
種 別： 論説

タイトル： 人種差別撤廃条約における個人通報制度

著 者： 洪 恵子

所 収： 『上智法学論集』第 67 卷 4 号（令和 6 年 3 月）311-328 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

人種差別撤廃条約における個人通報制度

洪 恵子

- 一. はじめに
- 二. 人種差別撤廃条約と個人通報
 1. 人種差別撤廃条約における個人通報制度の概略
 2. 人種差別撤廃委員会における個人通報制度の手続
- 三. CERD が判断した個人通報の事案の特徴
 1. 2016 年 6 月までの特徴
 2. その後の展開
 3. 先住民族に関する通報
- 四. 人権条約体が抱える課題
 1. 問題は何か
 2. 人権条約体制度の改革に関する試み
- 五. おわりに

一. はじめに

人種差別撤廃条約（あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約）とは、1965 年に締結された多数国間条約であり、いわゆる主要人権条約のなかでも最も早く締結された条約である⁽¹⁾。人種差別撤廃条約はその他の主要人権条約と同様の履行確保制度を有しており、それらが国家（政府）報告

(1) 主要人権条約（core international human rights instruments）とは、次の 9 つの条約を示すことが多い。すなわち人種差別撤廃条約、自由権規約、社会権規約、女子差別撤廃条約、拷問等禁止条約、児童の権利条約、移民労働者保護条約、強制失踪条約、障害者権利条約である。国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）〈<https://www.ohchr.org/en/core-international-human-rights-instruments-and-their-monitoring-bodies>〉。

制度、個人通報制度、国家間通報制度といわれるものであり、条約に基づいて設立された委員会（人権条約体（*treaty bodies*）と呼ばれる）がその履行を担っている。国家（政府）報告制度は、すべての主要人権条約において締約国の義務であるが、個人通報制度を受け入れるかどうかについては、条約自体への同意に加えてあらためて関連の規定や議定書への同意を必要とする。また個人通報制度と国家間通報制度は両者とも「通報（*communications*）」と名付けられているが、その内容は大きく異なっている。個人通報制度は、「個人が自ら受けた人権侵害につき委員会に通報を提出し、委員会が条約違反の有無を認定する制度」であるのに対して⁽²⁾、人種差別撤廃条約における国家間通報制度は特別調停委員会を設置するための制度である⁽³⁾。本稿は人種差別撤廃条約の個人通報制度について説明し、その性質について考察することを目的とする。人種差別撤廃委員会に登録された個人通報は 2023 年 4 月までに 81 件であり、自由権規約委員会には毎年約 100-200 件の通報が寄せられることに比べると圧倒的に数が少ない。それらの事例のうち、2016 年 6 月までの事例についてはすでに元委員による詳細な分析が行われているので⁽⁴⁾、本稿では主としてそれ以降の事例を紹介する。さらに本稿では人種差別撤廃条約における個人通報制度の性質を考察したい。個人通報制度は準司法的手続とも呼ばれているが、しかし後述する通り、人種差別撤廃委員会を始めとする人権条約体の委員は裁判官ではなく、個人通報制度に司法制

(2) 岩沢雄司、『国際法（第 2 版）』東京大学出版会、2023 年、369 頁。

(3) これまで国家間通報制度が用いられたのは CERD へ付託された 3 件のみである。拙稿、「国連・人権条約体の役割とは—人種差別撤廃委員会(CERD)の活動」国際法学会エキスパートコメント、< <https://jsil.jp/archives/expert/2020-8> >。なお、カタールとサウジアラビアに関する特別調停委員会は関係国の同意に基づき 2022 年 1 月に作業を終了した。カタールとアラブ首長国連邦(UAE)に関する特別調停委員会は両国の要請により 2023 年 1 月 26 日にその作業を終了した。パレスチナとイスラエルに関する特別調停委員会は作業を継続している。United Nations, Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, A/77/18, p. 10. パレスチナによる国家間通報の国際法上の問題点について、拙稿「多数国間条約の適用と未承認国—人種差別撤廃条約の適用における対世的（*erga omnes*）義務の意義」論究ジュリスト 37 号、2021 年、23-30 頁。

(4) Bossuyt, M. “Individual Communications Under Article 14 of the ICERD”, *Réciprocité et Universalité: Sources et Régimes du droit international des droits de l'homme (Mélanges en l'honneur du Professeur Emmanuel Decaux)*, Pedon, 2017, pp. 1023-1038.

