

「経済制裁の法的規制」

松 隈 潤¹⁾

はじめに

「国際経済法学」の体系において、「経済制裁措置に関する研究」はその重要な構成要素のひとつである。ローウェンフェルドのInternational Economic Law²⁾はその第8部において「政治的目的のための経済的コントロール」と題して経済制裁措置に関する分析を提示しているし、ジャクソン他編集によるLegal Problems of International Economic Relations³⁾においてもその第21章「国際貿易政策と環境、人権、労働基準、国家安全保障の関連性」の中で経済制裁措置に関する文献が紹介されている。また、Journal of International Economic Lawには近年、経済制裁と人権の関係に関する諸論文が掲載されている⁴⁾。

現代国際社会において「経済制裁措置が制裁対象国の一般市民に与える否定的影響」が深刻な問題として認識されていく中で、経済制裁措置の合法性に関する研究がその重要性を増してきている。

一例をあげるならば、ポストの編集によるInternational Economic Law and Armed Conflict⁵⁾やゴウランド・デバ編United Nations Sanctions and International Law⁶⁾等の共同研究、ベヌーナのハーグ・アカデミーにおける講義を基にしたLes sanctions économiques des Nations Unies (Recueil des cours, 300)⁷⁾、リースマンとステヴィックによるThe Applicability of

International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes (EJIL, 9)⁸⁾等の多数の学術論文が先行研究として存在している。

さらに、「対象をしぼった制裁」や「スマート制裁」に関してスウェーデン政府やスイス政府が主導した政策提言プロセス、「対イラク経済制裁と人道的例外措置（石油と食糧交換プログラム）」や「米国による対キューバ制裁措置」をめぐる学術的・政策的議論⁹⁾についても多数の文献・資料が蓄積されてきている。

また、国際機構においても経済制裁の法的規制に関する検討がなされてきており、ヘルムズ・バートン法に関する国連総会決議、「経済制裁と社会権」に関する社会権委員会の結論文書等は、経済制裁が国際法に抵触し、違法となる可能性があることを前提とする立場をとっている。

本稿においては、それらの先行研究等をふまえて、経済制裁の法的規制について再検討を行いたいと考えている。

1. 経済制裁の合法性と正当性

経済制裁措置について国際法上の検討を行うにあたってまず注意すべきことは、当然のことながらその「正当性」と「合法性」に関する議論は峻別すべきものであるという点である。たとえば安保理が経済制裁措置を実施し、人道的例外措置等が十分に機能していないという状況について考察するときに、国際的人権保障の観点から安保理が「その正当性を確保するために」経済制裁措置の実施状況に対し、修正・変更を迫られるといったケースは容易に想定することができる。しかしながら、そのことが安保理に対し何らかの法的義務を生じていると立証することには困難が伴うであろう。

一三
二
フランクは「正当性とは共同体がそれによって義務づけられる規則の能力を測定する手段である」と論じている。そしてフランクは、「共同体は規則の正当性によって義務の感覚を醸成することができるが、いくつかの規則はより正当であるため他の規則よりも義務的となる」とする。¹⁰⁾

ジョンストンは「安保理の決定の正当性は部分的にはその起草過程における公開性や参加の度合いに依存している」と論じている。¹¹⁾

これに対して、経済制裁措置の合法性に関してはどのように論じることが可能であろうか。

経済制裁措置が特定の条約規定等に違反することが明確であるケースにおいて、本件は争点とはならない。むしろ、経済制裁措置が安保理決議に基づいているケース等、手続的に合法性が確保されていると推定されるケースにおいて、制裁対象国における人権・人道問題の発生等、他の国際法規範との抵触が問題となるようなケースにおいて、本件は重要な検討課題となってくる。

ウィーラマントリーは「国連憲章の歴史から考えて、安保理の権限に対する明確な制限はその権限が確立した国際法原則に従って行使されなければならないということである」と述べている¹²⁾。しかしながら、実際に国際司法裁判所が安保理による経済制裁措置を国際法上違法であると判断することは不可能であるようにも見える。

