

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 22 日現在

機関番号：13901

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2014～2015

課題番号：26590006

研究課題名(和文)国連人権理事会における「人権の主流化」の到達点と限界 - 政府間主義の機能

研究課題名(英文) Mainstreaming of Human Rights in UN Human Rights Council; Functions of Intergovernmentalism

研究代表者

小畑 郁 (Obata, Kaoru)

名古屋大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：40194617

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、まず、国連人権理事会の状況について、客観的に把握することにつとめた。理事会では、テーマ別手続はインフレ状態に陥っている。さまざまなテーマ別の議題で議事の焦点がはっきりしなくなったこともあり、NGOの参加は国連人権委員会の時代よりも少なくなっている。人権理事会がメディアやNGOにあまり注目を受けなくなっており、理事会の政治的ステータスは高くない。普遍的定期審査において、政府間主義の成果がないわけではないが、むしろ、NGOや個人専門家のイニシアチヴを抑え込む口実となっており、人権の主流化への貢献は認めがたい。もっとも、これまでの観察から、政府間主義それ自体に展望がないとはいえない。

研究成果の概要(英文)：In this study, we tried to draw an overall picture of the situations in the UN Human Rights Council. The mechanism of thematic mandates falls into inflationary situations. Partly because various and numerous thematic items make the discussion out of focus, NGOs' participation in the meetings of the Council decreases compared with those of the predecessor Commission on Human Rights. The media and NGOs are paying little attention to the Council, and thus it does not occupy a prestigious status in political sense.

Although some progress is found in the Universal Periodic Review, which is highly inter-governmental process, such elements in the Council mainly contribute to curbing initiatives by NGOs and individual experts. We should observe, however, possible future evolution of intergovernmentalism.

研究分野：国際法

キーワード：国際人権 国籍法 国際組織法 人権の主流化 政府間主義

1. 研究開始当初の背景

(1)「人権の主流化」(2005年世界サミット成果文書)というスローガンを掲げて、総会に直属する「人権理事会」(Human Rights Council)が新たに設けられたのは、2006年のことである(総会決議 60/251)。この理事会自体、人権の主流化を促進するものとされている(同3項)。

(2)ところで、国連人権活動についてのこれまでの研究では、しばしばその「政治化」が批判の対象となっており、暗黙のうちに逆の「法化」を理想型と考える前提をおいてきた。しかし、元来、「人権の主流化」という観念には、これまで加盟国(集団)が人権以外の課題の考慮を優先して固定的な対立を繰り返してきたことへの反省が込められている。したがって、非合法的なシステムそれ自体に問題があると捉えても生産的でないと考えべきである。

2. 研究の目的

このような背景状況に対して、本研究では、法的保障への接近が理想であるとのこれまでの一般的な前提を離れて、政治過程としての運動パターンを踏まえた上で、そこにどれほど国際人権基準が織り込まれつつあるか、という新たな視点を立てて、国連人権理事会の活動を中心として、分析をすすめた。

3. 研究の方法

(1)分析をすすめるにあたっては、人権理事会および関連制度について認められる「政府間主義」とでもいうべき動向について、注目した。つまり、人権理事会では、個人専門家を受任者とする国別手続を限定的にしか用いないようにした一方で、普遍的定期審査とともに特別会期の開催を重視している。これらは、人権理事会理事国および国連加盟国またはオブザーバのみにより会議体が構成される、すぐれて政府間主義的プロセスである。また個人専門家で構成されるその補助機関である諮問委員会(Advisory Committee)の権限を理事会の指示の範囲内に強く限定しようとしていることである(人権理事会決議 5/1 付属書, 75-78 項)。

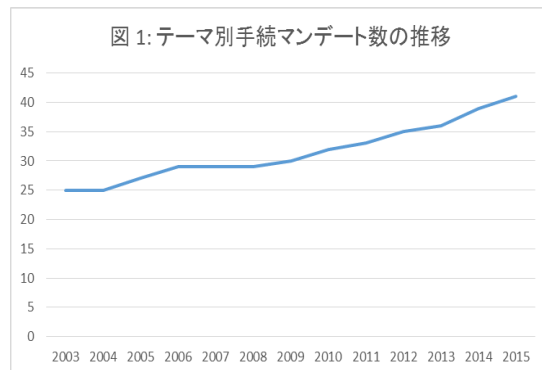
(2)分析では、まず、人権理事会の活動状況の全体像を、偏見に囚われることなく理解することにつとめた。そうした全体像を概念的に把握するために、決議や会合についての統計的处理も積極的に行った。

