

欧州人権条約における 判決履行監視措置の司 法的強化

—パイロット手続における

二重の挑戦—

前 田 直 子 *

Ⅰ 欧州人権条約における判決履行確保の手 続

人権条約の実効性確保は、国際的平面における手続は勿論のこと、締約国における当該条約の国内的实施に依るところが大きい。すなわち、国際的手続の結果が、その後、いかにして締約国の国内的平面に取り込まれ、被害者への救済や条約違反が認定された国内法に対する是正措置が取られたかが、条約実施の実効性を計るひとつの指標であると言える。

このような問題意識から、近年では、条約実施機関による判決・決定をいかに迅速に国内平面に反映させられるかが重要視され、判決履行のモニタリング制度が強化されている¹。欧州人権条約では、条約制定当初から判決の執行手続についての規定（旧第54条）が置かれていたが、その実態は政治的機関である欧州評議会閣僚委員会による形式的なレビューにとどまっていた。しかし2010年6月1日に発効した同条約第14議定書をもって、執行監視の手続は、判決解釈請求（第46条3項）や不履行訴訟（同条4、5項）などが新たに設けられることにより、司法的手続による実質的な監視へと変化していくことになるであろう。本稿では、欧州人権における判決履行確保のシステムについて、判決の執行監視に関する手続の改正や構造を踏まえて、その機能と実効性について予備的考察を行うものである。

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教

1. 判決執行監視手続の構造

欧州人権条約における判決は、大法廷判決であれば常に確定（終結）判決であり（第44条1項）、小法廷判決であれば、当事者が大法廷に付託しないとき、小法廷判決後3箇月の上訴期間が経過したとき、あるいは大法廷の審査部会が上訴付託を却下したとき、判決は確定する（第44条2項）。そして「締約国は、自国が当事者であるいかなる事件においても、裁判所の確定判決に従うことを約束する」（第46条1項）として、人権裁判所の確定判決が法的拘束力を有することが定められている。この規定により、当事国には、自らに対して法的拘束力を有する判決を履行する義務が課せられるが、これはあくまで国際的平面での法的拘束力であり、欧州人権条約が国内的効力を有している国でも、判決が国内的効力やそれ以上に執行力を有するとは限らない²。実際の判決執行は、当事国の意思にかかっているが、被害者に対する一刻も早い救済付与の要請から、政治的機関である欧州評議会閣僚委員会³が、その執行を監視する（第46条2項）。

第11議定書による大幅な手続・機構改革に際し、申立に関する条約の解釈・適用機能を人権裁判所に全面的に委ね、政治的な紛争解決機関としての機能を自己制約した閣僚委員会⁴が、条約システムにおいて果たす役割は、この執行監視機能であった。閣僚委員会は2001年1月、条約第46条2項に基づく監視機能の執行に関する手続規則（以下、2001年手続規則）を採択した。それによると、①

確定判決が閣僚委員会に送付されると、当事国は、判決履行のためにとった措置について閣僚委員会に通報するよう求められ（規則2条）、②閣僚委員会は受け取った通報を審査し、当事国が「公正な満足」に基づく金銭賠償を支払いを行ったか、違反状態の終了と被害者に対して原状回復をはかる個別的救済措置をとったか、再発防止や継続的違反を終了させる一般的救済措置をとったかについての判定を行う（規則3条（a））。そして③当事国がとることを求められた一般的措置について、閣僚委員会に通知する段階にないとした場合は、閣僚委員会は6箇月以内に開催される会合の議題とし、それは（状況が改善しない限り）さらに6箇月を超えない期間内に、委員会によって検討議題とされる（第4条（b））。また、④当事国による執行状況の情報提供、執行に関する勧告などのために暫定決議（interim resolutions）を採択することがあり（同7条）、⑤最終的に当事国がすべての措置をとったことを確認すれば、閣僚委員会の監視機能が遂行された旨の決議を採択する（同8条）と定められた。

2001年1月に採択されたこの手続規則は、第14議定書の発効準備のために、2006年5月10日に改正され（以下、2006年手続規則）⁵、上記2001年手続規則①-⑤については、2006年手続規則のそれぞれ①6条1項、②6条2項、③7条2項、④16条、⑤17条として引き継がれた。2006年手続規則の中で、注目される新規則が、4条（制度的問題を指摘する判決に対する執行監視の優先）、10条

(人権裁判所に対する判決解釈請求) および 11 条 (判決不履行手続) である。後者二つについては後述することとし、まず 4 条の内容をみる。

2006 年手続規則 4 条は、その 1 項において「閣僚委員会は、制度的な問題 (systematic problem) が明らかになった判決に関する決議 Res (2004) 3 に基づき、制度的問題を指摘する裁判所判決の執行監視に優先を置かなければならない」とし、つづく 2 項で「この規定は、侵害が当事者に重大な被害をもたらす重要な事例に対する優先性を損なうものであってはならない」と定めている⁶。閣僚委員会の決議 Res (2004) 3⁷ は、裁判所に対して、違反判決においては、当事国が適切な解決策を見つけること、また閣僚委員会が当該判決の執行監視を行うのを支援するよう、膨大な数の申立の原因となっている、制度的問題が何であるのかを可能な限り指摘することを要請し (同決議 1 項)、制度的な問題の存在が指摘される判決を、当該締約国および閣僚委員会だけでなく、議員会議 (Parliamentary Assembly)、欧州評議会事務総長、欧州評議会人権弁務官にも通知することを要請している (同 2 項)。

