

国連安保理決議と関連して EU が行う 金融制裁に対する EU 司法裁判所の 審査基準の一貫性

柳 生 一 成*

- I はじめに
- II 司法裁判所による統一された司法審査基準の確立
- III 統一された司法審査基準の適用における一貫性
- IV おわりに

I はじめに

欧州連合 (EU) は、国連安保理決議の履行として又は独自に、資産凍結等の金融制裁を私人に課してきた。2001 年の米国同時多発テロ事件以降は、テロリスト等を対象とした制裁が増加した。この対テロ制裁は、安保理決議の履行を目的として実施されてきており¹⁾、EU 法上、履行する安保理決議に応じて 2 つの制度として構築されている²⁾。1 つは、安保理決議 1267 にはじまる一連の決議を

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第 17 巻第 3 号 2018 年 11 月 ISSN 1347-0388

* 広島修道大学国際コミュニティ学部准教授

- 1) 安保理決議による経済制裁の発動から履行に至るまでのメカニズムについて等、経済制裁の概略と課題については、佐藤哲夫『国連安全保障理事会と憲章第 7 章——集団安全保障制度の創造的展開とその課題』61-74 頁 (有斐閣、2015) を参照。丸山政己「国連安全保障理事会による国際テロリズムへの対応——狙い撃ち制裁をめぐる法的問題に関する一考察」国連研究第 9 号 133-56 頁 (2008)、吉村祥子『国連非軍事的制裁の法的問題』(国際書院、2003) 等も参照。
- 2) S. Léonard & C. Kaunert, “Combating the Financing of Terrorism Together? The Influence of the United Nations on the European Union’s Financial Sanctions Regime”, in O. Costa & K. Jørgensen (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU* (Palgrave macmillan, 2012), p. 117.

履行するためのアルカイダ制裁³⁾、もう1つは、決議1373を履行するための自律的制裁である。この2つの対テロ制裁に対し、第三国政府の要人等を対象とする制裁は第三国制裁と呼ばれる⁴⁾。

この様に、EUには、アルカイダ制裁、自律的制裁、及び第三国制裁の3種類の制度があり、それぞれの立法に対するEU司法裁判所の司法審査が問題となってきた。特に、司法裁判所が、安保理決議を実施するために私人に制裁を課したEU規則を基本権に照らして審査し、取消したKadi I事件(2008年)⁵⁾以降、EUが行う司法審査がEU内外で大きな議論を巻き起こした。その中でKadi II判決(2013年)⁶⁾は、制裁対象者への制裁理由の通知や防御権等、手続的権利に照らして制裁を審査するに止まらず、基本権保障の見地から、対象者が制裁に値しう理由やそれを裏づける事実や証拠の正確性にまで司法審査を及ぼすことを明確にした。この制裁の実質的側面に及ぶ司法審査は、Kadi I・II判決が出されたアルカイダ制裁の文脈のみならず、自律的制裁や第三国制裁における制裁措置の審査にも用いられるようになった。

EU司法裁判所が3つの制裁制度に対して同一の司法審査を用いる姿勢には問題もある。制裁対象者を定める主体は各制裁で異なり、EUの制裁実施機関に認められる裁量の広狭やその手元にある情報や証拠の量も異なるからである。アルカイダ制裁の対象者の選定・リスト化は、安保理及びその補助機関である制裁委員会が行い、EU機関は当該対象者をEU法上のリストに掲載して制裁を行う。これに対し、自律的制裁では、EUの理事会が制裁対象者を選定・リスト化する。第三国制裁では、安保理決議を実施する場合、EUが独自制裁を課す場合、及びその両方を組み合わせる場合(例えばイラン制裁)がある。自律的制裁や第三国独自制裁の場合は、理事会の実施裁量が大きく、その手元に制裁の基礎となる情

3) 厳密には国連もEUもアルカイダのみを制裁対象としてきた訳でないが、検討の便宜上こう呼ぶ。

4) See, e.g., C. Eckes, "EU restrictive measures against natural and legal persons: from counterterrorist to third country sanctions", *CMLR*, Vol. 51 (2014), pp. 873-5.

