

・ 第一報告

ルチュウス・ビルトハーバー

EU，欧州人権条約および  
欧州における人権保障<sup>†</sup>

徳川信治\* (訳)

欧州評議会は、わずかにコソボ、ベラルーシそして EU を除く、47カ国の加盟国によって構成された、今や欧州大陸全体を包含する組織である。欧州評議会は、過去半世紀にわたる幾多の困難を乗り越え、その勢力を中東欧諸国に拡大したのだが、欧州諸共同体によってまさに隅に追いやられ、取り込まれようとしていた時期に活躍したのである。欧州評議会が作成した条約の中で、最もよく知られそして最も成功した条約といえば、欧州人権条約（以下、人権条約）である。そしてその最もよく知られたそして最も成功した機関とは、欧州人権裁判所（以下、人権裁判所）である。人権裁判所は、容赦なく増え続ける事件数（2007年約53,000件）に対処する努力を続けてきた。数年前までは、人権裁判所の判決は、年間700件から800件であった。その数は、2005年になると、1,105件、2007年には1,503件となったのである。2007年末には、約104,000件が審理係属中であり、そのうちの10,000件は、未処理案件として積み残されている（つまり、それらは3年以上も審理が継続していたのである）。その間に人権裁判所は、その係属事件数に関する計算方法を変更した。人権裁判所は、もはや暫定的

---

\* とくかわ・しんじ 立命館大学教授

† 本稿は下記の本によるところが大きい。Steven Greer, *The European Convention on Human Rights – Achievements, Problems and Prospects* (2006). And see Jonas Christoffersen, *Fair Balance. A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights* (forthcoming); Luzius Wildhaber, *The European Court of Human Rights – History, Achievements, Reform* (2006).

なものでしかない申立てについては、係属事件には数えなくなったのである。その結果、人権裁判所は、それ以降約104,000件ではなく、約79,000件が係属中の事案であると今や述べるであろう。しかし、未処理案件の数が、変わるわけではないのである。

どんな問題と困難が横たわっているかということのをこれから明らかにしていくのであるが、その検討を行う前に、われわれは、過去50余年にわたる歳月の展開の中で、人権条約の核となる目的がいかに変化したのかという点をまず理解しなければならぬ。人権条約の誕生に関する事情は、明白である。この起草の動きは、まさに第2次世界大戦の残虐な行為への対応であった。欧州評議会は、1940年代後半の交渉から誕生した機関であるが、英国が大胆なものに対してほとんど留保の態度をとった結果、構造変化を伴う統合や超国家性を構築する手段とはなりえず、政府間協力の場として位置づけられた。同じ流れの中で、人権条約は、草分け的で、画期的なものではあるものの、古典的な政府間文書とされ、超国家的なものを意図したものではなかった。人権条約は、いうまでもなく「権利に懐疑的」ではなく、むしろ「権利を確認する」政治道徳の産物である。人権条約は、署名国が自身の、そして欧州が持つアイデンティティを明らかにし、全体主義の敵に対峙し、民主主義を擁護する一つの方策として作成された。したがってそれは、ナチズム、ファシズム、スペインやポルトガルの右派独裁政権とも、さらに鉄のカーテンがおろされた後には、ソヴィエト型共産主義とも、明白に対峙するものとして作成されたのである。言い換えれば、人権条約は、人権という文言によって、法の支配を決意した欧州の自由民主主義国家における公権力行使に対する制限を定めて、「抽象的な憲法の実体」を形成していたのである。そのモデルは、人権条約が、国内レベルにおいて人権条約の基準に即しながらも、制度的、手続き的にかつ規範的な解釈に大きな余地を残しつつ、一般性の高いレベルで関連原則または基準を形成しているという点で、「抽象的」である。さらには、幾分単純化した言い方をさせてもらえれば、欧州評議会と人権条約システムは、司法

機関及び行政機関を持ちながらも、立法機関を有さないという点で、より本質的な意味での「憲法」を有しているわけではないのである。しかしながら、疑いもないことではあるが、現代のあらゆる憲法の存する要素がいかなるものであるかという点から考慮すると、人権保護は、憲法に存するものであるといわなければなるまい。よって、かなり不正確な意味であったとしても、われわれは、人権条約を「欧州憲法」の一部であると考えることができよう。

