

報告番号

※ 乙 第

号

主 論 文 の 要 旨

論文題目
氏 名

ヨーロッパ人権条約の実施における司法機関と政治機関——「共働」の意義と限界——

竹内 徹

論 文 内 容 の 要 旨

冷戦終結後、数多くの国際的な裁判所が設置されている。こうした現象は、国際法ないし国際社会の「司法化」と呼ばれている。主要な人権条約が個人資格で行動する専門家から成る独自の実施機関を備えていることは、人権の国際的保障の分野でもこうした現象が進展していることを示している。とりわけ、ヨーロッパ人権条約について、1998年に発効した第11議定書による改正の結果、条約違反を訴えるすべての申立の処理権限がヨーロッパ人権裁判所に一元化されたことは、高度に司法化されたシステムという同条約の位置付けを一般的に定着させた。さらに、同条約においては、人権裁判所判決の執行監視をめぐって、その実施制度を一層司法化する試みがその後も続けられている。このように、ヨーロッパ人権条約の実効性を確保するうえでは人権裁判所が決定的な役割を果たす、という考えに基づいて、条約を実施する機能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。

司法化現象を好意的に評価する者は、しばしば、それが最も進展したヨーロッパ、すなわち EU 司法裁判所とヨーロッパ人権裁判所をモデルと看做し、その世界大の拡大を企図する。そこでは、ヨーロッパにおける司法化されたシステムの「成功」は暗黙裡に前提とされている。本稿では、ヨーロッパ人権条約の実施における司法機関（人権裁判所）と政治機関（ヨーロッパ評議会閣僚委員会）の「共働」という作用に着目し、その意義を明らかにすることで、この前提の妥当性を批判的に検証する。それは、同条約の実施制度の全体像を把握し、人権裁判所中心思考を克服する試みである。

ヨーロッパ人権条約の実施の態様には、大別して、個人と国家との間で生じる紛争の解決（争訟処理）、条約基準と適合的な国内法・行政慣行の維持（秩序維持）、大規模・組織的な人権侵害の対処の三つがある。第1章では、争訟処理機能と秩序維持機能について、人権裁判所と閣僚委員会の活動の概略を把握し、それらの機能がどのように実現されているのかを明らかにした。

そのために着目したのが、人権裁判所の裁判の構造と、同裁判所が権利侵害の被害者に付与する衡

平な満足である。これらを、1998年に発効した第11議定書による条約改正前と改正後に分けて考察すると、形式的には、つまり裁判の構造上は、人権裁判所の裁判の中心的機能は秩序維持から争訟処理へと移ってきたといえる。ところが、とりわけ第11議定書による改正以降の実施制度の実際の運用は、そうした形式的な展開とはむしろ逆の傾向を示している。つまり、争訟処理機能が部分的に後退する一方で、秩序維持機能が強調されるようになっているのである。人権裁判所が権利侵害の被害者に衡平な満足を付与することは、旧制度下の裁判において被害者救済機能を前面に押し出すという効果を有し、争訟処理機能の発展に決定的な貢献を果たした。ところが、衡平な満足の付与をめぐる近年の実行は、部分的に後退している。その一方で、人権裁判所は2004年に導入したパイロット判決手続において、条約秩序の維持・回復をはかることを裁判の目的として鮮明に打ち出したのである。こうした動きは人権裁判所判決の執行監視においても見られる。閣僚委員会は、2001年に新たな判決執行監視規則を制定し、それまで位置付けを曖昧にしてきた、将来同種の条約違反が生じるのを防ぐための一般的措置について、その実施を監視することを明記した。さらに、近年では同委員会は、法律や行政慣行を人権裁判所の判例法に適合させるよう各国への圧力を強めている。

このように見ると、条約の実施制度は、形式的に分析した場合と、その実際の運用を分析した場合とで大きな違いがある。ヨーロッパ人権条約は、人権裁判所が拘束力のある判決を下すので実効的であるとししばしば考えられているが、このギャップを注意深く観察すると、実際には同条約の実施が、そのようなハードな枠組みだけで実現しているわけではないことに気付く。そこに、人権裁判所中心思考のもとでは把握できない、ヨーロッパ人権条約の実施のダイナミックな態様的一端を見ることができるのである。

このように、近年では裁判の機能として秩序維持に重点が置かれるようになっている。これを踏まえて、第2章では、人権裁判所による締約国の法律や行政慣行の統制がどの程度実現しているのかを考察した。このために着目したのが、人権裁判所が2004年に導入したパイロット判決手続である。

この手続の特徴は、締約国の法律や行政慣行に存在する構造的または制度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の存在を認定し、それを是正する措置を指示するという点にある。通常の手続では、人権裁判所は、法律や行政慣行それ自体の条約適合性を判断することはなく、申立人の個別的場面に限定して条約違反の認定を行う。また、判決を執行するのに必要な（一般的）措置を指示することもせず、そうした措置の決定は関係締約国と閣僚委員会に委ねられてきた。したがって、人権裁判所が、条約に違反する一般的状況が存在することを認定し、その是正措置を指示するという点にパイロット判決手続の革新性があるのである。

