



Title	自由権規約の制限条項に対する一考察(1) : 規約人権委員会の実行から
Author(s)	藤本, 晃嗣
Citation	国際公共政策研究. 2003, 7(2), p. 185-206
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/12020
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

自由権規約の制限条項に対する一考察（１）

—規約人権委員会の実行から—

Consideration of limitation clauses in International Covenant on Civil and Political Rights (1): The Practice of the Human Rights Committee

藤本 晃嗣*

Koji FUJIMOTO*

Abstract

International covenant on civil and political rights has limitation clauses. Among them, there are limitation clauses which prescribe the permissible purposes for restricting on some rights, such as national security, public order (ordre public), public safety, and so forth. These purposes are so obscure as to be easily abused for restricting the rights by the state parties to this covenant. But these clauses express briefly the formal criteria for assessing the legality of the restrictions. First, the restrictions should serve the permissible purposes, secondly, the restrictive measures should be necessary for that purposes.

The purpose of this article is to analyze these limitation clauses in the light of the consideration of Human Rights Committee's individual communications, and to clarify the formal and substantive criteria for assessing the legality of the restrictions.

This paper is the first part of this article and deals with article 12 (3) and article 13.

キーワード：制限条項、制限目的、規約12条3項、規約13条、人権委員会

Keywords: Limitation clause, the permissible purposes, article 12 (3), article 13, Human rights committee

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

1 はじめに

市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、「規約」という）は、その第3部の各条項で、手続的人権と自由権とを規定する。そしてそれらほとんどの条項には、その条項が定める人権の制限を許容する制限事由が定められている¹⁾。そして、その制限方式は、個別の人権を規定する条項毎に、異なる制限事由を規定する方式をとる²⁾。

規約には、こうした制限事由を定める規定のうち、「国の安全」、「公の秩序」など抽象的な制限目的を制限事由として掲げ、この保護を目的とすることを条件に、当該権利又は自由の制限を許容する制限条項がある。本稿ではこうした制限条項を「制限目的を持つ制限条項」と呼ぶ。その例として、規約12条3項の第2文が挙げられる。同条項は、その第1文で、同条1項が定める移動及び居住の自由と、同条2項が定めるいずれの国からも離れる自由に対する制限は許されないとする一方で、「その制限が、法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳、又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この規約において認められる他の権利と両立するものである場合は、この限りではない」と定める。

この他、規約では、制限目的を持つ制限条項として、14条1項第3文（裁判の公開審理に対する制限）、13条第2文（外国人が国外追放される際に与えられる手続的保障に対する制限）、18条3項（宗教又は信念を表明する自由に対する制限）、19条3項（表現の自由の行使に対する制限）、21条第2文（平和的な集会の権利に対する制限）及び22条2項（結社の自由に対する制限）を挙げることができ、各制限条項が挙げる制限目的は、それぞれに異なる（次頁の表を参照）。

このような制限目的を持つ制限条項に対しては、本稿のIIで見ると、「国の安全」や「公の秩序」といった制限目的の意味するところが、広範かつ漠然としたもので、かかる制限条項が付された権利に対する制限が容易に認められるとの批判がある。その一方で、かかる制限条項は、形式的な審査基準を明示していると考えられる。例えば、規約12条3項第2文を例にとると、当該自由を制限する目的が、同条第2文が定める制限目的に合致し、更に制限手段が、これら制限目的を「保護するために必要で」、「規約において認められる他の権利と両立するもの」である場合に限り、当該制限を許容すると定めている。従って、かかる制限条項は、ある制限の規約適合性を判断する際の形式的な審査基準を明示する一方で、制限目

1) 規約18条1項（思想、良心及び宗教の自由）、規約19条1項（意見を持つ権利）及び規約26条（法の下での平等）等、制限事由が付されていない条項もある。

2) 規約の制限事由の規定に関する包括的な論評として、安藤仁介「人権の制限事由としての『公共の福祉』に関する一考察」法学論叢132巻（1993年）、51-66頁参照。

「国の安全(national security)」	12(3)	13	14(1)		19(3)	21	22(2)
「公共の安全(public safety)」				18(3)		21	22(2)
「公の秩序(public order (ordre public))」	12(3)		14(1)	18(3)	19(3)	21	22(2)
「公衆の健康(public health)」	12(3)			18(3)	19(3)	21	22(2)
「道徳(public morals)」	12(3)		14(1)	18(3)	19(3)	21	22(2)
「他の者の権利及び自由 (the rights and freedoms of others)」	12(3)			18(3)		21	22(2)
「他の者の権利又は信用 (the rights or reputations of others)」					19(3)		
「当事者の私生活の利益 (the interest private lives)」、 「司法の利益(the interests justice)」			14(1)				

* 制限目的の後に付した括弧内は、規約の英語正文である。

* 14条1項の制限目的「国の安全」、「公の秩序」及び「道徳」には、「民主的社会における」との修飾句が、13条の制限目的「国の安全」には、「やむを得ない理由」との修飾句がそれぞれ直接に付されている。

* 規約の英語正文には、18条3項の制限目的「公の秩序」に、フランス語“ordre public”の記載はない。

のが不明確であることから、実体的な審査基準については沈黙しているのである。

そこで本稿では、制限目的を持つ制限条項の形式的な審査基準をより明確にしつつ、その実体的な審査基準を探究することを主眼とする。そのために、本稿は、規約の実践過程である、「市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書」(以下、「議定書」という)に基づく個人通報審査において、人権委員会(Human Rights Committee、以下、「規約人権委員会」又は「委員会」という)が公表する「見解(views)」を中心に検討する。

なお、先に挙げた制限条項のうち、21条第2文及び22条2項に関する「見解」は、筆者が調べた限りでは、皆無であったため、本稿では、これらの条項を検討の対象としない。また委員会は、14条1項に関して、裁判が公開されなかったことを理由に同条違反を下してきたが、これまでに第3文が定める制限条項に基づいた審査を行ったことが確認できなかったため、この条項も本稿の検討の対象としない³⁾。従って、本稿が検討するのは、12条3項、13条第2文、規約18条3項及び19条3項が定める、制限目的を持つ制限条項に関する委員会の「見解」である。

3) 委員会のかかる判断の原因として、そこで扱われた事例が、覆面裁判官(faceless judge)による軍事法廷などの非公開裁判に対するものが多いことが挙げられる。つまり委員会は、これら事件に対して裁判審理公開原則の淵源である裁判の公平性が担保されていないことを理由に、14条1項3文の制限条項を用いるまでもなく違反認定を下してきた。See, for example, *Espinoza de Polay v. Peru* (Comm. No. 577/1994, A/53/40, Vol. II, 1998, pp. 36ff). この他、裁判の公開原則が問題となった「見解」については、see, S. Joseph & J. Schultz, *Rights to a Fair Trial, The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, S. Joseph, J. Shultz & M. Castan (eds.), Oxford University Press, 2000 (hereafter, *Joseph Commentary*), pp. 304-307.