5) Joined cases C-402 & 415/05 P *Kadi v Council & Commission* (ECLI: EU: C: 2008: 461).

6) Joined Cases C-584, 593 & 595/10 P *Commission v Kadi* (ECLI: EU: C: 2013: 518).

報や証拠が揃いやすい状況が想定される⁷⁾のに対し、アルカイダ制裁及び安保理決議を実施する第三国制裁では理事会の裁量は狭く、安保理（への制裁対象者の提案国）に情報や証拠が偏在する。このため、両者の司法審査において、EUの制裁実施機関側が果たすべき、制裁理由の正しさを裏づける証明の難易度は異なる。EUの制裁の合法性に対してEU司法裁判所が行う審査は、この制度間の相違を考慮せずともよいのであろうか。

司法審査は金融制裁の実効性に影響を及ぼす。EU司法裁判所の審査が理事会に要求する証明の程度が厳格であればあるほど、理事会が制裁理由の証明に失敗し、制裁の取消しに至る可能性が高まる。特に、安保理決議を履行するEUの制裁が取消されれば、世界的に統一された金融制裁の実施を損ない、テロ組織による資産の制裁回避等を誘発しかねない。

そこで本稿は、EU司法裁判所が、3つの制裁に横断して統一的審査基準を導入し、常に同一の程度まで証明を果たすよう理事会に要求することに関する問題を考察する。

この分析には、基本権保障とテロ防止のバランスを図るという普遍的課題に対するEU司法裁判所の解答を明確にすると共に、安保理の「国際立法」等の問題を考究する際の一材料を提供する意義もあろう。佐藤哲夫教授は、安保理による「国際立法」への超法規的措置モデルを適用する有用性は今後の実行に残されていると指摘される⁸⁾。同モデルは、緊急事態において行政府が採る措置を通常の法規制の枠外に位置づけ、緊急事態の「例外」が通常の法秩序を侵食する事態を防ぐと共に、その様な超法規的な緊急措置を事後的な政治的・道徳のプロセスによる追認又は拒否に服させる形で統制する。これを安保理に適用すると、憲章第7章下の緊急措置は法規制の枠外に置かれるものの、その制約は、国連総会、各国の裁判所、又は市民社会等による事後的な追認又は拒否に委ねられることとなる⁹⁾。このモデルでは、拒否による決議の不履行が、安保理が措置を採ることへ

7) 他方、EUとEU加盟国間の情報共有の難しさも指摘されている（See A.G. Bot in Case C-348/12 P *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (ECLI: EU: C: 2013: 470), paras. 86-194)。

8) 佐藤哲夫「国連安全保障理事会は「国際立法」権限を篡奪したのか？——国際テロリズムと大量破壊兵器の不拡散をめぐる」法律時報 89 巻 10 号（2017）25-6 頁。

の制約として働く。Kadi I 事件が示した決議の不履行が安保理において制裁制度の改革を促した事実は、拒否に基づく不履行が超法規的措置の強い制約として働く可能性を示す例とされる。安保理の行為への制約の態様が、国内・地域的裁判所による拒否の外形的事実のみに止まらず、拒否の内容までも反映するならば、安保理決議への制約を（将来も見据えて）考慮するには、EU 司法裁判所による司法審査の内容や一貫性が精査される必要がある。

検討の順序として最初に、EU 司法裁判所が、3つの制裁制度に対する司法審査の基準を統一した経緯を辿る（Ⅱ）。次に、統一後の個々の訴訟で審査基準が適用される平面に注目し、適用の一貫性の問題を考察する（Ⅲ）。下級審裁判所及び法務官意見を見ると、統一された基準の一貫した適用には問題が残るものの、司法裁判所は審査基準の適用の一貫性を強調し、それによる基本権保障を促進している傾向を指摘して結論としたい（Ⅳ）。

Ⅱ 司法裁判所による統一された司法審査基準の確立

Ⅰ Kadi II 判決による基準の確立

安保理決議の履行にせよ独自制裁にせよ、EU から金融制裁を受けた私人が EU 司法裁判所で資産凍結等の措置の取消しを求めるには、EU 機関（主に理事会）を相手として EU 規則等の取消訴訟を一般裁判所に提起することとなる。一般裁判所の判決には、原則として法律問題についてのみ司法裁判所へ上訴できる。

EU 司法裁判所による制裁への司法審査が注目を集めた契機は、アルカイダ制裁に関する Kadi I 事件である。本件には多くの優れた研究¹⁰⁾が存在するため、ここで事案の詳細な紹介は避けるが、概要は次の通りである。

9) D. Whittle, "The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra-Legal Measures Model to Chapter VII Action", *EJIL*, vol. 26 (2015), pp. 684-98.

