

市民的及び政治的権利に関する国際規約

配布：一般

CCPR/C/21/Rev.1/Add.11

2001 年 8 月 21 日

原文：英語

一般的意見 29 号  
緊急事態 (第 4 条)

第 4 条に関する一般的意見

(2001 年 7 月 24 日の第 1950 回会合において採択)

1. 規約第 4 条は、規約上の人権を保護するシステムにとってこのうえなく重要である。同条は一方で、締約国が一方的に、規約に基づく義務の効力を部分的かつ一時的に停止することを認めている。他方で第 4 条は、この効力停止措置そのものとその実体的帰結の双方を、具体的な保障措置体制の対象としているのである。規約の全面的尊重がふたたび確保される正常な状態の回復こそが、規約の効力を停止しようとする締約国の最たる目的でなければならない。本一般的意見は、第 13 会期 (1981 年) で採択された一般的意見 5 号に代わるものであり、締約国が第 4 条の要件を満たすことを委員会として援助しようとするものである。

2. 規約の規定の効力を停止する措置は例外的かつ一時的なものでなければならない。締約国が第 4 条を援用しようとする前に、2 つの基本的条件が満たされることが必要である。すなわち、事態が国民の生存を脅かす公の緊急事態に達しており、かつ、締約国が公の緊急事態を公式に宣言していなければならない。後者の要件は、合法性の原則および法の支配の原則を、それがもっとも必要とされている時期に堅持するために不可欠である。規約のいずれかの規定の効力停止をともしない緊急事態を宣言するときは、各国は、そのような宣言および緊急事態時の権限の行使について定めた憲法上およびその他の法律上の規定の範囲内で行動しなければならない。それらの法律によって第 4 条の遵守が可能になりかつ確保されているかという観点から当該法律を検証するのが、委員会の任務である。委員会がその任務を遂行できるようにするため、規約の締約国は、第 40 条にもとづいて提出する報告書に、緊急事態時の権限の分野における国内の法律および運用についての、充分にして過不足ない情報を含めなければならない。

3. すべての動乱または大災害が、第 4 条第 1 項で要件とされている、国民の生存を脅かす公の緊急事態に当たるわけではない。武力紛争時には、国際的紛争か非国際的紛争かに関わらず国際人道法の規則が適用され、その規則は、規約第 4 条および第 5 条第 1 項の規定とともに、緊急事態時の国家の権限の濫用を防止するうえで役に立つ。規約は、たとえ武力紛争時であっても、その状況が国民の生存を脅かすものである場合にのみ、かつその限度においてしか規約の効力停止措置が認められてはならないことを求めるものである。締約国は、武力紛争以外の事態で第 4 条を援用しようと考えるときには、それが正当であるかどうか、またそのような措置が当該事態においてなぜ必要かつ合法的であるかを慎重に検討しなければならない。委員会は、数々の機会に、規約で保護された権利の効力を停止していると思われる締約国、または第 4 条第 1 項で対象とされていない事態でも国内法でそのような効力停止が認められていると思われる締約国に対し、懸念を表明してきた<sup>1</sup>。

4. 第 4 条第 1 項に掲げられているとおり、規約の効力を停止するいかなる措置をとるにあっても基本的に必要とされる要件は、その措置が、当該事態の緊急性が真に必要とする限度に留められなければならないということである。この要件は、緊急事態およびそれを理由として用いられるいずれかの効力停止措置の継続期間、地理的範囲および実体的範囲に関連している。緊急事態において規約上の義務を

