
人権一般条約の実効性と公正性

「建設的対話」の制度的条件に関する覚書

寺谷 広司

Teraya Koji

はじめに——問題の所在

人権の国際的保障は、第2次世界大戦後に著しく発展した。その組織的担保は国際連合であり、人権保障はこの組織の目的のひとつとして掲げられた（憲章第1条3項）。その後、守られるべき権利の具体的な内容については1948年に総会で採択された「世界人権宣言」および法的拘束力を有する1966年採択の国際人権両規約（社会権規約および自由権規約）が続いた。また、個別主題を扱う人権条約が多数採択され、国連が事務総長寄託の多数国間人権条約として想定するのは、現在16、修正や選択議定書を含むと27であり⁽¹⁾、監督する条約機関で言えば10にのぼる。

日本に関して言えば1970年に両規約を批准しており⁽²⁾、相対的に多くに関与しており、特にアジア地域における比較ではそのように言える。これらの締約国になることによって、実際に国内法制の変化をもたらしている（代表的には、女性差別撤廃条約批准時の父母両系血統主義への国籍法改正、自由権規約の国家報告制度におけるアイヌ民族の先住民族としての是認など）。のみならず、近時の重要な変化は、恐らくは最も腰の重い「人権保障の最後の砦」たる最高裁判所による、限定的ながらの参照であろう。代表的には、違憲を導く理由付けのひとつとして挙げられた社会的・経済的環境等の変化として自由権規約に言及する国籍法違憲訴訟最高裁大法廷判決（2008年6月4日）や、さらに違憲を導いた総合判断の枠組みにおいて自由権規約委員会や児童の権利委員会の総括所見にまで言及した遺産分割審判に対する抗告棄却決定に対する特別抗告事件最高裁大法廷決定（2013年9月4日）などがある。もちろん、全体として冷淡であるとしても、突破口自体はすでにあると言ってよいだろう。

他方、こうした「受容」のあるべき程度については、議論がある。制度全体で長く課題となっているのは個人通報制度への参加の是非である。これを定める自由権規約選択議定書は1966年時点ですでに別立てとなっていたが、人権擁護に積極的な側からは持続的に批准の必要が説かれ、各種委員会からも繰り返し参加を求められている。2009年に旧民主党がマニフェストのひとつとして掲げ政権を獲得したのは実現へのピークであったが、今なお実現していない。裁判所での取り扱いにしても、一方で、直接適用であれ間接適用であれ、事実としての援用であれ、態様はどうか、国内利用の重要性を強調するものがあるが、他方で、反対論・慎重論も根強く、現在の判例の状況も不安定なところが残る⁽³⁾。もっとも、こうした反対論はあってしかるべきで、米国では最高裁判事を交えていっそう盛んである⁽⁴⁾。

このように国内でそうした受容とそれに反発する立場がせめぎ合うこととは別に、国際平面では国家と条約機関との間の生産的な人権の保護・伸長のための双方向のやりとりが称揚されており、人権保障の国際的協調を嚮導する重要な理念のひとつとして「建設的対話 (constructive dialogue)」が言われる。これは、履行確保の中心的制度である国家報告制度について用いられている別称であるが⁽⁵⁾、履行確保システム全体の理念とも言える。他方、人権条約による履行確保システムは、常にさまざまな問題が指摘され続け、改革が取り沙汰されており、直近では、2014年の国連総会決議（以下、2014年総会決議）で2020年までに「人権条約機関システムを考慮し」、「採られる措置の持続可能性を確実にするためその実効性 (effectiveness) を再検討し」、「必要ならばさらなる行動をとること」を決定している⁽⁶⁾。

本小稿の目的は、一般人権条約の実施システムを概観・分析しつつ、「建設的対話」が可能・有用であるための制度的条件を検討することであり、さらに一定の政策的方向性も示したい。その際、実効性 (effectiveness) と公正性 (fairness) の観点から幾つかの論点を採り上げるが、この2つを視角として設定することは一般的であることのみならず、上記2014年総会決議がこれらを問題にしていること、さらには各委員会の構成員に求められる資質（細かい差異はあるものの、自由権規約第29条2項、人種差別撤廃条約第8条、拷問等禁止条約第17条など）がこうした内容に触れており、これを履行確保に関する条約解釈の一般原理と位置付けうることから、適切だと思われる。

国際人権保障はもはや外来の「黒船」ではなく日本でも一定程度定着していると言っているが、実施システムは国際情勢のなかで変動しうることもあり、依然としてブラックボックス的な要素を示していると思われる。各種論点への賛否を論ずる際にもその課題を考察すべきである。

1 履行確保の諸制度

(1) 概観

教科書の知識に属するが⁽⁷⁾、履行確保のための主要な制度は次の3つである。当初よりこれらすべてを備えていた自由権規約を典型と理解できる（以下、条数も含めて同規約を念頭に例示する）。

履行確保制度の第1は国家報告制度である。これは、締約国が条約上の義務の履行状況について、定期的な報告を自ら条約機関に提出し、それを条約機関が検討する制度である（自由権規約第40条4項）。自らのイニシアチヴによるこの制度は諸国に受容されやすいと言え、下記の国家通報制度がこれを受諾する宣言を要したり、ほとんど利用されなかったり、また個人通報制度が選択的であることからすると、最も中心的な履行確保制度だと言える。1992年から各委員の個別意見とは区別される委員会全体の意見として総括所見〔concluding observations〕を採択するようになり、現在のかたちとなっている。これは、一般的意見 (general comment) と同じく第40条4項に基礎をおく。

第2は、国家通報制度である。これは、締約国が条約義務を履行していない場合、他の締約国が条約機関に通報し、条約機関がそれを審査する制度であり、宣言した国同士でのみ適

