

国連安保理の授權に対する人権法の制約

加 藤 陽*

目 次

はじめに

I. イラクにおける国連安保理の授權と人権

- (1) Al-Jedda 事件の事実経緯
- (2) Al-Jedda 事件英国貴族院判決
- (3) Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決

II. アフガニスタンにおける国連安保理の授權と人権

- (1) Serdar Mohammed 事件の事実経緯
- (2) Serdar Mohammed 事件英国高等法院判決
- (3) Serdar Mohammed 事件英国控訴院判決

III. 諸判決における国連安保理の授權に対する制約とその特徴

- (1) 国連安保理の授權に対する抵抗の動向
- (2) 国連安保理の授權を制約する手法の特徴

おわりに

はじめに

国連創設当時、安全保障理事会（以下、安保理）の強制措置は主に国家間の武力行使や戦争に対処するためのものであったが、国際安全保障をめぐる環境は冷戦後に激変し、国際テロリズムや破綻国家への対処がそれまで以上に大きく求められるようになった。こうした背景の下、安保理の強制措置には国家のみならず個人をも対象としたものが非常に多くみられるようになったため、安保理の強制措置と人権法の抵触という新たな問題が生じた。とりわけ、制裁対象となる個人をリストアップし、これに対し資

* かつう・あきら 近畿大学法学部准教授

産凍結や渡航禁止などを課す Targeted Sanctions が人権を侵害しているとして、欧州司法裁判所や欧州人権裁判所、自由権規約委員会などに対し訴えがなされており¹⁾、このような場合に強制措置と人権保護の要請をどのように調整するか、あるいは安保理の権限行使に対する制約をどのように実現していくのが大きな論争の対象となってきた²⁾。

そして、近時では、以上のような非軍事的措置ではなく、軍事的措置である授權方式と人権との軋轢を主要な争点として扱う判例の一定の蓄積がみられる。イラク戦争後のイラク統治を規定する安保理決議1546（2004）に基づき英国によりとられた措置が欧州人権条約第5条に違反するとされた Al-Jedda 事件について、英国貴族院と欧州人権裁判所がそれぞれ判決を下した。さらに、その後、アフガニスタンの国家再建のために採択された決議1890（2009）に基づく英国の措置がやはり欧州人権条約第5条に違反するとして英国国内裁判所で争われ、英国高等法院と控訴院の判決が出された。

1) 薬師寺公夫も国際人権法研究の一環として、安保理の強制措置と国際人権法の関係について、重要な論稿を公表している。薬師寺公夫「国際人権法の現代的意義——「世界法」としての人権法の可能性？——」『世界法年報』第29号（2010年）1-49頁；同「国連憲章第103条の憲章義務の優先と人権条約上の義務の遵守に関する覚え書き」芹田健太郎、戸波江二、棟居快行、薬師寺公夫、坂元茂樹編集代表『講座国際人権法4 国際人権法の国際的実施』（信山社、2011年）7-42頁。筆者も薬師寺の議論に触発されつつ、この問題を論じてきた。加藤陽「国連安保理による『授權』に対する国連憲章第103条の適用——アル・ジェッダ事件を契機として——」『近畿大学法学』第61巻1号（2013年）147-182頁；同「国連憲章第103条と国際人権法——欧州人権裁判所における近時の動向——」『国際公共政策研究』第18巻1号（2013年）163-179頁；同「国連憲章義務の優先と欧州人権裁判所における『同等の保護』理論」『国際公共政策研究』第19巻1号（2014年）147-164頁。本稿もこのような問題関心の下に執筆されたものである。

2) 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』第592号（2010年）5-15頁；最上敏樹「国際立憲主義批判と批判的国際立憲主義」1-32頁、丸山政己「国連安全保障理事会と国際法の「立憲化」——法的コントロールを中心に——」65-93頁、いずれも『世界法年報』第33号（2014年）。A. Tzanakopoulos, "Collective Security and Human Rights", in E. de Wet and J. Vidmar (eds.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights* (Oxford U.P., 2012), pp.42-70.

国連憲章第43条の特別協定に基づく国連軍は未だ存在しないため、安理会は、加盟国に対し武力行使を含む「必要なすべての措置 (all necessary measures)」の実施を授權する (authorize) ことにより軍事的措置を発動している。一般的に授權方式は、非軍事的措置の場合と異なり、強制措置を実施する加盟国に法的義務を課さず、さらに「必要なすべての措置」という定式が示すように、決議を受けて行動する加盟国の裁量は非常に広範なものとして設定される。授權方式の実施形態は非軍事的措置である Targeted Sanctions とは著しく異なるのであって、人権保護の観点から授權に基づく国家の措置の審査を迫られた裁判所は、Targeted Sanctions の場合と同じように対応するのか、あるいは授權方式に特有の議論を展開するのだろうか。本稿はこのような問題関心の下、近時の諸判例を素材として、国連安保理の授權に対する人権法の制約を論じることとする。

以下、「Ⅰ」において Al-Jedda 事件、「Ⅱ」において Serdar Mohammed 事件に関するそれぞれ特徴的な 2 つの判例を分析し、これを踏まえて「Ⅲ」では、諸判例を比較検討しつつ考察を行う³⁾。

I. イラクにおける国連安保理の授權と人権

(1) Al-Jedda 事件の事実経緯

Al-Jedda 事件では、米国らによって行われたイラク戦争後にイラクの統治体制を規定する安保理決議の解釈とその効果が重要な論点として争われた⁴⁾。2003年5月に採択された決議1483は、その前文において米国と英

3) 本稿で扱う判例は多様な論点を含んでおり、それらすべてを総合的に勘案して判例の分析を行うことは重要ではあるが、紙面が限られていることから、できる限り本稿の問題関心と直接の関係を持つ部分に限定して判例の分析を進めていきたい。また、同様の理由から、本稿「Ⅱ」で扱う Serdar Mohammed 事件については Mohammed 以外の訴訟当事者に関する説明は割愛する。

4) 以下の事実経緯は、R (Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence, 12 December 2007, [2007] UKHL 58, paras.1-4. 筆者は、本稿とは異なる視点から Al-Jedda 事件について詳細に分析した論稿をすでに公表している。本稿注 1) に列挙した拙稿参照。

国が「占領国として、適用可能な国際法に基づき有する特別の権限、責任および義務」を確認し、安保理が国連憲章第7章下で行動することを明示的に示した上で、本文5項において、すべての関係者に対し、「とりわけ1949年のジュネーヴ諸条約と1907年のハーグ規則を含む国際法上の義務への完全な遵守」を要請した。さらに2003年10月に採択された決議1511の本文1項は、英米らによって設置された連合暫定施政当局（Coalition Provisional Authority, CPA）による特定の責任、権限、義務の行使が一時的なものであることを強調し、本文13項は、多国籍軍に対し、イラクにおける安全と安定の維持のために「必要なすべての措置」をとることを授權した。

