

社会権規約選択議定書に基づく個人通報制度

渡 辺 豊

- I はじめに
- II 社会権規約選択議定書に基づく個人通報制度
 - 1 はじめに
 - 2 個人通報制度の概要
- III 個人通報事例の概要
 - 1 受理可能性段階
 - 2 本案段階
- IV 検討
- V おわりに

I はじめに

本稿では、社会権規約選択議定書（以下、「選択議定書」とする）に基づき、社会権規約委員会（以下、「委員会」と省略することがある）において2016年10月に開催された第59会期までに検討された個人通報の事例を紹介し、それに基づく若干の検討を行う¹。以下に述べる通り、社会権規

1 第61会期（2017年5～6月）において、新たに1件の個人通報の見解が採択されている。しかしながら現時点（2017年9月）において、見解がスペイン語のみで公表されていることから、本稿ではこれは対象外とした。

約における個人情報制度の採択は社会権の実効的な実現のために重要な意義を有するものであり、その点から委員会の個人情報の事例は非常に示唆に富むものである。

本稿では、Ⅱでまず前提となる社会権規約選択議定書による個人情報制度を概観する。Ⅲで現時点までのすべての事例を検討し、その上でⅣにおいて若干の検討を行おうとするものである。Ⅴでは総括として、現時点での暫定的な評価と今後の事例において着目すべき点についてⅣまでの議論を踏まえてまとめとする。

Ⅱ 社会権規約選択議定書に基づく個人情報制度

1 はじめに

社会権規約選択議定書は、2008年に国連総会で採択され²、2013年5月5日に選択議定書第18条の規定に基づき効力が発生した。社会権に関する通報制度は、国連人権条約においては、自由権規約第26条に見られる差別禁止原則などを根拠にした通報が見られるものの社会権を完全に包含したものではなかった³。地域人権条約では、ヨーロッパ人権裁判所の判例で社会権の包摂が一部の条文の規範内容の拡大を根拠として認められる事例があるものの、同様に社会権を完全に包含したものではない⁴。社会権を別

Communication No. 5/2015, *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili v. Spain*, U.N. Doc., E/C.12/61/D/5/2015 (21 June 2017), view adopted on 20 June 2017.

2 社会権規約選択議定書の採択に至る経緯については、申恵丰「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）」申恵丰『人権条約の現代的展開』（信山社、2009年）187頁、武藤達夫「社会権規約選択議定書の採択経緯について」関東学院法学第19巻3号（2010年）101頁、拙稿「社会権規約選択議定書の採択」法政理論第42巻3・4号（2010年）63頁がある。

3 拙稿「前掲論文」（注2）107頁（注140）。

4 拙稿「欧州人権裁判所による社会権の保障」一橋法学第7巻2号（2008年）

途明文規定で認める欧州社会憲章は、NGO等による集団申立制度を備えるものの個人による申立を認めていない⁵。同様に、社会権を一部包含するサン・サルバドル議定書（経済的、社会的及び文化的権利の分野における米州人権条約に対する追加議定書）は、文言上社会権に関する条文は一定程度見られるものの、実施措置における適用範囲はその一部に限定されている⁶。バンジュール憲章（人と人民の権利に関するアフリカ憲章）は、いわゆる第三世代の人権を盛り込むものの、社会権規約に見られるような権利をすべて包含しているわけではない。その意味で、社会権規約選択議定書による個人通報制度の導入は、国際人権法の発展において画期的なものであると言える。

2017年9月時点で、批准又は加入により締約国となったのは22カ国で、署名したものの批准していない国が26カ国ある⁷。社会権規約委員会は、

447頁。

- 5 拙稿「社会権の実効性確保における実施措置の意義と役割」一橋法学第4巻2号（2005年）629頁。
- 6 議定書第19条6項によれば、同第8条1項（a）（労働組合を結成し及び自ら選択する組合に加入する権利）及び第13条（教育の権利）に定める事項に関してのみ、米州人権委員会及び可能な場合には米州人権裁判所における実施措置が適用可能になる。拙稿「米州人権条約における社会権の保障」法政理論45巻2号（2012年）84頁。
- 7 批准または加入した国は以下の通りである（英語のアルファベット順）。

アルゼンチン、ベルギー、ボリビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、カーボヴェルデ、中央アフリカ^(*)、コスタリカ、エクアドル、エルサルバドル、フィンランド、フランス、ガボン、イタリア、ルクセンブルグ、モンゴル、モンテネグロ、ニジェール^(*)、ポルトガル、サンマリノ^(*)、スロバキア、スペイン、ウルグアイ。

上記リストで^(*)を付した国は、署名を経ずに加入手続をとった国であり、そのため署名国数は45カ国である。

署名した国のうち、未批准の国は以下の通りである（英語のアルファベット順）。

アンゴラ、アルメニア、アゼルバイジャン、ベニン、ブルキナファソ、チ

2012年11月の第49会期において、選択議定書に基づく通報手続、調査手続及び国家間通報手続に関する暫定手続規則を制定した⁸。社会権規約委員会の暫定手続規則は、規約人権委員会や女性差別撤廃委員会の個人通報に関する手続規則などを下敷きにしており、ある程度共通性が見られる。以下に、選択議定書及び暫定手続規則に基づく通報処理の流れを概説する。

2 個人通報制度の概要

通報は、人権高等弁務官事務所に送付され、その後に事務総長は、選択議定書に基づき社会権規約委員会に対して提出された個人通報について、委員会の注意を喚起する（規則1第1項）。ただし委員会は、選択議定書の締約国ではない国家に関する通報、書面によらない通報、匿名である通報は受理しない（規則1第3項）。事務総長はすべての通報の登録簿を備え、通報の一覧及びその内容の簡潔な要約を委員に提供する（規則2）。通報者は、選択議定書の締約国の管轄の下にある個人又は個人の集団であって、規約上の権利の当該締約国による侵害の被害者であると主張する者である。またそのような者に代わり、他の者が当該被害者の同意を得ている

り、コンゴ、コンゴ民主共和国、ガーナ、グアテマラ、ギニアビサウ、アイランド、カザフスタン、マダガスカル、モルディブ、マリ、オランダ、パラグアイ、セネガル、スロベニア、ソロモン諸島、マケドニア、東ティモール、トーゴ、ウクライナ、ベネズエラ。

以上の批准状況は、United States Treaty Collectionにおけるデータ [最終アクセス日：2017年9月21日] を基にしている。

(https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=_en)

8 U.N. Doc., E/C.12/49/3 (15 January 2013).

日本語訳及び解説として、佐藤文夫・深澤千尋「社会権規約選択議定書暫定手続規則」成城法学第85号（2017年）347頁がある。本稿における暫定手続規則の訳出もこれを参考にしている。

ことを条件に、通報を提出することもできる（選択議定書第2条、規則4）。

委員会は、通報に関するいかなる問題についても委員会に勧告を行い又は委員会を支援するための作業部会を設置し又は報告者を任命することができる（規則6）⁹。委員会の委員は、委員が当該事件に個人的利害関係を有する場合や、委員が選択議定書手続上の資格以外の資格で、当該通報が扱う事件のいずれかの決定及び採択に参加した場合、あるいは委員が関係締約国の国民である場合には通報の検討に参加してはならない（規則5第1項）。

委員会（作業部会若しくは報告者を通じて行動する委員会：以下すべて同様）は、通報の受領の後できるだけ速やかに、個人又は個人の集団が関係締約国に対してその身元の開示に同意することを条件として、通報の対象となっている締約国に対して注意を喚起し、書面による回答を提出するよう要請する（規則10第1項）。書面による回答は委員会からの要請の受領後6ヶ月以内になされるが（選択議定書第6条2項、規則10第3項）、締約国は通報が受理不可能となる理由を提示し、当該通報を受理不可能であるとして却下するように要請する場合には、要請の2ヶ月以内にこれを委員会に提出する必要がある（規則11第1項）。委員会は、本案と分離して受理可能性を検討することを決定することができる（規則11第2項）。委員会は、通報が関係締約国に照会するまでもなく受理できないと判断することができる（選択議定書第6条1項）、また反対に締約国の本案所見提出前に通報を受理可能と宣言する決定を行うことができる（規則13第1項）。

委員会は、いずれかの当事者の要請により、事案の友好的解決を達成するために、当事者に対して斡旋を行う（選択議定書第7条、規則15第1項）。友好的解決手続は、当事者の同意に基づいてなされ（規則15第2項）、委

9 規則は作業部会及び報告者の任命についての定めは有するものの、作業部会の数・人数、報告者の人数については明確な規定を有さない。佐藤・深澤「前掲論文」（注8）、354頁（脚注17）。

