

論 説

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)

丸 山 政 己

はじめに

狙い撃ち制裁に関する安全保障理事会の実行

- 1 狙い撃ち制裁の特徴
- 2 狙い撃ち制裁と国際人権規範
- 3 安全保障理事会による改善の動き

自由権規約委員会の対応

- 1 規約委員会の任務・権限 (以上、本号)
 - 2 *Sayadi* 事件の検討
- 安全保障理事会と自由権規約委員会
- 1 立憲的アプローチという視点
 - 2 国際人権規範による統合の可能性?
 - 3 規約委員会による法的コントロールの可能性?

結びにかえて

はじめに

1990年代以降、国連安全保障理事会（以下、安保理）が国連の設立当初予想されていなかったようなやり方で憲章第7章に基づく権限を拡大させるようになって、およそ20年が経過した。これまで安保理の活動の合法性・合憲性が広範に議論されるとともに、それらの法的規制やコントロールの必要性も認識されるようになったが、様々な観点から多種多様な議論が展開されているのが現状である⁽¹⁾。安保理の第7章に基づく

権限の拡大は、その発動対象の拡大と措置内容の多様化という2つの側面をもっている。この2つの側面を象徴的にあわせもっているのが、9.11事件を契機とするテロ対策に関する安保理の実行である。第7章に基づく措置を国際テロリズムに対してまで発動するようになったという意味であり、また対処の一手段として狙い撃ち制裁 (targeted sanctions) を本格的に実施するようになったという意味においてである。狙い撃ち制裁とは、「特定の個人あるいは団体を対象とし、一定の経済的活動の制限を目的とした、憲章第7章に基づく強制措置」を指す。従来の包括的経済制裁とは異なり、規制措置が限定的・特定の点、さらには対象主体が国家ではなく個人・団体である点が特徴である⁽²⁾。

そして、アル・カイダ及びタリバンに対する狙い撃ち制裁が開始されてからおよそ10年が経過した。ここ数年、安保理の憲章第7章の強制措置に直接的に関連する裁判例が増加している。最も顕著な例は、狙い撃ち制裁において制裁の対象となった個人・団体が、欧州共同体の第1審裁判所及び欧州司法裁判所 (ECJ) や自由権規約委員会 (以下、規約委員会)、さらには国内裁判所へ提訴したものである⁽³⁾⁽⁴⁾。例えば、規

(1) 近年の様々な安保理実行を「機能変化」の観点から検討するものとして、村瀬信也編『国連安保理の機能変化』東信堂、2009年に所収の諸論稿を参照。また、佐藤哲夫「国連安全保障理事会の創造的展開とその正当性 憲章第7章の機能の多様な展開と立憲化 (constitutionalization) の視点をめぐって」『国連研究の課題と展望 (国連研究第10号)』国際書院、2009年、77-103頁参照。

(2) 拙稿「国連安全保障理事会による国際テロリズムへの対応 狙い撃ち制裁をめぐる法的問題に関する一考察」『国連憲章体制への挑戦 (国連研究第9号)』国際書院、2008年、134頁。同種の問題を扱っていることから、本稿にはこの論稿の記述と重なる部分があることをお断りしておきたい。なお、従来の経済制裁を改善するもしくは、より洗練されたものにするという文脈でスマート・サンクションという語も用いられるようになっているが、基本的には同義である。

(3) 2009年10月時点における国際テロリズムに関する狙い撃ち制裁をめぐる訴訟

約委員会におけるサヤディ (Sayadi) 事件⁽⁵⁾である。委員会は、サヤディとその妻についてベルギーによる権利侵害を認定した。その後、国連とは異なる他の機関による権利侵害の認定を受けた者としては、唯一リストからの削除が行われている。

これは見方を変えれば、他の国際組織によるコントロールの可能性を考察する格好の素材でもあるといえよう。安保理と国際司法裁判所 (ICJ) の権限関係については、従来から議論がある⁽⁶⁾。しかし、他の国

例について、von Kalckreuth, Georg, “ Summary of Litigation Related to Terrorism Designations ”, *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the “ Watson Report ”*, October 2009 (以下、Updated Watson Report) at <http://www.watsoninstitute.org/index.cfm> (as of 25 January 2010).

- (4) 国際テロリズムに関する狙い撃ち制裁以外にも、安保理の憲章第7章に基づく措置に直接的または間接的に関連する裁判例が出てきている。例えば、欧州人権裁判所において、旧ユーゴに対する経済制裁に関連するBosphorus事件 Application no. 45036/98, Grand Chamber, 30 June 2005; UNMIKとKFORの活動が問題となったBehrami 事件及びSaramati事件 Application no. 71412/01 & 78166/01, 5 May 2007, ボスニアにおける高級代表の行為が問題となったBerić and others事件 Application no. 36357/04 etc., 16 October 2007がある。英国国内裁判所では、イラク占領における拘留が問題となったAl-Jedda事件が有名である。See also Reinisch, August, “ Should Judges Second-Guess the UN Security Council? ”, 6 *Int'l Org. Law Review* (2009), pp.261-266, 280-283, 286.
- (5) Views, Communication No. 1472/2006, CCPR/C/94/D/1472/2006, 29 December 2008. 以下、本稿でサヤディ事件の見解を引用するときは、Views とのみ表記する。
- (6) この問題に関する先行研究は既に膨大にある。de Wet, Erika, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing (2004), pp.25-127とそこで引用されている文献を参照 (筆者による書評について、『国際法外交雑誌』第106巻2号、2007年、90-95頁)。また、日本語文献については、拙稿「国連安全保障理事会に対する立憲的アプローチの試み 予備的考察」『山形大学紀要 (社会科学)』第40巻1号、2009年、33-40頁で紹介している文

国際組織とりわけ他の国際（準）司法機関との関係については、両者の関係が緊密になってきているにもかかわらず、ほとんど議論が蓄積されていない。他の国際（準）司法機関は、安保理とICJの関係とは異なって、法的には国連とは別個の法人格をもつ国際組織である。両者の法的関係を国際組織法の観点からどのように説明することができるであろうか。また、従来から国際組織は国家間枠組みに基づいて活動してきたのであり、国際組織と個人との関係を規律する、救済も含めた手続的規則が問題とされることは原則としてなかったと言える⁽⁷⁾。ところが、近年の国際組織の活動には、国家間の枠組みに基づきつつも、「直接的に」個人に影響を及ぼすものが増えてきている。上のサヤディ事件は、国際組織対国際組織の関係と国際組織と個人との関係それぞれについて理論的対応を迫るものであると考える。

本稿では、安保理による第7章に基づく措置のなかでも狙い撃ち制裁に関する実行を取り上げる。そして、任務の遂行上密接な関わりをもつ規約委員会との関係において、後者が法的コントロールを及ぼしうるか、またどういう形で及ぼしうるかについて考察を試みる。この論点については、ECJや欧州人権裁判所が注目されるころではあるが、そうした地域的な組織ではなく、制度としての普遍性を志向し国連と密接な関係をもつ規約委員会の動きを検討することに意義があると考えられる。

本稿では、まずアル・カイダ及びタリバンに対する狙い撃ち制裁の特徴、国際人権規範との関係、そして近年の安保理による改善の動きに

献を参照のこと。

(7) Bothe, Michael, "Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists: The need to Comply with Human Rights Standards", 6 *Journal of Int'l Criminal Justice* (2008), pp.541-542. 但し、国際組織内部における雇用関係においては、早くから規則が発展してきた。

ついて概観する ()⁽⁸⁾。ついで、規約委員会の条約及び実行上有する権限に関する論点を整理した上で、上述のサヤディ事件を検討する ()。最後に、それらの検討を踏まえて、規約委員会の権限・特質・政治的背景を考慮しつつ、安保理との関係について考察する。この検討に際しては、安保理に対する立憲的アプローチという視点に留意する。ここで立憲的アプローチとは、これまで国際組織の権限・機能について支配的であった機能主義に対比されるものである。端的に言えば、権力の抑制と国際法に基づく規範の一体性を志向する視点である⁽⁹⁾。すなわち規約委員会の行動が安保理に対する抑制となるかどうか、そして法的には別個の組織である両者の法的関係において、国際法秩序全体及び国際法規範に基づく一体性を見出すことができるかどうかという観点からの考察を試みる ()。

狙い撃ち制裁に関する安全保障理事会の実行

1 狙い撃ち制裁の特徴

現在実施されているアル・カイダ及びタリバンへの狙い撃ち制裁は、1999年10月15日の決議1267の採択にまで遡る。同決議では、制裁の履行を監視するために、アル・カイダ及びタリバン制裁委員会（以下、制裁委員会）⁽¹⁰⁾ が設置され、同委員会を中心として現在まで制裁が実施されてきている⁽¹¹⁾。しかし、この強制措置が大きく発展する契機となった

(8) 後述するように、安保理自身による改善の動きは現在も進行中であり、今のところ決議1904(2009)によるオンブズパーソンの設置が最新である。規約委員会によってサヤディ事件の見解が出されたのは2008年12月であり、時系列としては前後するが、煩雑さを回避するために先に検討しておく。

