

国連人権条約における国家間通報

——運用課題についての一考察——

前田直子

論文要旨

国連人権諸条約における国家間通報は、国家報告、個人通報、調査など並び、条約実施措置の1つとして起草されたが、約半世紀の間通報はなく、しばしばヨーロッパ人権条約下での国家間申立手続との利用実績の違いが指摘されてきた。そのようななか、2018年に人種差別撤廃条約11条に基づき、3件の通報が人種差別撤廃委員会に寄せられた。うち1件のカタール対UAE事件については、国際司法裁判所(ICJ)にも同時並行的に付託されたことから、両手続の進行が注目を集めた。ICJ及び人種差別撤廃委員会のいずれにおいても、人種差別撤廃条約の紛争解決条項に定められている付託前手続は累積的要件ではないとの解釈より、それぞれの事案の審査が進められた。しかし同条約1条に関する事項の管轄に関し、国籍による区別/差別に関する事案は、管轄外であるとする先決的抗弁の判決を導いたICJと、従来それらについても審査対象としてきた人種差別撤廃委員会の判断は分かれる結果となった。また国連人権条約での国家間通報手続は各条約によりその関連条文の規定ぶりは異なることから、人種差別撤廃条約における運用と必ずしも同一ではない可能性もある。その異同も踏まえつつ、特別調停委員会の設置や受理可能性要件等の検討を通じて、調停手続として設置された人権条約下の国家間通報手続の現時点での課題を指摘する。

はじめに

国連人権諸条約による人権保障は、国家報告審査(義務的)、個人通報審査(選択的)、調査(義務的)、国家間通報(選択的か義務的かは条約に拠る)等の手続制度を通じ、様々な実行を積み重ねながら発展してきた。しかし近年まで、ヨーロッパ人権条約制度における実績とは異なり、国家間通報手続の利用事例はなかった。ヨーロッパ人権条約の下でさえ、署名当時には、人権問題がいわゆる国家間訴訟の対象となることへの警戒感が各国間に強く¹⁾、まして、条約上の義務違反の有無に関する審査の結果から法的拘束力がそぎ落とされた国連人権諸条約については、国家主権の擁護と外交関係への影響が懸念材料であったことも容易に想像できる。国際司法裁判所(ICJ)が審査した人権保護に関する国家間紛争²⁾においても見られるとおり、他国の人権条約上の義務違反(権利侵害)を提起し何等かの解決策を要

求することは、当該権利侵害の直接の被害国として行うのか、あるいは、侵害された義務の特別な性質（締約国間対世的義務）ゆえに行うのかも、これまで慎重に検討されてきた事項である。そしてまた、人権条約上の国家間通報手続の利用が、例えば他の国家間紛争解決手続の利用を対抗措置として惹起する可能性があることも、多くの国家の考慮要素となってきたことであろう。

こうしたなか、2018年に、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（以下、人種差別撤廃条約）の規定に基づき、3件（①カタール対UAE、②カタール対サウジアラビア、③パレスチナ対イスラエル）の注意喚起・通報が人種差別撤廃委員会に提出された³⁾。同条約は、他の条約と異なり義務的な国家間通報手続を設けているが、その採択・発効からおよそ半世紀の間事例がなかった。人種差別撤廃委員会に、すべての人権条約においてはじめての国家間通報が提起されることで、その手続のあり方や他の紛争解決手続との関係性等について論じられるようになった。

本稿では、まず国家間通報手続の内容について整理し、続いて、国家間通報手続と紛争解決条項の双方を有し、人種差別撤廃条約の事例から明らかになりつつあることをもとに、同条約と同じく、条約上の義務に対世的義務を含むとされる拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（以下、拷問等禁止条約）について、その特色に触れながら、両手続の関係性について考察する。その後、前述の人種差別撤廃条約における国家間通報3件の事例について概観し、他の紛争解決手続との関係性や国家間通報手続の性質、運用上の課題について検討するものである。（本稿では特に言及しない限り、「人権条約」とは国連人権諸条約を指す。）

1 国家間通報手続の概要

国連人権諸条約における国家間通報手続については、人種差別撤廃条約のほか、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）、社会的、経済的及び文化的権利に関する国際規約（以下、社会権規約）選択議定書、拷問等禁止条約、児童の権利に関する条約（児童の権利条約）通報選択議定書、強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約（強制失踪条約）等に規定が置かれている。条約により細かな差異はあるものの、手続の概要は次のとおりである。

(1) 締約国による注意喚起と関係締約国への通知

締約国は、他の締約国がこの条約の諸規定を実現していないと認める場合には、その事案につき委員会⁴⁾の注意を喚起することができる。委員会はその通知を関係締約国に送付し、当該通知を受領した国は、3箇月以内に、当該事案について及び、当該国がとった救済措置がある場合には、当該救済措置についての書面による説明又は声明を委員会に提出する⁵⁾。

(2) 6箇月後の（再）付託

最初の通知の受領後6箇月以内に当該事案が二国間交渉又は当事国にとって可能な他のいかなる手続によっても当事国の双方の満足するように調整されない場合には、いずれの一方の締約国も、委員会及び他方の締約国に通報することにより当該事案を再び委員会に付託する権利を有する⁶⁾。

(3) 受理可能性審査

ここで委員会は、（再）付託された事案（上記（2））について、利用し得るすべての国内的救済措置がとられ尽くされたかが確認できた場合に、一般的に認められた国際法の原則に従って、当該事案を取り扱う。いずれの条約における国家間通報手続においても、国内的救済完了原則が条約規定上おおむね唯一の受理可能性要件となっている⁷⁾。この点は、同原則のほか、通報権の濫用や条約規定との両立性⁸⁾等が受理可能性要件として明示的に規定されている個人通報手続と異なっている。

しかしこの国内的救済完了原則に関し、救済措置の実施が不当に遅延する場合⁹⁾あるいは、条約違反の被害者である者に効果的な救済を与える可能性に乏しい場合¹⁰⁾はこの限りではなく、国内的救済が完了していない場合であっても、委員会が事案を取扱うことが可能とされる。

(4) 委員会あるいは特別調停委員会によるあっせん

事案が受理可能と判断される場合には、それを友好的に解決するため、あっせんが行われる。委員会により関係締約国が満足するように解決されない場合には、委員会は関係締約国の事前の同意を得て、特別調停委員会（*ad hoc conciliation committee*）を設置することができ¹¹⁾、当該調停委員会があっせんを行う。

(5) 特別調停委員会の設置

あっせん・調停を行うための特別調停委員会の設置については、条約によりその規定内容は少しずつ異なっている。

例えば人種差別撤廃条約においては、(再)付託(上記(2))された事案の関係国に対し、あらゆる関連情報を提供するよう要請し¹²⁾、人種差別撤廃委員会の委員長は、委員会が必要と認めるすべての情報を入手しかつ取りまとめた後、「委員会」としてのあっせんは行わず、5人の者から成る特別調停委員会をすぐに設置することとなっている。紛争当事国の同意を得て、特別調停委員会の5名の委員が任命されるが、これらの委員は、人種差別撤廃委員会の委員であっても、委員会外部からであってもよいことになっている。

特別調停委員会に関し、最も詳細な規定を置いている自由権規約に関しては、関係国の事前の同意を得て特別調停委員会を設置することができる¹³⁾が、特別調停委員会は関係締約国が容認する5人の者で構成し、委員構成について3箇月以内に関係締約国が合意に達しない場合には、合意が得られない調停委員会の委員については、自由権規約委員会の秘密投票により、3分の2以上の多数による議決で、自由権規約委員会委員の中から選出することと定められている¹⁴⁾。さらに調停委員会の委員は個人資格で職務遂行するとともに、関係締約国や規約の非締約国、国家間通報手続の受諾を行っていない締約国の国民であってはならないとも規定されている¹⁵⁾。

