の平和と安全の維持を追求する安保理決議を国内的に実施するためにとられたものであり、正当な目的を追求しているということが認められた⁷²。次に、当該措置とこの目的との間に比例性の要件が満たされているかどうか、という点が検討された。この文脈で、大法廷はまず、欧州人権条約が「真空状態(in a vacuum)」で解釈および適用されるものではなく、関連する国際法規範、特に条約法条約に合致するように解釈されることを確認した⁷³。そして、「抵触するときには、国連憲章に基づく義務が、他の国際条約上の義務に優位する」と規定する国連憲章 103 条については、後者が国連憲章よりも前に成立したのか、後に成立したのかという点や地域的条約であるかという点にかかわりなく、前者の后者に対する優位性を認めている⁷⁴。

大法廷は続けて、安保理決議の合法性に関する判断をするのは欧州人権裁判所の役割ではないことを強調した。しかしながら、国家が欧州人権条約で規定されている権利を制限するために安保理決議に依拠した場合、同裁判所は、実効的かつ統一的に同条約と合致しているか、ということを確認するために、その決議の文言および範囲を検討する必要があるとしている。そして、この文脈で、国連の目的として、国際の平和と安全の維持を掲げた憲章 1 条パラグラフ 1 と人権および基本的自由の尊重のために国際協力を達成することを掲げた同条パラグラフ 3、および安保理が国際の平和と安全の維持に関して主要な責任を負っており、国連の目的と原則にしたがって行動しなければならないと規定する 24 条 2 項を考慮しなければならないと述べている⁷⁵。そして、Al-Jedda 事件および Nada 事件判決と同様に、安保理は、国家に対して人権侵害を義務づけるよう意図してはいないという推定が働くことされ、曖昧な文言で規定された安保理決議に関して、裁判所は欧州人権条約上の義務と最も調和し、あらゆる抵触を回避する解釈を選択しなければならないとした。結論として、国内において制裁を実施するにあたり、人権

尊重される権利)および 13 条(効果的な救済を受ける)についても違反があると訴えていたが、事項的管轄権、国内救済完了の原則、または訴えの根拠が不十分であることを理由として却下された。

⁷¹ *Ibid.*, para. 126.

⁷² *Ibid.*, paras. 132-133.

⁷³ *Ibid.*, para. 134.

⁷⁴ *Ibid.*, para. 135.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 139.

を排除または制限する明確な文言を含まない安保理決議について、欧州人権裁判所は、常にそれが欧州人権条約に合致していると推定するのであり、よって、国連憲章 103 条でいうところの抵触は存在しないとした⁷⁶。

大法廷は、本件で問題となっている安保理決議は、特定の制裁対象者の資産の凍結を国家に対して義務づけている一方で、その国内実施について司法審査を禁止するような文言を含んではいないと指摘する。そして、Al-Jedda 事件および Nada 事件と異なり、本件では、当該決議によって侵害される申立人の権利の要素やその欧州人権条約との適合性が問題とされているわけではないことを強調する。よって、本件において裁判所に付託された検討事項は、欧州人権条約 6 条で規定されている申立人の公正な裁判を受ける権利が侵害されていたかどうか、ということに限定されると判断した⁷⁷。

大法廷によると、安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁は、欧州人権条約上の権利に重大な影響を及ぼすものであり、国家は安保理の政治的決定を履行する役割を負っているだけだとしても、制裁対象者リストは、国家の選択を反映したものである。欧州人権条約の下で、国内において当該制裁を実施する国家は、それが乱用されないよう十分な監視を行うことが求められる。同リストに関する決定について争いがある場合には、国内裁判所は、求められている監視を行うために、十分に正確な情報を入手可能でなければならず、それが不可能なとき、特にそれが長期にわたる場合、当該決定が乱用であることが強く示唆される。狙い撃ち制裁を行う国家は、それが乱用ではないことを確保し、それによって欧州人権条約 6 条の下での責任を果たしていることになるという⁷⁸。

欧州人権条約 6 条 1 項に関する限りでは、スイスは国連憲章 103 条における抵触の問題に直面しておらず、大法廷は、国連憲章に基づく義務と同条約上の義務との間の階層性に関する問題に回答する必要はなく、「同等の保護」理論を適用するかどうかという問題についても同様であるとした⁷⁹。本件においてスイスが負っている義務の範囲について、大法廷は、本件で問題となっている狙い撃ち制裁についての最終的な政治的決定者は安保理であることを確認する一方で、スイス当局には、当該制裁の対象となることに関する決定が恣意的なものではないことを確保する義務があったとする。申立人の名前が 1518 制裁委員会のリストに掲載されているという事実を提示するだけでは、それが恣意的な決定ではないという

⁷⁶ *Ibid.*, para. 140.