判決が個別的効力しか持たないという一般原則からすれば、上記の手続規則および決議の文言は、個人救済の範囲を超えて一般的な救済をとる義務が締約国に課されていることが前提であり、これには理論的問題が生じるであろう。しかし決議 Res (2004) 3 の文言「an underlying systematic problem and

the source of this problem,……, it is likely to give rise to numerous applications」に示されているように、一般的救済措置を締約国に義務づけて判決執行監視の対象とすることは、制度的問題を背景とした同種の繰り返し事件を予防するという、現実的な問題解決に対する期待が込められている。

2. 判決執行監視手続の司法化と個人申立手続の性質変化

(1) 閣僚委員会の実質的な事件処理権限の廃止

閣僚委員会の判決執行監視権限は、1998 年欧州人権条約第 11 議定書による抜本的な手続・機構改革においても、第 46 条 2 項において維持された⁸。しかしその一方で先に触れたように、閣僚委員会の実質的な事件処理権限が姿を消すという大きな変更が実施された。条約旧 31 条 2 項では、旧人権委員会が当事者間の調停を試み、それが失敗した場合は、人権委員会の報告書が閣僚委員会に送付され、旧 32 条 1 項では、当該報告書の送付後 3 箇月以内に人権裁判所に対して事件が送付されない場合、閣僚委員会は、閣僚委員会に参加する権利を有する代表による三分の二の多数をもって、条約違反の有無について決定することが定められていた。さらに、条約違反を認定した場合は、当事国による判決実施の猶予期間を定め (旧 32 条 2 項)、関係締約国が、定められた期間内に十分な措置を取らなかった場合、三分の二の多数によってもとの条約違反の決定にどのような効果を与

えるかを決定し、報告書を公表するとした(同条3項)。そして同条4項では、閣僚委員会の3項に基づく決定が、当事国に対して法的拘束力があることを認めていたのである。

当時の閣僚委員会は、上記規定の存在により、人権委員会から人権裁判所という手続の流れの間に、自らも条約解釈を行う介入的な権限を有し、政治的影響力をもって当事者らに調停を働きかける余地を残していたのである。そして人権委員会から送付された報告書の独占権(旧32条第2文)を有し、閣僚委員会による手続の結果を、他の紛争解決手段に訴えることも旧62条(現55条)により禁じていた。しかしそれは規程上にすぎず、実際には閣僚委員会のごく早い段階ですでに、紛争解決機能を自己制約し、条約違反の認定にかかる裁判所的手続についても、自らが政治的機関であることを理由に採用しなかったとされる⁹。1969年以降、閣僚委員会は、条約解釈・適用の機能は事実上放棄し、判決履行状況を評価する決議においては、「人権委員会の意見に同意」と述べるだけの定式が採用された。また政治的機関としての紛争解決機能についても、当事国の措置に関して、「これ以上いかなる行動もとるよう求められない」あるいは「条約(旧)第32条に基づく職務を果たした」と決議において宣言するにとどまり、国家間通報に関してさえも、政治的解決機能は期待されなくなった。そして第11議定書をもって、条約規定上も閣僚委員会の機能は縮小された。

(2) 判決解釈請求および不履行訴訟による 監視手続の司法化

第11議定書のもと、閣僚委員会による半ば形式的・儀礼的な判決履行監視は、個人申立制度の実効性にとって、アキレス腱的要素であった。Wildhaber 前人権裁判所長は、条約締約国に対して、明確な効果のない判決を繰り返し出していくことは、人権裁判所の信用自体を損なうことになるとの懸念を示していた¹⁰。

欧州人権条約第14議定書第16条は、新たな判決履行監視措置として、人権裁判所に対する判決解釈請求(改正条約第46条3項)および違反判決不履行訴訟(改正条約第46条4・5項)の追加を規定している。それに伴い2006年手続規則は、10条(人権裁判所に対する判決解釈請求)および11条(判決不履行確認訴訟)を置いた。この二つの手続が条約規定として採択されたことは、何を意味するのであろうか。第14議定書の採択にあたって付された説明報告書(Explanatory Report)¹¹を手がかりに、新たな判決執行監督手続の目的と課題を探る。

(i) 人権裁判所に対する判決解釈請求

第14議定書第16条により改正された条約第46条には、次のように規定する新しい条項第3項が挿入された。

「3 閣僚委員会は、終結判決の執行監視が当該判決の解釈問題で妨げられていると認める場合、当該解釈問題についての決定のため、問題を裁判所に付託することができる。付託

決定には、閣僚委員会に出席する権利を有する代表の三分の二の多数を必要とする。」¹²

説明報告書パラグラフ 96 では、判決解釈請求の活用は、閣僚委員会の判決執行にかかる経験から、履行遅延や不履行の問題が、判決解釈の方法や内容の不一致から生じることにあるため、閣僚委員会の監視活動を容易にする意義があると述べられている。2006 年手続規則において、判決執行監視が、当事者間での判決解釈の相違により阻害されていると閣僚委員会が考える場合には、閣僚委員会に出席する権限が与えられている者の三分の二の特定多数をもって、人権裁判所に判決解釈請求をすることができる、そしてその請求は、従来の暫定決議 (interim resolutions) をもって行うことができる、とされている。閣僚委員会の通常の意味決定事項では、単純多数が採用されているが、判決解釈請求が特定多数を必要とする理由は、「閣僚委員会が人権裁判所に過度の負担を負わせることを避けるため、控えめに (sparingly) この可能性を用いるべき」と説明報告書パラグラフ 96 に示された懸念にある。

