

第4章 安保理決議に基づく経済制裁

——近年の特徴と法的課題

中谷 和弘

- I はじめに
- II 近年の安保理決議に基づく経済制裁
- III スマート・サンクション
- IV 無辜の第三国への補償問題——国連憲章第50条
- V 経済制裁措置の解釈
- VI 船舶検査
- VII 私法上の問題
- VIII 安保理決議に基づく経済制裁措置の国内的履行
- IX おわりにかえて

I はじめに

経済制裁措置は、「国際の平和と安全の維持・回復」のため、国際法違反を停止させるための主要な手段である。本章においては、1990年代から多用されるに至った国連安保理決議に基づく経済制裁措置(非軍事的強制措置)について主要な特徴を概観するとともに若干の法的課題について検討することとしたい¹。

II 近年の安保理決議に基づく経済制裁

安保理決議に基づき非軍事的強制措置として経済制裁措置が発動された例は、1980年代までは、①南ローデシア(自決権を無視した形での英国からの一方

的独立を原因として、1966年の決議232、1968年の253により発動、1979年の決議460により解除)、②南アフリカ(アパルトヘイトを理由として、1977年の決議418により発動、1994年の決議919により解除)にとどまっていたが、1990年代からは大幅に増加し、③イラク(クウェート侵略を理由として、1990年の決議661により発動、クウェートからのイラク撤退後も1991年の決議687において継続が確認。2003年の決議1483により、禁輸以外はほぼ解除されたが、他方、同決議では新たに有責者の資産を凍結)、④旧ユーゴスラビア(内戦を理由として、1991年の決議713により発動、1995年の決議1021により解除決定)、⑤ソマリア(内戦を理由として、1992年の決議733により武器禁輸を発動)、⑥リビア(パンナム機爆破犯容疑者の引渡拒否等を理由として、1992年の決議748により発動し、1993年の決議883により範囲を拡大、1998年の決議1192により停止、2003年の決議1506に基づき終了)、⑦ユーゴスラビア連邦(セルビア・モンテネグロ、内戦における集団殺害・民族浄化を理由として、1992年の決議757により発動、1995年の決議1022により停止され、1996年の決議1074により解除。コソボへの武力弾圧を理由として、1998年の決議1160により発動、2001年の決議1367により解除)、⑧リベリア(内戦を理由として、1992年の決議788、1995年の決議985に基づき発動。措置は2001年の決議1343に基づき解除されたが、他方、同決議では、シエラレオネ反乱軍への支援中止のため措置を発動。2003年の決議1521により、休戦合意が履行されず武器が拡散する状況を平和に対する脅威と認定して措置を発動)、⑨ハイチ(軍政による民政復帰の国内合意の不履行等を理由として、1993年の決議841により発動、1994年の決議944により終了)、⑩アンゴラの(内戦における軍事行動を理由として、反政府団体UNITA[アンゴラ全面独立民族同盟]に対して、1993年の決議864により発動、2002年の決議1448により終了)、⑪ルワンダ(内戦を理由として、1994年の決議918により武器禁輸を発動、1995年の決議1011により政府に対する武器禁輸は解除されたが、非政府勢力に対する武器禁輸は継続)、⑫スーダン(ムバラク・エジプト大統領暗殺未遂事件への関与を理由として、1996年の決議1054により発動、2001年の決議1372により解除。ダルフル内戦を理由として、2004年の決議1556および1591により発動)、⑬シエラレオネ(内戦を理由として、1997年の決議1132により発動)、⑭タリバン・アルカイダ(ナイロビとダルエスサラームの米国大使館爆破をはじめとしたテロリズムを理由として、1999年の決議1267、2000年の決議1333、2002年の決議1390、2003年の決議1455、2004年の決議1526、2005年の決議1617、2006年の決議1735により発動)、⑮エチオピア・エリトリア(武力紛争を理由として、2000年の決議1298により発動、2001年の安保理議長声明により解除)、

⑯コンゴ民主共和国(内戦を理由として、2003年の決議1493により発動)、⑰コートジボワール(内戦を理由として、2004年の決議1572により発動)、⑱シリア(ハリリ・レバノン首相暗殺に関与した者に対して、2005年の決議1636により発動)、⑲北朝鮮(ミサイル発射を理由として、2006年の決議1695により発動、核実験を理由として同年の決議1718により発動)、⑳イラン(ウラン濃縮活動を理由として、2006年の決議1737により発動、2007年の決議1747、2008年の決議1803により強化)がある。

近年の安保理決議に基づく経済制裁の特徴としてまず指摘できることは、第1に、「平和に対する脅威」として認定される原因行為が多様化したこと、および、第2に、措置が多様化したことが挙げられる。

第1の点については、国内紛争(内戦)状況が「平和に対する脅威」として認定されることが多い。特に注目されるのは、対リビア経済制裁を発動した決議748では、リビアが英米に航空機爆破の容疑者を引き渡さないことが、また、対ハイチ経済制裁を発動した決議873では、ハイチ軍事政権が民政への移行を約束した国内合意を履行しないことが、「平和に対する脅威」とであると認定されたが、これらがそもそも国際法違反であるかどうかには異論もありうる²。

第2の点については、金融上の措置につき政府資産の凍結・送金禁止にとどまらず有責者の個人資産の凍結・送金禁止までもが、また運輸上の措置につき航空機乗入禁止措置にとどまらず有責者の旅行(入国・通過)禁止措置までもが、課されるようになったことが指摘できる。このような措置は、従来から発動されてきた武器禁輸(経済制裁措置の中核をなす輸出入禁止措置の中でも中心的な措置である)とあわせて、以下にみるスマート・サンクションの考え方に基づくものである。特に個人資産の凍結に関しては、没収と違って一時的な措置であって所有権の剥奪ではないものの、一般国際法上それが正当化されるかどうかについては、個人の財産自由処分権との関係で異論もありえよう³。

