

欧州人権裁判所による いわゆるパイロット判決手続き

徳川信治*

はじめに

欧州人権条約の中東欧への拡大と個人による申立件数の増加

2008年12月に世界人権宣言も採択から60年という節目を迎えた今日、国際人権法の発展には目を見張るものがある。同年11月、欧州人権条約（以下、人権条約または条約）も、その人権条約システムを大幅に変えた第11議定書の発効から、10年を数えることとなったが、その欧州人権裁判所（以下、裁判所）の役割、そしてその活動の分析は、国際人権法を研究する上で欠かすことのできないものとなっている。

その裁判所自身、この10年間大きな環境の変化の波を受けてきた。条約批准国数は47カ国と飛躍的に拡大し、それに伴って裁判所への個人による申立件数も、2000年以降最近8年間で実に600%の増加である。さらにこの増加が今後落ち着くという楽観的な見通しも立っていない。事実、従来からの締約国でも申立は増加しているが、旧ソ連・東欧諸国といった新規加盟国では、人口1000人当たりの申立件数が少なく、今後も増加することが予測されている。現在の旧ソ連・東欧諸国の申立は、「氷山の一角」にすぎないといえよう¹⁾。他方、現在の裁判所及び裁判所書記局は、日々

* とくがわ・しんじ 立命館大学教授

1) The Right Honourable The Lord Woolf, Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights, p. 9.

800件から1000件にも及ぶ申立書を扱っている。この数字は、その処理能力の限界をはるかに超えているといえる。

こうした状況は第11議定書発効時には既に予測されており、その対策のため、締約国は、条約を改正する第14議定書を2004年に採択した。この議定書は、条約が抱える司法制度に抜本的な変更を加えるものではなく、現行の枠組みを維持する中での修正というものであって、遅くとも2006年には発効させる予定であったにもかかわらず、今日の段階でもその目処は立っていない²⁾。

他方、この議定書の成立と同時に、この条約改正とは別に、条約改正を経ずに、また条約改正の趣旨を生かしてそれとともに機能し得るような、これまでの手続きを改善する方法を人権条約システムは探ることとなった。それが、いわゆる「パイロット判決手続き」である。

この手続きの導入には上述の背景に加え、以下のような事情がある。現在の申立件数は、等比級数的に増加しているが、上位10カ国だけで、全申立の約60%を占める状態である。またその申立の違反の主張は、5条や6条など、ある一定の条文に集中する。さらに、これら申立は、それぞれが独立した、個別性のある事件を背景にしているものではなく、反復される事件（repetitive cases）とか、クローン事件（clone cases）と呼ばれる、ある一定の国内法制度・慣行を背景として同様の事実をかかえるものである。こうした申立は、たとえばロシアは89%、ポーランドは90%、そしてイタリアは、申立件数の実に98%にも及ぶ³⁾。

以上のような反復される事件あるいはクローン事件が増加していることを背景にした解決方法として、閣僚委員会は、2004年5月12日に3つの勸

2) しかしながら、この第14議定書が不必要というわけではなく、この議定書の発効は人権条約システムの実効性を確保するためには不可欠のものとして考えられており、かつまた一部修正でしかないこの条約の発効がない以上、抜本的な改正への道は困難であるという意見で大方一致しているようである。

3) Committee of Ministers, Supervision of the execution of judgment of the European Court of Human Rights, 1st annual report 2007, pp. 212-213.

告と1つの決議を採択した。この文書は、全体として一つのパッケージとなるものであり、その翌日に採択された第14議定書の趣旨に沿うように作られたものである。

閣僚委員会決議 Res(2004)3によれば、条約1条に基づき、条約上の権利がまず第一に国内レベルにおいて保護されること、国内機関によって適用されるという条約監視メカニズムの補完的性格、及び判決執行義務を定めた条約46条を確認しつつ、「根底となる問題と必要な執行措置を特定することが締約国を援助することになるという利益を強調」しながら、「制度的な問題の存在が既に裁判所の判決によって特定されている場合には、判決執行が容易になること」を考慮して、「条約違反を認定する判決のなかで、とりわけ数多くの申立が行われると予測される事件の場合には、根底にある制度的な問題及び問題の原因であると考えられるものを特定すること」を裁判所に要請した。さらに閣僚委員会勧告 Rec(2004)6は、締約国に向けて、国内救済手続きの改善を勧告したものである。この勧告において、裁判所の判例に従って実効的救済を設定する義務があるとともに、「締約国は、(裁判所によって)違反が認定された根底にある問題を解決する一般的義務があること」を想起しつつ、さらには「国内レベルにおける救済措置、とりわけ反復される事件に関するもの、の改善は、裁判所の作業量を減少させることに貢献することにも繋がることを強調」して、加盟国に対して、「国内法又は慣行における構造的または一般的欠陥を指摘する裁判所の判決に従って、既存の国内救済措置の実効性を検討するとともに、必要な場合には、反復される事件が裁判所に提訴されるのを回避するために、実効的な救済措置を講じる」ことが勧告されていた。

この閣僚委員会の決議・勧告によって導入されたのがパイロット判決手続きである。このパイロット判決手続きに対して、人権運営委員会は、閣僚委員会に対する中間報告において、歓迎すべきものであると述べつつも、その条件及び手続きの一層の明確化の必要性を指摘して

いた⁴⁾。本稿ではパイロット判決手続きを開始した Broniowski 対ポーランド事件⁵⁾を中心に振り返りながら、この手続きの問題点について検討を試みたい。

1 パイロット判決手続きの登場 Broniowski 対ポーランド事件

上述の閣僚委員会決議の後、裁判所は素早い対応を見せた。決議採択から約一ヶ月後の6月24日に本案判決を迎えた Broniowski 対ポーランド事件において初めてパイロット判決手続きが採用された。この事件の概要は次の通りである。第2次世界大戦後ポーランド国境がブーグ川（Bug River）に沿うように確定したことによって、この地域に居住していた約124万人が財産を失った。これに対して旧政権下では、遺棄財産が国有地の取得または永代使用で保証されており、これが新政権下においても引き継がれていた。しかしながら、地方分権改革など諸制度改革によって国有地不足が発生したため、さまざまな規制が行われ、2003年には一部でも補償を受けた者に対する補償請求権を否定する法が制定された。これが本件 Broniowski 氏に対する財産権の保護の侵害であると主張されたものである。この事案では、同様の事案を抱えるブーグ川訴訟の原告が約8万人いることも示されていた。

(1) 本 案 判 決

本件の問題は、財産の平和的享有を否定するものであり、それは政府の作為・不作為が複雑に結び付いたことに起因するものであるが、法律によって発生したという点では、合法性の原則を、地方自治の確立など移行期における制度改革のための財源確保であった等という点では、公益追求のための正当な目的の原則を、それぞれ満たすとされた。しかしながら、申立人の権利を国内法秩序から徐々に奪い去ってしまったこと、それに対する合理的な補償の支払いが行われてはいないことから、不均衡な介入で

4) CM (2008) 51, para. 14.

5) Application no. 31443/96, Judgment of 22 June 2004.

あると判断された。大法廷は、事件の背景である「広範囲に及ぶ問題」が、原告の権利実施にかかわる実効的な制度を制定しなかったことによって引き起こされた立法及び行政慣行の不履行に起因すると指摘した。その上で、46条の判決執行義務に関して被告国の取るべき措置に関する説示において、大法廷は、上記閣僚委員会決議・勧告を引用し、その趣旨を述べたうえで、パイロット判決手続きの導入・適用を行うとして、次のように判決執行義務に関する条約46条の義務に関して述べた。

「裁判所は、46条適用上、締約国が、いずれの事件においても裁判所の終結判決を受諾することを約束していること、さらに、その執行が閣僚委員会によって監視されることを繰り返し述べてきた。したがって、とりわけ、違反認定を行った判決は、被告締約国に対して、関係当事者に41条に基づく公平な満足を付与するような賠償額の支払いを行う法的義務とともに、裁判所が認定した侵害を終わらせ、かつ、可能な限り事案の救済を行うために国内法秩序内において一般的及び/あるいは必要であれば個別的な措置を、閣僚委員会の監視の下で、講じる法的義務も課している。」⁶⁾

無論、閣僚委員会の監視下にあったとしても講じる手段については、判決と両立することを条件として、締約国に選択の自由があるはずである⁷⁾。この点に関して、裁判所は、本件に関連する被害者が、約8万人いること、さらには現在係属中の同一事案の申立が167件あることを述べたうえで、「この事実が、現在または過去の事態に対する条約上の国家責任をさらに重くする要素であるとともに、将来の条約機構の実効性に対する脅威を表している」⁸⁾と指摘し、「原則として、裁判所が特定した制度的状況に関して、いかなる措置が条約46条に基づく被告締約国の義務を満足させる適切なものであるかを決定するのは裁判所ではないが、国内

6) Ibid., para. 192.