なお現時点では、後述する *I.D.G. v. Spain* 事件（【5】参照）において作業部会が設置されているのが確認できる。

委員会は、当事者間の交渉を容易にするために委員1名またはそれ以上の委員を指名することができる（規則15第3項）。両当事者が、友好的解決に明示的に合意をした場合には、委員会は、事実及び到達した解決についての記述したものを述べる決定が採択され、通報の検討は終了となる（選択議定書第7条2項、規則15第6項）。事案の解決に至る可能性がないか又はいずれかの当事者がその友好的解決の適用に同意せず、友好的解決手続の終止を決定し若しくは規約の定める義務の尊重を基礎として友好的解決に至るのに不可欠な意思を示さないと委員会が結論を下す場合には、その友好的解決手続の斡旋は終了となり、通報の検討が継続される（規則15第5・7項）。

本案の検討に際して委員会は、委員会に提出された全ての文書に照らして検討するが（選択議定書第8条1項）、第三者の文書または情報について当事者に意見を述べる機会を与えることを条件として、通報審査の助けとなる、地域的人権制度を含む、他の国連の機関、専門機関、基金、計画及び制度並びにその他国際組織の発行する各種文書を、状況に応じて参照することができる（選択議定書第8条3項、規則14第1項）。ただし第三者の提出する情報を委員会が検討することは、これらの第三者が手続の当事者となるということを決して意味しない（規則14第3項）。事務総長は、委員会の見解を勧告があれば勧告とともに通報者及び関係締約国に送付する（選択議定書第9条1項、規則14第6項）。決定に加わった委員会の委員は、委員会の決定又は見解に自己の個別の意見を付すよう要請することができる（規則16）¹⁰。締約国は、勧告がある場合にはそれとともに、委員会の見解に妥当な考慮を払うものとされ（選択議定書第9条2項）、委員会の見解又は勧告に照らしてとられた措置について追加の情報を6ヶ月以内に提出する（選択議定書第9条2・3項、規則18第1項）。またそれ以後の国家報告の中に、見解または勧告、友好的解決合意に基づく通報検討終結決定に

10 ただし現時点では、個別の意見が付された事例はない。

対応してとられたいかなる行動の情報をも含めることが求められる（選択議定書第9条3項、規則18第4項）。

Ⅲでは、実際に提出された通報の事案を検討する。それを踏まえⅣでは、事例から見られるいくつかの議論を検討することにする。

Ⅲ 個人通報事例の概要

最初の通報が2013年11月に提出され、2017年9月時点で受理可能性決定が7件、本案に関する決定が2件、計9件の通報についての決定がなされている。

ここでは、2017年8月現在で決定が公開されている個人通報の事例について、その概要を紹介する¹¹。

1 受理可能性段階

受理可能性段階で通報が不受理となった事例は、以下のものがある。

- 【1】 Communication No. 6/2015, *V.T.F. and A.F.L. v. Spain*¹²; Communication No. 8/2015, *L.A.M.C. v. Spain*¹³

双方の通報とも、銀行における集団協約により設けられた追加の社会的

11 具体的には、国連人権高等弁務官事務所のウェブサイトにて公開されている情報に依拠した。

(<http://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=9&sortOrder=Date> 最終アクセス日：2017年9月20日)

12 U.N. Doc., E/C.12/56/D/6/2015 (26 February 2016), view adopted on 24 September 2015.

13 U.N. Doc., E/C.12/56/D/8/2015 (26 February 2016), view adopted on 24

便益の支払いに関するものである。

前者の通報では、1993年まで銀行と雇用関係にあった2人の通報者（その後管理職として再雇用されている）が、1999年の銀行業界における労使間の集団協約に基づく追加の便益の支払いを銀行及び保険会社に請求したところ、保険の解約払戻金の支払いについて労働契約の終了から1年以内に行うという時間的条件に合致しなかったために支払いを拒否されたものである。

後者の通報は同様に、2002年まで銀行と雇用関係にあった通報者が、1999年の銀行業界における労使間の集団協約に基づく追加の便益の支払いとして、年金の債務に対応する責任準備金の支払いを求めたが、保険会社が支払い事由に該当しないとして拒否した事例である。

いずれもスペイン国内裁判所で救済を得ることができず、ヨーロッパ人權裁判所にも申し立てたが受理可能性を満たさないとして却下されている。双方の事例とも、通報者は社会権規約第7条及び第9条の違反を主張し、併せて自由権規約第12条1項（移動の自由）及び第26条（法の前の平等）の違反を主張している。

委員会は、双方の事例において、社会権規約の違反については検討する権限を有するものの、自由権規約に基づく主張については事項管轄（*ratione materiae*）の対象外として不受理であると判断した。また、問題となっている事件がスペインにおいて社会権規約選択議定書の効力が生ずる日（2013年5月5日）以前に生じたものであり、かつ同日以降もその事実が継続している場合に該当しないとして、選択議定書第3条2項bの規定に基づいて、時間的管轄（*ratione temporis*）の対象外としてそれぞれ不受理であると判断した¹⁴。

September 2015.

14 なおどちらの通報においても、選択議定書第6条1項の規定に基づき、「通報が関係締約国に照会するまでもなく受理できないと判断する場合」である

なお同様に銀行で雇用関係にあった者が、労働協約に基づく追加的な社会的便益を求めた事例でスペインを相手に通報が提起された事例がこの他に3件あり、いずれも全く同様の理由により受理不能と判断されている¹⁵。

【2】 Communication No. 3/2014, *A.M.B. v. Ecuador*¹⁶

通報者の未成年の息子（通報当時16歳）が、通報の被害者である。通報者親子はコロンビア国籍で、コロンビアでの内戦を逃れるためにエクアドルにて難民としての地位を付与されている。被害者である息子は、エクアドルで2011年に州の14歳以下のサッカーチームのメンバーに選ばれたが、全国スポーツ連盟及びその下部組織の大会に参加するために身分証明書の提示を求められた。被害者は難民でありそのような身分証明書を有さず、かつエクアドル国籍への帰化申請も行っていなかったことから、そのような身分証明書の提示ができず大会に参加することができなかった¹⁷。同様の理由により、翌年の大会にも参加することができなかった。

通報者は、スポーツ省を相手取り息子である被害者の権利を保護することを主張し国内裁判所に提訴したが、主張は認められなかった。しかしな

とされ、スペインに通報が送付されることなく見解が採択されている。

15 Communication No. 11/2015, *F.G.M. et al. v. Spain*, U.N. Doc., E/C.12/57/D/11/2015 (30 March 2016), view adopted on 29 February 2016; Communication No. 12/2012, *J.M.R.H. et al. v. Spain*, U.N. Doc., E/C.12/58/D/12/2016 (20 July 2016), view adopted on 20 June 2016; Communication No. 13/2016, *E.C.P. et al. v. Spain*, U.N. Doc., E/C.12/58/D/13/2016 (20 July 2016), view adopted on 20 June 2016.

16 U.N. Doc., E/C.12/58/D/3/2014 (8 August 2016), view adopted on 20 June 2016.

17 通報者によると、スポーツ省のシステムに個人情報を入力する際に、市民が有する身分証（citizen identity card）と認証された出生証明の写しが必要で、いずれもない場合には帰化カードの提出が必要であるという（*Ibid.*, para. 2.5.）。通報者親子は難民認定はされていたものの、帰化申請を行っていなかったためにいずれの書類も提出することができなかった。

から憲法裁判所は州の裁判所の決定を再審査することを決定し、当該決定は通報者にも通知された。なお通報が提起された時点で、憲法裁判所での再審査は継続中である。

通報者は、被害者である息子がエクアドル国内で行われるスポーツ連盟ないしその下部組織が開催するサッカー大会に、難民の地位ないしはエクアドル国籍を取得していないことを理由として参加が拒否されたことが、規約上の違反を構成すると主張している。具体的には、規約第10条3項（児童に対する保護）、第13条（教育に対する権利）、第15条（科学及び文化に関する権利）について、第2条及び第4条と併せての違反を主張している¹⁸。第15条については、サッカー大会の参加に際して身分証の提示を求めるなどしてエクアドルの文化的生活へ参加する権利が恣意的に妨げられたことは、第15条及び第2条2項の違反であると述べている¹⁹。第13条については、文化的生活の享受が教育に対する権利とも密接に関連していることから、同一の事実について第13条及び第2条2項の違反となると主張している。ただし第13条との関連で通報者が問題としているのは、教育の一環としてスポーツを行う自由ではなく、個人が能力やスキルを發展させることのできる教育プロセスへのアクセスの問題として、教育の権利の侵害及びそれとの関連における難民の地位を理由とした差別的取扱いを問題としている²⁰。第10条3項については、同様にサッカー大会への参加について難民の地位であることを理由として参加登録を認めなかったことは、児童の最善の利益を適切に考慮しておらず、結果としてスポーツ選手としての発達過程における機会を逃してしまったことが問題であるとして²¹。また第4条は一定の条件の下で権利の享受を制約しうる旨規定して

18 *A.M.B. v. Ecuador, supra* note 16, para. 3.1.

19 *Ibid.*, para. 3.2.

20 *Ibid.*, para. 3.5.

21 *Ibid.*, para. 3.6.

