

---

## 論 説

---

# ヨーロッパ人権条約による締約国法の統制 (1) ——その仕組みと原動力についての一考察——

竹 内 徹

はじめに

- 一 旧制度における裁判の構造と裁判の機能
  - 1 旧制度の概要
  - 2 裁判における申立人の地位
  - 3 裁判における人権委員会の地位と役割
  - 4 人権委員会による人権裁判所付託事件の選別
    - (1) 条約の解釈・適用にかかわる問題を提起する事件
    - (2) 条約に適合しない法律や行政慣行に起因する事件 (以上、本号)
- 二 新制度とその運用
  - 1 第 11 議定書の起草過程の議論の特徴
  - 2 新制度における裁判の構造と裁判の機能
  - 3 インフォーマルな仕組みによる締約国法の統制
    - (1) パイロット判決手続
    - (2) 判決の執行と一般的措置
    - (3) 判例法の受容

結び

はじめに

ある条約体制への加入が、その国の法律や行政慣行に広範なインパクトを与えることがある。人権条約を批准する際に国は、法律の改正等によって、

条約が定める人権基準との齟齬を解消する<sup>1)</sup>。しかし、条約の批准時に国内法を整備したとしても、それだけでは十分とはいえない。従来は見過ごされていた事象が社会の意識変化に伴って人権問題として顕在化したり、科学技術の発達によって新たな人権問題が生じたりするからである。条約が実施機関を備えている場合には、こうした変化はその条約解釈に反映される。典型的には、ヨーロッパ人権条約<sup>2)</sup>（以下、単に「条約」とすることがある）がそうである。同条約の実施機関である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）は、条約を今日の状況に照らして解釈する、発展的解釈という手法を用いている<sup>3)</sup>。人権裁判所によって解釈される場所の条約基準は、絶えず更新される性質のものなのである。

ヨーロッパ人権条約は、個人と国との間で生じる紛争を解決する、被害者救済志向の条約制度であることをその大きな特徴としている<sup>4)</sup>。しかしながら、同条約の機能は、このように個別紛争を解決することだけにあるのではない。ヨーロッパ人権条約をめぐることは、人権水準を一般的に向上させることで、締約国内で条約に適合的な法律や行政慣行が保たれてきたこと（本稿では、こうした作用を条約秩序の維持・回復機能と呼ぶ）も、

- 
- 1) この点に関する日本の対応は、条約の定める義務には従うが、締約国の裁量に委ねられた事項については必ずしも当該条約の趣旨に沿うような十分なものではないという意味で、ミニマリストのアプローチだと批判されている。浅田正彦「人権分野における国内法制の国際化——法的形式主義とミニマリズムの克服に向けて」ジュリスト 1232号（2002年）79頁以下、80-81頁。
  - 2) 本稿では、ヨーロッパ評議会に関連する以下のホームページから入手した資料については、その典拠（URL）を示さない。ヨーロッパ評議会<<http://www.coe.int/en/web/portal/home>>、ヨーロッパ評議会閣僚委員会<<http://www.coe.int/en/web/cm>>、ヨーロッパ評議会議員会議<<http://assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>>、人権運営委員会<[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default_en.asp)>、ヨーロッパ人権裁判所<<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=>>>。
  - 3) *Tyrer v. the United Kingdom*, Judgment of 25 April 1978, para. 31. ヨーロッパ人権裁判所が用いる条約解釈の手法について、詳しくは、参照：戸田五郎「欧州人権裁判所による欧州人権条約の解釈——欧州共通標準の模索——」国際人権 11号（2000年）16頁以下、江島晶子「ヨーロッパ人権裁判所の解釈の特徴」戸波江二ほか編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』（信山社、2008年）28頁以下。
  - 4) 2016年の統計によると、同年に人権裁判所が裁判体として処理した申立の総数は、38,505件にのぼる。内訳を確認すると、その大半が不受理の決定によって却下されたものであるが、同裁判所は993件の判決を下し、それによって1,926件の申立に解決を与えた。そのうち、829件の判決で条約違反が認定されている。さらに同裁判所は、2,005件の友好的解決と1,767件の被告国による一方的救済付与宣言を追認した。*Annual Report 2016 of the European Court of Human Rights* (Council of Europe, 2017), pp. 191-204; Analysis of statistics 2016 of the European Court of Human Rights, pp. 4-13.

重要な成果として指摘されているのである<sup>5)</sup>。そこでは、条約を媒介として締約国法のハーモナイゼーションという現象が生じているとされる。要するに、人権裁判所の判決や判例法に従って法律を改正し、また行政慣行を是正することで、同裁判所によって示された人権基準を国内に取り込むという営みが、締約国によって継続的に行われているのである。本稿では、この後者の機能に焦点を当てる。

こうした営みについては、これまで、各国の法律や行政慣行の変容を分析する実証的な研究が行われてきた。そこでは、国内法秩序におけるヨーロッパ人権条約の効力や序列、国内裁判所による同条約の解釈・適用、人権裁判所の判決を受けて締約国がとった措置といった事項が検討の中心になってきた<sup>6)</sup>。それらの事項の多くは国内法とりわけ各国の憲法による規律を直接にまたは間接に受けている。その意味で、これらの研究は、国内法体系のもとで条約がどのように実施されているのかを分析したもの、つまり、上記の営みの国内法過程を分析したものである。

他方で、ヨーロッパ人権条約は、締約国の法律や行政慣行を国際的にはどのように統制してきたのだろうか。本稿の目的は、上記の営みの国際法過程を分析することである<sup>7)</sup>。同条約は、自由権規約等に見られる報告制

5) David Harris, Michael O'Boyle, Ed Bates and Carla Buckley (eds.), *Harris, O'Boyle & Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*, 3<sup>rd</sup> edition (Oxford University Press, 2014), pp. 34-35.

