

ヨーロッパ人権裁判所判決の執行監視 (1) —ヨーロッパ人権条約の実施制度の全体像の把握—

竹 内 徹

はじめに

- 一 人権裁判所の判決の執行に関する前提問題
- 二 判決の執行監視の基本的特徴および性格
 - 1 執行監視に関わる機関とその構成
 - 2 執行監視手続
 - (1) 1976年規則のもとでの執行監視
 - (2) 現行手続のもとでの執行監視の流れ
 - (3) 標準手続と強化手続
 - (4) 公正な満足の支払いの監視
 - 3 協議・協力・支援に基づく執行監視
 - (1) 執行の遅延および不執行への対応
 - (2) 人権信託基金の設立とその活動 (以上、本号)
- 三 判決の執行監視の機能状況
 - 1 標準手続に係属する判決および公正な満足の支払い
 - 2 法制度および社会制度の重大な構造的欠陥に起因する人権侵害—強化手続に係属する判決
 - (1) 強化手続に係属する判決の特徴
 - (2) 国内裁判所判決の執行の遅延または不執行
 - (3) 裁判の不合理な遅延
 - (4) 拘置所での劣悪な態様の拘禁
 - (5) まとめ
 - 3 関係締約国が執行に反対している判決
 - (1) キプロス紛争とそのヨーロッパ人権条約上の処理
 - (2) 判決の執行状況—ギリシャ系避難民の財産権の侵害
 - (3) EU加盟のコンディショナリティの閣僚委員会による利用

結び

はじめに

人権の国際的保障制度には、人権条約に基づくものとしては、個人・国家申立制度、報告制度、現地調査制度が、国連憲章を淵源とするものとしては、国別・テーマ別手続、不服申立手続、普遍的定期審査がある。これらを実施機関の構成という観点から見ると、人権条約は個人資格で行動する専門家から成る委員会ないし裁判所を設置している。国別・テーマ別手続および不服申立手続は、個人資格で行動する専門家と政府代表の資格で行動する者によって行われている。普遍的定期審査は政府代表の資格で行動する者によって行われている。また、審査の性格という観点から見ると、個人・国家申立制度では、実施機関が条約の違反を認定することで、国の法的責任が確定または明確にされる。報告制度では、そのような責任追及によるのではなく、実施機関と国との間の建設的対話を通して人権の実現を図ることが重視されている。普遍的定期審査では、各国が発した勧告を受け入れるか否かを表明することが被審査国に認められており、人権について政府間で意見交換や立場表明を行うという色彩が強い。要するに、人権の国際的保障制度は、制度の外観だけでなく、実施機関の構成と審査の性格においても多様だといえるのである¹⁾。

本稿で取り扱うヨーロッパ人権条約²⁾(以下、「条約」とすることがある)の実施制度は、こうした人権の国際的保障制度のなかで最も実効的であるとししばしば評価される³⁾。実効的というのは、被害者個人の救済と締約国の人権水準一般の向上という両面からの評価である⁴⁾。それでは、その実

1) 以上の制度の概観として、さしあたり、参照：阿部浩己・今井直・藤本俊明『テキストブック国際人権法（第3版）』（日本評論社、2009年）79頁以下。

2) 本稿では、インターネット上の、ヨーロッパ評議会<<http://www.coe.int/en/web/portal/home>>、ヨーロッパ人権裁判所<<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=>>およびヨーロッパ評議会閣僚委員会<http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp>の各ページから入手した資料については典拠を示さない。なお、それらの資料の最終閲覧日は全て2015年11月25日である。

3) ヨーロッパ人権条約の代表的な概説書はこの条約を次のように説明している。[[ヨーロッパ人権条約の] 実施制度はその実効性と成果において他に類を見ない] (David Harris, Michael O'Boyle, Ed Bates and Carla Buckley (eds.), *Harris, O'Boyle & Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*, 3rd edition (Oxford University Press, 2014), p. 34.)。「間違いなく世界で最も発展した法的保護の制度」(Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *Jacobs, White & Ovey, The European Convention on Human Rights*, 6th edition (Oxford University Press, 2014), p. 598.)。

4) 被害者個人の救済という面では、2014年に人権裁判所は891件の判決を下し、

効性はどのような制度によって支えられているのか。ここで注意しなければならないのは、ヨーロッパ人権条約をめぐるのは、実施機関として裁判所、すなわちヨーロッパ人権裁判所（以下、「人権裁判所」とすることがある）を設置しているのが実効的である、という（安易な）考えが一般的に支持されているように思われることである。

条約を改正する第 11 議定書によって実現した実施制度のもとでは、こうした考えが広く支持されたとしても不思議ではない。この議定書は、1998 年に発効したが、それまで（旧）人権裁判所、ヨーロッパ人権委員会、ヨーロッパ評議会閣僚委員会の間で分散されていた、締約国や人権侵害の被害者だと主張する個人からの申立の処理権限を新たに設置された人権裁判所に集約した。そして、選択的だった人権裁判所の管轄権と個人申立制度の受諾を締約国に義務付けた。これによって人権裁判所は条約違反の有無を判断する唯一の実施機関となったのである⁵⁾。

注目すべきは、人権裁判所を条約の実施制度の中心に据える取り組みが現在も続けられているということである。それは人権裁判所の判決の執行監視の領域で行われている。判決の執行監視は、ヨーロッパ評議会加盟国の外務大臣で構成される閣僚委員会の任務であり、人権裁判所は監視の権限を有していなかった。しかしながら、2010 年に発効した第 14 議定書は、判決の執行を拒否している国について執行義務の不履行認定を行う（いわゆる不履行確認訴訟）権限を人権裁判所に認めた⁶⁾。また、従来、人権裁判所は条約違反の有無のみを判断し、公正な満足の支払いを除いては判決を執行するために関係締約国（本稿では、条約違反を認定された締約国を「関係締約国」と呼ぶ）がとる措置を指示することを控えてきた。そうし

それによって 2,388 件の申立に解決を与えた。また、1,696 件の友好的解決と 502 件の締約国による一方的救済付与宣言を確認した。参照：European Court of Human Rights—Analysis of statistics 2014, pp. 4-5. 締約国の人権水準一般の向上という面では、条約を基準とした締約国法のハーモナイゼーションという現象が、条約の成果として強調されている。参照：David Harris, Michael O'Boyle, Ed Bates and Carla Buckley (eds.), *supra* note 3, pp. 34-35.

