

日本による北朝鮮への独自措置

——日本の国際義務に適合するか——

山 田 卓 平

はじめに

I. 安保理決議による措置の内容

1. 貿易規制
2. 金融規制
3. 輸送規制
4. 人的往来規制

II. 日本の措置——安保理決議の実施および独自措置

1. 貿易規制
2. 金融規制
3. 輸送規制
4. 人的往来規制

III. 日本の独自措置は日本の国際義務に適合するか

1. 貿易規制——特に物品貿易禁止
2. 金融規制
3. 輸送規制——特に入港禁止
4. 人的往来規制——特に再入国許可をめぐる措置

おわりに

はじめに

多くの国内社会のように組織的ではなく分権的な国際社会においては、ある国の好ましからざる政策を転換させるために、しばしば国家が自己の判断で圧力をかける措置に訴えることがある。それは軍事行動を含むことがあるものの、そのリスクの大きさから、多くの場合は非軍事的な措置（いわゆる経済制裁）が中心となる。そして、多くの国が参加してこそ効果的に圧力をかけられるとの考えから、しばしば利害が一致する国を巻き込ん

で集団的な措置に発展させようとする。このような経済制裁について、国際政治学からは目的実現のための実効性が主に議論されるが¹、国際法学からは国際法上の合法性が問われなければならない。

しかし、少なくない事例において、国際法上の合法性があまり厳密に検討されない傾向があるように思われる。その背景の一つとして、標的国の多くは、国際義務の緻密な解釈に基づいて違反を説得的に主張する能力を欠く事情がある。そこで特に役割を果たすべきなのは国際法の研究者であるが、彼らも措置の合法性を当然視したり、逆にそれほど厳密に検討することなく国際義務との抵触の可能性を認めた上で、対抗措置（ときにはいわゆる第三国対抗措置²）などによる正当化の議論に安易に飛躍することがある³。結局、外交においてもアカデミズムにおいても、経済制裁措置

1 例えば以下を参照。Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered* (3rd ed., Peterson Institute for International Economics, 2007) ; 宮川眞喜雄『経済制裁』（中央公論社、1992年）；野林健「政治的武器としての経済制裁」『国際法外交雑誌』89巻3/4号（1990年）376-401頁。

2 第三国対抗措置については、そもそも慣習国際法において認められているかが重要な論点である。この論点を検討すべく国家実行を分析したものとして、山田卓平「対ジンバブエ制裁—「第三国対抗措置」の慣習法規則の形成に寄与するか—」『龍谷法学』50巻3号（2018年）257-306頁を参照。

3 多数の国家実行を検討した上で第三国対抗措置の肯定に至る、最近の代表的な研究例として、以下がある。Christian J. Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law* (CUP, 2005) (Revised edition, 2010) ; Christian Tams, "Individual States as Guardians of Community Interests", in U. Fastenrath et al (eds), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in honour of Judge Bruno Simma* (OUP, 2011), pp. 379-405; Elena Katselli Proukaki, *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the non-injured state and the idea of international community* (Routledge, 2010) ; Martin Dawidowicz, "Public Law Enforcement without Public Law Safeguards?: An Analysis of State Practice on Third-party Countermeasures and their Relationship to the UN Security Council", *British Yearbook of International Law*, Vol. 77 [2006], Issue 1 (2007), pp. 333-418; Martin Dawidowicz, "Third-party countermeasures: A progressive development of international law?", *QIL* 8

が措置国の国際義務に適合するかが厳密に考察されない傾向がある。

そこで、経済制裁措置が国際義務に適合するかの検討が重要となるところ、特に判断が難しいのが安保理決議が存在する場合である。この場合には、国際義務との抵触の検討の前に、安保理決議の実施の部分と決議の指示を超える「独自措置」の部分との仕分けが必要となるからである。

以上のような問題意識から、本稿では、日本による北朝鮮への独自措置が日本が国際法上負う義務に適合するかを検討する。まず第1に安保理決議による措置の内容を紹介した上で、第2に日本の措置の内容を紹介して、安保理決議の指示を超える独自措置の部分を確認する。続いて第3に、その独自措置に日本が負う国際義務に抵触する部分が含まれるかを検討する。

なお、本稿は現行の実定国際法上の義務に照らした評価を試みるにとどまり、「あるべき」国際法に照らした評価は射程外である。ましてや、日本国憲法を含めた国内法上の評価や、目的実現のための実効性などの問題を検討するものではない。

謝辞：草稿について阿部克則教授（学習院大学）から貴重なコメントをいただき、入港規制に関する国際法について来田真依子氏（神戸大学大学院）から、人的往来規制の現状について在日本朝鮮人権協会からご教示いただきました。ここに記して感謝申し上げます。もちろん、論述に誤りがあれば筆者の責任です。

↘ [Questions of International Law] , Zoom-in, Vol. 29 (2016), pp. 3-15; Martin Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures in International Law* (CUP, 2017). 各実行において対抗措置による正当化の法的信念があったかを探るためには、その前提として、そもそも措置が国際義務に抵触していたか、および抵触していたとしても措置国がそれを認識していたかを検討する必要があるが、上記研究ではこれらの検討が甘い印象がある。山田「前掲論文」(注2) 293-294, 296-301頁参照。

I. 安保理決議による措置の内容

北朝鮮⁴は、度重なる弾道ミサイル発射実験に加えて、NPT脱退通告(2003年)後の2006年10月の初めての核実験以来、計6度の核実験を実施してきた。それに対して、安保理は「国際の平和及び安全に対する明白な脅威 (a clear threat to international peace and security)」の存在を認定し、国連憲章第7章の下で行動してきた。具体的には、北朝鮮に核などの大量破壊兵器および弾道ミサイルの計画の放棄を義務づけるとともに、実際にそのような計画を抑止するべく、国連憲章第41条の非軍事的措置を指示してきた。

安保理決議	決議で非難された主な行動
①決議1718 (2006年10月14日) ⁵	最初の核実験 (2006年10月9日)
②決議1874 (2009年6月12日) ⁶	2度目の核実験 (2009年5月25日)
③決議2087 (2013年1月22日) ⁷	ミサイル発射実験 (2012年12月12日)
④決議2094 (2013年3月8日) ⁸	3度目の核実験 (2013年2月12日)
⑤決議2270 (2016年3月2日) ⁹	4度目の核実験 (2016年1月6日)、ミサイル発射実験 (同2月7日)
⑥決議2321 (2016年11月30日) ¹⁰	5度目の核実験 (2016年9月9日)
⑦決議2356 (2017年6月2日) ¹¹	ミサイル発射実験 (2016年9月9日以降)
⑧決議2371 (2017年8月5日) ¹²	ミサイル発射実験 (2017年7月3日、7月28日)
⑨決議2375 (2017年9月11日) ¹³	6度目の核実験 (2017年9月2日)
⑩決議2397 (2017年12月22日) ¹⁴	ミサイル発射実験 (2017年11月28日)

4 安保理決議では「朝鮮民主主義人民共和国 (the Democratic People's Republic of Korea)」または「the DPRK」と呼ばれているが、本稿では「北朝鮮」と表記する。

5 UN Doc. S/RES/1718 (2006), 14 October 2006.

6 UN Doc. S/RES/1874 (2009), 12 June 2009.

7 UN Doc. S/RES/2087 (2013), 22 January 2013.

8 UN Doc. S/RES/2094 (2013), 7 March 2013.

9 UN Doc. S/RES/2270 (2016), 2 March 2016.

10 UN Doc. S/RES/2321 (2016), 30 November 2016.

11 UN Doc. S/RES/2356 (2017), 2 June 2017.

12 UN Doc. S/RES/2371 (2017), 5 August 2017.

13 UN Doc. S/RES/2375 (2017), 11 September 2017.

これらの決議の日本語訳は外務省告示（官報に掲載）および外務省HPで公表されており、本稿においても参考になっている。

これら10もの決議が採択されるごとに、指示項目が増えている。加えて、「要請」にとどまっていた指示も、「決定」としての義務付けに変更されている。このようにして、非軍事的措置が強化されてきた¹⁵。そこで以下、現行の措置内容を紹介する。措置は、①貿易規制（物品・サービス貿易の制限・禁止など）、②金融規制（資産移動の防止、取引制限など）、③輸送規制（貨物の検査・押収、入港・離着陸の禁止など）、④人的往来規制（入国・通過禁止、追放など）の4種類に分けられる。

1. 貿易規制

1) 武器関連

決議1718（2006年10月）は、戦車・装甲戦闘車両などの大型兵器、核などの大量破壊兵器・弾道ミサイル関連の計画に貢献しうる品目や技術の北朝鮮への提供および北朝鮮からの調達を禁止を決定した（8項(a)(i)(ii)、8項(b)）。さらに、これらの品目の提供や保守などに関するサービスの

14 UN Doc. S/RES/2397 (2017), 22 December 2017.

15 北朝鮮への措置の紹介および分析として以下を参照。浅田正彦「北朝鮮の核開発と国連の経済制裁」『論究ジュリスト』19号（2016年）99-107頁、浅田正彦「北朝鮮の核開発と国連の制裁—三つの制裁決議をめぐる一—」『海外事情（拓殖大学海外事情研究所）』61巻6号（2013年6月）100-118頁、浅田正彦「国連による北朝鮮制裁と輸出管理」『CISTEC Journal』131号（2011年）14-24頁、Masahiko Asada, "A Solution in Sanctions: Curbing Nuclear Proliferation in North Korea", *Harvard International Review*, Vol. 32, No. 4 (2011), pp. 18-21、浅田正彦「北朝鮮の核問題と国連安保理の対応—制裁を中心に—」『法学セミナー』665号（2010年）38-39頁。特に金融規制については、大森健吾「北朝鮮に対する金融制裁措置について」国立国会図書館『調査と情報』933号（2017年）1-12頁参照。平易な紹介としては、岩月直樹「北朝鮮に対する経済「制裁」？」森川幸一他編『国際法で世界がわかる—ニュースを読み解く32講』（岩波書店、2016年）308頁も参照。

提供・調達も禁じた（８項(c)）。

次に決議1874（2009年６月）は、提供禁止の範囲を、小型武器を除く武器・関連物資、およびこれらの提供や保守などに関するサービスに広げた（10項）。調達禁止については、小型武器も含むすべての武器・関連物資、およびこれらの提供や保守などに関するサービスにまで広げた（９項）。さらに、拡散上機微な核活動および核兵器運搬システムの開発に貢献しうる分野の北朝鮮国民への専門教育・訓練を、警戒かつ防止することを要請した（第28項）（決議2270（2016年３月）17項で「決定」に格上げ）。

決議2094（2013年３月）は、各国が決議違反や制裁回避に貢献しうると判断する品目の提供・調達禁止を要請した（22項）（決議2270（2016年３月）27項で「決定」に格上げ）。さらに、提供を禁止されるサービスに、禁輸品目の提供斡旋などの仲介も含める（７項）。

決議2270（2016年３月）は、提供禁止の範囲を、小型武器も含むすべての武器・関連物資、およびこれらの提供や保守などに関するサービスに広げた（６項）。禁輸は所有権移転を伴わない場合にも適用され（７項）、北朝鮮の軍隊の運用能力の発展に貢献しうる品目にも及ぶ（８項）。航空燃料の北朝鮮への提供も禁止される（31項）。

２）武器関連以外への規制拡大

他方、武器関連以外では、2006年以来10年にわたって奢侈品（しゃしひん）が主な規制対象だった。決議1718（2006年10月）は、北朝鮮への奢侈品の提供禁止を決定した（８項(a)(iii)）。奢侈品の内容は、決議2094（2013年３月）第23項、決議2270（2016年３月）39項、決議2321（2016年11月）５項でより具体化されている。決議2087（2013年１月）は、北朝鮮制裁委員会（1718委員会）（以下、本稿では「制裁委」）や安保理が指定する個人・団体が送り主、受け手または仲介者となる、いかなる品目の移転も禁止されることを確認したが（９項）、この禁止も指定者が関与する場合に限ら

れた。

しかし、2016年3月からは、北朝鮮の外貨獲得を抑えるために、北朝鮮からの地下資源（特に鉱物）の調達に制限されていく。決議2270（2016年3月）は、石炭・鉄・鉄鉱石（専ら生計目的の取引は除く）（29項）、金・チタン鉱石・バナジウム鉱石・レアアースの調達禁止を決定した（30項）。決議2321（2016年11月）は、石炭調達について生計目的の取引でも数量制限を設け（26項）、銅・ニッケル・銀・亜鉛の調達禁止を決定した（第28項）。決議2371（2017年8月）は、石炭・鉄・鉄鉱石の調達禁止について生計目的の例外を廃止し（8項）、鉛・鉛鉱石の調達を禁止した（10項）。

さらに、2017年9月からは、北朝鮮への地下資源（特にエネルギー源）提供も制限され始める。決議2375（2017年9月）は、コンデンセート・天然ガス液（13項）、石油精製品（北朝鮮国民の生計目的の場合は一定量を容認）（14項）の提供禁止を決定した。加えて、北朝鮮国民の生計目的以外の原油提供についての数量制限を決定した（15項）。決議2397（2017年12月）は、北朝鮮国民の生計目的以外の原油提供の数量をさらに制限した（4項）。加えて、石油精製品の提供禁止の例外である生計目的提供の数量をさらに制限した（5項）。

同時に、地下資源以外にも規制対象が拡大している。決議2321（2016年11月）は像（29項）、決議2371（2017年8月）は海産物（9項）、決議2375（2017年9月）は繊維製品（16項）、決議2397（2017年12月）は食料品（マツタケなど）・農産品・機械類・電気機器・船舶（6項）の北朝鮮からの調達禁止を決定した。決議2397（2017年12月）はまた、工業機械類、輸送車両、鉄・鉄鋼その他金属、船舶の北朝鮮への提供禁止も決定する（7項、14項）。

なお、以上の規制を実現するために、決議2375（2017年9月）は北朝鮮籍船舶との物品の船舶間移動（瀬取り）の防止を決定する（11項）。

以上のように、安保理は、物品・サービスの貿易規制の対象を、大型武器や核などの計画関連から小型を含むすべての武器へ、そしてさらに地下資源など多様な品目に拡大している。

2. 金融規制

1) 資産移動の防止

第1に、安保理は、特定の個人・団体に関連する資産の凍結を命じた。決議1718（2006年10月）は、核などの大量破壊兵器および弾道ミサイル関連の計画の関与者・支援者として制裁委や安保理が指定する個人・団体またはその代理や指示で行動する個人・団体が所有または管理する資金・その他の金融資産・経済資源（economic resources）の凍結を、すべての加盟国に義務づけた（8項(d)）。同項は、いかなる資産も指定者およびその代理者に利用可能とならないよう確保する義務も規定する。さらに、決議2094（2013年3月）からは、指定者やその代理者が所有または管理する団体の資産も凍結対象になっている（8項）。

指定者のリストは徐々に拡充され、2018年8月8日の改訂時で75団体・80個人である¹⁶。団体としては、最近になって中国など北朝鮮外に所在する企業（その一部はフロントカンパニー）がいくつか指定されているが、個人は直近の80番目に指定された台湾出身者以外はすべて北朝鮮籍である。

第2に、安保理は、指定者に関連するかどうかにかかわらず、資産の目的を理由とする移動防止を追加する。決議1874（2009年6月）は、上記計画に「貢献しうる（could contribute）」資産の移動防止を要請し、その手段として計画「に関連する（associated with）」資産の凍結を含める（18項）（この要請は決議2094（2013年3月）11項で「決定」に格上げ）。この移動

16 リストは以下を参照。United Nations, 1718 Sanctions Committee (DPRK), "Sanctions List Materials", <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/materials>. なお、本稿で示すURLはすべて2018年9月14日に最終閲覧。

防止は金にも適用される（決議2270（2016年3月）37項）。

さらに、決議2270（2016年3月）は、北朝鮮政府機関や朝鮮労働党またはそれらの代理者の資産で、核・ミサイル計画や決議で禁止される活動「に関連する（associated with）」と「加盟国が決める（the State determines）」ものの凍結も義務づける（32項）。

2) その他の取引制限

安保理は、以上のような資産移動の防止のほかにも、多様な取引制限を課している。

i) 金融機関など

まず決議1874（2009年6月）は、核などの大量破壊兵器およびミサイル関連の計画に「貢献しうる（could contribute）」ような金融サービスや対北朝鮮貿易向け公的金融支援（輸出信用、保証、保険の供与など）の提供防止を要請した（18項、20項）（決議2094（2013年3月）11項、15項で「決定」に格上げ）。北朝鮮との貿易向けの金融支援については、決議2270（2016年3月）が民間の支援も禁止し（36項）、さらに、決議2321（2016年11月）は上記計画への貢献の有無に関わらず禁止した（32項参照）。

加えて決議2270（2016年3月）は、決議2094（2013年3月）での要請を格上げして、北朝鮮の銀行の支店開設やコルレス契約（銀行間での外国為替取引に関する契約）の禁止、自国金融機関の北朝鮮での代表事務所・支店・口座開設の禁止を決定した（33項、34項）。

ii) 外交官

その上、安保理は、制裁回避のために北朝鮮の外交官が活動している実態を踏まえて、決議2094（2013年3月）で外交官への警戒強化を要請する（24項）。その後の決議2321（2016年11月）は、自国内の銀行口座につき、北朝鮮の外交使節団・領事機関には一機関あたり一口座、外交官・領事官には一人あたり一口座への制限を決定した（16項）。

iii) 投資家

加えて、決議2321（2016年11月）は、北朝鮮に所在する代表事務所、子会社、銀行口座の90日以内の閉鎖を決定した（31項）。決議2371（2017年8月）は、北朝鮮の団体・個人との合併企業の新規開設や拡大の禁止を決定した（12項）。さらに、決議2375（2017年9月）は、既存の合併企業の原則閉鎖を決定した（18項）。

以上のように、安保理は第1に、資産凍結対象の個人・団体を指定しかつ拡充している。同時に、これら指定者の代理者の資産、さらに指定者・代理者が所有または管理する団体の資産の凍結も義務づけている。

第2に、安保理は、指定者に関連するかどうかにかかわらず、資産の目的に着目して、核などの大量破壊兵器・ミサイル計画に貢献しうる資産の移動防止を義務づける。その手段には、同計画に関連する資産の凍結が含まれる。さらに、北朝鮮政府機関や朝鮮労働党（およびそれらの代理者）の資産については、核・ミサイル計画や決議禁止活動との関連を加盟国が判断して凍結する。

第3に、資産移動の防止のほかには、核などの大量破壊兵器・ミサイル計画に貢献しうる金融サービス提供を禁止するとともに、貢献の有無に関わらない取引の禁止（北朝鮮との貿易向けの金融支援、銀行支店開設、コルレス契約、合併企業など）や制限（外交使節団などの銀行口座数）も拡大させている。

3. 輸送規制

すでに述べた物品貿易の制限・禁止を実現するために、禁輸品の輸送の阻止が必要となる。そのために安保理は以下のような措置を命じている。

1) 貨物検査・入港禁止

まず安保理は、禁輸品積載情報がある場合の貨物検査を命じた。決議1718（2006年10月）は、第8項の制裁措置の遵守を確保して、核などの大量破壊兵器、その運搬手段、および関連物資の不正取引を防止するために、北朝鮮へのまたは北朝鮮からの貨物の検査などの協力行動を加盟国に要請した（8項(f)）。より具体的には、決議1874（2009年6月）が、禁輸品目を含むと信じる合理的根拠を示す情報を有する加盟国に、自国領内での貨物検査および旗国の同意の上での公海上の船舶検査を要請し（11項、12項）、燃料などの提供や整備サービスの禁止を決定した（17項）。加えて、公海上での検査に同意しない旗国は貨物検査のために港への航行を指示し（13項）、検査で禁輸品目を確認した加盟国は押収および処分する（14項）義務をそれぞれ決定した。さらに、決議2094（2013年3月）は、北朝鮮国民などの仲介による貨物も対象に含めた上で、自国領内での貨物検査を「要請」から「決定」に格上げした（16項）。加えて、旗国の同意にもかかわらず検査を拒否した船舶を、すべての国が入港禁止にすることを決定した（17項）。

次に2016年3月からは、禁輸品積載情報がなくても検査する義務を課す。すなわち決議2270（2016年3月）は、北朝鮮からの貨物、北朝鮮への貨物、北朝鮮国民などの仲介による貨物、北朝鮮籍の航空機・船舶の輸送貨物を自国領内で検査する義務を決定した（18項）。

同時に、決議2270（2016年3月）は入港禁止も拡大する。すなわち、指定者が所有・管理する船舶や禁輸貨物の積載が疑われる船舶の入港禁止を決定した（22項）。決議2321（2016年11月）は、制裁委が直接的に指定する船舶の入港禁止を要求できることを決定し（12項(c)）、決議2371（2017年8月）は制裁委が指定する船舶の入港禁止を加盟国に義務づけた（6項）（2018年9月14日時点で石油の船舶間移動（瀬取り）の疑惑船など33隻を指定¹⁷⁾）。

2) 船舶の「凍結」

決議2270（2016年3月）はまた、船舶自体の「凍結」まで命ずる。すなわち、凍結対象となる指定者の「経済資源」（決議1718（2006年10月）第8項(d)）に船舶を含むことを確認した（12項）上で、指定団体の一つであるOcean Maritime Management Company, Limited（OMM社）が管理・運航する船舶（附属書Ⅲで31隻を列挙）を凍結対象にした（23項）（2018年3月30日に他の指定団体の2隻追加¹⁸⁾）。船舶が「凍結される」とは、「留め置かれる（impounded）」ことを意味する（決議2397（2017年12月）第9項参照）。決議2321（2016年11月）は、指定者の管理かどうかを問わず、制裁委が指定した船舶を凍結対象とすることを要求できると決定した（12項(d)）（2018年3月30日に石油の船舶間移動（瀬取り）の疑惑船など13隻を指定¹⁹⁾）。

さらに、決議2397（2017年12月）は、船舶が決議禁止活動や禁輸品輸送に関与していると信じる合理的根拠を有する場合、加盟国は自国港内では当該船舶を押収し検査し凍結（つまり留め置き）するものとし（shall seize, inspect, and freeze (impound) any vessel in their ports）、領水内

17 “List of designated vessels prohibited from port entry pursuant to paragraph 6 of Security Council resolution 2371 (2017) and paragraph 6 of Security Council resolution 2375 (2017)”, https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/list_of_designated_vessels_pursuant_to_paragraph_6_of_security_council_resolution_2375_2017_0.pdf.