(3)分析ではまた、ジュネーブでの関係職員や人権理事会議長への聞き取り調査も積極的にすすめた。ここでは、彼らが、人権理事会の現状のどこに問題意識を有しており、どういう方向で改革をすすめようとしているか、を把握することに務めた。

(4)以上の分析の前提として、国連人権理事会をめぐる文献を積極的に渉猟し、議論状況の把握につとめた。

4. 研究成果

(1) 国連人権理事会における人権保護のメカニズムとして従来からある特別手続(Special Procedures)については、国別手続の利用は、意図されたように、ごく限定的になったが、テーマ別手続は、インフレ状態になり、現在 41 もののマンデートが設置されている(図1参照)。



特別手続は、個人専門家による調査と報告を基軸とする手続きであるので、この状況は一見、国連人権理事会においても、専門家による人権保護手続が、活発に利用されていることを示しているようにも見える。また、こうした専門家の厚い層が形成されているというのも一面の真実である。しかし、多岐にわたるテーマについて毎年を 40 本以上の報告書が提出されるだけでは、個々の報告書における事実の「認定」や勧告の価値を薄めるだけである。これらの専門家は、無給で政治的プロフィールは持たない上に、次に述べるように、政府間プロセスとも十分結合していないために、専門家の関与により人権保護活動が活性化しているのではなく、逆にそれに対するシニカルな見方を強める結果になっている。

(2) これとも関係するが、人権理事会の会議にかかる時間は飛躍的に上昇し、年中会議が開かれているというような状況が生まれている。通常会期は、3月、6月、9月の年3回開催され、年 10 週であり、理事国すべてにより構成される普遍的定期審査の作業部会が、年 6 週開催される。特別会期は、通常 1 日しか開けられないが、3 分の 1 の理事国の賛成により開催されることになっている(人権理事会設置決議・総会決議 60/251, 10 項)。理事会の会合はすべてジュネーブで開催されることもあり、理事国の代表部は、常時スタンバイ体制をとることが求められている。会期中は、午前午後各 3 時間の会合のほか、昼食時も休憩にせず 3 時間の会合を開催することが状態化している。本会議では、実質

的議論はなされず、決議案をめぐる実質的な議論は、提案国が開催する PM(Permanent Mission, 常駐代表部の意味であり、会議主催国の常設代表部を指している)といわれる非公式会議であり、本会議場とは別の部屋でほぼ常時・同時並行的に開催されている。

このような常時スタンバイ状況は、ときには急速に悪化する人権侵害状況に対処するためという正当化理由を与えられているが、NGO、非理事国はもとより、理事国の中でも、人権分野に質量ともに充実した代表部をもたない国にとっては、人権理事会の全体の議論の進展について行けない状況を生んでいる。ある研究(Ramcharan)によると、前身の国連人権委員会の時代と比較して、NGO とりわけ「南」のその参加は減少したといわれている。研究代表者の観察では、日本代表部は、理事国であったにもかかわらず、ほとんどの PM に参加していない。

こうして、質量ともに充実した理事国、あるいは、結束の強い地域グループないし地域機構が、人権理事会の運営を牛耳っている状況が生まれているといつてよい。

こうした人権理事会の会議の内容といえば、本会議は、ほとんどテーマ別の議題処理に追われている(表1)。ここで、特別手続の受任者のプレゼンテーションを受けた議論が充実するならば、人権理事会の人権保護機能は向上し、人権の主流化への進展がみられることになるであろう。ところが、いくつかの受任者のプレゼンテーションについて、まとめて議論がなされるだけであり、理事国がその政治的意思決定たる人権理事会決議に向けた交渉を行っているのは、PM であって本会議ではない。人権理事会の政府間の議論と、テーマ別手続の受任者との実質的な対話はほとんどなされていないといつていい。

