

規約人権委員会による国家報告審査方法の進展

——審査の実効性向上を目指して——

安 藤 仁 介

I はじめに

「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下、自由権規約または規約)に基づく人権委員会(Human Rights Committee)以下、規約人権委員会、自由権規約委員会、または委員会)は二〇〇二年、その活動の二五周年を迎えた。^①同委員会の主たる活動は、規約の当事国が定期的に提出する規約の諸規定の国内における実施状況の「報告」の審査、および同規約選択議定書に基づく「個人通報」の審査である。筆者は上記委員会の委員を長年にわたって務めており、その経験を踏まえて、後者に関する論考を公表したことがある。^②前者についても論考を公表したことはあるが、それ以来かなり時間が経っているので、この機会にその後の経験も踏まえて、国家報告にかかわる委員会の

審査方法の進展についてまとめておきたい。なお、国家報告は通常、書面の形態を採るため、「国家報告書の審査」と呼ばれることもある。しかし、後述のように、最近では書面によらない審査方法も採用されているので、⁴⁾ここでは「国家報告の審査」という表現を用いることにする。

ところで、国家報告の審査を含む委員会の活動は、国際社会の変動とりわけ一九九〇年前後の東西対立の解消（ないし社会主義体制の崩壊に伴う冷戦構造の終焉）に大きな影響を受けてきた。したがって以下では、過去二〇余年におよぶ委員会の活動を一九九〇年を境として二期に分け、冷戦期（一九七七～一九九〇年）における国家報告の審査手続が冷戦終焉以後（一九九〇年～）にどのように変化したか、に焦点を当てて検討してみよう。そして、その変化のなかで、審査の実効性を高めるために委員会が審査手続・方法にいかなる工夫を凝らしてきたか、を明らかにしたい。

II 冷戦期（一九七七～一九九〇年）

1. 手続規則の採択

一九六六年に国連総会が採択した自由権規約は、一九七五年一二月末、チェコスロヴァキアが三五番目の批准国となることにより、翌七六年三月二三日に発効した。三五ヶ国の地域的構成は、東欧八、アフリカ七、中南米・カリブ七、西側六、中東四のほか、イラン、キプロス、モンゴルの三ヶ国であった。また、規約三〇条一項の規定に従い、一九七六年九月に開かれた第一回当事国会議で選出された一八名の委員の地域的構成は、東欧四、アフリカ三、中南

米・カリブ三、西側五のほか、シリア、イラン、キプロスであった。⁽⁵⁾

一八名で構成される委員会の最初の仕事は、委員長を選出と、委員会活動のルールを定める「手続規則の採択」であった。当時の国際情勢を反映して、委員会では西側の委員と東欧の委員との意見が対立しがちであり、その妥協策として委員長にはキプロス出身のマヴロマティスが選ばれ、その後一〇年間かれが委員長の地位に留まることとなった。さらに、手続規則の採択を含む委員会の意思決定手続をめぐって、東欧系の委員はコンセンサス方式にこだわった。しかし、自由権規約三九条は、委員会が自らの手続規則を採択することと並んで、手続規則のなかで定足数を一二名とし、委員会の決定は多数決とすることを規定していたため、コンセンサス方式は採用されなかった。この間の東欧の委員の態度については、委員会の二五周年記念論文集のなかで、チュニジア出身のブジリ委員がきびしく批判している。⁽⁶⁾

いずれにせよ、手続規則の大半は一九七七年の第一会期および第二会期中に採択され、うち二ヶ条の改正案は翌七八年の第三会期で、規約四一条の国家間通報にかかわる条文も一九七九年の第七会期で、それぞれ採択されて、以後の委員会活動を規律することとなった。⁽⁷⁾

2. 国家報告（書）の審査方法の進展と作成指針

(i) 第一回報告

最初に指摘したとおり、自由権規約の諸規定を当事国が国内でどのように実施しているかの報告の審査は、規約人

権委員会のもつとも重要な任務である(規約四〇条)。すでに規約発効直後の一九七六年中に、国連事務総長は三五の当事国に対して第一回報告の提出を要請しており、委員会の第二会期までに一一の国家報告が提出されていた。⁽⁸⁾