拷問等禁止条約については、拷問禁止委員会によるあっせんに基本とし、「適当な場合には、特別調停委員会を設置することができる」とされている¹⁶⁾。

(6) 調停委員会の活動・報告・勧告

特別調停委員会は、関係締約国から提出された情報等をもとに事案を十分に検討し、調査結果の報告や紛争の友好的な解決のための勧告を行うが、それらの位置付けや取扱いに関し、条約ごとに異なる点が見られる。

人種差別撤廃条約では、特別調停委員会は勧告を付した報告を作成し、人種差別撤廃委員会委員長に提出し、委員長は同報告を各紛争当事国に通知する。各紛争当事国は3箇月以内に、調停委員会報告に付されている勧告を受諾するか否かを人種差別撤廃委員会委員長に通知する。その後、同委員長は、調停委員会の報告及び関係締約国の勧告受諾の有無に関する意図の表明について、他の締約国に通知する¹⁷⁾。

自由権規約では、調停委員会は12箇月以内に、関係締約国に通知するため、自由権規約委員会委員長に報告を提出する。その報告については、(a)12箇月以内に事案検討を終え

られない場合には、事案の検討状況について簡潔に記述したものを報告し、(b) 友好的な解決に到達した場合には、事実及び到達した解決について簡潔に記述したものを報告する。(c) 友好的な解決に到達しなかった場合には、調停委員会によるすべての事実関係に関する調査結果及び友好的解決の可能性に関する意見を記載するとともに、関係締約国の口頭及び書面による意見を添付した報告が作成される。(d) 関係締約国は、その報告の受領後3箇月以内に、自由権規約委員会委員長に対し、調停委員会報告の内容を受諾するか否かを通告する。当該報告や関係締約国の受諾可否について、他の締約国に共有されるのかは、条約規定上は明記されていない。

拷問等禁止条約においては、通報受領後12箇月以内に、(i) 解決が得られた場合には、事実や解決について簡潔に記述した報告書を拷問禁止委員会委員長に提出し、(ii) 解決が得られない場合には、事実について簡潔に記述した報告を提出し、その報告に関係締約国の口頭による意見の記録及び書面による意見を添付する¹⁸⁾。当該報告が、他の締約国に共有されるのかは、自由権規約同様、条約規定には明記されていない。

2 紛争解決条項との関係

国家間通報手続の性質や法的意義を検討するにあたっては、他の国家間紛争解決手続との関係性、とりわけ、同じ条約に根拠を有する紛争解決条項に基づくそれとの差異や連関についても確認することも必要であろう。

紛争解決条項は、国連人権諸条約の中では、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約、強制失踪条約、女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（女子差別撤廃条約）に備えられている規定で、当該条約の解釈又は適用に関する締約国間の紛争であって、交渉等により解決されないものは、紛争当事国が他の解決方法について合意しない限り、いずれかの紛争当事国の要請により、ICJに付託できることを定めたものである。しかし上記条約の紛争解決条項は、義務的なものか選択的なものか、また、ICJへの付託に進む前置の条件は何かについて、個々に特色がある（簡略にまとめたものとして、【表】参照）。

【表】

条約	国家間通報	性質	紛争解決条項	性質及び付託の前置条件
人種差別撤廃条約 (CERD)	○	義務的・留保可	○	義務的・留保可 交渉または条約上定められた手続が不調の場合
自由権規約 (CCPR)・ 社会権規約選択議定書 (CESCR-OP)	○	選択的	×	
女子差別撤廃条約 (CEDAW)	×		○	選択的 (opt-out 方式) 交渉とその後の仲裁要請 が不調の場合
拷問等禁止条約 (CAT)	○	選択的	○	選択的 (opt-out 方式) 交渉とその後の仲裁要請 が不調の場合
児童の権利条約 通報選択議定書 (CRC-OP)	○	選択的	×	
強制失踪条約 (CED)	○	選択的	○	選択的 (opt-out 方式) 交渉または条約上手続が 不調、かつその後の仲裁 要請が不調の場合

(1) 国家間通報と紛争解決条項の関係に関する起草時の検討

例えば拷問等禁止条約では、紛争解決条項 (30条) と国家間通報 (21条。起草途中では「20条」) の性質や関係性について、起草過程の記録においては、問題提起がされ一定の検討がされた形跡はあるものの、互いの規定への明示的な言及はなく、必ずしも明確ではない。

同条約 30条の起草作業部会では、1978年にスウェーデンが原案¹⁹⁾ 作成を担当するが、条約上の他の手続との整合性が重要であるとの理由から、議論は最終段階に持ち越されることとなった²⁰⁾。しかし起草作業最終段階の1982年作業部会では、その記録²¹⁾ に、次のような記載が残されているだけである。

ブラジル代表団が、条約の解釈・適用に関する紛争は、国連憲章上の平和的紛争解決のルールにのっとって処理されるべきとし、作業部会議長は、国連海洋法条約を参照し、当該条約上の義務的な調停手続 (mandatory conciliation procedure) にならったものを挿入しよう提言した。しかしこの提案には異論が呈せられた。

いくつかの国の代表団は、管轄や引渡しに関するようなしばしば司法的・準司法的手続などで扱われてきた条約適用に関する紛争と、拷問実行の認定という不服申立の手続で扱われるような紛争の間には、差異があるとの見解を述べている。その意味では、当該条約では、スウェーデン原案が、条約実施機関 (拷問禁止委員会) が一定の役割を果たす不服申立 (通報) 手続にメリットがあると受け止められた。また、ICJへの付託を可能とする紛争解決条

項の下での調停自体、選択的制度でなければ受入れられないと表明する代表団も複数あり、人種差別撤廃条約 22 条のような義務的な規定とすることを主張した国は 1 か国にとどまった²²⁾。

翌 1983 年、オランダが人種差別撤廃条約 22 条にならった規定を提案したが、フランスが、条約加盟（署名・批准・加入）時に当該紛争解決条項からオプトアウトできる条項の追加を提案したことから、さらに議論は次回に持ち越された。1984 年作業部会にはフランスが、前年の作業部会の経緯を受け、オプトアウトに関する条項として、民間航空の安全に対する不法行為防止条約 14 条と同じ文言を提案しこれが採用された。

その後、国家間通報と紛争解決条項の最終案は同時に採択されたが、2つの手続の関係に関する実質的が議論なされたかどうか記録は見当たらない。

（2）紛争解決条項における ICJ 付託に関する前置手続

人権諸条約の紛争解決条項において、ICJ への付託前に採らねばならない（前置の）手続については、これもまた各条約により異なっている（前掲【表】参照）。

例えば、人種差別撤廃条約 22 条は次のように規定する。

「この条約の解釈又は適用に関する 2 以上の締約国の間の紛争であって、交渉又はこの条約に明示的に定められている手続によって解決されないものは、紛争当事国が他の解決方法について合意しない限り、いずれかの紛争当事国の要請により、決定のため国際司法裁判所に付託される。」

ICJ 付託前に採らねばならない手続は、「交渉」又は「この条約に明示的に定められている手続」である。後者の条約上明示的に定められている手続には、同条約 11 条の国家間通報が含まれる。しかしながら、「交渉」と「この条約に明示的に定められている手続」は、ICJ・ウクライナ対ロシア事件先決的抗弁判決（2019 年）²³⁾ では、「交渉」が行われれば、同条約に基づく国家間通報手続は付託の前置要件ではなく、2つの手続は ICJ 付託への累積的要件ではなく選択的（代替的）要件との多数意見が示されている²⁴⁾。ICJ・カタール対 UAE 事件²⁵⁾ では、同事件暫定措置命令要請に対する 2018 年命令の立場²⁶⁾ を踏襲し、2019 年の UAE からの暫定措置命令要請に対する命令においても、暫定措置命令の要請段階において、交渉と条約に明示的に定められている手続が、累積的關係にあるのか選択的（代替的）關係にあるのかを検討し宣明する必要はないとした²⁷⁾。

