

人権侵害の継続性と時間的管轄

——ユスポヴァ対ロシア事件
(自由権規約委員会見解、2015年7月21日) ——

前田直子

目次

- 1 はじめに
- 2 ユスポヴァ対ロシア事件
- 3 考察
- 4 おわりに

1 はじめに

本稿は、筆者の従来に関心⁽¹⁾、人権に対する侵害の継続性概念が、条約実施機関による時間的管轄や受理可能性の決定に対していかなる影響を与えているのかについて、事例研究を通じ、その決定内容から若干の考察を試みるものである。

2 ユスポヴァ対ロシア事件

考察の対象とするのは、ソ連スターリン政権下に行われた政治的弾圧の被害者が、ロシアに対し、自身への賠償の拒否は、不法で恣意的な逮捕・勾留

(1) 拙稿「時間的管轄における『継続的侵害』概念 —規約第26条との関係についての一考察—」『社会システム研究』第6号(2003年)129-143頁。拙稿「国際義務の『継続的侵害』概念 —手続的義務にかかる時間的管轄についての一考察—」『京女法学』第1号(2011年)201-226頁。

の被害者に対する賠償義務を満たしていないとして、自由権規約（以下、規約ともいう。）第2条2・3項および第9条5項ならびに自由権規約第1選択議定書（以下、選択議定書ともいう。）第2条および第3条の違反を通報した事案⁽²⁾である。

(1) 事実概要

通報者女性（Yusupova）は1936年生まれの現ロシア国籍を有する者であり⁽³⁾、通報者の主張によれば、1944年、彼女とその両親は、当時の居住地グロズニ（Grozny）を強制的に追われ、カザフスタンに退去させられた。彼女はそれは自分がチェチェン族であるがゆえのことであると主張する。退去は、ソ連最高委員会議長令116/102（1944年3月）および国家委員会令5073（1944年1月）に基づくものであったが、結果として、通報者の家族らはその財産を失い、13年間にわたってカザフスタンに居住することを余儀なくされた⁽⁴⁾。

これらに関し、通報者は自由権規約委員会（以下、委員会ともいう。）に対し、彼女はロシアのチェチェン内務省より、彼女はチェチェン族であることを理由に政治的弾圧を受けた被害者であることを確認する証明書を2005年5月16日に受け取ったこと⁽⁵⁾、第1762号法第16条⁽⁶⁾に基づき、弾圧への賠償を受ける資格を与えられていることを提出した。

通報者は、キーロフ（Kirov）地区当局に対し、賠償として一定の月額給付金の支払いを請求したが却下された。行政当局は、彼女がすでに他の形態の社会補助を受けていること、労働者年金、2型障害者年金を受給している

(2) *Zinaida Yusupova v. Russian Federation*, Communication No. 2036 /2011, Views adopted on 21 July 2015 (CCPR/C/114/D/2036/2011).

(3) *Ibid.*, para. 1.

(4) *Ibid.*, para. 2.1.

(5) *Ibid.*, para. 2.2.

(6) 政治的弾圧を受けた被害者は、ロシア連邦の各領域（地域）の法にしたがって、社会保障を給付される。当該保障に要する支出については、各地方の財源により賄われる。

ことを理由に、弾圧の被害者としての賠償をさらに追加的に受け取ることはできないとした⁽⁷⁾。通報者は熟練労働者給付金（労働者年金）や障害者年金は、政治的弾圧への賠償金とは切り離して支払われるべきであると主張した。

さらに通報者は地区当局が彼女の請求を却下したことを不服として、キーロフ地区裁判所に提訴した⁽⁸⁾。2006年7月25日、地区裁判所はこの訴えを退けた。社会手当に関するアストラハン（Astrakhan）地域法第10条⁽⁹⁾は、同時に受給できる社会手当は1つと規定しているため、すでに障害者手当を受給しており、追加の賠償は受給できないと理由づけたのである⁽¹⁰⁾。これを受けて通報者はアストラハン地方裁判所に、地区裁判所の判断を不服として訴えたが、地方裁判所は原審を支持し、通報者は複数の支払いを受給することはできないと結論づけた⁽¹¹⁾。

なおロシアに関し、個人通報を受諾する自由権規約第1選択議定書は1992年1月1日に発効している。

(2) 通報者の主張

通報者は、特定の民族であることを理由とする13年におよぶ政治的弾圧に対し、賠償が与えられなかったので、自由権規約第9条5項で保障されている権利が侵害されたと主張した⁽¹²⁾。あわせて、ロシア国内法が、規約第9条5項で規定している十分な賠償を与えるものとなっていないことは、規約第2条違反でもあると主張した。さらに加えて、規約第26条違反も主張した⁽¹³⁾。

(7) *Op.cit.*, para. 2.3.