このような二つの点にかかる措置は、国際法違反に対する対抗措置(非軍事的復仇措置)に関する一般国際法上の基準⁴を逸脱しうる場合があるものの、国際の平和と安全の維持に「主要な責任」を負う(国連憲章第24条1項参照)安保理の決定に基づく非軍事的強制措置に関しては、一般国際法上の基準に拘束されず、また、たとえ措置が既存の経済関係条約(通商航海条約、GATT、GATS、航空協定、投資保護条約、FTA、EPA等)に抵触する場合であっても、国連憲章第103条(「国際連合加盟国のこの憲章に基く義務と他のいずれかの国際協定

に基く義務とが抵触するときは、この憲章に基く義務が優先する」により、合法性の問題はクリアされるといえる⁵。

Ⅲ スマート・サンクション

対イラク経済制裁においては、他の経済制裁同様に食糧や医薬品を輸出禁止対象から除外するという人道上の配慮をした(さらに食糧支援のためのoil-for-food プログラムを実施した)にも拘らず⁶、イラクにおいて乳幼児等をはじめとする社会的弱者の死亡率が高くなってしまったとの苦い経験に鑑みて、1990年代後半から国連関係者の間では、被制裁国の無辜の人民に対する打撃を過大なものにならないようにし⁷、他方、原因行為に責任を有するエリート層に対する打撃を極大化する制裁措置であるスマート・サンクション(smart sanctions)が重要であると認識されるようになった⁸。具体的な内容には、食糧・医薬品は経済制裁から除外するといった人道上の配慮⁹や武器禁輸に加えて、 α 有責者の個人資産の凍結および β 有責者の旅行禁止が含まれる(他には、外交・領事関係法上の措置、文化・スポーツ交流の禁止、特定の物資の取引やサービスの禁止等が考えられる)。⑨北朝鮮に対する決議1718に含まれる奢侈品の輸出禁止もスマート・サンクションとして位置づけられる。 α の金融制裁についてはスイス外務省主催のインターラーケン・プロセス(1998-99)、 β の旅行制裁および武器禁輸についてはドイツ外務省主催のボン・ベルリン・プロセス(1999-2000)において検討がなされた。ここでは、新しい措置である α 有責者の個人資産の凍結および β 有責者の旅行禁止についてやや細かく考察しておきたい¹⁰。

α 有責者の個人資産の凍結は、③イラク決議1483パラグラフ23(b)、⑧リベリア決議1532パラグラフ1、⑩アンゴラ決議1173パラグラフ11、⑫スーダン決議1591パラグラフ3(e)、⑭タリバン・アルカイダ決議1267パラグラフ4(b)、1333パラグラフ8(c)、1390パラグラフ2(a)(なお、テロリスト一般の資産凍結を決定した決議1373も関連)、⑯コンゴ決議1596パラグラフ15、⑰コートジボワール決議1572パラグラフ11、⑱シリア決議1636パラグラフ3(a)、⑲北朝鮮決議1718パラグラフ8(d)(なお、決議1695も「金融資源の移転の防止」という一般的表現で関連する個人資産も対象)、⑳イラン決議1737パラグラフ12の各事案において発動されている。なお、個人資産凍結リストがはじめて示されたのは、

⑨ハイチ制裁の決議917(1994年)パラグラフ4においてであったが、同パラグラフは各国にハイチの有責者の資産を凍結するよう強く促す(strongly urge)にとどまり、拘束力を有するものではなかった¹¹。他方、③では2003年の決議1483が採択されるまではフセイン大統領をはじめとする有責者(フセイン政権高官)の資産は凍結されず、また⑥ではカダフィ大佐をはじめとする有責者(リビア政府高官)の資産は凍結されなかった。

我が国は、2008年12月19日時点で、③イラク前政権高官・関係者等(295個人・団体)、⑧リベリア前政権高官・関係者等(55個人・団体)、⑫ダルフル和平阻害関与者等(4個人)、⑭タリバン・アルカイダ関係者その他テロリスト等(534個人・団体)、⑯コンゴ武器禁輸措置に違反した者等(22個人・団体)、⑰コートジボワール和平への脅威を構成する者等(3個人)、⑲北朝鮮ミサイル・大量破壊兵器計画関与者(16個人・団体)、⑳イラン核開発等関与者(75個人・団体)に対して資産凍結・送金規制等の措置を発動している¹²。

資産凍結措置をはじめとする金融上の経済制裁措置は、被制裁国及びその国民の金融資産の大半が預託されている少数の有力国が協力すれば、相当の経済的打撃を与えることが可能であり、「針の穴」から密輸が可能となってしまう輸出入禁止措置よりも実効性が期待できる。もっとも金融資産の移転はほぼ瞬時に可能であるため、輸出入禁止措置と比べ資産凍結措置ははるかに迅速に実施することが必要である¹³。

安保理決議に基づく有責者個人資産の凍結においては、制裁委員会が対象者リストを作成し、リストには頻繁に追加がなされてきた。人道上の必要性ゆえにリストから除外することについては、当初はケースバイケースに制裁委員会(事案毎に安保理の補助機関として設置される)が決定していたが、⑭のタリバン、アルカイダ関係者およびテロリストの資産凍結に関しては、2002年12月の安保理決議1452により、各加盟国が、食糧・医薬品・税金・訴訟費用等の支払のための例外を認めることができるようになった。リストには誤謬もあり、たとえばソマリア系スウェーデン人のAhmed Ali Yusuf はリストに掲載されていたが、2006年8月にリストから削除された¹⁴。2006年12月の安保理決議1730により、リスト対象者によるde-listing(リスト削除)のための申請手続が採択され、また、同月の安保理決議1735により、それまで不透明であったリスト掲載の手続が多少とも明確化された¹⁵。

