

国際機構法ゼミナール 2010 年度後期

判例評釈：平和と人権

「自由権規約人権委員会 2006 年 10 月 22 日の意見
Communication No.1472/2006 Sayadi v. Belgium」

評釈作成者：ティティラット ティップサムリットクン

I 事実と争点

国連の安保理は 1999 年に決議 1267 を採択し、テロ対策として制裁委員会¹を設置した。さらに、9.11 事件後決議 1390 を 2002 年に採択し、テロリストにかかわるおそれのある者や団体のリストを作成し、国家が名前が掲載された者に資産凍結、渡航禁止、武器禁輸をすること²を決定した。このリストは国家による情報提供に基づくものである。さらに、EU 規則 No.881/2002 もこれを受けて出された。

このリストに掲載される名前は、国家やほかの情報源の提供する情報に基づいて制裁委員会が決定する。リストに名前が掲載された個人や団体は、国籍国に再検討を要求し、その国は情報提供の国に「関連情報」を求めることもできるが、最終的な名前の削除を決定するのは安保理である³。

ベルギーは安保理決議と EU 規則を受けて、2002 年 9 月 3 日に通報者である (レバノン生まれのベルギー国籍の) Sayadi 氏と妻に対してテロ関係の疑いで刑事捜査を開始した。その間、通報者が欧州支部の事務局長と秘書を務めている団体 (Global Relief Foundation のヨーロッパ支部である Fondation Secours International) がリストに名前が掲載された。ベルギーは刑事捜査の結果を待たずに制裁委員会に彼と妻の名前を通知し、リストに名前が掲載

¹ アル・カイダ及びタリバン制裁委員会は、安保理の補助機関として安保理理事国 15 カ国によって構成し、テロ組織に関わる人のブラックリストを作成し、そのリストから名前を削除する権限を持ち、名前が掲載された者に対して要求がある場合、「人道的免除」を決定する。この委員会の手続き的な側面で様々批判された問題点もあるため、近年改善されてオンブズパーソンの設置がなされた。

² これらの措置はいわゆる「狙い撃ち制裁 (targeted sanctions)」、つまり、従来の包括的経済制裁異なり、「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、検証第 7 章に基づく強制措置」である。—丸山政己「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— (2)」法制論叢 第 49 号 (2010) 2 頁

³ Security Council Committee established pursuant to resolution 1267(1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities, GUIDELINE OF THE COMMITTEE FOR THE CONDUCT OF ITS WORK (adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003 and revised on 21 December 2005 and amended on 29 November 2006). Available at : www.statewatch.org/terrorists/docs/1267_guidelines.pdf

されたため、4 人の子供を持ち犯罪歴のない通報者は資産の凍結や出国の禁止をされた。しかし、リスト掲載の関係する情報にアクセスが許されなかった。(Para. 2.1-2.4)

通報者は数回ベルギー政府と首相と EU 諸機関にリストから名前の削除を要請したが、(ベルギー政府は国際義務の履行であることを援用し、欧州委員会には権限がないことを以って、またベルギー首相は単に調査中であることを以って断った。(Para.2.4) その後、通報者は 2005 年ブリュッセル第一審裁判所で勝訴して、裁判所がベルギーに対するリストからの名前削除手続きの要求命令を出した。ベルギーは制裁委員会にリストから名前を削除するよう要求したが、削除されなかった。(裁判所はさらに、彼は無罪であることを確定し、3 年以上にわたる刑事捜査も中止させた。両判決とも控訴されていない。)(Para2.4-2.6)

通報者は 2006 年に自由権規約委員会へ通報した。通報者は、**刑事手続きにおける諸権利、移動の自由、宗教の自由、平等原則**の違反を持って通報した。

具体的に通報の内容は、リスト掲載と資産凍結は正当な法的手続きを欠いた刑事的制裁であり自由権規約 14 条 1 項の違反に当たること (Para.3.3)、「関係情報」の公開なしにベルギーが制裁委員会に通報者の名前を提出することは無罪の推定原則を定める 14 条 2 項に違反すること (Para.3.4)、ベルギー法によって設けられた犯罪に対する刑罰ではなく、15 条の違反を構成すること (Para.3.5)、3 年以上にわたる捜査を終了させる効果的な措置がないことは 2 条 3 項の違反に当たること (Para.3.6)、制裁に刑事手続きが保障されていないことは 14 条 3 項の違反に当たること (Para.3.7)、出国禁止により通報者が他国での仕事に就職できなくなったことは移動の自由を定める 12 条の違反に当たること (Para.3.10)、リスト掲載は通報者の名誉の侵害に当たり 17 条の違反を構成すること (Para.3.11)、宗教の教えに従った人道的な団体活動が行えなくなることは、宗教の自由を定める 18 条、22 条 1 項、27 条の違反に当たること (Para.3.13)、そして最後に、平等原則を定める 26 条の違反も主張した (3.13)。

