

欧州人権条約における財産権保障の構造 (一)

門 田 孝

はじめに

第 1 節 欧州人権条約第一議定書第 1 条の成立と初期の解釈問題 (以上本号)

第 2 節 欧州人権条約第一議定書第 1 条の基本的解釈枠組の形成と展開

第 3 節 欧州人権条約第一議定書第 1 条をめぐる新たな動向

むすびにかえて

はじめに *

欧州人権条約 (「人権及び基本的自由の保護のための条約」) は、条約本体に遅れること 2 年、1952 年に署名され、1954 年に発効した第一追加議定書第 1 条で、次のように定めている。

「すべての自然人または法人は、その財産を平穩に享受する権利を有する。何人も、公共の利益のため、かつ法律および国際法の一般原則の定める要件に従う場合を除く他、その財産を剥奪されない。

但し、前段の規定は、国家が、一般的利益に従って財産利用を規制するために、あるいは租税またはその他の負担金または罰金の支払いを確保するために、必要とみなす法律を実施する権利を、損なうものではない。」⁽¹⁾

周知のように、財産権の国際的保障に関しては、世界人権宣言が、すべての者が財産を所有する権利を有する旨、および何人も財産を恣意的に奪われぬ旨を保障しているが (17 条)、国際人権規約には財産権を保障する条項は見出せない⁽²⁾。このことは、財産権というものの拘束力を伴った保障を、国

* 本稿は、2004・2005 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) 研究課題名「EU 人権保障の構造」による研究成果の一部である。

際的に実施していくことの難しさの一端を示すものといえようが、そうした意味でも、地域的国際人権文書であるとはいえ、早くから国際法レベルで財産権の保障を認めていた欧州人権条約は、注目に値する。

一般に、財産権は古典的な人権のひとつと目されてきたが、それを国際人権条約による保障の対象とすることに対しては、多くの難点が予想される。財産権は、一国の経済体制、ひいては社会体制や政治体制と密接な関係に立つものであり、その内容と限界も各国の採用する社会経済政策によって大きく異なり得るうえに、こうした権利に制限を加えることについては、各国に広範な裁量権が認められるというのが、大方の理解でもある。このような財産権の性格を考慮した場合、多国間条約において財産権保障規定を盛り込むことに、どれほどの意味があるのか、そこで保障される財産権とはどのような

-
- (1) 本文で引用した欧州人権条約第一議定書第1条の条文は、次のような英語条文の翻訳である。

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

もっとも、欧州人権条約におけるもう一方の公定語であるフランス語条文は、一見したところややニュアンスを異にしており、後述するように、この点も若干問題になるので、フランス語の原文もここで併せて掲げておく。

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

- (2) 国際人権規約において、財産権保障規定が欠落するに至った事情およびその原因に関して、参照、薬師寺・後掲注(4)(二)58頁以下。

な「内容」のものであり、どのような「限界」を見出せるのか、その際、各国の裁量はどこまで認められ、条約実施機関はどのような役割を果たすべきなのか⁽³⁾。

このような問題を考察するための手がかりを、本稿では、上に挙げた欧州人権条約（以下、適宜「人権条約」ともいう）による財産権保障をめぐる議論の中に求めることとしたい。地域的人権保障の先駆者たる欧州人権条約は、財産権保障の領域でも豊富な体験を有しており、そこには財産権の国際的保障の問題を考えるうえでも、貴重な示唆が含まれていると思われるのである。以下では、欧州人権条約第一議定書第 1 条が、どのように成立・展開してきたのかを辿り、とりわけかかる条項をめぐる欧州人権裁判所の判決（および 1998 年の条約改正前には欧州人権委員会の意見）と、それをめぐる議論を分析・検討することを通じて、財産権の国際的保障のあり方を探っていく。なお、この問題に関し、日本においては、若干の研究が目につくものの、いまだ本格的な論究が十分行われているとは言い難い現状に鑑みて、本稿では敢えて基本的な事項の説明も厭わず、その上で若干の問題については、さらに立ち入った考察を試みたいと思う。

第 1 節 欧州人権条約第一議定書第 1 条の成立と初期の解釈問題

欧州人権条約における財産権保障のあり方を分析・検討するに先立ち、まずそうした財産権保障規定の成立の経緯と、それに関して提起される若干の問題に目を向けることとしよう⁽⁴⁾。同条約の解釈手法の特徴のひとつは、起

(3) 財産権を、全て「基本的人権」として国際人権条約により保障することには異論もある。参照、Schermers, “The Interanational Protection of the Right of Property” in F. Matscher and F. Petzold (eds.), *Protecting Human Rights: The European Dimension*, p.565 (1988).

草者の意図にとらわれず現実の社会的状況に見合った解釈態度を要請する、いわゆる発展的解釈 (evolutive interpretation) にあるのであるから⁽⁵⁾、財産権保障条項の解釈においても、そうした条項の制定過程の理解が必要不可欠な前提をなすわけではない。しかしながら、同条項の起草者の意図を確認しておくことは、なお有意義であろうし、制定過程で展開された議論を分析することにより、このような国際人権条約において、なぜ財産権が保障される必要があるのか、その場合の保障のあり方はいかにあるべきかという問題を考えていくうえで、何らかの示唆が得られるのではないかと思われるのである。

1. 第一議定書第1条の成立過程における問題点

欧州人権条約第一議定書第1条の成立過程を理解する前提として、欧州人権条約そのものの生い立ちに、必要な限りで触れておく必要があるであろう⁽⁶⁾。1948年5月にハーグで開催された欧州会議 (Congress of Europe) を契機として、欧州人権条約の起草作業は、欧州審議会 (Council of Europe) の手により進められていった⁽⁷⁾。人権条約の起草過程において主導的役割を演じたのは、構成国の外務大臣又はその代理から構成され、欧州審議会のために各種の決

(4) 参照、薬師寺公夫「国際人権条約に於ける財産権 (一) (二・完)」法学論叢 105 巻 2号 61 頁 (1979 年) ・ 106 巻 2号 58 頁 (1980 年)。同論文は、欧州人権条約の財産権保障条項の制定過程についても、詳細に分析している。参照、同・(一) 73 頁以下。

(5) 参照、門田孝「欧州人権条約の積極主義的解釈」石川明 (編代)『EU法の現状と発展』247 頁 (2001 年)。

(6) 欧州人権条約の成立過程とその問題点の詳細につき、参照、薬師寺公夫「ヨーロッパ人権条約準備作業の検討 (上) (中) (下)」『神戸商船大学紀要第1類・文科論集』32号 35 頁 (1983 年) ・ 33号 15 頁 (1984 年) ・ 34号 1 頁 (1985 年)。なお参照、Robertson, "The European Convention for the Protection of Human Rights" BYIL Vol.27 p. 145 (1950), K.Partsch, "Die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention" ZaöRV Bd. 15 S. 631 (1954).