18 “List of designated vessels subject to assets freeze pursuant to paragraphs 8 (d) of Security Council resolution 1718 (2006) and 12 of Security Council resolution 2270 (2016) as economic resources of designated entities”, https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/list_of_designated_vessels_pursuant_to_paragraphs_8d_of_security_council_resolution_1718_2006_and_12_of_resolution_2270_2016_0.pdf.

19 “List of designated vessels subject to assets freeze pursuant to paragraph 12 of Security Council resolution 2321 (2016)”, https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/list_of_designated_vessels_pursuant_to_paragraph_12d_of_security_council_resolution_2321_2016_0.pdf.

の管轄下の船舶については押収し検査し凍結できる（may seize, inspect, and freeze (impound) any vessel subject to its jurisdiction in its territorial waters）と決定した（9項）。これにより、加盟国は、指定されていない船舶も留め置く義務または権利を持つことになった。

3) 間接的手段

安保理は、上記のような禁輸品輸送阻止のための直接的手段だけでなく、間接的手段として船舶や航空機についての情報提供を要請し、サービス提供を禁ずる。決議2094（2013年3月）は、制裁を回避するための北朝鮮の航空機・船舶の他会社への移転（改名・再登録含む）の情報の提供を要請した（19項）。決議2270（2016年3月）は、北朝鮮への自国船舶・航空機のリース・チャーターや乗員サービス提供の禁止を決定した（19項）（決議2321（2016年11月）8項ですべての船舶・航空機に対象拡大）。また、北朝鮮における船舶登録、北朝鮮籍船舶の所有や保険提供などの禁止も決定した（20項）。さらに、決議2321（2016年11月）は、北朝鮮からの乗員サービスの調達禁止を決定した（23項）。決議2397（2017年12月）は、禁輸品目の輸送への関与が疑われる船舶への保険提供禁止および登録解除を決定した（11項、12項）。

以上のように、まず第1に、安保理は貨物検査、さらには入港禁止を指示する。加盟国は、自国領内においては、禁輸品積載情報に関わらず、北朝鮮からの貨物、北朝鮮への貨物、北朝鮮国民などの仲介による貨物、北朝鮮籍の航空機・船舶の輸送貨物を検査し、確認した禁輸品を押収・処分する義務を負う。公海上の船舶について禁輸品積載情報を有する加盟国は、旗国の同意の上での検査が要請される（逆に言えば、旗国の同意がない限り公海上で検査はできない）。同意しない旗国は港への航行を指示する義務を負う。検査拒否船の入港は禁止される。入港禁止は、指定者の所有・

管理船、禁輸品積載が疑われる船、制裁委の指定船にも拡大している。

第2に、2016年3月より、安保理は船舶自体の留め置きまで射程に入れる。加盟国は指定船舶の留め置き義務を負う。さらに、決議禁止活動や禁輸品輸送への関与が疑われる自国港内の船舶を留め置く義務を負い、領水内の管轄下の船舶を留め置くことができる。

第3に、安保理は、禁輸品輸送阻止の間接的手段として、船舶や航空機についての規制や情報提供も命ずる。

4. 人的往来規制

1) 指定者およびその関係者への規制

決議1718（2006年10月）は、制裁委または安保理が核などの大量破壊兵器・弾道ミサイル関連の計画に関係するとして指定する個人およびその家族の入国または通過の防止に必要な措置を、加盟国に義務づけた（8項(e)）。指定される個人のリストは徐々に拡充され、2018年8月8日の改訂時で80名である（資産凍結対象の個人と同じ）²⁰。

さらに、決議2094（2013年3月）は、指定個人・団体の代理と各加盟国がみなす人への入国・通過禁止の適用を決定した（9項、10項）。その上、制裁回避を支援または安保理決議に違反する個人への適用も決定する（10項）。これらの個人が加盟国に滞在する北朝鮮国民であれば、北朝鮮へ追放される（10項）（追放対象は、決議2270（2016年3月）で外国人一般に拡大（14項））。

加えて、決議2270（2016年3月）は、指定者・制裁回避支援者・決議違反者の代理と加盟国がみなす北朝鮮外交官などや、資産凍結による閉鎖事務所の代表者（北朝鮮国民）の追放も決定した（13項、15項）。決議2321

20 リストは以下を参照。United Nations, 1718 Sanctions Committee (DPRK), "Sanctions List Materials", <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/materials>.

(2016年11月)は、北朝鮮金融機関の代理者も追放対象に追加した(33項)。

2) 在外労働者への規制拡大

さらに、安保理は、北朝鮮の外貨獲得源である在外労働者の追放へと進む²¹。決議2321(2016年11月)は、海外で働く北朝鮮国民の収入が核・ミサイル計画に使われている実態を懸念していた(34項)。その後、2017年夏より実際に措置を命ずる。決議2371(2017年8月)は労働許可数増加の原則禁止(11項)、決議2375(2017年9月)は入国許可に関連する労働許可の原則禁止(17項)を決定した。そして決議2397(2017年12月)は、収入を得ている全労働者の24カ月以内の北朝鮮への送還を決定した(8項)。

以上のように、安保理は、入国・通過を禁止する指定個人を拡充している。加えて指定者以外の入国・通過禁止、追放の対象者の範囲を、資産凍結対象者と比べて大幅に拡大させている。

Ⅱ. 日本の措置——安保理決議の実施および独自措置

それでは、日本はどのような措置をとっているのか。途中、2014年5月のストックホルムでの日朝合意による一部解除を経つつも、日本は現在までに措置を拡大させてきた。本章では、日本の措置内容を確認した上で、どの部分が安保理決議の指示を超える独自措置に当たるかを明らかにする。

1. 貿易規制

21 北朝鮮は、中国やロシアなどにいる労働者10万人からの徴収金で年5億ドルの収入を得ているという(朝日新聞2017年12月24日東京朝刊1頁)。ある調査では、労働者の手元に残る賃金は1割にも満たないという(朝日新聞2017年12月30日東京朝刊3頁)。

日本による措置の中でも、特に貿易規制と次節で述べる金融規制の根拠法となるのが、外国為替及び外国貿易法（外為法）である。具体的には、同法に基づいて事前承認・許可の義務を課した上で、申請に対して承認・許可しないことにより、実質的に禁止とする²²。

それでは、日本は北朝鮮に対してどのような貿易規制措置をとっているか。

まず、輸入については²³、2006年10月より、北朝鮮を原産地または船積地域とする全ての貨物の輸入（人道目的除く）に経済産業大臣の輸入承認義務を課すことにより、全面的に禁止している（外為法52条）²⁴。同時に、北朝鮮を原産地・船積地域とする貿易の仲介取引も禁止している（外為法25条4項）²⁵。さらに、輸入代金支払も禁止する（外為法16条5項）²⁶。

他方で、輸出については、まずは安保理決議の実施にとどまった。決議1718（2006年10月）を実施するために、奢侈品に経済産業大臣の輸出承認義務を課して、輸出を禁止した²⁷。奢侈品については、仲介貿易取引にも

22 三井住友銀行総務部金融犯罪対応室編『図説 金融機関職員が知っておきたい外為法の常識』（きんざい、2014年）11頁参照。

23 以下も参照。経済産業省「外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮からの輸入禁止措置等について」（平成18年10月13日）（http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/downloadNK/20061013presskitatyouusen.pdf）。経済産業省「外国為替及び外国貿易法に基づく告示の改正（北朝鮮からの輸入禁止措置等）」（http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/downloadNK/20061013gaiyou.pdf）。

24 平成18年10月13日経済産業省告示第308号（昭和41年4月30日通商産業省告示第170号（輸入公表）を改正）、平成18年10月13日経済産業省告示第309号（平成12年通商産業省告示第789号を改正）。

25 平成18年10月13日経済産業省告示第311号（平成12年通商産業省告示780号を改正）。

26 平成18年10月13日経済産業省告示第310号（平成12年12月20日経済産業省告示第777号を改正）。

27 平成18年11月14日政令第356号（輸出貿易管理令を改正）。

経済産業大臣の許可義務を課して禁止した²⁸。同決議が義務づける大型兵器、核などの大量破壊兵器・ミサイル関連の貨物や技術の輸出禁止は、従来からの輸出許可制度（外為法48条1項、25条1項）において、北朝鮮を仕向地（しむけち）とする輸出に許可を与えないことにより実施した²⁹。

しかし、2009年6月からは、輸出についても全面禁止に移行する。すなわち、北朝鮮を仕向地とするすべての貨物に経済産業大臣の輸出承認義務を課して禁止した³⁰（食料・医薬品など人道目的除く³¹）。同時に、北朝鮮を仕向地とするすべての貨物の仲介貿易取引も禁止した³²。

なお、決議2375（2017年9月）の後には、北朝鮮籍船舶との間での船舶間の物品の移転（瀬取り）を行わないよう、関連団体に要請した³³。

28 平成18年11月14日経済産業省告示第334号（平成12年通商産業省告示780号を改正）。

29 See Note verbale dated 13 November 2006 from the Permanent Mission of Japan to the United Nations addressed to the Chairman of the Committee, UN Doc. S/AC.49/2006/10 (30 November 2006), p. 4.

30 輸出貿易管理令2条1項1号の2において、北朝鮮を仕向地とする奢侈品の輸出について承認を要求する。さらに、同令附則3項（平成21年6月18日政令第160号で改正）により奢侈品を全貨物と読み替えることにより、全面輸出禁止となっている。三井住友銀行総務部金融犯罪対応室『前掲書』（注22）70頁参照。

31 具体的には、①国連、国際赤十字などの機関に対して無償で輸出される医薬品、食糧、衣料など、②受取人の個人的使用に供される衣料、食糧、書籍類など（国際郵便で送付される小包郵便物等に限る。）が輸出禁止の例外となる。経済産業省HP（http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/downloadNK/20090616goshirase.pdf）参照。

32 平成21年6月16日経済産業省告示第205号（平成12年通商産業省告示第780号を改正）。なお平成12年通商産業省告示第780号は平成22年4月に廃止され、平成22年4月9日経済産業省告示第93号へ移行。

33 外務省「国連安全保障理事会決議第2375号の我が国における実施に関する同理事会への報告」（平成29年12月6日）（https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page25_001145.html）参照。東シナ海の公海での瀬取りが疑われる事例の紹介として、防衛省・自衛隊HP「我が国における国連安保理決議の実効性の確保のための取組」（<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/sedori/index.html>）を参照。瀬取りを含む制裁逃れの現状については、以下の専門家パネル報告を参照。Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to

したがって、貿易規制については、日本は安保理決議を実施しつつも、より厳しい措置をとっている。すなわち、人道目的を除いたすべての貨物の輸出入を禁止している点で、禁輸対象物品が広い。たとえば、安保理決議では北朝鮮への輸出の余地がある原油や石油精製品も、日本からは完全に禁止されている。なお、この禁止に反するとして警察が検挙した数は、2006年から2017年までの間で37件である³⁴。

2. 金融規制

日本は、金融面での規制のために、以下の表に示す取引それぞれに事前許可制度を設けている。事前許可制度の外為法・外国為替令上の根拠条文は以下の表の通りである。規制の詳細は所管省の告示で定められ、随時の改正により変更されている³⁵。金融機関や資金移動業者は、顧客の取引について許可を要するものかの確認義務を負う（外為法17条、17条の3）³⁶。

取引の種類	外為法	外国為替令	所管省告示
支払・支払受領	16条1項	6条1項	平成10年3月30日大蔵省告示第97号 平成21年7月7日経済産業省告示第229号
資本取引（＝預金、信託、金銭貸付など）	21条1項	11条1項	平成10年3月30日大蔵省告示第99号
特定資本取引（＝輸出入の決済のための金銭貸借など）	24条1項	15条1項	平成15年5月31日経済産業省告示第193号

↘ resolution 2345 (2017), UN Doc. S/2018/171&Corr.1 (5 March & 27 June 2018).

34 警察庁警備局『治安の回顧と展望（平成29年版）』49頁（37件のリストは同別添資料9-13頁）（<https://www.npa.go.jp/bureau/security/publications/index.html>）。城祐一郎「北朝鮮に対する国連安保理決議とその履行としての日本政府の制裁措置及び国内法による刑事処罰等について（下）」『警察学論集』68巻3号（2015年）131-142頁も参照。

35 本稿で示した財務省（大蔵省）と経済産業省（通商産業省）の告示の最新版は、すべて各省HPで閲覧可能。

36 銀行窓口での確認業務についての簡明な解説の例として、三菱UFJ銀行外為事務部『今日から役立つ！ 外為マネロン対策講座』（近代セールス社、2018年）。中雄大輔「銀行の制裁対応実務」吉村祥子編『国連の金融制裁—法と実務—』（東信堂、2018年）166-191頁も参照。

支払手段（＝紙幣・硬貨、小切手、為替手形など）・証券の輸出入	19条1項	8条1項	平成21年7月7日財務省告示第225号
貴金属（＝金の地金など、主に金を材料とする物）の輸出入	19条2項	8条1項	平成18年11月14日財務省告示第443号
金融に係わる役務（サービス）取引	25条6項	18条3項	平成10年3月30日大蔵省告示第100号 平成22年4月9日経済産業省告示第93号

それでは、日本は北朝鮮について、上記の事前許可制度をどのように適用しているか³⁷。

第1に、表記載の取引のうち、支払・支払受領、資本取引、特定資本取引について、関わりと事前許可を要することになる団体・個人を外務省告示で指定する。

まず、弾道ミサイル発射を非難して（1項）、国内法・国際法の範囲内で北朝鮮のミサイル・大量破壊兵器計画に関連する金融資源の移動を防止すること（4項）などを加盟国に要求（require）した安保理決議1695（2006年7月）³⁸を受けて、15団体1個人を指定した³⁹。その後、制裁委・安保理の指定にしたがってリストを拡充している⁴⁰。

さらに、米国などと協調して、核などの大量破壊兵器及び弾道ミサイル関連計画、安保理決議で禁止された活動などに関与するとみなされる団体・個人を数多く追加している（2018年9月14日時点で56団体・62個

37 より一般的に、安保理決議に基づく金融規制の日本における実施状況を概観し、課題を提示する研究として、福島俊一「日本における国連金融制裁の履行」吉村『前掲書』（注36）107-122頁。

38 UN Doc. S/RES/1695 (2006), 15 July 2006.

39 平成18年9月19日外務省告示第549号（『官報』号外特第17号（平成18年9月19日））。外務省HP（http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/shikin.html）、財務省HP「北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する者」（https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html）でもリストを参照可。

40 リストは以下を参照。財務省HP「北朝鮮に関連する国際連合安全保障理事会決議に基づく資産凍結等の措置の対象となる者」（https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html）。

人)⁴¹。このリストには制裁委・安保理がまだ指定していない団体・個人が数多く含まれ、2018年9月14日時点で45団体・31個人に上る。その中には、中国など北朝鮮外に所在する団体も多く含まれ、また北朝鮮籍以外の個人も若干名いる。一例が、国境付近の中国遼寧省丹東市⁴²にある企業「ダンドン・ホンシャン・インダストリアル・デベロップメント・カンパニー・リミテッド (Dandong Hongxiang Industrial Development Company Limited)」社と、その社長および関係者4名(いずれも中国籍)である。他にも、以下のような中国企業がリストに含まれる。バンク・オブ・ダンドン (Bank of Dandong) (遼寧省丹東市)、ダンドン・リッチ・アース・トレーディング・カンパニー・リミテッド (Dandong Rich Earth Trading Company Limited) (遼寧省丹東市)、ダンドン・ジーチョン・メタリック・マテリアル・カンパニー・リミテッド (Dandong Zhicheng Metallic Material Company Limited) (遼寧省丹東市)、ジンホウ・インターナショナル・ホールディングス・カンパニー・リミテッド (Jinhou International Holdings Company Limited) (山東省威海市)、ミンジャン・インターナショナル・トレーディング・リミテッド (Mingzheng International Trading Limited) (香港特別行政区、遼寧省瀋陽市)。

第2に、2009年7月からは、指定者の関与の有無に関わらず、取引の目的による規制を導入している。現在では、上掲表記載の取引すべてについて、北朝鮮の核などの大量破壊兵器、弾道ミサイル関連の計画・活動に貢献しうる活動(=大量破壊兵器・ロケット関連の貨物およびその設計など

41 リストは以下を参照。財務省HP「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するために講ずる資産凍結等の措置の対象となる北朝鮮の核その他の大量破壊兵器及び弾道ミサイル関連計画その他の北朝鮮に関連する国際連合安全保障理事会決議により禁止された活動等に関与する者」(https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html)。

42 同市は中国・北朝鮮間の貿易額の7割にあたる物品が行き交う。朝日新聞 2018年3月3日東京朝刊13頁。

にかかわる技術の供給など⁴³⁾に寄与するための取引に、事前許可制度を適用している⁴⁴⁾。

第3に、取引の目的に関わらずに一律に制限・禁止することがある。北朝鮮への支払手段等の携帯輸出について届出を要する下限額は徐々に引き下げられ、現在では10万円である（通常は100万円）⁴⁵⁾。北朝鮮向けの支払は、生活必需品購入・医療・その他人道目的のもの（10万円以下）や北朝鮮滞在に必要なものなどに限定され、それ以外は禁止されている⁴⁶⁾。北朝鮮との間での貴金属（＝金の地金など、主に金を材料とする物）の輸出入は使途に関係なく禁止である（携帯輸出入除く）⁴⁷⁾。さらに、北朝鮮の金融機関とのコルレス契約、持分譲渡、支店設置なども禁止している⁴⁸⁾。

43 平成21年7月7日外務省告示第365号（『官報』第5107号（平成21年7月7日））参照。

44 外務省他「北朝鮮の核関連、弾道ミサイル関連又はその他の大量破壊兵器関連の計画又は活動に貢献し得る資産の移転等の防止措置等について」（平成21年7月6日）（http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/kakumondai/iten_boushi.html）参照。

45 平成28年2月19日財務省告示第51号（外為法19条3項、外国為替令8条の2第1項1号に基づく）。首相官邸「我が国独自の対北朝鮮措置について」（平成28年2月10日）（http://www.kantei.go.jp/jp/headline/northkorea201602/20160210_northkorea_sochi.html）も参照。

46 平成10年3月30日大蔵省告示第97号、平成21年7月7日経済産業省告示第229号（外為法16条1項に基づく）。首相官邸「我が国独自の対北朝鮮措置について」（平成28年2月10日）（http://www.kantei.go.jp/jp/headline/northkorea201602/20160210_northkorea_sochi.html）、内閣官房・外務省・財務省・経済産業省「外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮向けの支払の原則禁止及び資産凍結等の措置について」（平成28年2月19日）（http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_001570.html）も参照。

47 平成18年11月14日財務省告示第443号。外務省「国連安全保障理事会決議第2270号の我が国における実施に関する同理事会への報告（概要）」（平成28年6月1日）（http://www.mofa.go.jp/mofaj/page22_002622.html）も参照。

48 外務省「北朝鮮の核関連、その他の大量破壊兵器関連及び弾道ミサイル関連計画に関与する者に対する資産凍結等の措置等」（平成25年4月5日）（https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000083.html）。

以上より、明らかに日本の独自措置と言えるのは、いずれも目的を問わずに一律に適用される、①支払手段等の携帯輸出の届出義務の下限額引き下げ、②北朝鮮向け支払制限、③貴金属の輸出入禁止の3つである。安保理決議による資産移動の防止義務には、所有者や目的による限定があるからである。

他方で判断が難しいのは、支払等・(特定)資本取引の禁止対象に、制裁委・安保理による指定者以外も数多く加えていることである(45団体・31個人)。安保理は、指定者のみならずその代理者や指定者・代理者の所有・管理団体の資産、さらには核などの大量破壊兵器・ミサイル計画「に関連する」資産の凍結を義務づけている。したがって、制裁委・安保理による指定者以外であっても、これらに当てはまるのであれば決議を超える独自措置とはならない。それでは、45団体・31個人のうち、独自措置に当たるのはどれか。該当するかもしれないものの一つが、先に挙げた中国企業およびその幹部である。確かに、これら中国企業の指定を主導した米国は、根拠として、制裁委・安保理が指定する団体の代理として活動していることや、大量破壊兵器の開発計画に貢献していることなどを挙げる⁴⁹。しかし、中国政府は米国の主張を受け入れていない⁵⁰。そのような事情から、念のため、これら中国企業およびその幹部などの「一部団体・個人」についての支払等・(特定)資本取引の禁止を独自措置とみなしておいた上で、その合法性を検討しておく必要があるだろう。

49 米国財務省のプレスリリース参照。 <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl5059.aspx>; <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0148.aspx>; <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0205.aspx>.