ザイドル・ホーヘンベルデルンは「経済制裁措置が国際人道法を遵守するものとなるように制限する努力、とくに戦闘員と非戦闘員を区別する努力は、寛容の精神を示しているものではあるが、なお経済制裁を適用することが正当化されるのは、それが軍事力の行使に比べてより望ましい代替手段であるとみなされているためである」と論じている。¹³⁾

フランクは「国連が精度の高い情報収集能力を有していないために、安保理理事国は制裁が機能しているのか、あるいは機能していないために憲章42条のよりの集団的軍事措置にうったえる正当な根拠となり得るのか、という点を判断するうえでごく限られたデータしか有していない」と指摘している。¹⁴⁾ そのような状況を前提としたうえで、特定の経済制裁措置の違法性を立証することは大変困難であることが予想される。

佐藤哲夫は「安保理が法的に灰色の領域に踏み込めば踏み込むほど、その活動が実効的かつ容認されるものとなるためにはより強い正当性が要求される」と論じている。¹⁵⁾

経済制裁措置の国際法上の合法性審査ということが實際上、困難であるよう

に見えることから、国際社会においては経済制裁措置の問題について論じる場合に、合法性と正当性が必ずしも峻別されていないという点を指摘しなければならないであろう。たとえば、最近の傾向として経済制裁による付随的損害を避けるために、「より対象をしぼった」「スマートな」制裁の必要性が論じられているが¹⁶⁾、これは「合法性」を確保するためのものであるのか、あるいは「正当性」を確保するものであるのか明確ではない。

スイス政府は国連事務局と協力して「対象をしぼった制裁」について国際的専門家会合を開催し、これは「インターラーケン・プロセス」として知られている。¹⁷⁾ また、最近の傾向として指摘されることは、安保理が経済制裁に「時間的制限」を付すようになったことである。¹⁸⁾

制裁の対象をしぼることで実効性を高めるとともに、しばしば包括的制裁措置をとった場合に多くの一般市民が被るであろう否定的な人道的影響を極小化することが可能になるという点は専門家的一致した見解である。¹⁹⁾ 「スマート制裁」についても国際社会の関心は高まっている。²⁰⁾ 制裁対象国の一般市民に対する制裁の人道的影響についてより高い関心が注がれるようになってきたということである。²¹⁾

しかしながら、これらの諸課題が経済制裁措置の「合法性」確保の手段として論じられているのか、「正当性」確保の手段として論じられているのかという点について考えるならば、それらについては必ずしも区別して論じられてはいないのが現状であると言わなければならないであろう。

2. 経済制裁の法的規制に関する議論

経済制裁の法的規制について論じる際に、経済制裁措置が安保理決議に基づくものである場合には、前述の通り、国際法からみた安保理決議の合法性の問題を論じなければならない。安保理決議が国際法上違法と判断され得ることを大前提としなければならないわけである。²²⁾

しかしながら、たとえば国連憲章の起草過程において、国際の平和と安全の

維持を国際法と結び付ける提案は拒否されている。すなわち、安保理が平和の破壊に対応する前に国際法上の合法性の問題を決定しなければならないとすれば、その機能を損なうという観点からである。²³⁾

また、ケルゼンは安保理による強制措置が法的意味での制裁を構成するものであるのか、あるいは純粹に政治的手段であるのかという点を検討し、「法的意味での制裁」というよりも「裁量的な政治手段」に近いとの結論に傾いていたと指摘されている。²⁴⁾

これに対してリースマンとステヴィックは安保理が制裁を行う際に、5つの原則が適用されるべきであるとの政策提言を行っている。それらは、「制裁が合法的な緊急時対策であること」「必要かつ均衡のとれたものであること」「戦闘員と非戦闘員の区別を最大化すること」「定期的に評価されること」「損害を受ける第三者に救援が提供されること」である。²⁵⁾