- 5) こうした実施制度の改革について、詳しくは、参照：小畑郁『ヨーロッパ地域人権法の憲法秩序化—その国際法過程の批判的考察—』（信山社、2014 年）57 頁以下。
- 6) 不履行確認訴訟については、参照：前田直子「欧州人権条約における判決履行監視措置の司法的強化—パイロット手続における二重の挑戦—」国際協力論集（神戸大学）18 巻 2 号（2010 年）41 頁以下、45-47 頁。

た措置の決定は閣僚委員会による監視のもとで関係締約国に委ねられてきた。しかしながら、近年では人権裁判所は、いくつかの場合に判決を執行するための措置を指示するようになってきている⁷⁾。パイロット判決手続を利用する場合がその代表例である。パイロット判決手続とは、法制度や社会制度に存在する構造的欠陥から条約違反が生じる場合に、人権裁判所が当該欠陥を特定し、それを是正する措置を指示するものをいう⁸⁾。

このように人権裁判所を判決の執行監視に関与させる狙いは、そうすることで判決の迅速かつ完全な執行を促すことだと説明されている⁹⁾。要するに、条約の実効性を確保するうえで人権裁判所が決定的な役割を果たす、という考えが人々の間で共有されているのである。そして、それが判決の執行監視に人権裁判所を関与させる取り組みの原動力になっているのである。このように条約の実施制度の機能や意義を人権裁判所に集中させようという考えを、本稿では「人権裁判所中心思考」と呼ぶことにする。

人権裁判所中心思考はヨーロッパ人権条約をめぐる近年の研究動向にも確認できる。判決を執行するための措置を人権裁判所が指示するようになったことを受けて、判決の執行監視を行う機関は今や閣僚委員会だけではなく人権裁判所も含まれる、という理解が広く支持されるようになってきている^{10) 11)}。その結果、判決の執行監視についても人権裁判所の活動に注目

7) 人権裁判所のこうした実行をまとめたものとして、参照：Linós-Alexander Sicilianos, *The Involvement of the European Court of Human Rights in the Implementation of its Judgments: Recent Developments under Article 46 ECHR, Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 32 (2014), p. 235ff. Sicilianos はこれを判決の執行監視過程の「司法化 (jurisdictionalization)」と呼んでいる。 *Ibid.*, p. 236.

8) パイロット判決手続の説明について、詳しくは、参照：拙稿「ヨーロッパ人権条約による司法的規範統制の限界—パイロット判決手続を素材として」名古屋大学法政論集 253 号 (2014 年) 145 頁以下、148-151 頁。

9) Explanatory Report to Protocol No.14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, 13 May 2004, paras. 16-17 and 98-100. なお、次のものも参照。Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem, 12 May 2004 (Adopted by the Committee of Ministers at the 114th session).

10) 閣僚委員会による判決の執行監視活動を精力的に研究している Abdelgawad も、人権裁判所は判決の執行監視における「主要な行為者」になったと述べている。参照：Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-coercive and Participatory Model of Accountability, Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 69 (2009), p. 471ff. at p. 475.

11) 判決の執行監視には、人権裁判所の他にヨーロッパ評議会議員会議も関与するようになってきている。例えば、議員会議は 2000 年以降、報告者を任命して執行が特に遅延している判決について状況の調査を行わせ、その結果を集約した報告書

が集まっている。すなわち、閣僚委員会ではなくむしろ人権裁判所の活動との関係で判決の執行監視が議論されるようになってきているのである¹²⁾。また、より端的に、判決の執行を確保する仕組みが脆弱であると指摘したうえで、その解決策を閣僚委員会ではなく人権裁判所の機能や活動の見直しに求める議論も存在する¹³⁾。その一方で、閣僚委員会が行っている活動は、研究対象としては見落とされるもしくは軽視される傾向にあったといえる¹⁴⁾。

を定期的に採択している。ただし、本稿ではこうした活動は検討の対象としない。議員会議の活動については、さしあたり、参照：Andrew Drzemczewski, *The Parliamentary Assembly's Involvement in the Supervision of the Judgments of the Strasbourg Court*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 28 (2010), p. 164ff.

12) 例えば、参照：Kjetil Mujezinović Larsen, *Compliance with Judgments from the European Court of Human Rights: The Court's Call for Legislative Reforms*, *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 31 (2013), p. 496ff. なお、人権裁判所は毎年の初めにヨーロッパ人権条約に関するセミナーを開催しているが、2014年のテーマは“Implementation of the judgments of the European Court of Human Rights: a shared judicial responsibility?”であり、判決の執行を関係締約国に促すうえで人権裁判所が果たす役割がサブテーマの一つだった。参照：Dialogue between judges, *Implementation of the judgments of the European Court of Human Rights: a shared judicial responsibility?*, *Proceedings of the Seminar 31 January 2014*.

13) Steven Greer, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects* (Cambridge University Press, 2006), pp. 155-192 and 321-323. Greerは、ヨーロッパ評議会は、判決の執行を拒否する国に対して、閣僚委員会での投票権の停止と評議会からの除名という非生産的な措置をとること以外にはほとんど何もできないため、判決の執行を確保することは条約システム全体の「アキレス腱」であると述べる。そのうえで、ヨーロッパ評議会が政府間機構であるため閣僚委員会の執行監視の手に施せる変更は多くないとし、改善は他の所に求めなければならないとする。そして、解決策の一つとして、人権裁判所は全ての申立を扱うのではなく、締約国やヨーロッパ全体にとって重要な問題を提起する申立を選び出し、それらの申立について十分に理由付けのなされた権威ある判決を下すべきだと主張する。なお、Greerにとってこれは、「ヨーロッパ憲法裁判所」としての人権裁判所の機能を強化することを意味する。

14) 閣僚委員会の監視活動に関する研究が存在しないわけではない。近年のものである、加盟国およびヨーロッパ評議会の関係者へのインタビューに基づいて判決の執行監視の仕組みを明らかにした次の研究は注目に値する。Başak Çalı and Anne Koch, *Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe*, *Human Rights Law Review*, Vol. 14 (2014), p. 301ff. その他にも、例えば次のものがある。Philip Leach, *The effectiveness of the Committee of Ministers in supervising the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights*, *Public Law*, (2006), p. 443ff.; Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, 2nd edition (Council of Europe, 2008). 評議会関係者によるものとしては次のものがある。Fredrik Sundberg, *Control of Execution of Decisions under the European Convention on Human Rights—A Perspective on Democratic Security, Intergovernmental Cooperation, Unification and Individual Justice in Europe*, in Gudmundur Alfredsson, Jonas Grimheden, Bertrand Ramcharan and Alfred de Zayas (eds.), *International Human Rights Monitoring*

しかしながら、次の点には注意しなければならない。まず不履行確認訴訟について、人権裁判所に訴訟を提起する権限を有する閣僚委員会は、段階的な手続要件を設けることで自らこの訴訟の利用を「實際上封印した」という指摘がされている¹⁵⁾。確かに現在まで不履行確認訴訟が利用されたことはない¹⁶⁾。次にパイロット判決手続についてだが、これはあらゆる構造的欠陥に対して利用されているわけではなく、人権裁判所はこの手続を極めて抑制的に利用してきたに過ぎない¹⁷⁾。後述するように人権裁判所は、構造的欠陥が存在していても、ある場合にはそれを是正する措置を自らが指示することは適切ではないと判断しているのである¹⁸⁾。そして最後に最も重要な点として、とりわけ2004年以降、閣僚委員会による判決の執行監視が強化されてきたことを指摘しておかなければならない¹⁹⁾。条約の改正を伴わないので注目されにくいだが、閣僚委員会の監視手続についても改善の取り組みが継続的に行われているのである²⁰⁾。

要するに、ヨーロッパ人権条約の実施制度とその運用は、実のところ、

Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller, 2nd edition (Martinus Nijhoff, 2009), p. 465ff. 日本での研究としては次のものがある。徳川信治「欧州評議会閣僚委員会による判決執行監視手続」松田竹男・田中則夫・薬師寺公夫・坂元茂樹編集代表『現代国際法の思想と構造 I 歴史、国家、機構、条約、人権』（東信堂、2012年）307頁以下。ただし、これまでの研究は、主として、閣僚委員会の執行監視の手続上の説明にとどまっていたといえる。少なくとも、本稿のように、その実際の機能状況を事例研究を交えて明らかにしようという試みは、管見の限りこれまで行われてこなかった。