50 See Steven Lee Myers, "Businesswoman's Fate a Test of China's Resolve on North Korea", *The New York Times*, 10 January 2018, https://www.nytimes.com/2018/01/10/world/asia/north-korea-china-trade-ma-xiaohong.html?_ga=2.112982724.1537365435.1540525940-1662619720.1540525940.

3. 輸送規制

1) 入港禁止

安保理決議では、主たる措置は貨物検査および禁輸品の押収であり、入港禁止はもともととは付随的な措置だったが、日本はむしろ入港禁止そのものを主たる措置として先行させた。具体的には、特定船舶入港禁止特措法(2004年公布・施行)⁵¹での「特定船舶」を、2006年10月の閣議決定で「北朝鮮籍のすべての船舶」と指定することにより、これらの日本入港を禁止した⁵²(人道物資を輸送する船舶を除く)。

2016年1月の3年ぶり4度目の核実験の後、同年2月からは、北朝鮮籍船舶については人道物資を輸送する船舶も入港を禁止し⁵³、2016年2月19日以後に北朝鮮に寄港する第三国籍船舶の日本入港も禁止した⁵⁴。決議2270(2016年3月)の後には、同決議で凍結対象に指定されたOMM社関連船舶及び他の北朝鮮関連船舶の入港を禁止した⁵⁵(その後、制裁委が指定するたびに入港禁止船舶を追加)。さらに、決議2321(2016年11月)の後には、2016年12月9日以後に北朝鮮に寄港する日本籍船舶も入港を禁止した⁵⁶。これにより、最近北朝鮮に寄港した船舶は、船籍を問わずすべて入港禁止となった。

51 「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」(平成16年法律第125号)。

52 平成18年10月13日内閣告示第4号(『官報』号外特第21号(平成18年10月13日))。

53 平成28年2月19日内閣告示第4号(『官報』号外特第8号(平成28年2月19日))。

54 平成28年2月19日内閣告示第3号(『官報』号外特第8号(平成28年2月19日))。

55 平成28年4月1日内閣告示第5号(『官報』号外特第15号(平成28年4月1日))。

外務省「国連安全保障理事会決議第2270号の我が国における実施に関する同理事会への報告(概要)」(平成28年6月1日)(http://www.mofa.go.jp/mofaj/page22_002622.html)も参照。

56 平成28年12月9日内閣告示第6号(『官報』号外特第43号(平成28年12月9日))。

外務省「我が国独自の対北朝鮮措置について」(平成28年12月2日)(http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_001907.html)も参照。もっとも、海上保安庁などによると2015年中に北朝鮮への寄港歴がある日本国籍船舶はゼロだった(毎日新聞2016年12月3日東京朝刊5頁)ので、実際の効果は不明である。

なお船舶や航空機についての規制として、決議2270（2016年3月）の後、北朝鮮に対する船舶または航空機のリース、チャーター、北朝鮮において船舶を登録することなどを控えるよう関連団体に要請した⁵⁷。

2) 貨物検査

他方、貨物検査については、ようやく2010年6月に北朝鮮貨物検査法を施行した⁵⁸。同法により、船舶が禁輸品（「北朝鮮特定貨物」）積載の相当な理由がある場合に、内水・港では貨物検査を行い（3条1項、3項）、領海・公海では船長等の承諾を得て貨物検査を行う（3条2項）（公海では旗国同意も必要（8条1項））。北朝鮮特定貨物を発見すれば、提出命令を出す（4条）（公海では旗国同意必要（8条1項））。ここでの「北朝鮮特定貨物」とは、①安保理決議で禁輸が決定された核などの大量破壊兵器・ミサイル関連の物資、武器その他の物資であり、かつ②北朝鮮を仕向地（しむけち）または仕出地（しだしち）とする貨物である（2条1項）。

安保理決議が禁輸品目を追加するたびに、北朝鮮特定貨物になりうる物資リストに加えられてきた⁵⁹。2017年6月には、安保理決議で禁止された計画や制裁回避、北朝鮮の軍隊の能力向上などに資するおそれがある物資

57 外務省「国連安全保障理事会決議第2270号の我が国における実施に関する同理事会への報告（概要）」（平成28年6月1日）（http://www.mofa.go.jp/mofaj/page22_002622.html）参照。

58 「国際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」（平成22年法律第43号）。

59 リストは、「国際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法施行令」（平成22年政令第158号）の別表で示されてきたが、2017年10月からはさらに下部の外務省・財務省・国土交通省告示に移動している。関係法令および最新の物資リストは、外務省「国際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/kokkai/houan/174_02.html）を参照。

も加えられている（いわゆるキャッチオール）⁶⁰。

以上のように、日本は、制裁委・安保理の指定船舶のみならず、北朝鮮籍船舶および最近北朝鮮に寄港した全船舶の入港を禁止しており、安保理決議よりも広い入港禁止措置をとっている。しかし、入港禁止は一見すると厳しい措置に見えるが、安保理が命ずる貨物検査や船舶「凍結」という、実際的にも法的にも摩擦を招きやすい措置を回避する手立てとも言える⁶¹。つまり、執行管轄権の行使を伴う措置には慎重に見える。

まず貨物検査については、決議2270（2016年3月）で禁輸品運搬疑惑の条件が外された後も北朝鮮貨物検査法は改正されずに、検査は北朝鮮特定貨物の積載の相当な理由がある場合に限定されたままである⁶²。また、同法の対象は北朝鮮を仕向地または仕出地とする貨物のみであり、北朝鮮国民の仲介による貨物は対象外のままである⁶³。

さらに、日本は、船舶の「凍結」（留め置き）を可能とする法令を整備していない。安保理が留め置きを義務づける船舶（たとえばOMM社が管理または運航する船舶）を入港禁止にするだけである。決議禁止活動や禁輸品輸送への関与が疑われる場合、安保理は領水内の管轄下の船舶については留め置くことが「できる（may）」と述べるにとどまる一方で、港内の船舶については留め置き義務を課しているが、日本はその実施のための国内法令を整備していない⁶⁴。

60 平成29年政令第179号（『官報』号外第140号（平成29年6月30日））。

61 古川勝久『北朝鮮 核の資金源―「国連捜査」秘録―』（新潮社、2017年）380-381頁参照。

62 浅田「前掲論文（論究ジュリスト）」（注15）105頁。

63 古川勝久『前掲書』（注61）451-452頁。

64 もっとも、船舶や航空機の凍結は、それらの保管方法や旅客・積荷への対応などで難しさがあり、加盟国による実施は稀だという。鈴木一人「国連イラン制裁における金融制裁について」吉村『前掲書』（注36）217-218頁。

4. 人的往来規制

それでは、人的往来について、日本は北朝鮮に対してどのような措置をとっているか。

1) 日本への入国・通過禁止

第1に、制裁委・安保理が指定する個人の入国・領域通過を禁止している。

第2に、指定者以外にも入国禁止を広げている。まず2006年7月からは北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸⁶⁵、2006年10月より北朝鮮籍の者の入国を原則として禁止した⁶⁶。さらに2009年6月から、対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸を原則禁止とした⁶⁷。なお、安保理決議で義務づけられている労働許可の発給禁止は、北朝鮮籍者の入国禁止によりカバーしているというのが日本政府の立場である⁶⁸。

2) 日本からの渡航防止

日本は、2006年7月から国家公務員の北朝鮮渡航を原則として見合わせ、

65 内閣官房長官「北朝鮮による弾道ミサイルの発射事案に係る我国の当面の対応について」（平成18年7月5日）（http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2006/07/05_a3.html）。

66 内閣官房長官「北朝鮮による核実験に係る我が国の当面の対応について」（平成18年10月11日）（http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2006/10/11_p.html）。See also Note verbale dated 13 November 2006 from the Permanent Mission of Japan to the United Nations addressed to the Chairman of the Committee, UN Doc. S/AC.49/2006/10 (30 November 2006), p. 4.

67 内閣官房長官「我が国の対北朝鮮措置について」（平成21年6月16日）（<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukan/aso/2009/0616happyou.html>）。

68 See Note verbale dated 6 December 2017 from the Permanent Mission of Japan to the United Nations addressed to the Chair of the Committee, UN Doc. S/AC.49/2017/131 (6 December 2017), p. 3. 外務省「国連安全保障理事会決議第2375号の我が国における実施に関する同理事会への報告」（平成29年12月6日）（https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page25_001145.html）も参照。

その他一般人にも北朝鮮への渡航自粛を要請している⁶⁹。

さらに、一部外国人の渡航を防止するために、以下のような再入国の禁止措置を採っている。

- ・在日の北朝鮮当局職員（2006年7月より）および当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者（2013年2月より）の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止⁷⁰
- ・対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止（2009年6月より）⁷¹
- ・在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止（2016年2月より）⁷²

再入国禁止措置の対象者の氏名、肩書、人数など詳細は、対象者以外への波及的な抑止効果を狙うため、公式には発表されていない⁷³。しかし、

69 内閣官房長官「北朝鮮による弾道ミサイルの発射事案に係る我国の当面の対応について」（平成18年7月5日）（http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2006/07/05_a3.html）。

70 内閣官房長官「北朝鮮による弾道ミサイルの発射事案に係る我国の当面の対応について」（平成18年7月5日）（http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2006/07/05_a3.html）、内閣総理大臣声明（平成25年2月12日）（http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/discource/20130212seimei.html）。

71 内閣官房長官「我が国の対北朝鮮措置について」（平成21年6月16日）（<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukan/aso/2009/0616happyu.html>）。

72 首相官邸「我が国独自の対北朝鮮措置について」（平成28年2月10日）（http://www.kantei.go.jp/jp/headline/northkorea201602/20160210_northkorea_sochi.html）。

73 佐々木聖子政府参考人（法務省大臣官房審議官）および岸田外務大臣の答弁（第190回国会・衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号（平成28年5月12日））。

そこで、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づいて、対北朝鮮措置について法務省または法務省入国管理局長が地方入国管理局長などを名宛人として発した行政文書などの開示が請求された（2016年3月18日）。2ヶ月

一部報道によれば、2016年2月時点で、朝鮮総連の議長・副議長⁷⁴ら幹部など17名、および在日朝鮮人科学技術協会（科協）⁷⁵に所属する核・ミサイル技術者5人の計22名が対象だという⁷⁶。2016年3月の報道では、北朝鮮関連の違法貿易などに関与した刑確定者ら20数人が追加されたという⁷⁷。措置が強化された2016年12月2日以降には、朝鮮大学校の副学長や在日本朝鮮女性同盟の副委員長（3名）、そして核・ミサイル関連でも数人が追

ゝ後に法務大臣は3件の文書のみを特定し、しかもそれらの大部分について一部不開示を決定した（2016年5月17日）。本処分について情報公開・個人情報保護審査会に審査請求がなされたところ、法務省は不開示理由として、開示すると入国管理局の内部情報が明らかとなり、対象文書に記された申請等を行う者が自らの状況によってどんな措置がとられるかを知り、また措置があらかじめ明らかにされることで対応を事前に検討でき、それによって対象文書の効果を減殺し、出入国審査及び在留管理業務の効果的な遂行に支障を及ぼすおそれがある、と述べた。審査会はこの説明を認め、不開示を妥当と結論した（2016年12月13日）。以上について、情報公開・個人情報保護審査会答申「〔北朝鮮による核実験等に関する内閣官房長官発表に基づく我が国独自の対北朝鮮措置の実施について〕」等の一部不開示決定に関する件」平成28年12月13日（平成28年度（行情）答申第575号）（http://www.soumu.go.jp/main_content/000453382.pdf）を参照。

74 副議長の一人が2016年2月12日に入管に問い合わせたところ、再入国許可が取り消されていると分かり、親族訪問のための訪朝をとりやめたという（毎日新聞2016年2月13日東京朝刊29頁）。

75 公安調査庁によれば、科協は科学技術による北朝鮮への支援を主な活動とする朝鮮総連傘下の団体だという。杉山治樹政府参考人（公安調査庁次長）の答弁（第190回国会・衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号（平成28年5月12日））。

76 東亜日報（日本語版）2016年3月15日（<http://japanese.donga.com/List/3/03/27/527690/1>）、産経ニュース2016年3月20日（<http://www.sankei.com/politics/news/160320/plt1603200015-n1.html>）。科協がターゲットとなっている背景として、日本のウラン濃縮技術が科協の構成員を通じて北朝鮮に漏出した疑惑がある。山本武彦「国連の対北朝鮮経済制裁はなぜ成功しないか—国連経済制裁の限界に関する一研究—」白井実穂子・奥迫元・山本武彦編『経済制裁の研究—経済制裁の政治経済学的位置づけ』（志學社、2017年）155、163頁。

77 産経ニュース2016年3月26日（<http://www.sankei.com/politics/news/160326/plt1603260019-n1.html>）。

加されたという⁷⁸。

3) 在日朝鮮人一般への誓約書への署名要求

さらには、上記のような対象者でなくても、特別永住者証明書または在留カード上の「国籍・地域」欄が「朝鮮」となっている人（以下、「在日朝鮮人」と呼称）一般に対して、北朝鮮へ渡航しない旨の誓約書への署名が求められた⁷⁹。これは、法務省入国管理局によれば、核・ミサイル技術者かの判別が簡単ではない中で渡航防止の実効性を確保するためだという⁸⁰。

具体的には、2016年2月10日の措置強化の発表以降、各地の入国管理事務所（地方入管およびその出張所）や空港の出国審査ゲート（空港支局）で、「私は北朝鮮には渡航しません。仮に北朝鮮に渡航したことが確認された場合には再度上陸が認められないことを承知した上で出国します。」という誓約書への署名が求められた。法務省入国管理局長によれば、渡航しないと回答しながらその後北朝鮮に渡航した場合、意図的な虚偽ゆえに再入国許可に原始的瑕疵があったとして許可処分が無効になり、日本への再入国が拒絶される可能性がある。出入国管理及び難民認定法（入管法）26条7項（「法務大臣は、再入国の許可を受けている外国人に対し、引き続き当該許可を与えておくことが適当でないと認める場合には、その者が本邦にある間において、当該許可を取り消すことができる。」）によれば、海外渡航中には再入国許可を取り消せないが、「原始的な瑕疵があるということ」で当初から無効」と扱うことになるという⁸¹。

78 在日本朝鮮人入権協会からの情報による（2018年3月）。

79 留学同情勢ニュース2016年4月10日（<http://rhtjnews.blog.fc2.com/?mode=m&no=28&photo=true>）。東京新聞2016年4月13日朝刊も参照。

80 情報公開・個人情報保護審査会「前掲答申」（注73）13頁、東京新聞2016年4月13日朝刊参照。

81 井上宏政府参考人（法務省入国管理局長）の答弁（第190回国会・参議院決

以上のような誓約書は、その後文面は変更されながら⁸²、2016年5月末頃には終了したようである⁸³。現在では、再入国許可申請や空港などでの出国審査の際に北朝鮮への渡航予定を申告した在日外国人について、核・ミサイル技術者に該当しないかの確認がなされるにとどまる（該当すればおそらく再入国許可が与えられない）。在日外国人の核・ミサイル技術者が北朝鮮に渡航しないと申告しながら実は渡航したことが事後に判明した場合には、再入国許可が取り消される場合があるようだが、これはあくまでも技術者に限定された措置である。

したがって、日本は入国・通過禁止として次の措置をとっている。

- ①制裁委・安保理が指定する個人の入国・通過禁止
- ②北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸の原則禁止
- ③北朝鮮籍の者の入国の原則禁止
- ④対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸の原則禁止

次に、北朝鮮への渡航を防止するために以下の措置をとっている。

、算委員会会議録第6号（平成28年4月18日）。

82 少なくとも2016年3月2日時点での大阪入国管理局関西空港支局への確認では、法務省入国管理局入国在留課の同年2月13日付メールでの指示により、「平成28年2月10日から日本に在留する外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国は認められないこととなりました。出国時に北朝鮮に渡航しないと申告していたにもかかわらず北朝鮮に渡航したことが判明した場合には、再入国許可の取り消しなどの処分を行う場合があります。」と書かれた書類に「上記内容を確認しました」といった一筆を取る形に変わったという。以上のことは、在日本朝鮮人権協会からの情報による（2018年3月）。

83 留学同情勢ニュース2016年7月23日（<http://rhtjnews.blog.fc2.com/blog-entry-46.html>）。

- ⑤日本の国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ
- ⑥北朝鮮への渡航の自粛要請
- ⑦在日の北朝鮮当局職員及び当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止
- ⑧対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止
- ⑨在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止
- ⑩在日朝鮮人への北朝鮮に渡航しない旨の誓約要求（2016年2月から5月まで）

それではこれらのうち、独自措置と言えるものはどれか。

まず入国・通過禁止では、当然ながら①は安保理決議の実施である。他方、それ以外の②～④は独自措置と言える。もっとも、④については対象者によるかもしれない。なぜなら、「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員」が同時に安保理制裁回避の支援者や決議の違反者ともみなされる場合には、決議2094（2013年3月）10項の実施の範囲内となり、必ずしも独自措置ではないからである。

次に、北朝鮮への渡航防止のための⑤～⑩はいずれも、入国・通過禁止および追放、すなわち自国内に滞在させないことを主に求める安保理決議を超える独自措置である。ただし④について述べたのと同じ理由で、⑧についても対象者によっては必ずしも独自措置ではない可能性がある⁸⁴。

84 ただし、⑧の対象者でかつ同時に安保理決議による制裁回避を支援または決議に違反する者については、決議2270（2016年3月）14項により、日本は再入国禁止を超えて国外への追放義務まで負う。

Ⅲ. 日本の独自措置は日本の国際義務に適合するか

それでは、前章で見た日本の様々な措置は日本の国際義務に適合するだろうか。

仮に措置の中に国際義務と抵触するものが含まれていても、安保理決議上の義務の実施であれば、国連憲章上の義務の優先ゆえに正当化される(国連憲章103条)⁸⁵。たとえば、日本は資産凍結の対象者に駐エジプト大使と駐ミャンマー大使を含めている。これは、本来であれば外交関係条約30条2項の外交官の財産の不可侵に抵触するかもしれないが、2名とも制裁委・安保理の指定者である。また同じく対象となっている朝鮮労働党中央軍事委員会(朝鮮労働党の最高軍事機関)についても、本来であれば国家機関の財産についての免除規則(国連国家免除条約(未発効)18条参照)と抵触する可能性が生じるが、これも制裁委・安保理の指定による。

しかし、安保理決議の指示を超える独自措置については、日本が負っている他の国際義務と抵触すれば違法となる可能性がある。前章で明らかに

85 北朝鮮に対する安保理措置のほとんどは「決定」されていて加盟国の法的義務なのであまり問題とならないが、一般論としては、「要請」にとどまる場合でもそれに従った措置は違法とならないという見解が有力である。Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (3rd and revised ed., 1969), p. 615-616; Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (OUP, 1999), pp. 150-151; 浅田正彦「EUの対イラン独自制裁と安保理決議(国際取引法研究の最前線 第45回)」『国際商事法務』44巻5号(2016年)754頁。See also Benedetto Conforti & Carlo Focarelli, *The Law and Practice of the United Nations* (5th revised ed., 2016), p. 448.