(9) 立憲的アプローチについては、 の1で簡潔に説明する。詳しくは、拙稿「前掲論文」(注6) 参照。

(10) 設置決議の番号から、1267委員会とも呼ばれる。

(11) この強制措置の経緯と制裁委員会の活動内容について、拙稿「前掲論文」

のは、2001年の9.11事件である。安保理は決議1390を採択し、強制措置の強化をはかった。従来は、相対的にアフガニスタンまたはタリバン政権の指導者という形で国家またはアフガニスタンにおける事態との結びつきが強い強制措置であったところ、決議1390以降はそうした領域限定的な性格は薄められ、全世界に点在するアル・カイダ及びタリバン構成員またはそれらに關与している個人・団体が対象とされた⁽¹²⁾。

決議1390によれば、「オサマ・ビン・ラディン、アル・カイダ及びタリバンの構成員そしてそれらに關与している個人、集団、企業及び団体（以下、個人・団体）」に対して、次の強制措置がとられる。第1に、資産凍結である。すべての国々は、そうした個人・団体であって自国民または領域内にある者が金融資産その他の経済的資源を直接的又は間接的に利用できないように確保することが求められる。第2に、渡航禁止である。すべての国々は、そうした個人の自国領域への入国及び自国領域の通過を防止することが求められる。ただし、入国もしくは領域の通

(注2) 135-142頁。

(12) Cameron, Iain, “ UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and European Convention on Human Rights ”, 72 *Nordic Journal of Int'l Law* (2003), p.164; van den Herik, Larissa & Schrijver, Nico, “ Eroding the Primacy of the UN System of Collective Security: the Judgment of the European Court of Justice in the Case of Kadi and Al Barakaat ”, 5 *Int'l Org. Law Review* (2008), p.333. 狙い撃ち制裁は、アンゴラのUNITAを対象とする制裁に始まり、その後、いわゆるダイヤモンド紛争におけるシエラレオネやリベリアの指導者層に対しても実施された。現在11の制裁が実施されているが、そのすべてにおいて何らかの形で狙い撃ち制裁が採用されている。しかし、制裁の対象となる個人・団体の数、規模、空間的範囲において決議1267に基づく制裁レジームを超えるものはまだ存在しない。2010年3月現在、タリバンへの關与で137名、アル・カイダへの關与で258名と103団体がリスト化されている。See <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml> (Last visited at 25 March 2010).

過が司法手続きのために必要である場合、または制裁委員会が認める場合には適用されない。第3に、武器禁輸である。すべての国々は、そうした個人・団体があらゆる種類の武器及び関連物資、技術的助言、支援、訓練を直接的または間接的に享受することを防止するよう求められる⁽¹³⁾。こうした強制措置の実施に当たって重要な役割を担うのが制裁委員会である。制裁委員会は、加盟国及び地域的機関によって提供された関連情報に基づいて、個人・団体をリストに記載し（listing、以下、リスト化）、定期的に更新する。制裁委員会は、安保理の理事国15カ国によって構成される政治的機関である⁽¹⁴⁾。また、自らが情報源を持っているわけではなく、原則として加盟国による情報提供に依存する。当初は、加盟国のリスト化提案をそのまま受け入れる傾向があり、提案の正当性が疑問視された⁽¹⁵⁾。その後、決議1526で、リスト化提案の際にはできる限り広い範囲の情報を提供することが要請された⁽¹⁶⁾。現在では、リスト化を提案する国はリスト化の根拠または正当化理由を示すためにできる限り詳細な提案理由（statement of case）を提出することとされ、それを踏まえて委員会がリスト化理由の概述書（narrative summary）を

(13) SC Res.1390 (2002), 28 January 2002, para.2.

(14) 安保理が場合によっては多数決で決定を行うのとは異なり、制裁委員会の意思決定は原則コンセンサスである。つまり、すべての国に拒否権が認められている。Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work as amended on 9 December 2008, section 3 「(a) 委員会は構成国のコンセンサスにより決定を行うものとする。特定の問題についてコンセンサスが達成されない場合、議長は合意が達成されるための更なる協議を行うべきである。そうした協議を経てもなおコンセンサスが達成されない場合、当該事案を安全保障理事会に提起することができる...。」 See http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf (as of 25 March 2010).

(15) Updated Watson Report, *supra* note 3, pp. 6-7.

(16) SC Res.1526 (2004), 30 January 2004, para.17.

作成し、ウェブサイトで閲覧できるようにすることになっている⁽¹⁷⁾。

さらに、当初は強制措置の対象となる個人・団体のなかでもアル・カイダやタリバンと「関与している」ことの基準の曖昧さが指摘されていたが⁽¹⁸⁾、決議1617の第2項において一定程度明確にされた⁽¹⁹⁾。

また制裁委員会は、一定の条件の下でリストから削除する (delisting、以下、非リスト化) 任務も負っている。当初は、リスト化された個人・団体の国籍国または居住国を通じて非リスト化を要請するという、いわば外交保護的な仕組みしかなかった。しかし、この仕組みでは国籍国や居住国の政治的判断に依存せざるを得ない。そこで、安保理は決議1730で、個人・団体による非リスト化の要請を直接に受け付けるフォーカル・ポイント (FP) を国連事務局内に設置するよう、事務総長に要請した⁽²⁰⁾。

しかし、制裁委員会による非リスト化の審査は遅々として進まず、リ

(17) Guidelines of the Committee, Section 5 (d), 6 (d) and 6 (h).

(18) Kanetake, Machiko, “Enhancing Community Accountability of the Security Council through Pluralistic Structure: The Case of the 1267 Committee”, 12 *Max Planck Yearbook of UN Law* (2008), pp.146-147, 151; Bothe, *supra* note 7, p.545.

(19) SC Res.1617 (2005), 22 December 2006. 「個人、集団、企業及び団体がアル・カイダ、オサマ・ビン・ラディン及びタリバンに『関与している』ことを示唆する行為または活動とは、アル・カイダ、オサマ・ビン・ラディン及びタリバンの、またはそれらの支部、関係団体、分派、派生団体に対して行う次の行為を含む。

- それらと合同で、その名の下で、それらに代わって、または支援して、行為または活動の資金調達、計画、促進、準備または実行に参加すること
- 武器及び関連物資を供給、販売または譲渡すること
- 要員補充を行うこと、または
- 行為や活動に対してその他の支援を行うこと。」

(20) FPには独自に調査・判断する権限はなく、最終的に決定するのは制裁委員会である。ポーテは、「この手続を個人にとっての『救済』と呼ぶのは、まさに誇張であろう」と述べる。Bothe, *supra* note 7, pp.547, 549.

ストの定期的更新という委員会の任務が問題視されてきた。この問題の転機は、2009年6月30日に決議1822採択として現れる。安保理は同決議第25項及び第26項において、採択時点にリスト化されているすべての個人・団体の審査を2010年6月30日までにを行うこと、その後は3年以上審査されていない個人・団体について毎年審査することを要求している²¹⁾。これはリストの審査メカニズムの構築に向けた一定の改善と見られるため、後で詳しく述べる。

資産凍結に関しては、決議1452によって、リスト化された個人にとって基礎的経費 (basic expense) となる分についての免除手続が定められている²²⁾。これは、個人にとって食料や医療品の購入に必要な財産について一定の条件で凍結の対象外とするものであり、人道的免除条項とよばれる。人道的免除を認めるかどうかを判断するのも制裁委員会の重要な任務の一つである。

こうして、制裁委員会は大きく、リスト化、非リスト化、人道的免除の判断の3つの局面において重要な任務を負っている。また、この制度を理解する上で分析支援及び制裁監視チーム (以下、監視チーム) も重要な役割を果たしている²³⁾。

以上の概観からは、狙い撃ち制裁の特徴として、次の3点を指摘できるであろう。第1に、実施する加盟国に裁量の余地はほとんどないとい

21) SC Res.1822 (2008), 30 June 2008.

22) SC Res.1422 (2002), 20 December 2002. See also SC Res.1735 (2006), 22 December 2006.

23) 監視チームは、事務総長により任命される、委員会とは独立の、テロ対策、武器禁輸、渡航禁止及び関連の法的問題に精通する専門家により構成され、制裁の実効性を評価している。特に、半年毎に提出される監視チームの報告書は、この狙い撃ち制裁の問題を検討する上で重要な手がかりとなる。

う点である²⁴⁾。すべての国々は、制裁委員会が決定するリストに従って資産凍結、渡航禁止及び武器禁輸を実施することが求められているのであり、国としてリストを変更することはできない。さらに、この安保理決議は憲章第7章に基づく強制措置として採択されており、憲章第25条に従って国々はその決定を履行する義務を負う。一層踏み込んで言えば、安保理決議は直接適用可能性をもたないというのが一般的な見解であるとしても²⁵⁾、加盟国は適切な国内法措置をとって安保理の決定を執行する義務がある。さもなければ、安保理決議違反となり、国際法平面において国家責任が生じる。また、従来の一国を対象とする経済制裁²⁶⁾や武力行使の許可における「必要なあらゆる措置をとる (take all necessary

24) Bothe, *supra* note 7, p.545.

25) 例えば、小和田恒「国際機構の規範定立行為と国内法制 統治権能の国際的配分に関する一試論」村瀬信也・奥脇直也編集代表『国家管轄権 国際法と国内法』勁草書房、1998年、686-691頁、吉村祥子『国連非軍事的制裁の法的問題』国際書院、2003年、362頁、Gowlland-Debbas, Vera, (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions A Comparative Study*, Martinus Nijhoff Publishers (2004), pp.644-645; Fassbender, Bardo, *Targeted Sanctions and Due Process*, Study Commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs, 20 March 2006, (以下、Fassbender Report) at http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf (as of 25 January 2010).