一部効力停止することは、規約のいくつかの規定で、平常時であってさえ認められている制約または制限<sup>2</sup>とははっきり異なる。とはいえ、いかなる効力停止措置も事態の緊急性が真に必要なとする限度に留めなければならないという義務は、効力停止および制限の権限に共通する比例原則を反映したものである。さらに、容認されている範囲で特定の規定の効力を停止することそのものは事態の緊急性によって正当化されるとしても、それだけでは、当該効力停止にしたがってとられる具体的措置も事態の緊急性によって必要とされることが示されなければならないという要件まで、免除されることにはならない。このことにより、實際上、規約のいかなる規定も、たとえ正当に効力を停止された場合であっても、それが締約国の行動に完全に適用されないことはありえないということになるであろう。締約国の報告書を審査するさい、委員会は、比例性の原則に払われる注意が不十分であることに懸念を表明してきた<sup>3</sup>。

5. 権利の効力をどの時点でどの程度停止できるかという問題は、規約第4条第1項の規定と切り離すことができない。当該規定にしたがい、規約にもとづく締約国の義務の効力を停止するいかなる措置も、「事態の緊急性が真に必要なとする限度」に留められなければならないのである。この条件により、締約国は、緊急事態を宣言するという決定のみならず、そのような宣言にもとづいてとられる具体的措置についても注意深い正当化事由を示すことを求められる。国は、たとえば大規模自然災害、暴力事件をとまなう集団デモまたは重大な産業事故のさいに規約の効力を停止する権利を援用しようとするのであれば、そのような事態が国民の生存を脅かすものであることのみならず、規約の効力を停止するすべての措置が事態の緊急性によって真に必要なとされていることも、正当化事由として示せなければならない。委員会の見解では、そのような事態においては規約上の一部の権利、たとえば移動の自由（第12条）または結社の自由（第21条）を制約する可能性があれば一般的には充分であって、当該規定の効力停止が事態の緊急性によって正当と認められることはありえない。

6. 条約の一部規定が効力を停止できない規定として第4条（第2項）に列挙されていることは、規約の他の条項であれば意のままに効力停止が可能であることを意味しない。それは、たとえ国民の生存が脅かされていても同様である。事態の緊急性が真に必要なとする限度まであらゆる効力停止の範囲を狭めなければならないという法的義務は、締約国と委員会の双方に、実際の事態の客観的評価にもとづき規約の各条項を注意深く分析する義務を課すものである。

7. 規約第4条第2項は、以下の条項についてはいかなる効力停止も行なえないことを明示的に定めている。第6条（生命に対する権利）、第7条（拷問または残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける刑罰または同意なしの医学的もしくは科学的実験の禁止）、第8条第1項および第2項（奴隷制度、奴隷取引および隷属状態の禁止）、第11条（契約上の義務を履行することができないことを理由とする拘禁の禁止）、第15条（刑事法分野における合法性の原則、すなわち、後法によっていっそう軽い刑罰が科される場合を除き、刑事責任および処罰の双方とも、作為または不作為の実行のときに施行および適用されていた法律の明瞭かつ正確な規定の範囲を越えてはならないという要件）、第16条（すべての者を法律の前に人として認めること）ならびに第18条（思想、良心および宗教の自由）である。これらの規定に掲げられた権利は、それが第4条第2項に列挙されているという事実そのものにより、その効力を停止することができない。同様のことは、死刑の廃止を目的とした規約の第2選択議定書の締約国との関連でも当てはまる。同議定書第6条に定められているとおりである。概念的には、規約のある規定が効力を停止できないものとして位置づけられたことは、いかなる制限または制約もまったく正当化されないということの意味しない。第4条第2項が第18条（制約に関する具体的規定が第3項に含まれている）に触れていることは、制約が許容されるかどうかは効力停止可能性の問題とは別であることを示している。たとえもっとも重大な公の緊急事態のときであっても、宗教または信念を表明する自由に干渉する国は、第18条第3項に規定された要件を参照することによってその行為を正当化しなければならない。委員会は何度か、第4条第2項にしたがって効力を停止できない権利が、締約国の法制度の不備のために効力を停止されているまたはそのおそれがあることに懸念を表明してきた<sup>4</sup>。