なお、安保理は措置の実効性と正当性の確保のために、他の国際法規範との抵触を回避する努力をしており、必ずしも憲章103条による優先を前面に出していないとの主張として、石垣友明「ターゲット制裁の実施強化に伴う新たな問題—規範の拡大に内在する制約と他の規範との緊張関係についての考察—」『国際法外交雑誌』117巻1号(2018年)131-157頁。

したように、独自措置は以下の表の通りである（〔 〕内の措置は独自措置ではない可能性あり）。

貿易規制	・ 人道目的を除いたすべての貨物の輸出入禁止
金融規制	・ 支払手段等の携帯輸出の届出義務の下限額引き下げ ・ 北朝鮮向け支払制限 ・ 貴金属の輸出入禁止 ・ 一部団体・個人についての支払等・（特定）資本取引の禁止
輸送規制	・ 北朝鮮籍船舶の入港禁止 ・ 最近北朝鮮に寄港した全船舶の入港禁止
人的往来規制	・ 北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸の原則禁止 ・ 北朝鮮籍の者の入国の原則禁止 ・ [対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸の原則禁止] ・ 日本の国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ ・ 北朝鮮への渡航の自粛要請 ・ 在日の北朝鮮当局職員及び当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止 ・ [対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止] ・ 在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止 ・ 在日朝鮮人への北朝鮮に渡航しない旨の誓約要求（2016年2月から5月まで）

それでは、これらの独自措置は日本の国際義務に適合するか。以下検討しよう。

1. 貿易規制——特に物品貿易禁止

前述の通り、日本は、人道目的を除いたすべての貨物の輸出入を禁止している点で、北朝鮮との物品貿易について安保理決議よりも厳しい措置をとっている。しかし、北朝鮮はWTO加盟国ではなくWTO設立以前にGATTの締約国でもなかったので、本措置はGATT違反にはならない⁸⁶。

86 もっとも、実定国際法上の合法性評価を超えて措置の正当性から見れば、一般市民間の物資のやりとりにも徹底して適用されること（たとえば訪朝した修学旅行生の土産品の没収）への批判が留意される（在日本朝鮮人인권協会「在日朝鮮人の人権を侵害する制裁措置の廃止を求める意見書」（2017年10月30日、2018年1月5日改訂）（<http://k-jinken.net/?p=902>））。最近では、2018年6月ノ

2. 金融規制

前述の通り、日本は、金融規制として以下の独自措置をとっている。

- ①支払手段等の携帯輸出の届出義務の下限額引き下げ
- ②北朝鮮向け支払制限
- ③貴金属の輸出入禁止
- ④一部団体・個人についての支払等・(特定)資本取引の禁止

このうち、①は届出義務の下限額を通常100万円のところ10万円に引き下げるものだが、10万円以上の携帯輸出を禁止するものではない。③の輸出入禁止については、前節と同様、WTO非加盟の北朝鮮との間ではGATT違反は生じない。

そこで以下、②と④の措置が日本の国際義務に適合しているかを検討する。

1) IMF協定・WTO協定

②と④については、まず国際通貨基金（IMF）協定に抵触するかが問題となる。確かに、北朝鮮はIMFの加盟国ではない。しかし、IMF協定上の義務は他の加盟国に対してではなくIMF自体に対して負うと理解する立場⁸⁷からは、北朝鮮がIMF加盟国でないことは問題とならない。いずれにせよ、④の措置の対象にIMF加盟国（たとえば中国）の企業・国民が含まれているので、IMF協定との適合性を検討しておく必要がある

、28日に北朝鮮から関西国際空港に帰国した神戸朝鮮高級学校の生徒が、北朝鮮の国旗などが描かれた化粧品や薬などの土産品を押収されたという（朝日新聞2018年6月30日東京朝刊38頁）。

87 Deborah E. Siegel, "Legal Aspects of the IMF/WTO Relationship: The Fund's Article of Agreement and the WTO Agreements", *American Journal of International Law*, Vol. 96 (2002), p. 563.

なお、④のうち中国企業・国民への措置については、日中韓投資協定（「投資の促進、円滑化及び保護に関する日本国政府、大韓民国政府及び中華人民共和国政府の間の協定」）（2014年発効）の13条（「資金の移転」）1項（「各締約国は、自国の領域に向けた又は自国の領域からの全ての資金の移転であって、自国の領域内にある他の締約国の投資家の投資財産に関連するものが、遅滞なく、かつ、自由に行われることを確保する。」）との抵触が問題となるかもしれないが⁸⁸、同協定19条3項（「この協定のいかなる規定も、国際通貨基金協定に基づく締約国の権利及び義務を変更するものではない。」）により、IMF協定上の義務の違反がなければ日中韓投資協定の違反もないことになる⁸⁹。

i) 経常取引のための支払・資金移動を制限する場合

①IMF協定に反するか

IMF協定8条2項(a)は次のような規定である。

「前条第3項(b)及び第14条第2項の規定が適用される場合を除くほ

88 BITおよび他の多数国間条約（IMF協定、OECD自由化コード、GATS）において資金移動自由化についての規則が異なる現状の概観として、Rudolf Dolzer, "Transfer of Funds: Investment Rules and Their Relationship to Other International Agreements", in Mario Giovanoli and Diego Devos (eds.), *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis* (OUP, 2010), pp. 533-544.

89 所在地の一つが香港特別行政区であるミンジャン・インターナショナル・トレーディング・リミテッド（Mingzheng International Trading Limited）については、日・香港投資協定（1997年発効）の7条1項（「各締約政府は、投資に関し、他方の締約政府の投資家に対して、当該各締約政府の地域外又は地域内への当該投資家の投資財産及び収益の移転…を自由に行う権利を保証する。」）についても検討の必要が生じる。同協定議定書は、「協定第七条1の規定にかかわらず、日本国政府は、例外的な金融状況又は経済状況においては、その法令に従いかつ国際通貨基金協定に定めるところによって為替制限を課することができる。」と規定するが、「例外的な金融状況又は経済状況」でなければ、7条1項に抵触する可能性がある。ただし、同社が日本に投資財産を有しているかは不明である。

か、加盟国は、基金の承認なしに、経常的国際取引のための支払及び資金移動に制限を課してはならない (no member shall, without the approval of the Fund, impose restrictions on the making of payments and transfers for current international transactions.)。』

ここでの経常取引のための支払とは、貿易での支払や家族の生計費のための少額送金など、資本移動を目的としない (not for the purpose of transferring capital) 支払である (同協定30条(d)⁹⁰)。つまりIMF協定8条2項(a)は、自由貿易の実現のために必要な規定である。

一見すると、日本の②または④の措置が経常的国際取引のための支払・資金移動を制限する場合には、同項違反が生じるように見える。

しかし、同項の規定によれば、「基金の承認」を得た制限は許される。この点、安全保障を理由とする制限措置は、IMFより黙示的な承認が得られてきた⁹¹。1952年のIMF理事会決定144-(52/51)⁹²は、「時に、加盟国は

90 IMF協定30条(d)

「経常取引のための支払とは、資本移動を目的としない支払をいい、次のものを含むが、これらに限定されない。

- (1) 外国貿易、役務を含むその他の経常的業務並びに正常な短期の銀行業務及び信用業務に関して行うすべての支払
- (2) 貸付けに対する利子及びその他の投資による純収入に係る支払
- (3) 貸付けの賦払償還又は直接投資の消却のための多額でない支払
- (4) 家族の生計費のための多額でない送金

基金は、関係加盟国と協議した後、個々の取引を経常取引と認めるか資本取引と認めるかを決定することができる。」

91 See Emanuel Castellarin, *Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite: rétorsion ou contre-mesure?*, *Hague Yearbook of International Law*, Vol. 25 [2012] (2013), pp. 194-197. See also Annamaria Viterbo, *International Economic Law and Monetary Measures: Limitations to States' Sovereignty and Dispute Settlement* (Edward Elgar Publishing, 2012), pp. 172-174.

92 IMF Executive Board Decision No. 144-(52/51), 14 August 1952, *Payments Restrictions for Security Reasons: Fund Jurisdiction*, reprinted in *International Monetary Fund, Selected Decisions and Selected Documents of the IMF*, 7

国内または国際の安全を保障するためだけに制限を課すが、基金はこの種の行動を導く政治的かつ軍事的考慮の議論についての適切なフォーラムではない。」と前文で述べ、安全保障についてのIMFの謙抑性を強調した上で、パラ1で次のように述べる。

「経常的国際取引のための支払及び資金移動に制限を課す予定の加盟国は、その制限がIMF協定の7条3項(b)または14条2項によって授權されるものではないが同国の判断では国内または国際の安全の保障のみに関係する (in the judgment of the member, are - solely related to the preservation of national or international security) 場合、制限を課す前のいつでも可能なときに基金に通知するべきである。いかなる加盟国も、通知でそう示すことにより、制限を課す前に基金の決定を得ることができ、基金は要請により迅速に行動する。制限を課す予定の加盟国が基金への事前通知ができない状況と判断する場合には、状況が許す限り早く、通常は制限を課してから30日以内に基金に通知すべきである。本決定に従って受けた通知は、ただちに理事に回覧される。基金が、通知受領から30日以内に当該制限が安全保障のためだけの提案とは確信できないと当該加盟国に知らせない限り、同国は基金が制限賦課に異議がないとみなしうる。」

したがって、経常的国際取引のための支払・資金移動の制限は、IMFに通知されてから30日以内にIMFが安全保障目的への疑問を表明しない限り、異議なしとみなされ黙示的に承認されたことになる。

日本は、北朝鮮に対する為替制限措置をIMFに通知しており、2006年の制裁開始翌年にIMFが発行した「為替制度・為替制限年報2007年版」の日本の項において、「IMF理事会決定144-(52/51)に従った」措置として、北

↘ Thirty-Ninth Issue (2017), pp. 598-599.

朝鮮のミサイル・大量破壊兵器計画に関与する団体および個人との間の資本取引のために許可を要することが記載されている⁹³。本稿執筆時点で最新の2016年版では、北朝鮮の核などの大量破壊兵器・弾道ミサイル関連の計画に関与する個人・団体への資本取引・支払、および同計画に関連する活動についての資本取引・支払に許可が必要であること、そして2016年2月26日より10万円以下かつ人道目的の場合を除いて北朝鮮への支払に許可が必要になったことが記載されている⁹⁴。つまり、日本の措置はIMFにより黙示的に承認されている。

したがって、日本の措置（上記②と④）はIMF協定8条2項(a)に違反しない⁹⁵。

②WTO協定に反するか

北朝鮮はWTO未加盟だが、④の措置が中国など加盟国の企業・国民についての物品・サービス貿易の支払の妨害となる場合には、GATTやGATSとの抵触が問題となるかもしれない。

しかし、GATT1条1項は、「輸入若しくは輸出のための支払手段の国

93 International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Department, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2007* (2007), p. 599. なお、同書において、北朝鮮に国際安全保障のための為替制限措置を発動したことが明示されている他の国は、次の通り。オーストラリア (*Ibid.*, p. 57)、オーストリア (*Ibid.*, p. 64)、ベルギー (*Ibid.*, p. 122)、カナダ (*Ibid.*, p. 224)、キプロス (*Ibid.*, p. 333)、チェコ (*Ibid.*, p. 339)、フランス (*Ibid.*, p. 431)、ルクセンブルク (*Ibid.*, p. 703)、マルタ (*Ibid.*, p. 758)、ノルウェー (*Ibid.*, p. 904)、ポルトガル (*Ibid.*, p. 966)、スイス (*Ibid.*, p. 1165)、英国 (*Ibid.*, p. 1291)、米国 (*Ibid.*, pp. 1296-1297)。

94 International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Department, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2016* (2016), pp. 1718-1719.

95 ただしここでも、実定国際法上の合法性評価を超えて措置の正当性から見れば、支払手段等の携帯輸出の届出義務の下限額引き下げや支払制限が一般市民間にも適用されることにより、北朝鮮の親族への資金援助が難しくなっているとの批判が留意される。在日本朝鮮人人権協会「前掲意見書」(注86)。

際移転」に課される関税・課徴金についての最恵国待遇義務を定めるが、同15条9項(a)は「この協定のいかなる規定も、次のことを妨げるものではない。」として、「締約国が、国際通貨基金協定…に従う為替管理又は為替制限を実施すること。」と規定している⁹⁶。また、GATS11条⁹⁷ 1項は、「自国の特定の約束に関連する経常取引のための国際的な資金移動及び支払」への制限を禁止するが、同2項は「[IMF] 協定に基づく国際通貨基金の加盟国の権利及び義務に影響を及ぼすものではない」と規定する⁹⁸。

したがって、IMF協定上の義務に反しない以上、GATTおよびGATSにも反することはない。

ii) その他の資本移動を制限する場合

他方、日本の②または④の措置が、経常取引のための支払ではない資本移動を制限する場合、IMF協定違反が生じるか。

IMF協定は、経常取引のための支払ではない資本移動については、制限を認めている。すなわち同6条3項によれば、「加盟国は国際資本移動の規制に必要な管理を実施することができる」。これは、投機的な国際資本移動による国際収支の攪乱を回避すべく、加盟国に必要な方策をとらせるためである⁹⁹。

96 See Andrew D. Mitchell and Elizabeth Sheargold, "Article XV - Exchange Arrangements", in Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll and Holger P. Hestermeyer (eds.), *WTO - Trade in Goods [Max Planck Commentaries on World Trade Law, Vol. 5]* (Martinus Nijhoff Publishers, 2011), p. 364.

97 GATS11条（支払及び資金移動）

「1. 加盟国は、次条に規定する場合を除くほか、自国の特定の約束に関連する経常取引のための国際的な資金移動及び支払に対して制限を課してはならない。
2. この協定のいかなる規定も、国際通貨基金協定の規定に適合する為替の利用を含め、同協定に基づく国際通貨基金の加盟国の権利及び義務に影響を及ぼすものではない。もっとも、加盟国は、次条の規定に基づく場合又は同基金の要請による場合を除くほか、資本取引に関する自国の特定の約束に反するような制限を資本取引に対して課してはならない。」

98 Siegel, *supra* note 87, p. 597.

99 中川淳司他『国際経済法〔第2版〕』（有斐閣、2012年）399頁。

したがって、資本移動制限の場合には、なおさらIMF協定違反は生じない。

2) 免除規則

④の措置、すなわち一部団体・個人についての支払・支払受領、資本取引、特定資本取引を禁止する措置のうち、特に支払禁止措置は、資産移動を阻害する効果がある（いわゆる資産凍結）。仮に当該団体・個人が日本国内に資産を有していれば、措置が国際法上の免除規則に違反するだろうか。

一方で、米国は、制裁委・安保理が指定していない国務委員会（北朝鮮の最高機関とされる）や金正恩国務委員長も資産凍結対象に加えている¹⁰⁰。これには、国家機関の財産についての免除規則（国連国家免除条約（未発効）18条参照）や国家元首の免除規則と抵触しないかの問題が生じるであろう。

他方、日本はこれらいずれも指定をしていない。したがって、④の措置は免除規則に違反しない。

3) 「財産権」

④の措置の中の支払禁止措置は資産移動を阻害するにしても、通常は財産の「実質的な剥奪（substantial deprivation）¹⁰¹」には至らないので、採用には当たらないと考えられる。しかしそれでも、同措置は国際法上の「財産権」を侵害しないか。

まず確認しなければならないことに、一般国際法上、財産権が保障され

100 米国政府による資産凍結対象者（Specially Designated Nationals; SDNs）のリストは、以下で検索可能。<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>.

101 Interim Award on Pope & Talbot Inc. v. Canada, UNCITRAL (NAFTA), 26 June 2000, para. 102.

るのかは明らかではない。財産権は、世界人権宣言では17条で規定されているものの、自由権規約では規定されていないことが留意される。

しかし、特定の地域の条約や法秩序においては、財産権が保障されることがある。たとえば、欧州人権条約第1議定書1条は財産権について規定する。さらに、安保理の下での制裁委員会により資産凍結の対象となり、EC規則で制裁対象リストに掲載された個人および団体が規則の取り消しを求めたKadi事件では、欧州司法裁判所が、EU法の一般原則の不可欠の一部である基本権の一つとして財産権を挙げ、権限ある機関に訴える機会を原告に与えていなかったという本件事実を理由として、原告の財産権が不当に制限されたと認定した¹⁰²。

では、仮にこのような財産権が一般国際法においても保障されるようになっているとすれば、本件の支払禁止措置はその侵害となるだろうか。

この点で留意すべきことに、財産への介入が常に財産権侵害となるわけではない。上述のKadi事件判決は、一般論としては、テロ組織関係者の資産凍結は原則として正当化されうると述べる。というのも、基本権としての財産権は絶対的ではなく、社会での機能との関係で見られなければならないので、その制限がEUが追求する公益目的 (objectives of public interest pursued by the Community) に合致し、その目的との関係で不均衡かつ過度の介入となり財産権の本質を侵害するようなものでなければ (do not constitute, in relation to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of the right so guaranteed)、財産権の行使は制限されうるのである¹⁰³。したがって、同判決によれば、第1に公益目的に合致し、第2にその目的との関係で不均

102 Joined Cases C-402/05 & C-415/05 P, Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council & Comm'n, Judgment, [2008] ECR I- 6351, para. 371.

103 *Ibid.*, paras. 355-366.

衡かつ過度の介入でない場合は財産権侵害にならない¹⁰⁴。上述の欧州人権条約第1議定書1条も、財産権を保障する一方で「公益 (the public interest)」に基づく制限を認める。財産権が一般国際法においても保障されるようになっているとすれば、以上のような条件も同時に妥当すると考えるべきであろう。

104 第2の均衡性に関連して注目されるのが、ビュルドーによる「外国人財産の凍結」論文での記述である。彼女は、外国人私有資産の凍結の合法性について、「一般国際公法 (Droit international public général)」とのタイトルの下で次のように述べる (Geneviève Burdeau, "Le gel d'avoirs étrangers", *Journal du droit international*, Vol.124, No. 1 (1997), p. 41)。

「為替管理措置は原則として違法ではない (Les mesures de contrôle des changes ne sont pas en principe illicites) が、その措置により完全に処分不可能になって所有権の享受が侵害される場合には (si la mesure, par l'indisponibilité complète qu'elle institue, porte atteinte à la jouissance du droit de propriété)、より異論があるように思われうる。…凍結を、外国籍私人を狙った預金契約の履行または所有権の享受への侵害という…側面から考察するならば、国際法との適合は疑われ続けるが、しかし、実際には、措置の一時的性格ゆえに〔国際法との適合が〕比較的に容認されているように見える (la conformité au droit international … paraît en pratique relativement tolérée en raison du caractère temporaire de la mesure)。すなわち、平時において凍結または接収措置から凍結財産の国家への移転までいくと、国際法に反すると常に考えられてきた (le passage de mesures de gel ou de séquestre au transfert à l'Etat des biens gelés en temps de paix a toujours été considéré comme contraire au droit international) が、凍結措置は実際には責任問題を決して生じさせなかったように思える (les mesures de gel n'ont semble-t-il jamais soulevé de problèmes de responsabilité dans la pratique)。」

つまり彼女は、外国人私有資産の凍結について、資産が国家に移転されるなどして保有者による処分が完全に不可能になれば所有権侵害として違法となると疑いつつ、そこまで至らずに一時的性格の措置にとどまる限りは合法である可能性を指摘する。

なお、「実際には」という表現に注目すれば、諸国家が責任追及を躊躇する実際の傾向を指摘しているだけとも読めるかもしれないが、彼女は「一般国際公法」、おそらくは慣習国際法上の議論をしていると思われるので、これらの実行を元に慣習法規範について論じていると読むのが自然であろう。

それでは、日本による④の措置、特に支払禁止措置は、以上の2つの条件に該当するか。

第1に、指定された中国企業は、たとえ米国の指定根拠を疑ったとしても、丹東市など中朝貿易の拠点に位置することから、安保理による貿易規制の抜け穴となることは確かに懸念されるであろう。したがって、その資産移動を防止することにより貿易決済を阻止することは、安保理の貿易規制の実効化という公益目的と言える。第2の均衡性については判断が難しいが、これら中国企業は日本国内に資産をほとんど保有せず、指定は「米韓との連携を示すことが主眼」（外務省幹部）だという報道¹⁰⁵に照らせば、現状において、資産に対して目的との関係で不均衡かつ過度の介入があるとは考えにくい。

したがって、措置は2つの条件に該当しうると思われるので、仮に一般国際法において財産権が保障されていても、その侵害があるとは言い難い。

以上より、日本の金融面の独自措置は国際義務違反とはならない。

3. 輸送規制——特に入港禁止

前述の通り、日本は、北朝鮮籍船舶および最近北朝鮮に寄港した全船舶の入港禁止措置をとっている。この措置は日本の国際義務に反しないか。

1) 一般国際法

現在の一般国際法上は、海難などによる緊急入域の場合を除いて外国船舶に入港を認める義務が確立していないので、入港禁止措置は沿岸国の裁量の範囲内である¹⁰⁶。

105 毎日新聞2016年12月3日東京朝刊5頁。

106 A. V. Lowe, "The Right of Entry into Maritime Ports in International Law", *San Diego Law Review*, Vol. 14 (1977), p. 619; 杉原高嶺『海洋法と通航権』（日ノ

もっとも、チャーチル&ロウは、「明白に不合理または差別的な」入港の拒否や制限は「権利濫用に相当すると判断されるかもしれない、たとえ入港権が存在しなくても当該沿岸国は国際的に責任を負うかもしれない」と述べる¹⁰⁷。このような制約が、国際礼譲にとどまらず慣習法などの一般国

ゝ本海洋協会、1991年）106頁；山本草二『海洋法』（三省堂、1992年）111-112頁；George C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime* (Martinus Nijhoff, 1993), pp. 20-22; Louise de La Fayette, "Access to Ports in International Law", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 11, No. 1 (1996), p. 22; Ted L. McDorman, "Port State Enforcement: A Comment on Article 218 of the 1982 Law of the Sea Convention", *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 28, No. 2 (1997), pp. 310-311; R. R. Churchill & A. V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester University Press, 3rd ed., 1999), pp. 61-63; 水上千之『海洋法—展開と現在—』（有信堂、2005年）41頁；Erik Jaap Molenaar, "Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage", *Ocean Development and International Law*, Vol. 38 (2007), pp. 227-228; Henrik Ringbom, *The EU Maritime Safety Policy and International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2008), p. 208; 中野勝哉「内水」山本草二編『海上保安法制—海洋法と国内法の交錯—』（三省堂、2009年）116頁；Erik Jaap Molenaar, "Port State Jurisdiction", *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 8, p. 356; Rainer Lagoni, "Ports", *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 8, pp. 365-366; Bevan Marten, *Port State Jurisdiction and the Regulation of International Merchant Shipping* (Springer, 2014), pp. 32-33; Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (CUP, 2nd ed., 2015), pp. 80-84; Erik J Molenaar, "Port and Coastal States", in D.R. Rothwell, A.G.O. Elferink, K.N. Scott and T. Stephens (eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2nd ed., 2015), pp. 283-284; Rosemary Rayfuse, "The Role of Port States", in Robin Warner and Stuart Kaye (eds), *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement* (Routledge, 2016), p. 73. ICJはニカラグア事件本案判決で、沿岸国は主権を理由に自国港への出入りを規制できると述べる。Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, *I.C.J. Reports 1986*, p. 111, para. 213.