6) 代表的なものとして、参照：Jörg Polakiewicz and Valérie Jacob-Foltzer, *The European Human Rights Convention in Domestic Law: the Impact of Strasbourg Case-Law in States where Direct Effect is given to the Convention*, *Human Rights Law Journal*, Vol. 12 (1991), p. 65 ff. and p. 125 ff.; Robert Blackburn and Jörg Polakiewicz (eds.), *Fundamental Rights in Europe: The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000* (Oxford University Press, 2001); Helen Keller and Alec Stone Sweet (eds.), *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems* (Oxford University Press, 2008). 比較的最近のものとして、参照：Janneke Gerards and Joseph Fluren (eds.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law: A comparative analysis* (Intersentia, 2014)。ヨーロッパ人権条約だけでなくEU法についての分析も含んでいるが、国内の研究として、参照：中村民雄・山元一編『ヨーロッパ「憲法」の形成と各国憲法の変化』(信山社、2012年)第2部に所収の各論稿。その他にも、参照：井上知子「ヨーロッパ人権条約の国内的实施について」神戸法学雑誌41巻3号(1991年)863頁以下、齊藤正彰「国法体系における条約の適用(1)(2・完)——ヨーロッパ人権条約の国内適用を素材として——」北大法学論集46巻3号(1995年)201頁以下、46巻4号(1995年)245頁以下、建石真公子「フランスの人権保障における人権条約の影響」芹田健太郎ほか編『国際人権法と憲法』(信山社、2006年)183頁以下。

7) 条約の国際的実施の進展がその国内的实施の進展をもたらすとし、国際法過程にも注意を払うものとして、参照：江島晶子『人権保障の新局面——ヨーロッパ

度に類似した 52 条の手続<sup>8)</sup>を除けば、人権裁判所への個人申立および国家申立を通して締約国によるその実施を監視している。このシステムのもとで締約国は、人権裁判所に申立が付託されると以後の手続をその意思によってコントロールすることはできず、判決で確定した法的責任に従って条約を実施していると、さしあたっては理解することができる。人権裁判所判決の執行を監視する作業は、締約国の外務大臣で構成される政治機関であるヨーロッパ評議会閣僚委員会が行っているが、違反認定によって確定した法的責任に沿って判決の執行を確保する限り、それは形式的な処理にとどまるといえる。このように、一般的にはヨーロッパ人権条約は、締約国から独立した司法機関の拘束力ある決定によって実施されるハードなシステムとして理解されているのである。

本稿では、こうした理解の妥当性を批判的に検討する。これは、ヨーロッパ人権条約のもとで締約国の法律や行政慣行の統制が何を原動力としてどのような仕組みで行われているのか、その一端を明らかにする試みである。そうすることで、上記の一般的な理解のもとでは捕捉できない、同条約の実施に存在する柔軟な広がり認識することができるようになるだろう。

## 一 旧制度における裁判の構造と裁判の機能

本稿では、上に述べた課題に答えるにあたり、人権裁判所の裁判の構造についての分析を足掛かりの一つにする。ここで裁判の構造を明らかにするというのは、誰がどのような地位で裁判に参加しているのか（あるいは参加していないのか）、また、それらは相互にどのような関係にあるのかを明らかにすることを意味する。1998年に発効した第11議定書による条約改正は、この意味での裁判の構造に重要な変更をもたらしたため、同議定書の発効前と発効後に分けて検討を行う。もっとも、その前に、同議定書によって条約が改正される以前の実施制度について、その概要を述べておくのがよいだろう。

---

人権条約とイギリス憲法の共生——』（日本評論社、2002年）。

8) 条約 52 条によると、ヨーロッパ評議会事務総長は、適当と認めるときに、条約の実施状況を報告するよう締約国に求めることができる。事務総長はこれまでに 9 回この権限を行使している。この制度についての詳しい説明は、参照：Pieter van Dijk et al (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3<sup>rd</sup> edition (Intersentia, 2006), p. 323 ff.

## 1 旧制度の概要

ヨーロッパ人権条約は個人申立および国家申立の制度を備えているが、旧制度では、ヨーロッパ人権委員会、ヨーロッパ人権裁判所およびヨーロッパ評議会閣僚委員会の3機関に申立の処理権限が分散されていた。人権委員会は各締約国につき1名選出される委員から成り、委員は個人資格で行動する。手続を開始するためには、個人および締約国は、この人権委員会に申立を付託する。ただし、個人が申立を付託することができるのは、個人申立を受理する人権委員会の権限を被申立国が受諾している場合に限られる。締約国にとって個人申立制度の受諾は、選択条項の方式による任意のものとされていたのである。申立が付託されると人権委員会は受理要件の審査を行う。同委員会は、受理した申立について当事者間の友好的解決を促し、調停が成立すると、事実と友好的解決の内容を簡潔に記した報告書を採択して手続を終了する。一方、調停が成立しなかったときは、条約違反の有無についての意見を述べた報告書を採択し、それを閣僚委員会に送付する。

報告書が送付されてから3か月以内に事件が人権裁判所に付託されない場合には、閣僚委員会が条約違反の有無についての最終的な決定を行う。この際、閣僚委員会は、人権委員会の意見に拘束されない。一方、3か月以内に事件が人権裁判所に付託された場合には、同裁判所が判決で条約違反の有無を決定する。ただし、この手続に進むことができるのは、被申立国が人権裁判所の管轄権を受諾している場合に限り、ここでも選択条項による任意方式が採用されているのである。また、被申立国が人権裁判所の管轄権を受諾していても、条約旧48条によれば、同裁判所に事件を付託できるのは、人権委員会、申立人の国籍国、申立国および被申立国に限定されている。つまり、申立人（個人）は事件を付託することができないのである。さらに、条約旧44条は、「締約国と人権委員会のみが人権裁判所の前に現れる資格を有する」と定めており、事件が人権裁判所に係属したとしても、申立人が裁判手続に関与できるのかどうか疑わしい<sup>9)</sup>。

9) この旧44条の規定はフランス語の正文を訳したものであり、英語の正文を訳すと、「締約国と人権委員会のみが人権裁判所に事件を付託する権利を有する」となる。ただし、この場合には、同条の内容が旧48条と重複しているという点で不自然さが残る。

このように見ると、第 11 議定書による改正以前において条約の締約国が自動的に受け入れなければならないのは、国家申立人が人権委員会の調停または政治機関である閣僚委員会の決定によって処理されるという仕組みのみであった。これは、ヨーロッパ人権条約が、元来は人権抑圧政権の登場を防ぐことを重要課題の一つとしていたためである。

