

・コメント

1. 欧州人権条約システムの歩みと現状

徳川信治*

はじめに

欧州人権条約（以下、人権条約）及びそのシステムの展開は、国際人権法の分野における「サクセス・ストーリー」として語られる。人権条約そしてこの人権条約を生み出した欧州評議会は、現在欧州大陸の47カ国¹⁾を包含し、約8億の人々が、この人権条約システムによる保護を享受している。

そもそも欧州評議会は、第2次世界大戦後欧州統合の手段の一つとして考え出され、1949年に成立した²⁾。欧州評議会規程第1条によれば、この機関の目的は、「加盟国の共同の世襲財産たる理想及び主義を保護実現し、ならびに加盟国間に一層緊密な統一を達成すること」である。そのため、同規程前文によれば、加盟国は「その人民の共同の世襲財産であり、かつ、すべての真正の民主主義の基礎を成す原則である個人の自由、政治的自由及び法の支配の真の根源である精神及び道徳の価値のために献身すること」とされ、その加盟資格は、欧州評議会の政治機関たる閣僚委員会が「欧州のいずれの国であるかを問わず第3条の規定を履行する能力及び意

* とくがわ・しんじ 立命館大学教授

1) 欧州評議会新規加盟候補国であるベラルーシは、人権及び民主主義の尊重という観点から問題があるとされ、現在特別招聘国として地位を停止されている。

2) 1946年の9月19日スイス・チューリッヒにおいて、ウィンストン・チャーチルは、ヨーロッパ各国は協調すべきであることを力説し、アメリカ合衆国に類似する「ヨーロッパ合衆国」の設立を提唱していた。もっとも、イギリスや北欧諸国は、彼が説く欧州統合に消極的であり、欧州評議会設立の際には実現しなかった。

思を有すると認められる国」(第4条)に対して付与されていた。ここで問題となる第3条には、「欧州評議会の各加盟国は、法の支配という原則とその管轄権内にあるすべての者が人権及び基本的自由を享有するという原則を受諾し、かつ、第1章に明記する評議会の目的の実現に誠実にかつ有効に協力しなければならない。」と定められており、明確に法の支配・人権・民主主義を擁護する国家のみに加盟が限定されていることが分かる。

以上のように、欧州評議会加盟国は、人権及び民主主義を遵守できる体制を整えていることを当然の前提としていた。これは、第2次世界大戦の惨禍の経験を踏まえると同時に、実際には西側に迫るソヴィエト型共産主義に対峙することが目的であったとされる。その欧州評議会による最大の成果は、1950年に採択された欧州人権条約である。

欧州人権条約システムの初期の目的

人権条約は、欧州評議会の歴史的経過からもわかるとおり、当初、欧州評議会の先述の目的を達成するための「早期警戒システム」として考え出されていた。これは、国家間の相互監視と、国際機関による集団的实施によって、欧州評議会の加盟国内における人権侵害を、そして共産主義化を抑えることにあった。しかしながら、上記のように人権及び民主主義の尊重を掲げ、その資格審査要件が明確に存在する、ある意味で閉鎖的な欧州評議会の加盟国であることが人権条約の締約国となるための必要条件である以上、この「早期警戒システム」が実際に機能することが期待されていたわけではなかった。

そのことは、ルネ・カサンそしてアンリ・ローランといった初期の欧州人権裁判所長官経験者が、自ら所属するその欧州人権裁判所(以下、人権裁判所)の実際の機能の必要性を感じてはいなかったことから明らかであった。それは「民主主義のクラブ」として出発した欧州評議会の加盟国内において、人権や民主主義を否定する体制はめったに生じるものではないと考えられていたからである。他方で、民主主義国家において個別の人

権侵害に対応することは、個別国内裁判所において処理できるものであって、人権裁判所において検討する事案が出てくることは少ないであろうと考えられていたのである³⁾。したがって、欧州評議会加盟国に対して、人権条約の批准は義務付けられたものではなく、また人権条約を批准したとしても個人申立て制度は選択的なものとして当初存在していたにすぎなかった。

いずれにしろ当時の人権条約の実施は、唯一義務的の制度として存在した、人権侵害国を他の締約国が人権条約機関に申し立てる国家間申立て制度であった。それは、国家間の相互的な義務の実施のためではなく、民主主義国家として本来果たすべき役割を果たさなくなった締約国に対する、人権条約において認められた「早期警戒システム」の実施、個人の権利の保護の名の下に欧州公序の維持を集団的に行うための制度であった。