用される（同第41条）である。ただし、人権条約での事例はあまりない。これは、国家関係における相互の主権尊重や友好な外交関係維持の観点から好ましくないからだとも言えるが、それでも非難しようとする場合は、国連総会や安全保障理事会、近時であれば人権理事会など、他により有効な場があるからだと考えられる。逆に言えば対立を厭わず、あらゆるフォーラムを利用して相手を批判しようとするような場合には利用価値があり、2018年にカタールが人種差別撤廃条約に基づき、アラブ首長国連邦（UAE）の違反を通報した事例がある⁸⁾。これが人権条約機関で初めての事例となった（このほか同条約に基づくパレスチナによるイスラエルの違反通報）。

第3は個人通報制度である。これは被害者たる個人が、締約国による人権侵害を条約機関に申し立て、それを条約機関が審査する制度である。国際法が基本的に国家間関係として発達してきた歴史にあって、個人に対して権利を付与する点で画期的であり、外交保護権で言及される伝統的な埋没理論を克服している。1966年の国際人権規約採択時には、社会権規約と自由権規約を分けることと共に論争となったが、最終的に、本体条約とは別の選択議定書として採択された。この制度においては、個人からの通報が国内救済を尽くしたこと（自由権規約第1選択議定書第2条、第5条2項(b)）、匿名や権利の濫用ではないこと（同第3条）、同一事項が他機関の手続きによって検討されていないこと（同第5条2項(a)）といった許容性要件を充たしたうえで、本案を検討し、最終的に裁判であれば判決に相当する「見解（view）」を採択する。

以上が、中心的な履行確保措置だが、比較的最近の特に刑事的規律にかかわる人権条約（拷問等禁止条約やその選択議定書、児童の売買等に関する児童の権利条約選択議定書、強制失踪条約など）は、さらに幾つか重要な手続きを備えている⁹⁾。拷問等禁止条約は調査制度（同第20条）をもっており、強制失踪条約では拘禁に関する情報提供義務を規定する（第18条）ほか、親族等による搜索要請・緊急行動（第30条）が重要である。また、特別な履行確保措置として、拷問等禁止条約選択議定書は、抑留場所への訪問（同第4条）を任務とする防止小委員会を設置している。強制失踪条約は本体条約において強制失踪委員会による訪問を規定しており（同第33条）、これを含む諸措置は、最終的には国連総会での注意喚起機能と連携している（同第34条）。

(2) 分析

人権条約機関はしばしば大雑把に「準」司法機関と特徴付けられることが多いが、いかなる意味で「準」であり、紛争の平和的解決の諸手段のなかでどう位置付けられるのだろうか。この点、人権条約機関による履行確保システムの基本的特徴は、条約機関と締約国間の水平で対等な関係によって規定されているように思われる。その意味を少なくとも次の3点に敷衍できる。

第1に、条約の遵守促進の観点からみたときに、国家の自発性を基礎としている点に着目できる。もとよりこれは国際法一般における遵守の特徴だが、人権擁護の場合、自由権規約第2条1項の表現によるなら各締約国の「領域内にあり、かつ、その管轄の下にある」個人を対象とし、国家自身に頼らざるをえない。上記の特に刑事的規律に関する制度によって一定

の垂直性を持ち込んでいるとも言えるが、しかし、刑事的ではあっても求められているのは国家自身の立法であり、また、例えば「訪問」にしても相手国の同意を要件としている。

第2に、第1点の自然な帰結として、紛争処理論における形式に照らしたときに、調停（より特定的には司法的調停）的な性格に着目できる。実際、自由権規約第42条（特別委員会）や人種差別撤廃条約第12条（特別調停委員会）は調停の現代的展開として位置付けられるが⁽¹⁰⁾、その性格付けは人権条約機関の活動一般に及びうる。この点、個人通報制度は、各種紛争処理手続きのなかでも裁判との類似性が高いとは言えそうだが、他方、そこで出される見解が法的拘束力を有さず、紛争処理がそれ自体で完結せずに関係国による自発的行動がより重要な意味合いをもつ点から、調停的性格に引き寄せられる。別言すれば、裁判では具体的紛争解決機能と法宣言機能の2つが指摘されるが、個人通報制度は前者の形式をとりつつもその機能は限定的で、後者を主たる機能として長期にわたる類似する紛争一般の解決に資すると言える。

そう考えると、国家報告制度が個別問題に焦点をあてずに客観的な制度一般を対象とする国家自身のイニシアチヴによる手続きであるのに対して、個人通報制度は個別問題に焦点をあて、個人の主観的権利を問題にし（そして客観的制度一般を間接的に問題にする）被害者個人のイニシアチヴによる手続きだと対比でき、両者は、全体としては人権保護・伸長のための調停的性格をもつ大きな枠組みのなかで統合的に理解すべきように思われる。

第3に、条約機関という表現がしばしばその語で互換されているように監督機関（monitoring body）であることが重要で、その意義は、事件が起きる度ごとに裁判機関やそれに類似する機関で問題にされるのではなく、幅は伸縮するものの一定期間で定期的な審査が行なわれることにある。これは、ひとつには責任法が中心に問題とする状況と対比できる。つまり、問題状況は単発的ではなく持続的であり、原状回復や金銭賠償といった責任の法的帰結のプロトタイプ（国家責任条文第34—37条）ではなく責任法固有の内容ではない中止や再発防止（同第30条）に重点が置かれる。このような側面は、国際コントロール論によって強調されるし⁽¹¹⁾、国家と国際機関との持続的な協力関係によって人権の保護・促進を図るシステムは、グローバル・ガバナンス論の重要な対象となろう。