26) 例えばボスフォラス事件は、旧ユーゴに経済制裁を課した安保理決議820を履行するためにアイルランドがトルコのボスフォラス航空会社使用の航空機を差し押さえたことに端を発する事件である。アイルランド国内裁、ECJ (先決裁定手続)を経て、最終的に欧州人権裁判所に至った。狙い撃ち制裁とは異なり、ボスフォラスの航空機を差し押さえるかどうかはアイルランドの裁量内にあったと言える。*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Surketi v. Ireland*, Grand Chamber, Application No. 45036/98, 30 June 2005. 事件の概要については、庄司克広「欧州人権裁判所の『同等の保護』理論とEU法 *Bosphorus v. Ireland*事件判決の意義」『慶応法学』第6号、2006年、286-287頁、須網隆夫「旧ユーゴ連邦に対する制裁決議を実施するEC規則に基づく

measures, means)」の定式²⁷⁾とは異なり、履行国に裁量の余地はない。加盟国に裁量が残されているとすれば、リスト化を提案するかどうか、非リスト化を要請するかどうかに限られるであろう。

第2に、この狙い撃ち制裁という手法が安保理にとって重要な手段のひとつであるということである。安保理の強制措置としては、従来から、経済制裁、刑事裁判所の設置、武力行使の許可など多様な手段がとられてきた。狙い撃ち制裁も、国際テロリズムへの対応として有効な手段であると認識されてきている²⁸⁾。のみならず、安保理が対応すべき脅威と認定される事態において重要な鍵をもつ指導者等に対する強制措置としても有効であるという認識が定着しつつある²⁹⁾。こうして、狙い撃ち制裁は国際テロリズムという脅威のみに対する手段としてだけでなく、安保理が対応する脅威全般に対して今後も有効に活用しうる手段のひとつ

ユーゴ航空所有機の没収 ポスボラス判決」戸波江二他編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』信山社、2008年、59-65頁参照。

27) むしろ、安保理による統制・指導が問題とされてきた方式である。佐藤「前掲論文」(注1) 82頁。またこの場合、加盟国に対する義務づけではなく要請・許可であり、加盟国の行為が安保理(すなわち国連)に帰属するのかという困難な問題も提起する。See Larsen, Kjetil Mujezinovic, "Attribution of Conduct in Peace Operations: The 'Ultimate Authority and Control' Test", 19 *EJIL* (2008), pp.509-531. また、藤井京子「国連平和活動と国際人権法・国際人道法 国連暫定統治下のコソボ」『世界法年報』第27号、2008年、76-105頁。

28) この場合、狙い撃ち制裁の目的はテロリストへの関与を止めさせることにある。しかし、実効性の観点からは、政治的メッセージに過ぎないという評価もありうる。また、狙い撃ち制裁の真の動機は、テロリストの関与者を処罰することにあるという評価もありうる。Cameron, *supra* note 12, p.171

29) 時系列的に見れば、アンゴラのUNITAへの狙い撃ち制裁が先行した。Ibid, pp.163-166; see also Reich, Johannes, "Due Process and Sanctions Targeted against Individuals pursuant to U.N. Resolution 1267 (1999)", 33 *Yale Journal of Int'l Law* (2008), p.505.

であると考えられる。

他方で、リスト化を安保理の補助機関である制裁委員会が行い、国々がその決定を純粹に国内で実施する方式³⁰⁾は、近年議論されるようになった「グローバル行政法」³¹⁾の実体を伴っていると評価することもできるであろう。ここで踏み込むことはしないが、そうした実体が備わっているとすれば、国内行政法において求められるアカウントビリティの観点が必要的に安保理に対しても求められることになるであろう³²⁾。

第3に、制裁委員会と狙い撃ち制裁という措置の政治性である。リスト化の認定を行う制裁委員会は安保理の理事国15カ国によって構成され、決定の手續もコンセンサスにより行われる。そして狙い撃ち制裁は、その及ぼす効果に関わらず刑事的・懲罰的性質ではなく予防的な措置であると主張される³³⁾。他方で、リスト化という一定の関連情報に基づいて判断するという性質に鑑みれば、(非)リスト化の決定は、準司法的決

30) キャメロンは、「狙い撃ち制裁は国家・政府のヴェールを破る (breach) ことを意味する」と指摘する。Ibid, pp.182-183.

31) Krisch, Nico, & Kingsbury, Benedict, "Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order" 17 *EJIL* (2006), pp.1-13.

32) Kanetake, *supra* note 18, see in particular pp.121-129. この機能を「国際テロリズム行政」とでも言える内容を実施する行政的機能と評価するものとして、古谷修一「国際テロリズムに対する国連安保理の対応 立法的・行政的機能の拡大」村瀬編『前掲書』(注1) 43頁。See also Farrall, Jeremy Matam, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge Univ. Press (2007). 国連の制裁全般について、プラグマティックな法の支配モデルとして、透明性、一貫性、平等性、適正手續、均衡性の必要性を指摘する。

33) 安保理は一連の決議において、この強制措置は「予防的性質のものであり、国内法で規定される刑事的基準に依拠しない」と繰り返し述べてきている。See SC Res.1735 (2006), preamble para.10; SC Res.1822 (2008), preamble para.13; SC Res.1904 (2009), preamble para.10.

定という性質も帯びることになる³⁴⁾。この点、狙い撃ち「制裁」の本質とは何かについて、現在も明確な結論が出ているとは言い難い。例えば、資産凍結は法的な没収にあたるかどうか、テロリストに関与したことに對する懲罰かなど、現実的に考えた場合、容易には結論しがたい状況を呈している。仮に、狙い撃ち制裁の本質が司法機関の判断に委ねるべき（あるいは少なくともその介在を認めるべき）ものであると考えた場合、制裁委員会の政治性が批判的となるのは必至であろう。

しかし、ポイントはキャメロンが指摘するように、リスト化に利用される情報の性質にあるかもしれない³⁵⁾。リスト化の根拠となる情報は、ほぼすべての場合において加盟国（米国）の諜報機関がもつ機密情報に

34) 政治的機関である制裁委員会が準司法的機能を担う場合には、本来司法手続に要求される手続的・実体的要件を満たす必要があるであろう。この点、国連行政裁判所の判決第158号の再審査請求事件に関するICJの勧告的意見が示唆的である。本件では、ICJが勧告的意見を付与すべきかについて、行政裁判所判決再審査請求委員会の政治的機関としての性質が問題になった。行政裁判所は司法機関であり、政治的機関がその判決の司法的審査に巻き込まれることは、司法手続の性質と両立しないという主張に対して、ICJは次のように述べた。「…確かに、委員会はメンバーである国々で構成されているので、政治的機関である。他方で、その機能は、…通常法的機関によって遂行されるものである。しかし、政治的機関によるこれらの機能の遂行と司法手続に由来する要求との間に必然的矛盾は何もない。一定の再審査制度が司法手続に由来する要求と両立するかどうかは、それぞれ特定の制度の事情や条件によって決まる。…裁判所は、委員会が採択した規則は、その機能の準司法的性質を考慮に入れていることに注目する…。」たとえ政治的機関であっても、その機能及びとられる決定が準司法的性質である場合、準司法的に行動することの必要性を示唆した意見と見えよう。 *Application for Review of Judgment No.158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion of 12 July 1973, paras. 25-26.*

35) Cameron, *supra* note 12, pp.168-169; van den Herik & Schrijver, *supra* note 12, p.334.

基づいているのであり、性質上、誤った情報が含まれることは否めない。そうした誤った情報に基づいて資産を凍結され、渡航を禁止される個人・団体にしてみれば、大きな影響を受けるのは確かであり、人権侵害が問題となりやすい措置であることは確かである。

2 狙い撃ち制裁と国際人権規範

従来から、安保理の経済制裁に関しては、対象国の無辜の市民に対する人権侵害の可能性が指摘されており、経済制裁の改善に向けた議論が広く行われてきた。例えばドゥ・ヴェットによれば、イラクの事例を代表例とする包括的な経済制裁においては、自由権規約第6条に規定されている一般市民の生命に対する権利や、社会権規約第12条に規定されている健康に対する権利が最も影響を受けやすい³⁶⁾。従って、経済制裁においては、これら二つの権利の観点から評価することが求められるのである。例えば、社会権規約委員会是一般的意見8において、国際の平和と安全のために経済制裁が実施されるという理由だけで、社会権規約の規定が失効する (inoperative) または少なくとも適用不能となると考えることはできないと述べた³⁷⁾。さらに一般的意見14において、「国々は、最低限の医薬品や医療設備を禁輸の対象にすべきではない。そのような制限を政治的及び経済的圧力的手段とすべきではない」³⁸⁾ と述べて、経済制裁における健康に対する権利の内実を示している。安保理の実行上、人道的例外として最低限の医薬品や医療設備を禁輸対象から除外する方式が確立しており、社会権規約委員会の意見が一定程度反映されたと考えることができる。

³⁶⁾ de Wet, *supra* note 6, p.217 *et seq.*

³⁷⁾ *General Comment No.8*, E/C.12/1997/8, 12 December 1997, para.7.