10) 中西優美子『EU 権限の判例研究』331-8頁（信山社、2015）、中村民雄「国連安保理決議を実施する EC 規則の効力審査——テロリストの資産凍結（カディ）事件・上訴審判決」*ジュリスト* 1371号（2009）48-59頁、須網隆夫「地域的国際機構と国際テロリズム規制——EU による国際テロへの法的対応と課題——」*国際法外交雑誌* 第106巻1号（2007）1-35頁等参照。

安保理決議の制裁対象者リストに掲載された Kadi 氏は、決議実施のために制定された EU 規則によって資産を凍結された。同氏は、規則を制定した EU 機関（理事会と欧州委員会）を相手取って第一審裁判所（現一般裁判所）に規則の取消訴訟を提起した。第一審裁判所は、安保理決議を実施する規則の司法審査を原則として否定した¹¹⁾。敗訴した Kadi 氏が上訴したところ、司法裁判所は原審とは対照的に、規則に対して基本権に照らした「原則的に完全な審査」を行うと宣言し、聴聞の権利等の手続的権利の侵害を理由として規則を取消した（ただし、3 か月間は規則の効力を維持）¹²⁾。

判決を受けて欧州委員会は、手続保障として、Kadi 氏にリスト掲載理由の要旨を送付し、意見陳述の機会を付与した上で、安保理決議実施のために再び規則を採択し、彼の資産を凍結した。同氏は新規則に対する取消訴訟を再び提起し（Kadi II 事件）、今度は「原則的に完全な審査」が、手続的側面に止まらず、制裁理由やその証拠等の正確性という実質面に対しても及ぶかが争点となった。

結論として、一般裁判所も司法裁判所も、制裁の手続的側面のみならず実質的側面までも審査対象とした¹³⁾。上級審の方の判示を確認すると、司法裁判所は、訴訟における EU 機関の義務として、以下の程度まで制裁理由を証明するよう求めた（原注略、下線付加）。

[EU 基本権] 憲章第 47 条が保障する司法審査の実効性は次のことも要求する。ある者を規則の付表 I の〔制裁対象者〕リストへ掲載する又は維持する決定の基礎となる理由の合法性を審査する一部として、EU 司法裁判所は、その者に影響を及ぼす決定が十分に強固な事実に基づく (a sufficiently solid factual basis) の上になされていることを確保しなければならない。これは、当該決定を支える理由の要旨中の事実的主張を証明することを伴う。その帰結として司法審査は、援用された理由の説得力を抽象的に評価することに限

11) Case T-315/01 *Kadi v Council & Commission* (ECLI: EU: T: 2005: 332).

12) *Kadi* (I), *supra* note 5, paras. 326-76.

13) 両裁判所の見解には相違も存在した (E.g., A. Angelini, "Playing Chinese Whispers: the Kadi II Decision of The General Court of the European Union", in M. Avbelj et al. (eds.), *Kadi on Trial* (Routledge, 2014), pp. 22-32)。

定されえず、それらの理由が、又は少なくとも理由の1つが、それ自体で決定を支えるのに十分と見なされ、証拠により裏づけられているか否かに関与しなくてはならない¹⁴⁾。

この様に、理事会が「十分に強固な事実的基礎」を制裁が持つと裁判所に確信させるまで証明を果たす義務は、基本権保障、つまり実効的司法的保護の権利(EU基本権憲章第47条)に基づく¹⁵⁾。

この証明の程度(証明度)を要求する、「完全な」司法審査という基準が、アルカイダ制裁を超えて、自律的制裁や第三国制裁に関する事件においても裁判所によって用いられるか否かが次の問題となった。

