

# 社会権の実効性確保における実施措置の意義と役割

## —欧州社会憲章における集団申し立て制度を中心にした検討—

渡 辺 豊\*

- I はじめに
- II 欧州社会憲章の制度に関する概観
- III 集団申し立て制度による規範の精緻化の動き
- IV 社会権の実効性を確保するための実施措置の意義と役割
- V 結論

### I はじめに

既に知られているように、ヨーロッパの地域的人権保障体制は地域的同一性などを基礎として実効的な体制を様々な形で模索しており、その動きは全世界的な人権保障体制にこれまでも様々な形で示唆を与えてきている。例えば欧州人権条約は、1950年の採択当時に想定した以上の発展を制度上（個人による人権裁判所への訴権の承認など）でも規範上でも（解釈方法としての目的論的解釈など、人権を実効的に保護するための解釈方法の確立や、規範内容の判例による拡充）見せている。欧州人権条約の発展による普遍的レジームに対する影響は特に市民的政治的権利（自由権規約の選択議定書による個人通報制度など）においては多数指摘されているところである。

このような人権に関する欧州の先進的な実行は、いわゆる自由権のみに止まらない。近年、人権の不可分一体性を基礎としていわゆる経済的社会的権利（以下、社会権）の重要性が指摘されるようになってきているが<sup>1)</sup>、その実効性を確保するための方策として欧州における実行を検討することは非常に有用であると考えられる。それは本稿で明らかにするように、欧州においては地域の条約によって社会権を保障する文書が存在し、かつその実施措置において他の同様の人権条約には見られない進展を示していると思われる事例が存在することによる。

【一橋法学】（一橋大学大学院法学研究科）第4巻第2号2005年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

以上のような問題意識を基礎に、本稿では欧州の枠内で社会権を規定している欧州社会憲章の実行を、以下三つの視角から検討しその内実を明らかにすることを目的としている。

その第一は、欧州社会憲章における二つの実施措置である国家報告制度および集団申し立て制度 (le système de réclamations collectives) に見られる制度的発展の過程を明らかにすることである (Ⅱ)。ここでは従来個人通報制度にはなじまないと考えられてきた社会権の保障のために、一般的に用いられている国家報告制度を補完する形態として集団申し立て制度が導入され、これら二つの実施措置が互いに制度の面での実効性を確保する役割を果たしていること、およびそれによって規範面における内容の精緻化にも資する結果となっていることが示される。

この点を検討するに際して筆者は、普遍的レベル (国連の人権条約における実施措置) および地域的レベル (欧州や米州における地域的実行) において人権条約の実効性を確保するためには、まず実施措置における実効性の確保が重要であるとの認識に基づき、集団申し立て制度を議論の中心に据え、それと国家報告制度との関連において議論を進める。

第二に、集団申し立て制度における事例の検討を行い、Ⅱで述べたような制度的発展が、規範の精緻化を促していることを明らかにする (Ⅲ)。ここにおいて筆者は、制度上の実効性のみならずその規範内容が制度と対になる形で規範内容が精緻化されていく過程を欧州社会憲章に見出すものである。

第三に、欧州社会憲章における実施措置の検討を通じて、Ⅱで明らかにしたよ

- 
- 1) たとえば、国際人権法一般における自由権と社会権という二分論の視点ではなく、国家の義務の多層性の観点から検討するものとして、申恵手『人権条約上の国家の義務』(日本評論社、1999年)。社会権規約における国家の義務の検討に関しては、Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2003); Mary Dowell-Jones, *Contextualising the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Assessing the Economic Deficit* (Martinus Nijhoff Publishers, 2004)。を参照されたい。社会権規約の実施措置を強化する観点からの文献としては、Kitty Arambulo, *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects* (Intersentia, 1999)。が個人通報制度を中心に扱っている。

うな制度間の相互補完的役割に着目し、国家報告制度と集団申し立て制度、あるいは個人通報制度と集団申し立て制度との関係を明らかにする(IV)。ここでは国家報告制度、集団申し立て制度、および個人通報制度という三つの実施制度それぞれの意義や機能、役割を上述の事例検討などから分析する。またこの点に関連すると思われる議論として、国連人権委員会において現在検討されている社会権規約の個人通報制度導入のための選択議定書草案についても言及し、現時点での草案の内容や問題点、および社会権規約の個人通報制度案に対する懸念について関連する議論を検討し、欧州における議論がどの程度普遍的妥当性を有するのにかについても可能な限り検討する。

## II 欧州社会憲章(集団申し立て制度)の概観

本章においてはまず、議論の対象となる欧州社会憲章が現在の欧州における人権保障体制においていかなる位置を占めているのかを、その沿革に触れながら概観し、その後2つの実施措置である国家報告制度と集団申し立て制度の仕組みに触れて、制度の面における発展が認められることを明らかにする。具体的には、欧州社会憲章における集団申し立て制度の特徴は以下の4点に集約できる。

- ①特定の個人の人権侵害を前提としていない。
- ②申し立ての主体が広く認められている一方で、一定の制約によって申し立ての濫用に対する歯止めがなされている。
- ③フォローアップにおいて国家報告制度を積極的に活用している。
- ④締約国の違反の認定を行うが、それに対する帰結は非常に微温的である。

### 1 欧州社会憲章の沿革

第二次世界大戦後の欧州における人権保障体制においては、欧州人権条約がいわゆる市民的政治的権利を中心に構成されていた。欧州評議会ではその目的に従って人権全般における条約の作成を目指していたが、共産主義の脅威に対抗するために市民的政治的権利についてまず規定したのは周知の通りである。無論、欧州人権条約においても社会権の権利を規定している条項は散見されるが、そのほとんどについては1961年の欧州社会憲章まで待たねばならなかった。

欧州社会憲章は、欧州人権条約において欠けていた経済的・社会的権利を中心に規定する文書として1961年に署名のため開放され、1965年2月に発効した。その内容は第1部において一般的原則を列挙し、第2部（第1—19条）において実体的な権利を法的な権利義務を伴う形で列挙している。第3部（第20条）では第2部において列挙されたこれら実体規定の実施の約束を言明し、第4部（第21—29条）において実施機関としての専門家委員会（現在は、欧州社会権委員会（le comité européen social）に改称；以下「委員会」）による国家報告制度を規定している。第5部（30—38条）では最終規定および細則を規定し、附則において第2部の実体規定について詳細に定める。

このようにして成立した欧州社会憲章（1961年憲章<sup>2)</sup>）は、当初は政治的原則を表明したのものとしてのみ理解されてきたが、その実施措置は緻密な制度となって徐々にその実効性を向上させてきており、現在では欧州における経済的社会的権利の保障において重要な役割を果たすに至っている。当初規定された内容は、1988年に実体的権利を追加した追加議定書（1988年議定書；1992年9月発効）、および1991年の改正議定書（1988年議定書の内容を取り込み、一部の規定を改正；1991年議定書；未発効）、及び1995年の集団申し立て制度を創設する議定書（1995年議定書；1998年7月発効）、そしてそれらの改正を条約本体に盛り込んだ1996年の改正欧州社会憲章（1996年憲章<sup>3)</sup>；1999年7月発効）となって現在に至っている<sup>4)</sup>。

欧州社会憲章実施措置は前述の通り、当初は国家報告制度を中心として構成されていた<sup>5)</sup>。しかしその実施措置において当初は相当の混乱が見られていた。すなわち、実施措置において実施機関の相互関係が明確ではなく、前者の判断を後者が覆す事例がたびたび生じていた<sup>6)</sup>。そのような制度上の問題点に加えて、欧州人権条約と比して重要性が顧みられない欧州社会憲章の実効性を向上させよう

---

2) 欧州評議会加盟国（2005年3月現在で46カ国）中、現在も1961年憲章に拘束されるのは18カ国である。すなわち、オーストリア<sup>(\*)</sup>、クロアチア、チェコ<sup>(\*)</sup>、デンマーク<sup>(\*)</sup>、ドイツ、ギリシャ<sup>(\*)</sup>、ハンガリー<sup>(\*)</sup>、アイスランド<sup>(\*)</sup>、ラトビア、ルクセンブルグ<sup>(\*)</sup>、マルタ、オランダ<sup>(\*)</sup>、ポーランド、スロバキア<sup>(\*)</sup>、スペイン<sup>(\*)</sup>、マケドニア、トルコ<sup>(\*)</sup>、イギリス<sup>(\*)</sup>である（<sup>(\*)</sup>がついている国は、1996年憲章に署名しているが、批准を行っていない）。なお、リヒテンシュタインとスイスは1961年憲章に署名しているが、批准していない。

との機運が1990年頃から生じていた。その結果として、欧州人権条約と比較して活発ではない欧州社会憲章を活性化するための動きが活発になり、その一環として様々な議定書の採択と欧州社会憲章の改正が行われてきた<sup>7)</sup>。

そのような動きを担ったのが、1990年12月に閣僚委員会により設立された、憲章改革の提言のための委員会 (le Comité pour faire des propositions de réforme de la Charte ; le Comité Charte-Rel) である。当該委員会においては、実施措置の強化のために、欧州人権条約に取り入れられているような個人通報制度の導入も検討したが、この点に関してはそのような制度が締約国の合意を得られるもの

- 
- 3) 1996年憲章の当事者は、19カ国である。すなわち、アルバニア、アンドラ、アルメニア、アゼルバイジャン、ベルギー、ブルガリア、キプロス、エストニア、フィンランド、フランス、アイルランド、イタリア、リトアニア、モルドバ、ノルウェー、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア、スウェーデンである。なお、注2)で(\*)を付した国の他に、以下の国家は1996年憲章に署名しているが批准していない。すなわち、ボスニア・ヘルツェゴビナ、グルジア、モナコ、ロシア、サンマリノ、セルビア・モンテネグロ、ウクライナ。
  - 4) 1961年憲章および1988年議定書、1991年議定書の日本語訳については田畑茂二郎他編集『国際人権条約・宣言集 (第二版)』(東信堂、1994年)、365-379頁により、それ以外については筆者による日本語訳と必要に応じて仏語の原文を明記する。なお、本稿で引用する1961年憲章、1995年議定書、および1996年改正議定書の仏語原文については *Charte sociale européenne : Recueil de textes* (4<sup>e</sup> édition, Editions du Conseil de l'Europe, 2003) [ci-après «Recueil de textes»] を参照した。なお、本稿で参照した委員会規則は、2004年3月29日に改正されており、これについては欧州評議会のホームページ (<http://www.coe.int/>) に掲載されていた情報を参照した。
  - 5) Jean-françois Renucci, *Droit européen des droits de l'homme* (3<sup>e</sup> édition L.G.D.J., 2002), pp. 322.
  - 6) 窪誠「ヨーロッパ社会憲章の発展とその現代的意義」『国際人権』第12号 (2001年)、36頁。
  - 7) Frédéric Sudre, "Le protocole additionnel à la Charte Sociale Européenne prévoyant un système de réclamations collectives", *Revue Générale de Droit International Public*, t. 100, (1996), pp. 717-719 ; David Harris, *The European Social Charter* (2<sup>nd</sup> edition, Transnational Publishers, 2001), pp. 12-14 ; Jean-François AKANDJI-KOMBE, "La Procédure de réclamation collective dans la Charte sociale européenne-Chronique des décisions du comité européen des droits sociaux", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°48, (2001), pp. 1035-1036.