	会期	会合数	テーマ別議題の会合		
			計	議題 3	その他
2012	19	55	19	10	9
	20	34	17	14	3
	21	40	13	11	2
	計	129	49	35	14
2013	22	50	16	11	5
	23	41	16	13	3
	24	37	13	10	3
	計	128	45	34	11
2014	25	56	20	13	7
	26	40	18	12	6
	27	42	19	10	9
	計	138	57	35	22
3年間の総計		395	151	104	47

端的に言えば、理事国は、自らが主要提案国であるテーマ(別手続)が、維持されること以外についての関心をほとんど失っているといつてもよいと思われる。

(3) 政府間主義の本領が発揮されるべき普遍的定期審査(Universal Periodic Review)では、2ラウンド目が終了しようとしているが、相変わらず、これに投げられる資源や時間にふさわしい成果は得られてないともいえる。しかし、とくに受任者の訪問の受入誓約や、国連人権条約への参加について、他の政府からなされた勧告を自発的に受け入れるという形で前進がみられる。しかし、全体としてみて、これで人権の主流化への展望が開かれているとはいいいがたい。

(4) なお、人権理事会の議論への NGO の参加が減少していることは前にみたが、常時議論をフォローすることが難しい上、PM という実質的交渉の場の不透明性もあり、外からみて議事の焦点がはっきりしなくなっている。これは、メディアでの注目の低下にも繋がっている。これが、政府間主義から人権の主流化への展望が開かれぬ、主な原因となっていると思われる。

この状況は、政治的機関においては、「政治」的要素が活性化しないことが、むしろ非実効性につながることを示している。非政治的(あるいは法的)要素を入れることそのものは、人権保護の強化や人権の主流化に繋がらないのである。それは、人権理事会において、個人専門家の層はむしろ厚くなり、テーマ別手続が極めて多く展開していることから明らかである。

他方で、個人専門家集団が自律的に活動を展開し、それが政治的圧力を形成することについては、厳しい監視と警戒の対象となっていることは、諮問委員会に対する対応において明らかである。この委員会は、理事会により承認されたトピックのみを審議するが、授権されるトピックの数は少なく、情報源もアンケート調査によるものにほぼ限定されており、報告に対するリアクションも小さい。以上は、研究代表者が諮問委員会委員として、直接見聞したことに基づく。

(5) こうした状況に対して、人権理事会内部からの改革論も表面化している。2014年から議長に就任したリュッカー大使(Joachim Rucker, ドイツ)の下では、これまでになく改革論が展開された。

その集約点として、理事国代表を非公式に集めて開催されたベルリン静修会(Berlin Retreat, 2015年5月)では、とりわけテーマ別の会合・決議・特別手続の増加が、かえってインタラクティブな対話の実質を奪っているという認識の下に、特別手続の数の上限の設定、一定期間の経過後に継続をしないというサンセット条項の導入、特別手続のマン

データの統合・クラスター化といった提案がなされた。

もっとも、こうした提案については、静修会それ自体の中でも懐疑論が示された。すなわち、特定の加盟国が自らのナショナル・イシューをもっており、関連テーマ別手続を停止することは、その国が自尊心をかけて抵抗するであろう、ということである。実際、現在でも、テーマ別手続には年限が定められており、この年限にもかかわらず、更新を阻止することにはこれまで一度も成功したことがない(二つの手続を一つに統合した先例が一度あるだけである)。

厳密には国連内部の動きではないが、同様の問題意識から、シンクタンクによる研究や提言も近年活発になされている。

その一つに、2013年のスイス法上の非営利団体として設立された Universal Rights Group がある。この団体の中核基金は、デンマーク、ノルウェーおよびスイスの外務省から提供されており、国連人権システムの改革を意識した研究報告書を次々と刊行している。最近刊行された研究のタイトルを挙げると、次のようになる。「関連性を確保し、影響力を導き出す：人権理事会決議システムの展開と将来の方向」、「10周年を迎えた人権理事会：関連性を改善し、影響力を強める」、「国連特別手続メカニズムの歴史：起源、展開および改革」。

