

チェコの没収私有財産返還・補償措置と規約人権委員会の対応

——委員会の「見解」と「フォロー・アップ」の問題点——

安 藤 仁 介

I はじめに

社会主義崩壊の余波を受けて、一九九一年、当時のチェコ・スロヴァキア連邦政府は一連の法律を制定し、従前の共産主義政権下で没収された私有財産を原所有者に返還する、それが不可能な場合には補償を与える措置をとった。そしてこれらの法律は、一九九三年にチェコ・スロヴァキア連邦が解消し、チェコとスロヴァキアという二つの共和国に分裂して以降も両国によって継承され、該当する財産の原所有者は没収された財産の返還ないし補償を引き続き請求した。ただしこれらの法律は、返還ないし補償を請求する前提条件として、原所有者が（一）チェコないしスロヴァキア国籍を保有していること、および（二）いずれかの共和国領域内の定住者であること、を要求しており、原

所有者のなかには、この二つの前提条件を充たさないために、チェコないしスロヴァキアの国内法廷で請求を否定された者が少なくなかった。そのうち幾人かは「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下、自由権規約)に基づく人権委員会(以下、規約人権委員会)に個人通報を寄せ、共産主義政権により等しく私有財産を没収された原所有者のうち、二つの前提条件を充たす者とそれを充たさない者とを区別し、後者の請求権を否定する措置は、自由権規約二六条の規定する「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則に違反する不合理な差別に当たる、と主張したのである。委員会はまず、これらの通報が受理可能であると判断し、本案についても、おおむねこれらの主張を認めて、両国にこれらに対して没収された財産を返還する、それが不可能な場合には補償を支払うことを勧告する「見解」を採択してきた。しかし今日までのところ、種々の理由により、これらの勧告は両国によって実施されていない。筆者はたまたま、こうした勧告を含む「見解」が当事国によってどのように受け止められているかを明らかにし、その結果を委員会に報告する「個人通報フォロー・アップ特別報告者」の任にある。以下では、筆者の体験をも踏まえて、とくにチェコに対する没収私有財産返還・補償請求の通報にかかわる事件をいくつか選び出し、委員会がそれぞれの個人通報について採択した「見解」およびその「フォロー・アップ」の問題点を分析することにした。また、その分析をおして、チェコの措置への委員会の対応の一般的な評価をも試みたい。

II 事件の概観

本稿では、チェコに対する没収私有財産返還・補償請求の通報にかかわる事件のうち、四つを選ぶ。それはこれらの事件に関する委員会の「見解」とその「フォロー・アップ」が、筆者の考える問題点をきわめて明確に示しているからである。四つの事件を、各事件に関する委員会の見解採択日の順序に表示すれば、(1) *Simunek et al* (516/1992) 「事例の表示は、通報者名、通報番号を示し、相手国名はすべてチェコ共和国 (Czech Republic) なので省略する。出典については、のちに各事件を概観する際に表示する」、(2) *Adam* (586/1994)、(3) *Blazek et al* (857/1999)、(4) *Marik* (945/2000) の四件である。ただし、各事件にはそれぞれ微妙な相違点があるので、事件の概説は一件ごとに行うこととする。

(1) *Simunek et al* (516/1992)⁽²⁾

この事件は一九九一年九月一七日に規約人権委員会に通報され、委員会は同九四年七月二二日に通報が受理可能であると決定し、⁽³⁾ 同九五年七月一九日に最終的な見解を採択した。以下、通報者の主張、チェコ側の反論、委員会の判断の順に概観していこう。

(通報者の主張)

事件の通報者は、シムネク(個人名のカタカナ表記は、筆者による)、ツチローヴァ(Tuzilova)、プロチャスカ(Prochazka)の三名である。

まず、シムネクの場合は、ポーランド国籍の夫人のアリナ(Alina)とチェコ国籍の夫ヤロスロフ(Jaroslav)の双方が通報者であって、一九八七年に共産党政権の保安部(security force)の圧力下に夫妻がチェコスロヴァキアを離れてのち、当時の法令によりからの財産は没収された。社会主義崩壊後の一九九〇年七月、夫妻はチェコスロヴァキアへ戻り、当局に対して財産返還請求を開始した。かれらの財産はヤブロネーチェ(Jablonec)地区の地区国家委員会により管理されていたが、同委員会は一九八九年九月から翌九〇年二月にかけて全財産を競売にかけ、夫妻の不動産に対する所有権はヤブロネーチェ・スクラーニイ(Jablonec Skarany)工場に移転していた。そこで夫妻は、私有権の移転が法廷手続に基づかず違法である旨を主張し、現所有者とのあいだで仲裁手続が始められた。しかし、ヤブロネーチェ地区警察刑事捜査部は一九九〇年九月一七日、現所有者の所有権移転手続には当時の法令上、違法はなかったとして夫妻の主張を退けた。翌一九九一年二月二日、チェコ・スロヴァキア連邦政府は法律八七号(Act 87/1991)を採択し、同法は同年四月一日に発効した。同法は共産党政権の圧力下に国を離れた市民の権利回復を目指し、所有権を国家に移転されたかられの財産の返還または補償手続を規定する。ただし、この手続をとる権利は、チェコまたはスロヴァキア国籍を保有しかつ同国領域内の定住者である市民に限られる。この権利を持つ者から請求

があれば、財産を違法に占有している者は、これを返還しなければならないが、請求者は自己の請求の正当性と、当該財産がどのようにして国家に移転されたかを、証明する必要がある。この請求は同法の発効後六ヶ月以内に提起しなければならない。請求者は同法の発効後一年以内に裁判所に提訴することができる。しかしながら、シムネク夫妻は法律八七号の規定する前提条件を充たさなため、国内裁判所に提訴することは無駄であると考え、規約人権委員会に通報してきたのである。夫妻によれば、法律八七号の対象となる財産の八〇％以上は、同法に規定する返還・補償請求の前提条件を充たさない者に所有されていたのであって、同法は現実には旧共産党政権下の実行を正当化するものに外ならない。