8. 第4条第1項によれば、規約の効力停止が正当化できる条件のひとつは、とられる措置に人種、皮膚の色、性、言語、宗教または社会的出身のみを理由とする差別がとまなわれないことである。たとえ、第26条および差別の禁止に関わる規約の他の規定（第2条、第3条、第14条第1項、第23条第4項、

第 24 条第 1 項および第 25 条 が効力を停止できない規定として第 4 条第 2 項に挙げられていなくても、差別の禁止に対する権利の要素または側面のなかには、いかなる状況においてもその効力を停止できないものがある。とりわけ、規約の効力を停止する措置を用いるときにいかなる形であれ人が区別されるのであれば、第 4 条第 1 項のこの規定が遵守されなければならない。

9. さらに、第 4 条第 1 項は、規約の規定の効力を停止するいかなる措置も、締約国が国際法にもとづいて負う他の義務、とくに国際人道法の規則に抵触してはならないことを求めている。規約第 4 条は、条約にもとづくものであれ一般国際法にもとづくものであれ締約国の他の国際的義務の違反が規約の効力停止にともなう場合に、そのような効力停止を正当化するものとして読むことはできない。このことは規約第 5 条第 2 項にも反映されている。それによれば、他の文書で認められているいかなる基本的権利も、規約がそれらの権利を認めていないことまたはその認める範囲がより狭いことを理由として制限または効力停止の対象としてはならないのである。

10. 他の条約にもとづいて締約国の実行を検討することは規約人権委員会の職務ではないものの、委員会は、規約にもとづくその職務を遂行するうえで、締約国が規約の特定の規定の効力を停止することが規約で認められているかどうかを検討するさい、締約国の他の国際的義務を考慮に入れる権限を有する。したがって締約国は、第 4 条第 1 項を援用するとき、または緊急事態に関わる法的枠組みについて第 40 条にもとづいて報告するとき、問題となっている権利の保護に関わる他の国際的義務、とくに緊急事態時に適用される義務に関する情報を提示するべきである<sup>5</sup>。この点に関して、締約国は、緊急事態において適用される人権基準に関わる国際法上の発展を正当に考慮に入れなければならない<sup>6</sup>。

11. 効力を停止できない規定が第 4 条に列挙されていることは、一定の人権上の義務が国際法の絶対的規範としての性質を有しているかという問題と関連しているものの、まったく同じではない。規約の一定の規定が効力停止不能であると第 4 条第 2 項で宣言されていることは、部分的には、いくつかの基本的権利の絶対的性質が規約において条約の形態で確認されたことを認めたものと見なしうる（たとえば第 6 条および第 7 条）。しかし、規約のその他の規定のなかには、緊急事態時に効力を停止する必要はありえないという理由から効力停止禁止条項のリストに含まれたものもあるようである（たとえば第 11 条および第 18 条）。さらに、絶対的規範のカテゴリーは、第 4 条第 2 項に掲げられた効力停止禁止条項のリストの範囲には留まらない。締約国は、いかなる状況においても、人道法にまたは国際法の絶対的規範に違反して行動することを正当化するために第 4 条を援用することはできないのである。たとえば、人質をとること、集団的処罰を科すこと、自由を恣意的に剥奪すること、または無罪の推定を含む公正な裁判の基本原則から逸脱することがそれに当たる。

12. 規約の正当な効力停止の範囲を評価するにあたっては、一定の人権侵害が人道に対する罪として定義されていることをひとつの基準にすることができる。国の権威のもとで遂行された行為が、当該行為に関与した者による人道に対する罪に関して個人の刑事責任を問う根拠となるときは、規約第 4 条を援用して、緊急事態のため当該国は当該行為に関する責任を免除されるという正当化を行なうことはできない。したがって最近、裁判適用上の目的から国際刑事裁判所ローマ規程において人道に対する罪が成文化されたことは、規約第 4 条の解釈にも関連する<sup>7</sup>。

13. 第 4 条第 2 項に掲げられていない規約の規定のなかにも、委員会の見解では、第 4 条にもとづく合法的効力停止の対象とすることができない要素が存在する。以下、いくつかの実例を掲げる。