## 2 裁判における申立人の地位

採択当時の条約では、個人申立に基づく事件が人権委員会や締約国によって人権裁判所に付託されたとしても、申立人が裁判手続に関与できるか否かは曖昧になっていた。この点について、人権裁判所の設立に伴って 1959 年に制定された裁判所規則は、裁判の当事者を締約国（申立国と被告国）に限定している<sup>10)</sup>。つまり、申立人には当事者資格が認められていないのである。また、同規則によれば、書面および口頭手続で意見を提出することができるのは締約国（申立国と被告国）と人権委員会であり、申立人が裁判手続に関与できることを明示した規定は存在しない。裁判において申立人はどのような地位を与えられていたのだろうか。

申立人が裁判手続に関与することの許否は、人権裁判所にとって最初の事件である Lawless 事件で争点の一つとなった。人権委員会は、本件を人権裁判所に付託した後に報告書（条約違反の有無についての同委員会の判断とその理由が示されている）を申立人に送付し、それに対する意見を提出するよう同人に求めた。この意見を含む申立人の主張を人権委員会が人権裁判所に知らせることができるか否かが争われたのである。人権裁判所は次のように述べた。

条約 44 条によれば、締約国と人権委員会のみが当裁判所に事件を付託し、また裁判に出廷する権利を有している。それにもかかわらず、当裁判所は、裁判の当事者となることができない個人の利益を保護するという自らの義務をとりわけ考慮しなければならない。当裁判所で行われる手続は、申立人に関係する目的に向けられている。当裁判所が申立人

---

10) 人権裁判所規則（1959年9月）1条（g）。

の意見を知っていること、そして必要であればそれを考慮することは、司法の適切な運営に資する。この目的のために当裁判所は次のものを自由に利用する。第一に……、第二に、一般的利益にかかわるその任務に従って、たとえ申立人の意見について自ら責任を負わないとしても、それに光を当てる適当な要素として当裁判所の前でその固有の責務のもとで申立人の意見を考慮する権利を有する人権委員会の代表の書面および口頭の意見、第三に……<sup>11)</sup>

この最後の一文の慎重な言い返し<sup>12)</sup>は何を意味しているのだろうか。人権委員会は、その後、自らの書面意見に「申立人の見解」という長文の項目を設けて、それを人権裁判所に提出した。ところが、被告国がこれに異議を唱えて、人権裁判所が当該項目を「本件の手続の一部とは看做さない」と決定したため<sup>13)</sup>、それは削除されることになったのである<sup>14)</sup>。人権委員会が申立人の意見をそのまま人権裁判所に提出すること、または実質的にそれと同じことは認められないというのだろうか<sup>15)</sup>。結局、人権委員会は、「[人権裁判所が] 判断しなければならない問題に光を当てるのに役立つと思われる限りで」申立人の主張を口頭弁論で紹介するにとどまったのである<sup>16)</sup>。

ところで、裁判所規則は、裁判手続において、人権委員会がその指名する者の補佐を受けることを認めている。いわゆる浮浪者事件において人権

11) *Lawless v. Ireland*, Judgment (Preliminary objections) of 14 November 1960. 傍点は筆者が付した。

12) 本文中の引用はフランス語の判決を訳したものであるが、最後の一文について英語の判決を訳すと、「第一に……、第二に、公益の擁護者として、たとえ申立人の意見に賛成していなくても、争点に光を当てるための手段として自発的に当裁判所に申立人の意見を知らせる権利を有する人権委員会の代表の書面および口頭の意見、そして第三に……」となる(傍点は筆者が付した)。両者にはニュアンスの違いがあるが、フランス語の判決が正文である。

13) *Lawless v. Ireland*, Judgment (Questions of procedure) of 7 April 1961.

14) Statement of the European Commission of Human Rights with respect to the counter-memorial, 16 December 1960, *Publications of the European Court of Human Rights, Series B: Pleadings, Oral Arguments and Documents* [hereafter, "Series B"], 1960-1961, *Lawless Case* (Carl Heymanns), p. 324 ff. at p. 336 note 1.

15) A. H. Robertson, *Human Rights in Europe*, 2<sup>nd</sup> edition (Manchester University Press, 1977), pp. 220-221.

16) Verbatim report of the public hearing held by the Chamber of the Court at Strasbourg on 7, 8, 10 and 11 April 1961, *Series B, 1960-1961, Lawless Case* (Carl Heymanns), p. 356 ff. at p. 413.

委員会は、同委員会の手続で申立人の代理人を務めていた者を口頭弁論に参加させるため、人権裁判所に許可を求めた。人権裁判所はこれを認めつつも次のように述べた。

裁判所規則 29 条 1 項のまさにその文言によって、その者の役割は、当裁判所を援助することを主な機能とする人権委員会の代表を補佐することから成る。結果として、〔人権委員会の〕代表を補佐する者は、その供述において、同代表によって指示された点に関する説明を当裁判所に提供することに自らを限定しなければならず、このことは常に同代表の管理と責任に属する<sup>17)</sup>。

裁判手続への参加は、申立人の代理人としてではなく、人権委員会の補助者という位置付けで認められているに過ぎないのである。

このように、申立人は裁判手続において何らの独自の地位も認められていなかったのである。申立人の主張は、裁判手続におけるその役割（後述するように人権委員会は申立人を代理しているわけではない）の範囲内で人権委員会が人権裁判所に知らせていたに過ぎない。そして、それは、専ら人権裁判所と人権委員会の裁量によって行われていたのである。

裁判における申立人の地位は、その後、実行上は徐々に改善されていった。そして、それは、1983 年の裁判所規則改正に結実した<sup>18)</sup>。この改正の結果、申立人は、裁判手続への参加を希望すれば、人権委員会とは区別された独自の地位で書面および口頭手続において意見を提出することができるようになった。しかしながら、裁判の当事者が依然として締約国（申立国と被告国）に限定されていたことには注意が必要である<sup>19)</sup>。このことは、人権裁判所による申立人の取り扱いに少なからぬ影響を与えていた。規則改正以前の判決には、被告国の請求（求めた裁判）が明記される一方で、申立人の請求が記載されることはまずなかった。規則改正後には申立人の

---

17) *De Wilde, Ooms and Versyp ("Vagrancy") v. Belgium*, Judgment (Questions of procedure) of 18 November 1970.

