

社会権規約選択議定書の採択

渡 辺 豊

- I はじめに
- II 選択議定書起草に至るまでの経緯
- III 起草過程における論点
- IV 若干の考察・おわりに

I はじめに

2008年12月10日の国連総会は、各国首脳が出席する中で、世界人権宣言採択60周年を記念して開催された。そのときに採択されたのが、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（以下、社会権規約）の選択議定書である¹。後に触れるように、本選択議定書の起草過程においてはこの日の採択を意識して議論が進められてきた²。

本稿で検討の対象とするこの選択議定書は、社会権規約の実施措置として個人通報制度を導入するものである。すなわち、社会権規約の実施措置を担う「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」（以下、社会権規約委員会）に対して、この選択議定書の締約国の管轄下にある個人・個

1 U.N. Doc., A/RES/63/117.

2009年9月24日に署名式典が開催され、署名のために開放された。2009年末までに30カ国が署名を行っている。批准国は今のところない。

2 伊藤恭子「UPR第1回日本政府審査及び社会権規約選択議定書採択」『国際人権』第20号（2009年）、93頁。See also, U.N. Doc., A/HRC/8/7, para. 7.

人の集団及びそれらを代表する者からの通報を受理し検討する権限を付与するものである。

このことは、国際人権法における社会権の保障に関する歴史的展開に鑑みると非常に重要な意義を有するものと考えられよう³。世界人権宣言を法的拘束力ある条約として起草するに際して、経済的・社会的権利が市民的・政治的権利との対比において異なる性質を有していること、すなわち即時実施の義務を有さず、かつ司法判断になじまないという理由により、単一の条約ではなく別個の条約として起草されたことは周知の事実であり、この点に関する先行研究についても枚挙に暇がない⁴。

そのようにして起草された社会権規約は「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）と対比しても、その実施措置に関しても大きな相違が見られた。自由権規約においては、当初より実施機関として、個人資格の専門家により構成される規約人権委員会（Human Rights Committee）を設置し、国家報告制度及び任意の宣言による国家通報制度を備え（自由権規約第4部）、かつ選択議定書により個人通報制度も導入された。他方、社会権規約は上述のような権利の性質の違いを理由に、自由権規約のような実施措置を望まない各国の意見の結果、独自の実施機関を有さず、経済社会理事会がその実施の任を負うことになった⁵。このこ

3 後に触れる作業部会において、国連人権高等弁務官は本選択議定書の採択が「普遍的な人権システムの歴史における一里塚（milestone）」であると述べている（Statement of Ms. Louise Arbour, the United Nations High Commissioner for Human Rights at the 5th session, 31 March 2008, *U.N. Doc.*, A/HRC/8/7, para. 5.）。

4 例えば、Arambulo, K., *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, 1999, pp. 16-18 ; Craven, M., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford University Press, 1995, pp. 9-20.

5 社会権規約の起草過程においても、規約人権委員会のような実施機関を設置しようという提案がなかったわけではない。その点についての概括的な説明としては、例えば Alston, P., “Out of the Abyss : The Challenges Confronting

とから、権利の性質の相違が実施措置の相違として認識されることとなったわけであるが、このような自由権と社会権の性質の相違を実施措置の相違に直接関連付ける主張に対しては、これまで二分論批判という形で多くの反論がなされてきた⁶。また、国際的実施措置においても地域的実行のみならず国連人権諸条約の実行においても社会権を包摂する実行が見られるようになってきている⁷。

本稿は、国際人権法における社会権の実施に関するこれまでの理論及び実行に鑑みて社会権規約の選択議定書の内容及び起草過程を検討しようとするものである。以下では、まず2008年の選択議定書採択に至る過程を振り返り、社会権の分野における個人通報制度の導入に際して見られた見解を肯定的なものも否定的なものも含めて概観し、それに対してどのような結論が得られたのかを検討する（Ⅱ）。次に、選択議定書の起草過程における個別の問題点を検討し、それに対してどのような解決策が与えられたのか、そしてそれがどのような意義を有するのかを他の国連人権条約における個人通報制度の実行も参照しつつ検討する（Ⅲ）。最後に、そのようにして採択された選択議定書についての意義と問題点の検討を暫定的ながら行う。選択議定書は採択されたものの、権利の性質に関しても議定書そのものに対しても全面的な賛意が得られているわけではなく、これらの

the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights,” 9 *HRQ*, 1987, pp. 335-340.

6 例えば、申恵丰『人権条約上の国家の義務』（日本評論社、1999年）。Shue, H., *Basic Rights : Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, 1980 ; Eide, A., Krause, C., Rosas, A., *Economic, Social and Cultural Rights* (2nd Revised Edition), Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

7 ヨーロッパにおける地域的人権実施機関の実行としては、拙稿「社会権の実効性確保のための実施措置の意義と役割」『一橋法学』第4巻2号（2005年7月）、629-667頁；同「欧州人権裁判所による社会権の保障」『一橋法学』第7巻2号（2008年7月）、447-487頁を参照のこと。

点に関して慎重な意見も根強く見られるのも事実である⁸。そのような意見を意識しつつも、選択議定書が採択された意義や今後の課題について若干の見解を述べることにする（IV）。

II 選択議定書起草に至るまでの経緯

1 社会権規約委員会による草案作成（1997年）まで

1966年に採択された社会権規約は、1976年1月に発効した。社会権規約は、他の国連人権条約とは異なり、独自の実施機関を有さず、経済社会理事会がその任に当たることとされていた（第17条）。経済社会理事会は1976年の決議1988（LX）により会期作業部会（Sessional Working Group）を設置し、そこに社会権規約の報告書審査を補助する任務を与えた⁹。作業部会は、15名からなる締約国の代表により構成され、かつ地理的配分に考慮を払い構成員が選出され¹⁰、作業部会が経済社会理事会を補助する形で報告書の審査を行うこととなっていた。

社会権規約第17条に基づく報告の計画について、上記決議は締約国に対して2年ごとに（in biennial stages）第6-9条、第10-12条、第13-15条に関する報告を順次提出するように求めていたが¹¹、このような方法は、形式及び実体の両面から多くの問題点が指摘されてきた¹²。そのような問

8 選択議定書を採択した、作業部会の閉会時の各国代表の発言は、その内容に賛同するものばかりではない。cf., *U.N. Doc.*, A/HRC/8/7, paras. 214-254.

9 ECOSOC, Resolution 1988 (LX); *U.N. Doc.*, E/5850, pp. 11-12.

10 *Ibid.*, para. 9 (a). 経済社会理事会決定1978/10によれば、15名の構成員は3名ずつがアフリカ・アジア・東ヨーロッパ・ラテンアメリカ・西ヨーロッパ及びその他の地域からそれぞれ選出されることになっていた。（ECOSOC Decision 1978/10, para. a; *U.N. Doc.*, E/1978/78, p. 34.）

11 *Ibid.*, para. 1.

12 Alston, *supra* note 5, pp. 341-342. Alstonによると、作業部会の欠点は具体

題点の指摘に対応する形で、1985年の経済社会理事会決議1985/17¹³により今までの作業部会は「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)に改められた¹⁴。18名の委員は個人資格で選出され¹⁵、その点で規約人権委員会の定める資格とほぼ同様になった¹⁶。

的には以下の通りである。

- ①報告書審査が表面的であり、かつ政治的に利用されている。
- ②報告書を検討し評価するための基準を、作業部会が設定してこなかった。
- ③作業部会の報告書には、実質的な結論はほとんど述べられておらず、締約国が規約上の義務を履行しているのかどうかを示してこなかった。
- ④専門機関（とりわけILO）の参加を阻もうとする動きがあった。
- ⑤作業部会の構成員の出席がまばらである（代理委員による出席も頻繁に行われた）
- ⑥作業部会のメンバー構成が、連続性を欠いていた。
- ⑦作業部会に与えられた時間が少なかったために、報告書審査が早急に行われすぎた。
- ⑧作業部会の側に、法の背後にある実情を評価せず、かつすべての報告書に対して質問をしようという意図があったために、報告書審査は非常に儀式的かつ同じような質問が繰り返された。
- ⑨作業部会の審議においては、締約国が規約上の権利に関する政策を遂行するにあたっての広範な文脈を考慮に入れていなかった。

それ以外にも重大な問題として、作業部会の経済社会理事会への報告では、審査を行った報告書やその審議の要約を含むどころか、一般的な勧告についてもそれを避けていたことが指摘されている。

13 ECOSOC Resolution 1985/17 ; *U.N. Doc.*, E/1985/85.

14 申恵丰「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）」、同『人権条約の現代的展開』（信山社、2009年）、187-208頁。

15 *supra* note 13, para. b. 委員は合計18名で、15名は今で通り地理的配分により選出され、残り3名については、加盟国数の増加した地域に配分される。

16 自由権規約第28条2項は委員の資格について「高潔な人格を有し、かつ、人権の分野において能力を認められたこの規約の締約国の国民」で構成されると規定している。社会権規約委員会の設立決議の文言もこれとほぼ同様であるが、社会権規約委員会設置決議には「この規約の締約国の国民 (nationals of the States Parties to the present Covenant)」という文言はない。

社会権規約にも選択議定書を導入すべきであるという意見は、国際人権規約の起草時にも見られたものであるが、社会権規約委員会が設置されてからは、そのような議論を社会権規約委員会がリードするようになる。これは委員長にPhilip Alstonが就任し、同じく委員であったBruno Simmaとの協力により委員会の組織や機能について議論を牽引したことにもよる¹⁷。また先に触れたとおり、いわゆる人権二分論に疑義が唱えられるようになった時期ともこれは合致する¹⁸。

社会権規約委員会は、1990年の第5会期において個人通報制度を導入するに際しての主たる懸念事項をまとめたdiscussion noteを提出するように求めた¹⁹。それに対して提出されたのが、当時の委員長であったAlstonによって作成された2つのdiscussion noteであった²⁰。1992年の第7会期にそれらが議論され、議論の結果が委員会の報告書として経済社会理事会に報告されると同時に、翌年開催されるウィーン人権会議における議論の基礎として提出されることとなった²¹。そのようにして提出された文書がanalytical paperと呼ばれるものである²²。それによれば、自由権と比して社会権の侵害はあまりにも許容されすぎており、それは社会権を実質的に否定するようなものであるという²³。そのような観点から、自由経済政策

17 Alston, P. and Simma, B., "First Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights," 81 *AJIL*, 1987, pp. 747-756 ; "Second Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights," 82 *AJIL*, 1988, pp. 603-615.

18 経済的、社会的および文化的権利の実現に関する人権小委員会の特別報告者のTürkによっても選択議定書の提案がなされている（*U.N. Doc.*, E/CN.4/Sub.2/1992/16, para. 211.）。cf., *The Review / International Commission of Jurists*, N° 55, 1995所収の諸論文。

19 *U.N. Doc.*, E/1991/23, para. 285.