Harrisによると、主要な要因は①欧州社会憲章の事務局が社会問題局 (Division of Social Affairs) から、欧州人権条約も監督する人権局 (Directorate of Human Rights) に移されたこと、②東欧の民主化により、市場経済のためには経済的社会的権利が重要となったこと、③労働者の基本的社会権利に関する欧州連合条約の採択、が挙げられている (Harris, *op. cit.*, pp. 13-14.)。

ではないと判断されたようである<sup>8)</sup>。その代わりに導入されたのが、ILO における結社の自由委員会で用いられていた申し立て制度をモデルとしてできた、集団申し立て制度である。

ILO の結社の自由委員会による手続きは、ILO 憲章に直接基づくものではなく、1951年から1979年にかけての一連の理事会決定によって形成されてきた。労働者団体あるいは雇用者団体（国際的あるいは国内的団体）、もしくは政府が申し立ての権利を有する。委員会は政労使の三者により構成され、申し立てに対して結論を出すかどうかを決定し、結論において問題状況があれば改善のための措置をとることを要請する。また、当該国家が関連する結社の自由条約（ILO87号条約、98号条約）を批准している場合には、その通常監視手続きでフォローアップを行っていく<sup>9)</sup>。

以下ではまず国家報告制度を概観し、次いで新たに設けられた集団申し立て制度について検討を行い、制度として社会権の発展にそれらがどのように寄与してきたのかを明らかにする。

## 2 国家報告制度の概観

欧州社会憲章における国家報告制度は、実体規定である第2部を対象としている（1961年憲章第21条、1996年憲章第C条<sup>10)</sup>）。欧州社会憲章においては、国家の実施義務の対象となる実体的権利に対してアラカルト方式が採用されている。すなわち、各締約国は自らが実施を義務づけられる権利を一定の枠内で選択する自由を有する<sup>11)</sup>。実施機関として第一義にその任に当たるのが、欧州社会権委員会（Comité européen des Droits sociaux）<sup>12)</sup>であり、閣僚委員会によって任命される15名によって構成され<sup>13)</sup>、委員は個人の地位で職務を遂行する。任期は6年で

8) Harris, *op. cit.*, pp. 17.

9) ILO 結社の自由委員会の手続については、吾郷眞一『国際労働基準法—ILO と日本・アジア—』（三省堂、1997年）、128-133頁にその概観が紹介されている。

10) 1996年憲章の第C条は以下のように規定する

「本条約に規定される法的約束の適用については、（1961年の）欧州社会憲章と同様の適用監督制度（contrôle）に服する。」

L'application des engagements juridiques contenus dans la présente Charte sera soumise au même contrôle que celui de la Charte sociale européenne.

ある（委員会規則第6条1項）。

上部機関としては、政府間委員会（Comité gouvernemental）<sup>14)</sup>および閣僚委員会（Comité des Ministres）がある。政府間委員会は欧州社会憲章の締約国の政府代表によって構成され、その任務は欧州社会権委員会からの報告書（報告書審査及び集団申し立て制度）についての検討を行い、最終的に閣僚委員会への報告書を作成し提出することにある（1961年憲章第27条）。閣僚委員会は、これらの報告に基づき、必要があれば締約国に対して勧告を行うことができる（1961年憲章第29条）。

1961年憲章において想定されていた国家報告制度は、締約国が受諾した実体的権利についての審査（第21条）と、受諾をしていない権利についての審査（第22条）に二分され、前者については2年ごとに（biennal）国家報告書審査が行われることになっていた。しかし、これによって実施機関の作業が多大なものとなっていたため、閣僚委員会は1992年に「中核規定（dispositions «noyau dur»）」<sup>15)</sup>については従来通り2年ごとに審査を行うものの、その他の規定については4年に1度のサイクルとすることを決定した<sup>16)</sup>。なお、受諾していない条項についての審査は委員会が要求したときに行われることになっていたが<sup>17)</sup>、2002

- 11) 1996年憲章の第A条1項bによれば、第1条（労働についての権利）、第5条（団結権）、第6条（団体交渉権）、第7条（児童及び年少者の保護についての権利）、第12条（社会保障についての権利）、第13条（社会的及び医療的扶助についての権利）、第16条（家族の社会的、法的及び経済的保護についての権利）、第19条（移民労働者及びその家族の保護及び援助についての権利）、第20条（性による差別なしに雇用及び職業に関して平等な機会及び平等な待遇を受ける権利）の中から少なくとも6つの条項を選択することになっている。また同項cにより、締約国はそれ以外の条項については（番号がついている項目のうち）総数で15の条（articles）あるいは63の項（paragraphe）を選択することとなっている。
- 12) 1961年憲章第25条では専門家委員会（Comité d'experts）と呼ばれていたが、政府代表会議（réunion des Délégués）の決定により呼称が変更されている（Recueil de textes, pp. 25, note 1.）。
- 13) 1961年憲章第25条は人数を7名としているが、2000年の閣僚委員会の決定により増員されている（Décision 4.2 adoptée par le Comité des Ministres lors de la 751<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (2 et 7 mai 2000), Recueil des textes, pp.191.）。
- 14) 1961年憲章第27条によると、以前は政府間社会委員会の小委員会（Sous-comité du Comité social gouvernemental）と呼ばれていた。
- 15) 1961年憲章では、1, 5, 6, 12, 13, 16, 19条がそれに該当する。1996年憲章では第A条1項bに規定されている条項である（注11）参照。なお1961年憲章と1996年憲章では、第1—19条まではそのタイトルは同一である。

年に閣僚委員会は審査方法を改め、1996年憲章の締約国については、批准から5年おきに (tous les 5 ans à partir de la ratification) 受諾していない条項全体についての報告を提出することとなった<sup>18)</sup>。

報告書審査の手続はその大部分において、国連で行われている人権条約の報告書審査手続と同様である。締約国は自らが受諾した条項についての実施事項についての報告書を欧州審議会の事務局に提出するが、その際に個々の状況について予め質問事項<sup>19)</sup>が設定されており、その質問に対して回答を行う形で国家報告書は構成される。委員会は提出された報告書と、当該報告書に対して提示された質問に対する回答などを基にして報告書の審査を行い、審査の終了時に各条項別に締約国の措置が規定に合致しているか否かを判断するか、判断が十分に行えない場合には結論を先送りする。

この報告制度の特徴としては、重要な条項については2年ごとという比較的短期間のサイクルによる審査によって締約国の措置が長期間審査なされないという点を回避していることが指摘できる。また、報告書審査においては国連等の一部の人権条約において行われているような包括的な審査方式を採用せずに、個々の条項毎に審査が行われ最終的に委員会において各国毎及び締約国全体の実施状況についての結論 (Conclusions) が公表されている<sup>20)</sup>。Conclusions においては、締約国の受諾した条項についての委員会の認定が検討対象となった状況と共に記されており、このことによって個々の条項の規範的内実の精緻化が見られる一因となっている (この点については、Ⅲにおいて詳述する)<sup>21)</sup>。

---

16) 窪、前掲論文、36頁。Donna Gomien, David Harris, Leo Zwaak, *Convention européenne des Droits de l'Homme et Charte sociale européenne : droit et pratique* (Editions du Conseil de l'Europe, 1997), pp. 442.

17) 当該審査はこれまで、8回行われている (Recueil de textes, pp. 501-511.)。この審査では委員会が求める特定の条項についての審査のみが行われ、委員会は非受諾の理由並びに規定受け入れのために取られるべき措置について報告書を作成してきた。

18) Décisions 4.1 adopté par le Comité des Ministres lors de la 821<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (11 décembre 2002), Recueil de textes, pp. 512.

19) Formulaire pour l'établissement des rapports à présenter en application de la charte sociale européenne révisée (Recueil de textes, pp. 313-393).

20) 報告書審査においては、委員会では条項ごとに (pour chaque disposition) 報告者が指名されている (委員会規則第19条)。

報告制度における、委員会による実体規定の規範内容の判断枠組みについては、IVにおいて集団申し立て制度との関連の文脈で述べることとする。

### 3 集団申し立て制度の概観

もう一つの実施措置である集団申し立て制度は、元来欧州社会憲章に規定されていた報告書審査制度の他の新たな制度として1995年議定書により創設されたものである<sup>21)</sup>。この背景には、前述の通り欧州人権条約と比してあまり活発ではなかった欧州社会憲章を活性化しようとの意思が欧州審議会の側において見られたことがある。1998年に最初の申し立てを受理して以来、29件の申し立てがなされている(2005年3月現在)<sup>22)</sup>。申し立ての段階は①申し立ての送付、②受理可能性(recevabilité)審査、③本案(bien-fondé)審査、④閣僚委員会での決議採択に分けられる。その詳細は以下の通りである。

#### ①申し立ての送付

- 
- 21) ただし報告書審査においてもやはり他の報告制度同様の問題点を抱えている。その一つが、締約国から提供される情報が不十分であることから、締約国の措置が憲章に合致しているかどうかについての判断を行えないことである。委員会の実行では、以前の報告書審査の結論などで指摘した問題点や情報の不足を次の報告書審査において提示するように求めている事例も相当数見られるものの、この点における改善は他の報告制度同様に十分ではないと言える。
- 22) 1995年議定書は元来1961年憲章に付属する議定書として規定されているが、1996年憲章の第D条1項は以下のように規定し、同議定書の締約国については1996年憲章においても議定書の内容が同様に適用されることを担保している。  
「集団申し立て制度を規定する欧州社会憲章の追加議定書の規定は、当該議定書を批准した国家については、本憲章の適用について同意した条項についても適用される。」

Les dispositions du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives s'appliqueront aux dispositions souscrites en application de la présente Charte pour les Etats qui ont ratifié ledit Protocole.

- また同条2項では、議定書に批准していない(改正憲章の)締約国についても、欧州評議会事務局への通告によって、同手続きが適用されることを規定している。
- 23) 1995年議定書を批准している締約国は以下の11カ国である。すなわち、ベルギー、クロアチア、キプロス、フィンランド、フランス、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン。1996年憲章第D条1項により、同議定書が適用されることを通告しているのは、ブルガリアとスロベニアであり、計13カ国が集団申し立て制度の対象となっている。また、オーストリア、チェコ、デンマーク、ハンガリー、オランダ、スロバキアは、1995年議定書を署名はしているが、批准していない。

すべての申し立ては欧州評議会事務局に送付され、そこで申し立てが委員会と申し立ての対象となる締約国に送付される（1995年議定書第5条、委員会規則第22条）。申し立てをなす権限のある団体については第1条が次のように定めている。即ち、

「本議定書の締約国は、以下に定める団体が十分に憲章を適用していないことを申し立てる権利を認める。

- a. (1961年) 憲章第27条2項に定める、雇用者及び労働組合の国際組織<sup>24)</sup>
- b. 欧州評議会と協議資格を有する国際的な非政府組織で、政府間委員会が設けた、集団申し立て制度のためのリストに掲載されているもの
- c. 申し立ての対象となっている締約国の管轄下に属している、国内の雇用者および労働者を代表する団体<sup>25)</sup>

また、第2条1項は以下のように定め、さらに申し立て対象国が同意することを条件に、当該国内の非政府組織による申し立ても認めている。

「第13条（筆者注：議定書に拘束されることについての同意の表明方法）によって本議定書に拘束される旨の同意を表明する時点あるいは後のいかなる時点においても、すべての締約国は自国の管轄に属し、憲章によって規律される方法で資格を与えられる、自国内の非政府組織が自らに対して申し立て

---

24) これに該当するのは実行上以下の3つの団体である。

Confédération européenne des syndicats (CES)

Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE)

Organisation internationale des employeurs (OIE)

25) Les Parties contractées au présent Protocol reconnaissent aux organisations suivantes le droit de faire des réclamations alléguant une application non satisfaisante de la Charte :

a. les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte ;

b. les autres organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental ;

c. les organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation.