有責者(政府高官をはじめとする指導者層)は概して富裕層であり、また政治

的・経済的に不安定な自国ではなく外国に金融資産を隠匿することが多いため、有責者の個人資産の凍結は、エリート層により強い打撃を与えるものである。この措置が実効的となるかどうかは、各国(特にタックス・ヘイブンといわれる国家や地域)の銀行が顧客の口座情報の開示にどこまで協力的になるかに大きく依存し、また、銀行以外の金融関連機関(保険、ファンド)、電子マネー、スマートカード等の規制という新たな金融法上の問題にも効果的に対処しなければならない。

やや細かい点ではあるが、凍結された金融資産が利子を生じるかについて諸国の見解は異なることが、インターラーケン・セミナーにおいて明らかとなった。英国は銀行口座にある資金は依然として口座所有者に属し、それゆえ、口座の資金は適切に運用されなければならず利子をうむとの見解であったのに対して、欧州大陸のいくつかの国はいかなる利子も支払われ得ないし、また支払うべきではないと主張した。その後は、利子を払うべきだとの見解が一般に受け入れられるようになったと指摘される¹⁶。

次に、β有責者の旅行禁止について。従来からしばしばなされてきた航空機乗入禁止措置(⑥のリビア制裁においてはこれが中心的な措置であった)とは独立に、政府高官(家族を含む)をはじめとする有責者の入国・通過の禁止等の旅行制裁が措置の新しい特徴である。有責者(その範囲は各制裁委員会がリストアップする)の入国・通過の禁止措置をとることを決定したものとしては、⑧リベリア決議1521パラグラフ4(a)、⑨ハイチ決議917パラグラフ3、⑫スーダン決議1054パラグラフ3(b)、決議1591パラグラフ3(d)、⑬シエラレオネ決議1132パラグラフ5、⑭タリバン・アルカイダ決議1390パラグラフ2(b)¹⁷、⑯コンゴ決議1596パラグラフ13、⑰コートジボアール決議1572パラグラフ9、⑱シリア決議1636パラグラフ3(a)、⑲北朝鮮決議1718パラグラフ8(e)があり、また、⑳イラン決議1737パラグラフ10では入国・通過の禁止ではないが入国・通過の監視の実施が要請(call upon)されている。もっとも、これらの決議の大半においても、例外的に人道上の理由(医療救援等のみならずイスラム教徒によるメッカ巡礼といった宗教上の義務を含む)によって旅行が正当化されると制裁委員会が認定した場合には措置は適用されない旨の条項が含まれている¹⁸。

海外旅行をより頻繁に行うのは富裕層であることに鑑みると、有責者の入国・通過を禁止する旅行制裁措置はエリート層により打撃を与える措置であるといえる。もっとも、旅行禁止措置の実施は航空機乗入禁止措置の実施よ

りも難しい。というのは、個人は航空機よりもその動向を把握しにくいからである。現実には、偽造パスポートをいかに見分けるかといった技術的課題の克服が、この実施の成否にとって重要となろう。

安保理決議において、旅行制裁は、そのみで単独で発動された例はなく、他の諸措置と組み合わせて発動されてきた。旅行制裁の効果は、一般には、有責者を国際的に孤立させるという象徴的・心理的效果にほぼとどまるものである¹⁹。

IV 無辜の第三国への補償問題——国連憲章第50条

非軍事的強制措置から国家および私人に生じる直接および間接の悪影響は、被制裁国の近隣国(いわゆる前線国家)や被制裁国に経済的に依存してきた国家およびその私人には、甚大なものとなり、個々の損害をこえて、当該国の経済全般を破綻させることにさえなりかねない。この深刻な問題に関して、国連憲章第50条では、「安保理がある国にとって強制措置をとったとき、他の国で措置の履行から生ずる特別の経済問題に自国が直面したと認めるものは、国連加盟国であると否とを問わず、この問題の解決について安保理と協議する権利を有する(have the right to consult)」と規定する。ここでの最大の問題は、同条の文言からしても、同条の成立過程を見ても、同条で認められているのは安保理への協議要請権のみであり、また実際にも協議要請に基づき安保理での一応の協議はなされてきたものの、それ以上のこと(つまり当該国への援助)は安保理の決定としてはなされてはいない。安保理としては損害を被ったと主張する国家に援助をするよう一般的に各加盟国に要請するのみであり、実際には、加盟国の一部による自発的な援助が *ad hoc* になされることがあったにすぎない²⁰。

このように現状では、協議要請にとどまり、また損害を客観的に評価する独立した第三者機関がないため、協議要請国は主観的な基準に基づいて自国の被った損害額を安保理に申し立てている。

同条の解釈上の指摘すべき点としては、①非加盟国にも協議要請権はあること、②非軍事的強制措置の発動前には協議要請の権利はないと解されること、③安保理が援助の決定をすることは可能であり、国連による援助がなされた場合には、その経費は17条の「この機構の経費」に含まれうると解される

こと²¹、④同条は、当該国による強制措置の履行の結果生じた問題のみならず、第三国による履行の結果として間接的に生じた問題も射程範囲に含むと解されるという見解を国連法務部はとっていること²²、⑤協議の結果として、援助ではなく(またはそれに加えて)、非軍事的強制措置への参加から一部または全部免除されることは不可能ではない(実際に対イラク制裁ではヨルダンに関してこれが認められた)、といった点が挙げられる。

提案としては、①ガリ事務総長は1992年の「平和への課題」において、「協議要請権のみならず、経済的困難に対する救済の現実の可能性が重要である」旨を指摘し、また、1995年の「平和への課題：補足」においては、安保理の要請により、制裁前に潜在的なインパクトを評価するメカニズムの確立を提言した。②国連憲章特別委員会では、信託基金(trust fund)や恒常的な補償メカニズムの提案がなされたが、「50条の射程範囲外である、安保理の機能を妨げる、安保理の決定の帰結に対する補償という危険な先例となる」といった理由で、先進国や安保理常任理事国が反対した²³。なお、興味深いことに、サンフランシスコ国連憲章制定会議において、皮肉にも南アフリカが、強制措置の標的国は強制措置のコストを支払い、強制措置による損害の賠償をすべきだとの明文を憲章中におくべきだと主張した。これに対して米国は、安保理の満足いく活動の妨げになるとして、また第11パラグラフ(現在の第50条に相当)があるとして、反対した。結局、南ア提案は2対19で否決された²⁴。非軍事的強制措置から生じるあらゆる損害の補償を標的国に負担させるという考え方は、間接損害までをも有責国に負担させるという点で問題があるばかりか、およそ現実的でなく、過酷な補償義務は標的国(ドイツ)を結局暴走させたという戦間期の苦い先例もある。