20 *U.N. Doc.*, E/C.12/1991/WP.2 ; E/C.12/1992/WP.9.

21 *U.N. Doc.*, E/C.12/1992/SR.11, para. 53.

22 *U.N. Doc.*, A/CONF.157/PC/62/Add.5, *Annex II*

23 *U.N. Doc.*, A/CONF.157/PC/62/Add.5, *Annex I*, paras. 6-7.

に対して社会権を保護し促進する適切な措置が必要であると指摘し、そのためには社会権を慈善的な性質ではなく権利として構成する必要があると述べている²⁴。社会権規約に規定されている権利についても、司法判断可能な要素が存在していることから、委員会は選択議定書の採択を強く支持するとしている²⁵。

analytical paperは同時に、社会権規約に選択議定書を導入することについての概括的な議論状況と共に、個人通報制度を導入する際の主要な論点についても検討を行っている。その後の起草過程においても、これとほぼ同様の論点が議論され続けている。

1993年のウィーン人権宣言では自由権と社会権の不可分性が強調され²⁶、また上記analytical paperの議論を反映する形で、同宣言行動計画において社会権規約においても個人通報制度を導入すべきであると規定された²⁷。その後社会権規約委員会は、引き続きこの点についての議論を続け、1997年に選択議定書案（以下、1997年草案）を採択した²⁸。

2 1997年草案の概要

1997年草案は、主として自由権規約選択議定書に規定されている文言及び当時起草中であった女性差別撤廃条約の選択議定書案の文言を下敷きに起草されている。以下、その内容を概観する。

選択議定書の当事国となった国家は、個人及び個人の集団からの通報を受理し検討する委員会の権限を認める（第1条）。ここで言う「通報（communication）」とは、専ら個人通報制度を指し、国家通報制度は除外

24 *Ibid.*, para. 10.

25 *Ibid.*, paras. 17-18.

26 *U.N. Doc.*, A/CONF.157/ 23, para. 5.

27 *Ibid.*, para. 75.

28 *U.N. Doc.*, E/CN.4/1997/105.

されている。国家通報制度は自由権規約を含め国連人権条約あるいは他の人権条約レジーム（ILO憲章及び結社の自由委員会、欧州人権条約）に規定が見られるものの、若干の例外を除いてほとんど活用されていない。1997年草案に至る議論では、国家通報制度は「パンドラの箱」と形容されているような状態であることに鑑み、現状においてはこれを含めることを推奨しないと決定された²⁹。

通報権者は、個人と個人の集団及びそれらを代表する者と規定された（第2条）。当該規定の文言は、基本的に自由権規約選択議定書第1条を参照にしている³⁰。通報権者に直接被害を受けた個人が含まれることは、制度として当然の前提とされている。自由権規約では手続規則により個人や個人の集団のために（on behalf of）行動する者としての第三者にも通報権を付与していることから、この点が条文として明記された³¹。ただし、欧州社会憲章の集団申立制度に見られるように特定の被害を前提とせず、非政府組織（NGO）にまで通報権者を拡大することは、国連人権条約の実行においてそのような実行が見られないことから否定的に捉えられている³²。

29 *Ibid.*, para. 14.

なお女性差別撤廃条約の選択議定書（1999年採択、2000年効力発生）では、国家通報制度は含まれていない。社会権規約委員委員会も、1997年草案の段階では当時起草中であった女性差別撤廃条約の選択議定書の議論を、国家通報制度を盛り込まない理由の一つに挙げている。

30 ただし、自由権規約選択議定書第1条にある「侵害（violation）」の文言を踏襲すべきではないとの意見も議論されている。これは、国家による権利の確保の失敗（failure）をどのように規定するかについて、社会権規約第2条1項との関連が問題となったためである。（*Ibid.*, para. 18.）

31 *supra* note 28, paras. 19-20. 規約人権委員会の手続規則96（b）（後注103）も参照のこと。cf., Nowak, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary* (2nd revised edition), N.P. Engel, 2005, pp. 834-837.

32 *Ibid.*, para. 22. ただし後にも述べるように、人種差別撤廃条約及び女性差別撤廃条約では、構造的な人権侵害状況に対応する目的での調査制度が規定さ

通報の対象となる範囲をどのように定めるのかについての議論は、以下に述べる3つの観点からのそれが、それぞれ位相を異にしつつなされている。

①個人通報制度の方式として、社会権規約上の権利を包括的に対象とする方法（包括的アプローチ）か、欧州社会憲章のように国家が対象となる権利を選べるようにする（宣言による適用除外あるいはアラカルト方式³³）方法を採用するか。

②（包括的アプローチを前提に）条文による対象範囲の設定。社会権規約第3部に規定する実体的権利（第6-15条）のみを対象とするか、第1条の人民の自決権も含む条約全体とするのか。

③権利の種類あるいは内容による制約の有無。これは例えば、規約中の権利の「重大で深刻な侵害」の事例に限定するといった提案や、国家の人権条約上の義務（後述）に基づき、「尊重」あるいは「保護」の義務の違反に対する通報のみに限定する、あるいは差別に関する事例のみに通報の対象を限定する、などといった提案が起草過程においても見られている。

1997年草案第2条は、このような議論を踏まえ、通報の対象を「本規約に定める、いずれかの経済的、社会的及び文化的権利」として、実体規定を包括的に扱うとの結論に至っている。これは後にも議論されるように、第3部のみ（第6-15条）を個人通報の対象とすると第2条2項及び第3条に規定される差別禁止・平等規定との関連での通報を受理できなくなってしまうことへの懸念が指摘できる。

第3条は、通報の受理可能性の基準を規定する。具体的には、以下の通りである。受理しない通報としては、匿名あるいは選択議定書の当事国でない国家に対する通報を定める（第1項）。不受理と宣言すべき通報とし

れており、社会権規約選択議定書ではこれが取り入れられている。

33 欧州社会憲章におけるアラカルト方式の具体的な運用については、拙稿「社会権の実効性確保のための実施措置の意義と役割」（前掲、注7）634-635頁を参照のこと。

ては、権利の侵害を構成する主張を含んでいない通報（第2項a）、通報権の濫用を構成する通報（第2項b）、通報の対象となる締約国に対して議定書が効力を有する前に生じた行為に関する通報（第2項c³⁴）が挙げられている。受理可能と宣言しない通報の種類としては、利用しうるすべての国内救済措置を尽くしたことを確認していない場合（第3項a）、同一の内容を提起する通報が、他の国際的措置の手續に係属していることを確認していない場合を定めている（第3条b）。

自由規約選択議定書との対比では、1997年草案では、仮保全措置が明文で規定されている。主張される違反により、回復不能な損害が生じうると考えられる場合に、かかる損害を防止するために、委員会は締約国が適切な仮保全措置を講じるように求めることができる（第5条）。

通報の受理後、委員会は関係する締約国に対して6ヶ月の期間内に自らの見解を出すよう求める一方で（第6条2項）、委員会は必要に応じて個人通報手續以外での事態の解決を促す（同3項）。

通報の検討に際して、委員会は、当該締約国及び通報者からの情報のみならず、それ以外からの情報についても当事者に当該情報が伝えられることを条件に、それらを考慮に入れることができる（第7条1項）。同様に、委員会は必要に応じて、当該締約国の同意を得た上で、締約国への訪問を行うこともできる（同3項）。通報を検討した結果、委員会が違反の認定を行った場合には違反に対する救済や再発防止のための特定の措置をとることを、締約国に勧告することができる（第8条1項）。その場合、締約国は6ヶ月以内に当該措置についての報告を行うことになる（同2項）。フォロー・アップの手續として、適切な時期に（報告書審査の場合など）、当該通報及びその決定に関しての報告を求め、決定に対する実効性を検討す

34 ただし (i) 違反が効力発生後も継続している場合、(ii) 当該行為の効果が選択議定書の発効後も継続する効果を有し、かつ当該効果そのものが規約の違反を構成すると考えられる場合は該当しない。

ること定められている（第9条）。第10条から第17条までは、効力発生の要件など細則を定める。

後に見るように、ここで示された基本的な枠組みは2008年採択の選択議定書においても維持されている。その他にも、その後の国連人権諸条約における個人通報制度の発展による成果を取り入れ、また個々の規定において詳細に用語を定めた結果、1997年草案が比較的簡素な構造になっているとの比べて、2008年議定書の規定ぶりはかなり詳細なものとなっていることが指摘できる。

3 作業部会における議論

1997年に社会権規約委員会において選択議定書案が採択され、それが国連人権委員会（当時）に送付された。しかし国連人権委員会は、この問題に関して冷淡であり、国連加盟国、関連する専門機関及びNGOに意見を求める以上のことをしなかった³⁵。事実、国連人権委員会は独立専門家を任命するまでこの問題を棚晒しにしていたと言えよう。

2000年の報告書で、人権高等弁務官が社会権規約選択議定書の検討について3つの案を提案している³⁶。これは国連加盟国、国際組織及びNGOより寄せられた意見を集約したものであるが、そこでは①各国からのコメントを更に募る、②オープン・エンドの作業部会によって問題点を検討する、③起草作業を開始し、将来的に選択議定書を成立させる、という案が

35 Vandenhole, W., "Completing the UN Complaint Mechanisms for Human Rights Violation step by step : Towards a Complaints Procedure complementing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," 21 *NQHR*, 2003, pp. 423-462, at 425.

国連加盟国からのコメントの数も十数件に止まっていたとされ、特に選択議定書に懐疑的な加盟国はコメントをほとんど提出していない（cf., *U.N. Doc.*, E/CN.4/1998/84 ; E/CN.4/1999/112 ; E/CN.4/2000/49.）。

36 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2000/49, para. 32.

提示された。

このような状況を受けて、国連人権委員会は2001年に独立専門家（independent expert）を任命し、選択議定書案に関わる問題点について検討させた³⁷。そのマンデートは、選択議定書案を検討することであり、その際には司法判断適合性に関するワークショップや、人権委員会の下で開かれている選択議定書に関する政府代表によるオープン・エンドの作業部会の議論も考慮するように求められている³⁸。独立報告者は2002年及び2003年に報告書を提出し、選択議定書の特定の内容についての検討を行っている。この報告書の詳細については、選択議定書の採択の是非に関する議論と併せて、次節にて紹介する³⁹。

同時に人権委員会は、2002年の決議2002/24により、「社会権規約選択議定書起草に関する選択肢を検討する目的のために⁴⁰」オープン・エンド

37 U.N. Doc., E/CN.4/RES/2001/30, para. 8 (c).

38 ただし独立専門家のマンデートは以下ようになっており、上記国連人権高等弁務官の挙げた②に近いものとなっている。

To appoint an independent expert to examine the question of a draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the light, *inter alia*, of the report of the Committee to the Commission on a draft optional protocol for the consideration of communications in relation to the Covenant (E/1997/22-E/C.12/1996/6, annex IV) the comments made in that regard by States, intergovernmental organizations and non-governmental organizations, as well as the report of the workshop on the justiciability of economic, social and cultural rights, with particular reference to the draft optional protocol to the Covenant, and to submit a report to the Commission at its fifty-eighth session with a view to its consideration of possible follow-up and future actions, including the establishment of an open-ended working group of the Commission to examine the question of a draft optional protocol to the Covenant.