以下、IIでは、制限目的を持つ制限条項に対する予備的考察を、IIIからVIでは、制限目的を持つ各制限条項に対する「見解」を中心に検討し、VIIで本稿を結ぶ。尚、本稿が検討の対象とする委員会の「見解」は、2002年に終了した委員会の第75会期までのものである。

II 予 備 的 考 察

ここでは、委員会による、制限目的を持つ制限条項の形式的及び実体的審査基準を検討する前提作業を行う。

1. 形式的審査基準と実体的審査基準

Iで述べたように、制限目的を持つ制限条項は、当該制限措置の規約適合性判断を行う際の、形式的な審査基準を明示していると考えられる。それは、規約で定められた権利を制限することによって保護しようとする保護法益が、制限目的に合致することを審査する制限目的適合審査であり、又制限のためにとられた手段が、かかる制限目的の保護にとって必要な手段であることを審査する手段審査である。制限目的を持たない規約の制限条項からは、このような形式的な審査基準を文言解釈することは難しいので、制限目的を持つ制限条項は、この点で優れていると評価できよう。例えば、制限目的を持たない制限条項を規定する規約の規定として、規約17条が挙げられる。同条は、「何人も、その私生活、家族……に対して恣意的に若しくは不法に干渉され」ないと規定しており、恣意的でない合法的な干渉を許容する⁴⁾。しかし、この17条の文言からは、何が恣意的な干渉であるかを、どのように判断すればよいのかが不明である。従って、制限目的を持つ制限条項の形式的な審査基準を参照して、干渉の「恣意性」が、検討される場合もある。その例として、人権委員会の個人通報審査で検討された、*Canepa v. Canada* 事件の「見解」^{5), 6)}が挙げられる。

本件では、締約国に家族と共に居住する通報者が、その出生地であるイタリアへの国外追放措置を締約国から受けたため、かかる措置は、規約17条が禁止する自身の家族への恣意的な干渉であると主張した。通報者は、恣意的な干渉を解釈するにあたって、規約12条等が定める、制限目的を持つ制限条項を参照して解釈すべきで、恣意的な干渉とは「『国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳、又は他の者の権利及び自由を保護するために必要』でないもので、『規約において認められる他の権利と両立』しない干渉」⁷⁾であると主張した。委員

4) 安藤前掲論文、55頁。

5) Comm. No. 558/1993, *Report of the Human Rights Committee, General Assembly Official Records: Fifty-second Session Supplement No. 40 (A/52/40)*, Vol. II, 1997, pp. 115-124. 以下、委員会の国連総会への報告書を引用する場合は、その文書番号のみを示す。例えば、ここで引用したものは、A/52/40, Vol. II, 1997 となる。

6) 本件では、自国に戻る権利を定める規約12条4項についても、大きな争点となった。坂元茂樹「自国に戻る権利」『人権法と人道法の新世紀』藤田久一他編（東信堂、2001年）、149-196頁参照。

会は、本件の本案審査において、通報者の規約17条違反の主張を退けたものの、通報者が、麻薬購入の資金を得るために締約国内で多くの犯罪を犯した点に留意して、当該追放措置は、「公共的利益 (public interest) の点から必要で、通報者による更なる犯罪行為から公共の安全 (public safety) を保護するためのものである」⁷⁾と述べた。即ち、委員会は、通報者の主張にはほぼ沿う形で、制限目的を持つ制限条項が定める形式的な審査基準を参照しつつ、恣意的な干渉の恣意性を解釈したと考えられる。つまり、規約17条に対する制限は、公共の安全を保護するため (制限目的適合審査) で、当該追放措置は公共の利益の点から必要 (手段審査) であると。尚、委員会は、手段審査については、更に当該措置による通報者の家族からの分離と、それが通報者に及ぼす効果が、追放の目的と均衡していることを確認した上で、当該措置を規約17条に適合したもの判断に至っている⁹⁾。

しかし、I で述べたように、制限目的を持つ制限条項は、制限目的を限定的に列挙しているとはいえ、その意味するところが漠然かつ広範であるため、到底認めることのできない制限も、これら制限目的のどれかに該当すると主張できることになり、結局包括的な制限が可能になる危険性があることも確かである¹⁰⁾。即ち、制限目的を持つ制限条項は、あらゆる保護法益を制限目的に含めてしまう危険性を持つのである。規約の準備作業においても、このような理由から、制限目的を持つ制限条項の規定の仕方に反対意見を述べる国家代表は少なくなかった¹¹⁾。また、委員会の委員の中にも、制限目的の不明確さが持つ危険性を指摘する委員の存在が確認できる。例えば、委員会が、規約18条 (思想、良心及び宗教の自由) に関する「一般的な性格を有する意見 (General Comment) 22」¹²⁾ (以下、「一般的意見」という) を作成する際、ある委員は、「国家が、[自身の] 国の安全に関する解釈を正しいと感じていたとしても、国の安全は過去において広く濫用されてきていた」¹³⁾ ([] は筆者の補足、以

7) *Ibid.*, para. 4. 4.

8) *Ibid.*, para. 11. 5.

9) この点につき、村上正直「外国人の追放と家族の利益の保護」研究紀要 (世界人権問題研究センター) 第7号 (2002年)、151頁を参照。

10) 横田耕一「第19条表現の自由」『解説国際人権規約』宮崎繁樹編著 (日本評論社、1996年) (以下、「解説」という)、218頁。横田耕一「第21条集会の自由」『解説』、228頁。

11) U. N. Document, A/2929, 1955, §56, §79, §113 & §143. 尚、この国連文書の邦語訳として、芹田健太郎編訳『国際人権規約草案註解』(有信堂高文社、1981年)を参照。又、規約の起草者達の意思が、かかる制限条項を付すことにより、当該権利及び自由の制限を国家の広い裁量に委ねようとするに於ったと考えることは、妥当ではない。See, A. C. Kiss, *Permissible Limitations on Rights, The International Bill of Rights*, L. Henkin (ed.), New York, Columbia University Press, 1981, p. 308, M. Nowak, *U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, N. P. Engel, 1993 (hereafter, *Nowak Commentary*), pp. 206-208, 324-325, 348 & 393-394.

12) General Comment No. 22, *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies* (HRI/GEN/1/Rev. 5), 2001 (hereafter, *HRI/GEN/1/Rev. 5*), pp. 144-146.

13) *Human Rights Committee, Forty-seventh session, Summary Record of the 1225th Meeting* (CCPR/C/SR. 1225), 1993, p. 8, para. 36 (statements by member V. Dimitrijevic). この委員会の第1225会期では、エル・シャフィ (O. El-Shafei) 委員も、制限目的「国の安全」のかかる危険性を指摘した (*Ibid.*, p. 9, para. 40)。また、1999年に採択された規約12条に関する「一般的意見27」に対する委員会の審議過程でも、同じような委員の発言が見られる。See, *Human Rights Committee, Sixty-Sixth session, Summary Record of the 1757th Meeting* (CCPR/C/SR. 1757), 1999, p. 10, para. 80 (statements by member A. Zakhia).

下同じ)と述べた。

したがって、制限目的を持つ危険性を考慮すると、制限目的を持つ制限条項の実際の適用に際しては、それを治癒する実体的な審査基準の確立が求められよう。従来の学説は、制限目的を限定解釈することに力を注いできたといっても過言ではないが、それと共に、制限目的の限定解釈だけでは、制限条項が付された人権の保護には不十分であることを考慮して、手段審査を厳格に解釈すべきとする提案も行ってきた。例えば、1984年に公表されたシラクサ原則は、その原則10(d)で、制限目的を持つ制限条項が規定する「必要」の語に、制限目的と制限手段との均衡性を導入する解釈¹⁴⁾を提示しており、この系にあると考えられる。また、同原則は、その原則11で、国家が、制限の保護目的を達成するために必要とされる手段よりも、制限的な手段をとることは許されないと、実体的な審査基準を提示している点も注目されよう¹⁵⁾。

このように、学説の間での制限目的を持つ制限条項に対する解釈としては、制限目的を限定解釈しつつ、形式的な審査基準である手段審査に、厳格な実体的審査基準を導入しようとする試みが主流ではないかと思われる。したがって、委員会の解釈にも、このような手法がとりこまれていることが望ましい。

2. 委員会の制限目的を持つ制限条項に対する審査基準の評価

制限目的を持つ制限条項に対する、委員会の形式的及び実体的審査基準を検討した学説は、ほとんど見当たらない。その中でも、ジョセフ (S. Joseph) は、この問題に若干の評価を行っている。ジョセフは、まず、委員会は制限目的を明確にするための定義を行ってきていないと述べる¹⁶⁾。その上で委員会は、当該制限の規約適合性の指標として、制限される権利と、それを制限することによって保護しようとする保護法益との間に均衡性が保たれているかどうかを、当該制限の規約適合性の指標としていると論じる¹⁷⁾。しかし、この指摘は、委員会が審査基準に均衡性の原則を導入したことを示すにとどまり、どのような場合にかかる均衡が保たれていると委員会が判断してきたのか、つまり、委員会の実体的な審査基準を十分に明らかにした指摘ではないと考えられる。

3. 法律による制限

制限目的を持つ制限条項には、14条1項第3文¹⁸⁾を除いて、その全てに、当該実体的権利

14) The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 7, 1985, p. 4. 尚、横田教授は、シラクサ原則のこのような試みを評価する。横田耕一「19条表現の自由」『解説』、219頁。その他、see, A. C. Kiss, *op. cit.*, pp. 290-310.

