

自由権規約2条に関する一般的意見31：第18会期採択（2004年）

「規約締約国の一般的法的義務の性質」

（2004年4月21日 CCPR/C/74/CPR.4/Rev.6）

1. 本一般的意見は一般的意見3の原則に代わり、そこで盛り込まれていた諸原則を見直しかつ発展させるものである。自由権規約の第2条1項にある無差別原則に関する一般的な規定は、一般的意見18及び一般的意見28においても言及されており、本一般的意見は、それらと併せて読まれるべきものである。
2. 第2条には、規約の下で締約国が権利保有者たる個人に対し負う義務が規定されていると同時に、各締約国は、他のすべての締約国の義務の履行に関して、法益をもっている。これは、「人間の基本的権利に関する規則」が対世的（*erga omnes*）な義務であり、また自由権規約前文の第4項に示されているように、締約国は人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守を助長すべき義務を国連憲章上負うことにも由来する。さらに、条約の契約的側面からも、条約締約国はすべて、他のすべての締約国に対して、条約上の合意に従う義務を負っている。このことと関連し、自由権規約委員会（訳注：以下、「委員会」）は、締約国が第41条に予定された宣言を行うことが望ましいことについて注意を促す。さらに、すでに宣言を行っている締約国に対しては、手続きの利用に伴う潜在的な価値についても注意を促す。しかし、委員会に対する正式な国家通報制度が、第41条の宣言を行った締約国間においてのみ適用されるという事実は、決してこの手続きが、ある締約国が自らの利益を他の締約国の実行に対して主張できる唯一の手段であることを意味するものではない。むしろ、第41条の手続きは、相互に義務を履行するという締約国同士が有する利益を減ずるのではなく、補足するものとして捉えられなければならない。それゆえに、委員会は、いかなる締約国による規約の義務違反に対しても、他の締約国が注意を向けるに値するという見解を、締約国に対し奨励した。他の締約国の規約義務違反の可能性について注意を促し、規約義務を履行するように要求することは、非友好的な行動として理解されるのではなく、正当な共同体の利益を反映するものと考えられるべきである。
3. 第2条は、締約国が規約の下で負った法的義務の範囲について定義している。締約国は、規約上の権利の尊重及び締約国の領域内にありその管轄下にあるすべての個人にこれらの権利を保障しなければならない一般的義務が課せられている（第10項を参照せよ）。条約法に関するウィーン条約（訳注：以下、「条約法条約」）第26条の原則に従い、締約国は、規約上の義務を誠実に実施しなければならない。
4. 規約の義務は、一般的に、また、第2条は特に、すべての締約国を全体として拘束するものである。政府のすべての部門（行政、立法および司法）および他の公的もしくは政府機関は、全国、地域、もしくは地方といかなるレベルにあっても、締約国の責任を引き受ける地位にある。委員会の場も含めて通常国際的に締約国を代表する行政部門は、規約違反の責任から逃れる手段として、政府の他の当局が規約と一致しない行動をとったと指摘するようなことがあってはならない。このような理解は、条約法条約第27条の原則、すなわち締約国は、「条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することができない」から直接由来するものである。第2条2項は、自国の憲法上の

手続に従って、規約の権利を実現することを締約国に許しているが、同様の原則は、条約上の義務の実行や実現の怠惰を正当化するのに、憲法やその他の国内法を用いることを防止するのにも適用される。この観点で委員会は、連邦制をとっている国家に対して、規約の規定は、「いかなる制限又は例外もなしに、連邦国家のすべての地域について適用する」という第50条の規定について注意を促す。