39 申恵丰「社会権規約の実施と個人通報手続」申、前掲書（注14）、175-186頁。

40 マンデートの原文は、以下の通りである。（Commission on Human Rights, Resolution 2002/24, para. 9 (f).）

To establish, at its fifty-ninth session, an open-ended working group of the

の（参加者を特定しない）作業部会を設置した。

作業部会は、議長・報告者（Chairperson-Rapporteur）⁴¹の下で、2004年から毎年会合を開いているが、そのマンデートが選択議定書案の起草作業ではないことから、1997年草案に関する意見を参加者がランダムに述べることによる議論となっていた。2004年の第1会期⁴²及び2005年の第2会期⁴³も同様の議論が幅広くなされた。

2005年の第2会期の報告書の最後の部分において、作業部会は議長・報告者に対して、議論の土台として、選択議定書起草の際に考慮すべき選択肢を報告書として次会期に提出するように求めた⁴⁴。それを受けて、議長・報告者は2006年の第3会期前に、選択議定書の起草に際しての包括的な論点をまとめ、報告書として提出した⁴⁵。当該報告書を基に、選択議定書の具体的な内容が検討されたが、具体的な草案を基に議論すべきであるとの提案がなされた。

2006年の人権理事会決議1/3⁴⁶により、作業部会の任期が延長され、かつ議長・報告者に対して、草案を用意するように求める決議が採択された⁴⁷。これをもって、選択議定書の草案は1997年草案を離れて、新たな草

Commission with a view to considering options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

41 議長・報告者には、Ms. Catarina de Albuquerque（ポルトガル）が指名された。

42 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2004/44.

43 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2005/52.

44 *Ibid.*, para. 109.

45 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2006/WG.23/2. [hereinafter, elements paper]

46 Human Rights Council, Resolution1/3.

47 *Ibid.*, para. 2.原文は以下の通りである。

Decides to extend the mandate of the Working Group for a period of two years in order to elaborate an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and, in this regard, requests the Chairperson of the Working Group to prepare, taking into account all views

案を基に議論が行われるようになってくる。具体的な内容及び論点に関する議論は、Ⅲにて詳しく検討するが、2008年に作業部会は起草作業を終了し、人権理事会は決議8/2によってそれを採択し、総会に送付している⁴⁸。それが、総会決議63/117として採択されたものである。

4 個人通報制度導入に関する賛否

選択議定書の具体的な内容の検討を行う前に、前提となる議論に立ち戻り、社会権を対象とする選択議定書の妥当性に関する議論を概観する。

作業部会における議論でも、社会権規約に個人通報制度を設けることが果たして妥当であり、実効的な実施措置となり得るのかについて、多くの観点からの疑義が提起されてきた。それらの議論は、大別すると以下のよう分類できる。第一に、社会権規約第2条1項に規定されている権利の「漸進性」との関連で、個人通報制度という準司法的な制度は社会権には妥当なものではないという主張である（司法判断適合性）⁴⁹。第二に、実施機関が判断を行う基準の問題である。これは、社会権規約の実体規定の文言が曖昧であることから、権利侵害の基準が明確でないこと、さらには、同一時点における権利実現の程度については、締約国毎に差異が認められることから、全ての締約国に一律に適用可能な基準の策定は困難であると

expressed during the sessions of the Working Group on, inter alia, the scope and application of an optional protocol, a first draft optional protocol, which includes draft provisions corresponding to the various main approaches outlined in her analytical paper, to be used as a basis for the forthcoming negotiations.

48 Human Rights Council, Resolution 8/2.

49 *U.N. Doc.*, A/HRC/6/8, para. 13. cf., Dennis, M. and Stewart, D., “Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights : Should there be an International Complaints Mechanism to adjudicate the Rights to Food, Water, Housing and Health ?,” 98 *AJIL*, 2004, pp. 462-515.

いう主張である（違反の判断基準）⁵⁰。第三に、実施機関が違反を認定するに際して、各締約国内における、財源や人的資源などの配分の当否にまで踏み込んだ判断を行うことで、国内の経済社会政策に介入する結果となるのではないか、という批判である（国内政策への介入の懸念）⁵¹。以下、それぞれについて議論状況を概観しつつ、社会権規約委員会がどのようにこれらの主張あるいは懸念に対応しようとしているのかを検討する。

1) 社会権の司法判断適合性 (justiciability)

国連人権委員会は2001年に独立専門家を指名し、選択議定書案に関わる問題点について検討させている（前述、12頁参照）。独立報告者は2002年に提出した第1報告書⁵²において、2001年3月に開催された「社会権規約の司法判断適合性に関するワークショップ⁵³」での議論を参照しつつ司法判断適合性の問題を検討している。また第2報告書⁵⁴においては社会権規約における国家の義務の性質について検討している。以下、2つの報告書を中心に、この点の議論を整理していく。

独立報告者は、第2報告書において国内裁判所および国際的な人権実施機関において社会権が扱われた事例を多数取り上げている⁵⁵。“justiciability”を字義通りに「司法判断に適した性質」と解すれ

50 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2006/47, para. 18 ; A/HRC/6/8, para. 12.

51 *U.N. Doc.*, A/HRC/6/8, para. 14.

52 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2002/57. [hereinafter, 1st report]

53 Report on the workshop on the justiciability of economic, social and cultural rights, with particular reference to the draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *U.N. Doc.*, E/CN.4/2001/62/Add.2.

54 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2003/53. [hereinafter, 2nd report]

55 2nd report, paras. 25-49.

同様の内容を集めたものとして、Ramcharan, G.(ed.), *Judicial protection of economic, social and cultural rights : cases and materials*, Martinus Nijoff Publishers, 2005.

ば、独立専門家の見解はそのような意味での*justiciability*が国内・国際の両面でも克服されていることを示している⁵⁶。社会権を扱う個人通報制度は確かに独立専門家が指摘するように多数存在するし、これらの事例が社会権の発展と承認について示唆的である⁵⁷。その点において、独立専門家は規約中の権利が漸進的な性質を有する部分を認めつつも、司法判断が可能な権利が存在することを指摘し、その場合問題となるのは、国家の責任（*liability*）と、国家が規約中の権利を充足していないとみなされる条件をどのように定めるかであると述べている⁵⁸。

独立専門家は*justiciability*を字義通りに解しており、その点においては確かに多くの国際的実施措置において社会権に関連する事例が扱われている事実が指摘しうる⁵⁹。

社会権規約委員会はこの点について、2つの一般的意見でその立場を明らかにしている。まず、一般的意見3において、権利の漸進性を認めつつも即時実施の義務が一定部分存在し、即時実施ではない権利についても、権利の実現に向けて措置をとるという意味での最低限度の義務の存在を指摘している⁶⁰。規約中の権利の司法判断適合性については、規約の国内適用に関する一般的意見9においても述べている⁶¹。締約国の国内における

56 多くの国内裁判所において、社会権の侵害について司法判断を行う事例が見られるようになってきていることはつとに指摘されている。特に、南アフリカの憲法裁判所の判断が先駆的な役割を果たしていると考えられている（阿部浩己「自由権／社会権二分論の終焉 —社会権規約選択議定書の誕生」『法学セミナー』657号（2009年9月）、4-5頁。）。

57 2nd report, para. 51.

58 *Ibid.*

59 国連人権諸条約の個人通報制度においても、それぞれの条約の権利の範囲内で、間接的ではあるが社会権に関する事例が扱われている。具体的には、自由権規約、女性差別撤廃条約、人種差別撤廃条約の個人通報においてそのような事例が見られる。後注77-84も併せて参照のこと。

60 CESCR, General Comment No. 3, *U.N. Doc.*, E/1991/23, para. 5.

61 CESCR General Comment No. 9, *U.N. Doc.*, E/C.12/1998/24.

救済手段との関連で、委員会は規約上の一定の権利については即時実施の性質を有するとした一般的意見3を引用しつつ、司法判断適合性（裁判所で、適切に解決可能な事項：justiciability）と条約の自動執行性（国内法上の特別な編入手続を要さずに、裁判規範として適用できる事項：self-executing）は区別されるべきであると述べている⁶²。justiciabilityを国内平面において認めることを、委員会は求めていないものの、以下のように述べている。例えば「資源の配分に関する問題は司法ではなく、行政や政治に属する」という主張に対して、委員会は国内におけるそれぞれの権限配分は尊重しつつも、一般的に司法も常にそのような問題に取り組んでおり、司法判断適合性を少しも有さないような権利は存在しないと述べている⁶³。このことから、委員会は国内において、司法における権利の主張が可能となるように促すことを目指していると言えよう⁶⁴。委員会の立場はself-executingについても同様であり、（すべてではないにしても）多くの権利は、他の人権条約と同様にその内容が明確で特定されていることから、そのようなものについては自動執行性が認められるべきであると述べている⁶⁵。定期報告ガイドラインにおいても、国内裁判所における規約の地位や、規約上の権利がどのように援用されたかの情報を求めていることもあり⁶⁶、委員会はこの点につき、国内法の規定が可能な限り規約上の義務と

62 *Ibid.*, para. 10.

63 *Ibid.*

64 申恵丰「社会権規約の実施における国家の義務」申、前掲書（注14）、138-143頁。申は、日本の状況について、裁判所が「自動執行性」の有無に固執するあまり、裁判で援用して判断基準の一つとするという「司法判断可能性」をも一律に否定してきたのが実体であると述べている（140頁）。

65 ただし、どのような権利がそれに該当するのかについては、述べていない。これは、今後の実行に関わる部分でもあるし、締約国毎に状況が異なることも念頭に置いていると思われる。

66 *U.N. Doc.*, HRI/GEN/2/Rev.5, para. 42. (Common Core Documentの内容)

合致するように解釈されるべきであると述べている⁶⁷。

そのように考えると、*justiciability*と関連する部分でどのような行為が違反と認定されるのかという「基準」、換言すれば社会権規約の個々の規定がどの程度の義務を国家に対して課しているのか、そして、どのような場合に義務違反が生じうるのかという違反の形態に関する問題が生じてくる。後述の通り、この議論は作業部会における起草過程においても度々現れてくる。

2) 違反認定の基準

上記の議論と並行する議論として、社会権規約上における「違反」をどのように判断しうるのか、というものがある。これは、個人通報制度に関する議論では、手段の欠如などにより権利の実現が困難な場合でも、責任を追及されてしまうのではないかという懸念に代表的に示されるものである。また、社会権の実現形態は多くの外的状況に依存することから、すべての国家に統一して適用しうる、明確な基準が存在しないことも関連する懸念として指摘されてきた。

かかる懸念に対して、司法判断可能性の議論と同様に、社会権規約上の権利についても、「違反の形態」の側面から実効性を確保しようとする試みは理論及び実行の両面において行われてきた⁶⁸。独立報告者が指摘するように、国際的実施措置及び国内裁判所において、社会権に関する司法判断により、違反の認定がなされている事例は確かに存在する。第一に、学説上は国家が権利を実現しようにも手段等の制約によりこれを実現できない場合（「不能」*inability*）と、意図的に権利の実現を図ろうとしない場

67 *supra* note 61, para. 15.