18) 改正前の規則との比較も含めて、この改正の内容を詳細に説明したものと、参照：Paul Mahoney, *Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court*, *Yearbook of European Law*, Vol. 3 (1983), p. 127 ff.

19) 人権裁判所規則（1983 年 1 月）1 条（h）。



請求を記載する判決も散見されるようになったが、被告国の請求のみを記載するという実行も依然として続けられていたのである。裁判手続において被告国と申立人が対等に扱われていないことが分かる<sup>20)</sup>。また、事件名の表記方法は、当初から「Lawless Case」といったような形式が用いられていたのだが、規則改正後もしばらくはこの慣行が続けられていた。「Case of Philis v. Greece」といったように、「申立人 対 被告国」という表記方法が用いられるようになった、したがって裁判がそのような対立構図で理解されるようになったのは、1992年以降のことなのである<sup>21)</sup>。

1983年の裁判所規則改正以降で、裁判における申立人の地位に重要な変更をもたらしたのは、1994年に発効した第9議定書であった。同議定書による条約改正の結果、申立人は人権裁判所に事件を付託できるようになったのである。ただし、ここでも注意が必要な点がいくつかある。第9議定書は10か国が批准すれば発効するため、1994年以降も条約のすべての締約国に適用されたわけではなかった<sup>22)</sup>。そのため、同議定書の発効に伴って行われた裁判所規則改正では、同議定書の未批准国に適用される規則Aと批准国に適用される規則Bとが区別された。そして、規則Bでは裁判の当事者の範囲が申立人にまで拡大されているが<sup>23)</sup>、規則Aでは、それはやはり締約国(申立国と被告国)に限定されていたのである<sup>24)</sup>。また、第9議定書を批准した国との関係でも、人権裁判所への事件付託が申立人に無制限に認められたわけではなかった。申立人が事件を付託した場合には、3名の裁判官で構成される審査部会が、当該事件を人権裁判所で審理するか否かを決定するという手続が設けられていた。審査部会は、条約の解釈または適用に影響を与える重大な問題を提起しておらず、審理を正当

20) 両者の対等でない関係は、裁判所規則にもはっきりと表れている。例えば、申立人の国籍国が、事件を人権裁判所に付託した後に訴訟を継続しない意思を表明した場合、訴訟を終了するためには、被告国についてはその同意が必要だが、申立人については人権裁判所が同人と協議を行えばよいことになっている(48条1項)。その他、判決の内容が不明確な場合にその解釈を人権裁判所に求めることや、判決後に新たな事実が判明した場合に判決の修正を人権裁判所に求めることは、被告国には認められているが申立人には認められていない(56条1項、57条1項)。

21) 本稿では、被告国を明確にするために、事件名の表記は1992年以前のものについても「申立人 v. 被告国」という形式で統一する。

22) 第9議定書は第11議定書の発効に伴って1998年11月に廃止されたが、その時点で、条約の締約国40か国のうち24か国が第9議定書を批准していた。

23) 人権裁判所規則B(1994年10月)1条(i)。

24) 人権裁判所規則A(1994年2月)1条(h)。

化する他の理由も示さない事件については、人権裁判所で審理しないという決定を下すことができたのである(条約旧 48 条 2 項)。こうした制限は、人権委員会や締約国が事件を付託した場合には存在しない。

このように、裁判における申立人の地位は確かに改善されてきたが、(すべての)申立人が被告国と完全に対等な立場で裁判に参加できるようになるには、1998 年の第 11 議定書の発効を待たなければならなかったのである。

### 3 裁判における人権委員会の地位と役割

条約旧 44 条および 48 条によれば、人権委員会は事件を人権裁判所に付託すること、および裁判手続に参加することができる。より詳しい規定は裁判所規則のなかにある。同規則によれば人権委員会は、自らが付託した事件であるか否かにかかわらず、その代表を裁判手続に参加させることになっている。したがって、同委員会の参加は常に義務的なものである。そして、書面および口頭手続においては、自らの意見および請求を提出することができる。ところが、こうした行動は裁判の当事者としてのものではない。先に述べたように裁判の当事者は締約国(申立国と被告国)に限定されている。裁判所規則では、締約国が事件を付託する場合には人権裁判所に申立(application)を提出することになっているのに対して、人権委員会が事件を付託する場合には要請(request)を提出することになっており、こうした用語の慎重な使い分けも、人権委員会が締約国とは異なる地位で裁判手続に参加していることを示している<sup>25)</sup>。

Lawless 事件で人権委員会は、裁判におけるその役割は申立人と被告国のいずれかを擁護することにあるのではないと述べている<sup>26)</sup>。この点に関して、同事件で人権委員会が提出した請求は注目に値する。それは次のようなものであった。

---

25) 人権裁判所規則(1959年9月)31条。P. van Dijk and G. J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2<sup>nd</sup> edition (Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990), p. 162.

26) Verbatim Report of the Public Hearing held by the Chamber of the Court at Strasbourg on 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> October 1960, *Series B, 1960-1961, Lawless Case* (Carl Heymanns), p. 232 ff. at p. 234.

人権裁判所に、Lawless 事件に関する人権委員会の報告書の認定を考慮すること、および、

(1) 以下の点について決定することを求める。

(a) 1940 年の (改正) 国家に対する犯罪についての法律 4 条のもとで、裁判に付することなく申立人を 1957 年 7 月 13 日から 12 月 11 日までの間拘禁したことは、条約 5 条および 6 条のもとでの被告政府の義務の違反に当たるか否か。

(b) その拘禁は、条約 7 条のもとでの被告政府の義務の違反に当たるか否か<sup>27)</sup>。

〔(2) 以下、略〕

人権裁判所への請求がこのように質問形式であることは、人権委員会が申立人と被告国のいずれにも与していないことを端的に示している<sup>28)</sup>。別の言い方をすれば、人権委員会は申立人や被告国と互いの利益を争うような対立関係にはないのである。同委員会は、自らを「ヨーロッパ評議会の全加盟国の政府と人々を代表して行動する」「公益の擁護者」と位置付けており、その役割は「人権裁判所が本件を審理するうえで関連のある事実および法に関するすべての事項を、完全な客観性と公平性をもって同裁判所に提出すること」にあると説明している<sup>29)</sup>。このような裁判の構造から、人権裁判所の裁判は刑事訴訟の色彩を有しているといわれ、人権委員会はそこでいわば検察官の役割を果たしているといわれるのである<sup>30)</sup>。

ところで、質問形式であったとしても自らの請求を提出できるのであるから、人権委員会は裁判の内容に少なからぬ影響を与えているはずである。

---

27) Memorial submitted by the European Commission of Human Rights, 27 June 1960, *ibid.*, p. 193 ff. at pp. 207-208.

