

〔研究論文〕

米州人権委員会の予防措置とその実際

齊藤 功高

〔Article〕

Precautionary Measures of Inter-American Commission on Human Rights and Its Practices

Yoshitaka SAITO

Abstract

Inter-American Commission on Human Rights (hereinafter; Commission) can issue precautionary measures to prevent serious and urgent human rights violations. By requesting them, Commission can temporarily prevent deterioration of the human rights situation until it examines the petition in the subsequent merits.

However, several OAS member countries have not thought that the precautionary measures granted by Commission are binding, instead, they have regarded as only recommendations which are not binding. Because there is no provision in the Inter-American Convention on Human Rights directly for the authority of the precautionary measures granted by Commission even if there are provisions of precautionary measures in the Commission's Rules of Procedure.

Will all OAS member countries have an obligation to comply with the provision in the Commission's Rules of Procedure established by the Commission itself ?

I consider the legal basis of the precautionary measures of Commission in Chapter 1 and, in Chapter 2, I analyze the examples of the request of precautionary measures and examine them whether the precautionary measures have the nature of what have binding force or only the recommendation in Chapter 3.

はじめに

国家が行う、あるいは、国家の支援を受けた民間人が行う、深刻で緊急な人権侵害に対し、即時にその停止を求めることは、人権侵害を阻止する上で極めて重要な米州人権委員会 Inter-American Commission on Human Rights (以下、委員会)の役割である。人権侵害の加害国家と被害者の個人あるいは個人からなるグループは権力関係において対等ではない。常に個人あるいはグループは権力構造の上で弱者である。そのため、委員会はそのような人権侵害の被害者の代弁者となり、国家に人権の保護を請求する役割がある。委員会は常に人権被害者の側に立つのである。人権被害者が強大な国家権力に対抗するためには委員会の存在は欠かせない。

人権侵害は、被害者が委員会に請願をし、それが審議され、委員会による何らかの結果が出されるまで待っていても取り返しのできない事態になる場合がある。そのようなときに、緊急措置とし

て関係国家にその事態の進展の中止を求めることは、人権侵害を食い止める最初の一步である。そのような措置が、予防措置 *Precautionary Measures* である。予防措置は、極端に深刻で緊急の状況にある取り返しのつかない被害を防止する手段として広く活用されている。国家にとっても、予防措置を受け入れることによって国際責任を負わない機会が与えられるのであるからメリットがある。

では、そのような委員会の発布する予防措置の法的根拠はどこにあり、その権限はどれほど強固なものなのか、また、その予防措置はどの程度遵守されているのか、さらに、予防措置はどのような種類の人権侵害に出されているのか等、実際の事例を通して検証する。

1. 委員会の予防措置の法的根拠

(1) 委員会の慣行による根拠

予防措置は、しばしば国際法で使われてきた。国際裁判所や条約に基づく裁判所は、提訴された具体的な事例に対して暫定措置 *provisional measures* を命令する権限を与えられているが、委員会は、人権侵害を受けた人の生命あるいは身体的一体性に対する取り返しのつかない被害を避けるために、裁判所に提訴される前に関係国家に対し、予防措置を緊急の措置として要請してきた。歴史的に、委員会は制度的発展といくつかの米州人権文書から与えられた一般的権限として、予防措置を要請してきた。委員会は、国家から情報提供を受けたり、ときには、国家に行動を修正するよう要請してきた。

委員会で予防措置が取られた事例をまとめて記述するようになったのは、1996年の年次報告書からである。それ以前は、予防措置の事例は明確には委員会報告書には出てこない。しかし、米州人権制度が予防措置を使用してきたのは1996年からではなく、今から30年以上前からである¹。そうすると、予防措置が公式に要請され始めたのは1980年の委員会手続規則29条で予防措置が規定されてからとなる。しかし、実際に予防措置が使われ出したのはそれより以前の委員会の慣行を通してである。

人権委員会が創設されたのは1959年であり、設立当初は、委員会の地位は不明確であったが、1967年の米州機構憲章 *Charter of the Organization of American States* (以下、OAS憲章)の改正で、正式にOAS機関の1つになった²。そして、OAS憲章106条で、委員会の機能が「人権の監視と保護を促進することであり、OASの諮問機関として活動すること³」とされた。この「保護」の概念には、必然的に人権の事件を受け取り、それに裁定を下すことが含まれる。従って、すべての米州諸国はOAS憲章を批准することによって、自国の管轄権内で起こる人権侵害に関する請願を審理する委員会の権限を受諾することになる。

また、委員会はOAS憲章で正式にOAS機関の1つになる前であっても、独自に委員会規程 *Statute of the Inter-American Commission on Human Rights* を制定して、自らの権限の強化を図ってき

1 人権委員会の2016年度のホームページによる。

<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/about-precautionary.asp> (2016.11.20 アクセス)

2 委員会の権限強化に関しては、拙稿を参照。齊藤功高、「米州人権委員会の権限強化とその実際」文教大学国際学部紀要第23巻第1号(2012.7)

3 “to promote the observance and protection of human rights and to serve as a consultative organ of the Organization in these matters”

た。委員会は、自らの権限と管轄権の範囲を解釈する権能を持っていると言われる⁴。委員会規程18条には、国家が取った人権措置を委員会に報告するように要請することを規定している。また、米州人権条約 American Convention on Human Rights(以下、米州条約)非締約国に関しては、委員会規程20条に、委員会に提出される通報と他の利用できる情報を吟味し、この委員会によって適切と思われる情報を米州条約当事国ではない国の政府に送付する権限を与えている。この規定は、委員会が適切と考えるとき、基本的人権のより効果的な監視をするために、非締約国に勧告する権限を委員会に与えている。

さて、委員会の権限を強化したのが1965年の委員会規程の改正である。この規程の改正で、人権侵害を主張する個人の通報を受け取り、それを審査する権限が与えられた。

では、委員会の扱う人権侵害の内容は何か。それは、米州条約が批准する前は、米州人権宣言 American Declaration of the Rights and Duties of Man に規定された人権を扱い、米州条約が批准された後では、締約国には米州条約の規定された人権を扱う。また、米州条約の非締約国に対しては、米州人権宣言に規定された人権を扱う。その意味で、米州人権制度では、米州人権宣言と米州条約はともに、OAS 構成国にとって、法的義務のある法源となっている。

米州条約が批准されるまで、委員会は、OAS 憲章の権威の下でその権限を拡大してきた。OAS 憲章に直接の規定はなくとも、OAS 憲章106条の下で意図された命令を実行してきた。それは、人権の監視と擁護を促進するための権限である。

予防措置は米州条約には明確に規定されていないが、委員会が人権保護の権限を拡大してきた結果による⁵。委員会は、移行期の初めから予防措置の使用を継続的に拡大してきたし、裁判所に暫定措置を命じるように要請してきた⁶。

委員会は、国家に対し、ある一定の人権侵害に関して、緊急に予防措置をとることを要請する慣行を履行してきた。これは、特に、失踪したと推測される拘禁者の場合に取られてきた。1980年に、委員会手続規則に予防措置が導入されたが、委員会は、それより以前から予防措置を行使してきたのである⁷。

制度的には、米州条約によって、米州人権裁判所 Inter-American Court of Human Rights(以下、米州裁判所)が創設された。米州条約には米州裁判所が発出する暫定措置が規定され(63条)、委員会は米州裁判所に暫定措置を要請できることになったが、米州裁判所が暫定措置を命令する前に、深刻で緊急な人権侵害に対して予防措置を委員会が発布できることを制度化しておくことが必要であった⁸。このメカニズムの使用は、1990年代、民主主義が進展するに伴い拡大した。一般的には生命が危険な状況にある場合に使用されてきたが、一定の事件では、その他の人権の侵害にも拡大されてきた。

4 Diego Rodríguez-Pinzón, PRECAUTIONARY MEASURES OF THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS: LEGAL STATUS AND IMPORTANCE, 20 No. 2 Hum. Rts Brief 13 Winter, 2013, at40

5 Felipe González, Urgent Measures in the Inter-American Human Rights System, International Journal on Human Rights, Vol. 7, No. 13, p. 51, December 2010, http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo13.php?artigo=13,artigo_03.htm (2016.11.20 アクセス)

6 Pasqualucci, J.M., Interim Measures in International Human Rights: Evolution and Harmonization, Vanderbilt journal of Transnational law, v.38, at1-49