この通報に対して、ベルギーは主に通報の受理可能性を争ったが、委員会は受理した。

本案判断で、ベルギーは自由権規約上の実体的権利について、国連憲章 103 条との関係で決議に従う義務履行が優越することを主張し、さらに手続き面について、資産凍結などの制裁には刑事的性質がないことを主に争った。委員会は最終的に 12 条と 17 条の違反を認めて、2009 年に Sayadi 氏の名前は制裁委員会の判断によってリストから削除された。

II 規約人権委員会見解

A. 受理可能性の要旨

第一追加議定書 第 1 条の定める範囲 委員会は、(国連憲章のような) 自由権規約以外の条約違反又は、国連のテロ対策に関する規則の違反を争う訴えについて判断できないが、(たとえ国連憲章上の義務を根拠とするものであっても)、国家のとり措置が規約上の権利を侵害したという訴えを判断することができる (7.2)。

第一追加議定書 第 5 条 2 項 (a) の「同一の事案」 他の国際機関に付託された「同一の事案」とは、同じ個人又はその代理人が付託した、その個人に関する同一の主張である。本件では、制裁委員会に対する名前削除の要請は、通報者ではなくベルギー国によってなされており、同一の事案が同時に他の機関で検討されているとは言えないため、委員会がこれについて判断できる (7.3)。

第一追加議定書 第 5 条 2 項 (b) の「国内救済完了の原則」 ベルギーは、通報者が安保理決議 1452 又は EU 規則の人的例外条項に訴えなかったから、「国内的救済措置」は尽くされていないと争ったが、たとえ人道条項を利用して「basic expense」を賄うのに十分な額が引き出せたとしても、自由権規約上の権利侵害が救済されるわけではない。よって、委員会は人的条項は効果的な救済ではないと判断した (Para.7.4)。

本案で判断されるべき内容 受理のための申し立てが不十分であることを理由に、本案においては 2 条 3 項 18 条、22 条、26 条及び 27 条の違反の有無を検討しないことを決定した (Para.7.5)。

B. 本案の要旨

自由権規約第 46 条 (国連憲章の適用可能性) 自由権規約 46 条について両当事者は取り上げなかったが、安保理決議を履行する際に行われた国家措置の規約上の適合性のみが問題となる本件において、国連憲章の規定を妨げるような規約解釈に関わる問題は存在しない。よって、46 条は本件に関係しない。(Para.10.3)

第 12 条 (移動、居住、出国および帰国の自由) 出国禁止やその結果によって通報者が他国での雇用を受けられないことについて、両当事者間で 12 条 (移動の自由) の権利の制限があったことに争いはない。移動の自由は重要な権利であるが、絶対的なものではなく、12 条 3 項で定める例外に合致する場合には制限することができる。委員会の一般的意見 NO.27 の述べるとおり、目的を達成するための手段の必要性と均衡性を検討した (Para.10.5)。

本件の渡航禁止は、安保理決議によって定められ、この措置をとる国家は国連憲章上の義務としてこれを行うものである。しかし、委員会はどのような議論があろうとも (whatever argument)、国家のとり措置の規約との適合性を判断する権限 (competence) をもつ。決議

によって国家に課せられた義務はどの範囲において 12 条の権利侵害を正当化しうるかを判断するのは、規約で保護される権利の保証人（guarantor）としての委員会の責務（duty）である。（Para.10.6）

目的の正当性判断において、国連憲章上の義務の履行は 12 条 3 項の「国の安全」もしくは「公の秩序」にあたる。しかし、渡航禁止はそもそもベルギーによって通報者の名前が通知されたことに原因がある。その通知は、刑事捜査開始のほんの数週間後で、通報者が審理を受ける前であった。通報者の属する団体がリストに掲載されているというベルギーの抗弁も、実際には他の国家が通報者以外の当該団体のメンバー名を通知していないことに鑑み、決定力を持たないと判断した。よって、たとえベルギーは名前を削除する権限がなくても、リスト掲載やその結果について責任を持つという判断に。（Para.10.7）