7) See. Application nos. 39221/98 and 41963/98, para. 249

8) Application no. 31443/96, Judgment of 22 June 2004, para. 193.

レベルにおける一般的措置であって、多くの関係当事者を考慮したものである措置が、本判決の執行において要請されるのは明らかである⁹⁾と述べたのである。

これによって、「事態の重大性」・「申立件数の多さ」に鑑みて、従来の立場であった判決の宣言的性格を修正し、条約違反の根本原因を包括的に解決すべき一般的措置を指示することが条約46条から派生することを明確にしたのである。しかしながら、救済措置に関する裁判所の言及は、これにとどまらなかった。

「結局、講じられるべき措置は、同一の原因から発生する膨大な数の申立によって条約システムに過度の負担とならないように、裁判所によって行われた違反認定に横たわる制度的な欠陥を改善するものでなければならない。かかる措置は、本件申立人に関する判決において特定された条約違反に対する改善が、影響を被っている人々にも提供されるような制度を含むべきである。このため、裁判所の関心は、国内人権保障において存在する機能不全に最も迅速でかつ実効的な解決を容易にすることである。こうした欠陥がいったん特定された場合には、閣僚委員会による監視の下、条約の補完的性格に従って必要な救済措置、適当な場合には、遡及的な要素を持つものを講じるのは締約国政府である。そうして、裁判所は、長期にわたる同様の事案を繰り返し認定する必要はなくなる。」(強調筆者)¹⁰⁾

この説示は、単に、条約違反の根本原因を包括的に解決すべき一般的な措置を講じる義務を述べたのではない。裁判所の負担軽減のため、46条の義務や人権条約システムの根幹たる補完性原則の強調のなかで、必要に応じて遡及的効果のある救済措置を講じることをも要請したのである。また、こうした裁判所の役割は、「46条上の義務を実行するにあたり、被告締約国を援助するため、本件において特定された制度的状況を終わらせるため

9) Ibid.

10) Ibid.

にポーランド政府によって講じることのできる種類の措置を指し示」¹¹⁾することも含まれるとしたのである。

さらに、特徴的なのは、条約46条に関連した、金銭的及び非金銭的損害に関する条約41条の解釈についてである。

「本件の状況に照らすと、裁判所は、金銭的及び非金銭的損害に関する補償の問題は、決定する用意がない。したがって、本問題は、留保され、その後の手続きが、裁判所規則75条1項の被告国政府と申立人との間に今後到達する合意を考慮しつつ、かつ、本判決の執行に当たり被告政府によって講じられる個別的措置もしくは一般的措置に照らして、設定されることになるであろう。関連一般的措置が実施されるまでの間、この措置は合理的期間内に講じられなければならないが、裁判所は、同一の一般的原因から派生する申立の審理を一時停止する。」¹²⁾

この判断は、本件のみならず、他の係属中の関連する申立にも影響を与える判断である。これによって、他の申立(167件)は、「合理的期間内においてとられるべき、関連一般的措置が実施されるまでの間」¹³⁾、一時審理停止となった。ではこの停止が解除されるためには、関連一般的措置が講じられることが確認される必要があるが、その基準はいかなるものだろうか。

「被告国は、主要には、申立人に関して、条約違反があると認定された状況によって影響を受ける多くの人々の権利の実施における障害を取り除くか、あるいは、代替として同等の救済措置を講じなければならない。前者の方法に関して言えば、被告国は、適当な法上及び行政上の措置を通じて、……第1議定書1条に定める財産権保護の原則に従い、……当該権利の実効的かつ迅速な実現を確保すべきである。」(強調筆

11) Ibid., para. 194.

12) Ibid., para. 198.

13) Ibid.

者)¹⁴⁾

構造的問題の除去は当然考えられうるが、それが不可能な場合の代替措置を講じることをも認める。厳格な原状回復を求めているわけではない。しかし、その代替性の程度は問題となる。

(2) 判決主文

以上のような判断から、次のような特徴的な主文が示された。まず Broniowski 事件本案判決は、単に第1議定書1条の違反があると認定したのみならず（主文2）、「本件違反は、ブーグ川訴訟原告が補償請求権を行使する制度を実効的なものに制定しなかったことにより引き起こされた、国内法令及び慣行の不備に関連する制度的な問題に起因している」（主文3）。よって、「適切な法的措置または行政実行を通じて、第1議定書1条の財産権保護の原則に従い、残されたブーグ川訴訟原告に対して当該財産権の実施を確保するか、あるいは同等の代替救済措置を講じなければならない」（主文4）。また、「本件で認定された違反から生じた申立人の41条の金銭的及び非金銭的損害に対する申立人への金銭的賠償額に関する限り、決定する用意がない」とし、当該問題全体を裁判所は留保し、両当事者に6カ月以内に見解を書面で提出し、到達した合意については、裁判所に通知するよう要請したのである（主文5）。つまり、裁判所自らが賠償額を決定するのではなく、両当事者による友好的解決を奨励したのである。

このアプローチは明確に従来の言及の仕方と異なっている。従来裁判所の主文は、違反の条文を明確にすることを旨としていた。そして裁判所の判決は、「基本的にその性質上宣言的」¹⁵⁾なものでしかないものとされていたのである。さらに本件は、個別事件に関する判示を超え、本件申立の原因となっている事案にかかる被害者すべてに対する一般的な法的または行政的な救済措置を講じることを命じたものであった。つまり、判決の効力を他の申立にも適用させることを明確にしたものに他ならない。それは、

14) Ibid., para. 194.

15) See, e. x., Application no. 71503/01, Judgment of 8 April 2004, para. 202.

判決主文での一般的措置への言及が、他の申立の審理停止とともに、今後の申立に対する予防的、将来的な効果、そして個別性を超えるという点で判決の普遍的性格を示していると思われるからである。

本来、間接的なものであれ、関連国内法令の条約適合性を判断することは、否定されているわけではない。事実、条約の違反は、国内司法府や行政府の法令の適用の誤りによって「のみ」生じるものではない場合が多い。こうした状況下においては、これまでも、原因を特定することそのものに対して裁判所は躊躇してきたわけではなかった。たとえば、非嫡出子の不利益の取扱いを扱った *Marckx* 対ベルギー事件は、明確にベルギー民法の関連規定が条約違反であることを指摘していた。しかしながら、*Marckx* 事件は、確認判決であること、さらに国内法改革につき関係国の選択の余地に委ねることを確認しているだけでなく¹⁶⁾、判決以前に存在していた法状況を「遡及的」に改善するように義務付けるものでもないとしていた¹⁷⁾。

以上のようにみると、パイロット判決手続きは、従来の判決手続きとは次の4点で異なることが分かる。まず、前提として反復される事件が存在するという点である。それは単に反復される事案であるというのではなく、国内法制度上、「制度的な問題」を抱えており、それが原因となって発生している事案である。そのため、現象的には、その同一問題を抱える事案が数多く、または潜在的に存在するという申立に対して、この手続きが適用されるということになる。裁判所は、パイロット事件の申立がこの制度的問題に起因することを明示するとともに、その性質及び原因をできうる限り特定することが任務となる。次に、この手続きは、裁判所の判決理由のみならず、判決主文においても、明確に個別のあるいは/及び一般的措置に言及している点である。これまでの違反認定のみの言及から、元来、理由においては、立法の問題は検討されたとしても、主文においては、そ

16) Application no. 6833/74, para. 43.

