

論 説

国連狙い撃ち制裁レジームの 国際公共的性格について⁽¹⁾

丸 山 政 己

はじめに

- I 国連狙い撃ち制裁の現状と実効性に関する議論
- II 国連狙い撃ち制裁の実施を規律する法規範の形成
- III 国際公共的性格という観点からみた制度的課題—オンブズパーソンを中心に—
おわりに

はじめに

国連安全保障理事会（以下、安保理）の下での狙い撃ち制裁⁽²⁾は、憲章第7章に基づく強制措置の重要な手法のひとつとして確立していると言ってよいであろう。しかし、制裁の実効性という観点からは多くの課題が残されており、急速な実行の展開に伴って研究も多く蓄積されてき

-
- (1) 本稿は、日本国際連合学会2018年度研究大会（東海大学高輪キャンパス、2018年6月30日）において「集団安全保障体制における制裁の実効性」という統一テーマの下で行った報告の原稿を大幅に加筆修正したものである。
 - (2) 本稿では、しばしば用いられるスマート・サンクションと互換的に用いる。また狙い撃ち制裁は、「標的制裁」（最上敏樹「普遍的公権力と普遍的法秩序」松田竹男・田中則夫・葉師寺公夫・坂元茂樹編集代表『現代国際法の思想と構造II』（東信堂、2012）年、373頁）や「ターゲット制裁」（石垣友明「ターゲット制裁の実施強化に伴う新たな課題：規範の拡大に内在する制約と他の規範との緊張関係についての考察」『国際法外交雑誌』第117巻1号（2018年）132頁）

ている⁽³⁾。本稿では、国連制裁レジームの「国際公共的性格」という観点から見てくる、制裁の実効性に向けた国際法上の課題を明らかにしたい⁽⁴⁾。但し、紙幅の関係から制裁全体を射程におきつつも、問題として取り上げられることの多い対テロ制裁の実行を中心に検討する。

ここで言う国際公共的性格とは、「国々の個別的私的な利益や組織との対比で、国際社会全体の利益・組織としての性格」を意味する。例えば佐藤哲夫は、「公」の概念という視点に立つことの意義や効果・機能について主に4点を指摘している。すなわち、①公の概念は、利益や組織が正当性をもつことを象徴的に示す。その結果、②組織としての位置づけや機能・権能を正当化する。他方で、③現実の組織の機能や運営が

などとも訳される。また、狙い撃ち制裁をスマート・サンクションの一側面を示すものとして限定的に理解する見解もある（本多美樹「国連によるスマート・サンクション」白井実稲子・奥迫元・山本武彦編『経済制裁の研究—経済制裁の政治経済学的位置づけ』（志学社、2017年）211頁）。いずれにせよ、本稿では、いわゆる包括的経済制裁との対比で制裁対象や措置を特定した制裁という比較的広い意味で用いることにする。実態としてみた場合に、狙い撃ち制裁は必ずしもスマート（賢い）であるとは限らないことに留意すべきであろう。Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, Marcos Tourinho (eds), *Targeted Sanctions The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016), pp. 1–2. さらに、周知の通り、国連の狙い撃ち制裁は1990年代のイラク制裁の経験を踏まえて導入されてきたのであり、実効性よりも人道的影響の軽減を目指して導入された手法であることもここで確認しておく。

(3) 包括的な検討を加える近年の代表的な書物として、Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, Marcos Tourinho (eds), *Targeted Sanctions The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016), Natalino Ronzitti (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Brill/Nijhoff, 2016), Larissa van den Herik (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Edward Elgar Pub., 2017), 白井ほか編『経済制裁の研究』前掲注(2), 吉村祥子編『国連の金融制裁—法と実務』（東信堂、2018年）などがある。

(4) 本稿では、国際公権力、国際公益、国際共同体といった概念を（それぞれの意味や射程の異同はさておき）包含するものとして国際公共的性格と表現している。

公の名に値しないではないかといった形で、公の概念に基づく批判を基礎づけ、④現実の組織の機能や運営に対する改善の提案や要求を基礎づける、というわけである⁽⁵⁾。このような理解に則って、本稿ではとりわけ③や④の側面に注目して検討を進める。

どういった点が公なのかという面から見た場合、具体的な活動目的 (objectives) の公共性、作業方法 (working methods) の公共性という点に着目することも必要であろう。この点は、制裁措置の履行において国際制度と国内制度の協働が必要になってきており、本来国内行政が担ってきた機能を国際組織が担うようになってきていることと関係する。

さらに、公益実現のためには私益の一定の制限が許容されるという側面にも着目する必要がある。加盟国、特に制裁被影響国の権利・利益が制限されうることは従来から認識されてきたが、狙い撃ち制裁においては対象となる個人、制裁を実施する私人・民間セクターの権利・利益も私益として一定の制限が許容されることになる⁽⁶⁾。他方で、そうした制限が過剰にならないための保障措置・基準が公的制度として求められることにもなる。

このような国際公共的性格については、国際法学において従来から議論が積み重ねられてきたわけであるが、狙い撃ち制裁をめぐる議論が十分でない点も多くある。主要なものとしては、第1に、安保理の集団安全保障体制における武力行使規制の国際公共的側面については、武力行使の許可方式や単独主義的行動、近年の強固な (robust) 平和維持

(5) 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) 362-365頁。

(6) 私人に対する制裁という現象について、もはや二国間関係における対抗措置の枠組みでは説明できず、国際公秩序における制度という明確な見方が必要であることを指摘するものとして、Nigel D. White, “Sanctions against Non-State Actors”, Ronzitti (ed.), *supra* note (3), pp. 127-160.

活動の展開などについて議論されてきた⁽⁷⁾。憲章第7章に基づく活動が国際公共的性格を有していることに疑いはないと思われるが、経済制裁については十分議論されていないように思われる⁽⁸⁾。この点は、独自・追加制裁や二次制裁の合法性いかなの問題にも関わってくるであろう（以下、Ⅲ－3で簡潔に触れる）⁽⁹⁾。

第2に、従来から、経済制裁は国家責任論の枠組みのなかで議論されてきた。すなわち、相手国違法行為への対抗措置として経済制裁を性格付け、安保理による制裁は、集団的な対抗措置として理解するというものである⁽¹⁰⁾。しかし、現在国連の決定に基づく制裁は、国家に向けられる側面がなくなったわけではないとしても、個人や団体、武装集団といった非国家主体を直接の対象としている。これをどのように性格づけるかという点については十分に議論されていないように思われる。

(7) この点に関する先行研究は数多くあるが、代表的には、公権力の形成という観点から論じるものとして、佐藤『前掲書』注(5)337-361頁参照。また、同様の観点から武力不行使原則と自衛権の関係を論じるものとして、最上敏樹「多国間主義と法の支配—武力不行使規範の定位に関する一考察—」『世界法年報』第23号（2004年）93-123頁参照。

(8) 但し、先駆的な研究として、中谷和弘「経済制裁と国際公益—第三国との関係を中心として—」広部和也・田中忠編集代表『国際法と国内法—国際公益の展開』（勁草書房、1991年）、535-561頁。同「国家の単独の決定に基づく非軍事的制裁措置」『国際法外交雑誌』第89巻3・4号（1990年）1-36頁。See also, Tom Ruys, “Sanctions and countermeasures: concepts and international legal framework”, van den Herik (ed.), *supra* note (3), pp. 19-51.

