

# 国連特別手続の通報手続制度に関する一考察

——「ハンセン病患者・回復者及びその家族に対する差別撤廃に関する特別報告者」による通報を手がかりとして——

木 村 光 豪

## 目 次

- I. はじめに
- II. 個人請願制度の歴史的展開
- III. 通報手続制度の概要
- IV. 通報手続制度の実態——現状と課題
- V. 通報手続制度の事例研究
- VI. おわりに

## I. はじめに

国家を主たる行為主体や対象とする国際法にあって、国際人権法は権利の主体や権利保障の対象として個人を取り扱う先駆的かつ代表的な分野とされる。それは、個人がさまざまな人権侵害を国際機関に申立てる仕組みに象徴される。その最も有名な事例が、主要な人権条約機関に備わる個人通報制度である<sup>1)</sup>。これは、人権条約やその選択議定書を批准し<sup>2)</sup>、かつ国内救済措置を尽くして

---

1) 薬師寺公夫は「国際法が個人の権利を直接定めても、違反国を訴える個人の国際的手続がまだ十分に発達していないことを考えれば、国際人権諸条約が個人通報制度を設けたことは画期的なことである」と指摘する〔芹田・薬師寺・坂元 2017〕169-170頁。

2) 締約国が条約に定める個人通報制度を受諾宣言することを要請するのは、人種差別撤廃条約（第14条）、拷問等禁止条約（第22条）、移住労働者権利条約（第77条）、強制失踪条約（第31条）であり、条約とは別の選択議定書に加盟する必要があるのは、自由権規約、社会権規約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、障害者権利条約である。

いるといった要件を満たせば、締約国のあらゆる（人権侵害を受けた）個人が利用できる制度である。審議の後に、人権条約機関は見解や意見を公表する。これらは、各国政府を法的に拘束する力はないとされるが、条約の有権的解釈としての重みがあり、先例として参照および遵守されるべきものとされる<sup>3)</sup>。その意味で、人権条約機関の個人通報制度は、準司法的権限をもつ手続きであると言える。

他方で、国連人権機関に個人が直接かかわることができる制度がある。そのひとつは人権理事会の不服申立手続である。これは、大規模で信頼できる証拠のある一貫した形態の人権侵害に対処するため、人権理事会が調査し、関係国と審議したうえで一定の判断を下す手続きを非公開で行う制度である。申立手続は、人権侵害の被害者だけでなく、信頼できる知見を有する個人や集団から関連情報が通報されることによっても開始される<sup>4)</sup>。

もうひとつは人権理事会の特別手続の通報手続制度である。特別手続とは、特定の国や地域（国別）、あるいは世界的に発生している主な人権侵害（テーマ別）について、調査、監視、勧告、報告の公表を行う一連のメカニズムの総称である。特別手続に任命され者は独立専門家（任務保持者）であり、特別報告者、代表、特別代表、独立専門家、作業部会の構成員として知られている<sup>5)</sup>。通報手続制度は、こうした任務保持者が個人や集団による人権侵害の申立てに基づき、関係者に国際人権規範に違反する現状を伝え、当該問題の意識を向上したり、その課題を広く公開したりすることで人権侵害の改善を促す制度である。

こうした個人が人権侵害を申立てることができる3種類の仕組みを、ここでは個人請願制度と呼んでおく<sup>6)</sup>。そのなかで、特別手続の通報手続制度は、他

3) 自由権規約委員会の一般的意見 33（2008年）13-15段落を参照。

4) [阿部・今井・藤本 2009] 181-189頁、[芹田・薬師寺・坂元 2017] 133-135頁。

5) [国連人権高等弁務官事務所 2011] 111-113頁。

6) なお、国際人権条約のなかには、信頼しうる情報に基づいて、広範囲の重大なあるいは制度的・構造的な人権侵害を非公開で調査する制度があり、個人も情報を提供することができる [阿部・今井・藤本 2009] 172-173頁。

の制度ほど知られておらず、また——欧米には若干あるものの<sup>7)</sup>——日本における先行研究もほとんど手つかずのままである<sup>8)</sup>。これは、国際人権法を含む国際法の研究が、司法中心的であることと無関係でなないだろう<sup>9)</sup>。その隔たりを少しでも埋めるため、本稿は、この通報手続制度の歴史的展開、制度の概要、成果と課題について考察することを目的としている。これによって、国際人権法研究が十分に組み込んでこなかった新たな研究分野を開拓する一助となることが期待される。

## II. 個人請願制度の歴史的展開<sup>10)</sup>

### 1. 個人請願制度の創設

1945年に国連が設立されると直ぐに、「国際連合の人民」は人権侵害に対して苦情を申立て始めた。1947年に創設されたばかりの人権委員会<sup>11)</sup>は、その最も緊急な任務のひとつとして、これら何千もの承諾されていない個人の申立にいかに対処するのか、ということであった。すでに姿を現していた冷戦は、人権委員会にも影響を及ぼしていたが、人権侵害に関する個人の苦情申立に対処する権限や能力を国連に持たせるべきではないという点で、米ソという新たな超大国の利害は一致した。そのため、1947年2月7日、人権委員会は「人権に関するいかなる申立てについても、なんらの行動をとる権限はない」という姿

---

7) [Limon and Piccone 2014]、[Limon 2018]、[The Columbia Law School Human Rights Institute 2015] などがある。本稿も、これらの先行研究に多くを負っている。

8) 日本の国際人権法に関するテキストにおいて、特別手続の通報手続制度に言及しているのは、[申 2016] 616-621頁、[芹田・薬師寺・坂元 2017] 137-138頁だけである。

9) 大沼保昭は、国際人権法研究が裁判中心主義であることを批判し、包括的な社会過程の中で国際人権基準が実現される実態を検討する必要があることを強調する [大沼 2018] 234-235頁。

10) 本章は、特にことわりをしない限り、[Limon2018] Part I (8-18) に依拠している。

11) 人権委員会は、国連憲章第68条「経済社会理事会は…人権の伸張に関する委員会…を設ける」に基づいて設置された。

勢をとった。

この姿勢（「行動をとる権限はない」原則）は、その後、経済社会理事会決議 75（V）（1947年8月5日）で承認されることになった<sup>12)</sup>。この決議によって導入された象徴的な手続（75（V）手続）では、人権委員会の委員は個人による特定の苦情申立を確認すべきではないと決定され、また、国連事務総長は人権に関して受け取った通報の機密リストを作成することが要請され、それを人権委員会との非公開の会合で、通報の作成者の身元を明かすことなく共有することになった。

他方で、人権の実施措置よりも基準の設定を優先した人権委員会は、国際人権章典の起草にとりかかった。1948年5月に社会経済理事会に提出された世界人権宣言の草案には、個人が国連に通報または請願する権利に関する条文が含まれていた。しかし、総会では、イギリスがベラルーシ、メキシコ、フィリピン、シリア、アメリカ、ソ連などの支持を得て、請願の問題をさらに検討するために人権委員会に差し戻すことを提案し、可決された（決議 217 B（III））。最終的に、世界人権宣言に請願や通報の権利が定められることはなかった。

それにもかかわらず、人びとは人権侵害の苦情申立を国連に引き続き送付した。1951年4月3日から1958年末までの間に、国連は（75（V）手続による）61000件以上の通報を受け取ったと言われている。

こうした状況に大きな変化をもたらしたのは、1960年代初頭、アジアとアフリカから旧植民地の新規加盟国が増えたことである。これにともない、国連のパワーバランスは、西洋諸国からアフリカ諸国に逆転し、その結果、個々の通報で申立てられたものを含む、特定の人権侵害に取り組む国連の姿勢も変化した。これらの新規加盟国（そのほとんどが新しく独立した旧植民地）にとっての最大の関心事は、植民地主義、アパルトヘイト、人種差別と闘うために、より強力な人権保護政策を導入することであった。

そのため、1961年に「植民地主義に関する委員会」、1962年に「アパルトヘ

12) これは、人権委員会の「自己否定的原則」とも表現されている [阿部・今井・藤本 2009] 181-183頁。

イトに関する委員会」が設置された。両委員会は自ら、人権侵害に関する個人からの書面と口頭による証言を受け付けることができると解釈した（これは、後に総会で確認された）。両委員会の後援により、人権侵害の申立書が初めて、国連の公式文書として印刷、回覧されることになったのである。前者は自治権を持たない地域からの通報を受け取って検討することができたが、後者は外国ではなく地元で選ばれた政府に対する申立を受け付けて検討した。これらの手続きは、より広範な請願／通報制度の発展に向けた重要な一歩となった。

また、1963年の秋、14の加盟国（途上国）が総会の議題に「南ベトナムの人権侵害」を加えるよう要請し、ディエム政権が人口の70%以上を占めるベトナム仏教徒の宗教的および市民的権利を抑圧する組織的キャンペーンに着手していると主張した。10月4日、総会がこの項目を議論した後、南ベトナム政府は国連の代表者に対し、現地で状況を確認するために同国を訪問するよう要請した。総会議長は10月11日、人権委員会の委員長であった Abdul Rahman Pazwak（アフガニスタン）を団長とし、事務局人権部のジョン・ハンフリー部長の支援を受け、ミッションを編成した。これは、国家代表で構成されていたとはいえ、ある国での人権侵害の申立てに対して、国連が証拠の要請、情報の収集、現地調査、申立の受付、証人の話の傾聴を行った後、総会に報告するために、当該国を訪問する努力を示すものであった<sup>13)</sup>。

1960年代後半、国連は新規加盟国による反植民地主義、反人種差別主義の波に乗って、後に3つの主要な個別の通報手続となるものの基礎を築き始めた。まずは、国連総会第3委員会（1966年）での交渉で、人種差別撤廃条約の草案に自発的な個人通報を取り入れることに成功した。この手続により、当該国が条約を批准し、（14条に基づく）追加の受諾宣言を受け入れることを要件に、個人は（新条約によって設立される）委員会に宛てて、条約で定める権利の侵害を訴えることができるようになった。この通報制度は、欧米批判に利用しようと考えたアジア・アフリカ諸国（タンザニアなど）、人種差別に対処しうる手段として有益だと考えたアジア・アフリカ諸国（ガーナ、フィリピン、ナイ

13) [Limon and Piccone 2014b] 4-5.

