

# 欧州評議会議員会議の監視 (monitoring) を通してみる現代ロシア法

樹 神 成

## はじめに

欧州評議会は、「共通の遺産である理想と原則の擁護と実現」のための「より大きな統一の実現」(欧州評議会規程第1条)を目的に、ベルギー、デンマーク、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、スウェーデンおよび英国の10カ国で1949年に設立された。この「理想と原則」とは、法の支配であり人権と基本的自由(同第3条)である。欧州評議会加盟国は、欧州人権条約に署名批准することになっている<sup>(1)</sup>。

欧州評議会は、欧州連合が超国家機関であるとするれば、欧州地域の国際機関であり、加盟国の外務大臣からなる閣僚委員会が決定機関である。加盟国の議会議員で構成される議員会議は審議機関である。旧社会主義国の署名批准にともなう事件数の増加もあり、欧州人権条約が第11議定書で大きく改正されたのにたいして<sup>(2)</sup>、欧州評議会規程は改正されず、欧州評議会は設立時の基本的性格を保持している。

欧州評議会の「立法機能」<sup>(3)</sup>に着目すれば、欧州人権裁判所の判決とも連携しつつ<sup>(4)</sup>、法の支配と人権の分野での汎欧州の法空間の形成をめざす法協力のための組織であると欧州評議会を理解することができる。欧州評議会

は、条約(Treaties)<sup>(5)</sup>と勧告(Recommendation)<sup>(6)</sup>を通して、加盟国の法改革の実現をめざしていると捉えることができる。

欧州人権裁判所についていえば、その判決の執行の監視は閣僚委員会が行い(欧州人権条約第46条2項)、判決執行のために個別措置(individual measure)および一般措置(general measure)が(判決執行および友好的解決の条件の監視のための閣僚委員会規則第6規則)採択される場合には、加盟国の法改革が促進される。

いずれにせよ、欧州では、各国の法改革を促すことを目的に<sup>(7)</sup>、条約や勧告、人権裁判所判決といった多様な経路を通じた法協力が行われているとみることができる。

この小論は、以上を前提に、欧州評議会議員会議が行う監視(monitoring)を通して、現代ロシア法の一断面を検討しようとするものである。なお、対象時期は直近の監視決議が出された2012年までである。

## I. 旧社会主義国の欧州評議会への加盟と議員会議

1990年以後、旧ソ連・東南欧の旧社会主義国は欧州評議会に加盟した。旧ソ連の構成国についてみると、中央アジア諸国とベラ

ルーシを除く国、すなわち、アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア、エストニア、モルドバ、リトアニア、ラトビア、ロシア、ウクライナが加盟している<sup>(8)</sup>。ロシア連邦の加盟は、1996年で、1998年に欧州人権条約条約を批准した。加盟申請は1992年で、申請から加盟まで4年を要した。

ロシア連邦を含む旧ソ連・東南欧の旧社会主義国の加盟により、欧州評議会の加盟国は47カ国となり（2015年2月現在）、人権保障を理念とする欧州評議会という枠組での「より広い」欧州の統合が実現した。しかし、欧州には、欧州評議会という意味での欧州（人権保障）、欧州連合という意味での欧州（経済統合）、北大西洋条約機構という意味での欧州（軍事・安全保障）という三つの欧州が存在する。

表1は、旧ソ連・東南欧の旧社会主義国の欧州評議会への加盟年の一覧であり、これらの国の欧州連合および北大西洋条約機構への加盟年も示す。注目すべきことは二つある。一つは、ロシア連邦の欧州評議会への加盟は、旧社会主義国の欧州評議会加盟の「一つ」であるが、欧州連合と北大西洋条約機構への加盟を望まないという意味で特別の「一つ」であったこと、もう一つは、欧州連合と北大西洋条約機構が示す欧州はほとんど一致するが、北大西洋条約機構への加盟が先行した旧東欧諸国があったということである。旧ソ連のコーカサス諸国の加盟も認める「より広い」欧州統合（欧州評議会）と、「より狭い」欧州統合（欧州連合または北大西洋条約機構）との関係は、前者が後者の一経過点でないとしたら、大西洋条約機構の存在にかかわらずどれ程の独自の意義をもつかという問題を提

起している。

この小論の検討対象は、前者についてである。そこで、まず、議員会議が、1989年からの社会主義国の崩壊にどのように対応したかをみておこう。

議員会議は、1989年5月には、特別参加資格（special guest status）の制度を設け<sup>(9)</sup>、ハンガリー、ポーランド、ソ連およびユーゴスラビアにこの資格を与えた<sup>(10)</sup>。特別参加資格が与えられる国は、「関心を示し、1966年の国連の経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約および市民的および政治的権利に関する国際規約とともに、ヘルシンキ最終議定書および欧州安全保障協力会議で採択された指令を適用し、執行する欧州評議会に未加盟の国」で、特別参加資格国の議員代表団は、議員会議での議決権はないものの、発言権は認められる<sup>(11)</sup>。

そして、議員会議は、「欧州の建設は、今、新しいアプローチを要求」し、欧州の建設が「西欧諸国だけに限定」されたときから、「大陸の東部に出現した新民主主義国」を含むようになるという状況において、「議會制民主主義の強化、人権の尊重および欧州協力の文化面」から欧州評議会こそが欧州の建設に「もっとも適切な組織」であると主張した<sup>(12)</sup>。さらに、議員会議は、そのことにより、欧州評議会の「新しい役割」や「新しい活動分野」、「組織の拡大と加盟条件」、欧州評議会規程の「核心の改正」、「欧州人権条約の機構の改革」等について議論が必要となると考えた<sup>(13)</sup>。このなかで、「欧州人権条約の機構の改革」は実現したが（欧州人権条約第11議定書）、「欧州評議会規程の「核心の改正」」を実現しなかった<sup>(14)</sup>。そして、「組織の拡大と加盟条

表1<sup>15</sup>

年	欧州評議会 (47)	欧州連合 (28)	北大西洋条約機構
1990年	ハンガリー		
1991年	ポーランド		
1992年	ブルガリア		
1993年	スロバキア, チェコ, ルーマニア, エストニア, リトアニア, スロベニア		
1995年	ウクライナ, モルドバ, ラトビア, アルバニア, マケドニア旧ユーゴスラビア共和国		
1996年	ロシア, クロアチア		
1999年	グルジア		チェコ, ハンガリー, ポーランド
2001年	アルメニア, アゼルバイジャン		
2002年	ボスニア・ヘルツェゴビナ		
2003年	セルビア		
2004年		スロバキア, チェコ, ハンガリー, ポーランド, エストニア, ラトビア, リトアニア, スロベニア	スロバキア, ブルガリア, ルーマニア, エストニア, ラトビア, リトアニア, スロベニア,
2007年	モンテネグロ	ブルガリア, ルーマニア	
2009年			アルバニア, クロアチア
2013年		クロアチア	

件」については検討が進んだ。そして、全体として、欧州評議会は「新しい役割」を果たすようになる。

### 1. 欧州評議会への加盟条件

欧州評議会への加盟条件は、欧州評議会規程第4条が次のように定めている。すなわち、「第3条の規定を履行でき、その用意があるとみなされる、欧州のどの国も、閣僚委員会は、欧州評議会の加盟国となるようにすることができる」<sup>(16)</sup>。すなわち、欧州評議会の加盟国となる条件は「欧州の国」であることと

(「地理上の条件」)、「第3条の規定を履行でき、その用意があること」(「法の支配の諸原則」および「すべての人が人権および基本的自由の享有」を承認する「価値上の条件」)の二つである。

この二つの条件について議員会議の考えを、まずは、整理しておこう。

#### A) 「地理上の条件」

議員会議の勧告1247 (1994年)は<sup>(17)</sup>、「地理上の条件」について、「欧州評議会の加盟国としての地位は、原則として、領土の全部

または一部が欧州にあり、その国の文化が密接に欧州文化と結びついている国にのみ開かれている。しかしながら、伝統と文化の結びつき、欧州評議会の基本価値への信奉は、「地理上」の境界を接する国との適切な協力を正当としうる」とのべた。

つまり、ここでは、「地理上の条件」が緩和されている。勧告は、とくに、アルメニア、アゼルバイジャンおよびグルジア<sup>(18)</sup> について、「これらの国が、欧州の一部とみなされようとする意思を明瞭に示していることからすれば、アルメニア、アゼルバイジャンおよびグルジアは加盟申請の可能性をもちうるだろう」とのべている。ここでは、「一部とみなされようとする意思」が強調され、「地理上の条件」という客観条件ではなく、「欧州であろう」とする主体条件が重視されている。勧告は、アルメニア、アゼルバイジャンおよびグルジアが「新しい鉄のカーテン」になってはならないとのべることで、主体条件が満たされれば、「価値上の欧州」の拡大がありうることも示唆した。グルジアは1999年に、アルメニアとアゼルバイジャンは2001年に欧州評議会に加盟した。