いるが、本件についてはこれとも合致しないと主張している²²。

受理可能性段階において、エクアドル政府は本件通報が選択議定書がエクアドルについて効力を生ずる前に発生した事態に関するものであること、及び通報者が国内救済措置を尽くしていないことを理由として、本件通報が受理不能であると主張した。また、仮に本件通報が受理可能であったとしても、通報者が主張するような規約に基づく権利の違反は存在しないと主張した²³。

本件通報で問題となったサッカー大会への参加が認められなかったのは、2011年及び2012年のことであり、これはエクアドルについて選択議定書が効力を生ずる日（2013年5月5日）よりも前のことである。よって本件は選択議定書の受理可能性要件について、時間的管轄の観点から受理不能であると、エクアドル政府は主張した。

また、国内救済手続については、裁判所においてスポーツ省ではなくてスポーツ連盟を相手取るべきであると判断されたことを指摘している。また、通報者は行政手続を経由して申立を行うこともできたにも関わらず、そのような手続を取っておらず、その点において国内救済措置が尽くされていないことを指摘した²⁴。

これについて委員会は、まず時間的管轄について検討を行っている。エクアドル政府が主張するように、本件通報で問題となった事態は2013年5月よりも前に生じている。他方で、通報者は2013年10月に被害者である息子の国内大会での選手登録が再び拒否されたことにより被害が継続していること、また被害者である息子の選手登録を拒否した理由となっている選手登録の規則が変更されていないことなどを理由として、この点について反駁している。委員会は、本件通報における事態のいくつかは選択議定

22 *Ibid.*, para. 3.7.

23 *Ibid.*, para. 4.1.

24 *Ibid.*, paras. 4.4. - 4.5.

書の効力発生前に生じていることを認めつつも、問題となっている選手登録の規則が法的な障壁として存続したことやその後2014年に被害者の選手登録を求めて州のスポーツ連盟に対して選手登録を求める申し入れが人権団体の支援を受けてなされたことなどを指摘する。また、司法の場においても訴訟は憲法裁判所において継続中であり、憲法裁判所における再審査手続は選択議定書の効力発生後の事態であることを指摘する。委員会は上記のことを踏まえ、時間的管轄について定める選択議定書第3条2項bによって委員会が本件通報を検討することは妨げられないと判断した²⁵。

国内救済措置を尽くしていないとの主張について、通報者は行政手続あるいは行政裁判所による救済は時間がかかり実効的な救済手段ではないと主張していた²⁶。委員会は、この点についてエクアドル国内法に定められる手続的要件が憲法に合致しているかどうかを判断する立場にはなく、通報者が入手可能で実効的な国内救済を尽くしたかどうかという観点から検討を行い、通報者が行政裁判所に申立をしていないことから、実効的な国内救済が得られたかどうかについて判断することができないことを指摘した。また通報者が行政裁判所における手続が迅速でないと主張していることについては、そのような国内救済手続が実効性を欠くという認識のみでは、通報者がそのような手続を行わなくともよいということになるには十分ではないと述べ、本件においては効果的な国内救済措置が尽くされていないと判断した²⁷。

以上のことから、委員会は本件通報を受理不能と判断した。

25 *Ibid.*, para. 7.4.

26 *Ibid.*, para. 5.4.

27 paras. 7.5. - 7.6.

[3] Communication No. 4/2014, *Imelda Merio Sierra and Juan Luis Merino Sierra v. Spain*²⁸

被害者は通報者の母親であるが既に亡くなっている。被害者は2007年12月に腹痛を訴え入院したが、急性の膵臓炎であると診察され、腹痛が治まったことから帰宅した。しかしながら2008年の1月に別の病院に搬送され、そこで膵臓がん罹患していることが判明した。結局被害者は2008年10月に死亡した。

通報者は、スペインの国内裁判所において、適切な検査がなされなかったことによりがんの発見が遅れたことや、生体組織検査を行う際に必要な同意を得ることなく行われたことなどの医療過誤を理由とした損害賠償を病院並びに医師に対して提起したものの、当該請求は裁判所により却下された。

通報者は、国内で救済が得られなかったことから2013年8月にヨーロッパ人権裁判所に訴えを提起し、ヨーロッパ人権条約第6条1項（公正な裁判を受ける権利）及び第8条（私生活・家族生活の保護）の違反を訴えた。しかし2013年11月に、ヨーロッパ人権裁判所は本件申立が条約第34条及び第35条に掲げる受理可能性要件を満たしていないとして、却下した。続いて通報者は2014年2月に規約人権委員会に対して個人通報を提起し、そこで自由権規約第7条及び第17条1項の違反を訴えた。しかしこの個人通報も、2014年3月に事件について手続を進めることができないとの通知が規約人権委員会の事務局から通報者に伝えられた。理由としては、通報に十分に詳細な記述が含まれていないことや、規約上の権利が侵害された態様についての十分な記述がないこと、また委員会は国内裁判所における事実関係の評価について再検討する立場にないことを挙げている。

受理可能性段階において、スペイン政府は国内救済が尽くされていない

28 U.N. Doc., E/C.12/59/D/4/2014 (24 November 2016), view adopted on 29 September 2016.

こと、通報が国内救済が完了してから1年以内に提起されていないこと、通報の対象となる事態が選択議定書の効力発生前に生じていること、本件通報と同一の事案が他の国際的解決手段に提起されていること、そして本件通報が明らかに根拠を欠くものであり通報権の濫用であることから、本件通報は受理不能であると主張した²⁹。

委員会は受理可能性を判断するに際して、同一の事案が他の国際的な調査若しくは解決の手続の下で検討されたかどうかをまず検討している。スペイン政府は同一の事案がヨーロッパ人権裁判所及び規約人権委員会に提起されていることから、本件は受理不能であると主張している。それに対して、通報者はいずれの場合も社会権規約委員会に提起されている通報についての本案部分を検討していないとして、スペイン政府の主張に反駁している。委員会はこの点を検討するに際して、規約人権委員会が「同一の事案が他の国際的な調査若しくは解決の手続の下で検討された」かどうかを検討する際の判断基準を援用し、検討している。その基準に照らすと、ヨーロッパ人権裁判所の決定は一般的な用語で書かれており、受理可能性の認定について特定の理由を掲げていない。そのためヨーロッパ人権裁判所の決定は、選択議定書第3条2項cにいう「検討」に該当せず、上記の基準に照らし受理可能性要件を満たすものである。

次に委員会は、選択議定書第3条2項bの基準すなわち通報の対象とされる事実が選択議定書の効力発生前に生じているかどうかを検討する。スペイン政府は通報の対象となる事実が2007年及び2008年に生じていること、憲法裁判所の決定（2013年5月6日）から1年以上が経過した2014年5月13日に本件通報が提起されていること、通報において扱われている事実が、選択議定書の効力発生後に継続しているものではないことなどから、本件通報が受理不能であると主張している³⁰。それに対して通報者は、

29 *Ibid.*, para. 4.1.

30 *Ibid.*, para. 4.3.

国内での裁判手続の後もヨーロッパ人権裁判所に提訴したことなどを挙げ、手続的な空白がなかったことを主張している³¹。

これについて委員会は、違反を申し立てられている事態が2007年及び2008年に生じていること、関連するスペイン国内裁判所での決定が2010年から2013年にかけて行われていること、そして最も直近のそれが2013年3月6日の憲法裁判所の決定であることを挙げる。これらはいずれも、スペインにおいて選択議定書が効力を生ずる日（2013年5月5日）より前に生じたことである。また、通報において寄せられた情報には、選択議定書が効力を生じた後に、何らかの継続的な事態が生じたことを示す情報が含まれていない³²。以上のことから、委員会は本件通報においては時間的管轄の観点より、選択議定書第3条2項bに基づき通報は受理不能であると判断された。

2 本案段階

1) 本案段階において違反が認定されなかった事例

[4] Communication No. 1/2013, *Miguel Ángel López Rodríguez v. Spain*³³

通報者は通報を提起した時点で、刑務所に服役していた者である。通報者は公費負担による障害給付を受けていたが、給付額を算定する際に刑務所における寝食などにかかる費用を一部収入としてみなすべきと決定され、2006年に給付額が減額された。通報者はかかる決定の取消しを求め行政上の不服申立を行い、それが認められなかったことからスペインの国内裁判所において上記決定を取り消し従前の給付額の支給を求めて争っ

31 *Ibid.*, para. 2.13.

32 *Ibid.*, para. 6.7.