二番目の通報者ツチローヴァは、結婚して米国籍となりヘイステインクス (Hastings) 姓を名乗って、現在はスイスに住んでいる。彼女は「ブラハの春」事件のあった一九六八年にチェコスロヴァキアを脱出し、一九七四年五月二日には不法出国者として欠席裁判により禁固刑を宣告され、ピルセン (Pilsen) に在る家族財産のうち彼女の持ち分一分八分の五を没収された。一九九〇年一〇月四日、ピルセン地方裁判所はさきの刑罰の無効を宣言し、彼女の権利は回復された。彼女の財産を管理しているピルセン財産管理局は、登記所が彼女の財産登記を受け付けるといふ条件付で、家族財産の持ち分一分八分の五を返還することに同意したが、登記所が彼女の財産登記を受け付けず、一九九三年初めにピルセン地方裁判所は登記所の措置を確認した。彼女は同年五月に最高裁へ上訴したものの、一九九四年一月二〇日現在、結果は出ていなかった。

第三番目の通報者ヨゼフ (Josef) ・プロチャスカも一九六八年八月、家族とともにチェコスロヴァキアを脱出し、

現在はスイスに住んでいる。一九七一年の七月と九月、裁判所はかれらを不法出国者として禁固刑を宣告し、一九七四年にはヨゼフの不動産の没収を宣言した。一九九〇年九月二六日と翌九一年九月三一日の判決により、ウスチ(Usti) 地方裁判所はヨゼフと息子たちの刑罰に関しては、それが当初から無効であったことを認め、その限りにおいてかられの権利を回復した。ツチローヴァとプロチャスカもシムネクと同様に、法律八七号の要求する没収財産の返還または補償請求の前提条件が、自由権規約二六条の規定する「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則に違反する不合理な差別であると主張して、規約人権委員会に通報してきた。

(委員会の受理可能性判断)

三者からの通報を受けて、委員会は一九九三年一〇月二六日、チェコ共和国に当該通報を伝達したが、同国は何の情報も寄越さなかった。委員会は通報の原因となっている私有財産の没収が、チェコについて選択議定書が発効する以前に生じたものであること、また、自由権規約は「財産権」自体を保護していないこと、を認めた。しかし、議定書の発効後にチェコのとった措置がそれ以前の違法行為の効果を引き続き認めていること、また、通報者が財産権の侵害ではなく、「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」原則の違反を訴えていること、を指摘し、委員会はこの通報が受理可能である、と判断して、本案の審査に進むことを決定した。

(本案に関するチェコの反論)

通報の本案について、チェコはつぎのように反論した。第一に、チェコ憲法の一部である「基本的権利および自由に関する憲章」は、法律によって、「ある種の物に対する所有権をチェコ国籍を有する個人またはチェコに本店を有する法人のみに、認めることができる」と規定している。第二に、一九九一年の法律八七号は、一九四八年二月二十五日から一九九〇年一月一日までの期間になされた財産権侵害に対する請求の処理を目的としており、請求の前提条件は人権を侵害することを意図するものではない。第三に、没収財産の返還・補償はきわめて複雑かつ前例のない措置であつて、すべての被害者のあらゆる損害を回復することは不可能である。この事件の通報者はいずれも、請求の提出期限である一九九一年一〇月一日において、同法に規定するチェコ国籍とチェコ領域内の定住という前提条件を充たしておらず、請求を提出する権利を持たない。

なお、ヨゼフ・プロチャスカは一九九五年六月二二日に規約人権委員会に情報を寄せ、同年四月二二日の地方裁判所判決により、不動産の一部がかれに返還される旨を知らせてきた。

(委員会の最終「見解」)

本件に関する委員会の最終見解は、以下のとおりである。さきき受受理可能性判断で指摘されたように、この通報の核心は、没収された財産の返還や補償の請求そのものではなく、通報者が他の返還請求者と比べて、不当な差別を

受けているか否かにある。言い換えれば、返還を請求する権利の前提条件として、請求の際にチェコ国籍を持ちチェコ領域内の定住者であることを求めるのが、規約二六条に定める「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則に違反しないか否か、である。チェコ共和国自身が認めているように、元となった私有財産の没収は差別的な措置であり、それゆえに没収私有財産返還・補償を目的として一九九一年法律八七号が制定されたのである。通報者たちと同様な地位にある人々は政治的意見のゆえにチェコを追われ、かれらの財産は政治的意見またはチェコ脱出を根拠として没収された。つまり、かれらが出国せざるをえなかった責任は、チェコの側に在る。委員会の考えでは、没収された財産のすべての原所有者は、恣意的な差別なく救済されるべきである。没収された財産のもともとの所有権は、所有者の国籍やチェコ領域内の定住を条件とはされていなかった。したがって、その財産の返還・補償を請求する権利の前提条件として、チェコ国籍とチェコ領域内の定住とを求めることは不合理であり、自由権規約二六条の規定する「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則に違反する。委員会はチェコ共和国に対して、本件の通報者に関係財産を返還することが不可能な場合には、補償を支払うように勧告するものである。

(2) Adam (586/1994)⁽¹⁾

この事件は一九九四年三月一日に規約人権委員会に通報され、委員会は翌九五年三月一日に通報が受理可能であると判断し、翌々九六年七月二三日に最終的な見解を採択した。通報者の主張、チェコ側の主張、委員会の判断は以下のとおりである。

(通報者の主張)