国連安保理が主導する形での非軍事的強制措置である以上、そのコストについてはやはり安保理が責任をもって負担すべきであり、また、経済制裁措置への不参加は、「制裁のぬけ穴」を作り出し、措置の実効性を大いに損なうこととなる。この二重の意味で、補償基金の創設が望ましく(このコストも最終的には可能な限り被制裁国に負担させるべきである)、またその前提として損害を評価する機関の創設も必要であろう。

V 経済制裁措置の解釈

安保理決議に基づく経済制裁措置の各国に対する拘束力の有無は、決議のパラグラフ毎に判断されなければならない。この判断基準については、一般的には、解釈されるべき決議の文言、決議に至る討論、援用される憲章の条項、安保理決議の法的帰結を認定するのに役立つあらゆる事情に照らして判断されるべきであるとする国際司法裁判所「ナミビア事件」勧告的意見²⁵が参考になる。この拘束力の有無は、北朝鮮問題に関する決議1695をめぐって問題となったが、同勧告的意見では「平和に対する脅威」や第7章への言及のない決議のパラグラフであっても拘束力を認めたことが留意される²⁶。

経済制裁措置の具体的範囲をめぐって解釈が必要になることは実際にはたびたび生じている。統一的な解釈が徹底されればよいのだが、現実には解釈が徹底されず、混乱も生じている。たとえば、対リビア経済制裁を決定した決議748および883に関しては、国連事務局は既契約にも適用されるとの見解であったが、この解釈は徹底されず、1994年にはオランダ企業が政府の許可を得て2機の航空機エンジンをリビア側に販売し、これを英米が非難するという事態となった²⁷。また、決議748パラグラフ4bにおいては、リビアの航空機または航空機部品の整備となるエンジニアリングおよびメンテナンスの供与の禁止が決定されたが、これには空港建設目的のためのシャベル、照明、塗装用品の供与の禁止が含まれるか否かが不明確であった²⁸。

さらに、安保理決議1718パラグラフ8(a) (iii)においては奢侈品(luxury goods)が輸出禁止と決定されたが、奢侈品のリストは制裁委員会では作成することができず、リストは各国毎に作成することとなった²⁹。

安保理決議の解釈をめぐる基本的問題は、そもそも解釈の一般的基準が明確化されていない(条約の解釈のルールがどこまで準用されるか)ということである³⁰。

VI 船舶検査

経済制裁を実効的なものにするためのいわゆる船舶検査措置が安保理諸決議で規定されたのは、これまで6回あるが、規定ぶりは各々異なっている。

①南ローデシアに対する1966年の決議221パラグラフ5では、英国に対して、

必要であれば武力を用いてでも南ローデシア向けのタンカーのベイラ寄港を防止することを要請した。③イラクに対する1990年の決議665パラグラフ1では、クウェートに協力して海軍を派遣している国家に、積荷と目的地を検査し、決議661の輸送に関する諸条項の厳格な履行確保のため、安保理の権限の下に航行船舶を停止するために必要な状況に見合った措置をとるよう要請するとした。④新ユーゴに対する1992年の決議787パラグラフ12では、国連憲章第7章及び第8章の下で行動するとして、諸国家に対して、国家単位で又は地域の機関・取極を通じて、積荷と目的地を検査し、決議713および757の諸条項の厳格な履行を確保するため、安保理の権限の下に航行船舶を停止するために必要な状況に見合った措置をとるよう要請するとした。⑤ハイチに対する1993年の決議875パラグラフ1では、国家単位で又は地域の機関・取極を通じて、ハイチ正当政府と協力して、石油、石油製品又は武器等に関する決議841および873の諸条項の厳格な履行を確保するため、安保理の権限の下に、そしてとりわけ積荷と目的地を検査・確認するために必要な航行船舶の停止のため、安保理の権限の下で必要な状況に見合った措置をとるよう要請するとした。⑥北朝鮮に関する安保理決議1718パラグラフ8(f)は、「すべての加盟国は、核兵器、化学兵器または生物兵器、その運搬手段及び関連物資の不正取引を阻止するため、必要に応じ、自国の権限及び国内法令に従い、かつ、国際法に適合する範囲内で、協力行動(北朝鮮からの及び北朝鮮への貨物の検査を含む)をとることが要請される」と決定した。⑦イランに対する決議1803パラグラフ11は、すべての国家に対して、国内の法当局及び法制に従いまた国際法(とりわけ海洋法及び関連する国際民間航空協定)と両立して、禁止された品目を輸送していると信じる合理的理由がある場合には、イラン・エア・カーゴ及びイラン・イスラム共和国海運会社が所有又は運営する航空機及び船舶によるイランへの及びイランからの積荷を自国の空港及び港湾において検査することを要請するとした。

⑧の北朝鮮に対する決議を過去の4決議と比較すると、「必要な措置」という文言にはなっておらず、控え目な文言となっていることがまず指摘できる。同決議では、海上での船舶のみによる検査を想定しているわけではなく、港湾や空港での貨物検査や陸上での貨物検査も対象としていることにまず留意する必要があるが、船舶検査に限定して考察すると、「国際法に適合する範囲内」という文言ぶりになっている所から、公海上の船舶に対する管轄権は旗