#### B) 「価値上の条件」

「価値上の条件」については、旧ソ連・東南欧の旧社会主義国の欧州評議会への加盟、すなわち、欧州評議会が「どのように拡大に対処すべきか、どのような速さでそれを進めるべきか」について、異なる二つの考え方があった。それは、欧州評議会の「価値上の条件」、すなわち「第3条の規定を履行でき、その用意があること」の解釈をめぐる考え方の対立に根ざしていた。一つは、旧社会主義

国が「評議会の標準を実際に尊重できるとき」に限って加盟を認めるべきだという主張であり、もう一つは、「規程の第3条に定められた基準を実際に満たす以前」でも加盟を認めるべきだという主張である。

結局、後者の方針が採用された。「包摂はつねに排除よりも良いもの」であり、旧社会主義国を「すみやかに引き入れ、支援し、多元的民主主義を学ぶことを援助し、共産主義独裁が崩壊してからかれらが作りだした限られた進歩を、市場経済への移行に根をもつ深刻な経済問題が脅かしつつあるときにも、維持するように激励」したほうがよいと考えられるようになった<sup>(19)</sup>。

欧州評議会は、もともとは、「とりわけ冷戦期には、自由民主主義への西欧の集团的関与の象徴であり、それを具現するもの」で、「民主主義国の集まり (club)」であった<sup>(20)</sup>。しかし、地理上も、価値上も、条件を満たそうとする加盟申請国の「意思」を重視することで、欧州評議会は「民主主義の学校」<sup>(21)</sup> となることを選択した。

## 2. 加盟時の議員会議の意見と新加盟国の誓約

欧州評議会の意思決定機関は閣僚委員会であり、議員会議は審議機関に過ぎない。加盟承認も閣僚委員会の権限である。しかし、新規加盟の決定を閣僚委員会に委ねてしまうことを議員会議はもともと警戒しており、欧州評議会規程は、「欧州評議会の加盟国および準加盟国になるよう決定する前に」、閣僚委員会は「議員会議と最初に協議する」と定めている<sup>(22)</sup>。議員会議は、閣僚委員会に、加盟申請国の加盟についての意見書を提出して

きた。

では、議員会議は、旧社会主義国の欧州評議会への加盟時に、加盟申請国の条件を満たそうとする「意思」をどのように確認したのだろうか。この点を、意見書の分析を通して確認しておこう。

旧社会主義国の加盟申請についての意見書は、採択年によりその内容が異なる。

第1に、1990年に採択されたハンガリーおよびポーランドの加盟申請についての意見書（ポーランドの加盟自体は1991年）では用いられていない誓約 (commitment) という言葉が、1991年の採択されたチェコスロバキアの意見書から使われはじめる。ただし、チェコスロバキアはチェコとスロバキアに分離したため、それぞれが1993年に欧州評議会に加盟している。

欧州評議会が、旧社会主義国に加盟条件として求めていく欧州人権条約の署名批准についても、ハンガリーの加盟申請についての意見書<sup>(23)</sup>では、「確固とした意思」が確認され、ポーランドの加盟申請についての意見書では<sup>(24)</sup>、「準備の宣言」を評価するとのべられているにとどまる。

これにたいして、チェコスロバキアの加盟申請の意見書<sup>(25)</sup>で、大統領が議員会議で表明した誓約を「歓迎」するとの表現がはじめて登場する。1992年に採択されたブルガリアの加盟申請についての意見書では<sup>(26)</sup>、次の2点について誓約が記されている。一つは、ブルガリア大統領が議員会議にたいして表明した誓約であり、もう一つは、欧州人権条約の署名批准の誓約である。議員会議は、前者を歓迎し、後者に特別の意義を与えている。1993年に採択されたリトアニア<sup>(27)</sup>、スロバ

ニア<sup>(28)</sup>、エストニア<sup>(29)</sup>、チェコ<sup>(30)</sup>、スロバキア<sup>(31)</sup> およびルーマニア<sup>(32)</sup> についての意見書も、この点では同じである。

第2に、結論の書き方が、1993年までのものと1995年からのものとは異なる。

まず、ハンガリー、ポーランド、チェコスロバキア、ブルガリア、スロバキア、チェコ、ルーマニア、エストニア、リトアニアおよびスロベニアの加盟についての意見書では、これらの国が、欧州評議会規程の第3条および第4条の規定を履行でき、その用意があるので、閣僚委員会にたいして加盟を認めることを勧告するという結論になっている。

これにたいして、1995年からのものは、一定の事実（議会在特別参加資格をもち議員会議の活動に参加していたことや欧州評議会のプログラムに参加していること等）を基礎に、欧州評議会規程の第3条および第4条の規定を履行できその用意があると考えたうえで、欧州評議会のいくつかの条約の署名批准や法改革等を加盟申請国が誓約しているという理由で、あるいは誓約を行ったこと自体を欧州評議会規程の第3条および第4条の要求を満たすものであるとみなして、閣僚委員会にたいして加盟を認めることを勧告するという内容になっている。1995年から、議員会議の加盟申請についての意見書に、欧州人権条約の署名批准の誓約とともに、国ごとの誓約の内容が明記され、その内容は詳細になっていった。

このような変化は、ウクライナ、モルドバおよびロシアといった旧ソ連の諸国、さらには旧ユーゴスラビアの諸国（1993年加盟のスロベニアを除くマケドニア旧ユーゴスラビア共和国、クロアチア、ボスニア・ヘルツェ

ゴビナ、セルビア、モンテネグロ）とコーカサス諸国（アゼルバイジャン、アルメニアおよびグルジア）への欧州評議会の拡大と結びついている<sup>(33)</sup>。

そして、議員会議は、新規加盟国が行う誓約を監視する仕組を整えていく。

### 3. 欧州評議会における加盟国の義務とその監視

議員会議は、「加盟を申請している国における状況を検討するだけでなく、その議会が特別参加資格の地位にある国とともに加盟国すべてにおける人権ならびに民主主義および文化の発展を監視する義務」を負うと考えていた<sup>(34)</sup>。このために、「欧州人権裁判所判決の遵守をふくめ、加盟国の人権状況に問題が生じたとき」に法務・人権委員会が議員会議に報告することを、そして「その議会が特別参加資格をもつ国の人権状況」を政務委員会が議員会議に「定期的に」報告することを、議員会議はそれぞれの委員会に指示した<sup>(35)</sup>。ここでは、議員会議への特別参加資格もつ国の人権状況の監視が、「加盟国すべて」と並んで問題となっている。

こうした特別参加資格をもつ国と「加盟国すべて」をともに対象とする監視だけでなく、旧社会主義国が加盟時に行った誓約の監視の仕組にも議員会議は強い関心をもった。

1993年6月の命令第488号<sup>(36)</sup>は、議員会議の政務委員会および法務・人権委員会に、以下のことを指示した。すなわち、「欧州評議会への加盟申請についての近時の議員会議の意見は、この組織の基本原則に関連した問題についての候補国の政府が行った特別の誓約に言及」している。「これらの誓約の履行は、

新規加盟国の議会代表団が議員会議の活動に完全に参加するための条件」であり、上記の委員会は、誓約の履行を監視し、「すべての約束（undertakings）が履行されるまで6カ月ごとに事務局に報告」する。

以上のような「加盟国すべて」の監視と「加盟時の誓約の履行」の監視という二つの監視について、議員会議は、1994年4月の決議1031号<sup>(37)</sup>で次のように整理した。すなわち、「欧州評議会の全加盟国は、欧州評議会規程、欧州人権条約および当事者である他のすべての条約上の義務を尊重することを求められている」が、「特別参加資格についての決議第917号が1989年5月に採択されてから加盟国となったいくつかの国は、議員会議が加盟要求を検討しているあいだに、欧州評議会の基本原則に関連する問題についての誓約」を進んで行い、主要な誓約は、議員会議の意見書に明示されている。誓約の「監視過程は、民主主義の定着の刺激であり指針」であり、「誓約の履行が一貫して行われなないこと」は、欧州評議会規程および議員会議規則に基づく結果をもたらす。なお、この決議は、欧州評議会への加盟は、欧州人権条約の締結国となることをともなわなければならないとし、加盟から1年以内の同条約の批准を要求している。

つまり、この議員会議の決議は、「加盟国すべて」の監視と「加盟時の誓約の履行」の監視とを区別し、「加盟時の誓約の履行」が行われない場合は、欧州評議会規程および議員会議規則に基づく結果が生じることを特記している。これにたいして、閣僚委員会は、「欧州評議会加盟国が受入れた誓約の遵守についての宣言」<sup>(38)</sup>で、「対話と協力」を強調し、「加盟国すべての義務」と「加盟時の誓約の