この2つの手続の関係について、拷問等禁止条約 30 条 1 項では次のとおり規定されている。

「この条約の解釈又は適用に関する締約国間の紛争で交渉によって解決されないものは、

いずれかの紛争当事国の要請により、仲裁に付される。仲裁の要請の日から六箇月以内に仲裁の組織について紛争当事国が合意に達しない場合には、いずれの紛争当事国も国際司法裁判所規定に従って国際司法裁判所に紛争を付託することができる。」

この規定の文言上、ICJ付託への前置手続は、「交渉」とそれに続いての「仲裁の要請」である。仲裁の要請日から6箇月以内に仲裁組織について紛争当事国が合意に達しない場合に、いずれの当事国からもICJへの付託が可能とされている。

当該条項には、同条約の解釈又は適用に関する締約国間の紛争であっても、ICJ付託前に同条約上の手続を経なければならないかについては触れられていない。

ICJ・ベルギー対セネガル（訴追か引渡しかの義務）事件（2008年）²⁸⁾においても示されたように、拷問等禁止条約上の実施手続を経ずにICJに付託することは可能であり、実際、同事件においてベルギー、セネガル両国は、同条約上の手続（調査（20条）や国家間通報（21条））を利用していないし、ICJもそれらとの関係について検討していない。

同条約に関しては少なくとも、その起草時に国家間通報（21条）と紛争解決条項（30条）の関係についてそれほど精緻な議論が展開された訳ではない。仮に同時並行的に両手続が開始された場合に、どのように判断し取扱うかは拷問禁止委員会の実行を待つしかないということになろう。

また先述のとおり、拷問等禁止条約における国家間通報と紛争解決条項の関係性が明確ではないなか、同条約により設置され、その実施についてモニタリング機能を担う拷問禁止委員会に一定の役割を与えることが適当とするならば、30条1項の「仲裁の要請」に、21条1項が含まれるとし、拷問禁止委員会あるいは特別調整委員会によるあっせん（good offices）に関する不調をもって「仲裁の要請の日から六箇月以内に仲裁の組織について紛争当事国が合意に達しない場合」と解釈することも可能であろう。そのことは、ICJでの諸手続においても、紛争の存在を示す一助ともなるかもしれない。

(3) 国家間通報に対する受理可能性要件

また受理可能性要件の観点からも、2つの手続の関係性については興味深い。拷問等禁止条約21条1項(c)は次のように規定する。

「委員会は、この条の規定に基づいて付託された事案についてすべての国内的な救済措置がとられかつ尽くされたことを確認した後に限り、一般的に認められた国際法の原則に従い、当該付託された事案を取り扱う。ただし、救済措置の実施が不当に遅延する場合又はこの条約の違反の被害者である者に効果的な救済を与える可能性に乏しい場合（unlikely to bring

effective relief to the person who is the victim of the violation of this Convention) は、この限りでない。」（丸括弧内は筆者付記。）

①既にとられた国際的調査あるいは紛争解決手続

国家間通報手続の受理可能性要件については、個人通報に関する受理可能性要件には見られる他の国際手続との関連を、明示的に規定している条約はない。ほとんどの条約において、国家間通報の受理可能性要件は、国内的救済完了原則に限られている。またその原則についても、但し書として、救済措置の実施が不当に遅延する（unreasonably prolonged）場合が、原則適用の例外となることは共通して定められている²⁹⁾。

しかし拷問等禁止条約において想定される運用については、この受理可能性要件に特色が見られる。まず、拷問禁止委員会手続規則 92 には、通報には、①最初の通報書面と追加説明、②尽くされた国内救済、③既にとられた国際的調査あるいは紛争解決手続の 3 点に関する情報を含めなければならないと定められている。

同条約 21 条 1 項 (c) は先述のとおり、他の国際手続の位置付け（重複の排除等）についての記述はなされていないものの、手続規則 92 には、既にとられた国際的調査あるいは紛争解決手続を、通報の際に情報を提出するよう定めている³⁰⁾。この③の要素が実際に受理可能性の要件として機能するのか明らかではない。加えて、その法的性格からしても、手続規則は条約とは異なることから、条約に明文規定のない要件がどの程度正当性を与えられるかも予測できない。

②国内的救済完了原則の例外

次に、国内的救済完了原則の適用例外の点でも、拷問等禁止条約には特色が見られる。他の条約と同じく、手続が不当に遅延する場合を 1 つ目の例外とし、さらに、2 つ目の例外として、当該条約の違反の被害者である者に効果的な救済を与えられる可能性が乏しい（unlikely to bring effective relief to the person who is the victim of the violation of this Convention）場合が規定されている。こちらについては、同委員会手続規則 97 (c) も同条約規定 21 条 1 項 (c) とほぼ同じ文言であり、さらに詳細な基準等を定めてはいないが、同旨の例外は、国連国際法委員会（ILC）外交的保護条文 15 条（国内的救済完了原則の例外）(d)³¹⁾にも規定されている。

同条条文のコメンタリーによれば、(d) には、①救済が明らかに形骸的であり、成功・実効性について合理的な見込みがない場合、合理的で利用可能な救済手段がない場合が含まれ、外国人に対して一貫した不利な先例が存在する場合等も含まれるとされる。また立証との関連では、単に救済獲得成功の可能性が低いことを証明するのではなく、国内民事法が効果的

救済を与えられる合理性があるかどうかを国内法や個別具体的事情の文脈に照らして、明らかに被害者が責任国によって救済手段から排除されているかどうかを示すことが必要とされている。

ただしこの例外は、「被害者」の請求に利点がある（*meritorious*）ことが前提で適用されることとなり、実体的権利侵害についての何等かの一応の（*prima facie*）予審的判断がそこに介在せざるを得ない点が注目される。この点は改めて考察したい。

3. 管轄権・受理可能性判断と権利規定に関する実体的解釈との連関

それでは同一の事案が国家間通報と国際裁判の双方で審査される場合、両者の間でそれぞれの判断結果に何等か相違点は生じうるのであろうか。本稿では、管轄権や受理可能性に関する審査について中心に考察し、またその審理が、条約上の実体的権利の侵害有無に関わる解釈、すなわち一般的には本案審査にて検討される事項にどのような連関や影響を及ぼしうるかを検討したい。

(1) カタール対 UAE 事件（2018 年）

人権条約に定められた国家間通報の初めての事例となったのが、人種差別撤廃委員会に提出されたカタール対 UAE 事件である。この事案は、2017 年 6 月 5 日、UAE・エジプト・サウジアラビア・バーレーンの 4 カ国が、カタールとの国交断絶を宣言した。なかでも UAE 政府は、カタール国民の UAE 入国を禁止、UAE 滞在中のカタール住民には 14 日間の出国猶予を与えたとしたほか、さらに UAE 国民にはカタール訪問・滞在・領域通過を禁止し、カタール国籍の航空機や船舶等が UAE 領域に入ることや通過することも禁止した。加えて、親カタールの表現や上記措置への抗議表明を犯罪化するとし、アルジャジーラ等カタール企業のウェブサイトをブロックし、カタール企業が運営するテレビ放送禁止令を発出するなどした。

カタール政府は本事件を複数の紛争解決・調停手続に付託しているが、ここでは、人種差別撤廃委員会への国家間通報と ICJ への付託についてのみ扱うこととする。

2018 年 3 月 8 日、人種差別撤廃条約締約国のカタールは、同じく締約国の UAE とサウジアラビアそれぞれについて、6 月 5 日声明以降の措置を終止するよう求める「注意喚起」を同条約 11 条（国家間通報）に基づき人種差別撤廃委員会に提出した。