委員会はこの会期で、そのうち六当事国の報告を審査したが、それに先立ち審査方法一般について検討した。その結果、審査の際には審査の対象となる当事国の代表の出席を求め、代表が報告の概要を口頭説明すること、それに続いて各委員が代表に質問すること、代表は質問に対してその場で口頭で回答するか、あるいは自国政府のちに書面で回答するか、いずれかを選択できること、が合意された。また、当事国と委員会との対話は建設的に進められるべきこと、対話の目的は人権の擁護・促進の分野における当事国の実情を明らかにするとともに、達成された成果や実施上の障害の確認にあること、も合意された。⁽⁹⁾

これと並んで委員会は、当事国が規約四〇条に基づいて提出する国家報告作成の一般的指針をも採択した。それによれば、報告は二つの部分に分けられ、第一部では規約に規定する人権が国内で実現される一般的な枠組み―人権の保障が憲法または他の法令で規定されているのか、どのような場合に人権規定からの離脱が認められるのか、規約の規定は裁判所で直接に援用できるのか、人権の侵害に対してどのような救済手続が利用可能なかなど―に関する情報を、第二部では規約に規定する個々の人権に関する国内法の規定や制限、それらの実現に影響を与える事実や障害、そして人権状況の改善などに関する情報を、それぞれ含めることが要請される。さらに指針は、これらの要請を満たす国家報告が提出されることが、当事国と委員会とのあいだで建設的な対話を交わすことを可能にするであろう、と強調している。⁽¹⁰⁾

(ii) 定期報告

規約当事国の第一回報告の委員会による審査は、おおむね上記の方針に即して進められた。ところで、規約四〇条一項によれば、当事国は自国について規約が発効後一年以内に最初（第一回）の、それ以後は委員会が要請するとき、報告を提出することを義務づけられている。委員会は実は一九八〇年に採択した「声明」で、第一回報告のあと三〜四年で定期報告の提出を求めることが望ましい、と述べていたが¹¹⁾、二年後に採択した「報告提出周期に関する決定」のなかで期間を延長し、当事国が第一回報告の提出後原則として五年置きに定期報告を提出するように要請した¹²⁾。その結果として委員会は一九八三年に、最初の第二回国家報告を提出したユーゴスラヴィアの人権状況を審査することになったのである。¹³⁾

委員会はこの審査に先立って、第二回報告の審査の在り方全般について検討した。そして、第二回以降の定期報告の審査は第一回報告の審査と抜本的に変わるものではないが、最初の審査以降に進展した事態に力点を置き、とくに問題となる事項を明らかにすべきである、と結論している。また、それに関連して、各会期の直前に会合する作業部に当事国に対する「質問表」(list of issues)を準備することを要請した。¹⁴⁾

(iii) 質問表

ここにいう「各会期の直前に会合する作業部会」(pre-sessional working group)とは、通常三週間続く委員会自体の会合の一週間まえに会合し、委員会が検討する諸事項の原案を作成する部会であって、数名の委員で構成される。

この部会は一九七七年の最初の委員会会合以来、各会期に先立って設置され続けてきたが、その主たる任務は選択議定書に基づく「個人通報」について委員会へ諮る原案を作成することであった。個人通報については本稿で扱わない。ただし、当事国の第二回報告に対する「質問表」を準備する作業は、個人通報の原案を準備する作業とは異質のものである。したがって委員会としては、従前の作業部会とは異なった新しい作業部会を設置する必要を認めなければならぬ¹⁵⁾。これ以後、全体委員会の会合に先立ち、個人通報用の作業部会と質問表用の作業部会の二つが並置されるようになった。

この「質問表」は、ユーゴスラヴィアに次いで、チリと東ドイツの第二回報告の審査についても準備された。¹⁶⁾「質問表」の利点は、各委員の口頭質問の重複を避け、当事国の代表に委員会の関心事項を明確に伝えることにより、延いては審査の効率そのものを高めることにある。その後「質問表」の形式や採択方法は変化したものの、その利点は認められ、今日まで活用され続けている。また、定期報告の審査と限らず、第一回報告の審査についても、「質問表」が準備されるようになった。

3. 規約四〇条四項にいうジェネラル・コメント

以上のように委員会は、冷戦期においても、国家報告審査の実効性を高めるための努力を着実に積み重ねていった。しかしながら、おそらく東西対立が顕著な影響を与えたと見られる事項がある。それが、規約四〇条にいう「ジェネラル・コメント」の解釈であった。

