

反差別国際運動インターンシップ・レポート

国連人権理事会・人種差別撤廃委員会に参加して

フローレンス・シャオ

要約

2012年2月から3月末まで、原田伴彦記念基金に反差別国際運動（以下、IMADR）のインターンとして、ジュネーブで開催された第19回人権理事会と人種差別撤廃委員会の第80会期を傍聴する機会を得た。本稿は、インターンとして行った活動や、インターンシップを通じて経験したり、理解したことを報告するものである。

はじめに

去年、原田伴彦記念基金の国際人権人材養成派遣事業に応募し、IMADRジュネーブにインターンとして派遣された。この大きな名誉を受け、IMADRのインターンとして国連の人種差別撤廃委員会の80会期と第19回人権理事会を傍聴した。

1 インターンとしての活動

インターンとしての活動は2012年2月20日から3月23日まで行った。2月20日から3月9日までは人種差別撤廃委員会の80会期を傍聴し、2月27日から3月23日までは人権理事会を傍聴した。

IMADRが人種差別撤廃委員会と人権理事会で果たしうる役割は、それぞれの機構の構成や目的、活動などによって異なる。そのため、IMADRのインターンの活動も、それぞれの機構によって個別に設定された。

人種差別撤廃委員会においては、IMADRは主として、人種差別撤廃委員会への市民社会のアクセスを促進することや、IMADRの関心事項を推進するためのロビー活動、人種差別撤廃委員会の内部手続改良のための助言等において

重要な役割を果たしている。これらの目的を果たすために、IMADRは人種差別撤廃委員会の委員に対してロビー活動をしたり、同委員会に特有の手続（早期警戒措置・緊急手続等）のNGOによる活用やウェブキャスト（インターネットを通じた生中継と記録）、委員会の会期に参加するためにジュネーブに来るNGOを対象にした説明会を行ったりしている。

人種差別撤廃委員会における活動の幅広さと異なり、人権理事会においては、IMADRが行える活動は非常に限られている。これは、人権理事会がそもそも国家を中心とする主体であるからだといえる。人権理事会は国家を中心とし、国家の参加を優先する国連の機構であり、理事会ではヒューマン・ライツ・ウォッチやアムネスティといった経済力や定評のある大規模なNGOが、小規模なNGOより、国家の決定などを左右する力を持つ。そこで、IMADRのような小規模NGOが実効的に行えるのは、大規模な人権NGOが見落としてしまった課題を指摘することである。こういった役割を果たすために、IMADRはサイド・イベント（Side event: ある問題あるいはプロジェクト等についての意識を高めることを目的にした説明会等を意味する）の開催、国家の代表を対象にしたロビー活動、理事会の一般討議などにおいて口頭声明を

行っている。IMADRのインターンとしての役割は、IMADRの事業にとって重要そうな公式会合と非公式会合を傍聴し、ノートをとったり、サイド・イベントに必要な手伝いを行ったりすることだった。理事会において、IMADRを含む小規模NGOの影響力は限られている一方、重要な役割を果たしていることは否定できない。

2 人種差別撤廃委員会、人権理事会における問題点の所在

1 人種差別撤廃委員会における問題

人種差別撤廃委員会はいくつかの問題に直面しているが、そのほとんどは同委員会の権限と条約機関としての役割に密接に関連しているといえるだろう。同委員会の公式・非公式会合において傍聴したこと、および、IMADRインターンとして学んだことを参考にして、筆者が観察した問題を指摘したい。

1) フォローアップ

IMADRは、今年、早期警戒措置と緊急手続制度のもとで、普天間基地移設問題を人種差別撤廃委員会に提起した。人種差別撤廃委員会は、同制度に基づき、2012年3月に日本政府に対し手紙を送って、普天間基地移設問題についての情報を7月末までに提出するよう要請した。日本政府は、人種差別撤廃委員会の要求に応えるだろうが、要求に応えない場合、人種差別撤廃委員会は、日本政府に対応を求める手段を持たない。人種差別撤廃条約の締約国が委員会に協力しない場合、委員会が当該国家を協力させる方法はないが、国家の定期報告審査に基づく総括所見や、人権理事会による国家の普遍的定期審査およびそのフォローアップ制度等といった間接的な方法で国家の対応を促すことができ

