

(要約)

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

小 畑 郁

本論文は、序章、第1部（第1章、第2章）、第2部（第3章）、第3部（第4章～第6章）、第4部（第7章、第8章）、第5部（第9章～第11章）、補論、終章と付録から構成される。

序章 ヨーロッパ地域における憲法秩序化の基盤と原動力を求めて
——ヨーロッパ連合(EU)制度との関係を中心に

諸国家を包含する地域(regional な)国際秩序や普遍的な国際秩序について立憲主義や憲法の概念を論ずる傾向が、冷戦後顕著になっている。その文脈で、最も重要と考えられるヨーロッパに即して、1950年のヨーロッパ人権条約(正式には、「人権および基本的人権の保護のための条約」、以下「人権条約」、「条約」ともいう)を中心に、憲法秩序化(constitutionalization)のプロセスを分析するというのが本論文の目的である。序章では、憲法秩序の概念、条約制度への同概念の適用可能性、およびEU制度との関連について論ずる。

本論文を通じて、「憲法」ないし「憲法秩序」の語は、上の議論状況を理論的に先鋭化して受け止めるために、国家的性格を脱色した形で用いる。「憲法秩序」の最小限の要素は、内容的に、公共性の原理体系を要求するものであり、形態的には、秩序を支える一貫したシステムを兼ね備え、これが構成部分の意思から自立して持続的に存立しているというものである。

こうしてみると、ヨーロッパ人権条約の制度は、「憲法秩序」の概念の最小限の要素を満たしている。というのは、公共性の原理体系である人権の体系を規定し、それを支える一貫したシステム(ヨーロッパ人権裁判所)を備え、この裁判所の管轄権から、締約国は条約それ自体を廃棄しなければ離脱できなくなっているからである。もっとも、こうした性格は、冷戦後ようやく確立したものである。

歴史を振り返ると、ヨーロッパ人権条約制度と、1952年に発足したヨーロッパ石炭鉄鋼共同体(ECSC)を嚆矢とする EU 制度とは、互いに利用しながらも自律的な位置を保つという、「パラレルリズム」を一貫して保ってきた。機能的統合論者の想定とは異なり、このパラレルリズムに集約されるヨーロッパの機能的重層性こそが、ヨーロッパの、そして条約制度の憲法秩序化の重要な基盤であった。

しかし、プロセスとして憲法秩序化への決定的原動力を、この重層構造の内部に見いだすことはできない。本論文の以下の叙述の各所で示すように、ヨーロッパの「周辺」および「外部」との関係が、その点で重要であることが示唆される。

第 1 部 総説

第 1 章 人権条約実施システムの歩みと展望——動態的観察

第 1 章では、今日「憲法秩序」といえるようになった、条約実施システムの特徴が、動態的な観察から明らかにされる。

1950年に署名された条約は、個人申立権およびヨーロッパ人権裁判所（以下、人権裁判所ともいう）の管轄権について、いずれも選択条項による締約国の裁量的な受諾に委ねていた。しかしその後、1970年代半ばまでの期間に、締約国の選択によらず自働的に作動する政治的实施手続の機能麻痺が明らかになり、代わって1980年代半ばまでに「中核」諸国による両選択条項の受諾が進んだ。もっとも、選択条項の受諾が「周辺」諸国も含んで一般化するのには、冷戦崩壊の直前であった。

1994年署名・1998年発効の第11議定書により実現したフルタイムの人権裁判所に条約の実質的实施権限を集中させるという改革は、中・東欧諸国を条約締約国集団のなかに取り込んでいくという方針が明確になる中で実現した。政治的不安定要因をかかえるこれら諸国を取り込むことと、司法的処理を徹底するという改革とは、一見矛盾するが、シンボリックな意味での人権をヨーロッパ全体に普遍化するという文脈では、両者はむしろ関連している。他方、人権の実現についての政治的責任へのコミットメントの低下が露わになっている。

