

〔判例研究〕

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE） （国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日¹⁾）

阿 部 克 則

I. 事案の概要

1. 事実関係

2017年6月5日、アラブ首長国連邦（以下「UAE」と記す）は声明を発出し（この声明を以下「2017年6月5日声明」と記す）、カタール国民（Qatari nationals）のUAE入国を禁止し、UAE滞在中のカタール住民（Qatari residents and visitors）にはUAE出国のために14日間の猶予を与えるとした。またUAE国民には、カタールを訪問・滞在すること及びカタール領域を通過することを禁止した。さらに2017年6月5日声明は、カタールと国交を断絶すること及びカタールに対し空域・港湾を閉鎖し、カタール国籍の航空機や船舶等がUAE領域に入ることや通過することを禁止した。こうした一連の措置は、カタールが2014年のリヤド合意を遵守せず、テロリストグループを支援

* 本稿は、2021年4月に外務省で行われた研究会での筆者の報告を元にしており、同研究会でいただいたコメントに感謝申し上げます。また同研究会メンバーの李禎之・岡山大学法学部教授からは本稿のドラフトについて貴重なコメントをいただき、佐瀬裕史・学習院大学法学部教授からは民事訴訟法の観点から多くの示唆をいただいたことにも御礼申し上げます。ただし本稿に誤りがあるとするれば、それはすべて筆者の責任である。

1) *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Preliminary objections, Judgment of 4 February 2021, General List No. 172.

したりかくまったりしていることを理由としていると、同声明は説明した。(paras. 26-28)

2017年6月6日には、UAEの法務官 (Attorney General) が声明を発出し、親カタル的表現や上記措置に対する反対表明を犯罪化するとした。またUAEは、アルジャジーラ等のカタル企業のウェブサイトをブロックし、2017年7月6日には、アブダビ経済開発庁が、カタル企業が運営するテレビ放送を禁止する命令を発出した。(para. 30)

こうしたUAEの措置に対してカタルは、2018年3月8日に、人種差別撤廃条約 (以下「CERD」と記す) 11条に基づき、2017年6月5日声明以降にUAEがとった措置を終止するよう求める国家間通報を人種差別撤廃委員会 (以下「CERD委員会」と記す²⁾) に送付した。UAEは、当該通報に関し、管轄権及び受理可能性の欠如を理由としてCERD委員会が当該通報を却下するよう求める先決的抗弁を提出したが、2019年8月27日にCERD委員会は、当該通報に関し管轄権と受理可能性を肯定する決定を行い、その後CERD12条に基づく特別調停委員会が設置された。(paras. 31-34)

なお2021年1月5日に、カタルとUAE等は湾岸協力会議首脳会談で国交正常化に合意 (アル・ウラ合意) し、同月11日に、カタルは調停手続の「停止 (suspension)」要請をCERD委員会事務局に対し送付した。これに対しUAEは、同月1月27日に手続の停止に同意した³⁾。そして特別調停委員会は、同年3月5日に、UAEも手続の停止に同意していることを確認した上で、特別調停手続を停止した⁴⁾。

2) 人種差別撤廃条約 (International Convention of the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) をICERD、人種差別撤廃委員会 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) をCERDと略すことも多いが、本稿では本判決の表記方法に従う。

3) CERD上の国家通報手続の経緯については、CERD委員会のサイトを参照。 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx>。(最終閲覧日2021年8月20日)

4) Decision of the ad hoc Conciliation Commission on the request for suspension submitted by Qatar concerning the interstate communication Qatar v. the United Arab Emirates, 15 March 2021. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/Decision_9381_E.pdf。(最終閲覧日2021年8月20日)

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）

2. 手続の時系列（paras.1-20）

2018年6月11日カタールは、UAEがCERDに違反したとして、CERDの紛争解決条項（22条）に基づき、UAEを国際司法裁判所（以下「裁判所」または「ICJ」と記す）に一方的に提訴した。両紛争当事国は、裁判所規程31条3項に基づき国籍裁判官を選定した（カタールはYves Daudet、UAEは、Jean-Pierre Cotをそれぞれ選定）。また、カタールは同時に暫定措置命令も要請した。2018年7月23日に裁判所は、暫定措置命令を発出し⁵⁾、（1）UAEに対して、（i）2017年6月5日声明によりとられた措置（以下「2017年6月5日措置」と記す）により分離させられた家族を再会させる（reunited）こと（ii）2017年6月5日措置により影響を受けた学生にUAE内での教育課程を修了する機会を与えるかまたは他の地域で学修を続けられるよう学習履歴（educational records）を発行すること（iii）2017年6月5日措置により影響を受けたカタール人に対してUAEの裁判所等へのアクセスを認めることの3つを命じ、かつ、（2）UAE・カタール両国に対して、本件紛争の悪化防止を義務づけた。（paras. 1-8）

2019年3月22日にはUAEが、暫定措置命令を要請した。UAEの要請の内容は、カタールに対して、CERD委員会への国家通報を取り下げることや、紛争悪化防止のための特定の措置をとることを命ずるよう裁判所に求めるものであったが、2019年6月14日に裁判所はいずれの要請も却下した⁶⁾。（paras. 11-15）

2020年8月31日から9月7日に、オンラインで口頭手続が行われ（para. 20）、2021年2月4日に裁判所は先決的抗弁判決を下した。

3. カタールの請求事項

カタールは、請求訴状（Application）においては、CERD2条、4条、5条、6条、7条違反を、UAEの以下の行為について請求した。

5) *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Request for the indication of provisional measures*, Order of 23 July 2018.

6) *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Request for the indication of provisional measures of the United Arab Emirates*, Order of 14 June 2019.

- (a) 民族的出身 (national origin) に基づくカタール人 (Qataris) の国外退去令及び入国禁止.
- (b) その他の基本的人権の侵害.
- (c) カタール人に対する人種的憎悪を助長し、偏見に対応する措置をとることを怠ったこと.
- (d) 人種差別への救済を裁判手続等により実効的にカタール人に提供することを怠ったこと.

そのうえでカタールは、CERD上の義務を遵守するために必要な措置をとるようUAEに対して裁判所が命令することを要請した。(para. 21)

4. UAEの先決的抗弁 (para. 38)

UAEは、カタールの請求に対して裁判所が管轄権を有さず、また、カタールの請求は受理可能ではないとの先決的抗弁を提出した。当該先決的抗弁は次の2つの抗弁からなる。

- (1) 申し立てられた行為はCERDの範囲に入らない (do not fall within the scope of CERD) ので、裁判所は本件紛争について事項的管轄権 (jurisdiction *ratione materiae*) を欠く。
- (2) カタールはCERD第22条の手続要件を満たしていない。

なおUAEは、カタールの請求は手続の濫用であるとの理由で受理可能でないとの抗弁をその書面に含めていたが、口頭手続では当該抗弁を主張しないことを明らかにした。(para. 38-39)

II. 判旨

1. 紛争の主題

原告は規程第40条1項及び規則第38条1項に従い、紛争の主題を示さなければならず、裁判所は、事件の真の問題と請求の目的を特定することで、紛争の主題を客観的に決定する。その際に裁判所は、請求訴状だけでなく、書面

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）と口頭陳述も検討し、原告による紛争の定式に特に注意を払う。（paras. 41-42）

カタールは、本件請求訴状はUAEのCERD違反に関する両国間の法的紛争に関するものであって、UAEは民族的出身（national origin）に基づきカタール人に対する差別的措置を適用したと主張する。カタールは、その陳述において、自国の請求は民族的出身に基づくカタール人に対するUAEの差別的な作為・不作為がCERD違反であることに基づいており、当該作為・不作為は、カタール人の国外退去令・出入国禁止・その他の反カタールの措置から構成されるとした。カタールは、カタール人の国外退去令と出入国禁止措置は現在の国籍に基づいてカタール人を差別するものであるとし、CERD1条が定義する人種差別は民族的出身に基づくものも含み、かつ、国籍（nationality）は民族的出身（national origin）の用語に含まれると主張する。またカタールは、UAE領域内におけるカタールのメディア企業に対する妨害措置が人種差別的理由で行われており、CERDは企業を含む団体（institution）への人種差別にも適用されると主張する。さらにカタールは、保護される根拠（a protected ground）に基づく区別として設計された（framed）措置だけでなく、人種差別の目的または効果を事実上有する措置にもCERDは適用されると指摘する。カタールは、UAEの措置がカタール国籍に明示的に基づいているか否かに関わらず、当該措置はカタールの伝統と文化（heritage and culture）という意味でのカタールの民族的出身を有する人々の権利と自由を害する目的または効果を持つと主張する。さらにカタールによれば、現在のカタール国籍に基づく差別的措置は、カタールの民族的出身を有する個人に対する正当化できない「差別的効果（disparate impact）」を有するがゆえに、CERD違反を構成する。（paras. 40-50）