第1条Bに該当する団体は、2005年1月現在で58団体である（欧州評議会のホームページ (<http://www.coe.int/>) の情報による）。

をなす権利を認めると宣言することができる。」<sup>26)</sup>

第4条は申し立ての形式について次のように定める。

「申し立ては書面の形式によって行われなければならない、また申し立ての対象となっている締約国が受諾している条項を対象とし、同締約国が当該条項の適用につきいかなる措置が十分に確保されていないのかを明示しなければならない。」<sup>27)</sup>

さらに集団申し立て手続きの実行によれば、当該申し立てはその団体を代表する資格のある者による署名が必要とされている<sup>28)</sup>。

## ②受理可能性審査

委員会は申し立てを受理したら、申し立ての対象国および申し立てを行った団体に対して、受理可能性に関しての情報や見解を書面で提出することを求めることができる(第6条、委員会規則第29条)。受理可能性の審査については形式審査の体裁が取られており、申し立てが議定書の求める形式を満たしていること、かつ申し立ての対象となっている国がそれを争わない限りにおいて受理可能性は認められている。若干の事例において申し立ての対象国が、申し立ては議定書上の基礎を満たしていないとの主張を行っているが、今までにそれによって受理可能性審査において受理不能とされた事例は存在しない。n°3/1998事件(EUROFEDOP c. Grèce)<sup>29)</sup>においてギリシャが申し立ての対象となった条項(第5条及び第6条)を受諾していなかったことにより、不受理とされたのが、唯一不受理

26) Tout Etat contractante peut, en outre, lorsqu'il exprime son consentement à être lié par le présent Protocole, conformément aux dispositions de l'article 13, ou à tout autre moment par la suite, déclarer reconnaître le droit de faire à son encontre des réclamations aux autres organisations nationales non gouvernementales représentatives relevant de sa juridiction et qui sont particulièrement qualifiées dans les matières régies par la Charte.

27) La réclamation doit être présentée sous forme écrite, porter sur une disposition de la Charte acceptée par la Partie contractante mise en cause et indiquer dans quelle mesure cette dernière n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application de cette disposition.

28) 「申し立ては、それを行う組織を代表する権限のある人物によって署名されていなければならない。委員会は、この点に関するあらゆる問題について決定を行う。」(委員会規則第20条)

29) n°3/1998 (EUROFEDOP c. Grèce), décision sur la recevabilité, le 13 octobre 1999.

となった事例である。

### ③本案審査

受理可能性審査において申し立てが受理可能と決定された場合、委員会は欧州評議会事務局を通じて当該決定を申し立ての対象国、申し立てをなした団体、および憲章の締約国に通知する（委員会規則第30条）。また、当事者にあらゆる適切な情報や意見を求め（委員会規則第31条）、かつ他の締約国も見解を書面の形で提出できる（第7条1項、委員会規則第32条）。また申し立ての当事者が国内の雇用者および労働者団体であるか、非政府組織（国際的であるか国内団体であるかを問わない）である場合には、憲章第27条2項（および1995年議定書第1条A）に定める国際的な雇用者および労働者団体にも当該決定を通知して、見解を求めるべく意見を要請される（第7条2項）。これらの情報に照らして必要があれば当事者はさらに意見を書面にて提出することができ（第7条3項）、委員会が必要と認めれば口頭審理が行われる（第7条4項、委員会規則第33条）<sup>30)</sup>。

これらの審査に基づき、委員会は当該申し立ての対象となっている条項について、当該締約国が十分にこれを確保するための措置をとったかどうかについての結論を含んだ報告書を閣僚委員会に対して提出する（第8条1、2項）<sup>31)</sup>。当該報告書は、閣僚委員会での決議採択後、あるいは当該報告書が閣僚委員会に提出されてから遅くとも4ヶ月後に公開される（委員会規則第34条3項）。

### ④閣僚委員会での決議採択、フォローアップ措置

閣僚委員会は当該報告書に基づき、過半数の賛成で決議を採択する。当該報告書が申し立ての対象国の措置が十分でないと結論づけ、閣僚委員会もそれを是認する場合には、3分の2の賛成により申し立ての対象となっている締約国に対しての決議を採択する（第9条1項；ただしその両方の投票に対しても、申し立ての対象国は投票に参加できる）。申し立ての対象国は直近の国家報告書審査において、閣僚委員会の勧告を履行するためにとった措置についての記述が求められ

---

30) n°12/2002 事件（Confédération des entreprises suédoises c. Suède）では、口頭審理が開かれている。

31) この審査を行う際に、委員会はその構成員の中から報告者を1人指名する（委員会規則第27条）。

る(第10条、委員会規則第35条)。

集団申し立て制度の着目すべき点は、以下4点が見出せよう。第一に個人通報制度との関連では「集団」申し立てであることから、特定の個人の権利侵害に関する申し立てを想定しておらず、受理可能性の段階において国内的救済が尽くされていることを求められていない<sup>32)</sup>。また申し立てをなすことのできる団体についても、特定の被害者との関連を要求されおらず、上述のように、受理可能性において問題となるのは申し立ての形式のみである。その点において、社会権の個人通報制度に関する議論で問題となる justiciability (司法判断適合性)の問題は欧州社会憲章においては見られない。また繰り返しになるが、集団申し立て制度は特定の個人の特定の権利侵害を前提にしておらず、一般的な文脈において欧州社会憲章の特定の規定について締約国の実施が不十分なものであることを申し立てるものである。その意味においては、Sudre が指摘するように当該手続は人権条約一般における実施措置と大きな差異や特質が見られるものではないとの議論はある程度首肯できよう<sup>33)</sup>。それでも、実際の申し立て事例を概観してみると、問題となる規定が十分に国内において実施されていないことによる不利益を受けているとの主張が多く、申し立てにおいて見られていることからしても、集団申し立て制度が権利を侵害されている人々の救済手段としてある程度の有用性を有しているとは言えよう(この点はIVで詳述する)。

32) Harris, *op. cit.*, pp. 363; Holly Cullen, "The Collective Complaints Mechanism of the European Social Charter", *European Law Review Human Rights Survey*, Vol. 25, (2000), pp. 24.

1995年議定書第4条の起草過程においては、以下の点が合意されている。

- ①類似の(semblable)事件が、国内的あるいは国際的な手続きに係属していたとしても、申し立ては受理可能と宣言されうる。
- ②申し立てが、「通常の」国家報告書審査における審査の対象となったという事実は、それ自体としては、申し立ての受理可能性を妨げるものではない。この点に関して、委員会には十分な評価の余地を残しておくことが合意された。
- ③「集団的」という性質から、申し立ては憲章中の規定に関して、ある国家の不適合(non-conformité)のみを提起することができ、個人についての状況を申し立てることはできない。(Rapport explicatif au Protocol de 1995, para. 31, reprinted in *Recueil de texts*, pp. 158-159.)

33) Sudre, *op. cit.*, pp. 727-728. 似たような手法を採用しているものとして、Sudre は国連人権委員会の恣意的拘禁に関する作業部会によるものを紹介している (*Ibid.*, pp. 725.)。

第二に申し立ての主体が広く認められている一方で、一定の制約によって申し立ての濫用に対する歯止めがなされている点が指摘できる。これは第一の点と関連するが、集団申し立て制度においては特定の被害者が想定されておらず、申し立てをなす資格のある団体は、申し立ての対象となる国家が問題となっている条項についての適用が十分でないことを一般的な文脈によって申し立てれば良いことになっている。その意味においては特定の被害者との関係が厳密でないという意味で、申し立ての主体は広く認められていると言えよう。

ただしその範囲は国際的な非政府組織（NGO）については自らの権限ある範囲内での申し立てに限られるという制約を議定書の明文によって受けており<sup>34)</sup>、また国内の団体については、雇用者及び労働者の団体の場合は「国内の雇用者および労働者を代表する団体（les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs）」であることが求められ、また国内的な非政府組織については、申し立てが自らの権限ある範囲内であることの他に、当該締約国の同意が必要となっている。これらのことから、申し立てに対する濫用の歯止めは一応規定されていると言えよう。ただし同一の団体が同一内容について同時に複数の国に対する申し立てを行っている例も見られる<sup>35)</sup>ことから、この制約がどの程度まで有効であるのかについてはさらなる検討が必要であろう。

第三に上述の概要でも見られるように、フォローアップの措置においてはその

---

34) 1995年議定書の第3条は、以下の通り規定する。

Les organisations internationales non gouvernementales et les organisations nationales non gouvernementales, mentionnées respectivement à l'article 1.b et à l'article 2, ne peuvent présenter des réclamations selon la procédure prévue auxdits articles que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées.

〔(1995年議定書の)第1条b及び第2条にそれぞれ定められる国際的及び国内的な非政府組織は、自らが特に能力を有していると認められた分野でのみ、前述の条項による申し立て手続きをなすことができる。〕

AKANDJI-KOMBEはこの規定に注目して、これによって委員会は申し立ての対象が、NGOにとって権限ある領域で有効になされているかについての検討をせずに済むと述べている。Jean-François AKANDJI-KOMBE, "L'application de la Charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives", *Droit Social*, n° 9/10, (2000), pp. 891; Cullen, *op. cit.*, pp. 22-23.