る。しかし、早期警戒・緊急措置や総括所見による勧告などの実施は、あくまで当該国家の意思に依存する。

そのため、フォローアップという問題は、人種差別撤廃委員会が直面している問題のなかで最も重大な問題の一つであるといえよう。同委員会は条約機関であるため、総括所見の勧告や、早期警戒措置と緊急手続のもとで委員会が行う活動等はいずれも法的拘束力のないものである。したがって、委員会の委員でさえ認めるように、法的拘束力のない勧告などの履行をどのように促進できるかは、難題となる。人種差別撤廃委員会が、既存のフォローアップ手続(2004年8月、委員会の65会期に、フォローアップ手続が開始された。このフォローアップ手続とは、委員会が締約国に対して、総括所見を履行するためにとられた行動について、追加情報あるいは追加報告書を要請する手続をいう)を強化するために、今後どう行動するかは注目に値するだろう。そして、条約機関制度が効果的に機能するために不可欠な市民社会の参加が、今後のフォローアップ手続の発展にどのように生かされ、組み込まれるかも、注目点となるだろう。

2) 人種差別撤廃委員会の公開活動に参加する市民社会の能力

インターンとして、人種差別撤廃委員会では国家の定期報告審査に加え、定期報告審査の事前準備とも考えられるNGOと委員会との非公式会合も傍聴した。こういったNGOと委員会との会合では、ジュネーブに来たNGOの代表らは、審査される国家に関心を持つ委員と直接話し合うことができ、当該国家の定期報告審査において、委員から国家の代表に特定の質問をしてもらうために、ロビー活動を行うことができる。委員が定期報告審査において、NGOが事前に指摘した問題に言及すれば、その問題が

グローバル・レベルで注目を集めるものと思われる。よって、NGOと委員会との非公式会合は、注意を喚起するという面でも、今後のロビー活動にとっても、重要な過程だといってよい。

ところが、傍聴した人種差別撤廃委員会80会期においては、同委員会のプロセスを上手に利用し、ロビー活動を効果的に行うNGOがみられる一方で、国際人権法制度に馴染んでおらず、同委員会に対して十分効果的にロビーできていない国のNGOもあった。効果的に委員会活動に参加する能力に関するNGO間の違いは、南北問題にも関係しているように思える。カナダなど、豊かな先進国のNGOが人種差別撤廃条約上の制度を効果的に利用するために数多くジュネーブを訪れていることから見ても、これらのNGOにはジュネーブでロビー活動を行うための経済的能力が十分あったと考えられる。また、口頭発言や書面発言等だけからすれば、カナダといった先進国のNGOは、同委員会が行う活動や手続、人種差別撤廃条約を含む国際法について十分に専門知識があることはもとより、人種差別撤廃委員会が行う諸手続や国際人権法にも、ある程度馴染んでいるといえる。しかし、人種差別撤廃委員会の80会期にベトナムやラオスなどの発展途上国から参加しているNGOの数は、少なかった。そして、それらのNGOが行った口頭発言などでは、カナダのNGOの発言のように、国際人権法や人種差別撤廃条約に関する法的専門知識が示されていなかったともいえる。

80会期で人種差別撤廃委員会における諸手続を利用する能力が大きく異なっていたことは、国内法と国際法との間のギャップ、および、並行して存在するこの二つの法システムをまたぐような専門家がほとんどいないという問題を明らかにしたと思われる。

3) 委員会の能力・独立性

人種差別撤廃委員会の公開会議（NGOが参加する会議と定期報告審査）のウェブキャストをする作業を通じて、国家の代表らが示す態度を傍聴する機会を得た。この機会に、定期報告審査や他の公開会合を傍聴し、委員会の発言などを観察することができた。それぞれの委員の発言や質問を傍聴するうえで、委員のなかでも、知識や経験はさまざまなのだということが分かった。ある委員は、定期報告審査において発言や質問をほとんどしなかったり、または、ほとんど貢献していないという状態だった。委員の経験や知識のレベルは、総括所見の採択過程にも影響を与え得る。総括所見の過程については、毎会期、審査される締約国のそれぞれを担当する委員（国別報告者“Country rapporteur”という）が選ばれる。総括所見を執筆することは、国別報告者の義務の一つであり、総括所見案は委員会の非公開会合で採択される。しかし、不十分な総括所見案が提出された場合、それを修正する必要がある、総括所見を採択する会合が延長されることがありうる。資源の側面から見ても、これは問題というしかない。