⁷⁷ *Ibid.*, paras. 142-143 and 148.

⁷⁸ *Ibid.*, paras. 145-147.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 149.

ことを十分に示しているとはいえない。本件では、申立人に対して、少なくとも、当該決定が恣意的なものであることを証明するために、適切な証拠を提出する機会が設けられておらず、したがって、申立人の裁判所へのアクセス権が侵害されていると、大法廷は述べている⁸⁰。

続けて、申立人が、自身の資産へアクセスすることができず、財産没収の決定に対して異議申立てができない期間が長期にわたっており、これは民主的な社会においてほとんど想定できないことであると指摘した⁸¹。また、狙い撃ち制裁に関する制裁員会におけるリストの決定手続は、国連特別報告者や欧州司法裁判所、国内裁判所が評価しているように、国内レベルでの適切な司法審査を代替するものではなく、またそれを補完するものでもないと述べた⁸²。さらに、スイス当局による資産凍結の一部解除などの制限の緩和は根本的な救済をもたらすものではないとして、大法廷は申立人の権利は実質的に侵害されており、よって欧州人権条約 6 条 1 項の違反があったと判断した⁸³。

最後に、大法廷は、欧州人権条約 41 条に基づいた公正な満足の付与の是非について検討している。そして、当該決定の正当性と申立人の公正な裁判を受ける権利に関する訴えとは関係がなく、財産没収による金銭的損害はまだ実際に発生しておらず、申立人はそれ以外の損害に対する補償を要求していないことから、この点に関する申立人の訴えを棄却している⁸⁴。

その後、スイス当局は Al-Dulimi および Montana Management Inc. に関する申立てを受領し、それに関する手続が保留中であるという履行確保状況についての報告書を欧州評議会に提出した⁸⁵。Al-Dulimi および Montana Management Inc. は 2017

⁸⁰ *Ibid.*, paras. 150-151.

⁸¹ *Ibid.*, para. 152.

⁸² *Ibid.*, para. 153.

⁸³ *Ibid.*, paras. 154-155. この点に関する裁判官の評決は、15 対 2 となっている。

⁸⁴ *Ibid.*, paras. 156-160. 本判決には、4 つの結果同意意見、1 つの部分的結果同意意見および 1 つの反対意見が付されている。Pinto de Albuquerque 裁判官、Hajiyev 裁判官、Pejchal 裁判官および Dedov 裁判官による共同の結果同意意見においては、国連憲章と欧州人権条約という 2 つの憲法的秩序 (constitutional order) の下で、安保理決議に対する「実効的な立憲的 (constitutional) コントロール」が存在していないことから、国連憲章は十分にその機能を果たしておらず、「人権という今日の国際法の正当性の中心的要素」を根拠として、欧州人権条約の立憲的性質が強められると述べられている。結果、常に国連憲章の欧州人権条約に対する優位性が存在するわけではないと論じている。 *Ibid.*, pp. 71, 79, 97-78, 106-108.

⁸⁵ Rapport d'action (rév.): Al-Dulimi et Montana Management Inc c. Suisse

年1月現在も制裁対象者リストに掲載されている。

3 考察

以上の判例から以下の点が指摘できる。第1に、安保理決議上の義務と欧州人権条約上の義務との関係については、条約法条約31条3項(c)の体系的統合の考えが用いられ⁸⁶、欧州人権条約は他の国際法と相互に関連したものであり、また国家が複数の義務を同時に負っている場合には、排他的にではなく、可能な限り両立するように履行されなければならないとされたことが共通している点である。いずれの判例においても、欧州人権裁判所は、国連憲章103条に基づく憲章上の義務の他の条約上の義務に対する優位性に関する問題についての検討に踏み込むことなく、狙い撃ち制裁を国内において実施するにあたり、スイスが欧州人権条約上の義務を十分に履行していなかったことに着目している。裁判所は、安保理決議によって認められているとした国家の裁量のみを焦点を絞ることにより、同条の適用要件となる抵触の存在の認定を回避し、スイスの欧州人権条約違反を認めたのである⁸⁷。前述の判決の流れからは、従来 of 安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁に関連した判例法にしたがうと、国連憲章103条に関する問題についての検討を回避することが難しい一方で、欧州人権条約の人権保護基準を下回ると批判されている安保理決議による狙い撃ち制裁について、欧州人権条約に対する優位性を容認することも欧州人権裁判所が称してきた同条約の人権に関する「欧州公序の憲法的文書(constitutional instrument of European public order)」という性質上