- 15) 小畑郁・前掲注(5)145-146頁。
- 16) こうした状況に対して2015年9月に議員会議は、執行が遅延している判決について不履行確認訴訟を含む、より厳しい手段をとるよう閣僚委員会に求める勧告を採択した。参照：Recommendation 2079(2015), Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 30 September 2015.
- 17) この点については、参照：拙稿・前掲注(8)170-178頁。
- 18) 判決を執行するための措置を人権裁判所が指示することに対しては、ヨーロッパ評議会内でも慎重な意見がある。閣僚委員会の補助機関であり、評議会加盟国の政府専門家で構成される人権運営委員会 (Steering Committee for Human Rights) は、例外的な場合を除いて人権裁判所が特定の措置を指示することを支持しないとし、とりわけ、人権裁判所が一般的措置を指示することを正式に導入するという提案を否定した。参照：GT-GDR-F(2015)020, Revised draft CDDH final report on the longer-term future of the Convention system, 28 October 2015, pp. 53-54, 59 and 61.
- 19) この過程を分析したものとして、参照：徳川信治・前掲注(14)。
- 20) 2015年3月に開催された締約国会合は、それまでに行われた閣僚委員会の監視手続の強化を評価しつつも、採択した行動計画に一層の改善の要求を盛り込んだ。参照：Action Plan in High-level Conference on the "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility", Brussels Declaration, 27 March 2015.

人権裁判所中心思考一辺倒の論理で展開しているわけではないのである。こうした状況で条約に関する研究が人権裁判所中心思考に固執すれば、研究動向と現実の実施制度との間に乖離が生じることになる。つまり、従来の研究のもとでは、条約の実施制度は主として人権裁判所の活動との関係でしか把握され得ず、閣僚委員会の活動も含めた実施制度の全体像を見失う危険があるのである。

こうしたことから本稿では、閣僚委員会による判決の執行監視の手続上の特徴と性格を明らかにしたうえで、その機能状況を統計や事例研究を通して検証する。それによって、これまで顧みられることの少なかった閣僚委員会の監視活動の実態を把握し、さらに、条約の実施制度が全体としてどのように機能するようになってきているのかを明らかにすることができるだろう。

これまで、ヨーロッパ人権条約は、冒頭に概観した人権の国際的保障制度のなかでは、裁判所によって実施される制度と一般的には位置付けられてきた²¹⁾。こうした位置付けは決して全面的に否定されるものではないが、それが人権裁判所中心思考のもとで行われてきた研究の影響を受けていることには注意しなければならない。本稿の研究は、人権の国際的保障制度におけるヨーロッパ人権条約の従来の位置付けの見直しを図り、他の制度(例えば自由権規約や米州人権条約)とのより正確な比較研究を行うための基盤を提供するだろう。

21) 条約の実施制度について、例えば次のような記述がある。「司法的アプローチは、法的解釈が問題となるような人権問題にはひじょうに有効ではあるが、大規模人権侵害のような政策的組織的な人権侵害には、状況調査や政治的圧力による対応が必要かもしれない。その際、司法的モデルの追求に始終し、政治的装置の再構成・強化に十分には取り組んでいないことを、どういう形でカバーしてゆくのか、新たな実験はまだまだ続くはずである」(阿部浩己・今井直・藤本俊明・前掲注(1) 235頁)。その他にも次のような記述がある。「結論的に言えば、ヨーロッパの制度はヨーロッパの人びとの間では人権保護のための司法制度として現在では堅固に確立されていると言えよう」(芹田健太郎・薬師寺公夫・坂元茂樹『ブリッジブック国際人権法』(信山社、2008年) 47頁)。「特筆すべきは、欧州人権条約の司法的性格である」(酒井啓亘・寺谷広司・西村弓・濱本正太郎『国際法』(有斐閣、2011年) 641頁)。

一 人権裁判所の判決の執行に関する前提問題

人権裁判所の判決を執行する措置には、公正な満足を支払い、個別的措置および一般的措置の3種類のものがある。公正な満足を支払いは人権裁判所が命じた場合にのみ行われるが、これは、被害者が被った金銭・非金銭損害および訴訟費用に対する金銭賠償のことである。個別的措置とは被害者について可能な限り原状回復を行う措置であり、例としては違法に収用された土地を返還することなどが挙げられる。一般的措置とは同種の違反が将来生じることを防ぐための措置であり、例としては違反の原因である国内法を改正することなどが挙げられる²²⁾。

人権裁判所の判決の執行に関して最初に指摘しておかなければならないのは、条約は判決が執行されることを法的に担保する仕組みを自ら備えているわけではなく、判決の執行を関係締約国のイニシアチヴに委ねるものになっているということである。このことを端的に示しているのが判決の国内的効力をめぐる問題である。

条約46条1項によれば人権裁判所の判決は関係締約国に対して法的拘束力を有する。ただし、これは国際的な平面での効力であり、判決が国内的効力を有することを意味するものではない。条約は人権裁判所の判決に国内的効力を認めることを締約国に義務付けているわけではない。このことは、国内法上の障害が存在する場合に、判決の執行を困難なものにする。典型的には、公正な裁判が行われなかったことについて人権裁判所が条約の違反を認定する場合がそれに当たる。この場合、被害者への賠償措置としては、事件の再審理が原状回復に最も近い効果をもたらす。しかしながら、国内法上は、確定判決には既判力が生じ、再審事由に該当しない限り

22) 人権裁判所は原則として申立人の個別の状況について条約違反の有無を判断しており、違反が認定された場合でも、判決の個別的効力を前提にすれば、一般的措置をとる関係締約国の法的義務を当然に引き出すことはできない。1980年代には、判決を執行する義務に一般的措置をとる義務が含まれるかという問題について、人権裁判所に勧告的意見を求めるという提案も閣僚委員会内で行われたが、実現しなかった。したがって、この問題は法的には未解決になっていると考えられる。ただし、判決の執行監視において閣僚委員会が関係締約国に一般的措置を要求することは慣行上確立しており、現在ではどの締約国もこのことについて異議を唱えていない。そこで、本稿では、法的義務の有無の問題とは一応切り離して、判決の執行監視において閣僚委員会は関係締約国に一般的措置を要求することができるという前提で議論を進める。

再審は不可能である。

以上のことについては、条約 41 条（1998 年に第 11 議定書によって条約が改正される以前は 50 条）の規定が含意するところを確認しておくのがよいだろう。条約の起草過程の議論に触れるため、ここでは旧 50 条の規定を紹介しておく。それは次のように定めていた。

締約国の司法機関またはその他の機関がとった決定または措置が、この条約から生じる義務に全部または一部抵触することを裁判所が認定し、かつ、当該締約国の国内法がこの決定または措置の結果に対して部分的賠償がなされることしか認めていない場合には、裁判所の決定は、必要な場合、被害当事者に公正な満足を与えなければならない²³⁾。

条約の起草過程で旧 50 条のもとなる規定が提案されたのは、専門家委員会（Committee of Experts）が作成した条約草案においてであり²⁴⁾、それが微修正を経て旧 50 条として採択された²⁵⁾。この条約草案の逐条解説では、当該規定については、人権裁判所の判決は既存の国際法に新たなまたはそれに抵触する要素を導入するものではないとされ、とりわけ、人権裁判所は締約国の公的機関の行為を無効にしたりは修正する権限を有さないと説明されている²⁶⁾。また、旧 50 条は、国内法に抵触するために条約の違反の結果を完全に払拭する措置をとることができない、という事態に対処する

23) 訳は筆者による。なお、41 条は、「裁判所が条約または議定書の違反を認定し、かつ、当該締約国の国内法が部分的賠償がなされることしか認めていない場合には、裁判所は、必要な場合、被害当事者に公正な満足を与えなければならない」と定めており、旧 50 条から文章が簡素化されたが、実質的な変更は行われていない。41 条の訳は、田中則夫・薬師寺公夫・坂元茂樹編集代表『ベーシック条約集 2015』（東信堂、2015 年）に拠った。

24) Appendix to the Report of the Committee of Experts on Human Rights: Draft Convention of Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights*, Vol. IV (Martinus Nijhoff, 1977), p. 50ff. at p. 74.