(9) この点について活発に議論されているのは対イラン制裁についてである。浅田正彦「EUの対イラン独自制裁と安保理決議」『国際商事法務』第44巻5号（2016年）751-755頁。

(10) 国連の非軍事的強制措置を国際法上の「制裁」とし、国家の単独の決定に基づく措置と区別する見解も含めて、経済制裁の国際法上の位置づけについては、中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性（一）・（二）」『国家学会雑誌』第100巻5・6号（1987年）373-419頁、同7・8号（1987年）630-659頁、吉村祥子『国連非軍事的制裁の法的問題』（国際書院、2003年）、31-68頁参照。

第3に、加盟国による制裁の実施における国内法体制の問題についても一定の議論の蓄積はあるが⁽¹⁾、非国家主体への影響がますます増大している制裁の変容を踏まえた議論はまだ十分に行われていないと言える。制裁の実効性を高めるためには制裁の履行・実施面における国内法体制の整備が不可欠である。

これらの問題に深く立ち入ることはしないが、簡潔に言えば、国連の狙い撃ち制裁をめぐる様々な実行はいわば国際公共的性格を示しているということ、そのことによって制裁の実施における法的規律の在り方が問題となっているということ、さらには従来の国際法の枠組みでは十分に説明できない点が生じているとまとめることができるであろう。

以下では、まず制裁の実効性に関する近年の研究と安保理内外で進展中の議論を概観し、狙い撃ち制裁の手法が一般化していることと、他方で手法や目的、他の手法などとの複雑な組み合わせなどといった意味で多様化していることを確認し、そしてそのことを前提として実効性の観点からどのような議論が行われているかを整理する(Ⅰ)。その上で、国際公共的性格を踏まえた、制裁レジームを規律する法規範の形成状況について検討する。具体的には、制裁をめぐる国連と加盟国の権限関係、人権規範、手続的な参加・透明性・理由の付された決定・救済メカニズムなどのグローバル行政法的要素といった3つの観点から、現状の評価を行う(Ⅱ)。それらを踏まえて、制裁レジームの制度的課題として、最も著しい展開を遂げているオンブズパーソン制度について検討する。特に、その権限強化と対象拡大の主張を取り上げて、国際公共的性格という観点から主張の是非について検討する(Ⅲ)。そうして、本稿

(1) 例えば、内ヶ崎善英「経済制裁の国内実施措置—私人に及ぼす影響を中心に」『国際法外交雑誌』第102巻1号(2003年)57-79頁など。

の全般的な目的として、制裁実施における実効性を追求していくためには、制裁をめぐる制度の国際公共的性格を発展させていくことが必要であるということを明らかにする。

I 国連狙い撃ち制裁の現状と実効性に関する議論

1 狙い撃ち制裁の一般化と多様性

2019年1月の時点で14の制裁レジームが存在するが¹²⁾、それらすべてが狙い撃ち制裁を採用している。具体的にどのような制裁が実施されているかを検討することは紙幅の都合上省略するが¹³⁾、それぞれの対象や目的に照らせば、大きく3つのカテゴリーに分類することが可能である¹⁴⁾。すなわち、①対テロ制裁（アル・カイダ、イスラム国など）、②対大量破壊兵器拡散制裁（北朝鮮、イラン）、③対武力紛争制裁である。大多数は対武力紛争制裁に属するが、そこでの制裁の目的自体も、人権保護や天然資源の管理¹⁵⁾（シエラレオネ、コンゴ民主共和国、コートジ

(12) See <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information> (Last visited in 10 January 2019)

(13) 詳しくは、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」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』（東信堂、2009年）82-85頁、吉村編『前掲書』注（3）、258-267頁（巻末に事例の一覧が掲載されている）、Biersteker *et al.*, *supra* note（3）, pp.280-347（巻末に事例とそれを細分化したエピソードのリストと実効性評価の一覧が付録されており、国連狙い撃ち制裁の全体像を把握するうえで有益である）などを参照。

(14) Larissa van den Herik, “The individualization and formalization of UN sanctions”, van den Herik (ed.), *supra* note（3）, p.1.

(15) 天然資源の管理は、紛争当事者が天然資源から得られる資金を獲得し紛争の長期化につながることを防ぐという意味で一定の成果を挙げているが、国全体への経済的悪影響から批判もある。Compendium *High Level Review of United Nations Sanctions* (Compendium), November 2015, Based on United Nations

ボワールなど)、国家再建・民主化移行支援(ハイチ、ギニア・ビサウ、など)、内戦・反政府勢力への対応(エリトリア、ソマリアなど)といったように多様である。また、同じ国を対象としていても、事態の推移に応じて制裁の目的も変容する¹⁶⁾。そして、とりわけ対武力紛争制裁の場合には、安保理の実施する平和維持活動や政治ミッションの活動などとも複雑に絡み合っているのが実情である¹⁷⁾。

制裁として行われる措置も多様である。狙い撃ち制裁の3本柱は、武器禁輸、個人の渡航禁止、個人・団体資産等の凍結・制限である。基本的にはこれらのいくつかまたはすべてを組み合わせる制裁が科されるが、対北朝鮮制裁のように武器関連以外の奢侈品の輸出禁止などが科されることもある。いずれにしても、制裁レジームごとに設置される制裁委員会の下で、対象となる個人・団体が指定されリストとしての管理が行われる。

少し視野を広げてみると、これらの措置は、憲章第41条に規定された「兵力の使用を伴わないいかなる措置」にあたるわけであるが、同条に位置づけられる措置の多様化も確認できる。旧ユーゴなどの国際刑事法廷が第41条の措置として性格づけられたことを契機として、テロ犯罪等の国内処罰化の義務づけ、ダルフルールやリビアの事態の付託といった国際刑事裁判の活用など、広い意味で第41条の措置として性格づけられう

document A/69/941-S/2015/432, pp. 84-85. Available at: <http://www.hlr-unsanctions.org/> (Last visited in 10 January 2019) 同文書については、以下 (I-3) で触れる。

(16) 例えば、リビアに対しては1992年から2003年まで対テロ関係、2011年から現在に至るまで対武力紛争関係といったように長期にわたり制裁が科されている。後者だけをとってみても、カダフィ政権による一般市民への攻撃を止めさせるためのもの(いわゆる保護する責任の適用)から、内戦の停止や国家再建へと事態の推移に応じて制裁の目的も変化している。

(17) See *Compendium, supra* note (15), pp. 48-51.

る活動が多くなっている⁽¹⁸⁾。これらは「国際の平和及び安全の維持または回復」のための措置として、かなりの程度密接に関連する形で実施されている。

例えば、狙い撃ち制裁は「予防的」であり、刑事罰ではないとされる⁽¹⁹⁾。他方で、対テロ制裁決議では、各国においてテロリズムに関わる資金供与を含む様々な行為を犯罪化することを義務づけている。その意味で、対テロ制裁の対象リストは国内刑事手続と密接に関連し、「特別送達（special notice）」を発する国際刑事警察機構（INTERPOL）との連携も強化されているのが実態である。さらに、対武力紛争制裁などのように国際刑事裁判所やその他の裁判所の管轄権の対象となるような犯罪行為者は、狙い撃ち制裁の対象となることも十分想定される。そこでは制裁自体や制裁に関連して行われる調査が国際刑事手続に関する捜査に悪影響を及ぼすとの懸念もあり、逆に制裁に関する調査を行う専門家パネルが刑事捜査の一部と認識されることで情報へアクセスする機会を失うという危険性もある⁽²⁰⁾。

要するに、狙い撃ち制裁は、それ単独で実施されるわけではなく、大きくは国際の平和と安全の維持・回復という目的（憲章第7章に基づく

(18) Nico Krisch, “Art.41”, Bruno Simma *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* 3rd ed. (Oxford University Press, 2012) pp. 1311-1312, 1319-1324. 但し、第41条に基づく措置として性格づけることにいまだ批判もあることには注意が必要である。

(19) 例えば、オンブズパーソンのホームページでは、狙い撃ち制裁は犯罪行為を処罰することを意図したものではないので、制裁委員会によるリスト化に関連する情報や状況を評価するにあたっては、国内的であれ地域的または国際的であれ刑事手続において適用される基準を用いることは適切でないとして述べている。See <https://www.un.org/securitycouncil/ombudsperson/approach-and-standard> (Last visited in 10 January 2019)

(20) *Compendium*, *supra* note (15), pp. 66-69.