定等を行なう閣僚委員会(Committee of Ministers)と、原則として構成国の議会により任命された成員により構成され、審議機関として閣僚委員会に勧告を行なう協議総会(Consultative Assembly)であった⁽⁸⁾。条約の起草は、決して一筋縄で運んだわけではないが、その過程をここではごく大まかに、次の5つの段階に分けて整理しておこう：

- ①第1期閣僚委員会の承認の下、第1期協議総会と、協議総会により設置された法律行政問題検討委員会(Committee on Legal and Administrative Questions)による検討(1949年8月から9月)。
- ②協議総会案を受けた第2期閣僚委員会により招集された専門家委員会(Committee of Experts)による検討(1950年2月・3月)。
- ③同委員会で解決できなかった問題に対処するため、第3期閣僚委員会により招集された高官会議(Conference of Senior Officials)による検討、および同会議案とその他の問題の協議総会法律行政問題検討委員会による検討(1950年6月)。
- ④第5期閣僚委員会(1950年8月)および第2期協議総会(1950年8月・11月)による検討を経たうえでの、欧州人権条約の署名(同年11月4日)。
- ⑤人権条約に当初含められなかった権利の追加に向けて、専門家委員会

(7) 欧州会議で採択された「ヨーロッパ人へのメッセージ」では、人権章典の成立とその実施を保障する裁判所の設立が謳われ、またこの会議の後設立された「ヨーロッパ運動」(European Movement)の国際部会では、1949年2月にやはり人権章典遵守の要請を含む「欧州連合の原則宣言」が承認された。ただ、同時に、1948年12月10日に国際連合第3回総会で採択された世界人権宣言の影響、さらには1949年5月5日に署名された欧州審議会規程の第3条に、「欧州審議会の全ての構成国は、法の支配の原則、およびその管轄内の全ての人が人権および基本的自由を享有するという原則を、承認しなければならない」という規定が盛り込まれていたことなども見過ごされてはならない。

(8) 参照、閣僚委員会の構成および権限について、欧州審議会規程13条以下、協議総会のそれについて、同22条以下。

(1951年2月・4月・6月)を中心とした検討を経たうえでの、第一議定書第1条の署名(1952年3月20日)。

このうち、財産権の保障をめぐるとりわけ活発な議論が展開されたのは、①と⑤の段階であり、大まかに言えば、①では、人権条約で財産権を保障すること自体の可否が問題とされたのに対し、⑤では、財産権の規制のあり方を、人権条約にどのように定めるべきかが問われたといえることができる。以下では、欧州人権条約の準備作業(Travaux Préparatoires)の記録を参考にしながら、これら2つの問題点を中心に、そこで展開された主な議論を拾ってみよう⁽⁹⁾。

(1) 財産権を保障することの可否をめぐる問題

財産権保障の要請は、すでにヨーロッパ運動の草案の中にも見出すことができるが⁽¹⁰⁾、ここではまず、第1期協議総会と、その法律行政問題検討委員会における議論をみていくこととする。1949年8月16日に、閣僚委員会は、協議総会が人権条約の草案を作ることを承認し、併せて同条約でいかなる人権が保障されるべきかについても検討するよう、協議総会に要請した。これを受けて同19日より、協議総会による審議が開始され、一般的な討議の後、この問題は、法律行政委員会で審議されることとなった。同委員会における

(9) 参照、Council of Europe, Collected Edition of the “Travaux Préparatoires” of the European Convention on Human Rights, vol. I-VIII (1975-85)。以下では同文献を引用する場合には、“TP”と略記し巻・頁を併記するかたちで、直接本文および脚注中に示すことにする。また、TPは、英文および仏文の見開き対照のかたちで書かれているが、引用に際しては原則として英文の頁によることとする。

なお、TPでは協議総会における議論が詳しく収められている反面、法律行政問題検討委員会や専門家委員会等の議論は十分カバーされておらず、その意味で、起草時の議論を忠実に再現することには限界があることをおことわりしておきたい。

(10) 1949年7月12日、ヨーロッパ運動は、閣僚委員会に、欧州人権条約の草案を提出したが、その中の、保障されるべき権利を列挙した第1条k項として、「財産を恣意的に剥奪されない自由」(Freedom from arbitrary deprivation of property)が含まれていた(TP I Appendix 296)。

審議の結果は、委員長の名前からとった、いわゆる Teitgen レポートとしてまとめられ、そこで条約の概要として示された草案中第 2 条第 12 項に、「国連の宣言第 17 条に従った、財産を所有する権利」(The right to own property, in accordance with Article 17 of the United Nations Declaration.) が挙げられていた (TP I 230)⁽¹¹⁾。この第 2 条 12 項の採択をめぐることは、委員会でも意見が分かれ、賛成 10・反対 8・棄権 1 という僅差によるものであったが (TP I 182)、そこでの対立は、さらに 9 月 5 日から始まった協議総会にもちこされるかたちで、さかんに議論されることとなった。

