

欧州人権条約における 第14bis 議定書の採択 — 並立する暫定的適用方法 の効果と問題点 —

前 田 直 子*

はじめに

「人権及び基本的自由の保護のための条約」¹ (以下、「欧州人権条約」あるいは「条約」という) は、個人申立事件の効率的な審査手続の促進を目的として、第11議定書²により、条約実施機関である欧州人権裁判所機構 (以下、「裁判所」ともいう) 及び個人申立手続を抜本的に改正した。しかし個人申立件数は年々飛躍的な増加の一途を辿っており、手続の司法的性質の一層の強化と申立事件処理の迅速化を目指し、条約を改正する文書として、欧州人権条約「条約の監督機構を改正する第14議定書」(以下、「第14議定書」という)³ が2004年5月13日に署名開放された。

第14議定書による個人申立手続および当該手続の実施機関に関する主な改正点は、許容性審査における単独裁判官制度の導入、3人の裁判官で構成される小委員会の機能強化などがあげられる。議定書の採択・発効ののち、ロシアとモルドバに同時に宛てられた個人申立の審査に対する人権裁判所の判決が、両国をめぐる政治的問題に関与する内容であったため、ロシア議会は人権裁判所への協力を拒否し、議定書の批准を行わない決定を下した。欧州評議会は再三ロシア政府の説得に努めたが奏功せず、条約全締約国の批准を発効要件とする第14議定書は、発効の見通しが立たず暗礁に乗り上げた。この事態に欧州評議会閣僚委員会と人権裁判所は、第14議定書の主要規定の暫定的適用の可能性を探り始めることとなった。

本稿では、第14議定書の暫定的適用を目的

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教

とした第14bis 議定書（以下、「議定書」ともいう）の位置づけおよび規定内容を整理し、同議定書による暫定的適用の方法と、全締約国間のマドリッド合意により導入された受諾宣言方式による暫定的適用の方法の二つが並立している状況を、条約法の観点から検討し、個人申立制度が直面する課題のなかで、その効果や問題点について考察する。

第14bis 議定書の採択経緯

本章ではまず、第14bis 議定書の位置づけを明らかにするため、議定書採択までの経緯を振り返りたい。

欧州人権条約に置かれた個人申立手続の利用には、当初、条約締約国の選択条項（条約旧第25条⁴）受諾宣言が必要とされており、国家にとっては任意的な手続であった。1990年1月にトルコが管轄権受諾宣言を受け入れた時点で、当時のすべての条約締約国に対して、個人申立権と人権裁判所管轄権の受諾が成立したが、東欧諸国の欧州評議会加盟により、事態は急速な変化を遂げる。

冷戦の崩壊とともに、1990年11月のハンガリーの加盟を皮切りに、中東欧諸国が西欧社会への参画を目指し、欧州評議会への加盟を申請した。加盟には、各国国内法の条約適合性審査と、欧州人権条約の早期批准ならびに個人申立権および人権裁判所管轄権の受諾が必須条件とされた⁵。これは、個人の裁判所への権利侵害申立権（訴権）の保障とそれを欧州全体で統一的に進めるといふ政策的方向性が確立していたことの反映である。しかしな

がら中東欧諸国の参入は、個人申立件数の急速な増加をもたらした。結果として条約実施システムは機能不全に陥ることになった。当時、手続を担当する条約実施機関は（旧）欧州人権裁判所と欧州人権委員会（以下、「人権委員会」）の二本立てであったが、ともにパートタイムで活動しており、その処理能力には限界があった。人権委員会と人権裁判所での手続の重複も、処理速度の低減の一因となっていた。

1998年11月1日、第11議定書の発効により、劇的な機構手続改革が実施に移された。個人申立権および人権裁判所管轄権の受諾は義務的となり、条約実施機関もフルタイムの人権裁判所に統合をはかり、大きな変革をもたらされた。しかしその効果についての評価は、早くも2000年には、更なる追加的合理化策の必要性を唱える提言につながることとなった。欧州評議会閣僚委員会は、システム改革案作成の作業を推し進め、2004年5月13日、第14議定書が採択されるに至った⁶。

第14議定書による実施システムの主な改正点は、(i) 単独裁判官による受理可能性審査、(ii) 受理可能性新基準「相当な不利益」の追加、(iii) よく確立された判例法の単純適用による小委員会（3人の裁判官で構成）での簡易手続（「パイロット判決」）の導入、(iv) 欧州評議会人権弁務官の手続参加、(v) 友好的解決の随時利用、(vi) 終結判決の不履行確認訴訟制度の新設、(vii) 欧州連合の条約加入権の付与である。人権裁判所の権限が拡大され、個人申立手続の迅速化が期待さ

れた。全条約締約国（欧州評議会加盟国を意味する）の批准を発効要件とするため、2006年12月までに46カ国が批准をすませたが、ロシアは2006年4月の署名後、政治主導部の人権裁判所に対する不信から、第14議定書の批准を行わないことを決定した。⁸ 欧州評議会はロシア政府の説得を重ねたが状況は好転せず、2008年10月14日、閣僚委員会のもとに設置されている国際法法務諮問委員会（Committee of Legal Advisers on Public International Law: CAHDI）、引き続いて人権裁判所リエゾン委員会（Liaison Committee with the European Court of Human Rights）が、具体的な事態打開策について人権裁判所長らとの協議を行った。人権裁判所側は、上記(i) (iii) の手続きを導入すれば、裁判所の作業効率が20～25%向上する見込みであることを示した。⁹

2008年11月19日、具体的な問題解決の方法を探るべく、閣僚代理委員会（Committee of Minister's Deputies）が、人権運営委員会（Steering Committee on Human Rights: CDDH）に対し、「第14議定書手続実施の妥当性（advisability）と方法形態（modality）」に関する予備意見（preliminary opinion）を、同年12月1日までに提出するよう求める決定した。¹⁰ またそれを受けて、国際法法務諮問委員会に対しては、2009年3月末までに、国際法的観点からの意見を取り纏めて提出するよう求めた。2008年12月、人権運営委員会は求められた意見をまとめ、それを議論の基礎として、国際法法務諮問委員会が自らの意

