

シラクサ原則について

松尾太陽（京都大学文学部）、大北全俊（東北大学大学院医学系研究科准教授）

はじめに

COVID-19をはじめとする新興感染症が社会にもたらした課題の一つに、感染症対策に伴う人権の制約をめぐる問題があります。すなわち、病気の蔓延を防ぐための公衆衛生対策として、感染者・濃厚接触者の隔離や自宅待機、多数の人々が利用する施設の使用制限といった措置が往々にして取られますが¹、それらは移動の自由や集会の自由、自由な経済活動といった個人の自由の制限を伴うものです²。自由主義社会において刑事犯以外のものがこのような人権制限を受けるのはきわめて例外的な事態であり³、当然そういった措置の法的妥当性をどのようにして判断すればよいのか、という問題が生じてくるわけです。

本記事では、このような問題について考える際の一つの手がかりとして、人権の制約に関する国際的な基準として参照されることの多いシラクサ原則⁴について紹介します。まずはじめにシラクサ原則とはどのような性質の文言であるのか、その沿革および内容について簡潔に整理し、つづいて特に重要だと思われるいくつかの点について取り上げていきます。

シラクサ原則とは

シラクサ原則とは、その正式な名称を「市民的及び政治的権利に関する国際規約の制限及び逸脱条項に関するシラクサ原則 The Siracusa Principles on the limitation and derogation provisions in the international covenant on civil and political rights」と言います。この名称が示すように、1966年に国際連合総会によって採択され、1976年に発効した「市民的及び政治的権利に関する国際規約 International covenant on civil and political rights : ICCPR」⁵（以下、自由権規約）を踏まえたものであり、そこで規定されている義務からの逸脱（違反）derogationや人権の制限 limitation に関する条文の解釈に関する原則となっています。

自由権規約にはその第4条に、緊急事態に締結国が規定されている義務から逸脱することを一定程度許容される規定があり（逸脱条項 derogation）、また主に12条に締結国による人権制限が特定の条件のもと許容される規定があります（制限条項 limitation）。シラクサ原則は逸脱・制限条項の解釈原則を提示するものとして、人権保護の観点からこれらの条項が恣意的に解釈されないよう歯止めをかけるひとつの試みとして位置づけられます。1984年にイタリアのシラクサにて人権に関する非政府組織 non-governmental organization: NGO 主体の会議が開催され、自由権規約の目的にかなう適切な解釈の原則・シラクサ原則が採択されました（会議開催期間：1984年4月30日から5月4日）。当該会議には、国際法律家委員会 International Commission of Jurists など人権に関する活動を行なっている主要な NGO が参加し、世界各地から国際法の研究者や実践家など幅広

¹ 赤林朗・児玉聡編『入門・医療倫理Ⅲ 公衆衛生倫理』勁草書房、2015、p. 184.

² Wynia, M. K. (2007). "Ethics and public health emergencies: Restrictions on liberty" American Journal of Bioethics, 7(2), 1-5.

³ 伊藤邦彦「治療に非協力的な結核患者への法的強制力」『結核 86(4)』, 2011-04-15, 日本結核病学会, pp. 459-471.

⁴ UN Commission on Human Rights, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 28 September 1984, E/CN.4/1985/4. <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>.（更新日時・最終アクセス日 2021/1/22）

⁵ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), General Assembly resolution 2200A (XXI) (1966). [https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/InternationalCovenantonCivilandPoliticalRights\(1966\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/InternationalCovenantonCivilandPoliticalRights(1966).aspx)（最終アクセス日 2021/1/22）

い参加者によって構成されていました。その後 1985 年にオランダ政府代表から国連事務総長に提出され、第 41 会期人権委員会 Commission on Human Rights（当時は国際連合経済社会理事会 UN Economic and Social Council の機能委員会であったが 2006 年に総会管轄の人権理事会 Human Rights Council へ改組）の公式文書として採用されました⁶。

なお、世界保健機関 World Health Organization: WHO のウェブサイト「シラクサ原則の五つの基準」として原則の要点がまとめられています（表）⁷。この WHO のまとめや類似のものがよくシラクサ原則として引用されています。