17) Ibid., para. 58.

の立法の問題点には触れない形式を採用してきた。裁判所は自制していたのである¹⁸⁾。つまり、結果の義務を要求しながら、その実現のための手段は、国家に選択を委ねていたのである。繰り返し発生する事案に直面する中で、現在付託されている同一事案の多さという問題だけではなく、今後同一事案が発生し、裁判所に付託されるであろうという将来予測の現実性が、この具体的な措置への言及に裁判所に踏み切らせたものといえる。間接的にはあれ、閣僚委員会によって担われるべき判決執行の部分に裁判所は踏み込んだのである。第3に、41条の適用上、一定期間適用を留保されるという点である。これは、主文において一般的措置に言及したことによるものであるが、個別的な救済を一時的に停止して、全体的な救済措置の実施を見守る姿勢を裁判所は示している。最後に、同じく主文において一般的措置に言及したことによってではあるが、その他の類似事件は、パイロット判決の具体的な執行を締約国が行うまで、審理が停止されるという点である。

2 パイロット事件における友好的解決

ポーランドは、以上の終結判決を受けてその執行が求められる。本件の場合には、本件審理中に当該問題を解決するために改正された法律が、本案判決を受けたのちの2004年12月に、ポーランド憲法裁判所によって、「本法が不適当である」との判断を下されていた。そのため政府は、新たな改正案を提出し、2005年7月に成立させた。その後友好的解決を図る書記局のあっせんののち、3週間後友好的解決判決が出された。

Broniowski 事件そのものは、当初からパイロット事件であると判断されていた事件ではない。当事者や審理停止された申立人にどれだけ本件がパイロット判決手続きに該当するか、またその手続きの意味が周知されているかどうかは疑わしい。それを表すかのように、パイロット判決手続き

18) See, Application no. 12849/87, Judgment of 29 November 1991, para. 26.

の目的について、友好的解決判決は、改めて説明していた。

「『パイロット判決』とされる本案判決において示された意図は、……国内法秩序において〔条約上の権利に〕影響を与える機能不全の迅速かつ実効的解決を容易にするためである。……パイロット判決手続きは、主要には、国内レベルにおける構造的な問題を解決することによって、かつそれによって条約1条によって要求される条約上の権利及び自由を関係当事者に保障し、より迅速な救済措置を関係当事者に提供し、かつ同時に、そうでなければ膨大な実質的に反復される申立に判決を下さなければならぬ裁判所の負担を軽減することによって、締約国が条約システム上の締約国の役割を果たすことを援助することにある。」¹⁹⁾

こうした一般的措置を講じることが判決執行で予定された判決が、パイロット判決手続きの特徴であるとすれば、個別的な解決を意味する友好的解決手続きとは矛盾するようにも思われる。この点パイロット判決手続きにおける友好的解決の特徴が、引き続き次のように述べられている。

「パイロット判決判示の後、到達した友好的解決に関し、『条約及び議定書に定める人権の尊重』概念は、必然的に申立人個人にのみかかる利益を超えて拡大され、かつ、裁判所に対して、『関連する一般的措置』の観点からも事案を審理することを要請する。

いかなる一般的措置あるいはいかなる適切な一般的措置であれ、パイロット判決本案判決の執行において被告締約国が講じる前ですら(条約46条)、友好的解決に基づき『パイロット』判決を削除する判決を出し(37条1項b及び39条)、あるいは申立人に公平な満足を与える判決を出すこと(41条)は排除されない。にもかかわらず、パイロット判決において違反認定の根源にある欠陥がもつ制度的あるいは構造的な性格を見た場合、個別的及び一般的な救済措置が密接な関係にあ

19) Application no. 31443/96, Judgment of 28 September 2005, para. 35.

るということは、条約システムの実効的機能にとって明らかに望ましいことである。被告締約国は、その権限内で、必要な一般的及び個別的措施を同時に講じるべきであり、また双方の措置を具体化する合意を基礎に、申立人との友好的解決を進めなければならない。それによって、人権保護という条約システムの補完的性格を強化し、かつ、条約41条及び46条に基づく裁判所と閣僚委員会のそれぞれの任務の実行を容易にするのである。被告締約国がこうした行為をとらないことは、条約システムを大いなる脅威に貶め、かつ、補完的性格を阻害してしまうのである。」²⁰⁾

こうして裁判所は、本件友好的解決や総件名簿からの削除の判断に関しては、単に本件申立人に対する個別的補償のみでは、それぞれの条文に基づく行為を行うことはできないとの立場を明確にしたのである。

本件友好的解決は1つが、本件原告への個別的な措置、もう1つが、政府による宣言に関するものであって、「解決の不可欠の部分として」「本案判決の文言に従って」とられた一般的措置であった²¹⁾。その内容は、新法の即時実施、実施の障害となる既存のものを事前に排除すること、と同様に、関連救済の指示を含む原告への遡及的国内救済措置をとることであった。

裁判所は、被告国が示した措置が、制度の将来的のみならず、もし他の申立が条約41条上で扱われれば裁判所が考慮する部分も含めた、「過去」の物的あるいは非物的損害に対する救済をも念頭に置いた一般的措置であることに注目し²²⁾、本件の友好的解決が成立したことを認めた。

Broniowski 事件では、パイロット判決手続きに採用された「パイロット」事件ですら、締約国が一般的装置を講じる前に、両当事者による友好的解決（37条1項b及び39条）や公平な満足に至る賠償額の支払い（41

20) Ibid., para. 36.

21) Ibid., para. 31.

22) Ibid., paras. 40-41.

条)によって、「パイロット」申立を削除する判決を行うことが妨げられるわけではないとする²³⁾。とすれば、明示的に申立審理が停止されている申立人と、早期の解決が期待できるパイロット事件申立人との間に、二重の基準が発生する可能性が想起される。この問題の一応の歯止めとして友好的解決には、個別的及び一般的双方の性格をもつ措置の具体化を示す合意をすることが義務付けられるとされており²⁴⁾、これによって人権条約システムの補完性原則を強化し、裁判所及び閣僚委員会の41条及び46条上の任務の遂行を容易にしている。しかしながら、友好的解決のこの合意にかかわる一般的措置に関して、なぜパイロット事件申立人が合意当事者として登場するのかという問題は、解決されない。

つまりこのパイロット判決手続きの友好的解決の特徴は、個別の友好的解決を超えているということである。パイロット判決であったことにより当事者の通常を超えた責任を認めたとも見ることができ、また公共益の問題が「私的な」ともいえる合意の中で検討されたことである。他方で、その他の審理停止を受けた事案では、正式には、その違反事実に関する意思表示が絶たれただけでなく、パイロット事件が友好的解決手続きに付されるとなると、自らの被害の救済に対する意思表示もできないことになる。締約国による善意的な行動があれば別であるが、実際には、この「私的」な友好的解決において、「公的」な性格をもつ救済措置がどれだけ詳細に反映されるかにかかってくることになる。

他方で、裁判所は、友好的解決判決において、一般的措置の内容にどれだけ踏み込んで対応できるのか。これは個別の友好的解決にかかわって裁判所に委ねられた権限にかかわる問題である。閣僚委員会との権限配分が問題となるであろう。

23) Ibid., para. 36.

24) Ibid.