107 R.R. Churchill & A.V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester University Press, 2nd ed., 1988), p. 53; Churchill & Lowe, *supra* note 106, p. 63. この主張を支持する他の論者として、Vasilios Tasikas, "The regime of maritime port access: a relook at contemporary international land US law", *Loyola Maritime* 7

国際法上の規則として確立しているかには、疑問がないわけではない¹⁰⁸。しかし、仮に確立しているとした場合、本件措置は当該制約に抵触するだろうか。この点、制約について比較的詳しく論じるリングボムは、より具体的に、①無差別原則（特に国籍による差別の禁止。船舶の国籍のみならず、仕出国・仕向国による差別も禁止。）、②信義誠実原則、③権利濫用原則（権利濫用となる要件として、手法の恣意性、他国への害とその意図、権利行使国の利益とのバランス）、④均衡性原則による制約を論ずる¹⁰⁹。他の論者は、①国際海事条約・法上の他国の権利に不適切に介入する場合、②適切な目的（海洋安全保障、海洋環境、港の安全保障など）と関連がない場合、③一定の国籍の船舶を違法に（wrongfully）差別する場合、④露骨に恣意的かつ不当である場合のいずれかにあたる入港規制は許されないと述

↘ *Law Journal*, Vol. 5 (2007), pp. 32-33, 44; Henrik Ringbom, *supra* note 106, pp. 223-230; Rayfuse, *supra* note 106, p. 73; Sophia Kopela, "Port-State Jurisdiction, Extraterritoriality, and the Protection of Global Commons", *Ocean Development and International Law*, Vol. 47, No. 2 (2016), p. 94. なお、国連海洋法条約は、第16部（一般規定）冒頭の300条で、「締約国は、この条約により負う義務を誠実に履行するものとし、また、この条約により認められる権利、管轄権及び自由を権利の濫用とならないように行使する。」と規定する。

108 これらの制約主張を見る限り、主な根拠は、一般的原理（権利濫用原則など）からの演繹や国連海洋法条約の諸規定からの類推に過ぎない。さらに留意すべきことに、チャーチル&ロウ著『海洋法』の第2版（1988年）と第3版（1999年）は権利濫用による制約を指摘するが、同書の初版（1983年）は権利濫用による制約可能性を指摘しながらも、結局は否定的だった。R.R. Churchill & A.V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester University Press, 1983), p. 47. さらに共著者の一人のロウは、1977年の単著論文で、「一部論者（Some）は、入港拒否権は権利濫用原則により制限されると主張するかもしれない」と指摘した上で、「[港の] 閉鎖権へのそのような制限は慣習国際法規則とは判断できないと主張されてきている」と述べ、権利濫用原則による制約には否定的だった。Lowe, *supra* note 106, p. 621. 加えて、McDormanは、Churchill & Loweの上記主張を「曖昧な意見（ambiguous statement）」と否定的に表現している。McDorman, *supra* note 106, p. 311.

109 Ringbom, *supra* note 106, pp. 223-229.

べる¹¹⁰。

以上を踏まえて日本の入港禁止措置について検討するならば、北朝鮮のみを標的としているので、一見すると無差別原則との抵触が疑われるかもしれない。しかし、上記の制約の主張は、それぞれの原則を峻別して論じているわけではない。チャーチル&ロウは上記引用のように権利濫用としてまとめて述べているし、リングボムも、「上述の諸原則により確立される諸基準は「合理性テスト」という一般的表題で集約しうる」と述べる¹¹¹。つまり、国籍による差別は権利濫用や不合理性の判断の際の考慮点の一つに過ぎない。したがって、制約論者の意見に従ったとしても、北朝鮮のみを標的とするという差別性のみをもって入港禁止措置を違法と判断できるわけではない。むしろ、そもそも禁輸品を積載しているかの判断が難しい事情に加え、日本では全面禁輸の実効性を確保する必要がある状況を考えれば、日本の入港禁止措置を権利濫用と判断するのは難しいと思える。

2) 条約

以上のように、一般国際法上は問題がないが、入港を認める義務を定める条約があれば、別途検討が必要となる。確かに、日本と北朝鮮との関係ではこのような条約はないので、北朝鮮籍の船舶の入港禁止は条約違反とはならない。しかし、北朝鮮への寄港歴を理由とした入港禁止は北朝鮮以外の国の船舶も対象となるので、当該船籍国との間に特別の条約義務があれば、その違反の有無が問題となる。

i) GATT以外の条約

たとえば、日本が締結している二国間条約では、第三国船舶と均等の条件（最恵国待遇）での商船の入港を求める規定（日ソ通商条約（1958年発効→ロシア承継）8条1項、日中海運協定（1975年発効）4条1項、日フィ

110 Tasikas, *supra* note 107, p. 33

111 Ringbom, *supra* note 106, p. 229.

リピン友好通商航海条約（1980年発効）11条2項）や、第三国のみならず自国船舶との均等（内国民待遇）を要求する規定がある（日米通商航海条約（1953年発効）19条3項、日アルゼンチン友好通商航海条約（1967年発効）12条2項）。「海港ノ国際制度ニ関スル条約及規程」（1923年ジュネーブで署名、1926年発効。1926年に日本について発効。）¹¹²の規程2条も、入港などについての最恵国待遇および内国民待遇を規定する。

しかし、これらの規定は入港規制についての無差別待遇を要求するところ、北朝鮮への寄港歴による措置は日本船舶も含めたすべての船舶に適用されるので、国籍による差別はない。したがって、これらの違反は生じない。

他方、「通過ノ自由ニ関スル条約及規程」（1921年バルセロナで署名、1922年発効。1924年に日本について発効。）¹¹³の規程2条1項は、「締約国ノ主權又ハ權力ノ下ニ在ル地域上ノ運輸ヲ規律シ及実行スル為締約国カ採用スル措置ニ於テハ国際通過ノ為ニ便利ナル常用ノ通路ニ於ケル鉄道又ハ水路ニ依ル自由通過ヲ容易ナラシムルコトヲ図ルヘシ（*faciliteront le libre transit/shall facilitate free transit*）」と規定する。本条は無差別待遇なく絶対的な義務を規定するが、自由通過を「容易ナラシムル」義務であり、入港禁止措置が直ちに本条違反になるか微妙である。いずれにせよ、同規程5条1項によれば、「公安（*sécurité publiques/security*）」を理由とした入国禁止者または禁輸貨物の通過を許す義務はない。したがって、同規程の違反も生じない。

ii) GATT

①第5条に反するか

112 Convention and Statute on the International Régime of Maritime Ports, Geneva, 9 December 1923, in League of Nations, *Treaty Series*, Vol. 58, p. 285.

113 Convention and Statute on Freedom of Transit, 20 April 1921, in League of Nations, *Treaty Series*, Vol. 7, p. 11.

＜5条の規定と解釈上の論点＞

上述の「通過ノ自由ニ関スル条約」をモデルにして作成されたのが、GATTの第5条である¹¹⁴。そこで、WTO加盟国の船舶の入港を拒否する場合には、GATTの第5条（通過の自由Freedom of Transit）に反しないかが問題となる。特に第2項は次のように規定する。

「2. 他の締約国の領域へ向かうか又は他の締約国の領域から来る通過運送（traffic in transit）に対しては、国際通過に最も便利な経路によって各締約国の領域を通過する自由を与えなければならない（There shall be freedom of transit）。船舶の国籍、原産地、仕出地、入国地、出国地若しくは仕向地による差別、又は貨物若しくは船舶その他の輸送手段の所有の事情に基く差別を設けてはならない。」

同項での「通過運送」は、第1項で定義されている。

「1. 貨物（手荷物を含む。）及び船舶その他の輸送手段は、一締約国の領域のそれらの通過が、積換（trans-shipment）、倉入れ、荷分け又は輸送方法の変更を伴うかどうかを問わず、その締約国の国境外から始まり国境外に終るその通過の全行程の一部にすぎないときは、その領域を通過しているものとみなす。この種の運送は、この条において「通過運送」という。」

第1項に照らせば、日本による入港禁止は、日本の国境外から始まり国境外に終わる通過、すなわち「通過運送」中の船舶をも対象とする措置である。それでは、本措置は5条2項に反するか。

まず2項第1文については、「通過する自由」とはどの程度の自由かが、次に無差別義務を定める2項第2文については、「通過運送」の語がない

114 Cherise M. Valles, "Article V - Freedom of Transit", in Wolfrum, Stoll & Hestermeyer, *supra* note 96, p. 185.

ゆえに第1文との関係が問題となる。

<WTOパネルによる解釈>

WTO紛争解決機関が初めて同条について判示したのは、コロンビアの輸入港制限事件でのパネル報告（2009年4月15日提出、同月27日採択）である。コロンビアには貿易のための輸入港が26あるが、コロンビアの主要産業である繊維、衣服、履物の輸入については、税関管理のために11港に限定されていた。さらに追加的制限として、パナマおよびコロン自由地帯から輸入される上記品目については、ボゴタ空港かバランキジャ港に限定されていた。ただし、最終目的地がコロンビア以外であって積換のためコロンビアを経由するのみの場合には、上記の11港のどこでも入港が許されていた¹¹⁵。

WTOパネルは、GATT第5条2項第1文について、次のように述べる。

「パネルの見解では、5条1項が規定する「通過運送」の定義は、見たところ十分に明確のように思える。そこで、5条2項への適用の際、「通過の自由」は、締約国領域の貨物の通過がその締約国の国境外から始まり国境外に終わる全行程の一部に過ぎないときは、すべての通過運送に及ばなければならない。さらに、通過の自由は、積換、倉入れ、荷分けまたは輸送方法の変更を伴うかどうかを問わず、保証されなければならない。¹¹⁶」

「5条2項第1文によるところの「通過の自由」の規定は、貨物の積換、倉入れ、荷分けまたは輸送方法の変更の有無にかかわらず、貨物の国際通過にとって最も便利な経路での無制限のアクセス（unrestricted access）を認めることを「求めている」と結論する。したがっ

115 Colombia - Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry, DS366, paras. 2.12-2.14.

116 *Ibid.*, para. 7.396.

て、締約国からの国際通過中の貨物は、第三国領域向けのときはいつでも、入域を許されなければならない。^{117]}

したがって、パネルによれば、第1文は国際通過のために最も便利な経路による「無制限のアクセス」を認める義務を規定する¹¹⁸。この立場によれば、最も便利な経路へのアクセスのいかなる制限も違反となりうるであろう¹¹⁹。

さらに第2文について、パネルは次のように述べる。

「5条2項第2文において通過運送への明示的言及がないにもかかわらず、本パネルは、第2文の最恵国待遇義務は、第1文の通過の自由を及ぼす義務に密接に関係していると考える。パネルの見解では、第2文は通過の自由を及ぼす義務を補完かつ補足して、貨物を輸送する船舶の国籍、原産地、仕出地、入国地、出国地に基づく差別を設けてはならないと追加的に規定している。^{120]}

「この[第1文での]保護の補完として、本パネルは、5条2項第2文はさらに、貨物の扱いについて締約国が差別を設けることを禁じていると考える。したがって、5条2項第2文は、全締約国からの貨物は、国際通過中に同じレベルのアクセスと均等な条件を確保されなければならないことを要求するものと結論する。^{121]}

したがって、第2文は、通過の自由を定める第1文を「補完かつ補足して」、第1文により認められる通過の際の条件についての最恵国待遇義務

117 *Ibid.*, para. 7.401.

118 Valles, *supra* note 114, p. 188.

119 See Vitaliy Pogoretsky, *Freedom of Transit and Access to Gas Pipeline Networks under WTO Law* (CUP, 2017), p. 129.

120 Colombia - Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry, DS366, para. 7.397.

121 *Ibid.*, para. 7.402.

を規定するという。

以上の解釈を踏まえて、パネルは、コロンビアが国際通過のために貨物の積換を要求しているのは5条2項第1文に反し、パナマ（またはコロン自由地帯）から届く繊維、衣服、履物の原産地または仕出地に基づく差別を設けていることは同項第2文に反すると判断した¹²²。

＜本件措置への当てはめ＞

それでは、以上のパネル解釈を踏まえたとき、最近北朝鮮に寄港した船舶の入港禁止は、それがWTO加盟国籍の場合にGATT第5条2項に反するだろうか。

入港禁止は間違いなく「無制限のアクセス」を阻む措置なので、船舶の国際通過にとって日本への寄港が最も便利な経路である場合には¹²³、その入港を禁止する措置は5条2項第1文に反する。さらには、北朝鮮に寄港した船舶のみが対象なので、船舶の入国地や出国地などによる差別を禁じた同項第2文に反する¹²⁴。したがって、最近北朝鮮に寄港したWTO加盟

122 *Ibid.*, paras. 7.423, 7.430.

123 パネルは論じなかったが、「国際通過に最も便利な経路」かどうかの判断基準も論点となる。EUによれば、判断は客観的要素に基づいて事例ごとになされる。具体的には、通過経路の総数や合理的な貿易業者から見た国際通過のための様々な便宜性次第であり、距離、時間、安全性、道路・インフラの質などの基準が考慮されるという。European Union, Third Party Oral Statement, 25 January 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156603.pdf, para. 36. 学説では、Azariaが、この文言は柔軟で、消費者と生産者の地理的場所などの基準を考慮して事例ごとに判断されると述べる。Danae Azaria, *Treaties on Transit of Energy via Pipelines and Countermeasures* (OUP, 2015), p. 64. Vallesによれば、判断は操船者が行い、事後的にWTOパネルの審査に服するという。Valles, *supra* note 114, p. 188.

124 Azariaによれば、無差別義務を規定する第2文が、最恵国待遇のみを要求しているのか、最恵国待遇のみならず内国民待遇（＝国内輸送との無差別）まで要求しているかという論点もある。Azaria, *supra* note 123, pp. 64-65. しかし、いずれの解釈においても、本件の入港禁止措置が第2文にも抵触するという

国籍の船舶の入港禁止措置は、日本への寄港が最も便利な経路であった場合には、GATT 5条2項に反することになる。

②第21条で正当化されるか

しかし、仮にGATT第5条に反する場合でも、GATT第21条（安全保障のための例外）により正当化されるかが問題となる。同条は次のように規定する。

「この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。

- (a) 締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益に反するとその締約国が認める情報の提供を要求すること。
- (b) 締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること。
 - (i) 核分裂性物質又はその生産原料である物質に関する措置
 - (ii) 武器、弾薬及び軍需品の取引（traffic）並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行なわれるその他の貨物及び原料の取引に関する措置
 - (iii) 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置
- (c) 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従う措置を執ることを妨げること。」

北朝鮮に寄港歴のある船舶の入港禁止措置は、(a)項の情報提供要求ではなく、また安保理決議上の義務を超える独自措置なので(c)項の国連憲章義務に従う措置でもない。(b)項について言えば、入港禁止の直接の理由は貨物の種類ではなく北朝鮮への寄港歴なので、同項の(i)および(ii)には該当しにくい。

ㄨ う結論は変わらない。

そこで、該当可能性を特に検討すべきは、(b)項(iii)ということになる。(b)項(iii)により正当化されるのは、「戦時その他の国際関係の緊急時に執る (taken in time of war or other emergency in international relations)」措置で、「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める (it considers necessary for the protection of its essential security interests)」ものである。

＜前提問題：21条適合性は援用国の裁量に委ねられるか＞

しかし、21条については、「締約国が…認める」という自己判断的な (self-judging) 文言、および20条と異なりそもそも21条には濫用防止のための柱書がない点から、援用国が自らの措置は21条に適合と判断する限り適合しているものとみなされるかが問題となる。もしそうであれば、21条に適合するかは援用国の裁量に委ねられる。

しかし、GATT時代およびWTO時代を通して、紛争解決手続においてGATT21条について判断された例はない。唯一、米国のニカラグアに影響を与える貿易措置事件においては、被申立国の米国が、パネル設置の条件としてGATT21条(b)項(iii)援用の動機およびGATT上の有効性についてパネルは検討・判断しないという理解の上で付託事項を作成したことにより¹²⁵、パネルは21条について判断しなかった(1986年10月13日報告。ニカラグアの反対で不採択。)

もっとも、パネルは傍論ながら次のように述べて、21条適合性が援用国の完全な裁量に委ねられることに疑問を呈してはいた。

「それゆえ、本パネルは、米国が課したような禁輸は、GATTの基本目標、すなわち無差別かつ開かれた貿易政策を育み、発展途上の締約

125 GATT Council, Minutes of Meeting, 12 March 1986, C/M/196 (2 April 1986), p. 7.

国の発展を促進し、貿易関係での不確実性を減らすという目標に反していると結論した。本パネルは、GATTが各締約国の安全保障上の重大な利益を21条により保護しており、それゆえに締約国にこれらの目標を自国の安全保障上の重大な利益よりも優先させるのがGATTの目的ではないことを認めた。しかし、本パネルは、各締約国が21条の権利を利用する場合はいつでも、その安全保障上の必要性を安定した貿易関係の維持の必要性に照らして慎重に比較考慮して初めて、GATTはその基本目標を達成できると考えた。…もし21条解釈が完全に援用締約国に留保されると認められるならば、いかにして締約国はこのようなGATT上のすべての義務への一般例外が過度にまたは本規定での説明以外の目的のために援用されないことを確保できるのだろうか。もし締約国がパネルに21条援用事件を審査する職務を与えながらその援用の正当性を審査する権限を与えないのであれば、申立てを23条2項に従って調査してもらうという悪影響を受けた締約国が持つ権利を制限するのだろうか。¹²⁶」

さらに、現在係争中のロシアによる通過運送についての措置事件(DS512)では、パネルによる初の21条適合性の判断が期待されている¹²⁷。この事件では、ロシアとウクライナの緊張に端を発した、ウクライナからロシア経由で第三国に至る通過運送をロシアが制限する措置につき、ウクライナが2016年9月14日に協議、そして2017年2月9日にパネル設置を要請した。ウクライナは、GATT 5条2～5項などの違反を主張する。

126 US - Trade Measures Affecting Nicaragua, Report by the Panel, L/6053 (13 October 1986), paras. 5.16-5.17.

127 川瀬剛志「鉄鋼・アルミニウム輸入に対する米国1962年通商拡大法232条の発動—WTO体制による法の支配を揺るがす安全保障例外の濫用と報復の応酬—」『経済産業研究所Special Report』(2018年3月29日掲載) (https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/095.html) 参照

第三国として参加している米国は、従来の同国の立場通り、21条の自己判断的な規定ぶりとその起草過程の検討から、パネルによる審査は不可能と主張している¹²⁸。

しかし他方で、EUは21条の司法判断適合性 (justiciability) を肯定し¹²⁹、適合性の立証責任を21条援用国 (被申立国) に負わせる¹³⁰。その上で、「GATT21条、特に21条(b)項はその文言の構成要素の一つにおいて一定の裁量の余地を援用加盟国に与えているが、決して21条全体 (または21条(b)の3つのサブパラグラフのいずれも) が完全に自己判断的な規定であるわけではない。」と述べる¹³¹。なぜなら、「義務は誠実に履行されなければならない」という「慣習国際法原則」(信義誠実原則) が「1994年のGATT21条を含むWTOのすべての規定について適用されるので、21条(b)項(iii)の諸要素は信義誠実原則に照らして適用されなければならない」からである¹³²。

すなわち、まず、21条(b)項(iii)の構成要素のうち、「締約国が…と認める」という自己判断的文言は「必要である」という要素のみにかかり、そ

128 Responses of the United States of America to Questions from the Panel and Russia to Third Parties, 20 February 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3d.Pty.As.Pnl.and.Rus.Qs.fin.%28public%29.pdf>, paras. 2, 3, 15.