活動)のなかに位置づけることが重要である。そして目的実現のために、狙い撃ち制裁とその他の多様な組み合わせを前提として、どのような場合にどのように実施するのかわからないのか、という意味での体系化・定式化を構想する必要があるように思われる。

2 狙い撃ち制裁の実効性に関する近年の学説

こうした狙い撃ち制裁の一般化と多様性を踏まえて、主として国際関係論の領域で実効性の観点からの包括的研究が行われている。代表的なものとして Biersteker らによるものが重要である。ここでは Targeted Sanction Consortium database が作成され、蓄積された事例を 63 のエピソードに分解し、比較分析を行っている²¹⁾。様々な組み合わせを学習的に将来に活かすというのが同研究の主眼であろうと思われる。

本稿の観点からは、その成果として示される実効性の指標が大変参考になる。まず、制裁が実効的かどうかは、制裁の目的を達成したかどうかに依存する。しかし、制裁の目的は次の①～③に分類することができ、それらが組み合わされる形で実施されている。すなわち、①強制 (coercion) : 制裁対象者の行動を変えさせること²²⁾、②抑制 (constraint) : 制裁対象者の行動を制約してテロや人権侵害などの所与の行為を防止すること²³⁾、③シグナル (signaling) : 制裁対象者にシグナルを送ること (いわゆる naming and shaming)²⁴⁾ の 3 つが考えられる。従来の実効性評価は、①強制的側面、すなわち対象者の行動を変えさせることができているかどうかの一辺倒であったが、それでは不十分であり、事実、制裁は一定

(21) Biersteker *et al*, *supra* note (3), pp. 17–25.

(22) *Ibid*, pp. 238–240.

(23) *Ibid*, pp. 240–241.

(24) *Ibid*, pp. 241–245.

の行動を抑制したり、シグナルを送ることを目的として実施されたりもしているから、それぞれの目的に照らした評価を行うべきである。その上で、それぞれの目的が組み合わされて実施されている事実を踏まえて、全体として評価されるべきだというわけである²⁵⁾。

ここで注目すべきは、③の側面である。この場合、制裁対象者だけでなく国内有権者を含む第三者に対する影響も加味されなくてはならない。例えば、狙い撃ち制裁の対象である国内指導者とその家族やレジームの主要支援者を非難することで、非合法的政権の移行や和平プロセスの実現を促す効果がありうる。いわゆる物理的強制に主眼をおいた場合には制裁の実効性は低く評価されることになるが、③の観点から評価した場合には一定の存在意義を認められることとなる。

加えて、狙い撃ち制裁は、国際社会一般への効果という観点からも評価される必要があるとの指摘も重要であろう²⁶⁾。特定の場合には制裁が発動されるという威嚇の効果、過去の事例に基づくコスト計算などという意味で、国際社会一般へのシグナルとしての効果もあると考えられる。この点に関する実効性指標としての明確さは必ずしも十分ではないが、狙い撃ち制裁の存在意義を考えるうえでは軽視できない点である。いずれにせよ、シグナルとしての実効性を重視すればするほど、安保理自身の権威 (authority) や正当性の担保に関する比重も高まるように思われる。

25) Ibid. ちなみに核不拡散については実効的ではないと評価される。他方で、例えばアンゴラのUNITAの指導者に対する制裁をはじめ、ハイチ、リベリア、シエラレオネ、コンゴ民主共和国、リビアなどに対する制裁やアル・カイダ制裁は実効的であったと評価されている。

26) 本多美樹『国連による経済制裁と人道上の諸問題:「スマート・サンクション」の模索』（国際書院、2013年）56-57頁。

3 安保理内外における政府間対話の進展

実行上も、安保理内外において政府間対話が進展している。例えば、2014年以降、安保理においてほぼ毎年、制裁をテーマとする一般討論が行われている。2014年11月の「制裁に関する一般的課題」と題する一般討論を皮切りに²⁷⁾、2016年2月には「安全保障理事会補助機関の作業方法」²⁸⁾、2017年8月には「国連制裁の実効性強化」²⁹⁾といったようにである。また加盟国（オーストラリア、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、スウェーデン）のイニシアティブで「国連制裁の包括的再検討（High-level Review）」が現在進行中である。加盟国だけでなく関連の国際組織やNGO、民間セクターに開放され、様々なワークショップや協議、対話が実施されており、70以上の加盟国、事務局、国際組織の代表、企業などが参加しているようである³⁰⁾。

その成果として、150個の実践的な勧告を盛り込んだ『ハイレベル再検討の大要（Compendium）』が作成され³¹⁾、直近のフォローアップとして、『評価報告書（Assessment Report）』が公表されている³²⁾。この『評価報告書』は、現在の論点と動向を簡潔にまとめている。例えば、制裁に関

27) S/PV.7323, 25 November 2014.

28) S/PV.7620, 11 February 2016.

29) S/PV.8018, 3 August 2017.

30) その概要と進展については、HLRのホームページで確認できる。See *supra* note (15).

31) *Ibid.* これは様々な議論を総括した文書であるが、加盟国のコンセンサスを示すものではないとされ、国連文書としても位置づけられていない点に注意が必要である。他方で、加盟国主導で行われた制裁に関する議論と現状を簡潔に示し、どのような課題があると認識されているかを把握する上で一定の方向性を示すものとして貴重である。

32) *Assessment report: Achievements, challenges and opportunities resulting from the recommendations of the Compendium of the High-level Review of United Nations Sanctions* (Assessment Report), A/71/943-S/2017/534, 23 June 2017.

するあらゆる利害関係者間の一層実効的な協力及び透明性の強化が論点になっていることが分かる。とくに制裁委員会と専門家グループとの関係（人道援助団体等との情報共有を含む）や、制裁の被影響国や関連の地域的組織、民間セクターとの関係（制裁違反をおそれて萎縮をもたらす、いわゆる over-compliance 問題）などが検討されている³³。また、より正確で協働的な制裁の実施として、制裁の定義や条件と関連規定や手続の調和化ないし統一化、オンブズパーソンの独立性と活動環境の整備、そして制裁全般における適正手続の強化が議論されているようである³⁴。また、不均衡な実施負担を負っている国々の制裁履行能力の増強も指摘されている³⁵。国々の実施レベルにおいては、ヘイトスピーチや資金調達、戦闘員のリクルートなどに用いられるデジタル技術やインターネットの急速な進展という実務的な課題も浮上してきており、実効性の観点からは軽視できない状況にあることも認識すべきこともわかる。

こうして、制裁の実効性という観点から漸進的にはあるが、加盟国の支持を得て改善策が種々議論されてきていることが確認できる。さらに、安保理の外部で進んでいるハイレベル再検討のように、様々なステークホルダーやアクターを巻き込んだ議論を通じて国連における多数意見が形成されている状況を国際公共的性格の進展と位置づけることもできるように思われる³⁶。なお、安保理常任理事国については、安保理にお

³³ Ibid, pp. 6-9.

³⁴ Ibid, pp. 9-11.

³⁵ Ibid, pp. 12-4.