2 Kadi II判決の審査基準の他の制裁への展開

(1) 第三国制裁における Kadi II判決審査基準の採用

司法裁判所は、Kadi II判決の4か月後には既に、同判決の基準を第三国制裁に対する司法審査に用いた。対イラン独自制裁に関する Fulmen 事件は、Kadi II判決の前掲引用部分(119段)とほぼ同様の文言を用いた¹⁶⁾。その後、当該基準は、シリア制裁¹⁷⁾やベラルーシ制裁¹⁸⁾等、イラン以外の第三国制裁に対する司法審査にも用いられている。

一般裁判所も、司法裁判所の Kadi II判決・Fulmen判決等を引用し、イラン制裁¹⁹⁾、ウクライナ(ロシア)制裁²⁰⁾、ジンバブエ制裁²¹⁾等の第三国独自制裁の審査で司法裁判所と同一の審査基準を用いるようになった。シリア制裁関連訴

14) *Kadi (II)*, *supra* note 6, para. 119.

15) *E.g.*, A.G. Bot in Cases C-605 & 630/13 P *Anbouba* (ECLI: EU: C: 2015: 2), para. 210.

16) Case C-280/12 P *Council v Fulmen* (ECLI: EU: C: 2013: 775), para. 64. 学説も、Kadi II判決の司法審査基準がイラン制裁にも用いられる(Eckes, *supra* note 4, p. 892)と指摘した。

17) *E.g.*, Case C-193/15 P *Akhrras v Council* (ECLI: EU: C: 2016: 219), para. 56.

18) Case C-535/14 P *Ipatau v Council* (ECLI: EU: C: 2015: 407), para. 42.

19) Case T-384/11 *Safa Nicu Sepahan v Council* (ECLI: EU: T: 2014: 986), paras. 32-6.

20) *E.g.*, Case T-348/14 *Yanukovych v Council* (ECLI: EU: T: 2016: 508), para. 41.

21) Case T-190/12 *Tomana v Council* (ECLI: EU: T: 2015: 222), para. 218.

訟で一般裁判所が、「Kadi II 判決で司法裁判所が解釈した基本権憲章第 47 条の証明責任を理事会が果たさなかった」と明言する判決²²⁾も存在する。

したがって、判決の文言上は、第三国制裁に対する訴訟において²³⁾、アルカイダ制裁と同一の司法審査の基準の使用が確立された、と結論できる。

(2) 自律的制裁における Kadi II 判決審査基準の採用

自律的制裁の関連訴訟では、Kadi II 判決等が用いる審査基準の定型句が使われていない。しかし、*Hamis* 大法廷判決 (2017 年) は、Kadi II 判決 119 段を引用し、「[EU 司法裁判所] は、第一として特に、EU 運営条約第 296 条が規定する理由を明記する義務が順守されたか否かを、及びその結果として、依拠された理由が詳細かつ明確であるか否かを、並びに、それらの理由が証明されるか否かを決定しなくてはならない」と述べた²⁴⁾。

以上の判決を総合して考察すると、EU 司法裁判所を構成する一般裁判所と司法裁判所は共に、アルカイダ制裁、自律的制裁、及び第三国制裁において、形式的文言上は、制裁横断的に統一した基準を用いて金融制裁による私人の基本権侵害を審査する²⁵⁾と言える。

(3) 審査基準に関する問題の所在

この様な審査基準を評価する視点は、①制裁の実効性を確保しているか (過度の取消しを招かないか)、②基本権保障に資するか、及び③個々の訴訟において基準を適用する際に、理事会の立証が達すべき証明度の一貫性が実質的にも確保されるか等が考えられよう。①から③は相互に関連し、全て司法審査基準の厳格さと表裏の問題であって、それは EU 機関に認められた裁量の広狭とも関連する。本稿で網羅的な検討は不可能なため、以下では③の問題を中心に検討する。

22) *E.g.*, Case T-653/11 *Jaber v Council* (ECLI: EU: T: 2014: 948), para. 86.

