

# 研究報告書

2014年5月21日

公益財団法人日弁連法務研究財団  
理事長 高橋宏志 殿

所属機関 東京弁護士会  
氏名 伊藤 和子

下記研究について、研究報告書を別紙のとおり提出いたします。

## 記

### 1 研究番号および課題名

(研究番号) 71番

(研究課題) 2006年に設置された国連人権理事会、及び関連する国連諸機関における新たな国際人権保障メカニズム、人権アドボカシー活動方法の研究

### 2 研究組織

	氏名 フリガナ	所属機関・地位
主任	伊藤 和子 イトウ カズコ	東京弁護士会 弁護士 ニューヨーク大学ロースクール前客員研究員
研究員	小豆澤 史絵 アズキザワ シヱ	横浜弁護士会 弁護士
	鈴木 麻子 スズキ マコ	横浜弁護士会 弁護士
	須田 洋平 スダ ヨウヘイ	東京弁護士会 弁護士 米国ワシントン州 弁護士
	安孫子 理良 アビコ リラ	東京弁護士会 弁護士
	枝川 充志 エダガワ ミツシ	東京弁護士会 弁護士

# 報告書

## 国連人権理事会、及び関連する国連諸機関における 新たな国際人権保障メカニズム、人権アドボカシー活動方法の研究

### I 研究の概要

#### 1 研究の計画・方法

##### (1) 国連人権理事会の概要

ア ジュネーブに本部がある国連人権理事会を訪問し、国連における位置づけや制度概要につき関係各責任者に対しインタビューを行い、その概要を調査する。

調査項目（案）は、①設立の背景・経緯、②国連における位置づけ、③主要な目的、マンデート、④組織体制、⑤人権保護・促進活動のメカニズム、⑥理事会の概要とその会合の内容、⑦理事会の審査の概要と実施状況、その評価、⑧関係諸機関との連携状況等である。

イ 上記調査項目⑧に関連し、ジュネーブにある人権高等弁務官事務所（OHCHR）等の国連諸機関、NGOに対するインタビュー等を行う。

ウ 人権理事会を実際に傍聴し、議事の運営や政府、NGOなどのアクターの活動を現実に学ぶ。

エ 以上を通じて、国連人権理事会の概要につき調査・分析し報告を行う。

##### (2) 国連人権理事会のこれまでの活動に関する評価

ア 国連人権理事会の関係責任者に対するインタビューとともに、関係諸機関等に対してもインタビューを行い、これまでの活用に対する評価を聴取する。

調査項目としては、上記に加え、⑨これまでの活用に対する評価、⑩今後の課題等である。

イ 本件評価に関連し、上記のようなジュネーブにある関係諸機関のみならず、アジア（バンコクにあるOHCHR東南アジア地域事務所）、ニューヨークにある国連機関、研究者に対してもインタビューを行うことも検討する。

ウ 以上を通じて、国連人権理事会のこれまでの活用に対する評価を調査・分析し、今後の課題等を報告する。

##### (3) NGOの活動の可能性・方法論（人権アドボカシー活動）に関する調査

ジュネーブ等で活動するNGOが、どのように、自分たちが抱える人権の

課題を国連人権理事会のメカニズムに反映させているか、人権理事会の任務遂行のためにいかなる役割を果たしているか(自国の審査の問題にとどまらず、世界的人権イシュー、テーマ別の人権課題に関する貢献など)を調査し、日本の法律家、市民がそうした活動に主体的に参加する可能性・方法論を調査する。

## 2 研究の経過

### (1) 総論

2009年3月及び同年9月にジュネーブに赴き、国連人権理事会メンバー国の人権担当代表及びNGOから話を聞き、また実際に理事会を傍聴して人権アドボカシーの具体的な内容及びその影響について調査研究をした。現在は報告書を作成中である。また国連人権高等弁務官事務所の人権理事会マニュアルの日本語訳作成も進めている。

### (2) 各論

① 2009年3月、主任の伊藤和子がジュネーブに赴き、OHCHR（国連人権高等弁務官事務所）を訪問し、地域担当官から人権理事会における動向についての情報提供を受けた。その上で伊藤主任は人権理事会を傍聴し、基礎的な情報を収集した。

② 2009年9月、伊藤和子主任及び安孫子理良研究員がジュネーブに赴いた。その上で、カンボジア・ビルマ（ミャンマー）・パレスチナ、3地域における人権侵害を題材に、人権侵害に対応する決議がどのようにして生成していくのかについての現地研究を行った（なお、結論としては、前二者についての決議は採択されたが、パレスチナについての決議は延期とされた。）。

③ 2010年9月、主任の伊藤和子が再度ジュネーブに赴き、人権理事会の決議について現地研究を行った。

④ 2011年1月、主任の伊藤和子が、バンコク、ニューヨークに赴き、バンコクの国連人権高等弁務官事務所との会合を行い、また、ニューヨークにおける国連人権活動について調査を行った。また、2011年3月ジュネーブに赴き、人権理事会の決議について現地研究を行った。

⑤ 2012年3月、主任の伊藤和子がニューヨークの国連・女性の地位委員会に赴き、国連女性の地位委員会を通じた人権活動について視察をするとともに、日本政府のニューヨーク国連代表部との意見交換や国連機関との意見交換を行い、取組を調査した。

⑥ OHCHRの人権理事会マニュアルが英語で作成・出版されていることから、同マニュアルの日本語訳を作成した。

この作業は、2011年10月に出版された「市民社会向けハンドブック ―国連人権プログラムを活用する」(信山社 国連人権高等弁務官事務所(著), ヒューマンライツ・ナウ(翻訳), 阿部 浩己(翻訳), 安孫子 理良(翻訳), 伊藤 和子(翻訳), 枝川 充志(翻訳), 須田 洋平(翻訳))として結実した。

⑦ 研究機関を通して、OHCHRから情報提供を受け、人権理事会メンバー国であるから、各国の活動及びNGOの動向に対する反応をヒアリング、さらにNGOからもヒアリングを行った。

### 3 研究の実施期間

当初予定期間	2009年3月	から	2010年2月	まで
延長申請期間	2010年3月	から	2012年3月	まで

国連人権理事会の概要

## II 国連人権理事会の概要

### 1 国連人権理事会設立の経緯

国際連合(以下「国連」という。)内部において人権の促進及び保護を任務とする機関として、従前は国連人権委員会が存在した。同委員会は、国連憲章68条において、「経済社会理事会は、経済的及び社会的分野における委員会、人権の伸張に関する委員会並びに自己の任務の遂行に必要なその他の委員会を設ける。」と定められたのを受け、経済社会理事会の機能委員会として1946年に設立された。<sup>1</sup>

当初国連人権委員会は、世界人権宣言の起草等の人権の促進及び保護のための水準設定を行い、特定の国を対象にする調査等を行うことはしなかった。しかし、1967年の経済社会理事会決議1235に基づき、国連人権委員会が人権侵害について公開の場で議論することができるようになった。この決議1235に基づく手続には、特定の国家における人権侵害に対応する手続と特定の種類の人権侵害をテーマとして行われる手続の2種類がある。<sup>2</sup>これらは特別手続と呼ばれている。

また、1970年の経済社会理事会決議1503によって、個人ないしNGOからの通報を情報源として、特定国の大規模な人権侵害を非公開で審査する手続

<sup>1</sup> U.N. Charter, art. 68.

<sup>2</sup> Economic and Social Council Resolution 1235 (XLII), 42 U.N. ESCOR Supp. (No. 1) at 17, U.N. Doc. E/4393 (1967).

が創設された。<sup>3</sup>当初は、審査対象になっている国の国名すら非公開であったが、1978年以降、国名については公表されるようになった。<sup>4</sup>

これらの手続により、国連人権委員会の機能は充実していったが、批判も次第に高まってきた。

例えば、国連人権委員会は、先進国における人権侵害に対する非難をあまりしないが、特定の発展途上国における人権侵害に対しては厳しい批判を加えており、差別的であるという批判がまず挙げられる（「人権に関するダブル・スタンダード」と指摘されている）。

次に、国連人権委員会は、経済社会理事会のメンバー国のうち53か国により構成されるが、構成国の中には人権状況が悪いとNGOないし他国から非難されている国がある、すなわち、人権を扱う委員会のメンバーにふさわしくない国がメンバーになっているという批判も挙げられる。

また、特定の国を政治的に攻撃するための場として国連人権委員会が利用されているという批判も挙げられる（「人権の政治化」と指摘されている）。

このような流れを受け、国連は、今世紀に入り、人権委員会を中心とする仕組みを抜本的に改革する必要があると認識し、組織改革に乗り出した。具体的には、コフィー・アナン前国連事務総長が設立したハイレベルパネル（脅威、挑戦及び変革に関するハイレベルパネル）が組織改革を検討した。同パネルは、人権委員会の将来について、「経済社会理事会に従属する形から経済社会理事会や安全保障理事会に並ぶ形での人権機関への格上げ」を提唱した。<sup>5</sup>また、アナン前事務総長自身も、「In larger freedom」と題するレポートの中で、国連人権委員会の信頼性と実効性に懸念を表明し、国連人権委員会よりも小規模で、かつ、理事国が総会の3分の2以上の賛成で選ばれるような常設の国連人権理事会を創設すべきであると提案した。<sup>6</sup>その上で、アナン前事務総長は、そのような理事会の理事国は、最高水準の人権状況を満たしているべきだと述べた。<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Economic and Social Council Resolution 1503 (XLVIII), 48 U.N. ESCOR (No. 1A) at 8, U.N. Doc. E/4832/Add.1 (1970).

<sup>4</sup> 西井正弘「国際機関による人権保障制度」畑博行・水上千之編『国際人権法概論（第四版）』（有信堂、2006年）、287頁。

<sup>5</sup> UNITED NATIONS, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York, United Nations Department of Public Information, 2004, §291.

<sup>6</sup> ANNAN, K., *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, A/59/2005, §182, Annex.

<sup>7</sup> *Ibid.*, §183.