度を類推することには一定の限界があるように思われる。また、人権保障のための条約の締結の増加に伴い、人権条約体は多くの課題を抱えるようになっているので、そうした人権条約体制度全体からも個人通報制度の問題を考える必要がある。このような問題意識から、本稿では以下、まず人種差別撤廃条約における個人通報制度について概観したのち（第2章）、近年の事例を紹介し（第3章）、人権条約体に関するこれまでの改革の流れを踏まえて個人通報制度の性質について検討をし（第4章）、最後にまとめを述べる（第5章）。

二．人種差別撤廃条約と個人通報

1. 人種差別撤廃条約における個人通報制度の概略

2023年4月時点で、人種差別撤廃条約の締約国は182か国である。人種差別撤廃条約は1965年12月21日、国連総会決議2106 A (XX)によって採択され、1966年3月7日に署名と批准のために開放され、1969年1月4日に発効した。人種差別撤廃条約はいわゆる主要人権条約のなかで最も早く締結された多数国間条約であるが、個人通報制度については、自由権規約委員会が個人通報制度に関する議定書の発効によって開始したのが初めであり、人種差別撤廃条約の個人通報制度が開始したのは、条約自体の発効から約13年後の1982年である⁽⁵⁾。

人種差別撤廃条約（以下、特に示さない限り条約とは人種差別撤廃条約を指す）では次のように規定している。すなわち第14条1項では「締約国は、この条約に定めるいずれかの権利の当該締約国による侵害の被害者であると主張する当該締約国の管轄の下にある個人又は集団からの通報を、委員会が受理しかつ検討する権限を有することを認める旨を、いつでも宣言することができる。委員会は、宣言を行っていない締約国についての通報を受理して

(5) Rodley, N. S., “The Role and Impact of Treaty Bodies”, Shelton, D. (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, p. 634.

はならない。」この規定に基づいて、個人通報制度を受け入れる宣言をしている国は 59 か国である。1984 年から 2023 年までに委員会は 21 の締約国に関する 81 件の通報を登録しており、本案の最終的な判断に至ったのが 43 件であり、そのうち 26 の通報について条約の違反を認定した。(なお、本稿では認定という言葉を用いるが、法的拘束力はない)。現在、18 件が継続中である⁽⁶⁾。これに対して、自由権規約委員会がこれまで登録した通報は 4121 件であり、年次報告を入手できる最近の 132 会期から 134 会期 (2021 年 6 月から 2022 年 3 月) に新たに登録された件数は 211 件である⁽⁷⁾。つまり人種差別撤廃条約の個人通報制度は比較的に利用されていないといえることができる。

個人通報に関する審議は人種差別撤廃条約に付随する人種差別撤廃委員会 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) で行われる。上記の規定における委員会とは人種差別撤廃委員会のことである (以下、特に明示しない限り、委員会とは CERD を示す)。委員会は条約及びその手続規則 (Rules of procedure) にしたがって通報を受理し、決定を行う。委員会は 18 名の委員から構成されており、通報を扱う作業部会が設けられている (手続規則 87 条)。実際の通報の受理や審議の準備は国連人権高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) の通報部門の職員が行う。前述の通り、CERD への通報の数は少ないが、だからといって迅速に処理されているわけではないのは、通報に関する作業は OHCHR の通報部門が担っており、そこがすべての人権条約体への通報を処理しているからである。この点について後述する。

2. 人種差別撤廃委員会における個人通報制度の手続

(1) 実行においては、通報はまず OHCHR にもたらされ、その通報部門が登録するかどうかを委員会の通報作業部会に諮問する。登録するかを判断する

(6) 本稿は 2023 年 12 月までに入手可能な年次報告 (2023 年 4 月の 109 会期までを対象) までを検討の対象とした。United Nations, Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, A/ 78/ 18.

(7) Report of the Human Rights Committee, A/ 77/ 40, p. 3.