5. 規約によって認められた権利を尊重し及び確保することを約束すると規定している第2条1項の義務は、すべての締約国に対して即時的効果をもつものである。第2条2項は、規約に特定された権利の保護・促進の全体にわたる基本的枠組みを規定している。したがって、かつて一般的意見24において言及されたように、第2条に対する留保は、規約の主旨目的に従って考慮されたならば、規約とは両立しない。
6. 第2条1項の下での法的義務は、性質上、消極的、積極的の両方である。締約国は、規約が認めた権利の侵害を控えるべきであり、これらの権利に対するいかなる制限も、規約の関連規定に従い許容されるものでなければならない。かかる制限が課せられた場合、締約国は、その必要性を示さなければならず、その措置は、規約の権利の継続的かつ効果的な保護の保障のためにとる正当な目的遂行に比例的なものに限られる。いかなる場合においても、規約の権利の本質を傷つけるような制限が適用され、実施されるようなことがあってはならない。
7. 第2条は、締約国が、自らの法的義務を充足するために、立法上、司法上、行政上、教育上、もしくはその他の適当な措置をとることを要求している。委員会は、規約に関する意識の向上は、閣僚や官僚だけでなく、一般大衆に対しても行われることが重要であると信じる。
8. 第2条1項の義務は、すべての（締約）国を拘束し、それ自体としては、国際法上、直接の水平的効果を有しない。規約は、国内の刑法や民法の代替としてみることはできない。しかし、規約の権利保障のために締約国に課せられる積極的義務は、国家によって個人が保護されなければ一すなわち、それは、単に政府高官らによる違反からだけでなく、規約の権利が私人間に適用される場合において、規約の権利の享受が損なわれる場合、かかる行動をとった個人や団体からの保護がなされなければ一完全に実施されたことにならない。締約国が、ある措置を許可したり適当な措置を怠ったりした結果、もしくは個人や団体が引き起こした被害に対して、防止、処罰、調査、原因の除去等といった法的手続きの不作为の結果、締約国は、第2条が課している規約の権利保障義務に違反したとして問題となる場合もあるだろう。委員会は、第2条によって課せられている積極的義務と、第2条3項にある侵害に対する効果的な救済措置の提供の必要と間に、相互関連性があることに注意を促す。規約それ自体は、いくつかの条文で、私人や法人の行動についても、特定分野において、締約国が積極的義務を負うことを規定している。例えば、第17条のプライバシーに関連する保障は、法によって保護されなければならない。第7条において、締約国は、個人や団体が他者に対して拷問又は残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取り扱いもしくは刑罰を自らの権力内で行わないことを保障するための積極的措置を取ることが黙示的に規定されている。例えば職業や住居といった日常生活の基本的な側面に影響をあたえるような分野においても、個人は、第26条の意味の範囲において保護されなければならない。

9. 規約によって認められている権利の受益者は、個人である。第1条の例外を除き、規約は、法人や同様の団体や集団の権利については、規定していないが、規約が認める多くの権利、例えば、思想や宗教を表す自由（第18条）、結社の自由（第22条）、もしくは少数者の権利（第27条）は、他の共同体の構成員とともに享受できるものである。委員会が通報を受領し審議する権限が、個人またはその代理人に制限されるという事実は（選択議定書の第1条）、かかる個人が、法人や同様の団体による作為または不作為による権利侵害を請求することを妨げるものではない。
10. 締約国は、第2条1項によって、領域内のすべての個人及び管轄下にあるすべての個人の規約上の権利を尊重し、確保しなければならない。このことは、締約国が、締約国の権力または実効的支配の下にあるすべての個人の—その個人がその締約国の領域外にある場合にも—規約上の権利を尊重し、確保しなければならないことを意味する。第27回会期（1986年）において採択された一般的意見で指摘されたように、規約上の権利は、締約国の国民だけでなく、庇護希望者、難民、移住労働者等、その者の国籍やその者が無国籍者であるかにかかわらず、締約国の領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に享受されなければならない。かかる原則は、国外で活動する締約国の軍による実効的支配にも適用され、かかる権力的または実効的支配がいかなる形で得られたのか—例えば、国際的な平和維持や平和強制活動に派遣された締約国の軍—に関係なく、適用される。
11. 一般的意見29が暗示したように、規約は、国際人道法の規則が適用される武力紛争下の状況においても適用される。いくつかの規約の権利に関しては、その解釈の目的にとって国際人道法のより詳細な規則が特別に関連するものもあろうが、両法分野は、相互補完的であって、互いに排他的なものではない。
12. さらに、領域内にある個人、及び、その管轄の下にあるすべての個人に対し、規約の権利を尊重し確保しなければならない第2条の義務は、移転が実行されることになる国もしくはある個人が結果的に移転させられる先の国において、規約第6条や7条に規定されているような回復しえない危害が及ぶ真のリスクがあると信じる十分な証拠があるとき、その者を本国に送還したり、国外追放したり、もしくは領域から移転してはならない義務を必然的に伴う。関連する司法及び行政当局は、かかる問題において、規約義務の履行が確保されるよう、配慮が向けられなければならない。
13. 第2条2項は、規約の権利が国内秩序において、実効的なものとなるように、必要な措置をとる義務を締約国に課している。したがって、国内法や国内実行ですでに保護されている場合を除き、締約国は、批准の際、国内法や国内実行が、規約との一致を保障するための必要な変革を行わなければならない。規約と国内法との間で不一致がみられる場合、第2条は、国内法ないし国内実行が、規約の実体規定が課している基準と合致するように、変更されることを要求する。第2条は、締約国が、国内憲法構造に従ってかかる変更を加えることを認めており、したがって、規約を国内法に編入する場合、直接に国内裁判所で適用されることを必要としない。委員会は、しかしながら、規約上の保障は、国内法秩序における自動的執行ないし特定規定の自動的執行の形式をとる国家において、よりよい保護が得られるという見解をとる。委員会は、規約が、国内法の一部となっていない締約国が、第2条によって課せられている規約の権利の完全なる実