財産権を人権条約で保障することの可否をめぐり、9 月 8 日の協議総会の議論で示された見解は、これを大きく 3 つの立場に分けることができる。

第一は、財産権保障規定を人権条約に含めることに反対する立場であり、主にイギリスとスウェーデンの会員により主張された。例えば、イギリスの Layton は、「第 2 条に含まれるリストは、完全ないし包括的な人権のリストを意図したものではな [く、] …集团的保障の対象となり、現在保障されるべき権利を定めた、選択的リストである」(TP II 50) との認識を示し、人権の選別に際しても、人権条約の締結が緊急課題である今、それを遅らせるようなことは避けるべきであり、また現在の目的に必要な最小限のものに限られるべきであるとの立場から (TP II 50-52)、第 2 条 12 項は削除されるべきであると主張した (TP II 48, 54)。また、彼は、とりわけ財産権の社会的権利としての性格からすると、労働権などの他の社会的権利を含めることなく、財産権のみ保障したなら、「我々の宣言全体が、大幅に歪められ、歪曲されることを免れず、我々のなした業績にはかり知れない痛手を与えるであろう」(TP II 56) との懸念を示し、「目下の重要問題がこうした社会的権利でないの

(11) もっとも、Teitgen 自身は、委員会議長に宛てた手紙の中で、解決されるべき問題の一つに「財産の恣意的没収からの保護をふくめるべきか」を挙げていたが (TP I 160)、当初の報告書の中には財産権保障は含まれておらず (TP I 166)、Bastid の動議に基づき、新たに挿入されることとなったのである (TP I 182)。

であれば…それらは除外するのが正しい方策である」(Id) と指摘した。同じくスウェーデンの Elmgren も、唯一の社会的経済的権利として財産権のみの保障を盛り込むことは、労働権や、健康で幸福な生活を営む権利が保障されていないこととの関係で、均衡を失し、将来の欧州評議会の発展にとって困難な事態を、いくつかの国において生じるであろうとして、Layton を支持している (TP II 80)。同様の見解は、他の何人かの会員によっても表明されている⁽¹²⁾。

第二は、法律行政問題検討委員会の提案に修正をほどこし、財産権をある程度限定的に理解したうえで、これを人権条約で保障していこうとする立場である。例えば、問題となった第 2 条 12 項を、「個人の利用のために財産を所有する権利」と書き変えるべき旨の動議 (TP II 48) を行った、フランスの Philip は、その提案理由を次のように説明している。すなわち、彼が保障を意図したのは、基本的人権として考えられるところの、個人的財産を所有するという「真の権利」であり、それは各人の個人的利用のため、各人が財産として所有する権利であって、まさにその人格の投影 (projection of his person) であり、そうした所有物は所有者の存在と結びついたものである (TP II 72)。こうした観点から、Philip によれば、「全ての社会経済体制はそれ自体が目的と解されるべきではなく、人格の発展のために最も好ましい状況を作り出す手段と解されるべき」(Id) であり、いずれにせよ、ここで議論の対象とすべきは、「個人的効果」を有する所有に限られるべきだというのである (TP II 74)。同じような立場としては、第 12 条 2 項を、「国連の宣言第 17 条 2 項に従った、財産の恣意的剥奪からの自由」と書き変えるべきだとした (TP II 48)、ノルウェーの Sundt の見解を挙げることができよう。Sundt によれば、財産権そのものはあまりに一般的であり、その正確な定義

(12) Layton の見解に賛意を示したものとして、Ungoed-Thomas (イギリス) (TP II 60)、De la Vallée-Poussin (ベルギー) (TP II 62)、Edberg (スウェーデン) (TP II 84) などがいた。

は困難であるものの、彼の理解によれば、「何人も恣意的にその財産を奪われてはならないという事実が、個人の人権における基本的な最低限度の要請 (fundamental minimum) であり、それはあらゆる文明国により受け入れられており、それゆえ集团的保障においても認められるべきである」という (TP II 48)。そこには、Philip とはまた違った意味で、財産権を限定的に理解していこうとする志向が見出せる⁽¹³⁾。

第三は、財産権を「人権」として認め、財産権保障規定を人権条約に含めることに賛同する立場である。協議総会においても、依然多数を占めたとされるこの立場は⁽¹⁴⁾、議論の段階で多くの論者により積極的に主張されたとは必ずしも言い難いが、例えば権利を利用することには必然的に社会的制約が伴うことを前提に、財産権の基本権性とその利用が矛盾しないことを説いた De Valera の主張などは、この立場に属するものとして理解できよう。彼によれば、「財産を所有する権利は、人間の十全な発展のために必要な基本的権利」であるが、同時に「そこには満たされるべき社会正義の要請があり、そうした正義が果たされることを見守り、共通利益のために、財産を有する個人がその財産を利用する方法を規制するのは、国家の権利である」 (TP II 104) というのである。

このように、財産権保障の可否およびその方法をめぐっては、協議総会で白熱した議論が展開されたのであるが、結局のところはこの問題は結論を得るに至らず、採決の結果、法律行政問題検討委員会に再度送付して、さらに検討されることになった (TP II 132)。レポーターを務めた Teitgen 自身、この規定に関しては、単に財産権を認めるか否かといった二者択一的な選択にとどまらず、なお検討される複雑で困難な問題があること、そしてそのためには再度委員会が開かれる必要があることを認めており (TP II 124-126)、再

(13) Sundt の見解に対しては、Pernot (フランス) が賛同している (TP II 82)。

(14) Çoban, 後掲注 (16) p. 131.