3 パイロット事件と同種事案の審査

Broniowski 事件と同種事案は、同事件判決の執行のための措置が国内レベルで講じられるまで、現在係属中の事案すべての審理を一時中断することが決定されたが²⁵⁾、裁判所は、上記の友好的解決判決を出した後、関連事件の審理に乗り出した。2007年12月に判決が出された Wolkenberg 対ポーランド事件²⁶⁾及び Witkowska-Tobola 対ポーランド事件²⁷⁾は、Broniowski 事件によるパイロット判決に基づく、同様の事件として位置づけられた事件である。Broniowski 事件本案判決及び友好的解決を受け、ポーランド政府は、その他の申立人のうち、年齢や貧困度を考慮しつつ優先的な補償を行うことを決めた。ただ、本件にかかわる問題を包括的に解決するために制定された2005年法は、財政的事情から、全額の補償はできず、その補償金額が、元来の財産の実勢価格の20%に過ぎなかったことが争われた。そのため、裁判所は、両当事者の合意のうえ、本件審理について、財産権を侵害されたと主張する申立人を含むブーグ川問題被害者に、国内レベルにおいて満足のいく救済措置が施されているかどうか、その結果条約37条1項bにいう、事案解決による申立の削除に該当するか否かを検討することとした²⁸⁾。まず裁判所は補償に関して次のように述べる。

「第1議定書1条は、あらゆる状況下においても完全な補償を求める権利を保障するというものではない。……とりわけ、経済改革の措置やより大きな社会的正義を達成することを意図した措置を追求されるもの場合には、『公益』に基づく正当な目的は、補償額が完全な市場価格を下回るものを要請することも可能である。

これに関して、国家には、政治・経済体制の移行期における法律の採択の際に、広範な裁量の余地があること、さらにそうした状況下で

25) “‘Bug River’ Cases Adjoined”, European Court of Human Rights Press Release, 31 August 2004.

26) Application no. 50003/99.

27) Application no. 11208/02.

28) Application no. 50003/99, paras. 29-30.; Application no. 11208/02, paras. 33-34.

は補償がない場合でも第1議定書1条の要件と両立する場合もあることを裁判所は想起する。」²⁹⁾

その上で、37条上の事案が解決されたかどうかに関し、パイロット判決手続きの基本的要素は、事案の解決が、申立人個人のみならず、一般的措置を包含するものであるため、制度的問題を解決するものでなければならぬという言及を指針とすることとした。その上で、当該措置が、本件申立に関する関係者に、条約違反を救済する措置であるかどうかの問題となるとする。本件の場合には、救済を受けることのできない新たな事実が示されていない以上、個性性が否定され、パイロット判決の中で示された補償「額」の問題、つまり完全補償を求めるものとされた。そのため、条約41条上の公平な満足を新たに求める事案となる。

裁判所は、41条の文言を参照した上で、公平な満足の判決を出すのは、「必要な場合」であることを強調した。

「裁判所の任務は、19条が定めるように、『条約及び条約の議定書において締約国が行った約束の遵守を確保すること』である。したがって、41条に基づく賠償額の裁定は、二次的である。そのため、……国内レベルでの制度的問題の解決のために締約国を支援し、それによって〔条約1条上の個人の権利を確保する〕というパイロット判決の目的を考慮して、パイロット判決の判示の後及び締約国が条約と両立する一般的措置を講じた後の裁判所の役割は、同一の制度的状況から生じる反復した事案における個別的な財政的救済を付与することに転換することはできない。」³⁰⁾

「条約46条上、Broniowski 事件における本案及び友好的解決の裁判所判決の執行の監視に関する限り、……一般的措置及びその実施を評価するのは閣僚委員会である。裁判所は、本件その他残るブーグ川訴訟事件にかかわる事項が『解決された』かどうか、そして条約37条

29) Application no. 50003/99, para. 60.

30) Ibid., para. 76.

1 項 b の総件名簿からの削除か否かを決定する権限の行使を行う。この点、2005年7月法律の手続きが本件申立や同一の申立をさらなる審査をもはや正当化させないほどの国内レベルでの救済を本件申立人その他ブーグ川訴訟者に付与したということに満足する。さらに、結局37条1項に従い、裁判所は、条約及び議定書に定める人権尊重に関して、本件の継続的審査を要請する特別の状況は存在しないと裁判所は判断する。

しかしながら、裁判所は、もし、本件の状況、とりわけ2005年7月法に基づく補償制度の将来の機能が、こうした訴訟を行うことを正当化させる場合には、この結論が、37条2項に従い、本件またはその他の同一の申立の総件名簿への回復の決定を阻害するものではないことを強調しておく。³¹⁾

こうして総件名簿の削除決定が行われたが、それは将来にわたる最終決定ではない。人権の尊重に関する判断にかかる事情が将来変化し、悪化するような事情が発生するとなれば、当然に、訴訟手続きは再開されることを強調する³²⁾。その後2008年10月裁判所は、ブーグ川訴訟に関する係属中の176件すべての申立が解決したことを確認した³³⁾。

4 Broniowski 事件以降のパイロット判決手続き

Broniowski 事件判決後、いくつかの申立に対してパイロット判決手続きが適用されている。Sejdovic 対イタリア事件³⁴⁾と Hutten-Czapska 対

31) Ibid., para. 77.

32) これまでも、Acar 対トルコ事件は、いったん名簿から削除されたものの、例外的状況があるとして総件名簿に復活したことがある。これは、条約37条1項及び規則43条によるもので、裁判所の固有権限に属するものとして考えられている。たとえば、Tyrer 対英国事件では、申立人が削除を要請したが、条約の遵守に影響を与える一般的性格の問題を提起しているとして拒否された。

33) “First “pilot judgment” procedure brought to a successful conclusion Bug River cases closed”, European Court of Human Rights Press Release, 6 October 2008.

34) Application. no. 56581/00.

ポーランド事件³⁵⁾は、小法廷でパイロット事件として判断されたものの、大法廷まで事件が継続した事件である。

Sejdovic 事件では、殺人容疑者が国外逃亡をしたため、欠席裁判が行われ、有罪が確定したことに対して、条約違反が争われた。小法廷は、この事件について、「認定された違反は、……欠席裁判で有罪となった者の権利を確保するための実効的な制度が存在しないことにより、引き起こされた国内法及び慣行の不十分さに関連する制度的問題に起因していた。したがって、被告国は申立人その他同一の立場に置かれた者についての当該権利を、適当な措置を通じて確保しなければならない³⁶⁾」とし、このことを主文においても述べていた。

これに対して、イタリア政府は、本件が、通報者個人の特殊な事情による、特別な事情に関連した理由から発生した違反であること、それゆえ、関連するイタリア国内法全体の問題ではない旨主張したのである³⁷⁾。その根拠として、本件手続きが条約の要件及び欠席裁判手続きに関する閣僚委員会決議 Res (75) 11 の原則に従っている旨を挙げた。本件は唯一の例外にあたり、有罪を受けたものが捕捉できなかった場合あるいは逃亡犯罪人となった場合であるとの例外性を強調した。またもし条約と両立性がない場合でも、2005年による法律(小法廷判決後の改正)によって治癒されていると主張したのである³⁸⁾。

さらに、一般的措置に関する詳細な説明を行うことに反対しないとしながらも、裁判所に対して、国内法あるいは慣行が条約と両立することをいかに確保すべきか、明確かつ詳細にわたる説明をすることを要求したのである³⁹⁾。他方で、この新しい裁判所の手法は、締約国に与えられた判決の執行に関する手段選択の自由という原則を無効にする危険性があること、

35) Application No. 35014/97, Judgment of 22 February 2005.

36) Application No. 56581/00, Judgement of 1 March 2006, para. 109.

37) Application No. 35014/97, Judgment of 22 February 2005, para. 110.

38) Ibid., paras. 111-112.

39) Ibid., paras. 114-115.

さらに、41条に基づく判決を除き、判決が宣言的性格しか有さず、かつ46条もこれらの手法の根拠たりえないとして、条約の精神や明確なる法的基礎に欠けていることを主張したのである⁴⁰⁾。つまり、第14議定書の先取りの手法を採用していること、裁判所がよりどころとしている閣僚委員会決議 Res (2004) 3 も、判決の中で根底にある制度的な問題を指摘することを認めてはいるものの、適切な解決策までも指示するようには述べてはいないこと、したがって、閣僚委員会と裁判所との間の権限配分を変えることまでは意図されていないことを主張した。それでもなお、一般的措置の指示を行うのであれば、侵害が「制度的」であるか否かの見解を提出できるような手続きを制度的に明確に確保すべきであると主張したのである⁴¹⁾。

大法廷は、これに対して、Broniowski 事件で示されたパイロット判決手続きの説明を繰り返したにすぎない。それは、この手続きの根拠が補完性原則から導き出されることの確認を述べ、また46条上の義務を実行するにあたり、被告締約国を援助するためであるとするものであった。

他方、小法廷判決後の法改正による一般的措置について、将来的な侵害問題を解消したことを評価しつつ、他方で当該申立人には、その法の利益を得ることがないことを認めたにもかかわらず、「しかし、裁判所は、本法の規定の適用に関する国内判例が存在しない現段階では、当該法改正が条約によって要求される結果を満たしているかどうかを判断するには、時期尚早であると考える。本判決の執行にあたって要求されうる国内法における一般的措置を示すことは必要ない。」⁴²⁾と述べたのである。本件判決は、裁判所の通常の手法によって判決が下された。本件の場合、イタリア政府は、小法廷による一般的措置要請を受け、大法廷への提訴を行う一方、法改正に着手していたからである。ただし、この改正が遡及的効果を有す

40) Ibid., paras. 115-116.