15) The Siracusa Principles, *op. cit.*, p. 4.

16) S. Joseph, 1. Introduction, *Joseph Commentary*, p. 20, note. 113.

17) *Ibid.*, p. 20, para. 1. 52.

を制限する措置は、法律によって定められなければならないと規定している¹⁹⁾。この点については、従来の学説が、委員会の「見解」を検討して明らかにしているもので、それをここで確認しておくことにしよう。従って、本稿は、III以降の論証で、この問題を扱わない。

まず、委員会は、ここでいう「法律」とは締約国の国内法であるとしてきた²⁰⁾。この国内法は通常、議会による議決を経て成立したものを指すが、当該権利に対する制限が、行政令などによってなされたとしても、それが国内法に基づくものであれば、「法律」による制限とみなしている²¹⁾。

また、かかる国内法自体が、規約違反の規定を含んでいる場合、そのような国内法に基づく制限が認められないことは言うまでもない²²⁾が、かかる国内法は、ある程度明確な規定を備えていなければならないとしている²³⁾。しかし、Vで検討する表現の自由に対する制限の規約適合性が争点となった、*Faurisson v. France* 事件²⁴⁾においても、この点は問題となったが、委員会は、「[制限を課す] 法が、……裁判所によって、読み込まれ、解釈され、そして通報者に適用されることで、規約の規定と両立していることに満足」²⁵⁾すると述べた²⁶⁾。

これは、委員会が、個人通報審査において、当該国内法が、規約に抽象的に違反するかどうかについての審査を行わない立場をとっていることとも関連するだろう。委員会は、先の *Faurisson* 事件で、この点を確認している²⁷⁾。かかる委員会の立場は、個人通報審査について定める議定書の第1条において、委員会は、「規約に定めるいずれかの権利が右の締約国によって侵害されたと主張するものからの通報を」²⁸⁾受理し検討する権限しか与えられていないことから演繹されよう²⁹⁾。

なお、委員会は、締約国による国内法解釈に対しては、それが誠実になされものでなく、また権力の濫用によるものとの立証がない限り、審査を行わない立場である³⁰⁾。

18) 14条1項第3文は、「裁判所が真に必要と認める限度で」と定められているように、裁判所の判断による裁判の公開の制限を許容する規定である。北村泰三「第14条」『解説』、184頁、参照。

19) IVで見るように、規約13条の制限条項となる第2文においては、同条が定める手続的保障を制限する際、法律によらなければならないとは記載されていない。しかし、規約13条の解釈上、かかる保障を与えない措置は、「法律に基づいた決定」でなければならないとする解釈が一般的であると考えられる。阿部浩己「第13条」『解説』177頁、参照。また委員会の個人通報審査においても、IVで見るように、この点を確認されている。

20) S. Joseph, 1. Introduction, *Joseph Commentary*, p. 20, para. 1. 51.

21) *Nowak Commentary*, pp. 214-215. 尚、この点は、本稿が、Vで検討する *Gauthier v. Canada* 事件でも確認できる。See, Comm. No. 633/1995, A/54/40, Vol. II, 2000 (pp. 93-110), para. 13. 5.

22) See, *Maroufidou v. Sweden* (Comm. No. 58/1979, A/36/40, 1981 (pp. 160-165)), para. 9. 3.

23) S. Joseph, 1. Introduction, *Joseph Commentary*, p. 20, para. 1. 51.

24) Comm. No. 550/1993, A/52/40, Vol. II, 1999, pp. 84-104.

25) *Ibid.*, para. 9. 5.

26) この問題点を論評するものとして、中井伊都子「ゲッソ法事件」『国際人権 No. 9』(信山社、1998年) 73頁を参照。

27) Comm. No. 550/1993, *op. cit.*, para. 9. 3.

28) 田畑茂二郎他編「国際人権条約・宣言集 [第二版]」(東信堂、1994年)、27頁。

29) 委員会は、*MacIsaac v. Canada* 事件の「見解」において、かかる旨を述べている。See, Comm. No. 55/1979, A/38/40, 1983 (pp. 111-116), para. 10.

30) *Nowak Commentary*, p. 227.

III 規約12条3項の制限条項

12条3項の制限条項の規定は、Iで示した通りである。12条1項及び2項に対する制限が争われた委員会の個人通報審査での初期の事例では、締約国から当該制限措置に関する正当性の立証が満足になされなかった。従って、委員会は12条3項の制限条項に基づいて当該制限措置の正当性を判断する機会を得ないまま、違反認定を下し続けていた³¹⁾。但し、そうした「見解」の中でも、委員会が、1992年10月に採択した *Gonzalez del Rio v. Peru* 事件³²⁾の「見解」は、唯一12条3項の制限条項に基づいた判断を行っているので、本稿では、まずこの事件の「見解」から検討することにしよう。

1. *Gonzalez del Rio v. Peru* 事件

本件の通報者は、締約国政府の官僚であった当時、同国の会計検査院から違法な歳費支出を行ったとして、決議072-85/CGにより、1985年3月に告発されたため、この決議の停止を国内裁判所に請求した。最高裁判所は、通報者のかかる違法行為の存在を認めた上で同請求を棄却したが、その上訴審である憲法裁判所は、1986年9月に、この請求を容認し、最高裁判所に事案の再審理を行わせるため本件を差し戻した。しかし、その後最高裁判所は、この事案の審理を行わなかった³³⁾。このため、1985年に出された通報者に対する逮捕命令は、係争中の状態となり、通報者は、出国できない状態を強いられてきた³⁴⁾。

委員会は、締約国の最高裁判所が、委員会の本案審査開始までに、本件事案の審理を全く行っていないことなどから、本案審査で、規約14条1項に基づく公平な裁判を受ける権利の侵害を認定した³⁵⁾。その上で、委員会は、12条2項違反の主張に対して次のように述べた。

31) かかる事件としては、次の事件が挙げられる。*Waksman v. Uruguay* (Comm. No. 31/1980, A/35/40, 1980, pp. 120 ff), *Vidal Martins v. Uruguay* (Comm. No. 57/1979, A/37/40, 1982, pp. 157ff), *Lichtensztejn v. Uruguay* (Comm. No. 77/1980, A/38/40, 1983, pp. 166ff), *Varela Nunez v. Uruguay* (Comm. No. 108/1981, A/38/40, 1983, pp. 225ff), *Pereira Montero v. Uruguay* (Comm. No. 106/1981, A/38/40, 1983, pp. 186ff), *Mpaka-Nsusu v. Democratic Republic of the Congo* (Comm. No. 157/1983, A/41/40, 1986, pp. 142ff), *Mpandanjila et al. v. Democratic Republic of the Congo* (Comm. No. 138/1983, A/41/40, 1986, pp. 121ff), *Birindwa et al. v. Democratic Republic of the Congo* (Comm. Nos. 241 & 242/1987, A/45/40, Vol. II, 1990, pp. 77ff), *Bwalya v. Zambia* (Comm. No. 314/1988, A/48/40, Part II, 1993, pp. 52ff), *Kalenga v. Zambia* (Comm. No. 326/1988, A/48/40, Part II, 1993, pp. 68ff), *Olo Bahamonde v. Equatorial Guinea* (Comm. No. 468/1991, A/49/40, Vol. II, 1994, pp. 183ff). 次に検討する *Celepli* 事件以降の「見解」で、同様の理由から12条3項に基づいた判断を委員会が示さなかったものとして、*Ackla v. Togo* (Comm. No. 505/1992, A/50/40, Vol. II, 1996, pp. 57ff) がある。また、2002年3月に採択された *Vaca v. Colombia* (Comm. No. 859/1999, U. N. Document, CCPR/C/74/D/859/1999, 2002) の「見解」では、締約国が規約6条(生命に対する権利)及び9条(身体的自由)の保障の確保を怠ったため、規約12条1項及び4項の保障が通報者に及ばなかったとして、同条違反が認定されたため、12条3項に基づく委員会の判断は見られない。

32) Comm. No. 263/1987, A/48/40, Part II, 1993, pp. 17-21.