ための追加の情報が必要な場合は、請願者に OHCHR を通じて連絡をする。

通報は受理許容性を充たす必要がある。条約の第 14 条 7 項は次のように規定する「委員会は、関係締約国及び請願者により委員会の利用に供されたすべての情報に照らして通報を検討する。委員会は、請願者が利用しうるすべての国内的な救済措置を尽くしたことを確認しない限り、請願者からのいかなる通報も検討してはならない。ただし、救済措置の実施が不当に遅延する場合は、この限りでない。」また請願者は、「(第 14 条) 2 の規定に基づいて設置され又は指定される機関から満足な結果が得られない場合には、その事案を 6 箇月以内に委員会に通報する権利を有する」(第 14 条 5 項) と委員会への通報について時間的な制限がおかれている。また手続規則では、委員会は受理許容性の判断の際に、以下の条件をみたしているかどうかを確認しなければならない(手続規則 91 条)(いくつかは条約上の条件と同様である)。(a) 通報が匿名でなく、第 14 条に基づく委員会の権限を受け入れている締約国の管轄下にある個人または集団によること、(b) 条約の締約国による条約上の権利の違反に関する被害を申し立てていること、(c) 通報が条約の規定と適合していること、(d) 通報が第 14 条の権利の濫用でないこと、(e) 個人は国内法上の救済措置を尽くしていること、ただし救済措置の適用が不合理に延期されている場合にはこの限りでない、(f) 適切に検証された例外的な状況である場合を除いて、国内救済措置を尽くしてから 6 か月以内に通報が行われたことである。さらに人種差別撤廃条約には自由権規約第一選択議定書第 5 条 2(a) に相当する規定はないが、通報に関する情報に関わる手続規則 84 条 1(g) において、事務総長は他の国際的調査又は解決の手続の下で同じ問題が検討されている程度を確認を要請できるとされているので、個人通報の手続は同じ問題が他の国際的調査又は解決の手続によって検討されていない場合のみ適用があるとする宣言や留保をつけている国もある⁽⁸⁾。

(8) Thornberry, P., *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford University Press, 2016, p. 57. ただし委員会の実行においては、例えば後述する通報事例(先住民族に関する③ No. 59/2016)について、フィンランドはこの趣旨の留保をつけていたが、委員会は受理許容性を認めた (*Nuogam et al. v. Finland*, CERD/ C/ 95/ D/ 59/2016) .

通報の受理許容性に関する審議はできる限り早く判断しなければならない(手続規則 86 条 1)。また申し立てられた違反の被害者とされる者への回復不能な損害が生じることを避けるために仮保全措置を勧告することもできる(手続規則 94 条 3)。

(2) 委員会は、付託された通報について締約国の注意を喚起し、その締約国は3か月以内に文書で説明や意見を委員会に提出しなければならない(条約第 14 条 6(b))。締約国から提供された文書は請願者にも伝達される(手続規則 94 条 1, 2, 4)。委員会の審議の過程で必要な追加的情報を他の国連機関に求めることができる(手続規則 95 条 2)。CERD は年3回ジュネーヴで会期を開いており、委員会としての決定を行う際には全体会合のなかで(通訳をつけて)審議を行うが、個別の事案に関する審議は非公開である(手続規則 88 条)。委員会は、関係締約国及び請願者により委員会の利用に供されたすべての情報に照らして通報を検討し、提案及び勧告をする場合には、これらに関係締約国及び請願者に送付する(条約第 14 条 7(a), (b))。提案及び勧告には法的拘束力はない。

(3) 2005年にCERDは他の人権条約体の実行に合わせて、フォロー・アップの手続きを導入することを決定し、手続規則 95 条に2つのパラグラフを追加した(95 条 6 と 7)⁽⁹⁾。これ以降、フォロー・アップに関する特別報告者が任命され、またフォロー・アップの状況は年次報告書に記載されることになった。

三. CERD が判断した個人通報の事案の特徴

1. 2016年6月までの特徴

始めに述べたとおり、2016年6月までの個人通報制度に関しては、元委員であるマーク・ボズイット(Marc Bossuyt)による検討が行われている。この時期までに委員会に行われた通報の特徴として次のような指摘がなされ

(9) Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, A/78/18, p. 18.

ている。まず、当時個人情報制度を受け入れている57か国（当時）のうち、委員会による検討が行われ、第14条7(b)に基づく提案及び勧告が行われたのは、12か国（デンマーク、オーストリア、スロバキア、フランス、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、ロシア、ドイツ、韓国、セルビア・モンテネグロ、スイス）であったことである。次に委員会の判断は、17件を不受理とし、18件について違反は認められないとし、16件について違反ありとした。最も違反の認定が多かった条約の規定は第6条である。ただし違反を認定しなかった場合であっても、10件については勧告を行った。さらにこの当時までの通報の内容の特徴として、通報の請願者が外国出身者であること、ただし外国の国籍を有する者は18件だったと指摘されている⁽¹⁰⁾。

2. その後の展開

(1) 本稿の検討対象の期間について、本案の判断に至ったのは11件であり、そのうち2件について違反を認定せず、9件について違反を認定した。11件の通報の対象となった締約国はスイス、モルドバ、デンマーク、スウェーデン、フランス、エクアドル、フィンランド、ノルウェーである。違反を認定した通報について、違反があったとされる条約の規定は、第4条(a)、第5条(c), (d)(iv), (d)(v), 第6条であり、そのうち第6条の違反が最も多い(7件)。第6条は主として差別に対する救済措置を求めるものである⁽¹¹⁾。(通報に関する後掲の表を参照)

(2) 通報に関わる事案の特徴として、2016年6月までの検討の際の特徴と同様に、外国出身者による通報がほぼ半数を占めている。また目立つ特徴として、本稿の検討対象の期間については先住民民族（先住民）(indigenous peoples)による3件の通報が行われ、いずれも違反が認定されている。ところ

(10) Bossuyt, *Ibid.*, pp. 1024-1026.