129 European Union, Third Party Written Submission, 8 November 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156602.pdf, paras. 14-21.

130 *Ibid.*, paras. 24, 26.

131 *Ibid.*, para. 29.

132 *Ibid.*, para. 36. 中谷も、「GATT第21条(b)やGATS第14条の2(b)においては、全く恣意的に「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要」だとして同条項を援用できるとは解するべきではない。条約の自己解釈権を有しても「誠実に解釈する」(条約法条約第31条1項)ことはやはり求められるのであって、権利濫用に該当するほどの解釈・適用上の恣意性は許されるべきではない」と述べる。中谷和弘「国境を越えた企業合併・買収と国際法」『国際法外交雑誌』105巻3号(2006年)15頁。

他の諸要素は通常通り客観的に判断される¹³³。次に、「必要である」の要素については、確かに自己判断的文言があるものの、「しかし、このことは、加盟国が無制限の裁量を有し、措置の必要性を主張する加盟国にパネルが完全に服従しなければならないことを意味しない¹³⁴」。パネルは、援用加盟国が措置を必要と説得的に考えるかどうかを…審査しなければならない。当該〔21条の〕例外が援用国により誠実に適用され濫用を防ぐことを確保するために、このような限定的審査を要する¹³⁵」。具体的には、GATT20条での必要性についての上級委員会判断にしたいが、措置の目的の相対的重要性、目的実現への寄与、国際通商への影響の限定性などの要素の調整による評価に加えて、「合理的に利用可能なより貿易制限的でない代替手段で、かつ関係する目標を期待される程度守るのに同等の寄与をするもの（reasonably available alternative measures that are less trade restrictive, while making an equivalent contribution to achieving the desired level of protection of the relevant objective）と比較すべき」であり¹³⁶、援用国はこれらの要素を考慮した上で当該措置が必要であると認める理由をパネルに説明しなければならない¹³⁷。以上のように述べた上で、EUは、本件でロシアはそのような説明をしていないので、立証責任を果たしていないと結論する¹³⁸。

以上のように、21条適合性について援用国にどこまで裁量を与えているかには争いがあり、確定していない。

＜本件措置は21条に適合するか＞

133 European Union, *supra* note 129, para. 39.

134 *Ibid.*, para. 61.

135 *Ibid.*, para. 62.

136 *Ibid.*, paras. 58-60.

137 *Ibid.*, para. 63.

138 *Ibid.* 同様の主張として、European Union, *supra* note 123, paras. 8, 19-21.

それでは、北朝鮮への寄港歴を理由とした入港禁止措置はGATT21条で正当化できるか。米国のように21条適合性は完全に援用国の裁量の範囲内という立場に立てば、当然ながら本措置は21条で正当化できる。しかし、EUのように援用国の裁量を「必要である」の要素に限定する立場によればどうだろうか¹³⁹。

第1に、本件措置は「戦時その他の国際関係の緊急時に執る」措置と言えるか。本件では北朝鮮が核開発・ミサイル実験を行っており、「国際の平和及び安全に対する明白な脅威」(安保理決議)が現に存在する。したがって、「戦時」ではないものの「国際関係の緊急時に執る」措置との判断は可能であろう。

第2に、「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために」に当たるか。北朝鮮と緊張関係にありかつその核ミサイルの射程内にある日本にとって、北朝鮮の核・ミサイル開発の抑止は安全保障上の重大な利益と言える。

第3に、「締約国が…必要であると認める」に当たるか。自己判断的な文言とはいえ、EUは限定的審査を要求する。すなわち、援用国は、措置

139 GATT21条適合性についての援用国の裁量を制限する学説として、Hannes L. Schloemann & Stefan Ohlhoff, “‘Constitutionalization’ and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence”, *American Journal of International Law*, Vol. 93 (1999), pp. 426-427, 450 ; Dapo Akande & Sope Williams, “International Adjudication on National Security Issues: What Role for the WTO?”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 43 (2003), pp. 382-403; Stephan Schill & Robyn Briebe, “‘If the State Considers’: Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 13 (2009), pp. 105-110 ; Holger P. Hestermeyer, “Article XXI - Security Exceptions”, in Wolfrum, Stoll & Hestermeyer, *supra* note 96, p. 580-582; Rostam J. Neuwirth & Alexandr Svetlicinii, “The Economic Sanctions over the Ukraine Conflict and the WTO: ‘Catch-XXI’ and the Revival of the Debate on Security Exceptions”, *Journal of World Trade*, Vol. 49, No. 5 (2015), p. 911; Shin-yi Peng, “Cybersecurity Threats and the WTO National Security Exceptions”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 18, Issue 2 (2015), p. 466.

の目的の相対的重要性、目的実現への寄与、国際通商への影響の限定性などの諸要素、および同等の実効性を持ちながらより貿易制限的でない代替手段を考慮して、当該措置が必要であると認めた理由を、パネルに説得的に説明しているかを審査される。もちろん、日本の措置はWTO紛争解決手続に申し立てられていないので、日本によるパネルでの理由説明はない。それでは、どのような理由説明が予想されるか。

確かに、寄港歴による入港禁止を公表した内閣告示は「(北朝鮮の核実験と弾道ミサイル発射)等を踏まえ、北朝鮮の動向や国際社会の対応ぶり等の諸般の事情を総合的に勘案し」と述べるだけであり¹⁴⁰、国土交通委員会における大臣提案でもそれ以上の理由説明はなく¹⁴¹、同委員会そしてその後の衆議院本会議では質問もなく採択されている¹⁴²。

とはいえ、最近北朝鮮に寄港した船舶の入港禁止措置の目的である北朝鮮の核・ミサイル開発の抑止は、重要である。その目的実現への寄与という点でも、前述したように日本はいまだに禁輸品運搬疑惑を貨物検査の条件としており、安保理決議の指示と比べて執行管轄権行使には慎重な姿勢なので、入港禁止はその点の不備を補うものと言える。さらに、特定の船舶の入港禁止にとどまるので、国際通商への影響も限定的と主張できるだろう。問題となるのは、同等の実効性を持ちながらより貿易制限的でない代替手段についてである。すなわち、最近北朝鮮に寄港した全船舶を一律に入港禁止とするよりも、安保理が指示するように貨物検査を強化した方が、同等に実効的でありながらより貿易制限的でないとの考えもあるかもしれない。しかし、EUは代替手段を考慮要素の一つと述べるのみで、その欠如を21条適合性の要件とまで主張しているかは不明である。なにより

140 平成28年2月19日内閣告示第3号(『官報』号外特第8号(平成28年2月19日))。

141 第190回国会・衆議院国土交通委員会議録第14号(平成28年5月13日)。

142 第190回国会・衆議院国土交通委員会議録第16号(平成28年5月20日)、第190回国会・衆議院会議録第35号(平成28年5月24日)。

も、自己判断的文言により、審査は援用国が説明責任を果たしているかに限られるという。しかも、どの程度の説明があれば足りるかを明らかにしていない。したがって、確たる結論は難しいが、EUの立場に従ったとしても、日本は説明次第では21条により正当化しうることになるだろう（たとえば、貨物検査については人的資源の限界により徹底的な実施が難しく¹⁴³、入港禁止と実効性が同等とは言えない、などの説明が考えられる）。

以上より、北朝鮮への寄港歴を理由とした入港禁止措置は、仮にGATT 5条に違反するとしても、同21条によって正当化されうられると思われる。

4. 人的往来規制——特に再入国許可をめぐる措置

先に論じたように、人的往来規制として日本は次のような独自措置をとってきた（〔 〕内の措置は独自措置でない可能性あり）。

入国・通過禁止：

②北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸の原則禁止

③北朝鮮籍の者の入国の原則禁止

〔④対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸の原則禁止〕

北朝鮮への渡航防止措置：

⑤日本の国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ

⑥北朝鮮への渡航の自粛要請

143 安保理決議に基づく港湾での貨物検査の実施割合は、人的・財政的な限界から、実際には全体の2、3％に過ぎないという。石垣友明「国連安保理制裁の変容と履行確保に関する最近の課題—金融制裁をはじめとする諸措置の実施に当たっての実務上の課題を中心に—」吉村『前掲書』（注36）95頁。

⑦在日の北朝鮮当局職員及び当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止

〔⑧対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止〕

⑨在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止

⑩在日朝鮮人への北朝鮮に渡航しない旨の誓約要求（2016年2月から5月まで）

それでは、これらの措置は日本の国際義務に適合するか。

まず、一般国際法上、外国人に「入国の自由」は保障されず、入国を許可するかどうかは受入れ国の裁量内なので、②～④は合法である。国際法上は領域内の移動の自由や出国の自由はあるが（自由権規約12条1項、2項）、特定の国への渡航の自由は確立していないので、⑤と⑥も合法である。

しかし、⑦～⑩の再入国に関わる措置は問題となり得る。なぜなら、これらの措置は、主に特別永住者を対象とすることになるからである。具体的には、これらの措置が自由権規約12条4項（「何人も、自国に戻る（enter his own country）権利を恣意的に（arbitrarily）奪われない。」）に抵触するかが問題となる。ここでまず検討すべき論点は、特別永住者にとって日本は「自国」とみなされるかどうかである。以下検討しよう。

1）特別永住者は「自国」である日本に再入国する権利を有するか

自由権規約12条4項にいう「自国」の「通常の意味」（条約法条約31条1項）が国籍国なのか、それより広く永住国まで含むのかは自明ではない。したがって、「自国」の意味が争われてきた。

i) 日本政府の立場

日本政府は、12条4項の起草段階から「自国」とは国籍国を指すと述べ¹⁴⁴、あらゆる在留外国人について再入国許可を交付しなかったり交付し

た許可を取消や無効としても、同項に反しないと解してきた。指紋押捺を拒否した永住資格保有者への再入国不許可処分が問題となった崔善愛（チェ・ソンエ）事件において、被告の法務大臣側は12条4項の「自国」は国籍国のみを意味すると主張し、その主張を福岡地裁（1989年）および福岡高裁（1994年）も認めた¹⁴⁵。

ii) 起草過程での諸国家の立場

それでは、このような解釈は妥当か。12条4項の起草過程での諸国家の立場に照らせばどうか。

芹田は、12条4項の起草過程を子細に追った上で、「自国」は国籍国のみならず、定住国をも含むものとして理解されていたと解するのが妥当であろうと結論する¹⁴⁶。他方で坂元は、「起草過程からは、「国籍国」に限るとも「定住国」を含むとも、いずれかに明確に特定できないように思われる。国際社会では、出入国管理に当たって、国籍または市民籍を規制基準とする国と永住的住居を規制基準とする国があるがために、妥協として、「自国」という表現が採用されたと考えられるからである。」と述べる¹⁴⁷。両者では、起草過程での諸国家の立場の評価が異なる。

そこで以下、12条4項の起草過程での諸国家の立場を今一度検討しよう。

①国連人権委員会

まず、1949年の国連人権委員会第5会期では、国籍国に限るフランス案

144 UN General Assembly, Fourteenth Session, Official Records, Third Committee, 956th Meeting, Friday, 13 November 1959, at 11 a.m., UN Doc. A/C.3/SR.956 (1959), p. 239, para. 30 (Fujita (Japan)).

145 福岡地判平元 [1989] 年9月29日民集52巻3号704頁、福岡高判平6 [1994] 年5月13日民集52巻3号752頁。

146 芹田健太郎『永住者の権利』（信山社、1991年）187頁（初出：「自国」に戻る権利」『ジュリスト』893号（1987年））。

147 坂元茂樹『人権条約の解釈と適用』（信山社、2017年）290頁（初出：「自国」に戻る権利—自由権規約第12条4項の解釈をめぐって」藤田久一他編『人権法と人道法の新世紀』（東信堂、2001年））。

(「国民である国 (the country of which he is a national)」) が採択された¹⁴⁸。

それに対して、1950年の国連人権委員会の第6会期を前にして、オーストラリアが「自国 (his own country)」という表現への修正を提案した¹⁴⁹。他方、フランスに加えて、米国¹⁵⁰ とオランダ¹⁵¹ が、フランス案と同様に国籍国に限定する文言を主張した。第6会期の議論では、特にオーストラリア案と米国案の賛否が問題となった。オーストラリアは、修正案の趣旨として、権利保持者の基準を、国民（や市民）よりも広く「自己の本拠を設けた (established their home)」人に広げるためと述べた¹⁵²。しかし、同案を支持したのはチリのみで¹⁵³、米国に加えてエジプト、フィリピン、ギリシャが国民への限定を支持した¹⁵⁴。その結果、オーストラリア案は否

148 UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Fifth Session, Summary Record of the 106th Meeting, Tuesday, 31 May 1949, at 2:30 p.m., UN Doc. E/CN.4/SR.106 (8 June 1949), pp. 8-9 (Cassin (France)).

149 UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sixth Session, Comments of Governments on the Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Australia, UN Doc. E/CN.4/353/Add.10 (22 March 1950), p. 8.

150 “Any one shall be free to enter the country of which he is a national.” UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sixth Session, Compilation of the Comments of Governments on the Draft International Covenant on Human Rights and on the Proposed Additional Articles (Memorandum by the Secretary-General), UN Doc. E/CN.4/365 (22 March 1950), pp. 34.

151 “Any one has the right to be admitted to the country of which he is a national.” *Ibid.*, p.35.

152 UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sixth Session, Summary Record of the 151st Meeting, Monday, 10 April 1950, at 2:30 p.m., UN Doc. E/CN.4/SR.151 (19 April 1950), pp. 13-14 (Whitlam (Australia)).

153 *Ibid.*, p. 14 (Valenzuela (Chile)).

154 *Ibid.*, p. 4 (Ramadan (Egypt)), p. 15 (Mendez (Philippines), Roosevelt (USA), Kyrou (Greece)).

決され、米国案（「国民である国（the country of which he is a national）」）が可決された¹⁵⁵。

1952年の国連人権委員会第8会期では、オーストラリアが、“a national”を“a citizen or national and in which he has his permanent home”に差し替える修正案を出した¹⁵⁶。この案によれば、「市民または国民でありかつ永久的の本拠を有している国（the country of which he is a citizen or a national and in which he has his permanent home）」との表現になる（イタリック強調は山田）¹⁵⁷。同国代表の説明によると、オーストラリアに入国する権利の最終的な決定要素は市民籍や国籍ではなく、同国が「永久的本拠（permanent home）」かどうかなので、「永住（permanent residence）」概念が導入されない限り条文案を受け入れられないという¹⁵⁸。この案は、国籍（または市民籍）の保持に加えて永住まで要求するものであり、2年前に採択された米国案よりも権利保持者を狭めることになる。結局、オーストラリアの主眼は、権利保持者を広げるというよりも、権利保持の基準として、自国の制度に合わせて国籍よりも永住を重視することになったように思える。

この案に対しては、米国が「居住（residence）」に言及する理由がある

155 *Ibid.*, p. 16.

156 UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Eighth Session, Draft International Covenants on Human Rights and Measures of Implementation, Australia: amendment to article 8, UN Doc. E/CN.4/L.189 (2 June 1952). 本文書は国連HPでは入手できないようだが、国立国会図書館には所蔵されている。また以下でも参照可。Marc J. Bossuyt, *Guide to the “Travaux Préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights* (1987), p. 261.

157 See UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Eighth Session, Summary Record of the 315th Meeting, Thursday, 29 May 1952, at 10:15 a.m., UN Doc. E/CN.4/SR.315 (17 June 1952), p. 10 (Whitlam (Australia)).

158 *Ibid.*, pp. 6, 12.

とは思えないと述べ¹⁵⁹、フランスが「永住 (permanent residence)」という法概念はフランスでは存在しないと述べて¹⁶⁰、それぞれ反対した。そこで英国が、世界人権宣言13条2項 (“Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.”) の文言を使用するのが「問題を処理する最善の方法 (the best way of dealing with the problem)」だと思うと述べた¹⁶¹。この意見を受け入れたオーストラリアは、「自国 (his own country)」とする改訂修正案を提出し¹⁶²、それが賛成10反対2棄権6で採決され¹⁶³、国連人権委員会案となった (“Subject to the preceding sub-paragraph, anyone shall be free to enter his own country.”)¹⁶⁴。

以上の経緯からは、次のことが言える。第1に、少なくとも1950年までは明らかに国籍国に限定する案が有力だった。第2に、1952年に妥協案として「自国」という表現が採用されたが、それは国籍国に限定するかより広げるかという争いよりは、権利保持の基準の一つとして「永住」概念を導入するかどうかの争いを収めるためだった。したがって、国連人権委員会の議論では、「自国」という表現が採用されつつも、国籍国に限定する立場の方が有力だった。

159 *Ibid.*, p. 12 (Roosevelt (USA)).

160 *Ibid.*, p. 12 (Cassin (France)).

161 *Ibid.*, p. 13 (Hoare (UK)).

162 UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Eighth Session, Draft International Covenants on Human Rights and Measures of Implementation, Australia: revised amendment to article 8, UN Doc. E/CN.4/L.189/Rev.1 (29 May 1952).

163 UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Eighth Session, Summary Record of the 316th Meeting, Thursday, 29 May 1952, at 2:30 p.m., UN Doc. E/CN.4/SR.316 (17 June 1952), p. 5.

164 UN Economic and Social Council, Official Records: Eighteenth Session Supplement No. 7, Commission on Human Rights, Report of the Tenth Session 23 February-6 April 1954, UN Doc. E/2573, annex IB, p. 67.

②国連総会第3委員会

その後、1959年の国連総会第3委員会において、アルゼンチン・ベルギー・イラン・イタリア・フィリピンの5カ国による修正案（“No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.”）が賛成44・反対6・棄権22で採決されて¹⁶⁵、現行の12条4項の規定となり、「自国（his own country）」の文言で確定することになった。しかし、その際、カナダが「市民である国（the country of which he is a citizen）」との修正案を出しながら（カナダでの「市民」は国民を意味）¹⁶⁶、「一部の代表について引き起こすかもしれない実際の困難（practical difficulties）に鑑みて」撤回するという出来事があった¹⁶⁷。この撤回をめぐる、複数の国が12条4項の射程を国籍国に限定すべきか否かについて意見を述べている。

まず、当のカナダは、撤回にもかかわらず「自国」とは「市民である国」のみを意味すると理解すると述べた¹⁶⁸。さらに、かつて「自国」とする妥協案を提案した英国も、「自国」の意味についてカナダと同じ解釈だと述べた¹⁶⁹。インドも、「自国」では曖昧で多様に解釈されうるので、支持していたカナダ案が撤回されて残念だと述べた¹⁷⁰。前述の通り、日本も国籍

165 UN General Assembly, 14th Session, Official Records, 3rd Committee, 959th Meeting, Tuesday, 17 November 1959, at 3.30 p.m., UN Doc. A/C.3/SR.959 (1959), p. 250, para. 27.

166 See UN General Assembly, Fourteenth Session, Draft International Covenants on Human Rights, Report of the Third Committee, UN Doc. A/4299 (3 December 1959), p. 3.

167 UN General Assembly, Fourteenth Session, Official Records, Third Committee, 957th Meeting, Monday, 16 November 1959, at 3.20 p.m., UN Doc. A/C.3/SR.957 (1959), p. 241, para. 1 (Holt (Canada)).

168 *Ibid.*

169 *Ibid.*, p. 243, para. 19 (Hoare (UK)).

170 *Ibid.*, p. 242, para. 13 (Mehta (India)).

国への限定を主張する¹⁷¹。

他方で、サウジアラビアは、国籍に依存するのは危険で難民が増えることになる」と述べて、国籍国への限定を批判した¹⁷²。アフガニスタンは、限定的解釈を引き起こしうる修正案をカナダが撤回したことを感謝すると述べた¹⁷³。

しかし、留意すべきこととして、採決に参加した72カ国の多くは、「自国」の意味について特に立場を明らかにしていない。確かにユーゴスラビアは、「余分 (superfluous)」と思われるカナダ修正案の撤回に感謝すると述べたが¹⁷⁴、「余分」との評価が国籍国への限定を批判する趣旨なのか「自国」とは国籍国を意味しうるので修正は不要という趣旨かは判然としない。イタリアもカナダ案の撤回に感謝したが¹⁷⁵、それは国籍国への限定を批判する趣旨か、単にイタリアを含む5カ国提案に道を譲ってくれたことへの感謝なのか不明である。

したがって、国連総会第3委員会では、参加国の多くが「自国」の意味について特に立場を明らかにせず、かつ意見を述べた国の間では対立がある。ゆえに、国連人権委員会での議論で見られた国籍国への限定の立場の優位性は揺らいでおり、「「国籍国」に限るとも「定住国」を含むとも、いずれかに明確に特定できない」状態だったという坂元の指摘が妥当である。芹田のように、「「自国」は国籍国のみならず、定住国をも含むものとして理解されていた」との評価は難しいことになる。

171 UN General Assembly, Fourteenth Session, Official Records, Third Committee, 956th Meeting, Friday, 13 November 1959, at 11 a.m., UN Doc. A/C.3/SR.956 (1959), p. 239, para. 30 (Fujita (Japan)).