さらに、通報者が「国の安全」又は「公の秩序」に対しいかなる危険ももたらさないことは、刑事捜査の取りやめ、またベルギー自身が名前削除の要求をしたことから確認され、制限は不必要であり、12 条 3 項に違反する。（Para.10.8）

第 2 条 3 項（救済措置確保の義務）と第 14 条 1 項（公正な裁判を受ける権利） 裁判所の命令にしたがい、ベルギーが通報者名前削除の要求の行動をとったことに着目して、通報者は締約国の管轄の範囲内で効果的な救済措置を受けたと判断した。（Para.10.9）

第 14 条 3 項（手続き・捜査期間の適正性） 捜査期間の適正性は個別の事案ごとに検討すべきとされ、本件の複雑さを考慮すれば、14 条 3 項の違反は存在しない。（Para.10.10）

第 14 条 2 項、3 項、15 条—手段の刑事的性質 制裁に関する刑事手続き保障がないという申し立てに関して、制裁委員会による制裁体制は個人に対して深刻な帰結をもたらすことから、刑罰的性質を持っているかもしれない。しかし、委員会の判断では、本件の措置はむしろ予防的目的を有し、刑罰措置を行わないから、「刑事上の罪」に該当しない。よって、手続き的な保証に関する権利の違反がない。（Para.10.11）

第 17 条（私生活及び名誉の保護） 17 条は私的生活に対する恣意的もしくは不法な干渉がないことを保障する。国家はそのような干渉又は攻撃を禁止するような措置を取る義務を負う。本件においては、インターネット上のリストに名前が掲載され、それによる疑いが新聞などで言いふらされたことが通報者の名誉に対する攻撃であったと考える。ベルギーは、刑事捜査の結果を待たずに、2002 年に通報者の名前を通知し、削除の要求をしたが 2005 年の時点では削除が実現されていない。委員会は再び、ベルギーは名前を削除する権限がなくても、名前の掲載やその結果について責任を持つことを述べて、17 条の違反があると判断した。（Para.10.12-10.13）結論として、ベルギーは 12 条と 17 条に違反した。（Para.11）

第 2 条 3 項 (a)（救済する義務） 委員会は 2 条 3 項（効果的な救済措置）を援用して、ベルギー自身が制裁委員会のリストから通報者の名前を削除する権限がなくても、できる

だけすみやかに名前が削除されうのように、なしうるすべてのことを行い、通報者に賠償し、削除の要請を公にする義務を負う。そして、将来同じような侵害が起きないように確保する義務がある。(Para.12)

III 個別的意見

A. 受理可能性に関して

Shearer、Rodley、Motoc（部分的反対意見）：①受理可能の理由が明らかではない。②国家裁量の余地がない事柄に対して通報者は第一追加議定書第 1 条の「Victims」とならないのであろう。③ 2 条 3 項の内容そのものも判断できるのであろう。④本件の措置は行政措置であるため、14 条 15 条が関連する理由は理解できない。

Kalin+Iwasawa（部分的反対意見）： 本件の制裁ではなく犯罪予防的措だから、14 条 2 項に関しては事項的管轄権がなくて、受理されるべきではない。

Wedgwood（反対意見）： ①通報者の権利侵害は国家による侵害行為ではなく、安保理の行為や決定によるものである。委員会は安保理の決定について判断する権限がなく、その決定を履行する国家を非難することもできない。そのような判断は国連憲章の組織的構造と規約上の責任に適合しない。②委員会は安保理の措置は生命権を守る目的であることを考慮に入れるべき。③14 条 3 項は国際機関に適用できない、かつ安保理の制裁は刑事的性質を持たない。そして、委員会は安保理が取る行動の（人権）基準に関して判断できない。④通報者は刑事的な犯罪にかけられなかったため、15 条の違反を訴える根拠がない。⑤17 条の侵害に関して、私的生活に「恣意的な」又は「不法な」な干渉、又は「名誉に対する攻撃」がなくて、ベルギーの行動は単に安保理の決定する義務に従うだけであるから、通報者の訴えの根拠がない。