(5809/08), arrêt du 21 juin 2016(Grand Chambre), DH-DD (2017) 32. この報告書は2017年1月31日現在、閣僚委員会によって承認されてはいない。

⁸⁶ 欧州人権裁判所は、自身の判例の中で条約法条約31条3項(c)を明文で多く引用してきた。松井芳郎「条約解釈における統合の原理——条約法条約三一条三(c)を中心に——」坂元茂樹編『藤田久一先生古稀記念国際立法の最前線』(有信堂、2009年)101頁。

⁸⁷ 加藤陽「国連のイラク制裁決議の実施義務とヨーロッパ人権条約の違反——Al-Dulimi ほか対スイス事件」『国際人権』第25号(2014年)121頁。加藤による国連憲章103条に焦点を当てた安保理決議に基づく非軍事的措置に関する文献として加藤陽「国連安保理による『授権』に対する国連憲章第103条の適用——アル・ジェッダ事件を契機として——」『近畿大学法学』第61巻1号(2013年)147-182頁; 同「国連憲章第103条と国際人権法——欧州人権裁判所における近時の動向——」『国際公共政策研究』第18巻1号(2013年)163-179頁; 同「国連憲章義務の優先と欧州人権裁判所における『同等の保護』理論」『国際公共政策研究』第19巻1号(2014年)147-164頁がある。

認めがたく、これらのジレンマの間のバランスをとったものがあることがうかがえる⁸⁸。

第2に、欧州人権裁判所はそれぞれの安保理決議の文言を根拠として、安保理決議に基づく狙い撃ち制裁を国内において実施する際にスイスの裁量があったと判断し、そこに欧州人権条約を適用している点が挙げられる。Nada 事件大法廷判決では問題とされた安保理決議に「必要に応じて」という文言があったことから、スイス当局には申立人 Nada が抱えていた個人特有の事情を考慮しながら狙い撃ち制裁を実施する義務があったとされている。Al-Dulimi ほか事件大法廷判決においては、問題とされている安保理決議において、狙い撃ち制裁を国内で実施する際に司法審査を禁止するような文言が存在していないことを根拠として、スイス当局には司法審査を行うことによって当該実施が恣意的ではないことを検討する必要性があったと判断された。安保理決議に含まれている、または含まれていない文言に着目することで、制裁対象者の人権保護に資する方向で解釈を行っているといえよう。

第3に、前述のようにスイスの裁量に焦点を当てた欧州人権裁判所の判決は、スイスが狙い撃ち制裁を規定する安保理決議に反することなく同裁判所判決が履行できるものであることが指摘できる。スイスによる欧州人権条約違反の結果、救済については申立人 Nada が損害賠償を求めなかったため、スイス当局は弁護士費用を支払ったのみである。欧州人権裁判所での係争中、2010年3月10日に Nada は安保理決議 1267 のリストから削除され、同裁判所の判決が出た時点で安保理決議およびスイス国内法の制裁の対象ではなくなっている。これによって、スイスが Nada に関する欧州人権裁判所判決を履行する際に、スイス国内において安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の実施義務か欧州人権条約上の義務のどちらを優先するか、という問題が再度生じる可能性はなくなった。そして、1267制裁委員会における制裁対象者が同決議の国内実施の段階では制裁対象者とされないという事態や、逆に安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の国内実施が優先され、欧州人権裁判所判決の履行がなされないという事態の発生も防がれた。申立人 Al-Dulimi らに関しては損害賠償を認めず、国内裁判所へのアクセス権に関する侵

⁸⁸ Guggisberg は、欧州人権条約がヨーロッパにおいて「憲法的」な性質を有していることを根拠として、スイスの国内措置について審査することが可能であったと述べている。Solène Guggisberg, “The Nada Case before the ECtHR: A New Milestone in the European Debate on Security Council Targeted Sanctions and Human Rights Obligations,” *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 8, 2012, pp. 411-435.