28) 人権委員会が請求を質問形式で提出することは、ごく初期の事件に見られる実行であり、その後は、報告書で示した条約違反の有無に関する自らの判断を追認するよう人権裁判所に求めるようになっていく。ただし、後者の実行も、人権委員会が申立人と被告国のいずれかを擁護していることを意味するものではない。

29) Memorial submitted by the European Commission of Human Rights, 27 June 1960, *Series B, 1960-1961, Lawless Case* (Carl Heymanns), p. 193 ff. at p. 207; Verbatim report of the public hearing held by the Chamber of the Court at Strasbourg on 7, 8, 10 and 11 April 1961, *ibid.*, p. 356 ff. at p. 360.

30) 芹田健太郎「ヨーロッパ人権委員会の活動とその性格 (下) ——人権の国際的保障と国家主権の問題をめぐる——」法学論叢 79 巻 2 号 (1966 年) 62 頁以下、とりわけ 93-95 頁。

ここで、「検察官」として機能する人権委員会の活動の特徴的な一側面を、初期の事件の一つである De Becker 事件<sup>31)</sup>を例に見てみる。

ジャーナリストであるこの事件の申立人は、第二次世界大戦中に行ったドイツ占領当局への協力活動を理由に、戦後、有罪判決を受けた。当時のベルギーの刑法によれば、戦時中に国の安全を脅かす活動を行ったために5年以上の自由刑を科された者は、当然に、かつ生涯にわたり一定の表現の自由を剥奪されることになっていた。人権委員会に申立を付託した当時、申立人は既に釈放されていたが表現活動の禁止は続いていた。人権委員会は条約10条の違反を認定する報告書を採択し、事件を人権裁判所に付託した。

本件では、事件が人権裁判所に付託された後に二つの重要な展開が生じた。一つ目は、問題となった刑法の規定が改正されたことである。改正後の規定では、非政治的な表現活動がもはや禁止の対象ではなくなった。また、政治的な表現活動については、一定の条件を満たした後に国内裁判所に権利回復の請求ができるようになった。そして、申立人のように旧規定のもとで表現活動を禁止された者については、非政治的なものに関する限り権利の回復を自動的に認め、政治的なものに関しては同様に一定の条件を満たした後に国内裁判所に権利回復の請求ができるようになった。二つ目は、こうした措置を受けて申立人が申立を撤回する意思を表明したことである。

このような状況で人権委員会は、その任務を遂行するに当たっては、「条約で保障されているヨーロッパ公序の一般的利益」と「その公序によって保障されている個人の利益」の両方を考慮しなければならないと述べる<sup>32)</sup>。同委員会は、その報告書において、ベルギーの刑法が非政治的な表現活動までも終身禁止していることについて条約10条の違反を認定し、当初は、刑法の当該規定が同条に適合しているか否かを決定するよう人権裁判所に求めていた<sup>33)</sup>。ところが、その後、問題となった規定は改正され、

31) *De Becker v. Belgium*, Judgment of 27 March 1962.

32) Reconsideration by the Commission of its Conclusions having regard to the Applicant's letter of 5<sup>th</sup> October 1961, 15 January 1962, *Series B*, 1962, *De Becker Case* (Carl Heymanns), p. 270 ff. at pp. 276-277.

33) Memorial submitted by the European Commission of Human Rights, 22 December 1960, *ibid.*, p. 154 ff. at pp. 173-174.

申立人は（法改正が行われるまでのあいだ権利侵害があったのか否かについて、人権裁判所に判断を求めることに依然として利益があるにもかかわらず）申立を撤回する意思を表明した。これを受けて人権委員会は、ヨーロッパ公序の一般的利益という観点からも本件における申立人の特定の利益という観点からも、もはや旧規定の条約適合性について人権裁判所に判断を求める必要はないと述べて、その請求を撤回したのである<sup>34)</sup>。

他方で、人権委員会は、申立人に適用される改正後の規定が条約 10 条に適合しているか否かの判断を求める請求を、新たに人権裁判所に提出していた<sup>35)</sup>。この規定では政治的な表現活動は依然として長期禁止の対象とされており、それについては申立人の権利回復も未だ実現していなかった。ただし、申立人はこの点はもはや問題にしていない。人権委員会は当該規定が条約 10 条に適合するという意見を表明しつつも、同規定が、どのような条件のもとでどの程度まで政治的な表現活動を制限することが許されるかという、一般的重要性を有する条約の解釈・適用にかかわる問題を提起していると指摘する<sup>36)</sup>。そして、人権裁判所が訴訟の終了を決定するのであればそれに反対はしないとする一方で、この一般的重要性を有する問題のために当該規定が条約 10 条に適合しているか否かを判断することが望ましいと考える、または当該規定が同条に適合していないと考えるならば訴訟を継続するよう同裁判所に求めたのである<sup>37)</sup>。このようにして人権委員会は、申立人に係る紛争が解決されたことに満足することなく、条約を解釈・適用することで権利義務の内容を明確にし、条約に適合的な国内法状態が維持されていることを監視するという機能を果たすよう、人権裁判所に求めたのである<sup>38)</sup>。

34) Reconsideration by the Commission of its Conclusions having regard to the Applicant's letter of 5<sup>th</sup> October 1961, 15 January 1962, *ibid.*, p. 270 ff. at pp. 277-278.

35) Conclusions of the Commission, 21 August 1961, *ibid.*, p. 212 ff. at p. 216.