UAEは、本件の紛争の主題は民族的出身とは区別されたカタール国籍に基づいた差別の有無だが、カタールは「国籍」と「民族的出身」の用語を互換的に用いたり、書面や口頭陳述において「カタール人（Quataris）」と遠回りに言及したりして両者の区別を曖昧にしようとしていると主張する。カタール

ルのメディア企業のウェブサイトには制限を課したことは認めるが、その措置はCERD上の人種差別の定義の範囲に入らない。また、「保護集団 (a protected group)」の構成員に対する偽装された差別はCERDの範囲に入るとは認めるが、本件の紛争の主題は現在の国籍に基づいた直接差別に限定されるのであって、間接差別についてカタールが主張したわけではないから、間接差別は紛争の主題にはならないとUAEは主張する。(paras. 51-55)

カタールによる紛争の主題の性格付けからすると、カタールは次の3つの請求を行っている。第1の請求が、カタール国民を明示した出入国禁止及び国外退去令から生ずるもの、第2の請求が、カタールのメディア企業に対する制限から生ずるもの、第3の請求が、カタールの民族的出身に基づく「間接差別」となる措置に関するものであり、裁判所は、紛争の主題を決定するために、順次3つの請求を検討する。(para. 56)

第1請求に関して、カタールは、出入国禁止及び国外退去令は現在のカタール国籍に基づく差別であり、CERDに違反すると主張し、UAEは、当該措置が現在の国籍に基づく区別であることは認めるが、CERDには違反しないと主張する。カタールとUAEによる措置の性格付けを考慮すると、紛争当事国は第1請求に関して対立する見解を有する。(paras. 57-58)

第2請求に関して、カタールのメディア企業による放送及びインターネット配信に制限を加えたことをUAEは否定しないが、両紛争当事国は、当該措置が人種差別的に適用されCERDに違反するか否かについて見解が異なる。(para. 59)

第3請求に関して、カタールは、国外退去令及び出入国禁止は民族的出身に基づく「間接差別」にもなると主張するが、UAEは、「間接差別」に関する請求はカタールの請求訴状(Application)の一部ではないと主張する。裁判所は、紛争の主題は請求訴状の文言そのままに限定されるものではなく、紛争の性質を変更しない限りにおいて、原告はその主張(allegations)を展開することができることを認める。カタールの請求訴状は国外退去令と出入国禁止が間接差別を生じさせるとは明記していないが、暫定措置命令手続においてカタール

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）はその主張を展開した。裁判所規則は、カタールが、請求訴状において示した法的主張を精緻化し又は新しい主張（new arguments）を提起すること、すなわち、出入国禁止と国外退去令が間接差別を生じさせるとの主張を明確化することを排除しない。また、カタールのメディア企業に対する制約についても、請求訴状、書面、口頭陳述及びカタールが主張する事実を考慮すると、紛争当事国は、UAEが間接差別を行ったとのカタールの請求に関し対立する見解を有していると裁判所は考える。（paras. 60-69）

以上の分析から裁判所は、上記の3つの請求について紛争当事国は見解を異にしており、当該不一致（disagreements）が本件の紛争の主題を構成する。（para. 70）

2. 事項的管轄に関する先決的抗弁

次に裁判所は、CERD第22条の下で、本件紛争に対し事項的管轄権（jurisdiction *ratione materiae*）を有するか検討する。本件紛争が第22条の下でCERDの解釈又は適用に関する紛争であるか否かを決定するために、裁判所は、上記の3つの請求がそれぞれCERDの範囲に入るかを検討する（examine whether each of the above claims fall within the scope of CERD）。第1請求に関し、紛争当事国は、CERD1条1項にいう「民族的出身」の文言が現在の国籍にも及ぶかについて意見が一致していない。第2請求に関しては、CERDの範囲がカタールのメディア企業にも及ぶかについて紛争当事国の見解が一致していない。第3請求に関しては、カタールが申し立てる措置が、カタール人の民族的出身に基づく間接差別を生じさせるかについて紛争当事国の意見が一致しない。裁判所は、これらの問題について事項的管轄権を有するか否か順次検討する。（paras. 71-73）

A. 「民族的出身」の用語は現在の国籍も含むか

カタールは、CERD1条1項の人種差別の定義において、「民族的出身」の用語は、現在の国籍も含むと主張し、逆にUAEは、「民族的出身」の用語は現

在の国籍を含まないと主張する。裁判所は、この文言の解釈を、条約法条約31条と32条に反映された条約解釈に関する慣習国際法上の規則に従って行う。また裁判所は、CERD委員会と地域的人権裁判所の実行も検討する。(paras. 74-77)

(1) CERDの文脈及び趣旨目的に照らした文言の通常の意味に従った「民族的出身」の用語

UAEは、現在の国籍は市民権 (citizenship) という意味での国家との法的なつながりを意味するのに対し、「民族的出身」は国家 (State) ではなく民族 (a nation of people) とのつながりを意味するので、民族的出身の通常の意味は現在の国籍を含まないと主張する。UAEによれば、CERDの起草者は1条1項と5条で用いられる「民族的出身」と1条3項で用いられる「国籍」とを区別していたのであり、CERDの人種差別の定義は、固有で不変の (inherent and immutable) 性質、すなわち人種、皮膚の色、descent、民族的または種族的出身に関するものである。(para. 79)

カタルは、民族的出身とは現在の国籍も含むものであり、人の不変の性質だけに関わるものではないとする。またカタルは、市民 (citizens) と市民でない者 (non-citizens) の間における区別をCERDの範囲から除外しつつ、同時に、any particular nationalityに対する差別を禁止するCERD1条2項と3項は、もし現在の国籍が「民族的出身」の用語によってカバーされないのであれば、実効性 (*effet utile*) を失うと主張する。(para. 80)

裁判所は、人種差別の定義に「民族的若しくは種族的出身」が含まれ、ここでの「出身 (origin)」への言及は、人の民族的又は種族的集団への生まれつきの (at birth) つながりを意味し、他方で国籍は、国家の裁量権に基づく法的つながりであり、人の生涯の間に変わりうるものだと認める。CERD1条1項が定める他の定義の要素 (人種、皮膚の色、世系) も同様に、生まれもって有する性質である。CERD1条2項と3項も、民族的出身の文言は現在の国籍を含まないと通常の意味を支持する。なぜなら、2項が「市民 (citizens)」

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）と「市民でない者（non-citizens）」の区別をCERDの範囲から明確に除外していることは、CERDが、本件で争われている権利、すなわち、市民でない者の入国及び居住の権利を現在の国籍に基づいて制限する措置を締約国がとることを妨げないことを示しているからである。（paras. 81-83）

裁判所は、次に、CERDの趣旨目的を検討する。CERDは1960年代の脱植民地運動を背景として起草され、その前文は生来の性質により既定される社会的集団（social groups）の間におけるヒエラルキーを確立するようなすべての慣行を終止させることを定める。CERDの目的は、人の出身、すなわち生来に基づく人種差別の撤廃である。よって、国籍に基づくすべての区別をカバーするものとは、CERDは明らかに意図されていない。国籍に基づく区別は一般的で、多くの締約国の立法に反映されている。したがって、CERD1条1項の「民族的出身」の用語は、文脈と趣旨目的に照らした用語の通常の意味においては、現在の国籍を含まない。（paras. 84-88）

（2）解釈の補足的手段としての準備作業に照らした「民族的出身」の用語

以上の結論から、解釈の補足的手段を用いる必要はないが、紛争当事国が準備作業について詳細な分析を行っていることと、解釈を確認するために準備作業に言及する当裁判所の慣行を考慮して、裁判所はCERDの準備作業を検討する。（para. 89）

UAEによれば、起草者によって検討された人種差別の定義に関する草案が国籍に言及していない。UAEは、国連総会第3委員会に提出された米国とフランスの共同修正案（「民族的出身（national origin）」は「国籍（nationality）」や「市民権（citizenship）」を意味しないとするもの）が撤回されたのは、1条に2項と3項を挿入する提案を両国が受け入れ可能だとしたからだと主張する。（para. 90）

カタールは、CERDの起草者は広範で包括的な人種差別の定義を追及したのであって、国籍に基づく差別をCERDの範囲から除外することを意図しなかったと主張する。米国とフランスの共同提案が採用されなかったことは、

民族的出身の用語が現在の国籍を含むことを確認するものである。いずれにせよ同提案は、市民に対して与えられる権利を市民でない者にも与えることを避けるためのものだったのであって、現在の国籍に基づく区別を排除しようとするものではなかった。(para. 91)