検討を求めた協議総会の判断はやむをえなかったといえよう。この点に関してはなお、保障されるべき権利を詳細に検討するよう閣僚委員会に求められていたにもかかわらず、単に世界人権宣言を援用しただけでの草案では、不十分であるとの認識があったであろうことも否定できまい⁽¹⁵⁾。

ただ、以上のような意見の対立はあったものの、その後の議論は、財産権保障規定そのものは、何らかのかたちで人権条約に盛り込もうとする方向で展開していくことになる。なお、第1期協議総会により合意をみた部分については、協議総会案として閣僚委員会に送られ、専門家委員会さらには高官会議で検討されることになるのであるが、専門家委員会も、財産権保障規定を人権条約に含めるべきだとの立場であり、閣僚委員会宛の報告書にもそうした意見が付されている。そこでは、とりわけ全体主義の体制が、国民に不当な政治的圧力をかけるために財産権に介入する傾向にあることが指摘されており、注目される (TPIV18)。

(2) 財産権の規制方法をめぐる問題

1950年8月17日、協議総会は、財産権条項案に若干の修正を施したうえで、当時準備されていた欧州人権条約中に、財産権保障条項を挿入するよう、閣僚委員会に対して勧告を行なった (TPVI6)。しかしながら、閣僚委員会は、結局この勧告には従わず、人権条約は財産権保障規定なしに署名され、発効することとなった。そして、財産権保障の問題については、これを人権専門家委員会に付託し、さらに検討を重ねたうえで議定書を準備するよう指示した。

1951年2月21日から24日にかけて開かれた専門家委員会の会合では、「財産を平穩に享受する権利」の保障自体にはもはや異論はみられなかったものの (TPVII206)、財産権の規制方法をめぐって意見が対立した。そこでは、協議総会の案に加え、イギリスおよびベルギーがそれぞれ草案を提示した。

(15) *Id.*

これら 3 つの案のうち、まず協議総会案は、次のようなものであった。

「すべての自然人および法人は、その財産を平穩に享受する権利を有する。その財産は、恣意的没収に服さない。但し、本規定は、ここにいう財産が一般利益に従って利用されることを確保するため、適切な立法をなす国家の権利を損なうものと、解されてはならない。」(TPVI6)

これに対し、イギリス案は次のようなものであった。

「すべての自然人または法人は、その財産を平穩に享受する権利を有する。但し、本規定は、正義の目的に仕えるために、又は課税によるか、一般利益に従った財産の取得もしくは利用を確実にするためであるかを問わず、正当な金銭の支払いを確保するために、必要とみなす法律を施行する国家の権利を損なうものと、解されてはならない。」(TPVII186)

最後に、ベルギーは次のような草案を提示した。

「すべての自然人または法人は、その財産を平穩に享受する権利を有する。何人も、公共の利益に基づき、法律の定める場合と手続によるもので、かつ事前に定められた正当な補償を与えられる場合を除き、その財産を剥奪されない。財産の全面的没収を内容とする刑罰は、許容されない。

但し、本規定は、国家の保持する、一般的利益に従った財産利用の規制のため、あるいは租税または他の金銭負担を課すための立法をなす権利を、損なうものではない。」(TPVII192)

これらを比較した場合、まず、協議総会案では「恣意的没収に服さない」とか、「一般利益に従って利用されること」とかいった、他の 2 案と比べるとやや抽象的な文言で、財産権の制限のあり方が定められていること、そしてとりわけ、ベルギー案のみが、財産剥奪にあたって「正当な補償」を要求している点が目につく。この点については、まずイギリス代表が、協議総会案およびベルギー案に対して反対を表明した。イギリス代表の見解によれば、まずベルギー案については、財産権剥奪にあたって考えられる全ての場合について補償を表明することは不可能であり、またこの問題について権限ある

国家当局の行なった決定が、国際機関による審査に服するということも受け入れ難い、他方で協議総会案については、「恣意的没収」という表現は不正確であり、それが「法律によらずに」という意味であるのなら、それはイギリス案によって十分カバーされているというのである (TPⅦ208)。これに対しては、フランス代表が、「恣意的没収に服さない」ということは、補償の原則を含意するものであり、全ての締約国の法律において補償原則が服するであろう特殊な事情をカバーするためには、これ以外の適切な表現はない旨の見解を示している (TPⅦ206)。もっとも、委員の多数は、補償の原則が締約国の立法者を拘束するものであることを明確にするため、同原則を明示的に議定書中に定めるべきだとする立場であり、そうした方向で起草が進められることとなった。

専門家委員会の第2回会合の後、4月18日に閣僚委員会に提出されたのは、次のような文案であった：

「すべての自然人または法人は、その財産を平穩に享受する権利を有する。何人も、公共の利益に基づき、法律の定める場合と手続によるもので、かつ法律の定める要件に従って決定される正当な補償を与えられる場合を除き、その財産を剥奪されない。

但し、本規定は、国家の保持する、一般的利益に従った財産利用の規制のため、あるいは租税または他の金銭負担を課すための立法をなす権利を、損なうものではない。」 (TPⅦ230)

しかしながら、この案に対しては、私有財産が国家により取得される全ての場合について補償原則を挙げる財産権の考え方は受け入れ難いことを主たる理由に、フランス、ザール (当時)、およびイギリスの代表が反対し、トルコとスウェーデンの代表が棄権したため (TPⅦ250)、さらに専門家委員会で検討が重ねられることとなった。

さらなる検討の結果、結局、1951年6月6・7日に開かれた大臣諮問会議において、草案は次のような文案で合意がみられるに至った：

「すべての自然人または法人は、その財産を平穩に享受する権利を有する。何人も、

公共の利益のため、かつ法律および国際法の一般原則の定める要件に従う場合を除く
他、その財産を剥奪されない。

但し、前項の規定は、国家が、一般的利益に従って財産利用を規制するために、あるいは租税またはその他の金銭負担を課すために立法をなす権利を、損なうものではない。」(TPVII300)

ここに見られる草案は、現行規定と比べてみても、第一段については全く同一であり、第二段も財産権を制限する立法の目的として「罰金の支払い」が挙げられていないなどの違いはあるものの、極めて類似している。修正前の草案と比べると、議論の焦点であった補償条項は明示的には置かれず、代わりに「国際法の一般原則の定める要件」が盛り込まれていることが注目される(この条項が、後に困難な解釈上の問題を惹起することになるのであるが、この点については後述する)。

このような修正に至ったのはいかなる事情によるものであろうか。人権条約における財産権保障規定の当初の考え方を理解するうえで、重要な問題点であるが、起草作業の記録のみをもってしては、事の詳細は必ずしも明らかではない。ここでは、議定書草案に関する 1951 年 9 月 18 日付の事務総局の解説をもって代えることとしよう：