国連憲章24条2項によれば安保理は義務を遂行するにあたって国連の目的と原則に従わなければならない。このことから、安保理は国連憲章7章に基づく強制措置をとる場合に、人権を重大に損なうことがないように義務付けられていると論じることも可能であろう。さらに、安保理は国連機関として国際人道法、国際人権法を含む一般国際法に従う必要があると論じることも可能であろう。²⁶⁾ しかしながら、安保理において経済制裁措置の発動の際、これまで人権・人道の観点から議論されることは少なかった。対イラク経済制裁をめぐる人道的例外措置としての「石油と食糧交換計画」が安保理で議論されるようになってから、ようやく「経済制裁と人権の関係」について安保理理事国が注目するようになってきたというのが実情である²⁷⁾。

3. 経済制裁と国際人権法

さて、「特定の経済制裁措置が国際人権法に違反する」という観点から議論を行う場合には国際人権規約に関する検討が有益である。とくに自由権規約の6条（生存権）、社会権規約の11条（生活の権利・飢餓からの自由）と12条

(健康を享受する権利) について検討することができるが²⁸⁾、そこでは国家の国内的義務と国際協力義務の双方について分析を行うことが必要である。社会権委員会は社会権規約11条に関して一般的意見12、社会権規約12条に関して一般的意見14を採択しているが、それぞれにおいて経済制裁措置に関連する内容について言及しており興味深い²⁹⁾。

また、社会権委員会は1997年、「経済制裁と経済的・社会的・文化的権利の関係」に関する一般的意見8を採択している³⁰⁾。この一般的意見において社会権委員会は制裁対象国の義務として、経済制裁は社会権に関する締約国の義務を無効とするものではないことを確認し、制裁を課す諸国の側の義務として、経済制裁レジームの構築にあたって人道的例外措置を含め、社会権を十分考慮すべきこと、実効的な監視を行うべきこと、制裁対象国における不均衡な困窮の発生に対応すべきことを確認している。

1996年、国連総会はヘルムズ・バートン法に基づく米国の対キューバ制裁に対して「政治的・経済的強制手段としての強制的経済措置の廃止」に関する決議を採択し、「最近の域外適用されている強制的経済法は、国際法および国連憲章の目的・原則に違反している」とし、「そのような措置を即座に廃止することが、国連憲章の目的・原則およびWTOの関連諸規定に従うこととなると考える」としている³¹⁾。また、国連総会は「食糧を得る権利」について採択した決議において「食糧は政治的・経済的圧力のための道具として使用されてはならない。このための国際協力と連帯の重要性を確認するとともに、国際法および国連憲章に従わず食糧安全保障を危機に陥れるような一方的措置を慎む必要性について確認する」としている。³²⁾

結びにかえて

これまで安保理や諸国家が経済制裁措置の実施にあたって、その国際法上の合法性について十分な検討をしてきたと言うことはできない。その点において、学術的な側面から本件に関する政策提言が活発に行われてきていることは、少

「経済制裁の法的規制」

なくとも安保理における意思決定に対し、間接的な影響を与えていると考えられ、それ自身に対し一定の意義を認めることができよう。

しかしながら、今後、経済制裁の法的規制の問題については、以上のような状況をふまえて、国際慣習法の存在を立証する方向で分析を進めるか、あるいは法典化の可能性を模索することが必要となってくる。いずれの方向性においても、国家間の利害の対立から困難が予想されるが、国際社会が取り組むべき最重要課題のひとつであると言えることができよう。