こうした国家間申立て制度が十全に機能したとは言えないことも明らかであった。実際にこれまで行われた21件の申立てが時機にかなった適切な申立てであり、それが十分に機能したかどうかは疑わしい。これら申立ては実質上政治的判断によって行われてきたのであって、必ずしも人権保護を正面からとらえた活動とは言えなかった⁴⁾。

となると、人権保障の観点や人権条約機関側からすれば、必然的に個人申立て制度の有用性が注目されることとなる。事実、欧州評議会・人権条約機関側からの働き掛けもあってか、1970年代から80年代にかけて個人申立て制度の受諾宣言を行う締約国が増えており、1990年以降個人申立て制度が、人権条約批准国すべてに適用されるようになってきている。

3) L. Pettiti, "L'évolution de la jurisprudence des organes de la Convention Européenne des droits de l'homme", in J. Iliopoulos-Strangas ed., *La protection des droits de l'homme dans le cadre européen*, Engel, 1993, pp. 151-180.

4) Christian Tomuschat, "Guo Vadis, Argentoratum? The success story of the European Convention on Human Rights— And Few Dark Stains", *Human Rights Law Journal*, (*infra*, *HRLJ*) vol. 13 (1992), nos. 11-12, pp. 402-403.

東西冷戦の終焉と欧州人権条約システムの役割

東西冷戦の終焉は、人権条約システムに新たな動向をもたらした。1990年に初めてハンガリーが欧州評議会に加盟したことにより、欧州評議会が当初予定した東西欧州の統一が始まったのである。しかしながら、同時にこれは人権条約そしてそのシステムにとって、現在の困難な道のりの始まりであったともいえよう。

1989年ごろから始まった東欧の民主化に呼応して、欧州評議会は、その政策において民主化支援のため、とりわけ人権保護のため、法整備などの支援を積極的に行うことを決意した。この政策の背景には、東西の緊張緩和を狙いとして存在する国際組織 CSCE (現 OSCE) や、欧州全体への拡大を決定しかつ政治統合へ動き始めた EC との協力強化の一方で差別化を図り、欧州評議会の独自性を打ちだす狙いが明らかにあった⁵⁾。この政策は、1993年10月に、欧州評議会首脳会議ウィーン会議が、その宣言において、東欧諸国の民主化の促進とその評議会への受け入れ政策を決定したことによって決定的となった。しかしながら、そのことによって、民主主義制度に関していまだ未熟なあるいは過渡期である旧ソ連・東欧諸国を欧州評議会内部に取り込むこととなり、欧州評議会の「民主主義のクラブ」としての性格は大きく変化したものといえよう⁶⁾。こうした政治的不安定要因を抱える国家の加入によって生じる問題は、欧州評議会自身による人権・民主主義の支援活動⁷⁾とともに、その基軸となる人権条約の実施・人

5) Geographical Enlargement of the Council of Europe, *HRLJ*, vol. 13 (1992), pp. 230-236; COE Doc. PA/Recomendation 139 (1991), *HRLJ*, vol. 12 (1991), no. 3, p. 112.

6) Vinna Declaration on the Reform of the Control Mechanism of the ECHR, on National Minorities, and on a Plan of Action against Racism, *HRLJ*, vol. 14 (1993), nos. 9-10, pp. 373-376, at. 374.

7) See, Andrew Drzemczewski, "The Council of Europe co-operation and assistance programmes for countries of Central and Eastern Europe in the field of human rights", *HRLJ*, vol. 12 (1991), nos. 8-9, pp. 335-344; Committee of Ministers, The Central and Eastern Europe Issues during the 88th Mission, *HRLJ*, vol. 12 (1991), no. 5, pp. 215-216.