判決解釈請求は、国際司法裁判所規程第 60 条 (判決の性質と解釈)¹³ を援用した手続であると考えられるが、国際司法裁判所規程は解釈請求権者を紛争当事者としているのに対して、欧州人権条約第 46 条 3 項が、閣僚委員会のみが請求権を行使し、個人の被害者であれ関係締約国であれ、当事者たちには請求の権利を与えていない点は興味深い。

(ii) 判決不履行確認訴訟

条約新第 46 条 4、5 項では、判決の不履行に対し、閣僚委員会がいわゆる判決不履行訴訟 (infringement proceedings) を人権裁判所に付託できることを定めている。

「4 閣僚委員会は、ある締約国が自らが当事者である事件の終結判決に従っていないと認める場合、当該締約国への公式の通告を送達したのちに、かつ、閣僚委員会に出席する権限が与えられている代表の三分の二の多数により採択した決定によって、当該締約国が¹⁴に基づく義務の履行を怠ったかどうかという問題を裁判所に付託することができる。

5 裁判所は、1 の違反を認定した場合、とられるべき措置を検討するため事件を閣僚委員会に付託する。裁判所は、1 のなんらの違反も認定しなかった場合、事件を閣僚委員会に付託し、閣僚委員会はみずからの事件の審査を終了させる。」

第 46 条 4、5 項についての説明報告書パラグラフ 99 は、「この手続は、違反の有無や既に出された原判決についての議論を再審査し (reopen)、第 46 条 1 項違反を認定された締約国に対し、金銭的な制裁金を課徴するものでもない¹⁵。大法廷において不遵守 (non-compliance) 手続によって政治的プレッシャーが与えられ、判決不履行確認判決によって、当事国の原判決履行確保が補完されるであろう」と期待する効果を述べるだけで、その根拠について実質的な説明はない。

不履行確認訴訟の手続の流れを整理すると、①原判決→②関係締約国による判決の不

履行→③閣僚委員会による人権裁判所への判決不履行確認訴訟の付託→④人権裁判所による判決→⑤不履行認定の場合、とられるべき措置の検討のため閣僚委員会に事件送致、⑤'履行が認定された場合、閣僚委員会に送致後、事件終了、となる。懸念すべきは、最も深刻な結果を招いた場合、すなわち人権裁判所が原判決不履行認定の判決を下した場合に、人権裁判所から「とられるべき措置を検討するため」閣僚委員会に送付された事件が、閣僚委員会でどのような手続に付されるのか、ということである。この点について、2006年手続規則はその第11条（不履行確認訴訟）において、何も定めてはいない。ただ、不履行確認訴訟の付託自体が、閣僚委員会の暫定決議の形で付託の半年以上前に関係当事国に予告通知されること（11条2項）、実際の付託についても、閣僚委員会の三分の二の特定多数による暫定決議の採択をもって行うこと（11条3項）、不履行確認訴訟の審理には、閣僚委員会議長が出席すること（11条4項）が規定されているだけで、裁判所の不履行確認判決後の具体的手続については空白である。この疑問に対して、説明報告書パラグラフ100の次の記述は非常に示唆的である。「100 閣僚委員会は、例外的状況においてのみ不履行確認訴訟を提起すべきである。にもかかわらず、人権裁判所の判決の執行を監視する権限を有する機関としての閣僚委員会に、判決の執行を確保するためにより広い手段の幅を与えることが必要であると考えられた。現在では、閣僚委員会が利用しうる最終

的な措置は、欧州評議会規程8条に訴えること（閣僚委員会での投票権の停止、または最終的にはこの機構からの除名）である。これは、極端な措置であり、大部分の場合には生産的でないとわかっている。実際、46条4項が予定する事態に立ち至っている締約国は、他の国にもまして、欧州評議会による規律を必要とし続けているのである。新46条はそれゆえ、現在のものに加え、もたらすべき圧力の更なる可能性を与えるものである。この手続が存在すること自体が、および、それをを用いるという警告が、人権裁判所の判決を執行するための実効的な新たな誘引として機能するはずである。不履行確認訴訟の結論は、人権裁判所の判決として示されることが予定されている。」（下線部、筆者）

すなわち、不履行確認の手続が、「例外的状況」においてのみ用いられ、かつ手続の警告的存在が、締約国による人権裁判所判決執行に対する強制力（圧力）となり、誘引力となることが期待されている。ここで着目すべきことは、閣僚委員会という政治的機関による、従来の政治的圧力の有効性は必要とされていないという点である。すなわち、パラグラフ100に示されたとおり、判決を履行しない（できない）締約国と、閣僚委員会との間に緊張関係が生じ、閣僚委員会での投票権停止や機構からの除名という究極的な結果に至ることは、全く望まれていない。適当な距離感で、問題を抱える締約国を機構内にとどめ、監視することのほうが現実的なのである。無論、不履行確認訴訟や判決解釈の過程で、

条約との適合性に鑑みた国内法改正のための一般的措置の提示など、専門的な法的評価を伴う作業について、閣僚委員会が包括的に行うことは実務上の困難を伴い、人権裁判所の協力は不可欠である。実際に、現在の閣僚委員会による判決履行監督作業は、人権裁判所の一部局である判決履行部 (Department for the execution of judgments of the European Court of Human Rights) の支援なくして成り立っていないのである。