³⁶ 注目すべき点として、そうした議論から作成された『ハイレベル再検討の概要』からは、狙い撃ち制裁を積極的に活用すべきとの意図もうかがえる。例えば、勧告131と勧告132は次のように促している。

「131. 安全保障理事会は、適切な場合には、既存のレジームが明示的にカバーしていない特定の人權侵害状況のようなものも含めて現に存在した生じつつある脅威に対して、よりよく対処するために、制裁の指定基準を拡張すべきである。安全保障理事会は、一般的に、『子どもと武力紛争』や『女性、

ける一般討論から、少なくとも建前としては、米国でさえ透明性や適正手続の面での改善に積極的であることがうかがえる³⁷⁾。他方、ロシアなどが機密性や政治的側面を強調して、『ハイレベル再検討の概要』や『評価報告書』が示すような改善案には否定的であることがうかがえる³⁸⁾。確かに制裁の実効性は、きわめて政治的問題のようにも思われる。しかし、実効性の観点からも規範的アプローチからの改善が指摘され、また漸進的に進められていることは、国連における法の支配の重要性が加盟国によって強く認識されていることを反映していると評価できよう。

また全体として、狙い撃ち制裁の実施とそこでの個人・私人への影響という側面への注目が集まっており、それに伴って制裁をめぐる政治的問題から行政的問題へと焦点が移ってきていることもうかがえる。このような状況において国際法学はどのように対応すべきであろうか³⁹⁾。以下では、具体的な制度を検討する前提としていくつかの理論的側面について整理しておこう。

平和及び安全保障』といった優先度の高いテーマ別アジェンダを一層実効的に実施するために、既存の制裁レジームを活用すべきである。

132. 安全保障理事会は、ジェノサイド、紛争における性暴力、人身取引及び女性の権利の大規模侵害といったグローバルな脅威に対処するために、国別の制裁に加えてテーマごとの制裁レジームを導入することを考慮すべきである。」
compendium, supra note (15), p.82.

(37) S/PV.7323, pp. 20–21, S/PV.7620, pp. 15–17, S/PV.8018, pp. 13–14.

(38) S/PV.7323, pp. 18–19, S/PV.7620, pp. 12–13, S/PV.8018, pp. 7–8.

(39) As a seminal study in this regard, Teruo Komori & Karel Wellens (eds.), *Public Interest Rules of International Law: Towards Effective Implementation* (Routledge, 2009).

II 国連狙い撃ち制裁の実施を規律する法規範の形成

1 国連と加盟国の権限関係の再構成？

国際法上は、そもそも安保理が個人や団体を直接対象とする制裁を決定する権限をもつのかという点が問題となりうるが、この点は安保理の実行を通じて確立したと言ってよいであろう⁽⁴⁰⁾。但し、例えば、その無期限的性格に鑑みれば、「制裁は懲罰ではない」と言いながらも実質的に刑事罰に匹敵する過酷さを有するのであり、権限踰越であるとの指摘も十分に考慮に値する⁽⁴¹⁾。対テロ制裁について言えば、当初1267レジームは時間と範囲において限定性をもっていた。その後、9.11を経て限定性がなくなり、他方でテロ資金供与防止条約も多くの国が批准したことで安保理による対応を正当化する緊急性の度合いは低くなりつつある。加えてリスト化根拠の信憑性もかなり怪しい。従って、リスト化は司法的性質をもつと言えるが、安保理による決定は最終的な性質をもつというよりも行政的決定と評価されるべきであり、そしてその意味において、救済メカニズムが必要とされるのである⁽⁴²⁾。しかし、これは権限の有無というよりも権限行使の在り方または実施の側面に関する問題と整理すべきように思われる。

この点、狙い撃ち制裁の実行は、安保理の集権的決定と加盟国の分権

(40) Krisch, “General Framework”, *supra* note (18), pp. 1270–1271.

(41) Ex. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* by Martin Scheinin, A/65/258, 6 August 2010, paras. 51–58.

(42) *Ibid.* See also *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* by Ben Emmerson, A/67/396, 26 September 2012. オンブズパーソン制度の影響とその国際人権法との合致について検討し、さらなる独立性や権限強化を勧告している。

の実施という現実を踏まえた、国連と加盟国の権限関係を再構成する必要性を提示しているように見える。集団安全保障の要諦は、安保理による集権的決定と加盟国による「穴のない」実施であるが、狙い撃ち制裁は、もはや単純な貿易制限に留まらず、金融上の措置や Biometrics による人物特定に基づいた渡航禁止に代表されるように、かなり高度な対応を求めるようになっており、国内行政法や刑事法などへの影響が大変に大きいという意味で、国内法制度への過剰な浸透をもたらしている⁴³。

例えば、決議2178 (2014) では、いわゆる外国人テロリスト戦闘員の防止措置が規定され、その後決議2396 (2017) で措置がさらに強化された。これについては3つの鍵となる刑事司法、国境管理、情報共有の領域において国内法制度への浸透がみられる。特に同措置は刑事司法（処罰）に重点をおいている一方で、決議における犯罪の定義の曖昧さについて多くの批判がある⁴⁴。また、加盟国にテロリストとされる者に関する Watch Lists ないしデータベースの作成を要請しているが、米国などでは Biometric data（指紋、画像、顔認証など）に基づく国境管理が進展している。これらのデータベースは法執行、国境管理、税関、軍事・諜報機関による使用が想定されているが、国内体制に批判的な者（例えば市民

43) 具体的な検討として、吉村『前掲書』注(3)、21-26頁及び同書の特に第6章「日本における国連金融制裁の履行」（福島俊一）、第7章「金融制裁の国家による履行と法的問題」（久保田隆）、第9章「銀行の制裁対応実務」（中雄大輔）を参照。

44) Martin Scheinin, “Impact of post-9/11 counter-terrorism measures on all human rights”, Manfred Nowak and Anne Charbord (eds.), *Using Human Rights to Counter Terrorism* (Edward Elgar Publishing 2018), pp. 103-106. 現行の決議における犯罪の定義では、インターネットのホスト・サービス、麻薬栽培・取引、人身売買、人質の身代金支払いまで処罰の対象に含まれる可能性があるという。また、リスト化の基準や期間、用いられる証拠などについても曖昧さが残っていると指摘される。

社会の活動家・評論家、あるいは人権擁護活動家など）が恣意的に盛り込まれる可能性があるとの批判もある⁴⁵⁾。さらに、そうしたデータベースは国家安全保障にかかわる機密情報を含んでいることが多く、各国及び国連機関の間で情報共有が進まない要因になっていることも確かである。

このような高度な対応を可能とすべく途上国への能力構築支援が求められる、つまりは国内法への過剰な浸透を肯定していく動きがある一方で、人権や民主的正当性を確保するためには、むしろ加盟国に、実施における裁量を残した方がよいという考え方がある。これは理論的には「補完性原則」の可能性として検討する価値がある⁴⁶⁾。補完性原則とは、最も素朴には、統治機能の配分と行使において最も下位の統治レベルを優先させることを意味し、安保理の文脈では、狙い撃ち制裁の実施について、なるべく加盟国の裁量に委ねるという方向に働く。

この点について示唆的なのは、欧州人権裁判所の *Al-Dulimi* 事件大法院判決⁴⁷⁾であろう。以下で触れるように、対テロ制裁をめぐる多くの国際・国内判例が出てきているが、本件は、イラク制裁で対象となった、フセイン政権関係者・団体がスイスを相手に提訴した事例であり、対テロ制裁以外に審査の射程を広げるものである。判決では大要次のように述べて安保理決議を履行するスイスの欧州人権条約違反を認定した。狙

45) Lorna McGregor, “First Report of the UN Special Rapporteur on the Right to Privacy to the Human Rights Council”, EJIL Talk!

<https://www.ejiltalk.org/first-report-of-the-un-special-rapporteur-on-the-right-to-privacy-to-the-human-rights-council/> (Last visited in January 10 2019).

46) 詳しくは、拙稿「国連安全保障理事会における『補完性原則』の可能性に関する覚書」岩沢雄司・中谷和弘責任編集『国際法研究 第6号』（信山社、2018年）47-73頁を参照。

47) *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (Grand Chamber) App. No. 5809/08, Judgment of June 21, 2016.