68 Chapman, A., "A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," 18 *HRQ*, 1996, pp. 23-66 ; Chapman, A., Russel, S. (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, 2002.

合（「怠慢」unwillingness）を分けて議論を行っている⁶⁹。この議論を前提にすると、前述の懸念については、「不能」の場合には違反認定を免れることになる。このときに、「不能」をどのように履行へ促すかという観点から、後述のように、作業部会の議論では国際協力の規定が選択議定書に盛り込まれることになる。

第二に、社会権規約委員会は一般的意見において個々の規範内容の明確化に努めている。1999年の一般的意見12の採択以降、委員会は実体規定に関する一般的意見の作成を精力的に行っている。これにより、様々な規範についてその内容が明確になりつつあることが指摘できる⁷⁰。

着目されるべき点は以下の通りである。第一に、規範内容においていくつかの指標が示されるようになった点である。具体的には、適

69 Maastricht Guidelines, para. 13 ; Dankwa, V., Flinterman, C., and Leckie, S., "Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights". 20 *HRQ*, 1998, p. 719.

マーストリヒト・ガイドライン（Maastricht Guidelines）は、上記リンブルグ原則が採択されてから10年経ったことを記念して1997年1月に開かれた会議において議論された、社会権の違反の形態について採択されたものである。違反の形態やそれによる帰結、被害者への救済などについてまとめられている（*The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 20 *HRQ*, 1998, pp. 691-705.）。これについても国連文書に現れており（e.g., *U.N. Doc.*, E/CN.12/2000/13, pp.16-24.）、また社会権規約委員会もこれに述べられている違反形態などについては、明示的ではないものの一部これを取り入れている（e.g., CSCER, General Comment No.18: Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *U.N. Doc.*, E/C.12/GC/18, paras.32-36.）。

70 近年においては、一般的意見の形式が統一されつつある。具体的には、①序論及び基本的前提、②規範内容、③国家の義務内容（及び中核的義務）、④違反の形態、⑤国内レベルでの実施、⑥国際的な義務（国際協力）、⑦国家以外のアクターの役割、に分類され、この分類に従って記述がなされている。

切さ (adequacy)⁷¹、入手可能性 (availability)⁷²、アクセス可能性 (accessibility)⁷³、妥当性 (acceptability)⁷⁴といった項目により、個々の権利の側面が述べられるようになってきた。これと関連して、委員会は差別禁止原則及び脆弱な立場にある人々に対する特別措置の必要性を強調し、その権利の実現において差別なくこれが行われるべきである点を繰り返し強調している。

同時に指摘されなければならないのは、1980年代以降の人権二分論批判を受けて、人権条約上の国家の義務は、たとえ自由権であっても社会権であっても多面的かつ重層的な性質を有することが認められるようになってきている事実である。委員会の実行においても、国家の義務を分類し、いわゆる「尊重義務 (duty to respect)」「保護義務 (duty to protect)」「充足義務 (duty to fulfil)」の3分類が採用されている。また、一定の権利に関しては充足義務をさらに細分化し、「容易にする義務 (obligation to fulfil (facilitate))」と「提供する義務 (obligation to fulfil (provide))」を委員会独自のカテゴリーとして用いている⁷⁵。近年の一般的意見にお

71 例えば、住宅の環境としての適切さや、食糧の質的な内容などの観点。

72 市場システムなどから、自分に必要な物資を手に入れられるようになること。

73 物理的なアクセス（場所、環境などの条件による、サービスや施設へのアクセス）と、経済的アクセス（例えば、食糧や水において、金額として妥当であるかなど）に分類される。

cf. Künnemann, R. "The Right to Adequate Food: Violations related to Its Minimum Core Content," in Chapman and Russels, *supra* note 68, pp. 168-169.

74 質や金額としての妥当性だけでなく、例えば食糧に関して地域における特殊性を考慮し、文化的にも許容しうる程度の内容であることの要請などを含む。

75 CSCER General Comment No. 12, *U.N. Doc.*, E/C.12/1999/5, 12 May 1999, para. 15.

これについては、国家の義務の内容が対象とする人によって微妙に変化することが、その背景にあると指摘されている。例えば食糧に対する権利の文脈において、obligation to fulfil (provide) は、食糧に対するアクセスをまったく有さない人々に対しての国家の義務を指し、食糧へのアクセスを提供する、従来の意味における充足義務であると解される。他方、obligation to fulfil

ける実行に関しては、かかる義務分類に対応した形で、それぞれの義務における具体的例を示しつつ、それに対応する国家の中核的義務（core obligations）及び違反の形態を措定していることが指摘できる。

このような形で、委員会は様々な違反の形態について自らの見解を明らかにしていると言える。

これらの実行は、関連する条約の実行（個人通報・一般的意見など）と相俟って、個々の実体規定の内容を精緻化し、全体として実効性の確保に資するものとなっていると言えよう。また、他の国連人権条約の個人通報制度においては一般的意見が解釈の指針を示すものとして頻繁に引用されていることから、社会権規約における今後の個人通報制度の発展を促す役割も担っていることが指摘できる。確かに、社会権の実現は多くの外的状況に依存することは認められるものの、それでも違反の形態については、一定の枠組みが見られると言えよう。この点は、国家のとった措置の裁量と関連して、論じられている。

3) 国内政策への介入の懸念

個人通報制度による規約上の権利の違反認定に伴い、国内の経済社会政策あるいは特定の措置の当否についてまで、委員会が踏み込んだ判断をすることになるのではないかという懸念は、度々示されている。後に見るように、この懸念を反映して通報に何らかの制約を課すことによりこれを回避しようとする提案が、作業部会においても行われている。

この点に関して確認しておくべきことは、委員会は実行として国内における権利実現のためにとった措置の妥当性については、国家の側に多くの

(facilitate) は、食糧に対するアクセスは奪われていないものの、規約の規範的内容を完全に享有していない人々に対する国家の義務を指し、食糧に対するアクセスや食糧の利用に関する能力を高める趣旨の義務であると解される。委員会は、かかる分類を食糧の権利のみならず、その後の一般的意見においても用いられている（Künnemann, *supra* note 73, pp. 173-174.）。

裁量の余地を残しているという点である。独立専門家の報告書でも、社会権規約上の義務の履行は、その結果の観点から判断されるとされている。そのような「結果」を判断するに際して注目されるのが、南アフリカ憲法裁判所の社会権についての判断枠組みである⁷⁶。南アフリカ憲法裁判所では、社会権を判断するに際して、とられた措置の「合理性 (reasonableness)」の観点から判断し、それによって社会権の司法判断に道を開いたとされている。

そのような姿勢は、他の国連人権諸条約における個人通報制度において、特に差別の観点からの判断がなされていることにも通底する。例としては、社会保障における差別の問題⁷⁷や、居住の権利に関する差別の問題⁷⁸、労働の権利に関する差別の問題⁷⁹、レストラン等へのアクセスにおける差別

76 南アフリカの実行については、以下の文献を参照のこと。

Brand, D., "Socio-Economic Rights and Courts in South Africa : Justiciability on a sliding scale," in Coomans, F.(ed.), *Justiciability of Economic and Social Rights – Experiences from Domestic Systems*, Intersentia, 2006, pp. 207-236 ; Liedenberg, S., "South Africa – Adjudicating Social Rights Under a Transformative Constitution," in Langford, M.(ed.), *Social Rights Jurisprudence – Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008, pp. 75-101; Langa, P., "Taking Dignity Seriously – Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR," *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1, 2009, pp. 29-38, at 31-36.

77 HRC, Communication No. 182/1984, *F. H. Zwaan-de Vries v. Netherlands*, 9 April 1987 ; HRC, Communication No. 395/1990, *Sprenger v. The Netherlands*, 31 March 1992 ; HRC, Communication No. 24/1977, *Sandra Lovelace v. Canada*, 9 April 1981. (日本語訳は宮崎繁樹他編著『国際人権規約先例集 (第2集)』(東信堂、1989年)、131-142頁所収。)

See also, CEDAW, Communication No. 3/2004, *Dung Thi Thuy Nguyen v. The Netherlands*, 8 December 2003.

78 CERD Communication No. 4/1991, *L.K. v. Netherlands*, 16 March 1993 ; CERD Communication No. 31/2003, *Ms. L. R. et al. v. Slovak Republic*, 7 March 2005 ; *U.N. Doc.*, CERD/C/66/D/31/2003.

79 CERD Communication No.1/1984, *Yilmaz-Dogan v. Netherlands*, 29 September

の問題⁸⁰などが見られる。これらの事例は、差別の側面から社会権と関連する事態について判断を行ったものであるが、これらの事例に共通するのは、認められた権利を国家が侵害しない、あるいは第三者による侵害から権利を保護するという観点から、国家の義務違反の有無が検討されていることである。無論、社会権規約第2条1項が示すように、規約上の権利がすべて即時実施の義務をもたらすものではなく、利用可能な手段により、漸進的に実施されるべきものである。しかしそれは同時に規約上の権利を「無視」しうるものではないことも同様に事実である。「尊重義務」あるいは「保護義務」が比較的明確な基準において判断しうるものである一方、「充足義務」については、国家に一定の裁量があると思われるものの、これらの区別は学説上はともかくとして、実行においては明確ではないように思われる。

社会権規約委員のRiedel氏は、この点に関して作業部会において発言し、委員会の報告書審査手続においても、政策の選択や規約の実現の欠如を正当化する機会などの、一定の裁量の余地を国家の側に与えていると述べている⁸¹。

人種に基づく差別で社会権に関連する事例は、日本においても散見される。例えば、銭湯での外国人立ち入り禁止の措置⁸²、店舗における外国人排除のための掲示⁸³、在日韓国・朝鮮人に対するアパート等への入居拒否

1988.

80 CERD, Communication No. 20/2000, *Ms. M. B. v. Denmark*, 15 March 2002, *U.N. Doc.*, CERD/C/60/D/20/2000 ; CERD Communication No. 29/2003, *Mr. Dragan Durmic v. Serbia and Montenegro*, 8 March 2006, *U.N. Doc.*, CERD/C/68/D/29/2003.

81 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2006/47, para. 98.