人権条約は、1948年の世界人権宣言によってもたらされたものである。しかしながら、人権条約は、世界人権宣言によって定められた広範な人権カタログではなく、ほとんどもっぱら市民的及び政治的権利に焦点を当てているという事実を鑑みると、自由権の伝統、とりわけフランス人権宣言やその後成立した多くの人権宣言によって表明されている自由権の伝統に強い愛着を示しているといえよう。ただ、人権条約には常に柔軟で発展的な解釈が行われてきた。したがって、完全に整備された基本権であると主張されるもの　つまり社会的、経済的その他の権利を含むもの　の侵害の訴えに対して救済手段を提供する、汎欧州大陸的な司法手続きを欧州市民に付与するというには、人権条約は、欠点のある、不完全あるいは時代遅れの産物であるという批判は、あまりにも厳しすぎる考え方である。社会権は、基本的には欧州社会憲章によって保障されており、その欧州社会憲章には非司法手続きが定められている。他方、人権条約は、生命についての権利、拷問や奴隷の禁止、自由及び安全についての権利、公平な裁判についての権利、プライバシー及び家族生活の尊重、宗教の自由、表現及び出版の自由、集会・結社の自由、効果的な国内的救済、無差別、教育についての権利、及び議会の自由秘密選挙といったものを保障している。

私が先ほど述べたように、人権条約は、早期警戒装置を提供するためのものでもあった。それによって、独裁主義に向かう流れが、特に民主主義が弱体化している場合に、他の一つまたは複数の締約国による申立てを通じて、汎欧州の司法及び政治機関に通報され、かつ、取り扱われることに

なる。一つは象徴的なものであり、もう一つは機構的なものとなる、以下に述べる2つの目的は、基本的には戦争に関連するものであった。人権条約は、西欧における戦争の防止に寄与することを企図したものであった。その点に関する私の信念は、全体主義的な体制が民主主義国家よりも好戦的であるということが、ほぼ確実に推定できるということである。人権条約及び欧州評議会が、欧州における国際平和と安全の保全のために担ってきた役割を評価することはかなり困難なことである。というのも、この人権条約及び欧州評議会による貢献は、ECやEUによってなされたことと区別することができないからである。それがどのようなものであろうと、戦争を防止するという意図は、人権条約起草者たちが国家間申立て制度に過大な信頼を寄せており、今日の考えからすれば、個人申立てに驚くほど信頼を寄せていなかったことから説明づけることができよう。

1990年代における冷戦の終焉は、人権条約から戦争関連に根拠を持つ目的を奪うこととなり、残されたもう一つの目的をも微妙に変化させてきた。西欧諸国政府は、かつてソヴィエト型共産主義イデオロギーを擁していた国家が転進してきたと信じていたし、当然信じ続けるであろう。事実、多くの政治家が私に語った言葉によると、東欧諸国は、欧州評議会に加盟し、人権条約を批准することによって、多少なりとも自動的に民主主義国家となったのだ、と語られていたのである。私は、それは単純すぎると考えている。そして諸君には、この言葉や意思の背景にある各国の生きた現実を見なければならぬと私は忠告したい。以上のような結果として、「伝統的」な国家間戦争の危険性は、欧州においてかなり減少してきた。逆に、内戦の危険性は、とりわけ旧ユーゴスラビアやコーカサス地方において伝統的な国家間戦争の場合と同様、大規模で制度的な人権侵害の危険性を伴いながら、1940年代末にはほとんど考えられなかった様相にまで拡大した。人権条約は、それ以前に地理的に拡大しつつあったのだが、1990年代の拡大は、これまでとはまったく異なる規模の国家を人権条約の司法システムに参加させた。それは、新規22カ国にも上る大規模な数の国

