

私人が国際機構の活動から何らかの害を受ける（と考える）場合、どのような手続で国際機構に対し損害賠償請求や行為の差し止めなどを請求できるか。後日学ぶように、国際機構は国内裁判権からの免除を享有し、国内裁判所に訴えても訴えは却下されるのが通常である。EU の場合、私人が EU を訴える司法的手続が用意されている（[EU 運営条約](#) 263 条 4 段）が、それ以外の国際機構では、何らかの国際的な手続は存在するか。

## 1. 不服申立制度 世界銀行 Inspection Panel

[国際復興開発銀行](#)(IBRD)および[国際開発協会](#)(IDA)（合わせて「世界銀行」）は、[両理事会の 1993 年の決議](#)により、世界銀行の内部機関として [Inspection Panel](#) を設置した。同 Panel は、世界銀行が融資を行うプロジェクトに関して、世界銀行の業務政策<sup>1</sup>の不遵守により被害を被ったと主張する私人からの申立を審査する。審査手続の[途中経過および関連文書は公開](#)され、審査結果は世界銀行理事会に報告される（手続の詳細は、[Operating Procedures, updated in February 2016](#)）<sup>2</sup>。類似の手続は、[他の地域開発銀行等](#)にも設けられている。

この手続は、「紛争処理手続」と性格づけられるか？ また、このような手続はどの程度実効的だと考えられるか？

## 2. 仲裁

既に述べたとおり、仲裁で紛争処理するためには紛争当事者間でのその旨の合意が必要であるため、現実には私人対国際機構の紛争において問題が仲裁で処理されるのは稀である。

仲裁が想定されている例としては、たとえば国連本部内で生じた不法行為（損害賠償）請求である。事務総長布告（[ST/SGB/230](#)）は、まずは行政不服申立手続に類する不法行為請求委員会（Tort Claims Board）で審査し、そこで和解に至らない場合は、ニューヨークを仲裁地<sup>3</sup>、[米仲裁協会（AAA）](#)を仲裁機関、[国連商取引法委員会（UNCITRAL）](#)

<sup>1</sup> 「[業務政策 operational policies](#)」は、世界銀行の業務に際して職員が遵守すべき規則として世界銀行により設定されるものである（山本良「国際法実現過程におけるソフト・ローの機能」[国際法外交雑誌](#) 112 巻 4 号（2014 年）599 頁、613-617 頁）。

<sup>2</sup> 桐山孝信「世界銀行における開発と人権の相克」[国際法外交雑誌](#) 102 巻 4 号（2004 年）589 頁、藤田早苗「世界銀行と人権の主流化」[国際人権](#) 19 号（2008 年）124 頁、佐俣紀仁「世界銀行のアカウントビリティとインスペクション・パネルの機能」[国際法外交雑誌](#) 113 巻 4 号（2015 年）620 頁。

<sup>3</sup> ここでいう「仲裁地」「仲裁機関」「仲裁規則」「適用法」はすべて国際民事（商事）仲裁で用いられる概念である。これらについては、参照、神前禎・早川吉尚・元永和彦『[国際私法（第 4 版）](#)』（有斐閣、2019 年）「第 3 編第 3 章 国際商事仲裁」。

[仲裁規則](#)を手続規則とする仲裁により処理すると定める。適用法についての定めはないが、損害賠償額上限に関する[総会決議 41/210](#)を考慮するものとされている。もっとも、実際には仲裁に行くまでもなく和解で処理されているようである。

現実に仲裁が利用された稀な例が、[国際決済銀行対 Reineccius ほか](#)である。[国際決済銀行\(BIS\) \(日銀サイト\)](#)<sup>4</sup>は、1930 年の創設時、私人による出資も想定しており、実際に米連邦準備委員会・フランス銀行およびスイス銀行を通じて私人が BIS の株式を購入した。2001 年になり、BIS は私人が保有する株式を強制的に購入（収用）することを決定し、金額を設定した。これに対し、当該購入の合法性や、金額を争って 3 名の私人が仲裁を申し立てた。このような仲裁が可能であったのは、賠償金問題の完全かつ最終的な解決に関する条約（1930 年）の 15 条に仲裁による紛争処理を定める規定があり、かつ、紛争当事者のいずれもが仲裁廷の管轄権を争わなかった<sup>5</sup>（上記 15 条には私人による申立が可能とは明示的には書かれておらず、管轄権を争う余地はあった）ことによる。