見を2009年3月末に閣僚委員会に提出した。¹¹

その後、閣僚委員会人権報告者グループ（Rapporteur Group on Human Rights: GR-H）が、人権運営委員会や国際法法務諮問委員会の意見を参考に第14bis議定書原案を作成し、2009年4月16日、議員会議（Parliamentary Assembly）に意見を求めて送付した。議員会議が4月末に採択した意見を勧案し、5月6日の閣僚委員会代理級会合において、第14bis議定書案が決定された。同案は2009年5月12日、スペイン・マドリードで開催された第119回閣僚委員会大臣級会合に上程され、第14bis議定書として採択された。¹²

なお右大臣級会合当日に、欧州人権条約締約国会合が開催され、第14議定書の一部規定（第4、6、7および8条）については、締約国による受諾「宣言」により暫定的適用を可能とする「マドリード合意」（Agreement of Madrid of 12 May 2009）¹³ が採択された。

第14bis 議定書の目的と規定内容

1. 新議定書の目的

第14bis 議定書の目的および規定内容は、前述のとおり、閣僚委員会からの指示を受けた国際法法務諮問委員会の「意見」を参考に起草されたものである。この「意見」（Opinion）¹⁴ では、第14議定書手続実施にかかる妥当性と方法（advisability and modalities）について、詳細な検討が示されている。

第14議定書の実施妥当性（advisability）について諮問委員会は、諸改正事項のうち、

単独裁判官制の導入と小委員会の権限拡大は、作業の合理化・迅速化に貢献するものであり、その二つを第14bis 議定書によって導入することが、効果的であると結論づけた。第14議定書に盛り込まれた改革点のなかから、単独裁判官制と小委員会の権能拡大が選ばれたのは、人権裁判所の意向として、即時の導入が可能であり、¹⁵ また加盟国との間で個別事案をめぐって政治的な緊張関係が生ずる恐れが低く、¹⁶ 原則としてすべての申立に適用できる手続が優先されたからであろう。事実様々な報告書の中で、コスタ裁判長が、この二つの手続を優先的かつ早急に導入することを、関係委員会のメンバーらに対して強く要請したことが記されている。2009年2月末時点で、102,720件の申立が人権裁判所の審査待ちである状況に鑑みると、効率重視は現実的であり、選択の余地はなかったものと思われる。

さらに二つの措置を暫定的適用する方法(modality)について国際法務諮問委員会は、国際法上問題のない暫定的適用の方法を検討するに際して、条約法に関するウィーン条約(以下「条約法条約」)第25条(暫定的適用)との整合性を議論している。その仔細は次章(IV)に譲るが、あくまで第14議定書自体の発効が最も望ましいとしながらも、国際法上問題が生じない暫定的適用の手段として、条約法条約第25条1項(b)にそった二つの手段を提示し、かつ、それらに基づきとられる措置は、第14議定書の発効によってその効力を失う旨の終了規定が¹⁸含められるべきであると勧告した。

こうして第14bis 議定書は、発効の目途がたたない第14議定書にて導入されるはずであった個人申立手続の合理化策のうち、単独裁判官による受理可能性審査と小委員会でのパイロット判決手続の導入などを優先事項とし、それらを迅速に実現に移すことを目的とした、第14議定書の一部規定を暫定的適用するための文書として作成された。

2. 第14bis 議定書の規定内容と暫定的適用の条件

第14bis 議定書は前文と9条文からなり、それらの内容は、第2条：単独裁判官をサポートする報告者(rapporteur、書記局の一員)の任命(条約第25条の改正)、第3条：単独裁判の導入(同第27条の改正)、第4条：単独裁判官による受理可能性審査および小委員会によるパイロット手続の権限(同第28条の改正)、第6条：効力の発生、第7条：議定書発効前の暫定的適用の受諾、第8条：暫定的適用、第9条：暫定的適用の終了、となっている(各規定の具体的文言については、本稿末尾の筆者抄訳参照)。

上記規定は、は第14議定書第4条、は第14議定書第7条、は第14議定書第8条を踏襲しており、それら3つの実質的条約改正が、の条件のもとに導入されるという構造になっており、第14bis 議定書自身は第14議定書の発効によって終了することがによって規定されている。

第14bis 議定書の中で、最も興味深い規定は第8条である。第8条は、その1項におい

て、同議定書が発効要件を満たすまでの間、批准国の自発的な宣言によって即時に当該批准国に対して適用を開始する旨（すなわち「暫定的適用を定めた議定書」の暫定的適用）を規定し、2項においては、同時に二ヶ国以上の締約国を対象とした個人申立事件については、「当該関係国のすべてについて、この議定書が発効しまたは暫定的に適用される場合、あるいは、第14議定書の関連規定が暫定的に適用される場合」のみ受理されることを規定している。但書最後にあげられている条件「第14議定書の関連規定が暫定的に適用される場合」は、第14bis 議定書に依ることなく、第14議定書の特定の規定が、暫定的適用される状況をさしている。

第14bis 議定書は、第14議定書一部規定の暫定的適用のために新条約として作成されたにも拘わらず、それ以外の方法による「第14議定書の関連規定が暫定的に適用される場合」が規定に含まれていることについて、次章以降、その経緯と問題点について考察する。

条約の暫定的適用のモダリティと効果をめぐる問題

1. 国際法務諮問委員会の意見

国際法務諮問委員会（本章では、特に混同のおそれがない限り「委員会」という）が提示した暫定的適用の具体的方法についての意見を、ここで少し詳しく紹介する。

委員会は、第14議定書に含まれる改正事項の暫定的適用に際し、一般国際法原則との抵触回避の観点から、大きく三つの方法を検討

した。ひとつめは発展的な条約解釈、裁判所手続規則の改正あるいは各締約国の一方的宣言による方法、ふたつめは新たな法的文書による暫定的適用、最後に、暫定的適用に関する締約国間の合意形成後、個々の国家が受諾宣言を行う方法である。後者ふたつは条約法条約第25条1との整合性を検討したものであるが、その規定は、暫定的適用にかかる個別具体的な方法（a specific mode）¹⁹については、広い裁量の余地を認めて、特定してないため、委員会は条約上かつ欧州評議会組織法に抵触しない方策として例示したものである。