35) EUROFEDOPやOrganisation mondiale contre la torture (OMCT)は、同一内容について複数の国家を相手に申し立てを行っている(後述)。

後の措置について国家報告制度の枠内で検討がなされるように、二つの実施措置間には密接な関係が見られる。また後に詳しく検討するように、集団申し立て制度においては本案に関する決定に当たり、問題となっている条項についての過去の報告書審査における結論 (Conclusions) がたびたび引用され、それに基づいた判断がなされていることから、国家報告制度における一般的な状況判断の枠組みを用いて、やや具体的な事例についての検討を行っていると言えよう。本案段階では、報告書審査において得られた知見に基づいて事態の検討を行っており、その意味において集団申し立て制度は報告制度を補完するものとして想定されており<sup>36)</sup>、これに取って代わろうとするものではないと考えられる。この点は、実施措置の相互補完的な役割としてIVにおいて詳しく述べることとする。

第四に、集団申し立て制度においては締約国が憲章の特定の条項を十分に国内において適用していないかどうかの判断が行われ、その限りにおいて違反の認定が行われているが、それに対する帰結は上述のように報告制度におけるフォローアップにとどまり、その点では微温的であると言える。当該国家が憲章の規定を十分に適用していないと認める場合に閣僚委員会は決議あるいは勧告を採択するが、その際の決議についても当該国家に対して次回の報告書においてその後取られた措置についての報告を求める程度である<sup>37)</sup>。この点に関して、1995年憲章は一貫して違反 (violation) の文言を用いず、不適合 (non-conformité) であるとか、憲章の規定の十分な適用を確保しているかどうか (a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte) という文言により、違反との表現を避けていることが指摘できる<sup>38)</sup>。後にも述べるように、欧州社会憲章の集団申し立て制度は、一般的文脈における、締約国の措置が憲章に合

36) Cullen, *op. cit.*, pp. 27.

37) n°1/1998 事件においては、閣僚委員会は以下のような決議を採択している。  
(RESOLUTION ChS (99) 4 (15 December, 1999).)

Le Comité des Ministres, (前文略)

1. prend note du rapport et des conclusions du Comité européen des Droits sociaux ;
2. rappelle que le Gouvernement du Portugal présentera dans le prochain rapport sur l'application de la Charte sociale européenne les mesures prises en application de ladite Recommandation.

致するかどうかを検討するものであり、そこでは違反ではなく適合性が審査されている点が指摘できよう。この点は、さらなる実行の蓄積が必要かもしれないが、違反のレッテルを貼ることなく、締約国の自発的な実施を促しているとも考えられる。

以上の検討から、欧州社会憲章においては従来为国家報告制度に加えて集団申し立て制度を取り入れ、かつその二つの実施措置間の相互補完的役割によって、欧州社会憲章の実効性の確保に資する結果となっていると言えよう。これは、単なる政治的な宣言であると考えられていた1961年憲章から見れば格段の進歩を遂げており、この点において実施措置という制度の発展による実効性の確保が指摘できる。

Ⅲにおいてはかかる発展が規範の面においても、規範の精緻化という現象をもたらしていることを明らかにして、規範内容の面における発展の動きを検討する。

### Ⅲ 集団申し立て制度による規範の精緻化の動き

以上検討してきたように、欧州社会憲章における集団申し立て制度ではその制度面において様々な発展が見られるが、かかる発展は実体規定における諸権利の内実を明らかにするという意味での規範の精緻化をも促していると考えられる。またそのような精緻化は、集団申し立て制度内のみで見られるのではない。例えば、集団申し立ての事例のフォローアップを通じて、集団申し立て制度と国家報告制度との相互作用によっても生じていると考えられる。ここではその傾向を明らかにするために、まず集団申し立ての事例を問題となった実体規定ごとに分析し、その規範内容がどのように精緻化されてきたかを明らかにした上で、集団申し立て制度と国家報告制度との間の相互補完的な動きを概観する。ここでの分析は後に行うように、実施措置間のそれぞれの意義と役割を明らかにするものである。

---

38) ただし、委員会の本案審査に関する報告書は、その結論において「違反を構成する (constitute une violation)」との文言を用いている。この点で、「違反」と「不適合」は同義に使われているように思われる。

## 1 事例検討（欧州社会権委員会における集団申し立て制度）

ここでは集団申し立て制度の本案段階における委員会の判断を、委員会の報告書<sup>39)</sup>から検討する。この検討を通じて、委員会が報告書審査においてどのような判断の下に規範内容を定式化してきたかを踏まえて、問題となっている事例においてどのような判断枠組みで結論を下しているかを探ろうとするのがここでの目的であり、かかる検討によって規範内容の精緻化が国家報告制度および集団申し立て制度によって促されていることを明らかにしようとするものである<sup>40)</sup>。

### 1) 全体の概観

今までに申し立ては29件なされている（2005年3月現在）。受理可能性審査が終了した27件（2005年になされた申し立て2件 [n°29/2005 と n°28/2005 事件] については、受理可能性審査が終了していない）に関して、前述の通り n°3/1999 事件以外ではすべて認められている。本案段階の審査が終了しているのは受理可能と判断された26件中22件である（うち7件は、委員会の報告書がまだ公表されていない）。委員会の報告書が公表されている15件のうち、憲章に合致しないと判断されたのが9件である。

申し立てを行った主体で見ると、1995年議定書第1条 a, b, c 及び第2条1項に定められた、申し立てをなす権限のある団体のうち、国際的な非政府組織（第1条 b）による申し立て（計16件<sup>41)</sup>）か国内の使用者団体及び労働者団体（第1条 c）による申し立て（計13件）によってすべての申し立てがなされており、第

39) 集団申し立て制度における個々の事例に関する委員会の報告書は、欧州評議会 (<http://www.coe.int/>) にあるものを参照した。

40) 一部の決定には賛成及び反対の票数が記されているので、記述がある場合にはそれも明記する。

41) この中には、同一の事例に関して複数の締約国を対象に申し立てを行っているものが含まれている。Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) は、軍隊における団結権やストライキの権利がないことが、欧州社会憲章第5条及び第6条に適合していないとして、4カ国（フランス [n°2/1999]、ギリシャ [n°3/1999]、イタリア [n°4/1999]、ポルトガル [n°5/1999]）に対して同時に申し立てを行った。また、Organisation mondiale contre la torture (OMCT) は、体罰と、品位を傷つける取り扱い及び刑罰、を国内法が十分に禁止していないことが、欧州社会憲章第17条（母親及び児童の社会的及び経済的保護についての権利）に適合しないと、5カ国（ギリシャ [n°17/2003]、アイルランド [n°18/2003]、イタリア [n°19/2003]、ポルトガル [n°20/2003]、ベルギー [n°21/2003]）に対して同時に申し立てしている。

1条aあるいは第2条1項に該当する団体による申し立ては今のところ見られない。

申し立ての対象となっている締約国別に見ると、フランスが最も多く（12件）、次いでギリシャ（5件）、ポルトガル（4件）、イタリア（3件）の順となっている<sup>42)</sup>。申し立ての対象となっている権利についてみると、第5条及び第6条が最も多く（団結権、団体交渉権：計12件）、次いで第1条（労働についての権利：計6件）、第2条（公正な労働条件についての権利：計4件）が多い。

次節では、問題となった条文ごとに、委員会がどのようにして判断を行っているかを委員会の本案に関する報告を参照しながら検討する。

## 2) 条文ごとの事例検討

[第1条2項（労働についての権利）]

### ①n°6/1999 (Syndicat national des professions du tourisme c. France)

本件では、2種類のガイド (les conférenciers/les guides nationaux diplômés) の間の差別的取り扱いが第1条2項に違反するとの主張がなされた。委員会はこの点に関して(1)異なる取り扱いが存在するか、(2)異なる取り扱いが存在する場合、それが正当化しうるか具体的事例に基づき現状を検討し<sup>43)</sup>、そこから正当化しえない差別の存在を認め<sup>44)</sup>、第1条2項の不適合を認定した<sup>45)</sup>。

### ②n°7/2000 (Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. Grèce)

ここでは、軍隊の構成員の離職制限が第1条2項に言う「自由に就いた職業」に該当せず、強制労働に当たるのではないかと主張がなされた。委員会は同項について、以前より強制労働の禁止を含むものであると解してきた<sup>46)</sup>とする一方で、ギリシャが報告書審査においてこの点を何度も適合しないと指摘されている

---

42) その他申し立ての対象となっている国家は、ベルギー、アイルランド、スウェーデン、フィンランドである。

43) n°6/1999 (Syndicat national des professions du tourisme c. France), décision sur le bien-fondé, le 10 octobre 2000, para. 30.

44) *Ibid.*, paras. 34, 42, 47.

45) なお、申立人は第E条の適用についても求めているが、委員会はこの点に関して言及していない。また申立人は第10条1項の違反も申し立てているが、委員会は申し立てられた事実が当該条項との関係がないとして、申し立てを認めなかった (*Ibid.*, paras. 51-52.)。

にも関わらず、長年この点の改善が見られないことから、委員会は過去の結論を多数引用し<sup>47)</sup>、ギリシャの努力を認めつつも、状況が改善していないとして不適合の認定を行った。

③n°8/2000 (Conseil quaker pour les affaires européennes c. Grèce)

本件では、良心に基づく兵役拒否者に対する代替措置としての民間における労役が第1条2項により許容されない強制労働<sup>48)</sup>に当たるとの主張がなされたものである。委員会は欧州人権条約第4条3項bの解釈を参照し、欧州社会憲章第1条2項で禁止する強制労働に兵役は含まれないと判断しつつも<sup>49)</sup>、代替措置としての労役は第1条2項にいう「自由に就いた職業において生計を得る労働者の権利」の問題に関わるとして、その方式や条件について検討した結果、兵役よりも長期にわたる労役を課していることが、不合理であるとして第1条2項に適合しないと判断された(6対3)<sup>50)</sup>。

[第2条(公正な労働条件についての権利)]

①n°9/2000 (Confédération Française de l'Encadrement-CGC c. France)

本件では年間勤務日数による契約をしている管理職が、フランス国内法(労働時間短縮に関する法律)の適用がないため、第2条1項に違反すると主張をなしたものである。委員会は、労働時間に関する柔軟な措置はそれのみでは1996年憲章には違反しないとしつつ<sup>51)</sup>、適合性を判断するにあたって(1)一日あるいは週

46) n°7/2000 (Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. Grèce), décision sur le bien-fondé, le 5 décembre 2000, para.17.

Conclusionによれば、強制労働とは「自由に表明される合意がない状態で意向に反し、労働者に労働を強いるために行われる拘束」である (Conclusions III, p. 5.)。

47) Conclusions, XI-1, p. 44 ; XII-1, p. 54 ; XIII-1, p. 50 ; XIV-1, p. 369, XV-1, p. 310 (*Ibid.*, para. 19.)。

48) 第1条2項の文言は、委員会によって雇用におけるあらゆる形態の差別の撤廃と、強制労働の禁止を含むものと解釈されている。(n°8/2000 (Conseil quaker pour les affaires européennes c. Grèce), décision sur le bien-fondé, le 25 avril 2001, para. 20.)

49) *Ibid.*, paras. 21-22.

50) *Ibid.*, paras. 24-25. この点に関しては兵役が強制労働ではないことから、第1条2項の適用可能性についての反対意見が付されている (Opinion dissidente de M. Aliprantis, Opinion dissidente de M. Birk)。

51) n°9/2000 (Confédération Française de l'Encadrement-CGC c. France), décision sur le bien-fondé, le 11 décembre 2001, para. 29.