裁判所は、CERDが少数者の差別防止及び保護に関する下部委員会、人権委員会、そして国連総会第3委員会の、3段階を経て起草されたことを想起する。そして裁判所の見解によれば、いずれの起草者も、民族的出身と国籍との相違を念頭に置いていた。下部委員会では、人種差別に国籍に基づく区別を含めることに賛否両論があったが、その草案においては現在の国籍は人種差別の基礎としては言及されなかった。人権委員会においても、民族的出身の文言の範囲は再び問題となったが、人権委員会での議論では、民族的出身という表現は国籍ではなく出身国(country of origin)を意味していた。そして人権委員会が作成した草案では、民族的出身の用語の範囲から国籍が排除される定義が採用された。第3委員会においては、民族的出身の用語は維持されたが、これは外国出身者がその出身を理由として居住国において人種差別を受ける場合を想定していた。米国とフランスの修正案が採用されなかったことは、原告の立場を支持しない。なぜなら、これは1条2項と3項を挿入することにより、CERDの条文を確定するために行われた妥協だからである。以上から裁判所は、CERD第1条1項の「民族的出身」の用語は、現在の国籍を含まないことを、準備作業全体が確認すると結論する。(paras. 92-97)

(3) CERD委員会の実行

UAEは、CERD委員会の見解や一般的勧告はCERDの解釈に関する後に生じた慣行や当事国の合意を構成しないと主張する。一般的勧告30は当事国の慣行に基づいた解釈ではなく、いずれにせよ国籍に基づいたすべての異なる取り扱いを一般的に禁止することを意図したものではない。また、CERD委員会の管轄権および受理可能性に関する決定は、裁判所を拘束するものではないとUAEは主張する。(para. 98)

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）

カタールは、他の人権条約の条約専門家機関に関する先例に沿って、CERD委員会によるCERDの解釈に大きな比重を置くよう裁判所に要請した。CERD委員会はCERDの守護者として、国籍に基づく区別が人種差別を構成しうるとの一貫した慣行を積み重ねてきた。正当な目的を追求せず、また、当該目的の達成にとって均衡したものではないならば、国籍に基づく区別はCERDの意味における人種差別を構成するとカタールは主張した。（para. 90）

裁判所によれば、CERD委員会は、一般的勧告30において、市民権又は移民の地位（citizenship or immigration status）に基づく異なる取り扱い、当該区別の基準が、CERDの目的に照らして、正当な目的のために適用されていないまたはその目的の達成に比して均衡を逸しているならば、差別を構成するとした。CERD委員会は、当該勧告に依拠し、カタールの通知を検討する権限があり、カタールの通知は受理可能であると認定した。裁判所は、ディアロ事件において、自由権規約委員会による規約の解釈に対して、大きな比重を置くべきだが、同時に、裁判所の司法機能の行使において、規約委員会の解釈に縛られる（obliged to model）こともないと述べた。本件において裁判所は、CERD委員会の立場を注意深く検討しつつ、条約解釈規則を適用し、上述（パラグラフ88）の結論に達した。（paras. 100-101）

（4）地域的人権裁判所の判例

カタールは、ヨーロッパ人権裁判所、米州人権裁判所、および、人及び人民の権利に関するアフリカ委員会の判例を援用し、それらが民族的出身の用語が国籍を含むと解釈しているとする。それらの判例はCERD委員会の立場と一致しており、人種差別を構成するかどうかは措置の正当性と均衡性の検討を必要とするとカタールは主張した。（para. 102）

UAEは、一般的な国際人権法における差別概念は人種差別のみに関するCERDの解釈には無関係であり、地域的人権裁判所の判例の関連性を争う。（para. 103）

裁判所は、区別なく人権を尊重するとする地域的人権条約の規定は、世界

人権宣言2条に倣っていると考える。それらの地域的人権条約 (these legal instruments) は, “national origin”に言及するが, その目的は, 人権と基本的自由の保護を幅広く確保するためである。よって, それらの条約に基づく地域人権裁判所の判例は, CERDの「民族的出身 (national origin)」の用語の解釈には, あまり役立たない (of little help). (para. 104)

(5) 「民族的出身」の用語の解釈に関する結論

以上から, CERD1条1項の「民族的出身」の用語は, 現在の国籍を含まないと認定する。したがって, カタールが, 自国市民 (its citizens) の現在の国籍に基づく, 本件第1請求の一部として申し立てた措置は, CERDの範囲に入らない (do not fall within the scope of CERD)。

B. カタールのメディア企業に対する措置がCERDの範囲に入るか

カタールは, カタールのメディア企業に課されているUAEの措置はカタール人の表現の自由を侵害していると申し立てる。カタールによれば, UAEの措置はカタールのメディア企業を直接の対象としているだけでなく, 人種差別的な言説を減殺するような情報を遮断している。(para. 106)

UAEは, メディア企業に関するカタールの請求はCERDの範囲に入らないとする。CERDは自然人にのみ適用され, 企業は対象ではなく, また, 企業は国籍を有するが民族的出身は持たないとUAEは主張する。(para. 107)

裁判所は, 本件の目的においては, カタールによれば人種差別的に課されているカタールのメディア企業に関する措置が, CERDの範囲に入るか (fall within the scope of the Convention) のみを検討する。カタールの民族的出身の人物に対するメディア規制 (media block) の効果から生ずる「間接差別」に関しては, 裁判所は, カタールの第3請求の分析の中で, その側面を検討する。裁判所は, CERDが個人又は個人の集団にのみ関連することに留意する。これは, CERDの様々な実体規定から明らかであり, 例えば, 「特定の人種若しくは種族の集団又は個人」(1条4項), 「人種若しくは人の集団」(4条 (a)), 「個

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）人又は集団」（14条1項）、「人間の（人種）差別（discrimination between human beings）」への前文の言及がある。CERD2条1項（a）の下では、「各締約国は、個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないことを約束する」が、裁判所は、「団体（institution）」への言及は本件におけるようなメディア企業を含まないと考える。CERDの文脈及び趣旨目的に照らして読めば、「団体」という用語は、個人又は個人の集団を代表する「集団的機関または組織（collective bodies or associations）」を意味する。したがって裁判所は、カタールのメディア企業に関するカタールの第2請求は、CERDの範囲には入らない（does not fall within the scope of the Convention）と結論する。（para. 108）

C. カタールが「間接差別」と性格づける措置がCERDの範囲に入るか

カタールは、国外退去令、入国禁止措置、およびその他のUAEの措置は歴史的・文化的意味でのカタールの民族的出身（Qatari national origin）の者に対する間接的差別の目的と効果を有すると主張する。ここでいうカタールの民族的出身者とは、カタールの生まれおよび伝統（birth and heritage）をもつ人物であり、その配偶者、子供、その他カタールとつながりのある者を含む。カタールによれば、ある措置が保護集団に対してその効果により影響を与えるならばCERD1条に列挙される根拠の1つに基づいているとみなされることがある。カタールは、CERDは直接差別と間接差別の両方を禁止していると主張する。（para. 109）

UAEは、CERDにおける間接差別の概念は他の人権条約におけるよりも特定のだと主張する。なぜならCERDは表面的には差別的ではないが事実上その効果において差別的な措置にのみ言及するからである。またUAEは、反カタールの言説を抑止することを怠ったとする様々な主張は仮にそれが真実だとしてもCERDの事項的範囲には入らないと主張する。なぜなら問題となる措置は、人種、皮膚の色、世系、および民族的または種族的出身を理由とした人種差別を構成しないからである。（para. 110）

裁判所は、国外退去令と入国禁止措置はカタール市民の現在の国籍に基づいた措置であるため、第1請求の一部としてカタールが申し立てた当該措置は、CERDの範囲には入らない (do not fall within the scope of CERD) こと、及び、そのような区別は、CERD1条1項の「民族的出身 (national origin)」という用語によってカバーされないことを、既に判断したことを想起する (上記パラグラフ105)。そこで裁判所は、もし当該措置及びその他のカタールが申し立てる措置が、その目的又は効果によって、カタールの民族的出身 (Qatari national origin) に基づく一定の人物への人種差別に結果したのであれば、それらの措置がCERDの範囲に入りうるか (capable of falling within the scope of the Convention) という問題に移る。 (para. 111)