(1) 条約規定の発展的解釈、裁判所手続規則の改正あるいは締約国の一方的宣言による方法

委員会は、閣僚委員会が意見を求めた際に含まれていた、条約規定の発展的解釈による改正という選択肢については、条約の趣旨および目的を基礎とする限り、条約を修正するように解釈することは不可能であるとした。また裁判所手続規則の改正という選択肢については、手続規則はあくまで裁判所がその権限において、一方的行為として定めているにすぎないので、いずれの方法も、国際法上重大な懸念を引き起こす恐れがあるとの結論を出した。²⁰ また各締約国が、一方的宣言により第14議定書一部規定の暫定的実施を図る方法²¹は、国家の利益ではなく個人の利益を保障する規定が対象となる性質上、国家にそのような当該一部規定上の義務の免脱（waiver）

に関する判断に基づく宣言方法を付与することは、効果面では得策ではないとした。²²

続いて委員会は、条約法条約第25条 1 に照らして二つの方法を検討している。同条約第25条 1 (a)は暫定的適用の条件を「条約の定めがある場合」としており、その「条約」とは第14議定書を意味するが、同議定書には暫定的適用に関する規定が含まれていないので、第25条 1 (a)に基づく方法を選択することはできない。したがって条約法条約第25条 1 項 (b)²³が定める「交渉国が他の方法により合意した場合」にそくした方法を提示している。

(2) 新条約の採択と締約国による通常の批准 手続による方法

委員会は新たな法的文書（議定書）の採択可能性について、欧州評議会の重要な意思決定機関である閣僚委員会の決定に基づき人権運営委員会が議定書案を作成のうえ、最終的には閣僚委員会において採択し、その後通常の条約締結作業と同様、各締約国が署名・批准手続を行う方法が可能であるとした。

第14bis 議定書の参考となる前例が存在する。本体条約とは別個の新たな条約で暫定的適用を実施している有名な例としては、1947年の関税及び貿易に関する一般協定（1947年の GATT）の暫定的適用議定書²⁴がある。1947年の GATT は、国際貿易機関憲章が発効するまでの間、アメリカ行政府が議会の同意なしに適用できる部分だけを暫定的に適用したものが、国際貿易機関憲章が発効する見込みがなくなったため、1995年に世界貿易機

関を設立するマラケシュ協定（WTO 協定）が発効するまでの間、暫定的適用議定書が用いられた経緯がある。1947年 GATT の暫定的適用議定書は、6項目から成り、その1項において(a)1947年 GATT の第1部および第2部の規定について、かつ(b)第2部については既存法に反しない限りにおいて完全な程度に、暫定的適用することを1948年1月1日より実施する旨規定されている。

(3) 条約交渉国の一部規定の暫定的適用に関する条件について合意形成後に、個々の締約国が第14議定書一部規定の暫定的適用に対する受諾宣言を付託する方法

委員会は、「条約交渉国」の解釈について、条約は文脈どおりに解釈すれば、第14議定書の交渉国を意味し、モナコやセルビア・モンテネグロは当時の交渉国ではなかったが（評議会加盟前）、交渉国を欧州人権条約締約国と解することが可能との判断を示した²⁵。また「合意」形成の方法については、閣僚委員会決議による可能性は排除している。これは機構法上、閣僚委員会決議は欧州評議会に帰属する一方的行為であり、かつ第14議定書一部規定の導入は、欧州評議会規定第16条による「欧州評議会の内部機構・取決めに関する事項」にもあたらないためである²⁶。したがって、欧州人権条約の締約国による合意形成が必要であるとしたが、具体的にどのような形式で合意するかについて、条約法条約第25条は述べていないので、締約国会合におけるコンセンサスが法的にも堅固な合意の基礎となると

結論づけた。²⁷ 但し、暫定的適用の導入については全締約国の同意が必要であるが、各締約国に暫定的適用の効果が及ぶかについては、個々の締約国による受諾への同意が求められることを付言した。²⁸

このような検討を経て、国際法法務諮問委員会は、最終的に (A) 新たな法的文書の採択と締約国による批准、(B) 条約交渉国の一部規定の暫定的適用に関する条件について合意形成後に、個々の締約国が第14議定書一部規定の暫定的適用に対する受諾宣言を付託、という二つの方法を提案した。²⁹ ((A)、(B) は筆者が便宜的につけたものである。)

2. 並立的な暫定的適用方法の目的、効果と問題点

(1) 並立的な暫定的適用方法の目的

国際法法務諮問委員会の二つの案に関し、締約国全体の合意によって上記 (A) (B) のいずれかに統一するということであるのか、個々の国家が自国の都合にあわせていずれかを選択できる余地を残すということなのか、その位置づけに関する明確な記述は見当たらない。しかし委員会の意見を見る限り、いずれかの方法に絞り込み、すべての締約国に同じ方法によって暫定的適用を実施するという前提であることが、「二つの選択肢 (options)」という言葉から読み取ることもできる。またこの意見の中に、「ある1件の申立が、異なる規則が適用される二国を同時に訴えるものである場合、そのような申立の審査には、第11議定書の規定が適用されるべきである」と³⁰

いう箇所がある。この一文は、第14議定書手続の暫定的適用を受ける国と受けない国を想定しており、新議定書方式による暫定的適用を受ける国と、受諾宣言により第14議定書一部規定の暫定的適用を受ける国が、1件の事件において申し立てられる事例は想定していないことは明らかである。