家の加入であり、そのうちの数カ国は、歴史的にも民主主義的伝統の弱い国家であった。その後の人権裁判所の統計は、明らかな変化を見せ始める。その数年後には全申立ての約60-70%が中東欧諸国からのものとなったのである。審理中の全申立てのうち27%は、ロシアからのものである。その結果、人権条約は、元来持っていた機能を離れ、これら国家の政治的性格を変えるための制度となったと主張される。しかし、この主張は幾分誇張されたものである。なぜなら人権条約が、締約国に変革を急ぎ立てるといふよりもむしろ、主要には、変革を緩やかにかつ漸進的に奨励し、さらに締約国を啓蒙する文書であることは、過去そして現在も変わっていないからである。さらに、過去50余年の進展を踏まえてもなお、抽象的な欧州の憲法的アイデンティティを提供し、かつ、「警戒警報」を鳴らすという、人権条約の元来の目的は、存続しているのである。今や最も危険なものだと有力に考えられているものは、古くから形成されてきた左派と右派という「イデオロギー」の権威主義ではない。それよりも、民族的多数者または少数者による不寛容であり、これが暗示する内戦とさらに人権侵害の危険性なのである。そのため、ここでもう一つの目的が浮かび上がってくる。つまり、人権条約の原則を基に、国内公的機関、手続きや規範における差異の是正を促進することである。しかし、これらすべての目的を達成するための主要なメカニズムは、人権条約起草者たちが想定したような、国家間申立て制度ではありえない。この考えは、国家間の相互監視が一層の相互依存と統一に寄与しうるといった間違っただ憶測に基づくものであった。そうではなく、過去60年の歴史が十分に指し示してきたように、主要なメカニズムは、個人申立てあるいはその他の制度の役割であるに違いない。事実人権裁判所の日常業務は個人申立ての処理なのである。

人権条約及び人権裁判所の歩み全体を通じて、国家間申立ては21件しかなかった。この最後の申立ては、ロシアにおけるグルジア人の恣意的な取扱いに関する現在審理中のグルジアからの申立てであった。しかしながら、旧ユーゴスラビアに関する国家間申立て（例；コソボとかボスニア・ヘル

チェゴビナ)や、トランスニストリアやコーカサス地方に関する国家間申立て(例;ナゴルノ・カラバフ, アブハジア, 南オセチアあるいはチェチェン)は, なかったのである。そこで主要なメカニズムと実際に人権裁判所が日常取り扱う文書は, 個人申立てであると結論付けなければなるまい。

私は, 今ここで欧州諸共同体の観点から過去60年間の展開についてみたい。

過去半世紀の大部分, 一方で人権条約と, 他方で EEC (欧州経済共同体) / EU は, 相互にほとんど, おそらくあまりにもほとんど, 関わりをもつことはなかった。それぞれの将来が, ますます相互に絡み合うものではないかということが明らかとなったのは, つい最近のことであった。初期の欧州統合論者にとってみれば, 欧州評議会は, 好機を逸した産物であり, 苦い期待外れのものであった。ジャン・モネは, 欧州評議会を「全く価値のないもの」とみなした。そのため, ロベール・シューマンは, たとえ英国の参加がなくとも, フランスは欧州統合のより実質的な提案を進めるべきであると決意したのである。シューマンの提案は, 1951年6カ国からなる欧州石炭鉄鋼共同体の設立をもたらした。その主要な目的は, 新たな仏独戦争を防止する手段として, フランスとドイツの石炭及び鉄鋼産業を統合することであった。1957年には, 欧州経済共同体が, 構成国間の共通市場の創設というさらなる野心的な目標をもって現れたのである。欧州経済共同体は, 1965年に欧州石炭鉄鋼共同体及び欧州原子力共同体を統合し, 欧州共同体 (EC) が創設された。さらなる再編は, 欧州共同体特有の経済的アイデンティティを「第1の柱」として残しつつ, 「第2の柱」(共通外交安全保障政策)及び「第3の柱」(司法内務協力)を追加するものであった。この第3の柱は, 庇護及び移民, 麻薬, 民事及び刑事司法の司法共助, 並びにテロリズム及び国際犯罪に関する警察協力といった問題を含むものである。2002年, 当時15カ国の EU 構成国のうち12カ国は, 自国通貨をユーロに変更した。2000年代半ばまでには, 新たに10カ国が EU