委員の独立性については、人種差別撤廃委員会への委員の任命過程が、そもそも政治的で、透明性を欠いているといえる。したがって、委員の政治的過程による任命は、十全に機能するために委員の独立性が不可欠である人種差別撤廃委員会の活動に影響を与える可能性がある。とりわけ、独立性が疑問視される委員が早期警戒・緊急措置手続小委員会の委員である場合、早期警戒・緊急手続の結果や迅速な対応などに影響を与えかねない。

4) 国家の態度

ウェブキャストを通じて観察されたもう一つの難問は、国家の態度を変えることである。人

種差別撤廃委員会の定期報告審査に参加する国家の多くは、人種差別撤廃条約上の義務をどう履行すべきかについて学ぶためにジュネーブにやってくる。他方、他の締約国は人種差別撤廃委員会の指導を初めから受け入れたくないという態度で定期報告審査に臨む。土地に関する権利にかかわる人種差別問題の場合は、締約国の態度が特に強硬であると考えられる。カナダ政府の報告審査における、先住民政策や先住民の土地への権利に関する政策についての口頭発言などは、その一つの事例であるといえよう。

人種差別撤廃委員会のみならず、すべての人権条約機関がこの問題に直面している。この問題を乗り越えるために、それぞれの委員会が国家に対してどのような作戦をとるかを見ていかなければならない。

2 人権理事会における問題

人権理事会が直面する問題は幅広く、国家を中心とする同機関の構造にかかわっているといえる。以下、IMADRのインターンとして傍聴した会合等を参考に、人権理事会が解決を迫られている問題について指摘する。

1) 人権侵害が疑われる状況に迅速かつ十分に 対応すること

人権理事会が立ち向かう難題の一つは、重大な人権侵害になりうる状況に、迅速かつ十分に対応することにあるといえよう。人権理事会は、理事国や市民社会の一部参加者から、緊急の人権侵害やそうでない人権侵害に、迅速かつ効果的に対応する機構として称賛されているように見受けられる。しかし、人権理事会内の政治的緊張や理事会の決議等の行動による結果がなかなか目に見えないという現状を踏まえれば、人権理事会の影響力を問う余地があるだろう。人権理事会は、決議の採択を通じて、人権の強化

や遵守を求める行動（例えば、基金の設立や新たな特別手続の創設など）をとることができる一方、宣言の性質を持つものにとどまることも多いことは否定できない。こうした宣言的な決議が人権の強化に貢献しているかどうかは、疑問といえるだろう。

この問題の要因の一つは、国家を中心とする理事会の構造にあると思われる。人権理事会には、人権に関する討議や、決議・宣言の作成作業を行うという目的がある。人権理事会では、国家しか理事会のメンバーとなりえないように、理事会の日常業務だけをみれば、市民社会の参加が可能であるにもかかわらず、理事会において実際に力を持っていたり実効性のある交渉を行っていたりするものは、国家のみであることがわかる。たとえば、人権理事会の本会議場（“Room XX”）で行われる公式討議では、口頭発言の時間の割り当てや順番などに関して国家が優先される。市民社会が人権理事会に十分に参加できないなら、人権理事会は十分に現場の問題に接することができず、人権侵害への対応にも悪影響を与えるだろう。本会議場以外で行われる、決議案の起草を目的とする非公式会合などでは、市民社会主体が口頭発言をより自由に行うことができるが、非公式会合においても、NGOが参加する程度やその影響は、やはり会合を率いる国家の態度に依存する。ある国家はNGOの貢献を重視するが、ほかの国家は国家の参加や貢献を優先する。今後、人権理事会による市民社会の参加を促進しようとする取り組み（あるいは、その欠如）は、注目に値するだろう。

2) 人権理事会におけるブロック的国家関係の 発展

人権理事会が立ち向かうもう一つの問題は、ブロック的国家関係の発展であろう。人権理事

会における「自動的多数(“Automatic majority”）」を占めるイスラム諸国会議機構 (Organization of Islamic Conference, OIC) と、非同盟運動 (Non-Aligned Movement, NAM)、アフリカ諸国には、人権理事会における討議等で自分たちが追求する価値などを導入するように、ますます連携を強めているとみられる。そのような事例として、人権理事会が創設されてから初めて行われたレズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス(以下、LGBTI) の課題に関するパネル・ディスカッションが挙げられる。人権分野での重要な発展とみなされるこのパネル・ディスカッションにおいては、イスラム諸国会議機構と非同盟運動、アフリカ諸国が、討議の行われる直前に、補足的で内容が似ている口頭発言を行い、人権理事会の本会議場から一斉に退場してパネル・ディスカッションの開催への反対を表明した。ほかの討議においてもアフリカ諸国の代表であるセネガルは、討議における口頭発言で地域別グループを優先するように順位をつけることを提案した。LGBTIパネル・ディスカッションにおけるNAMとOIC、アフリカ諸国による発言・退場と、他の討議におけるセネガルの提案は、注目に値する展開であると思える。