B. 本案に関する個別意見

Shearer（反対意見）： 委員会は根拠がないことを持って通報を却下するべきであった。委員会は自由権規約を国連憲章と同等に、憲章に従属するように扱った。人権法は憲章と慣習と一般国際法のレジームの中で調和的に解釈されなければならない。

安保理決議を履行する際に「裁量の余地」が与えられうる。Kadi事件においてはこのような判断基準が用いられた。しかし、本件の状況は違ってリスト掲載を命令したのはベルギーではなく、ベルギーは（Guidelineに従って）ただリストに掲載されている団体に属する者の通知しただけであった。（掲載の決定は制裁委員会が行い）名前が掲載された者の扱い（渡航禁止など）も安保理決議を受けた義務に従うしかなかった⁴。

⁴ *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, ECJ, 3 September

よって、国家が *good faith* で行動する限り、国家に裁量があるという推定にたったとしても、国家は刑事捜査が終了するまで待たなければならないという判断は非合理的である。検討は個人又は団体の危険の度合に着目されるべきである。本件において、ベルギーは名前が削除されるよう努力したが、結果が出なかった。他に間違いを修正する機会はまったくなく、より優位のほうに拘束されるベルギーはなんら救済を与えることもできない。よって、このような状況において国家の規約違反がない。

岩沢（補足的意見）： 国連憲章 103 条が検討されないことに批判しつつ、103 条の検討において締約国は安保理決議を遵守しながら別の形で行動するべきという多数意見と同じ結論に至った。つまり、25 条、55 条 (c) や 1 条 3 項を取り上げて、安保理は国連の一つの目的である人権保障に遵守するという前提に立って、国家は安保理決議の履行においてもできる限り (to the maximum extent possible) 規約を遵守する義務を負う。

具体的な規約の解釈について、国連憲章は条約法条約第 31 条(3)項 c の「関連する国際法規範」である。これについて、委員会は「安保理決議に従う義務は権利制限 (restriction) の正当化事由の国家安全と公の秩序にあたる」と述べたことを岩沢委員は評価した。通報者の名前を出すことは決議が定めた義務に従うだけというベルギーの主張は受け入れられなかったのは、同じ義務が課された他の国家は同じな団体に属する者の名前を通知しなかった (Para.10.7) ことに理由があった。よって、岩沢委員は 103 条が委員が見解の中に出した結論を妨げる効果を持たないと判断した。

Rodley（補足的意見）： 国連憲章上の義務と自由権規約上の義務が衝突する場合を判断する *criterion* を提示した。①安保理は人権侵害を意図しないという推定、②どのような場合であっても人権の強行規範 (*jus cogens*) を侵害する意図がないという推定、③制限 (Derogate) できない人権を侵害する意図がないという推定、④Derogate できる権利についても、制限は必要性和均衡性の原則により調整される、そして⑤決議に関連する国家実行が解釈の要素となるべきである。通報者がほかの国がベルギーと同じ行動をとらないことを争う限り、この判断基準はおそらく本件における委員会の判断の決定的な要素である。最後に、より人権に適合した制裁委員会の手続きの整備が望まれるという意見が述べられた。

2008—Kadi事件は個人がEU規則について訴えたが、その規則は安保理決議を受けたものでありながら、EU機関がその規則を決定した際に、適正手続き保障のメカニズムを取り入れないことを理由に欧州司法裁判所が判断した。安保理決議の義務履行を行う際に取られた国家の措置そのものが問題となる本件と次元が違う。Kadi事件では、EU機関が独立の法秩序において定める規則のEU条約との適法性判断であるため、Sherer委員の検討する「裁量の余地」については当然にも異なる。

IV 解説

制裁委員会のテロ対策としての狙い撃ち制裁が扱われたのは、本見解が初めてではない。当初から、特定の個人に対して強制措置を取ることをめぐる安保理の権限、そして人権保障の問題は学者や国際機関によって議論され⁵、実際に批判を加えた国家もある⁶。さらに、訴訟という形でEU規則という違う法レジームではあるが、2008年の欧州司法裁判所のKadi事件においても制裁の手続き保障原則の違反判決が出された⁷。また現在継続中の訴訟として、欧州人権裁判所で類似の事案であるNada v. Switzerlandが受理され、2011年3月に本案の審理が行われる。