あたりの労働時間が不合理でないこと、(2)法的枠組みによる保障を受けていること、(3)参照すべき期間が合理的であることを示し個々具体的に判断したが、(2)について国内法は労働協約に十分な保障を要求していないことから、国内法での保障には不確実性があるとして不適合の判断を下している(2条1項について5対3で違反を認定、4条2項について5対3で違反を認定、6条4項および27条<sup>52)</sup>については全会一致で違反なし)。

②n°10/2000 (STTK ry et Tehy ry c. Finland)

本件においては、病院で放射能に晒される作業に従事する職員が、労働協約が失効したことによって追加の有給休暇がなくなったことを第2条4項に違反すると申し立てたものである。委員会はまず、どの職種が同項に該当するかは委員会による審査の対象とはなるものの、基本的には締約国の裁量の余地があり、労働におけるリスクを低減するために有効な措置であると指摘しつつ<sup>53)</sup>、今までの委員会の判断に照らして<sup>54)</sup>、これらの類の労働者は同項の範疇に属すると判断した。

③n°16/2003 (Confédération Française de l'Encadrement-CGC c. France)<sup>55)</sup>

本件は、①の事件の後に改正されたフランス国内法について、①と同様の点を申し立てたものである。委員会は上と同様の判断を再び示し、この点でのフランスの措置は憲章に合致していないと判断している(7対3)<sup>56)</sup>。

[第4条2項(公正な報酬に関する権利)]

n°9/2000 (Confédération Française de l'Encadrement-CGC c. France)

年間勤務日数による契約をしている管理職が、この枠組みでは同項が規定する時間外労働に対する割り増しの報酬を受け取れないと主張したものである。委員会は両当事者の主張を概観した後に、年間勤務日数による契約の枠組みでは割り

52) 第6条(争議権)および第27条(家族に対する責任を有する労働者を、平等に取り扱う権利)について、委員会は申し立てが具体的な主張がないことから主張を却下している(*Ibid.*, paras. 49-50, 54-55.)。この点は、n°16/2003事件でも同様である(第2条、事例③参照)。

53) n°10/2000 (STTK ry et Tehy ry c. Finland), décision sur le bien-fondé, le 17 octobre 2001, para. 20(Conclusions II, p. 9.), para. 23(Conclusions XIV-2, p. 128.)

54) *Ibid.*, para. 27.

55) n°16/2003 (Confédération Française de l'Encadrement-CGC c. France), décision sur le bien-fondé, le 12 octobre 2004.

56) *Ibid.*, para. 41.

増しの報酬の対象には入らないものの、労働時間が長いと評価し、第4条2項について適合しないと判断した。

この点は、後にn°16/2003事件でも同じ団体により、2003年の国内法改正の後にも申し立てられ、委員会は上と同様の判断を再び示し、この点でのフランスの措置は憲章に合致していないと判断している(6対4)<sup>57)</sup>。

[第5条・第6条(団結権、団体交渉権)]

①n°2/1998 (Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) c. France); n° 4/1998 (EUROFEDOP c. Italie); n° 5/1998 (EUROFEDOP c. Portugal)

申し立てを行ったEUROFEDOPは当初、軍隊に所属する軍人及び文民職員における団結権および団体交渉権が認められていないことを主張したが、最終的な主張は軍隊の構成員(membres des forces armées)に対してそれらの権利が認められないことに集約された<sup>58)</sup>。第5条に関してEUROFEDOPは、軍隊の構成員が第5条に定める権利を享有していないこと、そしてその帰結として第6条に定める権利を享受していないことを指摘し、これらの条項の改正が必要であるとの主張を行ったが、委員会は第5条における例外に関する委員会の結論を引用しつつ<sup>59)</sup>、その解釈は文言解釈によるもので十分であり、EUROFEDOPが指摘するように、軍隊に与えられた使命が変化しつつあるなどの理由に基づく主張を斥けている<sup>60)</sup>。第6条について委員会は、抽象的事例において評価できるものではないとして、個々具体的な事例に基づいて検討した結果、代替措置によってこれらの権利の確保が不十分であるとは言えないと判断し<sup>61)</sup>、第5条及び第6条に適合す

57) n°16/2003 (Confédération Française de l'Encadrement-CGC c. France), décision sur le bien-fondé, le 12 octobre 2004, paras. 51-53.

58) n°2/1998 (Fédération européenne du personnel des services publics c. France), décision sur le bien-fondé, le 4 décembre 2000, para. 25. ただしここでいう「軍隊の構成員」という文言の正確な範囲や内容について、EUROFEDOPは明確な主張をなしていない。なお、n°2, 4, 5/1998の決定はほぼ同じ文言である。

59) *Ibid.*, para. 28. ここで委員会はConclusionsを引用して以下のように述べている。1961年憲章は、締約国に「軍隊の構成員に対する団結権に対して、いかなる制約あるいは完全な禁止」をもたらすことができる(Conclusions I, p. 32.)。

60) *Ibid.*, para. 29.

61) *Ibid.*, paras. 31-32.

ると判断した。

②n°11/2001 (Conseil Européen des Syndicats de Police c. Portugal)

ここで問題となったのは、治安警察 (Police de Sécurité Publique) の構成員が団結権を認められていない (結社の自由が認められているが、労働組合としての特権を享有していない) ことが、司法警察 (Police Judiciaire) に対して労働基本権が認められていることとの比較において第5条及び第6条2項に適合するかどうかという点であった。委員会は、Conclusions で示されているように、公務員への団結権の制約は認められるものの、完全な否認は同条に適合しないとの判断を引用しながら<sup>62)</sup>、適合性を審査するための基準として(1)職業上の団体の設立 (設立行為<sup>63)</sup>、加入、他の組織への加盟<sup>64)</sup>、組合組織と機能)、(2)行使できる団結権の性質を有する特権 (職場へのアクセス、集会及び表現の自由)、(3)代表者の保護を Conclusions を引用しながら示して、それぞれについて詳細な検討を行った後に、国内法はこの3つの条件を満たしているとして第5条については適合していると判断した<sup>65)</sup>。また第6条2項 (労働条件や給与に関する要求に関する組合の特権) に関しては、欠陥はわずかに見られるものの、団体交渉権は確保されているとして、この点についても適合していると判断した<sup>66)</sup>。

③n°12/2002 (Confédération des entreprises suédoises c. Suède)

ここでは、スウェーデンにおけるクローズド・ショップの継続とそれに並列のシステムとしての、建設業界における非組合員からの活動費の強制徴収が第5条に照らして問題となった。前者に関して委員会は、第5条が1996年憲章の第I条<sup>67)</sup>に照らして解釈されるべきだと判断し、憲章の実施において労働協約が権利の実現を妨げてはならないとまず判断する<sup>68)</sup>。その上で、第5条に規定する団結

---

62) n°11/2001 (Conseil Européen des Syndicats de Police c. Portugal), décision sur le bien-fondé, le 21 mai 2002, para. 25.

63) 締約国の国内法や規則あるいは慣習において、職業上の団体を組織したりそれに加入する自由を侵害する性質のものがあってはならない。(Conclusions I, p. 32.), *Ibid.*, para. 29.

64) 警察の組合が国内的あるいは国際的な警察の労働組合にのみ加盟することを、国内法によって許可することができる。(Conclusions VIII, p. 80; Conclusions IX-1, p. 51; Conclusions XIII-3, p. 107.), *ibid.*, para. 37.

65) *Ibid.*, paras. 29-49.

66) *Ibid.*, paras. 58-68.

権は労働組合を選択する権利を含み、その消極的側面として組合に参加しない権利も認めていると述べて、申し立てられた状況は第5条に照らして適合しないと判断した(全会一致)<sup>69)</sup>。また後者に関しては、組合を選択するという権利は保障されており、それのみでは違反を構成するものではない(7対3)が、今後の報告書審査によっては適合しない可能性があることを留保している<sup>70)</sup>。

その後国家報告制度によって提出されたスウェーデンの報告書は当該決定の後のフォローアップについて全く触れておらず、委員会は強い調子でこれを非難している。またこの事件はノルウェーの最高裁判所において取り上げられ、そこではクロード・ショップがノルウェー憲法や欧州社会憲章第5条に照らして違法であると判断されている<sup>71)</sup>。

④n°23/2003 (Syndicat occitan de l'éducation c. France)<sup>72)</sup>

本件では、新規に設立された公務員の労働組合において、下部労組の代表によって構成される合同行政委員会 (commissions administratives paritaires) に代表を出すための条件では、新たな組合が代表を出すことができないとして第5条および第6条に適合していないと主張された。委員会はまず Conclusions における代表を選出するための基準<sup>73)</sup>に触れ、Conclusions に照らしてそれが妥当であると指摘し<sup>74)</sup>、n°11/2001 で提示した基準を引きながらそれぞれについて国内法

67) 1996年憲章の第I条は、以下のように規定する。

「本憲章の第2部の第1条から第31条までに規定される方法の他、本憲章の第2部の第1条から第31条までに関連する規定は以下の方法によって実施される。

- a. 立法または規則
- b. 雇用者あるいは雇用者の団体と、労働者の団体の間で締結される労働協約
- c. 上記2つの方法の組み合わせ
- d. 他の適切な方法」

68) n°12/2002 (Confédération des entreprises suédoises c. Suède), décision sur le bien-fondé, le 15 mai 2003, para. 27.

69) *Ibid.*, paras. 29-30.

70) *Ibid.*, paras. 40-42. 当該決定については、同意もなしに非組合員から組合費を取るのは実質的に組合加入を強制するのと同じだとの反対意見 (Opinion partiellement dissidente de M. Akillioglu) がある。また非組合員からの組合費の徴収は第5条の組合員にならない権利に抵触するものではないとの分離意見もある (Opinion séparée de MM. Grillberger and Mikkoka)。

71) Conclusions 2004 (Norway)

72) n°23/2003 (Syndicat occitan de l'éducation c. France), décision sur le bien-fondé, le 7 septembre 2004.

は適合していると判断した（全会一致）。

[第7条1項（児童及び年少者の保護についての権利）]

n°1/1998(Commission internationale de Juristes (CIJ) c. Portugal)<sup>75)</sup>

本件において委員会は、Conclusions から当該条項の目的は15歳以下の子供を有害な労働から保護することが目的であると指摘し<sup>76)</sup>、さらにそこで例外とみなされる「所定の軽易労働」(travaux légers déterminés) がどの範囲までかは問題となる労働の性質に依存し、国家の裁量の範囲内の問題であると指摘している<sup>77)</sup>。

Conclusions によれば、同項の目的は15歳以下の児童を、健康及び道徳、発展及び教育に対するあらゆる悪影響から実効的に保護することを確保することにある<sup>78)</sup>。そのため、以下4点が重要となる。第一に、同項はあらゆる分野の労働にも適用される。第二に、締約国は同条に適合するためには、就業の最低年齢を15歳に定めるのみならず、それが実効的に適用されるための措置をとらなければならない。第三に、児童に対して認められる労働に関しては一般的に認めることは同項の趣旨に反するものであり、限定的に認められなければならない、真に軽易な性質を有するものである必要があり、かつ健康や精神、あるいは教育に対する悪影響をもたらすものであってはならない。本当に軽易な労働であるかどうかを判断する基準として委員会は、当該労働の性質や労働時間を指標として挙げている。第四に当該条項から生ずる義務は、一般的な文脈における全体としての実施のみならず、特定の分野における実施も含まれている。そのため委員会は、締約国が行った履行確保のための活動についての詳細な報告を求めている<sup>79)</sup>。

---

73) *Ibid.*, para. 26. 代表性の基準は、法律に規定されていなければならない (Conclusions XV-1, p. 79)。

74) *Ibid.*, para. 29.