³⁸⁾ *General Comment No.14*, E/C.12/2000/4, 11 August 2000, para.41.

経済制裁における人権侵害の問題は、加盟国の側でも強く意識されてきており、加盟国の主導の下、国連事務局や学者の共同で繰り広げられた制裁の改革論議の中でも頻繁に指摘されてきた⁽³⁹⁾。これは要するに、安保理の活動が個人に対して大きな影響を及ぼしているために、国際人権規範の国連への適用可能性が議論されるようになったのだと把握することができよう。この点は、狙い撃ち制裁において一層顕著である。とりわけ狙い撃ち制裁において重要視されている権利は、自由権規約第14条1項に規定されている公正な裁判を受ける権利及び第2条3項に規定されている実効的救済を受ける権利である。確かに、上で確認したように、リスト化手続において、個人は審理を受ける権利を享受できないし、非リスト化手続においては、独立の第三者による審査メカニズムが存在しない。この問題に関する国連の対応をここで確認しておこう。

まず2004年12月に提出されたハイレベル・パネルの報告書では、すでに狙い撃ち制裁の問題点が具体的に指摘されていた。すなわち、「団体または個人が理事会によって維持されるテロリストのリストに加えられする方法及びリスト化された者のための審査または上訴の不在は、深刻なアカウントビリティー問題を提起しており、おそらく基本的な人権規範及び条約を侵害している」ため、制裁委員会は審査プロセスを設けるべきである、と⁽⁴⁰⁾。

(39) Biersterker, Thomas J., *et al*, "Consensus from the Bottom up? Assessing the Influence of the Sanctions Reform Processes", Wallersteen, Peter, & Staibano, Carina (eds.), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, Franc Cass (2005), pp.15-30.

(40) *A more secure world: our shared responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A/59/565, 2 December 2004, para.152. See also para.182. 「制裁が個人または団体のリストを伴う場合、制裁委員会はそうしたリストに不正確に記載されたまたは維持されていると訴える者の事例について審査する手続を確立すべきである。」

これを受けて、アナン事務総長は自ら報告書『より大きな自由に向け』を提出した。報告書全体としては、人権を国連の緊急課題の3本柱の一つに据えるなど大変に重要な提起を行っており、テロリズムとの闘いにおいても人権を妥協させてはならないと指摘する⁽⁴¹⁾。他方で、経済制裁一般を国連の重要な手段であるとして、「すべての安全保障理事会の制裁は、制裁を履行する国の能力強化、十分に資源の備わった監視メカニズムの確立そして人道的結果の緩和によって、効果的に履行され実施されるべきである」とのみ述べている⁽⁴²⁾。ここでは狙い撃ち制裁も念頭においているであろうが、ハイレベル・パネルの報告書に比較して、具体的な提言もなく若干物足りない印象を受ける。

他方で、加盟国はハイレベル・パネルの指摘した問題のある程度、深刻に受け止めたように思われる。2005年10月に国連総会によって採択された世界サミット成果文書には、次のような文言が盛り込まれた。

「108. 我々は安全保障理事会に対して、事務総長の支援の下で、制裁の履行及び効果の監視を改善し、制裁が責任ある方法 (accountable manner) で履行されることを確保し、その監視の結果を定期的に審査し、そして制

(41) *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, A/59/2005, 21 March 2005, para.94.

(42) *Ibid*, para.110. 安保理の活動における人権の重要性という観点からは、国連人権高等弁務官の任務に関する第114項の記述も重要であろう。今日、特定の事態についてブリーフィングを行うために高等弁務官が安保理に招請されることが多くなっている。このことは、安保理の決議において人権を考慮する必要性が増していることを示している。そのようななか、高等弁務官は、安保理の審議においても一層積極的な役割を果たさなくてはならないと、事務総長は指摘する。彼によれば、「人権の『主流化』の概念は、近年ますます注目を浴びようになっているが、まだまだ重要な政策や決定において十分に反映されていない」。Ibid, para.114.

裁の適用から生じる特別な経済的問題に対して憲章に従って取り組むためのメカニズムを発展させるよう要請する。

109. 我々はまた安全保障理事会に対して、事務総長の支援の下で、制裁リストに個人及び団体を記載するための及びそれらを削除するための、そして人道的免除を与えるための公平で明確な手続 (fair and clear procedures) の存在を確保するよう要請する。」⁽⁴³⁾

こうした動きを経て、国連法務部の主導により『狙い撃ち制裁と適正手続』と題する報告書が作成された⁽⁴⁴⁾。法務部の委託を受け報告書を作成したファスベンダーは、一般的に承認された適正手続に対する権利には、公正な裁判を受ける権利と実効的救済を受ける権利が含まれていることを確認する。そして、適正手続に対する権利が狙い撃ち制裁にも適用されることを論証する前提として、それらの権利が、各国の憲法的伝統であると同時に慣習国際法及びICJ規程第38条1項(c)にいう法の一般原則として一般的に承認されているとする⁽⁴⁵⁾。

そして、国連がそれらの権利に拘束されるとすれば、それは国連加盟国が人權諸条約を批准しているからではなく、国際法主体としての国連が慣習国際法及び法の一般原則に拘束されるからであると指摘する。もちろん、それら慣習国際法及び法の一般原則となっている権利が国際組織における適用という意味で拡張されうるかどうかにについては別途検討が必要である。しかし、「適正手続に関する慣習法の範囲について、国際組織の個人に対する直接的な『統制的 (governmental)』活動を含め

(43) 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 October 2005, paras.108-109.

(44) Fassbender Report, *supra* note 25.

(45) *Ibid*, pp.9-16.

るような拡張傾向がみてとれる」と述べる⁽⁴⁶⁾。すなわち、国際組織が個人に対して直接的な影響を及ぼす形で統治機能を行使する場合には、国際組織に対しても適正手続の権利が適用可能という論理である。但し、彼は、現在の慣習国際法においては、国際組織に適用されるべき適正手続の権利の基準が明確には定まっておらず、基準の確定は個人の権利に直接的な影響を及ぼす機関、つまりは安保理の責任であると結論づけている⁽⁴⁷⁾。

この報告書を踏まえて、アナン事務総長は安保理に対して非公式文書(non-paper)を送付した。その文書では、「公平で明確な手続」の確保に必要な要素として、安保理の措置の対象となる個人には次の3つの権利があるとまとめた⁽⁴⁸⁾。第1は、措置について通知を受け、当人に関わる事案(the case)についてできる限り早くそして最大限知る権利である。第2は、合理的な期間内に関連の意思決定機関によって審理を受ける権利である。これにはFPを通じてその機関へ直接的にアクセスする能力、代理人によって助言を受けまたは代理される権利が含まれる。そして第3に、実効的な審査メカニズムによって審査を受ける権利である。ここでいう実効性は公平性、独立性の程度、そして実効的救済を与える能力に依存する。

以上のような適正手続の内実については、ECJのカディ(Kadi)事件⁽⁴⁹⁾

(46) Ibid, p.19.

(47) Ibid, pp.24-27.

(48) Updated Watson Report, *supra* note 3, p.12.

(49) 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*, Judgment of the Court (Grand Chamber), 3 September 2008. カディはソマリア出身のスウェーデン居住者である。またアル・バラカットはスウェーデンからソマリアへの送金を促進する団体である。

においても確認されたと考えることができる⁵⁰⁾。ECJは、安保理決議それ自体の合法性審査は慎重に回避しつつ、EC上の措置をEU基本権に照らして合法性審査を行った。すなわち、EUの基本権はEC法秩序における法の一般原則であり、基本権の尊重はECの憲法的原則のひとつである⁵¹⁾。国連憲章すなわち国際条約に基づく義務といえどもそれら原則を侵害することはできず、ECの行為がそれら原則に合致しているかどうかを審査するのはECJの任務である⁵²⁾。但し、ECJの合法性審査は国連憲章そのものではなく、憲章さらには安保理決議に効果を与えるためのECの行為について行われることが強調されなければならない⁵³⁾。このような論理に基づいて、資産凍結措置について審理を受ける権利及び実効的司法救済を受ける権利の侵害を認定した。前者については、カディ氏に対して資産凍結措置を正当化する根拠・情報が通知されていなかった

50) ECJのカディ事件判決は、国際法・EU法両分野において多くの注目を集め、既に膨大な評釈が存在する。ここでは以下の文献を挙げておく。中村民雄「国連安保理決議を実施するEC規則の効力審査 テロリスト資産凍結（カディ）事件・上訴審判決」『ジュリスト』第1371号、2009年、48-59頁、中西優美子「欧州司法裁判所によるEU基本権保障の貫徹 Kadi対EU理事会事件」『国際人権』第20号、125-127頁、Ziegler, Katja, “Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The Kadi Decision of the ECJ from the perspective of Human Rights”, 9 *Human Rights Law Review* (2009), pp. 288-305; Cardwell, French, & White, “European Court of Justice, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission” 58 *ICLQ* (2009), pp. 229-240. その他に、Reinisch *supra* note 4 の脚注 (12) 260-261頁が多くの関連文献を紹介している。本稿における問題関心と同じ観点から、EUと安保理の関係についても検討する価値があるように思われるが、詳しい検討は他日を期したい。

51) Judgment, *Supra* note 49, paras.303-304.

52) Judgment, paras.305-309.