82 札幌地裁平成14年11月11日。判例時報1806号84頁、判例タイムズ1150号185頁。村上正直『人種差別撤廃条約と日本』（日本評論社、2005年）、199-203頁。

83 静岡地裁浜松支部平成11年10月12日、判例時報1718号107頁、判例タイムズ1045号216頁。村上、前掲書、194-199頁。（社）部落解放・人権研究所編『国

などの事例が見られる⁸⁴。これらの事例は厳密な意味で社会権のみに限定されるものではないが、差別禁止原則を根拠として、経済的社会的関係における差別の問題を検討する契機として、注目に値しよう。そして、そのような意味における司法判断は可能であると言える。言い換えれば、そのような点についての個人通報は、明確な基準により判断可能であるとも言える。

Ⅲ 起草過程における論点

前述Ⅱにおいて指摘したとおり、選択議定書の起草過程は2007年の第4会期から、議長・報告者の用意した草案⁸⁵を基に進められた。議長・報告者による選択議定書案は、作業部会における各国からの意見を集約し、かつ国連システムにおける個人通報制度を定めた人権条約の条文を参照して起草されている。また、社会権規約委員会による提案が最初に行われた1997年当時からみても、国連人権諸条約において個人通報制度を導入した事例が多く見られるようになっており、そのような進展を取り入れていることも指摘できる⁸⁶。

以下、作業部会の起草過程における、主要な論点に関して論点ごとに作業部会において提起された問題点を交えて検討する⁸⁷。

際人権規約と国内判例』（解放出版社、2004年）、197-204頁。

84 康由美「人権立法の存在意義」『国際人権』第20号（2009年）、25頁。

85 *U.N. Doc.*, A/HRC/6/WG.4/2 [以下、第1次草案]；A/HRC/8/WG.4/2 [以下、第2次草案]；A/HRC/8/WG.4/3 [以下、第3次草案]。

86 具体的には、女性差別撤廃条約の選択議定書（1999年採択、2000年発効）、移住労働者の保護に関する条約（1990年採択、2003年発効、ただし個人通報制度は未発効）、拷問禁止条約の選択議定書（2002年採択、2006年発効）、障害者の権利条約の選択議定書（2006年採択、2008年発効）である。

87 近年の動きをまとめたものとしては、以下の文献を参照のこと。

1 通報の対象、通報権者の範囲

社会権の漸進的性質に基づく主張（前述Ⅱ、4参照）は、作業部会においても繰り返しなされている。そのような主張は、通報の対象となる権利の範囲に関する議論に見られたものである。そこでは、本節で検討する内容が議論されている。そのような議論は、通報の対象に関する議論のみならず、受理可能性及び仮保全措置に関する議論にも及ぶものであった（後述2参照）。

結論的に言えば、通報の対象を予め制限せず、社会権規約の実体的権利を包括的に対象とすることで合意が得られることになった。それにより、議論の焦点は通報を検討するに際して、国家の積極的な措置あるいは権利を実現するための手段の配分に関する問題をどのように検討するかという、通報の検討基準の問題へと移行していった（この点については、後述3を

Vandenhole, *supra* note 35 ; Langa, *supra* note 76 ; Tomuschat, C., “An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ?,” in Dicke, K. (Hrsg.), *Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück*, (Duncker & Humblot GmbH, 2005), pp. 815-834 ; O. de Schutter, « Le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », *RBDIP* 2006/1, pp. 7-56 ; Sepúlveda, M., “Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,” 24 *NQHR*, 2006, pp. 271-303 ; Mahon, C., “Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,” 8 *Human Rights Law Review*, 2008, pp. 617-646 ; Langford, M., “Closing the Gap? – An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,” *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1, 2009, pp. 1-28 ; Wilson, B., « Quelques réflexions sur l’adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies », 78 *RTDH*, 2009, pp. 295-317.

参照のこと)⁸⁸。

1) 対象となる権利の選択

通報の対象をどのように選定するかの議論は、1997年の時点でも見られたが、今回の作業部会でも同様の議論がなされている。多くの参加者は包括的アプローチを支持したが、アラカルト方式に対する支持も少数ながら存在した。作業部会の議長・報告者のelements paper及び草案でも、実体規定全体を通報の対象とする選択肢と、一定の権利に通報の対象を限定する選択肢（規約第2部及び第3部に対象を限定する、あるいはアラカルト方式）は両論併記の形で示されている（第1次草案第2条⁸⁹）。

アラカルト方式を取り入れることによって批准を増やすことができるといふ意見は、作業部会でも度々示されている⁹⁰。他方、欧州社会憲章と比して詳細な規定を有していない社会権規約では、アラカルト方式（あるいは国家の一方的宣言による適用除外）は、条約としての権利の一体性を損ねるといふ懸念も表明されている⁹¹。また、アラカルト方式は事実上の留保となり、特定の条項の適用除外を容認する結果となることから、NGO

88 Porter, B., "The Reasonableness of Article 8(4) – Adjudicating Claims from the Margins," *Nordic Journal of Human Rights* Vol. 27, No. 1, 2009, pp. 39-53, at 44-45.

89 *U.N. Doc.*, A/HRC/6/WG.4/2, Annex II (hereinafter, explanatory memorandum), paras. 3-6.

90 例えばロシアの発言（*U.N. Doc.*, E/CN.4/2005/52, para. 17.）。ただし欧州社会権委員会の意見では、アラカルト方式は確かに国家の自発的参加を増やすものの、条約の一体性という観点からは問題があるとの指摘がなされている。また、議論の中ではかかるアプローチをとると、規範の階層性を認めることになるのではないかといった疑義も提示されている（*ibid.*, para. 52.）。

また、アラカルト方式に類似したものとして、特定の権利を通報の対象から除外しうる宣言を付することができるようにする（opt out方式）も主張されており、この点でも議論は一致を見ていない。

91 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2005/52, para. 22. (Emmanuel Decaux氏の発言)

を中心にこの点には反対の意見が出されていた⁹²。最終的に、後述のように、社会権規約の実体的権利を包括的に対象とすることで合意が成立し、アカラルト方式は削除された。よって、議論としては社会権規約の規定について、どのように通報の範囲を設定するかが中心となっていたと言えよう。

2) 条文による通報の対象範囲

この点に関して1997年草案は、「本規約に定める、いずれかの経済的、社会的及び文化的権利」との文言により、第1-15条の実体規定を包括的に通報の対象とするものであった⁹³。この点に関しては、第1条に定める人民の自決権に関する通報が提起されてしまうという懸念があったものの、当該条項が自由権規約における個人通報制度においても対象となっているものの、第1条違反のみを主張する通報は不受理となっていることから、専ら経済的・社会的および文化的権利に関わる範囲でのみ適用されるのが望ましいとの見解を示している⁹⁴。

作業部会での議論も、1997年草案を議論した際の論点を中心に行われた（9頁参照）。上述の内容とほぼ同様であった。対象となる権利を第1-15条の実体規定をすべて包含する意見がある一方で、第1条をその対象から除こうという意見も見られた⁹⁵。この点に関しては、各国の意見が集約されておらず、議長・報告者も草案のメモランダムにおいてさらなる議論が

92 *U.N. Doc.*, A/HRC/6/8, para. 33.

93 *U.N. Doc.*, E/CN.4/1997/105, paras. 24-25.

94 *Ibid.*, para. 25.

95 この点に関しては、民族自決権に関する通報は社会権規約にはなじまないとする意見がある一方で、自由権規約の個人通報においては、民族自決権単独での適用はなく、それに付随する差別などの問題が取り上げられていることも指摘されている（HRC, Communication No. 760/1997, *Diergaardt et al. v. Namibia*, 25 July 2000. cf., explanatory memorandum, para. 5.）。

必要であることを指摘している⁹⁶。

2007年の第4会期の議論でも、この点はまさに多種多様な意見が出されている。例えば、通報の質として「実質的な」あるいは「重大な」違反に限定するとの提案⁹⁷、欧州社会憲章と同様の方式として、一定の条項を義務的としてそのほかについては任意に選べるような方式⁹⁸、義務の分類による基準の明記⁹⁹などである。

そのため、この点に関する条文の内容については、いくつかの選択肢を残したままとなっていた。この点の議論は、最終的なところまで決着がつかず、2008年4月の（第5会期後半）作業部会では、各国の意見の妥協としてアラカルト方式が削除される代わりに、選択議定書の対象を、規約の第2部及び第3部と明示することで合意が得られた¹⁰⁰。

かかる見解の対立は、作業部会で決着がついたかに思われたが、2008年6月の人権理事会で再び議論が行われた。そこでなされた反論は、対象となる権利から第1部を除外することは、すべての人権の不可分性を損なうものであり、普遍的な人権保護にとっての後退になるというものであった¹⁰¹。この点については、最終的に「規約の第2部及び第3部」の部分で「規約に定めるいずれかの権利」と修正して採択された¹⁰²。当該規定が、その

96 explanatory memorandum, paras. 3-5.

97 *U.N. Doc.*, A/HRC/6/8, para. 34. (スウェーデンの発言)

98 *Ibid.*, para. 38. (ポーランドの発言)

99 *Ibid.*, para. 40. (フランスの発言)

100 *U.N. Doc.*, A/HRC/8/7, Annex I, p. 33 (Article 2).

101 Mahon, *supra* note 87, p. 632.

この点に関して、社会権規約委員会委員長のPhilippe Texier氏は、特別報告者宛の書簡にて、①第1条を含めないことは、人権の不可分性を損ねることである、②規約人権委員会の通報でも明らかなように、第1条は他の権利の解釈において参考となる条文であり、それ単独では通報の対象とはならない、旨を述べている (*Ibid.*, note 85)。

cf., <http://www2.ohchr.org/english/issues/escr/docs/LetterCatarina190508.pdf>

102 人権理事会で採択された選択議定書第1条及び第2条は、以下の通りである。

まま総会においても採択されている。なお、この修正に平仄を合わせる形で、第11条に定める調査制度の対象となる権利の範囲についても、同様の修正が行われた（後述5参照）。

3) 通報権者の範囲

上述の議論と密接に関連する問題として、通報者の範囲の問題が挙げられる。通報が被害者本人から寄せられる場合は問題がないが、被害者を代表しあるいは被害者の代わりに、直接の被害を受けていない個人あるいは団体が通報を行う権限については、自由権規約の選択議定書には明文の規定がない¹⁰³。1997年草案当時は、女性差別撤廃条約の議定書案が第三者

(第1条) 1. A State Party to the Covenant that becomes a Party to the present Protocol recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications as provided for by the provisions of the present Protocol.

2. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party to the Covenant which is not a Party to the present Protocol.