(8) *Ibid.*, para. 2.4.

(9) 市民が法の下で同じ社会保障に対する権利を有する場合には、当該市民により選択される、一つの正当事由についてのみ社会保障が給付される。

(10) *Op.cit.*, para. 2.5.

(11) *Ibid.*, para. 2.6.

(12) *Ibid.*, para. 3.1.

(13) *Ibid.*, para. 3.2.

(3) 許容性および本案に関する当事国の見解

上記の通報者の主張に対し当事国ロシアは、通報者は実際に政治的弾圧の被害者であることは認定されていること、通報者は地方裁判所の判決を不服としてロシア最高裁判所に上訴したが、訴えの提出期限を徒過していたため、2008年3月14日にその訴えは却下されたことを主張した⁽¹⁴⁾。当事国は、これらの裁判判決をいずれも支持し、通報者の権利は関連する国内法にしたがって、十分に保護されていると主張した⁽¹⁵⁾。

(4) 当事国の見解に対する通報者の見解

2011年10月3日 通報者は、ロシア政府は政治的弾圧の被害者に賠償を与えなければならず、社会手当の給付と政治的弾圧による権利侵害に対する賠償の給付とは区別すべきであるとして、後者の給付拒否は、規約第26条違反でもあると主張した⁽¹⁶⁾。

(5) 自由権規約委員会における論点と手続き

(a) 許容性審査

自由権規約委員会は、手続規則第93条にしたがい、許容性審査から始め、本通報が、自由権規約第1選択議定書第5条2項(a)に定める、他の国際的調査解決手続きには付託されていないこと、同第5条2項(b)に定める、国内的救済手段が尽くされていること、という点については、当事国は異議を主張していないので、この原則が満たされていると考えたと確認した⁽¹⁷⁾。

規約第2条2・3項に関しては、通報者は国内の制定法に則して法的手続きをとっていることから、許容性審査において規約第2条2・3項に関する主張は十分に実質化されていない(unsubstantiated)ので、非許容と判断

(14) *Ibid.*, para. 4.1.

(15) *Ibid.*, para. 4.2.

(16) *Ibid.*, para. 5.2.

(17) *Ibid.*, paras. 6.1-6.3.

した。規約第 26 条についても同様の理由で非許容とした⁽¹⁸⁾。

続いて、委員会は規約第 9 条について次のように判断した。通報者が政治的弾圧を受けたとされる 1944 年から 1957 年の 13 年間は、当事国に対して自由権規約が発効する前の期間にあたるが、通報者の主張は、救済に関する 9 条 5 項の権利であり、（政治的弾圧に関する）9 条 1 項の権利ではないことを踏まえ、またキーロフ地区裁判所は、通報者を政治的弾圧の被害者とは認定するも、賠償については否定しているのであるから、第 9 条 5 項に関する侵害の主張を検討することは時間的管轄の範囲に含まれるとした⁽¹⁹⁾。加えて、当事国側から許容性審査に関する反論が提出されていないことを理由に、委員会は、規約第 9 条 5 項について許容し、本案審査を行うと結論づけた⁽²⁰⁾。

(b) 本案審査

自由権規約委員会は、通報者が、賠償を支払われなかったことは規約第 9 条 5 項で保障される「違法に逮捕され又は抑留された者」の実効的救済を受ける権利の侵害であると主張していること⁽²¹⁾に留意するとともに、当事国が、通報者はすでに類似の社会手当を受給しているため、政治的弾圧被害者への賠償は受給できないと主張していること、国内裁判所がすでに彼女の請求を却下する決定を行っていること、の 2 点を主張していることに留意した⁽²²⁾。

委員会は、一般的意見 35「自由と安全に対する権利」に触れ、規約第 9 条 5 項では、救済は単なる理論上のものではなく、実効的に運用されなければならず（operate effectively）、賠償に関しては合理的な期限内に支払いがなされなければならないとした⁽²³⁾。委員会は、第 1761 年法第 16 条、同 10

(18) *Ibid.*, paras. 6.4-6.5.