ジェリアなど)、国家主権を脅かすとして反対する諸国（ソ連、インド、イランなど）、最も強く支持した西洋諸国などの競合する利害関係国の交渉により共通点を見いだそうとした結果、1965年12月21日に国連総会で採択された人種差別撤廃条約に取り入れられた。

こうした——人種差別撤廃条約の起草過程に見られるような——初期の人権条約に基づく通報制度の創設をめぐる論争は、人権委員会が請願手続をどのように扱うべきかという議論にも同じように反映された。こうした議論を重ねた結果、以下で述べるような、国連憲章に基づく2つの苦情処理手続の創設につながることになる。

1965年6月、国連の脱植民地化委員会は、人権委員会に対して、ポルトガル統治下の領土、南アフリカ、南ローデシアにおける人権侵害に関する請願を検討するよう要請した。これに従い、経済社会理事会は人権委員会に、すべての国における人権と基本的自由の侵害の問題を重要かつ緊急の問題として検討するよう要請する。これ対し、人権委員会は決議2（XXII）を可決し、すべての国における人権侵害に対処するため、経済社会理事会は人権侵害について十分な情報を得るための適切な手段が必要であることを通知した。その後、経済社会理事会決議1164（XLI）と総会決議2144A（XXI）において、人権侵害に対する国連の能力を向上させる方法と手段を緊急に検討し開発する権限が人権委員会に与えられた。

人権委員会はそのような方法と手段を緊急に検討するだけでなく、実際に実行に移すことになる。1967年6月6日の決議1235（XLII）により、経済社会理事会は、要請に応じて、人権委員会とその小委員会に、1959年7月30日の経済社会理事会決議728F（XXVIII）に基づいて事務総長が指摘した通報に含まれる人権と基本的自由の重大な侵害に関連する情報を調査する権限を授けた。その決議1235（XLII）は、主に人種差別とアパルトヘイトの文脈における人権侵害の問題に焦点を合わせていたが、すべての国における人権侵害の問題を検討するという人権委員会の決定を歓迎した。

1970年、経済社会理事会決議1503（XLVIII）採択がされ、人権委員会が

(決議 1235 (XLII) を通じて) 許可を得てから 3 年後に、国連で初めての(地理的範囲とテーマ的範囲の両面において) 普遍的な人権通報手続を確立した。この新しい「1503 手続」によって、人権と基本的自由の重大かつ確実に証明された侵害の一貫したパターンを明らかにするよう国連宛のあらゆる個別の通報に対処することが可能になった。

こうして、決議 1235 (XLII) によって人権委員会に与えられた権限に基づき、国連憲章に基づく 2 つの異なる通報手続が開発された。ひとつは公開の特別手続に基づく通報手続、もうひとつは非公開の 1503 手続である<sup>14)</sup>。これによって、国連は、あらゆる国の個人から、いかなる人権侵害の申立てについての情報も受け取ることができるようになったのである。

## 2. 特別手続の通報手続制度

人権委員会は、決議 1235 (XLII) が可決される 3 ヶ月前 (1967年 3 月)、総会決議 2144 (XXI) と社会経済理事会決議 9 (II) を法的根拠とし、アフリカ、アジア、中東、カリブ海諸国からなる地域横断的なグループが主導して、最初の 2 つの特別手続任務 (南アフリカに関するアドホック専門家作業部会とアパルトヘイトに関する特別報告者) を設置した。いずれの任務も、ほとんどの西洋諸国が棄権するなかで設立された。しかし、人権委員会決議 9 (XXIII) は、経済社会理事会に対し、人権侵害に対処するための一般的小よび具体的な措置を勧告し採択する権限を含めることを事後的に認めるよう要請した。この要請が決議 1235 (XLII) につながり、将来の強制的な特別手続任務の設立の法的根拠となった。

最初の 2 つの任務に続いて、占領パレスチナ地域 (1969年)、チリ (1975年)、赤道ギニア (1979年) という国別任務が設置された。1980年、人権委員会は最初のテーマ別任務、強制的または非自発的失踪に関する作業部会を設置した。その後、超法規的、略式または恣意的な処刑に関する特別報告者 (1982年)、拷問に関する特別報告者 (1985年) を含む、他のテーマ別任務もすぐに創設さ

14) この 2 つの手続の詳細は、[阿部・今井・藤本 2009] 186-197頁を参照。



れた。

初期の国別任務では、個人の書面と口頭による証言を重要な情報源であると見なしていたが、前述した初期のテーマ別任務保持者が主導して、今日まで継承される真の意味での個人の通報手続を構築した。当初「緊急メッセージ手続」と呼ばれたものは、個人からの通報を受けた任務保持者が、ファックスやテレックスで関係国政府に書簡を送り、具体的な事案の詳細を明らかにして、適切な改善策を提案するものであった。当初は人権委員会の一部の加盟国から反発もあったが、任務保持者は、主に自らの意思で、個人の通報手続を開発し続けた<sup>15)</sup>。

1980年代に入って特別手続の任務が急速に拡大するなか、1993年に開催された世界人権会議は、特別手続にとって、次のような転換をもたらす契機となった。第1に、新しい任務の対象とする権利が、従来の自由権から社会権に焦点を合わせるようになった。1995年の有毒廃棄物を皮切りに、2002年にかけて極貧、教育、食料、対外債務、構造調整、適切な住宅および保健に関する任務が設置された。第2に、国別とテーマ別任務のバランスである。国別の数は、1994年の18カ国の任務を頂点に、その後15年間で8カ国にまで減少し、同時期にテーマ別の数は12から31に増加した。1998年には、テーマ別の数が国別の数を初めて上回った。第3に、アドホックで漸進的に発展してきた特別手続の制度化が進んだ<sup>16)</sup>。

それを推進するため、任務保持者が通報の受理と処理、政府との連絡に採用する方法をよりよく調整し、調和させ、合理化するためのいくつかの措置がとられた。1994年以来、特別手続が年次会合を開催して、共通の関心事について議論し、その作業を調整し、各国政府と市民社会組織を含むさまざまな利害関係者と対話することができるようになった。2005年の第12回年次会合では、

15) この点に関しては、最初の国別任務であるチリの人権状況に関する特別報告者 Abdoulaye Dieye (セネガル) と、最初の拷問に関する特別報告者 Peter Kooijmans (オランダ) の寄与が大きい [Limon and Piccone 2014b] 7。

16) [Limon and Piccone 2014b] 11-12。



「調整委員会」が設立され、任務保持者の有効性の向上と作業の促進、共同行動の推進、作業方法に関する経験の共有、特別手続に協力するよう各国政府に推奨することを任務とした。2000年、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）に「クイック・レスポンス・デスク」（QRD）が設置され、通報に関する共同行動が強化された。QRD は、受け取った情報を評価・分析し、適切な対応と行動を調整することを義務づけられた。

さらに、2003年には、各国政府に必要な人的および財政的資源を要請するための業務を担当する特別手続部が OHCHR に設置された<sup>17)</sup>。2006年に人権委員会が廃止され、人権理事会が制度構築を最優先にしていた時期も、特別手続は活動を続けた<sup>18)</sup>。人権理事会が正式に機能して以降、特別手続の通報手続制度がどのように進展していったのかについては、次章で述べる。

### Ⅲ. 通報手続制度の概要

#### 1. 法的根拠

人権理事会設置決議（2006年3月15日）により、「理事会は、特別手続…の制度を維持するために、国連人権委員会のすべての付託事項、メカニズム、機能及び責任を、引き受け、再検討し、必要なら、改善し合理化しなければならない、と決定した」（第6条）。人権理事会の制度構築決議（2007年6月17日）では、特別手続に関する項目が盛り込まれたが、そこでは任務保持者の選定と任命、任務の再検討、合理化および改善についてだけ定められた（39-64段落<sup>19)</sup>。

人権理事会決議 5/2（2007年6月18日）の付属書「人権理事会の特別手続任務保持者の行動準則」<sup>20)</sup>（以下、行動準則と略記）において初めて、次のような通報手続制度に関連する内容が定められた。すなわち第8条「情報源」、

17) [Limon and Piccone 2014b] 12.