### 3. 請求委員会

2016 年 11 月 15 日の閣議決定において、[南スーダンに派遣されている自衛隊部隊に「駆け付け警護」の任務が付与](#)された（[国際平和協力法 3 条 5 号ト・ラ、26 条](#)）。

自衛隊は、[UNMISS](#) の一部として活動していた。南スーダンにおける UNMISS の法的地位に関する諸問題は、[国連と南スーダン政府との間で締結された地位協定\(SOFA\)](#)に定められている。その 55 条は、

55. Except as provided in paragraph 57, any dispute or claim of a private law character, not resulting from the operational necessity of UNMISS, to which UNMISS or any member thereof is a party and over which the courts of South Sudan do not have jurisdiction because of any provision of the present Agreement shall be settled by a standing claims commission to be established for that purpose. One member of the commission shall be appointed by the Secretary-General of the United Nations, one member by the Government and a chairman jointly by the Secretary-General and the Government. If no agreement as to the chairman is reached within thirty (30) days of the appointment of the first member of the commission, the President of the International Court of Justice may, at the request of either the Secretary-General of the United Nations or the Government, appoint the chairman. Any vacancy on the commission shall be filled by the same method prescribed for the original appointment, provided that the thirty-day period there prescribed shall start as soon as there is a vacancy in the chairmanship. The commission shall determine its own procedures, provided that any two members shall constitute a quorum for all purposes (except for a period of thirty (30) days after the creation of a vacancy) and all decisions shall require the approval of any two members. The awards of the commission shall be final. The awards of the commission shall be notified to the parties and, if against a member of UNMISS, the Special Representative or the Secretary-General of the United Nations shall use his or her best endeavours to ensure compliance.

と定めており、このような規定は国連の平和維持活動において締結される SOFA に定型的なものである（事務総長が提出したモデル SOFA ([A/45/594](#)) パラ 51)。しかし、その

<sup>4</sup> [矢後和彦「国際決済銀行の過去と現在」](#)（成城大学）経済研究所年報 26 号（2013 年）97 頁。

<sup>5</sup> *Reineccius et al. v. Bank for International Settlement, Partial Award, 22 November 2002*, para. 29. BIS の法的地位については、後日改めて扱うので、ここではさしあたり BIS は国際機構の一種と理解しておけばよい。Reineccius 事件についてもその際に改めて議論する。

ような *standing claims commission* が実際に設立されたことはこれまでに一度もない。なぜだろうか。

その代わりに、国連部隊により被害を被った者が国連に対して請求を行う *claims board* あるいは *claims review board* が設置されることが多い（事務総長報告（[A/51/389](#)）パラ 22）。上記の *standing claims commission* が上記のような構成により司法的役割を持つとされているのに対し、*claims (review) board* は国連職員により構成される国連の内部的機関であり<sup>6</sup>、行政不服申立手続に類似した手続であって、事務総長自ら認めるとおり、客観的に見れば国連が自らの責任について判断する手続であるため公正性に疑いが持たれ得る（事務総長報告（[A/51/903](#)）パラ 10）。にもかかわらず、*standing claims commission* ではなく *claims (review) board* なら設置されるのはなぜだろうか。

#### 4. トラスト・ファンド

前項で述べた平和維持活動関連で被害者による請求可能性が議論されるのは、とりわけ [国連平和維持活動要員による性的搾取・虐待](#) との関連である<sup>7</sup>。性的搾取・実行者の処罰・懲戒についても議論が必要であるが、ここでは、被害者が誰に対してどのような救済措置を請求することができるかを考える。

中央アフリカ共和国で生じた性的搾取・虐待問題について設置された独立パネル報告書([A/71/99](#))は、以下のように述べる。

#### 4. The right of victims to a remedy

252. As a matter of principle, victims of conflict-related sexual violence should be compensated. In an armed conflict, however, individual remedies are often illusory. Furthermore, in many countries emerging from conflict, domestic judicial systems can be dysfunctional. Recourse against foreign perpetrators in their own domestic courts is most often not feasible, as victims do not have the resources to pursue accountability and to obtain a remedy.