履行」とをとくに区別することなく、「欧州評議会の加盟国が受入れた誓約の遵守」の実現をめざした。

議員会議は、1995年の命令第508号<sup>(39)</sup>で監視の対象を「関係するすべての国の義務および誓約」に整理しなおし、法務・人権委員会が報告を、政務委員会は意見を提出する仕組みを提案した。

そして、議員会議は、1997年の決議1115号<sup>(40)</sup>で「協力と非差別の精神で、すべての加盟国が行った約束の完全な遵守の確保」の重要性を確認したうえで、議員会議に監視委員会を設置した。この監視委員会の監視の対象は次の二つである。すなわち、「欧州評議会規程、欧州人権条約および加盟国が締結者である他のすべての欧州評議会の条約の条項のもとで加盟国が受入れた義務」および「欧州評議会の加盟のときに加盟国の政府が行った誓約」の履行である。「義務および誓約」の履行が一貫して行われない場合または監視過程での協力が欠けている場合には、議員会議は次のように対処する。すなわち、(1)決議および/または勧告の採択、(2)議会代表団の次回会期の信任状の非承認または現会期の信任状の承認取消、(3)加盟国が誓約を尊重しない場合の、欧州評議会規程第8条および第9条にしたがって適切な行動をとることを閣僚委員会に求める勧告である。

決議1115号(1997)は、監視の対象である、「すべての加盟国が受入れた義務」と「加盟のときに行った誓約」の二つの事項について監視の手続そのものに区別を設けていない。「欧州評議会の加盟国の義務および誓約の履行についての議員会議委員会(監視委員会)の権限」<sup>(41)</sup>によれば、監視を求める申請は、

(1)書面の理由書により、議員会議の委員会および監視委員会が、(2)決議または勧告の動議の提出により、少なくとも2カ国の議会代表および2会派からなる10人以上の議員会議構成員が、または(3)議員会議事務局が行うことができる」とされた。申請は、監視委員会が検討し、監視委員会の意見に照らして、監視を行うかどうかは議員会議事務局が決め、監視を行う場合は、議員会議の承認を条件に、監視委員会に報告を求める。監視委員会の報告をもとに決議および/または勧告の案を含む議員会議の公式の文書が作成され、監視委員会は報告で対象国の監視手続が完了したかについて報告する<sup>(42)</sup>。

## II 議員会議の監視 (monitoring) と現代ロシア法

ロシア連邦の欧州評議会への加盟は、旧社会主義国の欧州評議会加盟の「一つ」に過ぎないとともに、特別の「一つ」でもある。

特別であることの原因として、すでにのべたことに加えて次のことを指摘できる。すなわち、ロシア連邦の欧州評議会への加盟申請時において、現代ロシア法の「価値上の条件」を満たさないと評価されていたこと。しかし、すでにみたように、欧州評議会は、「価値上の条件」を満たさない国の加盟を認めるための仕組として「誓約と監視」の仕組を整備したのであり、「価値上の条件」を満たさない国に欧州評議会を拡大すること自体は、欧州評議会の方針となっていたと考えられる。しかし、そのことは、加盟国が、「誓約と監視」の仕組を通して欧州評議会の「価値上の条件」を満たすことができるようになることと一対

のものであった。

### 1. 欧州評議会への加盟と現代ロシア法の評価

1992年1月に議員会議の特別参加資格をロシア連邦は付与され、欧州評議会へ加盟申請を1992年5月に行い、申請から加盟までに4年近く（3年10カ月）を要した。

その理由のひとつはチェチェン紛争である。それが、「国内問題だとしても」、「これらの諸機関が用いた手段はロシアの国際法上義務に違反」し、「欧州評議会のもっとも初歩的な人権原則の重大な違反」であることを理由に、議員会議は手続を1995年2月に停止した<sup>(43)</sup>。ただし、1995年9月に手続は再開されている<sup>(44)</sup>。

もうひとつは、現代ロシア法の評価である。議員会議は、1994年に「ロシア連邦の法秩序と欧州評議会標準との一致についての報告」<sup>(45)</sup>を採択している。

この報告書は、欧州人権委員会および欧州人権裁判所の委員と裁判官が執筆し、その内容は、1994年3月の打合せを経て実施された同年5月26日から6月4日の調査会見を踏まえたものである。調査は三つの集団に分かれて行われ、会見は、議会関係者や関係省庁、裁判所、検察庁、報道関係者、新聞社、非政府団体、地方の法曹や刑務所等、多岐にわたって実施された<sup>(46)</sup>。

この報告は、次の四つに分けて行われている。すなわち、「ロシアにおける人権状況の一般考察」、「民族的少数者についての所見」、「民主的発展にとくに重要な人権についての所見と観察」、「欧州人権条約第3条、第5条および第6条についての記録および所見」お

よび「結論」である。「民主的発展にとくに重要な人権」では、表現の自由や集会の自由、信仰の自由/良心の自由、移動の自由等について、報道関係者等との調査会見の成果を踏まえ、評価がのべられている。「欧州人権条約第3条、第5条および第6条」では、勾留施設や刑務所の問題が調査した事例に即して検討されている。

この調査は、その主たる対象として、「司法改革の基本構想について」（ロシア共和国最高会議決定、1992年10月）や「裁判官の地位について」の法律（1992年6月）等に表示される司法改革それ自体を取り上げていない。関心は「少数民族」、「重要な人権」および「刑事施設」、とくにその「実務」に集中している。

報告書の「結論」は、民主主義、法の支配および人権のそれぞれに結論をのべたうえで、全体としての結論をのべている。報告書は、民主主義について、「民主主義への道に踏み出した」と評価している。しかし、法の支配と人権での評価は厳しいものだった。

法の支配について、報告書は「これまでのところ、ロシア連邦では法の支配は確立していない」とのべる。その内容は、1993年連邦憲法は評価できるものの、不可欠な立法が行われていない、つまり、この時点では、新しい民法や民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法の制定がされていないということであり、「伝統的権威的思考」のために、裁判所が個人を保護するという考え方がまだ現実となっていないということであった。後者は、別として、この報告書では、法の支配の前提となる新しい法律が十分に制定されていないことが重大な問題として捉えられている。

人権について、報告書は、「これまでにか  
 かなりの進歩が達成された」とのべつつ、とく  
 に、表現の自由、出版の自由でとくに大きな  
 問題があるとする。加えて、信仰の自由や少  
 数民族、移動の自由(居住選択の自由を含む)、  
 被疑者/被告人の権利の保障、刑事訴訟手続  
 の公平さ等について問題が指摘されている。  
 そして、「これまで達成されたかなりの進歩  
 にもかかわらず、ロシア連邦は、「領土内の  
 すべての人が人権と基本的自由を享受する」  
 条件は満たしていない」と結論している。

「要するに」、ロシア連邦の法秩序は、「さ  
 しあたりは、欧州評議会規程に述べられ、欧  
 州人権条約の諸機関が発展させた欧州評議会  
 基準に適合していない」<sup>(47)</sup>。このような評価  
 になる原因は、「一般考察」において次のよ  
 うに指摘されている。人権カタログと第15  
 条(ロシア連邦の法システムの部分としての  
 国際法の原則および規範)について、ロシア  
 連邦憲法は高く評価できるものの、それは「理  
 論であり実践ではない」。「公権力と個人のあ  
 いだに紛争および対立がある場合、そして裁  
 判所を含め国家による保護が要求される場合  
 には、人権の執行は、控えめに言って、問題  
 含みである」。立法府が必要な法律を制定し、  
 行政府が「自己制定規則」にもとづいて行政  
 を行うのをやめ、さらに、司法府、つまり裁  
 判所がその役割を高めることが必要である  
 と<sup>(48)</sup>。つまり、この報告書は、必要な立法  
 が行われていないことと、法の執行における  
 公務員の「伝統的権威的思考」を問題とした。

この報告書は、人権保障における公務員の  
 重要性についてを次のように指摘する。すな  
 わち、「裁判所は、人権の保護の最終の保障  
 者でなければならないが、行政の役割は決定

的である。市民が、通常そして日常生活にお  
 いて直面するのは警察官と公務員である。個  
 人の権利を保護するためには、公務員のため  
 の明確な法指針だけではなくて、義務と責任  
 の認識が必要である」<sup>(49)</sup>。この報告者では、  
 そのような意味において、「理論と実践」、言  
 い換えれば、「立法と実務」が検討されている。

## 2. 議員会議の加盟承認と意見書

議員会議は、1996年1月に、ロシア連邦の  
 加盟についての審議を行った。その審議に政  
 務委員会が報告書<sup>(50)</sup>を、法務・人権委員  
 会は「欧州評議会のロシアによる加盟申請」に  
 ついての議員会議意見書(以下、議員会議意  
 見書)の案への意見書<sup>(51)</sup>を提出した。