このような提言により、国連人権理事会の設立への足掛かりが築かれた。そして、2006年3月15日、国連人権理事会を創設するための国連総会決議が採択された。<sup>8</sup>その際、決議案への賛成は170票（日本を含む）、反対が4票（アメリカ、イスラエル、マーシャル諸島及びパラオ）、棄権が3票（ベラルーシ、イラン及びベネズエラ）であった。<sup>9</sup>この決議を受け、経済社会理事会は同月22日、国連人権委員会を廃止する決議を採択し<sup>10</sup>、同委員会は同月27日に最後の会合を開催し、6月16日付けで廃止された。<sup>11</sup>

同年5月9日、国連総会は国連人権理事会の理事国47か国を選出した。そして、国連人権理事会は同年6月19日にスイスのジュネーブで第1回の会合を開いた。

## 2 国連人権理事会の国連内部における位置づけ

国連人権委員会は、経済社会理事会の下に属する機能委員会という位置づけであった。これに対し、アナン前事務総長は、新設となる国連人権理事会について、経済社会理事会や安全保障理事会に並ぶ形での人権機関であるべきと述べた。実際に創設された国連人権理事会の位置づけであるが、アナン前事務総長が希望していたような経済社会理事会や安全保障理事会と並ぶ形での理事会という位置づけではなく、国連総会の補助機関（つまり直接の下部機関）という位置づけとなっている。<sup>12</sup>この背景には、アナン事務総長が希望した形での国連人権理事会創設には国連憲章の改訂が必要となることがある。しかし、国連総会の直接の下部機関という位置づけは、国連人権委員会時代と比べれば、格上げされたといえる。

## 3 国連人権理事会の主要目的

国連人権理事会の主要目的は、その創設を定めた2006年3月15日に国連総会決議に示されている。

具体的には以下の3つである。<sup>13</sup>

- (1) 公正かつ公平な方法で人権及び基本的自由の保護を普遍的に促進させること
- (2) 重大かつ組織的なものを含む人権侵害状況を取り上げ、それに対して提言をすること
- (3) 国連のシステム内において効果的な協力体制と人権の主流化を促

<sup>8</sup> General Assembly Resolution 60/251 (Mar. 15, 2006).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Economic and Social Council Resolution 2006/2, U.N. Doc. E/RES/2006/2 (2006).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> General Assembly Resolution 60/251, para. 1(Mar. 15, 2006).

<sup>13</sup> *Ibid.*, paras. 2-3.

## 進すること

これらの主要目的は、国連人権委員会時代の問題点について改善を図りつつ、良い部分は残していこうということを示しているといえる。「公正かつ公平な方法で人権及び基本的自由の保護を普遍的に促進させること」の部分では、国連人権委員会に対する差別的という批判を意識していると考えられる。また、「国連のシステム内において効果的な協力体制と人権の主流化を促進すること」については、決議 1235 に基づく手続や決議 1503 に基づく手続を引き継ぐことが意識されていると考えられる。

### 4 国連人権理事会の組織体制

国連人権理事会は 47 国によって構成される。理事国は、国連総会における秘密投票で、国連加盟国の絶対過半数を得た国から選ばれる。そして、理事国には、地理的なバランスを考慮するため、以下のような地域ごとの枠が存在する。<sup>14</sup>

- ・ アフリカ 13 国
- ・ アジア 13 国
- ・ 東欧 6 国
- ・ カリブ海及びラテンアメリカ 8 国
- ・ 西欧その他 7 国

国連人権委員会時代には、構成国が経済社会理事会の理事国 54 国のうち出席する国の過半数で選ばれていたので、28 国の支持があれば構成国になることができたが、国連人権理事会の場合は、理事国になるためには国連加盟国の絶対過半数の支持が必要になるので、少なくとも約 100 国の支持が必要となる。このように多くの国の支持を要求するところには、人権問題を抱えている国が人権促進のための機関の構成国になっているという国連人権委員会時代の批判に応えようとする姿勢がうかがえる。

また、国連人権理事会が人権保護に取り組むのにふさわしい国によって構成されるための措置として、理事国の選出に際し、人権の保護や促進への寄与、人権保護や促進に対する自発的な誓約及び決意を考慮するものとする<sup>15</sup>、理事国は人権の促進と保護の最高水準を維持するものとする<sup>16</sup>、かつ、人権保護や促進についての定期的審査である普遍的定期的審査を理事会の理事国である期間中に受けるもの<sup>17</sup>とされた。さらに、理事国が重大かつ組織的な人権侵害をしている場合には、国連総会における出席国の 3 分の 2

<sup>14</sup> *Ibid.*, para. 7.

<sup>15</sup> *Ibid.*, para. 8.

<sup>16</sup> *Ibid.*, para. 9.

<sup>17</sup> *Ibid.*, para. 9.

の多数による投票により、理事国の資格を停止できるものとされている。<sup>18</sup>これらの要件や制度は、国連人権委員会時代には存在していなかった。

国連人権委員会時代には、会合は1年に1回6週間とされていたが（通常3月から4月）、国連人権理事会は、1年を通じて定期的に会合するものとされた。そして、少なくとも1年に3回の会合が設けられ、期間も1年に10週間以上とされた。<sup>19</sup>また、理事国の3分の1の要請があれば特別会合が開催されるものとされた。<sup>20</sup>

国連人権理事会の理事国の任期は3年であり、連続再選は1度のみ許されている。<sup>21</sup>毎年3分の1ずつ改選されるため、2006年の最初の選挙では、3分の1の国が任期1年となり、3分の1の国が任期2年となった。

国連人権委員会時代には、委員会の下部組織として国連人権促進保護小委員会（いわゆる国連人権小委員会）が存在し、26人の専門家集団から構成され、調査研究及び国連人権委員会に対する勧告を行っていた。国連人権理事会が発足してからは、18名の専門家集団である人権理事会諮問委員会が創設され、同理事会のためのシンクタンクとして位置づけられた。<sup>22</sup>

国連人権理事会はスイスのジュネーブに置かれており、この点は国連人権委員会時代と変わらない。

## 5 国連人権理事会における人権保護のメカニズム

国連人権理事会における人権保護のメカニズムには、国連人権委員会時代から存在したメカニズムを引き継いだものと、国連人権理事会になってから新設されたものがある。前者については特別手続及び不服申立手続（経済社会理事会決議 1503 に基づく手続）が挙げられ、後者については普遍的定期的審査（UPR）が挙げられる。

特別手続は、特定の国家における大規模な人権侵害に対応する手続と特定の種類の大規模人権侵害をテーマとして行われる手続の2種類があり、前者については現在8か国・地域（ブルンジ、カンボジア、北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）、ハイチ、ビルマ（ミャンマー）、パレスチナ、ソマリア、スーダン）が対象となっており<sup>23</sup>、後者については31のテーマ（十分な住居、アフリカ系民族、子どもの売買売春ポルノ、恣意的拘禁、文化的権利、教育、

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, para. 8.

<sup>19</sup> *Ibid.*, para. 10.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, para. 7.

<sup>22</sup> Human Rights Council Resolution 5/1, para. 65 (18 June 2007).

<sup>23</sup> Website of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Special Procedures Assumed by the Human Rights Council, available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries.htm> (visited 8 Feb. 2010).



強制失踪，裁判外・即決・恣意的処刑，人権と極度の貧困，食糧に対する権利，対外債務の影響等，意見と表現の自由，信教の自由，健康の享受，人権保護者の状況，裁判官や法律家の独立，先住民，国内避難民，民族自決権行使を妨害する手段としての傭兵の使用，移民，マイノリティー，人種差別等，奴隷，人権と国際的連帯，テロ，拷問，毒物及び危険物による悪影響，人身売買，多国籍企業と人権，水へのアクセス，女性）が対象となっている（2010年2月段階。なお、人権理事会の決議により、国別、テーマ別のマンドレートは新しく設置することが出来るため、その後もいくつかの新しいマンドレートが設置されている）。<sup>24</sup>

これらの手続は，個人（特別報告者，特別代表又は独立専門家）によって行われる場合と集団（作業部会）によってなされる場合がある。個人ないし作業部会のメンバーは，個人の資格で独立の立場から無給で働くものとされている。特別手続で活動する個人ないし部会メンバーは，人権侵害について調査を行うが，その際に調査対象となる国をその国の同意を得て訪問することができる。とされている。

特別手続に対する個人等からの通報も可能とされており，そのような通報を受けた場合，通報対象国に対して説明を求めることもある。2008年には118か国に対してのべ911回の連絡が特別手続からなされている。<sup>25</sup>

また，特別手続の担当者又は作業部会は，調査の結果を国連人権理事会に報告することがある。この報告結果は，人権侵害の疑いがあるということで調査対象となった当事者に対するプレッシャーとなりうる。

また，不服申立手続では，個人等からの通報を国連人権理事会が受け付ける。申立てが政治的な動機ではない，権利の侵害についての事実を記載している，言葉が乱用ではない，被害者ないし一定のNGOにより提出されている，情報をマスメディアのみに依存していない，他の国連機関等で処理されたことがない，国内救済を尽くしているといった要件を満たしている場合，国連人権理事会は申立てを取り上げることができるとされている。<sup>26</sup>

国連人権理事会は，申立てを受理するか否かを審査するための「通報に関する作業部会」と受理された通報に基づいて審査をする「事態についての作業部会」を設置しており，事態についての作業部会は，理事会に対して，人権侵害に関する報告書を作成し，理事会に対して採るべき行動を勧告するも

---

<sup>24</sup> Website of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Special Procedures Assumed by the Human Rights Council, *available at* <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/themes.htm> (visited 8 Feb. 2010).

<sup>25</sup> Website of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Special Procedures of the Human Rights Council, *available at* <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm> (visited 8 Feb. 2010).

<sup>26</sup> Human Rights Council Resolution 5/1, para.87 (18 June 2007).

のとされている。<sup>27</sup>

また、UPRは、すべての国連加盟国の人権状況を4年に1度審査する制度である。国連憲章、世界人権宣言、締約国になっている条約等、その他人権保護について行った誓約が審査の基礎となるとされている。<sup>28</sup>そして、UPRの目的であるが、人権状況の改善、当該国の人権の促進と保護に関する義務、誓約や約束の実行、人権に関するプラス面や課題の評価、人権に関する当該国の能力向上と技術支援、国家等の間でのベスト・プラクティスの共有、人権の促進と保護のための協力体制の支援、国連人権理事会、他の人権機関ないし国連人権高等弁務官事務所との協力の奨励とされている。<sup>29</sup>なお、UPRの詳細については第7項参照。

## 6 国連人権理事会の会合

第4項で述べたとおり、国連人権理事会は、1年を通じて定期的に会合するものとされ、少なくとも1年に3回の会合が設けられ、期間も1年に10週間以上とされた。また、理事国の3分の1の要請があれば特別会合が開催されるものとされた。

2006年に人権理事会が創設されて以来、2010年2月までに12回の通常会合が開催され、13回目の通常会合が同年3月に予定されている。通常会合は、現在は1年に3回のペースで行われており、3月、6月及び9月に開催されている。

また、特別会合は、2010年2月までに13回開催されており、大規模な人権侵害に対応して開かれる。例えば、2009年1月に開催された第9回特別会合では、直前に始まったイスラエルによるガザ地区への攻撃が議題に上った。また、2010年1月の第13回特別会合では、ハイチで起きた大地震に対する対応が議題に上った。

通常会合及び特別会合において開催されるものには、様々な議題についての議論を行う「一般討論」、国連高等弁務官、特別報告者、特別代表を出席させて報告を受け、意見を交換する「相互対話」及び特定の人権に関するテーマについてパネル方式で話し合う「パネル」がある。これらにおいては、理事国、理事国以外の国連加盟国等のオブザーバー及びNGOが発言をすることができる。

人権理事会の通常会合のアジェンダ・アイテム（討議事項）は、人権理事

---

<sup>27</sup> *Ibid.* para. 98.

<sup>28</sup> *Ibid.* para. 1.

<sup>29</sup> *Ibid.* para. 4.