通報者の父ウラチスラフ・アダム (Vlastav Adam) はチェコ市民だったが、一九四九年に事業と財産を政府に没収されて国外へ逃亡し、オーストラリアに住み着いて三人の息子をもうけた。かれは一九八五年に死亡し、息子たちに財産を遺贈した。息子たちはその後、財産の返還を試みてきた。一九九一年法律八七号が制定され、同年二月六日に息子たちは同法のもとでチェコの弁護士を通じて遺産の返還を訴えたが、同法の規定するチェコ国籍とチェコ領域内の定住という前提条件を充たさないために、退けられた。かれらは、この前提条件が自由権規約二六条に違反する旨、委員会に通報してきた。

(受理可能性に関するチェコの主張と委員会の判断)

通報は一九九四年八月二三日にチェコ共和国に伝達され、回国は同年一月一七日の回答で、週報者は民事手続法上の手続に訴えるべきこと、また憲法裁判所に救済を求める手続をとっていないこと、を指摘した。これに対して通報者はチェコの法令が課している前提条件が変わらない以上、国内手続に訴えても、父の遺産を回復できる見込はないと反論した。委員会は選択議定書が国内的救済手続を尽くすことを求めるのは、その手続が実効的な場合に限り、るとして通報者の反論を認め、この通報は受理可能であると判断して、本案の審査に進むことを決定した。

（本案に関するチェコの主張）

チェコの主張によれば、一九八五年に通報者の父が死亡したときチェコに財産を所有していたか否か、それ以後に通報者がいかなる返還手続をとったか、はいずれも不明確である。また、一九九一年二月六日の提訴は通報者が法律八七号の規定するチェコ国籍とチェコ領域内の定住という前提条件を充たしておらず、それに加えて同法の定める同年一〇月一日という請求の提出期限に間に合わなかった。さらに同法のもとでは、翌九二年四月一日まで返還・補償請求を裁判所に提起することが可能であったにもかかわらず、通報者はその手続をとらなかった。また、法律八七号の規定する前提条件のうち、チェコ領域内の定住については、一九九四年七月一二日のチェコ憲法裁判所判決がこれを違憲と判断したことを受けて、同法はこの条件を削除するように改正されている。いずれにせよ通報者はチェコ憲法のもとで、自由権規約を直接援用して憲法裁判所へ提訴することが可能であった。このように通報者は国内的救済手続を尽くしていないため、チェコとしては受理可能性に対する委員会の判断の再考を求める。

なお本案に関連して、共産党政権時代の不正を正すためにチェコ共和国は大きな努力を重ね、政府が法律八七号を制定したのは自発的・道徳的な行為であって、法的義務に基づく行為ではない。同法が財産返還・補償請求権の前提条件としてチェコ国籍を規定することは正当であり、自由権規約二六条に違反するものではない。

〔委員会の最終「見解」〕

委員会は本案審理に先立ち、受理可能性に関するチェコ側の指摘を検討した。本件の場合、通報者が海外に居住し、弁護士がチェコに住んでいる事実を勘案すれば、請求提出期限の遵守を厳しく要求することは合理的ではない。また、請求がチェコの国内裁判所で退けられたのは詰まるところ、提出期限に間に合わなかったからというよりも、改正された国内法もまた請求者にチェコ国籍の保有を求めているからである。したがって、憲法裁判所へ提訴することが可能であったとしても、それが選択議定書にいう実効的な救済であるとは考えられないので、受理可能性に関する委員会の判断を変える必要はない。本案についても、委員会の見解は基本的にシムネク事件を踏襲している。すなわち委員会によれば、問題の核心は財産請求の前提条件と規約二六条との整合性である。遺産に対する元の所有権が所有者の国籍を条件とはしていなかったことを考慮すれば、国籍を遺産返還請求権の前提条件とすることは合理的ではない。とりわけ、通報者の父が政治的迫害を免れて他国へ亡命せざるをえなかった事實は、チェコ側の責任に帰せられるべきであり、かれや息子たちに財産返還請求権の前提条件としてチェコ国籍を要求することは、規約二六条と相容れない。チェコ共和国は、法律八七号の制定が差別的な意図に基づくものではないと主張するが、委員会は、制定された国内法の適用の効果こそが問題であると考ええる。制定者の意図ではなく、その適用効果が差別的であるから、規約二六条に規定する通報者の権利は侵害されたのであって、遺産を返還することが不可能である場合には、通報者に補償が支払われることを勧告する。

(3) Blazek *et al.* (857/1999)⁽³⁾

この事件は一九九七年一〇月一六日に規約人権委員会に通報され、委員会は二〇〇一年七月一二日に受理可能性と本案とを併せて審査し、最終的な見解を採択した。委員会が受理可能性と本案とを併せて審査したのは、通報数の増加に対応する必要から、委員会が審査手続の全般的な簡素化・効率化を図った結果である。通報者の主張、チェコ側の反論、委員会の判断は以下のとおりである。

(通報者の主張)

この事件の通報者は、ブラゼーク (Blazek)、ハートマン (Hartman)、クリゼク (Kryzek) の三名である。三名はいずれも、共産党が政権を奪取した一九四八年に母国チェコスロヴァキアを脱出し、米国へ移住して米国籍を取得した。ただし、一九二八年の両国間帰化条約の規定により、チェコ国籍を喪失している。チェコに所在するかれら所有の不動産は、それぞれ一九四八年、一九五五年、一九五九年の国内法令により没収された。社会主義崩壊後、共産党政権下に没収された私有財産の返還・補償請求手続を定める一連の法律が制定されたことは、すでに指摘したとおりである。

三名のうち、ブラゼークはチェコの弁護士に相談したが、現状ではかれがチェコ国籍保有の条件を充たしていないため、請求を提起できないと助言された。また、チェコとフランスの二重国籍を持つかれの伯父がかれと共同名義で