41) Ibid., paras. 117-118.

42) Ibid., paras. 123-124.

るものではないことは明らかである。そのため、申立人の状況に置かれた人々を救済できるとは限らない。この点については、裁判所は、判断を留保し、新たな事件が付託された場合もしくは現在付託されている申立の中で検討する余地を残したのである。

条約違反の原因の制度的状況に関する問題として、「パイロット判決手続きの適用を正当化する『制度的状況』の特定は、必ずしも現在係属中の同一事項の申立件数の多さによらなければならないというわけではない。制度的または構造的な侵害に関して、将来提起されるであろう申立もまた、……重要な考慮要因である。」⁴³⁾ という指摘が次に述べる Hutten-Czapska 対ポーランド事件において行われていた。これは、パイロット判決手続きが現実の申立件数の多さに依存するのではなく、「国内法制度上の不備」という制度的欠陥の存在によって条約違反の申立が増加するという将来的な危険性が予測可能であれば、パイロット判決手続きを生起させしめることを明確にしたものといえる。他方で、現実又は将来的な申立の増加の危険性がなくなれば、パイロット判決手続きとしての一般的措置を指示する役割は一応達成されるとも考えられる。それは、現在発生してはいるもののいまだ付託されていない申立及び将来発生し得る問題の防止という側面である。したがって、Broniowski 事件のように措置の遑及的な効果を有さない限り事案全体を解決しえないものと、将来的な申立の防止が重視されると考えられるものとの間には、一般的措置の重点の置き方が異なり、そのことが締約国が講じた措置の実効性評価に影響を与えることを示していると考えられよう。

Hutten-Czapska 事件では、ポーランド国内では共産主義政権時代から住宅不足に悩まされており、その解決のため、民主化された後もポーランド政府は、法律によって、不動産所有者に対して、契約期間や内容、低額の賃貸料、修繕費用の負担などで、厳しい条件を課して、広く住居の供給

43) Application No. 350/4/97, Judgement of 22 February 2005, para 236.

を行う政策を採用していた。こうした賃貸料を低額に抑える法律が財産権に対する継続的侵害をもたらしているとし、財産の所有・活用に対する制限や収入の制約といった財産権の保護に関する違反があると主張した事件である。

裁判所は、同一の事件内容を背景とする申立が増加していることに鑑みて、この事件をパイロット事件であると考えた。よって、この問題を取り扱った第4小法廷は、本件賃貸規制制度が議定書1条と両立するか否かという問題を判断するにあたって、「パイロット事件」とみなしている旨を、当事者に2004年10月4日に通知した⁴⁴⁾。本件制度の影響を受けた者は、約10万人の地主と賃借人が約60万人とも90万人ともいわれている⁴⁵⁾。

小法廷は、まず第1議定書1条にいう財産権の保護を侵害しているとの主張が、本件申立人のみならず、本件で問題となっている法律の効果により、数多くの人の権利にも影響を与えるものであり、その結果本件審理は、数多くの人々の財産権の問題に影響があることを指摘した。その上で、締約国には財産権の制約に対して広範な裁量の余地があることを認めながらも、本件事実は、不動産所有者に対して不当に重い負担を課すものであって、財産権を侵害すると判示した。それにより、「本件事実は、国内法秩序における重大な欠陥に関連した制度的な問題が根底にあることを明らかにしている。この欠陥は、……ポーランド住宅関連法の懈怠に関連する」⁴⁶⁾とされていた。これにより、一般的措置が言及されることとなった。

しかしながら、ポーランド政府は、この判決を不服として大法廷に送付したのである。その送付理由は本件事実の時間的管轄などいくつかにわたるが、その一つに、本件のパイロット事件としての適格性があつた。政府は、第1に、法廷に提示された申立人の状況に関する記述は、すでに賃貸人が退去しているなど現実とは対応していないこと、第2に、申立人は

44) Ibid., para. 14.

45) Ibid., para. 24.

46) Ibid., para. 191.

持家に居住しており、また商業用に転用しようとするという家族であるがゆえに本件にかかわる典型的な地主とは言えないこと、第3に、憲法裁判所の判断によって本件で問題となっている法律はすでに改正され、存在しないことから、本件がパイロット事件として扱われることについての異議が唱えられた⁴⁷⁾。

これに対して、裁判所大法廷は、「政府が主張しているが、本件が、『パイロット判決』手続きに相応しいものであるのかどうかという問題を判断することに予断を与えることなく、本件の一般的な背景は、とりわけ小法廷が指摘したように、ポーランドにおける賃貸規制制度の運用によって潜在的に影響を受ける人々の多さ、そして本件制度が彼らの条約上の権利に与える影響は、申立人個人の事件において検討する際に正当に考慮すべきものである⁴⁸⁾」と述べた。

大法廷のこの判断はパイロット判決であろうとなかろうと、この事件の背景である制度を検討することは妨げられないとするものである。そのこと自体は誤りではない。しかし、パイロット判決の特徴は、ある特徴的な事件を数ある申立の中から選び出し、それをその他の事件の指導的な役割を果たす一般の原則を指し示すことにある。他方で申立人が主張するように、「パイロット判決手続き」の中に選択されるかどうかは、申立人の意思ではなく、もっぱら裁判所の管轄の範囲、裁判所の評価に依存するものであり⁴⁹⁾、まさしくこの評価が政府側によって争われたのである。裁判所はこの点に正面から答えなかった。ここではパイロット事件として選定されなかった他の申立人や締約国からすれば、制度的欠陥の指摘とそれに対応した適切な救済措置にかかわる「指針」を明確になしうるかどうかがという本質的な問題が提起されている。とすれば、パイロット事件とその内容の適格性は重要な問題である。裁判所規則41条は、審理の準備ができた申

47) Application No. 35014/97, Judgment of 19 June 2006, para. 228.

48) Ibid., para. 156.

49) Ibid., para. 229.

立から審理に入ることを定めるが、このパイロット判決手続きの特徴は、大量の申立を一挙に整理して解決することにある。その大量の申立を整理して行く過程の中で、当然さまざまな要素からパイロット事件としてふさわしい申立が選択されていくことになるであろう。申立人の主張内容、政府の対応、などさまざまな事実がその適格性を評価する上で問題となるであろう。また制度的な侵害があるとしても、一般的措置を主文で言及するか否かは、申立人の立証の程度や、審理途中での締約国による対応などにも影響されることになるであろう。

両事件に共通した手続き上の問題は、いずれも締約国側が、小法廷判決を不服として大法廷に判断を仰いでいる点である⁵⁰⁾。それは必然的に本件の問題となっている原因の解決が先送りになることを意味する。こうした提訴が行われるとなれば、時間的にも大きなロスである。とすれば、第14議定書までの間、手続きの早期解決を行うためには、はじめから小法廷で扱うのではなく、Broniowski 事件のように、「条約上の解釈に重大な影響を与える問題」に関して、条約30条に基づく大法廷への事案の回付を行うという手段も考えるべきであるとの指摘が出てくるのも当然である⁵¹⁾。他方、Scordino (1) 対イタリア事件では、2004年イタリア政府の要請に基づいて、大法廷は、ピント法 (Pinto Law) 上の精神的損害の賠償に関する Scordino (1) 事件と同様の事案約800件すべての審理を一時停止したこともある⁵²⁾。

しかし、こうした手続き上での問題解決を図るよりは、根本的には、事案の整理、締約国と申立人双方を納得させる手続きと実質的審理・判旨が

50) その後、判決理由のみに一般的措置の言及が示されたにすぎなかったが、ルーマニアも同様の態度をとった。Application no. 75951/01.

