

論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 范 小梅 FAN Xiaomei

論 文 題 目 Judicial and Quasi-Judicial Control over Targeted Sanctions Imposed by the Security Council
(安全保障理事会による標的制裁に対する(準)司法的統制)

論文審査担当者

主 査 名古屋大学大学院法学研究科教授 小畑 郁

名古屋大学大学院国際開発研究科教授 山形 英郎

名古屋大学大学院法学研究科教授 水島 朋則

論文審査の結果の要旨

I 本論文の概要

国際連合（国連）の安全保障理事会（安保理）が、平和に対する脅威等に際して、国連憲章第7章に基づいて、法的拘束力のある強制措置（いわゆる制裁）を課すことは、冷戦後極めて頻繁に行われるようになったが、1990年代半ば頃から、国家やそれに準ずる実体ではなく個人（法人を含む）を対象として、資産凍結措置や移動制限措置を課す例が目立つようになってきた。こうした「標的制裁 targeted sanction」は、対象者をあらかじめ制裁委員会（すべての安保理事国で構成）がリストアップするようになり、実施する国家にほとんど裁量を残さない形をとるようになってきている。この方式は、現在では安保理による制裁の標準的パターンとなっているが、とくにアルカイダ・タリバン制裁レジームにおいて、世界中の多数の対象者に適用されたことを契機として、その問題性も明らかになってきた。というのは、リストに登載された場合、対象者がこうむる不利益は相当なものであるだけでなく、登載の際の手続のみならずリストから除外するための手続がほとんど整備されていなかったからである。こうした状況の下で、リストに登載された対象者が、承服できない旨主張するようになり、国内裁判所や国際的な（準）司法機関に訴えを提起する例が目立ち始めた。2008年の第1カディ（Kadi）事件についてのヨーロッパ司法裁判所の判決は、このような訴訟においてはじめて、標的制裁を実施する措置を違法と判断したものであり、とくにこの事件と判決を契機として、標的制裁に対する統制について世界中で活発な議論がなされている。

「安保理による標的制裁に対する（準）司法的統制」と題する本論文は、現在最もホットな 이슈となっているこの問題に果敢に取り組んだ著作である。この問題は、単に実践的に重要というだけでなく、国連安保理のいわゆる制裁の性格、国連という法人格の性格とその国内法秩序との関係での位置づけ、といった国際機構法ないし現代国際法の基本問題とも絡み合っており、どうアプローチするかは、率直に言ってみても難しい。本論文でもそのことは十分に意識されており、そのため、関連するより一般的な理論的問題への取り組みは、問題状況の素描を行うことができる程度の限定的・断片的な考察を行うにとどめ、分析の本体は、標的制裁のレジームと、それに対するさまざまな（準）司法的審査の試みにその対象を限定している。

本論文は、General Introduction と General Conclusion のほか、長めの序章、制裁措置に対する（準）司法的統制を困難にしている構造的問題を取り扱う第1部、および国際・国内機関による標的制裁措置の（準）司法的統制の事例を取り扱う第2部で構成されている。

論文審査の結果の要旨

General Introduction では、次のように、本論文の課題とアプローチの限定が行われる。

安保理の憲章 7 章に基づく措置を法的に検討する必要性は、必ずしも新奇なものではない。とりわけ冷戦後展開してきた安保理の積極的行動の正当性という問題は残っているが、本論文ではこの問題それ自体は取り扱わない。すなわち、安保理が個人に直接影響を与える措置を取り得るかどうかについての回答を与えようとするものではなく、こうした措置に伴う実際的问题を採りあげる。本論文はまた、現在の標的制裁措置を取り扱うる普遍的な司法審査制度の設置を提案するものではなく、現在存在する審査制度の枠内でどのような動向が生じてきているかを検討し、それを通じて、標的制裁措置に対して統制的効果のあるメカニズムと法的議論を、見つけ出そうとするものである。申請者がここで強調しているのは、いわばボトムアップの方法で、かつ法的観点に徹するということである。