53) Judgment, para.326.

たこと⁵⁴⁾、審理を受ける機会を与えられなかったこと、後者については、結果として防御する権利が保障されなかったこと⁵⁵⁾を指摘した。

こうして、安保理が狙い撃ち制裁を実施する上で考慮しなくてはならない適正手続の権利の内実は、確立しているとは言えないまでも、次第に明らかになってきていると考えられる。なお、カディ事件では手続的側面に限定されるが財産権の侵害も認定され、⁵⁶⁾で検討するサヤディ事件では移動の自由、名誉と信用に対する不法な攻撃の侵害が認定された点に留意しておく必要がある。このことは、安保理が適正「手続」の権利だけでなく、その他の実体的権利の侵害に関与する可能性があることを示唆している⁵⁶⁾。それでも、安保理に対する改善の要求は、上述の国連における対応を概観しても分かるように、やはり適正手続に関する問題に集約されるということが言えよう。以下では、安保理が適正手続の問題についてどのように対応してきているかを見ておこう。

3 安全保障理事会による改善の動き

安保理としても徐々にではあるがリスト化及び非リスト化の手続について改善の動きを見せてきた。決議1730によってFPを設置し、リスト化された個人・団体が直接的にアクセスできるようになった⁵⁷⁾。さらに、決議1735によって手続の精緻化がはかられた。例えば、提案理由に含め

⁵⁴⁾ Judgment, paras.338-348.

⁵⁵⁾ Judgment, paras.349-351.

⁵⁶⁾ 「テロ対策における人権及び基本的自由の促進及び保護」に関する特別報告者は、狙い撃ち制裁の影響は財産権、結社の自由に及び、またリスト化手続において通告を受ける権利と司法審査が潜在的に否定されていることに懸念を表明している。Updated Watson Report, *supra* note 3, p.15.

⁵⁷⁾ SC Res.1730 (2006), 19 December 2006. FPはアル・カイダ及びタリバン制裁に限定されず、安保理の実施する狙い撃ち制裁すべてに適用される。

べき要素の最低基準の設定⁵⁸⁾、情報の公開及びリスト化された個人・団体への通知手続の設定⁵⁹⁾などである。

そして、決議1822の採択によって非リスト化手続に関する飛躍的な改善が見られた。ワトソン最新報告書は、「決議1822は、制裁の手続を劇的に変更する潜在可能性を秘めた新しい要請を行っている」と表現する⁶⁰⁾。決議1822の特筆すべき点は大きく次の2点であろう。まず、2010年6月30日までのリストの審査とその後の1年毎の審査を制裁委員会に命じた⁶¹⁾。そして、リスト化の提案国に対して詳細な提案理由を提示するよう求めた上で、提案理由のうち公開可能な部分を特定するよう指示し、他方で制裁委員会に対しては提案理由と委員会による概述書のウェブサイトにおける公開を促進するよう命じた⁶²⁾。

リスト化の審査については、2008年末に作業が開始された。この審査プロセスは、そのリスト化された個人・団体の多さから進展度合いが危惧されていたが、2009年10月末の時点で、審査されるべき488の名前のうち422に関するプロセスが開始され、50について実質的な審査が終了し、そのうち8名の個人と4つの団体が非リスト化されたという⁶³⁾。またこのプロセスは、制裁委員会の文化を変化させたと指摘される。すなわち、制裁委員会においては、当初は本国政府からの指示を報告するの

58) SC Res.1735 (2006), 22 December 2006, para.5.

59) SC Res.1735 (2006), 22 December 2006, para.10.

60) Updated Watson Report, p.16.

61) SC Res.1822 (2008), 30 June 2008, paras.25, 26.

62) SC Res.1822 (2008), 30 June 2008, paras.12, 13.

63) Updated Watson Report, pp.16-17. 非リスト化された個人には本稿で検討するサヤディとその妻、そして団体としては、ECJでEC規則の無効を勝ち取ったアル・バラカットが含まれる。

みであったのに対して、実質的な議論が頻繁に行われるようになったというのである⁶⁴⁾。

以上のような改善は、前節で紹介した事務総長の非公式文書による3つの権利のうち、第1(対象者の事案について知る権利)と第2の権利(合理的期間内に審理を受ける権利)の要求する水準を一定程度満たしていると考えられる。この点、加盟国の多くが安保理の改善を評価している⁶⁵⁾。もっとも、こうした制度的な改善は実施を伴わない限り画餅に帰す可能性もあり、今後の実行を注視していく必要がある。

他方で、第3の権利、すなわち実効的な審査メカニズムによって審査を受ける権利については、FPの設置によって満たされていると考えるのは難しいであろう。上述のように、FPは非リスト化の要請を受け付けるだけで実効的救済を与える権限はもっていない。こうした点から、問題は残されていると指摘する国々、さらに踏み込んで独立の審査メカニズムの設置を提案する国々もあった。とりわけ安保理の改善を推進する「同志の国々(Like Minded States)」の発言が目目される⁶⁶⁾。

(64) Ibid, p.17. 他方で、死亡した人物や十分に同定できる程の情報がない人物に関する問題を解決できるかどうかを判断するのは、時期尚早であるとする。この問題は、独自の調査権限や資源をもたない制裁委員会の脆弱性・限界を露呈しているように思われる。

(65) 2009年11月13日に開かれた1267委員会、テロ対策委員会、1540委員会の各議長によるブリーフィングに関する公開会合の議事録参照。S/PV.6217, 13 November 2009, S/PV.6217 (Resumption 1), 13 November 2009.

(66) 決議1822を採択した会合において、コスタリカはFPの設置を重要な達成であるとした上で、さらに審査メカニズムが必要であると述べた。S/PV.5928, 30 June 2008, p.3. そこでは、いわゆる「同志の国々」の提案に対する支持が表明されている。「同志の国々」とは、安保理における改善の動きを主導している非公式グループであり、デンマーク、ドイツ、リヒテンシュタイン、オランダ、スウェーデン、スイスで構成されていたが、2009年に入ってからコスタリカとベルギーが参加している。ちなみにワトソン報告書はこれらの国の主導

こうした経緯を踏まえて採択されたのが、2009年12月の決議1904である。この決議の特色は、何よりもオンブズパーソン（以下、OP）の設置にある⁶⁷⁾。決議1904の第20項は、次のように規定する。非リスト化の要請を審議する際に、制裁委員会はOP事務所による援助を受けなくてはならない。事務総長は制裁委員会と連携して、「高潔な人格を有し、高度の公平性と誠実性を備え、法律、人権、テロ対策及び制裁といった関連分野における経験を有する高名な個人」をOPとして任命する。OPは独立で公平に任務を遂行しなければならず、いかなる政府からも支持を受けてはならない。さらに第21項では、OPIは個人・団体からの非リスト化要請を受理し、FPのメカニズムはこの措置には適用されず他の制裁リストについてのみ適用されることを確認している。

決議の付属文書は、情報収集（2ヶ月）、請願者（petitioner）との対話（2ヵ月）そして制裁委員会の審議と決定（2ヵ月）の3段階のプロセスに分けて、OPの任務を規定している。その概要は次の通りである。

情報収集（2ヵ月）：非リスト化の要請を受けた場合、OPIは、請願者に受領を通知し、非リスト化の一般的手続きを通告し、請願者が制裁委員会の手続に関して質問した場合にはそれへの回答を行う。また、請願が新規の申請か再申請かを検証し、再申請について付加的情報がない場合は却下する。請願が却下されない場合、OPIは即座に非リスト化要請を委員会の構成国、提案国、国籍国又は居住国、関連の国連機関、その他の関連国に通告する。OPは、2ヵ月以内に、これらの国に対して適切な付加的情報があるかどうかについて質問を行い、非リスト化すべ

によって開始された研究の一部でもある。Updated Watson Report, p.15.
 また、6217会合における「同志の国々」の発言も参照せよ。コスタリカS/PV.6217, p.15, スイスp.28, リヒテンシュタインpp.31-32, オランダS/PV.6217 (Resumption 1), pp.7-8.

⁶⁷⁾ SC Res.1904 (2009), 17 December 2009, paras.20, 21.

きかどうかについて協議することができる。さらに、監視チームからも情報提供(裁判上の決定・手続、新しい報告書、国々や国際組織と共有している情報を含む)を受ける。他方で、監視チームは、請願者によって提供された情報の事実に基づく評価を行い、場合によっては、請願者に対して質問又は要請を行う。2カ月の情報収集を経て、OPは制裁委員会に報告を行う。必要な場合は、この期間を一度だけ2ヶ月まで延期することができる⁽⁶⁸⁾。

請願者との対話(2カ月)：OPは、この期間内に、制裁委員会の審議に向けて、請願者に更なる質問を行うことができる。そして、請願者からの回答を関連国、制裁委員会、監視チームに回覧しなければならない。その上で、監視チームの支援を受けて包括的報告書(comprehensive report)を作成する。この包括的報告書には次の要素が含まれるものとされる。(a) 非リスト化要請に関連するあらゆる情報の要約。これについては加盟国の有する機密情報の尊重義務が伴う。(b) 非リスト化要請に関連するOPの活動の記述。(c) すべての情報の分析に基づいたOPの見解。必要な場合、この期間を一度だけ2ヶ月まで延期することができる⁽⁶⁹⁾。

制裁委員会の審議と決定(2カ月)：制裁委員会は30日間、包括的報告書を検討した後、非リスト化申請を委員会の議題とする。委員会審議にはOPが参加する。審議の後、委員会は通常の意思決定手続に乗せるかどうかを決定する。委員会が非リスト化を決定する場合、OPはその旨を請願者に通知し非リスト化が達成される。非リスト化を否決する場合、委員会はその理由と最新の概述書をOPに送付する。OPは15日以内に、(1) 委員会決定の通知、(2) OPの収集した情報のうち公開可能な情

⁽⁶⁸⁾ SC Res.1904 (2009), 17 December 2009, Annex II, paras.1-4.