国のみが有するという旗国主義を無視することはできず、あくまで旗国の同意の下での船舶検査を求めたのだと読むのが一見すると自然である。また、船舶検査の実施はあくまで各国の判断に基本的には委ねられており、義務となることは基本的にはない。もっとも、同パラグラフは「すべての加盟国」を名宛人としその中には国連加盟国である北朝鮮自身も含まれていることに鑑みると、疑惑の北朝鮮船籍の船舶があった場合には、北朝鮮政府としては自身で検査をするか第三国による検査に同意するか少なくともどちらかを選択することが要請されると解釈することは可能であろう。

VII 私法上の問題

安保理決議に基づく経済制裁措置は通常、既契約にも適用されるが³¹、この点に関連して原因行為を創出した国家およびその私人の側には請求権がないことが、安保理決議において確認されることがある。たとえば、イラク問題に関する決議687(1991年)パラグラフ29においては、決議661および関連諸決議によってとられた措置を理由として契約の履行が影響を受けても、イラク政府またはイラクの個人もしくは機関の側には請求権がないことを確保するため、すべての国家(イラクを含む)に必要な措置をとる旨を決定している。イラク側に請求権がないことは、clean hands原則(「不法行為から請求権は生じない」[*ex delicto non oritur actio*]という考え方)にも合致するものであるといえよう。同様の規定は、リビア問題に関する決議883パラグラフ8、ハイチ問題に関する決議917パラグラフ11等にも存在する³²。

私法上の問題に関連して注目すべき別の点は、資産凍結を含む最近の安保理諸決議(⑧リベリア決議1532パラグラフ2、⑨スーダン決議1591パラグラフ3(g)、⑭コートジボワール決議1572パラグラフ14、⑯コンゴ決議1596パラグラフ16、⑰北朝鮮決議1718パラグラフ9、⑱イラン決議1737パラグラフ13)においては、資産凍結措置の例外として、次のものを挙げているということである。「a. 食糧・賃料・医薬品・租税・公共料金等の基礎的経費の支払として必要と決定されたもの又は法的サービスの費用や金融資産の手数料等のための支払だと決定されたもの、b. 臨時経費として必要だと決定されたものであって委員会によって承認されたもの、c. 司法、行政又は仲裁上の担保(lien)又は判決(judgment)の対象であると決定され、当該資金がその担保または判決を

充足させるために使用されるものであって、その担保または判決が本決議の日よりも前に記録され、有責者の利益のためではなく、かつ関係国によって委員会に対し通知がなされたもの。」この条項は、私法上・行政上の債権の優先順位を明記することによって、資産凍結措置から生じうる複雑な法律問題（及びその帰結としての民事訴訟）を回避するために挿入されたものであり、私法関係の安定性にとって非常に重要な条項である。

VIII 安保理決議に基づく経済制裁措置の国内的履行

我が国においては、安保理決議に基づく経済制裁措置の国内的履行は、外為法を中心として、航空法や船舶法等のいわゆる業法によるパッチワーク的対応がなされてきた。外為法は、以前は特に安保理決議に基づかない一方的な経済制裁措置においては不備があった³³。また、安保理決議に基づく措置の場合であっても、たとえば輸入禁止の根拠については、1990年の決議661採択時点での外為法第52条では、「外国貿易及び国民経済の発展」しかなく、輸出禁止については、第48条にある「国際的な平和及び安全の維持」を根拠にして発動したのに、輸入禁止については「外国貿易及び国民経済の発展」を根拠にして発動するという多少とも無理のある解釈・適用がなされたことがあった。その後の法改正により輸入禁止についても「我が国が締結した条約その他の国際約束を誠実に履行するため」という根拠が加えられた。2004年までの法改正によって、輸出入禁止、支払禁止、資本取引禁止、役務取引禁止という諸措置に関しては、安保理決議に基づく場合はもとより、安保理決議がない場合であっても基本的には対応できるようになった³⁴。もっとも、外為法第5条では、事務所所在地主義にたっている（日本国内に事務所を有する企業の海外での行為についても外為法を適用するが、在外自国民による輸出入全体が規制対象となっている訳ではない）のに対して、安保理決議に基づく輸出入禁止措置等では、通常は、属地主義および属人主義にたっている（たとえば、決議661パラグラフ3では、自国領域から/への輸出入禁止のみならず自国民による輸出入も禁止する）ため、外為法では安保理決議の決定事項を完全には履行できないかもしれないという問題が残る³⁵。また、旧ユーゴ制裁を実施した決議820パラグラフ24においては、旧ユーゴから加盟国に来る航空機、船舶、鉄道車両等の没収を義務づけているが、日本ではこのような場合に押収・没収を可

能とする国内法規がないため、出入国管理難民認定法で対応した³⁶。

問題は、サービス貿易の多種多様化が顕著となるこれからの国際社会において、安保理決議によって新種のサービス貿易の禁止が課される場合に、このようなパッチワーク的な対応では十分とはいえないということである³⁷（すべての業法にサービス貿易の禁止を正当化する条項が含まれている保証は全くないどころか、国内法規制のない状態のサービス貿易も存在しよう）。法改正には時間を要するため決議の迅速な履行は不可能となり、また、行政指導による対応ではその実効性に疑問があるばかりか、「法律による行政の原理」との関係で事実上の超法規的措置は可能な限り回避されるべきであろう。

もっとも、各国による安保理決議の履行には温度差があり、我が国のように真摯に考え履行している国家はむしろ少数派であることに鑑みると、以上指摘した点は現実には多少とも杞憂なのかもしれない。しかしながら、国際法上の義務を忠実に履行することは、国家の国際的評判にとって最重要の要素である以上、検討を放置してよいものではなからう。