(a) 自由を奪われたすべての者は、人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して取り扱われなければならない。規約第 10 条で定められたこの権利は、第 4 条第 2 項における効力停止ができない権利のリストには個別に掲げられていないものの、委員会は、規約はここで効力停止の対象とすることができない一般国際法の規範を表明していると考えられるものである。このことは、規約の前文で人間の固有の尊厳に対する言及が見られること、および第 7 条と第 10 条が密接に関連していることから裏づけられる。

- (b) 人質にとること、誘拐、または拘禁したままその事実を認めないことの禁止は、効力停止の対象とはならない。このような禁止の絶対的性質がたとえ緊急事態であっても維持されなければならないことは、それが一般国際法の規範としての地位を有することによって正当化される。
- (c) 委員会は、マイノリティに属する者の権利の国際的保護にも、あらゆる状況において尊重されなければならない要素が含まれているという見解に立つものである。このことは、国際法でジェノサイドが禁止されていること、第4条そのものに差別の禁止条項が含まれていること(第1項)、および第18条が効力停止の対象とできないことに反映されている。
- (d) 国際刑事裁判所ローマ規程で確認されたように、国際法で認められた根拠なく、住民を、当該住民が合法的にいる地域から追放その他の威迫的手段により強制移転させる形で退去または強制移住させることは、人道に対する罪を構成する<sup>8</sup>。緊急事態時に規約第12条の効力を停止する正当な権利は、そのような措置を正当化するものとしてはけっして受け入れられない。
- (e) 第4条第1項にしたがって行なわれたいかなる緊急事態の宣言も、締約国が、第20条に反して、戦争のための宣伝、または差別、敵意もしくは暴力の扇動となる国民的、人種的もしくは宗教的憎悪の唱道に携わることを正当化するものとして援用することはできない。

14. 規約第2条第3項は、規約の締約国に対し、規約の規定のいかなる違反に対しても救済措置を提供するよう求めている。この条項は、第4条第2項の効力停止禁止条項のリストには挙げられていないものの、規約全体に固有の条約上の義務を構成するものである。たとえ締約国が、緊急事態時に、かつ事態の緊急性が真に必要とする限度において、司法上その他の救済措置を規律する手続の運用を修正することができるとしても、締約国は、規約第2条第3項にもとづく、効果的な救済措置を提供する基本的義務を遵守しなければならない。

15. 効力停止ができないと第4条第2項で明示的に認められている権利を保護するためには、その権利が手続的保障によって確保されなければならない、そこにはしばしば司法的保障が含まれる。手続的保障に関わる規約の規定を、効力停止ができない権利の保護を排除するような措置の対象にすることは、けっして行なってはならない。第4条を、効力停止ができない権利の効力停止をもたらすような方法で用いることはできないのである。したがって、たとえば、規約第6条は全体として効力停止の禁止の対象とされているので、死刑を科すことにつながる裁判が緊急事態時に行なわれる場合にも、第14条および第15条のあらゆる要件を含む規約の規定が遵守されなければならない。

16. 規約第4条に体现されているような効力停止に関わる保障措置は、規約全体に固有の、合法性の原則および法の支配の原則を根拠としている。公正な裁判に対する権利の一部の要素は武力紛争時にも国際人道法で明示的に保障されているので、委員会は、その他の緊急事態においてこのような保障の効力を停止することに、正当な理由を見出すことはできない。委員会は、合法性の原則および法の支配の原則により、公正な裁判の基本的要件は緊急事態においても尊重されなければならないという見解に立つものである。裁判所のみが、犯罪を理由として人を裁判にかけ、かつ有罪を宣告することができる。無罪の推定は尊重されなければならない。効力を停止できない権利を保護するためには、裁判所が拘禁の合法性について遅滞なく決定できるように裁判所で手続を進められる権利が、規約の効力を停止するという締約国の決定によって縮小されることがあってはならない<sup>9</sup>。