決議1546は以上を受け、本文2項で2004年6月までに占領が終了することを歓迎し、本文10項で改めて次のように定めた。

「……イラクにおける安全と安定の維持に寄与するために、この決議に附属する書簡に従い必要なすべての措置をとる権限を多国籍軍が有することを決定する」

本項は後でもふれるように、Al-Jedda に対する措置の根拠規定とされたものである。ここで指摘されている附属の書簡は、米国国務長官から国連安保理議長に対し2004年6月5日付で宛てられたものであり、この書簡において、多国籍軍はイラクで安全を維持するための手段として、暴力を行使する集団に対する戦闘活動の他、「安全上の絶対的理由（imperative reasons of security）」のために必要な場合には拘禁措置を使用する、と指摘されている。

本件当事者の Al-Jedda は英国とイラクの国籍を持ち、2004年10月以降、イラクにおいて英国軍により拘禁されていた。Al-Jedda は、テロリスト集団の構成員であるとの疑いを理由に「安全上の絶対的理由」からこのような措置を受けたのであって、同人はいかなる犯罪にも問われておらず、

また起訴や裁判の見込みもない。後で検討する、アフガニスタンの事態に関連する Serdar Mohammed 事件においても個人に対する拘禁が問題とされているが、本件ではこの拘禁がその後の刑事裁判などの法的手続のためではなく、安全維持の観点から用いられた、という点が重要である。Al-Jedda はこの拘禁が英国の1998年人権法により保護された欧州人権条約第5条1項に基づく権利を侵害していると主張し、英国裁判所へ訴えたが、高等法院女王座部合議法廷と控訴院はこれを退けたため⁵⁾、英国貴族院に対して上訴がなされた。

(2) Al-Jedda 事件英国貴族院判決

以下では判決における主導的意見である Bingham 判事の意見を中心に分析する。Bingham 判事は英国の拘禁措置が国連ではなく英国に帰属すると判断した上で⁶⁾、国連安保理決議に規定された授權と欧州人権条約上の国家の義務の関係を検討する。

欧州人権条約第5条1項は「すべての者は、身体的自由及び安全についての権利を有する」と規定し、1項の(a)から(f)において、有罪判決後の合法的抑留など、抑留が例外的に認められる事由を限定列挙しているが⁷⁾、

5) 両裁判所は、貴族院 Bingham 判事意見とほぼ同様の理由から、国連憲章第103条による授權の優先を肯定した。R (Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence, 12 August 2005, [2005] EWHC 1809 (Admin), paras.109-122; R (Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence, 29 March 2006, [2006] EWCA Civ 327, paras.62-87.

6) Al-Jedda (UKHL), *supra* note 4, paras.5-25.

7) 欧州人権条約第5条1項は本稿において重要な焦点になるため、関連部分を以下の通り引用する。

「1 すべての者は、身体的自由及び安全についての権利を有する。何人も、次の場合において、かつ、法律で定める手続に基づく場合を除くほか、その自由を奪われない。

(a) 権限のある裁判所による有罪判決の後の人の合法的な抑留

(中略)

(c) 犯罪を行ったとする合理的な疑いに基づくとき、又は犯罪の実行若しくは犯罪実行後の逃亡を防ぐために必要だと合理的に考えられるときに、権限のある法的機関に連れて行くために行う人の合法的な逮捕又は抑留

(中略)



Al-Jedda に対する拘禁はこれらに該当せず同 1 項違反を構成するため、拘禁措置の根拠である授權の法的効力が問題となる⁸⁾。すなわち、国連憲章第103条は、他の国際協定に基づく義務に対する国連憲章上の義務の優先を定めており⁹⁾、国連憲章第25条に基づく安保理の法的拘束力を有する決定が第103条に基づき他の国際協定に優先することは学説上も実行上も肯定されているが¹⁰⁾、授權にもこの議論が当てはまるかどうか、検討されなければならない。第103条は憲章の「義務」と他の国際協定の「義務」が抵触する場合に前者が優先すると定めているから、この文言を厳密に解すると、加盟国に行動の自由を与えるにすぎない授權に対し第103条は適用されず、従って授權は欧州人権条約にも優先しえない、ということになる。英国国防大臣は、授權の優先を肯定し、Al-Jedda はこれを否定した¹¹⁾。

Bingham 判事は国連憲章第103条の適用を肯定し、その理由として以下の3点をあげている。第1に、占領国としての英国の義務である。1907年のハーグ規則第43条は占領国が「公共ノ秩序及生活ヲ回復確保スル為施シ得ヘキ一切ノ手段ヲ尽スヘシ」と規定し、ジュネーヴ第4条約（文民条約）の第41条、第42条および第78条は国家がとる抑留措置について規定している。Bingham 判事によれば、以上から、占領国が公共の安全に対す

ㄨ 3 この条の1(c)の規定に基づいて逮捕又は抑留された者は、裁判官又は司法権を行使することが法律によって認められている他の官憲の面前に速やかに連れて行かれるものとし、妥当な期間内に裁判を受ける権利又は裁判までの間釈放される権利を有する。釈放に当たっては、裁判所への出頭が保障されることを条件とすることができる。（後略）」
 なお訳は、田中則夫・薬師寺公夫・坂元茂樹編集代表『ベーシック条約集（2015）』（東信堂、2015年）259頁を参照し、これに修正を加えた。

8) Al-Jedda (UKHL), *supra* note 4, para.27.

9) 国連憲章第103条は次の通り規定する。「国際連合加盟国のこの憲章に基く義務と他のいづ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。」訳は、田中・薬師寺・坂元『前掲書』（注7）29-31頁。

10) A. Paulus and J. R. Leiß, “Article 103”, in B. Simma, D-E Khan, G. Nolte and A. Paulus (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.2 (3 ed., Oxford U.P., 2012), p. 2124; J-M Thouvenin, “Article 103”, in J-P Cot et A. Pellet, *La Charte des nations unies : commentaire, article par article*, Vol.2 (3e éd., Economica, 2005), p.2135.

11) Al-Jedda (UKHL), *supra* note 4, para.30.

る脅威であると判断された人の抑留が必要であると考えた場合、占領国はかかる抑留を行う義務がある。Al-Jedda への拘禁は占領中に行われていないが、安保理決議はそれまでの安全体制 (security regime) の変更ではなくその維持を意図している¹²⁾。

第 2 に、軍事的措置の実行と実効性である。国連安保理は常設軍を有しておらず、国連憲章第 43 条に基づく特別協定も締結していないから、海外における軍事活動の実施のためには、安保理は加盟国に授權を与えることができるにすぎない。しかし、このような授權の形式に対しても第 103 条の適用を肯定する強力かつ説得的な学説が存在する。Frowein と Krisch の学説がそれであり、彼らによれば、授權に基づく行動に第 103 条が適用されないという立場は国家実行に合致しておらず、軍事行動の授權は条約義務との抵触を理由に反対されてこなかったのものであって、もし条約義務を理由に授權に反対しうるならば、安保理による直接行動の代替手段としての授權の概念そのものが危うくなるだろう¹³⁾。Bingham 判事は、この学説を大きな論拠として詳述している¹⁴⁾。

第 3 に、第 103 条にいう「義務」には狭い契約的な意味が与えられてはならない。多国籍軍へ寄与することを選択した国は憲章第 25 条などに基づき安保理の決定を実施する義務を負っており、安全上の絶対的理由から拘禁権限の行使が必要であるにもかかわらずそのような措置をとらないのであれば、安保理決定を実施したということはできない¹⁵⁾。以上から、

12) *Ibid.*, para.32.