会決議 5 / 1 で以下のとおり定められている<sup>30</sup>。

**Item 1. Organizational and procedural matters**

組織・手続き事項

**Item 2. Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General**

国連人権高等弁務官および国連事務総長年次報告

**Item 3. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development**

市民的政治的権利、発展の権利を含む経済・社会文化的権利の保護と促進

**Item 4. Human rights situations that require the Council's attention**

人権理事会の注意を要する人権状況

**Item 5. Human rights bodies and mechanisms**

人権機構とメカニズム

**Item 6. Universal Periodic Review**

普遍的定期的審査

**Item 7. Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories**

パレスチナ及び他のアラブ諸国における占領地の人権状況

**Item 8. Follow-up and implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action**

ウィーン宣言・行動計画のフォローアップと実施

**Item 9. Racism, racial discrimination, xenophobia and related forms of intolerance, follow-up and implementation of the Durban Declaration and Programme of Action**

人種偏見、人種差別、外国人排外およびこれに関連する不寛容、ダーバン宣言および行動計画のフォローアップと実施

**Item 10. Technical assistance and capacity-building**

人権に関する技術協力と能力構築

このうち、Item 3 は、すべての人権に関するテーマ別の議論が、Item 4 では、特に深刻な人権侵害が懸念される国と地域に関する議論がなされるが、概ね、Item 3 はテーマ別特別手続に関する報告とこれを受けた討議、Item 4 では、国別特別手続に関する報告とこれを受けた討議が中心となる。

途上国を中心に、従前の人権委員会でのダブル・スタンダード、人権の政

---

<sup>30</sup> Human Rights Council resolution 5/1 of 1

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/droi/dv/droi\\_20100222\\_44aghr/\\_droi\\_20100222\\_44aghr\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/droi_20100222_44aghr/_droi_20100222_44aghr_en.pdf)

治化と言った批判を受けて、特定国を名指しで非難する議論を拒絶する論調があるため、とりわけ Item4 に関して、国別特別手続の範疇外の人権問題を議論することが困難となっている。途上国等は、特定の国に対する批判や討議は、人権理事会で新しく導入された普遍的定期的審査(UPR、Item 6)で行うように、との意見が多い。UPR については後述する。

人権理事会が取り扱う人権課題について、例えばミャンマー、北朝鮮は Item4、パレスチナは Item7、カンボジアは Item10 で議論される。

いずれも国・地域の特別報告者が選任されている国々であるが、ミャンマー、北朝鮮は特に人権侵害が深刻であるため、当事国の同意なく特別手続に付されており、パレスチナは占領地という特殊な状況からひとつの独立した議題で討議をされている。

他方、カンボジアについてはカンボジア政府の同意のもと、人権状況向上のために人権理事会が技術的協力を行うとの前提で特別手続に付されていることから Item10 のもとで審議されている。

なお、ミャンマーについては近年、民主化が進んできたことを受けて、ミャンマー政府が Item4 から Item10 に議題変更を求めている。

## 7 国連人権理事会における審査 (UPR)

UPRは、第5項で述べたとおり、4年に1回の割合で国連加盟国の人権状況を審査する制度である。審査に際しては、国連人権理事会の理事国の審査を優先して行うものとされている。実際に審査を担当するのは、国連人権理事会の理事国すべてによって構成される作業部会である。<sup>31</sup>作業部会は2008年4月以降、通常会合の合間の期間に1年に3回程度開かれており、2010年2月までに7回開催されている。

UPRの基礎になるのは、(1)審査の対象国が国別報告の形態で人権状況について記載した20頁以内の報告書、(2)国連人権高等弁務官事務所が10頁以内にまとめた審査対象国に関する条約機関、特別手続の報告書及びその他の適切な公式関連文書に含まれる情報についての文書及び(3)NGOを含む適切な利害関係者から提供された情報を国連人権高等弁務官事務所が10頁以内にまとめた文書の3つである。<sup>32</sup>これらが、作業部会による審査の6週間前までに用意され、参照されることになる。<sup>33</sup>

作業部会での審査には、審査の対象国及び国連人権理事会の理事国のみならず、他の国連加盟国もオブザーバーとして参加をすることができる。<sup>34</sup>そして、オブザーバー国を含めて審査においてコメントをすることができる。

<sup>31</sup> *Ibid.* para. 18.

<sup>32</sup> *Ibid.* para. 15.

<sup>33</sup> *Ibid.* para. 17.

<sup>34</sup> *Ibid.* para. 18.

また、NGOを含む適切な利害関係者が審査を傍聴することもできる。<sup>35</sup>

審査に際しては、人権理事会の理事国のうち3か国が選ばれて報告者国となる。<sup>36</sup>これらの報告者国は「トロイカ」と呼ばれる。作業部会では、審査の時間に3時間が割り当てられ、審査対象国の審査についての報告書の採択に30分が割り当てられる。<sup>37</sup>この報告書は、審査過程の手続の要約、結論、勧告及び審査対象国の自主的な決意からなるとされる。<sup>38</sup>その後、国連人権理事会の会合において、1時間以内の時間が割り当てられ、UPRの結果の審理と採択がなされる。<sup>39</sup>

日本は、2008年5月に開催された第2回の作業部会でUPRの第一回審査対象となり、日本についての報告書も同部会で採択され、2008年6月の第8回人権理事会本会合で正式に採択された。

日本に対する第二回審査は2012年10月31日に実施され、審査の結果文書は2012年11月2日に作業部会で採択された。その後、2013年3月14日、第22回人権理事会本会合で正式に採択された。

## 8 国連人権理事会と関係諸機関の協力体制

国連人権高等弁務官事務所は、UPR、特別手続といった国連人権理事会における手続において、国連人権理事会をサポートする役割を担っている。

また、協力体制に関して大きな問題となるのは国際機関、国内人権機関及びNGOとの間の体制である。国連人権委員会時代には、1996年7月25日付けの経済社会理事会決議1996/31に基づき、これらの機関ないしNGOは、一定の条件で協議に参加する資格を有するものとされていた。国連人権理事会は、国連人権委員会時代の取り決めを引き継いでおり、NGO等は引き続き国連人権理事会に参加することができるとされている。<sup>40</sup>実際、UPRでは、NGO等が審査の資料を提供することが認められており、また、人権理事会による審査結果の採択の前に一般的なコメントをする機会を有するものとされている。<sup>41</sup>

## 9 国連人権理事会を通じた人権侵害状況への対応

国連人権理事会は、国連特別報告者の報告を受けること等を通じて、世界の深刻な人権状況についてモニタリングをし、適宜決議を採択し、人権状況の

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.* para. 18.

<sup>37</sup> *Ibid.* paras. 22, 23.

<sup>38</sup> *Ibid.* para. 26.

<sup>39</sup> *Ibid.* para. 22.

<sup>40</sup> General Assembly Resolution 60/251, para. 11 (Mar. 15, 2006).

<sup>41</sup> Human Rights Council Resolution 5/1, paras. 15, 31 (18 June 2007).

改善を勧告している。

また、Item3、Item4を中心に、新たな国別、テーマ別マンドートを設置するための決議も行われる。

Item4やItem7を中心に、特に人権理事会として深刻な人権状況に対応するために、理事会が行う決議には、人権侵害状況の停止、人権侵害をなくすための機構改革、人権状況改善のための具体的措置などの勧告が具体的に提案されている。

同時に、深刻な事態については、人権理事会として事実調査ミッション(Independent fact finding mission, Commission of Inquiry)などを設置し、事実調査が行われる。人権理事会は、事実調査ミッションの派遣を決めると共に、事実調査の実施後に報告を受け、人権侵害に対する真相究明のための調査と、責任の所在の特定、責任者の訴追・処罰、正義の回復などが勧告される。

人権侵害の不処罰を放置することは、人権侵害の再発防止につながらないことから、調査・訴追などのアカウンタビリティ追及は、重要である。

### III 国連人権理事会に対する NGO のアドボカシー活動

#### (人権理事会第12回会合を中心に)

##### 1 国連人権理事会への NGO の参加について

人権理事会設置決議(60/251)の第11条は「・・・民間団体を含むオブザーバーの参加及びそれとの協議は、それらの実体の最も実効的な寄与を確保する観点から、1996年7月25日の経済社会理事会決議1996/31及び国際人権委員会が守ってきた慣行を含む取り極めに基づくものとして決定する」としている<sup>42</sup>。すなわち、人権理事会への NGO の参加については、従来の人権委員会での取り極めが基本的にそのまま引継がれている。

本章では、4年目を迎える人権理事会において、NGOにどのような参加が認められているかを述べるとともに、NGOの直面する問題点について考察する。

##### 2 国連協議資格

経済社会理事会決議1996/31は、経済社会理事会への NGO の参加資格につき下記の3種類の協議資格を定めており、この資格は人権理事会にも適用される。したがって、人権理事会への参加の認められる NGO は下記の資格のいずれかを持つ NGO に限られる。

###### ① 総合協議資格(General Consultative Status) (決議第22条)

<sup>42</sup> General Assembly Resolution 60/251(Mar.2006)

経社理およびその補助機関の活動のほとんどに関連し、第 1 条に記された分野において国連の目的の達成に対して大きな持続的貢献をするということを経社理の満足できる形で明示することができ、その組織が代表している地域の人々の経済的、社会的な生活に密接に関わっており、世界の異なる地域の多くの国における主要な社会集団を幅広く代表する多数のメンバーをもつ NGO に付与される。<sup>43</sup>

2010年1月現在141団体がこの資格を有している<sup>44</sup>。

## ② 特殊協議資格(Special Consultative Status) (決議第23条)

経社理およびその補助機関によって行われる活動の一部の分野においてのみ特別な能力と関心をもち、協議資格を有する／求める分野で活動している NGO に付与される。

2010年2月現在2168団体がこの資格を有している<sup>45</sup>。

人権 NGO の場合には経済社会理事会の活動全般を扱わないことから特殊協議資格の場合が多く、アムネスティ・インターナショナル、ヒューマンライツ・ウォッチなどもこの資格を有する。

日本弁護士連合会もこの資格を有し、本研究研究員が所属するヒューマンライツ・ナウも2012年にこの資格を取得した。

## ③ ロスター(Roster Consultative Status) (決議第24条)

総合協議資格または特殊協議資格をもたないが、経社理およびその NGO 委員会との協議に基づき、経社理または国連事務総長が、経社理もしくはその補助機関、またはその他の国連組織の業務に対して、それぞれの能力の範囲内で折々に有益な貢献をすることができると思う NGO は、リストに登録される。

2010年1月現在980団体がこのリストに登録されている<sup>46</sup>。

## 3 人権理事会への NGO の参加

### (1) NGO に認められた人権理事会への参加方法

協議資格のある NGO のみ、オブザーバーとして人権理事会の会合への参加が認められる。

参加が認められた場合、協議資格のある NGO には、人権理事会において、①意見書の提出、②口頭での意見表明、③議論(general discussion)、相互対話(interactive dialogue)、パネルディスカッションへの参加 (但し、UPR作業部

<sup>43</sup> 国連広報センター決議訳

<sup>44</sup> NGO Branch United Nations Department of Economic and Social Affairs  
<http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do;jsessionid=6B00AAF3E5C3C74D106DD8F9C6EDA184?method=search&sessionCheck=false>