17. 第4条第3項において、締約国は、第4条にもとづく効力停止権限を行使する際、国際的通知体制に服することを約束している。効力停止の措置をとる権利を行使する締約国は、効力を停止した規定および効力を停止するに至った理由を、国際連合事務総長を通じて、他の締約国にただちに通知しなければならない。このような通知は、とくに締約国がとった措置が事態の緊急性によって真に必要とされるものかどうかを評価するうえで委員会の職務の遂行にとって不可欠であるのみならず、他の締約国が規約の規定の遵守を監視できるようにするためにも不可欠である。これまでに受領された通知の多くが簡潔な性質のものであったことにかんがみ、委員会は、締約国による通知には、とられた措置に関する

完全な情報およびその理由の明確な説明が含まれ、かつ国内法に関する完全な資料が添付されていなければならないことを強調する。締約国がその後、たとえば緊急事態の期間を延長するなど第4条にもとづくさらなる措置をとるときは、追加的通知が必要である。ただちに通知しなければならないという要件は、効力停止の終了との関連でも同様に適用される。以上の義務が常に尊重されてきたわけではない。締約国は、緊急事態の宣言、およびその結果として行なわれた、規約の1ないし複数の規定の効力停止措置について事務総長を通じて他の締約国に通知してこなかったし、ときには、緊急事態時の権限の行使に関する領域的その他の変更についても通知を怠ってきた<sup>10</sup>。ときには、緊急事態の存在、および締約国が規約の規定の効力を停止したかどうかという問題が、締約国報告書の審査の過程で単なる偶然から委員会の知るところとなったということもある。委員会は、締約国が規約上の義務の効力を停止する措置をとるときは常に、ただちに国際的に行なう義務があることを強調するものである。締約国の法律および運用が第4条を遵守しているかどうか監視する委員会の職務は、締約国が通知を行なったかどうかには関わりなく遂行される。

〔平野裕二訳〕

---

<sup>1</sup> 以下の意見/総括所見を参照：タンザニア連合共和国（1992年）CCPR/C/79/Add.12、para.7；ドミニカ共和国（1993年）CCPR/C/79/Add.18、para.4；英国（1995年）CCPR/C/79/Add.55、para.23；ペルー（1996年）CCPR/C/79/Add.67、para.11；ボリビア（1997年）CCPR/C/79/Add.74、para.14；コロンビア（1997年）CCPR/C/79/Add.76、para.25；レバノン（1997年）CCPR/C/79/Add.78、para.10；ウルグアイ（1998年）CCPR/C/79/Add.90、para.8；イスラエル（1998年）CCPR/C/79/Add.93、para.11。

<sup>2</sup> たとえば規約第12条および第19条参照。

<sup>3</sup> たとえばイスラエル（1998年）に関する総括所見（CCPR/C/79/Add.93、para.11）参照。

<sup>4</sup> 以下の意見/総括所見を参照：ドミニカ共和国（1993年）CCPR/C/79/Add.18、para.4；ヨルダン（1994年）CCPR/C/79/Add.35、para.6；ネパール（1994年）CCPR/C/79/Add.42、para.9；ロシア連邦（1995年）CCPR/C/79/Add.54、para.27；ザンビア（1996年）CCPR/C/79/Add.62、para.11；ガボン（1996年）CCPR/C/79/Add.71、para.10；コロンビア（1997年）CCPR/C/79/Add.76、para.25；イスラエル（1998年）CCPR/C/79/Add.93、para.11；イラク（1997年）CCPR/C/79/Add.84、para.9；ウルグアイ（1998年）CCPR/C/79/Add.90、para.8；アルメニア（1998年）CCPR/C/79/Add.100、para.7；モンゴル（2000年）CCPR/C/79/Add.120、para.14；キルギス（2000年）CCPR/CO/69/KGZ、para.12。