18) [阿部・今井・藤本 2009] 216頁。

19) 日本語訳は、次のウェブサイトを参照。[https://www.unic.or.jp/files/5\\_1.pdf](https://www.unic.or.jp/files/5_1.pdf)

20) 日本語訳は、次のウェブサイトを参照。ただし、本稿では、一部異なる日本語訳を使用する。[https://www.unic.or.jp/files/a\\_hrc\\_res\\_5\\_2.pdf](https://www.unic.or.jp/files/a_hrc_res_5_2.pdf)

第9条「申立の書簡」、第10条「緊急アピール」、第13条「勧告と結論」、第14条「各国政府との意思疎通」である。そして、この行動準則に基づき、2008年6月に開催された第15回特別手続年次会合において採択された「人権理事会特別手続活動マニュアル」<sup>21)</sup>（以下、活動マニュアルと略記）では、「通報手続」（28-51段落）の項目が盛り込まれ、「定義と目的」、「活動のための基準」、「緊急アピール」、「申立の書簡」、「公式声明とプレスリリース」について明記された。

以下、人権理事会の特別手続の通報手続制度を法的に基礎づけた行動準則と手続マニュアルとともに、OHCHRの説明<sup>22)</sup>を主に参照しながら、この制度の仕組みについて述べていく。

## 2. 定義と目的

通報とは、特別手続が、① 過去の人権侵害、② 現在進行中または潜在的な人権侵害、③ 国際人権法および基準に準拠していない法案、法律、政策または慣行に関する懸念について受け取った申立てについて、関係国政府や政府間組織、企業、軍事・安全保障関連企業などに送付する書簡である。通報手続とは、そうした書簡を通じて申立てられた人権侵害に対処する一連の手続きのことをさす。

通報手続制度の目的は、① 人権侵害の申立てについて、政府や関係者の注意を喚起すること、② 人権侵害（あるいは違法）行為の防止、停止、調査、または是正措置をとるよう関係者に要請すること、③ 通報とその回答を人権理事会に報告することで、一定期間に対処した個人、そして法律と政策の発展だけでなく集団の事案に関しても一般市民の意識を向上すること、である。この制度は、特別手続のいかなる種類の価値判断をも意味せず、告発的なもので

---

21) 次のウェブサイト参照。[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/Manual\\_Operations2008.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf)

22) 次のウェブサイト参照。<https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/what-are-communications>

はないと同時に、国内での裁判その他の手続きに代わるものとして意図されたものでもなく、あくまで人権侵害の申立てに対して関係者を説得して、人権を保護するための措置を促進することを主たる目的としている<sup>23)</sup>。

### 3. 通報手続のプロセス

#### (1) 関連情報の提供

先ず、前述した3つの人権侵害に関する情報が、特別手続の任務保持者に届けられることから、このプロセスは始まる。あらゆる個人、集団、市民社会組織、政府間組織、国内人権機関が情報を提供することができる。関連する国際人権条約を批准していることは、情報提供の要件とはなっていない。

情報を提供する際に、匿名の申立ては受け入れられない<sup>24)</sup>。情報提供者の身元や住所、関連する事案や状況の詳細が含まれる必要がある。具体的には、被害者の名前、生年月日、性別、パスポート番号、居住地など個人の識別情報、適切な場合には民族または宗教集団、人権侵害を申立てられたコミュニティや組織の名称、事案の日付と場所に関する利用可能な情報を含む状況に関する情報、加害者とされる者、動機、文脈情報、事案に関して国内、地域または国際レベルで既にとられた措置に関する明確かつ簡潔な詳細が含まれていることが理想的であるとされる<sup>25)</sup>。

関連情報と申立てられた要望を記録するために、特別手続提出オンライン・フォームを使用することが推奨されている。このフォームには、特別手続の任務保持者が事案を適切に検討し、必要に応じて対処するために必要な情報と望ましい情報が含まれている。また、郵便によって OHCHR に書面で送付することも可能である。

なお、後述するように——とりわけ個人通報制度を備える国際人権条約を批准していない国の——市民社会組織は、この通報手続制度を最も頻繁に利用す

---

23) 活動マニュアル (30段落)。

24) 活動マニュアル (38段落)。

25) 活動マニュアル (39段落)。

る。その際には、一般的に次のような5段階の手順を踏むことになる。第1段階は、戦略的に最も適切な人権侵害の事案や法律を特定する。第2段階は、被害者あるいはその家族や法定代理人の同意を得る。第3段階は、事案についての必要な情報を収集する。第4段階は、通報に必要な書類を作成し、提出する。第5段階は、任務保持者からのフォローアップの質問がある場合に備えて、引き続き事案を監視して、さらなる情報の収集に努める<sup>26)</sup>。

## (2) 受理の判断

受け取った情報に対して、どのように対処するのかは、任務保持者の裁量に委ねられているが、その際に最も重要なのは情報の信頼性である<sup>27)</sup>。このため、それは一般的に、任務保持者の任務内容と、次のような適合性の基準によって判断される。すなわち、寄せられた情報は、① 明白な根拠がなく、政治的な動機があるものであってはならない、② 人権侵害の申立てについて事実に基づく記述を含むべきである、③ 言語は、乱暴的であってはならない、④ 人権侵害の被害者であると主張する個人もしくは集団または非政府組織を含む、人権の原則に従って誠実に行動し、国連憲章の規定と無関係またはこれに反する政治的動機に基づく立場から自由であり、かつ、明確な情報により立証された人権侵害について直接的または信頼できる知識を有すると主張する個人もしくは集団により提出されなければならない、⑤ マスメディアによって流された報道だけにに基づくものであってはならない<sup>28)</sup>。

この判断において、人権条約機関の個人通報制度とは異なり、いわゆる国内救済措置の完了という条件は必要としない<sup>29)</sup>。また、事案の内容を明確にしたり、情報の信頼性を検証したりするために、任務保持者は情報提供者から追加の情報を要請することもできる<sup>30)</sup>。

26) [ARTICLE19 2022] 12-20.

27) 活動マニュアル (40段落)。

28) 行動準則第9条。

29) 活動マニュアル (42段落)。

30) 活動マニュアル (41段落)。

### (3) 通報の送付

適合性の基準に従って、受け取った情報を検討した結果、任務保持者が関係国政府に通報を送付する際には、OHCHR 特別手続部の QRD がその調整を行う。OHCHR が入手できる情報は、関連する任務保持者が通報するかどうかを確認するために提供される。通報を送付するという回答があった場合、通報の草案が作成され、承認のために回付される。QRD は、当該事案に関して過去に取られた措置に関する情報も提供する<sup>31)</sup>。また、通報の対象国に国連現地事務所がある場合には、当該事務所と協議することが要請される<sup>32)</sup>。

通報には、① 申立の書簡（緊急性のない人権侵害の場合）、② 緊急アピール（生命の危険など時間的に切迫している場合）、③ その他の書簡（人権侵害以外の情報を要請する場合）という3つの様式がある<sup>33)</sup>。

申立の書簡は、一般的に、次のような4つの部分からなる標準的な書式に従う。すなわち、① 関係する任務を創設する決議への言及、② 入手できた事実の概要、および該当する場合は、同じ事案について過去に取られた措置の表示、③ 関連する国際文書および判例法の規定に照らした、任務保持者の特定の懸念事項の表明、④ 関係国政府に対し、(a) 申立の内容、(b) 加害者を捜査し処罰するためにとられた措置、(c) 被害者に提供された補償、保護または援助、(d) 将来におけるかかる人権侵害の再発を回避するためにとられた立法、行政およびその他の措置、(e) その他の関連情報、を提供するよう要請すること。ただし、関係国政府に宛てられる具体的な質問や要請の内容は、申立の内容によってかなり異なる可能性がある<sup>34)</sup>。関係国政府は通常、通報に対する実質的回答を2ヵ月以内に提供することが要請される。任務保持者によっては、受け取った回答の内容を発信元に転送し、意見をもらうこともある<sup>35)</sup>。

人権侵害の申立てが、人命の損失、生命を脅かす状況、または被害者に対す

31) 活動マニュアル（34段落）。

32) 活動マニュアル（33段落）。

33) [芹田・薬師寺・坂元 2017] 137頁。

34) 活動マニュアル（47段落）。

35) 活動マニュアル（48段落）。

るきわめて重大な性質の差し迫ったまたは進行中の損害を含み、申立の書簡では時宜に応じた方法で対処できないという点において一刻を争う場合、任務保持者は、緊急アピールに訴えることができる<sup>36)</sup>。緊急アピールも、申立の書簡と同じように4つの部分からなる標準的な書式に従うが、最後の部分だけが後者と異なり、関係国政府に対し、申立の内容に関する情報を提供し、申立てられた人権侵害を防止または停止するための緊急措置をとるという要請、となっている。関係国に宛てられる質問や要請の内容は、各事案の状況に応じて大きく異なる。関係国は通常、30日以内に実質的回答を提供することが要請される。適切な場合には、任務保持者は、プレスリリースを出すことにより、緊急アピールを公表することができる<sup>37)</sup>。