7 González, at51

8 Id., at52

予防措置は、委員会の管轄権を受け入れている 35 の国家の人々の基本的な権利を保護する道具として役立ってきた。緊急の措置を要請し、あるいは予防措置を命令する委員会の権限は、国際人権法の共通の慣行を反映している。

米州地域の人権侵害事件で、予防措置は、切迫した危険の状態にある個人、あるいは集団の潜在的な深刻で取り返しのつかない被害に対して予防し保護するために援用されてきた。予防措置メカニズムは、その効果が示され、OAS 構成国、米州制度を使う人あるいは人権団体等によって認められてきた。

(2) 米州人権諸条約による根拠

米州条約には、委員会の予防措置に関する直接の規定はない。しかし、米州条約 41 条の規定を拡大解釈して、予防措置を根拠づける。すなわち、委員会の主な任務は、人権の尊重および擁護を促進することであるが、その職務を遂行するにあたって、米州条約 41 条には、「有益と考える場合には、加盟国政府に対して、国内法および憲法規定の枠内で人権のための漸進的な措置ならびに人権の遵守を助長するための適当な措置をとるよう勧告すること」(b)、「加盟国政府に対して、人権に関してとった措置についての情報を提供するように要請すること」(d)、「請願およびその他の通報に関してこの条約の第 44 条から第 51 条までの規定に基づく自らの権限に従って行動をとること」(f) が挙げられている。

強制失踪事件に関して、人の強制失踪に関する米州条約 *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons* (以下、米州強制失踪条約) 13 条⁹に、強制失踪に関する委員会の権限の根拠として、米州強制失踪条約の他、予防措置を含む、米州条約、委員会規程、委員会手続規則、米州裁判所規程、米州裁判所手続規則が挙げられている。

米州条約を解釈する場合、米州人権宣言および他の同様な性格の国際文書が有する効果を排除し、または制限してはならない(米州条約 29 条(d))とされていることから、解釈の指針として他の国際文書の内容が参考にされる。しかし、自国が批准などを通して合意していない国際文書まで含むのが問題となるが、日本の裁判所でも見られるように、自国が正式に合意していない国際文書でも解釈の指針として使用することは可能である。

(3) 委員会手続規則による根拠

委員会が予防措置を請求するための明白な法的根拠は、2009 年に改正された委員会手続規則 *Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights* である。その前の 1980 年の手続規則 29 条では、予防措置 *precautionary measures* の用語が使用されておらず、暫定措置 *provisional measures* という用語が使用されていた。1980 年手続規則 29 条は 2009 年手続規則では 25 条になった。その後、25 条はさらに 2013 年の 147 会期で改正されて、より明確に委員会の権限を定めた。

1980 年委員会手続規則 29 条は、1 項で、委員会は、自らのイニシアティブで、あるいは、当事

9 Article XIII For the purposes of this Convention, the processing of petitions or communications presented to the Inter-American Commission on Human Rights alleging the forced disappearance of persons shall be subject to the procedures established in the American Convention on Human Rights and to the Statute and Regulations of the Inter-American Commission on Human Rights and to the Statute and Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights, including the provisions on precautionary measures.

者の要請により、委員会の機能の履行に必要と考える行動をとることができる」と規定され¹⁰、2項で、取り返しのつかない被害を避けるために必要な緊急な場合に、委員会は、告発された事実が真実である場合に、取り返しのつかない被害を避けるために、暫定措置を要請することができる」と規定されている¹¹。

1項では、委員会がとる行動は、委員会の機能の履行に必要な行動であり、このことから、予防措置も委員会の必要な機能の履行に含まれるとしている。さらに、その行動についての要請がいつまで取られるのかという期間の定めがないが、実際の予防措置では、委員会の本案審理で決定が出るまでとなっているケースが多い。

請願が提出される前の段階で予防措置が取れるかどうかの問題は、1980年の委員会手続規則の審議で議論になった¹²。事務局が提出した第1回準備草案では、次のようになっていた。「委員会は、請願あるいは、通報のいかなる段階でも、このような請願あるいは通報に言及された人に対する取り返しのつかない被害を避けるために、関係国家が必要な暫定措置をとるよう要請できる」¹³。これによると、委員会に提出された係争中の事件や請願について暫定措置がなされると解釈できる¹⁴。後日、事務総長は、新しい準備草案を提出したが、そこには、極端な緊急性と深刻性の概念と共に、予防措置の用語が含まれていた¹⁵。さらに、議論が継続され、最終的には第3草案¹⁶で、予防措置の時間的制限が取り除かれ、委員会は、請願の提出に関係なく予防措置を出すことができるようになった¹⁷。

また、2項では、暫定措置が取られる場合の条件が規定されている。まず、人権侵害が「取り返しのつかない」被害 **damage** であること、「緊急な」場合であることが述べられている。

次に、2009年の委員会手続規則25条は1項から9項までの条項からなっており、1980年の29条から比べるとより詳細な規定ぶりとなっている。

すなわち、委員会の予防措置の請求は、対象が人だけではなく、請願や事件の手続に関しても取ることができる」と規定された(1項)¹⁸。そして、予防措置は、係争中の請願や事件とは別個に独立して請求できること(2項)¹⁹、予防措置は、個人の請願や事件に対してだけ請求できるのではなく、

10 1. The Commission may, at its own initiative, or at the request of a party, take any action it considers necessary for the discharge of its functions

11 2. In urgent cases, when it becomes necessary to avoid irreparable damage to persons, the Commission may request that provisional measures be taken to avoid irreparable damage in cases where the denounced facts are true.

12 Felipe González, *id.*,at4

13 *Id.*“The commission may, at any time during the processing of a petition or communication, request that the State concerned adopt the necessary provisional measures to avoid irreparable harm to the persons referred to in such petition or communication.”

14 *Id.*

15 *Id.*,at5

16 “The Commission may, on its own initiative or at the request of a party take any action it deems necessary for the performance of its functions”

17 Felipe González, *id.*,at5

18 1. In serious and urgent situations, the Commission may, on its own initiative or at the request of a party, request that a State adopt precautionary measures to prevent irreparable harm to persons or to the subject matter of the proceedings in connection with a pending petition or case.

19 2. In serious and urgent situations, the Commission may, on its own initiative or at the request of a party, request that a State adopt precautionary measures to prevent irreparable harm to persons under the jurisdiction of the State concerned, independently of any pending petition or case.

集団に対しても請求できること、すなわち、予防措置は個別的性質と共に集団的性質も持つことが示された(3項)²⁰。また、予防措置が取られるための前段階として、関係国家から関連する情報を要請しなければならないことが規定された(5項)²¹。さらに、委員会が取った予防措置が適切であるかどうか、定期的にレビューすることも規定された(6項8項)²²。

25条では、予防措置が取られる条件として、「深刻で」「緊急な」状況と「取り返しのつかない被害」が存在することが述べられ、今までの手続規則の「緊急性」に加えて「深刻性」が規定されている。

委員会は、予防措置を採用する前に、関係国家に関連情報を要請しなければならないが(5項)、現状として、委員会は、予防措置を決定する前段階で関連情報を国家に要請することが多くなっている。

委員会が予防措置をとる場合には3つの手続き上の注意点がある(4項)²³。1つは、受益者 **beneficiaries** と見なされる人のための情報あるいは受益者となるための情報を確認すること(a)、2つ目は、要請に動機を与える事実とその他の利用可能な情報の詳細で時系列の記述があること(b)、3つ目は、要請された保護措置の記述があること(c)である。

次に2013年に改正された手続規則25条では、2009年の手続規則25条に規定されていない項目が追加された。

まず、委員会が予防措置を発動できる法的根拠の文書を明確にした。すなわち、OAS憲章106条、米州条約41条(b)、委員会規程18条(b)、米州強制失踪条約13条を根拠に、委員会は国家に予防措置を要請できることになっている(1項)²⁴。

20 3. The measures referred to in paragraphs 1 and 2 above may be of a collective nature to prevent irreparable harm to persons due to their association with an organization, a group, or a community with identified or identifiable members.

21 5. Prior to the adoption of precautionary measures, the Commission shall request relevant information to the State concerned, unless the urgency of the situation warrants the immediate granting of the measures.

22 6. The Commission shall evaluate periodically whether it is pertinent to maintain any precautionary measures granted.