裁判所は、第1に、CERD1条1項における人種差別の定義によれば、制限 (a restriction) は、もしそれが「政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる公的生活の分野における平等の立場での人権及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを妨げ又は害する目的又は効果を有するもの」であれば、人種差別を構成しうると認める。よって、CERDは、問題となる制限の目的から生ずるものであれ、その効果から生ずるものであれ、人種差別のあらゆる形態及び表現を禁止する。本件においては、現在のカタール国籍に基づく措置は、カタールにおいて若しくはカタール人の両親から生まれた人物、又は、UAEに居住するカタール市民 (Qatari citizens) の家族構成員に対して、付随的又は二次の効果 (collateral or secondary effects) を及ぼしうるが、これは、CERDの意味における人種差別を構成しない。裁判所の見解によれば、カタールが申し立てる様々な措置は、その目的であれ効果であれ、民族的出身に基づく明確な社会的集団 (a distinct social group) としてのカタール人 (Qataris) に対する人種差別を生じさせない。さらに裁判所は、国家又はその政策を批判する宣言は、CERDの意味における人種差別とは性格づけることはできないと認める。したがって裁判所は、たとえ「間接差別」請求を基礎づけるためにカタールが申し立てる措置が、事実において立証されたとしても (even if the measures of which Qatar complains in support of its

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）
“indirect discrimination” claim were to be proven on the facts), それらの措置はCERDの意味における人種差別を構成しえないと結論する。（para. 112）

よって、当該措置は、CERD1条1項の意味における人種差別を、その目的においても効果においても、ともなわないので、カタールの第3請求を審理する事項的管轄権を裁判所は有しない。（para. 113）

(D) 一般的結論

以上から、UAEの第1先決的抗弁は認容される。CERD22条の下で本件に関し事項的管轄権を有しないと判断したので、UAEの第2先決的抗弁を検討する必要はないと裁判所は考える。複数の理由で管轄権が争われた場合、判例によれば、裁判所は、より直接的かつ決定的な理由に基づき決定することができる。（para. 114）

3. 主文 (para. 115)

(1) UAEの第1先決的抗弁を認容する。（11対6）

賛成：Xue副所長，Tomka, Abraham, Bennouna, Donoghue, Gaja, Crawford, Gevorgian, Salam各裁判官，Cot, Daudet各特任裁判官

反対：Yusuf所長，Cañado Trindade, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Iwasawa各裁判官

(2) 裁判所はカタールの請求に対する管轄権を有しない。（11対6）

賛成：Xue副所長，Tomka, Abraham, Bennouna, Donoghue, Gaja, Crawford, Gevorgian, Salam各裁判官，Cot, Daudet各特任裁判官

反対：Yusuf所長，Cañado Trindade, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Iwasawa各裁判官

Ⅲ. 解説

1. 本判決の位置づけ

ICJにおいて人種差別撤廃条約の適用が争われた従来の事例は、コンゴ領における軍事活動事件（新提訴）（コンゴ民主共和国対ルワンダ）⁷⁾、人種差別撤廃条約適用事件（ジョージア対ロシア）⁸⁾、テロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件（ウクライナ対ロシア）⁹⁾であり、本件は4件目のケースとなる。これら過去の3件と比較して本件が特徴的といえることの1つは、本判決が、紛争解決条項（compromissory clause）であるCERD22条の下での事項的管轄権を否定したことである。本判決の直前に発出されていたテロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件（ウクライナ対ロシア）の先決的抗弁判決では、CERD22条に基づく事項的管轄権は認められていた¹⁰⁾。本判決は、CERD22条の下で事項的管轄権をICJが否定した初の事例であり、本稿ではこの問題を中心に、主として訴訟法的観点から検討する¹¹⁾。

また本件は、カタルと他の湾岸諸国との対立に関する一連の紛争処理手

7) 同事件では、ルワンダがCERD22条に付した留保を理由に、裁判所は管轄権を否定した。*Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006*, p. 6, paras. 71-79.

8) 同事件では、CERD22条の交渉前置要件が満たされていないことを理由に、裁判所は管轄権を否定した。*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 70, paras. 148-184.

9) 同事件では、後述のようにCERD22条の要件が満たされたとして、裁判所は同条に基づく管轄権を肯定した。*Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019*, p. 558, paras. 98-121.

10) *Ibid.*, paras. 95-97.

11) なおCERD上の実体的義務の解釈に関する論点は別稿に譲るが、CERD上の人種差別の定義を裁判所が狭く解釈したという批判については、Diane Desierto, "A Study in Contrasting Jurisdictional Methodologies: The International Court of Justice's February 2021 Judgments in Iran v. USA and Qatar v. UAE", *EJIL: Talk!*, February 15, 2021, <https://www.ejiltalk.org/a-study-in-contrasting-jurisdictional-methodologies-the-international-court-of-justices-february-2021-judgments-in-iran-v-usa-and-qatar-v-uae/>. (最終閲覧日2021年8月20日)

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）続の1つである。カタールは、UAEとサウジアラビアをCERDに違反したとしてCERD委員会へ国家通報を行っただけでなく、両国による空域の閉鎖に関してはシカゴ条約違反だとしてICAO理事会に提訴した。さらにカタールは、UAE、サウジアラビア、およびバーレーンに対してGATT, GATS, およびTRIPS協定違反との申立をWTO紛争解決手続に行った¹²⁾。このようにカタールと湾岸諸国との国際法上の紛争が多数発生したが、米国とクウェートの仲介により、2021年1月5日にカタールとUAE等は湾岸協力会議首脳会談で国交正常化に合意した。そのため、本判決が発出された2021年2月4日には、カタールとUAEとの間には事実上の和解が成立していたといえる。UAEに対する暫定措置命令（2018年7月23日）は8対7の僅差で決定され¹³⁾、その際に反対した裁判官のうち、Tomka, Gaja, Gevorgian, Salam, Crawfordの各裁判官は、本件紛争がCERDの範囲に入らないとの意見を付していた¹⁴⁾。これら5人の裁判官は、いずれも本判決では逆に多数意見を構成しUAEの先決的抗弁の認容に賛成した。他方で、UAEに対する暫定措置命令に賛成した8人の裁判官のうち、Yusuf, Cançado Trindade, Sebutinde, Robinsonの4人の裁判官は本判決では反対に回ったが、Xue, Abraham, Bennouna, Daudetの各裁判官は本判決では多数意見を構成した。このように本件では、裁判官によっては暫定措置命令段階で一応の管轄権の判断と先決的抗弁段階での管轄権判断とが必ずしも一致しなかったが¹⁵⁾、本判決発出前に紛争当事国間で事実上紛争

12) これら一連のカタールと関係諸国との国際的訴訟に関しては、国際司法裁判所判例研究会（中島啓）「国際民間航空条約第84条に基づくICAO理事会の管轄権に関する上訴事件（バーレーン、エジプト、サウジアラビア、アラブ首長国連邦対カタール）国際航空業務通貨協定第2条2項に基づくICAO理事会の管轄権に関する上訴事件（バーレーン、エジプト、アラブ首長国連邦対カタール）（判決・2020年7月14日）」『国際法外交雑誌』第119巻第4号（2021年）88-89頁を参照。

13) *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018*, p. 406, para. 79.

14) Joint Declaration of Judges Tomka, Gaja, and Gevorgian, para. 7; Dissenting Opinion of Judge Salam, para. 9; Dissenting Opinion of Judge Crawford, para. 1.

15) 暫定措置段階で一応の管轄権を肯定しながら、先決的抗弁段階では管轄権を否定することが惹起する問題点については、国際司法裁判所判例研究会（酒井啓巨）「人種差別撤廃条約適用事件（ジョージア対ロシア）（仮保全命令・2008年10月15日）（先決的抗弁判決・2011年4月1日）」『国際法外交雑誌』第116巻第1号（2017年）85-89頁参照。

が解決されていたことも背景にあるのかもしれない¹⁶⁾。

2. 紛争の主題

後述 (3.) するように、紛争解決条項の下で事項的管轄権を有するか否かのICJの判断基準は、紛争主題が問題となる条約の範囲に入るか (fall within the scope) であるため、紛争の主題の特定が、事項的管轄権判断においてまず必要となる。多数意見は、判例において示されてきた紛争の主題の決定方法 (①事件の真の問題と請求の目的を特定することで、紛争の主題を客観的に決定する、②その際に裁判所は、請求訴状だけでなく、書面と口頭陳述も検討し、原告による紛争の定式に特に注意を払う) を確認した上で、カタールの請求訴状、書面、口頭陳述を踏まえ、本件の紛争の主題を3つに特定した。第1が、カタール国籍に基づく入国禁止・国外退去令に関するCERD違反の有無 (第1請求)、第2が、カタールのメディア企業に対する規制に関するCERD違反の有無 (第2請求)、第3が、入国禁止・国外退去令およびメディア規制の間接差別としてのCERD違反の有無 (第3請求)、である。この紛争の主題の特定については、Yusuf所長がその宣言において批判を加えている。それによれば、多数意見は第1請求と第2請求が現在の国籍に基づく差別としての措置に関するものと特定したが、カタールの請求訴状だけでなく書面、口頭陳述を踏まえれば、現在の国籍に基づく措置に関する請求とみなすのではなく、民族的出身に基づく差別としての措置に関するものと特定すべきだという。Yusuf所長は、表面的には多数意見も判例上の特定方法に依拠するとしているものの、実際には原告であるカタールによる紛争主題の定式を考慮せずに、紛争主題を決定してしまったと批判する¹⁷⁾。

本件におけるカタールによる紛争主題の定式については、岩沢裁判官の個別意見が指摘するように、手続の進行とともに原告であるカタールによる間

16) カタールが選任したDaudet特任裁判官もUAEの先決的抗弁の認容に賛成しており、同裁判官は宣言の中で、紛争当事国間で平和的に紛争が解決したことを歓迎すると述べている。Déclaration de M. le juge ad hoc Daudet, par. 13

17) Declaration of President Yusuf, paras. 4-11.