2 実効性

本稿では、上記の諸制度を特に実効性と公正性の観点から考察したい。ここで実効性（effectiveness）とは、目的達成のための確実性や効率性を指す⁽¹²⁾。この文脈での目的は、一般には人権保護・伸長であるが、個別には各種人権条約に規定されているより特定のな内容である。

(1) 締約国増加

実効性を確保する前提は、より多くの国家が人権諸条約の締約国となっていることである。国連人権理事会による制度の場合は、代表的には普遍定期審査のように対象が国連の加盟国すべてで、すでにほぼすべての国家が国連加盟国となっているのでこの問題は生じないが、人権諸条約の場合はこれが問題になる。現状では、主要な一般条約である自由権規約が172

カ国、社会権規約が169カ国で、相当程度の普遍性を有する（2019年2月21日現在、以下同様）。しかし、地域的にみるとアジアは相対的に少ない。特定主題を扱う条約で言うと、移住労働者権利条約や強制失踪条約は少なく、それぞれ、54カ国、59カ国である。これを手続き面から支える個人通報制度の選択議定書は、一般的な自由権規約および社会権規約について言えば、それぞれ116カ国、24カ国の参加にとどまる。つまり、各種人権条約の締約国数は相当程度あるものの、その増加は両規約採択から半世紀以上経った今も重要な課題であり続けている。

この問題は、そもそも諸国がなぜ人権条約に批准するかという動機から説き起こさなければならぬが⁽¹³⁾、ここでは関連しうる2点のみを指摘しておく。ひとつは、条約システム全体の運用のあり方が諸国にとって重要であろうことである。締約国増加は制度の前提であり、その意味で制度本体の外にあるが、どういう制度運用がなされているかをみて、諸国は締約国になるかを判断すると考えられる。もうひとつは、留保と脱退の可能性である。国家からすると、多数国間条約に対しては締約国に①ならない、②なる、③なるとしても留保を付ける、の3つの選択肢があり、②や③の場合も、その後、脱退するという選択肢がありうる。留保は条約の一体性を犠牲にしつつ条約の普遍性を実現する手段としてよく知られてきた⁽¹⁴⁾。留保の許容性に対する実体的判断が厳しかったり判断権限の所在が自らになかったりするほど、国家は参加をためらうことになり、周知のように自由権規約の一般的意見24は大いに議論を呼んだし⁽¹⁵⁾、この争いは基本的に決着をみていない。また、脱退は実際にその政策的決定が困難だとしても、制度としてこれを許容しているなら、批准後の国家にも一定の裁量を残すこととなり、諸国の参加へのハードルは相対的に低くなろう。この点、一般的意見24のように諸国からの異論は出ていないが、脱退を認めない自由権規約一般的意見26は委員会の強気の立場が示されている⁽¹⁶⁾。また、ケネディ事件⁽¹⁷⁾をめぐるとリニダード・トバゴの自由権規約第1選択議定書の脱退事例は、建設的対話を続けるにしても、その限界があることを示している。

(2) 法実現のメカニズムと法的拘束力問題

人権条約はそもそもどのようなメカニズムで人権の保護・伸長を実現しているだろうか。この点、よく強調されるように⁽¹⁸⁾、人権条約が他の多くの国家利益と異なり、相互主義によらないことが議論の出発点となる。つまり、特定国の遵守は、他の締約国の不遵守の恐れによって担保されない。そのこともあり、名誉なり評判なりが実現の動因として重要であり⁽¹⁹⁾、それに基づく国家の自発性が制度を支えている。価値の推進者たる自由民主主義諸国にとっては、内外政策の整合性の担保の点からも重要であり、例えば、日本は憲法典上も「名誉ある地位」(前文)を求める国家である⁽²⁰⁾。名指し非難 (name and shame)⁽²¹⁾は外部からの有効な批判となる。もっとも、悪名高い国に対してはこの効用は逡減せざるをえないと言わねばならぬであろう。

こうしたなかで、建設的対話において条約機関が重要なのは、そうした評価を可能とする法規範の適切な適用や自国自身では気づきにくい問題の発見機能⁽²²⁾である。また、そのシステム全体に組み込まれた非政府組織 (NGO) や国内人権機関は、例えば訴訟であれば「現代

型訴訟」⁽²³⁾として知られる機能的拡張を果たすことになる。他方、こうした機能の強調は政治的濫用を招きうることに留意が必要である。

建設的対話が実効的であるために、さまざまな実用的かつ技術的課題がある。2014年総会決議を受けて人権条約機関委員長会合で作成された「人権条約機関との建設的対話に関する締約国のための手引き覚書」の草案はそうした課題を取り扱うが⁽²⁴⁾、そこでは代表団の構成、国別報告者、議長の役割、建設的対話の雛型、対話の焦点、対話の内容分類、時間配分、使用言語、公開性、関連文書、派遣者リスト、事務局による説明といった具体的項目について説明がある。

法実現のより有効なメカニズムを考えるうえで見逃せないのは、総括所見や個人通報制度見解に法的拘束力が完全なかたちで存在しないことをどう評価するかである。法的拘束力がなければ、国家は条約機関の判断を無視して構わないということになりそうだからである。自由権規約委員会は一般的意見33（2008年）で、個人通報制度の見解を「権威ある決定（an authoritative determination）」と自ら性格付けている。基本的には勧告的であることを出発点としつつ、委員会が有する自由権規約と選択議定書双方の下にある不可分一体の役割、同規約第2条3項に基づく義務を確認し、規約と第1選択議定書の双方において国家が信義則に従って行動する義務⁽²⁵⁾を強調する。この立場は、決定が、一方で一般的な意味での法的拘束力をもたないことを是認しつつ、他方で、純粋に事実上のものとなることも拒否して、その中間に位置付けたものと言える。