8. The Commission may request relevant information from the interested parties on any matter related to the granting, observance, and maintenance of precautionary measures. Material non-compliance by the beneficiaries or their representatives with such a request may be considered a ground for the Commission to withdraw a request that the State adopt precautionary measures. With regard to precautionary measures of a collective nature, the Commission may establish other appropriate mechanisms of periodic follow-up and review.

23 4. The Commission shall consider the gravity and urgency of the situation, its context and the imminence of the harm in question when deciding whether to request that a State adopt precautionary measures. The Commission shall also take into account:

a. whether the situation of risk has been brought to the attention of the pertinent authorities or the reasons why it might not have been possible to do so;

b. the individual identification of the potential beneficiaries of the precautionary measures or the identification of the group to which they belong; and

c. the express consent of the potential beneficiaries whenever the request is filed before the Commission by a third party unless the absence of consent is duly justified.

24 1. In accordance with Articles 106 of the Charter of the Organization of American States, 41.b of the American Convention on Human Rights, 18.b of the Statute of the Commission and XIII of the American Convention on Forced Disappearance of Persons, the Commission may, on its own initiative or at the request of a party, request that a State adopt precautionary measures. Such measures, whether related to a petition or not, shall concern serious and urgent situations presenting a risk of irreparable harm to persons or to the subject matter of a pending petition or case before the organs of the inter-American system.

2つ目に、予防措置の決定には、「深刻な状況」「緊急な状況」「取り返しのつかない被害」の3つを考慮することを必要としたことである。「深刻な状況」とは、保護されている権利あるいは、提出された事件や請願の決定に重大なインパクトを及ぼすこと(a)、「緊急な状況」とは、差し迫った具体的な危険や脅威があること(b)、「取り返しのつかない被害」とは、性質上、賠償や回復あるいは十分な保障を不可能にする権利侵害であること(c)が考慮されなければならないとされた²⁵。

深刻で緊急の状況は、生命と身体的一体性の差し迫った危険による。これには、不法な死刑判決、死の恐怖、拷問の危険性、非人道的品位を傷つける処罰あるいは取扱い、拘禁状況から生じる深刻な危険等が当てはまる²⁶。しかし、委員会は、どのような人権侵害が生命と身体的一体性の侵害に当たるかの判断につき、共通する条件を決定してこなかった。これまで、委員会は、予防措置を与える状況を厳格に分析することは不可能だという理由から、特定の状況を詳細に分析することによって予防措置を発動するという判断をしてきた²⁷。

また、初めて受益者という概念が用いられた(3項)。受益者の概念について、2010年の PETITION AND CASE SYSTEM- Informational brochure によると、予防措置が認可されている個人あるいはその団体と定義されている²⁸。そして、このような人及び集団は身元が確認されているか、あるいは身分を確認できることが必要とされる。その点、提出者 Applicant(s) (予防措置の請求を提出する個人や団体)と区別される²⁹。

手続規則は、委員会が予防措置の要請を考える際の要素として、3点を挙げる(6項)³⁰。1点目は、当該状況を関係当局が知っていたかどうか、あるいは、知る可能性がなかった場合にはその理由(a)、2点目は、予防措置が発動される可能性のある被害者の確認、あるいは所属していた団体の決定(b)、3つ目に、予防措置の要請が第三者によって提出される場合には、予防措置が発動される可能性のある被害者の同意(c)である。

1点目の意図するものは、関係国家が緊急の状態を国内で解決することにある。しかし、これは絶

-
- 25 2. For the purpose of taking the decision referred to in paragraph 1, the Commission shall consider that:
- a. “serious situation” refers to a grave impact that an action or omission can have on a protected right or on the eventual effect of a pending decision in a case or petition before the organs of the inter-American system;
 - b. “urgent situation” refers to risk or threat that is imminent and can materialize, thus requiring immediate preventive or protective action; and
 - c. “irreparable harm” refers to injury to rights which, due to their nature, would not be susceptible to reparation, restoration or adequate compensation.
- 26 Clara Burbano-Herrera, Frans Viljoen, interim measures before the inter-american and African human rights commission: strengths and weaknesses, 30 IUS gentium, 2014, at161
- 27 *Id.*
- 28 Beneficiary or beneficiaries: person or group of persons on whose behalf precautionary measures are adopted. Such person or persons must be identified or identifiable.
- 29 Applicant(s): person or group of persons who files the request for precautionary measures.
- 30 6. In considering the request the Commission shall take into account its context and the following elements:
- a. whether the situation has been brought to the attention of the pertinent authorities or the reasons why it would not have been possible to do so;
 - b. the individual identification of the potential beneficiaries of the precautionary measures or the determination of the group to which they belong or are associated with; and
 - c. the consent of the potential beneficiaries when the request is presented by a third party unless the absence of consent is justified.

対的な性質の規則ではなく、状況を判断して請願者が直接委員会に請求することが許される。状況の緊急性があれば、手続規則は、国内救済悉尽を要求する裁判規則と比較して柔軟性をもっている。

2点目も絶対的な規則ではなく、委員会によって考慮される1つの要素である。

3点目は、強制失踪の状況では確実に起こり得るし、また、人が自由を奪われた場合等も、さらに、人権侵害を受けた人が自ら委員会に要請しない場合にも起こり得る。

また、委員会は、自らのイニシアティブ、あるいはどちらか一方の当事者の要請で、予防措置を継続するか、修正するか、取り下げるかどうかを判断するために、予防措置を定期的に評価しなければならない(9項)³¹。その場合には、受益者に意見を聞かなければならない。取った予防措置に対しては、関係当事者から情報を得るなどして、フォローアップ措置を取らなければならないことになっている。フォローアップは通常、受益者あるいは関係国家の間で文書による通報によって、または公聴会を通して実行される。

2. 予防措置の実際

(1) 予防措置で保護される権利

予防措置 / 年	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	計
請求された予防措置	265	314	250	301	324	375	422	448	400	504	674	4,277
認可された予防措置	33	37	40	28	34	68	57	35	26	33	45	436

出典：委員会年次報告書 2016年11月16日 IACHR STATISTICS より³²
<http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>

2005年から2015年までの予防措置の数は、請求された予防措置が合計4,277例、認可された予防措置は436例となっており、許可された予防措置の割合は年平均約10%である。これは、委員会が深刻で緊急な人権状況と認めた数である。委員会が委員会手続規則25条に基づき、深刻で緊急な状況にある人権に対して、米州条約の非締約国であってもOAS加盟国すべてに予防措置を要請している。

予防措置が要請された国としては、1996年から2015年までの合計で見ると、1位コロンビア、2位グアテマラ、3位メキシコ、4位米国、5位ホンジュラスとなっている³³。その中で、米州条約の非締約国は米国だけである。

予防措置の事例のほとんどを占めるのが、生命の権利(米州条約4条)と人道的な取扱いを受ける権利(米州条約5条)についてである。通常、予防措置は生命と身体的一体性 personal integrity に関わる人権侵害に取られるものである。予防措置の発布が深刻で緊急性を要する危険な状況に適用さ

31 9. The Commission shall evaluate periodically, at its own initiative or at the request of either party, whether to maintain, modify or lift the precautionary measures in force. At any time, the State may file a duly grounded petition that the Commission lift the precautionary measures in force. Prior to taking a decision on such a request, the Commission shall request observations from the beneficiaries. The presentation of such a request shall not suspend the precautionary measures in force.