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）接差別に関する請求が明確になっていった¹⁸⁾。すなわち、カタールの請求訴状には、間接差別という概念は記載されておらず、先決的抗弁段階での書面と口頭陳述において、間接差別の概念に基づきカタールは本格的な主張を行ったのである。そのためUAEは、間接差別に関する請求をカタールはそもそも提起していないと主張した¹⁹⁾。他方で、カタールの請求訴状には、UAEによる「法律上または事実上（*de jure or de facto*）」の差別を中止し撤回するよう裁判所が命ずることを救済として求めると明記されており²⁰⁾、国籍に基づく措置が事実上民族的出身に基づく差別になるという考え方が示されていたので、カタールの請求の実質が変わったというわけではない。その意味では、裁判手続におけるカタールの主張を踏まえて裁判所は紛争主題を決定したということではできよう²¹⁾。

岩沢裁判官の個別意見は同時に、カタールによる間接差別の請求にかかる主張が、UAEの先決的抗弁に応答する書面において本格的に展開されたことから、UAEは書面において間接差別の論点について反論する機会はなく、口頭陳述が両紛争当事国に残された主張機会となったことを指摘する²²⁾。ICJの訴訟手続上、請求訴状において提起した紛争を変更（transform）しない限り原告国が手続の進行とともに請求内容を明確化すること自体は妨げられないが²³⁾、先決的抗弁を提起する被告国からすれば、原告国の請求内容が手続の遅い段階において明確化されることは、先決的抗弁の主張において難しい対応を迫られることになる²⁴⁾。岩沢裁判官は、間接差別に関する両紛争当事国の主

18) Separate Opinion of Judge Iwasawa, paras. 68-69.

19) CR 2020/6, p. 31, para. 22; CR 2020/8; p. 28, para. 24

20) Application Instituting Proceedings, filed in the Registry of the Court on 11 June 2018, para. 66.

21) 裁判所は、カタールがlegal arguments（法的主張）を精緻化したり追加したりすることによって、UAEの措置が間接差別を生じさせてCERD違反になるとのcontention（請求の内容）を明確化することは、裁判所規則上禁止されないと述べた（para. 63.）

22) Separate Opinion of Judge Iwasawa, para. 69.

23) *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998*, pp. 318-319, paras. 98-99.

24) Christian Tomuschat, "Article 36," in Andreas Zimmerman et al. (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary (3rd ed.)* (Oxford University Press, 2019), p.

張が先決段階では十分に検討できていないため、本案段階において十分な証拠と主張を精査した上で、間接差別に関する請求については判断すべきだと指摘する²⁵⁾。紛争解決条項の下での事項的管轄権の判断においては、原告が行う請求の定式が重要な意味を持ち、一定程度本案に関連する事実やその法的評価も行わざるをえない。それゆえ、先決段階で裁判所が有する証拠に基づいて事項的管轄権の判断を行うべきか否かが問題となるが、この点については、以下3.において触れる。

3. 紛争解決条項と事項的管轄権

上述のように本判決は、CERD22条の下で初めて事項的管轄権を否定するものであったが、そこでの裁判所の判断基準は紛争の主題が条約の範囲に入るか (fall within the scope) というものである。この判断基準は、オイルプラットフォーム事件先決的抗弁判決で示されたもので、問題となっている条約の「解釈又は適用に関する紛争 (a dispute as to the interpretation or application)」は、一方当事国が紛争は存在すると主張し、逆に他方当事国がそれを否定するだけでは存在するとはいえず、裁判所は、原告国による条約違反の申立てが条約の規定の範囲に入るか否かを検討しなければならない²⁶⁾。CERD22条の下で事項的管轄権を肯定したテロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件 (ウクライナ対ロシア) 先決的抗弁判決で裁判所が適用した基準も同じであったので²⁷⁾、この判断基準自体には新規性は無いといえ

786. なおWTO紛争処理のパネル手続においては、申立国はパネル設置要請において「請求 (claim)」を明記することが厳格に求められ、当事国意見書等によりパネル設置要請の瑕疵を事後的に治癒することは認められないとされる。このことはWTO紛争処理手続が迅速性を重視し、手続の時間的枠組みを設けていることと関係していると考えられ、ICJの請求訴状の位置づけとはやや異なると思われる。WTO紛争処理におけるパネル設置要請に関しては、阿部克則「WTO紛争処理手続におけるパネル設置要請と先決的抗弁」阿部克則・関根豪政編著『国際貿易紛争処理の法的課題』（信山社、2019年）15-45頁を参照。

25) Separate Opinion of Judge Iwasawa, paras. 69-71.

26) *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), exception préliminaire, arrêt, C.I. J. Recueil 1996*, p. 803, para. 16. オイルプラットフォーム事件以前におけるICJによる紛争解決条項の適用については、Tomuschat, *supra* note 24, p. 757を参照。

27) *C.I.J. Recueil 2019*, p. 595, paras. 95-97.

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）よう。ただし、この判断基準に基づき紛争解決条項の下での事項的管轄権の有無を決定するにあたっては、「条約の規定の範囲」を確認するために、紛争解決条項だけでなく、当該条約の実体的規定も解釈した上で、紛争の主題が条約規定の範囲に入るか否かという法的評価も行わなければならない²⁸⁾。そのため、当該基準の適用は、一見したところよりも困難な問題をはらんでいる。

本判決では、カタールの請求は3つに分類され、それぞれがCERDの範囲に入るか否かが検討されたが、第1請求・第2請求に関する判断と、第3請求に関する判断とは、検討の内容がやや異なる。第1請求と第2請求に関しては、カタールの請求がCERDの範囲に入るか否かが基本的にはCERD1条1項の法解釈のレベルで検討されている。すなわち第1請求に関しては、カタールが、CERD1条1項の「民族的出身」は「国籍」も含むと解釈できるとし、それゆえUAEの措置が国籍に基づく差別であったとしても当該措置はCERD1条1項にいう人種差別に該当すると主張したが、裁判所は、CERD1条1項の「民族的出身」は「国籍」を含まないと解釈してUAEの措置はCERD1条1項の範囲に入らないと結論した。また第2請求に関して、カタールが、メディア企業もCERDにいう「団体」に該当すると主張したのに対し、裁判所は、CERDにいう「団体」は個人または個人を代表する組織のみを指すと解釈して、カタールの請求はCERDの範囲に入らないと判示した。このように第1請求と第2請求については、もっぱらCERDの法解釈のレベルで裁判所による事項的管轄権の検討が行われたと考えることができる²⁹⁾。

28) Tomuschat, *supra* note 24, p. 753. Kolbは、紛争解決条項自体は事項的管轄権の範囲を決めるものではなく、条約の他の規定に照らして決定しなければならないため、紛争解決条項は反致（renvoi）の規定として機能すると解説する。Robert Kolb, *The International Court of Justice* (Hart Publishing, 2013), p. 431.