い撃ち制裁の根拠となる決議1483（2003）は、国内裁判所による司法審査を明確に排除してはならず、恣意性の審査に限定することで人権尊重を確保する必要性と国際の平和及び安全の確保の必要性との公平なバランスをとることができる。原告がリスト化を根拠づける証拠や情報に全くアクセスできない状況は、当該措置が恣意的であるという強い推定が働く。従って、それを確保できない締約国は第6条（公正な裁判を受ける権利）に違反する。要するに、スイスは原告に対する資産の凍結・没収を行うにあたって、原告の国内裁判所が「恣意的に」リスト化されなかったかを審査できたのにしなかった、というわけである⁽⁴⁸⁾。

しかし、この論理は若干無理があるようにも思われる。確かに、根拠となる安保理決議をそのように解釈する余地はあるかもしれないが、安保理による集権的な制裁という観点からは、各国に判断を委ねることになり、実効性を阻害する要因ともなりかねない。また訴える国によってまちまちの判断が出る可能性も排除されていないとなると、制裁対象者にとって不平等な結果となりかねない。補完性原則の観点から国内裁判所に審査することを認めたとしても、十分な情報が提供されない国内裁判所に対して大きな負担を負わせることにもなる⁽⁴⁹⁾。要するに、実効性を確保するためには各国に委ねる必要がないほどに安保理レベルでしっかりとした制度が構築されていればよいということになり、問題は国連レベル、安保理レベルに戻ってくる。

補完性原則を安保理の文脈に持ち込むことには次のような意義があると考えられる。すなわち、人権規範（及び民主的正当性）による制約の

(48) *Al-Dulimi* (Grand Chamber), paras. 145-147.

(49) 後述するように、有名な *Kadi I* や *Kadi II* の判決では、実際にリスト化根拠の実体的審査 (full review) に踏み込んだ。

必要性を理論的に強化することになり、さらには国際制度と国内制度との接合・調整の問題を意識づける。これは、国際組織と加盟国の関係に関する一般的な問題として重要な点である。逆に言えば、安保理の第7章に基づくメカニズムも現実的には統合（排他的権限）の組織ではなく、従って補完性原則の観点から国連と加盟国の権限関係を再構成する必要があるということでもある。しかし、実施面について加盟国に裁量を残す形で人権保護や民主的正当性の確保を企図する一方で、国際公共的性格の観点から一定程度安保理が加盟国をコントロールするという構図で実行が展開していくことになるかどうか、現段階で予断することは難しい。

2 人権規範による規律

そのような再構成が行われるためには、国連の活動を規律する人権規範が具体化していくことが肝要であるが、この点はこれまで多くの議論が行われてきた⁵⁰。ここでは、ごく簡潔な指摘に留める⁵¹。狙い撃ち制裁の実施を規律する法規範の形成という意味では、人権規範を中心に各種国際・国内判例が大きな影響を及ぼしてきていることも周知の通りである。

問題となった権利の観点からは、Kadi 事件（EU 司法裁判所判決、Kadi I（2008）及びKadi II（2013））を通じて、リスト化された個人の聴聞を受ける権利や実効的救済を受ける権利、財産権が認識されるようになった。Sayadi 事件（自由権規約委員会見解（2008））では、移動

(50) Ex. Bardo Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process*, Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs, 20 March 2006.

(51) 諸判例の簡潔な紹介として、加藤陽「国連の金融制裁と国際判例」吉村編『前掲書』注(3)194-204頁参照。

の自由やプライバシーの権利への配慮が必要なことも明らかとなった。とりわけ欧州人権裁判所では、安保理の活動によって影響を受けた個人が提訴する例が多くなっており、Nada 事件（欧州人権裁判所判決（2012））では移動の自由、II-1でみた Al-Dulimi 事件では公正な裁判を受ける権利などについて締約国の義務違反が認定された。

いずれにせよ、様々な国際・国内判例を通じて、制裁の実施における人権規範の重要性が認識され、安保理も一定の対応をしてきたことは事実である。ただ、そもそも人権規範が国連を拘束するのか、「どの法秩序」における人権規範かという理論的課題は残っている。ここでこの問題に深入りする余裕はないが、筆者自身は次のように考えている。すなわち、第103条に基づけば、安保理はその公共的性格が故に、一定の人権制限的措置を行うことも認められるが、国連憲章の目的に人権尊重が含まれていることから、一般的な人権配慮が求められる。また、翻ってこれまで加盟国による履行において人権規範との合致を求めてきている点と合わせて考えれば、国連法の枠内においてどのような人権規範に配慮すべきかを確定させていく必要がある。さらに、前節で検討したように、安保理が取り組まなければ、加盟国独自の判断に委ねることになり、集権的实施を損なうことになる、ということである。このような形で、制度的改善に向けて人権規範が大きな役割を果たしていることは確かなように思われる⁵²⁾。

52) この点についてラディカル多元主義の立場から懐疑的な見解として、加藤陽「国連法とEU法の相克—ラディカル多元主義の理論構造とその実践的意義—」『国際法外交雑誌』第116巻4号（2018年）26-29頁、40-41頁。それに対するグローバル立憲主義の立場からの反論として、須網隆夫「国境を越える立憲主義—グローバル立憲主義とその成立可能性—」『憲法研究』第3号（信山社、2018年）159-163頁、あるいは伊藤一頼「国際法と立憲主義—グローバルな憲法秩序を語ることは可能か—」『法学セミナー』第765号（2018年）62-67頁。このような対立の意味も含めて詳細な検討は他日を期したい。

人権規範による制約の理論的問題については、これだけ膨大な研究が蓄積されているにもかかわらず、ある種の錯綜状況があるようにも思われる。これに対しては、「特定の人権規範の内容や淵源（法源）」の問題と「概念ないし全体としての人権規範による国連活動の制約」の問題をいったん区別して、例えば秩序間対話による収斂を目指すといったようにプロセスとして把握することも一つの試みとしてはありうるであろう。前者の問題は、例えば具体的な人権としての適正手続が国連憲章とは異なる自由権規約や欧州人権条約に由来するものであるのか、または慣習国際法さらには法の一般原則に由来するのか、そして憲章第103条との関係はどうなるのかといった問題を指す。他方で後者の問題は、国連憲章を頂点とする国連法体系を想定し、その階層的秩序において人権規範（群）がカテゴリカルにどこに位置づけられるかに着目する。憲章の掲げる目的に人権尊重が規定されていること及びこれまでの国連の実行を踏まえるならば、人権規範（群）は憲章一次法として、二次法たる安保理決議の上位に位置づけられることになりうる。但し、結局のところ、具体的な（国際）人権規範の内容は事実上、各種人権条約やそれらの実行から導かれるのであり、問題を完全に切り離すことはできない。しかし、混乱をある程度は解することができるように思われる。

3 グローバル行政法論

人権規範以外にも一定の規則・制度の形成がうかがえる。安保理の国際公共性をめぐっては様々な理論的アプローチがありうるが⁵³、ここではグローバル行政法論の観点から指摘される規則・制度に触れておきた

53 佐藤『前掲書』注(5)376-380頁では、国際的（グローバル）立憲主義、グローバル行政法、公法アプローチ（国際公権力の行使）、国際組織のアカウントビリティの4つに整理されている。

い。ごく簡潔に言えば、グローバル行政法論とは、グローバル・ガバナンスを行政法の適用対象とし、そして適用される空間をグローバル行政空間と措定して、グローバル行政主体のアカウントビリティを確保しようとするアプローチである⁵⁴。そこでは、主に手続的参加、透明性、理由の付された決定、決定に関する裁判所などの審査メカニズム、そしていくつかの実体的基準が、規則・制度として導き出される⁵⁵。

「手続的参加」とは、ある決定によって影響を受ける個人や国家が、当該決定が行われるにあたって自らの見解や関連情報を考慮してもらい権利を指す。グローバル行政法において、この文脈での「影響を受ける」は緩やかに定義され、また場合によっては NGO などの市民社会の参加も含まれる。そうした決定において参加する権利や審査を受ける権利が実効的に行使されるためには、「透明性」(及び情報へのアクセス)が重要な基礎として確保されなければならない。これは、行政的決定や関連文書を公 (public) や他の国 (peer) による精査に服せしめることによってアカウントビリティを促進することにもつながる。そして、行政的「決定には理由を付すこと」が求められ、決定によって直接影響を受ける特定の個人に対して通知されなければならないし、そうした決定を審査する独立の実効的な審査メカニズムが設けられていなければならない。審査メカニズムにアクセスする権利は自由権規約第14条などの国際人権文書で認められた人権でもある⁵⁶。

対テロ制裁の実行は、まさにこれらの基準・制度の観点からよりよく

(54) Benedict Kingsbury *et al.*, “The Emergence of Global Administrative Law”, 68 *Law and Contemporary Problems* (2005), pp.15-62.