所有するプラハの不動産の返還請求を提起してくれたが、チェコ政府は訴えを分割し、かれの持分については訴えを拒否した。

ハートマンは一九五五年七月一日、クラトウイ (Klatovy) 刑事裁判所の欠席裁判で不法出国のことで禁固刑を言い渡され、財産を没収された。かれの場合、一九九〇年法律一一九号により不法出国のことで受けた禁固刑については無効とされたが、財産返還請求についてはチェコ国籍を持たないため訴えを退けられた。かれはチェコ国籍の回復に努め一九九九年一月九日には米国・チェコの二重国籍を取得できた。しかし一九九一年法律八七号に基づく請求は、請求期限が切れていたため提起できなかった。もつとも、チェコとフランスの二重国籍を持つかれの兄弟は一九九一年六月二五日の判決により、一九四八年に没収されたプラハの共有不動産の半分を返還されている。

クリゼクの両親は一九四八年に事業や不動産を含む全財産を没収され、両親の死後かれはチェコを脱出して一九七四年には米国籍を取得した。社会主義の崩壊後、かれは一九九〇年法律四〇五号、一九九一年法律二二八号および二二九号に基づき種々の財産返還請求を提起したが、いずれもチェコ国籍とチェコ領域内定住という前提条件を充たさなければ請求資格がないとして、退けられた。

三名はともに、没収私有財産の返還・補償請求手続にかかわるチェコの一九九〇年法律一一九号および四〇三号、一九九一年法律八七号および二二九号、一九九三年法律一八二号が全体として、チェコ国籍の離脱者を差別し、かれらを請求手続から排除している、と主張する。かれらによれば、かれらと同様の地位にある米国籍者二名が一九九一年法律八七号の規定からチェコ国籍を要求する前提条件の削除を求める訴えをチェコ憲法裁判所に提起したところ、

同裁判所はこの前提条件が合憲であると判決した。かれらは規約人権委員会がシムネク事件の「見解」に即して、チェコ共和国の措置が規約二六条に違反すると判断することを求めたのである。

(受理可能性および本案に関するチェコの反論)

この通報については、チェコは国内法上、実効的な救済手段がないという通報者の主張に反論せず、本案についても何の回答も寄せなかった。

(委員会の受理可能性判断および最終「見解」)

委員会はまず、この通報の受理可能性について、実効的な国内法上の救済手段がないという通報者の主張にチェコ側が反論しなかったこと、また、シムネク事件およびアダム事件に関する委員会の見解に付された勧告をチェコが実施しておらず、しかもそれ以後にチェコ憲法裁判所が没収財産返還・補償請求手続を定めた国内法が合憲であると判断していること、を指摘し、これらの事実を勘案すれば通報が受理可能である、と判断した。

つぎに本案について、通報者側が多くの情報を寄せたにもかかわらず、チェコが何の回答もしなかったことに留意し、委員会はシムネク事件およびアダム事件で採択した「見解」を再確認した。すなわち、政治的意見のゆえにチェコスロヴァキアを追われ外国へ亡命して、そこに定住し国籍を取得した通報者およびかれらと同様な地位にある元チェコ市民に対して、追放に責任を負うべきチェコ国家が、かれらに没収財産の返還・補償を請求できる前提条件とし

てチェコ国籍を求めることは、規約と両立しがたい。この事件の事実関係はチェコ共和国が規約二六条に違反する差別措置をとったことを示している。チェコは通報者に実効的な救済を与えるべきであり、国内法が規約二六条に違反しないことを確保すべきである。

(4) Marik (945/2000)⁽⁶⁾

この事件は一九九八年一〇月八日に委員会に通報され、委員会は二〇〇五年七月二六日に受理可能性と本案とを併せて審査し、最終的な見解を採択した。

(通報者の主張)

通報者のマリクは一九六九年、家族とともにチェコスロヴァキアを離れ、のちに米国籍を取得した。一九七二年にプルゼン (Pilsen) 地方裁判所は国家逃亡のかどでかれに有罪を宣告し、レトコフ (Letkov) とプルゼンに在る家屋を含むかれの財産は没収された。社会主義崩壊後、チェコスロヴァキアは一九九〇年の法律一一九号により、共産党政権下で裁判所が下したすべての有罪宣告を無効とし、没収された財産を回復する権利を認めたが、その権利の行使は別の法律で規制されることとなった。一九九一年法律八七号がそれに該当し、没収財産返還・補償請求権の前提条件として請求者にチェコ国籍とチェコ領域内の定住が求められたこと、このうち後者の条件が一九九四年の憲法裁判所の判決を受けて削除されたこと、はさきに見たとおりである。なおマリクは一九九二年にチェコ国籍回復手続をと

り、一九九三年五月二〇日にこれを回復した。

一九九四年になってマリクはレトコフとプルゼンにある家屋の返還訴訟を提起したが、レトコフの家屋については一九九五年一月二三日、プルゼンの家屋については同年九月二二日、いずれもプルゼン・メスト (Pluzen-cesto) 地方裁判所は、かれが一九九一年にチェコ国籍保有の前提条件を充たしていなかったとして訴えを退けた。かれは双方について、プルゼン高等裁判所、最高裁判所、さらに憲法裁判所へ上訴したが、いずれも退けられた。マリクは、一九九一年法律八七号が財産返還請求の前提条件としてチェコ国籍を求めることは自由権規約二六条に違反するとし、委員会に通報したのである。

(受理可能性および本案に関するチェコの反論)

チェコによれば、レトコフの家屋については受理可能性を認める。というのは、一九九一年法律八七号は、国籍と定住という二つの前提条件に加えて、請求者が返還対象の不動産の現占有が違法であることを証明するという第三の条件を課しており、レトコフの家屋については、通報者がこれを証明できなかったことが裁判所によって確認されているからである。つまり、仮に前提条件として国籍が求められていなかったとしても、マリクは第三の条件を充たさなかったがゆえに、家屋返還の請求を退けられていたであろうからである。ただしプルゼンの家屋については、通報者の憲法裁判所への上訴が退けられたのは六〇日の上訴期限を過ぎていたからであり、国内手続を尽くしていないため、受理不能である。また、チェコ国籍の回復手続は一九九〇年以降に利用可能であったにもかかわらず、一九九二