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

会での相互対話への参加は認められていない)、④人権理事会の課題に関連する問題についてのサイドイベントの開催が認められる。

なお、後述するように、UPR 手続の一環としての NGO 報告書の提出は、協議資格を保有しない NGO にも認められる。

NGO の参加の方法については、ウェブサイトにはわかりやすく掲載されている。

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NGOParticipation.aspx>

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/PracticalGuideNGO\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/PracticalGuideNGO_en.pdf)

## (2) 会議への参加

協議資格のある NGO の代表者が人権理事会の会合に参加する場合には、事前にファックスで、参加する会合名、開催期間、参加者の氏名等を記載したレターを人権理事会へ送ることとなっている<sup>47</sup>。

会合開催日にパレ・デ・ナシオンのプレニー門から入場すると、専用デスクで事前登録者は身分証明証を提示すると入場パスの発行を受けることができる。本会議場後方に NGO 参加者用の席が用意されており、同時通訳を利用して、討議を傍聴することができる。

## (3) 意見書の提出

協議資格のある NGO は、人権理事会会合開催前に各自あるいは他の NGO と協同で、人権理事会の活動に関連した内容につき、意見書を提出することが認められる。人権理事会の秘書により受領され、所定の手続を経ると意見書は人権理事会会合の公式書類の一部となる。

但し、総合協議資格を有する NGO については 2000 語以下、特殊協議資格やロスターの NGO は、1500 語以下の意見書との制限がある<sup>48</sup>。

NGO が提出した意見書はすべて国連のウェブサイトに掲載されると共に、討議の日に配布資料として参加者配布されている。

## (4) 会議での口頭による意見表明

- 1) 協議資格のある NGO は人権理事会の全ての実質的な議題につき、一般討議や、双方向対話において、口頭による意見表明を行うことができる。その模様は、人権理事会のエキストラネットの NGO 情報連絡口ページで閲覧ができる<sup>49</sup>。

<sup>47</sup> “Working with the United Nations Human Rights Programme; A handbook for Civil Society” Ch.V P.92 (OHCHR, 2008)

<sup>48</sup> 詳しくは、Human Rights Council; NGO written statement submission form を参照。  
<http://www.surveymonkey.com/s/T52V8Z9>

<sup>49</sup> 人権理事会エキストラネットは、OHCHR の運営するインターネットサイトで、公式ホームページに掲載されない文書等様々な文書が掲載される他、会議の様様を含め様々な情報を閲覧することのできる、登録型サイトである。人権理事会の公式ホームページから登録することで閲覧が可能となる。

<http://portal.ohchr.org/>



意見表明を希望する場合には、本会議場の専用デスクで演説者として登録をする。NGO の場合には、書類、パンフレット等を本会議場で配ることは禁止されており、NGO の意見表明の原稿は、本会議場後方のテーブルに置くことが認められ、その他の書類は会議場外の指定のテーブルに置くことが認められている。

発言時間は討議の種別によって異なる。

NGO参加者の発言時間は人権高等弁務官との双方向対話では3分間、一般討議では2分間、特別手続のマンデート保持者(特別報告者)との双方向対話では、特別報告者1名につきNGO全体で10~30分間、個々の発言時間は2分間(複数の特別手続が同時に行われる場合には3分間)、UPRではNGO全体で20分、個々のNGOで2分などと細かく制限されている<sup>50</sup>。

- 2) このように、NGO参加者にも口頭での意見表明が認められるが、理事国に比べ、発言時間は制限されている(理事国の場合には5分の場合が多い)。また、会議予定に遅れがでた場合にはNGOの発言時間がさらに制限される場合もある。

研究員の参加した第12回会合では、2009年6月にクーデターにより樹立された政権により任命された大使の代表権を他のラテン・アメリカ諸国が認めず、会議1日目はほとんど会合が行われず、この問題に関する調整で終わった。

そのため、会議1日目に行われる予定であった一般討議が2日目にずれ込んだ結果、NGOの一般討議における時間は1分間に短縮される結果となった。

第2回会合の統計によれば、NGOは152の口頭意見表明を行い、その時間は全体の8.5%であった。他の発言時間は、議長が11.7%、特別手続が25.4%、理事国が29.6%、他の加盟国が17.4%であり、加盟国に比し、NGOの発言時間が限定されていることがわかる<sup>51</sup>。

それでも、人権理事会は、あらゆる国連会合のなかでも、最もNGOの参加にオープンな会合であり、実に多くの発言機会を、協議資格を得たNGOに与えている。

例えば口頭発言に関していえば、各特別報告者に対する相互対話については、一つの 이슈につき10団体前後のNGOが発言の機会を保障され、item3に関連する議論には100近いNGOが発言の機会を保障されている。

---

50 詳細は Human Rights Council: Preview - NGO Oral Statement Request を参照。

<http://www.surveymonkey.com/s/F3Z79VR>

51 REPORT CARD: UN HUMAN RIGHTS COUNCIL SECOND REGULAR AND THIRD SPECIAL SESSIONS(UN Watch, 2006.11) p.8

<http://www.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=3267959>

発言については原則として、申し込み順であり、公平に発言の機会が保障されているといえる。

(5) サイド・イベント (parallel event)

1) 協議資格を有する NGO は、人権理事会の活動内容に沿った公的なイベントを開催することができる。このようなイベントは“サイド・イベント” (parallel event) と呼ばれ、協議が行われていない時間帯、通常は昼休みの間に行われる。

通常、サイド/イベントは、人権問題や人権理事会に重要で関連性のある状況において公開討論とパネルディスカッションを合わせた形式で行われ、NGO に、人権問題や人権理事会に関連性をもち、重要性のある問題について、経験を共有し、他の NGO や国家、その他の関係主体との対話の場を設けるものである。

部屋は、無料で提供され、予約は先着順とされている。

2) 研究員の参加した第 12 回会合では、反差別国際運動 (IMADR) が、元「職業と世系に基づく差別問題に関する特別報告者」である横田洋三氏などと呼び「職業と世系に基づく差別の効果的撤廃のための原則および指針」草案の採択に向けたイベントを開催していた。その他、国連との協議関係に関する NGO 会議により、新しく人権理事会に参加した NGO 向けの説明会も開催されていた。それに並び、パキスタン、イランなどの人権状況、女性の権利、貧困と人権など様々な分野のイベントが開催されていた。

(6) UPR 手続への参加

UPR 手続については、その手続の一環として、協議資格のない全ての NGO について、個別の国の人権状況に関する報告書の提出が認められている。

NGO による報告書は、国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) のウェブサイトに掲載される。人権高等弁務官事務所は、UPR 手続にあたり、NGO などの関係者が提出した信憑性・信頼性のある情報を要約した文書を準備することとなっており、協議資格のない NGO も含め、NGO が提出した報告書はこの文書に引用されることとなる。

(7) まとめ

このように、人権理事会では、全体としては、人権委員会に比べ、NGO の広範な参加が認められている<sup>52</sup>。

人権理事会への NGO の参加の意義について、人権理事会初代議長を務めたメキシコ大使のルイス・アルフォンソ・デアルバ氏は、「国内、地域、国際の全てのレベルにおける人権の促進と保護に NGO の役割は必須である。人権理事会の最初の 2 年間における NGO の参加は国連の信頼性を強化する重要な要素であっ

---

<sup>52</sup> The UN Human Rights Council Report Card 2007-2009 (Freedom House, 2009.9) p.14  
[www.freedomhouse.org/uploads/special\\_report/84.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/84.pdf)

た。NGOは、人権理事会の全ての議題を考慮する一方で、有意義で重要な情報の提供や、重要な議論への参加により、人権理事会の制度構築に重要な貢献をした。」と述べており、人権理事会の制度構築においてNGOの果たした役割の大きさが伺われる<sup>53</sup>。

#### 4 ロビー活動

以上のような、書面、口頭の意見表明、イベントの開催と並んで重要なものが、会合に参加したNGOによるロビー活動である。

ジュネーブで開かれる人権理事会の会合に実際に参加し、タイムリーな時期に各国の大使に働きかけをすることでNGOのロビー活動は極めて効果的なものとなる。

##### (1) ミャンマーの人権状況に関するロビー活動

研究員の参加した人権理事会第12回会合でNGOがどのようにロビー活動を行っていたかをビルマ（ミャンマー）の決議12/20「アウン・サン・スーチーとその他の政治的受刑者」に関するロビー活動を例にとって紹介する。

- 1) ビルマの人権状況については、2007年9月の仏教僧による大規模な反政府デモへの軍事政権の弾圧が行われた翌月の2007年10月の第5回会合において特別会合が開かれ、平和的なデモに対する継続的な弾圧を強く非難する決議が採択された。その後、第6回会合、第7回会合、第8回会合、第10回会合において、特別報告者による報告が行われ、決議の採択がなされている<sup>54</sup>。第7回会合決議7/18、第8回会合決議8/14は、いずれも、継続する組織的な人権侵害を非難し、特別報告者の即時の受入れを求めると同時に、政治的動機に基づくさらなる逮捕をやめ、全ての政治的受刑者を直ちに無条件で解放することを求める強い決議であった。第10回会合決議10/27では、特別報告者の任期が1年されるとともに、2007年9月のデモに対する暴力的な弾圧についての懸念等が改めて示された。
- 2) もっとも、2009年5月の憲法国民投票の強行後に開催された2009年6月の第11回会合では、通常会合の前に開かれたスリランカの人権状況に関する特別会合において、スリランカの人権状況を批判する強い決議の採択が失敗におわったことが背景となり、ビルマの人権状況に関する決議は採択されなかった。すなわち、スリランカの特別会合は、スリランカ政府により推し進められた、人権侵害の責任の全てを分離主義者LTTEによるものとし、スリランカ国民の人権に関するスリランカ政府の主権

<sup>53</sup> “Working with the United Nations Human Rights Programme; A handbook for Civil Society” Ch.V, P.90 (OHCHR, 2008)

<sup>54</sup> A/HRC/RES/6/33、A/HRC/7/18、A/HRC/RES/8/14、A/HRC/RES/10/27

を強く主張する決議が採択される結果に終わった。その背景には、各国の国内人権状況を人権理事会の議題とすることに強く反対する一部の勢力（中国、パキスタン、スーダンなど）による強い反対があった。西欧諸国をはじめとする国々は、ビルマの人権状況を通常会合で議題とし、仮に、再びスリランカと同様の後退した内容の決議が採択される結果となると人権理事会の信頼がさらに失われかねないと懸念したのである。

- 3) 2009年9月に開催された第12回会合では、同会合開催前の8月に、ビルマでは、アウン・サン・スーチー女史に対し、5月初旬に同氏宅に忍び込んだアメリカ人男性と接触したことが自宅軟禁の条件に違反するという極めて不当な理由で禁固3年の刑が言い渡され、その直後に、軍事政権により、刑が1年半の軟禁に減刑され、2008年5月27日の軟禁期限経過後も、アウン・サン・スーチー女史の軟禁が不当に継続している状況にあった。