25) 条約の起草過程の概観として、参照：薬師寺公夫「ヨーロッパ人権条約準備作業の検討（上）」神戸商船大学紀要・第一類文化論集 32 号（1983 年）35 頁以下、43-53 頁。

26) Report to the Committee of Ministers submitted by the Committee of Experts instructed to draw up a draft convention of collective guarantee of human rights and fundamental freedoms, *Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights*, *supra* note 24, p. 2ff. at p. 44.

ために挿入された規定だといわれている²⁷⁾。要するに、人権裁判所の判決はそれ自体では国内的効力や条約の違反の原因である関係締約国の法律や措置を無効にする効果を有さず、それ故に（さらには、そのことを理由に少なくとも）国内法によってその執行が妨げられる場合があることは、旧 50 条のなかに（したがって現在の 41 条のなかにも）織り込み済みなのである。そして、そのような場合には、被害者への賠償措置は、公正な満足という金銭賠償の支払いで代替することが認められているのである。この点に関して、現在では条約違反の有無を判断する本案判決で公正な満足の支払いについても決定することがほとんどだが、もともと公正な満足については本案判決後に別の判決を出して決定していたことは示唆的だろう。

その一方で、公正な裁判が行われなかったことについて人権裁判所が条約の違反を認定した場合に、判決の執行監視において閣僚委員会が関係締約国に再審を行うよう求めるようになってきていることは注目される²⁸⁾。再審を行う義務を締約国は負っていないという理解を前提にしつつも、金銭賠償の支払いが被害者に対する十分な救済を構成するかという問題がヨーロッパ評議会内で次第に議論されるようになった²⁹⁾。そして、閣僚委員会は、2000 年に加盟国に向けて勧告³⁰⁾ を採択し、裁判手続の重大な瑕疵などを理由に人権裁判所が条約の違反を認定した場合に再審が行われる十分な可能性を確保する目的で、国内法制度の見直しを行うよう求めたのであ

27) このことは、旧 50 条の適用が初めて問題になった、いわゆる浮浪者事件において、ヨーロッパ人権委員会と人権裁判所によって確認されている。参照：Verbatim Report of the public hearings held on 14 February 1972, *Publications of the European Court of Human Rights, Series B: Pleadings, Oral Arguments and Documents, Vol. 12, De Wilde, Ooms and Versyp Cases ("Vagrancy" Cases), Question of the application of Article 50 of the Convention* (Carl Heymanns, 1973), p. 43ff. at pp. 48-50 and 87-88; *De Wilde, Ooms and Versyp ("Vagrancy") v. Belgium, Judgment (Article 50) of 10 March 1972, para. 20*.

28) この点について、詳しくは、参照：Elisabeth Lambert Abdelgawad, *supra* note 14, pp. 18-24.

29) The European Convention on Human Rights: Institution of review proceedings at the national level to facilitate compliance with Strasbourg decisions, Study prepared by the Committee of Experts for the improvement of procedures for the protection of Human Rights (DH-PR) under the authority of the Steering Committee of Human Rights (CDDH), *Human Rights Law Journal*, Vol. 13 (1992), p. 71ff.

30) Recommendation No. R (2000)2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000 at the 694th meeting of the Ministers' Deputies).

る。加盟国はこの勧告を実施するためにとった措置を評議会に報告するよう求められ、提出された情報によると現在では数多くの国が、特に刑事裁判について、人権裁判所の判決に基づく再審を認める法律を整備しているか、判例上それを認めている³¹⁾。このことは、判決の執行が関係締約国のイニシアチヴに委ねられているなか、閣僚委員会の活動がその執行を確保するうえで重要な役割を果たすことを示しているだろう。

二 判決の執行監視の基本的特徴および性格

1 執行監視に関わる機関とその構成

条約 46 条 2 項は閣僚委員会が人権裁判所の判決の執行監視を行うことを定めている。閣僚委員会とは、ヨーロッパ評議会の意思決定機関であり³²⁾、各加盟国の外務大臣で構成されている。これは、その構成員が政府代表の資格で行動する政治的機関である。外務大臣による閣僚級会合は年に 1 回行われるのみであり、閣僚委員会のほとんどの議題は月に 3 回行われる代理級会合で処理されている。代理級会合は、従来は、加盟国の大使級の外交官である評議会常駐代表による A レベル会合と、常駐代表代理による B レベル会合に区別されて行われてきた。しかしながら、1999 年 9 月以降はこうした区別は行われなくなっている。代理級会合は閣僚委員会の権限に属するすべての事項を処理することが可能であり、その決定は閣僚級会合の決定と同一の効力を持つ³³⁾。

人権裁判所の判決の執行監視も代理級会合で行われている。かつては A レベル会合の一部をこの任務の実施に充てていたが³⁴⁾、作業量の増加から、1995 年以降は A レベル・B レベル会合のいずれでもない「人権会合」と

31) DH-GDR (2015)002rev, Compilation of written contributions on the provision in the domestic legal order for re-examination or reopening of cases following judgments of the Court, 7 October 2015.

32) ヨーロッパ評議会の組織と各機関の説明として、さしあたり、参照：家正治・小畑郁・桐山孝信編『国際機構（第 4 版）』（世界思想社、2009 年）215-217 頁（小畑郁執筆）。

33) Rules of Procedure for the meeting of the Ministers' Deputies (4th revised edition, July 2005), Article 2 (1) and (2).

34) この点については、参照：Guy De Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, 2nd edition (Council of Europe, 1995), p. 23.

いう新たな種類の会合を設けて対応するようになった³⁵⁾。現在では、月に3回の通常会合とは別に、年に4回、各2日ないし3日間の人権会合が行われている。近年の状況を確認すると、評議会常駐代表が人権会合に出席する国も珍しくない。また、各国代表部の法律専門家や法務省および外務省の役人も出席するようになっており³⁶⁾、特に、ロシアやトルコといった、ほぼ毎回審査対象となる判決を抱える国が、しばしば10名を超える大所帯で人権会合に臨んでいることは注目される。

閣僚委員会による判決の執行監視を補佐するものとして、判決執行部 (Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights) という部署が評議会内に設置されている。誤解を避けるために述べておくと、これは組織のうえでは、人権裁判所の内部にあるものでも、それに附属するものでもない。ヨーロッパ評議会事務総長のもとには、特定の分野や事項について責任を有する複数の事務局が置かれている。そのなかの一つに、人権および法の支配の基準の発展と実施について責任を有する、人権および法の支配担当総局 (Directorate General Human Rights and Rule of Law) がある。人権および法の支配担当総局のなかには、さらに、人権条約 (ヨーロッパ人権条約に限定されない) の実施機関の補佐や人権基準の設定活動などを行う人権局 (Human Rights Directorate) があり、そのなかの部署の一つが判決執行部である。このように、判決執行部は、事務総長のもとで個人資格で行動する評議会の職員から成る。彼らはヨーロッパ人権条約や人権裁判所の判例法に関する豊富な知識と経験を有する法律専門家であり、この点に関しては、人権裁判所の書記局とも連絡を取りながら任務の実施に当たっている。

閣僚委員会による監視を補佐するものには、この他に、閣僚委員会担当事務局 (Secretariat of the Committee of Ministers) がある。これも事務総長のもとに置かれている事務局の一つであり、個人資格で行動する評議会の職員で構成されている。閣僚委員会担当事務局は、人権会合に限らず閣僚委員会の会合に必要な資料や文書を準備し、会合を運営することを任務としているが、人権会合に関しては判決執行部と協力しながら任務の実施に

35) CM/Del/Dec(94)506, Decisions adopted at the 506th meeting of the Ministers' Deputies, 10-14 January 1994, p. 59.