23) 国連制裁を実施する場合については中央アフリカ共和国制裁に関する一般裁判所判決 (*E.g.*, Case T-619/15 *Badica v Council* (ECLI: EU: T: 2017: 532), para. 97) がある。

24) Case C-79/15 P *Council v Hamas* (ECLI: EU: C: 2017: 584), para. 48.

25) A. Cuyvers, "Give me one good reason": The unified standard of review for sanctions after Kadi II, *CMLR*, vol. 51 (2014), p. 1768.

3つの制裁間で審査基準が形式的に統一されたとはいえ、実質的には各制裁に応じて、当該基準が理事会に求める証明度を軽減して柔軟に適用される事態も考えられる²⁶⁾。統一基準の証明度が刑事法の証明（「合理的疑いを超える」）よりは低い²⁷⁾としても、その厳格な一律適用が、理事会の裁量が異なる制裁間で不均衡な立法の取消しを招けば、審査基準の統一が制裁の実効性を害する。

他方、審査基準の柔軟な適用は、基本権保障の見地から問題となる。審査基準の統一は、私人の基本権保障の観点からは肯定的に評価される²⁸⁾。制度が異なろうとも、資産凍結等から対象者が受ける所有権の制限等は各制裁で異なるからである。もし審査基準の求める証明度が各制度で実質的に区々となれば、それに応じて私人が受ける実効的司法的保護の権利の保障の程度もまちまちとなる。確かに「十分に強固な事実的基礎」という抽象的な証明度には一定の適用の幅や解釈の余地が残されている上、証明度は相対的であって精緻な分析には不向きだとしても、制裁間で私人の司法的救済に露骨な恣意的格差が生じれば、基本権保障を根拠とした審査基準の存在意義が問われよう。

Ⅲ 統一された司法審査基準の適用における一貫性

裁判所が個々の訴訟で審査基準を適用する際に、当該基準の要求する証明度が常に一貫性を有する形で適用されているかの問題は、制裁制度間といういわば横軸の観点にくわえ、過去から現在に至るまでの一貫性という縦軸の観点からも分析する必要がある。前者から検討する。

1 審査基準の制裁制度間における一貫性の問題

この問題は、制裁制度ごとに異なる EU 機関の裁量と関係する。第三国独自制

26) 自律的制裁において加盟国レベルが提供する保護等のために、制裁制度に応じて基準の適用は異なると指摘する見解 (*id.*) がある。

27) Case T-248/13 *Al-Ghabra v Commission* (ECLI: EU: T: 2016: 721), para. 119.

28) 第三国制裁の取消訴訟において私人が、対テロ制裁と同じ証明を理事会が行うよう主張した事件もある (Case T-202/12 *Al Assad v Council* (ECLI: EU: T: 2014: 113), para. 85)。

裁でEUが私人に金融制裁を課す過程から確認したい。制裁を定める法規範を理事会が制定する際には、制裁対象者を画す一般的要件 (general criteria) を掲げる。次に理事会は、当該要件に該当する特定の私人を「ブラックリスト」へ掲載し、当該私人に金融制裁を課す。例えば、一般的要件を、「エジプトの国家資産の横領に責任を有すると認められた者……に属する……全ての資産及び経済資源は凍結する」(理事会決定 2011/172/CFSP 第1条) と定める。次に、この「国家資産の横領に責任を有すると認められた」特定の私人をリストへ掲載し、その私人の資産凍結等を行う。

この様な制裁の違法性が訴訟で争われる場合、制裁理由の正しさ (私人の要件該当性) の証明責任は理事会側に課され、立証の難易度は一般的要件の規定ぶりに左右される。つまり抽象度の高い要件の方が、立証が容易になりうる。例えば、私人による「一般市民に対する暴力的な抑圧」の様な、特定の事象への関与を求める要件よりも、「政権の政策から利益を得ている」という要件への方が、EU機関が対象者の該当性を「十分に強固な事実的基礎」という程度まで証明する方途は増えよう。