では第14bis 議定書第8条2項但書の最後の一文は、どの時点で加えられたのであろうか。人権運営委員会および国際法法務諮問委員会がそれぞれの意見を提出後、2009年4月16日、閣僚委員会は議定書草案³¹をまとめあげ、議員会議 (Parliamentary Assembly) にコメントを求めて送致した。議員会議は早急に検討を行い、4月28日にはその意見 (Opinion) を閣僚委員会に送付している。閣僚委員会草案における第8条2項は、次の案文となっていた。

「2 This Protocol shall not apply in respect of any individual application brought against two or more High Contracting Parties unless the Protocol is in force [or applied on a provisional basis] [or the relevant corresponding provisions of Protocol No.14 are applied on a provisional basis] in respect of all of them.」

第14bis 議定書草案に付された説明報告書草案 (Draft Explanation Report) の第8条2項に関する部分では、³²ブラケットが付された背景等について何も言及されていない。

これに対し、議員会議から閣僚委員会への意見では、第8条案のすべてのブラケットを

はずすよう勧告されている。(A) (B) 二つの選択肢について、次のような具体的採択要件が示された。³³

・オプション1：上記(B)

2009年5月の第119回閣僚委員会大臣級会合において、欧州人権条約締約国会合を同時開催し、暫定的適用に関する合意を採択する。それは条約の全締約国のコンセンサスによるものとし、後に、各締約国による暫定的適用受諾宣言を必要とする。

・オプション2：上記(A)

第14bis 議定書という形で、新しい法的文書を採択する。この議定書は閣僚委員会において、通常どおり三分の二の多数をもって採択され、一定数の国家による批准をもって発効する。

続いて、これらのオプションについて、両者は並立することが可能で、各国がいずれの方法が自国の憲法および国内法秩序により適合的かを決定するに任せればよい、迅速に暫定的適用の運用を開始するためにも、締約国はより適当なオプションを自由に選択できると述べられている。³⁴ 二つのオプションの関係についての記述は、現時点で公開されている文書³⁵の中ではこの部分のみである。この記述の存在は、議員会議の下部組織の法務・人権委員会 (Committee on Legal Affairs and Human Rights) において、統一的手段とするのか、あるいは各国による選択方式とするのかについて議論された可能性があること

を示すものである。

(2) 宣言による暫定的適用の効果

異なる文書で規定された二つの暫定的適用の方法が、ひとつの多国間条約に関して存在する例を、他に筆者は承知していない。たとえば、「2種類の暫定的適用の規定」³⁶があるものとして、1995年「国際天然ゴム協定」や「北大西洋のおっとせいの保存に関する条約を改正する1980年議定書」などが知られているが、本稿がとりあげている状況は性質が異なる。ここであげた「2種類」というのは、1995年国際天然ゴム協定第60条のように、協定批准の意思はあるが、手続上批准手続がとれない場合に、通告で暫定的適用を開始する場合(同条1項)か、自国の憲法はじめ法制度上の制約の範囲内で暫定的適用を実施する旨を通告に明記する(同条2項)、を指している。いいかえれば、前者は暫定的適用の暫定的開始であり、後者は「国内的な手続のために正式に条約の締約国になれない場合に暫定的に条約の一部を適用するという本来の暫定的適用」³⁷である。いずれも、協定本体に含まれている規定に従い、締約国政府が通告により暫定的適用を開始する点は、第14議定書一部規定の暫定的適用とは異なる。

新条約の批准という形をとらず、宣言や通告によって条約の暫定的適用を可能とした背景には、国内手続の問題がある。国際法務諮問委員会は、第14議定書にはロシア以外の46ヶ国が批准をすませているため、新条約の暫定的適用が各国国内に及ぼす法的効果につ

いては、特段問題は生じないとの見方を示しており、かつ (A) 案にしる (B) 案にしる、受入れの合意後、それらが可及的速やかに実施されるために、新議定書あるいは宣言の発効日以前にも適用を可能とすること（暫定的適用措置の暫定的適用）が求められるとした。³⁸ そもそも暫定的適用は、条約の効力発生は否定したままで、未発効状態にある条約の全部あるいは一部規定を、速やかな条約目的達成という現実的要請に由来する手段であり、³⁹ 暫定的適用に際して国内手続に時間を要しては意味がない。しかし暫定的適用のための新議定書を批准するということは、条約批准のための国会承認を必要とすることが、憲法典によって規定されている場合が多い。成文憲法典をもたないイギリスについても、条約の批准に際しては、ポンソンビー規則 (Ponsonby rule)⁴⁰ にしたがって、締結の一定期間（通常21議会会期日）前に議会でコモン・ペーパーという形で条約文言を提示し、議会の実質的な承認を必要とする慣行をしいている。憲法上の規定にしたがい、新条約の議会承認作業に時間がかかれば、それは条約の早期実施を阻害することになる。

これに対し、新条約に国会（議会）承認事項が含まれる場合は別として、既に国会にて締結承認が与えられている条約が、条約自体の発効要件を満たさないために未発効状態におかれている状況では、その規定の暫定的適用受諾宣言は、行政府の決定によって行うことが可能である。たとえば日本の場合、外務省告示という形で公表する手続がこれにあた

り、1972年の国際ココア協定の暫定的適用について、国会承認の有無が問題になった際には、適用の国内法上の根拠について、当時の大平外務大臣は「行政府にゆだねられた範囲で私どもの責任でやらせていただくことでございます」と国会答弁している。⁴¹

もちろん、行政のイニシアティブによる暫定的適用の国内への導入は、国会の条約承認権や国内法制との抵触を招く恐れがあり、緊急性の高い限られた場合にのみ実施することが許される。⁴² 対応の迅速性の観点からすると、条約法条約第25条 1 (b) はまさに、各国が行政判断により暫定的適用の効果を受け入れる方式によって、その趣旨が活かされるとも言えるかもしれない。第14bis 議定書案作成の最終段階での議員会議による (A) (B) 両方式並立導入の結論は、締約国の国内的事情に照らした現実的対応であったと評価できる。