こうした特徴のために、パイロット判決手続の導入を契機に、人権裁判所を「ヨーロッパ憲法裁判所」と見立てる議論が加速している。しかしながら、これまで人権裁判所はこの手続をどのような場合に利用してきたのか、その実際の利用状況には注意を払う必要がある。結論か

ら述べると、人権裁判所は、パイロット判決手続を利用する事件とタイミングを慎重に見極めており、同手続を抑制的に利用してきたのである。その原因の一つは、人権裁判所が是正措置を指示することについて、締約国が否定的な態度をとってきたことにあった。これは外在的な制約要因といえよう。また、人権裁判所は、その解決に広範な措置が要求される問題に対しては、それを指示することは司法機能を越えるという理由でパイロット判決手続の利用を控えてきた。さらに、たとえ是正措置を指示したとしてもそれが（迅速に）実施されない場合があることを自覚して、関係締約国の協力的態度が期待できる場合に同手続を利用してきたのである。これらは内在的な制約要因といえよう。

ヨーロッパ人権条約は、その発効以来、実施制度の司法化を追求してきた。しかしながら、第 2 章の検討から明らかになったのは、締約国の法律や行政慣行を統制するうえでは、司法機関には限界があるということである。そこでは、事態の改善に向けた関係締約国の政治的意思を引き出す政府間システムが果たすべき役割が重要となる。人権裁判所はこのことに気付いており、それに閣僚委員会がどのように応じるかが今後の焦点となる。

それでは、人権裁判所判決の執行監視を担う閣僚委員会は、それに十分応えているのだろうか。第 3 章では、執行監視手続の特徴を明らかにしたうえで、その実際の機能状況を検証した。

閣僚委員会は年に 4 回開催される人権会合で、この任務を行っている。ただし、判決の執行監視は、条約や人権裁判所の判例法に関する高度な知識を要する極めて専門性の高い作業であるため、政府代表のみで行うには無理がある。そこで、閣僚委員会を補佐するものとして、個人資格の法律専門家から成る判決執行部という機関がヨーロッパ評議会に設置されている。

執行監視手続の特徴は、判決を執行するのに必要な措置の決定からその実施に至るまで、閣僚委員会、判決執行部、関係締約国の間で、協議と合意を積み重ねながら判決の執行を促すアプローチが採用されているという点にある。人権裁判所が判決を下せばそれで事件は解決したと考えられがちだが、とりわけ関係締約国に法改正等を促すプロセスは、むしろそこから始まる。閣僚委員会は、多くの場合、数年にわたって関係締約国の積極的意思を引き出す努力を続けているのである。その際、一方では、関係締約国がとった措置の審査をはじめとする専門的な知識と能力を要する作業を判決執行部に委ねることで、そこに各国の政治的考慮が介在することを防ぎ、他方では、それらの専門家による評価や提案を関係締約国が受け入れるよう人権会合の場で政治的意思を集团的に動員して働きかける仕組みが採用されていることが重要である。

こうした通常の監視方法では不十分な場合には、閣僚委員会は、条約の枠組みを越えたダイナミックな方法で判決の執行を促すこともある。例えば、トルコによる北キプロスの占領という政治的紛争を背後に抱える事件で、トルコ政府は人権裁判所の判決を執行することを拒否してきた。事態を打開するために閣僚委員会は、EU 加盟のコンディショナリティを利用して、判決を執行するようトルコ政府に迫ったのである。

以上のような、閣僚委員会による判決の執行監視の成否は、詳しい事例研究を通して初めて

明らかになる。その事例研究は、閣僚委員会と判決執行部が関係締約国への働きかけを粘り強く続けるなかで、徐々にではあるが着実に判決の執行に向けた措置がとられるようになっていくことを示している。

冒頭に述べたように本稿では、政治機関である閣僚委員会の活動にも注目することで、ヨーロッパ人権条約の実施における人権裁判所中心思考を克服することを試みた。締約国の法律や行政慣行を統制するうえでは、人権裁判所には限界がある。パイロット判決手続の抑制的な利用状況は、このことを端的に示している。人権裁判所はその判決を通して人権基準を設定することはできるが、それを締約国に受け入れさせて条約秩序の維持・回復をはかるうえでは、むしろ閣僚委員会が重要な役割を果たしているのである。このように、ヨーロッパ人権条約の実効性は、司法機関である人権裁判所と政治機関である閣僚委員会の「共働」によって支えられているのである。

今や世界的な潮流となりつつある国際法ないし国際社会の司法化は、ヨーロッパの制度をモデルとする傾向がある。ところが、そのヨーロッパの制度が、司法機関の決定を実施するよう関係締約国に働きかける政治的メカニズムを整備し、それを強化してきたことに対しては、果たしてどれほどの注意が払われているだろうか。ヨーロッパ人権条約の例が示すように、実施制度の司法化が進んだとしても、条約の実効性を確保するためには、当該条約の実施に向けた締約国の政治的意思を引き出す政府間システムを構築し、それを機能させる努力を怠ってはならないのである。近年の司法化現象がヨーロッパから学ぶべき教訓は、この点にこそあるといえるのかもしれない。