その他の書簡は、国際人権法および基準に準拠していない法案、法律、政策または慣行に関する懸念について通報し、それを改廃するために行われた措置などの情報について要請することが、代表的な事例である<sup>38)</sup>。

任務保持者は、適切と思われる場合にはいつでも合同通報を送付することが推奨されている。その際、国別報告者が存在する国に関するテーマ別任務保持者による通報は、国別報告者と協議して作成される。双方の特別手続の間で合意が得られない場合には、調整委員会の助言を仰ぐことになる<sup>39)</sup>。

通報は通常、OHCHR が外交ルートを通じて関係国政府に送付する書簡の形式をとる。これは、通報がジュネーブの国際連合事務局にある関係国の常駐代表宛に送付されることを意味する。そのような代表がない場合、書簡は、OHCHR と関係国との合意により、ニューヨークの国連本部の関係常駐代表、または関係国の外務省に送付される<sup>40)</sup>。

関係国に送付される通報では、情報提供者に対する報復や仕返しを防ぐために、任務保持者は情報源を守秘する義務がある。ただし、必要な場合に、情報

36) 行動準則第10条、活動マニュアル（43段落）。

37) 活動マニュアル（45段落）。

38) 活動マニュアル（29段落）。

39) 活動マニュアル（32段落）。

40) 行動準則第14条、活動マニュアル（34段落）。

源の出所を明らかにするよう要請することができる<sup>41)</sup>。

#### (4) 回答への対処

任務保持者が提供された情報に基づいて評価した通報内容について、関係国は回答する機会が与えられている<sup>42)</sup>。関係国からの回答や情報源からの追加情報を参照して、任務保持者は、その後の手続をどのように進めるのが最善であるのかを決定する。これには、更なる調査の開始、関連する報告書に掲載するための勧告や見解の作成、任務の目的を達成するためのその他の適切な措置が含まれる<sup>43)</sup>。勧告や見解を行う場合、任務保持者は、個人の政治的意見ではなく、人権状況の客観的評価に基づくことが要請されている<sup>44)</sup>。

送付されたすべての通報とそれに対する回答は、任務保持者の関連報告書に掲載されるか、任務保持者が特定の状況によりその前に行動を起こす必要があると決定するまで、機密とされる。特別手続によって人権理事会に提出される定期報告書には、任務保持者が送付した通報を反映し、それに対する関係国の回答が添付される。また、当該政府と対話した結果として、関連する任務保持者によって出される見解が含まれる場合もある。被害者とされる人びとの名前とは通常、報告書に反映されるが、名前の公表が問題となる18歳未満の子どもやその他の暴力（性的暴力など）の被害者に関しては例外となる場合がある<sup>45)</sup>。

#### (5) プレスリリースと公式声明

深刻な懸念がある、または関係国が通報に対して実質的的回答を繰り返し提供しない場合のような状況において、任務保持者は、単独あるいは共同で、プレスリリース、その他の公式声明を発表したり、記者会見を開催したりすることができる。そうした発表の前に、任務保持者は、通報手続を通じて関係国との

---

41) 行動準則第8条(b)、活動マニュアル(35段落)。

42) 行動準則第8条(d)。

43) 活動マニュアル(36段落)。

44) 行動準則第9条(a)。

45) 活動マニュアル(37段落)。



対話に参加することが要請される。任務保持者が、通報を送付した直後にプレスリリースを発表する意図がある場合、その意図を通報の中で示すことができる。これらの声明は OHCHR のコミュニケーション部で処理され、そのウェブサイトに掲載される<sup>46)</sup>。

#### (6) 特徴と役割

人権条約機関の個人通報制度や人権理事会の不服申立手続と比較して、特別手続の通報手続制度には、次のような特徴を持つことが分かる。第1は、通報する人権侵害の種類。個人通報制度は個人の人権侵害、不服申立手続は大規模な人権侵害であるが、通報手続制度はそのいずれをも対象としている。第2は、人権侵害に対する関与方法。個人通報制度は、人権条約機関が条約の解釈に基づき直接的に個人を救済する。他方で、通報手続制度は、関係者に対する注意の喚起、防止や是正措置の要請、一般市民への意識向上といったいわば間接的な影響力を行使することで、事態の改善を促進する。第3に、人権侵害への対処方法。個人通報制度は準司法的な判断と方法で被害者を救済しようとするが<sup>47)</sup>、個人通報制度は関係者との意思疎通による説得、関連情報の公開による国内外の世論に対する訴えかけのような非司法的なアプローチを採用する（不服申立手続は非公開である）。

こうした特徴があることから、通報手続制度は、国別とテーマ別任務の範囲内という限界があるものの、国際人権条約の批准の有無にかかわらず、すべての個人が国際人権機関に最もアクセスしやすく、国際人権法を利用しうるインターフェイスを幅広く提供する役割を持っている。また、国際人権保障システムにとって不可欠な存在となっている市民社会組織が、国際人権基準の保護と促進に向けて、国内外のさまざまな人権課題に対処するためのアドボカシー活

---

46) 活動マニュアル (49-51段落)。

47) ただし、条約機関による個人通報に対する見解は法的拘束力がないため、関係国との協力（建設的対話やフォローアップによる説得）が必要となることもある [横田編 2021] 51頁。

動を強化するために利用しやすい手段を提供する役割を、個人手続制度は担っている<sup>48)</sup>。その意味で、この制度は、他の請願制度（とくに、準司法的な権限をもつ人権条約機関の個人通報制度）を、その外側から広範囲にわたって補完しながら人権侵害に対処する活動を行っていると言える。別言すると、それは、通報という手段を通じて、「人権理事会の目と耳」<sup>49)</sup>としての機能を果たしていると考えることができる。

#### IV. 通報手続制度の実態——現状と課題

##### 1. 先行の調査研究

2014年にユニバーサル・ライツ・グループとブルッキングス研究所は、通報手続制度に関する初めての詳細な分析を行った。これに基づいて、2010年前後におけるこの制度の実態について最初に確認する。この分析が着目したのは、その制度がもつ可視性、アクセス可能性、応答性、有効性の4点である。そのために、被害者および／またはその代理人へのアンケート、任務保持者・外交官・NGO へのインタビュー、提出された申立の書類、関係国に送付された通報、受け取った回答についての統計分析を行っている<sup>50)</sup>。

可視性については、次の2点を明らかにしている。第1は、人権侵害の被害者の間で、この制度の存在とその利用方法に関する知識がきわめて低いことである。第2は、個人が通報手続を知り、利用できるかどうかの鍵は、情報提供が可能であることを認識している市民社会組織（NGO や弁護士）を含むより広い支援のネットワークに被害者がアクセスできるかどうか依存することである<sup>51)</sup>。

アクセス可能性とは、被害者がこの制度を知って利用すること、すなわち関連情報の提供をどの程度まで容易にできるのか、ということである。これは基

---

48) 特別手続と市民社会組織の緊密な関係については、[国連人権高等弁務官事務所 2011] 122-127頁、[滝澤 2011] 171-172頁を参照。

49) [The Columbia Law School Human Rights Institute 2015] 4.

50) [Limon 2018] 29.

51) [Limon and Piccone 2014a] 31, [Limon 2018] 31.

本的に、OHCHR のウェブページにアクセスすることを意味する。以前は、任務保持者によって異なる独自に作成した——情報提供に必要な——ガイダンスを参照し、QRD（とのそのメールアドレス）を利用していた。しかし、その後、情報提供の窓口・連絡先・メールアドレスが一本化されて、使いやすくなった。ただし、いかなる権利が侵害されたのかを（法律用語では）必ずしも知らない被害者の立場からすると、改善の余地があることも指摘している<sup>52)</sup>。

応答性に関しては、被害者から受け取った情報に基づいて関係者に通報する側と通報に回答する側に分けて分析されている。前者では、次の5点について言及されている。第1は、人権侵害の被害者は、情報を提出した時点で、受理の通知も、その後何が起こるのかについての情報も受け取らない（自動返信もない）。当初は、被害者が自分の申立てが採用されたかどうかを最初に知るのには、3年ごとに人権理事会に提出される「通報報告書」にその事案が掲載されるか、掲載されなかったときであった。第2は、QRD が英語、スペイン語、フランス語で作成された提出書類しか審査する能力がない。この事実は、世界の多くの地域をこの重要な人権保護メカニズムから排除するものである。第3は、英語、フランス語、スペイン語で書かれた提出書類は、関連するすべての任務保持者のアシスタント（多くの場合、多数の異なる職務に携わる30人）に送られる。こうした慣行は、人権侵害のしばしば複雑な性質を反映するものではあるが、（すでに多忙な）各アシスタントが、これと他の職務のどちらを「処理」すべきなのかはっきりせず（その結果、「誰も処理しない」ことが多い）、大きな混乱が生じている。第4は、申立書が受理可能と判断され、1人以上の任務保持者によって積極的に取り上げられた場合にのみ、その事案は国連の提出書類管理システムに登録され、参照番号が付与される。つまり、ここまでたどり着けなかった申立書の記録は無視される（虚偽メールやスパムを除けば、その数は80%にもものぼると推定する NGO もある）。第5は、関係国の対処に効果的であるという経験則がないにもかかわらず、任務保持者の共同通報が増えている（2012年には全体の74%、2005年の53%から上昇）。後者につ

52) [Limon and Piccone 2014a] 28, [Limon 2018] 31.