「a)『恣意的没収』という語句は、極めて多様な解釈を可能にするので、法的文言においてはあまりにも不正確であると考えられた。そこで『法律の定める要件に従って』という語句に置き換えられたのである。それは、より正確で、念頭に置かれている対象を適切に示すものであると思われた。

b)『何人も、補償による……場合の他、その財産を剥奪されない』旨を定めるべきか否かをめぐっては、大いに議論された。締約国政府の多数は、一旦はこうした効果をもつ規定に賛同したが、他の政府は、この原則が、生じ得るあらゆる種類の事例に明らかに適合するものだとは考え難いこと、また、この問題につき権限を有する国家当局によって下された決定が、国際機関の審査に服することは承認できないことを理由に、この一節は受け入れることはできないと感じた。それにもかかわらず、『法律の定める要件に

従って』という語句が、通常は補償の支払いを要請するであろう。それは、財産の国有化や収用に関する立法において、普通定められるものだからである。さらに、『国際法の一般原則……の定める要件に従って』という語句は、たとえ自国民には補償がなされない場合でも、外国人に対する補償を保証するものであろう。

c) 国家が租税を徴収したり、その他の規制措置を問題となった個々人の財産の総体に及ぼしたりすることを、この規定が妨げるものではないことを明確にするために、第2項はいく分拡張された。」(TPⅧ8-10)

こうして、基本的合意をみるに至った修正案は、その後は若干の修正を経たのみで、欧州人権条約の第一議定書第1条として、1952年5月20日にパリで署名され、10カ国の批准を経て、1954年5月18日に発効した。

2. 第一議定書第1条成立の背景

欧州人権条約第一議定書第1条の成立過程を概観しただけでも、財産権保障条項が日の目をみるまでには、幾多の紆余曲折があったことがみてとれる。こうした財産権保障条項を起草するにあたって念頭におかれた「財産権」ないし「財産」とは、どのような思想的背景に根ざしたものであったのであろうか。この点に関する詳細を、起草準備作業記録から明確にみてとることは難しい。ここでは、欧州人権条約における財産権保障の問題を包括的に論じた Ali Rıza Çoban の分析に依拠しつつ、若干の考察を加えておこう⁽¹⁶⁾。

Çoban によれば、第一議定書第1条の条文には、財産権に関する2つの異なる哲学的立場が混在しているという。すなわち、第一段第一文は、財産権を基本的権利として保障するもので、その個人的機能を明らかにしているのに対し、第一段第二文および第二段は、公益または一般的利益のために国家が財産に介入し得ることを述べ、その社会的機能に言及している。Çoban に

(16) A.R.Çoban, Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights, pp. 137-139 (2004).

よれば、このように財産の二重の機能を認めることは、ヨーロッパの立憲主義にあっては珍しいことではなく、その例としてドイツ基本法 14 条における財産権保障が挙げられ、人権条約におけるそれとの間の類似性が見出されるといふ⁽¹⁷⁾。そして、ドイツ基本法の財産権保障の目的が、一方で個人の自己実現の前提条件を確保すること、他方で適正な社会秩序を実現する基盤を提供することにあると解されている点が指摘され、そうしたアプローチには、Kant 的なリベラリズムと市民的共同体主義の融合がみられ、従って、この考え方からすれば、個人の権利は秩序だった (well-ordered) 社会においてのみ可能だとされる。人権条約第一議定書第 1 条の思想的背景も、こうしたドイツ基本法 14 条のアプローチと大きな径庭はなく、その文言は、強力な共同体主義的アプローチを反映するものであるが、それは Josef Raz の自律性原理によっても解釈可能であり、自律性を増大する社会のために個人の自律性を損なうのを、防止することができるというのである。

このような分析の当否については、ここで立ち入った考察はしないでおくが、人権条約で保障された財産権が、「財産」というものを特に限定せず保障しており、しかも様々な制約の可能性に言及していることからすると、Çoban の指摘をまつまでもなく、人権条約が、——起草過程では、既にみたように⁽¹⁸⁾、保障の対象を「個人的効果」を有する所有に限るべき旨説いた

(17) ドイツ基本法 14 条は、次のように定めている。「(1) 所有権および相続権は、これを保障する。その内容および限界は、法律でこれを定める。(2) 所有権には義務が伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つものでなければならない。(3) 公用収用は、公共の福祉のためにのみ許される。公用収用は、法律により、または、補償の方法および程度を規律する法律の根拠に基づいてのみ、これを行なうことが許される。その補償は、公共の利益および関係者の利益を正当に衡量して、これを定めるものとする。補償の額につき争いのあるときは、通常裁判所で争う途が開かれている。」(訳は、高田敏=初宿正典編訳『ドイツ憲法集』[第 3 版] 216-217 頁 (初宿正典) による。)

(18) 参照、本節 1 (1)。

Philip のような見解も示されたとはいえ——結局のところ、様々な機能を有する財産権保障を、国際人権保障のレベルでもそのまま維持しようとしていることができるであろう。問題は、国内法における財産権保障の理論を、国際人権条約におけるそれに対しても、そのまま妥当なものとして認め得るかである。この点に関しては、例えば、Henry G. Schermers が、財産権の対象として、①私生活を維持するために必要な財産、②労働に由来する収入および貯蓄、③遺産、および④資本に由来する収入および貯蓄に分けた上で⁽¹⁹⁾、真に国際的保障になじむ財産権は①のカテゴリーのみであると指摘したことが想起されるべきであろう⁽²⁰⁾。

もっとも、ここで問題にしている人権条約の財産権保障条項成立の背景を、専ら哲学的・思想的側面からのみみていくことは、妥当ではあるまい。同条項の起草過程からみる限り、人権条約第一議定書第1条は、何らかの理念が追求された結果というよりも、様々な国内事情を抱えた当時の条約締結国の、困難な交渉を重ねた末の妥協の所産であったと見る方が、より現実的であろう⁽²¹⁾。とりわけ、起草過程において第一議定書第1条は、財産権を規制する国家の権限に相当の譲歩を行なってきたことがみてとれる。この点に関しては、本節1（1）にみるような協議総会における見解の対立は、保守党、社会主義政党および英国労働党の財産権のとらえ方を反映していること、そして、2（2）にみるような主として補償条項をめぐる意見の相違も、英労働党政府や当時の西ドイツの置かれた事情によって説明できることが指摘されている⁽²²⁾。特に、起草過程を通じて少数派であったイギリスの立場が、条項の修正を重ねる中で少なからず反映されていったことがわかる。当時労働党政権化で一連の国有化政策を推進していたイギリスが、人権条約の財産権保

(19) Schermers、前掲注（3）、pp. 572-575.