(3) 暫定的適用に関する根拠規定の不一致と効力

でははたして、個人申立制度に関する手続改正という事項について、異なる文書を根拠とする二つの暫定的適用手続が並立することに、何の問題も生じないであろうか。議員会議が報告書で述べるように、あらたに第14 bis 議定書を批准しても、あるいは第14 議定書一部規定の受諾宣言を寄託しても、たしかに「効果」のうえでは相違はないと思われる。しかし注意が必要となるのは、第14bis 議定書第8条2項およびマドリッド合意の「欧州人権条約第14 議定書一部規定の暫定的適用の

ための CM (2009) 71 rev 2 文書にて定められた詳細な方法」c.項において定められた、二ヶ国以上を同時に相手どり提起された個人申立事件への暫定的適用の場合である。マドリード合意の適用方法 c.は、「……二ヶ国以上の締約国に対して提起されたいかなる個人申立については、すべての締約国に対して、受諾宣言が効力を生じているか、あるいは、第14bis 議定書が採択および署名開放されて、効力を生じているかまたは暫定的に適用されている状況でないかぎり、当該規定は適用されない」と合意しており、最後の「第14bis 議定書が採択および署名開放されて、効力を生じているかまたは暫定的に適用されている状況でないかぎり」が、先のふれた第14bis 議定書 8 条 2 項の但書にあげられた最後の条件と相互にかみ合う文言構成となっている。

これを少し具体的状況で考えてみたい。人権条約締約国 A は第14bis 議定書の適用を受け、締約国 B はマドリード合意にそって第14bis 議定書一部規定の暫定的適用の受諾を宣言している。そして締約国 C 国は、いずれの方法もとっておらず、暫定的適用を受けないものと仮定する。まず A 国と C 国を同時に相手取る個人申立事件 X が人権裁判所に提出された場合、第14bis 議定書第 8 条 2 項に基づき、X は第11議定書に基づく手続により処理される。次に、B 国と C 国を同時に相手取る個人申立事件 Y が提出された場合、マドリード合意適用方法 c. 項にしたがって、Y に対してもまた、第11議定書に基づく手続が適用されることになる。

それでは、A 国と B 国を同時に訴える個人申立 Z についてはどうであろうか。前記の申立 X や Y の場合、1 件の個人申立事件において、手続を決める適用規定が異なれば、新手続きは導入せず既存手続で処理するということである。しかし A 国と B 国の組み合わせの場合、第14bis 議定書とマドリード合意をそれぞれにあてはめると、暫定的適用の根拠規定は異なるのに、新手続きの対象となるという効果面は一致することになる。効果を重視すれば、厳密な意味での適用根拠規定の不一致・不統一は治癒されるのかという疑問が生じる。現時点でこのような申立事件がまだ審理されていないため、人権裁判所が適用手続についてどのような整理を行うのか、後の実行状況が注目される。

(4) 暫定的適用方法間の効力関係

では条約締約国などが、二つの暫定的適用の方法が並立していることに、全くの不都合や懸念を有していない訳でもなかったことが、マドリード合意に基づく適用方法の文言から窺える。合意に付された「欧州人権条約第14 議定書一部規定の暫定的適用のための CM (2009) 71 rev 2 文書にて定められた詳細な方法」d 項では、「欧州評議会事務総長は、締約国および欧州人権裁判所に対し、この合意にしたがって受領した受諾の宣言を通知する。その宣言は、当該締約国に対して第14bis 議定書が効力を生じた時は、その効力を停止する (Such a declaration will cease to be effective upon the entry into force of

Protocol No.14 bis to the Convention in respect of the High Contracting Party concerned;）」と定められている。つまり、まずは暫定的適用の受諾を宣言したある締約国が、その後に第14bis 議定書を批准することも排除されていないということになる。さらにそのような場合には、第14bis 議定書の批准・発効により、先の受諾宣言は効力を停止する (cease to be effective) ことになる。これは、条約 (議定書) は宣言よりも優位するという両者の効力関係を示したものである。効果の面では、受諾宣言自体が、第14bis 議定書の暫定的適用の役割を果たすことも考えられる。

残念ながら現時点 (2009年10月末) でマドリッド合意が採択された締約国会合での議論についての文書 (CM (2009) 71 rev 2) は非公開⁴³であり、どのような経緯で d 項第 2 文が加えられたのか詳細は不明であるが、第14 bis 議定書案を作成した関係者の同議定書へのシンパシーが感じられるむきもある。

おわりに

第14bis 議定書は本2009年10月1日に発効し、その締約国数は、2009年7月7日時点で6ヶ国⁴⁴ (デンマーク、アイスランド、アイルランド、モナコ、ノルウェー、スロベニア) である。マドリッド合意に基づく受諾宣言国数は、2009年11月1日時点で10ヶ国⁴⁵ (アルバニア、ベルギー、エストニア、ドイツ、リヒテンシュタイン、ルクセンブルグ、オランダ、スペイン、スイス、イギリス) であり、両方

を足しても未だ全条約締約国 (評議会加盟国) の約3分の1である。ロシアを除く46ヶ国が第14議定書を批准したのと同様に、第14bis 議定書を批准、あるいは暫定的適用の受諾宣言を寄託するには、まだ暫くの時間を要するであろう。しかし2009年10月1日の段階で、同議定書発効前の暫定的適用を受諾した国と第14議定書一部規定の暫定的適用受諾を宣言した国に対し、727件⁴⁶もの個人申立⁴⁶が新しい手続のもと審理が行われている。申立件数の上位5ヶ国 (ドイツ、イギリス、スイス、オランダ、エストニア) は、すべて受諾宣言方式を採用した国であり、その即効性が証明されている。検討したとおり、二つの暫定的適用の方法が並立することは、規定解釈上問題がないわけではないが、ひとまず新体制は、目的達成には効果的なスタートを切ったと評価できる。