13) J. A. Frowein and N. Krisch, "Article 39", in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.1 (2 ed., Oxford U.P., 2002), pp.728-729. なお、2012年の同書第 3 版では、Krisch が第 7 章の一般的枠組みについて単独で執筆しており、第 2 版の見解は基本的に維持されている。N. Krisch, "Introduction to Chapter VII: The General Framework", in Simma, Khan, Nolte and Paulus, *supra* note 10, pp.1261-1262.

14) Al-Jedda (UKHL), *supra* note 4, para.33. もっとも、授權に対する第 103 条の適用をはっきりと認める実行の蓄積が確認できるかという点、必ずしもそうではない。詳細は、加藤「前掲論文 (授權と第 103 条)」(注 1) 参照。

15) Al-Jedda (UKHL), *supra* note 4, para.34.

Bingham 判事は、国連安保理決議1546と憲章第103条に基づき、英国は安全上の絶対的理由から必要であった場合には合法的に拘禁の権限を行使できる、との結論を示し、上訴を退けた。

こうした Bingham 判事の議論の特徴は、欧州人権条約第5条に反する Al-Jedda への拘禁措置が安保理決議に規定された「必要なすべての措置」に含まれるかどうかを、詳細な検討なく認めている点にある。これについて Hale 判事は、本件で行われた「長期におよぶ (prolonged) 拘禁がなぜ必要であったのかは一見して明らかでなく、「我々は授權の正確な射程についてほとんど注意を払ってこなかった」と指摘している¹⁶⁾。以下で検討する欧州人権裁判所判決は、まさにこの点をとらえ、貴族院とは異なる判断を示した。

(3) Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決

貴族院判決後、Al-Jedda は2008年6月に欧州人権裁判所へ申立を行い、2011年7月に判決が下された。裁判所はまず欧州人権条約第5条1項について次のように述べている。同条は人の自由の権利に対する国家の恣意的な干渉 (arbitrary interference) に対する個人の保護を定めているのであって、いかなる自由の剥奪も、抑留の許容事由を制限列挙した第5条1項の(a)から(f)までのいずれかに基づく場合か、または欧州人権条約第15条に定められた、緊急事態における条約義務からの逸脱の場合を除く他は、第5条1項に合致しない。Al-Jedda に対して用いられた予防的抑留 (preventive detention) は、それが妥当な期間内に刑事上の罪を提起する意図がない場合は第5条1項において規定された抑留の許容事由には該当しない。このような理由から、本件で Al-Jedda に対してなされた拘禁が同項により合法的なものとされる可能性を否定した¹⁷⁾。

16) *Ibid.*, paras.128-129.

17) Al-Jedda v. The United Kingdom (Application no.27021/08), European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment, 7 July 2011, paras.99-100.

したがって、国連憲章第103条に基づき、安保理決議に規定された授權が欧州人権条約第5条における国家の義務に対して優先するか否かが重要な問題となりうる。しかし、裁判所は第103条の解釈ではなく、国連憲章の目的規定と安保理決議の解釈を通じて違法の認定を導いた。国連憲章第1条は、国連の目的として、国際の平和と安全の維持を定めるとともに、同条3項においては、「人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」を規定しており、さらに、憲章第24条2項は、安保理がその責任に基づく義務を果たすにあたっては「国際連合の目的及び原則に従って行動しなければならない」とする。したがって、安保理の「決議の解釈においては、安全保障理事会は人権の基本的諸原則に違反する義務を加盟国に課す意図を有していないという推定 (presumption)」が存在する。裁判所は、安保理決議に曖昧な文言があれば、欧州人権条約と最も調和的であり、義務の抵触を回避する解釈を選択しなければならない。安保理が国際人権法上の義務と抵触する措置を加盟国に求めているなら、その旨の「明瞭かつ明示的 (clear and explicit) な文言」が用いられると考えられる¹⁸⁾。すなわち、裁判所は、国連の目的には安全保障のみならず人権の促進も含まれるから、安保理決議は人権適合的に解釈されなければならない、という立場を明らかにしたといえる。

次に裁判所は、かかる論法を本件に適用する。安保理決議1546本文10項は多国籍軍に対し「必要なすべての措置」をとることを授權した。司法的保障などのない無期限の拘禁措置をとる義務を加盟国に課す安保理の意図を決議の文言が明白に示していたとは考えられない。「拘禁は決議において明示的に参照されていない」。決議は「必要なすべての措置」を授權しており、裁判所の見解では、加盟国には目的達成のための手段の選択が委ねられていた。さらに、決議前文では、国際法に従って行動するという、すべての部隊のコミットメントが留意されており、欧州人権条約も「国際法」の一部であることは明らかである。以上から、安保理は「多国籍軍を

18) *Ibid.*, paras.101-102.

構成する国家に対し、国際人権法に基づく義務に従いつつイラクにおける安全の維持へ貢献することを求めていた、という推定が存在する¹⁹⁾」。決議1546や関連する安保理決議は、英国に対し、イラクの安全に対する危険を構成する個人を無期限で拘禁することを要求していない。拘禁の義務が存在しないことから、国連憲章に基づく義務と欧州人権条約の義務の間に抵触はなく、欧州人権条約第5条1項の義務は置き換えられないため、裁判所は Al-Jedda に対する拘禁が第5条の違反を構成すると認定した²⁰⁾。

以上のように、Al-Jedda 事件では、英国貴族院と欧州人権裁判所は人権との関係で安保理決議の解釈について異なった判断を示した。「必要なすべての措置」という文言の射程をどの程度のものにとらえるかが、両裁判所の判断の違いを生んでいる一因ともいえる。アフガニスタンの事態について採択された決議1890についても、授權の範囲が人権との関係で主要な争点として争われた。以下では英国国内裁判所における Serdar Mohammed 事件を検討する。

II. アフガニスタンにおける国連安保理の授權と人権

(1) Serdar Mohammed 事件の事実経緯

2001年の英米らによるアフガニスタン戦争後、国連の開催した会合にタリバンを除くアフガンの政治勢力が参加し、ボン合意が締結された。同合意は、アフガニスタン暫定行政機構の設立を規定し、さらに、国連安保理に対し、アフガニスタンの安全維持を支援する部隊を展開するための授權を要請した²¹⁾。これを受け、国連憲章第7章に基づき採択された決議1386（2001）は、「カブールとその周辺地域の安全の維持についてアフガ

19) *Ibid.*, paras.103-105.

20) *Ibid.*, paras.109-110.

21) Serdar Mohammed v. Ministry of Defence, 2 May 2014, [2014] EWHC 1369 (QB), paras.21-23.