これらの報告書および意見書において、現  
 代ロシア法の評価それ自体は、1994年の報  
 告書を引き継いでいる。そのうえで、それぞ  
 れでの調査を踏まえて、さらに広い視野で問  
 題点(改善すべき点)が捉えられている。報  
 告書は、「要旨」と「説明」で構成され、「説  
 明」は、「はじめに」、「法システム」、「民主  
 主義の状態」、「市場経済」、「政治的軍事的緊  
 張領域」および「結論」からなる。「政治的  
 軍事的緊張領域」では、チェチェン紛争やバ  
 ルト諸国との関係、独立国家共同体内の軍  
 事紛争が取り上げている。意見書は、「はじ  
 めに」、「法の支配」、「司法組織」、「刑法と刑  
 事手続」、「人権と基本的自由」、「少数者の権  
 利および地方自治」、「他の問題領域」およ  
 び「結論と勧告」で構成されている。「法の支配」  
 では、「司法制度」、「裁判官の地位」、「検察庁」  
 および「法曹」を取り上げて検討している。  
 「チェチェンにおける人権状況」の他に、「保  
 安機関」および「軍事裁判、兵士処遇および

徴兵」の問題も指摘している。

政務委員会報告書の結論は、ロシア連邦の欧州評議会への加盟を承認するものであった。「結論」の最後の部分には、「ロシア連邦は欧州評議会標準のすべてを満たしているわけではない。しかし、統合は隔離より、協力は対立より良い」と記されている。法務・人権委員会は、その意見者の「結論と勧告」の最後の部分で、「最終的決定は、法と人権の現状の批判的評価と加盟によるこの現状の改善の機会とその展望の政治的評価のどちらを優先すべきかということ次第である」と提起した。現状の法的評価と改善の政治的評価のどちらかを採るかを法務・人権委員会は、議員会議に問いかけたといえる。

この「改善の機会と展望」は、政務委員会報告書の最初の「要約」の部分で次の三つにまとめられている。すなわち、(1)ロシア連邦が行った一連の誓約、(2)欧州連合/欧州評議会とロシアとの、連邦構造強化、人権保護メカニズム強化および法システム改革のため共同プログラム、(3)加盟国の義務と誓約の履行の監視のための議員会議自身の手続と能力の強化。そのためのロシア連邦代表团との協力の特別プログラム。ただし、政務委員会は、閣僚委員会には、その「組織の手段と能力をロシア連邦の加盟承認のもたらすものに適応」させる責任があり、また議員会議には「法の支配の確立を支援するための助言監督プログラムを設ける」ことを提案していた（報告書の「説明」の「結論」の部分）。

法務・人権委員会意見書では、ロシア連邦の加盟承認は、次のような問いとして提示されていた。すなわち、「ロシア連邦の加盟が、一方では、加盟の時にロシアが行う誓約とそ

れに引き続く監視過程を通して、他方では、欧州人権裁判所の義務的判決の結果として、それ自身、欧州評議会の標準への一致の条件をつくることを助けるものかどうかという問題を問うことはできる」。

以上のようにみるならば、議員会議によるロシア連邦の加盟承認は、加盟自体が「価値上の条件」を満たす方向でのロシア連邦の法改革を促すものであり、そのような法改革を促す仕組と手法が欧州評議会にはあるという、議員会議の主體的な判断であり、そのような意味で政治的決定だった。政務委員会報告書によれば、「当局と人民の両者の極端に低い法意識」、そして「ロシアは民主的伝統の利点をもたない。市民社会も存在しない」という問題の解決の糸口を与えるのは、ロシア連邦の欧州評議会への加盟である。

ただし、政務委員会は、「ロシア連邦代表团との協力の特別プログラム」あるいは閣僚委員会の責任を強調しており、ロシア連邦の法改革を促すためには、通常以上の措置が必要であると考えていた。この点は、議員会議意見書<sup>(52)</sup>の第8項に盛り込まれている。すなわち、「議員会議は、ロシア議会の代表团と密接に協力して、欧州評議会加盟国による義務と誓約の履行についての命令第508号(1995年)の実施に責任をもつ委員会の権限のもとでの議員会議自身の「助言と監督」のプログラムを設けることを決議する」(第8項)。ただし、特別の「監督」を行うことは、加盟国の「平等」に反するし、何よりも、二重基準を認めることにもなる。そこで、第8項は、「このプログラムは命令第508号(1995)を補完するもので、それを損なうものではない」と明記している。ここには、「価値上の

条件」を満たさない国の加盟を認めることと加盟国の平等とのあいだに存在しうる緊張を見て取ることができる。

それは別として、このような議員会議の政治的決定の、さらに政治的裏づけとなったのが、ロシア連邦大統領等による「継続した進歩の保証」であった。政務委員会報告書の「説明」の「はじめに」の部分では、ロシア連邦当局に要求した20項目にわたる質問について、ロシア連邦の大統領、首相、連邦会議議長および国家会議議長が署名する文書（1995年1月）が、大統領府長官のフィラトフ（当時）から手渡されたことが記されている<sup>(53)</sup>。この点は、議員会議意見書で、ロシア連邦においては「法の支配の一般的認知—尊重—に向けた進歩」（第5項）があり、大統領、首相、国家会議議長および連邦会議議長が「継続した進歩の保証」を与えたと表現されている（第

6項）。

議員会議意見書は、このような「継続した進歩の保証」に触れ、このような「保障」に加えて、いくつかの「事情と誓約」にもとづき、議員会議は、ロシア連邦が「明確に進んで欧州評議会の加盟条件を満たそうとし、近い将来満たすことができる」ことを信じ（第7項）、ロシア連邦の欧州会議への加盟を承認した。

それでは、欧州評議会の「価値上の条件」を「近い将来満たすことができる」と「信じ」た「事情と誓約」とはどのようなものなのだろうか。以下に見るように（第7.1項から第7.11項）、それらは、概ね、「ロシア連邦の法秩序と欧州評議会標準との一致についての報告」（1994年）以来、指摘されていた問題を反映している。とくに重視されているのは次のことである。すなわち、a) 刑法や刑事

表2 議員会議意見者の「事情と誓約」（以下、誓約）の要旨

7.1	1992年からの欧州評議会の活動への参加。とくに法改革と人権の領域での政府間プログラム「協力と支援」と特別参加資格国の議員代表団としての議員会議とその委員会での活動
7.2	1992年5月7日からのロシア連邦と閣僚委員会との「政治対話」の確立
7.3	欧州評議会のいくつかの条約へのロシア連邦の加盟
7.4	国際的助言を受け、欧州評議会の原則と標準に沿った法律の草案が優先事項として作成されつつある。すなわち、刑法典、刑事訴訟法典、民法典、民事訴訟法典および刑事施設の作用と管理についての法律
7.5	欧州評議会標準に沿った以下の法律が採択される。すなわち、検察庁および人権全権代表の役割、職能と管理、少数民族保護、集会の自由、信教の自由
7.6	法曹の地位の法律による保護。弁護士会の確立
7.7	人権侵害に責任のある者の裁判、とくにチェチェン紛争との関係
7.8	憲法第27条および移動・居住選択の自由についての法律に明記された権利の行使の保障
7.9	拘禁の処遇に関する欧州刑事施設規則についての勧告（87）3に沿った改善。とくに取調での勾留の非人間的処遇の速やかな改善
7.10	刑事施設の管理責任および判決執行責任の司法省への移管
7.11	立法改革の現状と進展により、第10項に示された欧州諸条約の署名批准が可能となること
7.12	占領されたバルト諸国からの強制移住者および強制移住者の子孫に家を返還することの支援

訴訟法、民法、民事訴訟法等の基本的な立法（基本的立法）、b) 刑事施設についての立法と実務の改革（刑事施設）、c) 検察庁についての立法と実務の改革（検察庁）、d) 集会の自由や信仰良心の自由、移動・居住選択の自由（基本的人権）に関連した立法と実務の改革、e) チェチェン紛争における人権侵害責任者の裁判（チェチェン紛争）。

なお、第7.11項にいう第10項には、「ロシア連邦が第7項に記された誓約の理解と解釈を完全に共有して、予定する」ものとして、欧州諸条約の締結をはじめ25項目にわたる事項が挙げられている。このなかに、加盟の時点での欧州人権条約の署名と1年以内のその批准および人権条約の議定書（第6議定書（死刑廃止）や第11議定書等）の批准がふくまれる。また、欧州地方自治憲章（第10.5項）をはじめ締結すべき欧州評議会の条約が明記されている。さらに、連邦保安機関法の改正（第10.17項）や代替的市民役務についての法律の採択（第10.18項）、軍隊における処遇をめぐる問題の改善（第10.19項）等も取り上げられている。さらに、「周辺国」（near abroad）を特別の勢力圏とみることも非難されている（第10.11項）。