(11) 条約第6条「締約国は、自国の管轄の下にあるすべての者に対し、権限のある自国の裁判所及び他の国家機関を通じて、この条約に反して人権及び基本的自由を侵害するあらゆる人種差別の行為に対する効果的な保護及び救済措置を確保し、並びにその差別の結果として被ったあらゆる損害に対し、公正かつ適正な賠償又は救済を当該裁判所に求める権利を確保する。」

で条約が禁止する人種差別とは「人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身に基づくあらゆる区別、排除、制限又は優先であって、政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる公的生活の分野における平等の立場での人権及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを妨げ又は害する目的又は効果を有するものをいう。」(第1条1項)。条約の起草過程では、先住民族の権利といった集団の権利について言及するかどうかが議論されたようであるが、定義に含まれることはなかった⁽¹²⁾。しかしその後、委員会は積極的に先住民族の権利の擁護を行っており、1997年には先住民族の権利に関する一般勧告(23号)(General recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples)を採択した。条約第9条に基づく国家報告書審査に関する総括所見のなかでも、しばしば先住民族の保護に関する勧告を行っている(例、日本の第10回・第11回定期報告に関する総括所見、勧告16パラグラフ)。

3. 先住民族に関する通報

本稿の検討対象の期間に委員会が判断した通報のなかで、先住民族に関する通報を紹介する。先住民族に関しては3件の判断がなされている。①スウェーデンに居住する先住民族サーミ(Sami)が伝統的にトナカイの放牧に利用してきた土地の鉱物資源開発をめぐる問題(No. 54/2013)で、請願者は企業に資源開発の許可が与えられる前に先住民族である請願者たちと十分な協議がなされなかったと主張した。②エクアドルの先住民族の伝統的法に基づく婚姻の効力をめぐる問題(No. 61/2017)で、請願者は自らと妻は先住民族の伝統的婚姻を行ったが、それを市民登録・身分証明・認証当局に登録しなかったため、妻が締約国に入国するための家族再統合ビザが発給されなかったところ、伝統的方法で行われた婚姻を締約国が承認しないことは差別であると主張した。③フィンランドにおけるサーミ議会の選挙人名簿に関する問題(No. 59/2016)で、サーミ議会への選挙権に関する法律におけるサーミ人の定義(自らがサーミと考えるという主観的要件とサーミ語が第一言語である

(12) 小坂田裕子『先住民族と国際法—剥奪の歴史から権利の承認へ—』信山社、2017年、205-212頁。

ことやラップ人として登録された者の子孫であるなどの客観的要件を含む)について、2015年の選挙に関して選挙人名簿への記載を拒否された者をめぐると一連の裁判において客観的要素が十分に考慮されず、そのことは国のサーミ議会への不当な介入だと主張されたものである。先住民族に関する国際法上の問題点は多岐にわたり、また紙幅の制限もあり、本稿では通報の内容に関連するすべての国際法上の論点を詳細に紹介することはできないが、これら3件とも先住民族に対して国際社会が認めてきた特別な地位に関するものといえる。つまり土地の利用に関する権利、(国内法と異なる)伝統的法の適用に関する権利、他の(多数派の)国民と異なるというアイデンティティの問題である。また上記の①、②は、先住民族であることで差別的な扱いがなされた、換言すればほかの国民には与えられる権利が与えられなかったのではなく、他の国民には認められない権利を(先住民族として)与えられるべきだという申し立てである。

確かに2007年に採択された国連先住民族権利宣言(国連総会決議61/295)において、その前文で「先住民族が、とりわけ植民地化及びその土地、領域、資源の剥奪により、特に自らの必要と利益に従って発展する権利を行使することを妨げられ、その結果として歴史的不正義に苦しんでいることを懸念し」と指摘されており、先住民が伝統的に居住していた地域から強制的に移動させられない権利や伝統的に所有してきた土地、領域や資源に対する権利を有すること(第10条、第25条、第26条)、また「先住民族は、自らが伝統的に所有し、又は占有し、若しくは使用してきた土地、領域および資源であって、自由な、事前の、かつ情報に基づく同意なしに没収され、奪われ、占有され、使用され又は損害を被ったものに対して、原状回復を含む手段により、又はそれが可能でない場合には正当、公正かつ衡平な補償の手段により、救済を受ける権利を有する」(第28条)と定められた。さらに自らが選択する場合には、自らの独自の法的制度を維持し、強化する権利があるとされた(第5条)。