ン暫定政権を支援するため」に国際治安支援部隊 (ISAF) を設置することを規定し、さらに、ISAF のマンデートを達成するために「必要なすべての措置」をとることを ISAF に参加する加盟国に授權した²²⁾。その後の関連決議でも授權は確認されており、本件に適用される決議1890も、以下の本文 2 項において同様に授權の規定を置いている。

「ISAF に参加する加盟国に対し、ISAF のマンデートを達成するために必要なすべての措置をとることを授權する」

この授權を受け、ISAF の標準作戦手続 (Standard Operating Procedures, SOP) は次の通り、拘禁に関する規定を定めている。ISAF の部隊の保護、ISAF とその要員の自衛、および ISAF の任務の達成に必要な場合に限り、最長96時間の人の拘禁を認め、96時間後は拘禁された人は釈放されるか、またはアフガニスタン当局に移される。96時間を超える拘禁が必要であると判断された場合は ISAF 司令部に問題は付託され、釈放または移送を安全な状況で実施するために必要である場合に96時間を超える拘禁を行うことができる。この SOP によれば、これらの基準は、「国際的規範を満たすために必要な最低限度」のものと考えられる²³⁾。ISAF 自身のこのような認識は、以下で検討する諸判決において大きな意味を持つことになる。

これに対し、英国は、当初 ISAF の政策に沿った96時間以内の拘禁政策を採用していた²⁴⁾。しかし、その後の英国国防省覚書では、96時間という拘禁期限が (被拘禁者からの) インテリジェンスの獲得のためには有害なものとなっていること、さらには、96時間の期限を延長することに同意しない国が存在するため ISAF の政策を再交渉するのは困難であることが

22) *Ibid.*, paras.26-27.

23) *Ibid.*, paras.35-37.

24) *Ibid.*, paras.40-42.

示されている。2009年11月付の英国議会への国防省の文書による声明は、「例外的な状況において、96時間を超える個人の拘禁により、我々の部隊と地域住民の保護に資する重大なインテリジェンスを獲得することができる」とし、英国の施設において96時間を超える拘禁が許可されるべきであるとの英国政府の結論を示した。同月、英国政府は NATO に対しかかる拘禁政策の変更を通知した²⁵⁾。国防省の説明によれば、英国が実施した96時間を超える拘禁のほとんどすべては、インテリジェンス獲得の目的の場合か、または刑事手続のためアフガニスタン当局へ移送しようとしたが、施設の収容能力が欠如していたために引き続き拘禁を行った場合のいずれかである²⁶⁾。

Serdar Mohammed はアフガニスタンの国籍を有しており、以上の英国政府の拘禁政策の下、2010年4月から2010年7月まで英国軍により拘禁された。同人はこの拘禁が違法であるとして英国国防省を相手に、1998年人権法などに基づき英国の裁判所に訴えた²⁷⁾。

(2) Serdar Mohammed 事件英国高等法院判決

本件の中心的争点の1つは、Al-Jedda 事件と同じく、Mohammed に対する拘禁が欧州人権条約第5条に照らしてどのように評価されるか、また授權は条約上の義務の違反を正当化するか否か、にある。英国国防省は、安保理決議1890によって英国は Mohammed を拘禁する義務を課されており、この義務は国連憲章第103条により、欧州人権条約上の同人の権利を保障する英国の義務に優先する、と主張した²⁸⁾。

これに対し、裁判所は、欧州人権条約第5条に対する安保理決議の優先を認めた Al-Jedda 事件英国貴族院の Bingham 判事意見と、そのような優

25) *Ibid.*, paras.46-49.

26) *Ibid.*, paras.51-52.

27) *Ibid.*, para.8.

28) *Ibid.*, paras.190-192.

先を認めず、安保理決議1546に定められた授權と欧州人権条約に基づく英国の義務の調和的解釈を行った Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決にふれつつ、両者の間に抵触が存在する場合であっても、自らは貴族院の決定に拘束されることを認めた上で、この決定の射程を限定する²⁹⁾。すなわち、Bingham 判事意見が提示した、国連憲章第103条にいう「この憲章に基づく義務」の中に授權を含めることにより授權の優先を認める拡大的解釈をとるとしても、同意見で示された決議1546の解釈（同決議の授權は、欧州人権条約第5条に違反する形で Al-Jedda を拘禁する権限を含む）は、アフガニスタンにおける決議1890に適用できるとはいえない。なぜなら、決議1546に附属する米国国務長官書簡は「安全上の絶対的理由」のために必要な場合は拘禁が用いられることを明示的に言及していたのに対し、決議1890にはそのような明示の言及がないからである³⁰⁾。

したがって決議1890における授權の射程は改めて検討されなければならない。裁判所は、英国国防省が指摘するように、授權が自衛のための致死力 (lethal force) の行使と、急迫した脅威を与える個人を移送する権限を含んでいることは認めつつも、逮捕により急迫した脅威ではなくなった個人をアフガニスタンの刑事司法制度の枠外で拘禁し続ける権限を授權は認めていない、とする³¹⁾。その根拠として、以下の理由をあげている。まず、ISAF のマンデートはアフガン政府を支援することであり、アフガニスタンにおいて安全を提供する責任はアフガン当局に存するから、ISAF のマンデートを達成するための授權が、アフガン当局へ被拘禁者を移送するのに必要とされる以上の期間の拘禁を認めている、と解釈することはできない。また、Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決は、授權の実施に際して加盟国は人権法上の義務と抵触しない措置をとることを意図されているという推定が存在し、これに反する明瞭かつ明示的な文言が安保理

29) *Ibid.*, paras.193-209.

30) *Ibid.*, paras.210-217.

31) *Ibid.*, paras.218-219.

決議にない限りこの推定は維持されたとしたが、同判決は、決議1546に附属する書簡が明示的に拘禁に言及しているにもかかわらず、これですらこの推定を覆す文言であるとみなさなかつたのだから、本件で問題となる決議1890は、拘禁の権限を黙示的に認めているものの、国際人権法に反する拘禁を授權する意図はなかつた。さらに、決議1890は前文15において「国際人道法と国際人権法への遵守」を要請していることなどから、安保理はISAFに参加する国家に対し国際人権法上の義務を遵守することを求めている。したがって、安保理決議は欧州人権条約の違反を英国に授權していた、と解釈することはできない³²⁾。

次に、裁判所は英国の拘禁政策を欧州人権条約第5条に照らして詳細に評価する³³⁾。第5条1項は拘禁の許容事由を列举しているが、Al-Jedda事件欧州人権裁判所判決が強調したようにこれは限定列举であり、ある人が安全保障上の脅威であると合理的に考えられたという事実や、インテリジェンスを獲得するための尋問（interrogation）という目的それのみは、拘禁を正当化する根拠ではない³⁴⁾。本件に最も関係する第5条1項(c)は、犯罪の疑いがあるときや、犯罪実行後の逃亡を防ぐことが必要なときに法的機関に連れて行くための合法的抑留を定め、3項は、1項(c)に基づき抑留された人は裁判官または司法権を行使する他の官憲の面前に「速やかに（promptly）」連れて行かれるものと規定している。欧州人権裁判所のMcKay 対英国事件判決（2007年）は同3項が許容する期間を最長で4日間とした³⁵⁾。裁判所によれば、ISAFが拘禁期間を最長96時間と定めていたのは、偶然の一致ではない³⁶⁾。

以上を前提に、裁判所は Mohammed に対する拘禁を3つの期間に分け

32) *Ibid.*, paras.220-226.