年までその手続をとらなかつたことは通報者マリク自身の責に帰せられるべきである。

なお、チェコは本案について、法律八七号が共産党政権下の不正の是正と並んで、市場経済の確立による経済改革を目的としており、チェコ国籍という前提条件が課せられたのは、占有者が財産の善良な管理を心掛けることを奨励するためであつた、と付言した。

（委員会の受理可能性判断および最終「見解」）

委員会は、まず通報の受理可能性につき、ブルゼンの家屋に関して通報者が上訴期限内に提訴しなかつた事實は認められるが、仮に期限内に提訴したとしても、一九九一年にチェコ国籍を保有しなかつた者が財産返還請求資格を認められないかぎり、通報者にとって上訴は実効的な救済手続ではありえなかつたとして、請求の受理可能性を認められた。

また本案についても、シムネク事件、アダム事件、ブラゼーク事件などの「見解」を引用し、通報者たちが政治的意見のゆえに本国を追われ財産を没収されたのは、本国たるチェコスロヴァキア自身の責任であるにもかかわらず、かれらが財産返還・補償手続をとる前提条件としてチェコ国籍とその領域内定住を求めることは、規約と両立しえない。委員会の先例によれば、そのような前提条件を規定した国内法を通報者に適用することは、かれらの規約二六条上の権利を侵害するものである。したがって、財産の返還が不可能な場合は、通報者に補償を支払うことを勧告する。

III 委員会の「見解」と「フォロー・アップ」の問題点

以上四つの事件の概観から明らかなように、チェコの国内法に基づく没収私有財産返還・補償措置は、返還・補償請求の前提条件として、請求者に対しチェコ国籍の保有とチェコ領域内の定住とを求めていた。このうち、定住条件は、チェコ自身の憲法裁判所の判決を受けて国内法改正により削除されたが、国籍保有の条件は維持されつづけた。請求者たる通報者たちは、これが自由権規約二六条に規定する“法の前の平等・法による平等・無差別な保護”の原則に違反すると主張し、規約人権委員会は大筋においてこれを認める「見解」を採択してきた。しかし、チェコ共和国の反論をも考慮に入れれば、筆者は、これらの見解にはいくつかの問題点が含まれているように思う。以下それらを、(1)規約二六条の適用範囲、(2)「見解」それ自体の妥当性、(3)見解の法的拘束力と「フォロー・アップ」の三点に分けて、検討してみよう。

1. 規約二六条の適用範囲

シムネク事件に関する「見解」において、チェコ共和国は反論を提出しなかったが、委員会は自ら、通報の原因となった私有財産の没収がチェコについて自由権規約および選択議定書の双方の発効する以前に生じた事実であること、を認めた。しかし、選択議定書の発効後にとられた一連の措置が、元の没収の差別的性格を認めつづける効果を持つた事実を捉えて、チェコの規約違反を認定した。これは、いわゆる *ratione temporis* の問題、つまり規約の時間

的適用範囲にかかわる問題であり、本校で取り上げた四つの事件すべてに通じる問題である。

この点について委員会はかねてから、「違反の継続性 (continuing effects)」という概念を用いて処理してきた。ここに「違反の継続性」とは、元の規約違反が、ある当事国について規約および選択議定書が効力を発生するまゝに生じたものであつても、その発効後に当事国がなした行為(当事国の責に帰すべき行為または不作為)により、その違反の効果を継続させる場合には、新たな違反がなされたと認定する概念である。この問題については、別稿が詳細に論じているので、本稿ではとくに取り上げず、委員会がこれを認識しており、自らの先例に倣つたことを指摘するに留めたい。

だが同じ見解で委員会は、通報の対象が「財産権」であり、しかも自由権規約が財産権そのものの保護を規定していない事実をも、認めた。こちらは、いわゆる *ratione materiae* の問題であり、規約の適用範囲に入る「人権のカテゴリ」にかかわる問題である。実はこの点について、規約二六条に規定する「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則が、財産権を含めて自由権規約に規定されていない人権一般に適用されることを、委員会はかなり以前から認めてきたのである。その嚆矢となつたのは、一九八七年に委員会が見解を採択した「オランダ失業保険手当給付法」事件であつた。

この事件は、オランダの失業手当給付法が男性や未婚女性の場合、かれらが失業すれば直ちに手当を給付するのと対照的に、既婚女性の場合は、彼女が「家計の担い手」であることを証明しないかぎり手当を給付しないと規定していたことに起因する。これに対し二人の既婚女性が、この規定は「性」と未婚・既婚という「社会的地位」とに基

づく差別に当たり、規約二六条の規定する「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則に違反する、との通報を委員会に寄せたのであった。委員会では、同原則が規約に規定された人権、少なくともいわゆる自由権のみに適用されるのか、それともあらゆる人権に対して適用可能なのか、が時間をかけて検討された。その結果、適用範囲を「規約に規定された人権」に限定する規約二条一項や同三条と異なり、二六条はそうした限定を設けていない。したがって二六条は、それ自体独立した「無差別・平等原則」を定める規定であって、この原則はおよそ国家の立法・行政・司法などすべての行為に適用され、そのなかに差別的な要素があれば、それはこの原則の違反となる、と判断した。これにより、規約二六条の適用範囲はあらゆる国家の行為に及ぶことが認められ、その後、委員会のジェネラル・コメントでも確認されて、委員会の重要な先例となっているのである。