第12回会合に参加したビルマの人権状況に取り組むNGOは、2009年3月の第10回会合での決議採択以降も、ビルマの人権状況に改善がみられず、むしろ悪化していることから、2009年9月の第12回会合で、アウン・サン・スーチー女史の軟禁継続を非難する決議を採択すべきであると考えた。

そのため、会合第1週目より、関心のあるNGO参加者は、EU諸国やASEAN諸国の大使に、会合開催前後、ランチタイムの休憩時間等に声をかけたり、各国の領事館に電話をし面会の予約を入れるなどして、面会の機会を確保し、NGOのステートメントやプレスリリースなどの資料を持参し、ビルマの人権状況と決議採択の意義を伝え、決議の採択を求めた。

第12回会合におけるビルマ問題など、特別手続開催の予定がなく、事前に各国により決議案の準備が行われていない課題については、研究員が参加国の関係者やNGO参加者より聴取したところでは、第1週目初日の各国による一般討論（演説）終了後から第2週目頃にかけて決議案の準備が行われる場合が多い。

そこで、NGO参加者は、会合第1週目から積極的にEU諸国やASEAN諸国に決議案作成につき働きかけを行っていた。EU諸国については、第12回会合時のEU議長国がスウェーデンであったことから、スウェーデンへのロビー活動が極めて重要であった。

このようなNGOの働きかけもあって、最終的に、第3週目の10月2日に、EU諸国の理事国が決議案提案国となり、短いものではあるが、アウン・サン・スーチー女史への有罪判決と刑の言い渡しを非難するとともに、スーチー女史の即時・無条件の解放を求めるとともに、他の政治的受刑者

の即時・無条件の解放、国際基準にしたがった包括的で、透明で、信頼性のある民主的な選挙のための条件整備等を求める決議がコンセンサスで採択されることとなった。

## (2) カンボジアの人権状況に関するロビー活動

本決議は毎年9月に採択されており、この時期、カンボジアの人権状況に関する特別報告者が一年間の調査結果と前進、懸念事項について人権理事会で報告し、人権理事会では任期の延長を決めると共に、カンボジアの人権状況に関し個別的に改善を求める勧告をする決議を採択することが恒例となっている。

本決議は Item10 のもとに置かれているため、カンボジア政府の同意がなくして決議を採択することが出来ない。決議案は日本政府がカンボジア政府と協議のうえドラフトを行うこととなっているが、通常決議案の提案に先立ち、日本政府がカンボジアに調査ミッションを派遣し、カンボジアの人権状況を視察し、人権対話を行い、その結果を反映した決議案が出されることが多い。

しかしながら、同決議案については、カンボジア政府の意向を反映するために、甘すぎる、との評価が欧米諸国やカンボジアの人権 NGO から出されることがしばしばである。

決議案に関しては、人権理事会の第二週目くらいから、決議提案国が非公式協議(informal consultation)を開催する。この協議は、国連欧州本部内の会議室で、人権理事会と並行して開催され、通常は NGO にもオープンとなっている。NGO はこうした会合に参加しても発言権はないが、決議文ドラフトを入手することが出来るため、会合後に、各国政府関係者に働きかけ、文言修正や、懸念されるにもかかわらず取り入れられていない問題を決議に入れるよう働きかけを行い、意向を反映させることが出来る。これと並行し、例えばカンボジアの NGO と国際人権 NGO が共同でサイド・イベントを開催し、特別報告者や協力的な政府代表部に参加を求め、その機会を通じて、懸念事項を伝え、決議の修正を暗に求めるアピールをすることができる。とりわけ、特別報告者が報告書に明示した勧告が、決議案に取り入れられていない場合、特別報告者と NGO が共同し、決議をより実効性のあるものにする努力が決議採択まで続けられていくことになる。研究員が参加した、第12回、15回人権理事会ではそうしたロビー活動が展開されていた。

## 5 人権理事会の直面する課題

人権理事会は、ダブル・スタンダード、人権の政治化という人権委員会の負の側面を克服すること、そして重大な人権侵害にタイムリーかつ効果的

に対応することを課題として誕生したが、現実には、これが十分に実現しているは言い難い傾向がある。

途上国・非同盟諸国のなかには、中国、キューバ等をはじめ、特定国の人権状況について、仮に事態が深刻であっても、名指しで議論するのを避けよう、とする傾向が強く、国別特別手続の削減を求め、新設に強く反対する傾向がある。そのため、例えばスリランカの内戦中、内戦後の人権問題を巡る事態について実効性のある決議やモニタリング・メカニズムが設置されない事態が長く続いた。

他方、欧米諸国は、途上国の人権侵害については強い対処を求める一方、パレスチナ問題や、イラク・アフガン戦争など、自国や同盟国が関わる人権侵害については、役割を放棄して、決議に強く反対したり棄権することもしばしばであり、人権のダブル・スタンダードが続いている。

後述するとおり、パレスチナ・ガザ地区の人権侵害の問題では、欧米諸国は、人権理事会決議の採択に常に反対ないし棄権という態度をとり、「欧米諸国の態度は政治的、ダブル・スタンダード」との批判の口実を与える結果となってきた。

このため、アジア、アフリカの特定国の人権問題に関する決議については多数を占める途上国が反対して適切な決議がタイムリーに採択されず、パレスチナ問題に関する決議については採択されるものの、欧米諸国は日本は棄権をするため、決議に重きが置かれず、国際社会の一致した意思を示せない、という状況がしばしば生まれてきた。

国連人権高等弁務官事務所をはじめ、こうした対立構図にならず、対話により意思決定を一步でも進めようとする動きが模索されているが、対立はしばしば先鋭化しがちである。

そうしたなか、鍵を握るのは、南米諸国、南アフリカ、インド、北欧など対立から比較的距離を置く国々であり、こうした国々の存在感が増すことが期待される。また、日本はしばしば独自の動きをするものの、人権を前進させる方向での効果的な役割かと言われると残念ながらそのような評価はできない。日本の役割もまた期待される。

また、人権理事会の課題として、拘束力を持たない決議をどうフォローアップしていくか、という問題がある。この点は、次章でくわしく論じる。

## 6 NGOの直面する課題

### (1) はじめに

上に述べたように、人権理事会ではNGOにそれまでの人権委員会に比較し広い参加が認められているが、実際には、NGOは様々な問題に直面している。

本稿では、NGOの直面する課題として、人権理事会参加のための財源確保の

困難性と、一部の加盟国のNGOの行動を制限しようとする動きについて述べる。

## (2) 人権理事会参加のための財源確保の困難性

多くのNGOが、財源に不足し、ジュネーブに事務所を維持し、または、毎回の会合の全期間にわたり使節を派遣できずにいるという実情は、NGOの人権理事会への実質的な参加を実現するにあたり、見逃せない重大な問題の1つである。

人権理事会では、通常会合が年に3回、3月、6月、9月に3週間にわたって開催される他、年に3回UPR会合が別途10日間から2週間にわたって開かれ、それ以外に重大な人権侵害への対処を協議するため、特別会合も不定期に開催されている。そのため、ほぼ一年中、何らかの会合が開催されているのが実情である。

したがって、NGOが、理事国へ緊密な働きかけを行い、人権理事会の活動に十分な影響を与えるためには、人権理事会の開催されるジュネーブに拠点を設置する必要がある。特に、上に述べたように、通常会合において、決議採択に向けたロビー活動をするにあたっては、会合第1週目から加盟国に働きかけを行うことが重要であるが、予定された議題以外の議題につき決議が採択されるのは会合後半の3週目であることがほとんどであり、十分なロビー活動を行うには会合全体に参加することが不可欠である。また、NGOがサイド・イベントの部屋の予約といった極めて実務的な手続を行うときにも、関係者がジュネーブにいないことが必要である<sup>55</sup>。

しかしながら、ジュネーブは、2009年マーサー世界生活費調査で、4番目に物価の高い都市とされており、ジュネーブに事務所を設置しているNGOはごく一部NGOに限定されている<sup>56</sup>。それ以外のNGOは、各会合に合わせ使節を派遣しているが、ジュネーブの滞在費は日本に比較しても高額であり、3週間の会合全体に滞在する財源を確保することは、どのNGOにとっても難しいと言わざるを得ない。年に1回、もしくは自国のUPR手続のときにのみ参加するのがやっとというNGOも少なくないのが実情である。どのNGOも関連する議題が討議される時期に限定してジュネーブに滞在している場合がほとんどだが、会合は予定通りに進行しないことがほとんどであるため、十分な活動をできずに会合を後にする場合も少なくない。

研究員も第12回会合のうち、参加したのは第1週目のみであり、同じ団体からの他の参加者も第2週目の半ばまでしか参加できなかった。他のNGOをみても、ジュネーブを訪問し、会合全体に参加している者は、ジュネーブの知人宅

<sup>55</sup> The UN Human Rights Council Report Card 2007-2009 (Freedom House, 2009.9) p.16  
[www.freedomhouse.org/uploads/special\\_report/84.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/84.pdf)

<sup>56</sup> 「2009年マーサー世界生活費調査—都市ランキング」  
<http://www.mercer.co.jp/summary.htm?siteLanguage=104&idContent=1351440>

に無料で宿泊することで、宿泊費を節約できるなどの事情がある者がほとんどであった。

このような事情から、NGOの中には、加盟国政府、特にスイス政府にNGOの旅費・滞在費の支援を求め、また一部の人権理事会の会合をニューヨークで開催するよう求めることを提言するNGOもある<sup>57</sup>。

### (3) 加盟国からのNGOの参加を制限する動き

一部の加盟国の、NGOの参加を制限しようとする動きは重大な懸念を与えるものである。

加盟国によるこのような動きは、"point of order"（議事進行上の申立て）により、NGOの発言を制限しようとする行為に顕著に表われている。

2008年6月の第8回通常会合で、UPRの結果文書の検討が初めて行われたが、パキスタン、アルジェリア、エジプトなどのいくつかの国々は、NGOは、作業部会で議論された各国の人権状況に触れてはならず、結果文書についてのみ言及すべきであると主張し、NGOの意見表明に対し"point of order"を出した<sup>58</sup>。最初にバーレーンの結果文書の検討時にこのような"point of order"がパキスタンにより出されたとき、議長は、人権理事会決議5/1は、NGOが一般的なコメントをすることができるかと規定していると述べた<sup>59</sup>。しかし、これだけでは、議論は、結果文書以外についての言及が認められるのかは明らかではない。そのため、NGOの意見表明は、その後もエジプトなどの妨害に繰り返しさらされることとなっている。研究員の参加した12回会合でも、9月24日のイエメンのUPR結果文書の採択に際し、エジプトは、NGOの意見表明に対し、3つの"point of order"を出し、NGOの意見表明は結果文書に言及していないと主張した。EUを代表するスウェーデンは人権理事会決議5/1の31パラグラフの「一般的なコメント」はできるだけ広く解釈すべきであると異論を唱え、アメリカもこれに賛同するという一幕があった。