これに続く序章では、本論文で採りあげる問題の文脈を正確に特定するという目的で、標的制裁レジームそれ自体とその内部に設けられた審査制度が描写される。

ここでは、まず、標的制裁の登場の背景と問題性が確認される。つまり、標的制裁は、一般的制裁に代わるものとして登場してきたが、後者が対象国の民衆一般とくに最も脆弱な構成員の生活に影響を与えるのに対して、標的制裁は平和への脅威についてより責任のある個人への措置に限定するという意義がある。このことと、平和に対する脅威の性格が変化したことが標的制裁の登場の背景にある。しかし、標的制裁はより深刻な問題を提起する。つまり、個人の権利の制限という点でより深刻であり、加盟国に実施の際の裁量の余地をほとんど残さない。

制裁レジームは、もともと自己点検メカニズムを有していなかった。もっとも、アルカイダ・タリバンに対する安保理決議 1267（およびその後継決議）に基づく制度においては、2009 年に内部機関としてオンブズパーソンが設けられ、対象者は直接に彼（女）にアクセスでき、彼（女）は調査権限を有し、制裁委員会に勧告することができる。過ちを訂正するための制度は、このように大きく進歩したといえるのであって、このような内部的改革の動きの背景には、国連から委託された研究や同志国連合(Group of Like-minded States)の運動の影響があり、さらにそうした運動の背後には、後で採りあげる国際・国内（準）司法機関の判断がある。しかし、オンブズパーソンの勧告も制裁委員会の一構成国の異議により簡単に実施が妨げられる仕組みとなっており、結局、内部審査制度は、司法的性格のものとはいえない。

続く第 1 部では、ありうべき（準）司法統制を構造的に限界付ける二つの問題が採りあげられて検討されている。一つは、司法審査で適用されるべき法はどの

論文審査の結果の要旨

ようなものか、という問題であり（第1章）、もう一つは、国内裁判所における国連など国際機構の免除の問題である（第2章）。

前者については、安保理の権限の限界が大問題であるが、筆者は、学説の広範な渉獵と分析に基づいて、現在では、少なくとも一般国際法上の強行規範と国連憲章が、安保理の権限を限界付けることについては、一般的に受け入れられているという。もっとも、それを超えて、一般国際法全般や人権法が安保理を拘束しているかどうかについては、未だ定説をみないことを指摘し、法的統制の可能性とともに厳しい制約をも指摘している。

後者の問題、国内裁判所における国際機構、とくに国連の免除は、従来絶対的なものと理解されてきた。このなかで、人権救済制度が機構内で設けられているかどうかを判断して、消極的な場合には免除の否定を示唆する判例動向を採りあげ、免除を否定する突破口となりうるかどうかを検討されている。ここでは、この「合理的な代替手段」の法理に関する判例が広範に採りあげられ、その内容と射程が検討されている。こうした判例は、ヨーロッパ人権裁判所のワイト・ケネディ(Waite and Kennedy)事件判決(1999年)を嚆矢とするものであり、ヨーロッパ人権条約締約国の国内裁判所にある程度受け入れられているが、どの程度実効性のある代替手段を要求するかのスタンドはまちまちで、単なるリップサービスとして人権裁判所の判例に言及しているとも受け取ることができるとし、さらに、Srebrenica Mothers 事件決定(2013年)が示唆するように、この法理が雇用問題以外の分野、とくに国際機構による不法行為の分野に適用されるかどうかはヨーロッパ人権裁判所の判例においても不明確である。また、ヨーロッパ人権条約の締約国の外側でこれが認められるかどうかは、全く不明であると指摘している。

このような構造的困難を踏まえて、第2部では、国際的・国内的(準)司法機関における審査(の可能性)を検討する。

まず第3章では、国際司法裁判所における審査の可能性が、関連規定と判例の検討に基づいて検討される。国際司法裁判所は、国連の「主要な司法機関」と規定されているにもかかわらず、国連ないし安保理は争訟事件において当事者性を有さず(国のみが当事者となる)、国家間紛争においては、第7章に基づく安保理決議が紛争の主題と緊密な関係を付随的に有する場合にのみ、そうした決議を審査しうるとする。今までのところ、このような審査については、理論的な可能性が示されているに止まっていると結論している。

続いて第4章では、EU司法機関における審査を、今度は、実際に審査が行われた事例として著名なカディ事件に即して検討する。ここでは第1、第2カディ事件の各審級における判断がテキストに忠実に分析されているが、結論的に申請