害の存在を認めたのみであり、この大法廷判決を履行するためには、まず、現在保留中とされている申立人らの訴えを検討することが必要となる。欧州人権裁判所の考えに従えば、判決を履行するにあたり、スイスは問題となっている安保理決議の不履行を強いられることなく、欧州人権条約上の義務についても履行できることになる。

欧州人権裁判所は、Al-Dulimi らに対する財産没収の決定に関しては検討しておらず、判決を実施するにあたって必ずしも当該決定を覆す必要はない。Al-Dulimi は、1518 制裁委員会に対し制裁対象者リストから自身の名前を削除するよう要請しているが却下されており、現在も同リストに掲載されている。狙い撃ち制裁の対象となった者が同リストから削除されるためには、安保理レベルでの手続にしたがう必要があるが、その決定によってのみ可能となるという点は変わらないが、スイスには、現在のところ、欧州人権条約の判決の履行と当該制裁の実施の両立を可能とする道が開かれているのである。

IV 安保理決議に基づく狙い撃ち制裁と欧州人権条約の関係に関する若

干の検討

前述の判例において、欧州人権条約違反が認められたのは、狙い撃ち制裁を実施する過程で行われた国家の行為のみであり、締約国に本当に裁量があったかどうかという点については疑問が呈されているものの、このアプローチについては一貫している。欧州人権裁判所は、当該制裁に関する一連の判決を通して、国家に対して狙い撃ち制裁の実施を義務づける安保理における人権保護基準を改善しよう、その傍論で安保理に対して政治的なプレッシャーをかけてきている。結果、安保理に人権保護の観点から自制が促され、制裁委員会における制裁対象者リストからの削除手続やオンブズパーソンの設置の実現に貢献した面があるというのも確かであろう⁸⁹。同時に、欧州人権裁判所は、判決中で安保理決議に基づく狙い撃ち制裁が制裁対象者の人権を大きく制限するものであるがゆえに、締約国が当

⁸⁹ Antonios Tzanakopoulos, *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*, (Oxford University Press, 2011), pp. 202-203.

Al-Dulimi ほか事件大法廷判決において Nußberger 裁判官は、狙い撃ち制裁を実施するにあたり、法の支配の原則を忘れてはならないというメッセージは安保理に対して向けられていると述べている。Al-Dulimi, GC, *supra* note 70, p.146.

該制裁を実施する際に、安保理決議に基づく強制措置であること
を理由として、あらゆる面で欧州人権条約に基づく国家の義務が免除されるわけ
ではないことを示しており、欧州人権条約を基準とした人権への配慮の必要性が
あることも喚起している。

また、制裁委員会の制裁対象者リストと締約国内の制裁対象者とが可能な限り
相違しないよう、相違が存在するとしても法的な問題として扱われることがない
よう考慮されていること、そして、狙い撃ち制裁を実施する限りにおいて、制裁
対象者の決定に関しては安保理の権限が優先されていることも指摘できる。制裁
委員会の同リストからの削除が決定された後に出された確定判決は問題なく履行
されており、判決不履行によって再度欧州人権裁判所に訴えられるような事態は
発生していない。前述の判決の射程が、欧州人権裁判所の管轄の及ぶ範囲かつ締
約国によるその判決の履行が可能な範囲にとどめられていることはそのことを反
映していると思われる⁹⁰。欧州人権条約締約国にとっては同裁判所判決を履行で
きないことはさらなる国際法違反を生み出すことに帰結しかねない。同裁判所の
判断は、安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁と欧州人権条約の関係における、制
裁委員会と国家、各国際機関の間の入り組んだ管轄権の構造と繊細な権限配分を
鑑みたものであると評価することも可能である。

しかしながら、解釈によって抵触の存否の検討を回避し、他方でそれぞれの権
限に配慮するというバランスのとり方は、人権保護の観点からは問題がある。現
時点では、安保理の決定に対して司法審査を行う独立機関の設置は検討されてお
らず、1267 制裁委員会においてさえ、オンブズパーソン手続はいまだ常設のもの
となっていない。また、狙い撃ち制裁に関わる他の制裁委員会は、1267 制裁委員
会と同様のマンデートを有しているにもかかわらず、オンブズパーソン手続の導
入はいまだなされていない。安保理のレベルで行われている狙い撃ち制裁対象者
に対する人権侵害の問題は依然として存在し、地域的国際裁判所および条約実施
機関は自身の管轄権を越えてその是正を図れないことから、事実上当該人権侵害
は看過され続けることになっているといえよう。

前述した欧州人権裁判所に対する異議申立てや同裁判所の判決は、安保理決議
に基づいた狙い撃ち制裁が抱えている欠陥を根本的に改善するものではなく、そ

⁹⁰ 自由権規約委員会の Sayadi ほか事件に関する見解では、締約国自身は通報人の名
前を制裁委員会および EU の制裁対象者リストから削除する権限を持っていないと
認める一方で、制裁委員会のウェブサイトや官報、報道などを通して、申立人らの個
人情報が公表されたことに対して、締約国の責任を認め、私生活、名誉および信用の
尊重を規定した 17 条に違反していると判断した。Views, *supra* note 3, para. 10.13.