(第2条) Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party. Where a communication is submitted on behalf of individuals or groups of individuals, this shall be with their consent unless the author can justify acting on their behalf without such consent.(下線は筆者による)

103 ただし、規約人権委員会の手続規則96(b)は、被害者に代わって関連する個人あるいは団体が通報をなす権利を認めている(Human Rights Committee, Rules of Procedure of the Human Rights Committee, *U.N. Doc. CCPR/C/3/Rev.8* (1995).)。

Rule 96 With a view to reaching a decision on the admissibility of a communication, the Committee, or a working group established under rule 95, paragraph 1, shall ascertain: (...)

(b) That the individual claims, in a manner sufficiently substantiated, to

による通報を認める草案を作成していたことから、それに倣って第三者による通報が支持された¹⁰⁴。

議長・報告者の用意した、第1次草案の第2条1項は、そのような議論を踏まえ、「個人及び個人の集団による、またはそれらのために行動する者」に通報権を与えている。これについては、若干の文言の修正の後に、この部分は採択されている（前述のように、第2条で問題となったのは、これらの通報権者が通報を提起しうる対象の範囲であった）。

通報権者の範囲についての議論の対象となったのは、どこまで通報権の拡大を認めるかであった。1997年草案の時点においても、欧州社会憲章の集団申立制度に見られるような、特定の被害を前提としない、NGO等による通報まで人的管轄（*ratione personae*）を拡大することは、受理可能性の基準すら満たさないような通報の濫用が予想されることから、これを含まないこととされた。このような選択肢については、議長・報告者の elements paper にも記述があるが¹⁰⁵、第3会期においてはほとんど議論されておらず、その点について議論を深める目的で、第1次草案において独立の条項として、集団申立制度を規定している（第3条）。ここでは、欧州社会憲章の1995年議定書と同様に、選択議定書の締約国が特別の宣言をなすことにより、管轄下にある団体が申立をなす権利を認めることができるとされている¹⁰⁶。

be a victim of a violation by that State party of any of the rights set forth in the Covenant. Normally, the communication should be submitted by the individual personally or by that individual's representative; a communication submitted on behalf of an alleged victim may, however, be accepted when it appears that the individual is unable to submit the communication personally; (...)

104 *U.N. Doc.*, E/CN.4/1997/105, paras. 22-23.

105 elements paper, *supra* note 45, paras. 10-11.

106 集団申立制度を前提として、第2条で opt out 方式を採用した場合及び受理可能性基準との関係がどのようになるのか、という問題も提起された。*U.N.*

この点については目立った賛同が得られないことと、国連人権諸条約との一貫性の観点から、提案はあったものの2008年の第2次草案では削除され¹⁰⁷、最終的にそれが承認されている。ただし、後に述べるように、集団申立制度については削除された一方で、締約国による重大かつ系統的な侵害を示す情報に基づく調査制度が盛り込まれている。調査制度は一定の被害の存在を前提としているものの、NGO等による申立を認めていることから、事実上調査制度が集団申立制度に代替可能な措置として機能していると考えることができる。

2 通報の受理可能性、仮保全措置

1) 通報の受理可能性

1997年草案における受理可能性の要件は、自由権規約の選択議定書及び手続規則によって定められた受理可能性の基準とほぼ同様である（第3条）。

受理可能性の要件について、作業部会において議論となったのは、①国内救済が不当に遅延されていたり、適切な救済が得られないという判断をどこが行うのか、②国内救済終了から通報提出までの期間をどのように設定するか、③地域的機関における救済を条件とするかどうか、であった¹⁰⁸。

Doc., A/HRC/6/8, para. 50（スイスの発言）。

107 第2次草案では、NGOの果たす役割として、*amicus standing*（2条1項bis）及びNGOによる違反の申立（2条1項ter）が規定されていた。前者については、個人通報との関係が明らかでないこと、後者についてはNGOの通報が被害を前提としないことに懸念が表明され、削除されている（*A U.N. Doc.*, /HRC/8/7, paras. 42-44.）。

108 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2006/47, paras. 52-53.

地域的人権実施機関による救済を、社会権規約における個人通報制度の前に国内救済と同様の発想で前置の義務を設ける考え方については、①地域的人権実施機関がすべての地域に存在しているわけではないこと、②地域的実

議長・報告者による第1次草案では、女性差別撤廃条約の選択議定書（第34条）を下敷きにして、規定を整理している。すなわち、通報の受理要件として国内救済措置を尽くしていることを明記し（第1項）、不受理となる事由を列挙している（第2項）¹⁰⁹。

2008年の第5会期においては、国内救済の原則については、第2項の文言を修正した（時間的制限を6ヶ月から1年に延長）ものの、概ね草案通りとなった。第2項に定める事項についても、女性差別撤廃条約の文言と平仄を合わせるなどの文言上の修正を施すことで合意がなされた。第5会期後半の議論で、第2条2項（d）に追加する形で、第3項が提案された。その内容は、「委員会は、通報者が重大な被害を受けていることを示して

施機関と社会権規約の個人通報制度が完全に対応するわけではないこと、などの否定的な見解があり、支持を得られなかった。

109 第3条は、以下のように規定する。

1. The Committee shall not consider a communication unless it has ascertained that all available domestic remedies have been exhausted. This shall not be the rule where the application of such remedies is unreasonably prolonged.
2. The Committee shall declare a communication inadmissible when:
 - (a) It is not submitted within one year after the exhaustion of domestic remedies, except in cases where the author can demonstrate that it had not been possible to submit the communication within that time limit;
 - (b) The facts that are the subject of the communication occurred prior to the entry into force of the present Protocol for the State Party concerned unless those facts continued after that date;
 - (c) The same matter has already been examined by the Committee or has been or is being examined under another procedure of international investigation or settlement;
 - (d) It is incompatible with the provisions of the Covenant;
 - (e) It is manifestly ill-founded, not sufficiently substantiated or exclusively based on reports disseminated by mass media;
 - (f) It is an abuse of the right to submit a communication; or when
 - (g) It is anonymous or not in writing.

いない場合には、通報の検討を却下することができる。」というものである¹¹⁰。これは、「重大な被害を受けている（significantly disadvantaged）」の部分「明白な被害を受けている（suffered a clear disadvantage）」と修正した上で、最終的に独立の条文として規定された（第4条）¹¹¹。

議論に参加した多くの国が懸念した問題の一つが、社会権規約の個人通報制度が他の個人通報制度との重複を招くのではないかというものである。これに対して、出席者からは受理可能性の要件を自由権規約と同様に厳格にすることによっていわゆる forum shopping¹¹²を防げるとの意見が出された¹¹³。

社会権という締約国の個々具体的な状況に依存した権利であることや、締約国内の経済社会政策の失敗を根拠に通報がなされることの懸念は、作業部会の議論においても度々見られており、通報に一定の歯止めをかける

110 *U.N. Doc.*, A/HRC/8/7, para. 155.

111 採択された第4条は、以下のように規定する。

The Committee may, if necessary, decline to consider a communication where it does not reveal that the author has suffered a clear disadvantage, unless the Committee considers that the communication raises a serious issue of general importance.

112 この場合 forum shopping とは、人権侵害の被害者が、自らの望む結果を追求するために、複数の国際的実施措置（個人通報制度、司法裁判制度など）を利用しようとする事、もしくは、複数の国際的実施機関から、自らの望む結果を得られそうな機関に通報を持ち込もうとする事である。

113 これと関連して多くの議論がなされたのは、通報の検討によって国家の経済社会政策に対する不当な干渉を引き起こすのではないかという点である（*cf.*, *U.N. Doc.*, E/CN.4/2006/47, para. 92.）。この点は、受理可能性の基準を厳格にすることで防げるとする一方、多くの国はそれに対する歯止めを求めており、受理可能性のみならず、個人通報の対象となる範囲あるいは本案段階における基準の明示の主張として現れている。

なお、社会権規約委員会委員の Riedel 氏によれば、委員会の報告書審査手続においても、政策の選択や規約の実現の欠如を正当化する機会などの、一定の裁量の余地を国家の側に与えているという（*U.N. Doc.*, E/CN.4/2006/47, para. 98.）。

必要性が指摘されていた。この点については、通報に一定の限定をかける提案が何度かなされていた¹¹⁴。この点については議論が最終的な段階まで一致を見ず、結果として上述のように、通報を受理しうる期間を国内救済が最終的に確定してから1年に修正し、同時に受理可能性の基準ではなく、本案段階での通報の検討において締約国のいわゆる「評価の余地」を考慮するという文言を挿入することで合意が得られた¹¹⁵。

2) 仮保全措置

仮保全措置については、個人通報制度を備える国連人権条約において、条約（あるいは選択議定書）規定、あるいは手続規則によって定められている。このことから、社会権規約の選択議定書案においても1997年草案では仮保全措置を明文規定として置いた（1997年草案第5条）。作業部会においてもこの点が踏襲され、通報受理後に生ずる事態が回復不能な損害を与える場合に、委員会がかかる損害を防止するため、仮保全措置を締約国に求めることができると定められた（第5条1項）¹¹⁶。

114 具体的には、「大規模な権利侵害」に関する通報のみ受理可能とするものである。このような対象の限定は、社会権規約委員会が起草した草案を検討した独立専門家によってもなされている（後注131参照）。

115 受理可能性において、通報の形態に限定を加えなかった背景には、第5条で定める仮保全措置との整合性を指摘する意見があったためでもある（後述参照）。

116 第5条は以下のように規定する。

1. At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State Party concerned for its urgent consideration a request that the State Party take such interim measures as may be necessary in exceptional circumstances to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of the alleged violations.
2. Where the Committee exercises its discretion under paragraph 1 of the present article, this does not imply a determination on admissibility or on the merits of the communication.

仮保全措置との関連で問題になったのは、第一に仮保全措置と受理可能性の関係であり、第二に仮保全措置と本案段階の関係であった。前者については、受理可能性ではなく、本案審理の段階において「国家のとした措置の合理性」を考慮することで決着した。また後者については、第2項において本案段階の決定に予見を与えるものではないとの旨を明文規定で置くことで決着した¹¹⁷。

3 本案段階における手続

1) 本案段階

第8条が、通報の検討について規定している。ここで問題となったのは、繰り返し述べているように、締約国の経済社会政策への過度の介入をどのように防ぐかという点であった。この点は、本案における通報の検討に際して、国家の側が有する裁量の余地をどのように規定するか議論に移され、第8条4項に以下の規定が置かれることとなった。

この議定書に基づき通報を検討するに際して、委員会は規約第2部に従って締約国がとした措置の合理性を検討しなければならない。そのような検討を行う際に、委員会は規約に規定する権利の実施のために、締約国が様々な政策を行いうることに考慮を払わなくてはならない¹¹⁸。

117 同様の内容は、自由権規約委員会の手続規則（規則）及び女性差別撤廃条約の選択議定書（第6条2項）にも明文規定として見られる。

118 原文は以下の通りである。

When examining communications under the present Protocol, the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State Party in accordance with Part II of the Covenant. In doing so, the Committee shall bear in mind that the State Party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the rights set forth in the Covenant.