33) *Ibid.*, paras. 2.1-2.3.

34) *Ibid.*, para. 2.7.

35) *Ibid.*, para. 5.2.

「規約12条3項の規定によると、いずれの国からも離れる権利は、主に（primarily）、国の安全と公の秩序を理由として制限することができる。委員会は、司法審理の継続により、個人の国を離れる権利に制限が課されることは、正当化されると考える。しかし、司法審理が、不当に遅延する場合、国を離れる権利に対する制限は、そのようには正当化されない。本件において、通報者の締約国を離れる自由に対する制限は、7年間続いており、その終了時期は、依然不明である。委員会は、かかる状況は通報者の12条2項に基づく権利を侵害していると考ええる。委員会は、12条に基づく通報者の権利の侵害は、14条に基づく公正な裁判に対する通報者の権利侵害と密接しているとの考えである。」³⁶⁾

委員会は、ここで、司法審理の継続が保護法益となる場合、その制限目的は、明示してはいないが、「国の安全」と「公の秩序」であると示したと考えられ、その際、12条2項の定める権利に対しては制限を課しても構わないとの判断を示している。つまり、これは、制限目的適合審査を示したものと考えられる。締約国は、本件で、委員会に対してなんらの説明も行っていないのであるが、通報者が12条2項の定める自由を享受できなかった原因が、「司法審理の継続」にあることを考えると、保護法益を司法審理の継続と特定することは当然の結果であろう。このように、委員会は、12条2項の自由を制限できる場合を、本件に即して定式化した。しかし、このような保護法益といえども、規約の他の条項、特に規約14条に違反してまで保護すべきものではないと、最終的に委員会は判断したと考えられる。

本「見解」は、制限目的適合審査の段階で終了しているが、委員会は、1994年の第51会期で採択した2つの「見解」で、12条3項の審査基準を更に明確にしていくことになる。それらは、*Celepli v. Sweden* 事件³⁷⁾と *Peltonen v. Finland* 事件³⁸⁾に関するものである。

2. *Celepli v. Sweden* 事件

本件は、締約国に在住中でクルド族に属するトルコ国民である通報者が、締約国により居住制限を課されたことが、規約12条1項の定める移動及び居住の自由を侵害すると委員会に通報した事件である。通報者の主張によれば、通報者は、トルコでの政治的迫害を逃れて1975年に締約国に到着し、締約国によって同国での滞在許可を与えられる一方で、難民の地位は与えられなかった。その後、通報者がテロリストの活動に加わっているとの情報を得た締約国は、1984年に通報者に対する国外追放命令を出した。しかし締約国は、トルコで通報者が迫害にあう恐れがあることを考慮して同命令を執行せず、それに代わって、通報者に対し締約国内での居住制限措置と週に3度の警察への報告義務を課した。尚、これらの措置は徐々

36) *Ibid.*, para. 5. 3.

37) Comm. No. 456/1991, A/49/40, Vol. II, 1994, pp. 165-170.

38) Comm. No. 492/1992, A/49/40, Vol. II, 1994, pp. 238-245.

に緩和され、1991年にこれらの措置は廃止された³⁹⁾。

締約国の説明によれば、通報者に対する追放命令及び居住制限は、1980年に制定された外国人法48条1項に基づく措置である。また、テロ組織に属すると思料される外国人に対する本件措置は、締約国内でのテロリストの活動が活発化した1973年に初めて導入されたものである。そして現在、該法は改正され、居住制限の措置はもはや存在しない⁴⁰⁾。

締約国は、本件措置の正当性について、次のように説明した。つまり、当該措置を正当化する制限目的は、12条3項の「国の安全」と「公の秩序」である⁴¹⁾。そして当該居住制限の正当性は、通報者がそれに従わなかったことを理由に締約国国内裁判所で有罪判決を受けた際、その裁判所が審査した。更に国内法の規定に従って、締約国は、通報者の居住制限の審査を何度か行い、その結果、本件制限措置は1990年10月11日に完全に廃止された⁴²⁾。

委員会は、本案審査において次のように述べて、12条3項違反の認定を行わなかった。

「締約国が、通報者の移動の自由に対する制限を正当化するために、国の安全を援用していることを考慮すれば、委員会は、通報者が受けた制限は規約12条3項に基づいて認められた制限と両立すると考える。この点と関連して、委員会は、また、締約国が自発的にかかる制限を審査し、それらを完全に撤廃したことに留意する。」⁴³⁾

ここで委員会は、制限目的適合審査において、締約国が主張する制限目的「国の安全」と「公の秩序」のうち、本件での制限目的を「国の安全」に特定したようである。従って、委員会は、この審査段階において、制限目的の特定を自らの判断で行うことを明らかにしていると考えられる。そして委員会は、「国の安全」の保護が本件における制限措置の目的であることを認めている点で、制限を課すことの規約適合性を認定したようである。しかし、委員会は、留意点として、更に、締約国の当該制限措置に対する自発的な審査とかかる措置の撤廃を挙げているので、これらも考慮して規約適合との判断に至ったと考えられる。つまり委員会は、これらの点が認められることにより、本件制限手段が制限目的の保護にとって適切な手段であると結論づけたと考えられよう。尚、本「見解」において、締約国と委員会は、制限目的「国の安全」の保護法益を明らかににはしていないが、それは締約国に対するテロリストの攻撃の防止であると考えられる。

3. *Peltonen v. Finland* 事件

本件の通報者は、締約国国民であるが、1990年に海外旅行のため査証の発給を締約国当局

39) Comm. No. 456/1991, *op. cit.*, paras. 2. 1-2. 3.

40) *Ibid.*, para. 4. 2.

41) *Ibid.*, para. 4. 7.

42) *Ibid.*, para. 7. 4.

43) *Ibid.*, para. 9. 2.