いては、通報に対する関係国政府の回答率が全体で約50%であった（2008年6月1日～2013年5月31日）。ただし、国別任務の通報にはほとんど回答しない傾向がある。単独通報と共同通報の間でも、回答率に大きな違いはなかった<sup>53)</sup>。

有効性とは、通報に対する関係国の回答の内実と適時性の度合いをさす。これを確認するため、2008年6月から2013年5月までの間に、15ヵ国（全地域グループから加重平均した代表サンプル）に送付された通報と受け取った回答の書簡に焦点を合わせ、①人権侵害に対処するために取られた措置（ST）、②対応したが、不完全であった（RI）、③実証なしに人権侵害が却下された（VR）、④重要でない回答（IM）という4つのカテゴリーからなる枠組みに対してそれぞれ採点した<sup>54)</sup>。分析の目的上、STとRIの回答は、最初の通報に含まれる人権侵害の申立てに有意に対処しているという点で「実質的」であると考えられ、VRとIMの回答は、そうしなかったという点で「非実質的」であるとみなされた。分析の結果、申立てられた人権侵害に対処するために取られた措置に関する実質的な情報を提供しているのは、回答のわずか8%（ST）、実質的な対応はしているが、不完全な情報（RI）は42%であった。回答の約半数は、実質的な証拠なしに人権侵害の申立てを却下するか（VR - 26%）、それに直接関係しない情報を提供した（IM - 24%）。回答の適時性という点では、大半の事案（60%）で90日以内に回答しているが、最初の通報の送信から180日以上経過した回答が17%もあった。関係国による通報の回答率が約50%、その中で人権侵害に実質的な対応をしている回答がわずか8%であること、特別手続に提出された事案のうち関係国に通報が送られるのは10%未

---

53) [Limon and Piccone 2014a] 28-29. この分析データについては、次のウェブサイト参照。[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.universal-rights.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F02%2FSpecial\\_Procedures\\_Communications\\_Report\\_Analysis\\_URGBrookings\\_Report\\_March\\_20141.xls&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.universal-rights.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F02%2FSpecial_Procedures_Communications_Report_Analysis_URGBrookings_Report_March_20141.xls&wdOrigin=BROWSELINK)

54) この分析データについては、次のウェブサイト参照。[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.universal-rights.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F02%2FSpecial\\_Procedures\\_Communications\\_Report\\_Analysis\\_URGBrookings\\_Report\\_March\\_20141.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.universal-rights.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F02%2FSpecial_Procedures_Communications_Report_Analysis_URGBrookings_Report_March_20141.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK)

満であるというある NGO 代表者の証言から、特別手続に送られた「正真正銘の」申立ての中で、何らかの形で救済や是正の措置がとられるのは0.4%程度に過ぎない。その意味で、通報手続制度は被害者のニーズと期待を十分には満足するものではなく、制度的な改革が必要であることを指摘している<sup>55)</sup>。

次節では、この先行研究を参考にしながら、その調査が行われてから最近に至るまでの通報手続制度の状況について確認する。

## 2. その後の状況

ここでは、前述した先行の調査研究が着目した個人通報制度の可視性、アクセス可能性、応答性、有効性について、その後の状況を分析する。そのために、OHCHR のウェブサイトで閲覧できる（2014年から2021年までの）『特別手続に関する年次報告書』<sup>56)</sup>に記載されている関連情報を主として参考にする。

まず、可視性については、年次報告書に記載されている関連情報では確認できない。そもそも、可視性（とアクセス可能性）を最も良く把握することができるデータ（QRD が受け取った申立書の数、任務保持者に手渡された数、任務保持者が直接受け取った数、および不許可とされた数）が公表されていないことが、その根本的な理由である。なお、第23回特別手続年次会合（2016年6月）における通報手続に関する議論に情報を提供するために作成された非公式ペーパーでは、市民社会組織の間で「通報手続とそれを利用するための様式は、依然として十分に理解されていない」ことを認めている<sup>57)</sup>。可視性については、引き続き不十分である。

アクセス可能性に関しては、OHCHR、市民社会組織、任務保持者との緊密

---

55) [Limon and Piccone 2014a] 30-31, [Limon 2018] 36.

56) 年次報告書では、強制的または非自発的失踪に関する作業部会と恣意的拘禁に関する作業部会については、他の任務とは別に独自のデータを収集している。そのため、本稿でも、これらのデータは対象外とする。次のウェブサイトを参照。<https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/annual-reports-special-procedures>

57) [Limon 2018] 31.

## 国連特別手続の通報手続制度に関する一考察

な協議によって、新しい申立て方法の通信技術が開発された。2016年5月以降、複数の異なる任務に情報を提供する混乱した方法を改善し、申立てを受け取ることができる単一の新しい「オンライン提出」ポータルへのリンクで利用できるようになった<sup>58)</sup>。これによって、通報手続の利便性が高まった。しかしながら、このポータルサイトで情報を提供できるのは、依然として英語、フランス語、スペイン語だけである。また、人権侵害の被害者はこの手続きを24時間以内に終えなければならない（その後は、データが自動的に削除される）という時間的制約がある。

アクセス可能性については、国や地域の地理的な傾向を判断することができる。少なくとも1件の通報を受け取った国の数は毎年100カ国以上であり、国連加盟国に占める比率は常に60%以上を占め、多い時には80%近くにまで達し、平均は67%である（表1を参照）。

表1 通報受理国の数と比率

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
通報受理国の数	116	123	119	117	121	151	132	149
加盟国での比率	60%	64%	62%	61%	63%	78%	68%	77%

出典 筆者による作成

地域別の現状については、アジア太平洋が最も多く（30～40%台）、次いでラテンアメリカとカリブおよび西欧とその他（20%台）、そしてアフリカ（10%台）、東欧（10%前後）となっている（表2を参照）。

前述したように、現在のところ人権侵害の被害者がオンラインで情報を提供できる言語は英語、フランス語、スペイン語だけであるが、それ以外の国連公用語（アラビア語、中国語、ロシア語）でも手続が可能となれば、通報が送付される国の数が増え、地域別の格差は解消されることが期待される。

応答性については、通報を送付する特別手続の側については、次のような諸点を確認することができる。第1は、人権侵害の被害者が情報を提供した後に、

58) 次のウェブサイトを参照。 <https://spsubmission.ohchr.org/>

表2 地域別に送付した通報の数と全体に占める比率

	2019年	2020年	2021年
アフリカ	98 (16%)	37 (12%)	140 (19%)
アジア太平洋	202 (33%)	121 (40%)	250 (34%)
東欧	48 (8%)	35 (12%)	66 (9%)
ラテンアメリカとカリブ	138 (23%)	49 (16%)	137 (19%)
西欧とその他	127 (21%)	62 (20%)	147 (20%)
合計	613 (100%)	304 (100%)	740 (100%)

出典 筆者による作成

その進展状況を知る機会に前進があった。2016年5月からは、2011年以降に人権理事会（の各会期）に提出されたすべての通報（2016年の第33会期までは要約）と回答が、特設サイトで閲覧できるようになった<sup>59)</sup>。2017年には「通報報告と検索」サイト<sup>60)</sup>が立ち上げられ、通報と関係者の回答が、任務、国、地域、期間、および2011年以降の人権理事会の各会期に提出された通報報告書によって検索することが可能となった<sup>61)</sup>。さらに、第21回特別手続年次会合（2018年6月）で決定されて以降、すべての通報は60日後に、（国際人権規範および基準に準拠していないとみなされる法案または既存の法律、政策または慣行に関連する）その他の書簡は48時間後に通報ウェブサイトを通じて公開され、また、60日以内に受け取った関係者の回答も同時に公開されるようになった<sup>62)</sup>。

第2は、3種類の通報の数の推移である（表3を参照）。引き続き、単独通報よりも合同通報の方が多く、その傾向は年を追うごとに増えている（2017年までは70%台であったが、2018年に80%を上回り、2021年には初めて90%に達した）。（合同）緊急アピールは減少する傾向がある一方で、とくに従来から最も利用されていた合同申立書簡の数が、この2年間で急増している。

59) 次のウェブサイトを参照。https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/communications-reports-special-procedures

60) 次のウェブサイトを参照。https://spcommreports.ohchr.org/

61) A/HRC/37/37 (15 August 2018), para. 9.

62) A/HRC/40/38 (18 September 2019), para. 9.