この点、解釈論として拘束力を認めようとする議論はありうるだろうし、そうでなくても規範論として完全な法的拘束力を認めるべきだとする議論もあろう。しかし、上記の法実現のメカニズムから考えて、法的拘束力の有無を形式的に二分して特徴付けるのではないこの論法は適切なものと言える。諸国の人権条約に基づく義務の履行が、相互的利益の喪失の恐れではなく、名誉や評判など自発性を基礎にしていることを考えるなら、法的拘束力があることの意義は相対的には小さい。この中間的位置付けは、とりわけ個人通報制度の批准を検討しなくてはいけない国家にとって適合的で、一方で法的拘束力があるなら、国内司法の独立や三権分立と抵触しかねないとされ、他方で、まったく効果がないのであれば、そもそも参加する意味がない。この中間位置付けであればこそ、批准の規範上の障害は取り除かれ、かつ有意義な参加を可能とする。また実務的にみても、拘束を有するとするよう解釈変更は、脱退問題を惹起することになろう⁽²⁶⁾。総括所見や個人通報制度見解に法的拘束力がないことによって重要な役割を果たしていると言え、後述の公正性に関する限界との関係を踏まえるなら拘束力をもつべきではないといっそう言える。

(3) 事務処理能力

実効性を支えるのは、締約国および条約機関の事務処理能力である。前者は国ごとであり、ここでは特に後者に言及する。

第1に、時間的・人的資源に限られるなかでの効率性の向上が重要で、2014年総会決議でも最も重要な考慮であるように思われ、基本的方針は制度の単純化・重複排除にある。簡略化した報告制度、各種条約で横断的に用いる共通核文書、年次報告書を各委員会で個別に

出版しないこと、各委員会で差異のある建設的対話手続きの統合、短く焦点化され具体的な総括所見の採択、締約国との会議の効率的・実効的利用等が論点である⁽²⁷⁾。上述のように締約国の増加を目指すにしても年間スケジュールの日程的制約は厳しく、影響の大きさもあり、審査サイクルは特に注目されている。学術NGOであるジュネーブ・アカデミーは、①すべての条約機関の審査を8年周期で審査する方式、②8年を2つに分け、条約機関ごとに自由権規約委員会・社会権規約委員会による審査（「規約」審査、連続3日間）で一方の4年、それ以外の委員会による審査（「多数門戸」審査、連続7日間）で他方の4年で振り分け、これらの合間に人権理事会の普遍定期審査を想定する方式という、2つの審査サイクルを提案している。国家報告書・事前質問リスト・総括所見をそれぞれの審査ごとにまとめ、個別には提出しない⁽²⁸⁾。問題は、こうした共通化・統一化が条約機関の任務履行に必要な特定性を損なうことがないかである⁽²⁹⁾。

第2に、委員会が審査する際に基礎となる情報を調査する能力の限界を問題にできる。「裁判官は法を知る」と言われるが、変転する諸国の人権状況を次々と短期間で審査しなくてはいけない人権機関にとって、一般的な裁判機関と比してより重要になるのは当該国の関連事実である。しかし、そうした情報を完全に満足ゆくまで収集するのは困難である。したがって、例えば提出資料間で無矛盾の「ウソ」を見抜くのは難しい。他方、NGOの情報が貴重であると言われるのは各種委員会の調査能力の限界の裏返しである。NGOの情報にせよ、各種マスメディアの情報にせよ、衡平な利用には気を配る必要がある。勢い利用に安心感を伴うのは別の同様の人権条約機関の過去の資料であり、これはある種の責任転嫁も伴うのだろう。しかし、こうした「使い回し」は、一方で人権条約機関全体の整合性を保つ効果をもたらすが、誤った認識や判断を使い回すリスクを伴っている。断片化は国際法学において昨今の重要な懸念であり、上述のように2014年総会決議にせよ人権条約機関委員長会合にせよ、人権条約機関全体としての統合性を高めるべき方向性には異論がないものの、誤りや不適切な判断は、むしろ統合されてはならず、精査するなかで淘汰されるべきである。

第3に、上記の問題も行き着くところは財政的リソースの問題でもある。そもそも委員の活動はプロ・ボノ（社会奉仕）活動であり、無給で務めている。つまり、委員の多くは別の職業をもち、個人としても割ける時間的リソースには限界がある。また、節約のためもあって、例えば総括所見の文字数は3300語に制限され、人権条約機関委員長会合では評判が必ずしもよくない⁽³⁰⁾。一方で優先性を示すことで効率を上げる可能性もあるが、他方で、丁寧に配慮して記述すべき内容が単純化されて締約国の反発や不信を招く危険を伴っており、行き過ぎた字数制限が政治的パフォーマンスやただのレッテル貼りを促す恐れはある。

3 公正性

次に、公正性の観点から考察したい。ここで公正性とは、人権の保護・伸長という目的が正しく実現されるための資質を指し、中立性、独立性、透明性などを内容とする。これはある種当然の要請だろうが、条約上は委員会および委員の構成に関する規定の「徳望（high moral）」「公平（impartial）」「衡平（equitable）」などによって表現されている⁽³¹⁾。公正性はすで