3) 「準」議会としての人権理事会

人権理事会の参加者は、外交官である。つまり、理事会の日常的作業、すなわち、決議の作成についての交渉や人権についての議論などは、外交官によって行われる。公式・非公式会合の議論からわかるように、国家の代表らは法律専門家ではない。人権の保障・保護を促進するという基本的機能を果たす目的がある人権理事会は、国家の政治的利益や人権に関する知識に非常に強く左右されるといえるだろう。法律専門家は、人権理事会において開催されるパネ

ル・ディスカッションや非公式会合に貢献できるが、人権理事会における人権法専門家の位置が定められていない現状がある。人権理事会の活動の主なアクターとしての国家の代表らは、決議の作成といった、非常に技術的な作業を行っているが、その作業への人権専門家の参加が組織化されていない。したがって、人権理事会が、どのように人権法専門家の参加を確立していくかは、今後の課題の一つといえよう。しかし、基本的に国家中心の主体である人権理事会が、市民社会の一部である法律専門家を実際に理事会の活動に組み込むことができるかどうかは、疑問である。

3 人種差別撤廃委員会、人権理事会における注目に値するイベント

1 人種差別撤廃委員会

インターンシップの期間中、人種差別撤廃委員会の第80会期では、パネル・ディスカッション等の特別な行事は開催されていなかったが、興味深い国家定期報告審査が二つ行われた。

1) カナダの定期報告審査

カナダの定期報告審査では、とりわけ、先住民問題に対するカナダ政府の代表の態度が注目された。先住民問題への注目は、ジュネーブにきたカナダの先住民問題に取り組むNGOが行った陳情運動の成果であると考えられる。先住民問題のNGOの努力が成功したことは、非公式会合でNGOが提起したほぼすべての課題が、公式の定期報告審査において委員から提起されたことからわかる。

NGOのロビー活動が成功であったにもかかわらず、カナダ政府は先住民問題・政策に関して強硬な姿勢を示した。統計情報がまだ整えられていないという回答、あるいは、委員があま

り重視していない質問（例えば、難民問題や国家安全に関する課題）に答えるのに不釣り合いなほどの時間を費やすことなどによって、委員が尋ねた先住民問題に関する様々な質問に答えることを避けようとしていた。カナダ政府は、先住民の土地権を奪う法的根拠が何であるかということや、先住民の条約権利（“Treaty rights”）を保障するカナダ憲法第35条を、当該先住民の意見などを考慮してどのように保障できるのか、といった根本的な問題に実質的に言及しないまま、委員の質問に答えようとしていた。

カナダ政府が定期報告審査で示した態度の根本には、交渉に取り組みたくないという姿勢があるであろう。また、カナダ政府の態度は、国連の人権制度の弱点を浮き彫りにしたともいえる。定期審査を受ける締約国がそもそも強硬な姿勢をとり、交渉をする気がないのなら、人種差別撤廃委員会がどのように働きかけたとしても、締約国の国内法・政策を改善する手段はないであろう。

なお、カナダ政府の定期報告審査の例から、比較的中立的な人権条約機関の定期報告審査も政治化されかねないことが分かった。審査のなかでカナダ政府は、ハンガリー出身のロマ民族が最近になって庇護申請を大量に提出していることについて、非常に政治的な口頭発言を行った。カナダ政府は、カナダでもらえる様々な手当などについてのニュースが報道されたのをきっかけとして、カナダに移民し、難民認定手続を行うハンガリー出身のロマ民族の数が増えていることについて、批判を表明したのである。カナダ政府のこの行動は、国連の人権制度の限界をさらに明らかにしたといえる。

2) ポルトガルの定期報告審査

カナダ政府とは対照的に、ポルトガル政府が

示した態度はより率直だった。ポルトガル政府の代表団は人種差別撤廃委員会と協力する意思を示し、ポルトガルの報告審査は、条約機関の創設者が想定した条約機関制度の理想的な機能を示すものであったといえる。