この点に関連して、米国の国連参加法（United Nations Participation Act, 1945年）においては、大統領に非軍事的強制措置を履行するため必要な措置をとる権限を付与するとともに、措置は他の国内法に優位する旨を規定している³⁸。このような包括的アプローチの利点は、どのような経済制裁措置が安保理決議によって義務づけられても、同法を根拠にして履行が可能となるということである。英国の国連法（United Nations Act, 1946年）においても、国内機関に非軍事的強制措置を履行するため必要な措置をとる権限を付与する旨、規定しているが、英国法には米国法のように「措置は他の国内法に優位する」との規定はない。シンガポールの国連法（United Nations Act, 1991年）では、経済制裁に従って取引停止をした私人が契約不履行の責任を問われないことを確認する条項がおかれていることが注目される³⁹。このような条項は、経済制裁に従うことから生じうる訴訟から特に金融機関を保護するために必要な規定である。

このような米英等の包括的アプローチは、パッチワーク的な対応において不可避のリスクとして懸念される「履行の漏れ」を防止できるゆえ、大いに参考に値するものであろう。

IX おわりにかえて

以上、最近の安保理決議に基づく経済制裁をめぐる国際法上の諸課題についてみてきたが、安保理は深刻な事態に対して常に対処できる訳ではない点に留意する必要がある。最近でも、ジンバブエにおける深刻な事態(人権侵害、暴力行為、不正選挙)を「平和に対する脅威」であると認定して、ムガベ大統領ら14名の要人の個人資産の凍結や渡航禁止を含む非軍事的強制措置を発動する決議案は、安保理において、2008年7月11日に中国及びロシアの拒否権行使によって採択されなかった(SC/9396)。また、2008年8月に発生した南オセチアにおける武力衝突についても、対ロシア経済制裁が安保理で採択されることはありえない。冷戦期においては、このような現象はむしろ日常的であって、ほぼあらゆる紛争が東西冷戦の構図の中に位置づけられ、安保理は機能麻痺をしていたが、冷戦後の今日においても、常任理事国間の利害対立から非軍事的強制措置が(発動されてしかるべき状況下においても)発動されないことは当然ありうることは想起されるべきであろう。

この点に関連して、国際法上、留意すべきは、安保理における非軍事的強制措置の決議案が否決されたことは、国家が単独で経済制裁措置をとる可能性までも否定したものではない(一般国際法上の対抗措置の要件を満たす限りは経済制裁措置をとらう)ということである⁴⁰。

【注】

- 1 経済制裁措置全般につき、拙稿「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(1)～(6・完)」『国家学会雑誌』第100巻5・6号(1987年)1-47頁、同7・8号(同年)62-134頁、同11・12号(同年)1-65頁、第101巻1・2号(1988年)125-183頁、同3・4号(同年)61-110頁、同5・6号(同年)73-108頁、吉村祥子『国連非軍事的制裁の法的問題』(国際書院、2003年)参照。
- 2 前者については、航空機不法行為奪取防止条約(モントリオール条約)で容疑者所在地に義務づけられているのは、「引渡か訴追か」(*aut dedere aut judicare*)の選択義務にすぎないこと(第7条)や自国民不引渡原則との関係で英米への引渡拒否が直ちに国際法違反にはならないとの見解が一方であり、他方では、このような国家テロリズムの事案においては、何人も自己の裁判官たるを得ず」(*nemo debet esse iudex in propria sua causa*)の法理ゆえ、自国での訴追という選択はなしえず、それゆえ引渡が義務となるとの見解が対峙する。後者については、国家の国内体制選択の自由ゆえ単なる国内合意の不履行は国際法違反ではないとの見解が一方であり、他方では、ハイチにおける人権状況をあわせて勘案すれば軍事政権の居座り自体が国際法違反と本質的にリンクするとの見解が対峙する。

- 3 有責者の旅行制裁に関しては、まず入国については、一般国際法上、国家は外国人の入国を認める義務はない。これに対して、通過に関しては、空港でのトランジットは一般に認められており、国際民間航空条約第9附属書第5、4、1項では、通過旅客に対して通過証を発給することが国際標準として規定されている(国際標準ゆえ、違背通告をすれば拘束されない。同付属書につき、春田哲吉『パスポートとビザの知識』(有斐閣、1987年)309-311頁)。それゆえ、通過禁止は一般国際法上は問題となりうる。
- 4 この点に関して、拙稿「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、「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—(山本草二先生還暦記念)』(勁草書房、1991年)、535-561頁参照。
- 5 なお、GATT 第21条c、GATS第14条の2第1項cでは、「国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従って措置をとること」は安全保障のための例外として認められており、通商航海条約や投資保護条約にも通常、このような例外規定がおかれている(他方、航空協定にはこのような例外規定は通常はおかれていない)。
- 6 食糧・医薬品の経済制裁からの除外につき、拙稿「現代における経済制裁と交戦・中立法および国際人道法との関係」村瀬信也・真山全編『武力紛争の国際法』(東信堂、2004年)307-311頁、oil-for-food プログラムにつき、拙稿「国際機構による国際法上の義務履行確保のメカニズム」国際法学会編『日本と国際法の100年 第8巻 国際機構と国際協力』(三省堂、2001年)110-112頁参照。
- 7 経済制裁は被制裁国に経済的圧力をかけてその政策を変えさせることを目的とするものであるが、被制裁国の国民に全くの経済的打撃がない経済制裁はおおよそ実効的ではありえない。というのは、問題の政策を推進する政府は容易に政策を変更しないため、多くの場合において実際には、経済的に打撃を受けた被制裁国の国民が不満をもって平和裡に(選挙により)または暴力的に(革命・クーデターにより)当該政権を打倒することが必要になるからである。
- 8 重大な国際法違反を犯した個人の刑事責任が国際刑事裁判所において追及されるようになったことと同様、有責者個人をターゲットにすることが国際法違反への実効的対応としては重要であるとの認識がスマート・サンクション導入の背景にあると考えられる。
- 9 食糧・医薬品は輸出禁止から除外されるのが通例であるが、この点に関して、拙稿(注6)307-311頁、人道的免除措置全般につき、松隈潤「経済制裁措置の合法性の再検討」『日本国際経済法学会年報』16号(2007年)112-134頁参照。
- 10 武器禁輸につき、拙稿(注6、2004年)302-304頁参照。
- 11 米国政府による麻薬トラフィッキング、マネーロンダリングのリスト作成の考え方を経済制裁にとりいれたのが、個人資産凍結の淵源だと指摘される。D.Cortright and G.A.Lopez, "Introduction", in D. Cortright and G.A.Lopez (eds.), *Smart Sanctions* (2002), p.17.
- 12 財務省HP「為替制度」<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/frame.html> なお、以上の他、2000年11月のEC理事会規則2488に基づき、ミロシェビッチ前ユーゴ大統領および関係者に対して資産凍結措置を発動してきた。(2001年2月の発動当初は625個人、2002年2月からは10個人に削減)。
- 13 D. Cortright, G. A. Lopez and E. S. Rogers, "Targeted Financial Sanctions", in Cortright and Lopez (eds.), *supra* note 11, pp.26, 29-30. 資産凍結は迅速に実施する必要がある。人質事件における米国によるイラン資産凍結(1979年)および③イラクのクウェート侵攻時の日米欧によるイラク・クウェート資産の凍結は迅速になされた(後者では、安保理決議661採択前になされた)。他方、安保理決議1267の採択には、数週間にわたる討議を要したゆえ、タリバンは資産を隠匿してしまい、また採択から実施まで30日の期間があったため、さ