しかしその反面、条約実施をめぐる問題であっても、法的側面のみアプローチには限界があり、いわゆる政治的解決が求められる状況下において、政治的機関である閣僚委員会の本領が発揮されないということも想定できる。裏返せば、締約国と閣僚委員会との間の摩擦を、「司法的判断」として切り離すことにより、政治的な衝突や外交関係の悪化を回避し、政治的責任を放棄できるということも指摘したい。これは、閣僚委員会の実質的な事件処理権限の廃止とあわせ、人権保障に対する政治的コミットメントの弱体化を意味し、欧州人権条約体制が、欧州評議会という地域的機構における政治的運動から生まれたことと考えあわせれば、その原初的意義を失う危険性に直面しているとも言えるであろう。

II 手続の機能変化：個別的救済と一般的救済の均衡

今日までの膨大な個人申立事件の審査結果が示すように、ヨーロッパ人権裁判所が、被告国家に対して、当該個人に対する個別的な救済（金銭賠償や違反状態の除去など）にとどまらず、問題の原因となった国内法制度の改正などを指示する一般的救済措置を併せて要請・命令する事例が増加している。その背景には、締約国内の構造的問題に起因する反復的申立事件 (repetitive applications) 割合の飛躍的な拡大¹⁶があり、将来的な観点でそれらを効果的に縮減するには、原因である構造的問題を治癒することが必要なのである。

ここでは、この一般的措置命令が、個人申立手続においてどのように位置づけられ、実施されているのか、また関係締約国である当事国には、一般的措置を実施する義務がどのような根拠で課されるのかについて検討する。

1. 一般的措置命令の法的根拠

(1) パイロット手続の導入

ヨーロッパ人権裁判所は、申立の処理に対する統計的経験値から、特定の締約国に対して、特定の国内法制に関する同種事例が反復的に発生していることを把握しており、その種の反復的事件を根本的に減らすには、原因となっている当該国家の国内法制を包括的に条約に適合的なものに改正することが必要であるとの結論に至った¹⁷。そこで閣僚委員会

は、決議¹⁸により、判決履行義務を定めた条約第46条を確認し、「根底となる問題と必要な執行措置を特定することが締約国の援助することになるという利益を強調」し、「制度的(systematic)問題の存在が既に裁判所の判決によって特定されている場合には、判決執行が容易になること」を考慮して、「条約違反を認定する判決のなかで、とりわけ数多くの申立が行われると予測される事件の場合には、根底にある制度的な問題及び問題の原因であると考えられるものを特定すること」を裁判所に要請した¹⁹。この決議は、第14議定書の採択にあわせたもので、同議定書第8条による小委員会(三人の裁判官で構成)の権限拡大、具体的には「パイロット手続」とよばれる審議方法の導入を視野に入れたものであった。

人権裁判所はその勧告に従い、2004年のブロニオヴスキ(Broniowski v. Poland)事件²⁰から、多数の同種事件から選び出された一つの事件について、先行的判決において、被告国家の国内法制に関する構造的違反の是正を求める一般的措置を命じる「パイロット手続」を開始した。ブロニオヴスキ事件は、第二次世界大戦の結果、ポーランドの東側国境線がブグ川に沿うよう西に移動されたため、この地に住んでいた124万人のポーランド人が移住を余儀なくされ、土地・建物などの財産を失った事例である。申立人の祖母も移住者の一人であり、その娘であった申立人の母が土地・家屋に対する権利を相続したが、ブグ川流域の財産返還については、国有財

産により手当されることとなったため、代替用土地の不足から、申立人らは財産返還補償について制約を受けた(1998年土地管理開発法が、私有財産の補償に、国有農業財産をあてることを禁止)。申立人は、ポーランド国内において、最高行政裁判所に訴えたが退けられたため、1996年3月に人権委員会(当時)に申し立てた。

1998年11月1日の第11議定書発効とともに、事件は人権裁判所小法廷に送られたが、小法廷は事件を大法廷に回付し(2002年3月)、同時に、人権裁判所に係属しているすべての同様の申立が、ブロニオヴスキ事件の判決まで、その審理手続を停止することを決定した。人権裁判所は、条約第46条に基づきとられるべき措置について、申立人の権利侵害は構造的な問題から派生しており、ポーランド政府は、公正な満足(条約第41条)に基づく金銭的賠償のみならず、裁判所により認定された違反を終わらせ、その違反効果を取り除くために、国内法秩序において採るべき、一般的措置および個別的措置を選択する義務が課される、との判断を示した²¹。さらに、とられるべき措置は、同一の事由による多くの申立が、条約システムに過度の負担をかけないよう、裁判所による違反認定の基礎となっている制度的欠陥を是正するものでなければならない、閣僚委員会による監視の下で、条約の補完的性格に従って必要な是正措置をとることは、国家がなすべきことであり、それによって、裁判所は比較的多くの一連の事件に、違反認定を繰り返す必要がなく

なると述べた²²。この事件については、同じ境遇に置かれた個人の数が多く、同一の国内法²³のもとでの権利侵害について審理されたことから、一般的措置を伴う是正措置が問題となる一方、それらは当該被害者らへの遡及的適用がなければ無意味であり、パイロット手続導入の一義的理由は、申立件数の多さという数の問題にあった。