- 1) 筆者は2006年6月現在、ジョージタウン大学ロー・センター国際経済法研究所客員研究員 (Visiting Professorial Fellow, The Institute of International Economic Law at Georgetown University Law Center) として国際経済法の研究に従事している。本稿は「2006年度西南学院大学在外研究 (b)」による研究成果の一部である。
- 2) Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press, 2003, pp. 698-764.
- 3) John H. Jackson, William J. Davey, Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations, Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations, Fourth Edition*, West Group, 2002, pp.997-1006.
- 4) たとえば以下の論文がある。
Sarah H. Cleveland, "Human Rights Sanctions and International Trade : A Theory of Compatibility", *Journal of International Economic Law*, vol.5, no.1, 2002, pp.133-189.
Carlos Manuel Vazquez, "Trade Sanctions and Human Rights - Past, Present, and Future", *Journal of International Economic Law*, vol.6, no.4, 2003, pp.797-839.
- 5) Harry H.G.Post (ed.), *International Economic Law and Armed Conflict*, Martiuns Nijhoff Publishers, 1994.
- 6) Vera Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, 2001.
- 7) Mohamed Bennouna, "Les Sanctions Économiques des Nations Unies", *Recueil des cours*, 300, 2002, pp.9-78.
- 8) W.Michael Reisman and Douglas L.Stevick, "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes", *European Journal of International Law*, vol.9, no.1, pp.86-141.
- 9) たとえば以下の文献がある。
Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, HART Publishing, 2004.
- 10) Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford University Press, 1990, p.206-207.
- 11) Ian Johnstone, *Aftermath of the Gulf War : An Assessment of UN Action*, L.Rienner, 1994, p.63.
- 12) Dissenting opinion of Judge Weeramantry, Order of 14 April 1992, Request for the Indication of Provisional Measures, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie, International Court of Justice.
- 13) Ignaz Seidl-Hohenveldern, *International Economic Law, 3rd Revised Edition*,

- Kluwer Law International, 1999, p.160.
- 14) Thomas M. Franck, op.cit., pp.291-292.
 - 15) Tetsuo Sato, "The Legitimacy of Security Council Activities under Chapter VII of the UN Charter since the end of the Cold War" in Jean-Marc Coicaud and Veijo Heiskanen (ed.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, 2001, pp.309-352.
 - 16) Matthew Craven, "Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions," *European Journal of International Law*, vol.13, no.1, 2002, pp.43-61.
 - 17) The Swiss Confederation in cooperation with the United Nations Secretariat and the Watson Institute for International Studies, Brown University, "Targeted Financial Sanctions, A Manual for Design and Implementation," Contributions from the Interlaken Process, 2001.
 - 18) Lutz Oette, "A Decade of Sanctions against Iraq : Never Again ! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council," *European Journal of International Law*, vol.13, no.1, 2002, pp.93-103.
 - 19) Ambassador Rolf Jeker, "Chairman's Report", Interlaken 2, 1999.
 - 20) David Cortright, Alistair Millar, and George A. Lopez, "Smart Sanctions : Restructuring UN Policy in Iraq", A Report of the Fourth Freedom Forum and the Joam B. Kroc Institute for International Peace Studies, 2001.
 - 21) The Swiss Confederation in cooperation with the United Nations Secretariat and the Watson Institute for International Studies, Brown University, op., cit.
 - 22) Karl Doehring, "Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences," *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.1, 1997, pp.91-109.
 - 23) R. Wolfrum, "Article 1," in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, Oxford University Press, 1994, pp.49-56.
 - 24) M.S. Daoudi and M.S. Dajani, *Economic Sanctions, Ideals and experience*, Routledge & Kegan Paul, 1983, p.75.
 - 25) W. M. Reisman and D. L. Stevick, op.cit., pp.86-141.
 - 26) Mary Ellen O'Connell, "Debating the Law of Sanctions", *European Journal of International Law*, vol.13, no.1, pp.63-79.
 - 27) 拙稿「経済制裁における人道的例外措置」横田洋三・山村恒雄編『現代国際法と国連・人権・裁判』国際書院、2003年参照。
 - 28) この点については Erika de Wet が前掲書 (*The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*,) において詳細な分析をしている。
 - 29) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, Right to adequate food, U.N.Doc.E/C.12/1999/5 (1999).
General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health, U.N.Doc.E/C.

12/2000/4 (2000).

30) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 8, The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, U.N. Doc.E/C.12/1997/8 (1997).

31) A/RES/51/22

32) A/RES/56/155