カタール政府はそれと並行して、2018 年 6 月 11 日、同条約 22 条（紛争解決条項）に基

づき、UAE を ICJ に一方的提訴した。両紛争当事国は、ICJ 規程 31 条 3 項に基づき国籍裁判官をそれぞれ選定する手続を行った。この時点でカタールは、ICJ に暫定措置命令も要請した。同年 7 月 23 日、ICJ は暫定措置段階での一応の管轄権を認め、暫定措置命令を発出した。その命令内容は、UAE に対し、①分離家族の再会を保障、②学生への UAE 内での教育課程修了機会の確保あるいは教育履歴の発行、③ UAE の裁判所等へのアクセス保障を命じ、両紛争当事国に紛争悪化の防止を義務づけた。

2018 年 10 月 29 日、カタールは人種差別撤廃条約 11 条 2 項に基づき、人種差別撤廃委員会に対し、2 件（カタール対 UAE、カタール対サウジアラビア）の事案について「通報」を行った。

翌 2019 年 3 月 22 日には、UAE は ICJ に対し、カタールに国家間通報の取下げや紛争悪化防止のための特定の措置を講ずることを命じるよう暫定措置命令を要請し、続いて先決的抗弁も提出した（同年 4 月 30 日）が、ICJ は同年 6 月 14 日、UAE による暫定措置命令に関するいずれの要請も却下した。

人種差別撤廃委員会については、自らの管轄権と受理可能性を認める決定を 2019 年 8 月 27 日に行い、次の段階の手続として、同委員会委員による暫定特別委員会の設置とあっせんを模索した。2020 年 2 月 18 日、人種差別撤廃条約 12 条に基づく特別調停委員会が、カタール対 UAE、カタール対サウジアラビアのそれぞれについて、同委員会委員長と当事国との協議を経て設置されたが、2020 年 3 月以降、国連の諸会議は、世界的な新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けてオンライン会合が主流となり、本事件のような機微な問題を扱うものについてはオンライン形式の会合は避けるべきだとして、手続が暫時休止した。

その間 2021 年 1 月 5 日、関係諸国は湾岸協力会議首脳会談にて国交正常化に合意（アル・ウラ合意）し、同月 11 日にはカタール側より、人種差別撤廃委員会での調停手続の一時停止の要請が提出された。UAE 及びサウジアラビアも、それぞれ 2021 年 1 月 27 日と同年 2 月 2 日、その要請に同意した³²⁾。

翌 2 月 4 日に ICJ は、カタール対 UAE 事件は人種差別撤廃条約 1 条に定義される人種差別に該当する事案ではなく、同条約の事項的管轄外の事件であるため、同条約の紛争解決条項を用いて裁判手続を継続することはできないとの先決的抗弁判決を発出した³³⁾。

一方、国家間通報手続に関しては、特別調停委員会は同年 3 月 5 日、アル・ウラ合意採択から 1 年以内に再開か終止かを連絡するよう当事国に要請し、手続を停止することを決定した³⁴⁾。

(2) 事項的管轄・権限に関する判断

カタール対 UAE 事件において UAE は、両手続に共通して、UAE の措置は国籍に基づく区別であり、それは人種差別撤廃条約1条に定める民族的出身に基づく人種差別には該当しないと主張している。人種差別撤廃委員会と ICJ との事項的管轄に関する判断は次のとおりであった。

人種差別撤廃委員会は、従来、国籍に基づく区別も同委員会の事項的権限を行使するのが一貫した実行であるとし、国籍による区別が必ずしも同条約に違反するものではないが、正当な目的に従っていないかどうか、または正当な目的の達成に比例していないかどうかを審査する権限があるとして、自らの事項的権限を認めるとした³⁵⁾。同委員会の「一般的勧告30」³⁶⁾においても、国籍に基づく区別や措置が、正当な目的を有さず、または正当な目的の達成に比例していない場合、それは差別に該当しうることを示している³⁷⁾。このような蓋然性をもって、委員会は、当該事件において実際に差別にあたる国籍に基づく区別があったか否かは本案にて検討するとして、まずは受理可能性段階での事項的権限の存在を認めたのである。

これに対し ICJ は、仮保全措置段階での一応の管轄判断 (*prima facie jurisdiction*) の結論とは異なり³⁸⁾、先決的抗弁判決において事項的管轄を認めなかった³⁹⁾。

カタールの請求は、①カタール国籍に基づく入国禁止・国外退去令、②カタールのメディア企業に対する規制、③入国禁止・国外退去令及びメディア規制の間接差別、の3点が同条約違反を構成するというものであった。ICJ は、①②については同条約の起草過程の議論なども検討し、事後的に法により付与され変更可能性も有する「国籍」は、生来的で人為的に変更できない「民族的出身」とは異なるところ、法解釈レベルで国籍は同条約1条の差別要件には含まれないとの多数意見を示した。③については、カタールが「間接差別」という概念を明記した上で請求を提出したのは先決的抗弁段階ではあったが、請求訴状の段階でも「法律上または事実上 (*de jure or de facto*) の差別」を中止し撤回するよう裁判所が命ずることを救済として求めるとは記されている。すなわち、国籍に基づく措置が事実上民族的出身に基づく差別になるという考え方が、手続当初より示されてはいた。

しかしそのような背景においても、先決的抗弁段階で同条約1条の事項的管轄を判断するには、カタールの間接差別の主張に関する事実が「真実だと仮定」した場合ということを前提として検討せざるを得ない。本来、事実に関する主張が真実であると立証されるか否かは本案での審議事項でもあるが、ICJ はカタールの「間接差別」の主張については、人種差別を構成するような差別的効果がないとして却下した。

この先決的抗弁判決には、こうした判断手法に関する岩澤裁判官の反対意見⁴⁰⁾も付されている。「本案権利の蓋然性」基準を取り入れるならば、事項的管轄（紛争の主題は条約の範囲に入るか（fall within the scope））を決定するにあたっては、「条約の規定の範囲」を確認するために、紛争解決条項だけでなく、当該条約の実体規定も解釈した上で、紛争の主題が条約規定の範囲に入るか否かという法的評価も行わなければならないのではないかとの指摘がある⁴¹⁾。

(3) 受理可能性に関する判断

(a) 国家間通報と司法的紛争解決手続の同時利用可能性

国家間通報手続と ICJ での紛争解決手続を通じ、UAE は、カタールが両手続を同時並行で進めていることは手続権の濫用であり、両手続それぞれの下での判断が断片化する恐れもあると主張した⁴²⁾。しかしこの点については、人種差別撤廃委員会も ICJ も否定的な見解を示し、人種差別撤廃条約 22 条の 'or' は、締約国が当該条項により前置とされる手続は、提示された選択肢からいずれかを選ぶことが可能であることを意味し、「交渉」と「条約に明示的に定められている手続」は代替的なものであるとしている。

また人種差別撤廃委員会は、法的拘束力のない勧告を採択する権限を与えられた専門家によるモニタリング委員会である同委員会は、法的拘束力ある判決を下す権限を与えられた司法機関により、同一事項に関する他の手続を排除するという原則（a principle of *lis pendens or electa una via*）の適用がなされる対象であるとは確信していないと示した⁴³⁾。同委員会は、国家間通報手続は、関係国間の条約上の義務に関する見解の相違について、委員会がその法的解釈を示し委員会が関与することは、ICJ における紛争解決手続とは異なるという立場をとったものと考えられる⁴⁴⁾。同条約の紛争解決条項は、ICJ 付託の前置手続として「交渉」又は「条約に明示的に定められている手続」のいずれかを挙げており、両者は累積的要件ではないため、すでに両国間での外交交渉が不調に終わっている本事件では、国家間通報の手続中であっても ICJ に付託することは可能であるとの従来の ICJ の見解とも相違はない。

(b) 国内的救済完了原則の例外に関する解釈

人種差別撤廃委員会・カタール対 UAE 事件において、カタールは、制度的で一般的政策や実行となっている同条約の侵害（a systematic, generalized policy and practice of violations of ICERD）の存在が認められれば、国内救済完了原則は適用を免れ、受理可能