に述べた実効性と強く結びつき、相互補完的である。一方で、システムが全体として公正でなければ関係者の自発性を惹起できず実効的な人権保護・伸長に関与できないと思われ、他方、個々の事案に対して一様に実効的でなければシステム全体の公正性は保てない。上述のように、人権機関は第三者機関であり、それとして備えるべき公正性は重要な課題となる。2020年再検討の関心の大部分は既述の実効性に向けられているものの、2014年総会決議でも幾つか言及はあり、そこでも触れられている第24回人権条約機関委員長会合で支持されたアジス・アベバ指針（「人権条約機関の委員の独立性および公平性に関する指針」）が重要な文書となっている⁽³²⁾。

(1) 構成員の公平性

委員会が全体として公正であるには、特定利益に与しない公平性が求められる。これを確保するためには、第1は、構成員の出身地域、性別等のバランスがとれることが重要で⁽³³⁾、構成員の属性バランスがとれていれば必ず公正な判断が下されるわけではないが、その蓋然性は高くなるとは言えるだろう。ただし、選出にあたって「考慮を払う」にとどまり、必ず実現するわけではない。また、この要素はむしろ正統性の観点から説明されるべき内容でもある。このほか、条文上はないものの職業的経歴が研究者、外交官、弁護士などに分かれるのは、実際上のバランス確保に資するものとして注目に値する⁽³⁴⁾。

第2に、委員と出身国の関係には特に注意を要する。委員自体が選挙で選ばれるとしても、前提として現在のシステムでは候補者自身は国家が選出し、各々の国家的利益からの独立性は制度上限界がある。当該国家と同一でないにしても敵対的である人物が候補者となる可能性は小さい。もとより委員の選挙は国別であり、その限りで国家と結びつかざるをえない（であればこそ、逆に独立性が重要であることが強調される）。この種の限界は国際機関への選挙一般に当てはまるものの、人権問題の場合は人権侵害の基本的構図のひとつが国家の個人に対するものであるため、いっそう繊細な状況にある。もっとも、こうした状況は条約の構成員が国家であることの反映でもあり、実質的・実務的に考えても、人権保護の主要部分が当該国家に依存し、であればこそ国家の消極的・積極的義務を強調していることを考えれば否定的側面ばかりではない。諸国による国際協力の必要を考えても、委員が単に反発したり、距離を置くだけであったりすることが好ましいわけでない。実際、会期中に行なわれる締約国との話し合いが公開で設けられるが、ともすると儀礼的で、そうした場だけでは足りない⁽³⁵⁾。

なお、選挙を経ないが、案文作成や各種交渉を含めて実際に影響力の大きい事務局（国連人権高等弁務官事務所〔OHCHR〕）構成員全般の公平性・正統性についても議論すべきであるが、ここでは論点の指摘にとどめる。

(2) 審査過程における公正性

建設的対話にとって、もっともわかりやすい公正性の担保は国家報告制度について委員が自らの出身国を審査しないことである⁽³⁶⁾。このような仕方で委員会が公平性を確保しようとするのは自然なことであり、厳格に運用されている。しかし、関連する幾つかの欠点と限界を踏まえておく必要がある。第1に、この方針は、条約機関の調査能力が限定的ななかで、委員のなかで最もその国を知る人物を排除することを意味している。判断に加わらないにし

でも、一定の厳格な手続きによってこの原則が緩和されるべき余地は議論できるようにも思われる。第2に、この方針の別の機能的意味は、これを明示することで委員が受けうる本国での政府や各種団体からの圧力を逃れることにある。ただし、この点は十分に周知されていなければ意味がなく、日本のような国でも誤解に基づく問題はあった。もっとも、この点、OHCHRのホームページなどをみてもすぐにわかるわけではなく、正しい理解が流布していないのは条約機関側の問題だとも言える。第3に、偏向をもたらす利害関係者が出身国委員に限るのかを問題にできる。人権問題は論点によっては国内で閉じているとは限らない。最近の例だと、人種差別撤廃委員会の、例えば日本の審査に関して、中国の委員が沖縄の人々の先住民族性について中国との繋がりを強調したり、韓国の委員が慰安婦問題で日本の政府を批判するといったことは⁽³⁷⁾、通常の裁判であれば一方当事者の意見しか聴聞しないのと同様に公平性を失っていると言わざるをえない。もちろん、逆に日本の委員を含む別の委員もなしうる。一般的に言えばより困難なのは委員自身が複数の国籍や人種の特徴をもつような場合であろうが、アジス・アベバ指針は該当する委員に委員長や事務局への申告を求めている⁽³⁸⁾。

以上の問題は、一般的に言えば判断過程の公正性にかかわる。公平性や独立性を確保するためには（また、実効性を評価するためにも）、外部から評価可能な状態を確保することが必要であり、活動や資料の透明性・公開性が重要となる⁽³⁹⁾。実際、公開審議とその記録の保持は重要な役割を果たしている。他方、条約機関には秘密保持が必要なものがある。例えば、強制失踪委員会への情報は、犯罪パターンが特に被害者家族を中心に情報提供者を次の標的とすることを考えると、秘密保持の必要は極めて高い。非公開審議の必要については、公開性の原則と秘密保持のバランスが難しいが、記録作成や数十年後の公開を義務づけるなどの方針はありうる。同様だが、各委員の判断の根拠や情報源を、最低でも同僚間で追跡・再現が可能となる工夫は必要だろう。