A. 自由権規約委員会の立場

このように狙い撃ち制裁としての制裁委員会のリストは様々な側面において法的問題を抱えている。特に人権法にかかわる問題として、制裁委員会の制度に内在する適正手続きの権利の問題、および制裁の結果として生じうる実体的な権利侵害の問題は、具体的な訴訟が行われる前から議論されていた。

多数国間条約の人権保障メカニズムで、裁判所および委員会は人権の保証者 (guarantor) という立場にあるが、締約国の措置と条約上の義務との適合性判断の権限を有するにとどまる。にもかかわらず、判断の対象は、国家措置であるとしながら、実質的には、**check and balance** のメカニズムを伴わない安保理の決定及びガイドラインに従った結果としてとった措置である。つまり、規約人権委員会の判断は締約国の措置 (Kadiの場合はEU規則) に限定するとしても、それが実質的に安保理の決定そのものに対する評価にもなりうる。さらに、人権条約は国際法体系の中で独立しているものではないから、国家措置の必要性などの判断とともに、憲章上の義務に由来する措置の実効性なども考慮せざるをえない。その上、規約人権委員会の位置づけは独立機関ではあるが、国連に密接な関係を持つ特殊の国際機関であるため、安保理機能の国連組織の中での集権的性格にも配慮するのであろう。

⁵ 狙い撃ち制裁制裁および安保理の取る措置について多方面から検討する例として—A. Bianchi, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States*, JOURNAL OF INTERNATIONAL CRIMINAL JUSTICE 4 (2006) 1044-1073. Available at http://graduateinstitute.ch/webday/site/iheid/shared/summer/IA2009_readings/AB1.pdf; Office of the United Nation High Commissioner for Human Rights, HUMAN RIGHTS, TERRORISM AND COUNTER-TERRORISM FACTS SHEET NO.32 Available at [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf)

Factsheet32EN.pdf.

⁶ 最初に批判の対象になったのは2002年二人のスウェーデン人が間違えられて名前がリストに掲載された事件—Security Council Press Release SC/7490.

⁷ Kadi事件の検討について—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1371号(2009.2.1)

要するに、本件のような判断の難しい事例を受理しないという選択肢は、理論上存在しているが、実際に人権侵害が起こっている状況の中で、規約の保障者である以上、委員会は実質的にその立場を採用しつらい。重大な権利である生命権を守ろうとする安保理の対テロ措置の重大性や実効性にも考慮しながら、同時に自己の権限をも越えないように慎重に判断しなければならない難しい立場であろう。

B. 国連憲章第 103 条との関係

本件のように安保理決議の義務履行に関わる事件の検討において、重大な論点として国連憲章第 103 条（他の条約義務との衝突）が関係することは容易に想像できる。なぜなら、103 条の法的効果は、文言どおり憲章上の義務は衝突する *jus cogens* を除く他の義務を優先することと、国家責任条文第 59 条にも確認されるように憲章義務と衝突する他の義務の不履行に生じる責任は免れることであり、憲章上の義務は *Lockerbie* 事件で確認されるように、安保理決議の義務も含まれる⁸からである。

実際に、近年、憲章上の義務と他の条約上の義務の衝突をめぐって 103 条が関連しうる事件がいくつかあった。欧州人権裁判所の *Behrami* 事件⁹では、問題となる行為は国連に帰属するという判断により 103 条の具体的な検討が回避され、欧州司法裁判所の *Kadi* 事件では、国連憲章とは独立に存在している EU 法秩序に照らして 103 条の厳格な検討を回避した。またイギリスの *Al-Jedda* 事件¹⁰では 103 条の解釈として、憲章上の義務が欧州人権条約よりも優先されると判断されている。

本件において、通報者とベルギーの議論があったにもかかわらず、受理可能性の段階では、規約委員会は「国家行為」について判断できるのみ解答し、103 には触れなかった。また、本案段階でも 12 条の違反認定の際に、安保理決議の義務履行に触れつつが、103 条については判断しなかった（岩沢委員の言葉を借りるならば、委員会はこの問題に立ち入らずに *sidestep* した）。

しかし、個別意見を見ると *Wedgwood* 委員は受理可能性の段階で委員会の権限の問題として論じて、一方 *Shearer* 委員と岩沢委員は本案段階で適用法規の問題として論じた。おそらく本件の検討ではどの段階においても 103 条の議論は検討に挙がっていたのだろう。では、本件において、委員会が 103 条の判断を回避したことについて、受理可能性の段階から本案まで、これがかかわる過程について検討をしていく。

⁸ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie* (Libye v. US), Provisional Measures, ICJ Reports 1992, 114, 126, para.42.