となる旨主張した。人種差別撤廃委員会は、この点については、本案審査の対象となる実体的権利侵害の有無に関わる問題であると認識し、カタルの主張は、特別調停委員会による調停手続にて検討するとした。この取扱いは、条約上の明文規定はないものの、同委員会手続規則69(1)には、同委員会が受理可能性審査の段階では実質的な検討を行ってはいない旨定められていることに起因する。

しかし同委員会は、同時期に受け付けた国家間通報事件であるパレスチナ対イスラエル(2018年)に関しては、異なるアプローチをもって受理可能性を審査している。事案概要は紙幅の都合もあり割愛するが、この2つの条約締約国をめぐる積年の問題は周知のとおりであり、パレスチナは、イスラエルの同条約2条(差別撤廃義務)、3条(アパルトヘイト禁止)、5条(法の前の平等、権利共有の無差別)の(a)裁判所での平等な取扱い、(d)市民的権利: 移動・居住の自由、自国に戻る権利、(e)経済的社会的文化的権利の侵害、を訴えている。

イスラエルは本通報の受理可能性について、両者間の条約関係の不存在⁴⁵⁾と国内的救済未完了を理由に許容されないと主張した⁴⁶⁾。イスラエルはパレスチナの条約加盟時に、イスラエルとの関係においてパレスチナを締約国として承認しないという留保を国連事務総長宛に提出している。一方パレスチナは、イスラエルは占領地下での条約適用性を否定している。国内救済未完了を主張する側がそれを立証しなければならない⁴⁷⁾、違反が行政的実行により構成されている時は、救済完了原則の適用はない⁴⁸⁾、イスラエル司法府は独立性が担保されておらず、国内法により人権侵害が正当化されていて、裁判手続の遅延や高額な手続料、証人出廷への困難等から、実効的救済手段も不存在であり、よって国内的救済完了原則の適用は免れると反論した⁴⁹⁾。

人種差別撤廃委員会は、その受理可能性決定において、地域的な人権委員会及び裁判所の法理に照らせば、国内救済完了原則の適用例外には、一般化された政策や実行があると単に主張するだけでは不十分で、条約の実体的事項に関連する一般化された政策・実行に関する一応の証拠があるという基準が充足されていることが必要であると述べた⁵⁰⁾。続けて、過去のイスラエル国家報告審査において、同委員会が条約9条に関し、占領地下のアラブ系市民に対する差別的ないくつかの法を維持し、そのことが、市民権や法的保護、社会的経済的便益や土地・財産への権利へのアクセスに差異を生み出す要因となっていることを指摘したこと言及した。同委員会は、イスラエル国家報告審査に対する総括所見が、条約の実体的事項に関連する一般化された政策・実行に関する「一応の証拠」(*prima facie evidence*)にあたる⁵¹⁾とした。

このような国内的救済完了原則の例外に関する解釈については、人権条約機関やヨーロッ

パ人権裁判所、あるいは ICJ の間で基準が相互に参照され、解釈の発展が見られる⁵²⁾。パレスチナ対イスラエル事件の受理可能性決定は、手続規則に則り実質的な審査に立ち入らないとしたカタール対 UAE 事件とは一定の距離があるように考えられる。ヨーロッパ人権裁判所⁵³⁾、ICJ 事件⁵⁴⁾そして人種差別撤廃委員会の決定⁵⁵⁾のそれぞれにおいて、細かな表現こそ異なるが、反復的、集団的、組織的な侵害の存在が認められれば、国内救済完了原則の充足は不要とする法理の双方向的参照や発展は顕著になってきている。

以上のことは、「一応の（prima facie）証拠」という受理可能性レベルでの救済権に係る事実解釈と、本案レベルでの救済権の実体的解釈との峻別がどれほど明確に可能かという疑問を提起している。

4. 国家間通報手続の性質と実効性

ここまでの検討を踏まえ、国家間通報手続の性質とその有効性について、仮定を前提にしたものであることは免れないが若干の考察を試みたい。

(1) 「入口」のリスクと「出口」のリスク

国家間通報が約半世紀もの間活用されなかった理由については、個人が国家を相手取って自らの権利侵害に対する当該国家の責任やその救済を訴える個人通報手続とは影響の大きさが異なり、国家間通報手続の開始が、両国の外交関係に与える影響や報復的措置が激化することへの懸念等が一般的に想定されてきた。国連下での国際的人権保障制度の発展をみてもなお、人権は各国の主権事項とされたかつての価値観が完全に失われていないことも要因の1つであろう。

しかしそのような「入口」のリスクを理由に、人権諸条約による人権保障の枠組みにおいて、ある締約国が他の締約国の義務違反に係る責任追及を回避するという説明は、未だ限定的かもしれないが、次第に説得的ではなくなっているように見受けられる。本稿でも触れたように、2000年代から、人種差別撤廃条約や拷問等禁止条約の紛争解決条項を根拠として、直接の被害国として、あるいは直接の被害国でなくとも、それらの条約に含まれる（締約国間）対世的義務の違反責任を追及するため、ICJ への付託事件が増えている。国家対国家という基本構造は同じであるのに、人権条約上の国家間通報手続ではなく国際裁判が選択されてきた背景には、手続自体の性質や具体的な問題方法の違いによる「出口」のリスクもあると考えられる。

(2) 対世的義務と通報手続の非連続性

パレスチナ対イスラエル事件で人種差別撤廃委員会は、先のカタール政府が通報した2事件とは、国家間通報手続の性質に関し異なる解釈に立っている。当初パレスチナは、イスラエルによる条約義務違反の直接の被害国として注意喚起や通報を行っていたが、イスラエルが二国間の条約関係の成立を終止否定していることから、人種差別撤廃という義務の対世的性格を根拠として、締約国間での集団的な強制措置 (a means of collective enforcement) としての国家間通報提起を正当化することに方針転換したと思われる⁵⁶⁾。

人種差別撤廃委員会は、国連法務局に対し、パレスチナの条約加盟に対するイスラエルの異議が、両当事者間での国家間通報を委員会が検討することを排除するかについて意見を諮問した。国連法務局は両者の間に条約関係はなく、条約留保に対する異議制度とは異なり、条約締結(加入)に対する他の締約国の異議(通知)は、両者間の条約上の関係を生じさせず、したがって、両者のうち一方による他方への通報を委員会が検討することも妨げられると結論づけた⁵⁷⁾。しかし委員会は法務局の見解を採用せず、人権条約の集団的な履行という非相互的な性格により、一般国際法上の規則のうちいくつかは適用されない、条約諸規定の義務は対世的性格を有し、集団的に保障されるべき非相互的な義務を含み共通利益に基づいている、集団的な実施メカニズムは個別の締約国間の関係に関わりなく利用できる、調停としての性格を有するメカニズムは現実的で建設的な効果があるよう履行されるべきである、との見解を示した⁵⁸⁾。その上で、多数意見は、イスラエルの意思に関わりなく、パレスチナから提起された通報を審査する管轄権を有すると判断した⁵⁹⁾。

しかし現実には次のように、調停としての性格を有する手続であることから、集団的強制措置ではなく、紛争に関し合意された解決策に到達するために、当事国間の同意に基づく、二辺的な紛争解決⁶⁰⁾の手段にしか位置づけられない。

(3) 調停手続の内在的制約

国家間通報手続では、どの条約においても、中盤より「調停」に移行する。調停を行う委員会が、モニタリング委員会で構成されるのか、外部の専門家を含めて特別調停委員会を別途設置するのかは、条約により規定ぶりは異なっている⁶¹⁾。定めのない欠欠部分については、より詳細な規定を置いている他の条約が参照されるものと考えられる⁶²⁾。

最初に問題となるのは、調停のための委員会の委員構成とその決定プロセスである。条約下に設置されたモニタリング委員会がまず調停を試み、不調の場合、紛争当事国の同意を得て特別調停委員会を立ち上げるもの(自由権規約)、5名から成る委員会を立ち上げ、その