(55) 実体的基準としては例えば均衡性や手段と目的合理的合致などが導き出される。Ibid, pp.40-41.

(56) Ibid, pp. 37-40. 現行のグローバル行政的諸制度がどの程度これらの基準を満たしているかについて概観されている。

評価されうるであろう。例えば、Iで触れた政府間対話における論点である制裁委員会によるブリーフィングの増加や開放、制裁被影響国や民間セクターへの情報提供、透明性と機密性ないしリスト化根拠の（不）十分さ、オンブズパーソン制度の改善など、グローバル行政法の基準に照らして現状分析を行うと、不十分な点・改善すべき点が明らかになる⁵⁷。I-3ですでに指摘した通り、狙い撃ち制裁をめぐる政治から行政へ議論の焦点が移ってきており、それに伴ってグローバル行政法論の意義も高まっていると考えられる⁵⁸。

以下では、これらを踏まえて具体的制度上の課題としてオンブズパーソン制度を中心に国際公共的性格という視点がどのような示唆をもたらすかについて検討してみる。同制度の進展具合は、狙い撃ち制裁が真に国際公共的制度として発展していくことができるかどうかを判断する指標となるように思われるからである。

Ⅲ 国際公共的性格という観点からみた制度的課題 —オンブズパーソンを中心に—

1 オンブズパーソンの設置と活動経緯

国連と加盟国の権限配分・人権救済メカニズム・制度や機能における行政法的性格といった理論的問題を最も象徴的に孕みかつ画期的に改善

57) この点は、拙稿「国連安全保障理事会による「国際立法」とその実施に関する一考察：国際立憲主義の観点から」『山形大学法政論叢』第62号（2015年）177-198頁も参照。

58) なお、グローバル行政法論以外にも国際公権力論や国際立憲主義論などがありうるが、具体的に導き出される規則・制度はほぼ類似していると考えてよいであろう。国際立憲主義論はやや人権規範を重視する傾向があるといった程度である。そして、いずれのアプローチも議論が進行中であり確立しているとはまては言えない現状において、どのアプローチが最適かを議論するよりは、重層的・重疊的に議論が進んでいく方が望ましいのではないかと考える。

が進んでいるのがオンブズパーソン制度である。同制度が導入される以前には、2006年12月に決議1730によって国連事務局におかれたフォーカル・ポイントが、狙い撃ち制裁の対象となった個人・団体からの削除申請を受け付けていた。これは、削除の請願を受け付ける窓口にはすぎないが、すべての制裁レジームを対象としており、ISIL及びアル・カイダ制裁以外の制裁については現在でも機能している。2009年12月の決議1904によって設置されたオンブズパーソン⁶⁹は、ISIL及びアル・カイダ制裁に基づいてリスト化された個人・団体からの請願を受け付け、情報収集を行った後請願者との対話を踏まえて包括的報告書を作成し制裁委員会に提出する。この包括的報告書には請願者を削除すべきか否かに関する勧告が含まれる。

2011年6月には決議1989が採択され、その権限が強化された⁶⁹。包括的報告書で削除を勧告した場合、制裁委員会はコンセンサスでリスト化維持を決定しない限り削除されるか（従来は、制裁委員会のコンセンサスにより削除が決定された）、もしくは委員会構成国の要請で安保理へ付託されることになる。これまでのところ安保理への付託例はない。設置以来、81件（個人、団体またはその組合せ）の削除申請のうち76件の包括的報告書が提出され、52の個人と28団体が削除に至っている⁶⁹。

59) これまでに3人のオンブズパーソンが任命されている。初代：Kimberly Prost (Canada, 2010.6.3~2015.7.13)、二代 Catherine Marchi-Uhel (France, 2015.7.13~2017.8.7)、約10か月の空白期間を経て三代 Daniel Kipfer Fasciati (Switzerland, 2018.5.24~)。空白期間がある理由は定かではないが、『ハイレベル再検討の大要』の勧告42では、安保理決議におけるマンデート更新とオンブズパーソンの任用期間を合致させるべきと述べられており、原因はその辺りにあるように思われる。 *Compendium, supra note (15)*, pp. 44-45.

60) 最新のマンデートは決議2368（2017）に規定されている（2021年12月17日までとされている）。

61) 2018年8月7日時点。 *Fifteenth report of the Ombudsperson to the Security Council*,

この制度のメリットとしては次のような点が指摘される。E-mailで請願できること、母国語で請願できること、法的代理人を立てる必要がないこと等である。加えて、裁判などの司法手続きと比較して迅速な審査が行われることも長所として挙げられる。すなわち、情報収集に4か月（2か月延長可）、請願者との対話に2か月（2か月延長可）、制裁委員会への報告書提出後5～30日で判断、60日後に自動的に非リスト化という手続が確立しており、うまくいけば9か月ほどで削除が実現する。仮に、上述の国際裁判と比較してみると、かなり迅速な手続であることがわかる⁶²。

大事な点は、オンブズパーソンは一定の独立性と公平性に基づいて、かなりの程度実績を積み重ねてきているということである。包括的報告書に含まれる削除提案はあくまで勧告ではあるが、これまでに制裁委員会がそれを覆した例はなく、また安保理へ付託された例もないようである⁶³。また、削除申請を行った請願者とは多くの場合、対面での対話を

S/2018/579, 8 August 2018, paras. 8–11.

(62) 例えば、Kadi I 事件は2001年12月18日に提訴、2005年9月21日の第1審裁判所判決を経て2008年9月3日に欧州司法裁判所判決（約6年半）、Kadi II 事件は2009年2月26日提訴、2010年9月30日の一般裁判所判決を経て、2013年7月18日に司法裁判所判決（約3年半）、Sayadi 事件は2006年3月14日通報、2008年10月22日に自由権規約委員会の見解（約2年半）、Nada 事件は2008年2月19日提訴、2012年9月12日に欧州人権裁判所大法廷判決（約3年半）、Al-Dulimi 事件は2008年2月1日提訴、2013年11月26日の小法廷判決を経て、2016年6月21日に大法廷判決（約8年）と、概して長期に渡っていることが分かる。

(63) オンブズパーソン制度の展開について詳しくは、加藤「前掲論文」注（52）、32–39頁、Dire Tladi & Gillian Taylor, “On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunsetting”, 10 *Chinese Journal of International Law* (2011), pp. 771–789, Gavin Sullivan & Marieke De Goede, “Between Law and the Exception: The UN 1267 Ombudsperson as a Hybrid Model of Legal Expertise”, 26 *Leiden Journal of International Law* (2013), pp. 833–854, Jared Genser & Kate Barth, “Targeted Sanctions and Due Process of Law”, Jared Genser & Bruno Stagno Ugarte (eds.), *The*