32 注意：これらの予防措置の数は、多くの場合、複数の個人あるいは共同体全体が保護を受け取るので、予防措置が採択される際の保護される人の人数を必ずしも反映したものではない。

33 米州人権委員会ホームページ <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/about-precautionary.asp> (2016.11.20 アクセス)

れるので、多くの予防措置が前者2つの権利に対して発布されている。

生命と身体的一体性に関する予防措置の割合は、全体の予防措置のどのくらいか。Graciela RodríguezとLuis Miguel Canoは、1996年から2007年までの委員会が許可した予防措置を観察して、合計597例の発布された予防措置のうち、478例が生命と身体的一体性の保護で、残りの119例はその他の措置であったと分析した³⁴。Felipe Gonzálezは、この見積もりは予防措置が保護する権利を個別に分析していないので意味はないと問題視するが³⁵、米州条約の条項の大きなくくりで考えれば、あながち間違った数値ではないと考えられる。

予防措置の中でもっとも多い要請の1つが死刑執行の停止である。中南米では、死刑廃止国(実質廃止国も含む)と死刑存置国に分かれ、とりわけ、死刑存置国は、一部スペイン語圏の国も入っているが、カリブ海諸国など英語圏の国に多い。死刑存置国は、カリブ海諸国では、キューバ、ジャマイカ、バハマ、トリニダードトバゴ、バルバドス、グレナダ、ハイチ、ドミニカ共和国等があり、その他の中南米諸国では、ガイアナ、グアテマラ³⁶等が入り、北米では米国である。従って、必然的に、これらの国に死刑執行の停止を求める予防措置が出される。ちなみに、上記国の中で米州条約の非締約国は、キューバ、バハマ、トリニダードトバゴ(1999年脱退)、ガイアナ、そして、米国である。

1996年から2015年まで、死刑執行の延期を求めた予防措置は、米国62件、トリニダードトバゴ42件、ジャマイカ23件、バハマ6件、グレナダ2件、グアテマラ1件³⁷、バルバドス1件の合計137件に上る³⁸。137件の死刑執行延期の予防措置のうち、委員会の決定が出るまで死刑執行が延期されたものは、9件(8件は米国、1件はバハマ)、減刑されたものは、2件(米国1件、ジャマイカ1件)となっている。上記データの2005年から2015年まで見ると、委員会が死刑執行の延期を求めた予防措置は39件(米国34件、トリニダードトバゴ5件)出されている。従って、許可された予防措置の9.1%が死刑執行延期に関する予防措置である。そのうち、米国の1件が延期を委員会に通告している。2005年以降と以前を比較すると、2005年以前は約3.5倍の多さになっている。トリニダードトバゴが極端に減少しているのに比べて、米国は依然として高い数値を示している。

米国の死刑執行延期の予防措置に関しては後述するので、ここでは、委員会の予防措置が要請されたことで死刑執行を延期したり、あるいは減刑した米国以外の国を考察する。

トリニダードトバゴは、予防措置の事例を見ると、委員会の予防措置に応じる意思が全くないことが分かる。英国枢密院の司法委員会は、トリニダードトバゴ事件で、請願が委員会に係争中の間は死刑を執行しないように求めた。枢密院の判決は、請願が審理される前に死刑判決を執行することは、憲法上の適正手続きを否定することになるというものだった³⁹。このようにトリニダードト

34 Felipe González, at8, Rodríguez Manzo, G.; Cano Lopez, L.M., Acceso a la información y democracia: medidas cautelares en torno a acceso a las boletas de la elección presidencial de 2005 en México, Revista CEJIL, N.4, at5

35 Felipe González, *id.*

36 1985年に制定されたグアテマラ憲法は、18条で死刑を容認している。同国における最後の死刑は、2000年に薬物注射によって執行された。それ以後、死刑宣告を受けた者に対する大統領恩赦発布の権限を政府に与えることで、事実上の死刑の執行を停止している。2005年、米州人権裁判所は、グアテマラは、大統領恩赦を許可するための法的手続きがないために死刑を適用できないと判断した。

37 これは、1997年に出された死刑執行延期に関する予防措置である。

38 それ以外の死刑存置国には死刑執行延期の予防措置は出していない。

39 Clara Burbano-Herrera, Frans Viljoen, at163

バゴは、英国枢密院やその他の国際人権機関によって死刑執行の違法性を糾弾されたが、国内の治安状況から死刑続行を望む政府の姿勢は変わらなかった。そのためトリニダードトバゴは、枢密院や米州裁判所、あるいは委員会の決定は自国の犯罪の現状を無視したものであるとして、米州条約を1999年に脱退した。

それに対して、ジャマイカが死刑執行を中止して減刑にしたものは、23件中1件だった。1999年3月9日、委員会は1996年2月12日に死刑判決を受けた Whitley Dixon に、事件の審理が終わるまで、刑の執行を延期するよう要請した⁴⁰。委員会は、ジャマイカ政府から要請に対する返答を受け取らなかったが、1999年4月16日に死刑を減刑したと1999年7月21日に請願者から委員会に知らせがあった。

その他、バハマは、1998年4月1日の予防措置の要請に対して、1998年4月2日に刑を執行する予定だったが、委員会から請願の本案決定が届くまで、死刑執行を延期したと発表した⁴¹。

このように、予防措置を受け入れて国内的に救済措置をとる事例は極めて少ない。

(2) 米州人権条約締約国への予防措置の実際

(a) コロンビアの事例

委員会が予防措置を認可した数が最も多いのはコロンビアであるが、コロンビアは1973年に米州条約を批准している。そこで、ここでは、米州条約の批准国の例として、まず、コロンビアを挙げる。

1996年から2015年までのコロンビアに対する予防措置は委員会の年次報告書で知りうる限り、178事例が報告されている。そのうち、明確に予防措置をコロンビア政府が受け入れて行動をとった事例が6例、予防措置の要請を否定するのではなく、状況に関する情報とその監視を継続して行うという消極的容認の事例が89例あり、その他、83事例は、委員会が要請はしたが、その後の結果の記載がない事例である。

委員会の要請を受け入れて政府が対応した事例として、2004年3月5日の例を挙げる⁴²。この事例は、Bello市や警察によって強制的に立ち退きを余儀なくされた、50人以上の大人と63人の子どもが健康と安全を脅かされているとして、十分な設備を保証する措置をコロンビア政府に要請したものである。2004年8月25日、当事者同士で合意に至り、委員会は予防措置を取り下げた。

もう一つの予防措置は、2002年4月12日、1997年7月の Mapiripán における49名の市民が虐殺されたときの将校 Lieutenant Colonel Orozco Castro の証言に関わるものである⁴³。この証言により、彼と彼の家族が軍隊からの敵意などにより身の危険を訴えたものである。コロンビア政府は、彼と彼の家族を保護する行動をとった。

次に委員会の予防措置の要請を拒否した事例を挙げる。2014年3月18日、委員会はコロンビア政府に対し、ボゴタ市長 Gustavo Francisco Petro Urrego の政治的権利の保護に関する予防措置を要請した⁴⁴。

40 委員会ホームページ <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/about-precautionary.asp> (2016.11.20 アクセス)

41 委員会ホームページ *id.*

42 <http://www.cidh.org/medidas/2004.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

43 <http://www.cidh.org/medidas/2002.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

44 PM374/13 (March 18, 2014)

IACHR ホームページ <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp> (2016.11.20 アクセス)

委員会は、当事者から提出された情報を分析して、選挙でボゴタ市長に選ばれた Francisco Petro Urrego の政治的権利を含む状況が深刻で緊急であると認め、委員会手続規則 25 条 1 項に従って、コロンビア政府に 2013 年 12 月 9 日の決定に基づく、2014 年 1 月 13 日づけ司法長官の発布と承認を停止し、Francisco Petro Urrego が市長としての政治的権利を行使し、職務を果たすことを保証するよう要請した⁴⁵。

しかし、コロンビア大統領 Juan Manuel Santos は、この予防措置を遵守しない立場を声明し、市長の解任手続きを進めると述べた⁴⁶。コロンビア政府は、2003 年以降、予防措置は命令であり拘束力があると明確に認めていたが⁴⁷、予防措置は要請 requests であって、生命と身体的一体性を保護できないことが国際人権法上明確な場合のみ、拘束力があると主張する⁴⁸。

CEJIL⁴⁹ は、歴史的に、コロンビア当局は予防措置を適用する国際機関に協力してきたので、サントス大統領の決定は以前の立場と矛盾すると主張する⁵⁰。

CEJIL の予防措置に対する立場は次のようなものである⁵¹。

委員会は、OAS 憲章と米州条約に基づいて認められた人権の促進と擁護の任務の下で、拘束力のある予防措置を発動する権限を持っている。その上、委員会手続規則とコロンビアが批准している米州強制失踪条約にも予防措置は明確に述べられている。この委員会の権限は、基本的権利を保護するために、国際司法裁判所 ICJ、ヨーロッパ人権裁判所、拷問に対する国連委員会などの人権機関によって認められた緊急の保護措置を発動する権限と一致している。これらの機関は、生命と身体的一体性の保護のみならず、家族や財産の権利のような他の権利の保護にも拘束力のある措置を発動している。