内訳についてはモニタリング委員会委員か外部委員かは問わないが、委員任命自体には紛争当事国の同意が必要なもの（人種差別撤廃委員会）、まずはモニタリング委員会があっせんを行い、適当な場合には特別調停委員会を立ち上げるもの（拷問等禁止委員会）など様々である。

拷問等禁止委員会の関連規定には、特別調停委員会の委員任命に紛争当事国の同意が必要か否かは明記されていないが、これもまたより詳細な他の条約規定に則した対応となることが想定できる。そう仮定すれば、自由権規約や拷問等禁止委員会での手続において、モニタリング委員会によるあっせんにて解決に至る場合はともかく、不調に終わり「特別調停委員会」を設置する段になれば、紛争当事国が委員の人選に自国の意向を反映させることになる。すなわち人選をめぐる攻防で調停手続が前進しないことも予測される。

人種差別撤廃委員会への3件の国家間通報のうち、カタール対 UAE 事件及びカタール対サウジアラビア事件の2件については、12条に基づく特別調停委員会の設置が決定された後、コロナ禍の国連諸会議への影響や財政難などの事情で特別調停委員会の活動を開始できずにいる間に、当事者間での外交的解決（国交正常化のアル・ウラ合意）が図られた。これを受けてカタール政府は同委員会に手続の中断を要請し、UAE とサウジアラビアの二カ国もこれに同意している。同委員会は、アル・ウラ合意から1年以内に、手続を再開するか終止するかを連絡するよう当事国に求める決定をした⁶³⁾。ICJ での訴訟手続が完全には終結しているとは言えないカタール対 UAE 事件については今後については確定していないが、カタール対サウジアラビア事件については終止の可能性が高い。

またパレスチナ対イスラエル事件では、イスラエル側は当初より、パレスチナを締約国として承認しておらず、両国間の条約上国家間関係の不存在を理由に、自国の主張に関しては累次提出しているものの、調停手続の進行は拒否している。人種差別撤廃委員会は条約12条に基づく特別調停委員会の設置を決定した⁶⁴⁾が、一方の当事者が当該手続に参加しないことを表明している以上、今後の進展について希望的観測を持つことは難しい。

(4) 調停案の取扱い

また最後に問題となるのは、特別調整委員会の最終決定の取扱いである。それについては、各条約の規定内容には少しずつ違いがあり、それが効果にも影響を与えるものと考えられる。

人種差別撤廃条約では、特別調停委員会がまとめる最終報告 (findings and recommendations) は、手続の当事国だけでなく、他の締約国にも送付されることとなっている。通報の事案概要、紛争当事国の主張だけでなく、提示された調停案も締約国内で共有されることを意味す

る。しかし拷問等禁止条約の手續においては、通報受領後12箇月以内に、(特別調停委員会)により解決が得られた場合(i)には、事実や解決内容について簡潔に記述した「報告」を関係締約国のみに送付、(特別調停委員会)により解決が得られない場合(ii)には、事実について簡潔に記述した「報告」と関係締約国の口頭による意見の記録と書面による意見を添付したものを提出(同条約21条1項(e))となっている。規定の文言だけに拠れば、特別調停委員会による調停が不調となった場合には、その調停案は他の締約国には開示されないことを意味し、単に手續が不透明というだけでなく、当該通報に関連し、委員会が導いた条約の解釈・適用や紛争解決に関する見解が、締約国間ひいては国際社会において共有されないことは損失とも言えよう。

(5) 救済権の位相

普遍的人権諸条約下での国家間通報手續における受理可能性要件が、ほぼ国内的救済完了原則に限られていることに照らすと、受理可能性決定が「一応の」ものであったとしても、救済権の解釈は事後の本案審査における解釈とも密接で、1つの争点にもなると思われる。

ここでは拷問等禁止条約14条について触れるに留めるが、同規定は条約起草時より、救済権の対象や保障基準は拡大・発展している⁶⁵⁾点も注目される。同条約16条1項では「締約国は、自国の管轄の下にある領域内において、第1条に定める拷問には至らない他の行為であって、残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に当たり、かつ、公務員その他の公的資格で行動する者により又はその扇動により若しくはその同意若しくは黙認の下に行われるものを防止することを約束する。特に、第10条から第13条までに規定する義務については、これらの規定中「拷問」を「他の形態の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰」と読み替えた上で適用する」と規定されており、14条の救済の対象は「拷問」被害であり、「残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰」が除外されていたことは明らかである。

拷問等禁止委員会は、14条の救済に対する権利も、16条1項の読替え対象であるという見解を2012年に採択された「一般的意見3(14条)」⁶⁶⁾にて示している。また同一般的意見では、14条の射程には、①手続的側面としての「実効的救済(effective remedy)」と②実体的側面の「救済(reparations)」の双方が含まれており、①については、拷問と非人道的取扱いの被害者に対して、救済を求めることを可能し、救済の決定・付与を可能とする立法や制度・手續の整備が含まれること、②については、原状回復、賠償、リハビリ、満足、再発防止の5つの柱からなる、「被害者」が実質的具体的に救済を獲得する権利が想定され

ている⁶⁷⁾。

同一般的意見では、14条の適用範囲は、犯罪地や犯罪者・被害者の国籍国により限定されない⁶⁸⁾としているが、この領域性の否定についてヨーロッパ人権裁判所は批判しており、実際には拷問禁止委員会の判断は抑制的であるという指摘⁶⁹⁾もなされている。

しかしそのような抑制的な傾向は見られるにしても、一方で、救済権の射程がより拡大しているとすれば⁷⁰⁾、受理可能性段階の国内的救済完了原則の例外についての審査と、本案での審査がどのように峻別できるかはより明確な検討が必要に思われる。

おわりに

人権条約における国家間通報は、地域的人権条約とりわけ国家間申立制度を備えるヨーロッパ人権条約下の手続の性格と本稿で考察した国連人権諸条約下の同手続とは異なることも明らかになった。ヨーロッパ人権条約における国家間申立手続は、その後の条約改正の影響は受けるものの、同条約旧31条（1950年条約）⁷¹⁾では、同旧24条の下での国家間申立事件について、人権委員会により解決されない場合には、同委員会は、事実を照らし被申立国による条約上の義務違反があったか否かに関する意見を、事実関係とともに報告書としてまとめ（旧31条1項）、さらに当該報告書を閣僚委員会に送付すること（同条2項）が定められている。また閣僚委員会への報告書送付後においても、同委員会は、適当と考える提案を行うことができると規定されている（同条3項）。すなわち、当事国間の紛争が人権委員会が提示する条約解釈によっても解決されない場合においても、事実関係や同委員会の意見を少なくとも報告書として閣僚委員会に送付することで、当事国以外に対しても、事実や条約解釈について明らかにする効果は付与されていた。

後者における国家間通報手続は、国家主権に対する幾重もの防御壁に守られた手続である。大半の条約において選択的受諾を前提とする制度であり、そのプロセスの随所に紛争当事国の同意を必要とし、最終的には調停の性質しか付与されていないと結論づけるとすれば、その存在意義はどこにあるのだろうか。

例えば人種差別撤廃条約・カタール対UAE事件のように、複数の異なるフォーラムにて同時に開始された手続の1つとして、いわゆるフォーラム・ショッピングの選択肢と捉える向きもあるかもしれない。あるいは、国連憲章やICJ規程との関係にて、ICJに紛争を付託できない事案の受け皿とすることや、紛争解決条項に基づくICJ付託の前置手続としての機能は果たす、と位置付けることは可能かもしれない⁷²⁾。

現実味は薄れるが、拷問等禁止条約20条に定められるようなモニタリング委員会による「調査 (inquiry)」手続のトリガー⁷³⁾としての機能はあるかもしれない。調査手続自体は非公開に遂行されるが、調査結果については拷問禁止委員会の年次報告書で明らかにされる。しかしこれも調査手続の実績がこれまでに10件程度⁷⁴⁾であり、それらの情報提供者が必ずしも国家ではないことに照らせば高い有用性があるとも評価できない。