規約四〇条四項は、国家報告を審査したあと「委員会は、委員会の報告及び適当と認めるジェネラル・コメント (general comments) を締約国に送付しなければならず、また、この規約の締約国から受領した報告の写しとともに当該ジェネラル・コメントを経済社会理事會に送付することができる」と規定している。¹⁷⁾問題は、ここにいう報告およびジェネラル・コメントが、当該締約国(当事国)の報告審査の結果として委員会が有するに至った意見、言い換えれば、個別の当事国の審査に基づく委員会の所見を指すのか、それとも、複数の国家報告の審査の結果に基づく委員会の一般的な所見を指すのか、である。

これは実は、規約四〇条のもとにおける委員会の任務にかかわるきわめて重大な問題である。そこで委員会は、相対数の当事国の報告の審査を終えた第一〇会期の二四四会合において三名の委員から成る小部会を設置し、「委員会全体からできるかぎり多くの支持をえられるようなジェネラル・コメント (general comments) の在り方を検討」し、第一一會期に報告することを求めた。¹⁸⁾同小部会の報告を受けて、委員会は第一一會期においてつぎのような声明を採択した。

(a) 委員会は、世界の種々の地域にあり異なる政治的・社会的・法的制度を持つ三六当事国の報告を検討した結果、諸当事国へ送付すべきジェネラル・コメントの採択を開始すべきである。

(b) ジェネラル・コメントの採択に当たって、委員会は以下の諸原則に従うべきである。

・
・
・

諸原則は委員会が諸当事国の報告審査によってえた経験を集約すべきである。……

(c) ジェネラル・コメントはとくにつぎの問題にかかわることが可能である。

・ ・ ・ ・ ・

規約の各条項の適用および内容にかかわる問題

・ ・ ・ ・ ・⁽¹⁹⁾

この声明から明らかかなように、委員会はジェネラル・コメントが個別国家の審査に基づく所見ではなく、多数の国家の審査に基づく一般的な所見を意味する、と解釈したのである。つまり、規約四〇条四項にいうジェネラル・コメントは、個別国家の報告審査に基づいて委員会が有するに至った意見、換言すれば個別当事国の審査にかかわる委員会の所見ではなく、たとえば規約の特定の条項について多数の当事国の報告審査から委員会が導き出した「一般的注釈」(コメントール)に該当する、と解釈されたのである。事実、委員会が採択し始めたジェネラル・コメントは規約二条、三条、四条などに関する「一般的注釈」に当たるものであった。⁽²⁰⁾ 委員会の議事録を見ると、この解釈が採択されたのは、ジェネラル・コメントは特定の当事国の報告の審査に基づいて委員会が採択する所見であるべきだと主張する委員(その多くは西側の委員)と、ジェネラル・コメントはできるかぎり一般的な性格の所見に留めるべきだと考える委員(東欧系の委員)とのあいだの、対立する意見の妥協の結果であることが明らかである。⁽²¹⁾

Ⅲ 冷戦終結以後（一九九〇）

1. 特別報告の活用

さきに見たように、規約四〇条一項は、第一回報告が当事国について規約の発効後一年以内に提出されるべきである、と規定しているが、それ以後は委員会が要請するときに報告を提出しなければならない、と規定している。これは後者の規定が、第二回以降の定期報告の提出を要請する場合以外にも、委員会が当事国に報告の提出を要請できることを意味する。つまり委員会は、第一回報告や定期報告のほかに、特別な報告の提出を要請できるわけである。こうした特別報告の提出要請が最初に問題となったのは、冷戦が終結した一九九〇年の湾岸戦争に関連してであった。それは、この戦争に関連してイラクの国内のみならず、イラクに占領されたクウェートにおける大規模な人権侵害の発生が懸念されたからである。

しかし委員会は、特別報告の提出を要請することには、きわめて慎重であった。世界各地で種々の人権侵害が発生している可能性を否定できない以上、そのなかで特定の地域や事例を取り上げることが、関係国の反発を招くばかりでなく、その地域や事例をそれ以外の地域や事例から区別する正当な理由が必要だからである。そこで委員会は一九九一年四月一日の決議で、たまたまイラクの第三回報告の提出期限（前年の四月四日）が過ぎている事実に着目し、委員会が九一年七月の会期でこれを審査できるようにするため、同年六月一五日までに第三回報告を提出することを要請した。そして、時間が切迫しているので簡潔な報告でもよいが、とくに規約六条（生命の保障）、七条（虐