<sup>5</sup> 規約の締約国のほぼすべてが批准しており、かつ効力停止条項を含んでいない子どもの権利条約を参照。同条約第38条がはっきりと示しているとおり、同条約は緊急事態においても適用される。

<sup>6</sup> 最低人道基準（のちに基本的人道基準）に関する国連人権委員会決議1998/29、1996/65および2000/69にしたがって国連事務総長が同委員会に提出した各報告書（E/CN.4/1999/92、E/CN.4/2000/94およびE/CN.4/2001/91）参照。また、あらゆる状況において適用される基本的権利を特定するためにそれ以前から行なわれていたとりくみ、たとえば緊急事態における人権規範のパリ最低基準（国際法協会、1984年）、市民的及び政治的権利に関する国際規約の制限条項および効力停止条項に関するシラクサ原則、レアンドロ・デスプイ氏（人権と緊急事態に関する国連人権委員会特別報告者）の最終報告書（E/CN.4/Sub.2/1997/19 and Add.1）、国内避難民に関する指導原則（E/CN.4/1998/53/Add.2）、最低人道基準に関するトゥルク（オーボ）宣言（1990年）（E/CN.4/1995/116）も参照。現在進行中の活動としては、国際的・非国際的武力紛争で適用される国際人道法の慣習的規則に関する報告書の作成を国際赤十字委員会に委任した、第26回国際赤十字・赤新月社会議（1995年）の決定を参照。

<sup>7</sup> 規程第6条（ジェノサイド）および第7条（人道に対する罪）参照。同規程は、2001年7月1日現在、35か国が批准している。規程第7条に列挙された具体的行為形態の多くは規約第4条第2項の効力停止禁止条項に列挙された人権に対する侵害と直接に関係しているものの、前者の規定で定義されている人道に対する罪のカテゴリーは、規約の一部規定であって規約第4条第2項に挙げられていないものの違反も対象とするものである。たとえば、第27条の重大な侵害は一定の場合には同時にローマ規程第6条にいうジェノサイドを構成することがありうるし、逆にローマ規程第7条は、規約第6条、第7条および第8条以外に、第9条、第12条、第26条および第27条に関連する行為も対象としている。

<sup>8</sup> ローマ規程第7条第1項(d)および第7条第2項(d)参照。

<sup>9</sup> イスラエル（1998年）に関する委員会の総括所見（CCPR/C/79/Add.93）パラグラフ21参照：「…

---

...委員会は、現行の行政拘禁の運用は規約第7条および第16条と両立しないと考える。いずれの規定も、公の緊急事態における効力停止を認めていない。.....しかしながら委員会は、締約国が拘禁の効果的な司法審査の要件を免れることはできないことを協調するものである。』また、規約の第3選択議定書案に関する差別防止および少数者保護に関する小委員会の勧告も参照：「小委員会は、締約国が、人身保護および保護性急に対する権利は緊急事態においても制限されてはならないと全体として理解していることに、満足する。さらに小委員会は、第9条第3項および第4項で規定されている救済措置は、第2条とあわせ読むとき、規約全体に固有のものであるという見解に立つものである（Official Records of the General Assembly, Forty-ninth session, Supplement No.40 (A/49/40), vol.I, annex XI, para.2）。

<sup>10</sup> 以下の意見 / 総括所見を参照：ペルー（1992年）CCPR/C/79/Add.8, para.10；アイルランド（1993年）CCPR/C/79/Add.21, para.11；エジプト（1993年）CCPR/C/79/Add.23, para.7；カメルーン（1994年）CCPR/C/79/Add.33, para.7；ロシア連邦（1995年）CCPR/C/79/Add.54, para.27；ザンビア（1996年）CCPR/C/79/Add.62, para.11；レバノン（1997年）CCPR/C/79/Add.78, para.10；インド（1997年）CCPR/C/79/Add.81, para.19；メキシコ（1999年）CCPR/C/79/Add.109, para.12。