らにタリバンに時間的猶予を与えることになった。

- 14 同人は、リスト掲載に基づく欧州連合による資産凍結によって財産権、聴聞を受ける権利、実効的な司法審査を受ける権利といった基本権を侵害されたとして、欧州理事会規則および欧州委員会決定の無効を求めて、理事会および委員会を相手どって欧州第1審裁判所に提訴した。2005年9月21日、同裁判所は、ECは国際テロリズムに対する戦いに関連して個人の資産の凍結を命ずる権限を有し、資産凍結措置が安保理によって要求されている場合には、原則として司法審査になじまない(ユス・コーゲンスに違反する場合は別である)とした上で、本件資産凍結措置はユス・コーゲンスとして保護される原告の基本権を恣意的に、不適切に又は均衡性を失って侵害するものではないとして、原告の請求を退けた(Case T-306/01)。本事案につき、中村民雄「国連安保理の経済制裁決議を実施するEC規則の効力審査」『貿易と関税』2006年7月号65-75頁、須網隆夫「地域的国際機構と国際テロリズム規制」『国際法外交雑誌』106巻1号(2007年)20-25頁参照。
- 15 もっとも、個人資産の凍結に関しては、誤認を防止するためさらなる改善が必要であろう。オーストリア外務省がSimon Chesterman 教授に委託してとりまとめた報告書 *The UN Security Council and the Rule of Law* (2008), pp.17-18 では、安保理決議によって影響を受ける私人の権利を保護するための「公正かつ明確な手続」を整備し、とりわけ、措置につき知らされる権利、聴聞を受ける権利、再審査を受ける権利を確保できるようにすることが必要であるとの勧告および財産に対する権利および関連する人権を侵害するリスクを減らすため、個人資産凍結を定期的に見直すべきだとの勧告を行っている。そのようなシステムの案としては、①ICTY(旧ユーゴ国際刑事裁判所)のような特別に創設する裁判所への上訴、②UNCC(国連補償委員会)のような行政的な再審査、③コソボ・ミッションによって創設された拘留再審査委員会のような非公開の再審査プロセス、④コソボや東ティモールにおいてみられたようなオンブズマン機構を挙げ、政治的に微妙な問題を含むゆえ、独立した準司法的・行政的な再審査手続は実現困難であるとし、制裁委員会自身がリスト追加・削除決定を見直すようにするのが現実的である(但し、専門家パネルを創設し、リスト削除要請を審査し制裁委員会に勧告することを含む)と指摘する。同報告書は、http://www.bmeia.gv.at/.../New_York/Kandidatur_SR/FINAL_Report_-_The_UN_Security_Council_and_the_Rule_of_Law.pdfに掲載されている。
- 16 Chatham House, *Financial Sanctions (Discussion Group Summary)*, http://www.chathamhouse.org.uk/research/international_law/papers/view/-/id/354/
- 17 決議1333パラグラフ14では、入国・通過の制限措置をとることを勧奨(urge)した。なお、決議1267ではタリバン運営の航空機の飛行を各国に禁止するとし、決議1333ではタリバン高官の入国・通過を各国に禁止するとし、またアリアナ・アフガン航空のオフィスの閉鎖を命令したが、決議1388では、アリアナ・アフガン航空はもはやタリバンによって運営されていないとして、同社の飛行禁止・資産凍結を解除した。
- 18 メッカ巡礼を制裁から除外することの適否については、特にリビアおよびイラクに対する航空機乗入禁止措置に関して問題となったが、この点につき、拙稿(注6,2004年)310頁参照。
- 19 R. W. Conroy, "The UN Experience with Travel Sanctions", in Cortright and Lopez (eds.), *supra* note 11, pp.162-164. G. C. Hufbauer et al., "Economic Sanctions Reconsidered" (3rd ed., 2007), p.141 では、スマート・サンクションは諸国家の「何かをする」という必要性を満たし、標的国を孤立化させるものだが、外交政策上の目標を達成するための万能薬ではない旨、指摘する。
- 20 対イラク経済制裁を例にとると、21カ国が同条に基づく協議申請をし、その中にはイラクと密接な経済関係を有する国家(ヨルダン)、クウェートに労働力を提供している国

家(フィリピン)、イラクでプラント建設をすすめている国家(チェコスロバキア)が含まれた。我が国は、エジプト、トルコ、ヨルダンに対して1990年9月に20億ドルの経済援助を決定した。