33) 欧州人権条約第5条の規定については、本稿注7)を参照。

34) *Ibid.*, para.310.

35) *McKay v. The United Kingdom* (Application no.543/03), European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment, 3 October 2006, para.47.

36) *Serdar Mohammed* (EWHC), *supra* note 21, paras.315-324.

て検討する³⁷⁾。第 1 段階は Mohammed が 2010 年 4 月 7 日に逮捕されてから 96 時間の拘禁であり、即製爆発装置の生産に関与したタリバン関係者という理由により、同人をアフガンの検察官または裁判官の面前に連れて行くことを目的としていたから、これは第 5 条 3 項に適合する。第 2 段階は 2010 年 4 月 10 日から 5 月 5 日までの 25 日間の拘禁であり、インテリジェンス獲得のための尋問の目的で実施された。すでに指摘したように、これは第 5 条 1 項の許容事由に該当しないし、同条 3 項にいう「速やかに」の要件が満たされたともいえない。さらに、第 3 段階の 5 月 6 日から 7 月 25 日までの 81 日間においては、アフガン当局に移送される予定であったが、アフガン当局の施設の収容力が不足していたため、英国に引き続き拘禁された。これも司法官 (judicial officer) の面前に速やかに連れて行かれたとはいえず、同項に違反する³⁸⁾。

したがって、Mohammed に対する拘禁の内、96 時間を超える第 2 段階および第 3 段階の拘禁は安保理決議に定められた授權により正当化されず、欧州人権条約第 5 条に違反する³⁹⁾。

(3) Serdar Mohammed 事件英国控訴院判決

2015 年 7 月 30 日に出された控訴院判決は、結論から述べると、96 時間を超える拘禁を欧州人権条約第 5 条違反と認定しており、高等法院判決と同じ判断を示した。しかし、それに至るまでの論法がかなり異なっており、その違いに注意しつつ検討を進めたい。

まず控訴院は、安保理決議 1890 に規定された授權の射程について、高等法院判決の批判から議論を開始する。安保理決議の文言は広範な形で構成

37) *Ibid.*, para.297.

38) *Ibid.*, paras.330-336. また、Mohammed には退去強制や犯罪人引渡しの手続がとられている (action is being taken) とはいえず、第 5 条 1 項(f)を援用できないし (paras.345-349)、同人への拘禁を審査する英国の機関は行政から独立した司法官ではないため、第 5 条 3 項と 4 項にも適合しない (paras.341-342 and 352-355)。

39) *Ibid.*, para.356.

されており、ISAF に脅威を与える人の拘禁が授權に含まれている、という高等法院の議論には賛成する。しかし、拘禁の実施後において当該人は急迫した脅威ではなくなるという高等法院の議論⁴⁰⁾には賛成できない。なぜなら、脅威とみられるある人が、アフガン当局に移されなかったために96時間後に釈放された場合、一般的に、当該人は急迫した脅威を与えるものとみなされなければならないからである。また、安保理決議の用語が96時間を超える拘禁を排除しているという見解に賛成することもできない。ISAF がそのミッションを達成するためにすべての状況において必要な限度における拘禁を安保理が授權していなかったと考えるのは困難である⁴¹⁾。

このように、控訴院は安保理決議に基づく授權それ自体の射程を広範なものとして解釈しており、高等法院の判断と明らかに異なっているが、しかし、結局は授權に基づき許される英国の措置の範囲を制限する点では同じである。すなわち、決議1890は決議実施の中心的枠組みとしてISAFを重視しており、控訴院は本件におけるISAFの位置づけについて以下のように示した⁴²⁾。

「……当該安保理決議において権限（authority）はISAFに対し認められていたため、我々の見解では、ISAFに参加する部隊がアフガニスタンで行う拘禁の条件を決定するのはISAFであった。」

前述の通り、原則として96時間を最長とする拘禁政策を定めるISAFのSOPは、かかる政策に規定された基準が「国際的規範を満たすために必要な最低限度」のものであると明言していた。ゆえに、ISAFの政策に

40) 本稿注31)とこれに対応する本文を参照。

41) Serdar Mohammed v. Secretary of State for Defence, 30 July 2015, [2015] EWCA Civ 843, paras.146-148.

42) *Ibid.*, para.149.

従って96時間を最長として人を拘禁する権限が安保理決議により定められていたことは大きくは争われなかった。しかし、英国は96時間の限定をアフガニスタンにおける軍事行動にとって有害なものとし、自国の政策において96時間を超える拘禁を採用した⁴³⁾。控訴院は、ISAF の SOP を単なるガイドラインとみなし、安保理決議の下で英国が独自の政策を採用することは自由である、とする立場を退ける。安保理決議は ISAF に権限を与えており、ISAF の SOP は96時間の制限からの逸脱を認めていないため、ISAF の政策を超える拘禁を行うためには、ISAF がそれを認めなければならない、とする⁴⁴⁾。つまり、安保理が権限を渡したのは ISAF である以上、ISAF が認めなければ加盟国は安保理の授權を適正に実施できない、という解釈である。

これを前提に控訴院は、安保理決議と欧州人権条約の関係を次のように整理する。Al-Jedda 事件において、英国貴族院は国連憲章第103条に基づく授權の優先を認めたが、欧州人権裁判所はこれを認めなかった。さらに、2014年の Hassan 事件欧州人権裁判所判決は、Serdar Mohammed 事件高等法院判決の後に出されたものであるが、欧州人権条約第5条とジュネーヴ捕虜条約および文民条約の抑留に関する規定との調和的解釈を行った事例である⁴⁵⁾。この判決を踏まえ、控訴院は以下のように述べた。「我々の見解では、類推により (by parity of reasoning), ジュネーヴ諸条

43) *Ibid.*, paras.153-154

44) *Ibid.*, paras.155-156.

45) 本件はイラクにおいて英国軍に逮捕、拘禁され、その後遺体で発見された者の兄弟が申立を行った事例であり、本件で問題となったのは、Al-Jedda 事件で争われた安保理決議と欧州人権条約の関係ではなく、国際人道法と欧州人権条約の関係である。裁判所は、条約法条約第31条3項(c)に規定された、条約解釈において考慮される「国際法の関連規則」にジュネーヴ諸条約を含めた上で、本件状況において欧州人権条約第5条の抑留許容事由を文民条約・捕虜条約の抑留規定に適応 (accommodated) させ、英国による拘禁が第5条と合致することを認めた。Hassan v. The United Kingdom (Application no.29750/09), European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment, 16 September 2014, paras.96-111.