29) この点は、マブロマティス事件においてPCIJが、委任状の紛争解決条項に基づいて付託された紛争が当該委任状の解釈適用に関する紛争か否かを判断するにあたって、委任状の実体規定を先決的抗弁段階で解釈し、事項的管轄権を確定したことも一致する。Concessions *Mavrommatis en Palestine, Arrêt du 30 août 1924 (Exception d'incompétence)*, *Série A : Recueil des arrêts*, No. 2, pp. 16-29. また、2019年のイラン資産事件におけるイランの主権免除に関する請求について、裁判所が、米・イラン1955年条約の実体規定を解釈した結果、同条約の解釈適用に関する請求ではなく事項的管轄権を否定したことも、類似の判断方法と考えられる。Certain *Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*,

他方で第3請求については、裁判所はカタールの請求内容を間接差別に関するものとしたので、UAEの措置がCERD上の間接差別になりうるかどうか、カタールが主張する事実の法的評価（事実の法へのあてはめ）において難しい問題に直面することになった。すなわち法的三段論法として、①大前提である法の解釈、②小前提である事実の存否の確認、および、③事実の法へのあてはめを行うとき、裁判所は③の段階において、カタールの民族的出身者という保護集団に対する「差別的効果」または「正当化できない不均衡な影響」を、UAEの措置が及ぼしうるかを検討しなければならないため、「カタールの民族的出身者という保護集団」がそもそも存在するのか、および、そのような集団に対して「差別的効果」または「正当化できない不均衡な影響」が及ぼすのかという事実の法的評価の問題が生じたのである。

本判決について主に批判を受けているのは第3請求に関する判示であるが、多数意見はどのような論理をとったのであろうか。判決文112項の後段で裁判所は、「たとえ『間接差別』請求を基礎づけるためにカタールが申し立てる措置が、事実において立証されたとしても（even if the measures of which Qatar complains in support of its “indirect discrimination” claim were to be proven on the facts）、それらの措置はCERDの意味における人種差別は構成しえないと結論する」と述べている。この説示は、間接差別の請求に関してカタールが主張する事実が真実だと仮定したとしても（事実の存否の段階）、CERDの意味における人種差別は構成しえず（事実の法へのあてはめの段階）、したがってUAEの行為はCERDの範囲に入らないとの論理をとったもののように見える³⁰。すなわち、カタールが間接差別に関して主張する事実が証拠により立証されるかどうかは（もし管轄権が肯定されれば）本案段階で決定す

Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2019, p. 7, paras. 48-80.

30) なおUAEは、カタールの第1請求と第2請求に関わる論点について、カタールの主張する事実が真実だと仮定しても、現在の国籍に基づく区別にしかなりえないので、CERDの範囲には入らないとの主張をしていた。Preliminary Objections of the United Arab Emirates (29 April 2019), Vol. I, p. 37, para. 64; CR 2020/6, p. 44, para. 24 (Sheeran). またカタールの第3請求については、上述のように、そもそもカタールが請求していなかったので本件の紛争主題を構成しないとUAEは主張していた。

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）べきことであるが、先決段階ではカタールの事実に関する主張が認められると仮定した場合にカタールの請求がCERDの範囲に入るか否かを検討するという判断枠組みである。このような判断枠組みは、オイルプラットフォーム事件先決的抗弁判決でHiggins裁判官が個別意見において示したものと類似している。同意見においてHiggins裁判官は、イランの請求が十分にもっともらしく（sufficiently plausibly）1955年条約に基づいているかどうかを判断するには、イランが主張する事実を一時的に（*pro tem*）真実だと受け入れたうえで、管轄権判断のために同条約の条項を解釈することだと述べた。つまり、イランの主張する事実に基づいた場合に、同条約違反が起りうるかを検討し、起りうるかすれば管轄権を肯定するが、起りえないとすれば管轄権は否定するという判断枠組みである³¹⁾。かかる判断枠組みは、民事訴訟法上の合理性審査（当事者が主張する事実をすべて真実だと仮定した場合に、その主張が法的に正当とされるかの審査）にも類似する³²⁾。

多数意見が上述のような判断枠組みをとったのだとすれば、カタールの第3請求がCERDの範囲に入るか否かは、カタールが間接差別の請求に関して主張したUAEの措置に関する事実を真実だと仮定した場合に第3請求がCERD1条1項の下での人種差別を構成しうるかによって判断することになる。多数意見は判決文112項において、UAEの措置は「カタールにおいて若しくはカタール人の両親から生まれた人物、または、UAEに居住するカタール市民の家族構成員に対して、付随的または二次的効果を及ぼしうるが、これは、CERDの意味における人種差別を構成しない」と述べている。ここ列挙されているカテゴリー、すなわち「カタールにおいて若しくはカタール人の両親から生まれた人物（persons born in Qatar or of Qatari parents）」と「UAEに居住するカタール市民の家族構成員（family members of Qatari citizens residing in the UAE）」とは、カタールが間接差別に関する主張において、不均衡な効

31) Separate Opinion of Judge Higgins, paras. 32-33.

32) 民事訴訟法における合理性審査については例えば、高橋宏志『重点講義民事訴訟法上〔第2版補訂版〕』（有斐閣、2013年）464-465頁を参照。

果 (disproportionate impact) または差別的効果 (disparate impact) が及ぶとした「カタール民族出身 (Qatari national origin)」の人々を指すと思われる³³⁾。また、「付随的または二次的効果 (collateral or secondary effects)」とは何を意味するのか明示的な説明がないが、1つの理解の仕方は、カタールが主張するUAEの措置 (入国禁止・国外退去令やメディア規制) が事実だと仮定しても、それらの措置は、CERD上の人種差別を構成するような差別的効果を生じさせる可能性がないとの趣旨だということであろう。このとき、真実だと仮定されるのはUAEの措置に関わる (法的評価を伴わない) 事実そのものであり、当該措置がCERD上の人種差別を構成するか否かの法的評価 (事実の法概念への当てはめ) については、当該措置の効果が人種差別を構成するに十分な差別的効果を有しえない (すなわち「付随的または二次的効果」しか有しえない) と裁判所は判断したと理解することになると思われる。なお、判決文112項は、「裁判所の見解によれば、カタールが申し立てる様々な措置は、その目的であれ効果であれ、民族的出身に基づく明確な社会的集団 (a distinct social group) としてのカタール人 (Qataris) に対する人種差別を生じさせない」とも述べているが、この説示からは、カタールが主張したカタール人の特徴に関する事実を真実だと仮定した場合に、カタール人が民族的出身に基づく保護集団を構成すると法的評価を行ったのかどうかは必ずしも明らかではない³⁴⁾。

33) Memorial of Qatar, paras. 3.109-3.111; Written Statement of Qatar, paras. 2.118-2.126。「UAEに居住するカタール市民の家族構成員」が列挙されているのは、カタール国籍を有するカタール市民とカタール民族出身者とはおおむね重なること、および、UAEに居住するカタール市民が反カタールの措置により影響を受けたことを、カタールが主張したことに基づいていると思われる。ただし、Robinson裁判官は、多数意見が列挙したカテゴリーがカタール民族出身者を指しているようにも見えるが、カタール国籍保有者を意味するともとれるので、不明確だと指摘する。Dissenting Opinion of Judge Robinson, para. 26.

34) Robinson裁判官は、カタールが提出した専門家の意見書がカタール人を明確な社会的集団だとしているので、多数意見がそれを前提にするのであれば、カタール人はCERD上の民族的出身に基づく集団になるだろうと述べる。Dissenting Opinion of Judge Robinson, para. 27. なお、判決文112項後段では、国家や政策を批判する宣言を人種差別と性格づけることはできないとしており、これはUAEの反カタールの言動が人種差別には該当しえないとの趣旨と考えられる。

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）

かかる多数意見の判断については、岩沢裁判官が個別意見において、多数意見の分析と結論に賛成できないとしたうえで、「(UAEの) 当該措置が民族的出身により区別される識別可能な集団に正当化できない不均衡な悪影響を及ぼすものであり、かつ、当該措置が国籍に排他的には基づいていないことが事実において立証されたと仮定したならば、当該措置は、間接差別の概念に従って、CERDの意味における人種差別を構成するであろう。(If it were proven on the facts that the measures have an unjustifiable disproportionate prejudicial impact on an identifiable group distinguished by national origin and that they were not based exclusively on nationality, the measures would constitute racial discrimination within the meaning of the Convention, in accordance with the notion of indirect discrimination.)」と指摘する³⁵⁾。この指摘によれば、カタールが主張する「UAEの措置がカタール人という保護集団に対して及ぼす正当化できない不均衡な悪影響」は、事実の問題だということになる³⁶⁾。この理解の仕方によれば、「カタールが主張する事実を真実だと仮定する」との判断枠組みをとった場合、UAEの措置はカタール人という保護集団に差別的効果を有するという事実を真実だと仮定することになるので、UAEの措置は人種差別を構成しうる、すなわちCERDの範囲に入りうるとの結論に至るであろう。

このように考えると、多数意見と岩沢裁判官の指摘との相違は、紛争解決条項の下での事項的管轄権を判断するにあたって、何を真実だと仮定する「事実」とみなすかという点にありそうである。多数意見は、真実だと仮定する「事実」を狭くとらえ、UAEの措置自体に関するカタールの主張のみを真実だと仮定し、当該措置の「差別的効果」または「不均衡な効果」については人種差別概念との関連での法的評価の問題だと位置づけている。他方で岩沢裁判

35) Separate Opinion of Judge Iwasawa, para. 66. 岩沢裁判官は、間接差別にかかる請求については、カタール人が民族的出身に基づく保護集団と認定できるか、および、UAEの措置がそのような保護集団に不均衡な効果を及ぼすか否かについて包括的な事実分析 (extensive factual analysis) が必要だとも指摘した。 *Ibid.*, para. 64.