権裁判所判決の執行などの各国の不断の活動によって克服されることを、欧州評議会加盟国首脳は期待していた。

したがって、現在では欧州評議会加盟国はすべて、人権条約締約国であることが求められている。もともと1974年以降欧州評議会加盟国は人権条約締約国となっており、その後、東欧諸国による欧州評議会加盟の際には、当然に人権条約締約国になるべきものとされていた⁸⁾。

また締約国の拡大に比例し増大する申立てに対応して、人権条約の実効性を確保するために、第11議定書による単一の人権裁判所の設立が提案されていた。その際に最も重視されていたのは、当初の国家間申立て制度ではなく、個々の事件を扱う個人申立て制度であった。こうした動向から、人権条約システムが、人権条約起草者たちが予想したような、大規模人権侵害の防止という役割を離れ、日常的な通常の人権侵害の問題に対する救済を求める機関への比重変化を読み取ることができる。

欧州人権条約システムが抱える個人申立ての増大

1993年欧州評議会首脳会議ウィーン会議や第11議定書が採択された1994年当時においても、個人申立ての増大は懸念されていたが、第11議定書署名開放から第14議定書の採択までの約10年間に人権条約締約国は13カ国増大した。これは人権条約システムの恩恵にあずかることのできる人が2.4億人増大したことを意味する。こうした新規締約国の増大は、当然に個人申立て件数を増加させた。

人権条約における個人申立て件数に関していえば、1998年第11議定書発効までの44年の間に、その審査機関である欧州人権委員会（第11議定書発効前）において処理されたものは、約38,400件であった。他方現在人権裁判所に付託される数は、毎年40,000件を超える状況である。こうした急増

8) その際には個人申立て権の受諾も要請されていたものの、ポーランドによる人権条約批准の際には、個人申立て権の受諾が行われなかった。Council of Europe, Poland ratified the ECHR without accepting Arts. 25 and 46, *HRLJ*, vol. 14 (1993), nos. 1-2, p. 56.

は、1993年から2000年の間に生じており、この間の年間申立て件数は、5倍に増加している⁹⁾。こうした事実は、個人申立て権の承認が1990年以降人権条約上当然の義務として締約国に受け入れられたこと、新規締約国の増加、そして人権裁判所が出す判決に対してメディアの関心が高くなり、そのことによって人々到人権裁判所の活動が広く認知されるようになったこと、によって生じたものと考えられよう。それによって、人権裁判所が、最終審(第四審)であるかのように、個人に対する法の保護をすべての者に与えることが要求される機関としてますます期待されるようになったのである。

しかしそのことによって、人権裁判所は今やジレンマを抱えているといっても過言ではない。それは、一方で国際社会における人権分野においては、最も先進的で実効的な機関であるとたたえられながらも、その一方でその機能はオーバーホール気味の状態となって、裁判の遅延が無視できないほどになっていることである。人権裁判所は、現状が危機にあるとして、立法的改正、つまり条約改正による解決が不可欠であると、第11議定書発効からわずか2年で宣言せざるを得なかったのである¹⁰⁾。

申立て増大の原因と旧ソ連・東欧諸国

こうした問題の原因が、新規加盟国である旧ソ連・東欧諸国に関する申立ての急増によることは疑いを得ない。事実2008年10月1日現在審理中の申立てのうち、上位12カ国中8カ国が旧ソ連・東欧諸国といった近年人権条約に加入した国家で占められており、約60%を占める。たとえば人権裁判所に係属中の申立ての約4分の1、26.4%がロシアに対する事件であるが、他方で、2007年における人口比での申立て件数をみると、47カ国中16

9) Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Convention on Human Rights, *HRLJ*, vol. 22 (2001), nos. 508, p. 309.

10) European Court of Human Rights, A further fundamental reform for a Court in crisis, *HRLJ*, vol. 21 (2000), nos. 1-3, p. 90.

番目である。とはいえ、必ずしもロシアがそれほど人権保障に十全たる体制を有しているわけではない¹¹⁾。旧ソ連・東欧諸国においては、依然として法整備が十分に行われていない一方、マスメディアの影響などによって、人権・民主主義に関する意識が高まりつつある状況であるというのが実情であろう。よって現在の東欧諸国の申立て件数は、「氷山の一角」に過ぎないといえよう。

ではこの付託された申立てがどのような内容を持つものであるか、現在の状況を整理すると、次のようにまとめることができる。第1に、人権裁判所に付託された申立ての約90%が、本案審理されることなく受理不能と決定されている。第2に、たとえ申立てが受理可能であると判断されたとしても、その中身を見ると、すでに人権裁判所において審理され、明確な基準が確立している事案と同様の事実概要を持つ申立てが繰り返し付託されている。それは、人権裁判所が出す判決の約90%に当たる。つまり、本来人権裁判所が担うべき人権侵害に関する重要案件の審理は、人権裁判所の日常業務の中でもほんのわずかでしかないのである。