(3) 権限^{ゆゑ}越え・判断過誤とその矯正システム

人権機関の活動一般が調停的側面を有することは、建設的対話において、厳格な法の適用にこだわるべきでないことを正当化するだろう。他方で、この「調停」システムは条約に基礎をおく司法的性格も帯びており、委員会の権限範囲の問題や法的安定性確保の問題に繋がる。国際組織一般の権限論である黙示的権限論が参照に値しようが⁽⁴⁰⁾、そのうえで条約機関による伝統的な国際問題への関与がどこまで可能なのか、そして適切なのかという問題がありうる。人権に基づく議論は、従来であればハードな国家利益のみの調整に別の可能性を開くことを意味している。逆に言うと委員会の人権に限定した見解は、全体としてみるとバランスがとれているとは限らず、少なくとも既存のシステムとの不整合を示しかねない⁽⁴¹⁾。個別論点に関する解釈方法論について、人権条約で強調されがちな、法の変化を積極的に支持する「生ける文書」(living instrument)論や法政策的思考はどこまで一般化可能なのか、限界はないのかが問題となる。いずれにせよ、必ずしも精確でなくても構わない建設的対話の在り方は、厳密な国際法学の立場との整合性が確保されているわけではない。

条約機関の判断が、個別判断にせよその前提たる権限にせよ、行き過ぎる可能性を考える

なら、2020年再検討では焦点化されていないものの、そうなった場合の対処やそもそもそれを防ぐための仕組みを構想してもよいように思われる。現に、諸機関は誤りや少なくとも不適切だと評価しうる内容を述べる⁽⁴²⁾。国内裁判制度との対比を念頭に置きつつ言えば、人権条約機関はあえて位置づければ「一審制」をとっている。したがって、総括所見にしろ見解にしろ、誤りのリスクに対して脆弱である。国際機関でも、周知のように国際司法裁判所(ICJ)は一審制だが、そこにおけるような厳密で周到な制度的担保があるとは言い難い。

この点、人権条約機関による判断の矯正は、監督機関としての持続性によって確保されているとも言える。つまり、数年後の同じ委員会の審査によって矯正しえ、時間差をおくかたちでの複数審級制と位置付けられなくもない。別言すれば、一般的な矯正システムは、審級制によって共時的であるのに対して、持続的監督システムにおいては通時的である。しかし、これはやや好意的にすぎる見方かもしれない。第1に、これは「誤り」の矯正なのか、何らかの別の事情による変化なのか不分明である。第2に、機関としては同一であり、変化の可能性は多分に構成員の入れ替えによる事実上の変化に依存している。しかも、むしろ、形式的には存在しないが、「先例拘束性」に相当する理念が制約的に働く。第3に、以上の議論は個人通報制度での判断には当てはまらない。

立法論として言えば、複数審級制を設けることは想定できようが、既述のように現状でさえ時間的・人的・金銭的リソース不足が言われるなかで、判断の正しさを担保するシステムはギリギリのところにあるように思われる。

もちろん、建設的対話の理念に従えば、委員会の不適切な判断は、締約国との意見交換によって、弁証的により正しいものへと展開していく。抽象的に言えば、条約機関の誤りに対して締約国は反論していくべきで、それを制度が予定しているとも言える。しかし、現状のシステムが具体的なレベルでそれを担保できているかについてはいっそうの考察が必要だろう。

結 語

以上、一般人権条約の履行確保システムを実効性・公正性の観点から雑駁に論じてきた。各種条約機関はその核にあるが、その運営は国家の自発性に基礎をおきつつ、全体としては調停的で、持続的な監督を特徴とし、国際法の履行確保システムの重要な一例を提供している。他方、上述の多くの課題を抱えており、例えば判断に法的拘束力がないことが注目されがちだが、むしろ、それによって可能かつ有意義なシステムだとさえ言える。欠点や限界からすると、条約機関はむしろ問題の創出や攪拌の装置となりかねない。条約機関がその重要性を標榜しようとするなら、有益であろうとしなくてはいけない。そのためには、現締約国や将来の締約国、各種NGOほか多くの関連主体の厳しい評価に晒されるべきで、条約機関もまたそうした実効性ある公正な立場から諸主体を評価すべきであり、そのようにして「建設的対話」の理念が実現されよう⁽⁴³⁾。2020年再検討は、完全に満足いくものとはならないだろうが、よりよい制度設計への中点となりうる。

日本が両規約を批准して以来の永きにわたる課題である個人通報制度への参加について付

言すれば、筆者自身は、依然として、一般的に言えばこの枠組みに参加することが好ましいと考えている。自国の支配者層による判断に死角ができてしまうのは避けがたく、いっそう真剣に取り組む契機や動機となるからである。事実、諸人権条約の批准とその後の実行を一定程度の援軍としつつ、日本の人権環境は過去よりもよくなっていると思われる。他方で、条約機関の欠点や限界に鑑みつつ、個人通報制度に参加していない現状をまったく不合理な政策判断だとも言えないようにも思われる。司法の独立や三権分立を理由とする否定論は法的拘束力のなさを考えれば成り立たないが、他方で、実際上あるインパクトを精確に見極める必要がある。もっとも、検討中とする回答は、ただの引き延ばしのようにもみえる。この説明は年が経つほどに説得力がなくなっていく、その時期ごとの担当者の主観的認識はどうあれ、国としてみたとき相手側から不誠実にみえるだろう。外交的な伝達方法・表現手段については工夫の余地があろうが、場合によっては、制度上の問題点を明確に指摘し、「信頼できないので入れない」との立場を明確にするべきだと言いたくなる誘惑にも駆られるが、それもまた建設的対話として、むしろ最終的な信頼関係の構築やよりよい制度作りを目指すことも可能なように思われる。

[付記] 本稿は研究者として個人資格で執筆するもので、私が属する組織とりわけ強制失踪委員会の見解とは区別されたい（なお、これは後述のアジス・アベバ指針〔See, *infra* n. (32)〕に基づく表明である）。他方、口頭でのやりとりなどの関連活動に基づく厳密なかたちで出典を示し難い情報や見解にも依拠している。