第2章 新旧両手続の組織と手続——静態的観察

第11議定書による改正以前の条約においては、国家間申立からヨーロッパ人権委員会（以下、人権委員会）による調停手続を経て、調停不調の場合にヨーロッパ評議会閣僚委員会が実質的処理を行う、というのが、締約国となることによって引き受けなければならない手続であった。つまり、締約国は個人が人権委員会に申し立てることを認め、および／または、人権委員会の手続を経たものについて人権裁判所の管轄権を認めることは、二つの選択条項によって、選択的に受け入れることのできる手続であった。選択条項の受諾が一般化するにつれて、脇道であった後者のルートが活性化してきたが、旧制度では司法化は、原条約の構造による制約を受けていた。

新制度においては、人権委員会と人権裁判所は統合され、後者と同名の新しい人権裁判所に両者の機能が統合された。ここでは、個人（および締約国）の申立は、自働的に人権裁判所の管轄に服する。しかし、統合による効率化・迅速化というスローガンにもかかわらず、人権裁判所の内部で小法廷（7名の裁判官で構成）から大法廷（同17名）への実質的な上訴の可能性が認められている。閣僚委員会には、違反認定を含む確定判決の執行の監視の任務のみが残されたが、この任務を果たすためにも相当な努力が必要とされ、人権裁判所の判決執行過程への介入に対しては警戒的な従来からの傾向と、執行への政治的コミットメントが十分でないために、人権裁判所の再度の介入を認めようとする傾向が、共存するというアンビバレントな状況が続いている。

第2部 実施手続改革の国際的環境

第3章 中東欧諸国とヨーロッパ評議会および条約

条約の母体であるヨーロッパ評議会（以下、評議会ともいう）は、冷戦構造が立ち現れてきた国際環境に起源を有し、その後も東欧圏に対抗する西欧圏のイデオロギー防衛をはかるための機構として機能してきた。

冷戦崩壊前後から東欧圏（以下中東欧）諸国に対する取り込みのための諸策を講じてきた評議会の役割は、西ヨーロッパ政界でも、承認されるに至った。従来

から中東欧諸国をカバーしてきたヨーロッパ安全保障協力会議(CSCE)の活性化だけでは、高い人権保障水準をこの地域にもたらすことはおぼつかないからである。さらに、評議会は、ソ連邦崩壊・ユーゴスラビア解体といった事態を前にして、中東欧諸国一般を評議会および条約の機構の中に急速に取り込む戦略に転換する。

こうした状況の下で、評議会は、従来の実行を修正して、両選択条項の受諾付きで条約への早期の批准を加盟に際しての条件とする態度をとった。この背景には、とりわけ、中東欧地域からの人の流入を実際・法的に制限する必要性がある。

こうした評議会の戦略は、中東欧諸国の側の状況をほとんど顧慮することなく、評議会および条約のシンボル機能のみを確保したという性格を強くもっているために、とりわけ中東欧地域との矛盾を孕んでいる。

第3部 改革後の条約実施体制の構造

第4章 条約実施機関における個人の「裁判をうける権利」

第11議定書による改革に先立つ議論では、改革派は、条約実施機関における個人の「裁判をうける権利」を援用していた。結果的に実現した改革は、この要請を原則として満たしているように見える。もっとも、実際には、多くの申立人にとって、確立したとされる裁判所の審理をうける権利は、受理手続に参与する3名構成の委員会による審理の中身に依存する。

さらに、仔細に検討すると、個人申立人とその相手方となる締約国とは、当事者として平等な地位を有するかどうかには疑問が残る。不受理決定は常に確定的であり、受理されても、上訴の結果としてはもちろんいつでも不受理とすることができる。上訴理由も、実質的に重要な政治的争点を含むとされているように、一般的には国家に有利である。