さらに人権裁判所における審理の最初の段階である三人の裁判官の委員会による審査を待っている申立てのうち、約45%が申立てから1年以上経ているというのが現在の実情である。肥大化する申立て件数と審理の長期化は、裁判所機能に重大な問題を投げかけているといつてよいであろう。

11) たとえば、ロシアに対する申立ての約6割が、人権条約第6条（公正な裁判を受ける権利）に関する申立てであって、それは司法制度が十分に機能していないことを示唆する。そもそも、ロシアの欧州評議会加盟については、問題がなかったわけではない。人権雑誌において特集が組まれていることから、関心の高さと問題の大きさを物語るものといえよう。しかしながら、こうした人権・民主主義、そして法制度上の問題については目をつむったのである。HRLJ, vol. 15 (1994), no. 7, pp. 249-300. ビルトハーバーは、こうした事態を「歴史的過ち」と指摘する。Luzius Wildhaber, "Consequences for the European Court of Human Rights of Protocol No. 14 and the Resolution on judgments revealing an underlying systemic problem—Practical steps of implementation and challenge", in Directorate General of Human Rights, *Reform of the European Human Rights System*, Council of Europe (2004), p. 27.

欧州人権条約システムの改編と抵抗

人権裁判所長官を務めたビルトハーバーは、再三個人申立て権そしてそれを保障する制度が人権条約の、そして欧州人権秩序の中核とされるものであることを強調しており、それを阻害する改正は認められないとしてきた¹²⁾。人権裁判所の機能を維持しながら、現在人権裁判所が抱える問題の解決のために作成がされたのが、第14議定書である。これは、個人申立てに対して、47人の裁判官がそれぞれ手分けをして審理する単独裁判官制の導入など、裁判の迅速化を念頭に置いたものとなっている。こうした手続きの改正はできる限り適切な時機に審査を受けることを可能にすることを目的としたものであった。これに関して、現長官であるコスタは、この議定書の発効によって約25%の効率化が図られるとしている¹³⁾。

第14議定書は、第11議定書とは異なり、そのシステムに対する大きな構造的な改正を予定していたわけではないにもかかわらず、いまだに批准のめどが立たない状況にある。それは、第14議定書の発効に、ロシアが抵抗しているからである。2006年12月、ロシア国家会議(下院)法務委員会は、第14議定書批准反対を勧告し、国家会議は、賛成27、反対138、棄権286で批准を認めなかった¹⁴⁾。その主たる理由として単独裁判官による受理可能性判断手続きの導入にかかわる問題が指摘されている。それは、第1に、単独裁判官による審査がロシアの司法システムにおける公平な裁判へのアクセス権を侵害すること、第2に、新たな受理可能性審査が、形式的な審査ではなく、申立ての実質的な審査を行うものとなり、事実上個人の申立て権の侵害をもたらすというもの、などである。

12) Luzius Wildhaber, "Changing Ideas about the Tasks of the European Court of Human Rights" in *The European Court of Human Rights*, Engel (2006), pp. 136-149.

13) Speech at the Colloquy on "Future Developments of the European Court of Human Rights in the light of the Wise Persons' Report" in San Marino (22 March 2007).

14) COE Doc.AS/JUR (2008) 45, para. 4.

しかしながら、ロシアが実際に警戒しているのは、第14議定書に示されたかかる人権裁判所の手続きの改編の問題というよりも、第14議定書に定める EU の人権条約加入を認めることによって、非 EU 加盟国に対する EU の影響が強まるのではないかという点であろう。

欧州評議会の政治機関である閣僚委員会による友好的解決監視機能、さらに判決執行監視機能が、この第14議定書によって強化された。人権裁判所と欧州評議会の政治機関との関係を強化する中で、現在抱える申立て件数の増大（とりわけ制度的な人権侵害、あるいはクローン事件と呼ばれる同様の事件が繰り返し発生する状況）に対処しようとの試みは、まさしく旧ソ連・東欧諸国、とりわけ最大の被申立て国ロシアを対象にしていることになる。こうした第14議定書による判決執行など、欧州評議会の政治機関の関与強化は、他方で欧州評議会が EU との関係を強化してきた経過からも、ロシアにとって看過できない問題であろう。こうしたロシアの警戒事項の実否は、EU の人権条約加入交渉の手続きの中で明らかになるものであって、第14議定書が発効してもなお、その加入に伴う法的な問題は残されている。