75) Jean-François AKANDJI-KOMBE, “L’application de la charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives”, *Droit Social*, n°9/10, (2000), pp. 893-896.

76) n°1/1998 (Commission internationale de Juristes c. Portugal), décision sur le bien-fondé, le 9 septembre 1999. para. 26 (Conclusions V, p. 55.).

77) *Ibid.*, paras. 29-30.

78) Premier rapport sur certains dispositions non accepté de la Charte, Recueil de texts, p. 13 ; Lenia Samuel, *Droits sociaux fondamentaux-Jurisprudence de la Charte sociale européenne* (2<sup>e</sup> édition, Editions, du Conseil de l’Europe, 2002), pp. 185.

ここで委員会は憲章の目的が人権の保護のためにあり、それは理論的なものではなく、実効的なものでなくてはならないと指摘する<sup>80)</sup>。問題となっている事例において委員会は、ポルトガルの事例が同項に適合しているかどうかを判断するために、児童労働の性質を検討するために労働時間を指標として用いている。本件においては1997年の調査で多くの児童が長時間の労働に従事していることにより<sup>81)</sup>、Conclusions に鑑みてポルトガルの状況は当該条項に適合していないと結論づけた<sup>82)</sup>。ただし、ポルトガルではこの点に関して後に国内法の改正が行われており、報告書審査の時点で委員会はかかる改正によってより欧州社会憲章の実効的な実施が行われていると評価している<sup>83)</sup>。

[第13条 (社会的及び医療的扶助についての権利)]

n°14/2003 (Fédération internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France)

FIDH はフランスが国内法によって、低所得の不法移民に対する医療費の免除措置を終了させたことが第13条及び第17条に違反すると主張した。委員会は、フランスの国内法が不法移民に対して医療を受ける権利まで奪うものではないと判断し、また他の種類の医療扶助が存在することも指摘して、最終的に同条に違反するものではないと結論づけている (9 対 4 で違反を構成せず)<sup>84)</sup>。

79) 報告書審査のための質問リストでは、同項について違法な児童労働を根絶するために取られた措置や、関連する法律や規則を実際に履行するために取られた措置についての報告が求められている。(Recueil de texts, pp. 268.)

80) n°1/1998, *op. cit.*, para. 32.

81) 報告書審査においてもポルトガルはかねてから15歳以下の児童が就労している数が多いことが問題となっていた (Samuel, *op. cit.*, pp. 189)。ポルトガルはその後、義務教育段階の未成年の雇用を禁止し、雇用における最低年齢を16歳に設定すると共に児童でも従事できる軽易労働の内容を法改正によって定めるなどの措置を講じており、この点は後の報告書審査で進展があったと評価されている (*Implementation of the European Social Charter. Survey by country—2001* (Council of Europe Publishing, 2002), pp. 109–111.)。

82) 本件の認定のプロセスにおいては、10年前よりも児童労働の数が減っているにもかかわらず、直近のデータのみで違反を決定したこと、および審査のプロセス (具体的な事例に基づいていないこと) を理由とした反対意見がある (Opinion Dissidente de M. da Costa)。

83) Conclusions XVII-1 (Charte sociale)[2004](Portugal)

84) n°14/2003 (Fédération internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France), décision sur le bien-fondé, le 8 septembre 2004, paras. 33–34.

[第15条（身体的又は精神的障害者の職業訓練、リハビリテーション及び社会復帰についての権利）、第17条（母親及び児童の社会的及び経済的保護についての権利）]

①n°13/2002 (Autisme-Europe c. France)

本件では、フランスにおける自閉症児の数に比してその養護施設や教育施設の数が十分ではないことが第15条、第17条および第E条<sup>85)</sup>に適合しないとの主張がなされた。委員会は本件においては第15条と第17条が密接に関連していること、そして第E条が欧州人権条約第14条のように独立した権利ではないことを指摘して、すべてを併せ読む形で現状を判断する<sup>86)</sup>。ただしその際にこれらの権利の実現のためにはある程度の費用がかかることから、その点についての判断は差し控えている<sup>87)</sup>。委員会はn°1/1998事件における見解<sup>88)</sup>を引用しながら、欧州社会憲章によって締約国が負う義務について明らかにし、それらに基づいて判断を進める。それでも、フランス政府が提示している「自閉」の定義はWHOの定義と比較しても狭く、受け入れ態勢が十分ではないということから生じる、弱い立場の子供の率が高い点を指摘して<sup>89)</sup>、これらの条項に適合しないと判断している(11対2)。

②n°14/2003 (Fédération internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France)

FIDHの主張は、フランスの国内法によって低所得の不法移民に対する医療費の免除措置が廃止され、代わりに一定額の医療費を支払う制度になったことが、第17条に規定する権利を侵害するものであると主張した。

委員会は、(1)対象となる集団については、生命に関わる状態の場合でも医療扶

---

85) 委員会は第E条が欧州人権条約第14条と非常に類似したものであると指摘し、その内容を欧州人権裁判所の判決 (Thlimmenos c. Grèce, n°34396/97, CEDH 2000-IV, para. 44.) を引きながら述べている (n°13/2002 (Autisme-Europe c. France, décision sur le bien-fondé, le 4 novembre 2003, paras. 50-52.)。

86) *Ibid.*, para. 51.

87) *Ibid.*, para. 54.

88) n°1/1998 *op. cit.*, para. 32.

89) n°13/2002 (Autisme-Europe c. France), décision sur le bien-fondé, le 4 novembre 2003, para. 54.

助を受ける権利が認められないこと、(2)不法移民の子供が医療扶助を認められるためには、一定の滞在期間が過ぎていることが必要であること、から第17条には適合しないと判断した(7対6で違反を認定)<sup>90)91)</sup>。

## 2 制度の発展による規範の精緻化

上述の事例から示されるように、委員会の決定は過去の報告書審査の際に示された Conclusions に依拠しながら、具体的事例について判断を下している。また、憲章の文言や趣旨に則り、申し立てられた現状について個々具体的な判断をしていると言える<sup>92)</sup>。国家報告制度において蓄積されてきた基準が、個々具体的な事例において判断材料として用いられることによって、報告制度によって蓄積されてきた判断をより精緻かつ必要があれば修正を加えながら検討していると言えよう<sup>93)</sup>。

この点は、集団申し立て制度で申し立てられた事例のフォローアップとしての

90) n°14/2003 (Fédération internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France), décision sur le bien-fondé, le 8 septembre 2004, paras. 35-37.

91) 委員会はこれらの判断に先立ち、欧州社会憲章の解釈原則について述べている。それによると、欧州社会憲章はウィーン条約法条約第31条1項が適用され、かつ欧州人権条約を補完する形で社会権を規定する「生きた文書」である。また、1993年のウィーン人権宣言が人権の不可分性について言及していることに触れ、これらのことから憲章は基本的社会権 (droits sociaux fondamentaux) に生命と意味を与えるように解釈されねばならず、権利に対する制約は制限的に解釈されなければならないと述べる (paras. 26-29.)。本件においては不法移民およびその子供が Annexe による制約によって不利益を被っており、それが生命という根本的な価値に関わるものであると判断している。よって、締約国に居住する外国人に対して医療扶助を受ける権利を否定する法律や慣行の存在は、憲章に反すると述べている。

なお、Annexe の第1項は「関連する締約国の領域で合法的に居住するか、正規に働いている他の締約国の国民」のみが第1—17条及び第20—31条の適用対象に含まれると規定している。本件においてはこの解釈が適用対象を誤って拡張しているとの趣旨の反対意見が4件付されている (Opinion dissidente de M. Evju, Birk, Akillioglu, Belorgey)。

92) conclusions を引用していない事例においても、委員会は申し立てられている条項の目的や内容について言及し、それに則り具体的事例についての判断をくだしている。

93) 各条項の規範内容は、Conclusions に示されているが、委員会はそれらを条項毎に分類し、その規範内容や、適合しないと見なされる慣行についてまとめている。(cf. Digest of Jurisprudence du CEDS (mars 2005).)

次の報告書審査において、問題となった事例の進展について報告を求められることから、申し立てを受けた締約国にとって、その国内でのさらなる履行を促す役割を有し、他方他の締約国にとっても憲章の適合性を判断する材料として機能する。その意味では欧州社会憲章そのものの規範的發展のみならず、締約国の国内における実施を促す要因としても機能しているように思われる<sup>94)</sup>。

以上の考察から、集団申し立て制度においては国家報告制度における Conclusions からその趣旨や目的、規範内容を導き出した上で具体的事例に適用している傾向が見られた。そしてかかる決定がフォローアップとして次の国家報告書審査において当該締約国の履行を促す働きを有していることが明らかになった。国家報告制度においても、集団申し立て制度における判断はしばしば援用されており、この点も欧州社会憲章の実効性の確保に貢献していると考えられる。

換言すれば、従来の国家報告制度においてある程度確立されていた規範の内容は、集団申し立て制度によって国際の実施措置に国家以外のアクターを関与させることにより当該規範内容が参照される機会を増大させる一方で、集団申し立て制度による制度的發展は国家報告制度を補完する形でありながら個々具体的な事例に対しての適用可能性を保障してきた。これらの制度及び規範の両面における發展が、欧州社会憲章の実効性を確保せしめている要因であると考えられよう。

事例でも明らかなように一定の権利については集団申し立てという、個人通報制度に類似した制度での違反の認定がしやすいと思われる事例が存在する<sup>95)</sup>。そうでない事例があったとしても、国家報告制度を補完する形ではあるものの集団申し立て制度が別個の役割を果たしている点に鑑みれば、今後の事例の蓄積によって、さらに欧州社会憲章の実効性が確保されるであろうと考えられる。

---

94) この点は、例えばクローズドショップにおける委員会の判断が国内裁判所で援用された例（上記事例の第5条・第6条、事例②）を参照されたい。

95) Cullen は、n°1/1998 事件において問題となった第7条1項が15歳以下の労働を明確に禁止していることから、本件は社会権でも司法判断に適する権利が存在する証拠であると述べている（Cullen, *op. cit.*, pp. 28.）。

例えば、クローズド・ショップに関する問題点は、欧州人権裁判所においても以前より判断されてきたこともあり、欧州社会憲章では第5条におけるこれらの事例は、基本的には自由権としても構成される内容を有しているとも言えることから、社会権の権利においても自由権的な側面が強い部分では、このように準司法的な手続きにかかりやすいとも言えよう。

ただ、この実施措置についても問題がないわけではない。第一に、本案段階における報告書を一瞥する限り、Conclusions に明確に依拠していないと思われる事例も散見される。その場合、委員会は以前の報告書審査の内容などを踏まえて総合的な判断をしているようであるが、問題となっている国内的措置が憲章に合致しているかどうかの判断基準が明確でなく、委員会の裁量に大きく依存していると思われる事例も見受けられる<sup>96)</sup>。この点に関しては、委員会の集団申し立て制度に関する手続きや決定の様式の充足、さらには判断の基準となる Conclusions の蓄積に負うところが多いように思われる。

IVでは以上の考察に鑑みて、社会権の実効性確保のための実施措置の意義と役割について考察する。

## IV 社会権の実効性を確保するための実施措置の役割と意義

### 1 実施措置間の相互補完とその役割・意義

以上検討してきたように、欧州社会憲章は当初より実施してきた報告制度をより精緻かつ実効的なものにしつつ、集団申し立て制度によってその実効性をより高めようとしていると言える。集団申し立て制度を報告制度の延長としての古典的な実施措置か<sup>97)</sup>、あるいは社会権の実効性を確保するための新たな実施措置として捉えるか<sup>98)</sup>に争いはあるものの、普遍的レベルでの個人通報制度は報告制度と相互補完的である<sup>99)</sup>という点からすれば、二つの実施措置が相互補完的に機能しているという点には着目されるべきであろう。確かに、個人通報制度（あるいは、それに類似した制度）と国家報告制度との相互補完性は、人権条約をより実効的なものとする上では、ある意味で必然的な帰結であるようにも思われる。そ

96) 例えば、n°10/2000 事件 (STTK ry et Tehy ry c. Finland) [第2条、事例②] では委員会の判断は抽象的なものとどまり、なぜ違反を構成するかについての根拠が明確でないように思われる。

97) Sudre, *op. cit.*, pp. 719.