(20) *Id.*, p. 579.

(21) 参照、薬師寺・前掲注（4）（一）83頁。

(22) 同・82-83頁。

障規定が、自国における一連の改革の足かせになることを恐れたことは容易に想像できる。財産権保障規定が成立した場合、国有化法に対しても、人権条約違反だとして異議が唱えられるのではないかといった懸念が、起草時における協議総会で再三表明され、イギリスの Bacon が、法律行政委員会の議長に対し、「国家が、その社会政策を実現するために、国有化や、富裕層への課税のための計画を実施する権利を、この条項が保護すること」(TPVI138)の保証を求めたことも、こうした文脈の中で理解できる。

しかしながら、そのような見解の相違にもかかわらず、最終的には締約国間で合意にこぎつけたという事実は、やはり過少評価されるべきではあるまい。困難な交渉と妥協を重ねる中で、最終的に第一議定書第 1 条を成立させたものは何であったのか。この点についても、なお慎重な吟味が必要であろうが、そのひとつの要因が、欧州人権条約そのものの制定に向けての、大きな動機づけとなった、全体主義体制の経験とそれへの反省にあったことは確かであろう⁽²³⁾。財産権保障条項の制定過程においても、例えば、「全体主義国家において生じたような財産の没収から保護されることは、個人的権利のための戦いの枢要である」(TPVII136)という意見にみられるように⁽²⁴⁾、全体主義体制下における財産権侵害の事実と、そうした反省を踏まえた財産権保障の必要性は、再三言及されるところであった。そして、もしこのように理解が正しいとするなら、第一議定書第 1 条で保障された財産権は、すぐれて欧州人権条約に親和的な権利であるとの見方も可能であろう。

3. 第一議定書第 1 条をめぐる初期の解釈問題

幾多の議論を経て成立するに至った第一議定書第 1 条であるが、発効後の 30 年には、欧州人権裁判所で正面からとりあげられる機会はなかった。しか

(23) 参照、薬師寺・前掲注 (6) 37 頁以下。

(24) 第 2 期協議総会における、Bastid (仏)、MacEntee (アイルランド) および Pernot (仏) の意見である。

しながら、こうした比較的早い時期にあっても、主として同条の文言の解釈をめぐる、いくつか問題が提起され、議論されることとなった。ここでは、「財産」という語の整合的理解をめぐる問題、および「国際法の一般原則」の解釈に関して生じてくる問題の、二つを取り上げることとしたい。

(1) 「財産」という語の整合的理解をめぐる

第一は、純粹に文言の整合的理解に関するものであり、財産権保障の対象を示すものとして、英語とフランス語で用いられている用語の不統一を、どのように理解するかという問題である。つまり、冒頭でも示したように、英語によれば、第一議定書第1条の条文は、第一段第一文が、「その possessions を平穩に享有する権利」を保障し、同第2文が、やはり「その possessions を剥奪されない」と述べ、そして第二段が、国家に「property の利用を規制するため」の法律を実施する権利を認めているのに対し、同じく公定語であるフランス語条文によれば、それぞれの箇所について、まず、「その biens を尊重される権利」が保障され、次に「その propriété を剥奪されない」とされ、最後に、「biens の利用を規制するため」というかたちで国家の法律実施の権利が定められている。このように、保障の対象が、英語条文では、順に、possessions、possessions、および property と定められているのに対し、フランス語条文では、biens、propriété、および biens とされ、同一条項中であって、異なる概念が用いられているばかりか、かかる用語法の違いは、英語とフランス語の間で対応関係にない。このような用語を用いることとなった理由は、起草過程の記録にからも明らかではなく、条文における一見したところ不整合な用語法を、どう説明するかが、問題になる。

もっとも、この点は、実際にはさほど大きな問題とはならなかった。学説においては、早くから、本条文の最も妥当な解釈としては、全ての語を「財産」(property; propriété) という意味で同一のものとして理解し、形式的に異なる用語が用いられていることは、法的には何ら意味をもたないと解すべき

であるとの見解が示されていた⁽²⁵⁾。そして、このことは、後に欧州人権裁判所においても認められるところとなった。すなわち、1979 年の *Marcks* 事件判決において⁽²⁶⁾、裁判所は、「各人が、その possessions を平穩に享受する権利を有する旨を認めることにより、第一議定書第 1 条は、実質的に property の権利を保障したのである」と解し、「このことは、“possessions” および “use of property” (フランス語では、“biens”、“propriété”、および “usage des biens”) という語からもたらされる明らかな印象である」と述べて⁽²⁷⁾、同条項の起草過程においても、起草者が一貫して「property の権利」という語を用いていたことも採用しながら、ここでの保障の対象が財産権 (Right of Property) であることを明らかにしている。そして、このような考え方に対しては、今日ではほぼ異論のないところと言ってよいであろう。

(2) 「国際法の一般原則」の解釈をめぐる問題

第二の問題は、第一議定書第 1 条の第一段第二文における「何人も、公共の利益のため、かつ法律および国際法の一般原則の定める要件に従う場合を除く他、その財産を剥奪されない」という部分の理解、とりわけ「国際法の一般原則」が適用される対象如何に関するもので、多くの議論を呼んだところでもあった。

この条項の対象をどう解釈するかについては、次の 2 つの可能性が考えられる⁽²⁸⁾。すなわち、第一は、「国際法の一般原則」への言及は、単に外国人

(25) K-H. Böckstiegel, *Die Allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung*, S. 22ff (1963); Schwelb, “The Protection of the Right of the Property of Nationals under the First Protocol to the European Convention on Human Rights” *American Journal of Comparative Law*, vol. 13, p. 518, p. 520 (1964).