36) Başak Çalı and Anne Koch, *supra* note 14, p. 308.

当たっている。

2 執行監視手続

(1) 1976年規則のもとでの執行監視

条約46条2項(1998年の条約改正以前は54条)は、閣僚委員会がどのように人権裁判所の判決の執行監視を行うかについて何も定めていない。閣僚委員会は1970年代前半から判決の執行監視を行うようになっていたが、1976年にそのための規則³⁷⁾を制定した。これは僅か4条から成るものであり、次のような手続を定めていた。まず、人権裁判所の判決は確定すると閣僚委員会に送付される。その後、当該判決の執行監視は遅滞なく閣僚委員会の会合の議題にされ、関係締約国は当該判決を執行するためにとった措置を報告するよう求められる。閣僚委員会は関係締約国が報告した措置に留意する (has taken note of) まで、また、公正な満足の支払いについてはそれが行われたことに満足するまで監視を終了してはならず、その間、当該判決の執行監視は繰り返し閣僚委員会の会合の議題にされる。監視の終了の決定は決議を採択して行う。

公正な満足の支払いとは異なり個別的措置および一般的措置については、関係締約国が報告した措置に閣僚委員会が留意することで監視が終了する。このことは、閣僚委員会がそれらの措置を審査することができるのかという点について疑問を生じさせる。1976年の規則は人権専門家委員会 (Committee of Experts on Human Rights) が作成した草案を閣僚委員会がそのまま採択したものであるが、人権専門家委員会では二つの立場が対立していた³⁸⁾。すなわち、一つは、閣僚委員会による監視は判決を執行するためにとった措置を報告するよう関係締約国に要請することに限定されるというものであり、もう一つは、閣僚委員会は判決の実効的な執行を監視することができるというものである。「留意する」という文言の採用は

37) Rules adopted by the Committee of Ministers for the application of Article 54 of the European Convention on Human Rights (Approved by the Committee of Ministers at the 254th meeting of the Ministers' Deputies in February 1976). テキストは、*Yearbook of the European Convention on Human Rights 1976*, p. 26.

38) 起草過程の議論は、参照：CM(76)12, Report of the Committee of Experts on Human Rights, 12 January 1976, pp. 9-10. なお、次のものも参照。CM(83)108, The role of the Committee of Ministers under the European Convention on Human Rights, Memorandum prepared by the Directorate of Human Rights, 8 August 1983, pp. 15-19.

両者の妥協の結果だと説明されている。ただし、後者の立場をとる者の一部は、留意するという文言が、閣僚委員会が関係締約国によって報告された措置を審査し、批評し、追加の情報を要請することができることを意味するという見解を表明し、そうした理解のもとに彼らが自らの提案³⁹⁾を撤回したと述べている。また、閣僚委員会でこの規則が採択された際にも、留意するという文言の意味についてアイルランドの代表がこれと同主旨の発言を行っている⁴⁰⁾。こうした経緯からすれば、個別的措置および一般的措置を閣僚委員会が審査することが必ずしも否定されたとはいえないだろう。とはいえ、曖昧さはやはり拭いきれないのであって⁴¹⁾、その解決は閣僚委員会の実行に委ねられたといえる。

判決の執行監視が議題になっている閣僚委員会の会合には人権局 (Directorate of Human Rights)⁴²⁾の代表者が出席し、関係締約国が報告した措置が判決の要求を満たすものであるかについて閣僚委員会に助言を行ってきた⁴³⁾。こうした仕組みのもとで関係締約国が報告した措置を閣僚委員会が審査するという形態が一応はとられていたといえる。しかしながら、少なくとも1990年代初頭までの実行を見る限りでは、一般的措置については、その内容や是非が十分に審査されてきたようには思われ⁴⁴⁾ない。というのも、法改正のための草案を準備中であるとか、法案を議会に提出したという関係締約国からの情報に基づいて閣僚委員会はしばしば監視の終

39) 彼らは、「とられた措置が満足のいくものであることを確認した後」閣僚委員会は監視を終了するという提案を行っていた。参照：CM(76)12, *supra* note 38, p. 9.

40) CM/Del/Concl(76)254, Conclusions of the 254th meeting of the Ministers' Deputies, 9-18 February 1976, p. 40.

41) 条約旧54条のもとで閣僚委員会は関係締約国が報告した措置の審査を行うことができるかという問題について、人権裁判所に勧告的意見を求めるという提案も閣僚委員会内で行われたが、実現しなかった。参照：CM(82)166, Application of Article 54 of the European Convention on Human Rights, Memorandum prepared by the Directorate of Human Rights, 23 August 1982.

42) これは、当時、ヨーロッパ評議会事務総長のもとに置かれていた事務局の一つである。

43) Andrew Drzemczewski, The Work of the Council of Europe's Directorate of Human Rights, *Human Rights Law Journal*, Vol. 11 (1990), p. 89ff. at p. 100.

44) この時期までの閣僚委員会の実行を検討したものとして、参照：Yvonne S. Klerk, Supervision of the Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: The Committee of Ministers' Role under Article 54 of the European Convention on Human Rights, *Netherlands International Law Review*, Vol. 45 (1998), p. 65ff. esp. pp. 73-80.

了を決定してきたのである⁴⁵⁾。この点について、閣僚委員会は、関係締約国が具体的な期限を設定して法律の制定を約束する場合に、中間決議を採択することで監視を一時中断し、法律の制定後に監視を再開するという手法を1980年代末に編み出した⁴⁶⁾。ただし、これが必ずしも執行監視の強化を目的とした対応ではなかったということには注意が必要である。もともと、中間決議の採択は、判決を執行するために関係締約国が一定の措置をとった場合に当該判決の執行監視が繰り返し閣僚委員会の会合の議題になることを回避することを目的としており⁴⁷⁾、それ故に、初期の中間決議は関係締約国からの要請に基づいて採択されていたのである。このことからすれば、中間決議の採択が閣僚委員会による監視の実効性に悪影響を与えるという評価⁴⁸⁾もあり得よう。