33 U.N. Doc., E/C.12/57/D/1/2013 (20 April 2016), view adopted on 4 March 2016.

た。第一審の社会裁判所（Social Court）は請求を一部認めたが、控訴審は第一審決定を覆し通報者の請求を棄却した。通報者は最高裁判所に上告し控訴審判決の破棄を求めたが、上告は棄却され、また憲法裁判所における救済手続（*amparo*）の請求も却下された。

以上のことから通報者は、障害給付の支給額が刑務所への収容を理由として減額されたことが、規約第9条（社会保障の権利）の文脈における第2条（差別禁止原則）違反であるとして、社会権規約委員会に通報を提起したものである。特に、刑務所において寝食の費用を支払う必要のない者や、病院のような公的サービスを利用している者との関係において不平等な取扱いを受けており、それにより通報者の規約上の権利が侵害されていると主張した³⁴。

受理可能性段階において、スペイン政府は本件通報が国内救済完了後1年以内に提出されることを求める選択議定書第3条2項aの受理可能性要件に合致しないとして、通報が受理不能であると主張した。具体的には、本件通報が提出されたのが2013年11月6日であるが、これは憲法裁判所における救済手続の却下決定がなされた日（2012年10月29日）から1年が経過しており、上記の規定に合致しないというものである³⁵。またスペイン政府は、本件における社会保障関連法の適用は判例に合致したものであり、また通報者が主張するような差別的取扱いはないとして、本件通報では規約第2条及び第9条の違反がないことを主張した³⁶。

これに対し通報者は、憲法裁判所における救済手続が効力を生ずるのが法律の規定によれば公示の翌日からであることを指摘し、憲法裁判所における救済手続が官報に公示されたのが2012年11月28日であることから、

34 *Ibid.*, para. 3.2.

35 *Ibid.*, para. 4.2.

36 *Ibid.*, para. 4.3.

通報は許容性の基準に合致していると主張した³⁷。

委員会は、通報が国内救済完了から1年以内に提起されなければならないとする基準の始期について、上記の両当事者の主張を踏まえ、期限の始点となる時期は通報者ないしはその代理人が最終的な決定について十分な知見を有し、それにより委員会に通報を提出するための準備を行い、そこで国内救済が尽くされたことを立証できるようになる時点であると判断した³⁸。国内救済の最終的な決定が通知された場合には、その翌日から起算されなければならない³⁹。本件において通報者に憲法裁判所における救済手続の決定が通知されたのは、2012年11月6日であることから⁴⁰、委員会は本件において選択議定書第3条2項aの受理可能性要件は通報を受理する妨げとはならないと判断した⁴¹。また両当事者とも、選択議定書第3条2項bの要件（選択議定書が効力を生ずる前に生じた事態でないこと）については争っておらず、また今日に至るまで通報者の障害給付の支給額は減額されたままであることから、同条の要件が通報を受理する妨げにはならないと判断している。以上のことから、委員会は本件通報が規約第2条及び第9条に関連する問題を提起する限りにおいて受理可能であると判断した⁴²。

本案段階で問題となったのは、上述の通り公費負担による障害給付の支給額が一部減額されたことが、規約第2条及び第9条の違反となるかどうかであった。具体的には、規約第9条に定める社会保障の権利の直接的な侵害の有無、そして同条との関連において支給額の減額が差別的取扱いであり規約第2条の違反となるかどうかである。この2点を検討するため、

37 *Ibid.*, para. 5.2.

38 *Ibid.*, para. 8.3.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*, para. 5.3.

41 *Ibid.*, para. 8.3.

42 *Ibid.*, para. 8.5.

委員会はまず第9条の規範内容を一般的意見に基づき確認し、さらに公費負担による給付へのアクセスについての権利について検討し一般的な規範枠組を確認した上で、本件での当てはめを行っている。

本件における具体的な検討に際して、委員会は *I.D.G v. Spain* 事件（後述【5】参照）において示された判断枠組を踏襲している。具体的には、委員会の任務について以下の通り述べている。

「委員会は、通報を検討するに際しての自らの任務が、通報において示されている事実が規約に定められている経済的、社会的及び文化的権利の締約国による侵害を示すものであるかどうかを評価することに限定されていることを想記する。個々の事件における事実や証拠、並びに関連する法の解釈について評価するのは第一義的には締約国の国内裁判所であり、証拠並びに国内法の適用による評価が、明らかに恣意的であったり裁判拒否に該当したりするようなものであり、規約において認められた権利の違反を惹起するようなものであるかどうかについてのみ委員会は見解を表明することを求められていると考えている。」⁴³

これを踏まえ、委員会は通報者の障害給付の減額が規約第9条に反するかどうかを検討する。そこでの判断基準は、当該措置が法により定められていることと、合理的で均衡が取れていることである⁴⁴。前者の判断基準についてはスペインの社会保障法に基づくものであり、後者についてはスペイン国内法が減額について定めているのは公的資金の支出を抑制することを目的としており、収監されていなければ現金で支給されていたものについて、刑務所で寝食を提供する現物支給で代替できることなどを踏まえたものであり、国家の有する資源の効果的な配分という目的に資するもの

43 *Ibid.*, para. 12. *See, I.D.G v. Spain, infra* note 53, para. 13.1.

44 *Ibid.*, para. 13.2. *See, paras.* 11.2. - 11.3.

であるとされた⁴⁵。また、そのような現物支給による代替が通報者の側に規約違反となるような否定的な影響を深刻に与えるようなものであるかどうかについても検討がなされ、そのような主張を裏付けるような証拠が示されていないとして、スペインの当該措置は規約第9条に違反しないと判断がなされた⁴⁶。

続いて委員会は、第9条との関連における差別的取扱いの有無について検討を進める。ここでは特に、①刑務所における寝食が無料で提供されている、他の囚人との比較における差別的取扱いの有無及びかかる差別的取扱いが規約違反を構成するかどうか、それと②病院のような公的サービスの利用者との比較における差別的取扱いの有無及びかかる差別的取扱いが規約違反を構成するかどうかの検討がなされている。

①について委員会は、通報者の主張が誤った前提に基づくため不適切な比較をしていると指摘する。通報者は自らが必要とするニーズを満たすことを目的として障害給付を受けているが、刑務所で提供されるサービスがそのようなニーズを満たすものであることから障害給付が減額されたものである。委員会はこの点から減額が刑務所において提供されるサービスに対する「支払い」であり、他の受刑者はそのような支払いをしていないという通報者の主張が妥当ではないと判断している⁴⁷。通報者の置かれた状況は、他の囚人とは異なることから、異なる取扱いが認められる。以上のことから、委員会は①において規約第2条の違反は生じていないと結論づけた⁴⁸。

②について委員会は、病院・シェルター・リハビリテーションセンターのような公的資金による運営されている施設であり、場合によって寝食が

45 *Ibid.*, para. 13.3.

46 *Ibid.*, paras. 13.4.

47 *Ibid.*, para. 14.4.

48 *Ibid.*, *ibid.*

提供されている施設にいる者との比較において、通報者が同様の状況にあるかどうかを検討する。これについて委員会は、まず通報者の側がかかる主張についてそのような異なる取扱いが実際に生じているかどうかについての関連する情報や書面を提出していないこと、そして通報者が主張するとおりであったとしても、通報者に対する差別はないと判断している⁴⁹。

委員会の検討に拠れば、病院のような施設と刑務所については、寝食の提供や障害給付の支給などについて共通点が見られることを認めつつも、少なくとも2つの点において重大な相違点が見出せるとしている。第一には、受刑者については刑事手続きに基づき一定期間は一定の地位が与えられ、それに基づき社会保障の給付などについても状況を予見することができるのに対して、病院へ通院する患者などについてはそれらのサービスを利用することに同意する期間が（刑務所における収監の期間よりは）比較的短いことから、病院のような公的サービスの利用に基づき、公的資金による給付額を減額しようとする場合、給付によってカバーしようとするニーズが損なわれないことを確保することができるかどうかは不確定である。さらに、病院のような公的サービスの利用は、その期間が短かったり不確定であったりすることに鑑みると、同等の地位にあるとは言えない⁵⁰。第二に、確かに病院のような公的サービスの利用に際して寝食のサービスが提供されることがあるとしても、それは別個ないし追加的なサービスではなく、（疾病などの）個人の脆弱性に対処できるべく提供されるサービスの一部をなし不可分のものであるものであるとしている。さらに、そのようなサービスの提供は、健康に対する権利や食糧に対する権利のような基本的な権利の保護を確保するために必要なものである⁵¹。

以上のような相違があることから、一定程度の共通点を認めつつも上述

49 *Ibid.*, para. 14.5.

50 *Ibid.*, para. 14.7.

51 *Ibid.*, para. 14.8.