172 *Ibid.*, p. 243, para. 25 (Baroody (Saudi Arabia)).

173 *Ibid.*, p. 242, para. 15 (Farhadi (Afghanistan)).

174 UN General Assembly, Fourteenth Session, Official Records, Third Committee, 957th Meeting, Monday, 16 November 1959, at 3:20 p.m., UN Doc. A/C.3/SR.957 (1959), p. 242, para. 7 (Karapandza (Yugoslavia)).

175 *Ibid.*, p. 244, para. 28 (Colucci (Italy)).

iii) 自由権規約委員会の解釈

①「自国」概念の慎重な拡大

しかし、その後の自由権規約委員会での実践では、「自国」は国籍国に限定されないとの解釈が明確に示されるようになった。委員会は、Stewart対カナダ事件の見解（1996年11月1日採択）において、「「自国」という語句の範囲は「国籍国」概念よりも広い」と明言した¹⁷⁶。

もっとも、「自国」が国籍国よりも広いとしても、どこまで広げるかの問題がある。Stewart対カナダ事件の段階では、委員会はまだ慎重に考えていたように思える。本事件において委員会は、「国民以外に12条4項の規定で保護されるのは誰か」は「それほど明確ではない」と述べる¹⁷⁷。その上で次のように続けた。

「「自国」概念は、形式的意味での国籍つまり出生や付与により取得した国籍に限られないので、少なくとも、特定の国との特別な絆（special ties）やその国との関係での請求権（claims）ゆえにただの外国人とはみなされえない個人を含む。たとえば、国際法に反して国籍を奪われた国民や、国籍国の併合または移転先の別の国家体に国籍付与を拒否されている個人がこれに当たるだろう。要するに、これら個人は形式的意味での国民ではないかもしれないが、13条の意味での外国人でもない。さらに、12条4項の用語はより広い解釈を許しており、他のカテゴリーの長期居住者、特に居住国の国籍の取得権を恣意的に奪われている無国籍者を含むかもしれない。¹⁷⁸」

すなわち、問題となる国との関係で「特別な絆」や「請求権」があるよう

176 Charles E. Stewart v Canada (538/1993), Views adopted on 1 November 1996, UN Doc. CCPR/C/58/D/538/1993 (16 December 1996), para. 12.3.

177 *Ibid.*, para. 12.4.

178 *Ibid.*

な人であり、例として、国籍を剥奪されたり国籍取得を阻害されたりしている人を強調していた。これらは例示ではあるものの、委員会は、主に国籍を得たくても得られない境遇の人を想定していたと解される。このような解釈の背景として、委員会が「この点で留意すべきは、規約12条4項の起草過程で「国籍国」との文言が拒否された一方で、永住国に言及する提案も拒否されたことである。」と述べていることが注目される¹⁷⁹。この解釈より、委員会は「本件のように、移住国 [= 本件ではカナダ] が国籍取得を促進しながら、選択によるにせよ国籍取得を不可能にする行為を犯すにせよ、移住者が取得を控える場合には、移住国は自由権規約12条4項の意味での「自国」にはならない。」と述べて¹⁸⁰、7歳でカナダに移住したStewart氏（国籍は英国）にとっても、カナダは「自国」に当たらないと判断した¹⁸¹。

このような限定は、翌年のCanepa対カナダ事件の見解（1997年4月3日採択）において、より明確に表明された。委員会は、Stewart対カナダ事件において、移住者が移住国の国籍を取得しなかった場合には移住国は「自国」とみなされえないとの意見が表明されたと確認した上で、「例外は、国籍取得が不合理な妨害を受けるような限定的な状況にのみ生じるかもしれない。」と述べる¹⁸²。それにより、委員会は、5歳でカナダに移住したイタリア国民について、カナダを「自国」と認めなかった¹⁸³。同じ限定は、2004年7月26日に採択されたMadafferi対オーストラリア事件の見解でも述べられている¹⁸⁴。

179 *Ibid.*, para. 12.5.

180 *Ibid.*

181 *Ibid.*, para. 12.9.

182 Giosue Canepa v. Canada (558/1993), Views adopted on 3 April 1997, UN Doc. CCPR/C/59/D/558/1993 (20 June 1997), para. 11.3.

183 *Ibid.*

184 Francesco Madafferi and Anna Maria Immacolata Madafferi v. Australia (1011/2001), Views adopted on 26 July 2004, UN Doc. CCPR/C/81/➤

したがって上の3例において、委員会は、12条4項による自国民以外の保護対象として、国籍剥奪や国籍取得阻害などの境遇の人を主に想定していたと解される¹⁸⁵。

②「自国」概念のさらなる拡大

しかし、自由権規約委員会は、1999年11月の一般的意見27号において、「自国」の範囲の拡大を示唆した¹⁸⁶。委員会は次のように述べる。

「「自国」の範囲は、「国籍国」概念よりも広い。それは、形式的意味での国籍、つまり出生や付与により取得した国籍に限られない。少なくとも、特定の国との特別な絆（special ties）やその国との関係での請求権（claims）ゆえにただの外国人とはみなされえない個人を含む。たとえば、国際法に反して国籍を奪われた国民や、国籍国の併合または移転先の別の国家体に国籍付与を拒否されている個人がこれに当たるだろう。さらに、12条4項の用語はより広い解釈を許し、他のカテゴリーの長期居住者を含むかもしれない。これには、居住国の国籍の取得権を恣意的に奪われている無国籍者を含むが、それに限られない（but not limited）。一定の状況では、他の要因により人と国家の間の密接かつ永久的な繋がり（close and enduring connections）が設定されうるので、締約国は、その報告書に、居住国に戻る永住者の権利についての情報を含めるべきである。¹⁸⁷」

↘ D/1011/2001 (26 August 2004), para. 9.6.

185 See Ryan Liss, "A Right to Belong: Legal Protection of Sociological Membership in the Application of Article 12 (4) of the ICCPR", *New York University Journal of International Law & Politics*, Vol. 46 (2014), pp.1137-1147.

186 Michelle Foster, "An "Alien" by the Barest of Threads: The Legality of the Deportation of Long-term Residents from Australia", *Melbourne University Law Review*, Vol. 33 (2009), pp. 519-520.

187 Human Rights Committee, General Comment No. 27: Freedom of movement (article 12), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1 November 1999), para. 20.

つまり、Stewart対カナダ事件での委員会見解を引用しつつ、国籍剥奪や国籍取得阻害などの場合はあくまでも例示に過ぎず、他の要因で当該国と密接かつ永久的な繋がりを持つ人も保護対象となることを示唆している。

さらに、前述したように2004年のMadaffer対オーストラリア事件見解のような逆戻りがありつつも、より最近の2011年7月のNystrom対オーストラリア事件とWarsame対カナダ事件の見解において、委員会は「自国」の拡大をより明確に示す。委員会は、一般的意見27号に言及する際に、国籍剥奪などの例示部分を削って引用するとともに、次の文を付け加えた。

「『自国』という語は、長年の居住、密接な人的かつ家族の絆、在留する意思、およびそのような絆が他の場所とは存在しないことなどの問題の考慮を求める。¹⁸⁸」

つまり、問題となる国の国籍を得られない場合に限らず、同国との密接かつ永久的な繋がりが重要であって、それは長期居住、密接な人的絆、在留意思、他国との絆の不存在などの要素を考慮して判断されるのである¹⁸⁹。

iv) 締約国の立場の変化

もっとも、以上のような解釈は自由権規約委員会による。自由権規約委員会などの人権条約実施機関の解釈は「権威ある (authoritative)」解釈であって尊重すべきではあるが¹⁹⁰、条約法条約の解釈規則における位置付

188 Stefan Lars Nystrom v. Australia (1557/2007), UN Doc. CCPR/C/102/D/1557/2007, para. 7.4; Jama Warsame v. Canada (1959/2010), UN Doc. CCPR/C/102/D/1959/2010, para. 8.4.

189 おそらくは同様の解釈と思われる例として、Simalae Toala et al. v. New Zealand (675/1995), U.N. Doc. CCPR/C/70/D/675/1995 (2000), paras. 11.4-11.5. なお、2011年のNystrom 対オーストラリア事件とWarsame対カナダ事件での「自国」概念拡大を、「新しい手法 (a new approach)」と表現する論者として、Liss, *supra* note 185, p. 1147.

190 See Human Rights Committee, General Comment No. 33: The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. CCPR/C/GC/33 (5 November 2008), ↗

けは必ずしも明確でなく、それ自体では条約テキストと同等の拘束力を有するような公権的 (authentic) 解釈とは言い難い。しかし、人権条約実施機関の解釈に沿った締約国の共通理解を確立するような事後の実行が伴えば、それらの実行は考慮されなければならない (条約法条約31条3項(b) 参照)。そのためには、必ずしもすべての国が自ら実行することは不要であり、黙認でも構わないとされる¹⁹¹。それでは、上述の委員会解釈は、締約国により (黙認も含めて) どれだけ受け入れられているだろうか¹⁹²。

①個人通報事件の被通報国

まず注目すべきは、個人通報事件で12条4項違反の申立を受けた、オーストラリアとカナダの態度である。

オーストラリアは、前述の通り、起草過程 (1952年国連人権委員会第8会期) において、保護対象を永住する自国民に限定するという、かなり厳格な案を出したこともあった。しかし、同国は、Madaffer対オーストラリア事件およびNystrom対オーストラリア事件において、Stewart対カナダ事件の委員会見解に依拠して、「自国」を国籍国よりも広く解している。

↘ para. 13.

191 以上について、International Law Association, Berlin Conference (2004), International Human Rights Law and Practice, Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies, paras. 15-27; 岩沢雄司「自由権規約委員会の規約解釈の法的意義」『世界法年報』29号 (2010年) 59-71頁; ILC, "Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries", Report of the International Law Commission, Seventieth session (30 April-1 June and 2 July-10 August 2018), UN Doc. A/73/10 (17 August 2018), pp. 75, 79参照。薬師寺公夫「日本における人権条約の解釈適用」『ジュリスト』1387号 (2009年) 49-50頁も参照。

192 人権条約実施機関の法的拘束力なき判断が各国裁判所でどれだけ受容されているか (いないか) を紹介した上で、受容の規範的根拠や受容・不受容の背景を分析する研究として、以下を参照。Machiko Kanetake, "UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies Before Domestic Courts", *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 67 (2018), pp 201-232.

もつとも、同国は、国籍剥奪や国籍取得阻害などの場合への限定を主張する¹⁹³。Nystrom事件のフォローアップでも、同国は委員会の解釈に不同意を表明し、むしろNeuman・岩沢両委員の反対意見（Stewart対カナダ事件委員会見解での解釈を支持）¹⁹⁴に賛同している（2012年4月13日口上書）¹⁹⁵。したがって、同国は、12条4項の「自国」を国籍国に限定しない一方で、自国民以外の保護対象は国籍剥奪や国籍取得阻害などの境遇の人限定している。

より注目すべきは、起草過程において「自国」を市民籍を有する国に限定することを強く主張していたカナダの態度である。カナダは、Canepa対カナダ事件においては、「自国」を国籍国以外に定義すれば、国境管理や市民籍取得要件により主権を行使する国家の能力が深刻に侵食されるだろう」と述べて、「自国」とは国籍国に限ると主張していた¹⁹⁶。しかし、最近のWarsame対カナダ事件ではその主張を放棄して、市民籍を有しない場合でも「自国」とみなされる可能性を認めた。すなわちカナダは、通報者にとって同国が「自国」でないと主張する際に、「カナダとの不十分な繋がりゆえに（because of his insufficient link to Canada）」と理由づけた。具体的には、「通報者のカナダとの関係を確立するようないかなる例外的状況も存在せず（no exceptional circumstances exist establishing a relation of the author to Canada）」、かつ同国の市民籍の取得にいかなる

193 Madafferi v. Australia, *supra* note 184, para. 4.14; Nystrom v. Australia, *supra* note 188, paras. 4.8-4.9.

194 Nystrom v. Australia, *supra* note 188, pp. 23-24 (Appendix: Individual opinion of Gerald L. Neuman and Yuji Iwasawa (dissenting)).

195 Report of the Human Rights Committee, Volume I: 105th session (9-27 July 2012), 106th session (15 October-2 November 2012), 107th session (11-28 March 2013), UN General Assembly Official Records Sixty-eighth session Supplement No. 40, UN. Doc. A/68/40 (Vol. I), p. 145.

196 Canepa v. Canada, *supra* note 182, para. 9.2.

不合理な障害もないと述べた¹⁹⁷。ここでは市民籍取得への不合理な障害がないことも述べられているが、同国との繋がりの不十分性こそが主たる理由とされているようである。つまり、同国と十分な繋がりのある者は12条4項の保護対象となりうることを是認しているとも解せるのである。実際カナダは、同事件の見解のフォローアップ報告（2014年2月7日）でも、同見解での12条4項解釈について反論していない¹⁹⁸。したがって、起草過程において12条4項の保護対象を自国市民に限定することを主張していたカナダは、現在では委員会解釈を受け入れるに至ったのである。

②その他の締約国

それでは、他の締約国の態度はどうだろうか。

まず指摘すべきは、一般的意見27号（1999年11月）が出された後の2000年以降に提出されたすべての締約国報告書を見る限り、委員会解釈を明示的に批判するものはないことである¹⁹⁹。

加えて、ノルウェーは次のように述べている。

「規約13条が扱う場合を除いて、ノルウェー市民または在留許可を有する外国人がノルウェー領域に入る権利には制限がない。しかし、外国人が国外で2年以上居住すれば、在留または定住許可は取り消さる。そのような場合には、ノルウェーはもはやその外国人にとっての規約12条4項の意味での「自国」とはみなされえない。²⁰⁰」

これは逆に言えば、ノルウェーでの在留・定住許可を有する外国人にとっ

197 Warsame v. Canada, *supra* note 188, para. 6.6.

198 Human Rights Committee, 112th session (7-31 October 2014), Follow-up to Views under the Optional Protocol to the Covenant, UN. Doc. CCPR/C/112/R.3 (5 September 2014), p. 12.

199 自由権規約委員会の定期審査における締約国報告書は、以下で検索・閲覧が可能。https://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx.

200 Fifth periodic report: Norway, CCPR/C/NOR/2004/5 (3 December 2004), para. 145.

て同国が「自国」だと認めていることになる。

もっとも他方で、多くの国（ベトナム²⁰¹、トーゴ²⁰²、イエメン²⁰³、エルサルバドル²⁰⁴、スロバキア²⁰⁵、コロンビア²⁰⁶、ラトビア²⁰⁷、リトアニア²⁰⁸、ウガンダ²⁰⁹、スリナム²¹⁰、リヒテンシュタイン²¹¹、フィンランド²¹²、スリランカ²¹³、ギリシャ²¹⁴、タイ²¹⁵、ブラジル²¹⁶、タジキスタン²¹⁷、コンゴ民

201 Second periodic report: Vietnam, CCPR/C/VNM/2001/2 (14 May 2001), paras. 6, 54-61.

202 Togo, CCPR/C/TGO/2001/3 (5 July 2001), paras. 163-169.

203 Third Periodic Report: Yemen, CCPR/C/YEM/2001/3 (18 October 2001), para. 73.

204 Tercer informe periódico: El Salvador, CCPR/C/SLV/2002/3 (12 de julio de 2002), para. 464 ; Sexto informe periódico: El Salvador, CCPR/C/SLV/6 (2 de junio de 2009), para. 142

205 Second periodic report: Slovakia, CCPR/C/SVK/2003/2 (6 August 2002), para. 135 ; Third periodic report: Slovakia, CCPR/C/SVK/3 (20 October 2009), para. 261.

206 Quinto informe periódico: Colombia, CCPR/C/COL/2002/5 (18 de septiembre de 2002), para. 709.

207 Second period report: Latvia, CCPR/C/LVA/2002/2 (29 November 2002), para. 172. さらには、ラトビア在留の無国籍者もラトビアに戻る権利が認められているという (*ibid.*, para. 177)。See also Third periodic report: Latvia, CCPR/C/LVA/3 (9 October 2012), para. 345

208 Second periodic report: Lithuania, CCPR/C/LTU/2003/2 (17 February 2003), para. 151; Third periodic national report: Lithuania, CCPR/C/LTU/3 (29 November 2010), para. 173.

209 Initial Report: Uganda, CCPR/C/UGA/2003/1 (25 February 2003), para. 332.

210 Second Periodic Report: Suriname, CCPR/C/SUR/2003/2 (4 July 2003), para. 200.

211 Initial report: Liechtenstein, CCPR/C/LIE/2003/1 (8 July 2003), para. 103.

212 Fifth Periodic Report: Finland, CCPR/C/FIN/2003/5 (24 July 2003), para. 191.

213 Fourth periodic report: Sri Lanka, CCPR/C/LKA/2002/4 (18 October 2002), para. 250. さらには、スリランカに合法に永住する無国籍者もスリランカに戻る権利が保障されているという。*Ibid.*

214 Initial report: Greece, CCPR/C/GRC/2004/1 (15 April 2004), para. 458.

主共和国²¹⁸、マダガスカル²¹⁹、米国²²⁰、コスタリカ²²¹、スーダン²²²、チュニジア²²³、スウェーデン²²⁴、モルドバ²²⁵、エクアドル²²⁶、ウズベキスタン²²⁷、チャド²²⁸、モンゴル²²⁹、カザフスタン²³⁰、エチオピア²³¹、トルクメスタン²³²、グアテマラ²³³、アルメニア²³⁴、アンゴラ²³⁵、トルコ²³⁶、ウクライ

215 Initial report: Thailand, CCPR/C/THA/2004/1 (2 August 2004), para. 333.

216 Second periodic report: Brazil, CCPR/C/BRA/2004/2 (11 April 2005), para. 210.

217 Initial report: Tajikistan, CCPR/C/TJK/2004/1 (11 April 2005), para. 159.

218 Troisième rapport périodique: République démocratique du Congo, CCPR/C/COD/2005/3 (3 mai 2005), para. 125.

219 Troisième rapport périodique: Madagascar, CCPR/C/MDG/2005/3 (13 juin 2005), para. 235

220 Third periodic report: United States of America, CCPR/C/USA/3 (28 November 2005), para. 204; Fourth periodic report: United States of America, CCPR/C/USA/4 (22 May 2012), para. 253.

221 Quinto informe periódico: Costa Rica, CCPR/C/CRI/5 (6 de noviembre de 2006), para. 185.

222 Third periodic report: Sudan, CCPR/C/SDN/3 (10 January 2007), para. 236.

223 Cinquième rapport périodique: Tunisie, CCPR/C/TUN/5 (25 avril 2007), para. 206.

224 Sixth periodic report: Sweden, CCPR/C/SWE/6 (5 December 2007), para. 103.

225 Second periodic report: Republic of Moldova, CCPR/C/MDA/2 (26 December 2007), para. 391.

226 Quinto informe periódico: Ecuador, CCPR/C/ECU/5 (26 de mayo de 2008), para. 217.

227 Third periodic report: Uzbekistan, CCPR/C/UZB/3 (4 June 2008), para. 558.

228 Rapport initial: Tchad, CCPR/C/TCD/1 (6 juin 2008), para. 191; Deuxième rapport: Tchad, CCPR/C/TCD/2 (28 janvier 2013), para. 311.

229 Fifth periodic report: Mongolia, CCPR/C/MNG/5 (16 September 2009), para. 114.

230 Initial report: Kazakhstan, CCPR/C/KAZ/1 (5 October 2009), para. 106.

231 First periodic report: Ethiopia, CCPR/C/ETH/1 (22 October 2009), para. 108.

232 Initial periodic report: Turkmenistan, CCPR/C/TKM/1 (19 February 2010), para. 431.

ナ²³⁷、ハイチ²³⁸、ブルンジ²³⁹、リベリア²⁴⁰、アルジェリア²⁴¹、バーレーン²⁴²、ギニア²⁴³) が、憲法などの国内法で自国の国籍または市民籍を有する者に帰国する権利を保障していることを記述している。

しかし、これらはいずれも国内法の現状を報告しているだけであり、「自国」を国籍国に限定する解釈を支持して委員会解釈を批判する意図ではないように思われる²⁴⁴。なによりも、過去には留保の許容性判断権や2条1項の“and”についての委員会解釈のように、一部締約国から厳しく批判された例もあったことを考えると、一般的意見から20年近くにわたって明示

233 Tercer informe periódico: Guatemala, CCPR/C/GTM/3 (31 de marzo de 2010), para. 393.

234 Joint second and third periodic reports: Armenia, CCPR/C/ARM/2-3 (22 November 2010), para. 329.

235 First periodic report: Angola, CCPR/C/AGO/1 (3 March 2011), para. 53; Segundo informe periódico: Angola, CCPR/C/AGO/2 (28 de noviembre de 2017), para. 110.