現状打開のための新たな取組み

人権裁判所は、現状を打開するため、こうした第14議定書による改正という立法的解決とは別に、いわゆるパイロット判決手続きの導入を試みた。これは、大量の申立てには、制度的な人権侵害を背景とする事案が多いという点に着目し、いわゆるクローン事件の中からひとつの申立て、つまり代表的な事件のみを人権裁判所がリーディングケースとして取扱い、具体的解決方法を判示し、それ以外の申立てについては国内機関に解決を委ねる方式である。

申立て件数の多い旧ソ連・東欧諸国に関する申立てにはクローン事件が多いため、この手続きの導入は、人権裁判所による審理の迅速化を促進することが可能であると考えられる。しかし、ザグレベルスキー裁判官が、

Lukenda 対スロバキア事件¹⁵⁾と Hutten-Czapska 対ポーランド事件¹⁶⁾における個別意見の中で、この手続きが閣僚委員会の決議などから導き出されたものであるとしても、人権条約の明文規定の中になく、また手続き的に明確ではなく「法的基盤」が弱いことを指摘している点は、人権裁判所の信頼性にかかわる問題となろう。

人権裁判所は、そもそも補完性原則に基づく機能を果たすものとして考えられてきた。ビルトハーバーも、この補完性原則に立ち返ることを主張し、本来の重要な案件のみを扱うべきであると主張する。そもそも、クローン事件の増大という問題は、内在的には旧ソ連・東欧諸国の国内救済手続きが十分機能していない、あるいは判決の執行に関する国内法制度上の機能が不十分であるといった問題であり、そのことは、人権条約第13条(効果的救済の権利)、第46条(判決の拘束力及び執行)、そして第1条(人権保護一般義務)など諸条文の実効性にかかわる問題、つまり国内救済手続きの実効性の問題でもある。したがってパイロット判決手続きの導入は、欧州評議会機関・人権裁判所と締約国との人権条約上の適切な義務配分を行うことによって人権保障の実現を図ろうとしていることのようにも考えられる。その意味ではパイロット判決手続きの導入は、本来の機能への回帰とみることもできよう。

その一方で、人権条約システムの機能が、各国の法制度の中で実効的に人権条約上の権利が確保されることを保証することを主要な目的としていた「補完的機能の側面」¹⁷⁾から、繰り返し生じる人権侵害を回避するための「予防的機能の側面」にシフトし始めているようにも思われる。こうした価値を共有する人民で構成される人権共同体という概念が創出されようとしている動きは注視に値するものといえよう。

15) Application no. 23032/02.

16) Application no. 35014/97.

17) こうした点は、人権裁判所自身、判決の中で明らかにしていた点である。See, Handyside case, Series A no. 24, p. 22, para. 48.

このような状況下での人権裁判所の審理及び判決の迅速化は、困難性を伴うものではあるが、人権裁判所システムの実効性及び信頼性さらには権威を今後も継続的に欧州の人民から得ていくためにも実現していかなければならない課題である。裁判の遅延は、人権裁判所自身による裁判拒否にもつながるからである。しかしながら審理の迅速化は当然に個々の審理における十分な審理の保障の問題、さらには判決それ自体の質の問題に影響することでもある¹⁸⁾。

まとめにかえて

現在の単一の人権裁判所を擁する人権条約システムを作り上げた第11議定書が発効してから10年の時を経た。この間に示された課題は、単にシステム上の課題というよりは、人権裁判所判決、換言すれば人権裁判所の裁判官が出す意見・判断が、なぜ正当性を有し、すべての締約国、その人民はこれに従わなければならないか、という点に集約されるように思われる。「合意は遵守すべし」という格言に示される、条約を締結した以上それに従うことが当然に求められるという国際法遵守原則だけでは説明がつかないほど、人権条約は「生きた文書」として発展的に解釈され、人権条約の基準は、当初の想定された枠組みを超えて進展してきた。それを牽引した機関はまさしく人権裁判所自身である。こうした事後に生じてきた基準を含めた人権条約システムの正当性が問われている。この単一の人権裁判所が、欧州大陸全体を包含し、かつ、8億の人民に人権を保障する最後の砦として機能する「憲法的裁判所」としての正当性獲得の歴史は緒に就いたばかりなのかもしれない。

18) EG Court (2001) 1, para. 39.