こうして、重大な問題が残るものの、国際基準の適用の面での個人の参加は、ほぼ完全といえる程度に実現したとはいえるであろう。

第5章 人権裁判所（新）の組織と手続の確立——3年目の時点での小括

第11議定書による条約の改正は、1998年11月1日に効力を生じたが、経過規定により人権委員会はその後1年間活動を続けた。人権委員会に割かれていた人的・財政的資源を吸収して元来意図した機能を人権裁判所（新）が発揮し始めたのは、実質的に2000年からであり、改正発効後3年目の2001年に、この活動のデータが利用可能となった。この時点での観測は、改革の本来の意図とそれとの関係での実際の機能を描くのに有効である。

発足直後の人権裁判所の組織の面で注目されるのは、実際の裁判体である小法廷を構成する部(Sections)に、旧東欧圏出身裁判官が少数となるよう均等に割り振られたことである。ここに、裁判体の多くをくじ引きではなく固定構成員制とした改革の意図が明白に現れている。

裁判官付けの調査官構想は実際には実現されなかった。こうしたこともあり、とくに受理されるまでの手続においては、書記局に組織された法律家の役割が大きい。また上訴（許可）の決定は公表されず、いずれも透明性について問題を残している。等比級数的に増大する申立の処理が強く意識され、この関係で友好的解決手続は抑制的にしか用いられなくなったが、処理は追いつかない状況であり、再改革論が浮上している。他方で、大規模重大人権侵害事態への対処が迫られているが、ここには司法的処理の限界が横たわっている。

第6章 大規模かつ重大な人権侵害と条約制度

——チェチェン紛争に対する対応を中心に

第11議定書による改正以降、判決の執行についても人権裁判所の関与を強めようという、さらなる司法化とでもいうべき動向が観察されている。一つは、パイロット判決といわれるもので、同種の多くの事件のなかから一つを選び、違反認定の基礎となっている構造的問題を指摘し、それを解消する方法を示唆するものである。もう一つは、第14議定書による改正（2010年発効）で導入された不履行確認訴訟で、閣僚委員会の付託により締約国が判決に従っていないことを確認するものである。

このような文脈で、法的責任が確定したこれまでの大規模・重大人権侵害事例を検討し、さらにとりわけチェチェン紛争に対する条約制度の対応を検討することに意義が見いだされる。

当然のことながら、現在進行形のこうした事態には、条約制度は無力である。また事後的救済や人権侵害体制からの脱却の局面でも、人権裁判所が果たす役割は、こうした事態では限定的と言わざるをえない。不履行確認訴訟は事実上封印されている。結局、こうした事例の分析からは、司法化というプロジェクトは、実質的な意味からは成功しているとはいいがたいのである。

第4部 条約実施機構改革の構造的基礎——旧制度の分析を通じて

第7章 旧制度における人権裁判所の管轄権

第11議定書による改正以前は、人権裁判所の管轄権は、選択条項受諾宣言による任意的なものであった。こうした宣言が締約国によりコントロールされていたならば、そもそも「憲法秩序」について語るような条件はなかったということになる。そこで、この章では、こうした宣言の期間や条件を網羅的に分析するとともに、宣言に対する人権委員会、人権裁判所、条約の被寄託者であるヨーロッパ評議会事務総長の取扱いを分析する。

冷戦崩壊前の実行では、締約国が受諾宣言に付した留保について、人権裁判所は異議を唱えることを回避してきた。しかしとくに1970年代後半以降の人権委員会の態度からは、個人のイニシアチヴで正規に提起された事件は最終的には人権裁判所に向けられるべきだ、という観念の成立が認められる。むしろ冷戦崩壊後、明確に、例外的に領域的・時間的制限を法認しつつ、締約国が人権裁判所の権限を個別的にコントロールすることは認めないという態度がはっきりと現れることになった。

第8章 旧制度における閣僚委員会の事件の実施的処理権限

実施機構改革のもっとも革新的な部分は、旧制度で閣僚委員会が有していた事件を実質的に処理する権限の廃止にある。つまり旧制度では、人権委員会で友好

的解決が不調におわり、人権裁判所に付託されなかった事件は、政治的機関である閣僚委員会により取り扱われた。この権限の廃止によって、条約実施手続は、いわば「司法的純化」を遂げたといえる。逆に、この廃止された権限が、どのような前提の下に作り出され、実施においてどのような問題を抱えていたかは、実施機構改革を評価する上で重要である。