に申請したものの、拒否されたため、かかる拒否は、規約12条2項が定める自由を侵害すると主張した事件である⁴⁴⁾。査証の発給が拒否された理由は、通報者が自身の軍役に関する報告書を定められた期日までに提出しなかったからであり、かかる不作為が締約国の旅券法9条1項6が定める査証の発給拒否処分にあたるとされた。旅券法9条1項6は、申請者が自身の軍役の遂行が旅券発給の障害にならないと立証できなければ、旅券の発給を拒否すると定める⁴⁵⁾。

本件の事実関係についての締約国の説明は、次のように整理できる。即ち同国は、憲法で国民に兵役義務を課しており、国内法に基づいて徴集兵の移動の自由を制限している。そして、旅券法9条1項6の規定に従って査証を申請する者は、旅券法細則4条が定める必要書類を提出しなければならない。また旅券法10条は、当局が査証の申請を検討する際、旅行が申請者の健康状態、職業等と関連する場合の重要性を考慮しなければならないと定める。一方通報者は、自身に対する軍隊への招集命令を1987年に受けたものの、それに応じず、その後の招集命令にも応じていない上に、査証の申請理由として、職業上の重要な理由ではなく、単に休暇中に旅行をするためとしか主張しなかった⁴⁶⁾。

そして締約国は、本件措置の正当性を、規約12条3項の文言に沿う形で主張した。つまり当該措置は、締約国の旅券法に基づくものであるから、「法律で定められた」ものであるとの要件を満たし、締約国裁判所は、本件措置が恣意的なものでも不合理なものでもないと認定している。そして当該措置が、規約12条3項が定めるとの制限目的にあたるのかについて、査証発給の拒否は「国の安全」の保護に該当し、徴集兵に対する査証発給の拒否は、「公の秩序」の保護に該当し、本件における査証発給拒否は「公の秩序」の保護のために必要かつ均衡のとれた措置であり、また規約が定める他の権利とも両立するものであると⁴⁷⁾。

このような主張を受けた委員会は、本案審査において次のように述べた。

「規約12条3項の準備作業によると、国から離れる権利は、特に国家に対する役務を果たす義務を回避するために主張できないことは明らかである。従って、国内法で国家に対する役務を義務として定める規約の締約国は、12条3項が定める全ての条件を満たすことを前提に、かかる役務を未だ果たしていない個人の権利に対し、当該役務が果たされるまで、合理的な制限を課することができる。」⁴⁸⁾

委員会は、このように述べて、規約の準備作業から、個人が「国家に対する役務を果たす義務を回避する」ことを防止することが、12条2項の自由を正当に制限できる保護法益にな

44) Comm. No. 492/1992, *op. cit.*, para. 3.

45) *Ibid.*, para. 2. 1.

46) *Ibid.*, paras. 6. 1-6. 5.

47) *Ibid.*, paras. 6. 7-6. 8.

48) *Ibid.*, para. 8. 3.

るとの判断を示した。締約国は、明確に本件での査証の発給拒否の保護法益を述べていないが、それは、個人が国家に対する役務、即ち兵役義務を果たす義務を回避することを防止することにあったのは明らかであろう。次に委員会は、当該措置が締約国の旅券法に基づく措置であることを確認した上で⁴⁹⁾、以下のような結論に至った。

「委員会は、自身の軍役を未だ果たしていない個人の移動の自由に対する制限は、原則として、国の安全及び公の秩序の保護のために必要であると考えている。委員会は、通報者が休暇中の旅行のために査証を必要とすると述べ[る一方で]、通報者が、自身に査証を発給しない当局の決定が差別的であるとは主張しておらず、また当該措置が自身の規約に基づく他の権利を侵害すると主張していない点に留意する。従って委員会は、本件における諸事情から、通報者のいずれの国からも自由に離れる権利に課せられた制限は、規約12条3項に合致したものと認定する。」⁵⁰⁾ (下線は筆者が挿入。以下、同じ。)

委員会は、上記下線部において、先に明らかにした本件での保護法益が12条3項の定める制限目的「国の安全」と「公の秩序」に該当することを確認し、本件で、12条2項の自由に制限を課すことの正当性を確認した。つまり、これは、制限目的適合審査を充足するとの認定である。それと共に委員会は、上記下線部で、国を離れる自由に制限が加えられたことは「必要」であると判断している。つまり委員会は、ここまでで、通報者の国を離れる自由になんらかの制限を課す必要性のテストを行ったと考えられる。そして委員会は、当該制限措置の非差別性と、規約の他の権利への侵害がない点を考慮に入れて、当該制限措置が規約に適合するとの結論に至った。これは、12条3項の第2文が、制限が許容される要件として最後に挙げる「この規約において認められる他の権利と両立するものである場合」を確認したものであろう⁵¹⁾。そして委員会がここで考慮した点は、査証を発給しなかったという制限手段そのものの正当性を判断する手段審査を行うための留意点であったと考えることができよう。また、ここで委員会が、当該制限措置が規約の他の規定と両立するとの判断に至ったのは、それに対する反証を通報者が行っていないことが大きな要素になったと指摘できよう。

以上より、委員会は、本件における審査を、制限目的適合審査、必要性のテスト、及び手段審査の3段階に分けて検討したと考えることができるのである。しかし、このように考えると、先に検討した *Celepli* 事件では、その本案審査において、必要性のテストが明確に意識された点が見当たらないことになる。

49) *Ibid.*, para. 8.4.

50) *Ibid.*

51) 非差別原則は、規約の2条、3条及び26条に規定がある。

4. 「一般的意見27」

委員会は、1999年11月に採択した12条に関する「一般的意見27」⁵²⁾において、委員会自身の審査基準を次のように明らかにした。

「12条3項は、制限が許容される目的〔達成〕のためのものであること〔だけ〕では十分でない」と明確に述べている。つまり、制限は、それら目的の保護のために必要でなければならないのである。制限措置は、均衡性の原則（principle of proportionality）と一致しなければならない。〔つまり〕制限措置は、その保護目的の機能（protective function）を達成する上で適切なものでなければならない、望まれる結果を達成する措置の中で最も侵害性の程度が小さい手段（the least intrusive instrument）でなければならない、かつ保護法益（the interest to be protected）と均衡していなければならないのである。」⁵³⁾

ここで注目すべきは、委員会は、12条3項の審査において、12条1項及び2項が定める自由を制限することの規約適合性と、制限措置自体の規約適合性とを分けて審査する姿勢を明らかに示した点である。つまり、委員会は、12条1項及び2項を制限することの正当性を判断する審査基準は、制限目的適合審査と必要性のテストであり、制限措置そのものの正当性を判断する手段審査は、均衡性の原則によって審査されると明示したのである。また均衡性の原則を満たす3つの要素として挙げられた内の、制限措置が「最も侵害性の程度が小さい」ことの「侵害性」とは、12条1項及び2項の自由に対する侵害性を指すと考えられる。また「保護目的の機能を達成する上で適切なもの」の中には、12条3項が、その第2文で述べる「制限が……この規約において認められる他の権利と両立する」の意味を含んだものと考えられよう⁵⁴⁾。

翻って、先に検討した *Celepli* 事件と *Peltonen* 事件の本案審査を、ここで再検討すれば、この「一般的意見27」で示された3段階の審査基準は、後者の事件で特に明確に浮かび上がっていると言える。先に検討したように、前者の事件では、必要性のテストが明確にその本案審査からは窺えなかったが、後者の事件と同じ委員会の会期で採択された「見解」であることを考えると、委員会としては制限することの必要性を、締約国の委員会に対する説明から読み取っていたと考えることもできるであろう。一方、委員会が、両事件の手段審査で考慮した要素は、必ずしも「一般的意見27」で示された均衡性の原則を、明確に意識したものとは考えられない。

本一般的意見採択後、12条3項の制限条項に依拠して判断された「見解」は、*Karker v.*

52) *HRI/GEN/1/Rev. 5*, pp. 163-168.

53) *Ibid.*, para. 14.

54) *See*, General Comment No. 27, *op. cit.*, paras. 11 & 18.