今回の暫定的適用の導入は、第14議定書の教訓から発効要件を大幅に下げ、締約国ごとに効力が生じるようにデザインされたことにより、適用される手続も締約国ごとに異なるという手続の分断化を生む結果となった。国際法務諮問委員会は、「第14議定書が発効しない限り、人権裁判所内に二つの異なる手続 (第11議定書によるものと、第14議定書一部規定によるもの) が存在することは避けられない⁴⁷」としているが、それが個人申立制度において望ましいのか否かについては言及していない。今後、新手順の導入およびそれに伴う裁判所内部の機構改革が進むにつれ、個人申立制度の機能変化がどのように生じるの

が注目される。欧州人権条約体制はこれまで、発展的解釈や積極的義務、また評価の余地理論など、様々な独自の規範や解釈方法、理論を採用・発展させてきたが、手続面においても、新たな一歩を踏み出したと言えるであろう。

人権条約における個人申立制度の主役は個人である。個人訴権の保障が欧州人権条約のひとつの柱であることに疑いはない。今次選択された、単独裁判官制、および3人の裁判官から成る小委員会の権限拡大は、受理可能性審査の簡素化やパイロット手続の本格的導入など、個人の訴権を抑制する方向に影響を及ぼすことも懸念される⁴⁸。毎年数万件の個人申立が押し寄せる状況下で、手続の合理化による作業効率の優先は、人権裁判所ひいてはそれを人的にも財政的にも支える締約国にとっては選択の余地がないところであろうが、個人通報制度を担う人権裁判所は、個人の人権侵害を救済するのが、あるいは欧州諸国の憲法裁判所的役割を担うのか、裁判所設立50周年にあたり、再燃した創設時の議論について、その趨勢を見守りたい。

補遺

本稿脱稿後、ロシア連邦議会下院は第14議定書批准を承認した(2010年1月15日報道)。第14議定書発効の目的がたち、同議定書暫定的適用をめぐる問題はとりあえず回避されたが、同議定書による手続・機構改正に伴う影響および課題については、今後も検討を要するであろう。

資料

欧州人権条約第14bis 議定書(筆者抄訳)

(人権および基本的自由の保護のための条約の第14bis 議定書)

署名 2009年5月27日

効力発生 2009年10月1日

1950年11月4日にローマで署名した人権および基本的自由の保護のための条約(以下「条約」という。)のこの議定書の署名国である欧州評議会加盟国は、

条約の監督制度を修正する、人権および基本的自由の保護のための条約第14議定書が、2004年5月13日にストラスブールにおいて欧州評議会閣僚委員会により署名開放されたことを考慮し、(略)欧州人権裁判所および欧州評議会閣僚委員会での作業量が継続的に増加していることに照らし、監督制度の実効性を長期的に維持および改善するために、条約に対していくつかの追加的手続導入の緊急の必要性を考慮し、(略)

次のとおり協定した。

第1条【改正事項】

この議定書に拘束される条約締約国に対し、第2条乃至4条に定められたとおり条約を改正する。

第2条【第25条 書記局、法務書記官および報告者】

1 第25条の見出しを次のとおり改正する。

「第25条 書記局、法務書記官および報告者」

2 条約第25条の末尾に、次のとおり修正した新第2項が追加される。

「裁判所は、単独裁判官で開廷する場合には、裁判所長の権限のもとに役割を果たす報告者による補助を得る。報告者は裁判所書記局の構成員とする。」

第3条【第27条 単独裁判官、委員会、小法廷および大法廷】

1 第27条の見出しを次のとおり改正する。

「第27条 単独裁判官、委員会、小法廷および大法廷」

2 第27条1項を次のとおり改正する。

「1 裁判所は、提訴された事件を審理するため、単独裁判官、3人の裁判官から成る委

員会、七人の裁判官から成る小法廷および一七人の裁判官から成る大法廷を設ける。小法廷は、期間を定めて委員会を設置する。」

3 第27条に、次のとおり規定された新2項が挿入される。

「3 単独裁判官による法廷の場合には、裁判官は、当該裁判官を選出のために指名した締約国に対するいかなる申立ても審理してはならない。」

4 第27条2および3項は、それぞれ3および4項と読み替える。

第4条【第28条 単独裁判官および委員会の権限】

条約第28条を次のとおり改正する。

「第28条 単独裁判官および委員会の権限

1 単独裁判官は、第34条に基づいて付託される申立てを、それ以上審理することなく決定できる場合には、全員一致の投票により、受理できないと宣言しまたは事件目録から削除することができる。

2 この決定は最終のものとする。

3 単独裁判官が、申立てを受理できないと宣言せず、あるいは事件目録からも削除しない場合、裁判官はその申立てを、更なる審理のために委員会あるいは小法廷に対し送致しなければならない。

4 第34条に基づいて付託される申立てに関し、委員会は全員一致により、次のことを行うことができる。

a それ以上審査することなく決定できる場合には、受理できないと宣言しまたは事件目録から削除することができる。あるいは

b 事件の条約またはその諸議定書の解釈あるいは適用に関する主たる問題が、十分に確立された裁判所判例の主題である場合には、受理を宣言し、同時に本案審査を行うことができる。

5 4項における決定および判断は最終のものとする。

6 関係締約国に指名された裁判官が委員会の構成員に含まれていない場合には、委員会は、手続のいかなる段階においても、4項bに基づく手続の適用について締約国が争っている

か否かを含め、すべての関係要素を考慮し、当該関係締約国に指名された裁判官を、いずれか1人の裁判官に替えて委員会の構成員として招請することができる。」

第5条【署名および批准】 (省略)

第6条【効力発生】

1 この議定書は、3の条約締約国が第5条の規定に従って議定書に拘束されることへの自国の同意を表明した日の後3箇月を経過した日の翌月の1日に効力を生ずる。

2 (省略)