委員会がこの先例に従って、チエコの没収私有財産返還・補償請求に二六条を適用したことは、さほど問題とならないであろう。しかしながら、失業手当給付法事件においてオランダは、もともと世界人権宣言という一つの人権文書に規定されていた種々の人権が、宣言を条約化する過程において、二つのカテゴリーに分けられ、いわゆる手続的人権と実体的人権のなかの自由権とが自由権規約にまとめられ、他方いわゆる社会権のみが「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(以下、社会権規約)にまとめられたこと、また個人の通報権を認めた「選択議定書」が自由権規約のみに付けられたこと、さらに社会権規約にも「法の前の平等、法による平等・無差別」を定める規定が置かれている(同規約二条二項)こと、を指摘した。そしてオランダは、社会権規約に規定される人権が「漸進的に実施される」こととされている(同規約二条一項)以上、仮に自由権規約二六条が国家のすべての行為に適用される

としても、即時の実施を建前とする自由権規約の規定を社会権に適用する際には、権利の性格に十分な考慮を払い、慎重に適用すること、を規約人権委員会に要請していたのである。⁹⁾ 財産権は自由権に属すると一般的に考えられている。しかし、ここに見たオランダの指摘と要請には、委員会がチェコの没収私有財産返還・補償請求に二六条を適用する際に、とくに留意すべきであろう。

2. 「見解」それ自体の妥当性

上記のオランダの指摘と要請に留意するとすれば、IIで取り上げた四つの事件に関する委員会の見解には、二つの点で問題があるように思われる。(i) 前提条件とされる「国籍」に対する評価、(ii) 返還が不可能な場合の「補償」の内容、がそれである。

(i) 前提条件とされる「国籍」に対する評価¹⁰⁾

委員会は通報者の主張を容れて、返還・補償請求の前提条件として請求者にチェコ国籍を求めることは不合理であり、規約二六条の「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則に違反する、との見解を採択した。たしかに、チェコスロヴァキアの共産党政権の迫害を受け、止むなく外国へ逃れてその国籍を取得した市民に対し、同政権下に没収されたかれらの財産の返還・補償を請求する前提条件として、チェコ国籍を要求することは合理性に欠けるかも知れない。しかし、国籍と財産権との関係、また国籍と相続権との関係、さらに財産権と消滅時効との関係につ

いては、つぎの事実を勘案することも必要ではないだろうか。

まず、国際社会の現状にあつては、財産権のあり方が基本的に各国の国内法によって規律されている事実である。自由権規約と社会権規約の一条は、ともに各国の自決権を謳い、「この権利に基づき、すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追及する」と規定している。実際、両規約が国際連合総会で採択された一九六六年当時の国際社会には、自由主義経済制度をとる国家、社会主義経済制度をとる国家が、それぞれ多数存在し、社会主義経済制度をとる国家のなかには原則として私有財産を禁止ないし大幅に制約するものもあつた。そのせいもあつてか、世界人権宣言に含まれていた財産権に関する規定が自由権規約には欠けているのである。つまり、今日の世界において、個人の私有財産権を絶対的に保障すべきことを国内法に命じる国際慣習法の原則が確立しているとは言いがたい。その意味で個人の財産権の内容は、かれが所屬ないし定住する国家の国内法によって規律されざるをえないのである。したがつて、シムネク事件の本案に関する反論のなかで、チエコ側が「ある物に対する所有権をチエコ国籍を有する個人またはチエコに本店を有する法人のみに認めることができる」とする同国憲法の規定を引用したのは、決して理由のないことではない。

つぎに、財産の相続権や消滅時効もまた、関係国の国内法によって規律される事実である。いわゆる動産については、即時取得が原則であつて、相続権や消滅時効が問題となる余地はさほど大きくない。相続権や消滅時効が問題となるのは、むしろ不動産についてである。Ⅱで取り上げた四つの事件でも、いずれも不動産の所有・占有が問題になっている。そして不動産の相続権が問題となる場合は、関係諸国の国際私法の規定によって処理されるのが通常であ

る。したがって、たとえばアダム事件で、仮にアダムがチェコに所在する不動産の所有権を認められたとしても、オーストラリア国籍の息子たちがその相続権を持つか否か、持つとすれば相続のためにどのような手続が必要かは、両国間に特別な条約がないかぎり、通常は不動産所在地国のチェコの国際私法によって規律されるはずである。その意味で、現在の国際社会には、すべての国家に対して私有財産の相続権を絶対的に保障すべき国内法を制定するように命じる国際慣習法の規則は存在しないというべきではないだろうか。

同じことは、財産権の消滅時効についても当てはまる。とくに不動産に対する財産権は多くの人びとの利害に関係するため、各国の国内法は登記に関する規制などによって不動産にかかわる諸権利を公正に処理する手続を定めており、消滅時効にかかわる手続もその一部をなす。チェコの場合にも、共産党政権の支配期に外国へ移住した市民は二〇〜三〇年以上も自分の不動産を放置せざるをえない状態にあったわけで、この間、その不動産をめぐる所有・占有関係には幾多の変動があったものと推察される。したがってチェコの一九九一年法律八七号が、没収私有財産の返還・補償請求者に対して請求の正当性と財産が国家に移転した経緯を証明することを求めたのは、さほど異常な手続ではない。たとえばマリク事件で、かれがレトコフに在る家屋については現占有の違法性を証明できなかったことを、かれの請求を退ける一因としてチェコが指摘した事実も、そうした文脈で評価されるべきであろう。ここでも各国の国内法に対して、没収された不動産に対する原所有者の権利を絶対的に保障するように命じる国際慣習法の規則が確立されているとは考えがたい。

なお、チェコ側はマリク事件において、チェコの国内法上、国籍の回復手続が一九九〇年以降に利用可能であった

にもかかわらず、かれが一九九二年までこの手続をとらず、一九九一年法律八七号に基づく請求の提出期限たる翌九二年一〇月一日までに国籍の前提条件を充たせなかったことは、通報者自身の責に帰すべきであると指摘している。