コロンビア憲法は、多くの事例で、予防措置が義務的であり、国家はそれを遵守しなければならないことを認めてきた。特に、国内裁判所は、予防措置は基本的人権保護の国際機関によって採択された法律行為であり、特定の人権への脅威を終わらせる行政的あるいは法的措置と見なすと声明してきた⁵²。この立場は、憲法裁判所の判例の立場であり、いろいろな事例で繰り返し述べられてきた。

また、委員会は、決議で、民主主義制度に重要な投票によって選ばれた公務員の政治的権利を保護することは特に重要であると述べている⁵³。さらに、委員会は、公務員の解任あるいは資格はく奪の場合は、米州条約で保障された内容が尊重されなければならないと述べる⁵⁴。

上記のように、委員会のホームページによると、コロンビアが委員会の予防措置要請を明確に拒否した事例は少ないが、予防措置の要請を受け入れない傾向は 2009 年ごろから出ている。その証

45 PM374/13 (March 18, 2014) <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp> (2016.11.20 アクセス)

46 CEJIL condemns Colombia's contempt for the precautionary measures granted by the IACHR in the case of Mayor Petro, <https://cejil.org/en/comunicados/cejil-condemns-colombia%E2%80%99s-contempt-precautionary-measures-granted-iachr-case-mayor-petro> (2016.11.20 アクセス)

47 Clara Burbano-Herrera, Frans Viljoen, at162

48 *Id.*

49 正義・国際法センター：Center for Justice and International Law

50 CEJIL, *id.*

51 *Id.*

52 Colombian Constitutional Court, Judgment T-558 of 2003.

53 CEJIL, *id.*

54 *Id.*

拠に、2009年から2015年まで、予防措置に対する政府の返答に従って、当事者が情報と監視を継続するという事例が2件しかないことから伺える。

米州条約の批准国であっても、委員会の予防措置が「要請」であって拘束力はないとするコロンビア政府の主張は、関係国による予防措置の実現が少ない現状を物語っている。

(b) ハイチの事例

ハイチは、1977年9月14日に米州条約を批准している。2000年から2015年まで、ハイチに対して要請された予防措置の22件(委員会の年次報告書から)を検討すると、21件が生命と身体的一体性に対する予防措置であり、予防措置の要請が深刻で緊急性を有することからこれらの権利に集中している。残り1件は、選挙過程の事例であり、ここでは、委員会は、良心、思想、表現の自由、集会、結社、移動、居住、政治的権利、適正手続の権利に対して予防措置を要請している。

ハイチ政府は、委員会の予防措置に対して、上記22件中19件で消極的な態度をとっている。委員会の要請に対して、深刻で緊急な状況の情報の提供を含め、委員会の要請に返答をしなかった(予防措置を取り下げた1例を除いて)。そのため、多くの事例で委員会は監視を続けるという行動をとっていた。

委員会の予防措置を受け入れた例が22件中2件(2001年と2003年)であるが、2001年の予防措置は、2000年4月3日に殺害されたハイチのジャーナリスト Jean Donimique の調査を担当している Claudy Gassant 判事の生命と身体的一体性の保証と事件の調査の保証を求めるものだった⁵⁵。2001年11月15日、ハイチは、委員会の予防措置を受け入れて、判事の安全を保証する措置をとったと委員会に報告した。

2つ目の事例は、数グループによるジャーナリスト Liliane Pierre-Paul に対する殺害予告に対して、生命と身体的一体性、表現の自由に対する2003年5月29日付けの予防措置が要請された事例である⁵⁶。ハイチ政府は、要請を受け入れて、国家警察がジャーナリストの安全を強化する措置と殺害予告等の脅威を調査する措置をとったと委員会に報告した。

生命と身体的一体性の保護のための予防措置の21件の中で、2010年11月15日に認可された予防措置は地震という自然災害によって引き起こされた事案に適用された例⁵⁷である。

地震後、不法な立ち退きを防止し、避難民キャンプにいる人々を保護する拘束力のある予防措置を政府が受け取った最初の例であった。

国連の社会権委員会は、強制的立ち退きを「個人、家族、あるいは、共同体の意思に反して、自宅住居、あるいは土地から永久的あるいは一時的に移動させられること」と定義している⁵⁸。難民は国連の国内避難民のガイド原則 the UN Guiding Principles on Internal Displacement (以下、ガイド原

55 <http://www.cidh.org/medidas/2001.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

56 <http://www.cidh.org/medidas/2003.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

57 PM 367-10 - Forced Evictions from Five Camps for Displaced Persons
<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp> (2016.11.20 アクセス)

58 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 7, Forced Evictions, and the Right to Adequate Housing* (Sixteenth Session, 1997), *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/Gen/I/Rev.6 at 45, (2003).

則)により強制的立ち退きからの保護を含む特別の保護の資格を持っている⁵⁹。さらに、慣習国際法でも、国家は、避難所の保証や安全を含む人権保護と人道的支援を提供する責任があるとされている。ガイド原則は、拘束力はないが、関連する国際条約の下で、人権の保護内容を解釈する際に指針となる⁶⁰。ガイド原則の下で、強制的立ち退きは、「恣意的排除」の形式を構成し、極めて限定された状況以外はすべて禁止されている⁶¹。ハイチの地震のような自然災害の状況では、強制的立ち退きは、安全と健康を保護する必要がある場合を除いて、禁止されている⁶²。

2010年1月12日ハイチを襲った地震で約200万人の人々が家を失った。その結果、ほとんどの人が食料や水、衛生施設の不十分なテント暮らしを余儀なくされた。テントの数は1,300にも上った。人道的危機に加えて、政府や土地所有者と称する者⁶³が不法占拠している国内避難民(IDPs)を排除し始めた。それを行使するに当たって、生命に脅威を及ぼす暴力や強制が行われた。

2010年11月15日、委員会は、人道的支援者のチーム⁶⁴の要請で、強制的立ち退きの脅威に直面しているIDPsのために、予防措置を認可した。委員会は、ハイチ政府にキャンプからの立ち退きに猶予を与え、キャンプに残っているIDPsの人権を保護するために、特別の措置をとるよう要請した。

予防措置の請願者は、委員会手続規則25条1項に従って、深刻で緊急な状況で取り返しのつかない被害を防止する予防措置を実行するようハイチ政府に請求を行った。請願者は、ハイチでの司法制度は十分に機能していないし、政府は、取り返しのつかない被害の深刻な危険に難民をさらしたまましていると主張した⁶⁵。

実際、強制的立ち退きは米州条約のいくつかの条項に違反している。①食料、水、医療ケア、衛生のような条件を得ることを妨げているので、生命の権利に違反している(米州条約4条)。②避難民キャンプを攻撃するために国家警察を送ったり、恣意的な逮捕をしたりして、人身の保護をしないので、身体的一体性と、残忍で非人道的で品位を傷つける取扱いの権利に違反している(5条)。③十分な安全を提供せず、自宅住居と尊厳を攻撃するのを許したことにより、プライバシーと尊厳の権利に違反している(11条)。④法の適正手続きがなく、個人の財産の権利を侵している(21条)。⑤避難民の子どもに特別な保護を与えなかったことにより、子どもの権利に違反している(19条)。

また、強制的立ち退きは、女性に対する暴力の防止、処罰、根絶の関する米州条約 Inter-American

59 Nicole phillips, Kathleen Bergin, Jennifer Goldsmith, Laura Carr, enforcing remedies from the inter-american commission on human rights: forced evictions and post-earthquake haiti, 19 no.1 hum. Rts. Brief 13, fall 2011, at14

60 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guiding Principles on Internal Displacement*, at Introduction OCHA/IDP/2004//01 [hereinafter *IDP Guidelines*]. Inter-Am. Cr. Hum. Rts., *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, at par. 92 (1999).

61 Nicole phillips, Kathleen Bergin, Jennifer Goldsmith, at15

62 *IDP Guidelines*, at Principle 6.

63 ハイチの土地のわずか5%しか地震の前には公式に記録されていなかったし、また、土地の記録もしばしば論争になっていたので、ほとんどの事件では、明確な権利を確定することは難しかった。

64 The advocacy team consisted of the Bureau des Avocats Internationaux (BAI), Institute for Justice & Democracy in Haiti (IJDH), You.Me.We., the Center for Constitutional Rights (CCR), the International Human Rights Law Clinic at American University's Washington College of Law

65 Inter-Am. Comm. H.R., *Haiti: Failed Justice or the Rule of Law?* (2006) (available at <http://www.iachr.org/countryrep/HAITI%20ENGLISH7X10%20FINAL.pdf>).

Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Convention of Belem do Para)の3条7条9条⁶⁶の下で保護する権利を含んでいる。それは、強制的立ち退きから生じる種々の暴力、性的暴行、長引く立ち退きを防止することを国家に義務付ける⁶⁷。

そこで、委員会はハイチ政府に対して次のことを命令した。①新政府の選挙まで、強制的立ち退きの猶予を与えること。②最低限の健康や安全の基準に合う場所に強制的立ち退きの犠牲者を移転させる保証をすること。③裁判所あるいは他の権限のある当局に効果的にアクセスすることを避難民に保証すること。④女性と子どもに特別な保護を与えながら、避難民の身体の安全を保護する安全の措置を履行すること。⑤避難民の権利を保護するよう公務員を教育すること。特に、強制的立ち退きをされない権利。⑥避難民キャンプにアクセスすることを国際組織に保証すること。

しかし、委員会が要請した予防措置は、すぐには実行されなかった。当時の大統領は、委員会の勧告に対応せず、2011年5月に大統領になった Michel Martelly も、強制的立ち退きを中止させることはしなかった。それどころか、新大統領は、就任から1週間以内に始まった大統領から権限を受けたと主張する地方の市長や国家警察による暴力や超法規的立ち退きを黙認した⁶⁸。

ハイチの難民キャンプの強制的立ち退きは、予防措置が2010年11月に発動されてから増大した。これらの立ち退きは、暴力的で、脅しのある強制的なものだった。2011年9月まで、累計67,162名が地震後、キャンプから強制的に追い出された。立ち退きの脅威にさらされているキャンプの数は、2011年7月には348であった(2011年3月以降101件増加)⁶⁹。2011年の統計によると、避難

66 Article 3 Every woman has the right to be free from violence in both the public and private spheres.

Article 7 The States Parties condemn all forms of violence against women and agree to pursue, by all appropriate means and without delay, policies to prevent, punish and eradicate such violence and undertake to:

- a. refrain from engaging in any act or practice of violence against women and to ensure that their authorities, officials, personnel, agents, and institutions act in conformity with this obligation;
- b. apply due diligence to prevent, investigate and impose penalties for violence against women;
- c. include in their domestic legislation penal, civil, administrative and any other type of provisions that may be needed to prevent, punish and eradicate violence against women and to adopt appropriate administrative measures where necessary;
- d. adopt legal measures to require the perpetrator to refrain from harassing, intimidating or threatening the woman or using any method that harms or endangers her life or integrity, or damages her property;
- e. take all appropriate measures, including legislative measures, to amend or repeal existing laws and regulations or to modify legal or customary practices which sustain the persistence and tolerance of violence against women;
- f. establish fair and effective legal procedures for women who have been subjected to violence which include, among others, protective measures, a timely hearing and effective access to such procedures;
- g. establish the necessary legal and administrative mechanisms to ensure that women subjected to violence have effective access to restitution, reparations or other just and effective remedies; and adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to this Convention

Article 9 With respect to the adoption of the measures in this Chapter, the States Parties shall take special account of the vulnerability of women to violence by reason of, among others, their race or ethnic background or their status as migrants, refugees or displaced persons. Similar consideration shall be given to women subjected to violence while pregnant or who are disabled, of minor age, elderly, socioeconomically disadvantaged, affected by armed conflict or deprived of their freedom.

67 Nicole phillips, Kathleen Bergin, Jennifer Goldsmith, at15

68 Nicole phillips, Kathleen Bergin, Jennifer Goldsmith, *id.*, at13

69 *Id.*, p.14 Press Release, Humanitarian Coordinator in Haiti, *La Communaute Humanitaire en Haiti Preoccupee Par La Multiplication Des Expulsions Dans Les Camps* (Sept. 5, 2011) (*available at* <http://reliefweb.int/node/445114>); *see generally* IOM DTM Report.

民の3分の1が強制的立ち退きによってキャンプを追われたと報告されている⁷⁰。5つの請願者のキャンプの内、4つのキャンプでは、不法に立ち退きがなされ(予防措置の承認がなされた後の1つを含む)、その他の1つは、毎日立ち退きの恐怖に直面している。

2011年10月、委員会は、ハイチ政府が予防措置に従う方法について請願者とハイチ政府の作業会合を持つように要請したが、政府は出席しなかった。そこで、委員会は、繰り返し、ハイチに強制的立ち退きに関する人権調査をするよう要請した。

上記の事例から、ハイチにおいては、米州条約の締約国でありながら、積極的に予防措置の要請に応える姿勢が欠けていることが分かる。

(3) 米州条約の非締約国への予防措置の実際

(a) 米国の事例

委員会の年次報告書によると⁷¹、米国へは1996年から2016年まで80件の予防措置が要請されている。その中で、死刑執行の停止を求めた予防措置は62事例、その他は、グアンタナモ関連が5事例、強制送還の事例が10事例、医療ケアに関するものが2事例、その他1事例となっている。予防措置の約78%が死刑執行に関するものだった。

死刑執行の停止を求めた予防措置の中で、委員会の予防措置要請に応えず、自国の判決により刑を執行したのは大多数の52件であり、死刑執行が延期された事例が9例、減刑が認められたのは1例である。

予防措置に反して死刑執行が実行された例として、たとえば、2000年11月10日の予防措置がある⁷²。この予防措置は、ミズーリ州で死刑判決を受け、2000年11月15日に死刑執行が予定されていたJames Wilson Chambersに対し、請願を調査するまで延期するよう求めたものである。2000年11月14日の書簡で、米国は、要請を検討するため適切な政府当局に送付すると委員会に知らせてきたが、後に、Chambersは予定通り2000年11月15日に死刑が執行されたと報告した。

死刑執行を延期した事例として、まず、2007年9月28日のホンジュラス人Heriberto Chi Aceitunoに対する予防措置を取り上げる⁷³。彼は、テキサス州の拘禁センターで死刑執行を待っていたが、委員会は、米州人権宣言1条18条26条⁷⁴の諸規定を基に、とりわけ、死刑執行についての適正手続きに違反しているとして、刑の延期を求めた。テキサス州刑事控訴裁判所Texas Court of Criminal Appealsは、米国連邦最高裁に係争中の注射による死刑執行の合憲性事件との関係で、2007年10月3日に予定されていた死刑執行を停止した。委員会は、Heriberto Chi Aceitunoの状況の監視を続けている。

70 The Int'l Org. for Migration, *Displacement Tracking Matrix V2.0 Update* (2011) (available at http://www.ccc-mhaiti.info/pdf/DTM_V2_Report_15_Mar_English%20_FINAL3.pdf) [hereinafter *IOM DTM Report*]. at11

71 <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp> (2016.11.20 アクセス)

72 <http://www.cidh.org/medidas/2000.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

73 <http://www.cidh.org/medidas/2007.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

74 Article I. Every human being has the right to life, liberty and the security of his person

Article XVIII. Every person may resort to the courts to ensure respect for his legal rights. There should likewise be available to him a simple, brief procedure whereby the courts will protect him from acts of authority that, to his prejudice, violate any fundamental constitutional rights.

Article XXVI. Every accused person is presumed to be innocent until proved guilty.