表3 タイプ別通報の比率の推移

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
緊急アピール	5%	6%	6%	6%	1%	3%	1%	0%
申立書簡	13%	11%	11%	11%	18%	10%	7%	4%
他の書簡						8%	4%	3%
合同緊急アピール	46%	39%	39%	39%	24%	17%	17%	11%
合同申立書簡	36%	44%	44%	44%	57%	41%	64%	72%
他の合同書簡						21%	7%	10%

出典 筆者の作成

第3は、非国家アクターに対する通報である。(2019年は減少したが)2018年以降急増している傾向が分かる(表4を参照)。任務保持者は国家だけでなく、企業、国際機関などの非国家アクターにも積極的に対応するようになってきた。

表4 通報が送付された非国家アクターの数

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
非国家アクター数	13	23	25	75	54	76	247

出典 筆者の作成

第4は、法律に関する通報である。2019年は20%を超えたが、一般的には10%台となっている(表5を参照)。この通報は、すでに述べたように、人権侵害以外(国際人権法および基準に準拠していない法案、法律、政策または慣行に関する懸念など)の情報に該当することから、公開書簡による通報となる場合が多い。その意味で、両者のデータはほぼ重なり合う(表4と表5を参照)。

第6は、任務保持者によるフォローアップの推移である。関係国の回答率に占めるフォローアップの比率は40%台から60%台までばらつきがあるものの、平均は52%である。約半数の回答に対してフォローアップしていることが分かる。

表5 法律に関する通報の数と比率

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
法律の通報数	78	62	92	108	183	79	133
総通報数での比率	15%	12%	17%	16%	27%	12%	13%

出典 筆者の作成

表6 フォローアップの数と回答数に占める比率

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
フォローアップ数	137	187	164	158	188	174	233
回答数での比率	62%	60%	45%	53%	56%	46%	44%

出典 筆者の作成

送付された通報に回答する関係国の応答については、回答率で見て取ることができる。2016年と2017年は60%を超えたが、その前後は40%台であり、2019年以降は50%台となっている（表7を参照）。回答率の平均は52%となっており、先行研究の時点と同じ比率である。

表7 関係国政府の回答数と比率

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
通報総数	553	532	526	534	655	669	681	1002
政府の回答数	237	222	313	365	300	336	376	527
回答比率	43%	42%	61%	68%	46%	50%	55%	53%

出典 筆者による作成

有効性に関しては、通報に対する関係国の実質的回答の数と比率で知ることができる（表8を参照）。実質的回答の比率は40%台、平均46%となっている。ここで言う「実質的回答」は、先行研究が実質的回答と考えた2つの基準——人権侵害に対処するために取られた措置（ST）、対応したが、不完全であった（RI）——と完全に同一であると判断することはできないが、その数値は、先行研究が示した50%と比較して、さほど変わっていない。

表 8 関係国政府の実質的回答の数と比率

	2018年	2019年	2020年	2021年
通報総数	655	669	681	1002
実質的回答の数	281	302	330	459
回答比率	43%	45%	48%	46%

出典 筆者による作成

### 3. 成果と課題

ここまでの考察から、通報手続制度の成果と課題に関して、次のようなことを指摘することができる。まず、成果について、第1は、国際人権基準に抵触する課題について世界的規模で警鐘を鳴らし続けていること。これは、地理的な範囲に程度の差があるものの、毎年100ヵ国以上、国連加盟国の70%近くの国が公式に通報の対象となっているという事実で明白である<sup>63)</sup>。第2は、人権侵害の被害者が最も使いやすく、多種多様な人びとがアクセスしやすい個人請願制度となっていること。これは、任務保持者による通報が基本的に増加していることに見取れる<sup>64)</sup>。第3は、比較的迅速な対応性を有すること。それは、緊急アピールという手続き、通報と回答を公開する期限を設けていることに見られる。後者に関して、すべての通報は60日後、その他の書簡は48時間後、また60日以内に受け取った回答も通報ウェブサイトに掲載することで、関係国から適時性をもって回答を確保することに寄与している<sup>65)</sup>。第4は、通報を送付する対象が拡大していること。これはとくに、国際人権基準に違反したり抵触したりする懸念事項について、企業などの非国家アクターに通報する機会が増えていることに見取れる<sup>66)</sup>。

63) これは、2015年から2016年に8つの人権条約機関が個人通報を受理した国の比率が国連加盟国の48%であるという数値よりもはるかに高い [Limon 2018] 43。

64) 1976年に最初の個人通報制度（自由権規約委員会）が実施されて以降、2016年までに8つの人権条約機関に登録された個人通報は全体で4000未満であり、きわめて少ない [Limon 2018] 20, 42。

65) 人権条約機関が個人通報に対して最終の見解を出すまでにかかる期間は、平均3年半であるとされる [Limon 2018] 43。

66) 関係国政府と非国家アクターに対する通報の相違についても論究すべきである。

こうした成果を上げてきた一方で、個人手続制度には、次のような複数の重大な課題が山積している。第1は、人権侵害の被害者やその代理人に認知されていない。OHCHR の努力にもかかわらず、個人がこの制度を利用するには、依然としてそれを熟知する市民社会組織や弁護士のような専門家集団との関係を持つことが必要である<sup>67)</sup>。

第2は、提出された人権侵害の情報は必ずしもすべてが受理されるわけではない。とくに、中国語、アラビア語、ロシア語で記載された申立書は、OHCHR の関係スタッフの人材不足のために、ほとんど処理されない。

第3は、受理された情報に基づいて、任務保持者が通報を送付するのはその一部である。これは、任務保持者自身が多忙であること、提供された情報を分析し、通報を作成するスタッフの数が業務量に比べて少ないことが大きい。その根本的な原因は、任務の数が増え続け、特別手続の予算が不足していることである<sup>68)</sup>。

第4は、通報に対する関係国の実質的な対応（人権侵害の改善など）がきわめて不十分である。これは、通報に対する政府の回答率が約50%、そのうち実質的の回答の比率が平均46%であるという数字が物語っている。個人通報制度を備える拘束力のある国際人権条約を批准することとは異なり、特別手続（の個人手続制度）は人権理事会決議に基づいているため、各国政府の自発的な協力に大きく依存する。そのことが、通報に対する関係国の対応の鈍さに影響を及ぼしていると思われる。

本章では、手続的な側面から個人手続制度の現状と課題について分析してきた。次章では、事例研究を通じて、その内実的な側面（通報の内容など）について考察する。

---

↘が、筆者の能力を超えるので、後日の課題としたい。

67) OHCHR は、市民社会組織が国連人権プログラムを活用するためのハンドブックを刊行し、その中で個人手続制度についても説明している [国連人権高等弁務官事務所 2011] 118-120頁、163-164頁、170-173頁。ARTICLE 19 は、個人手続制度を活用するための市民社会組織向けの小冊子を作成している [ARTICLE 19 2022]。

68) [Kedia 2013] 102.

## V. 通報手続制度の事例研究

### 1. 概要

現時点（2022年10月）において、特別手続には、テーマ別が45、国別が15の任務保持者が存在する<sup>69)</sup>。その中から、通報手続制度の事例研究として、2017年11月にポルトガル出身のアリス・クルスが任命された「ハンセン病患者・回復者及びその家族に対する差別撤廃に関する特別報告者」の通報活動を取り上げる。クルス特別報告者の最大の任務は、2010年12月に国連総会で採択された「ハンセン病患者・回復者及びその家族に対する差別撤廃に関する原則及びガイドライン」<sup>70)</sup>（以下、原則及びガイドラインと略記）の効果的な実施のため、その認知度を向上し、進捗状況の監視とフォローアップをすることである<sup>71)</sup>。

クルス特別報告者は、就任以降、これまで6件の通報を送付した<sup>72)</sup>。その概要は、以下の通りである（表9を参照）。送付国はイタリア1件、コロンビア1件、ブラジル4件である。ブラジルに対する通報が最も多いのは、クルス特別報告者が初めて公式訪問した国であること、強力な当事者団体である「ハンセン病回復者の社会復帰を目指す運動（MORHAN）」が存在することであると考えられる<sup>73)</sup>。通報の種類は、申立書簡が4件で最も多く、合同緊急アピールと他の合同書簡が各1件である。前述した近年の傾向とは異なり、合同通報

---

69) 次のウェブサイトを参照。https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council

70) [U.N 2010] Annex. [坂元 2011] に所収の日本語訳を参照。

71) これは、人権理事会諮問委員会が「ハンセン病患者・回復者及びその家族に対する差別撤廃に関する特別報告者」の創設を勧告した理由である [U.N 2017] para. 67-72, 80-81。[U.N 2018] para. 62 も参照。

72) 次のウェブサイトから閲覧することができる。https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=275

73) 2019年5月にクルス特別報告者がブラジルを訪問して作成した報告書には、MORHAN との緊密な関係、その運動が勝ち取ってきた成果について記されている [U.N 2020] para. 3, 4, 9, 25, 28, 29, 69, 71。

よりも単独通報のほうが多い。通報に対する政府の回答期間は、長いもので11ヵ月、短いもので42日、公開される期日である60日以内の回答が2件、それを超えるのが3件となっている（活動マニュアルで定められた、緊急アピールは30日以内、申立書簡は2ヵ月以内という回答期日はいずれも遵守されていない）。政府の回答は、1件だけが未回答であり、残りの5件は実質的回答となっている。回答率が80%を超えているのは、近年の平均であった52%と比べて非常に高い。実質的回答の比率が83%となっており、近年の平均である46%よりもはるかに高く、実際この数値は近年における任務保持者のなかで最高の数値である<sup>74)</sup>。