その後、パイロット手続適用の妥当性について、当事国から異議が呈されたのが、ハットン・チャプスカ (Hutten-Czapska v. Poland²⁴) 事件である。ポーランドの民主化政権は、旧政権時代から続く住宅不足の解消のため、住居不動産の所有者に対し、低額賃料の据え置きや修繕費用負担など、厳しい条件を課すことで、住宅供給の安定を図る政策をとっていた。賃貸料金の据え置きを定める法律が、財産権に対する継続的侵害であるとして、家主らが人権裁判所に提訴した。人権裁判所は、当該賃貸規制法制について、財産権侵害を認定した。その際、「本件事実は、国内法秩序における重大な欠陥に関連した制度的問題が根底にあることを明らかにしている。この欠陥は、住宅整備関連法の懈怠に関連する」との見解を示した²⁵。これに対してポーランド政府は、申立人の提出した事実関係が、審査当時には変化しており、かつ問題の賃貸規制法制が、憲法裁判所の判断により改正されたことから、パイロット手続として扱われることに異議を唱えた。人権裁判所は、当該規制法制の運用により潜在的に影響を受ける人々の多さ、そして彼・彼女らの条約上

の権利に与える影響は、申立人個人の事件において、正当に考慮すべきであるとした。

ひとつの事件において、事実関係や権利侵害についての法的関係について、個別的要素と一般的要素が含まれるのは当然とも言えるが、将来的な侵害に対する一般性を見出し、潜在的被害者への救済を考慮するというのは、当事者双方の審査手続に対する満足度に影響を与える場合もあるだろう。さらにもう一点パイロット手続導入に関する問題としては、人権裁判所が国家に求める一般的救済措置を、より具体的に指定することである。人権裁判所判決は、国家に対して手段の義務を課しているということが出来るが²⁶、それは個別的な救済にとどまらず、一般的措置に拡大されている。条約違反の解除方法については国家の裁量を尊重するとしつつも、判決では具体的措置を指定し、さらにそれを執行監視するという、条約実施機関の権限強化につながっている。

(2) 第14議定書による法的根拠規定の整備

第14議定書によりパイロット手続に法的根拠を与えることが図られたが、同議定書の発効に予想以上の歳月(約5年)を必要とした。発効の見通しがつかない時期に人権裁判所は、日ごとに増加する申立事件に迅速に対応するため、パイロット手続を三人の裁判官で構成される委員会において実施する方策を、閣僚委員会人権運営委員会とともに模索した。パイロット手続の条約上の根拠が乏しいことが問題視されたからである²⁷。結

果、2009年5月12日に、単独裁判官制の導入、委員会の権限拡大（パイロット手続）を定めた第14議定書諸規定（第4、6、7、8条：4規定）を暫定的適用することに同意する第14bis議定書²⁸を採択し、新議定書の批准が国内手続上困難な国については、当該4規定の暫定的適用を受諾する旨の宣言により、その効力を発生させることを認めたマドリード合意²⁹を同時に採択した。

第14bis議定書が発効したのは2009年10月1日であったが、マドリード合意に基づく受諾宣言については、各締約国が自らに対する発効日を指定できるため、同年7月から第14議定書第8条に基づき、宣言国に宛てた個人申立事件に対してはパイロット手続や単独裁判官による受理可能性審査が適用された。適用件数は2009年末時点では、800件余を超えていた³⁰。

そうした試みの一方、欧州評議会は、唯一第14議定書の批准を拒んでいたロシアとの協議を粘り強く継続し、ついにロシアの批准（2010年2月18日）をとりつけ、同議定書は2010年6月1日に発効した。これにより、制度的問題に対処するための一般的救済措置を念頭に置いたパイロット手続は法的根拠を有することとなり、新しい手続にのった個人申立審査が、欧州評議会加盟47カ国約8億人の人々に適用されることとなった。

現在、閣僚委員会による判決履行監督会議では、先にみた2006年手続規則第4条（制度的問題があると裁判所が特定した判決への執行監視の優先）に基づく

「要請された一般的措置の監視」（supervision of general measures already announced）が議題としてあげられている。この一般的救済措置の優先的実施は、人権裁判所や閣僚委員会にとどまらず、議員会議（Parliamentary Assembly）も参画を開始している。すでに議員会議の代表調査団が、制度的違反に関する申立事件を非常に数多く抱える5ヶ国（イタリア、ロシア、トルコ、ウクライナ、イギリス）を訪問し、政府関係者と協議を行っている³¹。

2. 一般的措置をとる国家の義務

（1）救済としての位置づけ

欧州人権条約における一般的救済措置についての根拠に関する状況は以上のとおりである。個別の条約違反状況を解除するために、制度的構造的違反を是正することが必要であると判断され、その帰結として、国家には一般的措置をとる義務が生じると理解することは可能である。しかし判決は個別的効力しかもたないという前提から、将来の条約違反を防止する（再発防止）義務は、条約締約国に当然に発生するのであろうか。

国家の再発防止義務について、領事関係条約第36項1項（b）³²による領事通報権の侵害を軸に国際司法裁判所（ICJ）で争われたラグラン（La Grand）事件（ドイツ対米国）³³やアヴェナ（Avena）事件（メキシコ対米国）³⁴では、いずれも米国には、将来的な一般的な法益侵害を回避するために条約上の義務を履行する措置が請求され、ICJもその趣旨を反

映した措置を米国に命じた。それは、ラグラン事件において、ドイツが「再発の現実の危険があり、それによる侵害が重大である」という理由で再発防止保証請求を行い、裁判所は少なくともこれを否定していないこと、「ドイツ国民」について、米国は国内における有罪判決の再審を領事関係条約上の権利の侵害を考慮しながら行うべきである、と命じていることに現れている³⁵。しかしラグラン事件でICJは、再発防止が救済として位置づけられはしたが、国家の再発防止保証義務について、その法的根拠あるいは国家責任法上の根拠については議論されなかった³⁶。