⁹ *Agim Behrami & Bekir Behrami v. France And Ruzhdi Saramati v. France, Germany & Norway*, 2 May 2007, ECHR.(Grand Chamber).

¹⁰ *R (on the application of Al-Jedda) (FC) v Secretary of State for Defence*, 12 December 2007, House of Lords.

1. 受理可能性の段階—委員会の権限をめぐる問題

ICCPR の第 1 追加議定書第 1 条によると、規約委員会の判断の対処となるのは「国家の管轄下における個人」に対する「国家の措置」に限られる。本件の対象行為は、安保理決議の義務履行における国家がとった措置であることは、個別意見でも指摘されたように国家の措置ではなく、安保理の措置としてもとらえることも可能であろう。なぜなら、リストに名前を載せることも消すこともすべて安保理の制裁委員会が決定するという状況で、求められた情報を提供し名前が掲載されたあとはベルギーはなんらの権限も有さないからである。すなわち、実際にリスト掲載について管理し、名前が掲載された者の宿命について影響力を持つのは主に安保理の判断である。

このように行為の実質的主体を考慮して通報を受理しないことはとり得る選択肢の 1 つである。このような考慮は、行為の帰属先を国連として裁判所が判断できないとした *Behrami* 事件判決を思い起こさせる。しかし、規約委員会はそのような見解を取らなかった。むしろ、本件を受理するために、国連と国際人権法の関係では、*Kadi* 事件のように EU 法という独立の法秩序であることを根拠とするような論理を用いられない。結局、具体的な理由を述べず、単に「国家のとる措置と規約上の適合性を判断する権限(competence)」を強調して安保理との関係を直接判断することを回避し、受理を認めた。

しかし、本案審議を具体的に見ていくと、委員会はおそらくベルギーが国家裁量内で取った措置の部分のみを切り取って検討を行った。たとえば、2 条 3 項の実効的な救済措置の検討 (Para.10.9) において委員会は、国内裁判所の命令に従って提供されたベルギーのリストから名前を削除する要求があったことに着目して、制裁委員会が削除の決定をしないため名前が掲載されたままとなっていたという事実上の結果を考慮に入れずに、ベルギーの違反がないと判断した。つまり、制裁委員会の裁量の部分は判断から切り離し、国家に裁量が残されている範囲においては検討できるというとらえ方について、行為の実質主体を考慮に入れたともいえる¹¹。

確かに、理論上、制裁委員会にリスト掲載のための情報を提供するかどうかは国家の裁量であり、それを行うに際して ICCPR 上の義務も守らなければならない。しかし、通報者の権利侵害は本当にあるいは完全にベルギーのこの裁量によって生じたかは疑問である。少なくとも、ベルギーの情報提供のみではリスト掲載が行われず、制裁委員会の裁量がこの段階でかわることは否定できない。Wedgwood 委員の個別意見もこのことを注意している。さらに、もし安保理の裁量も入っている (つまり、事実上裁量部を完全に切り離せない) なら、規約委員会が安保理の機能に対して払うべき配慮が十分に払わないこととなる。

¹¹ 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 592 号 11 頁(2010 年 6 月)。

2. 本案段階—実体的権利のみ違法認定

本案段階において、委員会はベルギーの国家裁量内に取られた措置のみ問題とした。ここで、103 条が問題となるのは適用法規の ICCPR との関連をどういうふうに整理されるかである。委員会は、本件の ICCPR 解釈は憲章上の義務を妨げないものとして ICCPR 第 46 条は関係がないとした。すなわち、本件の決議の義務履行においても ICCPR 上の義務履行はできるという立場である。安保理決議上の義務と本件問題となる権利保障義務との両立を具体的検討は行われなかったが、この立場は、*Al-Jedda* 事件で安保理決議の予防的抑留は欧州人権規約第 5 条と両立しないという House of Lords の判断と異なることが明らかである。