のような重大な相違点に鑑み、通報者のような刑務所に収監されている者と、病院のような公的サービスを受けている者との間に於いて、公的負担による給付について同一の取扱いをする義務は国家の側には無く、よって規約第2条及び第9条の違反は認められないと判断した⁵²。

以上のことから、委員会は結論として通報者の障害給付の支給額が減額されたことは、規約第2条及び第9条による通報者の権利を侵害していないと判断した。

2) 本案段階において違反が認定された事例

【5】 Communication No. 2/2014, *I.D.G v. Spain*⁵³

通報者はマドリッド在住の女性である。2007年に住居を購入したが、2011年頃からのスペインにおける経済危機の影響により住宅ローンの支払いを滞納するようになり、そのため貸し手側の銀行がローンを回収するために通報者の住宅に対する執行手続を裁判所に申立て、裁判所は2012年6月にこれを認めた。当該申立て及び決定を本人に対して送達する試みが何度かなされたが、裁判所の送達官は何度か通報者宅を訪問したものの不在等の理由により通報者に会うことができなかった。その結果、スペイン国内法の規定により、当該通達は2012年10月に公示されそれにより送達されたものとされ、そのため通報者は当該手続や同決定に基づく競売が行われていることを2013年4月になりようやく知ることとなった。通報者は当該手続の中止ないし取消しを求めてスペイン国内裁判所で争ったが、救済を得ることができなかった。

そこで通報者は、当該送達が適切に行われなかったことにより、裁判所において自らの立場を主張し防御することができず、かつ適切な救済を得

52 *Ibid.*, para. 14.9.

53 U.N. Doc., E/C.12/55/D/2/2014 (13 October 2015), view adopted on 17 June 2015.

ことができなかつたことにより、スペインが規約第11条1項により保障される住居に対する権利及びその保障についての完全な実現を達成するために適切な立法上の措置を講じなかつたとして、スペインが同条に違反していること、そして通報者がそれにより被害者であることを主張した。

スペイン政府は、通報者が国内救済手続を尽くしているかどうか（選択議定書第3条1項）については異議を申し立てていない。また、選択議定書第3条の他の要件については同一の事案が国際的解決手段に付託されておらず、また通報者に係る事態は選択議定書がスペインに対して効力を有する日（2013年5月5日）以前に生じているものの、憲法裁判所における救済手続の棄却決定が2013年10月に行われていることから、スペインに対して選択議定書が効力を生じた時点において、通報者の権利は侵害される可能性があつたことになる。以上のことから、委員会は本件が受理可能であると認めた。

本件は委員会における個人通報で本案判断が初めて行われた。そのため委員会は依拠すべき先例を有していなかつた。委員会は本案判断を行うに際してまず事実関係を整理し、次いで問題となっている住居に対する権利に関連する論点に関して、締約国がとるべき措置について一般的意見からその内実を規範的枠組として検討する手法をとつた。それにより明らかとなつた規範的枠組に照らし、本件の具体的事実関係をあてはめ、具体的な違反の有無を判断している。

委員会は事実関係を整理した後、本件において問題となっている法的問題は、住宅ローンの執行手続について通報者に適切に通知されなかつたことの結果として、規約上の権利について通報者が抗弁することができず、それにより規約第11条1項にいう住居に対する権利をスペインが違反しているということであると述べている⁵⁴。この点を検討するため、委員会はまず規約第11条の住居に対する権利と同権利の法的保護についての重要

54 *Ibid.*, para. 10.6.

な構成要素（components）を一般的意見から検討し、その枠組に従って本件の事実を当てはめて検討する手法を採った。

その際に、委員会は住居に対する権利及びその法的保護と、住居に対する権利に影響を与える住宅ローン執行手続における適切な告知の問題に分けて議論を行っている。

前者については、住居に対する権利がすべての社会権の享受にとっての根本的な権利であり、かつ自由権規約に規定される権利を含む他の人権とも関連するものであること、収入や経済的資源へのアクセスの如何に関わりなくあらゆる全ての個人に対して当該権利が保障されなければならないこと、国家は当該権利の完全な実現を達成するためにあらゆる必要な措置を講ずる義務があること、住居に対する権利はその享受を確保するために国内法における救済と密接に結びついていることを指摘する⁵⁵。委員会はまた、全ての個人が強制的な立ち退きなどの脅威からの保護を保障する、一定程度の所有権の安定的な確保を有するべきで、これは特に強制的な立ち退きに関しての法的保障を求めるものであることや⁵⁶、社会権規約中の権利のいくつかについては即時実施の義務があり、また一般的意見9が述べているように権利を保護する救済措置がなければ権利が存在しえないことなどから、司法による救済へのアクセスを立法措置により確保することが求められることを指摘する⁵⁷。以上のことから、規約第2条1項の義務に従い、締約国は住居に対する権利が、強制的な立ち退きや住宅ローン執行手続などによって影響を受ける個人が実効的で適切な司法的救済へのアクセスを有することを確保しなければならないと判断している⁵⁸。

後者については、適切な手続的保護や適正手続の保障は全ての人権の必

55 *Ibid.*, para. 11.1.

56 *Ibid.*, para. 11.2.

57 *Ibid.*, para. 11.3.

58 *Ibid.*, para. 11.4.

須の側面ではあるものの、強制的な立ち退きなどの場合においてはこれは特に重要なものであることを、一般的意見7に基づいて述べている。また、適切な手続的保護には、立ち退き等によって影響を受ける者に対して事前に適切かつ合理的な通知を行うことや、自らの立場の防御のための法律扶助を提供することが含まれ、これは特に強制的な立ち退きのみならず、住宅ローン執行手続などでも同様に適切で適用可能なものであることが指摘されている⁵⁹。その上で、当局は行政上ないし司法上の手続における最も重要な行為や命令についての送達が適切かつ効果的に行われることで、それにより影響を受ける者が当該手続に参加し自らの権利を防御することができるように確保するべきであると委員会は指摘する⁶⁰。その際に、公示による通知は、司法の決定を通達する手段として適切なこともあるが、住居に対する権利を含む人権侵害を惹起しうる状況での利用は最終手段であるべきで、人に対して直接に送達するための全ての手段が尽くされた後の状況に厳格に制限されるべきで、公示により影響を受ける者が手続の開始について完全に認識し当該手続に参加することができるよう十分に長い期間の公示がなされることを確保する必要があるとしている⁶¹。以上のことから、委員会は司法手続において自らの権利を十分に防御できないような住宅ローン執行手続における不十分な通知は住居に対する権利の違反となるとして、上記の一般的な規範枠組に照らし本件の事実について規約違反の有無を検討すると自らの立場を述べている⁶²。

委員会は以上の通りの判断枠組を、一般的意見を基礎として明らかにした。それを踏まえて本件における事実関係において規約上の権利に対する締約国による違反があったかどうかを検討した。その際に以下の通りに自

59 *Ibid.*, para. 12.1.

60 *Ibid.*, para. 12.2.

61 *Ibid.*, para. 12.3.

62 *Ibid.*, para. 12.4.

らの立場を明らかにしている。

「通報を検討するに際しての委員会の任務は、国内の司法手続や行政手続が国内法に則って行われたかどうかを検証することではない。その任務は、通報の事実が規約に含まれている経済的、社会的及び文化的権利が国家による違反を構成するかどうかを検討することである。委員会は、個々の事件における事実や証拠並びに国内法の適用について評価するのは第一義的には締約国の裁判所であると考えており、これらの側面については、そのような評価ないし法の適用が明確に恣意的であり規約において認められる権利の侵害を惹起するような裁判拒否に該当するものであると示される場合にのみ関連があると考え。」⁶³

その上で、本件においてはスペイン政府により、ローンの執行手続を認める裁判所の決定について、通報者へ送達するための試みが幾度もなされたことを認めつつも、委員会はスペインの裁判所が通報者に対して送達を行うためにすべての利用可能な手段を尽くしたかどうかについて示していないと判断している⁶⁴。委員会に抛れば、スペイン政府は例えば郵便受けに配達にきたことの通知や連絡を入れたり、建物の管理人ないし近隣の住民に通知を預けたりすることを行っていない理由について説明していない。公示手続が法によって必要であったとしても、スペインの国内手続は上述の規範枠組で示した基準に合致しておらず、不適切であったと結論づける。

そのような判断に基づき、委員会は、通報者に対してなされたそのような不適切な送達手続により、通報者が自らの主張を裁判所で主張する権利が重大な影響を受けたかどうか、別言すれば住居に対する権利の違反を惹

63 *Ibid.*, para. 13.1.

64 *Ibid.*, para. 13.3.

起するような違反があったかどうかを検討する⁶⁵。

委員会によれば、住宅ローンの執行手続では、債務者は競売に対抗するためには主張の範囲が制限されるという。他方で、通常の手続であればローンの不当な条項などあらゆる事由について主張をなすことができるとされている。さらに、EU司法裁判所の判例においても明らかなおり、当時のスペインの民事手続法では通常の手続でも執行手続を停止する効果を認められていなかった。委員会は以上のような状況に照らし、通報者が執行手続において自らの主張を行う可能性が奪われ、それにより競売を中止するための手続を取ることができなかった。さらに通常の手続でも執行手続を中止する効果が無かったことを認定し、その上で通常の手続により認められる決定の再検討や憲法裁判所への不服申立（*amparo*）などの救済手続を奪われたことにより、通報者の住居に対する権利の違反に対する救済が実質的になされていないとして、不適切な通知が規約違反を構成すると結論づけている⁶⁶。

委員会は結論として第2条1項と併せて規約11条1項違反を認定している。その上で、通報者に対する救済として①手続的保護と適正な法的保障がなされるまで通報者の住居に対する競売手続を行わないことを確保すること、②通報の処理により生じた法的費用を通報者に支払うこと、の2点を勧告している⁶⁷。

さらに、個人通報の文脈において上述の通り勧告した救済が再発防止の保障を含むものであることに鑑み、国家が将来において同様の違反を防止する義務を負うことを指摘している。そこで、法律及びその執行が規約上の義務と合致することを確保する義務を負うと指摘し、以下のことについ

65 *Ibid.*, para. 13.5.