---

<sup>6</sup> 吉田脩「国連平和維持軍請求委員会の史的考察」[国際法外交雑誌](#) 110 巻 1 号（2011 年）30 頁、岡田陽平「国連平和維持活動に従事する部隊構成員の行為の帰属（一）」[法学論叢](#) 174 巻 6 号（2014 年）107 頁、118 頁。

<sup>7</sup> 金武真智子「国連平和維持要員の性的搾取・虐待に対する不寛容政策」日本国際連合学会（編）『[国連研究の課題と展望](#)』（国際書院、2009 年）208 頁、尋木真也「[国連平和維持活動（PKO）要員による性的搾取および虐待の規制](#)」早稲田大学社会安全政策研究所紀要 8 号（2015 年）85 頁。

253. In recognition of the difficulty faced by victims in accessing a remedy in such circumstances, victims should have access to the common trust fund proposed by the Secretary-General. **The trust fund is not intended to compensate individual victims in the form of reparations, but it would assist in the provision of the specialized services that victims of sexual violence require.** The trust fund proposed by the Secretary-General does not currently extend to victims of peacekeepers not under United Nations command. As detailed above, there is no principled basis for making this distinction. In the Panel's view, the trust fund should be available to all victims of sexual violence by peacekeepers, regardless of whether the perpetrator is under United Nations command.

254. The Panel acknowledges that the creation of the trust fund is just a small step towards remedying the harm resulting from conflict-related violence. Nevertheless, this would contribute to the recognition that the United Nations policies on sexual exploitation and abuse are inclusive and harmonized under a common human rights denominator, and could provide meaningful assistance to some victims of sexual violence.

#### **Recommendation 7**

**Establish a trust fund to provide specialized services to victims of conflict-related sexual violence.**

これを受けて、事務総長は [Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse](#) を設立した（[A/70/729](#), para. 76）。ファンドの資金は、国連加盟国からの自発的拠出金のほか、性的搾取・虐待を行った平和維持部隊要員に支払われるはずであった給与である（[総会決議 70/286](#), para. 75）<sup>8</sup>。このファンドの使い道についてはいろいろ提案がなされているが（[A/71/818](#), para. 34）、損害賠償のためには用いられないという基本的理解は維持されている。なぜ損害賠償のためには用いられないのだろうか。

## 5. Ombudsperson

国際機構の側に私人の権利を保障する手続が整っていない場合、そのような状態のまま私人の権利を制限する措置を国際機構が執る場合、それを国内的に実施すると自国憲法上の人権保障規定に反するため従うことができない、と国家側が反発することがある。その著名な例が Kadi 事件【判例国際法（第 3 版）159】である。EU 構成国は、経済問題に関する権限の大部分を EU に移譲しているため、財産凍結など制裁措置を国内的に実施する際には EU において実施措置を執る必要がある。そのような実施措置と EU 法上の人権（聴聞を受ける権利・実効的司法審査を受ける権利）との齟齬が問題になったのが Kadi 事件である。

---

<sup>8</sup> そのような要員に対して給与の支払いをしないことは既に[総会決議 65/289](#)により決定されていた（パラ 59）。

この場合、EU 構成国は、安保理決議を実施すると EU 法上の人権侵害を構成してしまうので実施を拒否する、という対応が可能である。もちろん、そうすると国連憲章 25 条違反が生じる。そして、安保理は、「EU 法上の人権は EU 法の問題であり<sup>9</sup>、我々には関係ない。とにかく、国連加盟国は、本件安保理決定を実施する義務を国際法（国連憲章 25 条）上負っているのであり、それを履行されたい」と言うことができる。あるいは、既に見た Sayadi 事件のように、安保理決定の実施と人権条約の関連規定との整合性が問題になる場合においても、「人権条約といえども国連憲章 103 条に基づいて憲章上の義務に劣後するのであって、人権条約の関連規定の違反の有無にかかわらず、国連加盟国は本件安保理決定を履行する義務を負う」と言うこともできる。

とはいえ、そのような議論は、形式的には成立し得るとしても、現実には国連（安保理）の正統性を掘り崩すことになり、安保理が正直にそのように主張することは難しい。また、EU 構成国たるフランス（Kadi 判決当時はイギリスも）が安保理常任理事国である以上、EU 法上の人権を侵害すると EU 裁判所に判定された措置を安保理で維持することはフランス（およびイギリス）の拒否権行使を招きかねない。