また第8回会合での、「ウィーン宣言及び行動計画の履行のフォローアップ」に関する一般討議で、NGOが、シャリーアについて議論したところ、エジプトは、シャリーアを人権理事会で議論することはできないと"point of order"を出した。この件では、会合が中断され協議が行われた後、議長が、理事会は宗教上の事項について深く議論する準備がないと述べるという結果となっている<sup>60</sup>。

<sup>57</sup> The UN Human Rights Council Report Card 2007-2009 (Freedom House, 2009.9) p.17  
[www.freedomhouse.org/uploads/special\\_report/84.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/84.pdf)

<sup>58</sup> HUMAN RIGHTS COUNCIL REPORT CARD: GOVERNMENT POSITIONS ON KEY ISSUES 2007-2008 (DEMOCRACY COALITION PROJECT, 2008.10) p.9  
<http://www.demcoalition.org/pdf/Human%20Rights%20Council%20Report%20Card%202007-2008.pdf>

<sup>59</sup> "An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council" (Gareth Sweeney and Yuri Saito, Human Rights Law Review 9:2)

<sup>60</sup> HUMAN RIGHTS COUNCIL REPORT CARD: GOVERNMENT POSITIONS ON KEY ISSUES 2007-2008 (DEMOCRACY COALITION PROJECT, 2008.10) p.9



また、その前の2008年3月に開かれた第7回会合では、一部の加盟国・NGOは、チベットの人權危機に関する特別会合の開催の支援の獲得に失敗したあと、ウイーン宣言及び行動計画に関する一般討議で、この問題に触れようとしたが、中国及び中国を支援する一部の国は、12のpoint of orderを出し、国内の特定の人権状況は「理事会の注意を要する人権状況」という議題(Item4)に属するので、それ以外では議論できないと主張した。これに対し、EUを代表するスロヴァキア、そしてスイスが、ウイーン宣言及び行動計画の履行について議論するために言及することが必要であることを主張した結果、宣言の履行に関連して特定の国の人権状況に言及することは認められたが、それを主要な焦点とすべきでないということになった<sup>61</sup>。

このようにエジプト、パキスタンなどの一部の国は、人權理事会で討議できる事項をできる限り限定的にしようとしており、その一環として、NGOの活動も制約されている。

さらに、UPRの結果検討など特定の国の人権状況が議論される場においては、対象となる加盟国が、いわゆる「政府に組織された非政府組織 (Government-organized NGO;GONGO)」にNGOの発言時間を独占させ、真のNGOに自国を批判する発言をできないようにさせるという行動に出るといった事態も発生している<sup>62</sup>。

これにとどまらず、一部の加盟国は、自国の支援する”GONGO”に、NGOの発言時間を利用して、敵対国の批判をさせるといった行動にも出ている。加盟国のGONGO利用によっても、NGOの発言は物理的に制限されている。

#### (4) 報復

さらに、人權理事会に出席して特定国の人権状況について批判的な発言をした人權活動家が報復を受け、中には生命・身体が危機に晒される者が出る、という由々しき事態が発生している。

人權理事会での口頭発言は、すべてビデオ録画され、UNWebcastを通じて保存され、閲覧が可能であることから、人權理事会に出席して発言した人權活動家の氏名、所属、発言内容、容貌がすべて公となる。こうした情報をもとに、人權活動家が報復を受けたとみられる事件が続出し、人權状況の厳しい国のNGO関係者が恐怖から理事会に出席できない状況が生まれた。

そこで、NGO側はこうした事態を問題視し、国連人權理事会の断固とした態度を求めた。これに対し2013年10月に第24会期理事会で、この問題に対応する国連人權理事会決議が採択され(A/HRC/RES/24/24)、国連全体として

<sup>61</sup> Ibid. p.10

<sup>62</sup> The UN Human Rights Council Report Card 2007-2009 (Freedom House, 2009.9) p.16  
[www.freedomhouse.org/uploads/special\\_report/84.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/84.pdf)

報復を防止する取り組みを進めることが決議された。<sup>63</sup>

#### (5) 議長等との対話

以上のような様々な問題に関し、国連と NGO は協議を勧めながら解決を図ろうとしている。

人権理事会開催中、毎週 1 度のペースで、人権理事会議長と NGO による会合が行われており、議事進行の進め方、NGO への時間配分、報復や発言制限等の問題について NGO から意見が出され、理事会は意見を受けて、NGO が参加しやすい仕組みに改善しようとしている。このほか、人権理事会開催中に、人権高等弁務官と NGO との会合も 1 度は開催されており、国連の人権活動に NGO の意向をできる限り反映させようとしている。

### IV ニューヨーク、ジュネーブにおける国連人権活動

(第 1 2 回人権理事会以降の動きを中心に)

#### 1 ニューヨーク国連本部を中心とする国連機構

国連憲章のもと、国連の主要機構として、国連総会、国連安全保障理事会、経済社会理事会が活動しており、いずれも、ニューヨーク国連本部で会合が開催されている。

国連憲章が国連の目的のひとつに人権擁護を掲げていることから、いずれの機関も人権擁護という方針に基づく活動を展開している。

#### (1) 国連総会

国連総会は、国連憲章の範囲内にある全ての問題、憲章に規定する機関の権限及び任務に関する事項を討議し、加盟国・安保理に勧告をすることが出来る機関である。(10 条)。

例年 9 月に開催されて、通常 12 月まで開催されるプロセスであるが、12 月以降も議論が継続し、決議が採択されることがある。

国連総会には第一から第六までの委員会があり、このうち第三委員会が人権および人道をテーマとする委員会である。人権に関連する議題はこの場で論議され、第三委員会での委員会決議が採択され、国連総会本体でも第三委員会から上がってきた決議がそのまま、または修正のうえ採択される。

国連総会第三委員会には、人権理事会が選任した特別報告者が報告を行い、これに即した決議が採択されることが多いため、人権理事会と同じテーマの決議が国連総会でも採択されることが多い。

ただし、人権理事会と構成が異なるため、フレキシブルに、人権理事会決議以外のテーマに関しても決議が採択されることが多い。

国連総会や委員会においては、人権理事会と異なり、NGO が直接発言をす

<sup>63</sup> [http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/hrc\\_res\\_24-24.pdf](http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/hrc_res_24-24.pdf)

る機会はないことから、NGOが行うのは、会議の合間のロビー活動に限定される。

なお、国連人権理事会は国連総会の下部機関である。

## (2) 経済社会理事会

経済社会理事会は、経済、社会、文化、教育及び保健に関する問題、人権、基本的自由の尊重等について討議し、国連加盟国、総会、関連機関に勧告をすることが出来るとされている(国連憲章 62 条)。例年 7 月に開催され、経済的社会的発展等に関連する討議を行う。経済社会理事会の下部機関として、以下の重要な委員会が存在する。

Commission on Crime Prevention and Criminal Justice

Commission on Narcotic Drugs

Commission on Population and Development

Commission on Science and Technology for Development

Commission for Social Development

Commission on the Status of Women

Commission on Sustainable Development

Statistical Commission

United Nations Forum on Forests

また、地域の委員会として、以下の委員会がある。

Economic Commission for Africa (ECA)

Economic Commission for Europe (ECE)

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)

Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA)

さらに、経済社会理事会のもとには、以下の活動委員会がある。

Committee on Negotiations with Intergovernmental Agencies

Committee on Non-Governmental Organizations

Committee for Programme and Coordination

経済社会理事会においては、NGOの発言機会が保障されているが、発言機会は極めて限定されている。

経済社会理事会のもとでの各種委員会のなかには、NGO活動との関連で重要な会合が少なくない。

まず、地域委員会がある。アジアの地域委員会は、Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)と呼ばれバンコクに存在する。ESCAPは、様々な機会にNGOとのコンサルテーションの機会をもって、地

域 NGO の見解を反映させたかたちで、地域の声を経済社会理事会の意思決定に届けようとしている。

次に、毎年 3 月に開催される **Commission on the Status of Women**(国連女性の地位委員会)は、女性の地位向上とエンパワーメントを目指す国連会合として影響力が大きい。

NGO に広く参加を呼びかけ、公式的な発言や、パラレルイベントの開催を広く認める会合であることから、世界各国から女性団体・NGO がニューヨーク国連本部に集まり、女性の権利の向上と女性のエンパワーメントを国連に求めて、毎年白熱した議論が展開されている。

また、**Commission on Sustainable Development** は、持続可能な開発を進める委員会であるが、ミレニアム開発目標や新しい 2015 年以降の開発目標の設定に大きな影響を及ぼす重要な会議である。作業部会などは随時開催されており、NGO の発言機会も限定的ながら認められている。

### (3) 国連安全保障理事会

国連安全保障理事会は、国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を負う国連機関である(憲章 24 条)

国連安保理は、任務が国際平和・安全維持と限定されていること、強制措置(憲章 41 条非軍事的措置、憲章 42 条軍事的措置)の発動を決定できる機関であることから、人権についていかなる役割を果たすかについて、従前は制限的な運用がされてきた。しかし、重大な人権侵害が内戦に発展し、地域の平和を脅かす事態を生じていること、また、重大な人権侵害は世界の関心事であるという認識が広まるにつれ、国連安保理として人権に深く関与することを求める主張も強くなってきている。国連が重大人権侵害に対し、主権国家により強く介入する責任がある、とする「保護する責任」(**Responsibility to protect**)という考え方も活発に議論されている。

国連安保理が過去に人権侵害に関与した事案としては、旧ユーゴ、ルワンダの内戦後、国連安保理の決議により、内戦中のジェノサイドや人道に対する罪を裁く国際戦犯法廷が設置されたことが挙げられる。

また、国際刑事裁判所が 2002 年に発足した以降は、同裁判所設置に関する条約(ローマ規程)において、同裁判所に加入していない国で発生したジェノサイド、戦争犯罪、人道に対する罪については、国連安保理が事態を国際刑事裁判所に付託(**refer**)する決議を採択した場合は、裁判所の管轄が認められる、と規定したことから、重大人権侵害事案に関して、国連安保理に ICC 付託を求める動きが活性化している。

例えば ICC 加盟国でないスーダンのダルフル地方で発生した重大人権侵害について、国連安保理が ICC 付託を決議し、その結果、現職大統領をは

はじめとする政府関係者に ICC 検察局から逮捕状が出る事態となっている。このプロセスにおいては、国際人権 NGO がキャンペーンなどで効果的な役割を果たした。

国連安保理が、特定国の重大人権侵害について、ICC 付託以外の方法で強制措置を発動するケースはまだ少ない。近年では 2012 年のリビア国内での人権弾圧に対して、軍事行動を含む強制措置が発動されたが、こうした、人権擁護を理由とする軍事介入に関しては慎重な立場も根強い。

特に、安保理の常任理事国に拒否権があり、常任理事国がいわゆる五大国から構成されているため、常任理事国が背景にいる国の人権侵害に関しては、強制措置は取られず、強制措置が取られるのは常任理事国と強くコネクションを持たない弱小国に対するものに限られる結果となり、その意味では、ここでも人権のダブル・スタンダードが生じ、公正に人権を守るシステムとして期待できないという問題がある。