表9 クルス特別報告者の通報

	国名	送付日	通報の種類	回答日	回答の種類
事案1	コロンビア	2018年7月11日	申立書簡		未回答
事案2	ブラジル	2019年6月7日	他の合同書簡	2019年8月14日	実質的回答
事案3	ブラジル	2019年11月21日	申立書簡	2020年10月21日	実質的回答
事案4	イタリア	2020年6月10日	申立書簡	2020年8月7日	実質的回答
事案5	ブラジル	2020年10月9日	合同緊急アピール	2020年11月20日	実質的回答
事案6	ブラジル	2021年10月7日	申立書簡	2021年12月8日	実質的回答

出典 筆者による作成

## 2. 通報の内容

事案1は、次のような2つの人権侵害に関する懸念と（改善のための）情報提供について通報された。第1は、低所得のハンセン病患者・回復者の基本的ニーズを満たすためにコロンビア保健省が実施した結核・ハンセン病プログラムの管理者による職権乱用により、その受給者が給付金を停止されたり、脅迫や嫌がらせを受けたりするなどの被害を受けていること。第2は、国定歴史建造物の説明に「不幸ならい患者」という侮蔑的な言葉が使われ、地元の人びともそれを使用していること。その上で、60日以内の回答と、それまでに必要な

74) A/HRC/51/3 (9 September 2022) 11-12 を参照。

措置と人権侵害者に対する適切な制裁を要請している。最後に、そうした措置を求める根拠として、自由権規約第6条と第9条および一般的意見31、社会権規約第2条と一般的意見14、原則及びガイドラインのガイドライン1.1.(a)、9、13を付属書で知らせている。

事案2は、大統領令によって市民社会の活動や公共政策への積極的な関与が阻止・制限されることに対する懸念について通報された。2019年4月11日、新しく就任したボルソナロ大統領によって署名され、同年6月28日に効力を持つ予定になっている大統領令第9759/2019号は、市民社会が直接参加して当局と協議する連邦評議会などの合議制機関を解散させる規定を含み、市民の社会参加を確立した2014年5月23日の政令82143号を覆すものであった。大統領令を正当化する主たる理由は、公的資源の支出の合理化、民主的に選ばれていない圧力団体の参加の抑制である。これによって、とくに社会の周縁に置かれたり差別されている集団が社会参加する機会から排除されることになる。そのため、こうした市民社会の空間を弱体化させる大統領令を廃止し、関連情報を提供するように要請している。その根拠として、自由権規約（第19条～第21条）と一般的意見25、人権擁護者に関する国連宣言（第1条、第2条、第5条、第6条、第8条）、公務に参加する権利の効果的な実施に関する各国政府のためのガイドライン（19(h)）、平和的集会と結社の自由に関する特別報告者と人、特に女性と子ども人身売買に関する特別報告者の報告書、持続可能な開発のための2030アジェンダの目標（16.7と16.10）を引用している。政府の回答は、受け取った後48時間以内に通報報告ウェブサイトに掲載される予定であることも伝えている。

事案3は、1923年から1986年にかけてブラジル政府の公衆衛生政策により強制隔離されたハンセン病患者・回復者の父母から引き離された約16000人の子どもが、親と一緒に生活することなく、国が用意した特別施設に収容され、施設内で奴隷労働、性的虐待やその他の暴力を受けていた重大な人権侵害に対する懸念と（損害賠償を含む）対策について通報された。その中には、MORHAN が分離された子どものために提起した集団訴訟（公益民事訴訟）に対



する裁判の差別的かつ過度な遅延、政府がとることを検討している補償に関する情報提供が含まれる。60日以内の政府による回答、その間に人権侵害の責任者の説明責任を確保するために必要なすべての暫定措置をとるよう要請している。政府が参照すべき国際人権法として、障害者権利条約第24条4項、人種差別撤廃条約第6条、社会権規約委員会の一般的意見20、原則及びガイドラインの原則3(c)とガイドライン4、国際人権法の重大な違反および国際人道法の深刻な違反の被害者に対する救済および賠償の権利に関する基本原則とガイドラインを付属書で明記している。

事案4は、2020年5月3日にイタリアの外務大臣が自身のフェイスブックで、「(新型) コロナウイルスによってイタリアをレパー（らい病）コロニーとして扱わない」ように呼びかけたこと、その差別的な投稿が変更されずに残り、22000人以上から「いいね！」とされ、2570人以上に共有されていることに対する懸念とそれへの対処について通報されている。これに対して、多数のハンセン病患者・回復者と18のハンセン病団関連団体が連名で、抗議の公開書簡を発表したことも記している。また、2018年に外務大臣が政治的な議論において「ハンセン病」を比喩として使用したことに関して、特別報告者が公式声明を発表し、政治指導者にそのような表現やハンセン病への言及をやめるように要請したことも言及している<sup>75)</sup>。通報の根拠とした国際人権法として、原則及びガイドライン（ガイドライン9「差別用語」）、人種差別撤廃委員会のヘイトスピーチに関する一般的勧告35（尊重の原則とステレオタイプの回避）を引用し、近年のイタリアにおけるハンセン病新規患者のほとんどが外国出身者であること、政治指導者によるそうした否定的な意見によって、彼らが脅かされる可能性があることに懸念を示している。その上で、当事者から寄せられた不安の声に対する措置、当事者に対する差別やステレオタイプを撤廃するための措置、原則及びガイドラインを遵守するための行政・政治・立法上の措置、意識向上のために検討している施策や行動計画についての情報を60日以内に提供

75) 次のウェブサイトを参照。https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/07/frances-macron-and-italys-deputy-pm-urged-stop-misuse-leprosy-political

すること、その間、すべての必要な暫定措置がとられることを要請している。

事案5は、次のような2つの人権侵害に関する懸念事項とその対策について通報された。第1は、2020年8月以降、COVID-19の世界的大流行にともなう薬剤の輸入が困難になったことからハンセン病の効果的な治療である多剤併用療法が利用できなくなり、保健医療へのアクセスに支障をきたしていることを含め、ブラジルにおいて多くのハンセン病患者・回復者が人権の享受に深刻なリスクに直面していること。第2は、多くのハンセン病患者・回復者がCOVID-19に対する救済手当の対象から外されていること。到達可能な最高水準の身体的および精神的健康を享受するすべての者の権利に関する特別報告者との合同緊急アピールとなっていることから、社会権規約第12条とその一般的意見14（第12段落(b)）と原則及びガイドラインのガイドライン11.3に依拠して、ハンセン病患者・回復者に対して無差別に保健医療や社会保障にアクセスすることを確保する義務が政府にあると述べている。また、そのために、特別報告者が国連加盟国に宛てて公表した「COVID-19とハンセン病に関する公開書簡」<sup>76)</sup>で言及している関連情報も明記している。提供を要請した情報は、ハンセン病とCOVID-19に関する詳細なデータ、当事者が多剤併用療法と基本的な保健医療施設へのアクセスを確保するための措置、ハンセン病治療薬を国内製造するための措置、当事者の健康と社会保障給付に対する権利を確保する措置、公開書簡で言及した原則を遵守するための措置である。回答するまでに、すべての必要な暫定措置をとることも強く要請している。

事例6は、ブラジルのミナス・グレイス州で適用されるハンセン病患者・回復者である父母から分離され、特別施設に収容されて養育された子どもに対する補償プロセスから生じた2つの人権侵害に関する通報である。第1は、当該州法と州令が、教育施設と予防施設に収容されなかったハンセン病患者・回復者である父母の子どもに適用されず、補償において差別されていること。第2は、提案された1回限りの14000ブラジルリアルという補償金が被害者の生涯

---

76) 次のウェブサイトを参照。[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Leprosy/SR\\_leprosy\\_Open\\_letter\\_22May2020.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Leprosy/SR_leprosy_Open_letter_22May2020.pdf)

にわたるニーズを満たすには十分ではない金額であり、他州の裁判所と議会によって決定された金額（50000と65000ブラジルレアル）よりもきわめて低いものであること。これらの対応が国際人権法上の義務を充足しているのか、比例制と法の下での平等という憲法原則に反していないのか、被害を受けた子どもに対するリハビリテーションと心理学的ニーズに対処するためにとられた措置に関する情報の提供を、60日以内に回答すること、その間、すべての必要な暫定措置をとることを要請している。参照すべき国際人権法として、障害者権利条約第23条4項、社会権規約委員会の一般的意見20（8段落「(b)実質的平等」）、原則及びガイドラインの原則3(c)とガイドライン4、国際人権法の重大な違反および国際人道法の深刻な違反の被害者に対する救済および賠償の権利に関する基本原則とガイドラインを付属書で伝えている。