待の禁止）、九条（拘禁者の保護）、二七条（少数者の保護）にかかわる情報を提供するように要請した。⁽²²⁾ 注目すべきことに、イラクはこの要請に応じて報告を提出したので、委員会は上記の懸念を含む人権問題について審査することができたのである。⁽²³⁾ 委員会は旧ユーゴスラヴィアの分裂過程においても、同様に対応した。すなわち、一九九一年一月四日の決議で委員会は、ユーゴの第三回報告が三年以上も遅延している事実に着目し、翌九二年春の会期で審査できるようにするため、同年一月中旬に報告を提出することを要請した。⁽²⁴⁾ ただしユーゴの場合は、報告提出がさらに遅延する間に事態が急速に悪化したので、委員会の会合中でもないにもかかわらず、委員長は各委員と協議のうえ一九九二年一〇月七日の書簡で、ユーゴ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、クロアチアの三政府に対して同月中に簡潔な報告を提出し、そのなかに民族浄化・殺人・拷問等にかかわる情報を含めること、そして翌月初旬に委員会の審査を受けること、を要請した。⁽²⁵⁾ 三政府がこの要請に応じた結果、審査は実現したのである。⁽²⁶⁾

ユーゴにかかわる委員会の対応は、特別報告の審査の有用性を実証した。委員会はこれ以後、報告提出の遅延にかわりなく、必要と認めるときには特別報告の提出を求め、提出された報告の審査を進めるようになった。一九九二年のペルー、⁽²⁷⁾ 九三年のブルンジ、アンゴラ、⁽²⁸⁾ 九四年のハイチ、ルワンダなどは、いずれもその事例であって、冷戦の終結以後に委員会の特別報告の活用が大きく進んだことを示している。

2. 共通・基本文書

すでに当事国の第一回報告の審査の過程において、委員会は情報が不十分と考える場合には、当事国に対して、追

加情報³⁰を要求し、当事国がこれに応じて追加情報を提出する慣行が見られた。また、委員会が活動の初期に採択した「国家報告作成の一般的指針」は、報告を二つの部分に分け、第一部では規約に規定する人権を国内で実現する一般的な枠組みに関する情報を、第二部では規約に規定する個々の人権の国内的实施に関する情報を、それぞれ提供することを求めていた。³¹しかし、このうち第一部で要求される情報は、自由権規約のみならず、他の人権関係条約にも共通するものである。そこで委員会は一九九一年の第四二会期会合において、さきに採択された「当事国報告の第一部に関する統一指針」を自らの「国家報告作成の一般的指針」に取り入れた。³²それによれば、およそ人権関係条約に対する当事国報告の第一部は、当該当事国の(一)国土と人民、(二)歴史と統治機構、(三)人権保護のための法的枠組み、(四)人権関係諸条約についての国内啓発活動、に関する情報を含むべきであるとされたが、当事国の中にはこれらの情報を通常の国家報告から分離した「共通・基本文書」(core document)として提出するものが見られるようになった。事実、一九九二年の第四五会期までにオーストリア、ベルギー、エクアドル他一〇ヶ国から共通・基本文書が提出され、このうちベルギーの共通・基本文書は第二回報告とともに第四三会期会合において委員会による審査の対象とされたのである。³³

これもまたこの時期において、国家報告審査の効率を高めるために委員会がなした手続的工夫の一つといえることができるだろう。

3. ジェネラル・コメントと最終所見

さきに見たとおり、委員会が第一一會期において採択した声明によれば、自由権規約四〇条四項にいうジェネラル・コメントは、個別國家の報告審査に基づく委員会の所見ではなく、規約の特定の条項について多数の當事國の報告審査から委員会が導き出す「一般的注釈」であると解釈され、その後この解釈に即して多くのジェネラル・コメントが採択された。しかしながら、この解釈も冷戦終結後の委員会活動のなかで再検討されることになった。