行っており、請願者の聴聞を受ける権利の実現に、従って手続的参加の確保に一定程度寄与していると評価できるであろう⁶⁴。

2 オンブズパーソンの権限強化と対象拡大の必要性

地域的国際裁判所からは、オンブズパーソン制度は個人を救済するためのメカニズムとしてまだ不十分との指摘を受けている。しかし、Iで紹介した政府間対話を概観すると、加盟国の間でもまだまだ改善の必要性が指摘されつつ、一般的には好意的に受け止められていると言える。このような状況において検討すべき論点は、次の3つが中心になるであろう。

第1に、包括的報告書における削除の提案に法的拘束力を付与すべきかどうか。これは厳格司法化や独立性確保の要請とも言い換えられる。事実として勧告が覆されていないとしても、制度的な保障のないことが問題視されるわけである⁶⁵。既述の通り、Kadi I判決やKadi II判決では、裁判所が実体的審査（full review）に踏み込んで、国連レベルの手続は実効的な司法救済とは言えないと指摘している。またAl-Dulimi小法廷判決は同等の保護を適用する際に、オンブズパーソン制度でさえも同等の保護を提供していないと評価している。制度的に独立性の確保された司法的機関に変容することはすぐにはないであろうが、その手続きを実

United Nations Security Council in the Age of Human Rights (Cambridge University Press, 2014), pp. 220–234, Stephan Hollenberg, “The Security Council’s 1267/1989 Targeted Sanctions Regime and the Use of Confidential Information: A Proposal for Decentralization of Review”, 28 *Leiden Journal of International Law* (2015), pp. 49–71.

⁶⁴ この点、初代オンブズパーソンである Prost は、一貫した基準の適用という意味で原則に基づくアプローチ（principled approach）を採用しており、これは司法的手続に類似するものであると指摘する。Kimberly Prost, “Security Council sanctions and fair process”, van den Herik (ed.), *supra* note (3), p. 225.

⁶⁵ Ex. *Report of the special rapporteurs*, Emmerson, *supra* note (42), paras.

質的に一層司法的なものにしていくことは、オンブズパーソンや制裁委員会による努力によって実現可能であるようにも思われる。

第2に、加盟国による情報提供や請願者等への公開を義務づけるべきかどうかという点である。現状では、オンブズパーソンが加盟国や制裁委員会の有する関連情報へアクセスすることを保証されてはならず、実体的な審査が不可能な事例もあることが指摘されている⁶⁶。『ハイレベル再検討の大要』の勧告20においても、「理事会は、個人のリスト化根拠としての情報の十分性と透明性のための基準を含む人権及び適正手続の問題に対処するため、制裁手続の公正さと透明性を改善し続けるべきである」と述べており、依然として加盟国の間で透明性や理由の付された決定といった基準について懸念が表明されていることがわかる⁶⁷。

この文脈において、国家安全保障上の機密性と透明性の確保は表裏一体である。例えば Hovell は、安保理が正当な権限（authority）を行使しているとの関連アクターの理解を得るためには、十分な情報を公開すべきであることを前提としつつ、柔軟かつ現実的なアプローチを採用している。すなわち、情報の公開が、①安保理の広く認められた目的、②安保理の意思決定の正当化理由について関連アクター間における理解の共有の促進、もしくは③常任理事国の基本的利益といった点のいずれかと矛盾する場合には、公開を控えることができるとするのである⁶⁸。とり

⁶⁶ 他方で、実行上は情報提供が積極的に行われており、またオンブズパーソン事務所と加盟国（スイス、ベルギー、英国、米国など）の間で機密情報共有・アクセスに関する協定（現状2本）や取極（現状17本）の締結が少しずつではあるが進んでおり、情報がオンブズパーソンへ十分に提供されないという状況があるわけではないとも評価される。加藤「前掲論文」注(52), 37-39頁。

⁶⁷ *Compendium, supra* note (15), p. 32. See also *Assessment Report, supra* note (32), p.11.

⁶⁸ Devika Hovell, “Glasnost in the Security Council: the value of transparency”, Andrea Bianchi & Anne Peters, *Transparency in International Law*, (Cambridge University Press 2013), pp.208-212.

わけ③の点は若干不明確であり批判もありうるかもしれないが、ここではこれらの点が原則ではなく例外として示されていることがポイントであろう。Hovell は、結論において Kennedy の見解を引いて次のように述べている。すなわち、グローバル秩序に関する知識の配分は立憲的課題でもあり、世界がどのように統治されているかについての情報や知識の配分が中心と周辺で不均衡という常態においては、安保理の正当な権限を強化するためにも、意思決定における適切な透明性メカニズムを構築する必要がある。そして正当な権限を強化するために情報公開をする方が良いのかどうかという観点からバランスを考えることが重要だ、というわけである⁶⁹⁾。これは安全保障上の機密性について各国の政治的意図にそのまま配慮することとは異なる。

こうした議論を踏まえて、政治的に柔軟な対応を阻害することにはならない透明性確保の在り方を探る必要があるだろう。評価の難しい点ではあるが、あまりにも厳格な司法的基準を求めるのは、安保理における拒絶反応を生み出すおそれがあるため、必ずしも得策ではないかもしれない⁷⁰⁾。但し、その際に情報公開をするかどうかは、そうすることが正当性を高めることに寄与するかどうかという点が基準になるのであり、各国の政治的意図に依存するものではないことは確かである。この点、国内実施レベルにおいて人権規範との適合性を求めつつ、安保理レベルでそのための制度的確保を行わないことには矛盾があり、結果として安保理の正当性を掘り崩すことも確かである。これはⅡですでに指摘した点である。実際に、非同盟（NAM）諸国は Kadi 判決などを盾にとって、制裁批判を強めているとの指摘もあるのであり⁷¹⁾、軽視できない点

(69) Ibid, p. 212. Citing David Kennedy, “The Mystery of Global Governance”, 34 *Ohio Northern University Law Review* (1996), p. 827, p.833.

(70) 加藤「前掲論文」注(52)43頁。

(71) 石垣友明「途上国と国連安保理制裁決議の正当性・実効性：カディ事件を素

となっている。

第3は、これが最も現在論争になっている点であるが、対テロ制裁以外の狙い撃ち制裁に対しても拡大すべきかどうかという点である。これは、政府間対話においても多くの国々によって主張されており⁽⁷²⁾、また上述の対テロ制裁以外の狙い撃ち制裁が問題となった Al-Dulimi 判決において提起された問題でもあると言える。

対象拡大については、次のように考えられる。拡大を否定する見解は、主に対テロ制裁とその他の制裁の性格・目的の違いに依拠しているように思われる。しかし、例えばシグナル（naming and shaming）を主な目的とする制裁のような場合に、個人による異議申立てを客観的な制度において認めていくことは、国際社会の耳目をそこに集め、国際世論の形成を促し、翻って、狙い撃ち制裁自体の正当性を確保することにつながると考えることもできるように思われる。

また、Prost が指摘しているように、対テロ制裁以外でも個人・団体を対象としていることが決定的に重要なのであり、そこで個人の基本的権利に対する配慮を制度的に保障するものがない以上、いかに制裁の目的・性質が異なるものであっても、そのこと自体は実効的な救済メカニズムを設けないことの根拠にはなりえないであろう⁽⁷³⁾。逆に言えば、オンブズパーソン制度を他の狙い撃ち制裁に拡大することで、一定程度、手続的参加や透明性、理由を付した決定といったグローバル行政法的な要素を確保することができるのであれば、積極的に拡大を検討すべきである。こうして、国際公共的性格を有する狙い撃ち制裁の正当性と安保理の権威を高めるためにも、同制度の対象拡大を真剣に考える時期が来

材として『国際法研究第4号』（信山社、2016年）96-101頁。

(72) Ex. *Compendium*, *supra* note (15), p. 31. *Assessment Report*, *supra* note (32), p.11.