よって、制裁の要件 (ひいては制裁理由及び対象者) が既にEU外で固定化された国連制裁の実施よりも、EU機関 (理事会) が一般的要件を定める独自制裁の方が一般に立証が容易であり、訴訟で取消される可能性が低い。一般的要件の制定は理事会に広範な裁量が認められる²⁹⁾ため、理事会は制裁が取消されにくい、つまり証明が容易な形の要件を制定できるからである。実際にイラン独自制裁等で理事会は、事実の証明が不十分であることを理由として裁判所が一度制裁を取消した私人に対し、法改正により当初の一般的要件に追加・変更を施した後で、再び金融制裁を課している³⁰⁾。

つまり、Kadi 判決以降に裁判所が要求してきた、十分に強固な事実的基礎は、係争中の制裁に関する法規範中の一般的要件に厳格に左右される³¹⁾。

29) *E.g.*, Case C-630/13 P *Anbouba v Council* (ECLI: EU: C: 2015: 247), para. 42.

30) *E.g.*, Cases T-423/13 & 64/14 *Good Luck Shipping v Council* (ECLI: EU: T: 2016: 308).

31) A.G. Bot in *Anbouba*, *supra* note 15, para. 189.

「はじめに」で指摘した事情も加味すると、EU 司法裁判所による画一的な審査基準の採用は、国連金融制裁の実施に対する配慮が低い³²⁾との評価もできよう。

以上の背景から、EU 司法裁判所が、形式的には統一した審査基準を、実際の個別訴訟で一貫性ある形で適用し続けられるかには疑問が残る。Bot 法務官は、Anbouba 事件の意見で次の様に述べた（原注省略、下線付加）。

〔Kara Naft〕判決は、Kadi 判決において司法裁判所が示した証明の程度に関する厳密さが、資産凍結措置の取消しを機械的に導くのではないことを示した点で重要である。「十分に強固な事実的基礎」という概念は、当該措置が採択された文脈に応じて、必要とされる証明の種類と程度を EU 司法裁判所が調整できるほどに十分に広くかつ柔軟である³³⁾。

法務官による証明の程度への言及は、「十分に強固な事実的基礎」という証明度を実質的には引き下げて適用する意味であろう。

EU 司法裁判所が、この法務官の立場を是認したかは明確ではない。一般裁判所の *Al Matri* 判決（2016 年）は、チュニジアに対する独自制裁の合法性が問題となる中、「理事会が提出しなくてはならない証明の性質、形式、及び程度を評価するためには、〔制裁〕の特定の性質及び範囲並びにその目的を考慮する必要がある³⁴⁾と判示し、法務官と似た立場をとる様に見える（同事件では上訴がなされず、本判決に対する司法裁判所の判断は示されていない）。司法裁判所の Anbouba 大法廷判決（2015 年）は、上記引用部分ではないものの、法務官意見に言及し、「シリア情勢に鑑みれば……資産凍結措置に服す者と〔シリア〕政権との間に十分な関係が存在すると確立する、十分に具体的、正確、かつ矛盾のない証拠一式を EU 司法裁判所に提出すれば、理事会は証明責任を果たす³⁵⁾と述

32) See *F. Fontanelli*, “Kadiou: Connecting the Dots” in *M. Avbelj et al. (eds.)*, *supra* note 13, pp. 19-21.

33) A.G. Bot in *Anbouba*, *supra* note 15, para. 123.

34) Case T-545/13 *Al Matri v Council* (ECLI: EU: T: 2016: 376), para. 50.

35) *Anbouba*, *supra* note 29, para. 53.

べた。これは、「十分に強固な事実的基礎」を証明する理事会の責任を事実上軽減したとも読める。

しかし、司法裁判所が証明度の軽減を認めたとは結論できない。Bot 法務官が言及し、Al Matri 判決が依拠する Kara Naft 判決³⁶⁾は、制裁制度に応じて理事会が果たすべき証明の程度を調整しようと明言していない。同判決は、安保理決議 1929 を参照しつつ、EU 規則が定めるイラン制裁の一般的要件を解釈し、理事会が証明すべき事項を導き出した³⁷⁾のであり、審査基準を個別事件で適用する際に証明度を軽減したのではない。証明の対象事項と程度は区別すべきである。