France 事件⁵⁵⁾に関するものである。従って、委員会が、どのような審査基準を現在用いているのか確認するため、次に本件を検討しよう。

5. *Karker v. France* 事件

本件の通報者は、チェニジア国籍の者で、チェニジアの裁判所から欠席裁判によって死刑判決を受けたため、1987年に締約国に逃れてきた。通報者は、その翌年に締約国から政治難民の認定を得たが、1993年10月に締約国当局からテロ活動への関与の疑いをかけられた結果、締約国内務大臣が、通報者に対する緊急の国外追放命令を出した。しかし締約国は、通報者の難民としての地位を理由にそれを執行せず、その代わりに居住制限を課した⁵⁶⁾。当該居住制限に伴い通報者は、警察に対して1日1回の報告書提出を要請され⁵⁷⁾、また通報者の説明によると、移動の自由が保障された範囲は、当初15.6平方kmだったが、現在では117.07平方kmとなっている⁵⁸⁾。尚、通報者は、1993年11月に自身への追放命令と居住制限に関する合法性の審理をパリ行政裁判所に要請したが、同裁判所は、当該措置がデクレ（1945年11月2日法）28条に合致する合法的措置との判断を示した。通報者は、引き続きコンセイユデタへと上訴したが、その訴えは1997年12月に棄却された⁵⁹⁾。

締約国は、当該措置の規約適合性について、委員会に対して規約12条3項に沿った形で次のように説明した。即ち、当該措置は、上記の法律で定められたもので、「公の秩序」の保護のために必要であり、この点は締約国裁判所によって確認されていると。また締約国は、同国の裁判所が当該追放措置を公共の安全 (public security) を理由として必要不可欠 (imperative) であるとした認定を援用するとともに、当該居住制限は、政治難民としての通報者の権利を保障するためのものであるとも述べた⁶⁰⁾。また締約国は、当該居住制限は通報者が危険な活動に従事することを防ぐためであり、「公の秩序」を理由とした必要なものであるとも述べた。一方通報者に対する居住制限が継続して課されている理由について、締約国は、通報者が関わりとされるテロ活動の持つ危険性が未だ締約国に存在することを挙げた。そして締約国は、通報者は自身に対する当該措置の継続の見直しを行政当局に要請することができ、その要請が拒否された場合、行政裁判所へ訴えることが可能であることを指摘した上で、通報者は、未だこの制度を利用していないと述べた⁶¹⁾。

委員会は、本案審査において次のように述べ、規約12条違反の認定には至らなかった。

55) Comm. No. 833/1998, A/56/40, Vol. II, 2001, pp. 144-152.

56) *Ibid.*, paras. 1-2. 1.

57) *Ibid.*, para. 2. 2.

58) *Ibid.*, para. 5. 3.

59) *Ibid.*, para. 2. 1.

60) *Ibid.*, para. 4. 5.

61) *Ibid.*, paras. 6. 1-6. 3.

「締約国は、通報者が受けている制限が国の安全のために必要と主張する。この点につき、締約国は、通報者が暴力的行為を唱導する運動の積極的な支持者であるとの証拠を国内裁判所に対して示した。また留意すべきは、通報者の居住制限は、通報者に対して比較的広い区域での居住を認めている点である。その上、通報者の移動の自由に関する制限は、国内裁判所によって審査されており、裁判所は全ての証拠を審査した後に、国の安全を理由として、当該制限の必要性を認定した。通報者は、この件に関して、裁判所の最初の決定に対してしか異議を唱えておらず、裁判所に対してその後の制限命令の必要性に異議を唱える手段を選択しなかった。これら諸事情から、委員会は、委員会自身が検討した資料から、締約国が12条3項の制限を誤って適用したと結論付けられないとの意見である。」⁶²⁾

委員会は、ここで「必要性のテスト」から審査を始めていて、制限目的適合審査を明示的には行っていない。しかし、ここで委員会が、本件の制限目的が「国の安全」であるとの前提で本案審査を行っていることは明白で、制限目的適合審査を満たすものと認定したと考えられよう。そうであれば、本件は先に検討した *Celepli* 事件と同様の事件であり、そこで委員会は該当する制限目的を「国の安全」であると判断していたので、この点では委員会の判断には一貫性が認められる。また締約国は、先に見た本件制限措置が規約12条に適合するとの主張の中で、制限目的を「公の秩序」と主張していたことを考えると、制限目的の特定について、委員会が、独自に判断していると考えられる⁶³⁾。

次に委員会は、必要性のテストを用いるに際して、上記本案審査の冒頭で、締約国が自国裁判所に提出した証拠に留意した点が注目される。更に上記本案審査の下線部に注目すれば、締約国裁判所が、十全な証拠の審査に基づいて通報者に対する制限の正当性を認定したことにも留意していることが分かる。つまり、ここで委員会は、当該制限が「必要性のテスト」を満たすかを判断するに際して、締約国国内裁判所による十分な証拠に基づいた当該制限の必要性の存在の認定に依拠していることが分かる。また、本案審査の上記下線部に続く記述から、委員会は、通報者が引き続き自己の居住制限に対する審査を締約国に要請していないことも、必要性のテストを満たす判断の補強証拠としたようである。

また委員会は、本案審査で、居住制限の範囲が比較的広いとの認識を示している。これは、「一般的意見27」が均衡性の原則達成の基準として挙げる、「侵害の程度が最小限の手段」であることの証左であると考えられ、委員会はこの点を手段審査において考慮したと考えられる。また、同意見が、均衡性の原則達成の基準として挙げた、制限措置が「保護目的達成のための適切な手段」であること、及び「保護法益と均衡した手段」であることについて、委

62) *Ibid.*, para. 9. 2.

63) 本件は、当該追放措置が13条違反であるのかも争点の1つであり、締約国は、この争点に関連する主張の中で、13条の「国の安全」を援用して、当該措置の正当性を主張した (*Ibid.*, para. 4. 6.)。

員会は明確には述べていないが、締約国が通報者の支持する運動の危険性が現在まで続いていることを主張したことを考慮すれば、これらの点は満たされると考えることができよう。

6. 小 括

以上の点から、12条3項に対する委員会の審査基準をまとめておこう。まず、形式的な審査基準としては、制限目的適合審査、必要性のテスト及び手段審査の順から成る三段階の審査があることが分かった。

その内の制限目的適合審査において、委員会は、締約国が主張したと考えられる保護法益が、12条3項の制限目的のどれに該当するのかの判断にとどまり、制限目的の特定に関しては、自身の判断でそれを行っている。尚、*Gonzalez del Rio* 事件では、本件に関する締約国の主張が一切得られなかったため、委員会が保護法益の特定を行ったが、そこでは、規約に適合しない保護法益は、12条3項の制限目的に合致しないとの委員会の判断が確認された。また、手段審査において、委員会は、「一般的意見27」が出されるまでは、均衡性の原則を明確に意識した基準による審査を見せていなかったが、*Karker* 事件の「見解」では、それを用いた審査を行っていることが窺われ、実体的基準が精密化されてきていることが指摘できる。

また、委員会は、*Peltonen* 事件では手段審査で、*Karker* 事件では必要性のテストで、通報者に、自身に対する制限が規約に適合しないとの立証責任を課している。ここでは、この点に留意することに止めておこう。

IV 規約13条第2文の制限条項

規約13条は、制限目的を持つ制限条項をその第2文に置き、次のように規定する。

「国の安全のためのやむを得ない理由がある場合を除くほか、当該外国人は、自己の追放に反対する理由を提示すること及び権限のある機関又はその機関が特に指名する者によって自己の事案が審査されることが認められるものとし、このためにその機関又はその者に対する代理人の出頭が認められる。」

規約13条は、その第1文で、合法的に締約国の領域内にいる外国人が、国外追放措置を受ける場合、それは法律に基づいた決定のみによってしかなされない旨を定める。そして、規約13条は、その第2文で、当該外国人が追放される際に与えられる手続的保障を定め、これを制限できるのは、「国の安全のためのやむを得ない理由がある場合」とする。従って、これが、制限条項として機能し、制限目的は、「国の安全のためのやむを得ない理由」となる。

委員会の規約13条に関する一般的意見としては、1986年に採択された「規約に基づく外国人の地位」と題した、「一般的意見15」⁶⁴⁾が挙げられる。しかし、そこでは、規約13条の制限

条項に関しては、「追放に反対する訴えの提起 (appeal) と権限ある機関の審査を受ける権利に関する13条の諸原則は、『国の安全のためのやむを得ない理由がある場合』にのみ例外が認められ得る」⁶⁵⁾と記載されるのみで、13条が定める制限条項の審査基準に関する記述は見られない。従って、以下での検討は、委員会の「見解」に限定される。