66 *Ibid.*, paras. 13.6. - 13.7.

67 *Ibid.*, para. 16.

て義務があると指摘している⁶⁸。

- ① 住宅ローンの滞納による執行手続に直面している個人に対して、法的救済へのアクセス可能性を確保すること。
- ② 住宅ローン執行手続における公示による送達手続が、個人に対する送達についてのあらゆる手段がなされた後にのみ行われることを確保するための立法及び行政上の手続を採用すること。そして、十分な告知（exposure）と一定期間の告知を行うことで、それにより影響を受ける個人が手続の開始時期を完全に認識し手続に参加できることを確保するための立法及び行政上の手続を採用すること。
- ③ 住宅ローン執行手続及び当該執行に関する手続上のルールが、適切な要求水準を含むことを確保するための適切な立法上の措置を取ること。また、競売ないしは強制立ち退きに至るまでの手続が、規約あるいは一般的意見7を考慮したものであることを確保するための適切な立法上の措置を取ること。

スペイン政府は、6箇月以内に書面により委員会の見解ならびに勧告のフォローアップとして採られた措置についての情報を提供することが求められる⁶⁹。

IV 検討

以上のとおり、2015年から2016年にかけて委員会が採択した見解を紹介した。委員会の見解を全体的に見ると、具体的な判断基準として委員会の一般的意見にその規範的な手がかりを見出しつつ、他の国連人権条約実施機関（特に規約人権委員会）における通報手続の事例を参照しているこ

68 *Ibid.*, para. 17.

69 *Ibid.*, para. 18.

とがわかる。特に後者の他の国連人権実施機関の実行に照らして自らの判断を行っていることについては、「先例」としての位置づけかどうかはともかくとしても、他の同様の通報事例における取扱いを踏まえて、それと調和的な判断を指向しているとも言え、一定の評価はできよう。

実体的な点についての判断は今のところ2件にとどまり、今後の具体的事例を経て規範内容が徐々に精緻なものになっていくと思われるため、今後の推移についても注意が必要であることを留保しつつ、現状において散見されるいくつかの着目すべき点について以下に簡潔に紹介する。

1 通報手続における議論

I.D.G v. Spain 事件（[5] 参照）では、NGO連合の参加が認められ、NGO連合は（非当事者として）文書の提出を行っている。そこでの議論は後にも紹介するように見解の形成に大きな影響を与えている。しかしながら、選択議定書及び暫定手続規則の文言上、NGOが非当事者として通報手続において文書の提出などにより意見を表明する権限は明確ではない。この点は、他の国連人権条約ないし手続規則の文言でも明確ではない。

本件において委員会は、当事者以外の第三者が検討のために本件に関連する文章を提出することができるとしており、その根拠を選択議定書第8条3項及び暫定手続規則14としている。委員会は以下のように述べる。

「通報の検討に関する規則に従いかつ委員会の許可を条件として、選択議定書第8条3項に従い、第三者は検討中の事件に関連する文書を提出することができる。当該文書は当事者に送付されなければならない。2015年2月4日に、委員会のために活動している通報作業部会は、選択議定書並びに選択議定書に基づく委員会の暫定手続規則14により、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際ネットワーク

(ESCR-Net) からの文書の提出を認めた。」⁷⁰

70 *I.D.G. v. Spain, supra* note 53, para. 6.1.

佐藤・深澤「前掲論文」(注8)の359頁(脚注20)では、当該部分について英語訳とは異なりスペイン語からの訳出として「参加を認める」と直接的な記述があることを示している。同所でも指摘されているとおり、選択議定書第8条3項は意見を参照できるものとして国連関係機関及びその他国際組織については言及しているもののNGOには言及していない。また選択議定書の起草過程でもNGOが意見を述べる権限については否定されていることから、文言上は否定的に解さざるを得ない(拙稿「前掲論文」(注2)91-93頁)。同論文はその点から、委員会はNGOの「非当事者参加」の根拠を見解において丁寧に説明すべきであったと指摘する。

委員会の実行を確認すると、暫定手続規則14の第1項は「委員会が各当事者に一定の期間内に当事者にこのような第三者 (such third party) の文書又は情報について意見を述べる機会を与えることを条件」として国連関係機関及びその他国際組織の関連文書を参照することができる」と規定している(下線部は筆者による)。「このような第三者」という文言は同様の内容を規定する選択議定書第8条3項には見られない。さらに委員会は2016年9～10月に開催された第59会期の会合の際に「第三者参加についての手引き (Guidance on third-party interventions)」と題する文書を採択し、同文書は国連人権高等弁務官事務所のウェブサイトにて公開されている (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/pages/cescindex.aspx>: 最終アクセス日2017年11月10日)。これに拠れば、「社会権規約選択議定書の下で個人通報を検討する際に、社会権規約委員会あるいは作業部会ないし報告者を通じて行動する社会権規約委員会は、選択議定書第8条に従い、事件の適切な決定のために、必要な場合には第三者により提出される関連する情報を受け取ることができる。第三者は、委員会あるいは作業部会ないし報告者を通じて行動する委員会の要請により、特定の通常に関する情報や文書を提出することができる。」とある(下線部は筆者による)。

上述の文書は、第三者による個人通報事例への参加についての手続を定めたものである。具体的には、以下のことが記されている。①第三者が通報事案に参加する場合には、1頁以内の書面による参加許可の要請が人権高等弁務官事務所を介して委員会に提出されることを要する (paras. 1, 8)、②委員会が参加を認めた場合には期限と書面の分量、及び参加により焦点を当てるべき問題について委員会が指示を行う (para. 2)。③第三者により提出された文書は通報の当事者に送付され、当事者はそれに対するコメント・見解を

スペイン政府はそのようなNGOの非当事者としての参加について異議を示しておらず結果としてそれが認められた⁷¹。そのような経緯があるとは言え、これが慣行として認められていくのであれば、社会権の実効的な保障にとっては有益であると思われる。これは後述の通り、実体面において一定程度の立証責任が通報者の側に求められていると思われることにもよる。また、今回紹介した事例ではさほど取り上げられていないが実体的な判断における「締約国が規約の第二部に従ってとった措置の合理性」（選択議定書第8条4項）の検討においても、通報者を補助しかつ委員会が適切な判断を行う指針を提供しうるものと思われる。このようなNGOの非当事者としての参加が社会権規約委員会の独自の慣行となるか、あるいは他の国連人権条約の実施機関においても同様に認められるのか、あるいはその場合の根拠をどこに見出すかなど、理論・実務の両面においてこの点は注目に値する。

提出することができる（para. 3）。④委員会は適切と認めれば、第三者の提出した内容やそれに対する当事者からのコメント・見解を委員会の決定に反映させることができる（para. 4）。⑤第三者は当事者とはみなされず、そのため通報に関する当事者により提出された文書などにアクセスすることはできない（paras. 5-6）。⑥通報者の同意が無い限り、委員会は第三者に対して通報者の身元を開示しない（para. 7）。

以上の点からすると、社会権規約委員会は選択議定書の起草過程での議論に関わらず、選択議定書第8条の条文を根拠としてNGOからの情報提供ないし第三者としての参加を明確に認めていることになる。この点は他の国連人権条約との実行との比較において顕著な特徴を有しているものと考えられる。今後の実行についても注目すべきであろう。

71 スペイン政府は、同様に受理可能性についてもさほど異論を提起していないことは指摘しておくべきだろう。

2 実体面における若干の議論

1) 立証の基準

社会権規約委員会の見解を一瞥すると、通報者及び締約国の双方に対してそれぞれの主張について「十分な証拠が示されていない」という趣旨の記述が委員会の見解の中に散見される⁷²。

唯一の違反が認定された *I.D.G. v. Spain* 事件についても、違反認定の決め手となった要因の一つは、上述の NGO ネットワークが提出した情報であるように思われる。そこでは EU 司法裁判所のスペインに関する事例が紹介されており、このことは委員会の見解にも反映されている⁷³。 *I.D.G. v.*

72 例えば委員会は通報者の主張について「現金で支払われていた公費負担の給付の一部を、刑務所で提供される寝食に置き換えたことにより、通報者の側に深刻な否定的影響をもたらしたとの証拠はない。実際に通報者は、給付によりカバーすることが意図されていた彼自身や彼の家族の基本的ニーズの充足を損なったという意味において、問題となった措置が不適切だったことを示す情報ないし文書を提出していない。」と指摘している (*Miguel Ángel López Rodríguez v. Spain, supra note 33, para. 13.4.*)。同事件では他にも「委員会は、通報者がそのような異なる取扱いが実際に生じていることを示す情報や文書を委員会に提供することができず、仮に通報者の主張が正しいとしても通報者に対する差別はないと認定する。」と述べている箇所がある (*Ibid., para. 14.5.*)。