236 Initial report: Turkey, CCPR/C/TUR/1 (13 April 2011), para. 150.

237 Seventh periodic report: Ukraine, CCPR/C/UKR/7 (16 September 2011), para. 133.

238 Initial rapport: Haïti, CCPR/C/HTI/1 (23 janvier 2013), para. 68.

239 Deuxième rapport périodique: Burundi, CCPR/C/BDI/2 (28 mai 2013), para. 91.

240 Initial report: Liberia, CCPR/C/LBR/1 (9 December 2016), para. 98.

241 Quatrième rapport périodique: Algérie, CCPR/C/DZA/4 (23 février 2017), paras. 191-192.

242 Initial periodic report: Bahrain, CCPR/C/BHR/1 (13 April 2017), para. 142.

243 Troisième rapport périodique: Guinée, CCPR/C/GIN/3 (29 novembre 2017), para. 143.

244 逆に、以下のように、国内法で永住外国人などに再入国の権利を保障していると記述している場合でも、それをもって委員会による自由権規約12条4項解釈を支持する意図かどうかは判然としない。

・ポルトガル：憲法上、自由権規約12条の権利（4項の再入国の権利を含む）は自国民と在留外国人に平等に保障されていると記述。Troisième rapport périodique: Portugal, CCPR/C/PRT/2002/3 (6 juin 2002), para. 12.1. *See also* Fourth periodic report: Portugal, CCPR/C/PRT/4 (25 February 2011), para. 176.

的批判がないことを重視すべきである。

以上のことから考えると、12条4項の「自国」を、国籍国のみならず密接かつ永久的な繋がりを有する国に広げる委員会解釈は、今では締約国の間での共通理解と言える。ゆえに、12条4項により、問題となる国の国民のみならず、当該国と密接かつ永久的な繋がりを有する者は、同国に戻る権利を有するのである。

v) 結論

以上の解釈によれば、特別永住者にとって日本は「自国」となり、同国への再入国の権利を有することになる²⁴⁵。特別永住者は日本と密接かつ永久的な繋がりを有するからである。

事実、自由権規約委員会はこのことを明確に認めている。日本の第4回締約国報告書の審査についての総括所見（1998年11月）において、委員会は、在留外国人の再入国のための事前許可について定めた入管法26条について、次のように批判した。

-
- ・ザンビア：憲法22条が「ザンビアのすべての者（every person in Zambia）」が「ザンビアに戻る（return to Zambia）」権利を有すると規定していると記述。Third periodic report: Zambia, CCPR/C/ZMB/3 (25 April 2006), para. 244.
- ・パラグアイ：憲法41条は「居住者（Los habitantes）」は出国や帰国ができると規定し、永住外国人は司法判決による場合を除いて出国を義務づけられないと記述。Segundo informe periódico: Paraguay, CCPR/C/PRY/2004/2 (3 de agosto de 2004), para. 333.
- ・韓国：永住者資格ビザを有する者には、再入国許可からの免除などの権利があると記述。Third periodic report: Republic of Korea, CCPR/C/KOR/2005/3 (21 February 2005), para. 216.
- ・ベリーズ：移動の自由や入国権を定めた憲法10条が、ベリーズ市民、永住者、庇護申請者、難民に適用されると記述。Initial report: Belize, CCPR/C/BLZ/1 (26 September 2017), para. 115.

245 この解釈を踏まえた日本への批判として、岡本雅享「永住者の帰国権をめぐる国際的潮流と再入国許可制度」『法律時報』80巻2号（992号）（2008年）78頁。

「この法によれば、日本での第2または第3世代の永住者であり生活の拠点が日本である外国人が日本を離れて再入国する権利を奪われるかもしれない。当委員会の見解では、本規定は自由権規約第12条4項に抵触する。委員会は、「自国」の語は「国籍国」と同義ではないことを当該締約国に念押しする。それゆえ委員会は、日本で生まれたコリア系の人々のような永住者については、出国前に再入国許可を取得する必要性を本法から取り除くことを強く要請する。²⁴⁶」

すなわち、委員会は、日本が在日コリアン（特別永住者）にとつての「自国」に当たることを認めている。

以上より、特別永住者は「自国」である日本に再入国する権利を有する。

2) 再入国の権利が「恣意的に奪われ」ているか

それでは、特別永住者の再入国の権利が、本件措置により「恣意的に奪われ」ているか。

i) 前提問題：再入国許可の事前取得制度

その検討の前提として確認すべき問題が、再入国許可の事前取得を要すること自体により、再入国権が「恣意的に奪われ」ているかである。日本では、2012年7月より、一定の場合に再入国許可の事前取得手続を不要とする「みなし再入国許可」制度が導入された²⁴⁷（入管法26条の2第1

246 Human Rights Committee, Concluding Observations: Japan, UN Doc. CCPR/C/79/Add.102 (18 November 1998), para. 18.

247 その結果、2016年に再入国許可により日本を出国した外国人220万8626人のうち、「みなし再入国許可」による出国数は208万6717人であり、全体の94.5%を占めている（法務省入国管理局編『平成29年度版 出入国管理』（<http://www.moj.go.jp/content/001241964.pdf>）30頁）。坂元は、2001年の論文において、自由権規約委員会の解釈を「国際的な解釈基準」とみなし、それに沿った日本の判例変更を要請していたが（坂元茂樹「「自国」に戻る権利—自由権規約第12条4項の解釈をめぐる」藤田久一他編『人権法と人道法の新世紀』（東信堂、2001年）187頁）、2017年の再録時には、2012年の制度改定を評価して同要請を

項²⁴⁸）。しかし、特別永住者でも朝鮮籍者は、「有効な旅券」の所持要件を満たさないと「みなし再入国許可」制度が適用されず、従来通り再入国許可の事前取得が必要である²⁴⁹。それでは、朝鮮籍の特別永住者に「みなし再入国許可」制度が適用されず、従来通り許可の事前取得が必要であることにより、再入国権が「恣意的に奪われ」ているか²⁵⁰。

この点で注目すべきなのが、前回所見から10年後の第5回審査での総括所見（2008年10月）である。当時は「みなし再入国許可」制度の導入前であり、日弁連も委員会に提出した報告書で、日本政府は前回所見からは正措置をとっておらず12条4項違反が続いていると批判していた²⁵¹。しかし、委員会での審査では、再入国許可制度については話題とならず²⁵²、総括所見においても何も指摘されなかった²⁵³。そのような変化には、日本側

ゝの記述を削っている（坂元『前掲書』（注147）313頁参照）。

248 入管法26条の2第1項「本邦に在留資格をもつて在留する外国人…で有効な旅券…を所持するもの…が、法務省令で定めるところにより、入国審査官に対し、再び入国する意図を表明して出国するときは、前条第一項の規定にかかわらず、同項の再入国の許可を受けたものとみなす。…」。

249 鄭栄桓「入管法改定と再入国許可制度の再編—「みなし再入国許可」制度と在日朝鮮人」『法律時報』84巻12号（2012年）38頁。

250 情報公開・個人情報保護審査会への審査請求人は、自由権規約が保障する「自国に戻る権利」の侵害にあたると主張する。情報公開・個人情報保護審査会「前掲答申」（注73）7頁参照。

251 Japan Federation of Bar Associations, *Alternative Report to the Fifth Periodic Report of Japan on the International Covenant on Civil and Political Rights* (December 2007), pp. 37-39, https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Alt_Rep_JPRep5_ICCPR.pdf.

252 See Human Rights Committee, Ninety-Fourth Session, Summary Record of the 2574th Meeting, on Wednesday 15 October 2008, at 3 p.m., UN Doc. CCPR/C/SR.2574 (29 October 2008); *ibid.*, Summary Record of the 2575th Meeting, on Thursday 16 October 2008, at 10 a.m., UN Doc. CCPR/C/SR.2575 (4 June 2010); *ibid.*, Summary Record (Partial) of the 2576th Meeting, on Thursday, 16 October 2008, at 3 p.m., UN Doc. CCPR/C/SR.2576 (7 November 2008).

253 See Human Rights Committee, Concluding observations of the Human

の次のような事前説明が影響したのではないと思われる。日本は、第5回審査での締約国報告書（2006年12月）のパラ271で、次のように説明していた。

「特別永住者については、その歴史的背景を考慮し、日本における法的地位をより安定させるため、入管特例法によりいくつかの特例が定められている。再入国許可に関しては、(a) 再入国許可を受けて日本に上陸する際に上陸拒否事由への該当性を審査されず、有効な旅券所持の条件に適合すれば入国審査官から上陸許可の証印を受けることができ（入管特例法7条〔現20条〕）、(b) 再入国許可の一般的な有効期間は3年〔現在は5年〕だが、特別永住者については4年〔現在は6年〕である（入管特例法10条1項〔現23条1項〕）。さらに、入管特例法10条2項〔現23条3項〕は、法務大臣は特別永住者の本邦における生活の安定に資するとの入管特例法の趣旨を尊重するものと規定する。²⁵⁴」〔 〕内は山田挿入

すなわち日本政府は、入管特例法（日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法。1991年施行。）における特別永住者への特例を紹介し、特別永住者に再入国許可制度を適用する際には日本での生活の安定に配慮することになっている、と説明していた。この説明を受けて、委員会は、前回の総括所見と違って12条4項違反を記述しなくなったのではないか。だとすれば、委員会は、特別永住者への再入国許可の事前取得制度の適用は、日本での生活の安定に配慮して運用されている限りは12条4項違反にならないと解釈したと思われる。12条4項の文言に照らせば、おそらくは再入国の権利が「恣意的に奪われ」ているわけではないという解釈であろう。

↘ Rights Committee: Japan, CCPR/C/JPN/CO/5 (18 December 2008).

254 Fifth periodic report: Japan, CCPR/C/JPN/5 (25 April 2007), para. 271.

以上の委員会の立場からすれば、朝鮮籍の特別永住者への再入国許可の事前取得制度の適用継続も、日本での生活の安定に配慮して運用されている限りは、再入国権が「恣意的に奪われ」ていないことになるだろう²⁵⁵。事前取得制度が適用されるということは、申請しても不許可になる可能性があるということなので、ある朝鮮籍の特別永住者への不許可が、それ自体をもって常に12条4項違反になるとは限らないことになる。

したがって、自由権規約委員会の立場によれば、朝鮮籍の特別永住者への再入国許可の事前取得制度の継続適用（「みなし再入国許可」制度の不適用）自体によっては、再入国権が「恣意的に奪われ」ることにならない。

255 「みなし再入国許可」制度導入直前の第6回審査時の締約国報告書（2012年4月）において、日本政府は、再入国許可制度につきパラ230で前回の締約国報告書パラ271と同趣旨の説明をした後、次のように述べた（Human Rights Committee, Sixth periodic report of States parties: Japan, CCPR/C/JPN/6 (9 October 2012)）。

「231. 2009年に改正された入管法により、新たな在留管理制度が2012年7月から始まる予定である。日本に在留する外国人の利便性を向上させるための措置として、特別な再入国許可制度が始まる。有効な旅券および有効な在留カード（特別永住者の場合は特別永住者証明書）を所持する外国人が1年（特別永住者の場合は2年）以内に日本に再入国する場合は、原則として再入国許可は不要となる。

232. 開始される新たな在留管理制度の導入により、外国人がこれまでどおり再入国許可を受けて日本を出国する場合には、再入国許可の有効期間の上限が3年から5年（特別永住者の場合は4年から6年）に伸長される。」

すなわち日本は、特別永住者について、再入国許可の有効期限の4年から6年への伸長（パラ232）に加え、「みなし再入国許可」制度により2年以内の再入国であれば再入国許可の事前取得手を不要とすることを説明していた。その後の総括所見（2014年7月）において、委員会は12条4項との抵触について指摘していない（See Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Japan, CCPR/C/JPN/CO/6 (20 August 2014)）。前述したように「みなし再入国許可」制度は朝鮮籍の特別永住者には適用されなかったにもかかわらず、違反の指摘がないのである。つまり、仮に「みなし再入国許可」制度が導入されていなくても、委員会は12条4項違反を指摘しなかったと考えられる。

ii) 本件の措置

それでは、本件での再入国許可をめぐる措置により特別永住者の再入国の権利が「恣意的に奪われ」たか。

ここで問題となるのは、「恣意的」の基準である。まず、12条4項の起草過程で「恣意的に (arbitrarily)」の語が挿入されたとき、複数の政府代表がその曖昧さなどによる権利制限の懸念を表明したものの²⁵⁶、どのような場合に恣意的（または恣意的でない）と言えるかについては議論されなかった。他方、委員会は、一般的意見27号で次のように述べる。

「この文脈での恣意性概念への言及は、立法、行政、司法のすべての国家行動に適用されることの強調を意図している。それは、法が認める介入さえも自由権規約の諸規定、趣旨および目的に従うべきであり、いずれにせよ特定の状況において合理的 (reasonable) であるべきことを約束している。本委員会が考えるに、自国に入る権利を奪うのが合理的でありうる状況は、あったとしてもわずかである。締約国は、ある人の国籍を奪ったり第三国に追放したりすることにより、この人が自国に戻るのを恣意的に妨げてはならない。²⁵⁷」

つまり、個別の状況において「合理的」であれば恣意的とはみなされないという。

256 See UN General Assembly, 14th Session, Official Records, 3rd Committee, 958th Meeting, Tuesday, 17 November 1959, at 10.55 a.m., UN Doc. A/C.3/SR.958 (1959), p. 245, para. 4 & p. 248, para. 31 (MacEntee (Ireland)), p. 246, para. 16 (Yasseen (Iraq)), p. 247, para. 21 (Colucci (Italy)), p. 247, para. 25 (Calamari (Panama)) ; UN General Assembly, 14th Session, Official Records, 3rd Committee, 959th Meeting, Tuesday, 17 November 1959, at 3.30 p.m., UN Doc. A/C.3/SR.959 (1959), p. 250, para. 28 (Imru (Ethiopia)), p. 250, para. 29 (Casuso (Cuba)), p. 251, para. 36 (de Arenas (Guatemala)), p. 251, para. 37 (Montezuma Hurtado (Colombia)).

257 Human Rights Committee, *supra* note 187, para. 21.

それでは、問題の措置は本件の状況において合理的か。検討を要する措置は、第1に⑦～⑨、すなわち北朝鮮を渡航先とした再入国禁止（再入国許可を与えない措置）と、第2に⑩在日朝鮮人に対する北朝鮮へ渡航しない旨の誓約書への署名要求である。

第1に、⑦から⑨の措置については、確かに指定者の認定基準の曖昧さや、手続保障の不備の懸念はあるかもしれない²⁵⁸。

しかし、朝鮮総連幹部や核・ミサイル技術者に北朝鮮を渡航先とした再入国許可を与えない措置（⑦と⑨）そのものは、安保理決議の指示ではないものの、命じた措置の実効性を確保することに繋がるであろう。すなわち、朝鮮総連幹部は事実上日本における北朝鮮外交官に近い地位にあると考えれば、外交官への警戒強化を要請した決議2094（2013年3月）24項の趣旨に合うかもしれない。核・ミサイル技術者への措置は、核などの大量破壊兵器・弾道ミサイル関連の計画に貢献しうる技術の提供などを禁じた決議1718（2006年10月）8項の実施に寄与するかもしれない。さらには、

258 情報公開・個人情報保護審査会への審査請求人は、以下の点を問題視した（情報公開・個人情報保護審査会「前掲答申」（注73）8-11頁参照）。

・「在日北朝鮮当局職員」及び「当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者」について—「北朝鮮当局職員」及び「補佐する立場にある者」の認定条件が曖昧で際限なく広がる可能性があり、認定手続が不明で手続保障の観点からも問題があること（実例として、朝鮮総連局長をすでに退任した者が数次再入国許可（いわゆる「マルチ」）を取り消された例を指摘）。

・対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した在外日本人について—韓国籍その他第三国の国籍の者も、過去の貿易・金融措置違反の事実だけを理由に現在の渡航が制限されること。

・在日外国人の核・ミサイル技術者について—どのような分野をどの程度研究している者であれば「核・ミサイル技術者」に該当するかの具体的認定基準が不明であること。

・上記対象者すべてについて—朝鮮籍の特別永住者は数次再入国許可の取消し、朝鮮籍以外（韓国籍など）の特別永住者は「みなし再入国許可」制度から除外されること。

以上のような主張については、在日本朝鮮人人権協会「前掲意見書」（注86）も参照。

2017年12月時点で特別永住者は約33万人、そのうち朝鮮籍に限っても約3万人である²⁵⁹ ことに照らせば、数十人と考えられる指定は、極めて特殊かつ限定された者への措置である。⑧の措置はそもそも安保理決議の実施と言えるかもしれないが、決議を超える場合でも貿易規制および金融規制の実効性確保に繋がるであろう。

したがって、⑦から⑨の措置には合理性があり、再入国の権利が「恣意的に奪われ」たとは言えないように思われる。

しかし、第2の⑩誓約書への署名要求については問題が生じうる。この措置の目的も、法務省入国管理局によれば、核・ミサイル技術者の渡航防止の実効性を確保するためという。しかし、渡航者が実際に技術者であったかではなく、渡航先についての虚偽申告を理由として再入国許可の無効という重大な処分を行うのは、目的に照らして合理的な手段かどうか疑問がある。さらには、朝鮮籍でない核・ミサイル技術者が北朝鮮の計画に協力する可能性もあるのに、在日朝鮮人のみを対象とするのも、目的に照らして合理的か疑問がある。特に3万人もの朝鮮籍の特別永住者については、彼らの日本での生活の安定への配慮を欠く結果になる。以上のように、⑩の措置が合理的かには疑問がある。したがって、誓約書に署名した朝鮮籍の特別永住者が北朝鮮に渡航し、再入国許可無効の処分を受ければ、彼らの再入国の権利が「恣意的に奪われ」、12条4項違反が生じることになる。

もっとも、すでに述べた通り、2016年5月末以降は誓約書署名は求められていないようである。

とはいえ、かつての誓約書には有効期限が明示されていない。もし法務省にとって署名済み誓約書が今でも有効であるならば、一度署名した人が

259 e-Stat「在留外国人統計（2017年12月）」(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&t-stat=000001018034&cycle=1&year=20170&month=24101212&t-class1=000001060399>) 参照。

将来北朝鮮に渡航すれば再入国許可を無効とされる可能性がある。少なくとも、署名した人はそのことを深刻に懸念している。だとすれば、たとえ現時点では12条4項違反が生じていなくても、将来違反が生じる可能性が残っていることになる。

おわりに

本稿は日本による対北朝鮮措置について検討してきたが、冒頭に述べたように、「あるべき」国際法に照らした評価は射程外であり、ましてや、日本国憲法を含めた国内法上の評価や、目的実現のための実効性などの問題を検討するものではない。検討対象は、あくまでも日本の独自措置が実定国際法上の義務に適合するかの問題に限定された。この問題についての本稿の結論を要約すれば、次のようになる。

日本は、対北朝鮮措置として、安保理決議のほとんどを実施してきたが、同時に決議の指示を超える独自措置として、以下のような措置をとってきた（〔 〕内の措置は独自措置でない可能性あり）。

- ・貿易規制：人道目的を除いたすべての貨物の輸出入禁止
- ・金融規制：支払手段等の携帯輸出の届出義務の下限額引き下げ、北朝鮮向け支払制限、貴金属の輸出入禁止、一部団体・個人についての支払等・（特定）資本取引の禁止
- ・輸送規制：北朝鮮籍船舶の入港禁止、最近北朝鮮に寄港した全船舶の入港禁止
- ・人的往来規制：北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸の原則禁止、北朝鮮籍の者の入国の原則禁止、〔対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸の原則禁止〕、日本の国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ、北朝鮮への渡航の自粛要請、在日の北朝鮮当局職員及び当該職員が

行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止、[対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した在外外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止]、在外外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止、在日朝鮮人への北朝鮮に渡航しない旨の誓約要求（2016年2月から5月まで）

本稿での検討の結果、これらの独自措置は、少なくとも現時点においては日本の国際義務に違反しないと結論された。

しかし、在日朝鮮人への北朝鮮に渡航しない旨の誓約要求については、問題となる。誓約書に署名した朝鮮籍の特別永住者が北朝鮮に渡航し、再入国許可無効の処分を受ければ、自由権規約12条4項違反が生じることになる。2016年5月末頃に誓約書署名が中止となったのは、政府内で合法性について不安が生じたからかもしれない。とはいえ、かつての誓約書には有効期限が明示されていない。もし法務省にとって署名済み誓約書が今でも有効であるならば、一度署名した人が将来北朝鮮に渡航すれば再入国許可を無効とされる可能性がある。したがって、12条4項違反が生じる可能性が残っていることになる。その可能性を払拭するためには、日本政府は署名済み誓約書を無効とする必要があるだろう。