(2) 現行手続のもとでの執行監視の流れ

閣僚委員会は判決の執行監視のための新たな規則を2001年と2006年に

-
- 45) 例えば、参照：Resolution DH(83)17 concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 13 July 1983 in the *Zimmermann and Steiner* case (Adopted by the Committee of Ministers on 9 December 1983 at the 365th meeting of the Ministers' Deputies).
- 46) Interim Resolution DH(89)8 concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 21 February 1984 and 23 October 1984 in the *Öztürk* case (Adopted by the Committee of Ministers on 2 March 1989 at the 424th meeting of the Ministers' Deputies); Interim Resolution DH(89)9 concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 18 December 1987 in the case of *F. v. Switzerland* (Adopted by the Committee of Ministers on 2 March 1989 at the 424th meeting of the Ministers' Deputies).
- 47) 閣僚委員会は *Ben Yaacoub* 判決 (*Ben Yaacoub v. Belgium*, Judgment (Friendly settlement) of 27 November 1987) の執行監視において初めて中間決議を採択した。本件で締結された友好的解決においてベルギーは、申立人に賠償金を支払うことと、申立人に対して出されている追放命令(チュニジア国籍の申立人は当時ベルギーから追放されていた)の効力を1992年8月30日に解除することを約束した。そして、1988年7月4日に賠償金の支払いを済ませた。こうした状況において閣僚委員会は、1992年8月30日まで本判決の執行監視を中断することを決定する中間決議 (Interim Resolution DH(88)13 (Adopted by the Committee of Ministers on 29 September 1988 at the 419th meeting of the Ministers' Deputies)) を採択したのである。本件はこのような取り扱いに適した特殊な事例だったといえるが、人権局は、一般的措置をとるのに長い時間がかかることが予想される場合は、一定の条件を満たせば他の判決についても中間決議を採択することが可能であると指摘している。参照：CM(88)121, Application of Article 54 of the European Convention on Human Rights: Interim Resolutions, Memorandum prepared by the Directorate of Human Rights, 22 July 1988. なお、次のものも参照。CM/Del/Concl(88)419, Conclusions of the 419th meeting of the Ministers' Deputies, 26-29 September 1988, pp. 63-64.
- 48) Adam Tomkins, The Committee of Ministers: Its Roles under the European Convention on Human Rights, *European Human Rights Law Review*, Launch Issue (1995), p. 49ff. at pp. 60-61.

制定した。よって、現在では、執行監視は2006年の規則⁴⁹⁾に従って行われている。この規則は幾分か詳細な規定も設けているが、監視手続の流れについていえば、中間決議の制度が正式に採用されたことは別として1976年の規則と基本的には変わらない。その一方で、近年では、判決執行部や人権運営委員会からの提案を受けて閣僚委員会がその都度合意をすることで、または実行を通して、監視手続の詳細が決められるようになっている。以下では、それらを中心に監視手続の流れを確認する。

人権裁判所の判決は確定すると閣僚委員会に送付され、関係締約国は当該判決を執行するためにとろうとしている措置と既にとった措置を報告するよう求められる。こうした措置の報告は、「行動計画」と「実施報告書」の提出という形で行われる⁵⁰⁾。行動計画とは判決を執行するためにとろうとしている措置（可能であれば判決を執行するために必要と考えるすべての措置）とその実施日程を記載したものであり、判決の確定後6箇月以内に閣僚委員会に提出することになっている。その後は、実際にとった措置とその説明を行動計画に記載し、随時閣僚委員会に提出する。必要なすべての措置をとったと関係締約国が考える場合、それらを記載した行動計画は実施報告書として閣僚委員会に提出される⁵¹⁾。

このように行動計画と実施報告書の提出が求められるようになっているが、閣僚委員会はそれらの名目上の提出先であり、実際には人権および法の支配担当総局の局長に提出されている。そして、行動計画の作成とその実施に際しては、関係締約国が判決執行部および閣僚委員会担当事務局（特に判決執行部）と頻繁かつ継続的に協議を行うようになっている。人権合は年に4回行われるが、判決の執行監視活動は判決執行部と閣僚委員会

49) Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, 10 May 2006 (Adopted by the Committee of Ministers at the 964th meeting of the Ministers' Deputies).

50) 閣僚委員会は2009年に行動計画と実施報告書の提出を正式に関係締約国に要求するようになった。参照：CM/Del/Dec(2009)1059, Decisions adopted at the 1059th (DH) meeting of the Ministers' Deputies, 2-5 June 2009.

51) 以上の行動計画および実施報告書についての説明は、参照：CM/Inf/DH(2009)29rev, Action Plans and Action Reports: Definitions and objectives, Memorandum prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 3 June 2009; Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 6 July 2015 (Prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights).

担当事務局によってその間も切れ目なく行われているのである。

一方、閣僚委員会は、関係締約国が報告した措置の審査を人権会合で行っている。1976年の規則で問題となった「留意する」という文言に関する部分は、2006年の規則では、「判決に従うために必要なすべての措置を関係締約国がとったことが確立した後に」監視を終了する、というように改められた。人権会合を含む閣僚委員会の会合は非公開で行われるためその詳細を把握するには限界があるが、判決の執行監視は糾問的ではなく協力的なアプローチで行うことを基本原則としている⁵²⁾。人権会合で閣僚委員会は、判決の執行の進捗状況や執行を妨げている問題について討議し、進展が見られない判決については懸念の表明や関係締約国にとるべき措置の提案を行う中間決議を採択する。このように、現在では中間決議は、主として、執行が滞っている判決について必要な措置を迅速にとるよう関係締約国を促す手段として利用されているのである。閣僚委員会は人権会合での審査の後に判決または判決グループ⁵³⁾ごとに「決定」を採択する。この決定は、かつては次回の審査日程を決めるだけのものではあったが、現在では関係締約国が報告した措置の評価や未解決の問題の指摘、情報提供の要請などを行うものになっており⁵⁴⁾、中間決議以外にも毎回の審査で判決の執行をより強く働きかけるようになってきている。

関係締約国によって実施報告書が提出されると判決執行部および閣僚委員会担当事務局はその審査を行い、判決を執行するために必要なすべての措置がとられたと判断した場合には閣僚委員会に執行監視の終了を提案する。この提案に賛成する場合、閣僚委員会は最終決議を採択して監視の終

52) CM/Inf(2004)8final, Human rights working methods: Improved effectiveness of the Committee of Ministers' supervision of execution of judgments, Information document prepared under the responsibility of the Norwegian Delegation, 7 April 2004.

53) 締約国の法制度や社会制度に構造的欠陥が存在する場合、その国の条約違反を認定する複数の同種の判決が閣僚委員会の監視手続に係属する。この場合に閣僚委員会は、それらの同種の判決を一つのグループにまとめ、グループ単位で執行監視を行っている。

54) 2006年の秋頃から一部の重要な判決についてこうした変化を確認することができる。このことに関係していると思われる資料として、参照:CM/Inf/DH(2006)9revised3, Working methods for supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments, Follow-up to the implementation of the working methods since their introduction in April 2004 and proposals for further improvement, Information document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 24 November 2006.