- (1) *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, CHAPTER IV: Human Rights (〈https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&clang=_en〉)。OHCHRの批准国リストでは18の条約が示されている (〈<http://indicators.ohchr.org/>〉)。
- (2) 条約機関を有する人権条約のうち、未批准は移住労働者権利条約と拷問等禁止条約選択議定書である。最も近時に採択された強制失踪条約につき、この条約の発効時にすでに締約国であった唯一の条約であり、より積極的な関与を確認できる。
- (3) 山元一「トランスナショナルとドメスティックの間で揺れる最高裁」『法律時報』88巻3号（2016年）、等参照。
- (4) S. Breyer, *The Court and the World: American Law and the New Global Realities*, Vintage, 2015. 米国での動向につき、ほかに、M. A. Waters, “Justice Scalia on the Use of Foreign Law in Constitutional Integration: Unidirectional Monologue or Co-Constitutive Dialogue,” *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, Vol. 12, Issue 1, 2004; 會澤恒「憲法裁判におけるトランスナショナルなソースの参照をめぐって」『北大法学論集』第58巻第4号（2007年）、等参照。
- (5) OHCHRによる用語法につき、“Human Rights Treaty Bodies - Glossary of technical terms related to the treaty bodies” (〈<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGlossary.aspx#cd>〉) を参照。「建設的対話」の語句自体は最も狭くは、国家報告制度における国家と条約機関の対面でのやりとりを指し、これは本文に示した2014年総会決議を受けて人権条約機関委員長会合が建設的対話を集中的に討議したときの用法である (A/69/285, para. 41)。議論の元になった文書 (HRI/MC/2014/3, para. 5) からすると、これは総括所見や報告手続きといった別の作業対象と区別するために用いられたのではないと思われる。本稿はいっそう広く、国家報告制度全体とさらに個人通報制度なども含めた人権条約機関の履行確保制度一般の理念としてこれを用いる。各種制度の機能的差異はこの共通性を把握したう

えで位置付けられるべきだと考えられる。

- (6) A/RES/68/268, 21 April 2014, para. 41.
- (7) より詳細には、阿部浩己ほか『テキストブック 国際人権法』第3版、日本評論社、2009年、95-175ページ；申恵丰『国際人権法』、信山社、2013年、512-567ページ；芹田健太郎ほか『ブリッジブック 国際人権法』第2版、信山社、2017年、143-175ページ（坂元茂樹および薬師寺公夫執筆部分）、など参照。
- (8) CERD information note on inter-state communications (<<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23566&LangID=E>>)。なお、カタールはICJでもUAEを訴えている（Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination [Qatar v. United Arab Emirates], Press Release, No. 2018/40, 1 August 2018）。
- (9) 寺谷広司「人権の国際保障における刑事的規律」『法律時報』90巻10号（2018年）、62-63ページなど。
- (10) J. G. Merrills, *International Dispute Settlement*, 3rd ed., 1998, CUP, p. 76, fn. 35.
- (11) 概念・学説につき、森田章夫『国際コントロールの理論と実行』、東京大学出版会、2000年。この点、個人通報制度は諸制度のなかで別異に把握もできる（同、100-102ページ）。
- (12) 2020年再検討に向けては、実効性の定義や指標は厳密には設定されていないようだが、2014年総会決議では効率性（efficiency）などの語句も用いられている（A/RES/68/268, para. 9）。
- (13) 一般的にB. A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge University Press, 2009, pp. 57-111; E. Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, Oxford University Press, 2014, pp. 59-68; 寺谷広司「人権条約システム参加の背景及び促進戦略とその理論的含意」『法律時報』90巻12号（2018年）、78-81ページなど。
- (14) 小川芳彦『条約法の理論』、東信堂、1989年、69ページ以下。
- (15) Human Rights Committee, General Comment No. 24, 1994 (in HRI/GEN/1/REV. 9 (VOL. I), 2008, p. 210) および、英米仏による見解“Observations by the Governments of the United States and the United Kingdom on General Comment 24 (52) Relating to Reservations” (repr. in *Human Rights Law Journal*, Vol. 16, No. 10-12, 1995); “Observations by France on General Comment 24 on Reservations to the ICCPR” (repr. in *International Human Rights Report*, Vol. 4, No. 1, 1997) 参照。
- (16) Human Rights Committee, General Comment No. 26, 1997 (in HRI/GEN/1/REV. 9 (VOL. I), 2008, p. 222). 1ページ5段落程度のこの意見自体は簡潔で理由付けも強弱なく、将来、当時の北朝鮮のような立場をとる国からは挑戦されうるだろう。また、一般に、「脱退」自体は否定的な印象を与えるが、他方で、システム内部にとどまりながら不履行や制度の骨抜きを試みるよりは、紛争要因を外部的できてシステムにとってよい場合もあろう。
- (17) Human Rights Committee, Communication No. 845/1999: Trinidad and Tobago, 31 Dec 1999 (CCPR/C/67/D/845/1999).
- (18) 代表的には、Human Rights Committee, *supra* n. (15), para. 17.
- (19) この点、人権条約批准の動機と連続する。一般に、B. A. Simmons, *supra* n. (13), pp. 112-155; E. Posner, *supra* n. (13), pp. 69-122、等参照。
- (20) 濱本正太郎「裁判所は誰に語るのか」『法律時報』89巻2号（2017年）、78ページ。
- (21) E. M. Hafner-Burton, “Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem,” *International Organization*, Vol. 62, Issue 4, 2008, pp. 689-716 など参照。
- (22) 近時の好例は、外国人技能実習生制度問題だと思われる。Human Rights Committee, CCPR/C/JPN/CO/5, 18 December 2008, para. 24; CCPR/C/JPN/CO/6, 20 August 2014, para. 16.
- (23) 田中成明『法の考え方と用い方』、大蔵省印刷局、1990年、256-305ページ。
- (24) “Guidance note for States parties on the constructive dialogue with the human rights treaty bodies” (A/69/285, 11