(19) *Ibid.*, para. 6.6.

(20) *Ibid.*, para. 6.7.

(21) *Ibid.*, para. 7.1.

(22) *Ibid.*, para. 7.2.

(23) *Ibid.*, para. 7.3.

条では、補償給付は一つの正当化事由に限られると規定されているため、その結果として、通報者が政治的弾圧について受けた損害に対するものは拒否されていることを踏まえ、規約第9条5項違反を認定するとともに、当事国は規約第2条3項(a)にしたがい、実効的救済の付与と再発防止の義務があることを確認した²⁴⁾。

3 考察

委員会の本通報に対する見解 (Views) において、5名の委員が反対意見 (ロドリー (Rodley) 委員単独の意見、ザイベルフォー (Seibert-Fohr)・岩澤・シャニー (Shany)・バルゼラシュビリ (Vardzelashvili) の4委員の共同反対意見) を表明している。以下、これらの反対意見のなかから、人権侵害の継続性の捉え方やそれに対する時間的管轄権にかかわる判断基準について、重要と思われる点を整理したい。

(1) 時間的管轄の判断権限

ロドリー委員は、自由権規約委員会一般的意見33号「選択議定書の当事国の義務」パラグラフ9²⁵⁾に触れ、第1選択議定書第1条は、当該議定書に基づく委員会の時間的管轄を超える通報に関しては、委員会が通報を「受け付ける」(receive) ことさえも認めていないとしている²⁶⁾。同委員によれば、通報者が権利侵害の一因としている第1761号法の採択は1991年10月18日

²⁴⁾ *Ibid.*, paras. 7.4-9.

²⁵⁾ General Comment No. 33: The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. CCPR/C/GC/33, para. 9.

「9 当事国について選択議定書発効前に生じた事象に関連するようと思われる通報への対応において (時間的管轄ルール)、当事国は、過去の侵害が「継続的效果」を持ちうるかについての何等かの意見を含む、当該状況を明示的に提示しなければならない。」(筆者訳)

²⁶⁾ Individual opinion of Committee member Sir Nigel Rodley (dissenting), para.3.

であり、ロシアが選択議定書の当事国となったのはその後の1992年1月1日であることから、委員会の先例に照らせば、通報を受け付ける（receive）こと自体不可能であるとしている。

しかしこの意見は、通報審査実務の実態に照らせば、徹底が難しいことでもある。寄せられた通報を受領するのは国連人権高等弁務官事務所内の自由権規約事務局であり、受領段階でその受付可否を判断するとなれば、匿名通報など形式的要件の不備は容易に判断できたとしても、本来は委員会の権限である管轄権や許容性など実体的要件に関する判断に事務局が踏み込んでしまう恐れがある。

時間的管轄の有無や許容性の判断が、一義的には委員会の権限であることは、ザイベルフォーら4委員の共同反対意見において、「たとえ当事国が通報の許容性審査に反論を提起しなくても、委員会は、この通報を審査する時間的管轄があるかどうかを判断しなければならない。選択議定書1条にしたがい適正に判断すれば、本通報は非許容とされるべきであった」⁽²⁷⁾と締めくくられている点にも示されている。

(2) 1991年法および2006年7月25日キーロフ地方裁判所決定の位置付けと「継続的侵害」の構成要素

ザイベルフォーら4委員の共同反対意見では、多数意見が委員会審査の時間的管轄を認め、かつ本案審査において規約違反を認定したことへの反対理由が述べられている。その要旨は次のとおりである。

本事件では、通報者は1944年から1957年の間に生じた退去強制に対する賠償を請求している。それは規約が発効した1976年3月23日よりもずいぶん前のことである。通報者と彼女の両親が被った侵害は、それらか継続して

⁽²⁷⁾ Individual opinion of Committee member Anja Seibert-Fohr, joined by Committee members Yuji Iwasawa, Yuval Shany and Konstantine Vardzelashvili (dissenting), para. 2.