こうしたいわば非公式の改革論の内容については、さらに精査が必要であるが、国連人権理事会の機能が、期待された水準には遠く及ばない、さらには、会合・手続が混み合いつぎていることが、焦点を絞った議論のさまたげになっているという認識が広まっていることの証左であることは間違いない。しかし、全体としては、人権理事会自身や国連総会自身を動かすほどの政治的イニシアチヴに高められておらず、見解の収斂の方向性も見えていないのが現状といえよう。

(6)このように、これまでのところ、政府間主義は、人権の主流化をもたらしてはいないし、人権保障の政治的メカニズムを活性化するに至っていない。政府間主義はむしろ、NGOや個人専門家のイニシアチヴを抑え込む口実となっている。もっとも、これまでの観察は、人権の国際的保障について政府のイニシアチヴを重視すること自体に展望がないということを示しているわけではないであろう。とりわけアジアの観点からは、国連人権条約への参加が進んでいるということも観察できる(東アジア16か国は、いまやすべて女子差別撤廃条約および児童の権利条約の締約国であり、ブルネイ、中国、マレーシア、ミャンマーおよびシンガポールを除き自由権規約や拷問等禁止条約の締約国である)。今後も、引き続いて注視する必要がある。

〔主要参考文献・資料〕

・ Marc Limon & Ted Piccone 2014 *HUMAN RIGHTS SPECIAL PROCEDURES: DETERMINANTS OF INFLUENCE* (Universal Rights Group)

・ Marc Limon & Hilary Power 2014 *HISTORY OF THE UNITED NATIONS SPECIAL PROCEDURES MECHANISM* (Universal Rights Group)

・ Bertrand G. RAMCHARAN 2011, *The UN Human Rights Council* (Routledge)

・ *Informal Retreat United Nations Human Rights Council Berlin, 21 – 23 May 2015* [Final Summary]

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 4 件)

(1) 小畑郁 2016 「グローバル化のなかの『国際人権』と『国内人権』 その異なる淵源と近年の収斂現象・緊張関係」法律時報 88 巻 4 号、86-91 頁(査読無)

(2) Kaoru OBATA 2015 “The European Human Rights System beyond Europe: Interaction with Asia”, *Journal für Rechtspolitik*, 23, 36-43 (査読有)

(3) 小畑郁 2015 「移民・難民法における正義論批判 『地球上のどこかに住む権利』のために」世界法年報 34 号、111-131 頁(査読有)

(4) 前田直子 2015 「外国人の在留管理における児童の権利条約の適用可能性 日本政府の解釈宣言に関する「解釈」をめぐる」国際法外交雑誌 113 巻 4 号、595-619 頁(査読有)

〔学会発表〕(計 3 件)

(5) 小畑郁 「国連人権理事会諮問委員会の現況」国際人権協議会、2016年5月13日、(公財)人権教育啓発推進センター

(6) 小畑郁 「国際人権理事会の状況 - 諮問委員会の観点から」国際人権法学会 2015 年度研究大会、2015年11月22日、大阪産業大学

(7) Kaoru OBATA, “The UN Human Rights Council (HRC) from East Asian Perspective”, University of Valencia, 25 June 2015

〔図書〕(計 3 件)

(8) 薬師寺公夫、小畑郁ほか編 2016 『ベシク条約集 2016 年版』東信堂、全 1344 頁(担当関連箇所：173-314 頁)

(9) 田中則夫、小畑郁ほか編 2015 『ベシク条約集 2015 年版』東信堂、全 1320 頁(担当関連箇所：173-315 頁)

(10) 小畑郁 2014 『ヨーロッパ地域人権法の憲法秩序化 - その国際法過程の批判的考察』

(信山社) xxxvii+536+xii 頁

〔その他〕

Kaoru OBATA, “Preliminary Draft Report on Possible Thematic Gap with the Human Rights Council” UN Human Rights Council Advisory Committee, 3 August 2015

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小畑 郁 (OBATA, Kaoru)
名古屋大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：40194617

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者

前田 直子 (MAEDA, Naoko)
京都女子大学・法学部・准教授
研究者番号：80353514

中井 伊都子 (NAKAI, Itsuko)
甲南大学・法学部・教授
研究者番号：70280683