- August 2014, Annex I). なお、それ以前の議論をまとめた“Constructive dialogue between treaty bodies and State parties” (HRI/MC/2014/3, 14 April 2014) も参照。
- (25) Human Rights Committee, General Comment No. 33 (CCPR/C/GC/33, 5 November 2008), paras. 13–15.
- (26) 英国につき、現在は、欧州連合 (EU) 脱退後にも欧州人権条約にとどまることが現政権の方針であり、むしろ欧州人権条約の点から EU 脱退に問題がないことを示し (Home Office, ECHR memorandum, updated 21 December 2018, <<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-and-social-security-co-ordination-eu-withdrawal-bill/echr-memorandum>>)、脱退の危機が去ったかたちになっているが、厳しい判決が続いた後は英国のような国でさえ欧州人権条約からの脱退論が取り沙汰されていた。
- (27) A/RES/68/268, paras. 1–7.
- (28) Geneva Academy, *Optimizing the UN Treaty Body System: Academic Platform Report on the 2020 Review*, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018, pp. 17–26.
- (29) 直近の第30回人権条約機関委員長会合の声明でも、統合化の必要と任務の特定性からくる作業方法のバランスを2020再検討の考慮要素のひとつとしている (A/73/140, 11 July 2018, Annex III)。
- (30) A/69/285, para. 52.
- (31) 条約自体に「公正 (fairness)」の語が出てくるわけではない。しかし、狭く実証主義的な法の適用が求められているわけではないことも確かだと思われる。そうでなければ純粋な技術的能力でよく、high moralは求められない。本稿では、散在する各種表現を包括しつつ「公正」と表現し、個人のみならず条約機関が保持すべき内容として一般化できると考えた。なお、ここで「公正」は実体的というよりも手続き的で、国際法学のよく知られたフランクの議論で言うと、「公正」(T. M. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford University Press, 1995) より「正統性」(*The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford University Press on Demand, 1990) に通じる。
- (32) A/RES/68/268, esp. para. 36; A/67/222, 2 August 2012, Annex I (Guidelines on the independence and impartiality on the human rights treaty bodies (“the Addis Ababa guidelines”)).
- (33) 2018年時点の人権条約機関の委員全体の女性と男性の割合は44% (75人)、57% (97人)で (<<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/ElectionsofTreatyBodiesMembers.aspx>>)、そう悪くないと思われるが、このバランスは特に女性差別撤廃委員会で女性が多いこと (23人中22人) によって実現できている。男女が共同して参画すべき政策課題についてこのバランスが適切だとは考えにくく、そのようなかたちで歪みのしわ寄せが生じている。
- (34) A/RES/68/268, paras. 12, 17 (c)、など。他方、そういったバランスの強調のなかにあって1966年採択の自由権規約にはある「法律関係の経験を有する者」への注目は示唆的である。
- (35) この点、NGOによる事前審査とも言うべき活動 (<<http://www.untribelections.org/>>) は適切に行なわれるのであれば、重要な慣行となるように思われる。
- (36) 公開審議、非公開審議でのかかわりにつき、A/67/222, Annex I (“the Addis Ababa guidelines”), *supra* n. (32), paras. 8, 9.
- (37) 直近の2018年審査については議事録が現時点で公開されていないが、UNTVで確認できる (<<http://webtv.un.org/watch/consideration-of-japan-contd-2663rd-meeting-96th-session-committee-on-elimination-of-racial-discrimination/5823402297001>>)、韓国委員 [Chung Chinsung氏] の発言)。2014年審査での中国委員 (Huang Yong’an氏) の発言について、CERD/C/SR.2310, 27 August 2014, para. 28.
- (38) A/67/222, Annex I (“the Addis Ababa guidelines”), *supra* n. (32), para. 6.
- (39) A/69/285, Annex I, *supra* n. (24), p. 25.
- (40) 代表的には、*Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultative: C. I. J. Recueil 1949*, p. 180、参照。
- (41) この点、日本にとって、二国間で合意された2015年日韓合意まで組上に載せる条約機関における

慰安婦問題の取り扱いは典型的なものであろう (CED/C/JPN/CO/1, 19 November 2018, paras. 25, 26; CERD/C/JPN/CO/10-11, 26 September 2018, paras. 27, 28; CEDAW/C/JPN/CO/7-8, 10 March 2016, paras. 28, 29)。国家の側に立たない姿勢は韓国に対する総括所見でも採り上げる点では、良し悪しは別にして一貫するが (CAT/C/KOR/CO/3-5, 30 May 2017, paras. 47, 48)、他方で、そうでない場合もある (CERD/C/KOR/CO/17-19, 10 January 2019)。

- (42) 寺谷広司「人権外交の法理論」、柳井俊二・村瀬信也編『国際法の実践』、信山社、2015年、644-647ページなど参照。
- (43) 理論的課題としては、近時盛んな「裁判官対話」論との関係を論ずべきであり (例えば、小特集『「裁判官対話」の理論と実際』『法律時報』89巻2号〔2017年〕所収諸論文参照)、より広くは国際法学におけるコミュニケーション論 (日本の初期の代表例として、河西 (奥脇) 直也「国際法における『合法性』の観念 (2・完)」『国際法外交雑誌』第80巻第2巻〔1981年〕、28-49ページ)、過程論や対話的正議論の可能性を論ずる必要がある。