現を促進するために、規約が国内法の一部となるように編入することを考慮することを招請する。

- 1 4. 第2条2項にかかげられている規約の権利実現の要件は、無条件かつ即時的な効果がなければならない。かかる義務の不履行は、国内の政治的、社会的、文化的、または経済的理由によって正当化することはできない。
- 1 5. 第2条3項は、規約の効果的な保護に加え、可能かつ効果的な救済を個人が有し、そうした救済を締約国が確保するよう求めている。そのような救済は、特に子供を含む、一定のカテゴリーの個人の特別な脆弱性の配慮に応じて、適切になされるべきである。委員会は、国内法の下で権利侵害の請求を扱う、適当な司法的及び行政的な制度を締約国が設立することが重要であると考え。委員会は、規約の下で認められた権利の享受は、さまざまな方法により、司法部によって効果的に確保されることに留意をする。それらの方法には、例えば、規約の直接適用、規約と同等の権利を保障する憲法またはその他の国内法規定の適用、あるいは国内法適用の際の規約の解釈指針としての効果が含まれる。行政は、特に独立かつ公平な組織をとおして、即時に、徹底的にかつ効果的に違反の申し立てについて調査する一般的義務の実施に必要である。この点に関しては、適切な権限を賦与された国内人権機関が貢献できるだろう。締約国が、違反の申し立ての調査を怠った場合、それ自体、別途、規約違反となりうる。違反状態の継続を停止することは、効果的な救済を受ける権利の本質的な要素である。
- 1 6. 第2条3項は、規約の権利が侵害された個人に対して締約国が補償することを求めている。規約の権利が侵害された個人に対する補償がない場合、第2条3項の実効性の中心的部分である、効果的救済を提供する義務が履行されたことにならない。補償について明示的に規定している第9条5項及び第14条6項に加え、規約は、一般的にも適当な補償について含意していると委員会は考える。委員会は、適当な場合、補償は、損害賠償、リハビリ、および、満足の措置を伴うものであることに留意をする。このうち満足には、公的な謝罪、公的な記念式典、再発防止の保証、関連の国内法や慣行の改廃、及び人権侵害者の裁判が含まれよう。
- 1 7. 一般的に、規約の目的は、第2条にとって不可欠な義務である規約違反の再発防止の措置がとられなければ、挫折してしまう。したがって、選択議定書の審議の際、委員会はしばしば、被害者本人の救済を超えて、問題となった違反と同類型の違反の再発防止措置を、見解に含むことを慣行としている。かかる措置は、締約国の国内法や慣行に変更を加えることを要求することもある。
- 1 8. 第15項において言及された調査によって、特定の規約の権利違反が明らかにされた場合、締約国はその責任者が裁かれることを保障しなければならない。調査の不実行と同様、かかる侵害の加害者を裁くことを怠った場合も、それ自体、別途、規約違反となりうる。かかる義務は、特に、拷問または同様の残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける扱い（第7条）、即決的、恣意的な殺害、及び強制的失踪（第7条、9条及びしばしば6条）国内法上あるいは国際法上、犯罪と認められる違反において問題となる。かかる侵害の免責の問題は、実に委員会にとっては持続した問題であり、侵害の再発の重要な要素となっていると考えられる。文民たる住民に対する広範なまたは組織的な攻撃の一部として実行された場合、かかる規定の侵害は、人道に対する罪となる（国際刑

事裁判所規程の第7条を参照)。

したがって、この段落で言及された規約の権利の侵害を、公務員や国家機関担当者が行った場合、当該締約国は、特定の恩赦で実行されたように(一般的意見20(44)を見よ)、またはこれまでの法的免除もしくは赦免のように、個人的な責任から加害者を解放してはならない。さらに、いかなる公的な地位も、かかる侵害の責任に対して告発された被疑者が、その法的責任から逃れられることを正当化するものではない。上官の命令に対する防衛や不合理に短い出訴期限が設定されうるような、法的責任の構築に対するその他の障害も、除去されなければならない。国内法または国際法によって罰せられうる規約侵害の容疑者を裁くために、締約国は、相互に援助すべきである。

19. さらに委員会の見解として、効果的な救済には、特定の状況の場合、締約国は人権侵害の継続を回避するための暫定的なまたは中間的な措置の提供ないし実施を必要とすること、また、最も早期に、かかる侵害に起因したいかなる被害をも回復する努力を払うことが必要である。

20. 締約国の国内法制度で正式に適切な救済制度が付与されても、やはり、規約の違反は起こる。このことは、実際には、救済措置が効果的に機能しえないことにおそらく起因する。したがって、締約国は、定期報告において、既存の救済措置を効果的なものとするにあたっての問題点に関する情報を提供することが求められる。

翻訳

滝澤美佐子(中部大学国際関係学部助教授)

富田 麻理(西南学院大学法学部助教授)