再発防止にかかる措置が、将来効の点で、国家責任法上の救済の一環であるかについては疑問が呈されている³⁷が、その将来的な効力のゆえに、一般的措置を再発防止の実現手段として組み合わせることで、固有の意義を見出すことが可能ではある³⁸。ただしこれは、被害者個人の権利侵害や、被害者が求める救済に合致するものであるかは、より詳細な検討を要するし、一般的かつ将来的な利益の尊重により、個人被害者の救済が希薄になることは望ましくない。特にヨーロッパの場合、一般的救済措置の効用は、将来的な同種の反復事件の防止から獲得できる申立事件の削減や、パイロット手続において選び出された事件以外の事件に対する簡略な手続での救済付与に重点が置かれていることから、なお一層、一般的措置が個別的救済としての役割を果たせるかどうかについて、慎重な審査が行われねばならない。

(2) 立法権との調整：国内法改正への障壁

一般的措置に関する国家責任上の義務の存在は明らかではないものの、制度的条約違反への対処が重要であるという認識は、締約国間で広く共有されている³⁹。しかし同時に、人権裁判所が提示する一般的措置が判決履行期限を過ぎても実施されない場合、パイロット手続自体の信頼性を揺るがす恐れがある。

例えば、2009年末時点ではロシアに対する個人申立事件件数は、全係属中事件の約3割を占めており、同国における構造的問題への対処は極めて重要性を増しているが、残念ながら人権裁判所が指摘している一般的救済措置の実施は行われていない。その顕著な事例としてブルドフ（Burdov）事件があげられる。ブルドフ氏は1986年に発生したチェルノブイリ原発事故の際の緊急作業に携わったことで被爆し、それが原因で発病したことに対して給付金（国家賠償）の受給資格があると訴え、その主張は国内裁判所において認められたが、当時のソ連政府下の社会保障局は財政的困難を理由に支払いを行わなかった。ブルドフ氏は国内裁判所判決の不履行を欧州人権裁判所に訴え、同裁判所は2002年5月、ロシアに対する初めての判決として、給付金支給に4年の歳月を要したことについて条約第6条1項（公正な裁判手続）違反及び第一議定書第1条（財産権）違反を認定した（第一ブルドフ事件）⁴⁰。2007年には同種の問題（年金や児童給付金、軍人年金の未支給、支給遅延など）は、ロシアに対する個人申立の約4割を占めるに至り⁴¹、ロシア政府

も2005年以降、給付金支給にかかる関係国内法や手続規定の改正・整備に努めた。しかし人権裁判所が2009年1月に示した第二ブルドフ事件判決⁴²により、ロシア政府はそれまでの救済措置が十分ではなかったことを目の当たりにし、更なる一般的措置への対応を迫られることとなった。

第二ブルドフ事件は、人権裁判所の2002年第一ブルドフ事件判決以降の2003年から2007年にかけても、国内裁判所がブルドフ氏に認めた賠償判決が執行されていないという訴えに基づくものであり、第一事件判決と同じ公正な裁判手続に対する権利及び財産権侵害の認定とともに、国内における実効的救済の権利侵害（条約第13条違反）も認定された。特筆すべきは、人権裁判所は、国内判決の不履行あるいは執行の遅延に対する救済が必要であるということを判決に明記し、本判決をパイロット手続のリーディングケースと位置付けたうえで、人権裁判所判決の国内での執行に必要な救済制度を6箇月以内に立ちあげ、さらに既に人権裁判所に付託されている同種事件への救済を1年以内に実施することをロシア政府に要請した⁴³。

ロシア国内では、最高裁判所がロシア国内裁判所における手続遅延は、違憲であり欧州人権条約第6条1項違反であるとの判決を出し、2008年9月ロシア議会下院に対して、合理的期間内の審理に対する権利についての新法制定を命じた⁴⁴。しかし欧州人権裁判所は、国内訴訟手続の迅速化を図る一般的措置を要請する一方で、とりあえず賠償メカニズ

ムを設置することの可能性を提言しており、ロシア政府は当事者に個別に賠償金を支払うことを意思表示したにとどまり、立法作業は困難を極めた。個別の賠償金支払いという個別的救済措置の執行についても、ロシア最高裁判所が2008年9月末に議会下院に法案を提出したが、それ以降議論に進展はなく、議会下院の憲法訴訟及び政府機構委員会は、国家賠償請求手続法は不要であり、むしろ抜本的司法改革が必要との見解を示した⁴⁵。

第二ブルドフ事件判決の執行監視について閣僚委員会は、ロシア政府の法改正作業の継続的取組みを要請するとともに、監視の継続を決定する暫定決議（interim resolution）の採択を繰り返している⁴⁶。国内法改正のような一般的措置を実施できない締約国に対してパイロット手続を適用することは、手続自体の脆弱性を露見させることになる。

III むすびにかえて

本稿では、欧州人権条約における判決履行監視手続の発展とその司法的強化について検討した。閣僚委員会が、現行制度のもとで、当事国の判決執行状況について判断を示す方法は、暫定決議と最終決議の採択である。大幅な司法的監督機能を人権裁判所に委ね、自らの権限範囲を縮小したむきはあるが、申立件数の飛躍的増加は、なおも閣僚委員会が決議によって判断を示さなくてはならない、判決履行監視の対象事件数の増加を意味する。