いたか、あるいは発効日以降の侵害が構成されていると性格づけすることはできない。2006年7月25日のキーロフ地方裁判所による決定は、本請求に対して委員会の時間的管轄を構築する出来事（事象）とはみなすことはできない。第1に、その決定は単に、当事国が選択議定書を批准する前からの既存法令に基づくものであり、議定書発効後に、通報者の法的地位が変更されたとは考えることができない。第2に、2006年以降の裁判所の諸決定と1991年法は、弾圧の原因行為を構成するものとは確定できず、また、何等かの新しい独立した侵害を形成しているわけでもない。逆に、当事国は、通報者を政治的弾圧の被害者であると認識し、ある社会手当の受給者であると認定している。したがって、当事国が、規約と選択議定書の批准以降に確認した（affirm）新たな侵害や継続的侵害が存在しないため、通報者は選択議定書の目的に照らして、規約の一次的侵害（primary violation）の被害者であると主張することはできない²⁸⁾。

本通報はいずれの点においても自由権規約委員会の審査対象ではないとする共同反対意見は、1991年法が、国家からの何等かの給付条件を規定しているにすぎず、通報者が救済を求めていることの原因行為ではないこと、また、1944年から1957年の退去処分から切り離されて、規約および選択議定書の発効以降に新しくかつ独立した侵害を形成しているわけでもないこと、さらに裁判所の諸決定も1991年よりも前の事実に関する判断であること、などに鑑みれば、妥当な内容と言えるであろう。

(3) 規約第2条3項（実効的救済の付与）の付属的性格

規約第2条3項の法的性質について、4委員の共同反対意見ではその付属的（accessory）性質に着目している。第2条3項は、何ら独立した固有の

²⁸⁾ Individual opinion of Committee member Anja Seibert-Fohr, joined by Committee members Yuji Iwasawa, Yuval Shany and Konstantine Vardzelashvili (dissenting), para.1.

権利 (independent free-standing rights) を保障するものではなく、当事国が、規約上の権利を侵害した場合に、その被害者である個人に対し、実効的救済を付与することを確保する義務を規定している。このことから、共同反対意見は、第2条に規定される救済の権利は、規約上保障されるいずれかの権利の侵害発生が前提となっていると述べる⁽²⁹⁾。すなわち、この意見に立てば、通報者が主張する実効的救済の不存在は、先行する規約上の権利侵害から分離して提起することはできず⁽³⁰⁾、規約上の権利の侵害とあわせて、両者が規約および選択議定書の発効日より後に生じていることが必要であることを意味する。

この点は、ヨーロッパ人権条約第13条で保障されている実効的救済に対する権利とは性格を異にしている。同第13条をめぐる法理は、それを独立した権利として認めており⁽³¹⁾、必ずしも、先行する1次的権利侵害が時間的管轄の範囲に収まることを要求していない。4名の自由権規約委員が示した解釈は、時間的管轄権の設定において、条約実施機関間の実行の違いを明らかにするものである⁽³²⁾。

(29) *Ibid.*, para.2.

(30) この点、例えば、*S.E. v. Argentina*, Communication No. 275/1988, decision of inadmissibility adopted on 26 March 1990, para. 5.3.

(31) 小畑郁「ヨーロッパ人権条約における「実効的な国内救済手段を得る権利」と条約上の権利の国内手続における援用可能性—条約13条をめぐる人権裁判所判例の展開」『研究紀要』第3号(1998)65-98頁。ヨーロッパ人権裁判所では条約第13条に関する申立て件数が増加していることを指摘し、その履行・履行監視状況について分析したものと、竹内徹「ヨーロッパ人権条約による司法的規範統制の限界：パイロット判決手続を素材として」『名古屋大学法政論集』253号(2014年)145-193頁。

(32) ただしこの点は、規約上の権利に応じて異なる点には注意が必要である。例えば、強制失踪事件などにおいて、被害者の行方等を調査し責任者を訴追する義務の不履行については、原因である強制失踪の発生時期にかかわらず、規約の分離された違反 (a separate breach of the Covenant) として扱うとされている。General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.1326, paras.15-18.

手続的義務に関しての時間的管轄認定の実行については、拙稿「国際義務の『継続的侵害』概念—手続的義務にかかる時間的管轄についての一考察—」『京女法学』第1号(2011年)201-226頁。申恵丰「人権保障のための積極的義務としての手続的義務

(4) 規約第9条5項における救済の性質

さらに4委員の反対意見は、規約第9条5項における救済の性質についても、第9条5項は、第9条1項に関する侵害に対する実効的救済という特定の救済付与を規定している³³⁾ことを指摘したうえで、第9条1項に該当する可能性があった政治的弾圧や強制的退去が時間的管轄外の事象であるため、それらと切り離しての第9条5項違反の主張については審査できないと述べている。この点も上記(3)と同じく、先行する権利侵害とそれに対する救済付与義務を一体として捉えるアプローチがとられている。