この点については、アダム事件においてチェコが委員会の受理可能性判断の再考を求めた際に、委員会が反論したように、通報者たちの多くが海外に居住している事実を勘案することは必要であり、チェコの関連国内法の請求の提出期限にかかわる規定が適切なものであるか否かは慎重に検討されるべきであろう。しかし、期限そのものの適切さを検討することと、法手続に期限を設けること自体の是非とは別問題である。

以上の諸事実を勘案すれば、政治的迫害によりチェコを離れた没収私有財産の原所有者がその返還・補償を請求できる前提条件としてチェコ国籍を要求することが、それ自体不合理であり、法の前の平等、法による平等・無差別な保護の原則に違反すると結論する委員会の「見解」がすべて妥当である、といえるであろうか。国籍を前提条件とすることは、請求対象となる財産の八〇%について共産党政権下の実行を正当化することに繋がるとするシムネクの指摘には、たしかに重みがある。ただし、逆に二〇%の財産は返還される可能性があると評価しうるし、現にヨゼフ・プロチャスカは不動産の一部を返還され、ハートマンの兄弟やブラゼークの伯父も同様に不動産の返還を勝ち取っているのである。

(ii) 返還が不可能な場合の「補償」の内容

シムネク事件本案に関する反論の第三点として、チェコは「没収財産の返還・補償はきわめて複雑かつ前例のない

措置であつて、すべての被害者のあらゆる損害を回復することは不可能である」と述べている。また、アダム事件の本案に関する主張のなかで、チェコは共産党政権時代の不正を正すために、同国が大きな努力を重ね、一九九一年法律八七号を制定したのは自発的・道徳的な行為であつて、法的義務に基づく行為ではない、と強調している。これはいずれも、返還・補償の実施に伴う国家負担が過重になることが予想され、この負担を法に基づいて厳密に履行することが困難な事実を、チェコが認識していることをうかがわせる声明である。

本稿で取り上げた四つの事件の概観からは、共産党政権の圧力により国外へ逃亡せざるをえなかつたチェコ市民の総数や、かれらの没収された財産の規模、そしてそれらの返還・補償がチェコ財政に与える負担の大きさなどは、必ずしも明確に知ることはできない。しかしながら、返還・補償手続の複雑さはさて置き、「すべての被害者のあらゆる損害を回復することは不可能である」ことは、おそらく真実であろう。だとすれば、規約人権委員会が通報者の主張を認め、かれらに財産を返還すること、それが不可能な場合には補償を支払うこと、をチェコに勧告する際に、支払うべき補償の内容や財源についてまったく配慮する必要はないのであろうか。

顧みれば一九一七年のロシア革命後、私有財産を没収された外国人の本国とりわけ西側諸国は、財産の原所有者に対して「即時・十分・有効な補償」を支払うようロシアの新政府に求めた。同様に第二次大戦後、東欧諸国で進められた社会変動に伴う私有財産の国有化・社会有化に対して、類似の請求が提起された。後者の場合、事態は請求国と被請求国間の「一括補償支払協定」により処理されることが多かつたが、原所有者たちは「即時・十分・有効な補償」とは程遠い支払に甘んじなければならなかつた。

社会主義崩壊後の東欧における事態をこれらと同様に論じることにはできないかも知れない。しかし、原所有者の国籍を別とすれば、没収された私有財産の返還・補償請求という共通点があることも否定できない。規約人権委員会はチエコに対して補償の支払いを勧告する際に、とくにその内容には触れておらず、また内容に触れることはおそらく委員会の任務外であろう。けれども、委員会は補償の支払いを勧告するに際して、過去に上述のような事例があった事実を念頭に止めておくべきであろう。

3. 見解の法的拘束力と「フォロー・アップ」

選択議定書のもとで委員会が採択する最終的な見解の法的拘束力については、自由権規約も議定書自体も何も規定していない。これは、たとえば欧州人権条約が「締約国は、自国が当事者であるいかなる事件においても、裁判所の決定に従うことを約束する」と規定しているのと、きわめて対照的である。このように明文の規定を欠く以上、委員会の見解には法的拘束力はない、と一般には解されており、そのことを明言する議定書当事国もある^①。

委員会は一九七七年に活動を開始して以降、見解の拘束力そのものについて、とくに掘り下げて検討したわけではない。しかし自由権規約を批准することにより、当事国は規約の規定する各種の人権を遵守する義務を負うわけであり、それとは別に自らの自由意思に基づいて選択議定書の当事国となるわけであるから、同議定書のもとで委員会が採択した見解についても、少なくとも誠意をもってそれを尊重すべきであろう。そうした考えから、委員会は一九九〇年に委員のなかから「個人通報フォロー・アップ特別報告者」を任命し、委員会が採択した見解を当事国がどのよ

うに受け止め、とくにそこに含まれた「勧告」をどのように履行しているか、を明らかにする努力を重ねてきた。そして委員会は特別報告者の報告を受けて、各当事国のフォロー・アップ状況を検討し、その結果を国際連合総会へ提出する年次報告書に公表してきている。¹²⁾

それによれば、二〇〇二年一月二四日チェコ首相がジュネーブ国際連合事務局に人権高等弁務官を訪ね、両者の会談を受けて翌二五日にはチェコ政府人権部次長を含む代表団が人権高等弁務官事務所の担当職員と協議した。その席上、代表団は政府が委員会の見解を参考に国内法を検討中であると説明した。¹³⁾ただし、今日までのところ、検討の結果は明らかでなく、通報者から委員会の勧告が履行されたとの報告は来っていない。

IV おわりに

本稿の目的は、社会主義崩壊後の一九九一年にチェコスロヴァキア連邦政府が法を制定し、旧共産党政権により没収された私有財産の元の所有者による返還・補償請求の手續を定めたが、この手續が自由権規約二六条の定める「法の前の平等、法による平等・無差別な保護」の原則に違反するとした規約人権委員会の「見解」およびその「フォロー・アップ」に問題がないか、を検討することであった。委員会の見解は、同手續が請求の前提条件として、請求者にチェコ国籍の保有とチェコ領域内の定住とを求めているため、これらの前提条件を充たす者のみに請求権を認め、充たさない者の請求権を認めない措置が不合理な差別に当たることを根拠としていた。このうちチェコ領域内の定住