WHO 「シラクサ原則の五つの基準」

- ・（人権の）制限は法律に従って規定され、実施される
- ・制限は一般的な利害関心の正当な目的にかなうものである
- ・制限は目的の達成のために民主的社会で厳密に必要とされるものである
- ・同じ目的を達成するためにより侵襲性や制限の程度が低い措置が利用可能であってはならない（目的を達成するためにもっとも侵襲性や制限の低い措置を選ぶ）
- ・制限は科学的根拠に基づくものであり、不合理あるいは差別的な仕方など恣意的に、起草あるいは強制されるものではない

本報告書では、改めてシラクサ原則の原文を確認し、COVID-19 における人権制限について検討するための資料となることを願っております。まず、自由権規約の概要と制限及び逸脱条項について確認をしてから、シラクサ原則の原文の概要を確認します。

自由権規約について

自由権規約（ICCPR）は 1948 年の世界人権宣言を踏まえて起草された、現在 74 ヶ国が署名し 173 ヶ国が締約国となっている国際条約⁸、締約国に対して自由権を中心とする人権の保障を義務づける内容となっています⁹。自由権規約は同時に採択・発効された「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（ICESCR、社会権規約）」と並び「国際人権規約」と称され、人権に関する国際条約の中で最も根本的・包括的なものとして位置づけられます。

⁶ 棟居徳子「公衆衛生上の緊急事態における人権保障：新型コロナウイルス対策において求められること」『週刊社会保障 3066』, 2020-4.6, 法研, pp. 44-49.

⁷ WHO, “WHO Guidance on human rights and involuntary detention for xdr-tb control. https://www.who.int/tb/features_archive/involuntary_treatment/en/（最終アクセス日 2021/1/22）

⁸ United Nations “Treaty Collection: 4. International Covenant on Civil and Political Rights” https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en,（更新日時・最終アクセス日 2021/1/7）

⁹ 国際人権規約 | 外務省 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/index.html>（更新日時 2020/4/17, 最終アクセス日 2021/1/7）なお、自由権規約の翻訳については日本弁護士連合会のウェブ上に掲示されているものを参照 https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/liberty_convention.html（最終アクセス日 2021/1/22）

自由権規約の「制限及び逸脱条項」について

まず大前提として、「制限及び逸脱条項」という語の意味について触れておきます。「制限」とは自由権規約において認められた人権の制限のこと、「逸脱」とは国家にとって人権の保障が義務であるという観点から、人権の制限をその義務からの逸脱として捉えた表現です¹⁰。

このことを踏まえつつ、以下、制限条項および逸脱条項の具体的な実例を見ていきましょう。

〔制限条項－第12条第3項〕

制限条項の具体例としては、第12条第3項が挙げられます¹¹。第12条では第1項で移動及び居住の自由、第2項で自国を含むいずれの国からも離れる自由が明記されていますが、第3項ではこれらの権利は原則的には制限されないとしつつ、

- ①制限が法律で定められていること
- ②国の安全、公的な秩序、公衆衛生あるいは公的な道徳、他人の権利と自由を保護するため必要であること
- ③規約において認められる他の権利と両立すること

を満たす場合はその限りではないとしています。詳しくは後述しますが、シラクサ原則ではここで用いられている「国の安全」や「公の秩序」といった制限目的について、より詳細な解釈が加えられています。

〔逸脱条項－第4条〕

逸脱条項として主に参照されるのは、締約国が自国の負っている義務から一時的に逸脱することを許容することを明記した第4条です。第4条では、以下の6つの条件を満たす状態において、規約で認められた特定の権利の一時的かつ例外的な制限が認められています¹²。

- ①国民の生存を脅かす公的な緊急事態が起こっていること
- ②措置が事態の緊急性によって厳密に要求されるものであること
- ③措置が人種、皮膚の色、性、言語、宗教又は社会的出自を理由とする差別的なものでないこと
- ④他の国際的な義務と矛盾しないこと
- ⑤逸脱してはならない権利に抵触しないこと
- ⑥国連事務総長を通して逸脱した規定および逸脱するに至った理由を他の締約国に正式に通知すること、また逸脱が終了する日にも同様の通知を行うこと

ここで用いられている「国民の生存を脅かす公の緊急事態」「事態の緊急性によって厳密に（真に）必要とされる」「逸脱してはならない権利」といった語彙や、緊急事態の通知および終了に関しても、シラクサ原則ではより詳細な解釈がなされています。

¹⁰ 佐藤潤一「自由権規約 4条(緊急事態)についての一般的意見 29」『大阪産業大学論集 人文・社会科学編 9』, 2010-6, 大阪産業大学学会, pp.159-175.