この点については、作業部会でも様々な文言が俎上に上げられている。「合理性（reasonableness）」は南アフリカ憲法裁判所において参照されている基準であるが、ヨーロッパ人権条約などで用いられている「評価の余地（margin of appreciation）」あるいは「裁量の余地（margin of discretion）」なども提案された¹¹⁹。ただしこれらについては、国連人権諸条約では用いられていない用語であることから、「合理性」の用語が用いられることに決着した¹²⁰。

2) フォローアップ、友好的解決

通報に対する、委員会の見解は関係当事者に送付され（第9条1項）、通報の対象となった締約国は6ヶ月以内に、見解に照らしとられた行動についての情報を書面で委員会に提出する（第2項）。委員会は必要があれば、報告書審査において、見解に対してとられた行動について、さらなる情報を求めることができる（第3項）。

女性差別撤廃条約の選択議定書は、第7条で通報の委員会による検討を定め、第4項及び第5項でフォローアップについて規定している。作業部会の第1次草案は、女性差別撤廃条約の規定ぶりを参照にしていたが、フォローアップについては別個の条文にする提案により、第2次草案以降では第8条 bis として独立した条文となり、最終的に第9条になっている¹²¹。

119 第2次草案では、“[broad] margin of appreciation” との用語が用いられている。第3次草案では、当該部分が “margin of discretion” となっている。

120 Porter, *supra* note 88, pp. 48-50.

「評価の余地」あるいは「裁量の余地」が用いられなかったのは、これらの用語が異なる意味において適用されることに対して NGO 等から懸念が示されたことによる。また、「合理性」の基準ではなく、とられた措置が「不合理（unreasonable）」であるかどうかを検討するという基準に代える提案もなされているが、これには賛同が得られていない（*U.N. Doc.*, A/HRC/6/8, paras. 95-98, 100）。

121 *U.N. Doc.*, A/HRC/6/8, para. 108.

友好的解決についての規定は、国連人権諸条約に関しては国家間通報手続での規定は見られるものの、個人通報制度については規定がない¹²²。他方、地域的人権条約では米州人権条約（第48条1項f、第49-50条）及び欧州人権条約（第38-39条）には友好的解決に関する規定が見られる。作業部会における起草作業の前段階における議論では、友好的解決に関する条項を盛り込む提案が見られたため、第1次草案にこれが盛り込まれた。これには文言及びその是非に関して多くの意見が述べられたが、最終的には第2次草案と比べて簡素な形で規定されることとなった¹²³。

4 国家間通報制度

国家間通報については、1997年草案では否定的な見解が見られたことにより盛り込まれなかったものの、他の国連人権条約では国家間通報制度を個人通報制度と並行して導入していることから、この実行に倣って自由権規約第41条及び移住労働者の権利条約第76条を参照に規定が置かれている（第10条）¹²⁴。

122 自由権規約（第41条1項e）、拷問禁止条約（第21条1項c）、移住労働者の権利条約（第76条d）がそれぞれ国家間通報手続における友好的解決について規定している。

ただし規約人権委員会の手続規則（規則79）、拷問禁止委員会の手続規則（規則92）には個人通報制度に関しての友好的解決の規定が見られる。

123 第7条は、以下のように規定する。

1. The Committee shall make available its good offices to the parties concerned with a view to reaching a friendly settlement of the matter on the basis of the respect for the obligations set forth in the Covenant.
2. An agreement on a friendly settlement closes consideration of the communication under the present Protocol.

124 ただし議長・報告者も認めるように、今まで国家間通報は国連システムにおいては全く活用されていないことから、作業部会での議論もほとんどなされていない（*U.N. Doc., A/HRC/8/WG.4/2, Annex II, para. 30.*）。

欧州人権条約の実行において、国家間通報はわずかに見られる程度ではあるが、国際司法裁判所においても人権が紛争の一側面として取り上げられるようになってきており¹²⁵、その意味では将来的に人権に関する国家間紛争を扱う（もしくは国家間の人権問題の斡旋の）場として、既存の人権実施機関が立ち現れる理論的可能性を有しているとは言えよう¹²⁶。

5 調査制度

女性差別撤廃条約選択議定書の第8条及び第9条は、「条約に定める権利の重大なまたは組織的な侵害」に関する情報を受理した場合には、委員会が調査を行う権限を規定している¹²⁷。社会権規約の議論でも個人通報制度と並行して調査手続を導入するかどうかの議論があったが、2008年までこの点は両案併記とされていた¹²⁸。この点は賛否両論の議論があったが、他の国連人権条約における実施措置の進展に鑑み、かつ調査制度が個人通報制度にアクセスできない被害者の救済にも資するものであるとみなされ

125 e.g., *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupies Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004 ; *Case concerning Armed Activities on the Territory of Congo* (Democratic Republic of Congo v. Uganda), Judgment, 19 December 2005 ; James Thuo Gathii, “International Decisions, Armed Activities on the Territory of the Congo,” 101 *AJIL*, 2007, 142.

126 Mahon, *supra* note 87, p. 642.

127 同様の制度は、拷問禁止条約第20条、及び障害者の権利条約（障害のある人の権利に関する条約）の選択議定書第6,7条にも規定されている。社会権規約選択議定書の文言は、これらの規定ぶりを参照している。

この調査手続の権限に基づき、女性差別撤廃委員会は、女性に対する暴力という観点から、メキシコに対する調査を行っている（*U.N. Doc.*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 25 January 2005）。軽部恵子「女性差別撤廃条約選択議定書の調査制度—「女性に対する暴力」の観点から—」『桃山学院大学経済経営論集』第47巻4号（2006年3月）、43-65頁。

128 1997年草案では、調査手続は検討されたが含まれていない。

たことから、最終的にはこれが導入された。

これに関連して、社会権規約の選択議定書では上述のように、通報の受理可能性に関連して第4条で明確な被害を示していない通報を却下すると定める一方で、第11条において一般的な文脈で深刻な問題を提起する場合には、委員会がこれを検討できると定め、調査制度を導入した。第11条の文言は、女性差別撤廃条約の第8-10条を下敷きに起草されており、内容としてもほぼそれに対応する¹²⁹。それによれば、当該手続に関する委員会の権限を認める宣言をしていることを条件に（第1項）、社会権規約第2部及び第3部に定める権利の重大かつ組織的な侵害を示す、信頼できる情報を委員会が受理した場合に、委員会は当該締約国に対して協力を求め、見解を求めることができる（第2項）。それに基づき委員会は調査を行い、当該調査には同意の下、当該締約国の領域内を訪問することも含まれる（第3項）。そのようにして行った調査結果（findings）を委員会は当該締約国に送付し（第5項）、その内容を年次報告書に記載する（第7項）。調査制度の対象となった内容についてのフォローアップは、調査結果に対するコメント（第6項）及びその後の国家報告制度においても対象となる（第12条）。先にも述べたように、調査制度の情報源は「信頼できる情報」とのみ規定され、その主体についての記載が見られない。このことから、直接の被害を前提とせずにNGOからの申立を事実上受理できるようになっている¹³⁰。

129 女性差別撤廃条約との相違は、調査手続に関する同意の表明方法である。女性差別撤廃条約の選択議定書では、第10条がいわゆるopt out方式による調査程度の不適用に関する宣言を行うことができる旨、規定している。これに対して、社会権規約の選択議定書では、第11条1項においていわゆるopt in方式で、委員会の調査手続に関する権限を認める宣言をなすことが必要となっている。

130 女性差別撤廃条約の選択議定書における起草過程でも、委員会による調査がopt outとされたことから、調査制度に対する批判は大きくなかった。これは、opt outの宣言をしていなくとも、現地調査の受け入れには当該締約国の

なお、人権理事会における議論で、第2項に定める調査の対象となる権利の範囲が、「社会権規約第2部及び第3部に定める権利」から「規約に定めるいずれかの権利」と修正された上、総会でも同様に採択されている（90頁参照）。

6 国際協力

国際協力の規定は社会権規約第2条及び第22条にもあることから、個人通報制度を定める選択議定書に、再び国際協力の規定を置くことの是非そのものも議論されたが、規約に定める義務違反の認定のみならず、権利の実施の阻害要因を除去する必要性を強調するために、国際協力の規定が設けられた。ここでの論点は、主として2点存在する。第一にILOやUNESCOのような対象が重なる部分をどのように調整するか、であった。すなわち、ILOやUNESCOではそれぞれの権限の範囲内で通報手続を備えていることから、社会権規約として個人通報制度を導入することによって、それらの手続との重複になるのではないかという懸念が指摘されていた¹³¹。

しかしながら、ユネスコの通報手続は非公開であること、またILO（結

受け入れが必要となることから、事案が発生してから協力するかどうかを判断できるためであると考えられる（軽部、前掲論文58-59頁。）。また女性差別撤廃条約選択議定書に基づくメキシコの事態に関する調査は、2つのNGOによる申立によって開始されている。

131 独立報告者は、社会権規約の選択議定書が包括的範囲を対象とすると、他の国際組織との間の権限が重複することを懸念しており、その観点から対象範囲を狭めるか、重大な権利侵害を対象とするべきであると述べている（1st report, *supra* note 52, paras. 26-37）。DennisとStewartも、社会権規約の起草過程において他の国際組織との権限の重複の問題から、社会権規約には独自の実施機関が置かれなかったと指摘している（Dennis and Stewart, *supra* note 49, pp. 502-504）。

社の自由委員会）の通報手続は欧州社会憲章と同様の集団申立手続であることから、個人の通報資格が認められていない¹³²。この点から、社会権規約の選択議定書が（これらの手続と重複するのではなく、）これらの手続を補完する形で、個人の通報資格を認めることによって、社会権の実効性を確保できると指摘されている¹³³。

第二に、いかにして特に発展途上国の履行を促すか、というものであった。これに関連して2007年の第1次草案では、国際協力とは別個の規定で特別基金（第2次草案以降は、信託基金（trust fund））の規定が置かれていた¹³⁴。

議長・報告者のelements paperでも上記2つの論点が扱われており、議長・報告者は国際協力の規定を実効的なものとするために、個人通報に際して委員会の見解を、関連する国際組織に送付する方式を挙げている。同様の規定は、児童の権利条約第45条にも規定されており、人権実施機関相互、あるいは他の関連する国際組織との間の意思疎通を図るものとして想定されている（第1次草案第13条）。また同時に、議長・報告者は人種差別撤廃条約の選択議定書及び国際刑事裁判所（ICC）が、その履行促進を目的として特別基金を設置していることを念頭に、同様の基金の設置を提案している（第1次草案第14条）。

作業部会では、信託基金の性質及びその資金の性質が議論の対象となった。資金は、締約国からの拠出によって賄われるが、これは義務的な性格ではなく、あくまでも任意の拠出に拠ることが合意されている。その支出

132 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2004/44, paras. 68-69.

