

国際手続きによる人権保護の展開

横田 洋三

Yokota Yoza

はじめに

第2次世界大戦まで、国際法は国家間の関係を規律する法として性格づけられ、その内容は、戦争、講和、条約、外交関係、海洋、国家承認、国家承継、国家責任など、おもに国家の権利・義務を定めるものであった。そして、人の権利である人権は、国際法の固有の規律対象とは考えられず、第一義的には各国の国内法で規定するものとされていた。しかし、大戦後、平和や経済社会協力とならんで人権を主要な目的とする国際連合が設立されて、状況は一変した。

国連のもとの国際人権法の発展

国連のもとで、人権は国際法が規律する独自の分野（国際人権法）として扱われるようになった。国連の人権との取り組みは、設立当初から活発で、それは時代を経るにつれて次第に拡充・発展して今日に至っている。国連による人権分野の活動は、大きくは、①制度構築、②基準設定、③履行監視、④被害者支援、⑤教育啓発、に分けられる。以下、そのそれぞれについて、概観しておこう。

- ① 最初に挙げた制度構築とは、人権を扱う機関の設置を意味する。国連の人権関係の機関としては、1946年に経済社会理事会の下部機関として設置された人権委員会と、そのもとに1947年に設置された差別防止少数者保護小委員会（のちの「人権促進保護小委員会」）がある。この2つの機関を通して人権分野の国連の活動は大きく発展した。その後、人権委員会は2006年に国連総会のもとの人権理事会に格上げされ、また人権促進保護小委員会も18人の専門家からなる人権理事会諮問委員会となった。なお、国連事務局内には、国連の人権関係の諸活動を統括する「国連人権高等弁務官事務所」（OHCHR）がある。
- ② 次に基準設定とは、国際的に適用される人権基準を明確に定める活動のことで、その嚆矢は1948年12月10日に国連総会において採択された世界人権宣言である。宣言は国連総会決議であって法的拘束力はないとされたが、その後世界人権宣言に触発されて、法的拘束力のある普遍的人権条約が次々に採択されてき

た。

- ③ 国連の人権活動の第3番目のものは履行監視である。これは国連の人権委員会や人権理事会のもとで次第に制度化されてきたもので、人権基準が各国において確実に遵守されているかどうかを監視する活動である。これについては、のちに詳しく述べる。
- ④ 人権分野の国連の活動の第4は、被害者支援である。その例としては、国連児童基金（ユニセフ）による武力紛争や自然災害などで被災する母や子どもに対する食糧、飲料水、医薬品、関連するサービスの無償提供や、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）による難民や国内避難民に対する支援・庇護活動などがある。
- ⑤ 第5の人権に関する教育啓発活動に関しては、2005年に始まった「人権教育世界計画」がある。人権教育世界計画は、5年ごとに段階を区切って重点対象を絞り、2005年に始まった第1段階は初等教育における人権教育、また2010年に始まった第2段階は高等教育と公務員に対する人権教育に焦点があてられた。そして2015年に始まり現在も継続している第3段階では、メディアと報道関係者に対する人権教育に力を入れている。

これらの人権分野の国連の活動は、いずれも国連憲章が規定していたものではなく、国連設立後に実際の活動を通して展開されてきたものである。

国際手続きによる人権保護活動の展開

さて、本号の特集テーマである「国際手続きによる人権保護の展開」は、以上で述べた国連のもとの人権分野の活動のなかでも特に履行確保と密接に関連する。

ところで、人権に関する履行確保活動は、今日、国連のもとのそれが最も注目されているが、実はそれに限定されない。人権保護のための国際手続きとしては、たとえば、国連のそれより古く1926年に始まり今日まで続いている、国際労働機関（ILO）のもとの国際労働基準監視活動がある。また、国連の人権基準設定活動や履行確保活動に触発されて始まり、部分的には国連より一歩先に進んだ活動をしているものとして、欧州人権条約、米州人権条約、アフリカ地域の人権条約であるバンジュール憲章など、地域的人権条約のもとの苦情処理手続きや裁判による人権保護活動がある。さらに、大規模な人権侵害を含む「人道に対する罪」を処罰するために2002年に設立された国際刑事裁判所（ICC）も、広くは人権保護のための国際手続きに含めてよい。こうした、国連の枠外にある人権基準の履行確保手続きも今日非常に重要な役割を果たしているが、扱う人権が限られていたり、対象国が地域的に限定されているので、ここでは、特に世界的に展開されている国連のもとの人権保護手続きに焦点をあててみていく。