(26) *Marcks v. Belgium*, Judgement of 13 June 1979, Series A, No. 31.

(27) *Id.*, §63.

(28) Frowein, “The Protection of Property” in: F. Matscher et al.(eds), *The European System for the Protection of Human Rights*, p. 515, p. 521 (1993).

の財産を保護するためのものであり、締約国の管轄下にある締約国国民に対しては、同原則による保護は及ばないとする立場である。第二は、同条約への言及により、人権条約は、締約国の管轄下にある全ての者に対して、国際法により認められたのと同じ水準の保護を与えたのであり、従って同条項は締約国の管轄下にある全ての者に適用されるのだとする考え方である。

これら2つの可能な解釈のうち、欧州人権人権委員会が採用したのは前者であった。委員会は、1959年の *Gudmundsson* 事件において、この問題について判断を下す最初の機会を得た⁽²⁹⁾。事件は、アイスランドの市民および会社が、同国の租税法およびそれを適用した同国最高裁判所の判断が、第一議定書第1条の規定に違反することを申し立てたものであり、そこでは特に「国際法の一般原則の定める要件」が満たされていないことが主たる理由として挙げられた。これに対して、人権委員会は、申立てに理由がなく、したがって受理不能であるとの判断を示している。そして、「国際法の一般原則」の解釈については、委員会は、次のように述べた：

「第一議定書第1条で言及されている国際法の一般原則とは、外国人の財産の収用に関して一般国際法により確立された原則である。したがって、国家が自国民の財産に関してとる措置は、こうした国際法の一般原則に——それについて明確に定める特別な条約の条項が存しない場合——服することはない。さらに、本件については、第一議定書第1条の起草と採択に関する準備作業の記録により、条約締結国が、自国民の財産の収用に関する事例にまで、こうした原則の適用を及ぼす意図のなかったことが確かめられる。そして本件の第一申立人はアイスランド国民であり、第二申立人はアイスランドの会社なのである。」⁽³⁰⁾

ここに、「準備作業の記録」として、具体的にいかなるものが念頭に置かれているのか、必ずしも明らかではないが、考えられるものとしては、「国

(29) *Gudmundsson v. Iceland* (App. 511/59), 20 Dec. 1960, Yearbook of the European Convention on Human Rights vol. 3, p. 394 (1960)

(30) *Id.*, at pp. 422-424

「国際法の一般原則」について、前述した「たとえ自国民には補償がなされない場合でも、外国人に対する補償を保証するもの」とする事務総局の説明 (TPⅧ10) の他、1951 年 6 月の人権専門家委員会による閣僚委員会への報告の中で、スウェーデン代表により、「国際法の一般原則」が、ある国家とその国民以外の者 (non-nationals ; 以下本節では、これと同義で「外国人」という語も用いる) との関係についてのみ適用される旨の指摘がなされた (同政府はこのことを報告書に盛り込むことも要求した) ことや (TPⅧ316-318)、ドイツ政府により、同原則が、財産収用に際して国民以外の者に補償をなす義務を含む旨、報告書に盛るようにとの要求があったこと (TPⅧ318) などが想起されよう。

以上のように「国際法の一般原則」による保護の対象を、外国人のみに限るとしたら、一見奇妙な結果を生じることとなる⁽³¹⁾。すなわち、個人のおかれた地位とは無関係に人権保障を実施していこうとするシステムの中において、一国の国民が外国人とは異なる立場に、それも、欧州人権条約という、締約国の管轄下にある何人に対しても明示的に保護を及ぼしており (1 条)、さらに出身国による差別を明示的に禁止している (14 条) ような条約システムにおいて⁽³²⁾、置かれることになるのである。また、仮に、「国際法の一般原則」の内容として、補償の原則が認められるとするなら、第一議定書第 1 条が、財産剥奪にあたっての補償規定を明示的に認めていないこともあり、解釈の仕方によっては、外国人に対してのみ補償を認め、自国民には認めないという結果さえ生じかねない。このような委員会の解釈が、一部で大きな

(31) F. G. Jacobs & R. C. A. White, *The European Convention on Human Rights* (2d ed.) p. 255 (1996).

(32) 人権条約 1 条は、「締約国は、その管轄内にある全ての者に対し、本条約第 1 節に定める権利および自由を保障する」と定め、同じく 14 条は、「本条約に定める権利および自由の享受は、性別、人種、皮膚の色、言語、宗教、政治上若しくはその他の意見、出身国若しくは社会的出自、少数民族への帰属、財産、出生またはその他の地位にあることを理由に差別されることなく、保障される」と定める。

驚きをもって受けとめられたのも、無理からぬところであり、その当否をめぐって大いに議論されることとなった。

例えば、この問題について詳細に検討した Karl-Heinz Böckstiegel によれば、「財産剥奪に関する国際法の一般原則」の内容としては、①既得権尊重の要請、②法によらぬ財産剥奪の禁止、③差別的剥奪の禁止、④契約は守られるべし (Pacta sunt servanda) という原則、および⑤権利濫用の禁止が挙げられ⁽³³⁾、①から、原則としてあらゆる財産剥奪に際して、公的利益の存在することと、剥奪に対して遅滞なく適切で効果的な補償がなされることとが、要請されるという⁽³⁴⁾。そして、「国際法の一般原則」が適用される対象としては、Böckstiegel 自身も、一見したところ、かかる原則が国内法化されて国民にも適用可能となったとする解釈の可能性を認めながらも、事務総局の報告などに依拠しつつ、外国人のみをその名宛人と解している⁽³⁵⁾。

これに対して、Egon Schwelb は、委員会の見解に異を唱え、第一議定書第1条における「国際法の一般原則」という条項が、かかる原則を人権条約に編入したものであり、締約国の管轄下にある者に対して等しく適用されるとの見解を表明した。Schwelb によれば、まず、第一議定書第1条の条文からして、人権条約第1条による一般的適用を支持するものであり、例えば「全ての自然人または法人」(第一議定書第1条第一文)とか、「何人も」(同第2文)とかいった文言からしても、対象から国民を除外する理由は見出し難い⁽³⁶⁾。また、人権条約の保護を自国民が受けられないという考え方は、戦後の人権の国際的保障という考え方からも相容れないばかりか、人権条約の前提にあるのは、国際法により国民のみならず外国人の権利も守られていると

(33) Böckstiegel、前掲注 (25)、S. 60ff.