さらにCERDは1997年に先住民族の権利に関する一般勧告23号を採択し、そこにおいて先住民族に対する差別が条約の適用範囲に含まれること、したがって締約国は先住民族に対する差別と闘い、撤廃するためにあらゆる

適切な手段を取らなければならないとしている(1、2項)。また先住民族の共同体がその文化的伝統と慣習を実践し、再生すること、またその言語を保存し使用できるようにすることを確保するように締約国に求めており(4項(e))さらに先住民族の土地、領域および資源に関する権利を認識し、保護し、先住民族の自由で情報に基づく同意(free and informed consent)を強調している(5項)。

こうした権利が尊重されるべきことは関係締約国も否定しておらず、①についてスウェーデンは、採掘許可を企業に与える前に国際法上要求される最大限の範囲において国内手続を通じて請願者たちと協議したとしたが⁽¹³⁾、委員会は行われた協議は不十分であり、条約第5条(d)(v)及び第6条の違反を認定したうえで、締約国に対して、土地と資源に関する国内法においてサーミが先住民族であることを反映させ、事前の自由なインフォームド・コンセント(free, prior and informed consent)に関する国際的基準を打ち立てるように法律を改正すべきなどと勧告した⁽¹⁴⁾。また②について、エクアドルによれば請願者は最初の婚姻や氏名の変更登録においては既存の国内法に基づいて行っており、2度目の婚姻が既存の国内法で不可能だったわけではなく、また先住民族が先祖代々の婚姻儀式を執り行うことを禁止しているのではないなどと主張したが⁽¹⁵⁾、委員会は締約国は先住民族当局が伝統的方法で執り行われた婚姻の登録証明書を発行することを禁止しないだけでなく、先住民族当局と協力してそうした婚姻を市民登録簿に記録するために必要なあらゆる措置を取らなければならないとして、条約第5条(d)(iv)の違反を認めた⁽¹⁶⁾。さらに③は前述の通りサーミ議会への選挙権に関する法律におけるサーミの定義(自らがサーミと考えるという主観的要件と言語や世系の客観的要件を含む)における主観的要件が不当に重視されたという主張であるが、一方で、自分が先住民族かどうかはその人自身の判断が重要であるという原則があり(self-identification)⁽¹⁷⁾、フィンランドが主張する通り、委員会は締

(13) CERD/C/102/D/54/2013, para. 4. 2.

(14) Ibid., para. 8.

(15) CERD/C/106/D/61/2017, paras. 2. 2-2. 3.

(16) Ibid., para. 4. 13.

約国に対してそれを尊重するように求めてきたところ⁽¹⁸⁾、本件では締約国の国内裁判所の判決はサーミ議会の選挙区 (electoral constituency) を人為的に変更する効果があり、サーミの人々とその利益を真に代表する資格に影響を与えたとして、条約第5条(c)によって保護される公務の遂行に参加する申立人の権利を侵害したと認めた⁽¹⁹⁾。

4. フォロー・アップ

委員会の判断は請願人と締約国に伝えられ、違反と認めた場合は締約国に対して勧告が行われ、締約国の対応はフォロー・アップ手続きで注視される。年次報告書において、「満足する対応」がとられた、「不十分また不完全な対応」である、「フォロー・アップに関する対応の連絡がない」、「フォロー・アップの対話が継続中」かどうかを示される。直近の年次報告書によれば、対象の22件中、満足または部分的満足の対応は6件にとどまっている。ただしまったく対応がないのは3件で、その他について対話は継続しているようである⁽²⁰⁾。個人通報制度における委員会の判断は裁判の判決とは異なり法的拘束力がないが、だからといってそのままにして良いというわけではなく、国家報告書の提出と同様に締約国政府にとっては継続して対応が必要であるということが重要である。

四. 人権条約体が抱える課題

始めに述べたとおり、CERD への個人通報の件数自体は他の人権条約体と

(17) 委員会は1990年に「条約第1条1項及び第4条の解釈と適用に関する一般勧告」(第8号)を採択しており、そのなかで個人が特定の人種的又は民族的集団に属するかどうかを判断する際には「これに反する正当な理由が存在しない場合には、当該個人による自認(self-identification)に基づくものとする。」と示した。

(18) CERD/C/106/D/59/2016, para. 5.5.

(19) 条約第5条(c)「政治的権利、特に普通かつ平等の選挙権に基づく選挙に投票及び立候補によって参加し、国政及びすべての段階における政治に参与し並びに公務に平等に携わる権利」

(20) Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, A/78/18, pp. 18-19.