プロパガンダ的に条約義務違反を提起するのではなく、差し迫った深刻な人権侵害状況に対する現実的な紛争解決を真の目的とするのであれば、各国政府は費用対効果も勘案しつつ、より司法的性格の強い紛争解決手段を求めて国際裁判を選択するであろう。

史上初の3件の通報事件が、国際社会から「成功例」として評価可能性が小さくなりつつある今、調停的性格を有する国家間通報メカニズムが、現実的で建設的な効果があるよう履行されるために⁷⁵⁾、条約実施機関による、法の諸原則に照らしたより明確で一貫性のある法解釈の提示が一層重要性を増すであろう。

注

- 1) 芹田健太郎『国際人権法』(信山社、2018年)480頁。
- 2) 薬師寺公夫「国際司法裁判所における人権保護」『国際問題』No.680(2019年4月)30-39頁。
- 3) 現時点(2022年2月)においても、当該3件にとどまっている。
- 4) 本稿では、各条約締約国の条約実施状況をモニタリングしたり、各種通報等を審査したりする権限を有する機関を総称して「委員会」という。
- 5) 例として、人種差別撤廃条約11条1項、自由権規約41条1項(a)、拷問等禁止条約21条1項(a)、等。
- 6) 人種差別撤廃条約11条2項、自由権規約41条1項(b)、拷問等禁止条約21条1項(b)、等。
- 7) 人種差別撤廃条約11条3項、自由権規約41条1項(c)、拷問等禁止条約21条1項(c)、等。
- 8) 自由権規約第一選択議定書3条、拷問等禁止条約22条2項、等。
- 9) 人種差別撤廃条約11条3項ただし書、自由権規約41条1項(c)ただし書、等。
- 10) 拷問等禁止条約21条1項(c)ただし書。被害者への効果的な救済を与える可能性に乏しい場合を原則の例外として明示しているのは拷問等禁止条約のみである。
- 11) 自由権規約42条1項。人種差別撤廃条約12条1項(a)。
- 12) 人種差別撤廃条約11条4項。
- 13) 自由権規約42条1項(a)。
- 14) 自由権規約42条1項(b)。
- 15) 自由権規約42条2項。
- 16) 拷問等禁止条約21条1項(c)。
- 17) 人種差別撤廃条約13条。
- 18) 拷問等禁止条約21条1項(h)。
- 19) UN.Doc. E/CN.4/1285.
- 20) Mafred Nowak *et al.*, *The United Nations Convention Against Torture and Its Optional Protocol: A Commentary*, OUP, 2020, p.682.

- 21) UN Doc. E/CN.4/1982/L.40.
- 22) *Ibid.*, paras.82-83.
- 23) Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), *I.C.J Reports* 2019.
- 24) Ukraine v. Russian Federation, *I.C.J Reports* 2019, pp.595-600, paras.99-113. Qatar v. United Arab Emirates, *I.C.J Reports* 2021, paras.
- 25) Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), *I.C.J Reports* 2021.
- 26) Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018 (II), pp. 420-421, para. 39.
- 27) Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Request for the Indication of Provisional Measures, Order, 14 June 2019, p.12, para.25.
- 28) Questions relating the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgian v. Senegal) , Judgment, ICJ Report 2012, p.422.
- 29) CCPR 41 (1)(c), CESCR-OP10(1), CERD11(3), CMW76(1)(c).
- 30) CAT 手続規則 92(2) (c) (UN Doc. CAT/C/3/Rev.6).

Rule 92 Notification by the States parties concerned

1. A communication under article 21 of the Convention may be referred to the Committee by either State party concerned by notice given in accordance with paragraph 1 (b) of that article.
 2. The notice referred to in paragraph 1 of this rule shall contain or be accompanied by information regarding:
 - (a) Steps taken to seek adjustment of the matter in accordance with article 21, paragraphs 1 (a) and (b), of the Convention, including the text of the initial communication and of any subsequent written explanations or statements by the States parties concerned which are pertinent to the matter;
 - (b) Steps taken to exhaust domestic remedies;
 - (c) Any other procedure of international investigation or settlement resorted to by the States parties concerned. (太字筆者。)
- 31) ILC draft articles on diplomatic protection with commentaries, *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol.II, Part Two.
- Article 15 Exceptions to the local remedies rule
- Local remedies do not need to be exhausted where:** (a) there are no reasonably available local remedies to provide effective redress, or the local remedies provide no reasonable possibility of such redress; (b) there is undue delay in the remedial process which is attributable to the State alleged to be responsible; (c) there was no relevant connection between the injured person and the State alleged to be responsible at the date of injury; **(d) the injured person is manifestly precluded from pursuing local remedies;** or (e) the State alleged to be responsible has waived the requirement that local remedies be exhausted. (太字筆者。)
- 32) 本稿における人種差別撤廃委員会での手続経過に関する記述は、同委員会ウェブサイト上の国家間通報に関するページ (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/inter-state-communications>) 上の情報に拠る。
 - 33) Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Judgment, 4 February 2021.

- 34) Decision of the ad hoc Conciliation Commission on the request for suspension submitted by Qatar concerning the interstate communication Qatar v. the United Arab Emirates, 5 March 2021 (https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/Decision_9381_E.pdf, last visited on 31 March 2022).
- 35) UN Doc. CERD/C/99/4, para.63.
- 36) CERD, General Recommendation XXX on discrimination against non-citizens, Sixty-fifth session (2005).
- 37) *Ibid.*, para.4.
- 38) 李禎之「国際司法裁判所における仮保全手続の特質——本案権利の蓋然性要件の展開と限界——」『国際裁判と現代国際法の展開』（2014年）35-56頁。ICJにおいて、本案権利の蓋然性を判断基準とすることには、仮保全措置濫用防止の効果があり、ICJが否定する「仮判決」との違いは権利の実体を保護しようとしているか否かであるとする。
- 39) Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Judgment, 4 February 2021.
- 40) Separate Opinion of Judge Iwasawa, paras. 59-66 at Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Judgment, 4 February 2021.
- 41) 阿部克則「(判例研究) 人種差別撤廃条約適用事件(カタール対UAE)(国際司法裁判所先決的抗弁判決・2021年2月4日)」『学習院大学法学会雑誌』57巻1号(2021年)253-285頁。濱本正太郎「国際裁判機関間の批判的対話」『法律時報』93巻4号(2021年)73-77頁。
- 42) Admissibility of the inter-state communication submitted by Qatar against United Arab Emirates, UN Doc. CERD/C/99/4, paras.18-21, 44 and 46.
- 43) *Ibid.*, para.49.
- 44) 洪恵子「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No.2020-8。
- 45) 人種差別撤廃委員会から見解を求められた国連法務部の、両国に条約関係は成立しないとの見解については、洪恵子「他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外的(erga omnes)義務の意義」『論究ジュリスト』No.37(2021年)23-10頁参照。未承認主体との条約関係に関して、濱本幸也「国家承認の現状と今後の課題」『法学研究』94巻1号(2021年)67-71頁。
- 46) Decision on the admissibility of the inter-state communication submitted by the State of Palestine against Israel, UN Doc. CERD/C/103/R.6, para.9.
- 47) *Ibid.*, paras.13-14.
- 48) *Ibid.*, para.19.
- 49) *Ibid.*, paras.24-26.
- 50) *Ibid.*, para.63.
63. Against this background, the Committee considers that the allegations of the applicant refer to measures undertaken as part of a policy ordered and coordinated at the highest levels of government, which may amount to a generalized policy and practice on a range of substantive issues under the Convention. The Committee considers that exhaustion of domestic remedies is not a requirement where a “generalized policy and practice” has been authorized. In line with the jurisprudence of regional human rights commissions and courts, the Committee considers, however, that it is not sufficient that the existence of such a generalized policy and practice is merely alleged but that *prima facie* evidence of such a practice must be established.
- 51) *Ibid.*, para.64.
64. In this context, the Committee recalls the concerns expressed in its Concluding observations on Israel under article 9 of the Convention with regard to “the maintenance of several laws