冷戦期においても、當事國報告の審査中に委員が特定の問題に関する個別の所見を述べることはあり、ある時期以降は各當事國報告の審査が終わると、当該審査全般に関する所見を各委員が個別に述べる慣行が成立していた。しかし、そうした個別的所見の内容は必ずしも整合性がなく、場合によっては食い違うこともある。それはある意味で当然のことであるが、當事國にとっては委員会が全体としてどのように考えているのかを知りたい難点がある。そこで委員会は一九九二年の第四會期において、今後は委員会全体としての「最終所見」(concluding observations)を採択することを決定した。もともと、だからといって、各委員が個別に所見を述べる慣行が直ちに廃止されたわけではなく、しばらくの間は双方が並列的に存続していたのである。³⁴⁾

しかしながら、「最終所見」に関する委員会の実行が積み重なるにつけて、従前の慣行は徐々に改められていった。第一に、各當事國の審査の終わりに各委員が個別に所見を述べる慣行に代わって、委員長が審査の全体的なまとめを議長席から述べるようになった。第二に、当初は當事國ごとに一人の委員を「個別報告者」(country rapporteur)に指名し、かれが事務局の助けを得て作成した最終所見案を「公開の」全体委員会で審議・採択していた。ただし、こ

の手続は国別報告者に対して、また公開討議に関連して当事国やNGOが働きかける懸念を払拭できないため、すぐに最終所見の起草・審議・採択にかかわる手続の全過程を非公開とすることになった。第三に、従前の所見もつばら「口頭で」述べられていたのを改め、最終所見はすべて「書面」で採択され、当事国に送付されると同時に一般に公開されるようになった。

また毎年、委員会が国際連合総会へ提出する活動の「年次報告」(annual report)には、各当事国ごとに各委員の個別所見を含む審査概要が掲載されていたが、委員会は一九九四年の第五〇会期においてこれを廃止し、各当事国について書面で採択された「最終所見」のみを掲載することとした。⁽³⁵⁾以上の諸措置はいずれも冷戦の終結のちに、委員会が国家報告の審査手続をより合理的かつ客観的なものとするために、払った努力の一環と見ることができよう。

なお「最終所見」の採択は、規約四〇条四項にいうジェネラル・コメントの解釈として妥当か否か、が問題となる余地がないわけではない。⁽³⁶⁾しかし一つには、同項は「委員会は、委員会の報告および適当と認めるジェネラル・コメントを締約国(当事国)に送付」と規定しており、これを受けて、同条五項は「締約国(当事国)は…送付されるいかなるコメントに関する見解を(も)委員会に提示することができる」と規定している。この両規定を併せ読めば、ある当事国の国家報告の審査後に委員会が当該審査について採択する所見をその当事国に送付し、その当事国がこれに対する見解を委員会に示す手続が保障されている、と解釈することが自然であろう。実際、委員会が最終所見を採択し当事国へ送付するのに、当事国が当該最終所見の問題点を指摘する見解を委員会に送付する例はいくつか

見られる。⁽³⁷⁾これは、国家報告審査手続を委員会と当事国との「建設的対話」と見なす委員会の立場とも合致するものである。もう一つには、規約四〇条四項は「ジェネラル・コメント」と並んで「委員会（自身の）の報告」を当事国に送付する旨を規定しており、「最終所見」はこの「報告」に含まれる、と解釈することも不可能ではないであろう。

4. ジェネラル・コメント（一般的注釈）の機能

うえに指摘したように、委員会は規約四〇条四項にいうジェネラル・コメントを当初は「一般的注釈」と解釈し、その解釈に即して規約の各条項の注釈を採択してきた。この作業は、委員会が四〇条四項の規定に基づいて「最終所見」を採択するようになって以後も続けられている。それは委員会が、その作業に独自の機能を認めているからである、と思われる。

委員会が二〇〇四年の第八〇会期までに採択したジェネラル・コメントは三一を数えるが、そのほとんどは規約のいずれかの条文に関するものである。ジェネラル・コメント第一号によれば、委員会がジェネラル・コメントを採択する目的は、多くの当事国報告や追加情報の審査によって委員会が得た知識・経験を、全当事国と分かち合い、報告をめぐる手続を改善し、人権の保護・促進を図ることにある、という。⁽³⁸⁾もともと、一九八四年の第二三会期で採択された第一四号までのジェネラル・コメントは、規約一条、三条、四条、六条、七条、九条、一〇条、一四条、一九条、二〇条などを取り上げているが、条文の単なる繰り返しやごく部分的な指摘に止まり、一般的注釈の機能を果た