### 3. 監視を通して見た現代ロシア法

すでに指摘したように（「欧州評議会における加盟国の義務とその監視」）、監視委員会  
の監視においては、「すべての加盟国が受入れた義務」と「加盟のときに行った誓約」の二つの事項について、監視手続に区別は設けられてない。しかし、新規加盟国は、「義務と誓約」の履行について監視を受けることになっている。そして、新規加盟国が「義務と

誓約」を履行した判断すれば、議員会議は、「義務と誓約の履行」についての決議または勧告で監視手続を終了する<sup>(54)</sup>。国によっては、個別の問題について監視後対話が継続する。

議員会議は、毎年、「議員会議の監視手続の進捗」を出している。最新の文書（2014年10月）<sup>(55)</sup>によると、1995年以降に加盟した13カ国からラトビアおよびマケドニア旧ユーゴスラビア共和国（1995年加盟）、クロアチア（1996年加盟）およびグルジア（1999年加盟）を除いた諸国が「義務と誓約」の履行の監視を受けている（2014年の時点）。それらの諸国は、アルバニア、アルメニア、アゼルバイジャン、ボスニア・ヘルツゴビナ、モルドバ共和国、モンテネグロ、ロシア連邦、セルビアおよびウクライナの9カ国で、この9カ国は、1995年および1996年に欧州批評議会に加盟した諸国（アルバニア、ウクライナおよびモルドバ共和国ならびにロシア連邦）と2000年以降に欧州評議会に加盟した諸国とに分類できる。ロシア連邦は、加盟以来、20年近くにわたり監視を受け続けている国の一つである。

それは、別として、「ロシア連邦による義務と誓約の履行」の監視結果についての文書は、1998年<sup>(56)</sup>、2002年<sup>(57)</sup>、2005<sup>(58)</sup>年および2012<sup>(59)</sup>年に出されている。1998年は報告書だけで、それ以降は、決議と報告書である。

これらの文書を通していえることは、大きくは、次の二つのことである。すなわち、第1は、成果が「まだら」だということであり、第2は、2005年の決議と報告書以降、ロシア連邦の「改革」の方向それ自体の欧州評議会の標準と原則との適合性が問われていると

いうことである。

加盟申請時の議員会議の意見書に記された誓約(第7項)について、とくに重視されている事項として、a) 基本的立法、b) 刑事施設、c) 検察庁、d) 基本的人権、e) チェチェン紛争を指摘した。これらに即してみると、a) については、成果が認められる。議員会議意見書にいうロシア連邦における基本的立法は、2001年12月の刑事訴訟法、そして2002年11月の民事訴訟法で完了した。b) と d) については、問題が残存また成果の部分性はあるものの成果自体は存在する。c) については、大きな改革に取組まれていない。しかし、そもそも検察庁の果たしている役割は欧州評議会加盟国においても多様であることから、「欧州評議会標準」自体の自明性が問題となりうる<sup>(60)</sup>。e) については取組も成果も乏しい<sup>(61)</sup>。また、第10項のなかで成果に欠けるものとして、連邦法案機関法が改正されず、「周辺国」を特別の勢力圏とみなし続けていることを挙げることができる。

ここでは、成果と考えられることについて、監視結果についての文書で確認しておこう。

まず、a) についてみてみよう。2001年の刑事訴訟法と2002年の民事訴訟法の制定は、プーチン政権での司法改革の一環であった。2002年決議は、この司法改革そのものを高く評価し、「司法の改革のワーキンググループの設置を通してロシア連邦大統領が開始した司法制度改革の野心的なプロジェクトの発展に満足の意」を示した(第3項)。この司法改革について、それが、刑事訴訟法典や民事訴訟法典、経済訴訟法典、裁判官団体の諸機関についての法律、弁護士業務および弁護士についての法律(弁護士法)等の制定から

なること、そして、これらの法律の内容は、ロシア連邦が欧州評議会の専門的助言を受けており、「それらの重要な部分が、司法制度の強化と独立、そして法の支配の実現を高める」(第5項)と評価している。

次に、b) 刑事施設についてみてみよう。2002年決議では、議員会議は、刑事施設の管轄が内務省から司法省に移管されたことを歓迎し、「刑務所行政の一層の非軍事化を激励する」(第6項)とのべつつ、刑務所の過密や貧困な医療、不十分な予算を遺憾に思い、虐待と拷問の申立に懸念を示している(第8項)。問題は深刻であるものの、2002年報告書で、議員会議は、ロシア連邦の司法省が改善に積極的に取り組んでいると考えて、改革を継続するために司法省を激励するとしており(33項)、2005年報告書では、一層のかなりの進歩が2002年決議から行われたことを報告することに満足するとのべている(第199項)。2012年報告書では、「欧州人権裁判所の判決の執行」(第374項-394項)で、この点を取り上げられており、そこでは「ロシア当局は問題を認識し、救済を試みている」と記されている。欧州人権裁判所は、刑事施設の不十分な条件をロシア連邦の構造問題と捉え、パイロット判決の対象としている。そのことは、問題が未解決であることを意味する。しかし、未解決であることは、解決に向けた取り組みが無いことを意味しない。解決への取組は継続し、パイロット判決は欧州評議会、欧州人権裁判所およびロシア連邦(ロシア連邦司法省)が連携する取組が行われていることも意味している。

ところで、ロシア連邦において、プーチン政権における司法改革において2012年に民

事訴訟法が制定されることで、体制転換にもなう法改革が、一応、完了したとみることができる。森下敏男は「2002年までには、民法典、刑法典、家族法典、土地法典、労働法典、民事訴訟法典、刑事訴訟法典がすべて制定され、基本六法がそろった。こうして法体制の上では、体制転換は一応完了した」と指摘する<sup>(62)</sup>。

2002年決議は、「法体制上の体制転換の完了」の時期に行われている。欧州評議会の視点からは、「法体制上の体制転換の完了」は、監視の終了を意味しなかった。2002年決議は、ロシア連邦の「まだら」の成果を映し出すものであり（第8項）、議員会議は、「必要な場合には助言と支援」をしつつ、監視手続を続行すると決定した（9項および10項）。

そして、3年後の、2005年決議は、個々の誓約についてではなく、「ロシアにおける経済的、政治的、行政的および歴史的現実に適応した改革」それ自体を評価せざるをえなかった。すなわち、改革の実施が「ロシア連邦当局の権利」であるとしても、ロシア連邦当局は「欧州評議会の法的政治的に拘束力をもつ標準と原則に一致した解決を選択すべき」（第5項）であり、その点からみると、「権力の垂直軸」の強化について2004年秋に導入された改革パッケージは「多くの点で、民主主義の正常な作用に不可欠な抑制と均衡のシステムを侵害しうるものであり、相当な懸念の原因」（第6項）となっている。2005年報告書は、「要約」の部分で次のようにこの点を表現している。すなわち、「残っている誓約の遵守のペースをしっかりと加速するだけでなく、近年の政治改革、立法改革および行政改革の方向を調整」すべきである。

2005年決議は、国家会議議員の選挙法（比例選挙部分の7%条項等）や連邦構成主体の長の大統領任命制と連邦会議議員の選出方法、裁判官の任免と懲戒について提案、選挙報道などについて問題を指摘し（第7-第11項）、「多元的民主主義の正常な作用の条件の改善」（第12項）を求めるとともに、「法の支配」の部分において「司法の領域において欧州評議会の標準を厳密に遵守して司法の領域での改革を継続し、ロシアの裁判制度の公平と独立について疑念、とくに、ユコス経営陣にたいする裁判がもたらしたそれを効果的に根絶する」（第13項）ことを求めた。

ロシア連邦の法体制上の体制転換が完了したにもかかわらず、そのもとで実施される「改革」の方向が欧州評議会の標準と原則に一致しないことにより、欧州評議会は、「ロシアが欧州評議会に加盟したときにはまったく存在しなかった新しい問題に直面」<sup>(63)</sup> することになった。ロシア連邦では、「主権民主主義」も主張されるようになっていく。それは別として、「改革」の方向と欧州評議会の標準と原則との一致に疑念が生まれたことによって、監視の事項は、「法の支配」と「人権」だけでなく、「多元的民主主義」に拡大した。

2012年の決議と報告書は、「2011年国家会議選挙後の10万をこえる市民の政治参加と結集、非常に活発な市民社会の覚醒、そして当局の改革要求を聞こうとする用意」というロシア連邦の民主主義の発展における「独自の時」（2012年決議第3項）に、「なお開かれた機会の窓」（第20項）があるという前提で作成された。