の実現に向けて大きな影響力を有しているとは言い難い⁹¹。狙い撃ち制裁を含め安保理決議に基づいた制裁の実施には、国家の協力が肝要である。当該制裁を実施した結果、国家が人権侵害を問われることになれば、当該制裁の実効性は損なわれる危険性がある。同時に、当該制裁の実施が国家による人権侵害を助長させる結果となることは、人権の尊重を目的の一つとして掲げる国連の一機関である安保理にとって望ましいことではない。

このような状況の中で、欧州人権裁判所の判決は、少なくとも欧州人権条約締約国の管轄内における当該制裁の実施における人権保護基準を明確化させ、その人権保護に寄与し得るものである。安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の実施義務と欧州人権条約上の義務の関係には、当該制裁の実効性とその実施における人権保護基準の向上という意味で互いに資する側面が存在していると思われる⁹²。

V おわりに

以上、本稿では、安保理決議に基づいた狙い撃ち制裁に関する欧州人権裁判所の判例を取り上げ、安保理決議に基づく狙い撃ち制裁の実施義務と欧州人権条約上の義務とがどのように調整されているのか、ということについてみてきた。そして、欧州人権裁判所は、国際法体系の一体性を重視するとともに、当該制裁をめぐる制裁委員会とその決定にしたがって当該制裁を実施する国家の裁量や権限関係を踏まえた判断を行っており⁹³、それは当該制裁の実効性を阻害するものではないことを指摘した。また、欧州人権条約に基づいた異議申立てがなされた結果、同条約上の義務と当該制裁の実施義務を両立するための方向性と締約国内における当該制裁の実施の際の人権保護基準が示された。これは安保理が遵守すべき人権保護基準が不明瞭である現状において、国家が制裁対象者の人権に配慮し

⁹¹ 小畑郁「個人に対する国連安保理の強制措置と人権法によるその統制——アルカイダ・タリバン制裁をめぐる最近の動向——」『国際問題』No.592(2010年)10-13頁。

⁹² 他方で、当該制裁に関して欧州人権条約を人権保護の基準として適用することは、当該制裁の公平性という点で他の国家や地域とは異なる実行を生み出す可能性がある。

⁹³ EUは欧州人権裁判所への加入を検討している段階にあり、安保理決議に基づく狙い撃ち制裁に関する欧州司法裁判所と欧州人権裁判所の判例において、それぞれに互いの判決を意識した判断がなされる傾向が見られる。丸山政巳「前掲論文」(注20)72-73頁。

て当該制裁を実施する際に有用なものである。このことは、当該制裁が抱えている欠陥を根本的に修正するものとはなり得ないが、人権保護の観点における正当性に資する面であると評価することもできよう⁹⁴。

しかしながら、欧州人権条約を適用した結果、安保理決議とその決議を実施する国内措置との間に抵触が生じた場合にどのような帰結となるのか、という点については、依然として明確な答えは得られておらず、調和的な関係が成り立たない場合に、異なる2つの義務の関係はどうなるのかという点について不明瞭な部分があることは否定できない。また、狙い撃ち制裁に対してどのような人権保護基準が適用されるべきなのか、という論点についても一層の検討が必要だろう。

現在、Al-Dulimi らのリストからの削除が実現していない中で、Al-Dulimi ほか事件大法廷判決の履行の問題が残されている。また、安保理レベルでの狙い撃ち制裁をめぐる手続についてもまた議論されているところであり、今後の動向を注視していきたい。

(すずき ゆう)

⁹⁴ 佐藤は、安保理の活動の根拠が法的に曖昧な部分に踏み込む場合には、当該活動が実効的で、かつ、国際社会に受け入れられるためには「一層大きな正当性が必要」と述べている。佐藤哲夫『国連安全保障理事会と憲章第7章——集団安全保障制度の創造的展開とその課題』(有斐閣、2015年)333頁。このことは、性質についての見解が一致してない狙い撃ち制裁にも当てはまることだと思われる。