- which discriminate against Arab citizens of Israel and Palestinians in the Occupied Palestinian Territory, and create differences among them, as regards their civil status, legal protection, access to social and economic benefits, or right to land and property.” ……In light of the submissions of the state parties as well as in light of the concluding observations of the Committee, the Committee is satisfied that the threshold of *prima facie* evidence of a generalized policy and practice that touch upon substantive issues under the Convention is fulfilled and consequently, the rule on exhaustion of domestic remedies does not apply.
- 52) Dai Tamada, *Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement?*, *Journal of International Dispute Settlement*, vol.12(2021), pp.417-418.
- 53) *Georgia v. Russia (II)*, 38263/08, ECtHR, Decision on Admissibility of 13 December 2011, para. 85.
- 54) *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment, 8 November 2019, [2019] ICJ Rep 558, at 606, para 130.
- 55) UN Doc. CERD/C/99/4 (27 August 2019), para.40.
- 56) Dai Tamada, *supra* note 52, pp. 418-425.
- 57) Interoffice Memorandum of the Office of Legal Affairs, Competence of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination to consider a matter brought to the attention of the Committee pursuant to Article 11 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 29 July 2019.
- 58) CERD/C/100/5.
- 59) 5人の委員による個別反対意見は、国連法務局の見解に立ち、条約上の義務の対世的性質を理由に、その履行を求める手続が締約国の意思に反して進められるのであれば、同様に対世的義務に関する規定を含む自由権規約や拷問等禁止条約において、国家間通報手続が選択的な制度となっていることと矛盾するとも指摘する。*Ibid.*, Annex, Individual Opinion of the Following Committee's Members: Bossuyt, IZAK-Ndiaye, Ko, Li and Moreno (Dissenting), paras.1,11-14.
- 60) Dai Tamada, *supra* note 52, p.415.
- 61) 特別調停委員会の設置に関する規定概要は次のとおりである。
- 人種差別撤廃条約
- 12条1項(a) 5人の者（委員会の委員であるか否かを問わない）、すべての紛争当事国の同意を得て任命する。12条2項委員は、個人の資格で、職務を遂行する、委員は、紛争当事国の国民又はこの条約の締約国でない国民であってはならない。
- 自由権規約
- 41条1項(e) 委員会による検討、あつせん。
- 42条1項(a) 関係締約国の満足するように解決されない場合には、関係締約国の事前の同意を得て、特別調停委員会を設置する。
- 42条1項(b) 委員は関係締約国が同意する5人で構成。構成について3箇月以内に同意が得られない場合には、同意が得られない委員候補にかわり、委員会内の秘密投票にて3分の2の多数により、自由権規約委員会の委員のなかから選出される。
- 拷問等禁止条約 21条1項(e) 委員会は「事案を友好的に解決するため」関係国に対してあつせんを行う。適当な場合には特別調停委員会を設置する。
- 62) 仮に、拷問等禁止条約において、特別調停委員会を設置して審査を行う場合には、当該委員会は自由権規約42条に沿った運用がなされることが想定される。
- 63) https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/Decision_9381_E.pdf

- 64) UN Doc. CERD/C/103/R.6/Rev.1. なおその後人種差別撤廃委員会は、2022年1月22日に特別調停委員会の委員長を任命し、国家間通報手続に関する手続規則を同年4月25日付にて採択している。
- 65) Mafred Nowak *et.al.*, *supra* note 20, pp.378-387.
- 66) UN Doc. CAT/C/GC/3.
- 67) *Ibid.*, paras.19-20.
- 68) *Ibid.*, para.22.
- 69) *Nait-Liman v. Switzerland*, 51357/07, ECtHR [GC]15 March 2018, § 182–189. ヨーロッパ人権裁判所は、先決段階において、ECHR6条1項の適用可能性は紛争の存在に依拠し、かかる紛争は国内法上の権利義務に関係するものでなければならない (§ 106) こと、拷問等禁止条約はスイス法制度の不可分の一部をなす (§ 108) こと、拷問被害者が、賠償を得る権利は、民事上のものとしてスイス法上認められており、ヨーロッパ人権条約6条1項は本件に適用可能である (§ 110–111) との判断を示した。その後の本案審査においては、司法へのアクセスは公正な裁判権の側面であるが、アクセス権は絶対的ではなく、比例性原則を満たす範囲で一定の制限に服するとした。竹内真理「公正な裁判を受ける権利と第三国での拷問——ナイト・リマン判決」『人権判例報』1号(2020年)53–60頁。
- 70) 拷問等禁止条約に限らず、ヨーロッパ人権条約13条(実効的救済)について、その権利の自律性や解釈の発展(拡大)はすでに多く指摘されている。
- 71) 1950年条文テキストは次のウェブサイトから入手可能である (https://www.echr.coe.int/Documents/Archives_1950_Convention_ENG.pdf)。
- 72) 直接の被害国が国家間通報手続を提起する場合には、通報の初動手続が拷問等禁止条約30条1項に定める「仲裁の要請」に含まれると考えることも可能かもしれないが、あまりに限定的な価値にとどまる。
- 73) 拷問等禁止条約21条「1 委員会は、いずれかの締約国の領域内における拷問の制度的な実行の存在が十分な根拠をもって示されていると認める信頼すべき情報を受領した場合には、当該締約国に対し、当該情報についての検討に協力し及びこのために当該情報についての見解を提出するように要請する」。
- 74) 拷問禁止委員会による条約20条に基づく調査実績は、1994トルコ、1996エジプト、2001ペルー、2002スリランカ、2003メキシコ、2004セルビア・モンテネグロ、2008ブラジル、2012ネパール、2014レバノン、2017エジプトにとどまる(2022年3月時点)。
- 75) UN Doc. CERD/C/100/5, para.3.50.

【注】執筆者は、本稿脱稿時に国連拷問禁止委員会委員に就任したが(任期2022-2025年)、本稿中の意見は同委員会を代表するものではなく、個人的見解であることを申し添える。

Operational Challenges in Inter-states Communications under the UN Human Rights Treaties

MAEDA Naoko

Inter-states communications under the UN human rights treaties were drafted as one of the treaty implementation measures, along with national reporting, individual communications, investigations, etc. However, there have been no files for about half a century, and it is often compared with inter-states applications under the European Convention on Human Rights. It has been pointed out that there is a difference in nature from the petition procedure. Under such circumstances, in 2018, based on Article 11 of the Convention on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), three communications were submitted to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. One of the cases, *Qatar v. UAE*, was referred to the International Court of Justice (ICJ) at the same time, so the progress of both procedures attracted public attention. Both the ICJ and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination proceeded with the examination of each case based on the interpretation that the pre-referral procedure stipulated in the dispute clause of the CERD is not a cumulative requirement. However, regarding the material jurisdiction related to Article 1 of the Convention, the judgement of the ICJ excluded such a case of discrimination/distinction based on nationality, whereas the Committee on the Elimination of Racial Discrimination has, in principle, dealt with the issue and has decided to keep its work load on this case. Furthermore, after the establishment of ad hoc Conciliation Committee under the CERD, the political agreements between the countries concerned made suspended its conciliation process.

The relevant articles on inter-states communications are not completely identical in respective treaties. In particular, there are wide range of the composition of ad hoc conciliation committees, its establishments, modalities of publicizing the outcome of conciliations. The leading cases based on the CERD would play a role to prospect the practical aspects of the procedure to some extent, however, it would not be applied automatically to other treaties.

In this article, with reference to the Convention against Torture (CAT) which has provided *erga omnes (partes)* obligations to the State Parties as well as the CERD, some operational challenges will be scrutinized.