他方で締約国政府の主張についても、以下のように述べている。「しかしながら、裁判所が個人に対して通達を行うためにすべての必要な措置を尽くしたということを、締約国は示していないと委員会は判断する。例えば、締約国はなぜ裁判所が（通達の際に）メモを郵便受けに入れたり、建物の管理人や近隣の住民に通知を預けたりするなど、民事手続法に定める他の通達の方法を行わなかったのかを説明しておらず、単純に通達の試みが失敗した後には通知を法に従って掲示したと述べているだけである。」 (*I.D.G. v. Spain, supra note 53, para. 13.3.*)。

73 *Case C-415/11, Mohamed Aziz v. Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa, Judgment, 14 March 2013.*

本件は、スペインにおける住宅ローン契約の条項（ローン不払いの際の一

Spain 事件に関連する事情については、住宅ローンの滞納の際に残金について一括して返還する義務があることや、それについての執行手続ないし競売手続について、執行停止の効果が司法的救済では得られないことがEU司法裁判所の先決裁定でも指摘されている。本件ではそのような点を踏まえ、司法手続における救済が執行手続の開始に関する送達を受け取ったかどうかで、法的に対抗できる主張が異なることが決定的な決め手になったように思われる。

そうすると、通報者の側としては相当に緻密な議論を展開する必要がある、単純に国内法の適用により被害を受けたという主張だけでは不十分であり、かかる規定がいかなる点で規約の求める水準に合致していないかを主著することが求められているように思われる。この意味において、何らかの被害が存在することを前提に、国内法における手続が規約の求める水準に合致しないことを立証することが求められているように見受けられる。なお *I.D.G. v. Spain* 事件ではスペイン政府の側にも同様に厳格な立証が求められていることにも着目すべきだろう。上述の通り委員会は、スペイン政府が本件において通報者に直接執行手続の開始の通知を送達するに際して、あらゆる手続を尽くしたことを立証するように求めており、それ

方的な差押え手続の開始や残金に対する不履行による高い金利の適用などが、EUの消費者契約における不当条項に関する指令と整合的であるかどうかや、スペインの差押え手続における差し止め効果が無いこととの整合性が問題となった事例である。

上記事件をめぐる状況については、日本語ではノルベルト・ライヒ（角田美穂子訳）「EU法における『脆弱な』消費者について」一橋法学第15巻2号（2016年）469頁（特に483-484頁）。

なお、社会権規約委員会における非当事者の第三者として参加したESCR-Netの情報に拠れば、スペインでは経済危機の影響で約40万件の住宅ローン滞納による差し押さえが生じているとのことである。

<https://www.escri-net.org/news/2015/un-committee-escri-issues-historic-recommendations-spain-related-right-housing> 最終アクセス日：2017年9月28日)

を適切に示していないことから法制度の運用に問題があり、それにより通報者の権利が十分に保護されなかったとの判断を導いているように見受けられる。

このような立証についての委員会の立場は、先述の選択議定書第8条4項を踏まえたものであるかどうかは明確ではない。他方で、本件で検討した多くの事例は差別的取扱いに関連した社会権規約上の権利の侵害を訴える事例であり、差別的取扱いの事例については他の国連人権条約の実施機関の実行と変わる点は見られないように思われる。この点については今後の事例も踏まえて更なる検討が必要であろうと考えている。

2) 一般的な勧告とその射程（フォローアップとの関係）

I.D.G. v. Spain 事件（【5】参照）では、個別的事例における判断にとどまらず一般的な勧告がなされている（para. 17）。これは委員会の表現を借りれば、「将来において同様の違反を防止する義務」との関連で締約国に求められる措置を指摘している。本件においては法制度の不備によって規約上の権利が十分に保障されないという意味において、一般的な勧告は妥当なものであると思われる。ただしこれは繰り返しになるが、国内的措置の合理性に妥当な考慮を払うと定める選択議定書第8条4項あるいは漸進的实施義務を定める規約第2条1項との関係でどこまでの射程があるかについては議論が必要であろう。ヨーロッパ人権条約ではいわゆるパイロット判決によって法制度の欠陥に対応していることと併せて、国連人権条約実施機関の実行として今後においても注目すべき点であろう。

3) 判断枠組及びその論拠

社会権規約委員会は、個人通報について先例を有さないためにその判断の実質的根拠を自らの一般的意見に求めている。同時に、手続的な側面についての議論については他の国連人権条約実施機関の実行に即して判断を行っている。前者については一般的な表現であるため、委員会はそこから

具体的な権利や義務を引き出すと言うよりは、具体的な事例を判断するに際しての基準となるべき要素を引き出す方法をとっているように思われる。後者については、特に規約人権委員会における議論などを参照し、それとほぼ同様の見解を採っている。これについて、具体的に確認していく。

① 住居の権利における一般的意見の参照

I.D.G. v. Spain 事件（【5】参照）では、住居の権利に関する一般的意見が参照されて、それに基づく判断枠組が示されている。一般的意見4で委員会は住居の権利一般の問題に触れている⁷⁴。住居の問題は、先進国であればホームレスに代表される貧困の問題、途上国においては資源の制約による問題が生じており、国家報告書では全体像を十分に把握できていないという問題点が一般的意見では指摘されている⁷⁵。「住居」はその物理的意味のみならず、安全で平和裡に、かつ尊厳をもってどこかで暮らせる権利を指している。安全かつ適切な住居の概念について述べている⁷⁶。それによれば、住居の「適切さ（adequacy）」を評価する要素として、①所有権の法的保障（強制的な立ち退きなどの脅威からの保護）、②インフラや様々なサービスの入手可能性、③金額の妥当性（基本的ニーズを脅かすほどのレベルであってはならない）、④物理的な安全性、⑤アクセス可能性（不利な立場に置かれている人々への優先権の付与など）、⑥場所の妥当性、⑦文化的な妥当性、が挙げられる⁷⁷。本件で問題となったのは、①の文脈における司法による権利の保護であり、それが立法措置により容易に実現できることであり、かつ一般的意見9における救済の必要性に鑑みて、司法による救済措置へのアクセスの必要性が強調されている⁷⁸。

74 CESCR General Comment No. 4, *U.N. Doc.*, E/1992/23, 13 December 1991.

75 *Ibid.*, para. 4.

76 *Ibid.*, paras. 7-8.

77 *Ibid.*, para. 8 (a)-(g).

78 このことは、住居に対する権利において国家がとるべき措置として、法律

一般的意見7は、これを補完するものとして、特に強制的な立ち退きの問題に触れている⁷⁹。一般的意見4及び7での議論を踏まえ、委員会は本件における通達のあり方を念頭にこの点を慎重に検討したものと思われる。もちろん、上記1)で指摘した通り、NGO連合による情報（特にEU司法裁判所における事例での、スペインの住宅ローン契約及びその執行手続の問題点）により、その問題点が委員会において共有されていたことが推測される。

② 社会保障に対する権利における一般的意見の参照

Miguel Ángel López Rodríguez v. Spain 事件（【4】参照）では、社会保障（公費負担による障害給付）における差別の問題が取り扱われた。ここでは差別の問題を取り扱う前に社会保障に対する権利の規範内容が、一般的意見19及び障害のある者の社会権の享受に関する一般的意見5に基づいて検討されている。

社会保障の権利は、全ての者が規約上の権利を完全に実現する能力を奪

上及び行政上の保障や措置、法的救済を与えることが一般的意見においても指摘されている（*Ibid.*, paras. 10-19; Ben Saul, David Kinkey, and Jacqueline Mowbray (eds.), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2014, pp. 926-933）。また、一般的意見7でも、強制的な立ち退きに関する第11条1項の締約国の義務は、資源の希少性とは関係がないことから漸進的な性質を有さず、適切な住居に対する権利を確保するためにあらゆる措置をとることが求められる点にも同様に見られるものである（CSCER General Comment 7, U.N. Doc., E/1998/22, Annex IV, 20 May 1997, para. 8）。

一般的意見4では、住居に対する権利が、他の人権条約上の権利と切り離されて見られるべきではなく、特に人間としての尊厳の尊重や、差別禁止、私生活への不当な介入との関連が強調されている（CSCER, General Comment No. 4, *supra* note 74, para. 9.）。