規約13条に関する委員会の個人通報審査において、制限目的を持つ制限条項が問題となったと考えられる事件は、*Hammel v. Madagascar* 事件⁶⁶⁾ (1987年採択)、*V. M. R. B. v. Canada* 事件⁶⁷⁾ (1988年採択) 及び *Giry v. Dominican Republic* 事件⁶⁸⁾ (1990年採択) の3件である。以下では、これらを検討することにする⁶⁹⁾。

1. *Hammel v. Madagascar* 事件

本件の通報者は、締約国で19年間に渡って弁護士活動を行ってきたフランス人である。通報者は、1982年2月11日に締約国に国外追放命令を出され、即日その命令は強制的に執行されたが、自身に規約13条の定める手続的保障が与えられなかったために、委員会に通報を行った⁷⁰⁾。締約国によると、本件追放は、1969年法に基づく措置で⁷¹⁾、国の安全に対する謀議を計った事が追放の原因となったとする⁷²⁾。通報者の主張によると、国外追放された当時、通報者は、締約国内で人権侵害を受けていた政治犯の弁護士活動を行っており、また国外追放処分を受ける直前に政治警察に拘禁されたが、その際、同警察から通報者がアムネスティ・インターナショナルと委員会とに連絡をとったことは同国が定める国際スパイ罪に該当する旨を告げられたとする⁷³⁾。この点に関して締約国は、通報者が追放されたのは、1986年に通報者の追放措置を有効と判断した最高裁判所行政部が、両者に接触した通報者の行為は締約国の信用を失墜させるものであり、通報者は締約国の公の秩序と安全を乱したと認定した判断を引用して、本件追放措置の正当性を主張した⁷⁴⁾。従って、締約国は、規約13条の手続的

64) General Comment No. 15, *HRI/GEN/1/Rev. 5*, pp. 127-129.

65) *Ibid.*, para. 10.

66) Comm. No. 155/1985, *A/42/40*, 1987, pp. 130-138.

67) Comm. No. 236/1985, *A/43/40*, 1988, pp. 258-262.

68) Comm. No. 193/1985, *A/45/40*, Vol. II, 1990, pp. 38-42.

69) 委員会が、規約13条違反の通報を扱った事例としては、この他にもある。例えば、*Canon Garcia v. Ecuador* 事件 (Comm. No. 319/1988, *A/47/40*, 1992, pp. 290-293) では、締約国が、通報者の13条違反の主張に反論しなかったため、委員会は、制限条項を用いることなく違反認定を下した。また、*Maroufidou v. Sweden* 事件 (Comm. No. 58/1979, *A/36/40*, 1981, pp. 160-165) では、当該追放措置が規約13条第1文の定める「法律に基づいた」ものかどうか争点となり、制限目的を持つ制限条項は争点とならなかった。また、*Karker v. France* 事件 (Comm. No. 833/1998, *op. cit.*, pp. 144-152.) では、当該追放措置の決定に際し、通報者の代理人が出頭して裁判所による合法認定を受けていることから、制限目的を持つ制限条項は直接の争点となっていない。従って、本稿は、これらの事件を検討しない。尚、規約13条に関する全般的な研究として、西井正弘「外国人の追放に対する手続的保障」研究紀要(世界人権問題研究センター)第6号(2001年)、121-136頁を参照。

70) Comm. No. 155/1985, *op. cit.*, paras. 1-2. 4.

71) *Ibid.*, para. 8. 2.

72) *Ibid.*, para. 13. 2.

73) *Ibid.*, para. 7. 1.

74) *Ibid.*, para. 15.

保障を与えないまま通報者を国外追放した理由は、アムネスティ・インターナショナルと委員会とに通報者が連絡をとった結果、締約国の信用が失墜し、それが1962年法の外国人の追放要件に該当したことにありと事実上認めたと考えることができる。

委員会は、本案審査において、この理由が、規約13条の制限目的に該当しないとの判断を示し、13条違反との認定に至った⁷⁵⁾。ここでの審査は、制限目的適合審査によるものであるが、委員会は、その判断の理由を示していない。しかし、締約国が自国の人権侵害を委員会に公表することを妨害する行為は、締約国が議定書を批准し、自国の管轄下にある個人からの人権侵害の通報を委員会が検討する権限を持つことを認めていることから考えて、委員会が、これを制限目的に合致する正当な理由と認めることはできないであろう。従って、本件における委員会の判断は、通報者が締約国の人権侵害について国際機関と連絡をとった事実だけでは、それが締約国によって犯罪行為と定められていても、規約13条の制限目的には該当しないとの判断であろう。

2. *V. M. R. B. v. Canada* 事件

本件の通報者は、エルサルバドル国籍を持つ者で、1982年1月5日に締約国に違法に入国したところを同国に拘束された。通報者は、拘束後、難民申請を締約国に対して行ったが、その2日後に締約国の移民裁定部 (Immigration Adjudicator) による審査を受け、そこで「一般公衆にとって危険」との裁定を受けた。締約国の移民法の規定に基づく、かかる裁定を受けた外国人は、締約国への入国を認められない。かかる判定の根拠となったのは、締約国の法務長官と雇用及び移民大臣とが1980年に署名した証明書で、そこには通報者が政府転覆活動に加わっているとの調査報告が記載されていた⁷⁶⁾。締約国の説明によると、通報者はかつて1980年2月に同国に入国し、難民申請をしたことがあるが、その決定が下る前の同年10月に自ら出国した。一方その間の締約国当局による調査によって、通報者は締約国在留中に外国から委託された違法な活動に従事し、また外国の情報部と関わりがあることが明らかにされた。上記証明書は、こうした調査事実に基づくもので、締約国移民法の規定に従ったものである⁷⁷⁾。1982年2月17日、移民裁定部は、上記証明書の内容を争う余地なしと判断して通報者に対して国外追放命令を出し、また当該審理において通報者のための証人が行った証言には信頼性がないと判断した⁷⁸⁾。委員会は、受理可能性審査において、規約13条の手続的保障を受ける条件として、当該外国人が合法的に締約国の領域内にいることを挙げ、通報者がこの要件を満たしていないことを指摘した⁷⁹⁾。その上で、委員会は次のように述べて、

75) *Ibid.*, para. 20.

76) Comm. No. 236/1985, *op. cit.*, para. 2. 1.

77) *Ibid.*, para. 4. 2.

78) *Ibid.*, para. 2. 2.

本件を受理不能とした。

「その上、締約国は、通報者を追放する手続に関連して、国の安全を理由として申し立てている。外国人の危険性に関する主権国家の評価をテストするのは、委員会の役割ではない。しかも、委員会に寄せられた情報に基づくと、通報者を追放する手続において13条が定める保護措置は尊重されている。」⁸⁰⁾

したがって、委員会に本件を受理不能との結論に至らせた要素は、①通報者が合法的に締約国がないこと、②主権国家による当該外国人の危険度の判定を委員会は尊重しなければならないこと、③本件の通報者には規約13条が定める手続的保障が与えられていたことの3点であると言えよう。しかし、通報者が合法的に締約国に入国していないことから、通報者に規約13条の手続的保障が与えられる資格はそもそもなく、この点からだけで、規約13条に関する通報者の通報は受理不能と考えることもできよう。

3. *Giry v. Dominican Republic* 事件

本件は、フランス国民である通報者が締約国に到着後、アンティル諸島に向かう航空チケットを購入するため空港に赴いたところ、そこで締約国から3時間近くの取調べを受けた。そして締約国は、取調べ終了後、アメリカ合衆国に通報者を引渡すため、アメリカ合衆国の管轄が及ぶ場所へ向かう航空機に通報者を強制的に搭乗させた事件である。その後通報者は、アメリカ合衆国裁判所から、コカイン密輸の共謀罪により有罪判決を受けた⁸¹⁾。

締約国は、委員会に対して、通報者のアメリカ合衆国への引渡は、同国との犯罪人引渡条約と、締約国の1969年引渡法に基づく措置であると説明した⁸²⁾。また締約国は、本件の追放措置が略式であったことを認め、これを正当化するために、通報者が締約国の「国の安全」を脅かし、締約国はかかる脅威から「国の安全」を保護する権限を主権国家として認められていると主張した⁸³⁾。

委員会は、1988年7月に、議定書第4条2項⁸⁴⁾の規定に基づき、締約国に対し、1969年引渡法、通報者の引渡に関する決定書及び外国人の引渡を規律する関連法等の複写を送付するよう要請したが、締約国が1990年6月までに送付してきたのは、1969年引渡法の文書だけであった⁸⁵⁾。

79) *Ibid.*, para. 6. 3.