51) Andrea Gattini, "Mass Claims at the European Court of Human Rights", in *Liberal amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Nomos, 2007, p. 282.

52) "Pinto" cases adjourned pending decision on test case, Press release issued by the Registrar, 11 January 2005. これは「テスト判決」として、2006年3月に判決が出された。

当然に要請される。

この点、Hutten-Czapska 事件の友好的解決判決において審理対象となった一般的措置が法案段階であったことは注目される。裁判所は、これをパイロット判決の執行に関して実効的なものとみなしたが、この法案がそのまま通過するかどうかかわからない点は、不安要因である。しかしながら裁判所は、実際に通過した法が、当初予定したものであるか否かは、今後係属中または新規の申立の本案審理を行うことによって検討できるとしたのである⁵³⁾。

この一般的措置の適切性を検討対象としたのが、Doğan 対トルコ事件⁵⁴⁾判決を受けた、İçyer 対トルコ事件⁵⁵⁾であった。Doğan 事件は、テロ撲滅作戦のための立ち入り禁止区域設定による財産権の侵害を訴えた事件であり、少なくとも38万人に影響を与える制度的・構造的な問題を抱えている事案で、事実裁判所は約1500名の係属中の事案を当時かかえていた⁵⁶⁾。しかしながら、本件申立人の財産所有に関する十分な証拠が提示されておらず、また申し立てられた事件に関する個別の調査が行われていない段階において、申立人の立ち退きの直接の原因を特定することができないとし⁵⁷⁾、裁判所は、財産へのアクセスの拒否に関する申立人の申立のみに限定して審査するとした⁵⁸⁾。そのため、トルコ政府が大量の人々を立ち退かせたこと、さらには実際に同様の事案を数多く抱えていることが判決理由の中で指摘されながらも⁵⁹⁾、主文においては、直接の原因や一般的措置に関する言及はなかった。

53) Application no. 35014/97, Judgment (Friendly settlement) of 28 April 2008, para. 43.

54) Applications nos. 8803-8811/02, 8813/02 and 8815-8819/02. İçyer 事件では、本件をパイロット事件であるとみなされていた。Application No. 18888/02, para. 67.

55) Application no. 18888/02, Decision of 12 January 2006.

56) Ibid., para. 67.

57) Applications nos. 8803-8811/02, 8813/02 and 8815-8819/02, para. 143.

58) Ibid.

59) Ibid., paras. 142-143.

この判決を受けて、トルコ政府は、この事件の原因に対応させるため、2004年7月にテロ問題から発生した損失に対する補償法の制定を行った（2005年改正）。İçyer 事件は、Doğan 事件の41条に基づく公平な満足に関する判決において一般的措置の実効性を裁判所が判断した「テストケース」とみなされていた⁶⁰⁾。裁判所は、当該救済措置が、Doğan 事件判決によって指摘された制度的問題を解消するために検討する義務と実効的な救済措置を講じる義務を実行したものと判断した⁶¹⁾。そのうえで、申立人を含め、本件原因による被害者にも広く適用されることから、この措置を例外として国内救済手段として認めるべきであるとした。その結果、İçyer 氏は、この手続きを利用していないため、国内救済手続きを完了していないとされたのである。この2つの事件の判断によって、その後の約1500件を超える当該関係事件は、すべて例外的な事情を申立人が立証しない限り、受理不能と判断されるようになった⁶²⁾。

パイロット事件と目される申立を扱いながら、その他の事案について、審理停止が行われなかった場合もある。Xenides-Arestis 対トルコ事件⁶³⁾もまた、Broniowski 事件の手続きを踏襲し、主文において一般的措置を講じるように要請しながらも、他の同種の事案について審理停止をしなかった。それは、この構造的問題が、トルコに事実上占領されている北キプロスにおけるギリシャ系キプロス人の財産権の保障に関する問題であったからであろう。これは、トルコ政府が判決執行に抵抗している Loizidou 事件⁶⁴⁾と

60) Applications nos. 8803-8811/02, 8813/02 and 8815-8819/02. Just satisfaction, para. 6.

61) Ibid.: Application No. 18888/02, para. 85.

62) Hıdır Kanar 他対トルコ事件 (Applications nos. 66864/01, 66882/01, 66891/01, 66892/01, 66893/01, 66895/01, 66896/01, 73337/01, 73338/01, 73339/01, 73340/01, 73341/01, 73342/01, 73343/01, 73344/01, 73345/01, 73346/01, 73347/01, 73348/01, 73349/01, 73350/01, 73351/01, 73352/01, 73353/01, 73354/01, 73355/01, 73357/01, 73358/01, 73359/01 and 73360/01) などをはじめ、数多くの事件が同様の判断で処理された。いずれも Doğan 事件を扱った第3小法廷で判断されている。

63) Application no. 46347/99.

64) Application no. 15318/89.

背景を同じくしており、そのため、同一の事案は数多くある一方、締約国の一般的措置を講じる意思が見られない事案である^{64a)}。つまりキプロス問題が完全に解決しない限りは、裁判所の判決に被告締約国が応じる可能性に、疑問が残る。こうした高度に政治的に複雑な問題を抱えた場合には、パイロット判決手続きでは即座に解決は不可能である。

そもそもパイロット判決手続きは事案の迅速・実効的な解決であり、それは裁判所における裁判の遅延の解消でもある。こうしたパイロット判決手続きにおける他の申立の審理停止は、その事案を取り巻く現状に見合っ
て講じられない限り、他の事案の審理一時停止そのものが、裁判所による裁判拒否と受け取られかねない。その点で、Sejdovic 事件や Lukenda 対スロベニア事件⁶⁵⁾でも審理停止措置が講じられなかったが、これは刑事事件の司法手続きに関する問題であり、これを一時停止する意義が申立人の利益との関係で薄いと判断されたのではないかとも思われる。なおとるべき措置が国内判決の執行確保といった明確な措置の場合、3ヶ月以内で講じることが求められることもある^{65a)}。

小 括

パイロット判決手続きの審理作業そのものは、裁判所にとって困難なものであるとは言えまい。なぜならば、基本的に、裁判所は従来の手続きの中においてですら個別事件の特殊性・個別性のみを判断材料としてきたわけでないからである。ある判決が、個別申立の特殊な事情と関連するものであるという事実をもってしても、当該違反の原因を構成するものが一般的な性質をもつ措置にあることを暗示していることを否定するものではないからである⁶⁶⁾。つまり、裁判所によって行われる違反認定作業は、間接的ではあったとしても実際には国内法が原因となっていることを突き止め

64a) 事実2008年12月時点でも判決執行に依じていない。CM/Res DH (2008) 99.

65) Application no. 23032/02.

65a) Application no. 39462/03.

66) See. O. de Schutter, "La cooperation entre la CEDH et le juge national", RBDI, 1997, no. 1, p. 47.

ることになるからである⁶⁷⁾。

事実、長く裁判所書記局を務めた Petzold 氏は、裁判所が国内法令を問題にし、それに言及することは、一般的な範囲での評価であるため慎重な解釈作業は必要とせず、裁判所にとってそう難しいことではないとするも、複数の解釈の余地の残るようなものではなく、かなり正確に、違反が法律の欠陥から生じるものであることを強調することが裁判所に求められることになると指摘していた⁶⁸⁾。

以上のようにみると、裁判所は、パイロット判決手続きを、一連の手続きとして厳格に適用するよりも、柔軟に事案に対応する手続きとして運用しているように思われる。

5 パイロット判決手続きの法的基盤

そもそも条約を批准する際に、締約国は、自国の国内法制度を条約と適合するように確保することを約束する⁶⁹⁾。とすれば、当然に、条約違反認定が行われた場合には、間接的にはあれ、国内法令・慣行が審査の対象となった以上、当該国内法令の条約適合的な改正あるいは再検討は免れない。これまで、Marckx 事件などで裁判所は、国内法律に違反があることを判断したことがある。ただその場合も、裁判所は、判決が宣言的であることを明言し、一般的な形での問題解決を要請はしていなかった。このパイロット判決手続きの導入は、明確にこうした裁判所の「自制」からの脱却の一つの方法である。

では、パイロット判決手続きの法的基盤は、どこに求めることが可能か。

67) Frederic Lazaud, "L'objectivisation du contentieux européen des droits de l'homme", RRJ, 2005, no. 2, p. 923.