司法裁判所が今後、制裁間の違いよりも司法審査基準の適用の一貫性を重視すると明確に示すならば、それは基本権保障の重視の表れと評価できよう。

2 基準の時の一貫性の問題

制裁の実質的側面にまで及ぶ統一的な司法審査基準はいつ確立されたのであろうか。Kadi I 判決が制裁に対して「原則的に完全な審査」を行うと宣言したものの、「十分に強固な事実的基礎」という証明度を明示し、制裁の実質的側面にまで司法審査が及ぶと明確化したのは Kadi II 判決である³⁸⁾。Kadi II 判決前に Bot 法務官が、制裁の予防的性質に合わない司法審査基準の採用が「ほぼ自動的に資産凍結措置の取消しを導く」と一般裁判所を批判した³⁹⁾意見とその後の意見(Ⅲ 1)とを比較すれば、基準は Kadi II 判決前後で変遷した様に見える。

この問題について司法裁判所は、制裁の取消訴訟ではなく、損害賠償請求訴訟(EU 運営条約第 268 条・第 340 条)において判断を示した。制裁によって損害を被ったと主張する私人の EU に対する賠償請求が認容されるための要件の 1 つは、EU 機関による、「個人に権利を付与するよう意図された法規範への十分に

36) 同判決を引用するので、Al Matri 判決は、刑事法の証明度との対比で制裁の予防的性質を強調しただけではないであろう。

37) Case C-348/12 P *Council v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (ECLI: EU: C: 2013: 776), paras. 74-85.

38) この経緯について、拙稿「国際連合の経済制裁と EU 司法裁判所が行う司法審査」国際商事法務 44 巻 6 号 (2016) 908-10 頁参照。

39) A.G. Bot, *supra* note 7, paras. 6-8.

深刻な違反の存在」である。裁判所によると、当該要件が充足されるのは、「当該機関が自らの裁量に課された制限を明白かつ重大に無視したことを示唆する違反が証明された場合である。その点に関する考慮要素は、特に、違反した規範の明確性及び正確性の程度並びに当該規範がEU当局に残した裁量の限度である。いずれにしても、係争中の違反が確立されたと認定する判決があるにもかかわらず、又は問題の行動が違反を構成することが明白にわかる、争点に関する裁判所の先決裁定又は確立した判例があるにもかかわらず、違反が継続していたならば、EU法違反は明確に、十分に深刻である」⁴⁰⁾。

これを受けて理事会は *Safa Nicu Sepahan* 事件で、私人に制裁を課した理由を裏づける情報・証拠の提出を訴訟において理事会に義務づける判例は、本件で係争中の最初の制裁規定が採択された時点では明確に確立されていなかったので、司法裁判所が判例を明確にした *Kadi II* 判決の前には、義務不履行があったとしても、理事会はEU法への十分に深刻な違反の責任を問われえない⁴¹⁾、と主張した。

これに対し司法裁判所は、EUが法の支配に基づき、私人が実効的司法的保護の権利を享受することは争点の規定の採択前の判例で確認済とした上で、次の様に示した（原注及び引用判決名の表記等を一部省略・変更）⁴²⁾。

〔私人に対する制裁は、EU司法機関による全ての審査を受けると判示した司法裁判所 *Kadi*〔I〕判決第343段〕から明白な様に、実効的司法的保護の権利は、〔制裁が対象者によって〕争われた場合に理事会へ、自然人又は法人に対する〔制裁〕を採択した理由を裏づける、情報又は証拠を提出するよう義務づける。自然人又は法人について採択された〔制裁〕に対する司法審査が、特に、人又は団体について一連の〔制裁〕を課す決定が基礎とする理由の合法性に適用可能でなくてはならないことは、*Kadi*〔I〕判決第336

40) *E.g.*, Case C-45/15 P *Safa Nicu Sepahan v Council* (ECLI: EU: C: 2017: 402), paras. 30-1.

41) *Id.*, para. 34.

42) *Id.*, paras. 35-9.