了を決定する。最終決議が採択されるまで関係締約国による措置の報告と人権会合でのその審査は繰り返される⁵⁵⁾。

(3) 標準手続と強化手続

上に述べた監視手続は2011年以降次のように運用されている。それは、判決を標準手続と強化手続という2種類の手続のいずれかに割り振って監視するというものである⁵⁶⁾。このうち強化手続の対象となるのは、緊急の個別的措置を要する判決、パイロット判決、重大な構造的欠陥の存在を明らかにしている判決および国家申立に基づく判決とされている。個別的措置に関係する最初のものを除けば、これらは、原因が高度に複雑であるか、または(あるいはかつ)結果が大規模な人権侵害を扱った判決だといえる。いずれの手続に割り振るかは判決確定後の最初の人権会合で決定されるが、監視の途中で他方の手続に移されることもある。例えば、関係締約国が行動計画の提出を執拗に怠っている場合、判決を執行するために必要な措置について関係締約国と判決執行部および閣僚委員会担当事務局との間で意見が合わず合意に至らない場合、行動計画に記載された措置の実施が大幅に遅れている場合には、標準手続から強化手続に移すことができる。他方、判決の執行に向けた重要な進展があった場合には強化手続から標準手続に移すことができる。

それでは、標準手続と強化手続の違いは何か。強化手続では、行動計画の作成とその実施に際して関係締約国と判決執行部および閣僚委員会担当

55) 判決の執行監視に関する近年の改善点としては、透明性の向上を挙げることができる。例えば、閣僚委員会に提出された行動計画と実施報告書は原則として公開されるようになってきている。参照：CM/Del/Dec(2010)1100e, Decision adopted at the 1100th (DH) meeting of the Ministers' Deputies, 30 November and 1-2 December 2010.

56) 以下の本文の記述については、参照：CM/Inf/DH(2010)37, Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: Implementation of the Interlaken Action Plan—Modalities for a twin-track supervision system, Document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 6 September 2010; CM/Inf/DH(2010)45final, Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: Implementation of the Interlaken Action Plan—Outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin-track supervision system, Document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights and finalised after the 1100th meeting (December 2010) (DH) of the Ministers' Deputies, 7 December 2010; CM/Del/Dec(2010)1100e, *supra* note 55.

事務局が緊密に協力することになっている。ただし、標準手続でも関係締約国はそれらと頻繁に協議を行っているのであり、両手続の決定的な違いは以下に述べるように閣僚委員会の関与の程度にあるといえる。

2014 年末の時点で閣僚委員会には 10,904 件の判決が執行監視のために係属している⁵⁷⁾。これに対して 1 回の人権会合で審査される判決または判決グループは 30 件前後となっている。こうしたことから、人権会合で討議されたうえで中間決議や決定が採択される判決は、実際には強化手続に係属するものに限られているのである。標準手続に係属する判決の執行は判決執行部と閣僚委員会担当事務局の活動を通して確保するようになっており、閣僚委員会の関与は行動計画や実施報告書の提出の有無の確認と最終決議の採択に限定されている。要するに、複雑または大規模な人権侵害ほど、その是正のためには閣僚委員会の政治的働きかけが必要だと考えられているのである。逆にいえば、それ以外の人権侵害の是正に関しては(関係締約国が判決の執行に非協力的な態度をとっている場合を除き) 政治的影響力の行使は控えられているということになる。

(4) 公正な満足の支払いの監視

人権裁判所は条約違反を認定した場合に公正な満足の支払いを命じることがある。公正な満足は金額と支払い期限(通常は判決が確定してから 3 箇月)が明示されるため、個別的措置や一般的措置とは異なり、その執行について関係締約国が判決執行部や閣僚委員会担当事務局と協議をしたり、人権会合で討議をしたりする必要性は低い。こうしたことから、公正な満足の支払いについては上に述べたものとは異なる監視手続が採用されている⁵⁸⁾。

公正な満足を申立人に支払うと、関係締約国はそのことを証明する書類を閣僚委員会に提出する。提出された情報は判決執行部によって登録される。この登録から 2 箇月の間、申立人は判決執行部に異議を述べることが

57) *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights: 8th Annual Report of the Committee of Ministers 2014* (Council of Europe, 2015) [hereafter, "Execution of Judgments: Annual Report 2014"], p. 27.

58) 以下の本文の記述については、参照: CM/Inf/DH(2010)37, *supra* note 56, Appendix II; CM/Inf/DH(2010)45final, *supra* note 56, paras. 21-25; CM/Del/Dec(2010)1100e, *supra* note 55; *Execution of Judgments: Annual Report 2014*, p. 213.

できる。異議の申し出があった場合、判決執行部は事実の確認を行い、不備が見つければ完全な支払いを行うよう関係締約国に求める。一方、異議の申し出がない場合は、申立人は関係締約国による支払いを受け入れたものと見なされ、公正な満足についての監視は終了する。この限りでは監視は通常の手続とは異なり受動的であるといえる。

支払いを証明する書類を関係締約国が提出しない判決については、書類の提出を求める決定を閣僚委員会が人権会合で採択する。ただし、この段階では個々の判決について討議は行われず、決定に対象となる判決の一覧表を添付するという形式的な対応がとられるに過ぎない。公正な満足の支払いが一向に行われない判決については人権会合で個別的に討議するという手段も残されているが、これは例外的対応であり、上の決定を除けば原則として閣僚委員会の関与は控えられているのである。

3 協議・協力・支援に基づく執行監視

(1) 執行の遅延および不執行への対応

上でも簡単に述べたが、執行監視の性格を表すキーワードを挙げるとすれば、それは、関係締約国と閣僚委員会、判決執行部および閣僚委員会担当事務局との間での「協議」と「協力」ということになるだろう。このことは、判決の執行の遅延や執行拒否とも見なせる不執行の事態に直面した場合の閣僚委員会の対応を確認すると分かりやすい。

ヨーロッパ評議会規程 8 条によれば、同規程 3 条の深刻な違反を犯した加盟国について、閣僚委員会は評議会での代表権の停止と評議会からの除名を決定することができる。規程 3 条は、加盟国は法の支配の原則と管轄下にあるすべての者による人権および基本的自由の享有の原則を受け入れなければならないと定めている。判決の不執行がこの 3 条の深刻な違反を構成するかについて規程は何も定めていないが、一般的にはそのような場合があると考えられている⁵⁹⁾。確かに、判決の不執行は人権侵害（事態）

59) 判決の不執行への対応として閣僚委員会は規程 8 条の措置をとることができると考えられている。例えば、参照：Explanatory Report to Protocol No.14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, *supra* note 9, para. 100.

の継続を意味しており、また、評議会の目的の一つが人権の実現であるため⁶⁰⁾、判決の執行を拒否する場合には加盟国はその目的のために誠実かつ効果的に協力しているとはいえない。さらに、先に述べたように、代理級会合は閣僚委員会の権限に属するすべての事項を処理することができる。したがって、人権会合を含む代理級会合で判決の不執行を理由に規程 8 条の決定を行うことは妨げられないように思われる⁶¹⁾。このように、制度としては、代表権の停止や除名という制裁措置の存在によって判決が執行されることを最終的に担保する仕組みになっているといえる。

しかしながら、執行監視の性格の理解としては、これだけでは明らかに不正確である。というのも、判決の執行の遅延や不執行に対する閣僚委員会の実際の対応は、およそ次のようになっているからである⁶²⁾。

閣僚委員会の対応は大きく三つの段階に分けることができる。第一段階では、関係締約国と判決執行部および閣僚委員会担当事務局との間での協議の機会を増やし、また、問題となっている判決を人権会合で取り上げて討議する。必要に応じて人権会合で取り上げる頻度を増やし、場合によっては人権会合以外の会合でも当該判決の執行監視を議題にする。

こうした措置によっても判決の執行に進展が見られず、懸念が相当のレベルに達した場合には、閣僚委員会は中間決議を採択する。これが第二段階である。ここでの中間決議は、とるべき措置を関係締約国に提案するなどして、迅速に判決を執行するよう当該国を促す目的で採択される。第一