に加盟した (ポーランド, チェコ, スロバキア, ハンガリー, スロベニア, エストニア, ラトビア, リトアニア, マルタ, そしてキプロス)。これによって構成国数は25カ国に達し, その後, ブルガリアとルーマニアが加盟して 27カ国となり, 47カ国を加盟国として擁する欧州評議会の過半数を占めるにいたった。

EEC/EC/EU の政治機関は, その歩みの大部分を振り返ると, 人権には明白なる関心をほとんど示してこなかった。欧州経済共同体/欧州共同体は, 民主主義, 人権, 法の支配といった理念を常に重要かつ望ましいものとみなしていたものの, 人権が当初欧州統合計画にとって不可分のものとみなされてはいなかった。いずれにしても, これら問題は, 欧州評議会や人権条約によって十分カバーされるものであるとみなされていた。というのも, 1974年フランスが人権条約を批准した後は, この人権条約にすべての欧州経済共同体/欧州共同体構成国が加入していたからである。欧州経済共同体/欧州共同体の主要司法機関であるルクセンブルグの欧州裁判所が, 人権条約及びストラスブール諸機関の判例と両立して, 構成国に適用されるように (EU 諸機関自体には適用されない), 共同体法をおおむね解釈してきたという事実で十分であるとみなされていたのである。

しかしながら, 20世紀末になると, EC/EU においても, 人権問題の側面が目立つようになってきた。欧州裁判所自身の英知と発展的な態度, 並びにドイツ憲法裁判所が示したような共同体法の優位性に対する反発が生じたことによって, 1970年代以降, 欧州裁判所は, 基本権に関する欧州裁判所自身の判断を明言するようになった。その後, EU は, 人権の尊重を, 非 EU 加盟国が EU との正式の貿易その他の関係を築くにあたっての一つの条件として要求し始めた。このことは, 付随的に, 欧州評議会が, 人権裁判所の判決をより実効的に執行する方向で, ブルガリア, ルーマニア, トルコ及びクロアチアといった国家を後押しする主要な梃子の力となった。そして, ロシアとの関係では著しく力を失っている梃子の力である。その結果, EU がその内部事項に対して先進的な人権政策をとらないことを正

当化することがますます困難となった。1990年代後半には、正式の人権文書及び一層実効的な人権監視の取極を定めることは、「正当性の危機」への一つの解決策を提供するものであるとEUによって考えられたのである。この危機は、欧州統合の計画が欧州市民の要求と願望をいささか軽視したものであったとする認識によって惹起されたのである。

かくして2001年ニース条約は、公式の権利の声明となる基本権憲章（以下、憲章）をEUに与えた。これは、単一の文書で、EUがすでに様々なその文書に定めている権利を基に集められたものである。私は、この憲章について議論し、述べたいと思う。なぜならば、新EU憲法は、人権に関して言えば、大きく変わるものではないからである。

憲章は、5つの基本的な点で、人権条約とは異なるものであった。

- (1) 前者（憲章）は後者（人権条約）に含まれる権利を包含するものであるが、同一の文言で定められているわけではない。たとえば、憲章第6条は、自由及び安全についての権利を表明するものであるが、これは、一つの項によるものとなっており、「すべての者は、身体の自由及び安全についての権利を有する。」とある。他方、人権条約第5条は、すくなくとも5項からなり、そのうちのひとつは、さらに6つにわたる小項からなる。同じ権利でも全体で12の要素からなるのである。憲章第52条3項は、憲章と人権条約双方に定める権利の意味及び範囲が、人権条約に定める権利と同一に解釈されることを要求している。当初、その文言は、憲章と人権条約は、「同様の方法」で解釈されるとしていた。この文言は変更され、憲章と人権条約は「同一の方法で」解釈されるようになったことは、人権裁判所にとってみれば重要な成果を意味する。欧州裁判所は、その下す人権の判断がEU構成国に共通する原則に基づいていると述べてきたのであって、EU全構成国が人権条約を批准している以上、このことは実際の適用上、憲章の文言は、人権裁判所の判例に照らして判断され、かつ調和のとれたものとなることになるであろう。この点について、私はかなり楽観的で