80) *Ibid.*, para. 6. 3.

81) Comm. No. 193/1985, *op. cit.*, paras. 1-3. 2.

82) *Ibid.*, para. 4. 1.

83) *Ibid.*, para. 4. 3.

84) 同規定は次の通り。「注意を喚起された国は、六箇月以内に、当該事案について及び、当該国がとった救済措置がある場合には、当該救済措置についての書面による説明又は声明を委員会に提出する。」田畑茂二郎他編『国際人権条約・宣言集』（東信堂、1994年）、27頁。

85) Comm. No. 193/1985, *op. cit.*, para. 5. 2.

この事実を受けた委員会は、1990年7月に開始した本件の本案審査において、締約国が通報者を引渡した決定が、規約13条第1文が求める「法律に基づいて」なされた措置であると立証していないこと、また引渡の際、通報者は自己の追放に反対する理由を提示し、また権限ある当局によって審査される機会を与えられなかったことを指摘した⁸⁶⁾。その上で委員会は、当該追放措置が規約13条違反であると認定した⁸⁷⁾。尚、委員会は、この認定に至るに際し、本案審査において次のように述べている。

「締約国は、他の国家との犯罪人引渡条約に批准することで、麻薬取引の脅威から自国領域を積極的に保護する権限を完全に与えられている。」⁸⁸⁾

つまり委員会は、こう述べることによって、締約国が「麻薬取引の脅威」から自国領域を守る権限を持つことを承認する一方で、この脅威が「国の安全のためのやむを得ない理由」に該当するとは認定していないのである。この結論は、13条違反の認定の要素として、委員会が、通報者に自己の追放に反対する理由を提示する機会と権限ある機関による審査される機会とが与えられなかったことを挙げていることから明白であろう。

4. 小 括

以上の3件の「見解」を、ここで改めて検討しておこう。ジョセフは、*V. M. R. B.* 事件と *Giry* 事件とを比較して、後者の事件の方が、規約13条の制限目的適合審査を委員会が積極的に行う姿勢を見せた⁸⁹⁾と評価する。しかし、委員会の一連の「見解」に対する最終的な結論としては、外国人を追放せざるを得ない「国の安全」がどのような場合であるかの判断は、締約国の判断に委ねられているとする⁹⁰⁾。ジョセフが導き出したこの結論は、*V. M. R. B.* 事件における委員会の受理可能性審査における上記下線部の記述から、委員会が、締約国による外国人の危険性の評価を改めて審査することに謙抑的な姿勢を見せ、このことに否定的な評価を行った⁹¹⁾ことが大きいと思われる。ジョセフは、また、かかる委員会の謙抑的な態度は、規約9条違反が争われ、受理不能と判断された *J. R. C. v. Costa Rica* 事件⁹²⁾の「見解」でも上記下線部と同じ表現が用いられたことから確認できるとしている。しかし、その一

86) *Ibid.*, para. 5. 5.

87) *Ibid.*, para. 6. 尚、委員会の本案審査から、委員会が、どの点をもって規約13条違反に至ったのかは明確でない。モール (N. Mole) は、締約国の国内法が適切に本件に適用されなかったからではないかと分析する。N. Mole, *Immigration and Freedom of Movement, The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law*, D. Harris & S. Joseph (eds.), Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 320.

88) Comm. No. 193/1985, *op. cit.*, para. 6.

89) *Joseph Commentary*, p. 276, para. 13. 20.

90) *Ibid.*, p. 276, para. 13. 21.

91) *Ibid.*, p. 274, para. 13. 18.

92) 本件は、締約国の裁判所によってゲリラ活動の準備を締約国内で行っていると認定された国籍不詳の通報者が、締約国によって国外追放を命じられたが、通報者の受入国が見つからないため、締約国で拘禁されていることから、規約9条(恣意的な逮捕及び抑留の禁止)及び14条(公正な裁判を受ける権利)違反を委員会に通報したが、受理不能と判断された事件である。See, Comm. No. 296/1988, A/44/40, 1989, pp. 293-297.

方でジョセフは、かかる最終的な結論に至るに際して、締約国が主張する制限目的該当性の主張を委員会が認めなかった *Hammel* 事件を考慮していないので、その最終的な結論は俄かには受け入れ難い。

V. M. R. B. 事件の上記下線部の記述において注意を要するのは、確かに委員会の外国人の危険性評価に関する記述は、制限目的適合審査に関する文脈で述べられているが、委員会は、当該外国人が危険だからといって、それが「国の安全のためのやむを得ない理由」になるかどうかについては必ずしも明確に述べたとは言えないということである。*Giry* 事件で委員会は、麻薬取引の脅威から自国領域を保護する権限があるとする締約国の主張を認める配慮を示す一方で、それが規約13条の制限目的に該当するとは述べていないことを考慮すれば、V. M. R. B. 事件でも委員会は、当該外国人が危険であるとの締約国の主張に単に配慮を示しただけと考えることもできる。また委員会は、これまでの個人通報審査において、締約国の国内法解釈は、それが誠実になされず、又権力の濫用があることが明らかでない限り、委員会の関与するところではないとする先例を形成してきている⁹³⁾。従って、締約国の国内法に基づいて認定された外国人の危険性評価に関する上記下線部の記述は、この先例を確認したに過ぎないとも考えることもできる。

したがって、委員会は、事実認定として、締約国による当該外国人の危険性の評価を受け入れることを明らかにしているが、その評価が「国の安全のためのやむを得ない理由」に該当すると結論づけていないと考えられる。尤も V. M. R. B. 事件では、政府転覆活動に関わったとの認定に基づいて通報者が危険であるとの評価がなされたことから、「国の安全のためのやむを得ない理由」に該当する可能性も大きいと評価することも可能であろう。しかし、かかる記述から、当該外国人が危険であるとの評価が、即座に「国の安全のためのやむを得ない理由」になるとまで委員会が述べたと解釈するのは、無理があると思われる。

従って、*Hammel* 事件及び *Giry* 事件の「見解」から、委員会は、規約13条の制限目的適合審査を極めて厳しく行ってきたと考えるのが妥当であろう⁹⁴⁾。規約13条の制限条項は、その規定上、他の制限目的を持つ制限条項とは異なり、制限目的適合審査だけを要請しており、手段審査を要請していない。これは、規約13条の制限条項が許容する制限手段は、その規定上、同条が定める手続的保障を与えないことにほぼ限られるからである。即ち、「国の安全のためのやむを得ない理由がある場合」であると認められた場合、とられた制限措置が、規約13条の認めるところとなっているからである。従って、制限目的適合審査を厳格に行うことが、外国人に対する手続的保障を厚く保障できる安全弁となり得るのである。このような観

93) See, for example, *Maroufidou v. Sweden* (Comm. No. 58/1979, *op. cit.*), para. 10. 1.

94) ノバックも同様の結論に立つが、彼は、*Giry* 事件の検討のみからかかる結論を導き出しており、V. M. R. B. 事件について検討していない。Nowak *Commentary*, p. 232.

点から、制限目的適合審査を厳格に行う委員会の立場は、望ましいものと評価できよう。

(未完)