36) *Ibid.*

官の個別意見は、真実だと仮定する「事実」を広くとらえ、UAEの措置自体だけでなく、その「差別的効果」または「不均衡な効果」についても事実問題に含まれるとの立場をとっているので、(岩沢裁判官はそもそも多数意見の判断枠組みには反対しているが)もしカタルの主張する事実を真実だと仮定するとの判断枠組みをとるのであれば、カタルはUAEの措置が「差別的効果」または「不均衡な影響」を保護集団に及ぼすと主張しているのだから、UAEの措置はCERDの範囲に入るとすべきとの立場だと理解できる。Yusuf所長の宣言も、カタル人が保護集団に該当するか、および、UAEの措置が不均衡な効果を有するかは、事実の問題 (a question of fact) だとの立場をとっている³⁷⁾。

以上のように理解すると、多数意見の判断枠組みをとった場合には、① CERD1条1項を解釈し、②UAEの措置にかかる事実はカタルが主張する事実を真実だと仮定した上で、③真実だと仮定したカタルが主張する事実をCERD1条1項にあてはめることになるが、③の段階において、UAEの措置の効果が、「保護集団」に対する「差別的効果」に該当しうるか(よって人種差別を構成しうるか)を検討することになる。そのため、真実だと仮定した事実の法へのあてはめは先決段階において裁判所が判断することになるが、その判断においては、UAEの措置がCERD上の人種差別に該当する「可能性がある (capable)」かどうかが基準とされた (para. 112)。この点に関連して、テロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件(ウクライナ対ロシア)先決的抗弁判決では、ウクライナが申し立てたロシアの措置の対象であるクリミア・タタール人とウクライナ人がCERD1条1項の下での「種族的出身 (ethnic origin)」によって性格づけられる集団であることについて両紛争当事国が同意していたため、裁判所は、クリミア・タタール人とウクライナ人がCERDの下での保護集団であることを前提としたうえで、ロシアの措置がこの保護集団の権利に「悪影響を及ぼす可能性がある (the measures of which

37) Declaration of President Yusuf, paras. 13-16. ただしYusuf所長の宣言の該当部分は、何を真実だと仮定する事実とみなすかという文脈での意見ではない。

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）Ukraine complains are capable of having an adverse effect）」として、当該措置がCERDの規定の範囲に入る（fall within the provision of the Convention）と判断した³⁸⁾。このように同判決においては、保護集団に対して「悪影響が及ぶ可能性」があるかどうかを基準として、人種差別に該当する「可能性」の有無が判断されたのである。他方で、本判決においては、UAEの措置は「付随的または二次的効果」しか及ぼす可能性がないとして、人種差別に「該当する可能性がない（not capable of constituting racial discrimination）」と裁判所は判断したが、これは、人種差別を生じさせるような差別的効果までは、UAEの措置は生じさせる可能性がない（「付随的または二次的効果」は「差別的効果」にはなりえない）ので、人種差別に該当する可能性がないとの論理を多数意見はとったと考えられる³⁹⁾。ただし、なぜUAEの措置が人種差別を構成するような「差別的効果」を生じさせる可能性がなく、「付随的または二次的効果」しかないのか判決文には詳細な説明がない⁴⁰⁾。Yusuf所長の宣言は、先決段階での事項的管轄権の判断においては、カタールが申し立てる措置が保護集団に対する「悪影響を及ぼす可能性がある（capable of having an adverse effect）」か否かが問題であり、当該措置は「そのような悪影響を及ぼしえた（were capable of having such an adverse effect）」とする⁴¹⁾。このYusuf所長の立場は、先決段階において裁判所に提出された証拠や紛争当事国の主張に基づいて事項的管轄権の有無は判断でき、かつ、本件においては

38) *C.I.J. Recueil 2019*, p. 595, par. 96. なおオイルプラットフォーム事件においては、米国によるオイルプラットフォームの破壊が実際にどのような影響をイランの石油輸出に与えたかは先決段階では決定できないが、少なくとも米・イラン1955年条約10条が規定する通商の自由に対する悪影響を及ぼしうる（capable of having an adverse effect）として、裁判所は事項的管轄権を肯定した。 *C.I. J. Recueil 1996*, p. 820, par. 51.

39) もしテロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件（ウクライナ対ロシア）先決的抗弁判決と本判決を統合的に理解するとすれば、前者では、ロシアの措置は「悪影響」を及ぼす可能性があるとして裁判所は判断したが、ここでいう「悪影響」は、本判決にいう「付随的または二次的効果」よりも程度の高い効果で、差別的効果になる可能性があるということになると思われる。

40) *Separate Opinion of Judge Iwasawa*, para. 66. 岩沢裁判官は、多数意見が本案の問題を先決段階で決定してしまったと批判する。

41) *Declaration of President Yusuf*, paras. 17-18.

UAEの措置が人種差別に該当する可能性があるから事項的管轄権を肯定すべき（実際にUAEの措置が人種差別に該当するか否かの確定的判断は本案段階において行うべき）であるというものであろう⁴²⁾。UAEの措置は、テロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件におけるロシアの措置よりも効果は相対的に低いかもしれないが、それでも対象となった人々には相当程度の影響があるものと思われる。カタル人がそもそも保護集団に該当しないとの前提に立つのであれば別ではあるが、UAEの措置の効果が差別的効果にはなりえないということであれば、この点について判決文における説明が必要であったと考えられる。

また岩沢裁判官は、多数意見の事項的管轄権判断に賛成できないとし、UAEの措置が間接差別を構成するか否かは、カタル人が民族的出身に基づく集団と認定できるか、および、UAEの措置がそのような集団に正当化できない不均衡な悪影響を与えるかの2点の検討が必要だが、先決的抗弁段階ではこれらについて判断するための証拠が裁判所に提出されていないため、本案段階で紛争当事国が十分な証拠を提出し主張を行った上で決定すべきだと指摘した⁴³⁾。この指摘は、UAEの先決的抗弁が本案の問題に密接に関連するため、裁判所規則79条の3第4項にいう「専ら先決的な性質を有するものではない」とみなすべきとの立場である⁴⁴⁾。紛争解決条項の下での事項的管轄権の有無の判断においては、条約の実体的規定の解釈適用を行わざるをえないため、本案と関係する事項の判断を先決段階でどこまで行うべきかが問題となる。この点に関連して、テロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件（ウクライナ対ロシア）先決的抗弁判決では、テロ資金供与防止条約（ICSFT）の紛争解決条項（24条）に基づくウクライナの請求に対するロシアの先決的抗弁に関し、ウクライナの請求がICSFTの範囲に入るか否かを判断するには、ICSFT2条における意図または了知の要件等に関する法と事実の複雑な問題を

42) *Ibid.*, para. 18.

43) Separate Opinion of Judge Iwasawa, paras. 61-64.

44) *Ibid.*, paras. 70-73.

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）検討しなければならないので、これは本案の問題であり、ロシアの先決的抗弁は認容できないと判断された⁴⁵⁾。また、友好、経済関係および領事権に関する1955年条約の違反事件（イラン対米国）において裁判所が2021年2月3日（本判決発出日の前日）に発出した先決的抗弁判決においては、1955年条約の紛争解決条項に基づくイランの請求（イランと第三国との間の貿易取引に関する米国の措置に関するもの）に対する米国の先決的抗弁について、当該抗弁は本案事項である法的及び事実問題を提起しているので、本案において決定するとし、米国の抗弁を却下した⁴⁶⁾。これらの本案段階に判断を移管した判決に比較すると、判断対象となった条約および事実は異なるものの、本判決における間接差別の請求に関する多数意見は、本案に関連する問題を先決段階で確定的に判断したもののように思われる。こうした多数意見が採用した立場については、本件についてカタールとUAEとの間で事実上和解が成立していたために、本案審理に進むべきではないとの考慮が働いていたためであるとすれば、本件の特殊事情を踏まえる必要もあろう。

4. CERD委員会との関係

CERD22条は、「交渉又はこの条約に明示的に定められている手続によって解決されない」紛争をICJに付託することができるとの手続前置要件を含んでいるが、この要件が、交渉と条約に明示的に定められている手続（CERD11条から13条の国家通報／調停手続）とが選択的なものなのか累積的なもののかについては、テロ資金供与防止条約および人種差別撤廃条約適用事件（ウクライナ対ロシア）先決的抗弁判決において裁判所は、選択的な要件であるとの解釈を示した⁴⁷⁾。そのため、実質的に同一の事案について、CERD委員会／特別調停委員会の手続とICJにおける手続とが、同時に進行する事態とな

45) *C.I.J. Recueil 2019*, p. 586, par. 63-64.