比べると少ないが、最終的な判断に至るまでには数年の歳月を要するのは、個人通報に関する事務や委員会の判断の準備資料を作るのは OHCHR の通報部門であり、そこがとりわけ自由権規約委員会に寄せられる膨大な通報の処理に追われているからである。このことは個人通報制度にとどまらず、国連の人権条約体に共通する問題の一つである。そこでこの章では視野を人権条約体制度全般に広げて人権条約体が抱える課題への対応を紹介し、そのことを通じて、個人通報制度の性質を考察する。

1. 問題は何か

かつて 2012 年に出版された論文のなかで、トーマス・ブルゲンソール (Thomas Buergenthal) は、「国連の人権条約体の研究をしてきた者のあいだで、今日、これらの組織が深刻な危機に陥っているということに異論はないだろう」と述べ⁽²¹⁾、またナイジェル・ロドリー (Nigel S. Rodley) もまた「人権条約体が直面している、長期間にわたり且つ厳しくなる中心的な挑戦とは、片づけるのには多すぎる仕事が十分な時間もないなか、足りない資源によってなされなければならないということである。」と述べている通り⁽²²⁾、人権条約体制度が多くの問題を抱えていることはこれまでしばしば指摘されてきた。そうした問題は、例えば、締約国の側から見ると、国家報告審査について委員会が報告書をすぐに審査をしない、委員会の勧告が不明確である、個人通報の判断の論拠が不明確であるなどがあげられるし、委員会から見れば、締約国が期限までに報告書を提出しない、総括所見の勧告を締約国が受け入れない、会期の期間が短くてすべての任務をこなせない、OHCHR の職員の支援が減った (予算の不足) などがあげられるし、人権侵害の被害者や代理人、NGO からすれば、個人通報の案件の処理が遅い、各委員会ごとに手続や細かいルールが異なってわかりにくいなどがあげられるだろう。OHCHR のウェブページでは人権条約体制度が直面している挑戦として、国家報告審査、個人通報、緊急行動 (urgent actions) の未処理案件

(21) Buergenthal, T., “A Court and Two Consolidated Treaty Bodies”, Bayefsky, A. F. (ed.), *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, Kluwer Law International, 2000, p. 299.

(22) Rodley, *Ibid.*, p. 642.

が増加している、締約国が国家報告書の提出義務を十分に履行していない、人権条約ごとに作業方法が多様であることを挙げている⁽²³⁾。このほか人権条約体について指摘される問題は多く、人権侵害の被害者や支援する NGO、条約の締約国、委員会の委員、事務局（OHCHR）はそれぞれ異なる実際的な期待を人権条約体制度に求めており、何が最も重大な問題であるかについて合意を見出すことさえ困難である。

2. 人権条約体制度の改革に関する試み

前述した人権条約体が抱える多くの問題を関係者はまったく放置してきたのではなく、逆に約 30 年以上も前から様々な試みがなされており、今日も人権条約体強化（Treaty body strengthening）という枠組みのなかで取り組みが継続中である。これまで行われてきた人権条約体の改革のための主要な試みは①国連事務総長が任命した独立した専門家であるアルストン（Philip Alston）による報告書②アルブール（Louise Arbour）人権高等弁務官による行動計画、③ピレイ（Navanethem Pillay）人権高等弁務官による「ダブリン・プロセス」の推進、④2012 年政府間協議の開始及び 2014 年総会決議 68/268 の採択とその再検討である。

本稿の目的は個人通報制度の検討であるので、個人通報制度に関してどのような問題が指摘されてきたかといえ、その最大の問題といえるのは、すでに述べたとおり、個人通報制度を持つ人権条約の増加に伴い個人通報の数も増えたが、それに対応するための委員会での協議時間や準備を行う OHCHR の職員の数や質を確保するための予算が十分になく、未処理案件が大量に発生しているということである⁽²⁴⁾。また人権条約体が下す判断の質についても締約国の側から問題が指摘されてきた。このような状況に対し

(23) OHCHR, 〈<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/treaty-body-strengthening>〉 (last visited 30 March, 2024).

人種差別撤廃条約についても締約国の国家報告書の提出義務が履行されていないのは深刻な問題である。小松泰介「求められる誰もがアクセスできる国連人権条約機関」IMADR 通信 204 号（2020 年 11 月 11 日発行）、〈https://imadr.net/books/204_8/〉。

(24) Rodley, *Ibid.*, p. 642.