論文審査の結果の要旨

者が注目するのは、違法認定にいたりその後の判断で踏襲されることになった第 1 カディ事件についてのヨーロッパ司法裁判所判決である。そこでは、EU 法秩序にのみ照らして（そこでは国内法秩序におけると同様に国連憲章は第 1 次法規に劣後する位階を占める）、EU における関連安保理決議実施措置の合法性が審査された。このような「二元論」アプローチにより、一方で、実質的に安保理の措置の完全な審査が可能になったのであるが、他方で、安保理自体の措置の国際法に従った合法性は問題にされていない。しかし、申請者の分析によると、判決はリストからのカディの除外に影響を及ぼしたという。つまり、「二元論」アプローチは、EU 加盟国を、問題の解決に関わらせる道を確認する方法でもあるとするのである。

次に第 5 章では、国際法に基づく他の（準）司法機関による審査の事例として、自由権規約委員会におけるサヤディ(Sayadi)事件（2008 年見解）とヨーロッパ人権裁判所におけるナダ(Nada) 事件（2012 年判決）が、他の関連事例とともに検討される。申請者は、これら二つの事例を、いずれも①国連憲章、とくに憲章上の義務の優先を定めた 103 条の問題を回避して、②国家に実施措置についての裁量の余地が残されているとの前提で、実施措置を違法としたと評価した上で、これらの機関では、①について EU 司法府や国内裁判所のように法秩序の自律性に依拠することはできなかったこと、②については、実際の安保理決議が裁量を残していないこと、を指摘する。しかし、他方で申請者は、制裁委員会手続で個人を援助する義務を国家に課したことに注目するのである。

第 6 章では、標的制裁に対する国内裁判所の動向がまず概観され、すべての国連加盟国でも司法審査が認められているわけではないことに留意されつつも、欧州評議会加盟国・オブザーバー国（日本・メキシコ・米国）からの回答によれば、一般に標的制裁に対する間接審査の可能性は否定されていないことが確認される。その上で、数少ない実例のうち、比較的議論のあるイギリス（イングランド・ウェールズ）における A ほか事件(A, K, M, Q & G v Her Majesty's Treasury)が分析される。申請者は結論的に、「二元論アプローチ」を採れば国内法上違法と判断することは可能であること、こうしたアプローチは安保理決議の国際法上の有効性を害することはなく、政府は解消不可能な矛盾・緊張の下に置かれることになるが、こうした矛盾・緊張は、制裁レジームを改善していく推進力になり得ると指摘する。

General Conclusion では、以上がまとめられた上で、EU 司法機関、ヨーロッパ人権裁判所、自由権規約委員会、国内裁判所による審査には、いくつか論理的難点もあるが、制裁レジームの改善への推進力となってきたこと、これらで示された法的議論が、制裁レジームのあり方を考える十分な素材となっているという

論文審査の結果の要旨

意義が強調される。

II 本論文の評価

申請者の FAN Xiaomei (範小梅) さんは、博士後期課程 3 年目を終えた（審査中に満期退学）学生である。FAN さんは中国の大学で修士号を獲得ののち、2011 年 4 月名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程国際法政コースに入学してきた。その直前に半年間の研究生の期間はあったものの、この 3 年半で日本の大学院の博士の仕様と水準に合わせることは、大変な苦労があったと思われる。

もともと国際機構の免除に関心があった彼女が、博士論文としてテーマを拡大する必要を感じてたどりついたのが、標的制裁に対する（準）司法的統制の問題であるが、このテーマには、いくつか困難がある。第 1 に、この問題については、とくに国際（あるいはグローバル）立憲主義の主張と結びついて、多くの議論があり、また判例も急速に出始めたが、必ずしも定見あるいは一貫した傾向があるわけではなく、理論的にはいわば未成熟な問題であることである。第 2 に、これらの議論は、国際法学の立場からじっくり検討を加えるべき内容を有しているが、論者や判例がヨーロッパ発信のものに（他のテーマと比較しても顕著に）偏っていることである。後で述べるように本論文には、いくつか問題もあるが、申請者が、これらの困難に真剣に立ち向かっていることについては、とくに強調しておきたい。

なお、申請者は、本研究科が獲得したプロジェクトを積極的に利用し、ストラスブルで開催された国際シンポジウムに参加（報告）したほか、マックスプランク国際法比較公法研究所（ハイデルベルク）やウォーリック大学（コベントリー）での短期滞在等で、国際的な学術交流に努めたことを記しておきたい。