旧制度における閣僚委員会の権限には、条約解釈・適用機能と紛争解決機能という互いに矛盾するものが含まれていた。また、結局のところ人権委員会に組織された専門家の意見を政治的意思によって受けとめる意図が微弱で、紛争解決のイニシアチヴを發揮しようとしめない傾向があった。

このことこそが司法的純化の背景であるといえる。実際の解決のために政治的意思の動員が一般的には必要とされない個別的人権侵害については、その対処のために法的拘束力のある人権裁判所の判決を前提とした方がよいからである。他方、政治的不安定要因を抱える中・東欧諸国が多く条約に参加する時代的文脈にもかかわらず、大規模・重大侵害への対処が十分顧みられたとは考えられない。

司法的純化によってもたらされた人権裁判所の唯一の管轄権は、諸政府のヨーロッパ全体での人権擁護へのコミットメントの弱体化を隠蔽するシンボルでもあるといえる。これは、人権裁判所の判例法を現実のものとする政治的基盤が、きわめて脆弱であることを示している。

第5部 条約による国内の基本権救済手続の統制

——「実効的な国内救済手段を得る権利」の可能性

第9章 「実効的な国内救済手段を得る権利」の性格と適用範囲

ヨーロッパ人権条約を「憲法秩序」という場合、それを国内法に対して上位に立つ法秩序と位置づける観念を伴っている。この場合、本論文では、「憲法秩序の第2の観念」という。こうした観念がどれほど確立しているかをみるために、まず、条約13条に規定されている、条約上の権利についての「実効的な国内救済手段を得る権利」の性格と適用範囲を検討する。

起草過程ではそうではなかったが、この規定が単に国が守るべき原則を定めているだけでなく、個人が援用できる権利を保障していることは早くから認められ

た。また、他の個別的権利規定の違反がなくとも 13 条の違反は認められるという意味での、「自律性」も早くから確立している。また、1980 年頃には、国内手続で条約上の権利と同等な保障がされなければならないという要請を含むものと観念的には考えられるようになった。しかし、こうした 13 条についての性格規定は、なお抽象的な観念に留まっており、より具体的な文脈で発動できる状況が現れたのかという検討は、次章以降の課題である。

第 10 章 条約上の権利の国内手続での援用可能性

一般には、1985 年のアブドゥルアジス判決において、条約 13 条を根拠に、国内手続における準則と条約基準の一致が認められるようになったとされる。しかし、この判決およびその下敷きとなった 1983 年のシルヴァー判決を、人権委員会の意見や被告国イギリスの主張も併せて詳しく検討すると、この所見は正しいとはいえない。人権裁判所はこれらの事件では、条約上の権利の援用可能性があるかどうかを直接判断の対象とはしていない。そのような可能性を 13 条違反の有無に関して判断基準としたのは、1989 年のゼーリング判決である。しかし、ここでは、きわめて緩やかな判断基準でイギリスの救済制度が条約上の権利と同等のものを援用できるとし、13 条違反は実際には認定しなかった。

たしかに、シンボリックな意味以上に、立ち入って国内手続を審査するかどうかは疑わしい。単に、人権裁判所の負担を減らすという実際的要請が考慮に入れられただけでも評価できる。しかし、ゼーリング判決によって、国内手続で条約基準が援用できなければそれだけで条約違反となるという意味で、特殊な国際義務を課すようになっていることは認めなければならない。

第 11 章 入国管理措置に対する国内不服審査制度の条約による統制

外国人に対する入国管理制度に対する手続的統制については、条約の文言上は微温的な規定しか存在しない。しかし、1990 年代以降の判例を検討すると、条約上の権利侵害に対する実効的救済を求める 13 条に基づき、かなり具体的に各国の制度を拘束する判例法理が展開していることが分かる。