約に基づく国際的武力紛争下における拘禁が欧州人権条約第5条と両立する拘禁の根拠となりうるのであれば、国連憲章と安保理決議に基づく拘禁がなぜ同5条と両立する拘禁の根拠となりえないかを理解するのは困難である⁴⁶⁾」。

このように、控訴院は高等法院よりも安保理決議自体に定められた授権の射程を広くとらえながらも、結局は安保理決議における ISAF の位置づけを重視し、ISAF の SOP を根拠に、英国に認められた拘禁の範囲を狭くとらえ、さらに安保理決議と欧州人権条約の調和的解釈により両者の抵触を回避し、授権の優先を生みかねない国連憲章第103条の発動を回避した⁴⁷⁾。このような裁判所の論法にはやや不明確な部分もある。ジュネーブ諸条約と欧州人権条約の関係が調和的に解釈されるからといって、安保理決議に規定された授権と欧州人権条約の関係を調和的に解釈できるという結論が直ちに導かれるわけではなく、本件における規範間の調和がどのような理解に基づいて成立し、さらにそこからどのような法的帰結が導かれるのか、より詳細な説明が求められよう。裁判所の意図としては、安保理決議に定められた授権に関する高等法院のやや不自然な理解を修正しつつも、最新の欧州人権裁判所の判例を取り込んだ上で、英国の行動範囲を制約し、個人の権利保護を図る点にあったと思われる。

以上の判例分析を踏まえ、以下では諸判決における授権に対する制約の動向と、そこで用いられた手法の特徴を論じたい。

46) Serdar Mohammed (EWCA), *supra* note 41, paras.158-163.

47) S. Aughey and A. Sari, "The Authority to Detain in NIACs Revisited: Serdar Mohammed in the Court of Appeal, EJIL Talk I, 5 August 2015, available at <<http://www.ejiltalk.org/>>.

Ⅲ. 諸判決における国連安保理の授権に対する制約とその特徴

(1) 国連安保理の授権に対する抵抗の動向

2007年の英国貴族院判決は、授権に対する国連憲章第103条の適用可能性と、授権と人権の抵触の問題について非常に大きなインパクトを有していた。Bingham 判事意見は、第103条を適用することにより人権に対する授権の優先を明確に認め、授権の法的効果について相当にはっきりした立場を示したからである⁴⁸⁾。国連憲章を上位として国際法秩序を把握する国際憲法論的視点⁴⁹⁾を授権の適用においても採用したものといえよう。

しかし、同様に授権と欧州人権条約の関係が問題となったその後の一連の判決では、この論法はとられていない。2011年の Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決は、拘禁の根拠となった決議1546について、平和維持とともに人権の尊重をも国連の目的とする国連憲章第1条3項を根拠に、同決議に定められた授権の範囲から Al-Jedda に対する拘禁を除外し、安保理決議と欧州人権条約との抵触の認定を回避した上で、拘禁措置の違法性を認めた⁵⁰⁾。この判決の重要な点は、第1に、安保理決議の授権と欧州人権条約の関係を調和的に解釈することにより両者の「抵触」を認定せず、第103条に基づく優先を封じたことにある。第103条は「抵触」が生じた場合に憲章義務が優先すると定めているから、抵触がなければ第103条の効果がどのようなものであれ、同条の優先は作動しない⁵¹⁾。第2に、かかる解釈では安保理による授権の射程を狭くとらえることに力点が置かれており、結論においては人権の要素が優先されている。すなわち、形式的には両者を調和させつつも、実質的に人権を優先させるのが裁判所の狙いで

48) Al-Jedda (UKHL), *supra* note 4, para.39.

49) B. Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community* (Martinus Nijhoff, 2009), pp.103-107.

50) Al-Jedda (ECtHR), *supra* note 17, paras.101-110.

51) Paulus and Leib, *supra* note 10, pp.2120-2121.

あったといえよう。その意味で、実質においては貴族院 Bingham 判事と反対の立場といってもよい。

英国高等法院と控訴院は英国貴族院（現在は最高裁判所）の下級裁判所であるが、他方で英国の1998年人権法の第2条1項において、欧州人権条約上の権利に関連する問題を決定する英国裁判所は欧州人権裁判所の判決を考慮に入れなければならない、と規定されているから、Serdar Mohammed 事件の処理にあたって高等法院と控訴院は、実質的に異なる判断を示した2つの裁判所の狭間に立たされることになった。2014年の高等法院判決は、下級裁判所としての位置づけから英国貴族院が採用した国連憲章第103条の解釈論を引き継ぎつつも、Al-Jedda 事件における安保理決議と Serdar Mohammed 事件で関係する安保理決議の違いを強調することによって両事件を差異化し、その上で安保理決議と欧州人権条約の調和的解釈（実質的には人権を優先させる調和的解釈）を示した⁵²⁾。正面から英国貴族院の判断を否定してはいないが、欧州人権裁判所の論理を採用することを明言している。

さらに、これに続く2015年の控訴院判決も、安保理決議において権限を与えられたのは ISAF であるという理解から ISAF の SOP に拘禁措置の限界を設定する効果を導出しつつ、授權により認められる措置の範囲を狭く解することにより、授權と欧州人権条約の調和的解釈に帰着した。一見すると、人権というよりも安保理決議自体の解釈により授權を制約している印象を受けるが、ISAF による拘禁時間の制約（最長96時間）は欧州人権条約上の制約を前提に設定されていたとすれば⁵³⁾、結局は、欧州人権条約第5条が安保理決議と ISAF の SOP を経由して授權を制約した、とみることができるだろう。控訴院は Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決が示した議論をそのまま踏襲することを明言してはいないが、欧州人権裁判所の判例を明示的に参照しており、その論理を取り込んで授權を制約して

52) Serdar Mohammed (EWHC), *supra* note 21, paras.208-226.

53) 本稿注36)とそれに対応する本文を参照。

いこうという姿勢は明らかである⁵⁴⁾。

以上から、貴族院判決が示した、国連憲章を上位とする垂直構造論はもはや骨抜きにされ、欧州人権裁判所の判決を契機として、授権に対する人権の側からの抵抗⁵⁵⁾が形成されつつあるといえよう。これまで、安保理の強制措置と人権の抵触については、主に、制裁対象の個人をリストアップし、それらに対し非軍事的措置を課す Targeted Sanctions に関する事例が注目されてきた。欧州司法裁判所の Kadi 事件判決 (2008年) や、自由権規約委員会 Sayadi 事件見解 (2008年)、さらには欧州人権裁判所の Nada 事件判決 (2012年) などであり、これらの事例においては国連憲章第103条に規定された憲章義務の優先の国際法上の効果は形式的には否定されずに、しかしながら人権の考慮を実質的に優先する判断が下されてきた⁵⁶⁾。本稿で検討したように、英国貴族院では授権を優先させる判断が下されたものの、その後の諸判決において、授権に対しても人権の考慮を優先させるという同様の動向が生じていることは重要な意味を有している。

安保理の授権は、加盟国の軍事力を動員し、国家や個人など制裁対象に対する直接の物理的な強制手段の行使を伴う。湾岸戦争に際して採択された決議678 (1990) は、国家間の全面的な武力衝突を鎮圧する目的で加盟国に対し授権を行い、本稿で焦点を当てた2つの決議における授権も、個人に対する逮捕、拘禁措置の根拠とされた。かかる形態で実施される強制措置は、資産凍結や渡航禁止といった非軍事的措置よりも様々な点で機微な側面を含んでいることは一般的に否定できない。このような授権に対し、国際裁判所や国内裁判所が人権の考慮から積極的に制約を試みるのであれば、それは安保理にとっても決議を実施する加盟国にとっても重大な

54) Serdar Mohammed (EWCA), *supra* note 41, paras.138-163.