46) *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objections, Judgment of 3 February 2021*, General List No. 175, paras. 75-83. 同判決（イラン対米国）の事項的管轄権判断と、本判決（カタール対UAE）との比較については、Desierto, *supra* note 11, pp. 3-4も参照。

47) *C.I.J. Recueil 2019*, p. 600, par. 113.

り⁴⁸⁾、CERD委員会が先に下した受理可能性判断等をICJがどのように考慮するかが1つの焦点となった。

本判決は、ディアロ事件における説示、すなわち、自由権規約委員会による規約の解釈に対して大きな比重を置くべきだが、同時に、裁判所の司法機能の行使において規約委員会の解釈に縛られることもないこと⁴⁹⁾、を想起しつつ、CERD委員会の一般的勧告30とカタールの国家通報に関する受理可能性判断を注意深く検討したが、裁判所は異なる結論に達したとした (paras. 100-101)。かかる本判決の立場は、一般論としては、ディアロ事件で示された人権条約実施機関の解釈が持つ意味を承認しつつも、実際には、自由権規約委員会の解釈を尊重したディアロ事件とは反対に、CERD委員会の立場を踏襲しなかったことになる。Bhandari裁判官とRobinson裁判官はその反対意見において、本件においてもディアロ事件と異なる結果となる理由はないとする⁵⁰⁾。

CERD委員会は一般的勧告30において、国籍に基づく区別が、正当な目的に従っていないまたは正当な目的の達成に比例していない場合、差別になりうるとの解釈を示していた⁵¹⁾。そしてカタールの国家通報の受理可能性審査においては、国籍に基づく区別に関しては事項的権限 (competence *ratione materiae*) を行使するのがCERD委員会の一貫した慣行であるとし、国民と外国人との間の区別が常にCERDに反するものではないものの、国籍に基づく区別が、正当な目的に従っていないまたは正当な目的の達成に比例していないか否か審査する権限があるので、事項的権限を肯定するとした⁵²⁾。このよ

48) この点については、Emanuele Cimiotta, "Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination," *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 19 (2020), pp. 388-416を参照。

49) *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, *fond, arrêt*, C.I.J. *Recueil* 2010, p. 639, par. 66.

50) Dissenting Opinion of Judge Bhandari, para. 24; Dissenting Opinion of Judge Robinson, para. 13.

51) General Recommendation XXX on discrimination against non-citizens, Sixty-fifth session (2005), para. 4.

52) CERD/C/99/4, para. 63.

人種差別撤廃条約適用事件（カタル対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）
うにCERD委員会は、国籍に基づく区別であれば受理可能であるとして事項
的権限を広く設定し、国籍に基づく区別がCERD上の人種差別に該当するか
の実質的審査は本案段階（特別調停委員会）において行うとの立場をとって
いた。

かかるCERD委員会の立場と本判決におけるICJの立場との相違について
は、CERD1条の法解釈に関する側面と、カタルの申立に対する事項的権限
／事項的管轄権に関する側面とに分けて考えることができるように思われる。
すなわち第1に、CERD1条の解釈に関しては、本判決はCERD1条1項における
民族的出身には国籍は含まれないとし、国籍に基づく区別だというだけでは
人種差別にはならないと解釈したが、CERD委員会も国籍に基づく区別がす
べて人種差別になるわけではないとしている。ただしCERD委員会の受理可
能性判断においては、「CERD1条3項が要求するように、異なる取り扱いが
any particular nationalityを差別しない」ことが、人種差別に該当しないこと
の条件になると述べた⁵³⁾。この説示の意味は必ずしも明らかではないが、こ
こでいうnationalityを国籍と解釈し、UAEの措置に関しても、特定の国籍を差
別しないことを1条3項は要求しているとの趣旨とも受け取れる。この点につ
いては、1条3項はあらゆる法令に関する規定ではなく、市民権の取得や帰化
等の国籍へのアクセスに係る法令に関する規定であろうと指摘される⁵⁴⁾。本判
決も、1条3項は国籍へのアクセスに係る法令に関するものと理解し、同条項
はUAEの措置には関わらないとの立場のようである（para. 83）。他方で、国
籍に基づく区別が間接差別として人種差別を構成するか否かに関しては、
CERD委員会が示した解釈（国籍に基づく区別が、正当な目的に従っていな
いまたは正当な目的の達成に比例していない場合には人種差別となる）を本
判決は踏襲しなかったと思われるが（paras. 100-101）、CERD1条1項の下で国

53) *Ibid.*

54) 濱本正太郎「国際裁判機関間の批判的対話」『法律時報』93巻4号、76-77頁。なお、CERD1
条3項の日本政府公定訳は、“any particular nationality”を「いかなる特定の民族」と訳している。
同条項の解釈については、Patrick Thornberry, *The International Convention on the
Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford University Press,
2016), pp. 144-145を参照。

籍に基づく区別が間接差別として人種差別を構成する可能性については本判決も否定はしなかった。この点で岩沢裁判官は、CERD委員会の一般的勧告30は間接差別の概念によって説明することもできるであろうと示唆したが⁵⁵⁾、CERD委員会が本判決を受けて、今後どのような解釈をとるかが注目される⁵⁶⁾。

第2に、カタルの申立に対する事項的権限／事項的管轄権に関する側面については、CERD委員会は、申し立てられた措置が国籍に基づく区別であれば事項的権限を肯定する立場であったが、ICJは国籍に基づく区別というだけでは事項的管轄権を認めず、それが間接差別として人種差別を構成しうるかという実質的審査を先決段階で行うとの立場であった。CERDの締約国がCERD委員会を設置した意図を考慮した場合、国連の司法機関としてのICJの一般性に対し、CERDの条約実施機関であるCERD委員会の特別性から、具体的な紛争がCERDの範囲に入りうるか否かについても後者の判断を尊重すべきとの指摘もある⁵⁷⁾。ただしこの点についての評価は、条約実施機関であるCERD委員会がCERD11条に基づく国家通報手続において有する権限と、司法機関であるICJがCERD22条に基づく紛争付託において有する権限とを、どのような関係にあると考えるのかにも依存すると思われる。CERD11条により付託された「事案 (matter)」に関してCERD委員会が管轄権と受理可能性を認めた場合には、12条により設置される特別調停委員会によって検討され、特別調停委員会は「紛争の友好的な解決のために適当と認める勧告」を出すことができる。そして同13条により紛争当事国は、当該勧告を受諾するかどうか自ら決めることができる。かかる手続は全体としてみれば、CERD委員会における検討は先決段階であり、調停手続は本案段階に相当するという複

55) Separate Opinion of Judge Iwasawa, para. 58.

56) 濱本、前掲注54、77頁は、CERD委員会が曖昧な条約解釈手法により、根拠を示さずにCERD11条を解釈してきたと指摘した上で、CERD委員会は岩沢裁判官が示唆した間接差別の概念に基づく議論を展開することもできるだろうとする。

57) Geir Ulfstein, "Who is the Final Interpreter in Human Rights: ICJ v CERD?," *EJIL Talk!*, February 22, 2021, <https://www.ejiltalk.org/who-is-the-final-interpreter-in-human-rights-the-icj-v-cerd/> (最終閲覧日2021年8月20日)

人種差別撤廃条約適用事件（カタール対UAE）（国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日）合的な制度といえる⁵⁸⁾。また、CERD委員会の手続規則69（1）によれば、CERD委員会が国家通報を検討するにあたっては、「その実質的内容（its substance）」を検討してはならないとされ、この段階におけるCERD委員会の行動は国家通報の実質的内容に関する見解の表明とみなされてはならない⁵⁹⁾。そのため、CERD委員会は付託された事案の実質的内容から切り離されており⁶⁰⁾、事項的権限に関する受理可能性判断においても、本案段階で検討されるべき事実と法の問題には基本的には立ち入らないことになろう。この点は、先決的問題も本案問題も同じ裁判所によって審査され、先決段階においても一定の実質的内容を検討することが妨げられないICJとは異なるので、CERD委員会による事項的権限の審査とICJによる事項的管轄権の審査とでは、事案／紛争の実質的内容に関する検討の度合いに差が生ずる可能性がある。そのため、CERD1条の解釈問題とも関連はするが、本判決における多数意見のように実質的内容を審査するICJの先決的判断と、CERD委員会の先決的判断とは必ずしも一致しない余地が残るように思われる。

*本稿は、JSPS 科研費（基盤研究B:「国際経済紛争処理手続の比較法的分析」課題番号18H00799）の助成を受けたものである。

58) Dai Tamada, “Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement?,” *Journal of International Dispute Settlement*, 2021, idab018, pp. 9-10, <https://doi.org/10.1093/jnlids/idab018>. (最終閲覧日2021年8月20日)を参照.

59) Rules of Procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/35/Rev.3 (1986), <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx>. (最終閲覧日2021年8月20日)

60) Tamada, *supra* note 58, p. 8.