そこで、Kadi 判決の翌年、[安保理決議 1904 \(2009\)](#)が採択された。同決議は、Kadi 判決を意識していることを示しつつ（前文 9 段）、制裁対象となった者からの除外申請を受け付ける [Ombudsperson](#) を設置し、Ombudsperson は独立不偏に行動することとされた（パラ 20-21）<sup>10</sup>。申請を受けた Ombudsperson は報告書を制裁委員会に提出し（Annex パラ 7）、制裁委員会はその報告書を基に当該申請者を制裁対象から除外するかどうかの決定をコンセンサス<sup>11</sup>で行う（パラ 10）。制裁委員会は安保理全理事国により構成されている（本制裁委員会を設置した[安保理決議 1267 \(1999\)](#)パラ 6）ため、要するに安保理のコンセンサスが必要ということになる。

Kadi は上記 2008 年判決後に改めて制裁対象に指定されたため、Ombudsperson に対して制裁対象からの除外を申請すると共に、再度 EU 裁判所に提訴した（Kadi II 事件）。第一審の[一般裁判所判決](#)は、制裁委員会においてコンセンサス決定がなければ制裁対象から除外されないことを指摘し、独立不偏の機関による審査が欠けているとしてやはり実効的司法審査を受ける権利の侵害を認めた（パラ 218）。

これを受けて、安保理側で大幅な制度改正がなされた。[決議 1989 \(2011\)](#)により Ombudsperson が申請者を制裁対象から除外すべきとの報告書を提出する場合、制裁委

---

<sup>9</sup> EU なのでやや問題が複雑になっているが、これを「憲法上の人権は当該憲法の問題であり」と読み替えても同じことである。

<sup>10</sup> Kadi 事件との関係での Ombudsperson 制度の成立と展開につき、参照、加藤陽「国連法と EU 法の相克」[国際法外交雑誌](#) 116 巻 4 号（2018 年）20 頁。

<sup>11</sup> 決議 Annex II パラ 10 では“through its normal decision-making procedures”で決定を行うとされている。[この制裁委員会](#)の決定方法は、[委員会ガイドライン 4\(a\)](#)によればコンセンサスである。

員会がコンセンサスでその結論を否定する決定をしない限り、当該申請者は制裁対象から除外されることとされた（パラ 23）。しかし、Kadi II 事件上訴審の[司法裁判所判決](#)は、このような制度改正の詳細に言及せず<sup>12</sup>、やはり実効的司法審査を受ける権利の保障のためには不十分と述べ（パラ 133）、さらに、Kadi を制裁対象者とする理由が十分に示されていないとして、第一審判決の結論を維持した（パラ 138-163）。

なお、この訴訟手続と並行して Ombudsperson 手続も進行しており、上訴審判決前の 2012 年 10 月 5 日には制裁委員会が Kadi を制裁対象から除外する決定を行っていた。ただし、Kadi に正式に除外の通知がなされたのは判決後の 2014 年 8 月 25 日である<sup>13</sup>。正式通知までなぜ 2 年近くを要したかは不明である。

この Ombudsperson 制度は「イスラーム国」およびアルカーイダ関係の制裁措置についてのみ導入されており、他の制裁措置については[除外申請の窓口](#)が設置されているのみである。このような違いが出ているのは、法的観点からは説明できない。

以上

---

<sup>12</sup> Kadi が 2 回目の訴訟において主張したのは、1 回目の判決後の 2008 年 11 月 28 日に EU で採択された規則 1190/2008（安保理制裁決議の EU における実施）が Kadi に対する措置に関する限り無効であるというものであり、当該規則採択後の事情は考慮されなかった。したがって、Ombudsman 制度にも言及しなかったと理解されている。Paul Eden, “United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson”, in Matthew Happold and Paul Eden, [Economic Sanctions and International Law](#), Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 135, pp. 161-162.

<sup>13</sup> Report of the Office of the Ombudsperson pursuant to Security Council resolution 2161 (2014), [U.N. Doc. S/2015/80](#), p. 18 (Case 19).