「機会の窓」に期待を寄せつつも、議員会議は、「いくつかの制限的な連邦法律」の採

択を問題にし (第21項)、法による民主主義のための欧州委員会 (以下、ベニス委員会) の意見やその専門的助言を利用することをロシア連邦に求めた (第22項、第23項、第25.1項、第25.2項)。しかし、ロシア連邦は、これらの点について、自ら進んでベニス委員会の意見や助言を求めることはしなかった。議員会議 (監視委員会) がベニス委員会に意見を求め、それがベニス委員会のサイトで公表されることで、問題は周知のものとなっている<sup>(64)</sup>。

2012年決議では、議員会議は、その第25項で36項目にわたる要求をロシア連邦にたいして行った (表3)。

## おわりに

A) 加盟国の政治的野心と継受の政治的契機  
 クリミア併合およびウクライナ危機に関連して、ロシア連邦は、議員会議での投票権を停止する等の措置を受けている<sup>(65)</sup>。それは別としても、ロシア連邦は、欧州評議会加盟後、20年近く経ても議員会議による監視を受け続けている。これを基準に考えると、欧州評議会は、監視手続が終了した国と監視が継続している国に分岐している。興味深いことは、ウクライナもロシア連邦も、同じく欧州評議会の監視を受け続けている国という点で同じだったことである。しかし、欧州連合の加盟、さらには北大西洋条約機構への接近に未来を託すか、その拡大に自国利益の損失をみるか、政治的野心に大きなちがいがあつ

表3 2012決議でのロシア連邦への要求事項 (要旨)

第25項	ここ数ヶ月は、ロシアの民主的未来にとって決定的で、ロシア当局は民主的進歩への誓約を立証しなければならない
多 元 的 民 主 主 義 の 動 作 に つ い て	1 2011年および2012年の選挙で確認されたすべての懸念に取り組む統一選挙法典を、ベニス委員会との協力で、考えること
	2 政党法、とくに政党の設立と活動についての官僚的監督の水準について、ベニス委員会 が抱いた格別の懸念に取り組むこと
	3 下院に議席をもたない野党の党員との意味ある政治対話の再確立
	4 野党勢力を真に競争的にするための政治環境の改善
	5 名誉毀損法、情報法、集会法の新法を改正し、これらの法律が、世論や表現の自由、市民参加の抑圧のために誤用されることがないようにすること
	6 社会的ネットワークとインターネットへの不当な監督、反対派のウェブサイトに へのフィルタリングとサイバー攻撃の中止
	7 外国の指示にもとづく行動、外国の利益の代表と、根拠なく、公然と非難することによる、 もっとも尊敬されている国内外のNGOの信用失墜の試みの中止
	8 NGOと市民社会の抑圧と威嚇の手段として用いられることのないようにするためのNGO 法の新法の改正
	9 ロシア連邦政府を批判する野党とNGOへの圧力と威嚇の中止
	10 市長解任を定める規則の廃止に向けての、地方自治体と連邦構成主体の法令の見直し
	11 連邦、連邦構成主体および地方自治体の権限配分についての法令の再考

法の支配について	12	国家および私的利益による不当な影響からの裁判官のよりよい保護を保障することを意図した、法令上および行政上の枠組の再検討 ・裁判官の任命、昇進および解任の手續 ・任期、とくに治安判事のそれ ・裁判所所長の権限
	13	不当な影響を裁判官に及ぼすことの中止
	14	弁護士法の適切な執行の保障
	15	行政部門および立法部門への検察庁の監督権限 (supervisory power) の制限、検察庁の関連する欧州標準への一致
	16	民事事件における監督審 (supervisory review procedure) の利用の中止
	17	欧州評議会標準を厳密に遵守しての、司法の領域の改革の継続
	18	勾留の条件の改善努力の継続
	19	欧州拷問等防止委員会 (CPT) 報告書の公刊
	20	反汚職国集団 (GRECO) の勧告の実施措置の検討
	21	欧州人権裁判所の判決の完全実施の努力の
	人権および基本的自由について	22
23		人権活動家への妨害と嫌がらせ事件の効果的な捜査と加害者の起訴
24		北コーカサスでの人権侵害の法的救済についての決議1738 (2010) の執行
25		警察および法執行機関による虐待および拷問について申し立てられた事件の効果的な捜査と加害者を裁判にかけること
26		平和的な示威行進への実力行使の中止
27		示威行進の許可と組織者の承認の政策を見直し、集会法の制限的または恣意的な適用の中止
28		ロシアの法令が定め、欧州人権条約と欧州事件裁判所の判例法に示されている民主的標準に沿った手続にしたがったプシー・ライオット判決の見直し
29		地域言語および少数言語の欧州憲章の批准
30		代替的兵役務法の見直し
31		宗教集団にたいする過激活動法の適用の中止
32		同性愛者について表現および集会の自由を制限する法律を廃止し、レズビアン、ゲイ、両性具有者、性転換者の集会の自由を保障する
33	33	グルジア・ロシア戦争の帰結についての決議1633 (2008)、決議1647 (2009) および決議1683 (2009) の執行
	34	ロシア軍およびその装備のモルドバ共和国からのすみやかな完全撤退
	35	特別の影響行使圏域を周辺国 (near abroad) と扱うことで外国を二つの異なる類型でみることが誤りとして非難すること「特権的利益」圏域という地理上の教義の鼓吹の中止
	36	関係国と直接の交渉での文化財等の返還

た。この点にこそ、ロシア連邦が特別である理由があった。

ロシア連邦の欧州評議会の加盟の意義とロシアの法改革への欧州評議会が与えた影響に

ついては、欧州において、肯定論と否定論とに分かれている<sup>(66)</sup>。その原因は、成果が「まだら」であり、ロシア連邦が、協力と対話に積極的な事項と、それに十分に応じていない

事項とが存在することにある。

刑事施設の改善には司法省が積極的であるが<sup>(67)</sup>、多元的民主主義に関係する法律についてロシア連邦自らはベニス委員会に意見を聞くことをしていない。欧州人権条約に引きつけていえば、第6条（公正な裁判を受ける権利）に関係する問題については、時間はかかるにせよ、改革が進む可能性があるが、第9条（思想、良心および信教の自由）や第10条（表現の自由）についてはそうでないということが起こりうる。

このように考えると、ロシア連邦と欧州評議会との関係は、法の継受における政治的契機または政治的要因の問題として捉え直すことができる<sup>(68)</sup>。欧州評議会が、人権保障、そして法の支配および民主主義の理念を基礎とする地域統合の試みとすると、このような統合理念と政治的契機との相互関係が問題となる。しかし、欧州評議会の加盟国は、条約と誓約によって義務を負うから、問題は政治的契機ではなく、義務だと考えると、ロシア連邦の欧州評議会の加盟の意義があらためて問われることになる。ただし、この場合、加盟承認の論理も問われることになる。

この点で、加盟の意義についての否定論は排除論とまで言えないことに留意しておいてよい。欧州評議会とロシア連邦とのあいだには協力と対話の事実があり、その継続それ自体の価値そのものを否定することには困難が伴う<sup>(69)</sup>。議員会議の行う監視も、対話の手段という面がある<sup>(70)</sup>。また、欧州連合加盟国が28カ国に達している現在、ロシア連邦抜きの欧州評議会あるいは欧州人権裁判所は、存在意義が問われかねない<sup>(71)</sup>。

## B) 裁判官の独立における「対外的独立」と「対内的独立」

この小論は、「欧州評議会議員会議の監視 (monitoring) を通してみる現代ロシア法」について、その前提問題と大まかな特徴を検討するにとどまった。この小論で「まだら」と評価したことを、欧州人権裁判所判決の執行監視の検討を通して引き続いて検討するとともに、1994年の「ロシア連邦の法秩序と欧州評議会標準との一致についての報告」が強調したロシア連邦における「立法と実務」の問題、つまり欧州評議会への加盟によりロシア連邦の「立法と実務」がどのように変わったかについては別に検討したい。

2013年11月から2014年3月にかけての「ユーロマイダン」以後にあらためて顕著となった米露対立の帰結がどのようなものになるかにかかわらず、少なくとも、「ベルリンの壁」から「ユーロマイダン」までの人権保障を理念とする地域（欧州）統合の試みの意味を検討することは必要だろう。

その場合、一つの問題がある。それは、「欧州評議会の標準と原則」は、言わば、先験的に与えられたものか、加盟国の経験がもたらすものかという点である。

ここでは、司法行政については勧告等を取り上げて問題を指摘しておこう。

司法行政についての「欧州評議会の標準と原則」の核心のひとつは、裁判官が半数以上を占める独立の機関が司法行政を担当すべきということである。とくに裁判官の人事行政については、そのような機関が担当するか、任命権者が裁判官を任命する場合には、そのような機関による同意か意見表明が必要と考えられている。これらは、「裁判官の独立、