て、これまで提案された重要な改革案の一つが、既存の人権条約体を一つの常設の条約体 (unified standing treaty body) に統合するという案である⁽²⁵⁾。人権条約体の委員は無給であり、年に数回ジュネーブでの会合に参加するが、これに対して、委員会を常設の機関にするというものである。こうすることによって、効果的で効率の良い仕事を委員が行うことができ、特に条約の規定の解釈や条約体が勧告する内容に一貫性をもたらしことができると考えられたのである。またこの案は、締約国が提出すべき報告書も一つに統合するという案を伴っていた。この考え方はアルストンの報告書に萌芽が見られたが、2006年アルプールが人権高等弁務官であったときに OHCHR によって公刊された「概念文書」(concept paper) で提案された⁽²⁶⁾。この統合された単一の常設の委員会という案は学界からは多くの賛同を得たようだが、結局は実現することはなかった。反対の理由はさまざまであり、案の内容だけでなく、提案のされ方にも問題があったようだが、重要な理由の一つは、委員会が一つになるだけでなく、報告書も一つに統合されることになると、特定の人権侵害が見逃されることになるのではないかという危惧があったことである。CERD もこの案に賛成ではなかったようであるが⁽²⁷⁾。しかし、注目すべきことは、CERD はそれ独自の提案を行ったということである。つまり個人通報についてのすべての人権条約体に共通する作業部会を創設することを提案した⁽²⁸⁾。しかしこの案も実現することはなかった⁽²⁹⁾。

(25) Egan, S., “Reform of the UN Human Rights Treaty Body System”, Mégret F., Alston, P. (eds.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal (Second Edition)*, Oxford University Press, 2020, pp. 648–652, Rodley, *Ibid.*, p. 645.

(26) OHCHR, “Concept Paper on the High Commissioner’s Proposal for a Unified Standing Treaty Body” (22 March 2006), UN Doc HRI/MC/2006/2.

(27) Egan. *Ibid.*, Rodley, *Ibid.*, pp. 645–646.

(28) Bossuyt, *Ibid.*, p. 1035.

(29) なお、アルプール人権高等弁務官のあと人権高等弁務官に就任したピレイは、人権条約体の改革に関して、より広く関係者を含めたいわばボトムアップ型の方向で議論を進め、約20回もの協議を行い、のちにダブリン・プロセスと呼ばれた。ピレイの報告書では人権条約体の手続の機能を強化する提案(例、報告書の頁数の制限や翻訳のコストカット)や国家報告書審査に関してカレンダーを導入することなど含んでいた。2012年ピレイの報告書が発表される直前に人権条約体の改革について政府間協議を行うということが国連総会で決定され、その後2014年4月9日、人権条約体の効果的機能を強化増強

また統合された委員会の創設に対する反対の理由のなかで、本稿の問題関心から最も重要なことは、こうした機関は「準司法的」性格を持つようになるのではないかと、ひいては世界人権裁判所といったものの先駆けになるのではないかと恐れられたということである⁽³⁰⁾。始めに述べたとおり、個人通報制度はしばしば準司法的手続であるといわれる。ロドリーは「個人通報を取り扱うことは人権条約体の最も裁判所に近い機能である。なぜならそれは主張された違反について特定の決定を行うことにつながり、適切な救済の指示に至ることができるからである」と述べている⁽³¹⁾。しかし人権条約体の委員はそもそも法律の専門家である必要はなく、実際に委員の専門はさまざまである。締約国の国家報告書を審査し、締約国との建設的対話を行うには、むしろ様々な分野の専門家からなる委員会であることが望まれる。また裁判所の判決に必要な論拠や一貫性に相当するものを委員会の個人通報に関する判断において確保するためには、委員会の従前の判断に対する理解だけでなく、複数の人権条約を締結している締約国も多いので、同じような義務が別の条約でも規定されている場合、その別の条約の委員会の判断との整合性も必要であろう。しかし前述の通り、委員は会期にジュネーブに参集するが、ほかの職業に就いている場合が多く、また全員が同一の言語を話すのではないので、到底こうした任務を OHCHR の支援なしには遂行できない。

することに関する総会決議 68/268 が採択された。Egan, *Ibid.*, pp. 652-663. その決議では、決議採択日から遅くとも 6 年以内に人権条約機関システムの状況を検討し、その持続可能性を確保するためにとられた措置の有効性をレビューするとされていたので、2020 年 11 月 7 日にはそのプロセスの共同進行役(co-facilitator)となったモロッコとスイス常駐代表による書簡が国連総会に提出された(A/75/601)。このなかで個人通報制度に関する提案としては、個人通報の手続によりデジタル技術を活用すべきこと(通報の提出や自らの通報の状況などに関する情報によりアクセスできるようにする)が提案されている(para. 22)。また個人通報制度に限らないものの、委員会ごとの作業方法や手続規則を調和させる(alignment)こと(para. 35)やそのための委員長会議の役割の強化(para. 36)や人権条約を批准する国の増加なども鑑み、委員会が効果的に任務を果たすために必要な事務局への資源が一層必要であることを求めた(para. 77)。

(30) Rodley, *Ibid.*, p. 645-655., Egan, *Ibid.*, p. 651. なお世界人権裁判所について、Nowak, M., A World Court of Human Rights, Oberleitner, G. (ed.), *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, Springer, 2018, pp. 271-290.