55) 最上敏樹「国際立憲主義の新たな地平——ヒエラルキー、ヘテラルキー、脱ヨーロッパ化——」『法律時報』第85巻11号 (2013年) 7頁; Tzanakopoulos, *supra* note 2, p.66.

56) これらの判決の詳細は、加藤「前掲論文 (第103条と国際人権法)」(注1) 163-179頁。

影響を持つだろう。

また、一連の判決を形成する過程での裁判所間の関係性も注目される。当初、英国の国内裁判所は、国連憲章を上位とする国際法の垂直構造論を採用しつつも、それを受け入れなかった欧州人権裁判所判決を契機に、その姿勢を明らかに変更した。Serdar Mohammed 事件に関する英国国内裁判所の2つの判決は人権を優先する判断を下すにあたって、欧州人権裁判所の判例を明示的に参照し、さらにその解釈手法を自らの議論に取り入れている。欧州人権裁判所の判決が、英国国内裁判所を、安保理の授權に対する抵抗へと誘導する効果を有していたのであって、この意味において、欧州人権裁判所と英国国内裁判所との相互作用が⁵⁷⁾、安保理の授權に対する共同戦線を生み出していると考えられる。

(2) 国連安保理の授權を制約する手法の特徴

これまで、安保理の強制措置 (Targeted Sanctions) に対し、人権の考慮を優先するために地域的な国際裁判所や人権関連諸機関により用いられてきた手法として、① 共同体法の二元論による国連憲章第103条の影響力の遮断 (Kadi 事件判決)、② 第103条の位置づけという問題の検討自体を回避ないし無視 (Sayadi 事件見解)、③ 国内法上の権利に依拠 (英国最高裁判所 Ahmed 事件)、④ 抵触が疑われる規則間の調和的解釈により抵触の認定を回避 (Nada 事件判決)、といったものがあげられる⁵⁸⁾。いず

57) 安保理の強制措置と人権の文脈で、法秩序間の相互作用を論じる論稿として、A. Tzanakopoulos, "Judicial Dialogue in Multi-level Governance: The Impact of *Solange* Argument", in O. K. Fauchald and A. Nollkaemper (eds.), *The Practice of International and National Courts and the (De-) Fragmentation of International Law* (Hart, 2012), pp.185-215.

58) ①、②および④の手法については、加藤「前掲論文（第103条と国際人権法）」(注1) 163-179頁を参照。③の手法が用いられた Ahmed 事件はアルカイダ制裁決議などに基づき資産凍結措置を受けた者が訴えた事例であるが、国際人権法上の権利ではなく国内法上の権利に依拠し、第103条の影響を遮断した。第103条は、憲章義務が「他のいずれかの国際協定に基く義務」に対して優先することを規定しているから、国内法上の権利には作用しえない。HM Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and others, 27 January 2010, ♂

れも第103条に規定された憲章義務の優先を国際法上の効果として否定するものではないが、実質的に人権の考慮を優先する判断をとっている。

本稿において検討した、授權の効果を制約する判断を示した後の3つの判例は、いずれも上記の④の手法を採用した。調和的解釈により第103条の優先を阻もうという方法が共通に取られたのは、安保理が用いる授權方式の規定の様態に密接に関連しているように思われる。

Al-Jedda 事件において問題となった重要な論点の1つは、安保理決議1546に附属する米国國務長官の書簡の位置づけである。書簡には「安全上の絶対的理由」から拘禁措置が用いられることが明記されているが、決議本文において授權された措置は単に「必要なすべての措置」という一般的な定式で示されているため、この中にどのような措置が含まれるのか、判断の違いが生まれた。英国貴族院は附属の書簡の通りに「必要なすべての措置」の中に安全維持を目的とした拘禁を含め、その上で授權を優先させた⁵⁹⁾。他方で欧州人権裁判所は、授權の射程を限定的にとらえ、英国が Al-Jedda に対して課した拘禁措置は授權の範囲外であると解した⁶⁰⁾。

さらに、Serdar Mohammed 事件に関係する決議1890も「必要なすべての措置」をとることを授權すると規定しているが、この中にどのような措置がどの程度において含まれるのか、はっきりとしたことを決議から読み取るのは困難であり、決議1546のように具体的措置を例示した附属の文書もない。Mohammed に対してとられた拘禁は当初の期間においてはアフガニスタン当局による刑事手続の実施を目的としていたから、この点で Al-Jedda に対する措置と異なっており、欧州人権条約第5条1項(c)が定める許容事由に該当する。したがって英国の両裁判所は拘禁全体を否定したわけではない。しかし、高等法院は、決議1890において人権に反する措

↘ [2010] UKSC 2, paras.75-76. 本件の分析として例えば, Tzanakopoulos, *supra* note 2, pp.59-60.

59) Al-Jedda (UKHL), *supra* note 4, para.39. なお、前述の通り、Bingham 判事の意見においては、そもそも授權の射程を詳細に論じた個所はない。

60) Al-Jedda (ECtHR), *supra* note 17, para.109.

置をとることを求める文言がないことや、国際人権法の遵守を定めた決議の前文を根拠に、授權された拘禁の範囲を当初の96時間に限定した⁶¹⁾。さらに、控訴院は、安保理決議において権限を与えられたのは ISAF であるという理解から、ISAF が英国の行動の範囲を決定する権限を持つと解釈し、ISAF の SOP が規定する96時間以内の拘禁が許された行動の限界だとした⁶²⁾。すなわち、Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決も、Serdar Mohammed 事件両判決も、いずれも授權の「必要なすべての措置」という不明確な規定ぶりに乗じて授權の制限的な解釈を行っている点に共通点がみられる。

安保理が武力行使を含む授權を行う際は、具体的にとりうる措置を明示せずにこの種の文言を使用する場合が多い。本稿で扱った決議は「必要なすべての措置」という定式を用いたが、その他には「必要なすべての手段 (all necessary means)」という湾岸戦争で用いられた著名な定式もある⁶³⁾。このように文言が曖昧なまま規定されるのは、安保理や決議の実施を担う国家の側からみれば、一定の利点もある。安保理は裁判所のように紛争を事後的に審査するのではなく、刻々と変化する流動的かつ混乱した事態の対処を求められているから、Al-Jedda 事件欧州人権裁判所判決に対する Poalelungi 裁判官反対意見が指摘したように、「平和と安全に貢

61) Serdar Mohammed (EWHC), *supra* note 21, paras.221-223.

62) Serdar Mohammed (EWCA), *supra* note 41, paras.155-156.