⁽⁶⁹⁾ Ibid, paras.5-7.

報と審査プロセスの記述、(3) 委員会がOPに提供したすべての情報を含む文書を請願者に送付する。なお、請願者に対する通知において、OPは委員会の審議内容及びOPと加盟国とのやりとりの機密性を尊重しなければならない⁽⁷⁰⁾。

*

こうしたOPの活動はまだ開始されていないこともあって、その評価は今後の実行を待たざるを得ない。しかし、現時点でも一定の評価はできるであろう。第1に、OPの独立性が一応は確保されている。第2に、FPに比べて、権限が拡大している。特に、請願者と制裁委員会における審議に向けて協議することができるようになった点が重要であろう。一見して、OPはその名前が示唆するように、基本的には請願者の側に立った取組みが求められているように思われる。他方で、最終的な決定権はやはり制裁委員会に残されており、かつOPの見解がどの程度、委員会の審議において考慮されるかについて制度的な保障はない。この点において、「同志の国々」が求めていた審査メカニズムの水準には到達していないとも評価できる⁽⁷¹⁾。

⁽⁷⁰⁾ Ibid, paras.8-14.

⁽⁷¹⁾ このOP設置は当初デンマークによって提案された。国連レベルにおける独立した審査メカニズムをめぐる議論について例えば、Gestri, Marco, “Legal Remedies against Security Council Targeted Sanctions: *de Lege Lata* and *de Lege Ferenda* Options for Enhancing the Protection of the Individual” 17 *Italian Yearbook of Int'l Law* (2007), pp.48-50. なお、決議採択後の発言でコスタリカは、OPの設置を高く評価した上で、OPが勧告を行うことができるようにすることが望ましいが、OPの見解は一定程度結果に反映されるであろうと述べて、将来の改善に委ねている。S/PV.6247, 17 December 2009, p.3. ポーテによれば、国連レベルで十分なメカニズムが存在すると判断するためには、次のような本質的な性質を伴った手続が必要である。1. リスト化手続の透明性、2. 公正さを本質的に保障するリストの審査手続、公正さとはすなわち、審査機関の独立性、審査要請の適切な精査、実効的で公平な証拠採用、迅

この狙い撃ち制裁措置を漸次改善していくという意思は多くの国々に共通であるが、それらを詳細に検討すると、やはり次のような対立が根底にあるようである。やや大雑把に言えば、狙い撃ち制裁の実効性を重視する立場と、法の支配及び人権保護を重視する立場の対立である。決議1904採択の1か月前に開催された、テロ関連の3つの委員会議長のブリーフィングに関する公開会合においても、大勢は、更なる改善が求められるとほとんどの国が発言した一方で、制裁委員会の権限を弱めるべきではないであるとか、狙い撃ち制裁の実効性を重視すべきとする趣旨の発言も見受けられた⁽⁷²⁾。しかし、狙い撃ち制裁の実効性と法の支配・人権保護は相対立するものではなく、後者を尊重することが結果として制度の実効性につながると考えることが現実に即した見解ではないかと考えられる⁽⁷³⁾。

以下では、こうした改善の動きに対して、自由権規約委員会によるサヤディ事件の見解がどのような影響を及ぼしたかを検討する。

速な手続、手続の結果の周知、審査決定の履行の高い蓋然性、である。Bothe, *supra* note 7, p.554.

(72) ロシア、中国など、S/PV.6217. また、米国はこの措置の実効性に重点をおく立場であると考えられるが、決議1904の主要な提案国であったことは興味深い。See S/PV.6247, p.2.

(73) 但し、狙い撃ち制裁の実効性という観点からは、この措置のテロリズム防止に向けた現実的な限界があることも確かであろう。例えば、金融資産の凍結とはいっても、実際に金融資産の移転はかなり容易に行うことができるのであり、制裁の具体的な実施は各国の実施能力に大きく依存する。中谷和弘「安保理決議に基づく経済制裁 近年の特徴と法的課題」村瀬編『前掲書』(注1) 82-85頁。

自由権規約委員会の対応

1 規約委員会の任務・権限

(a) 規約委員会の任務

サヤディ事件を具体的に検討する前に、規約委員会の任務・権限について、本稿のテーマと関わる限りにおいて概観しておこう⁽⁷⁴⁾。規約第28条によれば、委員会は18名の委員によって構成される。委員は、規約の締約国会合により選出され、「高潔な人格を有し、かつ、人権の分野において能力を認められた」規約締約国の国民であるとともに、「法律関係の経験を有する者の参加が有益であることに考慮を払う」とされる。規約自体にこの委員会の「独立性」への言及は見受けられないが、第28条3項は「委員会の委員は、個人の資格で、…職務を遂行する」と規定しており、これが委員会の独立性と公平性を意味しているとされる⁽⁷⁵⁾。

規約委員会の主要な任務は、いわゆる国家報告制度と個人通報制度に関するものに集約される⁽⁷⁶⁾。国家報告制度については、規約第40条1項に従って、締約国について規約が効力を生ずるときから1年以内に、また、その後は委員会が要請するときに「規約において認められる権利の実現のためにとった措置」、「これらの権利の享受についてもたらされた進歩」に関する報告を検討する任務が与えられている。検討の結果、委員会は総括所見 (concluding observation) を採択する。規約第40条4

(74) 芹田健太郎・薬師寺公夫・坂元茂樹『ブリッジブック国際人権法』信山社、2008年、阿部浩己・今井直・藤本俊明『テキストブック国際人権法 [第3版]』日本評論社、2009年を参照。

(75) Tomuschat, Christian, *Human Rights Between Idealism and Realism*, 2nd ed. Oxford Univ. Press (2008), p.172. 原文は第40条3項となっているが、内容からして第28条3項の誤りと思われる。

(76) 規約第41条にはいわゆる国家通報制度も規定されているが、実質的に機能していない。

項によれば、「委員会は、委員会の報告及び適当と認める一般的な性格を有する意見を締約国に送付しなければなら」ない。これは、総括所見と一般的意見を示しているが、法的拘束力はないとされる⁽⁷⁷⁾。

しかし、法的拘束力はなく、条約の実施措置のなかで「最も弱いもの」とされながらも、締約国の条約実施を実質的かつ客観的に監視するための重要な手続であると評価できる。この国家報告制度は、「建設的な対話」と評され、条約違反を非難する場ではなく、改善を求める場である⁽⁷⁸⁾。国々の条約履行措置の観点からは、強制・制裁ではなく説得・圧力に力点をおいていることが特徴であると言える⁽⁷⁹⁾。

もう一つの主要任務である個人通報制度は、条約上の権利について締約国に侵害された被害者が、国内救済を尽くしてもなお救済されない場合に委員会に申し立てる制度である。この制度の意義は、人権侵害の実情にある。すなわち、国家と個人の関係において、国家自身が加害者となり人権を侵害するケースが多い。または、国家自身が直接の加害者でないとしても、国内における人権侵害に対して十分に対処せず、被害者が泣き寝入りする場合も多い。こうしたことから、国内において十分な救済が得られない場合、被害者個人、あるいは政府と関係のない立場にある民間の個人または団体が、直接に国際的な機関に人権侵害を通報し、国際的な機関による救済の道を開く必要がある⁽⁸⁰⁾。

この手続は規約の第1選択議定書によって規定される。第1条は、規約の締約国であってこの議定書の締約国の管轄の下にある個人であって、その締約国によって規約に定める人権を侵害されたと主張する被害者は

(77) 芹田他『前掲書』(注74)139-140頁。(78) 阿部他『前掲書』(注74)102-103頁。

(78) 阿部他『前掲書』(注74)102-103頁。

(79) 佐藤哲夫『国際組織法』有斐閣、2005年、365-368頁。

(80) 芹田他『前掲書』(注74)154-156頁、阿部他『前掲書』(注74)141-142頁。

委員会に通報できると定める。

通報を受理した委員会は、まずその受理可能性について決定する。通報を関係国（違反すると主張された国）に送付し、反論の機会を付与する。受理可能性の要件には以下のようなものがある⁸¹⁾。(1) 締約国の管轄の下にある個人による提出であること、(2) 規定に定めるいずれかの権利の侵害であること、(3) 通報が「匿名」でないこと、(4) 「通報権の濫用」にあたらないこと、(5) 「規約の規定と両立」すること、(6) 当該通報が「他の国際的な手続」に付されていないこと、(7) 当該通報について国内救済措置が完了していることなどである。訴えられた締約国は利用可能で有効な救済措置が存在する証拠を提出しなければならない⁸²⁾。