68) Herbert Petzold, "Epilogue: la reforme continue", in Paul Mahoney, Luzius Wildhaber, Franz Matscher et Herbert Petzold eds., *Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Carl Heymanns Verlag KG, 2000, p. 1583.

69) こうした状況は、確保義務が強調されるようになれば当然に問題となる。Ex. Applications nos. 7601/76 and 7806/77, para. 49.

Broniowski 事件本案判決は、閣僚委員会勧告 Rec (2004) 6 や決議 Res (2004) 3 にまず依拠する。しかし、これは一つのきっかけであると考えられよう。というのも、そもそも、第14議定書の中に、パイロット判決手続きを導入すべきであるとの態度を表明していたのは、裁判所自身だからである⁷⁰⁾。挿入に難色を示していた閣僚委員会が、国内秩序の制度的欠陥を判決の中で特定することを容認する決議を採択したため、その政治的基礎が出来上がったともいえる。したがって条約改正を伴わない法的な説明は、1条ならびに46条及び41条の解釈の発展ということになるが、その解釈の発展を合理化するために、これら閣僚委員会の文書が利用されたのだと Zupančič 判事は指摘する⁷¹⁾。しかし、その法的基盤の弱さを Zagrebelsky 判事から指摘されていたのである⁷²⁾。

実は、このパイロット事件判決手続きが開始される前、Bottazzi 対イタリア事件において、国内訴訟手続きが6条と両立しない構造上の問題であることを指摘する判決が出されていた⁷³⁾。その指摘の中で裁判所は、条約遵守義務の強調のみならず、実効的な国内救済の権利保障を強調していた。その後、同様の問題を審査した Kudla 対ポーランド事件⁷⁴⁾において裁判所は、国内救済手続きの不備を指摘して、6条1項違反の認定とは別に、実効的救済をうける権利の侵害という条約13条独自の違反をも認定し、条約13条の解釈に新しい展開を示した。しかしこの指摘は、司法手続きの整備、つまり国内において実効的な救済手段をまず用意しなければならないことを強調せざるを得ない状況にあることも表している⁷⁵⁾。この

70) CDDH-GDR (2003) 024, paras. 43-46.

71) Concurring Opinion of Judge Zupančič, Application no. 31443/96, Judgment, of 22 June 2004.

72) Partly Dissenting Opinions of Application no. 23032/02 and Application no. 35014/97 [GC].

73) Application no. 34884/97.

74) Application No. 30210/96.

75) Marie-Benedicte Dembour & Magda Krzyzanowska-Mierzevska, "Ten Years On: The Voluminous and Interesting Polish Case Law", EHRLR, 2004, no. 5, p. 520. Flauss は、この事件を13条にいう利用可能な救済がその手続きの遅延ゆえに、6条の要件と両立しないことを主張した「新しいタイプ」の事件であるとの見解を示していた。Jean-François

実効的救済を求める権利という実体的権利内容を拡充し、司法手続きにかかわる構造上の違反の常態化に何とか対処しようとしたと見る事ができよう。

締約国が締約国内の構造的問題を振り返りながら、国内法の条約適合性を判断しようとする態度を見せようとしないうことに対する裁判所の強い意思が新たな段階、つまり審理手続きの改正、パイロット判決手続きの導入を促したと見る事ができる。Broniowski 事件は、この展開に46条解釈の発展があることを明らかにした。この発展は、それに先立つ、Papamichalopoulos 対ギリシャ事件⁷⁶⁾においてまず確認され、Scozzari and Giunta 対イタリア事件⁷⁷⁾において、46条上、締約国には一般的措置を講じる義務があることが明言されていた。Scozzari and Giunta 事件判決では、41条による金銭賠償によっては解決がつかない問題があることを指摘し、46条上の締約国の判決執行義務を強調したのである。

この法的義務の解釈の流れは、これまでの伝統的な裁判所の判例から見れば新たな潮流、締約国に留保された判決執行の手段選択の自由の制約を示唆する。これまでも例外的状況下において裁判所は、具体的な措置を命じることがなかったわけではない。Assanidze 対グルジア事件において、その緊急性に鑑みて、裁判所の判決が宣言的な性格しか有さないことを確認しながらも、申立人の早期釈放を命じている⁷⁸⁾。認定された違反が、その性質上、救済措置の選択の自由度を残さないこともありうることを裁判所は指摘したのである。こうした自由度の制約根拠は、パイロット判決手続きにおいては、侵害の構造的なそして申立が急増する真の危険性の将来的予測である。

次に問題となるのは、パイロット事件と同一の事案に対して審理停止す

Flauss, "Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable: un revirement de jurisprudence historique", RTDH, no. 49 (2002), p. 186.

76) Application no. 14556/89 (Article 50), Judgment of 31 October 1995, para. 34.

77) Application nos. 39221/98 and 41963/98, para. 249.

78) Application no. 71503/01, Judgment of 8 April 2004, paras. 202-203.

る根拠である。Broniowski 事件本案判決は、閣僚委員会勧告 Rec (2004) 6 や決議 Res (2004) 3 に依拠するが、それらが同一事案の審理停止の根拠となりうるであろうか。根拠となりうるとの考え方は、閣僚委員会の下に置かれた評価委員会の報告書の中でみることができる⁷⁹⁾。とすれば、これは少なくとも、条約解釈のなかで、現行人権条約システムの運用の中で、修正可能な範囲であるということになる。しかしながら、この決議や勧告には、明確に審理停止権限を裁判所に与える旨の記述は見当たらない。あるいは、当該権限の存在を前提としているようにも思われるが、これ以前にはその根拠となる文書はなく、またこの勧告自体、裁判所に向けられたものではなく、締約国に対するものである。したがって、本勧告は条約を改正する効力を有しない。第14議定書説明報告書における16条の解説では、執行監視に当たる問題について、裁判所の新たな手続きが制定されることを予定している旨の記述があるが、それだとしても、現段階では第14議定書が発効していない以上、根拠にはならないであろう。

6 パイロット判決手続きがかかえる課題

こうした裁判所政策の新しい流れは、2つの要因から生じていると考えられる。一つは、まず、判決でも述べられているように、クローン事件によって、人権条約システムを危機にさらさないことである。つまり、合理的期間内の国内司法審査の保証を要請する裁判所が、合理的期間内に審査ができないという、裁判所の信頼性にかかわる問題を解決し、人権条約システムを欧州人民の中に存続させることである。もう一つは、押し並べて政治的な判断であるが、裁判所は、判決の執行の問題に無関心ではなくなったという点である。第14議定書が、判決執行監視手続きを用意しており、閣僚委員会決議などを受けて直ちに、それを先取る形でパイロット判決手続きを導入したことが、裁判所の関心の深さを物語っていると考えら

79) EG Court (2001) 1, para. 51.

れる⁸⁰⁾。

これまで、裁判所は、判決は「本質的に宣言的である」ことを繰り返し、解決方法の選択を締約国に委ねてきた。しかしながら、本稿で明確になったのは、裁判所は、対処療法的な方法を許さず、根本的な解決を締約国に求めることに躊躇しなくなったということであろう。Broniowski 事件本案判決は、こうした変化を裁判所の立場として決定的なものにした。繰り返し生ずる事件に直面し、同じ事件を繰り返し審査しなければならない裁判所が、締約国の消極的態度に対して痺れを切らしたというのが現実であろう⁸¹⁾。その結果、パイロット判決手続きの導入によって、間接的には、同一の事案すべての解決の道標が示されたのである。このことは裁判所が全体の救済措置を講じることを命令したことを意味する。その点、判決の効力を当事者主義とする態度から、全体への解決、普遍性を持つ判決への提示を明示する態度へと修正が図られたことになる。

しかしながら、パイロット判決手続きはいくつかの問題を提起していることも考察された。

第1に、申立人に対する問題があげられる。まず、パイロット事件に選定された申立人についてである。この手続きにおいて、判決は41条に基づく申立本人に対する公平な満足に関する決定を直ちに行うわけではない。この判断に至る説得力ある説明が求められるところである。締約国に対して具体的詳細な措置を述べることを裁判所は自制をしているため、実際の問題解決は、当事者に委ねられることになり、かつ一般的措置が講じられるのを待たなければならないことになる。一般的措置が講じられるにあたっては、かなりの時間を要する。法定定・改正が、短期間で行われる保証が担保されない限り、この問題は大きな問題となる。

80) David Szymczak, "L'arrêt pilote : un remède efficace contre l'engorgement du rôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme à condition de bien lire la notice!", *La semaine juridique : édition administrations et collectivités territoriales*, n° 21 (22 mai 2006), pp. 662-663.