- 21 国際司法裁判所「ある種の経費に関する事件」勧告的意見(*ICJ Reports 1962*, p.167)参照。但し、1976年の国連法務局見解では、そのような根拠で国連が支払をすることは可能だが、財政上の負担ゆえ、また先例に照らしても、現実には安保理が「この機構の経費」であるとの決定をして国連による支払を義務づけることはまずないと指摘する。*United Nations Juridical Yearbook 1976*, pp.203-205.
- 22 Provisional Summary Record of the 2nd Meeting (17 August 1990), S/AC.25/SR.2 available at D.L.Bethlehem (ed.), *The Kuwait Crisis: Sanctions and Their Economic Consequences*, Part.2 (1991), p.776, 但し、原因行為自体からのみ生じた問題は除外するか否かについて議論はありうるとJ.Carver and J.Hulsmann, "The Role of Article 50 of the UN Charter in the Search for International Peace and Security", *International and Comparative Law Quarterly*, vol.49 (2000), p.537 は指摘する。
- 23 Carver and Hulsmann, *supra* note 22, p.574.
- 24 *UNCIO Documents*, vol.12 (1945), pp.292-293, 613.
- 25 *ICJ Reports 1971*, p.53.
- 26 同決議の成立経緯につき、北岡伸一「国連の政治力学」(中央公論新社、2007年)272-277頁、同決議をめぐる国際法上の諸課題につき、拙稿「北朝鮮ミサイル発射」ジュリスト1321号(2006年)45-50頁。前文において平和に対する脅威の認定や第7章への言及があり、「決定する」(decide)という動詞ではじまるパラグラフが拘束力あるパラグラフの典型であるが、これらは必須の要件ではない(上記の勧告的意見では、平和に対する脅威の認定や第7章への言及のない決議であって「要請する」(call upon)とした決議276パラグラフ5を拘束的だと認定した)。
- 27 Conroy, *supra* note 19, p.147.
- 28 L.Bondi, "Arms Embargo", in Cortright and Lopez (eds.), *supra* note 11, p.114.
- 29 我が国は、2006年11月14日の閣議決定により、24品目(牛肉、まぐろのヒレ肉、キャビアとその代用品、酒類、たばこ、香水、化粧品、革製バッグ・衣類等、毛皮製品、じゅうたん、クリスタルガラス、宝石、貴金属、貴金属細工、携帯型情報機器、映像オーディオ機器・ソフト、乗用車、オートバイ、モーターボート・ヨット等、カメラ・映画用機器、腕時計等、楽器、万年筆、美術品・収集品・骨董品)を対象として決定した。
- 30 この点につき、拙稿「条約及び国連安保理決議の解釈(ロースクール国際法第4回)」『法学教室』334号(2008年7月号)116-117頁。
- 31 たとえば、イラク問題に関する決議661パラグラフ5では、「国連非加盟国を含むすべての国家に対し、この決議の日の前に締結された契約または付与された許可にかかわらず、厳格にこの決議に従って行動するよう要請する」と規定する。
- 32 同趣旨の条項は、インターラーケン・プロセスにおけるモデル決議においても含まれている。*The Swiss Federation, Targeted Financial Sanctions* (2001), p.41.
- 33 1990年のイラクのクウェート侵攻の際には、決議661採択以前に、日米欧は、イラクおよびクウェートの金融資産を凍結したが、わが国においては外為法上この措置を可能にする根拠規定がなかったため、大蔵省が全国銀行協会に対して行政指導することによって対応した。
- 34 我が国単独で資産凍結措置等の経済制裁措置をとる国内法上の根拠が十分に確立されたのは、2004年であり、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるときは、閣議において、対応措置を講ずべきことを決定することができる」という第10条の規定

が新設されることによってであった。

- 35 道垣内正人「日本の法的対応」日本エネルギー研究所編『安全保障とエネルギー関連取引』(1994年)51-52頁。
- 36 Hisashi Owada, "Japan", in V.Golland-Debbas (ed.), *National Implementation of UN Sanctions* (2004), pp.280-281.
- 37 Owada, *supra* 36, p.297では、我が国のpiecemeal approachは制裁のより頻繁・多様な利用ゆえ、ますます不適当かつ不満足なものとなってきていると指摘する。
- 38 同法第287条cでは、「他のいかなる法の規定にもかかわらず、安保理が国連憲章第41条に基づいて決定した措置を適用するように合衆国が安保理によって求められた場合には、大統領は、当該措置を適用するのに必要な範囲において、自らが任命する代理機関を通じて、及び、自らが発する命令と規則の下で、いかなる外国、その国民若しくはその在留民と合衆国若しくはその管轄に服する者との間の又は合衆国の管轄に服する財産に関する経済関係又は鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信手段の全部又は一部を審査、規制、禁止することができる」と規定する。なお、同法につき、古川照美「安全保障理事会決議の機能変化と国内法制」『法学教室』1994年2月号14頁参照。
- 39 同趣旨の条項は、インターラーケン・プロセスにおけるモデル決議においても含まれている。The Swiss Federation, *supra* 32, p.84.
- 40 この主題につき、拙稿「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頁参照。

[付記] 脱稿後に次の点を追記しておきたい。注14に関連して、国連制裁委員会の資産凍結リストに掲載されたサウジアラビア在住のYassin Abdullah Kadi及びスウェーデンに所在するAl Barakaat International Foundationは、Yusuf 同様に欧州第1審裁判所に提訴し(T-315/01, T-306/01)、2005年9月21日、同裁判所がYusuf同様に訴えを退けたため、欧州司法裁判所に上訴(C-402/05P, C-415/05 P)した所、2008年9月3日、欧州司法裁判所は、第1審裁判所が原則として管轄権を有しないと判断したのは誤りであるとして審理を行い、本件資産凍結措置に関しては、聴聞を受ける権利や実効的な司法審査を受ける権利が尊重されていない、また財産に対する不当な制限であるとして、取り消す旨、判示した。本事案の検討は別の機会に行うことにしたい。