60) ヨーロッパ評議会規程前文および 1 条。

61) ただし、政治的に重要であるため閣僚級会合で決定するべきだと代理級会合が判断する場合には、代理級会合はその問題について決定を採択することができない。参照：Rules of Procedure for the meeting of the Ministers' Deputies, *supra* note 33, Article 2 (3)。また、閣僚委員会は、規程 8 条に従って加盟国に脱退の勧告を行う場合には、事前に議員会議に意見を求めることになっている。参照：Resolution (51) 30A, 3 May 1951 (Adopted by the Committee of Ministers at the 8th session)。

62) 以下の本文の記述については、参照：CM(2003)37revised6, Responses in the event of slow or negligent execution or non-execution of judgments of the European Court of Human Rights, Information document prepared by Directorate General II, 27 September 2004, paras. 24-36 and 45-49; CM/Inf/DH(2012)41, Tools available to the Committee of Ministers to supervise the execution of judgments and possible developments of these, Information document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 27 November 2012, paras. 6-27; GT-REF.ECHR(2013)2rev2, Measures to improve the execution of the judgments and decisions of the Court, Working document under discussion within the GT-REF.ECHR, 2 May 2013, paras. 3-8。

段階と第二段階は繰り返されるため、同一の判決についてこの種の間決議が複数回採択されることも珍しくない。

これらの措置によっても進展が見られず、判決が部分的にも全く執行されていないという明白な証拠が存在する場合には、第三段階へ移る。この段階でも閣僚委員会は中間決議を採択するのだが、ここでは、関係締約国について、ヨーロッパ人権条約の締約国としての義務およびヨーロッパ評議会の加盟国としての義務の不遵守を宣言する。適当と考える場合には、この中間決議に代えて不履行確認訴訟を人権裁判所に提起する。中間決議または不履行確認訴訟によって義務の不遵守が認められると、閣僚委員会は、判決の執行を確保するために適当と考える措置をとるよう全加盟国に要請する。この結果とられる措置としては、2 国間あるいは多数国間の外交協議で判決を執行するよう関係締約国に働きかけることなどがある。

閣僚委員会は以上の措置によっても進展が見られない場合に初めて規程 8 条に基づく手続を開始するのであり、明らかに代表権の停止や除名という制裁措置の利用を回避する方針をとっている。第三段階に移る際には厳しい要件が設けられており、制裁措置の脅威を背景に判決の執行を促すことすら極力控えられているのである⁶³⁾。判決の執行監視手続で近年強化されてきたのは、とりわけ第一および第二段階の措置であり、関係締約国との間で協議と協力を重ねることで判決の執行の遅延や不執行に対処しようとしているのである。

(2) 人権信託基金の設立とその活動

執行監視の性格を表している具体例として、人権信託基金 (Human Rights Trust Fund) の設立とその活動は注目に値する。ノルウェーの拠出により 2008 年に設立されたこの基金には、現在ではドイツ、オランダ、フィンランド、スイス、イギリスも参加している。この基金は、専門知識や能力の欠如および財政の制約が締約国がヨーロッパ人権条約を遵守するうえでの障害になることを踏まえて、条約を実施する国内の取り組みを支援す

63) これまでに第三段階まで至った事例としては、Loizidou 判決 (公正な満足) (*Loizidou v. Turkey* [Grand Chamber], Judgment (Just satisfaction) of 28 July 1998) と Ilaşcu 判決 (*Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [Grand Chamber], Judgment of 8 July 2004) がある。これらについては後述の事例研究を参照。

るために設立された⁶⁴⁾。つまり、条約に関する専門知識や財政といった面から条約の国内実施を支援しようというのである。そして、目的の一つに、人権裁判所の判決の完全かつ時宜に適った執行を確保することが挙げられている⁶⁵⁾。

基金によって実施されるプロジェクトは、ヨーロッパ評議会またはヨーロッパ評議会開発銀行からの提案に基づいて提出国会議で決定される。現在までに、人権裁判所の次の判決について、その執行を促すためのプロジェクトが採択されている。それは、国内裁判所判決の執行の遅延または不執行について条約6条1項の違反を認定する判決⁶⁶⁾、チェチェン紛争で発生した文民の殺害や失踪について同2条の違反を認定する判決⁶⁷⁾、拘置所または刑務所での劣悪な態様の拘禁について同3条の違反を認定する判決⁶⁸⁾、トルコにおける表現の自由の制限について同10条の違反を認定する判決⁶⁹⁾である。

これらのプロジェクトは判決執行部によって実施されており、関係締約国との協議⁷⁰⁾や法案の条約適合性の審査といった活動が行われている。実

64) Agreement establishing the Human Rights Trust Fund between the Ministry of Foreign Affairs of Norway as founding contributor, the Council of Europe and the Council of Europe Development Bank, 14 March 2008, Preamble and Article 1.2.

65) *Ibid.*, Article 1.2.

66) プロジェクト名は「国内裁判所判決の不執行に関する障害の除去—国内裁判所判決の実効的な執行の確保」であり、予算額は1,250,000ユーロ、アルバニア、アゼルバイジャン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モルドバ、セルビア、ウクライナを対象国とする。

67) プロジェクト名は「チェチェンでの治安部隊の活動に関するヨーロッパ人権裁判所判決の執行に向けた援助」であり、予算額は368,000ユーロ、ロシアを対象国とする。

68) プロジェクト名は「未決拘禁、および未決拘禁の態様について異議を申し立てる救済手段についてのパイロット判決、準パイロット判決および制度的または構造的問題を明らかにしている判決の執行」であり、予算額は800,000ユーロ、ブルガリア、モルドバ、ポーランド、ルーマニア、ロシア、ウクライナを対象国とする。

69) プロジェクト名は「トルコにおける表現とメディアの自由—ヨーロッパ人権裁判所判決の執行の促進」であり、予算額は300,000ユーロ、トルコを対象国とする。

70) これは全てのプロジェクトで行われている最も一般的な活動であり、(複数の国が参加する) ワークショップの形式で行われることもある。資料が公開されているものとして、参照：Round Table on effective remedies against non-execution or delayed execution of domestic court decisions, Strasbourg, 15-16 March 2010; Property Restitution/Compensation: General Measures to Comply with the European Court's Judgments, Bucharest, 17 February 2011; High Level Conference on Freedom of Expression and Media Freedom in Turkey, Ankara, 5 February 2013; Séminaire relatif à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de conditions

論 説

は、こうした活動の一部については、同様のことが人権信託基金を利用しなくても行われている（上に述べた第一段階の措置）。しかしながら、特別の基金を設立してある程度の金額をこうした活動に割り当てていることには、やはり注目すべきだろう。判決の執行監視が責任追及ではなく支援のアプローチを重視していることを明らかにしているからである⁷¹⁾。なお、現在までにプロジェクトが採択された判決は、いずれも強化手続に係属するものであり、複雑または大規模な人権侵害ほどそうしたアプローチが必要だと考えられていることが分かる。

de detention, Bucarest, 17-18 mars 2014; The Setting up of Effective Domestic Remedies to Challenge Conditions of Detention, Strasbourg, 8-9 July 2014; Workshop on the execution of judgments of the European Court of Human Rights concerning conditions of detention and effective remedies to challenge these conditions, Sofia, 18-19 December 2014.

71) 小畑郁・前掲注(5)146-147頁。