98) Rolf Birk, "THE COLLECTIVE COMPLAINT: A NEW PROCEDURE IN THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER", in Chris Engels and Mangred Weiss (eds.), *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century* (Kluwer Law International, 1998), pp. 274.

99) 自由権規約においては、規約人権委員会は個人通報制度における見解 (views) を、国家報告制度においてもしばしば参照している。

れでも、欧州社会憲章における相互補完性を強調する意義は、他にもう一点指摘できる。

社会権を保障するための実施措置としては、地域的な制度では欧州社会憲章の他にも「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」(サンサルバドル議定書; 1988年採択、1999年発効)が一定の社会権を対象にした報告制度および個人通報制度を備えている。また、「人および人民の権利に関するアフリカ憲章」(バンジュール憲章; 1981年採択、1986年発効)においても社会権も含んだ個人通報制度が存在する。今のところ、社会権の保護に関して質量ともに実効的な成果を上げていると言えるのは、欧州社会憲章であり、この点において、社会権の実効的な実施のために集団申し立て制度という準司法的手続が導入されたことの意義は小さくはなからう。また、欧州社会憲章の実行は、司法的手続(あるいは準司法的手続)による社会権の実施において実効性を確保しようということを示した点において、筆者はこの制度を新たな革新的実施措置であると考ええる。

先にも述べたように、欧州社会憲章での集団申し立て制度はあくまでも一般的な文脈における締約国の実施が十分ではないことを申し立てることであり、そこで特定の個人の被害が前提にはなっていない。国際人権法における個人通報制度の意義が、国内において自らの権利侵害を救済し得ない場合の救済手段として認識されるようになってきていること<sup>100)</sup>からすると、欧州社会憲章における集団申し立て制度の意義は権利の侵害を受けた個人の救済というよりは(無論、かかる要素が存在することは否定しないが)、報告審査以外での委員会による審査の機会を設けることで報告制度の時間的間隔を埋めて、よりターゲットを絞った実施の監督ができるという点(すなわち、報告制度の補完)に置かれているように思われる。申し立てられた状況が問題となる条項に適合していないと判断した後の帰結が比較的緩やかなものに思われるのも、このような性格のためであると考えられる<sup>101)</sup>。

従来人権条約の実施措置として考えられてきた国家報告制度および個人通報制

---

100) 申恵手「国際人権の救済方法」『ジュリスト』1244号(2003年5月)、67-68頁。

度の意義を敷衍すれば以下のようになろう。まず国家報告制度は実施機関とのいわゆる「建設的対話」を通じて、個々の国家が自発的に条約中の諸権利を国内において保障し確保することを目的としており、またその履行確保措置は、当該国家の一般的状況から改善点や問題点を抽出していくという手法が取られている。他方、個人通報制度は権利の侵害を主張する個人や、そのような個人に代わって非政府組織（NGO）に、国際的実施機関への通報権を認めることで、国家報告制度では表に出てこない、個人の権利侵害の主張を国際場裏に表すこと、換言すれば個人の権利侵害の救済を国際的平面において求めるという点にその意義があると考えられている。その意味において個人は国家に属しつつも、国家と同等の立場で主張をなすことができる点に個人通報制度の利点は見出せよう。その帰結として、個人通報制度の手法は一個人の具体的な権利侵害に対しての救済を求めるものであり、当該個人の権利が侵害されている状況が除去されることがその目的となる（もちろん、その波及的な効果によって同様の立場に置かれている多数の個人が救済される可能性はあり、実際にはそれにより多くの人の救済が期待できる）。

既存の二つの実施措置との比較において、欧州社会憲章における集団申し立て制度を捉えたと、以下のことが指摘できよう。第一に、国家報告制度との対比で述べるならば、締約国の国内における特定の条項が十分に履行されていないとの申し立ては、最終的にはそのことによる権利の侵害を被っている個人の救済に資することになる。その意味において委員会が繰り返し述べているように、条項の実効的な適用が締約国には求められているという点において、集団申し立て制度は個人の権利を保護し、その救済を求めるという性質を有している。他方その手続からも明らかなように、集団申し立て制度は国家報告制度との密接な関連を有しており、そのフォローアップの手法が示すように履行確保の面においては国家

---

101) 窪は、集団申し立て手続における規範準則が、既に行われた国家報告審査の結論に求められ、また最終判断も次回の国家報告審査に反映させるものである、すなわち当該措置が国家報告審査を補完するものであることによるとしている（窪、前掲論文、39頁）。同旨、Holly Cullen, "The Collective Complaints Mechanism of the European Social Charter", *European Law Review Human Rights Survey*, vol. 25, (2000), pp. 18.

報告制度という締約国の自発的な履行に依存している。このような国家報告制度との関係は、人権条約を実効的たらしめようとする観点からは当然の帰結であり、二つの制度上の相互補完によって、人権条約中の権利の実効性を確保することに寄与するものであると言えよう。

第二に個人通報制度との関連では、以下のことが言えよう。第一に、Ⅱでも述べたように申し立てをなすことのできる主体に一定の制約は課されているものの、申し立ての主体としての、(国際的あるいは国内的レベルにおける)雇用者および労働者の団体あるいは非政府組織という国家以外の主体に対して、国際的実施機関に対する通報権を与えるという点においては、個人通報制度とほぼ同等の機能を有していると言えよう。欧州社会憲章の場合、申し立てをなすことのできる主体については、前述の通りILOの結社の自由委員会がそのモデルとなっていることが、かかる制度の背景にあるものの、一般的に社会権の侵害による被害者の数は、自由権の侵害の場合と比較して多いと考えられている<sup>102)</sup>。この点に鑑みると、社会権の場合は、救済も含めて申し立ての対象を一定の範囲に限定する(すなわち、ある程度の規模の侵害に申し立ての対象を限定する)ことで、国際的実施機関の作業量を軽減し、制度設計として実行可能性のある制度になる可能性も考えられる<sup>103)</sup>。

集団申し立て制度と個人通報制度との差異としては、前者については国内的救済(およびそれに付随する、救済が完了してから通報を提出するまでの時間的制約)が、申し立ての前提として求められていない点が指摘できる。また、特定の被害者を前提としていないことから、通報権の濫用も問題とならない(ただし、

---

102) Markus Jaeger, "The Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints", 10 *Leiden Journal of International Law* (1997), pp. 77.

103) 社会権の多くは、いわゆるプログラムのなものであり、民主的な社会において漸進的に実施されることによって実現しうると考えられていることも、このような考えの背景にあると考えられる (cf. Michael J. Dennis & David P. Stewart, "Justiciability of economic, social, and cultural rights: Should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing and health?" 98 *A.J.I.L.* 467 (2004).).

後にも述べるが、社会権規約の選択議定書案に関する独立専門家は、選択議定書の事項管轄を「重大な侵害」に限定すべきであるとの見解を明らかにしている。

通報できる団体としての資格についての制約は存在する)<sup>104)</sup>。これは繰り返しになるが、集団申し立て制度は、締約国の国内法や、国内における慣行が欧州社会憲章の規定と合致しているかが、報告書審査における Conclusions という一般的な基準により検討される。この点は、特定の個人の権利侵害の申し立てを検討し、違反の認定を行う個人通報制度とはその性質の違いを指摘できるだろう。しかしながら、集団申し立て制度においてもその結果として（ある程度の規模の）個人の救済に資する結果となっていることからしても、その差は非常に小さいものであると考えられる。端的に言えば、その差異は通報権者の範囲を広く認めるが受理可能性を比較的厳密に審査し、違反を認定する個人通報制度と、通報権者の範囲を限定するが、国内救済などの受理可能性の基準を緩和し、条約との適合性により違反の認定を行わない集団申し立て制度、という対比が言えよう。

以上のことから、集団申し立て制度は個人通報制度と類似の制度でありながら、その第一の目的を締約国の国内法や慣行と、人権条約の合致に求めることから、その力点が個人の救済よりは、国家報告制度の補完に置かれている、ということが言えよう。これは、国家報告制度において十分に救済し得ないや規模の大きい事態に対して、国家報告制度を補完する形で集団申し立て制度が機能していると言えよう。

## 2 社会権規約における個人通報制度の検討—欧州社会憲章との比較検討—

前節での分析を手がかりに、本節では社会権規約の選択議定書案を検討し、欧州において行われている、社会権を実効的に実施するための試みが普遍的なレベルではどのように位置づけられるかを検討する。それにより、地域的な実施措置としての集団申し立て制度の普遍的妥当性を検討し、集団申し立て制度の評価を欧州の外部の視点からも試みてみたい。

既に知られているように、社会権における実効性を確保するために、社会権規約では実施機関やその実施に様々な改良が加えられており<sup>105)</sup>、その一環として社会権規約に新たな選択議定書を設け個人通報制度を導入しようとの動きも以前か

---

104) Cullen, *op. cit.*, pp. 24.