以降、103 条については詳しい検討をせず、岩沢委員が指摘したように安保理の決定した義務履行を一つの制限理由 (limitation clause) の国家安全と公の秩序として扱った (Para.10.7)。つまり、ICCPR の定める義務の中に憲章 VII 下の義務を読み込んだとも言える¹²。なぜこのように読み込めるかは明らかではない。憲章の義務と ICCPR 上の義務は両立できる立場を支持する岩沢委員は、条約法条約第 31(3)(c) の関連国際法であるとした。なるほど、国連締約ことの義務を制限理由として考え、できる限りの範囲で (to the maximum extent possible—岩沢委員) 権利保障を ICCPR 上の義務として行ったかを判断することは一つの妥当な解釈であろう。ただし、そもそも憲章と ICCPR を同等に扱うことができないという Shearer 委員の憲章の性格を重視した批判も存在する。

ここで、IV-B-1 で確認したように、判断の対象はベルギーの行為のみに限られるから、問題となる行為は唯一「リスト掲載のための情報提供」の部分のみである。委員会は、均衡性 (proportionality) の検討において、捜査開始の数週間後にすぐ提供したことを持って、情報提供が違反とした。これに関して、テロという大きな被害を防ぐための急速な対応を追及するという狙い撃ち制裁の特殊性、さらに制裁委員会の guideline を考慮すると、Shearer 委員が述べたようにベルギーは good faith に行動したため、権利制限の手段と目的の均衡性を欠くとまではいえないのだろう。

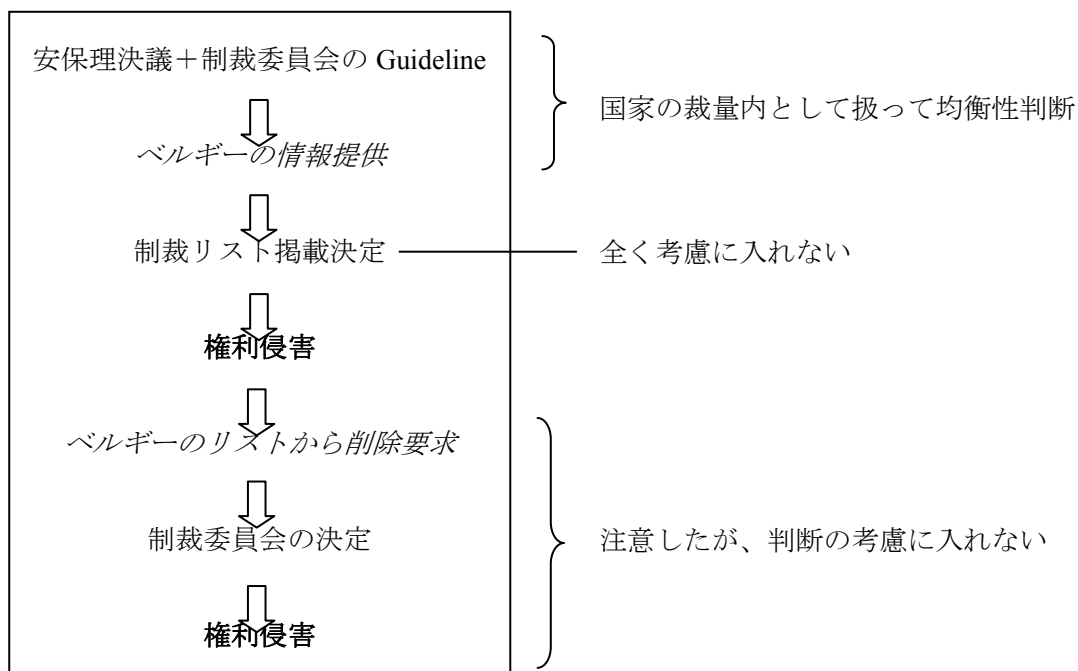
すなわち、目的 (テロ防止=生命権の保護) の重大性を考慮すると、リスト掲載とそれに伴う資産凍結の措置はテロと関係がないことが証明されない間、つまり捜査の間は、行われても正当な制限と扱わなければ、狙い撃ち制裁の予防措置 (preventive measure) としての効果の正当性を否定してしまう¹³。よって、権利の保護はリスト掲載された後に再検討の手続きが充実されているかどうかにかかっている。しかし、この部分については、受理可

¹² M. Millanović, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity*, 1 GVETTINGEN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 519, 526 (2009).