は、チエコ憲法裁判所の判決を受けて削除されたものの、チエコ国籍の保有は要求されつづけたので、その点に関する委員会の見解は維持され、委員会はチエコに対して財産の返還、それが不可能な場合には補償の支払を勧告した。

たしかに原所有者が旧政権の迫害により国外へ亡命し、亡命先の国籍を取得した経緯を斟酌すれば、委員会の見解には十分理由があるように思われる。しかしながら、原所有者のなかには、チエコ国籍を保有しつづけた者もあり、かれらは財産の返還を勝ち取っている。また、法律によつて、ある物に対する所有権をチエコ国籍を有する個人に限定する” というチエコ憲法の規定は、必ずしも現行国際法に違反するとは断定しがたい。さらに見解が、原所有者と国籍の異なる子供が原所有者の財産を無条件で相続することを認めていることにも、疑問がないわけではない。

いずれにせよ委員会は、返還が不可能な場合には補償の支払を勧告している。この勧告のフォロー・アップに関連して、委員会が補償の内容には立ち入っていないことが注目される。しかし、原所有者が財産を返還された場合と比較して、あまりに不均衡な補償の支払は認めがたいであろうと思われる。だとすれば、委員会が補償の支払を勧告し、そのフォロー・アップを検討する際に、チエコ側の財政事情に配慮する必要はないであろうか。チエコ政府は委員会の見解を参考に国内法を検討していると説明しているが、現在までのところ請求者たる通報者から勧告が履行されたとの報告はない。だが、仮に同政府が補償の支払に取り組むとすれば、この問題は現実のものとなることが予想されるのである。

以上のように、チエコの没収私有財産返還・補償措置に関する規約人権委員会の対応には、それにかかわる「見解」にも「フォロー・アップ」にもいくつかの問題点があるように思われる。政治的意見のゆえに母国から追放され

財産を没収された通報者の人権を保護することは、もとより重要である。それと同時に、国籍が財産権とその相続に及ぼしうる影響、および返還・補償措置をめぐる現状をできるかぎり客観的に評価する努力もまた肝要なのである。

- (1) 自由権規約とそれに付随する「選択議定書」との双方の当事国は、自国の規約違反により人権を侵害されたと主張する個人が、その旨を規約人権委員会に通報し、違反の有無について委員会が審査することを認めている。チェコスロヴァキアは一九七五年一月二三日に自由権規約を批准し、一九九一年三月二二日には選択議定書を批准した。同国は一九九三年一月一日に解体して、チェコ共和国とスロヴァキア共和国という二つの新しい国家が誕生したが、両国家は自由権規約および同選択議定書の双方を承継した。これについては、たとえば拙稿「条約承継条約と最近の国家実行」とくに自由権規約の承継に関連して」、山手治之・香西茂(編集代表)『国際社会の法構造：その歴史と現状』(二〇〇三年、東信堂)、一三二頁。

- (2) *Report of the Human Rights Committee, United Nations, GAOR, 50th Session, Supplement No. 40(A/50/40), Vol. II, p. 89ff.* Hereafter, the form used for session and supplement number, taking this footnote as an example, will be:

"Report-HRC(A/50/40(Vol.II))".

- (3) 委員会の個人通報の審査は、まず、当該通報が選択議定書の要求する形式的な要件(通報者が「犠牲者」に当たるか「二条」、国内的救済を尽くしているか「二条、五条二項(b)」、匿名か・通報提出権の濫用でないか・規約規定と整合性があるかまたは明白に根拠不十分か「三条」)を充たしているか否かを審査して、通報の「受理可能性」を判断し、受理可能性のある通報についての、本案の審査に進む。

- (4) *Report-HRC, A/51/40(Vol.II), p. 165ff.*
(5) *Report-HRC, A/56/40(Vol.II), p. 168ff.*
(6) *Report-HRC, A/60/40(Vol.II), p. 57ff.*
(7) たとえば徳川信治「自由権規約個人通報手続における *ratione temporaria*」『財・世界人権問題研究センター 研究紀要』五号

(二〇〇〇年三月)、一頁。

(8) ジェネラル・コメントとは、規約人権委員会が規約の各条項について、それにかかわる国家報告・個人通報の審査などから得られた経験を基に、採択する注釈(コメンタリー)のことを指す。これについては、たとえば拙稿「規約人権委員会における国家報告審査方法の進展―審査の実効性向上を目指して―」、『同志社法学』五六卷六号(二〇〇五年三月)、六一―八頁。

(9) 規約人権委員会による二六条の解釈・適用については、たとえば拙稿「規約人権委員会による自由権規約第二六条の解釈・適用とその問題点」、『財・世界人権問題研究センター 研究紀要』七号(二〇〇二年三月)、一頁とくに六一―八頁および一四―一五頁。

See, also, Christian Tomuschat, "The Human Rights Committee's Jurisprudence on Article 26- Pyrrhic Victory?", Nisuke Ando(Ed.), *Towards Implementing Universal Human Rights:: Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee*(Martinus Nijhoff, 2004), p.225ff.

(10) アダム事件(五)における筆者の個別意見参照。

(11) たとえば、オーストリア。See *Report-HRC, A/57/40*(Vol.D), p.97 paragraph 606.

(12) See, for example, Nisuke Ando, "The Follow-up Procedure of the Human Rights Committee's Views", N.Ando et al(Eds.) *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*(2002,Kluwer Law International), p.1437ff.

(13) See *Report-HRC, A/57/40* (Vol. D), p.133 paragraph 238.