133 *U.N. Doc.*, E/CN.4/2005/52, paras. 27-29.

134 拷問禁止条約の選択議定書（2002年採択）では、個人通報の後のフォローアップや、国内実施機関の教育計画のための資金を援助するために、特別基金（Special Fund）が設置されている（第26条）。この起草過程については、以下の文献を参照のこと。Nowak, M. and McArthur, E., *The United Nations Convention Against Torture : A Commentary*, Oxford University Press, 2008, pp. 1122-1130.

については、草案の段階では被害を訴えている個人に対する支援や救済にも充てる文言が見られた（第2次草案第14条）。しかし、この点については、違反の認定と基金による支払いが結びつくことで、事実上被害者に「報酬」を与えることになるとの批判が多く先進国からなされた¹³⁵。このため、基金を機能させる目的から、被害と給付の関係を条文から削除し、これに代わって国際協力の名目で、支出の部分が規定された。

このような経緯で、信託基金の規定は国際協力の規定に統合され、そこで国家に対する技術支援や規約上の権利の実現のための支援の目的で、基金を設置する規定が設けられた（第14条3項）。

7 その他

1) 選択議定書の必要性

選択議定書をそもそも設けないという提案も度々提案されているが、社会権規約委員会や国連人権高等弁務官が度々その必要性を訴えていること、そして1993年のウィーン人権宣言行動計画にその必要性が明記されていることから、細かい点で異論は見られたものの、最終的には様々な妥協がなされ、議定書案は人権理事会で採択された。

2) 留保の可否

留保の禁止を明文で規定する規定は、当初の草案では「この議定書に対する留保は、認められない。」との提案がなされていたが、この点については多くの国家から批判が集中し、最終的には削除された。しかし、上述の議論からも伺えるように、選択議定書は一体としての適用を前提に起草されており、かかる趣旨・目的に反する留保が許容されるかどうかについては、今後の実行によるところが大きいと思われる。

135 U.N. Doc., A/HRC/8/7, para. 114.

3) 社会権規約委員会の位置づけ

若干技術的な点ではあるが、個人通報を受理する社会権規約委員会の位置づけも議論がなされた。IIにおいて述べたように、社会権規約委員会は経済社会理事会決議に基づいて設立されており、社会権規約に直接の基礎を有していない。このことから、選択議定書において社会権規約委員会に条約実施機関としての地位を明記すべきとの主張がなされたこともある。しかしながら、この点に関しては実行として条約の履行監視機関たる地位は確立されているので、あまり問題とされず、最終的には選択議定書の文言には含まれなかった。

また、国連人権条約における、実施機関の制度改革が将来行われる事態を想定して、当初の草案には、必要な場合にはその権限を他の組織に委譲できる規定が設けられていたが¹³⁶、これについては必要性についての支持を得られず、第2次草案で削除された。

IV 若干の考察・おわりに

社会権規約についても、選択議定書が採択され、個人通報制度が整備されることとなった。しかしながら、作業部会の議論からも明らかなように、そのような制度を社会権規約に導入することに対する懐疑論はなくなっていない。人権理事会及び総会においては、選択議定書採択の決議は無投票で採択されているが、総会での決議採択の前段階の総会第三委員会での投票行動はそれを示唆するものである。総会第三委員会では投票の結果、賛成117・反対5・棄権55で採択されているが、西側諸国のほとんどは棄権している（反対は、オーストラリア・カナダ・イスラエル・パラオ・アメ

136 第1次草案第23条、explanatory memorandum, *supra* note 89, para. 43.

リカ)¹³⁷。

選択議定書は、第18条の規定により、10カ国の批准が得られてから3ヶ月後に効力を生ずることになっている。多くの国家が躊躇を見せている中で、早期の発効は難しいと考えられている。このような状況において、今後の展開について述べるのは尚早ではあるが、以下に現状での到達点及び今後注視すべき事項について述べることとする。

今回採択された選択議定書を見てみると、いくつかの点が指摘しうる。第一に、選択議定書案は1997年草案と比べてもその後の個人通報制度における発展を取り込み詳細な規定となっている。特に、調査制度と信託基金についてはその代表的なものとして指摘できる。

逆に、国連人権システムにおける発展を見ていないものについては、国連システムにおける実行がないことを理由に退けられている制度も見られる。集団申立制度はその最たる例であろう。これは個人通報制度とは異なり、特定の人権侵害を対象としない内容であることから、個人通報制度を定める選択議定書において規定される内容とは異なる制度であるという指摘がある一方で、NGOが独自のイニシアチブによって通報をなすことができるようになれば、国際的実施措置へのアクセスは格段に拡大することになるだろう。国連人権システム及び、地域的人権システムにおいては、通報数の増加に対応する必要性が迫られていることもあり、その点において、集団申立制度を選択議定書案から削除したのは正当なことであると考えられる。必要な場合には、別の議定書として設置するのが適切であると考えられるが、どのような団体に通報権を付与するのか、そして通報の濫用をどのようにして防ぐのかなど、普遍的レベルにおける適用には未だ検討すべき点が多いように思われる。欧州社会憲章のような地域的条約、あるいはILO結社の自由委員会のような、特定の分野における実施措置としては一定の効果を得ているものの、普遍的な実施措置において無条件に導入でき

137 U.N. Doc., A/63/435/Add.1, para. 11.

るかどうかについては、今後検討されるべき問題点であろう。

第二に、受理可能性段階ではなく本案段階における、国家の政策判断における「合理性（reasonableness）」の要件は、通報の要件を事前に拘束する性質ではないという点では評価しうるものの、その内実については今後の事例判断による進展を待つ必要がある。欧州人権裁判所の判例からも明らかなように、いわゆる「評価の余地」理論は、当初の判例では締約国の国内における措置についてはほぼ無制限の裁量を与える論拠として援用されていた¹³⁸。社会権が関連する欧州人権裁判所の事例を見ても、積極的に国家の違反を追及するよりは、国家の側に一定の裁量の余地を与えている場合が多いように思われる¹³⁹。国家の裁量の程度を決定する要素の一つとして欧州人権裁判所は「加盟国間における共通の実行」（いわゆる「共通分母」）を挙げている。「合理性」を判断する基準をどのように設定し、個人通報の事例においてどのように解釈されるかが、個人通報制度の進展を検討する上で重要な地位を占めることになると思われる。

第三に、社会権規約第2条2項に定める差別禁止原則の適用範囲である。国連人権諸条約では差別禁止の規定を根拠として社会権の違反を主張する個人通報が提起されるようになってきている¹⁴⁰。第3条に関しての一般的

138 欧州人権裁判所の対応する判例としては、第15条（緊急事態）に関する措置としてのローレス対アイルランド事件（CEDH, *Lawless v. Ireland* (Merit), 1 July 1961, Series A. No. 3）が挙げられる。

139 eg., CEDH, *Petrovic v. Austria*, 27 March 1998 ; *Stec and others v. United Kingdom*, 6 July 2005 (Grand chamber).

140 規約人権委員会は、自由権規約第26条に定める法の下での平等の原則により、国内法に基づく差別についてこれを検討する権限を理論上は有するが、委員会は締約国の立法あるいは司法の判断を覆すようなことはあまり行わず、むしろそれに対しては抑制的な態度を取っている。これは、国内の立法の詳細な内容に立ち入ることを避けるためであり、それによって委員会が国内的救済措置を補完する役割を意識しているものと考えられる。自由権規約第26条の法の下での平等原則についての考察については、以下の文献を参照のこと。

Karagiannis, S., « Considération sur l'article 26 du Pacte des Nations Unies

意見16、そして第2条2項について定める一般的意見²⁰¹⁴¹を中心に、具体的事例においてこの点どのように判断されるか、今後の実行による進展が待たれる。また、差別の種類によっては、他の人権条約における個人通報制度との抵触あるいは競合関係が生ずる可能性もあり、これをどのように解決していくのかについても留意する必要があるだろう。

問題点としては、以下の点が指摘できよう。第一に、上でも述べたように第8条4項の「合理性」の基準は、その適用次第によっては違反認定を回避することを正当化する論拠となり得る。第二に、第4条は「通報者が明白な不利益を被っていることを示していない」場合には、委員会が通報の受理を却下できると定めている。「明白な」「不利益」を広く解せば、多くの通報を却下することになる可能性も指摘できる。これらの概念は、国内の経済社会政策への介入の歯止めとしての機能を有することから、そのような懸念と人権の保障あるいは被害の救済という二つの観点の間で微妙なバランスを取ることが求められている。よって、実際の運用がどのようなにされるかについては、注意深く見守る必要があるだろう。

国際的平面において、社会権が個人通報制度あるいは司法裁判制度の対象となっていなかったわけではない。しかしそれは既存の人権条約に定める実体規定の規範内容を拡大し、当該規定に関連する範囲で、間接的に保障する場合（欧州人権条約の実行）か、差別禁止に関わる事例での取り扱い（人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、自由権規約）か、対象となる

relatif aux droits civils et politiques », *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire, Mélanges en hommage à Pierre Limbert*, Bruylant, 2000, pp. 467-497 ; Ando, N., "The Evolution and Problems of the Jurisprudence of the Human Rights Committee's Views concerning article 26," in Ando, N. (ed.), *Towards Implementing Universal Human Rights, Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 205-224 ; Tomuschat, Ch., "The Human Rights Committee's Jurisprudence on Article 26 - A Pyrrhic Victory ?", *ibid.*, pp. 225-247.

141 U.N. Doc., E/C.12/GC/20.

権利が限定されたもの（米州人権委員会）であった。その意味において、普遍的な人権実施機関による、社会権を包括的に対象とする形での個人通報制度は、今までの人権実施措置を補完する重要な意義を有するものと考えられる。

全体として、選択議定書の採択が社会権の実効性向上に資することは共通して認められている。拷問禁止委員会の委員である Mavrommatis 氏によれば、拷問禁止条約は個人通報制度を取り入れたことによって条約規定の内実を明らかにする多くの事例を得られたという¹⁴²。また、作業部会でも度々言及されているように、国内裁判所や地域的人権実施機関においても社会権を保護する事例が多数見られるようになっており、社会権規約に個人通報制度を導入することで、個々具体的な事例において規約の規定を適用し、判断することによってその内実を豊かなものにできるものと思われる。

現時点での総合的な評価は尚早であるが、今後の実行により、社会権規約にも規範・制度の両面において大きな進展の可能性があり、また個人通報の事例が蓄積されることで、この点が実証的に示されることが期待される。楽観はできないものの、今後の実行を注視していくべきものであろう。

【追記】

本稿の初稿段階で、第179回新潟大学社会法判例研究会（2010年1月23日）において報告の機会を得、それを基に最低限の修正を加えた。参加者に記して御礼申し上げる。

142 U.N. Doc., E/CN.4/2005/52, para. 38.