¹³ 確かに、テロとの関係がないという証明は現実されにくい。疑われる者はいつまでも権利制限されている状態にとどまることは容易に想像できる。しかし、この点はそもそも対テロ対策の根本的な問題である。実に、安保理の取る全体的な政策における手続き保障に対する批判が多く加えられているが、本件の規約委員会の立場を取るならば、これこそが触れるべきではない部分であろう。

能性の段階で、委員会自身が判断の対象の「国家の措置」から切り離れたものであるから、この部分については判断もできない。委員会は、見解の中でまさにこの部分に評価を加えずに、もっぱら権利侵害は情報の提供に原因があることを繰り返した (para.10.5&10.13)。

要するに、委員会の判断を具体的に考えると、以下の図のように理解できる。



具他的に、通報者の権利侵害を起こさせる行為を段階的に考えると、国家の自由裁量が働くのは最初の情報提供の段階のみであって、それ以後のリスト掲載の具体的な手続きはすべて制裁委員会が行うのであり、リストに名前が掲載された者について行う制裁もすべて安保理決議に定められたものであり、国家は自由に決定することができない。よって、権利の違反認定の根拠となりうるのは純粋に国家行為である情報提供に限られ、適正手続きの権利に厳格な基準を当ててしまうと狙い撃ち制裁の実効性が失われ、かつ安保理の裁量範囲まで踏み込まなければならない。

このように考察すると、本件で規約委員会がかねてより問題視されてきた適正手続きの権利ではなく、実態的権利の 12 条、17 条の違反を認定した理由は明らかであろう。

すなわち、安保理の裁量部分に立ち入れないように注意すると、手続保障に関しては安保理の政策批判を含めず、ベルギーの違反認定はできないのである。ベルギーの情報提供がなければ起こらない実体的侵害の認定 (*conditio sine qua non*) の方が、まだ形式的にでも憲章上の義務と ICCPR 上の義務の関係の判断を避けて、安保理の決定にも触れないように、「国家の行為」のみについて判断するという立場の一貫性があるように見える。

C. 判決の影響

本見解で委員会が確認したのは、7 章下の義務履行の際であっても国家は人権条約上の義務をできる限り守らなければならないということである。安保理自身は自由権規約や他の人権条約にはもちろん拘束されないが、安保理の決定を履行するのは国家であるということを見ると、安保理の決定が国際人権法に抵触するというのも、義務履行の実効性から考えても回避すべきである。もちろん、安保理は国連の目的にしたがって行動するから、一つの重要な目的としての人権を侵害するような決定はそもそも出せないことは、理論上はそうである。しかしテロ対策の政策は、事実上安保理が実効的な措置を取るため、人権よりも平和維持を優先させる緊急時における典型例である。確かに、テロが起こってしまった場合の被害とその時点における危険の度合を考えると、均衡性判断で人権の制限が正当化されるかもしれない。しかし、その後必ず危険の度合の再検討が行われなければ、安保理の重要な平和政策に関する決定であっても、手段において人権侵害であるという非難はまぬかれず、そのような義務を国家に課すことも安保理の権限の逸脱 (*ultra vires*)¹⁴ になりうる。

V 結びにかえて

本件の見解が出されたあと、確実理由は示されていないが、通報者の名前が削除された。この事件の事実として、国家にはあまり他の選択が残されていない状態を考慮すると、本件は間接的に安保理や制裁委員会に対する批判ともとられる。同時に、人権法上の厳格な義務履行を国家に求めるというふうにも考えられる¹⁵。この二つの点について評価する学者もいる。そして、本見解は、国際法体系において、安保理の権限と国際人権法との関連という二つの大きな論点について問いかけたものであろう¹⁶。

¹⁴ 通報者の主張はこの立場である (para.5.6) が、委員会はこの点に関して判断を下していない。安保理決議の権限逸脱について規約委員会が判断する事項ではないと考えるべきであろう。

¹⁵ Helen Keller and Andreas Fischer, *The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure*, HUMAN RIGHTS LAW REVIEW 9:2, 257-266 (2009). Available at : <http://hrll.oxfordjournals.org/content/9/2/257.full.pdf+html>.

¹⁶ 水島朋則「判例紹介 対テロ安保理決議の実施における自由権規約違反の可能性—サヤディ他対ベルギー事件 (自由権規約委員会 2008 年 10 月 22 日見解)」国際人権第 20 号 115-116 頁 (2008)。