段から明らかである。

同様に、E & F 判決（2010年）第57段で裁判所は、個々の〔制裁〕の実体的な合法性に対して裁判所が行う十分な審査とは、特に、事実並びに証拠及び情報の証明も含まなくてはならないと考えた。

その上、それらの判決に至った事件は、国際テロとの戦いという特定の文脈で採択された資産凍結措置に関係するが、その判例に由来する、自然人又は団体を狙った〔制裁〕が十分に根拠づけられていることを立証する義務は、Safa Nicu Sepahan に及ぶ様なイラン・イスラム共和国に圧力をかけることを狙った資産凍結の〔制裁〕の採択に関しても等しく適用される。特に、それらの〔制裁〕の個別的性質並びにそれらに服する人又は団体の権利及び自由に及ぼすであろう甚大な影響を考慮すれば、そうなのである（この点につき、Kadi〔I〕判決361段及び375段を参照）。

本大法廷判決は次の2点により、司法審査基準の一貫性を強調した。第1に、理事会の主張も十分説得力を有したにもかかわらず、実効的司法的保護の権利の保障及び、制裁の私人への影響の深刻さを根拠として、Kadi I 判決の時点で、実質面に及ぶ司法審査を確立していたと示した。第2に、第三国制裁（本件原告に対してはEU独自制裁）の文脈で、アルカイダ制裁に関するKadi I 判決、自律的制裁に関するE & F 大法廷判決⁴³⁾に依拠し、制裁横断的な審査の一貫性から時間的一貫性を導き出した。

Kadi 判決の背後には司法裁判所がEU法秩序の自律性を守る意図がある等の学説上の指摘を忘れてはならないが、司法裁判所は、「完全な審査」が要求する証明に依拠した基本権保障を重視すると本判決から窺える。

他方で本判決も、制裁間で異なる理事会の裁量の違いへの考慮を示すことはなく、統一基準が今後も訴訟で一貫して適用され続ける中、法務官や一般裁判所が指摘した証明度の問題がどう解決されるかは注目されよう。

43) Case C-550/09 *Criminal proceedings against E & F* (ECLI: EU: C: 2010: 382).

IV おわりに

EU 司法裁判所は、アルカイダ制裁に関する Kadi II 判決で確立した、制裁の実質的側面にまで及ぶ司法審査を、自律的制裁及び第三国制裁に対する審査においても用い、3つの異なる制裁制度に対する司法審査の基準を統一した。当該基準は基本権を根拠とし、私人への制裁決定理由が「十分に強固な事実的基礎」を持つ程度まで証拠で裏づけるよう理事会に求める。

EU 司法裁判所による、全制裁に対する統一的な司法審査の適用は、私人の基本権保障の見地からは肯定的評価を得るものの、制裁制度ごとに異なる EU 機関の実施裁量に鑑みれば疑問も残る。審査基準の画一的適用は、独自制裁の場合との比較において、国連制裁の実施への配慮に欠ける面もある。国連で定めた対象者に制裁を課す理由の正確性を EU で証明するのは難しい。制裁間の違いを考慮して審査基準の柔軟な適用を認め、理事会が要求される証明の程度を調整する法務官意見や一般裁判所判決も存在する。

この問題に対する明確な解答を示していない一方で司法裁判所は、Safa Nicu Sepahan 判決で審査基準の制裁横断的統一性及び Kadi I 事件からの時的の一貫性を強調した。

この統一審査基準に凝縮された、EU 司法裁判所の基本権保障重視の姿勢に対する EU 内外の評価は、今後の基準の具体的適用の成果に大きく左右されよう⁴⁴⁾。

〔付記〕

本研究は、サントリー文化財団による 2015 年・2016 年学際的グループ研究助成（代表者 吉村祥子関西学院大学教授）を受けた。なお本稿は、国際法学会 2017 年度（第 120 年次）研究大会・公募分科会 C（パネル）「国連の金融制裁の法的問題——金融制裁の正統性・実効性の追求」における報告で付随的に触れた点を発展させたものである。本稿に関する内容にコメントを下さった久保田隆早稲田大学教授に深く感謝申し上げる。

44) 現状につき、加藤陽『国連法と EU 法の相克——ラディカル多元主義の理論構造とその実践的意義——』国際法外交雑誌第 116 巻第 4 号（2018）43-8 頁参照。