博士（比較法学）の学位請求論文については、①広義の「アジア法整備支援」にかかわる理論的・実務的問題の発見・解決に貢献していること、②主として比較法学・比較政治学的方法によっていること（ただし、国際関係を専攻する場合には、国際文書・国際機関の実行等の分析であっても、国内法・国内政治への応用可能性を念頭においたものであればよい）、③母語以外の言語資料を用いていること、④問題設定が明確で設定した問題に対するそれなりの回答が出されていること、⑤独自の研究であること、⑥論理が堅固であること、という基準が用いられる。以下、これらの基準に照らして、評価を述べる。

1. 学問的寄与

本論文は、安保理の標的制裁に対する（準）司法的統制の可能性と意義という、

論文審査の結果の要旨

今日実務的にも理論的にも国際法学の一つの焦点となっているホット・イシューに立ち向かった論文である。このような問題にアプローチするには、理論的に詰めていく方法もあるが、それはほとんど既存の国際法理論を総括する試みに等しい。申請者は、もともとそのような理論的関心も強いが（それは本論文に添付された **bibliography** にも反映している）、本論文では、徹底してボトムアップの方法により、すなわち、主として判例やそれらを素材とした学説を徹底的に収集し、正確に理解した上で、安保理の行動の統制のための実際的道筋を見つけ出そうとする方法が自覚的に採られている。実際に分析の対象とされている判例は、この問題を取り扱う上で重要なものは網羅されており、それらすべてを遡上に載せた上で、それらの問題点を指摘しつつ、一定の展望を導きだそうとする試みは、一人の著者による単一の著作としては、管見のかぎりではまだ見当たらない。その点で、本論文は、世界的にも先駆的試みと評価できる。なお、使用している資料・文献は、主として英語であるが、網羅的ではないが日本語文献も用いている。

また、本論文で採られている方法は、どこまでも個別の判例の分析を積み重ねるといふ点で、オーソドックスで堅実といふことができる。その結果として主張されているのは、国連システムの外側の個別の（準）司法機関による審査は、個々の論理的な問題はあり、現在まで安保理決議やそれにより設けられている国際的制裁レジームそのものではなく、国内実施措置を直接の対象とする間接審査であっても、法的な問題を明るみにし、加盟国（集団）に制裁レジームやその運用を正す責務を課すことで、制裁レジームの改善に実際に貢献しているといふことである。この主張は、次の点で独自性を有する。第1に、これまで国連憲章に基づく安全保障措置は、高度な自律性を保障されるべきと一般に考えられてきたが、本論文は、個別（準）司法審査の（相対的な）意義ないし正当性を承認していることである。この点で、本論文は、グローバルなレベルでの憲法的多元主義の主張に実証的な裏付けを与えようとするものである。第2に、こちらの方がユニークであるが、制裁レジーム改善を諸判例による違法判断から自動的に導かれるものと位置づけることで満足せず、いったん加盟国の責務としてとらえ直すことで、実際の改善への推進力を発見しようとしていることである。こうした独自性について、申請者自身が、必ずしも十分に自覚的でないために、論文の構成や主張の示し方において、読者に理解されにくいことはここで指摘しておかなければならないとしても、以上から、先に述べた評価基準の③～⑥については、一応満たしていると考えられる。

国際法政コースの博士論文として、形式上、より問題と思われるのは、①②の点であり、本論文から直接に、広義の「法整備支援」から生ずる理論上あるいは実務上の関心（①）や、国内法・国内政治への応用可能性の意識（②）を読み取

論文審査の結果の要旨

ることは困難である。しかし、本論文が、むしろ高度に政治的ともいえる問題に対して、トップダウンではなくボトムアップの方法で法的な説得材料を見つけ出そうとしていること、(準) 司法的判断でことたれりとするのではなく、改善の義務ないし責務を加盟国にいったん帰属させることに、むしろ展望をみいだそうとしていることは、申請者の出身国である中国やアジアという地域の特性を強く意識した結果である。すなわち、中国やアジアでは、「法の支配」や「人権」といった抽象的な理念を振りかざしても効果は薄く、法律家の個人的な専門性への信頼感情も貧弱であり、国際的な制度について中央政府同士の交渉に基づく政府間主義的運用が強調される傾向にあることについての、強い意識である。