ら見られる<sup>106)</sup>。1997年に社会権規約委員会において選択議定書案<sup>107)</sup>が採択されて以来、同案は国連人権委員会において議論されている。そこでは、一定の賛同を得ている部分もあるものの、選択議定書採択に向けての動きは活発とは言えない<sup>108)</sup>。その根底には、社会権という権利を保障するために果たして個人通報制度という実施措置が本当に機能するのかどうかという根深い不信感が存在するのも事実である。また仮に個人通報制度を導入しようとしても、それによって本当に実効性が確保されるのかとのそもそもの疑問も存在する。すなわち、経済的な資源を有さない状態でどのようにして社会権を保障しようのか、といった疑問であったり、締約国ごとに経済的社会的事情が異なる状態でどのようにして違反を認定できるのかといった疑問である<sup>109)</sup>。これらの議論は概ね社会権という権利の内包する義務や性質をどのように理解するか、という議論に集約できる。以下では、社会権規約の選択議定書案の内容とその問題点を概観し、さらに社会権の実施措置としての個人通報制度と集団申し立て制度との関係の議論の見地から、この議定書案に対する評価を試み、その関連で集団申し立て制度の普遍的位置づけの可能性を探りたい。

### 1) 社会権規約選択議定書案の概観

選択議定書の当事国となった国家は、個人からの通報を受理し (receipt)、検討する (examine) 委員会の権限を認める (第1条)。通報者たる個人の範囲に

---

105) Daniel Turp, “Le contrôle du respect du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels”, dans *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement : mélanges Michel Virally*, (Pedone 1991), p. 465–481 ; Jean Dhommeaux, “La contribution du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies à la protection des droits économiques, sociaux et culturels”, *Annuaire français de droit international*, t. 40 (1994), pp. 637–657 ; Matthew Craven, *THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS*, (Oxford University Press, 1995).

106) Kitty Arambulo, *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : Theoretical and Procedural Aspects* (Intersentia 1999).

107) *U.N. Documents*, E/CN. 4/1997/105 (18 December 1996).

108) 例えば、選択議定書案を審議している委員会の作業部会の報告書では、選択議定書採択による利点が述べられる一方、選択議定書に対する慎重論もかなり見受けられる。(U.N. Documents, E/CN. 4/2004/44 (15 March, 2004), paras. 18–26, pp. 6–8.)

については、他の国際的文書と同様に、規約中の権利を侵害されている被害者としての個人と集団、およびそれらを代表する集団による通報が認められる（第2条）<sup>110)</sup>。

受理可能性の基準は、自由権規約の選択議定書とほぼ同様の内容である（第3条）<sup>111)</sup>。通報は、申請者が通報を取り下げた場合には検討されず、受理不能と決定された通報については、新たな状況に基づいて再び検討を行うこともある（第4条）。仮保全措置として、通報受理後に生ずる事態が回復不能な損害を与えうる場合に、委員会がかかる損害を防止するための仮保全措置を締約国に求めることができる（第5条）。通報の受理後、委員会は関係する締約国に対して6ヶ月の期間内に自らの見解を出すよう求める一方で、個人通報手続以外での事態の解決を促す（第6条）。

通報の検討に際して、委員会は、当該締約国及び通報者からの情報のみならず、それ以外からの情報についても当事者に当該情報が伝えられることを条件に、それに基づく検討ができる（第7条）。通報を検討した結果、委員会が違反の認定を行った場合には違反に対する救済や再発防止のための特定の措置をとることを、締約国に勧告することができる（第8条）。その場合、締約国は6ヶ月以内に当該措置についての報告を行うことになる。フォロー・アップの手続として、適切

109) 例えば、Michael J. Dennis & David P. Stewart, "Justiciability of economic, social, and cultural rights: Should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing and health?" 98 *A.J.I.L.* 462 (2004).

ここでは社会権規約に選択議定書を導入する際の問題点を以下の5点挙げている (pp. 464-465)。

- ①社会権規約上の締約国の義務を實際上同定し、意義があるように適用できるのか。
- ②①の義務が同定できるとして、それは全ての国家に等しく適用されるのか、そうでないとしたら区別はどのようにしてなされるのか。
- ③個人通報に対して、国家の側はどのようにしたら自らの作為（あるいは不作為）を証明できるのか。
- ④準司法的機関の決定によって、締約国の社会権の実施を改善できるのか、できるとしたらどのようにしてか。
- ⑤既存の他の国際的実施措置の他に、社会権が個人通報制度を導入して有益な貢献ができるのか。

110) 草案作成の過程で、対象となる権利を一括して扱うか、欧州社会憲章のように国家が対象となる権利を選べるようにするかの議論もなされたが、草案としては規約中の実体的権利（第1—15条）を全体として対象とするとしている。

な時期に（報告書審査の場合など）、当該通報及びその決定に関する報告を求め、決定に対する実効性を検討することが定められている（第9条）。第10条から第17条までは、細則を定める。

## 2) 選択議定書に対する反対論と、集団申し立て制度の観点からの検討

### ① justiciability（司法判断適合性）と漸進的实施

個人通報制度における社会権の justiciability については社会権規約でも欧州社会憲章においても、ある程度これを認める見解があることは指摘しなければならない。すなわち、すべての人権は多少なりとも司法判断に適合すると考えられ、たとえプログラムの性格が強いとしても、条約義務の誠実な遵守という観点からは、締約国が最低限度の必要な措置をとったかどうかの判断は可能であると考えられる<sup>112)</sup>。社会権規約委員会の報告書審査における実行は、ここでいう「必要最低限の義務」がどの程度なのかを個々の締約国に設定させている。

このような点から考えると、個人通報制度においても、欧州社会憲章と同様に国家報告制度の結果（各国ごとの実施状況や最終所見、各条項ごとの一般的意見など）を活用することによって、申し立てを受けた国家が、必要最低限の義務を怠ったかどうかを判断することは十分に可能であろう。社会権が司法判断に適するかどうか（justiciability）についての議論も、このような必要最低限の義務についてはある程度の合意を見ている<sup>113)</sup>。この点に関して、個人通報制度と集団申し立て制度において差異はさほど見られないと思われる。

### ② 基準の設定

---

111) 具体的には、以下の通りである。

- (1) 匿名の通報は受理できない
- (2) 以下に掲げる通報は許容できない
  - (a) 規定に定める権利の侵害を申し立てていないもの
  - (b) 権利の濫用に該当するもの
  - (c) 継続的な侵害を構成するか、同様の効果を有する場合を除いて選択議定書発行以前の侵害を申し立てる場合
- (3) 許容性の条件として
  - (a) 国内における救済手段が尽くされていること
  - (b) 他の国際的手続きに同一の案件が持ち込まれていないこと

112) たとえば、社会権規約委員会の一般的意見3（1990）における、中核的な義務の存在（*U.N. Documents, E/1991/23, Reprinted in U.N. Documents, HRI/GEN 1/Rev. 6 (12 May, 2003), pp. 16, para. 10*）。

経済的社会的状況が相当程度異なる国家間で、すべての国家にあてはまるような共通の基準が果たして可能なのか、不可能な場合にはどのようにその区分けを判断するのか、という問題が社会権の個人通報制度を導入しようとする際のもう一つの疑念である。欧州社会憲章の集団申し立て制度では、Conclusions という形で一般的な基準が存在し、個々具体的な事例においては、どのような行為が憲章に反するかについての基準が一応形成されつつあると言える<sup>114)</sup>。個人通報制度であれ、集団申し立て制度であれ、判断基準としては国家報告制度におけるそれとの互換が考えられること、かつ個々具体的な事例について判断するのであれば、個々の国家の状況を考慮に入れる必要もあることからして、違反となりうる「必要最低限の義務」の閾値は、個々具体的な事例によって決定されれば、それに到達しているかどうか（あるいは、それに到達できなかった場合の事情が合理的かどうか）を判断することは可能のようにも思われることからしても、おそらく問題はそれほど生じないであろう。この点に関して、個人通報制度も集団申し立て制度も、国家報告制度による基準を採用する点については差異が見られない。

### ③国家の経済社会政策への介入

そして、最も大きい懸念の一つとして、社会権規約委員会が国家の経済社会政策を判断するようになってしまわないのではないか、あるいは自ら権利を実現するための利用可能な資源を有していない場合にも、個人通報制度によって義務違反を認定されてしまうのではないかという懸念である。しかし、この点については結論から言えば、かかる懸念は当たらないのではないと思われる。社会権規約委員会は例えば、食糧に対する権利に関する一般意見12（1999年）において、飢餓からの自由という最低限のレベルの充足を怠った（不可能（inability）ではなく、意図的に怠ること（unwillingness）の場合）場合には、規約の違反となりうるとしている<sup>115)</sup>。すなわち、義務の履行に関してはそれを充足したかどうかで

113) この点において、女子差別撤廃条約における個人通報制度を導入する選択議定書の議論は示唆的である。例えば、申恵手「個人通報制度の検討」山下泰子・植野妙実子編著『フェミニズム国際法学の構築』（中央大学出版部、2004年）、233-252頁。

114) Digest de Jurisprudence du CEDS (mars 2005).

はなく、その実現に向けてどれだけのことがなされたのかが重要なのである。その場合に、国家報告書を基にして現状を正確に把握した上で現状に照らして判断を行い、必要最低限の義務を超える部分については、国家の裁量を認めるような形で判断基準が運用されれば、このような懸念は当たらないであろう。

この点につき、社会権規約の選択議定書案を検討していた独立専門家は、かかる懸念に理解を示し、個人通報の対象を「大規模かつ明白な権利の侵害あるいは不履行」に限定すべきであるとの見解を表明している<sup>115)</sup>。これは、締約国による単純な見落としやプログラム上の欠陥を、恣意的な通報から保護するためであると説明されている。もし独立専門家のこの見解が妥当なものであるとすれば、個人通報制度は実質的に集団申し立て制度となるか、あるいは同種の申し立てが多数寄せられることが予想される。

この点に関しては、制度設計の問題として、通報の質を確保するか、通報権者を限定しないか、という判断が必要になろう。前述の一般的意見にあるように、不可能ではなく意図的な怠慢による、必要最低限の義務を怠ったことを違反と認定するのであれば、意図的な怠慢の被害者は相当の数に上る可能性が考えられることから、実質的に集団申し立て制度に近い制度の方が、通報の濫用や実施機関の作業を阻害しない程度の通報の量となり、申し立てがスムーズに処理されることが予想される。この点に鑑みて、集団申し立て制度とほぼ同様の効果を有する、独立専門家の提案は傾聴に値すると考える。

## V 結論

以上で概観してきたように、欧州社会憲章においては国家報告制度と集団申し立て制度との間の相互連関により、まず制度の面において実効性を確保しようという動きが見られた。そしてそのことは、従来行われてきた国家報告制度における緻密な規範内容の定式化と相俟って、集団申し立て制度における判断基準として機能していることが明らかとなった。このような制度及び規範の両面における

---

115) ICESCR, General Comment No. 12, para. 17. (reprinted in *U.N. Documents*, HRI/GEN/Rev. 6, pp. 66.)

116) *U.N. Documents*, E/CN.4/2002/57 (12 February, 2002), para. 34.

欧州社会憲章の発展は、社会権の実効性を確保しようとする動きにとって非常に示唆的なものであると言える。

本稿は主として欧州の枠内での動きを検討したが、他の地域の実施機関においても様々な形で経済的社会的権利を確保しようとの動きが見られるようになってきているし、国連における社会権規約の議論も進められている。今後は、これらの比較を踏まえた視座や、欧州の枠内における他の人権文書との関連についても配慮しつつ、経済的社会的権利の実効性を確保するための実施措置について検討を重ねていきたいと考えている。

**【追記】** 本稿の執筆にあたり、一橋大学21世紀 COE プログラム「ヨーロッパの革新的研究拠点」による若手研究者研究活動経費の助成を得た。ここに感謝の意を申し上げる。