判例法で認められている条約基準が適用されることを求める傾向が、実際にこれを根拠に違反を認定することには躊躇がみられるものの、顕著になっている。たとえば、拷問その他の虐待から自由についての規定（条約 3 条）が援用された場合には、この規定の「絶対的」性格を反映して、国内手続において追放対象者の危険性を考慮することは許されないとされている。

さらに、条約上の権利が問題とされる限りで、国内手続そのものについて、対審性や執行停止の可能性が求められるようになっている。

こうしてみると、条約上の権利侵害に対して実効的救済手段を保障する規定の潜在的可能性は、無視することができなくなっていると考えられる。

補論 EU 法における人権規範の展開

——憲法秩序化への対外協力コンディショナリティのインパクト

リスボン条約による改正（2009 年発効）後の EU 条約は、その 2 条において民主主義などとともに人権の尊重を、EU 自身はその基礎をおく価値と規定している。この規定は、EU 自身の憲法秩序化の決定的道標であり、結局、EU の憲法秩序化は、人権規範を基軸とするものといつてよい。

ところで、EU 法上の人権規範といえ、1970 年の国際商事会社事件の EC 司法裁判所判決で確立した判例法としてのそれ（この場合には通常「基本権」規範といわれる）がよく議論される。しかし、この基本権規範は、上にみた基礎的価値としての人権規範へ続く直接の関係を有しているものではない。この人権規範は、冷戦崩壊直後に明確化された対外コンディショナリティとしてのそれを淵源とするものである。これが中東欧諸国との協力関係を設定する条約に取り込まれ、これら諸国の EU への加盟条件となったのち、一般的加盟条件と規定されて、ついに基礎的価値という位置づけをもったのである。

このような経緯からすれば、イデオロギー的整合性を保つという要請はあるものの、とくに中核的加盟国を対象として EU として自らの人権規範を適用しようという契機はほとんどないといえる。人権観念の西欧諸国に適合的な（再）生産の拠点は、むしろ EU 制度の外、具体的にはヨーロッパ人権条約制度に求められている。

終章 国内の実施の進展と補完性原理

1990年代から2000年代前半にかけて、従来ヨーロッパ人権条約が国内的効力を有していなかった旧来の締約国において、国内法を通じて同条約がつつぎ受容され、同条約は、ほとんどの締約国で国内的効力を有する事態が生じた。

これは、中東欧諸国が次々と条約に加入してくるプロセスと同時であった。そこで、これら諸国が条約基準を国内的に実施する前提として、旧来の締約国での受容が必要とされたという側面がある。

このようなプロセスは、また、補完性原理の強調を伴っていた。つまり、国内受容することによって、国内裁判官が、条約の解釈・適用に参加する道筋が開かれるというのである。他方、どの国内裁判所の判決でも、条約の支配的解釈・適用に影響を及ぼしうるわけではない。こうして、この原理は、現在では、条約上の権利についての各国の救済制度の実効性を関数として、人権裁判所のコントロールを抑制する方向にも、強化する方向にも働く。

結局、国内の実施の進展によって強化された各国のおよび人権裁判所の裁判官の共同性のなかで、知的ヘゲモニーを担うことは、自らに対する国際的コントロールを空洞化するとともに、条約の解釈原理を支配することにつながる。こうした知的ヘゲモニーは少数の特定の場合が生み出されていることに、一層の注意が必要とされているのである。

なお、「**人権裁判所判例研究**」と題された**付録Ⅰ**では、ロイズイドウ事件（先決的抗弁・本案、大法廷、1995, 1996年）、キプロス対トルコ事件（第4申立、大法廷、2001年）、およびブロニオヴスキ事件（大法廷、2004年）の諸判決についての研究が収録されている。

また、「**条文および関連資料**」と題された**付録Ⅱ**では、ヨーロッパ人権条約および議定書、第11議定書および第14議定書による改正について条文および報告書、ならびに1998年の人権裁判所規則の日本語訳が収録されている。