(31) Rodley, *Ibid.*, p. 634.

しかし OHCHR の職員もまた全員が法律家なのではない。こうした点からみると、個人通報について裁判所と同程度の司法機関としての質を確保するためには、常勤の委員からなる統合された委員会や、条約体に共通する作業部会の設置の案は説得力がある。しかし、前述の通りこれらの案は実現していない。

このような国家実行を踏まえると、個人通報制度は「準司法的手続」であると主張されるが、実際には裁判所、裁判官と認められるような組織や委員を確保しているとはいえ、またそうした方向での改革には多くの支持が得られているとは言い難いのが現状だろう。

V. おわりに

本稿は、人種差別撤廃条約における個人通報制度の概要を紹介し、また個人通報制度の性質について考察した。本稿が主として検討の対象とした2016年以降は CERD は2件を除いてすべて違反があったとしている。人種差別撤廃条約はマイノリティーの人権の保護を締約国に求める。マイノリティーは文字通り選挙を通じて（多数決で）選ばれた代表者が法を制定するという政治制度においては、しばしば求める権利を実現することができない。そのため国際的な機関において自らの権利が認められ、国際的な機関が国に要請をすることを通じて権利の実現を図ることが行われる。このような状況においては、CERD の委員の多くが締約国政府ではなく請願者の側の主張を認めることがマイノリティーの権利の保護につながると考えることは自然ともいえる。つまりいずれの関係者に対しても公平（不偏）で、既存の法に基づいて判断することが求められる裁判官が行う決定とは前提が異なっているように思われる。ただしこれは本稿の検討対象の期間の CERD の判断の特徴であり、委員が変わればまた別の傾向がみられるかもしれない。

表 人種差別撤廃条約第 14 条に基づく個人通報

通報番号	通報が行われた日付 決定が採択された日付	締約国	違反が申し立てられた条約の規定	通報者の国籍国	委員会の決定
53/2013	2012年12月12日 2016年12月5日	スイス	第2条(1)(a)(c), 第5条(a), (d)(iii), 第6条	アルバニア(スイスに居住)	違反はない
57/2015	2015年4月21日 2017年11月24日	モルドバ	第5条(a), (b), 第6条、第7条	ブルキナファソ(モルドバに居住)	違反(第6条)
58/2016	2015年10月19日 2018年12月13日	デンマーク	第2条(1)(c), 第5条、第6条	デンマーク(ボスニア・ヘルツェゴビナ出身)	違反(第5条(d)(iii)および第6条)
54/2013	2013年9月16日 2020年11月18日	スウェーデン	第5条(a), (d)(v), 第6条	スウェーデン(先住民族)	違反(第5条(d)(v)、第6条)
60/2016	2016年6月30日 2021年4月22日	モルドバ	第1条(1), 第2条(1)(d), 第5条(e)(i), 第6条、第7条	モルドバ(ロマ)	違反(第6条)
65/2018	2017年5月22日 2021年11月25日	フランス	第2条、第3条、第4条、第5条、第6条	フランス(トーゴ出身)	違反(第6条)
61/2017	2017年2月10日 2022年4月28日	エクアドル	第1条(1), (2), (4), 第2条(1)(a), (2), 第5条(a), (d)(iv), 第9条(1)	エクアドル(先住民族)	違反(第5条(d)(iv))
59/2016	2016年3月14日 2022年4月22日	フィンランド	第1条、第5条(a), (c), (e)	フィンランド(先住民族)	違反(第5条(c))

66/2018	2017 年 5 月 22 日 2022 年 8 月 30 日	フランス	第 2 条、第 3 条、第 4 条、第 5 条、第 6 条	フランス (マルティニーク生まれ)	違反 (第 6 条) * 委員会の認定に反対する個別意見 1 件
62/2018	2017 年 9 月 26 日 2022 年 12 月 1 日	デンマーク	第 4 条 (a), (c), 第 6 条	スウェーデン	違反 (第 4 条 (a), (第 6 条))
63/2018	2016 年 10 月 26 日 2023 年 4 月 17 日	ノルウェー	第 2 条 (1) (a), 第 5 条 (a)、第 6 条	ノルウェー	違反はない

注記：筆者は 2018 年 1 月から 2022 年 1 月まで人種差別撤廃委員会の委員を務めたが、本稿は筆者の個人の見解である。

(南山大学・教授)