第7条【本議定書発効前の暫定的適用受諾宣言】

第6条において定められた条件に従ってこの議定書が効力を発生するまでの間、この議定書を署名または批准した条約締約国は、いかなる時でも、この議定書の諸規定を暫定的に自国に適用する旨の宣言を行うことができる。その宣言は、欧州評議会事務総長による受領日の翌月1日に効力を生ずる。

第8条【適用】

1 諸規定は、この議定書の発効日または暫定的適用開始日より、議定書が発効しまたは暫定的に適用されるすべての締約国に関し、裁判所に付託されたすべての申立てに適用される。

2 この議定書は2箇国以上の締約国に対して提起されたいかなる個人申立てに関しても適用されない。但し、当該関係国のすべてについて、この議定書が発効しまたは暫定的に適用される場合、あるいは、第14議定書の関連規定が暫定的に適用される場合はこの限りでない。

第9条【終了】

この議定書は、条約第14議定書が発効する日より、効力または暫定的適用を終了する。

第10条【寄託者の任務】 (省略)

下名は、各自の政府から正当に委任を受けて、

この議定書に署名した。

この議定書は2009年5月27日ストラスブールにおいて署名開放され、英語およびフランス語をひとしく正文とし、一部を欧州評議会資料館に寄託される。欧州評議会事務総長は認証謄本を、欧州評議会各加盟国に送付しなければならない。

資料

2009年5月12日のマドリッド合意（筆者抄訳）

締約国会合は、コンセンサスにて、欧州人権条約第14議定書に含まれる単独裁判官制および3人の裁判官から成る委員会の権限に関する規定を、CM (2009) 71 rev 2 文書にて定められた方法にしたがい、同意を表明する国に対して暫定的に適用することに合意した。

欧州人権条約第14議定書一部規定の暫定的適用のための CM (2009) 71 rev 2 文書にて定められた詳細な方法

条約第14議定書一部規定の暫定的適用は、締約国の間においてコンセンサスにて合意が形成されれば、ウィーン条約法条約第25条にしたがい、次の方法で実施する。

- a. 第14議定書の関係部分は、第4条（条約第24条に2項を追加）、第6条（単独裁判官制に関する部分）、第7条（単独裁判官の権限）、第8条（委員会の権限）であり、それらは一体のものとして適用される。
- b. いずれの締約国も、いかなる時でも、欧州法議会議務総長宛書簡により、上記の第14議定書関連部分の暫定適用受諾を宣言することができる。その受諾の宣言は、欧州評議会事務総長による受領日の翌月の1日に効力を生ずる。上記の第14議定書関連部分は、受諾の宣言を行っていない締約国に対しては適用されない。
- c. ある締約国について受諾の宣言が効力を生ずる日から、当該締約国に対して提起された個人申立および同日に裁判所にて審査待ちの状態にある個人申立に対し、適用される。ニヶ国以上の締約国に対して提起されたいかな

る個人申立については、すべての締約国に対して、受諾宣言が効力を生じているか、あるいは、第14bis 議定書が採択および署名開放されて、効力を生じているかまたは暫定的に適用されている状況でないかぎり、当該規定は適用されない。

- d. 欧州評議会事務総長は、締約国および欧州人権裁判所に対し、この合意にしたがって受領した受諾の宣言を通知する。その宣言は、当該締約国に対して第14bis 議定書が効力を生じた時は、その効力を停止する。
- e. 上記の第14議定書関連規定の暫定的適用は、第14議定書が発効する時、あるいは、締約国がその他の方法によることを合意した時に終了する。

第14議定書一部規定の暫定的適用を受諾した締約国リスト
（省略）

注

- 1 1950年欧州評議会（Council of Europe）にて採択、1953年発効。本稿で扱う条約および議定書のテキストは、以下の欧州人権裁判所ウェブサイトから入手可能。
<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/The+European+Convention+on+Human+Rights+and+its+Protocols/>
- 2 1994年採択、1998年発効。
- 3 第14議定書により改正された欧州人権条約規定の新旧対照表として、小畑郁（訳）「第14議定書によるヨーロッパ人権条約実施規定等の改正」『法政論集』205号、名古屋大学、2004年、249-282ページ。
- 4 旧第25条
- 5 小畑郁「欧州評議会の人権保障活動と中・東欧」『外国語研究』32号、神戸市外国語大学、1995年、116-118ページ。
- 6 第14議定書作成の経緯について詳しくは、Alastair Mowbray, *Case and Materials on the European Convention on Human Rights* (2nd ed.), Oxford University Press, 2007, pp.48-57. 拙稿「欧州人権条約における受理可