していない。

しかしこの状況は、一九八六年に採択された「規約下の外国人の地位」に関するジェネラル・コメント第一五号から徐々に改善され、一七条、一八条、二三条、二四条それぞれに関するジェネラル・コメントへと続いていく。そして、七条、一〇条のコメントは見直され、二七条、二五条、一二条、三条のジェネラル・コメントは国家報告の審査のみならず個人通報の審査から得られた知見をも参考にするようになっていく。このことは、比較的最近に採択された四條、二條および無差別原則、留保、規約義務の継続性に関するコメントにも当てはまる。つまりここでも、冷戦の終結前後から委員会は真に「一般的注釈」の名に値するコメントを採択するようになった、ということができよう。⁽³⁹⁾

5. 「質問表」にかかわる進展

冷戦終結後の手続的進展は、質問表についても著しい。委員会は一九八三年のユーゴスラヴィアの第二回報告審査以来、「質問表」を採択するようになった。しかし、質問表が採択される時期は、当事国の報告が審査されるのと同じ会期の始めでしかなかった。そのため、当事国が自国に宛てられる質問表の中身を目にするのは、文字どおり審査の直前だったのである。質問表に掲げられた質問のなかには、回答の準備に時間を要するものが少なくない。この慣行は当事国に無理を強いかねないと同時に、委員会が正確な情報をえる妨げともなる。

こうした事情を配慮して委員会は一九九九年に、当事国の報告を審査する一会期まえに質問表を採択し、それを当

該当事国へ送付することを決定した。⁽⁴⁰⁾これにより、当事国は少なくとも二〜三ヶ月の余裕をもって質問表に対する回答を準備できるようになった。最近では、回答を書面にしてあらかじめ委員会に提出し、審査をより効率的にすることに積極的に協力する当事国が増えつつある。

また委員会は、審査の対象とすべき当事国を二期期まえに決定し、当該当事国に対する質問表の起草者と数名の協力グループ (country report task force) を指名することにより、質問表の作成手続をさらに効率化する措置をとっている。⁽⁴¹⁾

6. フォロー・アップ手続の開始

本稿では扱わないが、個人通報の審査に関して、委員会は一九九〇年以降いわゆるフォロー・アップ手続を採用し、委員会が当事国に勧告する救済措置の実効性を確保する措置を執っている。⁽⁴²⁾それとは趣をやや異にするが、委員会は最近になって、国家報告の審査に関してもフォロー・アップ手続を採り始めた。

さきに見たように、委員会は一九九二年以後「最終所見」を採択するようになった。最終所見は当事国報告の審査に基づく委員会としての所見であって、そこには当該当事国の人権状況に対する懸念事項と、それに対応する勧告とが羅列されている。懸念事項・勧告の数は通常二〇ばかりであるが、そのなかには当事国が緊急に是正措置を執ることが望ましいものも含まれている。それに対処するため委員会は、二〇〇二年に「最終所見フォロー・アップ特別報告者」を指名した。⁽⁴³⁾それまで当事国は、最終所見のなかに羅列された懸念事項・勧告について、次回の定期報告の審

査まで回答を猶予されていた。しかし、この新しい特別報告者の任務は次回の定期報告まで待つことなく、最終所見の採択日から「一年以内に」緊急を要する懸念事項・勧告について当事国に回答を要請することなのである。⁽⁴⁾

現在までのところ、この要請を受けた当事国はほぼすべて回答を寄せており、委員会の試みは成功裏に推移しているように思われる。⁽⁵⁾

7. 報告遅延国・未報告国の審査

委員会の国家報告審査手続をめぐる難問の一つは、報告提出の遅延であった。当事国のなかには、委員会の要請に応じて期限内に報告を提出するものもある。それとは逆に、委員会がいくら催促しても、何の反応も示さないものもある。たしかに、クーデターや内乱などによる国内情勢の不安定が原因で、報告が準備しがたい場合があるだろう。また、予期せぬ自然災害のために、準備した報告が現状を反映しえない場合も考えられる。しかし、特段の事情がないにもかかわらず報告を提出しない当事国は、規約上の義務に違反しているわけであり、そうした遅延国や未報告国をいつまでも放置することは、他の当事国の不公平感をつのらせ、規約システムそのものの崩壊につながりかねない。