したがって閣僚委員会の監視作業は頻度も増して⁴⁷、議事に挙げられている対象事件数も膨大である。2010年6月初めに開催された閣僚委員会判決履行監督会合では、約50件（複数事件の併合事案も1件と数えられている）の事件について、判決履行審査の終了を決定する決議が採択されたが、履行審査の終了宣告を待つ事件は700件を超えている⁴⁸。

個人申立手続により被害者に与えられる救済との関係においては、一般的救済措置が重視される動きが顕著になっている。手続の性質・機能が、個人救済から一般的救済へと変化しつつある。条約実施機関に押し寄せる膨大な個人からの訴えが、ある特定の同種事案に類型化でき、締約国に一般的措置を採らせることで、事後的な申立・通報の削減につながる効果があることについて疑いはない。しかし手続の合理化・効率化を追求しすぎるあまり、一個人に与えられた訴権の適切な行使に対する保障が、効率主義に埋没する危険性があり、個人救済と一般的救済の均衡が求められる。また一般的措置の実施には、締約国内の様々な調整や財政的裏付けなども必要となることから、必ずしも短期的に実現できる救済措置としての価値がうまれない場合もある。

欧州人権条約体制は、個人被害者の申立手続へのアクセスが容易になる一方で、審査待ち事件件数のみならず、判決履行待ち事件件数の飛躍的増加への対処という、二重の挑戦を続けねばならない困難に直面している。

注

- 1 市民的・政治的権利に関する国際人権規約（自由権規約）において1990年代から導入されたフォローアップ制度もこうした手続のひとつである。フォローアップ手続については、安藤仁介「自由権規約選択議定書に基づく『見解』の実効性確保について—自由権規約委員会による『見解』のフォローアップ手続の発展—」『同志社法学』第288号（2002年）。
- 2 戸波江二ら編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』（信山社、2008年）、15頁。
- 3 欧州評議会47加盟国の外相により構成されている。
- 4 小畑郁「ヨーロッパ人権条約実施手続の司法的純化についての一考察 —閣僚委員会の事件の実質的処理権限の分析を通じて—」『国際法外交雑誌』第98巻第1・2号（1998年）。
- 5 閣僚委員会の判決と友好的解決の執行に関する規則（Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006）
- 6 Rule 4
 1. The Committee of Ministers shall give priority to supervision of the execution of judgments in which the Court has identified what it considers a systematic problem in accordance with Resolution Res (2004) 3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systematic problem.
 2. The priority given to cases under the first paragraph of this Rule shall not be to the detriment of the priority to be given to other important cases, notably cases where the violation established has caused grave consequences for the injured party.
- 7 Res (2004) 3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systematic problem：欧州評議会ウェブサイト <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> から確認可能。
- 8 条約旧第54条。「裁判所の判決は、閣僚委員会に送付され、閣僚委員会は、その執行を監視する」
- 9 小畑、前掲論文、144頁。
- 10 L. Wildhaber, The Role of the European Court of Human Rights: An Evaluation, *Mediterranean Journal of Human Rights*, vol.8, 2004, pp.9-32.
- 11 Explanatory Report for Protocol No.14, para. 99. 説明報告書テキストは <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> から