- 能性新基準「相当な不利益」の創設と人権裁判所機能の発展」『国際協力論集』第17巻第1号、神戸大学、2009年、118ページ。
- 7 第14議定書第19条
- 8 拙稿（前掲注6）、125ページ。
- 9 CM (2009) 58final, para.3.
- 10 CM/Del/Dec(2008)1041/4.7E/21 November 2008.
- 11 CM (2009) 56add.
- 12 CM (2009) 58final.
- 13 テキストは欧州評議会のウェブサイトから入手可能である。 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194-1.htm>
- 14 CM (2009) 56add.
- 15 法廷や書記局の機構改正は、短期間での準備が可能であろう。また新規受理可能性基準のように、運用に必要な法理蓄積のための時間的制約もない（第14議定書第20条2。新規の受理可能性基準は議定書発効日から2年間、適用解釈基準形成に一定の運用実績を必要とするため、小法廷および大法廷でのみ適用される。受理可能性審査を担当する小委員会はそれまで新基準を適用しない。）。
- 16 人権弁務官の訴訟参加、判決の不履行確認訴訟など、個人申立の名宛となった当事国からの反発が想定される場合もある。
- 17 CM (2009) 51Addendum final, para.5.
- 18 “sunset” provision という表現が用いられている。
- 19 “Treaties, Provisional Application” by Rene Lefeber in Max Plank Encyclopedia of Public International Law. (http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e1486&reco=6&searchType=Quick&query=provisional+application)
- 20 CM (2009) 56add, para.18.
- 21 条約法条約第25条1項は、国際法委員会の条約法条約起草作業委員会での議論において、当該条約と別途の国家合意により実施するという立場（条約説）と各国が一方向的に条約の一部を実施するものだという立場（一方向的行為説）があり、最終的には条約説にたって起草したと考えられているが、各国が一方向的に実施すること
- が妨げられる訳ではない。『日本の国際法事例研究（5）条約法』、慶応大学出版会、2001年、92ページ。
- 22 CM (2009) 56add, para.19.
- 23 条約法に関するウィーン条約（条約法条約）第25条（暫定的適用）
「1 条約又は条約の一部は、次の場合には、条約が効力を生ずるまでの間、暫定的に適用される。(a) 条約に定めがある場合 (b) 交渉国が他の方法により合意した場合
2 (省略)」
- 24 Protocol of Provisional Application of the General Agreement on Tariff and Trade (adopted 30 October 1947, entered into force 1 January 1947) 55 UNTS 308.
- 25 CM (2009) 56add, para.29.
- 26 *Ibid.*, para.31.
- 27 *Ibid.*, paras.33-34.
- 28 *Ibid.*, para.35.
- 29 *Ibid.*, Conclusions and recommendation of the CAHDI.
- 30 *Ibid.*, para.42.
- 31 PA Doc.11864, 22 April 2009. Letter from the Chairman of the Minister's Deputies to the President of the Assembly dated 21 April 2009.
- 32 CM (2009) 56add, para.25.
- 33 PA Doc.11879, 28April 2009. Report of Committee on Legal Affairs and Human Rights., para14.
- 34 CM (2009) 56add, para.15.
- 35 残念ながら、条約草案に関する議員会議や人権条約締約国会合での議論についての文書は、現在のところ欧州評議会加盟国など関係者以外には非公開の状況にある。
- 36 『日本の国際法事例研究（5）条約法』、前掲注21、96-97ページ。
- 37 小寺彰教授の記述（前掲注21、97ページ）。
- 38 CM (2009) 56add, paras.38-41. 暫定的適用措置の暫定的適用については、第14bis 議定書第7条に規定された。
- 39 Mark E. Villinger, Commentary of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Martinus Nijhoff, 2009, pp.353-355.

- 40 ポンソンビー規則および議会の条約締結にかかる役割については、House of Commons Information Office, “Treaties”: Factsheet P14 Procedure Series, Revised March 2009. なお2007年に誕生したブラウン政権は、従来の首相権限を縮小し、条約批准手続への議会の関与を拡大させる方向で、いわゆる「憲法」改革を進めている。詳しくは、廣瀬淳子「ブラウン新政権の首相権限改革 イギリス憲法改革提案録書の概要と大臣規範の改訂」『レファレンス』2008年1月号、7 - 64ページ。
- 41 前掲注21、98ページ。1973年7月の答弁。
- 42 “Treaties, Provisional Application” by Rene Lefeber in Max Plank Encyclopedia of Public Internaitonal Law. (http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e1486&recno=6&searchType=Quick&query=provisional+application)
- 43 非公開文書は1年後に公開されることになっているが、実際にされるかどうかは不明である。
- 44 条約締約国については、欧州評議会ウェブサイトを参照。
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=204&CM=8&DF=7/7/2009&CL=ENG>
- 45 宣言受諾国については、
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=1&DF=9/3/2007&CL=ENG>
- 46 ドイツ369件、イギリス131件、スイス82件、オランダ57件、エストニア38件など。
- 47 CM (2009) 56add, para.45.
- 48 この点についてイギリスでは、第14議定書の批准に際し、議会からは個人の訴権が侵害されることへの懸念が呈された。政府は、作業の合理化策こそが個人訴権の保障につながると答弁している。Joint Committee on Human Rights (House of Lords, House of Commons), Protocol No.14 to the European Convention on Human Rights: First Report of Session 2004-05.

Adoption of Protocol No.14 bis to the European Convention on Human Rights: Effect and Challenge of the Two Modalities for Provisional Application in Parallel

MAEDA Naoko*

Abstract

Due to the continuing non-entry into force of Protocol No. 14 because of Russian refusal to ratification, the European Court of Human Rights had faced deteriorate situation with a constantly growing backlog of individual application cases. It has been hoped that the main two procedures envisaged in the Protocol, i.e., the new single-judge formation and the new competence of the Committees of three judges, are to be applied provisionally as a priority.

The Committee of Ministers of the Council of Europe adopted the Protocol No.14 bis, which come into force on 1 October 2009, for this purpose. This new Protocol enables the new procedures applicable to the parties of it. At the same time, the Conference of High Contracting Parties agreed by consensus that the concerned provisions are to be applied on a provisional basis with respect to those states that express their consent, according to the modalities set out among the parties. This was a compromise outcome for States that have difficulties in parliamentary approval to ratification of the new treaty.

These two modalities for provisional application have been designed in accordance with general rule of international law and Article 25.1(b) of the Vienna Law of Treaties. Both instruments have similar clause, saying that “[t]his Protocol shall not apply in respect of any individual application brought against two or more High Contracting Parties unless, in respect of all of them, either the Protocol is in force or applied on a provisional basis, or the relevant correspond-

* Assistant Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

ing provisions of Protocol No.14 are applied on a provisional basis”. There still remains an answered question that which clause is to be applied to or the both are applied to one individual case, though the effects of two modalities would be the same.

It could be said that the European Convention System has moved to a new phase of procedural “segmentation” between Protocol No.11 and Protocol No.14 systems. The future development of the new procedures will revive the debate “whether the European Court is as a place for individual remedies or as the Constitutional Court”.

Update on 15 January 2010

The Russian Duma has voted in favor of the draft law ratifying Protocol No.14. The vote clears the way once and for all for the protocol, already ratified by the other 46 States parties to enter into force.

The procedural segmentation would be avoided, however, importance to wait and see forth situations under the Protocol No.14 still remains.