(73) Prost, *supra* note (64), pp. 233-234.

ているように思われる。但し、一挙に拡大するのではなく、可能な範囲から徐々に拡大していくという柔軟性を維持することが現実的かもしれない。

3 その他の制度的課題として

最後に、オンブズパーソン制度以外の国際公共的性格という観点から検討すべき課題として2点のみ指摘しておく。

第1に、狙い撃ち制裁の実施主体として私人の関与が深まってきていることである。資産凍結措置に代表されるように、銀行やその他のファンド、取引契約のある企業などが具体的に協力関係の中で実施しなければ効果を発揮できない。国連制裁の実施が加盟国に依存することは従来から認識されてきたし、加盟国による実施拒否に至らないための制度づくりが求められることは上の論述からも明らかである。他方で、グローバル経済の実体としては、安保理は、加盟国だけをみて制裁の実効性を考えればよいというだけでなく、実施主体としての私人を念頭におきながら様々な政策決定を行う必要が生じてきているということでもある。

第2に、独自（単独）制裁・地域的制裁あるいはいわゆる二次制裁との関係についてである。例えば、イラン制裁や北朝鮮制裁で見られるように、安保理による措置に追加する形で各国やEUなどの地域的組織が独自の制裁を実施している⁽⁷⁴⁾。加えて、米国の措置に代表されるようにいまや制裁の対象ではない第三国・第三者に対して制裁を発動する事例が一般化している⁽⁷⁵⁾。これらを法的にどう評価するかは今後の課題であ

(74) 例えば、浅田正彦「対イラン独自制裁と国際法上の対抗措置」『国際商事法務』第44巻11号（2016年）1688-1691頁。

(75) 米国は、米国人の外国での行為にとどまらず非米国人の米国外での制裁違反行為に対しても広く域外適用を及ぼしている。こうした二次制裁によって、仏BNPパリバ銀行や英HSBC銀行、日本の三菱UFJ銀行といった外国企業に

る。伝統的な国家責任法の枠組みまたは第三国による対抗措置に関する理論で説明が可能であるのか⁽⁷⁶⁾。あるいは、国際公共的性格を有する国連の制裁措置の許容範囲として位置づけられるのか⁽⁷⁷⁾。本稿で詳述する余裕はもはやないが、近年ますます問題となってきたことは確かである⁽⁷⁸⁾。安保理が、国際公共的性格を有する措置として制裁を発動していることが前提となっている以上、各国が独自に行う制裁措置をどの程度安保理が把握・コントロールすべきなのかという問題は、単純に法理論的な問題というよりも制度的課題として取り組む必要があるように思われる。

も巨額の制裁を科しているという。久保田隆「金融制裁の国家による履行と法的问题」吉村編『前掲書』注(3)129頁。

(76) 例えば、被制裁国の資産凍結は一般国際法上、直接の被害国でない限り、それ自体違法 (*illegal per se*) であるとされ、安保理の強制措置を根拠としない場合、国際法上許容されない可能性もある。中谷「前掲論文(国際法外交雑誌)」注(8)24-29, 34頁。また、安保理も狙い撃ち制裁の適用対象とする大規模人権侵害のような場合における第三国の対抗措置の可能性について、例えば、岩月直樹「第三国による対抗措置」『法学セミナー』第63巻10号(2018年)49-55頁参照。

(77) この点、国家責任条文(特に国家の国際犯罪をめぐって)の起草作業において安保理の強制措置をどのように性格づけるかをめぐって議論されてきたことも想起すべきであろう。例えば、長谷川正国「国際法における国家の責任—現代国家責任法の機能分化傾向に関する一考察」国際法学会編『日本と国際法の100年 国際社会の法と政治』(三省堂, 2001年)123-155頁、森川幸一「国家の『国際犯罪』の法的帰結に関する一考察」『専修法学論集』第55・56合併号(1992年)465-500頁などを参照。

しかし狙い撃ち制裁の展開を踏まえた本格的な議論はまだ十分に行われていないことについてはすでに触れた通りである。いずれにせよ、依然として分権的な国際社会においては、一般国際法上の対抗措置と安保理の強制措置との関係は常に整合性や一貫性を意識しつつ議論されるべきであろう。

(78) 現在 ICJ に係属中のいわゆる「1955年友好関係条約違反」事件(イラン対米国)は、このような観点からも注目に値する。2018年5月にトランプ政権はイラン

おわりに

狙い撃ち制裁は集団安全保障体制における重要な手法として確立しており、また今後も武力行使による強制・解決にとって代わりうる手段として様々な形で展開・構想されていくことが予想される⁷⁹⁾。個人や団体を直接の対象とする措置が加盟国の一般的な支持を得ている背景には、そうした措置がとられる目的、例えば対テロといった目的が国際公共性を有していることがある。安保理は、現在の国際社会においてグローバルに制裁を実施できる唯一の機関である。他方で、そうした国際公共性を有するはずの現在の制裁レジームは、人権侵害を救済するメカニズムが未成熟で、透明性や利害関係主体の手続的な参加も不十分といった点

との核合意（包括的共同作業計画（JCPOA）；安保理による制裁及びイランの核開発に関してとられていた全ての制裁解除を規定、安保理も2015年7月に決議2231を採択してJCPOAを承認）からの離脱を表明し対イラン制裁の再開を予告した。これに対して、イランは2018年7月に、イランと米国の二国間条約たる1955年友好関係条約違反の認定を求めて提訴した。争点は、米国の制裁が二国間条約違反を構成するか否かを判断するにあたって、JCPOAの法的性格とそれを承認した決議2231、そして米国が実施している独自または二次制裁の評価になるかと思われる。2018年10月に出された仮保全措置命令では、米国に対して医薬品や食料、民間航空の安全維持に必要な物品等のイランへの輸出を妨げるような措置を回避するよう命じているが、管見の限り、決議2231自体の評価は行われていないようである。See *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights, Request for the Indication of Provisional Measure*, 2 October 2018. 但し、Montaz 特任判事の宣言は同決議の尊重と米国の域外適用の違法性を指摘している。See *Declaration of Judge ad hoc Montaz*, paras. 5-14, 15-28.

(79) これは武力を用いた強制措置の必要性を否定するものではない。しかし、このような点は古くから指摘され追求されてきたことであり、その重要性は人道的介入論や武力を用いた保護する責任論の活発化を経た現在でも基本的には変わらないように思われる。深津栄一『国際法秩序と経済制裁』（北樹出版、1982年）157-160頁。

で、真に国際公共性を備えているとは必ずしも言えない状況にある。そうした状況を放置することは、加盟国の不履行につながるという意味で実効性を損ないかねない。また、具体的な行動の変更を強制するよりもむしろシグナル（naming and shaming）を主目的とする制裁が実効性をもつためには、対象となる主体が正当に自己の主張を行い客観的に判断する機関を備えることで安保理自身の権威や正当性を高める必要がある。オンブズパーソン制度の進展は、このような問題への対応として一定の貢献を果たしていると言ってよいように思われる。国際公共的性格という観点からは、徐々にではあれ、同制度の対象を対テロ制裁以外にも拡大していくべきであろう。さらに、加盟国や関連アクターの関心は、安保理がいかなる場合に狙い撃ち制裁を発動するかというよりも実施においていかに行政的観点から公平・公正さを確保するかに移ってきている。この側面においては、国際公共的性格をもつものとして狙い撃ち制裁を位置づけて精緻化していくことが、ひいては実効性を高めることになることが一層明らかである。漸進的にはあれ、早期の法理論的及び制度的対応が求められるゆえんである。