国連における人権保護に関する国際手続きで特記すべきものは、①「人権理事会の

もとの手続き」と②「人権条約のもとの手続き」である。

人権理事会のもとの人権保護手続き

人権理事会のもとの人権保護手続きとしては、先行機関である人権委員会が創出し発展させた①「特別手続き」と②「通報手続き」を、人権理事会も引き継いで行なっている。また、人権理事会が2008年から始めた③「普遍的定期審査」(UPR)も重要である。

- ① 特別手続きは、重大な人権侵害事案を国別またはテーマ別に取り上げて、特別に任命された専門家（「特別報告者」または「独立専門家」）あるいは複数の専門家からなる作業部会に実態を調査・報告させて公開の場で審議し、改善のための勧告を行なう手続きである。国別の審査対象国としては、ミャンマーや北朝鮮がある。またテーマ別に任命された特別報告者としては、「女性に対する暴力」、「表現の自由」、「ハンセン病差別撤廃」などに関する特別報告者の例がある。
- ② 通報手続きは、「重大かつ信頼の置ける証拠に基づく一貫した形態の人権侵害」事案が個人または人権非政府組織（NGO）によってOHCHRに通報された場合に、人権理事会諮問委員会が検討し、特に重大とされる事案を人権理事会に上げて詳細に審査し、対象国に改善の勧告をするものである。通報した個人を保護するために、人権理事会諮問委員会や人権理事会の審議は、関係する報告書や決議を含めて非公開とされている。
- ③ UPRは、国連の全加盟国を対象に、4年半ごとにその国の人権状況を審査し勧告する手続きで、基準となるのは、すべての加盟国については世界人権宣言とされており、そのほかには各国が批准した人権条約とされている。

人権条約のもとの人権保護手続き

国連の人権基準設定活動の成果として、人種差別撤廃条約、自由権規約、社会権規約、拷問等禁止条約、女子差別撤廃条約、児童の権利条約、強制失踪条約、障害者権利条約がこれまでに採択され、日本を含む多くの国が加入している。そのいずれにも、十数名から二十数名の専門家からなる委員会が設置されていて、この委員会のもとの当該人権条約の実施状況を監視する手続きが用意されている。

これは、各条約の締約国が設けている手続きで、厳密には国連の人権保護活動とは言えない。しかし実際には、国連が採択した人権条約のもとの、OHCHRが事務処理を行ない、会議の設定や場所の提供も国連が行なっているので、広く国連の人権活動として理解されている。

人権条約のもとの人権保護活動としては、①国家（政府）報告手続き、②個人通報手続き、③国家通報手続き、の3つがある。

- ① 国家報告手続きは、条約の締約国に数年に1回定期的に報告書を提出させ審査する手続きである。その場合、政府の報告書とは別に人権NGOなどの市民団体からも情報を提供させ、政府報告書と合わせて審議する。その結果は委員会の最終見解として公表される。
- ② 個人通報手続きは、おもに当該人権条約の規定に違反して被害を受けた個人が委員会に通報し、一定の要件（たとえば侵害国の現地救済手続きを完了していることなど）を備えた事案を委員会が取り上げて審査するものである。この手続きは、受け入れを認めた締約国についてのみ適用されるもので、日本はこれまでのところ、この手続きをいずれの人権条約についても受諾していない。
- ③ 国家通報手続きは、当該人権条約の他の締約国が違反事例を委員会に通報する手続きであり、これも原則として、手続きを受け入れた国について適用される。この手続きは、人権に関する締約国間相互の微妙な関係が反映されることもあり、これまで利用されたケースはない。

むすび

以上、国連を中心に、人権保護のための国際手続きを概観したが、国連設立後七十年の成果としては、目覚ましいものがある。特に、国連設立以前の国家の権利と義務を中核とする国際法の構造のなかに、個人の権利である人権が実定法上明確に位置づけられ、一定の制約のもとではあるが、個人通報手続きのように個人が主体として行動できるスペースが生まれたことは、国際法の構造的変化を象徴するものとして注目される。

また、国際法については、従来強制力がないという理由でその法的性格に疑問が呈されることがあった。しかし、人権保護のための国際手続きの展開によって、国際人権基準が人権理事会や人権条約委員会の勧告等を通して、法的拘束力はないとしても一定の政治的、社会的圧力を受けることにより、わずかではあるが国際法の強制性に一定の進化がみられることも事実である。国連のもとの人権保護手続きは、今後も継続し発展していくものと考えられ、それに伴って国際法の構造自体も変容していくことが想定される。その意味で、国際手続きを通しての人権保護の展開は、人権保障の観点からはもちろん、国際法秩序のあり方の進化の点でも注目される。