以上の事案の検討から、通報の内容について次のような諸点を指摘することができる。第1は、懸念を示す人権侵害行為の対象である。その多くが立法と行政措置に関する懸念であるが、司法の手續や判断に対するものも含まれている。第2は、懸念の法的根拠である。基本的に関係国が批准する国際人権条約、原則及びガイドラインなどが——本文中か付属書で——必ず引用される。それだけでなく、国内法も参照している。第3は、条約の解釈である。新たな人権課題（ハンセン病患者・回復者とその家族に対する差別撤廃）の視点から人権条約の条文を解釈することで、その内実を拡充する可能性を高めている。第4は、関係国の回答と改善を促す方法である。ほとんどの場合、回答期日、回答の公開を明記し、その間に事態が悪化しないようすべての必要な暫定措置をとることを関係国に要請する。

そうした通報手續の内容から、この制度は、関係国政府が十分には認識していなかった、あるいは無視してきた人権侵害について、国際人権基準から見た問題点と改善点を簡潔かつ明白に提示して、自覚的かつ自発的にその解決に取り組むことを政府に促す方法を採用していると判断できる。これを利用する際に、任務保持者は、問題解決のために、人権侵害の被害者と政府の間の対話を仲介する専門知を持つナビゲーターとしての立場にある。そして、ハンセン病

患者・回復者のような、ほとんど「他に頼るものが何もない人たち」を保護するため、人権が「抑圧され、搾取され、疎外された人びとの叫び」<sup>77)</sup>となるように創意工夫され——さまざまな限界があるものの——世界的な規模で機能してきたのが通報手続制度であるということ<sup>78)</sup>、その点がとりわけ重要である。

## VI. おわりに

個人請願制度は、国連発足以降20年以上も続いた、人権の申立てに対する人権委員会の「行動をとる権限はない」原則を突き崩したという意味で、国際人権法の歴史において画期的なことであった。なかでも、特別手続の通報手続制度は、最も柔軟で広範囲に個人の人権侵害を申立てる仕組みとして、多数の任務保持者による革新的なアイデアによって漸進的に発展してきた。

人権条約機関の個人通報制度は、個人の人権侵害を直接的に救済することを目的としている。他方で、通報手続制度は、任務保持者が個人と政府の間のコミュニケーションを媒介し、信頼ある情報と国際人権法という法的根拠に基づく説得と対話によって政府に改善を要請する。それは、非公開である人権理事会の不服申立手続とは異なり、通報や回答を公開することで国内外の利害関係者や世論に訴えかける。その意味で、この制度は、ドイツ憲法学でいう照射効<sup>79)</sup>と同様、穏やかな陽光がじっくりと心身の苦痛を和らげるように間接的な影響を及ぼすことで関係国に問題を認識させ、対処することを目指す。また、人権条約機関が個人通報を審査して出す見解は、有権的解釈とされる一方で、通報手続制度で任務保持者が政府に指摘する国際人権規範の解釈は、専門家としての知見であり、いわば判例に対する学説のような位置にあると思われる。

---

77) [Douzinas 2000] 145.

78) 人権理事会が発足以降に創設されたテーマ別任務には、ハンセン病以外として、アルビニズム (2015年)、障害者 (2014年)、高齢者 (2013年)、性的指向と性自認 (2016年)、現代的形態の奴隷制 (2007年) などがある。次のウェブサイトを参照。https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=en

79) ドイツ憲法学の照射効については、[小山 2004] 89-95頁を参照。

そうであるがゆえに、将来的には人権条約機関による有権的解釈に寄与しうる可能性に開かれている。さらに、この制度は、準司法的な個人通報制度に見られる要件（条約の批准や国内救済手段を尽くすなど）がないため、ほぼすべての国の個人が利用することができる。とりわけ社会の周縁に追いやられた人びとにとって、最も使い勝手が良い個人請願制度となっている。したがって、それは、国際人権法がもつ「各当事者の視点から社会のあり方を問い直し現状を変革する」<sup>80)</sup>機能を最も良く果たしている仕組みのひとつであるとも言える。

しかしながら、通報手続制度には、人的・物的資源（スタッフや予算）の不足、制度的な不備（限られた利用言語）、構造的な制約（増大する任務とその調整）、政府の不十分な対応といった多数の課題も存在する。そのため、関係国に対する通報によって、人権侵害の被害者が効果的な措置による便益を受け取ることはまれであり、実効性が弱い。こうした課題を克服するために、任務保持者や OHCHR は引き続き定期的に会合を開いて協議している。これまでと同様に、革新的なアイデアによってさらに可視性、アクセス可能性、応答性、有効性を向上させること、また任務保持者間の協力関係、個人通報制度や不服申立制度との調整といった点で改善がなされることを期待したい。

本稿では、ひとつの任務の事例しか検討することができなかった。また、特別手続の活動全体のなかにおける通報手続制度の位置付けや役割についても考察することができなかった。これらの点は、今後の課題としたい。

#### 参考文献

- 阿部浩己・今井直・藤本俊明 [2009] 『テキストブック国際人権法 [第3版]』日本評論社  
 大沼保昭 [2018] 『国際法』ちくま新書  
 川島聡・山崎公士・菅原絵美 [2021] 『国際人権法の考え方』法律文化社  
 国連人権高等弁務官事務所（ヒューマンライツ・ナウ編訳） [2011] 『市民向けハンドブック—国連人権プログラムを活用する—』信山社  
 小山剛 [2004] 『基本権の内容形成—立法による憲法価値の実現』尚学社

80) [川島・山崎・菅原 2021] 2頁。

- 坂元茂樹 [2011] 「資料 ハンセン病患者・回復者及びその家族に対する差別撤廃のための原則及びガイドライン」『関西大学法学論集』第61巻第3号
- 芹田健太郎・薬師寺公夫・坂元茂樹 [2017] 『ブリッジブック国際人権法 [第2版]』信山社
- 申恵丰 [2016] 『国際人権法 [第2版] —国際基準のダイナミズムと国内法との協調』信山社
- 滝澤美佐子 [2011] 「国際人権法の実施における NGO の役割」芹田健太郎・棟居快行・薬師寺公夫・坂元茂樹編『国際人権法の国際的実施』信山社
- 横田洋三編 [2021] 『新国際人権入門—SDGs 時代における展開』法律文化社
- ARTICLE 19 [2022] *Communications of the UN Special Procedures: An advocacy guide for civil society organisations*, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/05/A19-Guidelines-on-Communications-to-UNSPs-P4-spreads.pdf>
- Douzinas, Coctas [2000] *The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century*, Hart Publishing.
- Kedia, Bineet [2013] Special Procedures of the UN Human Rights Council and Protection and Promotion of the Human Rights: Fact or Myth, *Kathmandu School of Law Review*, Vol. 3.
- Limon, Marc and Piccone, Ted [2014a] *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence – Understanding and strengthening the effectiveness of the UN’s independent human rights experts*, Universal Rights Group and Foreign Policy at Brookings, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/un-human-rights-experts-evaluation-piccone.pdf>
- Limon, Marc and Piccone, Ted [2014b] *History of the United Nations Human Rights Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform*, Universal Rights Group and Foreign, [https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG\\_HUNSP\\_28.01.2015\\_spread.pdf](https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf)
- Limon, Marc [2018] *Reform of the UN Human Rights Petitions System: An assessment of the UN human rights communications procedures and proposals for a single integrated system*, Universal Rights Group, [https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/01/URG\\_Policy\\_report\\_Reform\\_Human\\_rights\\_petition\\_system\\_22\\_12\\_17\\_digital\\_use.pdf](https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/01/URG_Policy_report_Reform_Human_rights_petition_system_22_12_17_digital_use.pdf)
- The Columbia Law School Human Rights Institute [2015] *Engaging U.N. Special Procedures to Advance Human Rights at Home: A Guide for U.S. Advocate*, [https://academy.ishr.ch/upload/resources\\_and\\_tools/Columbia\\_Law\\_School\\_Guide\\_on\\_Special\\_Procedures\\_for\\_US-based\\_HRDs\\_en.pdf](https://academy.ishr.ch/upload/resources_and_tools/Columbia_Law_School_Guide_on_Special_Procedures_for_US-based_HRDs_en.pdf)

- U.N.Doc [2010] *Draft set of principles and guidelines for the elimination of discrimination against persons affected by leprosy and their family members* (A/HRC/15/30), 12 August 2010.
- U.N.Doc [2017] *Study on the implementation of the principles and guidelines for the elimination of discrimination against persons affected by leprosy and their family members*, (A/HRC/35/38), 4 May 2017. (木村光豪訳 [2018] 「国連人権理事会諮問委員会の報告書「ハンセン病患者・回復者及びその家族に対する差別撤廃のための原則及びガイドラインの実施に関する研究」」『関西大学法学論集』第68巻第4号)
- U.N.Doc [2018] *Report of the Special Rapporteur on the elimination of discrimination against persons affected by leprosy and their family members* (A/HRC/38/42), 25 May 2018. (木村光豪訳 [2020] 「ハンセン病患者・回復者及びその家族に対する差別撤廃に関する国連特別報告者の報告書」『関西大学法学論集』第69巻第6号)
- U.N.Doc [2020] *Report of the Special Rapporteur on the elimination of discrimination against persons affected by leprosy and their family members on her visit to Brazil* (A/HRC/44/46/Add.2), 8 May 2020.