36) Reconsideration by the Commission of its Conclusions having regard to the Applicant's letter of 5<sup>th</sup> October 1961, 15 January 1962, *ibid.*, p. 270 ff. at p. 278.

37) *Ibid.*, p. 279; Verbatim record of the public hearing by the Chamber of the Court, Strasbourg, 19<sup>th</sup> February 1962, *Series B, 1962, De Becker Case* (Carl Heymanns), p. 284 ff. at pp. 292-293.

38) この点に関する人権委員会と人権裁判所の動向を詳しく分析したものと、参照：薬師寺公夫「訴訟目的の『消滅』と人権裁判所の司法的機能——ヨーロッパ人権裁判所判例の検討①——」神戸商船大学紀要・第一類文科論集 35 号（1986 年）21 頁以下。

#### 4 人権委員会による人権裁判所付託事件の選別

第9議定書が発効する以前は、そしてその発効後も同議定書の未批准国の条約違反を訴える場合には、人権委員会と締約国が人権裁判所に事件を付託することができた。実際には、多くの場合、事件の付託は締約国ではなく人権委員会によって行われてきた。したがって、人権委員会がどのような事件を人権裁判所に付託してきたのかを確認することは、裁判における同委員会の役割を考えるうえで有用である。人権委員会は専らその裁量によって人権裁判所に付託する事件を決定するが、そこにはいくつかの傾向を見出すことができる<sup>39)</sup>。それは、上に述べた公益の擁護者ないし「検察官」という位置付けと密接に関連している。

##### (1) 条約の解釈・適用にかかわる問題を提起する事件

1981年から1996年まで人権委員会の委員を務めた Henry Schermers によれば、同委員会は、「原則にかかわる問題」や「条約の解釈にかかわる問題」を提起する事件を人権裁判所に付託し、人権裁判所によって以前判断されたことのある問題や事実にかかわる問題を提起する事件を閣僚委員会による処理に委ねてきたとされる<sup>40)</sup>。つまり、第11議定書が発効する以前は、受理された申立の処理権限を人権裁判所と閣僚委員会が分け合う仕

39) G. Melander, Report on "Responsibilities for the Organs of the European Convention, Including the Committee of Ministers", *Proceedings of the Sixth International Colloquy about the European Convention on Human Rights organised by the Secretariat General of the Council of Europe in collaboration with the Universities of the autonomous Community of Andalusia, Seville, 13-16 November 1985* (Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p. 842 ff. at pp. 862-870.

40) Henry Schermers (ed.), *The Influence of the European Commission of Human Rights: Report of the Conference of Mordenate College, 27 September 1991* (T. M. C. Asser Instituut, 1992), p. 38. もっとも、これは、条約の実施制度がある程度成熟した時点での評価である。実施制度の発展を跡付ける詳細な研究を行っている Ed Bates によれば、人権委員会は当初、個人申立制度および人権裁判所の紛争処理制度に対する締約国の警戒心のために、個人申立に基づく事件を慎重に扱ってきた。人権裁判所への事件の付託は、法的な観点からそうすることが望ましいという考慮と、締約国がそれを受忍できる限度との間でバランスをとって行われてきたとされる（この点については、*Ibid.*, pp. 3-6 も参照）。締約国の信頼が蓄積され、実施制度が成熟するにしたがって、後者の政治的考慮は排除されていった。Ed Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights: From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights* (Oxford University Press, 2010), pp. 391-416.

組みになっていたが、前者には条約を解釈・適用することで権利義務の内容を明確化する機能を、そして後者には既存の判例に従って紛争を解決する機能を負わせていたというのである。確かに、第9議定書において、申立人が付託した事件について審査部会による審査が設けられたこと（ここでの基準は、条約の解釈または適用に影響を与える重大な問題または人権裁判所による審理を正当化する他の理由を提起する事件であるか否か）は、こうした説明と整合的に理解できる。

実際、人権委員会が人権裁判所にまさに初めて付託した事件である Lawless 事件<sup>41)</sup>において、同委員会の関心は、申立人に係る紛争の解決よりも条約の解釈・適用の問題にあったように思われる。この事件の申立人はアイルランド共和軍 (Irish Republican Army, IRA) の構成員であった。1956年から翌年にかけて IRA の破壊活動が活発化したことを受けて、アイルランド政府は予防拘禁を行うことを許可する宣言を発した。こうしたなか、申立人は IRA の構成員であるという疑いで逮捕され、その後約5か月間、裁判を受けることなく拘禁された。人権委員会は、申立人の拘禁は条約5条1項が定めるいずれの事由にも該当しないが、緊急時に一部の義務の免脱を締約国に認める同15条によって正当化されるという、つまり、条約の違反はなかったという意見の報告書を採択した。そして事件を人権裁判所に付託した。

人権委員会は本件を人権裁判所に付託した理由を次のように説明している。

人権委員会の意見では、本件は条約の適用における基本的に重要な法的問題を提起しており、したがって、それについては人権裁判所が自ら判断することが望ましい<sup>42)</sup>。

「条約の適用における基本的に重要な法的問題」とは15条に由来するものであるが、裁判において人権委員会は、とりわけ、同条について条約の

---

41) この事件の紹介および解説として、参照：戸田五郎「権利の濫用の禁止：条約17条と人身の自由・裁判を受ける権利——ローレス判決（本案）——」戸波江二ほか編・前掲注(3)167頁以下。

42) Request submitted by the European Commission of Human Rights referring the Case of Gerard Richard Lawless v. The Republic of Ireland to the European Court of Human Rights, 12 April 1960, *Series B, 1960-1961, Lawless Case* (Carl Heymanns), p. 6 ff. at p. 7.