- 入手可能。
- 12 訳文は、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(2004)に依る。
- 13 国際司法裁判所規程第60条「判決は、終結とし、上訴を許さない。判決の意義又は範囲について争いがある場合には、裁判所は、いずれかの当事者の要請によってこれを解釈する。」
- 14 条約第46条1「締約国は、自らが当事者であるいずれの事件においても、裁判所の終結判決に従うことを約束する。」
- 15 説明報告書では人権裁判所判決の履行方法として、当事国の国内裁判所での原判決の際審査という選択肢は否定されているものの、閣僚委員会の判決履行監督業務を補佐する人権裁判所判決履行部(Execution of Judgments of the European Court of Human Rights)は、「国内での再審査(re-opening and re-examination of national proceedings)は人権裁判所判決の履行にとって根幹的に重要であり、実際にいくつかの事件では、国内での再審査手続が、条約違反に対する効果的救済となりうる「原状回復」の唯一の形態となっている」との認識を示している。(see., http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Presentation?About_en.asp)
- 16 人権裁判所が纏めている「Statistics 2009」によれば、反復的事例(いわゆる「クローン事件」)の割合拡大が顕著である。その割合は締約国間に差があるものの、例えばイタリアやスロベニアについては98パーセント(ポーランド、ロシア、トルコ、ウクライナなど、申立件数の上位を占める締約国についても約90パーセント)がクローン事件である。
- 17 “The Pilot-Judgment Procedure-Information note issued by the Registrar”, paras.1-3.
- 18 閣僚委員会決議 Res (2004) 3
- 19 徳川信治「欧州人権裁判所によるいわゆるパイロット判決手続き」『立命館法学』2009年第1号(第323号)、336頁。
- 20 *Broniowski v. Poland*, 22 June 2004, Report 2004-V (Grand Chamber)
- 21 *Ibid.*, para.192.
- 22 *Ibid.*, para.193.
- 23 1993年国有農業財産管理法および1998年土地管理開発法。この事件の事実概要や法的問題の構造は、本稿第2章第2節で扱った「継続的侵害」についてのチェコの財産収用事件と似ている。プロニオヴスキ判決でも、同様に時間的管轄などについても検討された。
- 24 *Hutten-Czapska v. Poland*, 22 February 2005
- 25 *Ibid.*, para.191.
- 26 拙稿「ヨーロッパ人権条約における国内法の条約適合性確保義務—イギリスの国内の実施に関する検討—」『人間・環境学』(京都大学院人間・環境学研究所)第7巻、1998年、81—113頁
- 27 パイロット手続の根拠性については、手続の導入に関する法的根拠だけでなく、手続内容にかかわる根拠も明らかではない。すなわち、ある1事件が選出された後、その他の同時事件は審理が停止(freeze)されるわけであるが、人権裁判所がどのような法的根拠でそれを決定・実施しうるのかについては、説得的な説明はされていない。
- 28 CM (2009) 58final.
- 29 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194-1.htm>
- 30 上位5ヶ国は、ドイツ、イギリス、スイス、オランダ、エストニア。
- 31 Mark W. Janis, Richard S. Kay and Anthony W. Bradley, *European Human Rights Law*, pp.889-894 公式文書による報告は、Parliamentary Assembly, Council of Europe “Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights”, Doc.11020 (18 September 2006)
- 32 領事関係条約第36条1項(b)「接受国の権限ある当局は、領事機関の領事管轄区域内で、派遣国の国民が逮捕された場合、龍知された場合、裁判に付されるため勾留された場合又は他の事由により拘禁された場合において、当該国民の要請があるときは、その旨を遅滞なく当該領事機関に通報する。逮捕され、留置され、勾留され又は拘禁されている者から領事機関にあてたいかなる通信も、接受国の権限ある当局により遅滞なく送付される。当該当局は、その者がこの(b)の規定に基づき有する権利について遅滞なくその者に告げる。」
- 33 *La Grand Case, International Legal Materials*, vol.40, No.5 (2001), p.1069.
- 34 *Case concerning Avena and other Mexican Nationals, International Legal Materials*, vol.43, No.3 (2004).
- 35 兼原敦子「国家義務の履行を『確保する』義務による国際規律の実現」『立教法学』70(2006)、281頁。
- 36 James Crawford, *The International Law Commission's Article on State Responsibility - Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2002, p.199.
- 37 国家責任条文では、「第二章 侵害の賠償」として、第34—37条において、原状回復、金銭賠償、満足(違反確認、陳謝など)が規定されており、将来的措置は含まれていない。
- 38 兼原、前掲論文、285頁。
- 39 2010年2月にスイス・インターラーケンで開催された「ヨーロッパ人権裁判所の将来に関するハイレベル会合」において採択されたインターラーケン宣言において、締約国に対して、反復的事件(D. Repetitive application)への対応に

については、原因となる構造的問題に効果的な救済を決定・採択できるよう閣僚委員会と協力することが要請された。

[7. The Conference:

a) calls upon States Parties to:

ii. cooperate with the Committee of Ministers, after a final pilot judgment, in order to adopt and implement general measures capable of remedying effectively the structural problems at the origin of repetitive cases.]

(http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf)

40 *Burdov v. Russia*, 38 EHRR 29, paras.7-22.

41 Committee of Ministers, CM/Inf/DH (2006) 19 rev.3, para.4.

42 *Burdov v. Russia* (No.2), 15 January 2009, 7 May 2002, 49 EHRR 2.

43 *Ibid.*, 判決主文 paras.6-7.

44 Philip Leachm, Helen Hardman and Avetlana Stephenson, Can the European Court's Pilot Judgment Procedure Help Resolve Systematic Human Rights Violations? *Burdov and the Failure to Implement Domestic Court Decisions in Russia*, *Human Rights Law Review*, vol.10 (2) (2010), pp.353-354.

45 *Ibid.*, pp.355-356.

46 CM/ResDH/2009 (43) adopted in March 2009, CM/ResDH/2009 (158) adopted in December 2009.

47 閣僚委員会の外相級会合は約3箇月に一度である(かつては半年に一度)が、判決履行監視に関する決議採択作業などは、1カ月間に数日のペースで、代理級会合(各国欧州評議会代表部の大使級)として開催されている。

48 CM/Del/OJ/DH (2010) 1092preE / 21 June 2010.

Reinforcement of Judicial Measures to the Execution of Judgments under the European Convention on Human Rights –Double Challenge under the Pilot Judgment–

MAEDA Naoko*

Abstract

The European Convention on Human Rights, modified by the Protocol No.14 coming into effect on 1 June 2010, has been to strengthen the execution of judgments of the European Court of Human Rights as well as the efficiency and effectiveness of examination procedure for a deluge of individual applications. Its reinforcement is judicial orientation so as to incorporate new measures, i.e., judgment interpretation and infringement proceedings before the Court. This improvement is drastic as the past monitoring entitlement was carried only by the Committee of Ministers, a political body in the Council of Europe.

The evaluation about the outcome of new procedure by the European Court has to wait for future practice, however, in the light of the treaty system originated from political movements, reduction in substantial power of the Committee of Ministers is on the verge of a crisis in losing its *raison d'être*.

It is one of urgent needs that the Contracting parties ensure to accomplish general measures obliged by the European Court. There is no doubt on that implementation of general measures would much contribute to prevent future violations in the “repetitive cases”. In circumstances where about 90 percent, depending on the parties, of new applications deliberate in the repetition, the “Pilot judgment” procedure is effective. However, when implementation of general measures imposed by judgment had not been achieved, such situation must discredit the procedure.

The European Convention system takes steps toward hard double challenge for both huge backlog of pending applications and piles of execution/non-execution judgments.

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