あって、欧州裁判所と人権裁判所の2つの裁判所は、実質的な形でその判例を調和させるであろうと考えている。

- (2) 人権条約は、主要には市民的及び政治的権利に限定されているが、憲章は、社会的、経済的、文化的及び市民の権利という広範な範囲を包含するものである。
- (3) 人権条約は、各権利に対し、それぞれに対応した制限条項を定めている。他方、憲章は、一つの包括的な制限条項を定めたのである。
- (4) 人権条約は、締約国を、そのあらゆる活動において拘束する。しかしながら、憲章第51条7項は、EU法の制定や実施に関するものに限定して、憲章がEU諸機関や構成国に対して適用されることを明らかにした。
- (5) 憲章は、欧州裁判所に個人が申し立てる権利を定めてはいない。したがって、たとえ憲章が、法的に拘束力を持ち、執行可能なものとなったとしても、憲章の権利侵害に対する申し立てに開かれた欧州裁判所への唯一の頼みの綱は、国内裁判所が共同体法に関する判断を求めて欧州裁判所に諮問することを認める先決的判決手続きを通じてではない。そしてこれは新規の改正EU憲法においても変更はない。

そうこうしているうちに、2005年夏にフランスとオランダにおける国民投票でEU憲法が否決された。この否決は、一時的にはあれ、より明確な憲法的基礎をEUに付与するという意図を拒否したことになる。その結果は、可決されれば有したであろう正式の法的性格を憲章から奪ったのである。幾分拘束力を弱めた新EU憲法をEUが何とかして再提案するには、EUにはかなりの月日と自己分析が必要であった。アイルランドを除き、もはや予測のつかないそして変わりやすい直接民主主義にこの新憲法を付さないことを各構成国政府は決定した。このことは、必ずしも、EUの民主主義の赤字を克服することにはならないであろう。2007年12月、EU基本権憲章は、EU議会によってストラスプールの地で「宣言」された。しかしながら、それは、構成国による改革条約の批准によってのみ、発効す

ることになる。さらに、英国、そしてポーランドは、選択的離脱条項を獲得した。これらの国にとって憲章は、自動的に効力を発生せず、もし選択すれば離脱することが可能なのである。これら国家が、この条項の挿入を交渉していたことから、私は、これら国家が本当に離脱するであろうと考えている。この選択的離脱条項を除けば、憲章は、以前と同様のままである。そして私が憲章について述べたことがいまだに存在するのである。

ここで、私は、この選択的離脱条項について2,3のこと述べて締めくくりたい。この条項は、今日憲章と人権条約がどのように相互関連するかということを示している。英国は、この選択的離脱条項を欲している。なぜならば英国は社会的及び経済的権利に対して懐疑的であり、それはこれら権利が英国議会の主権を侵害するものとみなしたからである。また英国は、政府が必要と考える反テロ措置を確保しようとしており、並びにチャハル対英国事件やサーディ対イタリア事件のような判決に対して、これら措置を保護しようとしているのである。この判決において、人権裁判所は、当該反テロ措置は、人権条約とは両立しないと判断していたのである。他方、ポーランドも、中絶や同性婚に対するポーランド人がもつ強固な一線が解放されるのを恐れているのである。

今や、英国及びポーランド政府は、憲章やEU憲法から選択的離脱ができる。しかしながら、人権条約からは離脱できない。これら政府は、人権条約批准時には人権条約から離脱しようとは考えなかったし、以後もそのようにはしなかった。したがって、ポーランドは、もし欧州裁判所が同性婚を適法であると判断したとしてもそれに拘束されないが、人権裁判所が同じ判断をした場合には拘束されることになる。欧州裁判所が、自らの判例において、全構成国に共通する憲法原則を説示しながら、人権裁判所が解釈するように、人権条約を適用すると述べている現状を忘れないでほしい。そうだとすると、以上のことから、何を意味するのか。未来が、われわれに語ってくれるであろう。おそらく欧州裁判所は、選択的離脱条項に反する人権裁判所の判例を実際には適用しないであろう。しかし、人権裁

判所は適用するはずである。そして国際法上、人権裁判所は、そうする権限を付与されているのである。