次に、2001年6月14日に Gerardo Valdez Maltos に死刑執行延期を要請した予防措置を取り上げる⁷⁵。彼はメキシコ市民で死刑判決を受け、2001年6月19日に死刑執行の予定だった。2001年6月16日、オクラホマ州知事は、死刑執行を30日間延期する命令を出したと委員会に知らせた。

死刑判決が出された後、予防措置を要請されてから、死刑から執行猶予のない終身刑に減刑された事例が1例ある。2001年10月2日、委員会は事案を審理している限り、Bacon の死刑執行を延期する予防措置をとるように2回目の要請をした⁷⁶。2001年10月4日の書簡で、ノースカロライナ州知事が執行猶予のない終身刑に死刑判決を減刑したと、米国は委員会に知らせた。

しかし、米国は、一貫して、米州条約と委員会規程に基づかない委員会の予防措置は、拘束力がない勧告だと主張している。たとえば、委員会は、2001年5月18日に死刑執行が予定されていた Robert Bacon Jr. に対する2001年4月25日の1回目の死刑執行の延期に関する予防措置の要請をした⁷⁷。2001年4月11日、米国は、予防措置を発動する委員会の権限は米州条約や委員会規程には直接規定されていないので、委員会の要請は拘束力のない勧告であると意見を述べた。ただし、死刑執行は2001年10月5日まで延期された。

また、2004年3月31日 Gregory Thompson に対する死刑執行延期の予防措置⁷⁸では、米国は国家に予防措置を要請する権限は委員会にはないとの見解を委員会に通報した。しかし、米国は、第8巡回控訴裁判所 the United States Court of Appeals for the Eighth Circuit が国内の法手続に係争中の Thompson の死刑執行を延期したことを委員会に伝えた。

以上から、死刑執行の延期措置あるいは減刑措置は、米国の自主的措置であって、委員会の予防措置によるものではないことになる。

(b) キューバの事例

キューバも米州条約には未加盟である。委員会の年次報告書から分かる7事例のうち1例は委員会の予防措置を受け入れて、実行した例である。2001年4月24日、刑務所にいる Jorge Luis García Pérez-Antúnez の健康上の医療ケアにつき、治療のために刑務所から病院へ移送することを命令した⁷⁹。キューバ政府が Jorge Luis García Pérez-Antúnez をハバナの病院に移送し、特別な治療を受けさせたとの報告を受けた。その他の事例に関しては、委員会は予防措置を要請したが、キューバ政府が受け入れた様子はない。

(c) パハマの事例

パハマについて、1998年から2015年までの10事例を分析すると、死刑執行の停止に関するものが6事例、強制送還に関するものが3事例、刑務所内の待遇改善、医療ケアに関するものが1事例である。

委員会は、請願の決定が出るまで、1999年11月18日の死刑執行の停止に関する予防措置を要請したが、この要請に対する返答はなかった⁸⁰。委員会は、予防措置の要請の根拠として委員会規

75 <http://www.cidh.org/medidas/2001.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

76 *Id.*

77 *Id.*

78 *Id.*

79 *Id.*

80 <http://www.cidh.org/medidas/1999.eng.htm> (2016.11.20 アクセス)

則25条を挙げている。総じて、バハマについては、委員会の予防措置に従った様子は見られない。

3. 委員会の予防措置の有効性に関する議論

(1) 委員会の予防措置には法的拘束力がないとする米国の主張

2002年、グアンタナモの拘禁者代表は、ジュネーブ第3条約の下で、一方的に戦争の捕虜の地位を与えない米国政府に対して、委員会に予防措置を求めた。委員会は、拘禁者の地位が権限のある裁判所によって決定されるように、米国に緊急の措置をとるよう要請した⁸¹。その予防措置の請求に対して、米国は委員会の権限に異論を提出した⁸²。

まず、米国が反論したのは、委員会は米州条約の非締約国である米国に対して予防措置を請求する権限はないというものだった。

理由として挙げるのは、次の2点である。

1点目は、米国は、委員会の権限はOAS憲章と米州条約によって決定されるとする。しかし、OAS憲章は委員会の予防措置に言及していないし、米州条約63条は、米州裁判所が適切だと考える暫定措置を適用する裁判所の権限に言及しているだけである。また、委員会規程の策定を規定する米州条約39条によって採択され、OAS総会で承認された委員会規程は、委員会の権限を決定する補助的法源である。委員会規程19条は、条約63条に規定された権限を述べるに過ぎない。すなわち、深刻で緊急の場合に、委員会は、米州裁判所が適切だと考える暫定措置を当該裁判所に請求できることを権威づけているだけである。従って、OAS憲章、米州条約、委員会規程のどの文書も、予防措置を請求する委員会の権限に言及していない。まして、拘束力のある予防措置を発布する権限に言及していないと米国は主張する。

2点目は、委員会手続規則による予防措置の有効性を否定する。委員会手続規則は、委員会自らによってのみ採択されたもので、OAS構成国にとっては、構成文書ではないと述べる。

故に、人権関連文書に基づかない委員会手続規則25条は、米国に対して予防措置を請求する権限を委員会に与えていないと結論づける。

次に、たとえ委員会に予防措置を発動する権限があるとしても、このような措置は、せいぜい、拘束力のない勧告に過ぎないと主張する。そして、このような予防措置の非拘束的性質は、委員会規程、国際機関や国際裁判所の決定、法律家の著書に根拠があるとする。

まず、委員会規程から予防措置は勧告という非拘束的性質を持っていると述べる。委員会規程20条は、条約の非締約国に、委員会が適切だと考える場合、基本的人権の一層の効果的な監視をもたらすために、勧告をする権限を委員会に与えている。委員会は、すべてのOAS構成国に勧告をする権限を持っているし、米州条約当事国に暫定措置を発布するよう米州裁判所に要請する権限を持っていることは確かだが、一般的に単なる勧告より強い制裁がある米州裁判所の命令措置に従

81 Certain Foreign Nationals Detained in the United States, Inter-American Commission on Human Rights, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2002, Precautionary Measures 2002, OEA/Ser.L./V/II.117, doc. 1 rev. P 80 (2003) (petition regarding detention by United States of detainees at Guantanamo Bay, Cuba).

82 21. U.S. Additional Response to the request for precautionary measures-detention of enemy combatants at Guantanamo Bay, Cuba, IACHR (July 15, 2002), INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS ORGANIZATION OF AMERICAN STATES ADDITIONAL RESPONSE OF THE UNITED STATES TO REQUEST FOR PRECAUTIONARY MEASURES-DETAINEES IN GUANTANAMO BAY, CUBA JULY 15, 2002

うために、委員会規程 20 条の下での勧告をする委員会の権限は、裁判所の措置より弱い権限でなければならない、つまり、非拘束的でなければならないと主張する。

次に、自由権規約第 1 選択議定書によって創設された国連人権委員会の暫定措置を挙げる。

自由権規約選択議定書 5 条 4 項の下で、委員会は、「その見解を関係締約国と当該個人に送付する」ことになっている。また、委員会の旧手続規則 86 条は、同様に次のように規定する。「委員会は、関係当事国に通報の見解を提出する前に、暫定措置を主張した侵害の犠牲者が取り返しのつかない被害を避けるために、予防措置を望んでいるかどうかに関する見解を国家に聞くことができる⁸³」。

このように、委員会は、国家に暫定措置を請求できるだけであり、国家は、委員会の予防措置を遵守することに法的に拘束されない。

選択議定書の当事国は委員会の見解を遵守するよう努力するが、非遵守の場合には、議定書は強制的なメカニズムや制裁のメカニズムを持っていない。

次に、ヨーロッパ人権裁判所、英国枢密院を含む裁判所は、委員会の決定を非拘束的あるいは非強制的なものとして扱っている。ヨーロッパ人権裁判所は、Cruz Varas and others 対スウェーデン事件で、ヨーロッパ人権条約の特別な規定がない場合、ヨーロッパ人権委員会は、法的な拘束力のある暫定措置を命令する権限はないと判示した。また、同裁判所は、スウェーデンに暫定措置をとるようなヨーロッパ委員会の要請は法的拘束力がないと決定した。

最後に、学者も、委員会の予防措置は、拘束力があるという立場を支持していないとする。たとえば、米州裁判所の暫定措置に関する 1994 年のセミナー論文で、Buergethal は、暫定措置に関する米州条約の条文の交渉過程を詳細に述べて、米州裁判所の暫定措置がなぜ拘束力のある命令と見なされなければならないかの議論を進めた。彼の詳細な分析によると、米州裁判所は、委員会が予防措置あるいは拘束力のある暫定措置を要請する権限を持っている可能性に一度も言及しなかったという。

米州裁判所の判例を調べると、予防措置が米州条約の非締約国に対しても拘束力がある措置として取り扱うべきであるという主張は支持されていない。特に、Loayza Tamayo 事件では、米州裁判所は、以下のように述べる。ウィーン条約 31 条 1 項⁸⁴に含まれる解釈に関する条項に従って、米州条約で使用される「勧告」の用語は、通常の意味に従って解釈されなければならない。しかし、誠実の原則に従って、ウィーン条約 31 条 1 項に述べられているように、国家が国際条約に署名し批准した場合、特に米州条約に関して、国家は、OAS の機関の勧告を実行する努力義務は持っている。すなわち、米州裁判所は、勧告は勧告であると判示したが、米州条約の締約国は、委員会の勧告を実行する努力をする義務があると判示した。しかし、勧告は非締約国を拘束するという判示とは程遠い。

結論として、委員会の文書は、予防措置を発布する権限を与えていないし、条約の非当事国に対して拘束力のある命令を発布する権限を委員会に与えていないと米国は主張する。

83 The Committee may prior to forwarding its views on the communication to the State party concerned, inform that State of its views as to whether interim measures may be desirable to avoid irreparable damage to the victim of the alleged violation.