63) Blokkerによれば、1990年代は“means”という文言が一般的に使用され、2000年から2012年までは“measures”という文言が主に使用されたが、この用語の違いがいかなる法的相違を生みうるのか、実行からは明らかではないという。N. Blokker, “Outsourcing the Use of Force: Towards More Security Council Control of Authorized Operations?”, in M. Weller (ed.), *The Oxford Handbook of The Use of Force in International Law* (Oxford U. P., 2015), pp.213. なお、リビアの事態に対処するために採択された決議1973 (2011) は文民保護のために必要なすべての措置を授權しつつも、そこから、リビア領域における「外国占領軍 (a foreign occupation force)」を除外した。このように、決議本文中からその内容がはっきり限定されている場合もある。S. Aughey and A. Sari, “Targeting and Detention in Non-International Armed Conflict: *Serdar Mohammed* and the Limits of Human Rights Convergence”, *International Law Studies*, Vol.91 (2015), p.76.

献するために軍隊が用いる可能性のあるすべての措置をあらかじめ詳細に規定することを安保理に期待するのは、非現実的である」ともいえる⁶⁴⁾。一般的な文言の定式を用いることにより、授權に基づき国家は広範な裁量の下に行動し、安保理決議に規定された目的を柔軟に達成することができる。さらに、授權は軍事行動を伴う影響力の大きな措置を認めるから、曖昧な定式をあえて使うことにより安保理内における決議採択の合意を確保することも考えられる⁶⁵⁾。

他方で、人権の考慮から安保理の授權に対する制約を企図する立場にとっては、「必要なすべての措置」という一般的な定式は、意図的に制限的な解釈を読み込む余地を生むことになる。前述の Poalelungi 裁判官反対意見は、決議に附属する書簡が拘禁措置を明示していることから、かかる書簡を無視し拘禁措置を授權から除外する欧州人権裁判所判決の論法を批判した⁶⁶⁾。確かにこのような批判には一定の説得力を感じるが、他方で、決議本文中には拘禁措置が明記されていない以上、欧州人権裁判所の解釈論も一義的に否定できるわけではない。さらに、Serdar Mohammed 事件高等法院判決や同事件控訴院判決が示した安保理決議の解釈については、Aughey と Sari が批判を加えている。たとえば、控訴院判決への批判として、決議1890本文10項は、ISAF それ自体というより、すべての「国連加盟国」に対し授權しているから、安保理は個別的にではなく集団的に行動する形でのみ加盟国に授權を与えたという裁判所の議論は、「自明に正しいとは言えず、慎重な検討が求められる」と述べている⁶⁷⁾。確かに判決は ISAF にあまりに大きな役割を与えている印象を受けるが、決議本文10項はわざわざ「ISAF に参加する国連加盟国 (the Member States participating in ISAF)」という文言を用いて授權の名宛人を限定している

64) Partially Dissenting Opinion Judge Poalelungi, Al-Jedda (ECtHR), *supra* note 17.

65) Blokker, *supra* note 63, pp.211-212.

66) Partially Dissenting Opinion Judge Poalelungi, *supra* note 64.

67) Aughey and Sari, *supra* note 47.

ことを考えれば、判決の論理も全くの誤りであるということもできない。

とりうる措置が具体的に明示されていないのであれば、それを拡大的に解釈することもできる一方で、制限的に解釈することも可能である。これまでの諸判決が上記の④の手法に依拠して授權の制約を試みてきたのも、授權方式の規定様態からして、この手法をとるのが最も容易であったからと考えられる。要するに、授權方式の文言上の一般性ないし不明確性は、授權方式の円滑な実施を担保する意義を持つが、それと同時に、人権保護を重視する立場に対し、授權に対する制約の根拠をも提供してしまうという意味で、安保理にとって「諸刃の剣」になっている、といえよう。

おわりに

国連安保理による加盟国に対する授權は、冷戦中も使用されていたが、学説上も実行上も大きな注目を集めたのは、湾岸戦争において採択された決議678が加盟国に対し「必要なすべての手段」を用いることを授權し、これに基づき大規模な武力行使が実施されてからである。国連憲章第43条に定められた特別協定が不在の中、国連の軍事的機能を活性化させるものとして大きな期待を集めるとともに、濫用への危惧から批判にさらされてきた。

しかし、その後も授權方式は安保理の実行において定着し、本稿で扱った決議1546も決議1890もともに、大規模な戦争終結後に当該領域に十全な統治機能を備えた政府が存在しないため、一国内の安定化を図ることを目的として授權を国連加盟国に与えている。Al-Jedda 事件と Serdar Mohammed 事件の双方において、授權に基づきとられた行為は個人に対する拘禁措置であり、それゆえ人権との軋轢が正面から問題視された。英国貴族院は当初、授權に対する国連憲章第103条の適用を肯定し、欧州人権条約に対する授權の優先を肯定したが、欧州人権裁判所判決はこの優先を受け入れず、人権の考慮を実質的に優先する議論を展開し、その後には統

いた 2 つの英国裁判所判決も授權の優先論を採用せず、欧州人権裁判所の議論方法に沿った形で実質的に人権の保護を重視する立場をとった。安保理の授權に対しても人権の保護を優先しようという動向が形成されつつある。これは Targeted Sanctions に対する諸機関の抵抗と軌を一にするが、授權に対する抵抗は、授權方式の文言上の一般性・不明確性を利用した調和的解釈を重視する点に大きな特徴を有している。

なお、Targeted Sanctions については、すでに多くの裁判所や人権機関から異議申し立てがなされており、これに対して安保理は、制裁対象リストの作成プロセスを適正化するためにオンブズパーソンを安保理の補助機関として設置した。この制度については賛否があり、安保理にとって前例のない手続改善であるとして評価する論者もいるが⁶⁸⁾、依然として人権保護の観点から問題視する立場もある⁶⁹⁾。しかし、関連諸機関と安保理の間でなされた対話は一定の成果を生み出していることも事実であろう。

他方で、授權方式については、このような安保理の努力はあまり見られないのが現状である。確かに、授權に対して異議申し立てを行う判例が現在のところ相当数蓄積しているわけではないが、事が深刻化してから重い腰を上げるというのでは、安保理の正当性は時間とともに減殺する一方になりかねない。国連安保理の強制措置と人権の軋轢が問題となった場合、安全保障と人権のいずれの側に重きをおいて問題を検討するかは重要な選択ではあるが、いずれの立場をとるにしても、授權方式の現状の運用は大きな問題を孕んでいることは否定できない。本稿で指摘したように、授權方式には規定様態において不明確性が付きまとうから、決議の文言を明確なものとして規定することが求められるし、さらに、Targeted Sanctions

68) L. J. van den Herik, "Peripheral Hegemony in the Quest to Ensure Security Council Accountability for its Individualized UN Sanctions Regimes", *Journal of Conflict & Security Law*, Vol.19 (2014), p.439.

69) B. Emmerson, The Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, UN Doc. A/67/396, 26 September 2012, para.59.

における手続改善を参考にしつつ、授權の実施においても人権保護のための手続を安保理に設定することも考えられる。授權は軍事力を用いた物理的な強制を動員するものであるため、非軍事的措置一般に比して安保理と加盟国の双方に機微な問題が付きまとうのは理解できる。しかし、授權方式の安定的な運用のためにも、人権に対して相応の配慮を示すことが求められているといえよう。

* 本稿は JSPS 科研費（課題番号25780033）による成果の一部である。