¹¹ 藤本晃嗣「自由権規約の制限条項に対する一考察(1): 規約人権委員会の実行から」『国際公共政策研究 7(2)』, 2003-3, 大阪大学大学院国際公共政策研究科, pp.-185-206.

¹² Maria Pia Sacco, Theodora Christou, Anurag Bana (2020). "Digital contact tracing for the Covid-19 epidemic: a business and human rights perspective." <https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/LPRU-Digital-contact-tracing-COVID-19-June-2020.pdf> (最終更新日 2020/10/1)

以上見てきたように、シラクサ原則は上記のような制限条項・逸脱条項の解釈を明示することによって、条項を補完し基準を明確化する働きをしています。このことを踏まえ、以下でシラクサ原則の具体的な内容について見ていきましょう。

原則の内容

シラクサ原則は計 76 個の項目から成り立っており、次のような章立てとなっています。

I. 規約の制限条項

- A. 制限の正当化に関する一般的な解釈の原則
- B. 特定の制限条項に関する解釈の原則

II. 公的な緊急事態における逸脱（違反）

- A. 「国民の生存を脅かす公の緊急事態」
- B. 公の緊急事態の宣言、通知、および終了
- C. 「事態の緊急性が厳密に（真に）必要とする」
- D. 逸脱してはならない権利
- E. 公の緊急事態およびその結果としての逸脱措置の導入と適用に関するいくつかの一般原則
- F. 自由権規約委員会と国連機関の機能と義務に関する推奨事項

以上のように、第一部では人権の制限の正当化に関する解釈の諸原則が、第二部では公的な緊急事態において逸脱措置を実行する際の解釈の諸原則が明示されている、というのが大まかな枠組みです。つづいて、章ごとの内容を簡潔に追っていきましょう。

I. 制限条項

A. 制限の正当化に関する一般的な解釈の原則（第 1 項～第 14 項）

ここでは、「規約によって保証された人権を制限するためには、規約自体の条件に則っていなければならないこと（第 1 項）」や「すべての制限は法律によって規定され、規約の目的と対応していなければならないこと（第 5 項）」、「すべての制限はその悪用に対する異議申し立ておよび是正の可能性の対象となること（第 8 項）」など、制限の正当化に関する制限条項の解釈の一般原則が示されています。

また、第 10 項では比例性の原則、すなわち制限目的と制限手段の間に釣り合いが取れているべきだという考え方が提示されています¹³。続く第 11 項でも、制限目的を達成するために必要とされる以上の制限手段を使用してはならないとも明記されています。前述した規約の制限条項は広範かつ曖昧なものであるため、過剰な制限が濫用される危険性を回避するためにもその適用に関しては具体的な基準を設定する必要があります。これらの条項は、制限目的を限定解釈することに注力してきた従来 of 学説の試みに対し、実体的な審査基準を提示する試みであると評価する説もあります¹²。

¹³ 藤本晃嗣「自由権規約の制限条項に対する一考察(1)：規約人権委員会の実行から」『国際公共政策研究 7(2)』, 2003-3, 大阪大学大学院国際公共政策研究科, pp.185-206.

B. 特定の制限条項に関する解釈の原則（第 15 項～第 38 項）

ここでは、前述した自由権規約第 12 条第 3 項をはじめとする特定の制限条項において用いられている「法律で定められた」「民主的社会において」「公の秩序」「公衆衛生」「公衆の道徳」「国の安全（国家安全保障）」「公共の安全」「他の者の権利及び自由または他の者の権利及び信用」「公判の制限」という 9 つの語に関する解釈の原則が述べられています（基本的に個々の語の厳密な定義を設定していくという内容なので、詳細は割愛します。関心のある方は脚注 4 に記載した原文及び当ウェブサイトに掲示している翻訳を参照してください）。

II. 公的な緊急事態における逸脱

A. 「国民の生存を脅かす緊急事態」（第 39 項～第 41 項）

ここでは自由権規約第 4 条に基づいて逸脱が認められるところの「国民の生存を脅かす緊急事態」とは、「人口の全体、そして国の領土の全体または一部に影響を及ぼし、人口や領土の保全、政治的独立、国家の基本的な機能・制度を脅かすもの」と規定されます。また、内部紛争や社会的不安のなかでもこの条件に当てはまらないものや、経済的な困難においては逸脱を正当化できないということが明記されています。