実施機関が行う監督がどのような性格のものであるのか判断するよう求めた。人権委員会の報告書<sup>43)</sup>と裁判手続で提出された意見<sup>44)</sup>によれば、論点は次のように整理できる。

15条は、「戦争その他の国民の生存を脅かす公の緊急事態」が存在すること、および、締約国によってとられる措置が「事態の緊急性が真に必要なとする限度内」のものであることを、当該締約国に義務の免脱を認めるための要件としている。人権委員会では、本件でこれらが満たされたか否かについて委員の判断が分かれた<sup>45)</sup>。そして、この委員の間での判断の違いは、単に事実の評価についての相違だけでなく、15条の解釈・適用をめぐる意見の相違にも由来していたというのである。具体的には、条約の実施機関は上の要件の審査をどの程度厳格に行うべきかという点について、意見の相違があったのである。

アイルランド政府は、15条について条約の実施機関が行う監督は、義務を免脱する措置をとる際に締約国が誠実に行動していたか否かを審査することに限定されると主張した。人権委員会は、この主張を退けて、公の緊急事態の存否と締約国がとった措置の必要性を審査する権限が自らにあるとする。その一方で同委員会は、公の緊急事態の存否およびそれに対処するための措置の決定について、締約国には評価の余地（裁量）が認められると述べる。そして、どの程度の評価の余地が締約国に認められるか、また、その評価の余地を締約国が踏み越えたか否かを審査する際に、当該締約国が誠実に行動していたことをどの程度考慮するかという点について、委員の間で意見が分かっていたのである。

このように本件では、緊急時における義務の免脱という締約国にとってデリケートな事項に、条約の実施機関のコントロールがどの程度及ぶのかという問題が生じていた。この問いに直面して人権委員会は、(将来に向けて) 15条の解釈・適用の指針を示すよう人権裁判所に求めたのである。

43) *Lawless v. Ireland*, Report of 19 December 1959, paras. 81-115.

44) Memorial submitted by the European Commission of Human Rights, 27 June 1960, *Series B, 1960-1961, Lawless Case* (Carl Heymanns), p. 193 ff. at pp. 205-206; Verbatim report of the public hearing held by the Chamber of the Court at Strasbourg on 7, 8, 10 and 11 April 1961, *ibid.*, p. 356 ff. at pp. 391-397.

45) 前者の要件については9対5で、後者の要件については8対6で、多数意見はそれらが満たされたと判断した。



## (2) 条約に適合しない法律や行政慣行に起因する事件

人権委員会は、条約の解釈・適用にかかわる問題を提起する事件だけを人権裁判所に付託してきたわけではない。申立人の権利の侵害が条約に適合しない法律や行政慣行に起因している場合にも、事件を人権裁判所に付託してきたのである。先に取り上げた *De Becker* 事件はこれに該当するのであるが、この事件については既に述べた通りであるため、ここでは *Tyrer* 事件に言及しておく。

*Tyrer* 事件は、イギリスの属領であるマン島で行われた鞭打ち刑について、当時少年であった申立人が条約3条の違反を訴えたものである<sup>46)</sup>。イギリスは対外関係においてはマン島について責任を負っている。ただし、マン島は独自の立法・行政・司法機関を備えており、本件で問題になった刑事政策分野も含めて対内事項の処理は同島の当局に委ねられている。

イギリス政府は、1950年以前は、自国に適用のある条約は別段の定めのない限りマン島にも適用されると看做してきた。ところが、それ以降はこの扱いは逆転し、マン島に条約を適用するにはその旨の表明をすることが必要になった。ヨーロッパ人権条約がイギリスについて発効したのは1953年9月であり、イギリス政府はその翌月に、マン島を含むいくつかの非本土領域に同条約を適用することを宣言した。他方、同政府は、個人申立を受理する人権委員会の権限と人権裁判所の管轄権に関しては、本土領域については1966年1月に、マン島については翌年9月にそれらを受諾する宣言を行った<sup>47)</sup>。1969年1月までの期限を付されたマン島についての受諾宣言は、その後3度にわたり更新されたが<sup>48)</sup>、1976年1月に失効した。そして、1993年6月に再び受諾宣言が行われるまで<sup>49)</sup>、その状態が続いていたのである。

ここで事件の経過を確認しておく。申立人は1972年9月に人権委員会に申立を付託した。人権委員会は1976年12月に報告書を採択し、翌年3月

---

46) この事件の紹介および解説として、参照：門田孝「発展的解釈：刑罰としての権棒による殴打は、条約3条に違反する——タイラー判決——」戸波江二ほか編・前掲注(3)134頁以下。

47) *Yearbook of the European Convention on Human Rights 1967*, pp. 12-16 and 22-24.

48) *Yearbook of the European Convention on Human Rights 1969*, pp. 28 and 36; *Yearbook of the European Convention on Human Rights 1972*, pp. 4-6 and 8-10; *Yearbook of the European Convention on Human Rights 1974*, pp. 14-16 and 22.

49) *Yearbook of the European Convention on Human Rights 1993*, p. 9.

に事件を人権裁判所に付託した。つまり、事件が人権裁判所に付託された時点では、マン島については、同裁判所の管轄権受諾宣言は失効していたのである。また、人権委員会の手続の途中で申立人が申立を撤回する意思を表明していたという本件の事情に照らしても、この事件付託は注目される<sup>50)</sup>。

このように管轄権を受諾する宣言が失効している場合でも、事件を人権裁判所に付託することはできるのだろうか。通常、条約の実施機関に申立が付託された後に被告国が条約を廃棄した場合には、実施機関の手続は継続できるだろう<sup>51)</sup>。本件では、申立人が人権委員会に付託された時点では、人権裁判所の管轄権受諾宣言は有効だった。しかしながら、締約国がその一方のみを受諾できることから明らかなように、人権委員会による個人申立の処理と人権裁判所による紛争の処理は、それぞれ独立して機能する別個のシステムを成している。また、後述するように、形式的には、人権委員会の前での紛争と人権裁判所の前での紛争は同一のものではない。要するに、人権裁判所に事件を付託するには、その時点で有効な管轄権受諾宣言が存在していなければならないのである<sup>52)</sup>。

それでは、それにもかかわらず人権委員会が本件を人権裁判所に付託したのはなぜか。報告書において同委員会は、マン島で行われている刑罰としての体罰それ自体が条約3条に違反するという意見だった<sup>53)</sup>。刑罰とし