81) Herbert Petzold, *op. cit.*, p. 1583.

たとえば、幸いに Broniowski 事件では、かなり早期に法改正が行われたが、Kudla 事件は、凡そ4年の期間を要した。とすれば、その「合理的期間」という問題は、国内法秩序内における問題の複雑さ・大きさによって、さらにはそれに対する締約国の意思によって、大きく左右されることを意味する。Hutten-Czapska 事件では、法案段階におけるものを一般的措置とみなした。これを申立権保障のための時間的制約として判断するのか、あるいは、裁判所の判断権の限界とみるのかは、問題となるところである。

もう一つは、パイロット判決手続きの対象とはならなかった係属中の申立の申立人に関する問題である。一般に関連する申立が大法廷で審理される場合には、小法廷における審理は停止される。しかしながら、パイロット判決手続きの問題は、裁判所が一定期間の区切りをしているとはいえ、締約国が一般的措置を講じるまで、審理が停止されるというものである。つまり、自らの申立権がモラトリアム状態となり、その期間が侵害者たる締約国の態度に事実上依存するという点で、申立権の実効的保障との両立性が問題となる。一般に、国内裁判所のみならず、国際裁判所も、申立権の対象範囲、つまり裁判所の管轄権が及ぶ人的管轄は拡大する傾向にあり、それによって自らの権限行使の実効性を保証し、かつ、信頼性を獲得してきた経過がある。とすれば、その申立権を制約することとなるモラトリアム機能は果たしてこれまでの裁判所機能との関係で両立するのかどうか問題となるところである。現実の遅延状況から考えれば大きな問題とはならないと考えることもできるが、申立人間の二重の基準の発生の恐れは否定できない。ただ現実には審理停止措置は多用されておらず、限定的である。

さらに、友好的解決は、パイロット事件に関するものに限定されるため、条約上で求められる手続きからいえば、彼らは当事者から排除されることになる。「公的」な一般的措置が、「私的」な交渉の中で形成されるという不自然さが残ることになる。また、実際に判決を下されたパイロット事件

申立人の事案と、それと同一の事案ではある者の直接裁判所によって判断されてはならない申立人の事案が、国内裁判所など、国内救済措置・手続きの中で、同列に扱われる保証があるのかどうか、問題となるであろう。ここでも、パイロット事件の申立人とその他の者との間の二重基準を生み出す可能性を生じさせる。しかし、この友好的解決手続きもその後の実行ではあまり利用されていない。

第2に、締約国に対する問題である。この手続きの導入は、人権条約システムの構造的な危機状態に対応するため、今一度、締約国の条約遵守義務を再確認させることであった。その法的根拠として、条約1条を提示し、条約の保護に関する補完性原則を強調した。しかしながら一般的措置の言及という手段に対しては抵抗も大きい。侵害の制度性・構造的な存在の否認、一般的措置を講じることへの抵抗は当然にある。こうした抵抗が締約国側から示されることは、人権条約システムの権威をまさに危機状態に貶めるものである⁸²⁾。実際には、パイロット判決手続きが適用されるのは、ア・プリオリに構造的侵害が十分明白に立証されているような事案であろう⁸³⁾。とすれば、この手続きが開始されることが示された段階で、被告締約国側は、条約とは両立しない、法制度上の大きな問題があることを欧州内で宣言されたことを意味する。これを回避しようとする締約国側の動き・抵抗が当然に起こるであろう。これに対して、裁判所は、どのように説得することが可能か。Broniowski事件は、判決前の段階で、当該立法が違憲であるとの判決をポーランド憲法裁判所から得ていた。つまり、純粹に国内法体系上においても制度的な欠陥があることが指摘されていたのである。そのため政府は、当然に立法の改正に着手せざるを得ず、また国際的にもその遵守の約束をしやすかったともいえる。また Scordino (1)

82) Lech Garlicki, "Broniowski and after", in *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights - Strasbourg Views*, N.P. Engel, 2007, p. 191.

83) Vincent Berger, "Le «prejudice important» selon le Protocole N. 14 à la Convention européenne des droits de l'homme. Questions et réflexions", in Marcelo G. Kohen ed., *Liber amicorum Lucius Caflisch*, Koninklijke Brill NV, 2007, p. 90.

事件も⁸⁴⁾、Hutten-Czapska 事件も、憲法裁判所が既に本件事実の構造的な問題を指摘していた。つまり、パイロット判決手続きが採用された事件においては、条約それ自体の違反の指摘というだけではなく、憲法、つまり国内最高法規違反の存在を介在させることによって、当該締約国に一般的措置を講じる義務という条約上の解釈と、国内裁判所によるその説示があるという国内法上の義務の存在とによって、裁判所自らの言及を正当化しようとしているようにも思われる。こうした言及は、当該締約国が一般的措置を講じることの意思は確固たるものになしうるのであるが、それが純粋に条約義務から派生するのかどうか、つまり一般的措置を講じる義務が条約から派生するのか、あるいは国内法から派生し、裁判所は単にそれを確認するのみということにすぎないのか、という点については、あいまいさを残すことになる。

最後に、閣僚委員会に関する問題である。閣僚委員会は、第11議定書以降拘束力ある決定を下すことができなくなり、十分な監視活動ができなくなった。また政治的機関であるがゆえに、その決定が政治的な動機に左右されやすく、また判決執行手続きも、大部分が政治的性格を有しており、一貫した対応をとりにくいという欠陥を有しているとも考えられよう⁸⁵⁾。確かに、このパイロット判決手続きによる判旨は、明確に一般的措置を指示しているため、閣僚委員会による判決執行手続きも、政治的な思惑で流されるよりも、より明確な形での任務の遂行が行えるであろう⁸⁶⁾。しかしながら、この手続きは新たな問題を提起した。つまり、裁判所と閣僚委員会との間における判決執行に関する権限配分である。そして一般的措置の実効性判断における両機関の監視の実効性の問題である。

84) Application no. 36813/97, Judgment, of 29 March 2006, para. 230.

85) Vladimiro Zagrebelsky, "Questions autour de Broniowski", in *Liber Amicorum Luzius Wildhaber*; Human Rights Strasbourg Views, p. 530.

86) Partly concurring opinion of Judge Costa, Application no. 71503/01, Judgment of 8 april 2004, paras. 4-7.

7 まとめにかえて

以上考察したようにパイロット判決手続きにはいくつかの問題がある。また裁判所手続規則などの整合性も求められるであろう。が、このパイロット判決手続きは柔軟な対応をみせているように思われる。今後補完性原則を強調し、こうしたクローン事件がなくなり、裁判所に審理時間に余裕が発生した場合に、締約国に、措置の選択の自由が回復する可能性は極めて低いといえる。すでに裁判所は、状況によっては、選択の自由がなくなること認めてきたし、さらに、一般的措置を講じることが不可欠であることが明確になった以上、これまでのような選択の自由が認められるとは到底考えられない。締約国が、一般的措置を講じないことは、人権条約システムにより大きな緊張状態・負担を強いることになるのであって、人権条約システムに横たわる補完性原則を侵害することになるのである⁸⁷⁾。この人権条約の補完性原則の読みなおし、そして人権条約システムの構造が改めて問題となっているといえる。

87) Application. no. 35014/97, Friendly Settlement Judgment of 28 April 2008, para. 34.