有効性および役割」についての勧告（1994年）<sup>(72)</sup>や「裁判官の地位についての欧州憲章」（1998年）<sup>(73)</sup>、「裁判官：独立、有効性および責任」についての勧告（2010年、以下2010年勧告）<sup>(74)</sup>において発展し、確認されてきた。

ロシア連邦は、この「標準と原則」に従い、裁判官団体の諸機関についての法律（2002年）で、ロシア連邦最高裁判官資格審査会を設け、ロシア連邦裁判官大会に審査会で過半数を占める裁判官委員を選挙する権限を与えた。また連邦裁判官は70才を定年とする終身制で任命される。これらの点では、ロシア連邦における裁判官の独立について制度は「欧州評議会の標準と原則」を満たすものである。それは、「司法改革の基本構想について」（1992年）以来のロシア連邦の独自の取組と「欧州評議会の標準と原則」を満たそうとする努力の成果である。

しかし、2012年決議は、「欧州評議会標準を厳密に遵守しての、司法の領域の改革の継続」（第25.17項）を要求し、さらに、裁判官の独立については、問題を特定しての改革の要求をしている。すなわち、「裁判官の任命、昇進および解任の手續」、「任期、とくに治安判事のそれ」および「裁判所所長の権限」（第25.12項）。

では、このような問題の抽出と特定はどのような「標準と原則」によって可能になったのだろうか。「欧州評議会の標準と原則」は、決して静態的なものではない。動態的なものであり、裁判官の独立については、加盟国の経験や問題点（改善点）を踏まえて、「対外的独立」と「対内的独立」に区分して検討するように発展した。2010年勧告では、「対内的独立」を次のように整理している。すなわ

ち、「階統制組織が個人の独立を侵害すべきでない」（第22項）、「上級裁判所は、上級裁判所が個別事件でそうあるべきとする指示を裁判官にすべきでない」（第23項）、「裁判所内部の事件の割当は客観的に予め決められた基準に従うべきである」（第23項）および「裁判官は自由に職能団体を形成し、加盟すべき」（第24項）。

そして、このような「対内的独立」の視点が、議員会議による現代ロシアにおける裁判官の独立の問題点（改善点）の理解を充実したものにし、2012決議が、裁判官の独立について問題点を特定することを可能にしたといえる。

「対内的独立」という視点あるいはその内容は、裁判官の独立について最高裁判所事務局が問題になる日本では当然といえるかも知れない。ただ、注目すべきことは、ロシア連邦での「司法改革の基本構想」そのものに欠落があったのではないかという主張が登場していることである。この主張によれば、欠落は、「司法制度の内部組織に大きな意義を与えなかった」という点にある<sup>(75)</sup>。「司法改革に埋め込まれた地雷」は、「裁判所所長の役割の根本的变化についての沈黙」であるとも指摘している<sup>(76)</sup>。そして、「司法権力の改革が完成するとみなされるのは、改革の目的、規範（制度）変化と非制度的要因のあいだの一致が達成される場合」であり<sup>(77)</sup>、「裁判官の公平」について、客観的公平と主観的公平とに区分し、それぞれが対外的にも対内的に確保されなければならないとする<sup>(78)</sup>。こうした認識は、公式と非公式という視点から制度や組織をみる新制度学派的理論によって可能となっている。ただし、ここにいう「非制

度的要因」が組織的社会的なものか、個別的人格のものか、なお明確でない点には注意が必要だろう。

## 注

- (1) 欧州人権条約の署名批准は欧州評議会規程上の義務ではなく、すべての加盟国が条約に署名批准するようになったのは1970年代になってからである。1970年代の欧州では、次の文書で欧州の統合における基本権（人権）の価値が承認されていく。1) 欧州安全保障会議最終議定書(1975年)、2) 欧州議会、理事会および委員会の「基本権共同宣言」（1977年、[http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/jointdecl\\_04\\_77\\_en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/jointdecl_04_77_en_en.pdf)）。
- (2) 小畑郁『ヨーロッパ地域人権法の憲法秩序化』（信山社、2014年）、37-98頁。
- (3) Florence Benoit-Rohmer and Heinrich Klebes. Council of Europe law: Towards a pan-European legal area. Strasbourg: Council of Europe. p. 11.
- (4) 人権裁判所の最終判決は、閣僚委員会に送付され、閣僚委員会は執行を監視する（欧州人権条約第46条第2項）。
- (5) 一覧は以下を参照。<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>。なお、この小論のURLは、すべて2015年2月の時点のものである。
- (6) ここでは、閣僚委員会の勧告を意味する。それは、加盟国に法的義務を課さないが、勧告を通して、欧州評議会の標準設定（Standard setting）がなされる等の意義をもつ。閣僚委員会の勧告は加盟国、議員会議の勧告は閣僚委員会にたいして行われる。なお、勧告（Recommendation）と決議（Resolution）には、閣僚委員会が採択するものと、議員会議が採択するものがある。前者の場合は“CM”，後者の場合は“P.A.”で採択者を示す。
- (7) この点に、欧州評議会と人権裁判所における「補完性」の意義がある。
- (8) 欧州人権条約の署名批准は、旧社会主義国の欧

州評議会加盟の条件となっていく。

- (9) P.A. Resolution 917 (1989).
- (10) P.A. Recommendation 1118 (1989).
- (11) この制度は、議員会議規則で定められている。また、特別参加資格国の国会から議員会議への代表の数は、特別参加資格国が加盟国になった時に認められる代表の数と同じで、上限も同じ(18人)である。<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules-EN.pdf>
- (12) 欧州では、欧州安全保障協力会議最終議定書が採択されており(1975年)、これを基礎にした「欧州の建設」の「新しいアプローチ」もありえた。欧州安全保障協力会議は欧州安全保障協力機構(OSCE)が継承した。「新しいアプローチ」の基本を「人権」（あるいは「法の支配」）とするか、「安全保障」とするかは選択肢でありうる。「人権」（あるいは「法の支配」）を地域統合の基本とする点に欧州評議会の特徴がある。See. P.A. Recommendation 1118 (1989). P.A. Recommendation 1119 (1990). P.A. Recommendation 1124 (1990). P.A. Recommendation 1126 (1990). P.A. Recommendation 1129 (1990). P.A. Recommendation 1193 (1992).
- (13) P.A. Recommendation 1193 (1992) on the future of European construction.
- (14) 1993年に、欧州評議会改革の提案を議員会議は閣僚委員会に提出しているが、閣僚委員会はこれを採用しなかつた(P.A. Recommendation 1212 (1993) on the adoption of revised Statute of the Council of Europe. P.A. Doc. 6962 of 20 September 1993. CM Interim Reply to Recommendation 1212 (1993). P.A. Doc. 8480 of 16 July 1999. CM Reply from the Committee Ministers to Recommendation 1212 (1993)。わずかに、1993年に「欧州評議会の理念と価値を共有する非構成国」との協力を拡大するためのオブザーバー制度が導入されたにとどまる(CM Statutory Resolution (93) 26 on observer status of 14 May 1993)。
- (15) 括弧内の数字はそれぞれの加盟国数。欧州評議