次に委員会は本案段階に進む。審査の特徴として、非公開審理、通報者と締約国の双方から受領した書面による情報のみによる審査⁸³⁾という点が挙げられる。他の国際裁判と異なり、口頭審理は行われない。そして、違反を認定する場合、通常、被害者に対する救済と再発の防止を求める勧告を含む見解 (views) を採択する。この見解も当事国に対する法的拘束力はないとされる⁸⁴⁾。なお、見解について、委員は個別意見を付すことができる。また、1990年にフォローアップ制度が導入され、違反認定を受けた締約国は180日以内に勧告の履行状況について情報提供

81) 芹田他、同上、157-158頁、阿部他、同上、147-150頁。

82) 個人通報制度においては、明文の規定がないにもかかわらず、いわゆる暫定措置 (interim measures) をとることが確立している。See Rules of Procedure of the Human Rights Committee, CCPR/C/3/Rev.8, 22 September 2005, rule 92. 死刑や退去強制、追放に関する事例をめぐってこの仕組みも論争となっている。

83) 例えば欧州人権裁判所は、当事者の対審査や事実の職権調査の権限をもつ。

84) 芹田他『前掲書』(注74) 158-159頁、阿部他『前掲書』(注74) 150-152頁。

しなければならないとされている⁸⁵⁾。

(b) 規約委員会の法的地位

規約の締約国は、2010年3月現在で国連加盟国192カ国のうち165カ国に及ぶ。第1選択議定書の締約国は113カ国と規約の締約国の3分の2に留まるが、国連の主要な人権条約のなかで個人通報制度を導入する条約の締約国数（または制度を宣言によって受諾している国の数）としては最大である⁸⁶⁾。規約は、自由権として分類される権利のほとんどを規定しており⁸⁷⁾、また締約国も地域的に多様な国によって構成され、アジア・中東地域の国に非締約国が多いのが目立つ程度である。地域的な偏りがないという意味でほぼ普遍性を達成していると言える。こうして、人権条約のなかでも自由権規約（及びその個人通報制度）がとりわけ重要であるということに疑いはない。

他方で、規約によって設立された委員会の法的地位ということになると、若干の不安定さは否めない。この点は、学問的・理論的には、委員会は国際組織かどうかという問題が出発点となるであろう。委員会は、自由権規約に基づいて設立された条約実施機関であり、厳密には国連と別個の独立した存在であると考えられる。他方で、実態は、「国連予算により財政的に支援され、国連の施設を利用し、国連事務局内の国連人

85) 芹田他、同上、159頁、阿部他、同上、151頁。前者は「原則として90日以内」とある。

86) 最新の締約国数について、See <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> (Last visited on 31 March 2010).

87) バーゲンサルは、規約が市民的及び政治的権利の包括的なカタログを保障していることが、規約が特別の地位を獲得した一つの要因であると考ええる。Buergethal, Thomas, "The U.N. Human Rights Committee", 5 *Max Planck Yearbook of UN Law* (2001), pp.341-342

権高等弁務官により行政的に支援され、国連の施設を利用し、国連総会に報告書を提出することに示されるように、国連と密接な関わりを有し、…恒久的機関の存在や自立性の点で不明確である」と指摘され、独立の国際組織と見なすことがためられる側面も持っている⁸⁸⁾。

これは、国際組織にはどのような組織が含まれるのかという学問上の定義の問題である。周知の通り、学問上明確な定義が確立しているわけではない⁸⁹⁾。全体として見れば、学問上も実務上も国際組織とその条件を満たしきれていない条約実施機関をある程度区別して認識していることはできよう⁹⁰⁾。国際組織と条約実施機関の大きな違いとしては、国際法に基づく法人格をもっているかどうかという点が考えられるが、法人格が組織の権限内容を必然的に引き出す打ち出の小槌のような概念でないことは、ICJの損害賠償事件からも示唆される通りである⁹¹⁾。そ

88) 佐藤『前掲書』(注79) 6-7頁。ちなみに、委員会の様々な文書には国連の形式に従った文書番号がふられ、配布・公表されている。実質的に国連文書として扱われていると見てよいであろう。

89) 佐藤、同上、5-6頁。

90) 例えば、国際法協会 (ILA) は、国際組織のアカウントビリティーの最終報告書において、その対象範囲につき、次のように述べている。「…条約によって設立され、その条約の締約国による履行の監視機能を付与された自律的な制度的取極 (条約機関 treaty-organs) は、国際法人 (international legal person) として創設されてはいないので、別言しない限りこの報告書のカバーするところではない。しかしながら、条約機関は通常国際組織と密接に繋がっているし、それらの機能は国際組織と類似の多くのアカウントビリティー問題を惹起している。従って、本報告書は適切な場合には特に条約機関に言及することとする…。」ILA Final Report on the Accountability of International Organizations (Show, Malcolm, & Wellens, Karel: Co-Rapporteur, 2004), p.4. また、同作業の紹介及びその意義について、植木俊哉「国際機構のアカウントビリティーと国際法 国際機構をめぐる紛争に関する一考察」島田征夫他編『国際紛争の多様化と法的処理』信山社、2006年、189-206頁。

91) *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory

の意味で、ここで委員会が国際組織として法人格を有しているかどうかを議論するのはそれ程意味のあることのように思われぬ。

他方で、規約は「国際組織」の設立文書かどうか、という問題設定は一定の意味があるように思われる。例えば、人権条約に対する留保の問題は現在でも大きな論争であり続けているが、なかでも委員会が条約法条約第20条3項にいう権限ある内部機関かどうかという論点と一定の関連性があるであろう⁹²⁾。また、委員会が最近積極的に採用するようになった、「規約は生きた文書として解釈されなければならないが規約で保護された権利は今日の諸条件の文脈に照らして適用されるべきである」という考えを反映する発展的解釈という解釈手法の問題も、委員会の解釈・適用権限の観点からは、一定の関連性を指摘できる⁹³⁾。留保の問題であれ、解釈手法の問題であれ、そこには規約の一体性及び人権の積極的な保護を確保しようとする委員会と、それを批判する締約国という対立の図式が見てとれる⁹⁴⁾。以下でみる委員会の示す判断の法的効果に関する議論の背景にも、委員会が国際組織であるかどうかという問題が見え隠れする。少なくともここで言えることは、委員会の権限に関する論争には、

Opinion of 11 April 1949, 佐藤『前掲書』(注79) 96-98頁。

⁹²⁾ 例えば、薬師寺公夫「自由権規約個人通報手続における相対主義と普遍主義の法的攻防」松井芳郎他編『グローバル化する世界と法の課題 平和・人権・経済を手がかりに』東信堂、2006年、297-308頁。 See also Klabbers, Jan, *An Introduction to the International Institutional Law*, 2nd ed., Cambridge Univ. Press (2009), pp.76-79.

⁹³⁾ 薬師寺、同上、308-339頁、また坂元茂樹「人権条約の解釈の発展とその陥穽」芹田健太郎他編『講座国際人権法1 国際人権法と憲法』信山社、2006年、150-181頁、及び同「条約実施機関の解釈権能 自由権規約2条1項の解釈をめぐって」『国際立法の最前線』有信堂、2009年、137頁。

⁹⁴⁾ この図式は、普遍主義対相対主義の法的攻防と見ることもできる。薬師寺、同上、291-358頁。

委員会の国際組織としての不安定な地位も大きく影響しているのではないかとのことである。

他面において、委員会を国連とは別個の独立した機関と見るか、国連内部の一機関と見るかという問題もあるように思われる。本稿の観点からは、むしろこの問題が一層重要になるかもしれない。例えば、国連の内部機関と見る場合、憲章に基づく権限配分に配慮する必要性が高くなる。換言すれば、委員会の判断において「制度的均衡」の概念が重要な要素となってくると考えられる⁹⁵⁾。これは、ICJと安保理の関係を考えれば理解しうる。反対に、委員会を国連とは別個の組織体と考える場合、委員会の権限はあくまで規約によって導かれ、上のような要素は背景に退く可能性が高い。委員会は規約の想定する秩序体系に基づいて、その維持・発展に精力を傾けることが想定される。その意味で、ECJや欧州人権裁判所、国際刑事裁判所と安保理との関係性に類似していると捉えることができるかもしれない。もっとも、ここでも再び委員会の国際組織としての不安定さから、このような二分法は明確な法的効果を明らかにするものではなく、相対的な評価基準に留まるであろう。また、以下で概観する委員会判断の法的効果の議論とも一応区別する必要があるであろう。

上の2つの問題について、ここで明確な結論を下すことはできないが、本稿の観点からは、こうした論点があり得ると認識しておくことは重要であろう。委員会の国際組織としての不安定さと不明確さは、委員会の

⁹⁵⁾ これは要するに、憲章に規定された諸機関のバランスを図る必要性あるいは諸機関が他の機関の領分に対して抑制的態度を図る必要性を示す原則である。ILAによれば、「制度的均衡の原則は、国際組織の機関が設立文書に規定された制度的制約を踏み越えることはできないということの意味する」。ILA Final Report, *supra* note 90, p.12-13. 同原則は、国際組織法において確立した原則であると考えられる。See also Bianchi, Andrea, “Assessing the Effectiveness of the UN Security Council’s Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion”, 17 *EJIL* (2006), p.910.