特定国の人権状況に関して、安保理が発言するのは、通常強制力を伴わない「議長声明」「報道声明」などのかたちのほうが多い。

他方、国連安保理は特定国を名指しせず、紛争下での人権の保護に関わる決議を出すこともある。例えば、平和と安全保障に関わる女性の参加・女性の保護などを決議した国連安保理決議 1325 およびこれに関連する決議、紛争下でも学校・病院などが守られるべきとする国連安保理決議 1998 などである。

国連安保理の決定はすべての加盟国を拘束することから、影響力は大きく、この分野で安保理に影響力を与えようとして活動する NGO も少なくない。

## 2 人権理事会、国連総会、安全保障理事会に関わるアドボカシーについて パレスチナ問題を例に

当研究でフォーカスしたパレスチナの人権問題を素材に、国連での人権門帯解決プロセスとアドボカシーについて概説し、課題を論ずる。

- (1) 2008 年 12 月 27 日から 1 月 18 日まで、パレスチナ・ガザ地区に対し、イスラエル軍が空爆・侵攻し、1400 人もの人命が犠牲となり、その多くが民間人であったと報告された。
- (2) これを受け、国連人権理事会は、2009 年 1 月 9 日および 12 日に、緊急に、第 9 回特別会期を開催、イスラエル当局に攻撃を即時に停止すると共に、国際人権・人道法違反を調査する事実調査ミッションを派遣することを決定し、その調査団は人権理事会議長によって任命されると決議した。<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> 決議 A/HRC/S-9/L.1 (12 January 2009)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G09/102/84/PDF/G0910284.pdf?OpenElement>

- (3) 国連人権理事会議長は2009年6月までにリチャード・ゴールドストーン氏(南アフリカ憲法裁判所判事、旧ユーゴ戦犯法廷検察官)を長とする国連の事実調査団を選任、6月1日から調査が開始された。

この調査にあたり、調査団はイスラエル政府の理解・協力を求めたが、イスラエル政府は一切これに協力しないとの態度を明らかにした。そこで、同調査団は、エジプト政府の協力を得てガザ地域に入り調査を行うこととなった。同調査団は、イスラエル、パレスチナ武装組織双方の36件におよぶ国際人権・人道法違反を調査、本年5月か6月に7月にかけて二度にわたりガザ地域を調査、ガザとジュネーブで開催した公聴会で38人の証言を聴取、さらに、188人をインタビューし、300以上の報告書を検討、紛争地関係者から情報提供を受けた1万ページ以上の文書を超す文書、1200以上の写真、30本以上のビデオテープを調査した。

- (4) 研究員らが人権理事会での調査を実施中の2009年9月15日、リチャード・ゴールドストーン氏を団長とする国連独立調査団が、2008年12月以降のガザ紛争に関する調査報告書を発表した。<sup>65</sup>574ページにわたる報告書は、イスラエルの軍事行動について国際人権法・人道法に対する重大な違反が証明された、とし、戦争犯罪に該当する軍事行動が行われた、と結論付けた。また、ガザ封鎖を通じて人々から生計の手段、家、水、移動の自由等を奪うことがジュネーブ条約等違反と同時に「人道に対する罪」が認定される可能性がある、と認定した。同時に報告書は、パレスチナ武装組織の行動に関しても、戦争犯罪に該当すると結論づけた。戦争犯罪と指摘された事実には、モスクで礼拝中の人々への攻撃、白旗を掲げて安全な場所に移動しようとした人々への攻撃、病院で手当を受けている人々への攻撃、白リン弾による攻撃など、意図的な民間人攻撃の具体的事例が多く含まれ、証言で裏付けられている。

報告書は、国連および当事者に様々な勧告を行った。

まず、国連人権理事会に対しては、以下の勧告をしている。

- ① 本調査団の勧告を支持し、勧告の実施に必要な行動をとり、勧告の実施状況を監視すること
- ② 国連事務総長に対し、本報告書を安全保障理事会に提出するよう求めるこ

---

決議の14項は以下の通り。”Decides to dispatch an urgent, independent international fact-finding mission, to be appointed by the President of the Council, to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law by the occupying Power, Israel, against the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, particularly in the occupied Gaza Strip, due to the current aggression, and calls upon Israel not to obstruct the process of investigation and to fully cooperate with the mission;

<sup>65</sup>A/HRC/12/48; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf>

と

③ 国連総会および国際刑事裁判所検察官に本報告書を提出すること

次に、特に注目されるのは、下記の安保理に対する勧告である。

① 安保理は、国連憲章 40 条に基づき、イスラエルとパレスチナ当局に対し

・ 本調査報告書に指摘された国際人権・人道法違反に関し、国際基準に立脚した、独立性のある調査を三か月の期間内に実施すること、

・ さらに三か月以内に、いかなる調査および訴追が行われたかを報告すること

② 国連安保理内に、イスラエルによる国際人権・人道法違反の調査状況を監視する専門家の独立委員会を設置して監視を行うこと

③ 上記 6 か月以内に、誠実な調査・訴追がなされない場合は、国連憲章 7 章に基づき、ガザ紛争に関する一連の事案につき、国際刑事裁判所(ICC)に付託すること

最後に、国連総会に対しては、ガザにおける軍事行動における本調査報告書などが指摘する国際人権・人道法違反行為に対する責任追及のために国連安保理がいかなる措置を取ったかの報告を求めるよう勧告している。さらに、国連総会には、「平和への結集」(国連総会決議 377(V))などに基づき、安保理の措置に付加して取るべき行動を検討することもできる、と示唆している。

(5) これを受けて、国連人権理事会は 2009 年 9 月 29 日、ガザ問題に関する討議を行い、ゴールドストーン氏らによる報告とともに理事国・NGO による討議が行われた。しかし、第 12 会期人権理事会では、この問題に関する決議が採択されないまま、人権理事会が閉会となった。この背景には、イスラエル政府からの強い反発があったことと併せ、米国オバマ政権が、当時中東和平交渉を進めており、ゴールドストーン報告に基づく決議採択が和平に悪影響を及ぼすなどとしてパレスチナ自治政府を強く説得した結果、パレスチナ自治政府が決議採択を望ましい態度を示したことによるとされた。

(6) しかし、アラブ諸国の要請に基づき、2009 年 10 月 15、16 日に、ガザ問題に関する国連人権理事会の 12 回特別会期が行われ、16 日に決議が採択された。

その内容は、人権理事会がゴールドストーン報告を歓迎し、その勧告を承認すると共に、開催中の国連総会(64 会期)の正式議題としてこの勧告について議論することを求め、人権理事会として勧告の実施状況をモニタリングしていくことなどを決議した。<sup>66</sup>

このように、急遽国連人権理事会特別会期が開催され、決議が採択された背景には、パレスチナ住民の強い世論があった。

パレスチナ住民は、9 月人権理事会におけるパレスチナ自治政府の弱腰の対応に強く反発、憤慨し、正義の回復に向けた措置を取るよう要求し、ゴー

<sup>66</sup> A/HRC/RES/S-12/1

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/168/07/PDF/G0916807.pdf?OpenElement>

ルドストーン報告を封印したままでは、パレスチナ自治政府の政権運営が立ち行かないほどの事態となった。

(7) 2009年11月4日、国連総会は、国連人権理事会の勧告を受けて、ガザ紛争に関する国連独立調査団に関する報告書について討議を行った。この国連総会会合に先立ち、バン国連事務総長も、イスラエルとパレスチナ当局それぞれに、国連調査団の求める「完全で独立した、公正な調査」を行うよう求めた。

世界の人権 NGO34 団体も 10 月 30 日付けで、全ての国連加盟国に対し、ゴールドストーン勧告を支持し、イスラエルとパレスチナ当局に対し独立して国際基準に合致した人権侵害の調査を行うことなどを求める国連総会決議を採択するよう求める共同書簡を送付した。

国連総会は 11 月 4 日の討議を受け、紛争の両当事者に対し、「3 ヶ月以内に、国際基準に立脚した独立した信頼性の高い調査」を行うように求める決議を採択した。

ところが、2010 年 2 月になっても、両当事者とも、調査報告を出したものの、求められる満足な調査を履行しないまま、責任を全否定するものであった。

そこで、国連総会は 2 月 26 日、ガザ紛争に関する事実調査について、国連事務総長に 5 ヶ月以内にさらなる報告書を提出するよう求める決議を採択し、紛争の両当事者の調査の回答を待つ期間を 5 ヶ月間延長することにした。

それまで、ゴールドストーン調査報告に関する決議については、アラブ諸国と途上国が賛成、米国とイスラエルが反対、その他の欧州諸国や日本は棄権、という分裂した投票行動になっていたが、この 2 月の総会決議では、日本、イギリス、フランス、中国も棄権から賛成に回り、欧州諸国の多くが賛成したという点で、意義があった。しかし、紛争当事者の非協力的態度は深刻であった。

(8) しかし、その後も、特にイスラエル政府からは、適切な調査報告書は提出されなかった。こうした事態にも関わらず、国連安保理は、ゴールドストーン報告の勧告にも関わらず、一度もガザ問題に関する討議を行わなかった。

紛争当事者に独立性と信憑性の高い調査を求めることも、ICC 付託についても、その前段階の調査のモニタリングについても、何らのイニシアティブも果たさない。これは安保理で拒否権を有する米国の強い反対を反映したものと考えられている。

以後、国連人権理事会は、この問題に関するモニタリングを継続しているものの、ゴールドストーン報告が勧告をした人権侵害に対する適切な調査と責任追及・アカウンタビリティの確保という、極めて重要な行動は実現せず今日に至っている。

(9) ゴールドストーン調査団の派遣は、重大な人権侵害に即応して行動するという新しい使命を背負った国連人権理事会が、初めて調査団を派遣した事案で



ある。調査団の調査内容も勧告もこの使命にかなったものであった。国連人権理事会は次期が遅れたものの、この要請に応え、人権侵害の即時停止と真相究明・責任追及・アカウンタビリティの確保を決議し、国連機関に実施を呼びかけた。

しかしながら、国連人権理事会の決議は強制力を伴わないことから、当事国が調査を拒絶した場合、国内の調査ができないこととなり、また、調査結果に基づく勧告を当事国が無視した事例においては人権理事会のみの権限では勧告のフォローアップを確保することが困難である。その点で、国連総会、さらに強制権限を発動しうる国連安保理との連携・協調が重要となる。特に、人権侵害に対するアカウンタビリティを確保するために安保理による ICC 付託は積極的に行われるべきところ、なかなか実現していない。

過去に、安保理が ICC 付託を決めたのはスーダン・ダルフル地方、リビアに関する事態である。この点、パレスチナについては米国が反対し、近年のシリアでの事態についてはロシアが強く反対し実現していない。北朝鮮に関しても ICC 付託を視野に置いた決議が 2014 年 3 月の人権理事会で採択されたが、中国等の反対が予想される。

安保理決議に夜 ICC 付託は国連憲章 7 章のもとで発動される措置とされている。<sup>67</sup> 第 7 章のもとでの措置を講ずるには、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」<sup>68</sup>があると認定される必要がある。このような事態であるとひとたび安保理が認定すれば、安保理は軍事措置にまで踏み切ることができることになる。こうした影響を考えると、憲章 7 章のもとでの措置をとるには、慎重な判断が要請されることは理解できる。