79 CSCER General Comment 7, *supra* note 78; Saul et al., *supra* note 78, pp. 933-939.

うような状況に直面した際に、人間の尊厳を保障するために中心的な重要性を有するものである。同権利は社会的排除を防ぎかつ社会的包摂を促進するために重要な役割を果たすものである⁸⁰。社会保障に対する権利の実現には相当程度の財政的影響を締約国の側にもたらすものの、締約国は規約上の権利の少なくとも欠くことのできない最低限度のレベルの充足を確保する義務を有する⁸¹。その中には、医療、住居、衛生状態、食糧、教育など少なくとも欠くことのできないレベルのものを獲得することができる最低限の便益を提供する、社会保障体制へのアクセスを確保することが求められる⁸²。障害を有する者にとっては社会保障あるいは収入を確保する手段が特に重要であり、このことは自ら自由に利用できる現存の社会保障制度では自らの権利が完全に実現できない者に対する公的資金による制度の重要性と併せてその重要性（ないし疎外されやすい者に対する配慮）が強調されている⁸³。これらの観点から、規約第2条1項に従い差別なくこれらの権利の享受を確保し、それに基づき効果的な措置を取ることが求められる⁸⁴。

本件においては主として差別的取扱いの問題が取り上げられているものの、その背景として社会保障の重要性、特に障害のある者に対する支援のあり方が根底にある。その点を委員会は踏まえて、差別的取扱いの有無を丁寧に検討し、結果として違反がないとの結論を導き出している。

①②いずれの事例においても、委員会の一般的意見が丁寧に確認され、

80 *Miguel Ángel López Rodríguez v. Spain*, *supra* note 33, para. 10.1; CESCR, General Comment No. 19: The Right to Social Security (art. 9), U. N. Doc., E/C.12/GC/19, paras. 1-3; Saul et al., *supra* note 78, pp. 699-702.

81 *Ibid.*, para. 10.3.

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*, paras. 10.4. – 10.5; CESER, General Comment No. 5: Persons with disabilities, U.N. Doc., HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), p. 17.

84 *Ibid.*, para. 10.6.

それに基づく判断枠組が示されている。一般的意見は法的な拘束力はないとしても、委員会による規約上の権利の規範内容や射程についての有権的解釈を示すものであり、実際に本稿で検討した事例においても概念枠組を提供するものとして機能している⁸⁵。

③ 手続的な論点における他の人権条約実施機関の参照

Imelda Merio Sierra and Juan Luis Merino Sierra v. Spain 事件（【3】参照）では、選択議定書第3条2項c（同一の事案が…他の国際的な調査若しくは解決の下で検討されたか若しくは検討されている場合）の基準として、規約人権委員会の見解を参照しつつ判断を下している。

本件で問題になったのは、社会権規約委員会に通報が提出される前に同一の事案がヨーロッパ人権裁判所及び規約人権委員会に提起されており、これにより上記の受理可能性要件に該当するかどうかであった。スペイン政府はこれにより受理可能性要件を満たすとする一方、通報者はヨーロッパ人権裁判所では条約第34条及び第35条に定める受理可能性の基準を満たしていないとして不受理と宣言されたこと、ならびに規約人権委員会は十分な情報が無いことを理由に通報を検討することなく処理を進めないとの通知を受けたことを理由に、本案が検討されていないことから社会権規約選択議定書による受理可能性要件を満たすと主張した⁸⁶。

委員会は、規約人権委員会は事実上の門前払いをしていることとの対比で、ヨーロッパ人権裁判所での決定が上述の受理可能性要件を満たすかどうかを判断するに際して、規約人権委員会の見解で述べられている基準を

85 Irene Biglino and Christophe Golay, *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, July 2013, p. 23.

86 *Imelda Merio Sierra and Juan Luis Merino Sierra v. Spain*, *supra* note 28, paras. 6.2. - 6.3.

参照している。具体的には、①同一の事案に関連するものであること、②受理可能性という純粋に形式的な基準の審査を超えたものであり、本案についての十分な検討を含むものであること、である⁸⁷。ヨーロッパ人権裁判所の決定は一般的な用語で書かれており、受理可能性の可否の認定について特定の理由を掲げていない。そのためヨーロッパ人権裁判所の決定は、選択議定書第3条2項cにいう「検討」に該当せず、上記の基準に照らし受理可能性要件を満たすものであると判断した⁸⁸。

Imelda Merio Sierra and Juan Luis Merino Sierra v. Spain 事件（【3】参照）では他にも、選択議定書第3条2項bただし書き（「ただし、その事実がこの日以後も継続している場合には、この限りでない」）についての判断がなされている。その際に委員会は問題となる事実が（締約国について議定書が発効した）後に生じているかどうかについて、ILC（国連国際法委員会）の国家責任条文第14条のコメンタリーを引きながら、単純にある事実の効果ないし結果が継続するだけでは規約の違反とはならないと述べている⁸⁹。本件で問題となったのは、通報者が主張する医療過誤による被害者の死亡が規約に違反するとのことであるが、通報者はその後の医療費支払いなどによる経済的苦境などが継続していることを理由に、この点での受理可能性要件を満たしていると主張していた。これに対して委員会は、上のような判断枠組に照らして本件の事実関係では、選択議定書が効力を生じた後に、何らかの継続的な事態が生じたことを示す情報が含まれていないとして、選択議定書第3条2項bに基づき通報を不受理と判断した。

Miguel Ángel López Rodríguez v. Spain 事件（【4】参照）では、選択議定書

87 *Ibid.*, para. 6.4. (footnote 1)

規約人権委員会については、内容の検討を行うことなく通報を進めないとしていることから、これについて受理可能性の妨げとはならないと判断したものと思われる。

88 *Ibid.*, para. 6.5.

89 *Ibid.*, para. 6.7. (footnote 4).

第3条2項aにいう「国内的救済措置が尽くされた後一年以内」の始期が問題となった。具体的には、本件通報が提出されたのは2013年11月6日であるが、これは憲法裁判所における救済手続の却下決定がなされた日（2012年10月29日）から1年が経過しており、この点からスペイン政府が受理可能性を争ったためである。また、通報者に決定が通知された日（2012年11月6日）ないし当該決定が官報に掲示された日（2012年11月28日）など、始期をいずれにすべきかという技術的問題が生じていた。

委員会は、通報が国内救済完了から1年以内に提起されなければならないとする基準の始期について、通報者ないしはその代理人が最終的な決定について十分な知見を有し、それにより委員会に通報を提出するための準備を行い、そこで国内救済が尽くされたことを立証できるようになる時点であるとした⁹⁰。具体的には、国内救済の最終的な決定が通知された場合には、その翌日から起算されなければならないとし、本件においては通報者に憲法裁判所の救済手続の決定が通知されたのが2012年11月6日であることからその翌日から1年間の期間が始まると判断した。そのため、本件においては選択議定書第3条2項aの受理可能性要件は通報を受理する妨げとはならないと判断された⁹¹。ただしこれについては特段の根拠や他の国連人権条約実施機関の実行を参照していないことにも留意すべきであろう。

V おわりに

以上概観してきた通り社会権規約委員会の個人通報では、いくつかの注目すべき展開が見られる。第一に、規定上は明確ではないものの非当事者

90 *Miguel Ángel López Rodríguez v. Spain*, *supra* note 33, para. 8.3.

91 *Ibid.*

としてのNGOの参加が認められた。これは委員会が正確な情報を得た上で、的確な判断を行うに際して有用であるように思われる。なぜならば、選択議定書の起草過程において国家の裁量ないし政策判断への不当な介入が懸念されたことで導入された選択議定書第8条4項の合理性基準を踏まえれば、委員会が十分な情報を得た上で判断をすることが必要不可欠であるためである。このことは、自由権規約第26条に基づいて規約人権委員会が一定程度の社会経済政策について判断を行った際にも同様に提起された問題であり、この点を克服する試みの一つとして今後の展開が期待される。

第二に、委員会は一般的意見を踏まえその判断枠組を丁寧に構築しているように思われる。この点は、未だ具体的な事例がさほど多くなく、先例として依拠すべき事例がないことからすれば当然のことでありながら、自らの見解を踏まえた判断として評価しうるものである。その他にも手続的事項については規約人権委員会を中心とした先例を踏まえた判断を行っている点も注目に値する。国連人権諸条約における相互参照は様々な点で見られることから、これが今後どのように発展するのかについても注目すべきであろう。

最後に、今回検討した事例では上述の選択議定書第8条4項に関する議論は正面からは取り上げられていない。これは今後の事例における検討に委ねられるべきところではあるが、その際の立証基準や程度その他、委員会がどこまで国家の裁量を尊重するか、そしてその場合の基準などについては、ヨーロッパ人権裁判所のいわゆる「評価の余地」理論との関係も含めた検討がなされることが期待される。

いずれにせよ、社会権規約選択議定書に基づく個人通報制度はまだ緒に就いたばかりであり、今後の事例の集積による議論の展開が期待される。これについては改めて別稿にて論じていくことを考えている。

【謝辞】

本稿を、本年度をもって退職される石崎誠也先生・國谷知史先生・駒宮史博先生に捧げます。先生方には、筆者の着任以来様々なことをご助言及び激励を頂戴しました。先生方の今後益々のご活躍を祈念しつつ、本稿をもってわずかながらではありますがなむけとさせていただきます。