特殊な性格を物語っているのである。

(c) いわゆる「先例」の法的効果

委員会が個人通報制度の中で蓄積してきた見解や、その見解の蓄積と国家報告制度に基づく各条項のコメンタリーとしての一般的意見は、委員会の「先例 (jurisprudence)」として確立しており、条約の重要な解釈指針として無視できない影響力を事実としてもちはじめている、と評価される⁹⁶⁾。こうした評価の前提には、上述のように、総括所見であれ、一般的意見であれ、見解であれ、委員会の決定には法的拘束力が付与されていないという事実がある⁹⁷⁾。しかし、委員会の決定の法的効果をめぐっては長いこと論争が続いている。委員会の先例を構成するとされる一般的意見や見解については、とりわけ国内法レベルにおける位置づけ・影響、国内裁判所における評価の観点から議論されている⁹⁸⁾。ここでは詳述しないが、一般的には、先例の法的意義を拡大しようとする委員会と、伝統的立場をとる締約国による抵抗という対立の図式があるようである⁹⁹⁾。

⁹⁶⁾ 芹田他『前掲書』(注74) 166-167頁、214頁。

⁹⁷⁾ もっとも、国家報告制度と個人通報制度はそれぞれのメカニズムとしての性質が異なり、一般的意見と見解は、一応は区別すべきかもしれない。バーゲンサルは、国家報告制度(及び国家通報制度)を国家間の調停手続であるのに対して、個人通報制度を準司法的な紛争解決メカニズムであると評する。Buergethal, *supra* note 87, p.367. 後述のように委員会を準司法的「機関」と見なすことに批判的な見解も根強く残っている。しかし、個人通報制度の仕組み自体を準司法的手続と見なすことは可能と考える。

⁹⁸⁾ Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies (Rapporteur prof. Yuji Iwasawa), ILA Report, Berlin Conference (2004).

⁹⁹⁾ もっとも、見解の法的意義をめぐっては委員の間でも対立が見られるし、締

委員会は、選択議定書に基づく締約国の義務に関する一般的意見³³⁽⁰⁰⁾において、見解の法的意義を次のように述べている。

「11. 個人通報を検討する人権委員会の機能は、それ自体としては、司法機関のそれではないが、委員会が選択議定書に基づいて出す見解は、司法決定がもついくつかの重要な特徴を示している。見解は、委員会構成員の公平性及び独立性、熟慮の重ねられた規約文言の解釈、そして決定の最終的性質といった司法的精神の下で採択されている。

12. 選択議定書第5条4項で委員会の決定を表現するために用いられた用語は、「見解」である⁽⁰⁰⁾。これらの決定は、通報者によって訴えられた違反に関する委員会の判断について述べ、違反が認定される場合にはその違反に対する救済について述べる。

13. 選択議定書に基づく委員会の見解は、規約を解釈する任務が与えられ、規約それ自身によって設立された機関による権威的な決定である。見解の性質とその重要性は、規約及び選択議定書双方に基づく委員会の不可欠な役割から生じる。

約国のなかにも委員会の権限を積極的に評価する国も存在する。見解の法的地位をめぐる対立点を分かりやすくまとめた文献として、Davidson, J S, “Intention and Effect: The Legal Status of the Final Views of the Human Rights Committee”, *New Zealand Law Review* (2001), pp.125-144; 佐藤文夫「人権実施機関の判断の法的地位」芹田他編『前掲書』(注93) 125-148頁。

(00) *General Comment No 33*, CCPR/C/GC/33, 5 November 2008, Advance Unedited Version, paras.11-13. なお、第15項では、締約国の選択議定書手続への参加及び規約自体に関連して、誠実に行動する義務を確認している。

(00) 英語では、“views”、仏語では、“constatations”、スペイン語では、“observaciones”である。各語のニュアンスは微妙に異なるが、裁判の判決よりも相当に抑制された用語であることは確かである。

14. 規約第2条3項において、各締約国は『この規約において認められる権利又は自由を侵害された者が、公的資格で行動する者によりその侵害が行われた場合にも、効果的な救済措置を受けることを確保すること』を約束している。委員会が違反認定を行う場合の見解において一貫して示してきた表現は、このことを根拠としている。」

委員会が見解において違反認定を行う場合に一貫して示してきた表現とは、次のようなものである。

「締約国は、選択議定書の締約国となることにより、規約違反の有無を決定する委員会の権限を承認していること、そして規約第2条に従って、締約国は自国領域にありかつ（または）管轄の下にあるすべての個人に対して、規約において認められる権利を確保すること及び侵害が行われていると認定された場合には、実効的で執行可能な救済を与えることを約束していることを念頭に置いて、委員会は、締約国から180日以内にこの見解に効果を与えるためにとられた措置について情報を受け取ることを希望する。また、締約国はこの見解を公表することを勧奨される。」⁽¹⁰²⁾

このように委員会は、自らが出す見解には、規約第2条と併せ読めば締約国の遵守を正当に期待すべき規範的及び制度的正当性が備わっており、事実上、法的拘束力が認められるのだという論理を展開しようとしているように思われる。これを裏付ける意味で、個人通報制度の実効性を確保するために見解のフォローアップ制度を発展させてきている⁽¹⁰³⁾。

⁽¹⁰²⁾ Views, para.13.

⁽¹⁰³⁾ 発展の経緯について、安藤仁介「自由権規約選択議定書に基づく『見解』の実効性確保について」『同志社法学』第54巻3号、2002年、1-18頁。

しかし、委員会の現在の構成（必ずしも法の専門家ではない外交官も含まれていること）、手続（原則コンセンサスで採択され、そのことは明確さや正確さを減じることになる）、資源（限られた会期、書面審査のみ）から、規約の締約国すべての支持を得ることはできないであろうという指摘⁽¹⁰⁴⁾も、一面の真理であるように思われる。

結局のところ、見解はそれ自体として法的拘束力をもたないが、同時に、全く法的意義がないとも考えられないとの評価が現状を的確に把握していると考えられるべきであろう⁽¹⁰⁵⁾。委員会が述べるように、「見解は、規約を解釈する任務が与えられ、規約それ自身によって設立された機関による権威的な決定である」。つまりは、締約国による反論を妨げないが全く無視することもできない⁽¹⁰⁶⁾。但し、見解の権威性は、公平性、客観性、真摯性といった見解の内面的な質に依存する。そうした質を満たしている場合に、見解は広範囲の影響をもちうると考えられる⁽¹⁰⁷⁾。

一般的意見についても基本的に同様の評価ができるであろう。それらの法的な権威性については上述の通り、慎重な検討が必要であるが、委員会による規約解釈を示すものとしてその重要性に疑いはない。安保理

(104) Davidson, *supra* note 99, pp.136-139, 142.

(105) Buergethal, *supra* note 87, p. 377.

(106) このことは、厳密には次元の異なる問題と考えられるが、個人通報制度は国内裁判所の第4審ではなく、従って委員会の見解は国内裁判所の判断を直接的に無効または破棄したりするものではないという点と軌を一にする。

(107) Davidson, *supra* note 99, pp.140-141, citing Tomuschat, Christian, “Evolving Procedural Rule: The United Nations Human Rights Committee’s First Two Years of Dealing with Individual Communication” 1 *Human Rights Law Journal* (1980), p.255. また、法的意義の文脈で、見解を、条約法条約第31条3項(b)の「条約の適用につき後に生じた慣行であって、条約の解釈についての当事国の合意を確立するもの」として位置づける考え方もあるのが興味深い。実際に、一般的意見33の起草段階では、第18項にこの旨が記載されていたがその後削除された。条約法としてではなく、国際組織法論としての「事

との関連でいえば、公正な裁判を受ける権利に関する一般的意見³²、生命に対する権利に関する一般的意見⁶を挙げることができる。

いずれにせよ、以上の議論は締約国との関係において論じられてきた。確かに、見解や一般的意見の権威性を確認することはできても、そのことが他の国際組織に対してどのような効果をもつかという点はほとんど議論されてこなかった¹¹⁰。サヤディ事件の見解は、委員会が（外部であれ内部であれ）国際組織の一機関の決定に対して間接的に向けた判断とみることができる。その場合、見解の安保理に対する効果はいかなるものか。サヤディ事件が、委員会の数ある見解の中でも重要な先例であることの要因である。

[未完]

[2010年4月30日脱稿]

脱稿後、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」『国際問題』第592号、2010年6月（電子版）に接した。

後の実行」として評価した場合（それ自体明確な理論が確立しているというわけではないが）、現実的な側面を一層適切に把握できるようにも思われる。この点については、2009年5月10日に開催された世界法学会（慶應義塾大学）における岩沢雄司教授の「自由権規約委員会の規約解釈の法的意義」と題する報告から示唆を受けた。また、坂元「前掲論文」（注93、国際立法の最前線）157-163頁。

⁽¹⁰⁰⁾ *General Comment No.32*, CCPR/C/GC/32, 23 August 2007, para.1.

⁽¹⁰¹⁾ *General Comment No.6*, CCPR/C/GC/6, 30 April 1982, para.1.

⁽¹¹⁰⁾ この点、ICJ等の国際裁判所が規約委員会の解釈（とその結果としての先例）に言及・依拠するようになってきていることは示唆的である。例えば、ICJパレスチナの壁建設事件の勧告的意見では、規約委員会の規約第2条1項の解釈及び実行を参照しつつ、領域外における管轄権の行使としての行為についても、規約が適用されることを確認した。*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion 9 July 2004, paras.108-111, see also para.136.