(5) フォローアップ

本通報の審査において、自由権規約委員会は、見解採択日の2015年7月21日から180日以内に、見解の実施のためにとった措置について委員会に報告するよう、当事国に求めている。

しかし2017年3月の自由権規約委員会第119会期において、2016年3月から12月までに委員会に寄せられたフォローアップ情報の詳細とその評価について検討されているが、その報告書において、本通報のフォローアップ情報は提出期限を徒過しても未提出であり、委員会の通報フォローアップ特別報告者が、当事国ロシアとの協議を続けていると記録されている。

委員会見解の勧告内容が実効的救済の付与であることから、本通報の場合、

：人権侵害に対する実効的な調査義務をめぐる法理の展開『国際法外交雑誌』第112巻4号(2014年)624-650頁。

³³⁾ General Comment No.35: Article 9 (Liberty and security of person), UN doc. CCPR/C/GC/35, para. 49.

「49 第9条5項は、不法な逮捕あるいは拘禁の被害者である者は、賠償に対する法的強制力のある権利を与えなければならないと規定する。4項および5項のように、人権侵害に対し、当事国が付与しなければならない実効的救済の特定事例である。これらの特定の救済は置き換えることができないが、規約第2条3項により、不法あるいは恣意的逮捕あるいは拘留の被害者に関して特別な状況において、必要とされる他の救済と並行して、含まれなければならない。4項が、継続的な不法拘留に対する即時の釈放を規定しているのに対し、5項は、不法逮捕や拘留の被害者は、金銭的賠償の権利を与えられていることを明らかにしている。」(筆者訳)

通報者が求めている、過去の政治的弾圧に対する賠償金を社会手当として給付することがそれに該当すると考えられる。その実施には、本通報者に対してのみ特別に給付を認めるという決定を行うことは公平性の観点からも現実味がなく、さりとて、1991年法の改正や第国内裁判所決定の取り消し等の一般的措置をとることは、当事国にとって大きな困難が伴うことが予測される。ロシア政府からもフォローアップ情報の提供自体がなされない恐れもあり、未だ通報者の権利救済の見通しはたっていない。

4 おわりに

本通報事件の自由権規約委員会の見解（多数意見）とそれに対する反対の意見の考察を通じ、次の点が明らかになった。

第1に、自由権規約第2条3項の実効的救済の権利は、ヨーロッパ人権条約第13条のそれとは権利の性質が異なるという点である。本通報の見解では、許容性審査の段階で、規約第2条3項は非許容とされ、本案では9条5項での救済のみが検討されている。しかし第2条3項に関する通報者の主張が実質化されていない（unsubstantiated）という見解は、それ以上の説得的説明がない。この点は、4委員の委員の反対意見で、第2条3項は独立した（自立した）権利ではなく、なんらかの他の権利の侵害発生が前提となっていると解釈していることと、結果的には同じと言える。

この権利の性質の違いは、権利侵害を訴える被害者にとっては大きな影響がある。ヨーロッパ人権条約においては、条約や個人申立権の受諾日より前に発生した原因行為に伴う継続的侵害を審査の対象に含め、その侵害に対する実効的救済の不履行について条約違反を問う、ということが可能となる。しかし自由権規約委員会が今回の反対意見の解釈をとれば、規約第2条3項違反の主張は、規約および同第1選択議定書の発効日より後に生じた原因行為に基づく権利侵害に対してのみに可能となる。

しかしこの理解は、すべての権利について共通するわけでもない。自由権規約一般的意思 31「規約の当事国に課される一般的法的義務の性質」でも示されている⁽³⁴⁾ように、公権力が関与する誘拐・強制失踪の事件に関しては、その発生時期が規約や第1選択議定書の発効以前であっても、その後の調査の不履行などが発効日より後にかかっているならば、実効的救済を受ける権利の侵害と認める実行がとられている。

第2に、規約第9条5項で保障される「違法に逮捕され又は抑留された者」が賠償を受ける権利は、同1項で保障されている「身体の自由及び安全についての権利」の侵害に対する賠償であり、両者の関係は、1項違反の存在が5項の権利を生む、という構造になっていると解釈できる。だとすれば、多数意見が示した、1項と5項を切り離し、1項の潜在的違反が時間的管轄外の場合でも5項に対してはそれを認定した解釈はやはり問題があったと言えよう。

(34) General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326, paras. 15.