50) 申立人が申立を撤回する意思を表明した場合に条約の実施機関は手続を終了するのかという問題については、前述の *De Becker* 事件を参照。

51) 条約 58 条 2 項によれば、条約を廃棄した国は、その廃棄が効力を生ずる日以前の行為について条約の義務を免れることはできない。なお、同条が関係する事態は、唯一、ギリシャ事件で生じた。1967 年に誕生したギリシャの軍事政権が行った人権侵害について、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンおよびオランダは、同年 9 月に人権委員会に申立を付託した。人権委員会は 1969 年 11 月に、多数の条約違反を認定する報告書を採択した。その翌月にギリシャ政府は条約の廃棄を通告した。この廃棄は、通告から 6 か月後の 1970 年 6 月に効力を生じた。一方、本件で最終的な判断を下すことになった閣僚委員会は、1970 年 4 月に採択した決議において、ギリシャの条約違反を認定し、人権委員会の報告書を公表することを決定した。しかしながら、同時に同委員会は、ギリシャ政府による条約の廃棄通告などに言及しながら、「[条約のもとで]さらなる行動のための基礎は存在しない」と決定したのである。このようにして閣僚委員会は自らの権限を否定したようにも見えるが、ギリシャについて条約が失効する前にこの決議が採択されていることから明らかなように、この決定は、法的議論に基づいたものではなく政治的な判断だったといえる。参照：Resolution DH (70)1, 15 April 1970, para. 20.

52) ただし、本件でイギリス政府は人権裁判所の管轄権をアド・ホックに認めたため、この問題は裁判においては目立った争点にならなかった。Tyrer v. the United Kingdom, *supra* note 3, para. 23.

53) Tyrer v. the United Kingdom, Report of 14 December 1976, para. 40.

ての体罰はイギリスでは1948年(北アイルランドでは1968年)に廃止された。一方、マン島では、法改正によりその対象犯罪は限定されてきたものの、議会在1963年と1965年に刑罰としての体罰を存続させる決定を行い、裁判が行われている間にも同旨の決議を採択した。これに対して人権委員会は、刑罰としての体罰の完全な廃止でなければ容認することはできないと述べて、その全廃を求めたのである<sup>54)</sup>。仮に本件が単発的な人権侵害に関するものだった場合の、人権委員会の行動を予測することは容易ではないが、刑罰としての体罰の条約適合性という一般的性格の問題が本件に含まれていたことが、強引ともいえる人権裁判所への事件付託を促したのは疑いない<sup>55)</sup>。

人権委員会が条約に適合しない法律や行政慣行に起因する事件を人権裁判所に付託してきたことは、次の点からも窺い知ることができる。すなわち、人権裁判所によって条約の違反を認定された国は、多くの場合に、法律の改正や行政慣行の是正などの一般的措置と呼ばれる措置をとってきたというのである<sup>56)</sup>。また、第9議定書において、申立人が付託した事件について審査部会による審査が設けられたこと(そこでの基準は、条約の解釈または適用に影響を与える重大な問題または人権裁判所による審理を正当化する他の理由を提起する事件であるか否か)も、人権委員会による付託事件のそのような選別と整合的に理解できるのである。

以上が旧制度についての分析である。人権裁判所に付託される事件は、

54) Verbatim report of the public hearings held on 17 January 1978, *Series B, Vol. 24, Tyrer Case* (Carl Heymanns, 1981), p. 52 ff. at pp. 89-90.

55) なお、人権委員会が本件を人権裁判所に付託したのは、特定の事件について裁判を回避する目的で管轄権受諾宣言の更新を行わないという締約国の態度を拒否するためだった、という指摘がある。そして、そこには、個人のイニシアチヴにより提起された事件が最終的には人権裁判所にかかるというのが、条約の実施システムの中核的概念であるという考えが現れている、とされる。参照:小畑郁「旧制度における人権裁判所の管轄権」同『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)151頁以下、168-169、172頁〔初出1997年〕。人権委員会の個人申立処理権限と人権裁判所の管轄権を受諾する締約国数の増加を理由に、同様に1970年代後半を実施システムを転機と捉え、その動態のなかにTyrer事件を位置付けるものとして、次のものも参照。Ed Bates, *supra* note 40, pp. 319-358, esp. pp. 326-331.

56) Peter Leuprecht, *The Execution of Judgments and Decisions, in R. St. J. Macdonald et al (eds.), The European System for the Protection of Human Rights* (Martinus Nijhoff, 1993), p. 791 ff. at pp. 798-799. ただし、後述するように筆者の意見では、このことは、一般的措置が判決を執行する措置として要求されている、つまり、一般的措置をとる法的義務が存在することを必ずしも意味するわけではない。

通常は、国内裁判所（と人権委員会）の手続を経ている。ところが、人権裁判所の裁判の構造、すなわち、裁判における申立人、被告国および人権委員会の地位とそれら相互の關係に照らせば、同裁判所の前での紛争と国内裁判所（と人権委員会）の前での紛争との間には、もはや同一性が維持されていないことが分かる。いってみれば、人権裁判所の裁判は、個別紛争の解決を超えた客観的性格を帯びているのである<sup>57)</sup>。第11議定書による改正以前の実施制度のもとでは、人権裁判所の裁判は、締約国の法律や行政慣行を統制し、条約秩序の維持・回復をはかることを、中心的な機能とするものだったといえるのである。

---

57) このような認識は人権委員会によっても共有されていたといえる。De Becker 事件で同委員会は次のように述べている。

人権委員会が「個人」申立に起源を有する事件を人権裁判所に付託するとき、訴訟の性格は、いってみれば著しい変化を受ける。すなわち、人権裁判所の前では、もともと私人が犠牲者であると訴える侵害についての紛争だったものは、主として、公益の代表者として行動する人権委員会が客観的および公平に同裁判所に付託しなければならないと考える問題になる。そうする際、本質的に人権委員会は、条約で定義されたヨーロッパ公序を擁護するよう行動している。申立人の権利と利益の視点を決して忘れてはいないが、人権委員会は、それらがどの程度考慮されるべきかについての唯一の判断者であり、それらを、条約19条のもとで自らに与えられた、より高次の任務の遂行に従属させる。(Verbatim record of the public hearing by the Chamber of the Court, Strasbourg, 19<sup>th</sup> February 1962, *Series B, 1962, De Becker Case* (Carl Heymanns), p. 284 ff. at pp. 292-293.)