84 第 31 条 1 条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする。

(2) 委員会の予防措置は拘束力を持つとする主張

多くの法学者は、OAS 憲章、米州人権宣言と米州条約、委員会規程の解釈から予防措置が拘束力のある性質を持っていると結論する。Clara Burbano-Herrera や Frans Viljoen も、予防措置は単に勧告的要請ではなく、当事国は簡単にその履行を拒否できないと述べる⁸⁵。

米州人権機関は委員会に人権を促進し擁護する機能を与えている。この機能を行行使して、委員会は、予防措置を与える権限を行行使してきた。また、委員会は自らの権限と管轄権の範囲を解釈する権限を持っている⁸⁶。委員会のこの権限には、委員会手続規則 25 条の下での予防措置を含んでいる。予防措置は、個別の事件で判決のような機能を持つ委員会の固有の権限と見なされる⁸⁷。

このような解釈は、委員会規程 18 条、OAS 憲章 106 条、米州条約 41 条等の条項から導き出される。委員会規程 18 条は、委員会に、政府が人権に関してとる措置を報告するよう要請できる権限を与えている。OAS 憲章 106 条は、委員会に人権の監視と擁護を促進する権限を与えている。

米州条約 41 条では、委員会に、「有益と考える場合には、加盟国政府に対して、国内法および憲法規定の枠内で人権のための漸進的な措置ならびに人権の遵守を助長するための適当な措置をとるよう勧告する」(41 条 b) 権限、「請願およびその他の通報に関してこの条約の第 44 条から第 51 条までの規定に基づく自らの権限に従って行動をとる」(41 条 f) 権限、「加盟国政府に対して、人権に関してとった措置についての情報を提供するように要請する」(41 条 d) 権限を与えている。米州条約の非締約国には、米州条約と一体と考えられている米州人権宣言の規定を根拠に、米州条約非締約国にも情報の提供を要請し、勧告もできるとする⁸⁸。

すなわち、米州条約 41 条には委員会の予防措置の権限は明確には規定されていないが、41 条に規定された委員会の広い権限から、予防措置を採択できるとする。すでに、国連の準司法的組織(国連人権委員会、拷問委員会、人種差別委員会)が予防措置を採用しているのと同じ理由で、委員会は、明確には規定されていなくても、諸条約の解釈に基づいて予防措置を採用できるとする⁸⁹。米州強制失踪条約 13 条でも予防措置が言及されている⁹⁰。これらの文書から、委員会は、人権を保護し、促進する義務を果たすために、予防措置を使う権限を有していると述べる。

米州裁判所でも、いくつかの事件で、委員会に予防措置を發布する権限があることを承認してきた。たとえば、アルゼンチンに関する Mendoza Prisons 事件で、「米州条約の義務に従って、国家は、委員会と裁判所によって発動された決議を履行し従わなければならないと指摘することは適切である」と考える。それゆえ、私は、暫定措置の請願に関する裁判所の決定が出されていない場合に、委員会によって要請された予防措置に国家は従うと確信している。」と裁判長は述べる⁹¹。

85 Clara Burbano-Herrera, Frans Viljoen, *id.*, at 161

86 委員会規程 22 条から 24 条

87 Diego Rodriguez-Pinzon, Precautionary measures of the Inter-American Commission on Human Rights: Legal Status and Importance, Aportes DPI Number 19, year 7, April 2014, at 41

88 委員会規則 Statute of the Inter-American Commission on Human Rights 558/03, 2003 rights, Art. 20

89 Felipe González, at 2 Mendez; dulitzky, 2005, p. 68 ss

90 米州人権委員会に提出された失踪者に関する請願あるいは通報の過程は、予防措置の規程を含む米州条約と委員会規程や規則、裁判所の規程や手続き規則に規定された手続きに従わなければならない。

91 Felipe González, *id.*, at 2 case of the Mendoza Prisons regarding Argentina, Provisional measures, Presidential Note CD-S/1713, November 5, 2004

グアテマラに関する Forensic Anthropology Foundation 事件で、裁判長は以下のように述べた⁹²。「委員会によって提出された情報は、一見したところでは、予防措置は与えられた結果を生み出していない。財団のメンバーとその執行役員の親族の生命と身体的一体性が脅威にさらされ、深刻な危険の状態であることは、極端に重大で緊急の状況に直面していることを示している。それゆえ、議長団は、米州条約の規定に照らして、緊急の措置の手段として、これらの人を保護する必要があると考える。」

OAS 総会は、2006 年にこの事案に言及した。予防措置を含む委員会の勧告に従うよう加盟国に訴えた⁹³。その結果、委員会の予防措置を認め、それらを実行する国内措置を採用した国も出てきた。コロンビア憲法裁判所は、2003 年以来、予防措置や暫定措置に従わない公務員に制裁を課す一連の司法的決定をした⁹⁴。

このように、国際的人権文書や米州裁判所の判決から、委員会の予防措置は命令であり、拘束力があると主張する。

おわりに

委員会の予防措置は、上記の実例を見ると、OAS 構成国は、必ずしも予防措置を受け入れて、人権侵害状況がこれ以上悪化しないよう行動しているわけではないことが分かる。とりわけ、米国のように明確に予防措置の要請に拘束力を認めない国がある反面、米州条約の締約国でありながら、予防措置に拘束力を認めないコロンビアのような国もある。エクアドルやベネズエラ、あるいは最近ではコロンビアのように米国の考えに加わる国も出てきている⁹⁵。また、予防措置の拘束力を明確に否定しないまでも、委員会の要請を暗黙に受け入れない国が多いことが分かる。人権侵害の加害者が国家並びにその影響を受けたグループであるから、自ら蒔いた種を刈ることは容易ではない。

米州条約締約国も非締約国もともに、委員会の予防措置を受け入れない傾向にあるのは事実である。条約締約国には、条約を誠実に履行しなければならない義務があり、条約内容の不履行に国内法の規定を援用できないこともウィーン条約で決まっている。米州条約 1 条で、条約において認められる権利と自由を尊重し、これらの権利と自由を完全に行使するという義務が締約国に課されている。委員会を始め、米州裁判所は、この 1 条を突破口として、国家に人権保護を要求する。

しかし、委員会の予防措置は、米州条約には直接の規定がない。従って、米州条約の解釈を通して、委員会の予防措置を發布する権限を認めるのか、あるいは、OAS 憲章を基礎に、そこから生み出される委員会の権限に基づいて制定した委員会手続規則を法的根拠として各国に予防措置を認めさせるのか、米州条約の締約国でさえ見解が分かれている。

米州人権制度における委員会の権限は、人権擁護の任務を果たすためには強化する方が良いことは自明である。委員会の存在が国家の政策転換を促すのでなければ、委員会は人権の擁護者にはな

92 Felipe González, *id.* Case of the Forensic Anthropology Foundation regarding Guatemala, Provisional measures, Presidential Resolution, April 21, 2006

93 Felipe González, *id.*

94 Decision T-558/03, 2003

95 Clara Burbano-Herrera, Frans Viljoen, at161

れない。そのためには、委員会は法的な鎧を着なければならない。それは、予防措置の規定のある委員会手続規則ということになろう。委員会が人権を擁護するためには、委員会手続規則に法的拘束力を与えている米州裁判所の決定があることから、手続規則を武器に、関係国家に予防措置の実現を迫るしかない。しかも、2013年の委員会手続規則は委員会の権限を強化したものとなっている。

米州諸国地域の人権の強化を図るためには、地域人権機関が強固な理論武装とそれに基づいた実践が必要である。国家が人権を擁護せず、逆に人権侵害をする状況で、人権侵害の被害者が拠り所にするのは、委員会しかないのである。

地道に予防措置を出し続け、要請が受け入れられない場合は、さらに要請する。そして、深刻で緊急の状況がさらに悪化しないように情報の提供と監視を強めていくことが、最低でも委員会には求められるであろう。