委員会は遅延国に催促状を送ったり、遅延国の国連代表に口頭や電話で連絡したり、さまざまな形で報告の提出を要請してきた。また、国際連合総会へ提出する年次報告書のなかで、長期の遅延国のリストを掲げて、提出するように圧力を懸けた。それにもかかわらず二〇年近くも報告を提出しなかったガンビアについて、委員会はついに二〇〇

二年の第七五会期において「報告なし、代表の同席なし」の審査に踏み切った。審査の基礎となる情報は、種々の国連文書や専門機関などの文書から集め、それに基づく「質問表」を作成して当事国へ送付するなど、通常の審査とでさるかぎり類似の状況でガンビアの人権状況の審査は進められ、「最終所見」も採択された。しかし、これははじめの試みであったため、委員会は慎重を期して「暫定的最終所見」として扱い、公表はせず、また総会への年次報告にも記載しなかったのである。⁽⁴⁶⁾

しかしガンビアは何の反応も示さなかったため、委員会は一年後の第七八会期において決議を採択し、さきの最終所見を踏まえた報告を二〇〇四年七月一日までに提出することを求め、さもなければ「暫定的最終所見」を通常の「最終所見」として公表することを明らかにした。⁽⁴⁷⁾ さらに委員会はガンビアと類似の遅延国であった赤道ギニアと中央アフリカについても、それぞれ二〇〇三年の第七九会期と翌〇四年の第八一会期において、ほぼ同様の審査を実施した。もっとも、中央アフリカの場合は、当事国代表が審査に同席し、可能なかぎり「質問表」や委員の口頭質問にも回答したため、ほぼ通常どおりの審査ができたのである。いずれにせよ委員会は、第八一会期において両国に関する最終所見を公表することとした。⁽⁴⁸⁾

IV おわりに

自由権規約のもとで設置される規約人権委員会のもっとも重要な任務は、規約の当事国が提出する報告に基づいて当該当事国の人権状況を審査することである。ただし、委員会が活動を始めた一九七七年から一九九〇年ころまでの

冷戦期には、東西対立が委員のあいだにも反映して、審査の効率は必ずしも高くなかった。それでも委員会は努力を続け、可能な範囲で審査にかかわる種々の手続の合理化・客観化を図った。その努力は冷戦の終結以降に結実し、委員会の審査は進展を続けて次第に見るべき成果を挙げつつあるように思われる。

しかしながら、委員会の審査にはまだまだ越えるべき障害も存在する。その多くは委員会の能力を超えるものであるが、以下、それらを列挙することで、結論に代えたい。第一に、委員会の国家報告審査がより大きな成果を生み出す大前提として、自由権規約の当事国数がさらに増えることが不可欠である。人口一〇億を超えるインドは当事国であるが、中国はそうでなく、インドネシア、パキスタンなど人口の多いアジアの国は未だ当事国ではない。第二に、現在の当事国についても、提出する報告の内容が問題である。多くの場合、当事国の政府は自らの望まない情報を報告に含めたがらないため、報告の信憑性が懸念される。もちろん、この点については他国政府やNPOが補助的な情報を提供しうるが、それには限界がある。第三に、審査を含む委員会の活動を支える事務局の人手不足がある。委員会を支える事務局員はそれぞれに有能で、モラルも高い。しかし、絶対的な人数不足は大きな壁となっている。第四に、資金不足が問題である。委員会の活動は、国際連合がサポートすることになっているが、国連自体が資金不足に悩まされている。さらに、国連活動のなかで人権事項に回される資金の比率はきわめて低い。そして、最後に、委員の資質が問題である。自由権規約委員会の委員は、他の人権監視機関の委員に比べて専門性が高い、といわれる。けれども、委員は選挙で選ばれるものの、被選挙資格には詳細な条件がなく、選挙そのものが当事国間の票のやり取りに左右されざるをえない。結果として、委員の資質に問題がないわけではない。