- 会の列で下線が引いてある国は、欧州連合または北大西洋条約機構のいずれの加盟国でもない国である。
- (16) 欧州評議会規程第5条は「準構成国」について定める。これは、ドイツ連邦共和国（1950年6月から1951年5月まで）、およびザール（1950年5月から1956年まで、現在のドイツ連邦共和国のザールランド州、1947年から1956年までフランス保護領）のための規定であった。Florence Benoit-Rohmer & Heinrich Klebes opt. sit. p. 45.
- (17) P.A. Recommendation 1247 (1994) on the enlargement of the Council of Europe.
- (18) この3国は、西の黒海と東のカスピ海の挟まれた、コーカサス山脈の南北に広がる地域にあり、地理上（自然地理上）は、西アジアに分類されてきた。ただし、欧州評議会の構成国になってからは、地理上も、欧州と一部と分類される場合もある。
- (19) Florence Benoit-Rohmer & Heinrich Klebes opt. sit. p. 117.
- (20) Ibid. p. 20.
- (21) Ibid. p. 117. Katlijn Malfiet and Stephan Parmnentier. Russia's Membership of the Council of Europe: Ten Years After. in *Russia and the Council of Europe: Ten year After*. Palgrave Macmillan. 2010. p. 7.
- (22) CM Resolution (51) 30 A of 3 May 1951.
- (23) P.A. Opinion 153 (1990).
- (24) P.A. Opinion 154 (1990).
- (25) P.A. Opinion 155 (1991).
- (26) P.A. Opinion 161 (1992).
- (27) P.A. Opinion 168 (1993).
- (28) P.A. Opinion 169 (1993).
- (29) P.A. Opinion 170 (1993).
- (30) P.A. Opinion 174 (1993).
- (31) P.A. Opinion 175 (1993).
- (32) P.A. Opinion 176 (1993).
- (33) 欧州評議会という形での欧州の拡大は、東はコーカサス諸国までで中央アジア諸国には及んでいない。ソ連も参加していた欧州安全保障協力会議を引き継いだ欧州安全保障協力機構の活動は中央アジア諸国にも及んでいる。
- (34) P.A. Resolution 993 (1993) on General policy of the Council of Europe.
- (35) P.A. Order 485 (1993) on General policy of the Council of Europe.
- (36) P.A. Order 488 (1993) on the honoring of commitments entered into by new member states.
- (37) P.A. Resolution 1031 (1994).
- (38) CM Declaration (1994) on compliance with commitments accepted by member states of the council of Europe.
- (39) P.A. Order 508 (1995) on the honouring of obligations and commitments by member states of Council of Europe.
- (40) P.A. Resolution 1115 (1997) on setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee).
- (41) Terms of reference of the Assembly Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) in the appendix to Resolution 1115 (1997).
- (42) 決議1115号は、監視委員会は45人の議員会議議員、政務委員会議長および法務・人権委員会議長を構成員とし、監視を開始すべきかどうかの意見書の作成のために、またはある国の監視のために2人の共同報告担当者が任命されることを定める。2000年には、監視完了後の「監視後対話（post-monitoring dialogue）」の手續が設けられ（P.A. Doc. 8689 (2000)）、また、決議1115号(1997)も、2005年（P.A. Resolution 1431 (2005)）、2006年（P.A. Resolution 1515 (2006)）、2009年（P.A. Resolution 1968 (2009)）、2010年（P.A. Resolution 1710 (2000)）、2013年（P.A. Resolution 1936 (2013)）に改正されている。ここでは、議員会議の監視委員会の設置の目的と特徴を指摘するにとどめ、監視委員会自体の検討は別の機会に検討したい。なお、2013年までの議員会議の監視手續

- については、次の文書に簡潔にまとめられている。  
 P.A. AS/Mon/Inf (2013) 06rev3 on the monitoring procedure of the Parliamentary Assembly.
- (43) P.A. Resolution 1055 (1995).
- (44) P.A. Resolution 1065 (1995).
- (45) Report on the conformity of the legal order of the Russian Federation with Council of Europe standards. Human Right Law Journal. Vol. 15. No. 7. pp. 249-300. 1994. この報告書の著者は次の者だった。すなわち、1994年当時の欧州人権裁判所副所長 (Rudolf Bernhardt) および欧州人権委員会会長および委員 (Stefan Trechsel. Albert Weitzel. Felix Ermacora)。
- (46) Ibid. pp. 288-294.
- (47) Ibid. p. 287.
- (48) Ibid. pp. 250-251.
- (49) Ibid. p. 251.
- (50) P.A. Doc. 7443 (1996) on Report on Russia's request for membership of the Council of Europe in Human Right Law Journal. Vol. 17. No. 3-6. pp. 187-194. 1996.
- (51) P.A. Doc. 7463 (1996) on Russia's application for membership of the Council of Europe.
- (52) P.A. Opinion 193 (1996).
- (53) この文書とこの文書の付録 (20項目に渡る議員会議から質問へのロシア連邦当局の回答) は以下でみることができる。この付録は、政務委員会報告書の付録として採用された。Human Right Law Journal. Vol. 17. No. 3-6. pp. 195-196, 201-214. なお、1995年のロシア連邦の立法の進展は欧州評議会に報告されている。Ibid. 197-200.
- (54) P.A. Resolution 1117 (1997) and Recommendation 1313 (1997) on the Honouring of obligations and commitments by Estonia. P.A. Resolution 1123 (1997) and Recommendation 1326 (1997) on the Honouring of obligations and commitments by Romania. P.A. Recommendation 1338 (1997) on Honouring of obligations and commitments by Czech Republic as a member state. P.A. Recommendation 1339 (1997) on Honouring of obligations and commitments by Lithuania as a member state. P.A. Resolution 1196 (1999) and Recommendation 1419 (1999) on the Honouring of obligations and commitments by Slovakia. P.A. Resolution 1211 (2000) and Recommendation 1442 (2000) on Honouring of obligations and commitments by Bulgaria. P.A. Resolution 1213 (2000) and Recommendation 1453 (2000) on the Honouring of obligations and commitments by the Former Yugoslav Republic of Macedonia. P.A. Resolution 1223 (2000) and Recommendation 1473 (2000) on the Honouring of obligations and commitments by Croatia. P.A. Resolution 1236 (2001) and Recommendation 1490 (2001) on the Honouring of obligations and commitments by Latvia.
- (55) P.A. Resolution 2018 (2014). P.A. Doc. 13595 (2014).
- (56) P.A. Doc. 8127 (1998).
- (57) P.A. Resolution 1277 (2002) and Doc. 9396 (2002) on Honouring of obligations and commitment by the Russian Federation.
- (58) P.A. Resolution 1455 (2005) and Doc. 10568 (2005) on Honouring of obligations and commitment by the Russian Federation.
- (59) P.A. Resolution 1896 (2012) and Doc. 13018 (2012) on Honouring of obligations and commitment by the Russian Federation.
- (60) この点は別の機会に論ずる。
- (61) 第2次チェチェン紛争についての欧州人権条約制度について、小畑郁、前掲書、133-148頁。
- (62) 小森田秋夫編『現代ロシア法』東京大学出版会、2003年、49頁。この本の出版自体が、体制転換に伴う法変動の全体像を、一応、描きうる時期になったという共通認識により可能となったといえる。「現代ロシアの主な法令」(317-325頁)で、1986年から2003年までの主要法令が示されている。欧州評議会の視点から現代ロシア法を切り取ることと、法変動の全体像を描くことには志向のちがいがあある。欧州評議会の現代ロシア法評価は、調査会見 (対話) にもとづくという点で特徴がある。

- (63) Rudolf Bindig. *Russia's Accession to the Council of Europe and the Fulfilment of its Obligations and Commitments*. in Katlijn Malfiet and Stephan Parmentier. *Russia and the Council of Europe: 10 Years After*. Palgrave Macmillan. 2010. p. 39.
- (64) [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by\\_opinion.aspx](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx)
- (65) P.A. Resolution 1990 (2014), P.A. Resolution 2034 (2015).
- (66) See. Katlijn Malfiet and Stephan Parmentier. Opt. sit.
- (67) 司法省だけでなく、憲法裁判所や最高裁判所、検察庁も、欧州評議会あるいは欧州人権裁判所との協力と対話を拒否していない。それらと欧州評議会との関係に問題があるとしても、問題があることと協力と対話を拒否することとは同じではない。
- (68) 福島正夫「法の継受と社会=経済の近代化」(同『福島正夫著作集 第6巻 比較法』勁草書房、1995年)
- (69) 2014年4月には「クリミア併合」、2015年1月には「ウクライナ危機」を理由に、議員会議は、議員会議でのロシア代表団の投票権等を停止した。議員会議の2015年1月の決定は停止される期間を、まず2015年4月(次の会期)までとした。また、ロシア連邦外務省は、ドイツ、フランス、イタリアおよび英国とならんでロシア連邦は拠出金の多い国であり、そのような国として「大欧州の人道空間、人権保護、法の支配および民主的な法の支配の諸組織の円滑な機能」に「特別の責任をもつ」(「欧州評議会の議員会議におけるロシア代表団の投票権の剥奪後の状況についての報道機関からの質問への外務省スポークスマンによる回答」(2015年1月30日、[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/EBA18CE5BFF75A9843257DE00044AFCB](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/EBA18CE5BFF75A9843257DE00044AFCB))としている。
- (70) 監視報告書には監視対象国(ロシア連邦)からのコメントも掲載されている。
- (71) 欧州人権裁判所へのロシア連邦からの申立が多いこともあり、欧州人権裁判所の事務局の法律家のなかで一番割合が多いのはロシア連邦出身の法律家である。これらの法律家のなかには、欧州評議会と欧州人権裁判所を、ロシア連邦にとって「法の学校」であると見る者がいる可能性は否定できない
- (72) CM Recommendation No. R (94) 12.
- (73) [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf). ただし、この文書は、欧州評議会の公式の文書ではなく、欧州評議会による多国間会議の採択文書にとどまる。
- (74) CM Recommendation CM/Res (2010) 12. この勧告は、1994年の勧告の内容を「抜本的に更新」したものである。
- (75) А. К. Горбуз, М. А. Краснов, Е. А. Мишина, Г. А. Сатаров. *Трансформация Российской Судебной Власти. Опыт комплексного анализа*. СПб.: Норма. 2010. стр. 57.
- (76) Там же. стр. 58.
- (77) Там же. стр. 441.
- (78) Там же. стр. 448-451.