こうした戦略を、その動機とともに明示することは、示唆する解決の方向に実際に向かわせるためには得策ではない（政治家とそのイニシアティブを尊重した方が得策である）という判断から、形式的に論文から中国・アジアへの言及は避けられているのであるが、これは中国やアジアに対する強い意識の投影であることも、論文指導の過程で十分に確認することができた。したがって、①②の基準についても一応満たしていると判断できる。

2. 本論文の問題点およびそれに対する評価

他方、本論文にも無視できない問題がある。

たとえば、本論文のむしろセールス・ポイントであり、全体としては評価に値する個々の判例の論理の内在的分析についても、これまでの判例評釈等で示されている水準を明確に超える記述は見あたらず、むしろ全体としては無難なまとめ方にとどまっている。これと関係するが、判例全体の論理の紹介と論文の結論につなぐ部分とが十分に論理的に結びついていない。

より重要なことは、上に述べたように申請者自身が本論文の独自性について十分に自覚的でないことから根本的には生じているのであるが、論文としてのまとまりという意味で完成度が高くなく、したがって通読しようとする読者にとっては読みづらいことである。とくに論文の構成は一見論理的であるが、問題がある。独自性を強調するためには、主として序章で記述されている制裁レジームの自己改革の動きは、最後の部分で採りあげるべきであった。また、内容的には第1部で扱われるべき（標的制裁に限定されない）問題が第2部で取り扱われている。こうした仕分けが十分でないことも関連しているが、採りあげられている判例は、テーマに関しては結果的には網羅的といってもよいが、間接的に関連する判例をどこまで採りあげ、どういうものは採りあげないかの基準が不明確である。

審査委員会では、こうした問題点について、慎重に審査した。たしかに、独立の論文としては、未成熟な点は覆いがたく、完成された論文とするためには、細

論文審査の結果の要旨

部をさらに磨くとともに、全体の再構成を図るべきであると思われる。

しかし、他方において、次の事情も考慮すべきであると考え。第1に、最初に述べたように、このテーマについては、議論の素材（判例や文献）が最近多く出ているが、全体として議論は星雲状態で、一定の結論に導く説得力をもった議論を整理した形で提示するためには、一種の力業が必要とされること、それを研究をはじめてせいぜい数年の申請者に求めるのは無理であろうことである。

第2に、申請者が、こうした力業に挑んだり、あるべきビジョンや理想的な制度を描いたりすることを自制して、個々の判例や文献の読解を積み重ねるという地道な努力をしたことは、「標的制裁」をめぐる極めて困難な政治的状況を考慮すれば、むしろ研究者として誠実な態度ともいえることである。こうした態度は、国際社会とアジア・中国の現状において「法の支配」の確立していくことは極めて厳しいとの認識から生じており、カディ事件に例示される「おもしろい」事件の登場に、いささか浮かれている感のあるヨーロッパ中心の国際法学界にとっては、むしろ学ぶべきものともいえる。論文指導を担当した審査委員としては、申請者が現状にほとんど絶望しつつなお法律家・法学研究者として可能な実践的道筋を追求しようとしたことに、シンパシーを感じざるをえない。

以上から、審査委員会は、本論文の全体としての未成熟性にもかかわらず、とりわけ、堅実な方法でともかくも独自性のある結論にたどり着いたことから、申請者は、実務を念頭においた研究者としての出発点には立ち得たものと評価できると考えた。

III 結論

本論文は、実践的・理論的に重要なテーマについて、関連性の高い法的素材とそれについての議論から実践的に説得力ある結論を導きだそうとしている点で、より完成された論文の確固たる基礎を提供している。また、ヨーロッパ中心の国際法学界の中での自己の議論の位置づけについての高い意識もみられ、その意味で、本論文は、今後より錬磨すれば宝となる原石ともいうことができる。上に述べたように、論文の完成度という点で問題点はあるものの、その未成熟性は、むしろ今後の成長を期待できる要素としてみることができる。以上から、本論文は、上記基準のすべてを満たすものと評価することができる。

審査委員会は、一致して、本論文が博士（比較法学）の学位を授与するにふさわしいものであるという結論に達した。