もつとも、これらの問題とくに第三、第四の問題は、あらゆる国連活動に共通のものであり、それについては限られた範囲のなかで最善を尽くす以外にないであろう。

- (1) 活動二五周年記念論文集が公刊されてくる。Nisuke Ando(Ed.), *Towards Implementing Universal Human Rights: Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee* (hereafter cited as *Festschrift*, Martinus Nijhoff, 2004).
- (2) 拙稿「B規約人権委員会の個人通報審査」『法学論叢』二二八巻四一五号、八一頁(一九九一年)。より一般的には、同「国際人権保障の展開と問題点」『国際法外交雑誌』九八巻一・二合併号、一頁(一九九九年)。
- (3) 拙稿「規約人権委員会——政府報告書は規約人権委員会でのように審査されるのか——」『法学セミナー』四五七号、三九頁(一九九三年)。
- (4) 後出一七—一八頁参照。
- (5) United Nations, General Assembly, Official Records:Thirty-second Session, Supplement No. 44(A/32/44): *Report of the Human Rights Committee* (hereafter cited as *Report of HRC(A/32/44)*), p. 1.
- (6) N.Bouzari, *Problèmes particuliers rencontrés dans les premières années d'activité du Comité*, *Festschrift*(n.1 *supra*), p. 81ff.
- (7) 手続規則の各部分については、*Report of HRC(A/32/44)*, p. 48ff; *Ibid.* (A/33/40), p. 120; *Ibid.* (A/34/40), p. 114f.
- (8) *Report of HRC(A/32/44)*, p. 17.
- (9) *Ibid.*, p. 18.
- (10) *Ibid.*, pp. 69-70.
- (11) *Report of HRC(A/36/40)*, p. 102.
- (12) *Report of HRC(A/37/40)*, p. 92.
- (13) *Report of HRC(A/39/40)*, pp. 40-41.

- (14) *Ibid.*, pp. 10-12.
- (15) *Ibid.*, p. 11.
- (16) *Ibid.*
- (17) general comments の公定訳は「一般的な性格を有する意見」となっているが、その理由は明らかでない。
- (18) *Yearbook of the Human Rights Committee* 1979-1980, Vol. I, p. 428.
- (19) *Report of HRC(A/36/40)*, p. 101ff.
- (20) *Report of HRC(A/36/40)*, p. 107ff.
- (21) *Yearbook of the Human Rights Committee* 1981-1982, Vol. I, pp. 31-32 & 46-48.
- (22) *Report of HRC(A/46/40)*, p. 205.
- (23) *Ibid.*, p. 150ff.
- (24) *Report of HRC(A/47/40)*, p. 199.
- (25) *Report of HRC(A/48/40, Part D)*, p. 212ff.
- (26) *Ibid.*, p. 69ff.
- (27) *Report of HRC(A/47/40)*, p. 199 & p. 69ff.
- (28) *Report of HRC(A/49/40)*, pp. 14-15 & p. 58ff.
- (29) *Report of HRC(A/50/40)*, p. 14 & p. 40ff.
- (30) ²⁴ *Report of HRC(A/33/40)*, p. 115 を見よ。
- (31) 前出四頁参照。
- (32) *Report of HRC(A/46/40)*, pp. 5 & 8 and p. 206f.
- (33) *Report of HRC(A/47/40)*, pp. 191-192.
- (34) *Report of HRC(A/47/40)*, p. 10.

- (35) *Report of HRC(A/49/40, Vol.II)*, pp. 12-13 & 39.
- (36) 小坂田裕子「自由権規約に基づく報告制度の発展とその今日的意義」『人間・環境学』九巻、二九頁(二〇〇〇年)を参照。
- (37) これらの例は種々の理由により公表されていない。
- (38) *Report of HRC(A/36/40)*, p. 107.
- (39) 各ジェネラル・コメントに「こゝには、*Report of the Human Rights Committee* の各年度版を参照。
- (40) *Report of HRC(A/55/40, Vol.II)*, p. 16.
- (41) *Report of HRC(A/57/40, Vol.II)*, pp. 25 & 154-155.
- (42) *Report of HRC(A/49/40, Vol.II)*, pp. 205-206. See, also, Nisuke Ando, 'The Follow-up Procedure of the Human Rights Committee's Views, in N. Ando et al (Eds.), *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*(Kluwer Law International, 2002), p. 1437ff.
- (43) *Report of HRC(A/57/40, Vol.II)*, p. 153.
- (44) *Report of HRC(A/58/40, Vol.II)*, p. 126ff.
- (45) *Report of HRC(A/59/40, Vol.II)*, p. 156ff.
- (46) *Ibid.*, p. 9.
- (47) *Ibid.*
- (48) *Ibid.*