(34) *Id.*, S. 68ff.

(35) *Id.*, S. 20. 同様の見解に立つものとして、参照、A. Robertson, *Human Rights in Europe*, p.32 (1963).

(36) Schwelb、前掲注 (25)、p. 525.

いう考えであるから、外国人の財産権について、わざわざ条約起草にあたり保護を明記する必要もない⁽³⁷⁾。人権条約の目的は国民と外国人の権利を等しく保護することであり、ある集団を排除する場合は、16 条のように、その旨を明示するはずだというのである⁽³⁸⁾。さらに、Schwelb は、この問題で起草準備作業に依拠することに疑問を呈しつつも、仮にそれに拠ったとしても、個々に問題となり得る箇所はあるにせよ、入手可能な資料から判断する限り、欧州審議会が「国際法の一般原則」の対象を外国人に限るという「意図」であったとの事実までは見出せず⁽³⁹⁾、いずれにせよ、人権委員会の示したような解釈は採り得ないと結論づけている。

もっとも、こうした Schwelb の見解は、結局条約機関の採るところとはならなかった。欧州人権裁判所が、この問題に対して初めて詳細な判断を示したのは、時代も下った 1986 年の James 事件判決であり⁽⁴⁰⁾、そこでは、「国際法の一般原則」が、国民の財産剥奪に対しては適用されない旨が明言されている。本事件の申立人らは、同原則が、国民からの財産剥奪にも適用されるべき旨を主張するに際し、Schwelb とほぼ同様の議論を展開したが、人権裁判所は様々な理由を挙げてこれに反論を加えていった。すなわち、第一に、申立人らの解釈も文法上それなりの理由はあるが、それでも、「国際法の一般原則」という条項は、締約国と同国国民以外の者との間について適用されるとみるのが自然であり、それがウィーン条約法条約 31 条にいう「用語の通常の意味」に添った解釈であること⁽⁴¹⁾、第二に、第一議定書 1 条によって外国人も既に保護されているというのが、「国際法の一般原則」条項は、外国人で

(37) *Id.*, pp. 525-526.

(38) *Id.*, p. 526.

(39) *Id.*

(40) *James and others v. United Kingdom*, Judgment of 21 Feb. 1986, Ser. A. No. 98. この判決については、次節で詳細に触れる。

(41) *Id.*, § 61.

あっても、その財産剥奪が問題になった場合に、外交手段等を踏むことなく、同条項に依拠して直接条約機関に救済を求めることを可能ならしめ、また第一議定書1条発効に伴い生じ得る、外国人の財産権保護を弱体化しようとする議論を排除するという目的を果たすものであること⁽⁴²⁾、第三に、同条項が国民に対する財産剥奪には適用されないとするなら、国民と外国人との間に差異を設けることになり、人権条約1条および14条と相容れないとの主張に対しては、まず、1条は、国民と外国人との間で個別の場合に応じて差異を設けることまで排除していないこと⁽⁴³⁾、また、14条については、「客観的かつ合理的な理由」があれば同条の禁止する差別には当たらず、とりわけ社会改革の一環としての財産剥奪の場合、通常立法過程に参加し得ない外国人が、立法によりいっそう損害を被りやすいことや、財産剥奪の前提としての「公共の利益」のために、国民が外国人よりも重い負担を負うよう要求することに、正当な理由が見出し得ることなどから、補償に関して国民と外国人とを区別することに、理由がある旨が指摘されている⁽⁴⁴⁾。これに加えて、裁判所は、解釈の補助手段として起草準備作業を参照し、既に指摘したドイツ政府やスウェーデン代表の示した解釈や、第一議定書を承認した1952年3月19日の閣僚委員会決議において示された見解を援用しつつ⁽⁴⁵⁾、申立人らに「国際法の一般原則」が適用されることを否定したのであった。

このような、締約国による同国国民の財産剥奪について「国際法の一般原則」が適用されないとの解釈は、その後の判決においても踏襲され⁽⁴⁶⁾、初期にさかんに議論されたこの問題は、裁判所においてはひとまず決着をみたか

(42) *Id.*, § 62.

(43) *Id.*, § 63. 例として、人権条約4条3段(b)、5条1段(f)および16条、第四議定書3条および4条が挙げられている。

(44) *Id.*

(45) *Id.*, § 64.

(46) *Lithgow and others v. United Kingdom*, Judgment of 8 July 1986, Ser. A. No. 102, §§ 111-119.

たちになっている⁽⁴⁷⁾。こうした議論が関心を引いた理由は、委員会や裁判所で採られたような見解に立った場合、既に示唆したとおり、外国人からの財産剥奪には補償を必要としながら、自国民からのそれには補償を要しないという、国内法の感覚からすれば逆説的ともいえる結論を生じかねないからであった。もっとも、この点に関しては、自国民からの財産剥奪であっても、原則として補償は必要であることを裁判所も認めているから⁽⁴⁸⁾、その意味で議論の実益はさほど大きくないとの見方もできる。しかしながら、財産剥奪に伴う補償の程度に関して、人権裁判所が「相当な補償」で足りるとしていることなどから⁽⁴⁹⁾、締約国による自国民の財産剥奪に関する欧州人権条約の保護水準が、国際法に基づく外国人の財産権保障よりは低いものあることには変わりないとされており⁽⁵⁰⁾、こうした考え方は、欧州人権条約における財産権保障の特徴の一つと言えるであろう。

(47) Jacobs & White、前掲注 (31)、p. 256.

(48) 参照、James 判決、前掲注 (40)、§ 54、Lithgow 判決、前掲注 (46)、§ 120.

(49) 参照、Lithgow 判決、前掲注 (46)、§ 121.

(50) A. Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 196 (2003).