B. 公的な緊急事態の宣言、通知、および終了（第 42 項～第 50 項）

ここでは第 4 条において逸脱のための条件とされた「公的な緊急事態の宣言、逸脱した規定およびその理由に関する国際的な通知、また逸脱措置の終了に伴う通知」に関する具体的な規定が明記されています。

C. 「事態の緊急性によって厳密に（真に）必要とする」（第 51 項～第 57 項）

ここでは、再び比例性の原則が明記されます。すなわち、逸脱措置の程度や期間、地理的範囲は国民の生命への脅威に対処するために厳密に必要であり、脅威の性質と程度に比例するものでなければならないとされます。また、ここでいう厳密な要求とは実際に明確に差し迫った脅威のみを指し、潜在的な危機に対する懸念のために逸脱措置が適用されることはないとも明記されています。

D. 逸脱してはならない権利（第 58 項～第 60 項）

ここでは、逸脱措置を適用するにあたってもおも逸脱してはならない権利として、以下のような生存権に基づく権利が挙げられています。

- ①拷問や、残酷で非人道的あるいは品位を傷つける扱い・刑罰からの自由
- ②自由な同意なしの医学的・科学的実験からの自由
- ③奴隷制または意思に反する束縛からの自由
- ④契約上の責務によって投獄されない権利
- ⑤遡及刑罰によって有罪判決を受けたり、より重い刑を宣告されたりしない権利
- ⑥法の前に人として認められる権利
- ⑦思想・良心・信教の自由

これらの権利は、国民の生命を守るという目的においても、いかなる条件下でも不可侵のものであるとされます。

E. 公的な緊急事態およびその結果としての逸脱措置の導入と適用に関するいくつかの一般原則（第 61 項～第 70 項）

この節では「逸脱措置は法律に準拠したものであること（第 61 項）」や「規約に定められた特定の義務からの逸脱は許可されても、国際的な義務からの一般的な逸脱は許されないこと（第 66 項）」など、これまでに挙げられてきた原則を補足する内容の原則が列挙されています。

F. 自由権規約委員会 Human Rights Committee と国連機関の機能と義務に関する推奨事項（第 71 項～第 76 項）

この節では、自由権規約の実施機関である自由権規約委員会(シラクサ原則を採用した人権委員会とは別組織)をはじめとする制限・逸脱措置に関連する国連機関の機能および義務に関する事務的な規定が列挙されています。

以上、シラクサ原則の内容をその章立てに基づいて整理してきました。説明の簡略化のため、一つ一つの項目を参照することは避け、また事務的な規定や感染症対策との接点を見出しにくい規定に関しては大幅に割愛しましたが、それでも内容が多岐にわたっていて煩瑣に感じる方もいると思うので、最後にとりわけ重要だと思われる点¹⁴について再度振り返っておきたいと思います。

まず重要なのは、第 5 項や第 61 項で示されているように、人権の制限をとまなう措置は法律によって規定され、法律に即して施行されなければならないということでしょう。また逸脱があくまで特定の義務に対する例外的なものであること（第 66 項）や、生存権に基づく諸権利が逸脱措置の中にあっても不可侵であること（第 58 項）など、規約において示されている国際的な義務が過度に損なわれることを防止する規定の存在も当然ながら重要です。

そして、先にも述べたように、シラクサ原則の特徴として、制限目的と制限手段の双方にスポットライトが当てられていることが挙げられます。つまり、前者に関しては、制限・逸脱が公共の利益に資する正当な目的に照らしたものでなければならないという原理に基づき、「公共の利益」にかかわる諸概念の厳密な定義づけや「国民の生命を脅かす緊急事態」の範囲の画定がなされていますし、後者に関しては比例性の原則が掲げられています。とくに、第 11 条で比例性の原則の具体的な基準として「必要とされる以上の制限手段を使用してはならない」とされていることは、すなわち「制限は必要最小限でなくてはならない」ということを意味しており¹⁵、つまりここから「人権の制約を伴わない代替措置が機能しうる場合、制限措置は取られるべきでない」といったことが言えるでしょう。

¹⁴ 要点の整理に関しては前述の WHO のまとめおよび赤林朗・児玉聡編『入門・医療倫理Ⅲ 公衆衛生倫理』勁草書房、2015、p.184 を参考にした。

¹⁵ K. W. Todrys, E. Howe, and J. J. Amon (2013). “Failing Siracusa: governments’ obligations to find the least restrictive options for tuberculosis control” *Public Health Action*, 3(1), 7-10.