マイノリティについての課題に対するポルトガル政府の態度も、また興味深かった。以前に植民地政策を追求していたポルトガル政府は、現在、マイノリティの存在を否定しており、むしろポルトガルに滞在するすべての人々はポルトガル人だとする方針を示している。これは、カナダなど欧米諸国の多くが掲げる、当該国家の領土に存在するそれぞれのエスニック・グループの文化的・経済的な独立性を強調し維持する多文化主義政策とは決定的に異なる。つまり、ポルトガルのマイノリティ政策は、それぞれのエスニック・グループの相違点を維持するのではなく、むしろ異なるグループの統合を強調するものである。これが効果的な政策であるかどうかは、今後を見なければならぬ。

2 人権理事会

人権理事会は、一般的に多面的であり、参加者やイベントがかなりの数になるため、当該理事会のすべてのイベント・出来事のなかの最も重大な課題を確認するのは困難であるが、第19回人権理事会においては、シリアにおける人権状況に関する緊急討議や、LGBTIへの差別に関するパネル・ディスカッションが重大なイベントであったと考えられる。

1) シリア・アラブ共和国における人権条約に関する緊急討議

第19回人権理事会で開催されたシリア・アラブ共和国に関する緊急討議は、人権理事会の可能性と限界を明らかにしたことで、興味深い出来事だった。シリアに関する緊急討議は、第19

回人権理事会の最初の2日間に行われた。緊急討議においては、キューバや中国、ロシアなどの反西洋的感情を持っている諸国が、緊急討議の開催は非選択性や客観性といった原理にそむくという批判を唱えた。その一方、欧米をはじめとする先進諸国は、アサド政権が人権侵害を犯しており、責任者を不処罰のまま放置するべきではないという姿勢を示した。この二つのはっきりとした立場をとる諸国は譲り合う意向を示しておらず、このまま人権理事会の討議の行き詰まりが打開されなければ、人権理事会の行為の意義が問題視されるだろう。なお、人権理事会の緊急討議などでとられた行動が、当該国家によって受け入れられない場合、その正当性も問題となる。

2) LGBTIの人々への差別に関するパネル・ディスカッション

LGBTIの人々への差別に関するパネル・ディスカッションは、二つの理由で意義のあるものだった。第一には、人権理事会でLGBTIの課題を取り上げるのは初めてだった。第二には、シリア・アラブ共和国に関する緊急討議と同様、理事国とオブザーバー国が対立的な見解を示し、大きな意見の不一致があることを明らかにした。

最後に

IMADRのインターンとして行った活動を通じて、国連人権制度についてより総合的で深い理解を得ることができ、そして、NGOを含む市民社会が、正義を実現するためにこの制度をどう活かすかについても、より明確に見えてきた。

なお、市民社会の参加に関しては、国家を中

心とする国連人権制度には、人権理事会の議長や人種差別撤廃委員会の委員などを含めて、市民社会の実質的で効果的な参加を多様な方法で促進しようとしているアクターがある。今後、注視すべき点は、人種差別撤廃委員会や人権理事会が、市民社会の参加の仕組みをどう発展、あるいは、強化させていくかということにあるだろう。人権理事会や人種差別撤廃委員会といった国連の人権機構には、国家に対し人権法の遵守を強制する権限がないので、市民社会の参加の保障が特に重要である。市民社会が国連人権制度にどう参加できるか否かは、国連人権制度が人権問題を解決する能力についてのNGOの期待に影響する。人権理事会や人種差別撤廃委員会などは、市民社会と実質的に連携していかなければ、国際社会における存在意義を失ってしまうことになりうるだろう。今後利用される可能性のある方法の一つは、第19回人権理事会で提案された、ビデオ会議である。理事会の一般討議においてビデオ会議が利用されれば、ジュネーブに來られないNGOが、討議に傍聴、参加できるようになる。これが実現されるかどうかは、注目に値する。

人権理事会と人種差別撤廃委員会を傍聴する機会を得たことにより、それぞれの機関の作業や目的などを直接観察することができ、国際法体系における位置づけや意義についてより深い理解を得られたのみならず、両機関が立ち向かう問題や今後の課題についても把握できるようになった。とりわけ、人権理事会の場合、シリアにおける人権状況についての緊急討議を傍聴する機会を通して、人権理事会がどの程度まで緊急の人権危機に具体的に対応できるかということや、人権理事会内の政治的反応により、政治と法との関係について考察することができた。