しかし、国際刑事司法手続によるアカウンタビリティの追求と言う平和的・法的手段と、軍事的措置は、全く異なるものであり、後者はより厳しいハードルが課されるべきであろう。国連人権理事会の調査ミッションが深刻な人権侵害を認定し ICC 付託を求めた事案については、ICC 付託が速やかに認められるような仕組みを構築するなどの改革が必要となるのではないだろうか。

### 3 NGO 委員会

---

<sup>67</sup> 国際刑事裁判所設置に関するローマ規程 13 条 b;

[http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome\\_statute\\_english.pdf](http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf)

<sup>68</sup> 憲章第 3 9 条 [安全保障理事会の一般的権能] 「安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定し、並びに、国際の平和及び安全を維持し又は回復するために、勧告をし、又は第 4 1 条及び第 4 2 条に従っていかなる措置をとるかを決定する。」

世界各国NGOのうち、国連協議資格をどのNGOに付与するのかは、1996年の経済社会理事会決議 1996/31<sup>69</sup>に基づいて要件を満たすか否かの審査を行ったうえで、経済社会理事会が毎年決定する。

経済社会理事会に対して推薦を行うのは、同理事会のもとにあるNGO委員会である。

主任研究員は、2012年に、NGO委員会の審査に傍聴する機会があったが、この委員会運営については多くの問題があることが判明している。

2011年から2014年までのNGO委員会の構成は、ベルギー(副議長)、ブルガリア(副議長)、ブルンジ、中国、キューバ、イスラエル、モロッコ、モザンビーク、ニカラグア、パキスタン(議長)、ペルー(副議長・書記)、ロシア、セネガル、スーダン(副議長)、トルコ、米国、ベネズエラである。構成からみて、人権侵害当事国として国際社会・NGOから名指しでしばしば非難される国が多く含まれている。

そのため、国際的な活動を行うNGOであり、過去にNGO委員会構成国を批判したことがあるNGOの審査では不適切な質問を執拗に繰り返したり、いたずらに質問を続けていつまでも決定を先送りするなどの妨害行為が目立つ。特にアフリカ諸国はLGBTの権利に否定的な国が多いことから、LGBTの権利擁護に関する団体に対しては、敵対的な取り扱いがされている。

このため、いったんNGO委員会で推薦を否決された団体が、経済社会理事会に不服申立を行い、その結果NGO委員会の議決が覆されて協議資格が認められる、という団体も出てきた。

しかしながら、NGO委員会はコンセンサスを原則とし、質問・討議が十分でないという委員がいる場合に採決動議を出すためには三回程度審議が行われたことが必要だという取扱いが定着しており、仮にNGO委員会で否決されて経済社会理事会の再審議を求めるとしても、NGOに対して過大な負担を課していると言わなければならない。

このため、多くの重要なNGOが国連協議資格を得ることが出来ないまま断念している。こうしたシステムの改善が必要である。

#### 4 国連女性の地位委員会

Commission on the Status of Women(国連女性の地位委員会)は、女性の地位向上とエンパワーメントに関する事項を議論し行動を決定する国連会合であり、毎年3月に開催される。

主任研究員は、2012年3月にこの会合に出席して実地研究を行った。

---

<sup>69</sup> <http://csonet.org/content/documents/199631.pdf>

この会合は、世界の女性団体に広く参加を認めており、毎年世界各国から数多くの女性団体・NGOがニューヨーク国連本部に集まり、正式会合を傍聴するほか、期間中、広くパラレル・イベントの開催を呼び掛けており、NGOによるパラレル・イベントが多数開催されている。

また、国連本部で各国政府等がスポンサーとなるサイド・イベントも開催されているが、各国政府とNGOが共催するサイド・イベントも数多く開催されている。

2週間の討議を通じてNGOには発言の機会が与えられている。しかし、国連人権理事会と比較すると正式会合での発言機会は限定されている。

本会合では例年、女性の地位向上のために国際社会が取り組むべき指針を定める「合意結論」(Agreed Conclusion)が採択され、さらに、数本の決議が採択される。

このプロセスについてのコンサルテーションは政府関係者のみで行われるため、NGOはコンサルテーションのプロセスに関与することができない。

しかしながら、2週間の期間を通じて、裏舞台でのNGOのロビー活動は極めて積極的・活発に展開される。欧州諸国のなかには、NGOを政府代表として参加させている国も少なくないことから、政府間交渉の経過がNGOにも知られることが多い。

そして、女性の権利を推進したい国の政府関係者には、NGOの味方につけて、またNGOを通じたロビー活動にも期待を寄せて、アジェンダを通そうとする担当官も多いため、舞台裏でNGOと政府関係者が協力をすることも少なくないのである。

しかし、こうした活動は、一部の専門的なNGOが膨大な労力と時間をロビー活動に投入して進めているのが現状である。

## 5 ニューヨークでのアドボカシー活動

以上のように、ニューヨーク国連本部におけるロビー活動は、国連人権理事会と異なり、NGOに広く機会を保障するものではなく、舞台裏でのロビー活動が鍵を握る。

しかし、各国政府のうち人権に熱心な国の多くは、専門性が高く、常時ニューヨークで情報収集やロビー活動を展開している国際NGOとはむしろ積極的に情報交換し、その情報を頼りに様々な決議採択等の外交交渉を展開するなど、NGOと共同行動をとる国も少なくない。

NGOがそのような影響力をニューヨークで発揮するためには、高度な専門性と情報収集能力、日常的な各国国連代表部とのコンタクト、ニューヨークに常駐するなどして、日頃から高度の信頼を獲得することが求められている。

日本の NGO にとってはハードルが高いが、いくつかの NGO がこうした国際的な力量をつけつつある。

## V 国連特別手続の活用

### 1 「市民社会向けハンドブック ―国連人権プログラムを活用する」

国連人権高等弁務官(OHCHR)は、国連人権理事会をはじめとする国連人権メカニズムの活用に関して、マニュアルが英語で作成・出版している<sup>70</sup>。

そこで本研究に役立てるために、同マニュアルの日本語訳を作成した。

全訳は、「市民社会向けハンドブック ―国連人権プログラムを活用する」(信山社 国連人権高等弁務官事務所 (著), ヒューマンライツ・ナウ (翻訳), 阿部 浩己 (翻訳), 安孫子 理良 (翻訳), 伊藤 和子 (翻訳), 枝川 充志 (翻訳), 須田 洋平 (翻訳))として2011年10月に出版した。なお、本報告書の人権理事会に関する記述は、上記ハンドブックの国連人権理事会の会合に関する記述を多く参照し、作成している。

### 2 特別手続

上記ハンドブックの記述中、日本で比較的紹介されていない手続が国連特別手続の活用である。

特別手続については III において詳述したが、同ハンドブックには、特別手続に対し、Email などで簡単にアクセスできることが記載されている。

すなわち、国連人権高等弁務官事務所は常時、いかなる個人からも、世界中の人権侵害に関する情報提供を受けつけている。ひとたび受けつけた情報は、通常、関連する特別手続を担当する国連人権高等弁務官事務所職員に送られ、そこから、関連する特別報告者や、関連する職員、場合によっては高等弁務官に共有される。

情報の送付先は以下のとおりである。

E-mail: **SPDInfo@ohchr.org** (一般的な情報提供や問い合わせ)

**urgent-action@ohchr.org** (個別の事案や申立)

Fax: +41 (0)22 917 90 06

郵送: **Quick Response Desk**

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Address: Palais des Nations

8-14, avenue de la Paix

CH-1211 Geneva 10 – Switzerland

---

<sup>70</sup> <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx>

さらに、国連高等弁務官事務所は、個別の国連特別報告者の名前とメールアドレスを公開した「特別手続マンデートホルダー・ダイレクトリ」を作成、ウェブサイトで公開している。

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryOctober2013\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryOctober2013_en.pdf)

NGO や市民は、どの特別報告者に対し、いかなる人権問題について何をしたいのか、明示をしてリクエストを送ることが求められている。

このようなリクエストを受けて国連は対応を考える。

例えば、深刻な拷問の被害の訴えがあったり、人権活動家が身体拘束されているような場合は、特別報告者や高等弁務官が問題とされている国に書簡を送り、事態を照会し、適切な対処を求める緊急の行動をとるなどしている。また、人権状況に対する懸念について、公に懸念を表明したり、是正を求める書簡を送ることもある。

さらに、深刻な人権侵害について、特別報告者の事実調査団の派遣を求めるケースもあり、事案が重要だと判断すれば、特別報告者が事実調査を行うこともある。テーマ別特別報告者は、年間 2~3 か所、任務を負う問題に関連して人権侵害が深刻だと考える場所に事実調査を行い、その報告書を人権理事会に発表し、当事国に事態改善のための勧告を求める。

例えば日本に関しては、2011 年の福島第一原発事故の影響による人々の健康に対する権利の実現が懸念される、と NGO が国連に情報提供をし、国連特別報告者の事実調査をリクエストした。このリクエストは Email を通じて行われたものであるが、2012 年には国連「健康に対する権利」特別報告者がこのリクエストに応じて来日事実調査を行い、2013 年 5 月に報告書が国連人権理事会に提出され、日本政府に対して貴重な勧告が出されている。<sup>71</sup>

また、2013 年末の特定秘密保護法の審議の際には、NGO の通報を受けて、国連表現の自由に関する特別報告者、「健康に対する権利」特別報告者、さらに国連高等弁務官が、法案の内容について表現の自由と知る権利等の関係で懸念を表明し、拙速な審議をしないよう求めるなどした。

日本においては、国連に対して、日本の人権状況について直接的な改善を求める訴えとしては、人権条約の選択議定書批准等による個人通報制度が有名であるが、この個人通報制度に関しては残念ながら実現に向けた動きが遅々として進んでいない。

---

<sup>71</sup>[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-41-Add3\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-41-Add3_en.pdf)

しかし、特別手続は、個人通報制度のように国内救済手段を尽くす必要もなく、メール一本で、迅速かつ効果的な対応が国連人権高等弁務官事務所や特別報告者によってなされることになる。

この手続は今後日本でももっと有効に活用することが、日本の人権状況を国際水準に近づけるために重要であると考えられる。

## VI むすび

以上の通り、国連人権理事会を中心とした国連人権メカニズムを概観するとともにその課題を確認し、NGO としての人権アドボカシーの方向性に関して研究を行った。

今後、日本の市民社会、法律家団体、NGO が世界的な人権問題の解決、国際的な人権基準の発展に寄与するにあたって、また、国連人権メカニズムを活用して日本の人権状況を国際水準照らして改善するためにも、本研究で研究・分析対象としてきた国連の人権メカニズムを十分に理解し活用することが必要となる。

本研究開始から 5 年経過しているが、この間にもシステムは大きく変わり、発展してきた。今後も発展を遂げていくであろう。今後私たちが国連人権メカニズムを活用していくためには引き続き、普段の情報収集と分析が求められるであろう。

以上