

人権の国際的保護と人種差別撤廃条約

金 東 勲

一 序 説

1 人権の国際的保護と人種差別

2 人種差別撤廃条約の成立とその背景

二 人種差別撤廃条約における「人種差別」

1 差別してはならない事由

2 差別してはならない人権の範囲

3 差別にならない区別と優遇

三 当事国の差別撤廃義務

1 国、個人又は団体による差別の禁止

2 人種的優越主義に基づく差別行為の処罰とアパルトヘイトの禁止

3 差別による人権侵害の救済

4 教育、文化活動による差別の撤廃

四 人種差別撤廃条約の実施措置

1 人種差別撤廃委員会

2 当事国の報告義務

3 国家による苦情申立

4 個人又は団体による苦情申立

五 結 語

一 序 説

人権の国際的保護の歴史において画期的な出来事であるといわれた国際人権規約の採択より丁度一年前の一九六五年十二月二日、国連第二〇回総会は「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際条約（以下人種差別撤廃条約と略称）」を満場一致で採択した。⁽¹⁾そしてこれは、国際社会が長い間、その撤廃のために闘ってきた人種差別を廃絶するための法的基礎をなすものであり、国際人権規約と共に、第二次大戦後、国連を中心に推し進めてきた人権の国際的保護の法的かつ制度的確立をさらに確かなものにするための新しい一頁を記す事件であった。このような歴史的人権文書が誕生した背景は一体何であっただろうか、また、どのような経緯を辿って、その成立をみたのだろうか。われわれはこの条約の規定又はその効果と問題点を吟味する前に、こうした点に暫く関心を傾けてみることにしよう。

1 人権の国際的保護と人種差別

人権と基本的自由を差別することなくすべての人々に保障することが、現代国際社会、あるいは全人類の最も重要な課題の一つとしてクローズ・アップされているのは衆知の事実である。⁽²⁾これは、よく指摘されてきているように、ひとつには、第二次大戦中のナチ・ドイツによるユダヤ人の迫害と虐殺にみられるような人種優越主義と、そしてさらに、今日の南アフリカ政府によってとり続けられている人種隔離主義又はアパルトヘイト政策の如き、人種的又

は民族的差別による人間の尊厳の否定と人権の侵害がその最も大きな要因となっている。そして、このような差別による人権侵害は、その犠牲者である特定の個人又は集団の問題に止まらず、人類又は国際社会全体の問題であり、特に国際社会の平和と安全の維持とは切り離すことのできない問題であると考えられてきた。ジェノサイド(集団殺害)行為を国際法上の犯罪とし、アパルトヘイトが人道に対する罪 (crime against humanity) であるとして、国際社会がこれらの行為を禁止し、防止し又は処罰しようとするのは、このような考えに基づくものである。⁽³⁾

このように、今日の国際社会が人権の保護をその課題とするようになったのは、人種的又は民族的差別に基因するのであるが、歴史的にも、個人の自由と権利が国家間又は国際的な問題となったのは、やはり差別による人権侵害がその原因であった。つまり、近世初頭にはじまり第一次大戦までのヨーロッパ国際社会においてみることもできる、宗教上の少数者又は人種上の少数者の保護をめぐる諸国間の実行、なかでも、いわゆる人道上の干渉 (humanitarian intervention) も、これらの少数者に対する差別又は迫害を理由に行なわれてきたのである。⁽⁴⁾ さらに、第一次大戦後、国際連盟の下において制度化された少数者保護制度も、数々の問題があったとはいえ、特定の人種的又は民族的集団の自由と権利を保護することによって、ヨーロッパ国際社会の秩序の維持又は安定を図ろうとしたものであった。そして、国際連盟がその基本文書である規約の中に人種的又は宗教上の差別の否定を盛り込むことには失敗したものの、連盟がその実施の保障者となった少数者保護制度は、第二次大戦後の国際社会における人権の保護を制度的に確立させる上で重要な教訓となってきたことは否定し難いだろう。⁽⁵⁾

次にまた、前にも触れたように、人種的又は民族的優越主義の思想に基礎づけられたナチズムそしてファシズムとの闘いの過程で、その成立が進められた国際連合が「……人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のため

に人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」を、国際平和と安定の維持と並んで、その目的の一つとして掲げ、このような差別のないすべての者のための人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守を達成するために、加盟国が、国連と協力して、共同及び個別の行動をとることを誓約しているのは、あまりにも当然であるといえる。

また、国連が国際権利章典 (International Bill of Rights) の制定を目指して、世界人権宣言、国際人権規約などの人権文書の作成を進めると同時に、具体的人権の侵害をなくすために、その実践過程において努力してきたのも、右のような国連憲章の基本的精神に基づきその目的を達成するために他ならないのである。⁽⁶⁾そして、世界人権宣言が、その第二条において、「すべて人は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、民族的又は社会的出身、財産、門地その他の地位又はこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由を享有することができる」と謳って、権利と自由の享有における無差別待遇の原則を確認しているのははじめ、他の人権文書もこの原則を明記しており、なかでも、UNESCOが一九六〇年に採択した、教育における差別禁止条約⁽⁷⁾、そしてILOが一九五八年採択した、雇用及び職業における差別禁止条約⁽⁸⁾は、特定の分野における差別の禁止又は防止を直接目的とするものであり、差別の禁止を国際法上の基本原則として確立するための努力に一層の拍車をかけるものであった。

さらに、国連の実践過程においては、さまざまな人権侵害にかかわる問題をとりあげ、その具体的効果においては問題が残るとしても、国家の態度又は政策を改めさせるために努力してきている。なかでも南アフリカのアパルトヘイト政策は、制度的人種差別による人権侵害であり、その中止のために制裁措置を含むあらゆる行動がとられてきた

のであって、国連の人権侵害との闘いの歴史は、アパルトヘイトという人種差別との闘いの歴史であったといってもいいすぎではないと思われる。⁽⁹⁾

そして、一九六三年には、「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国連宣言（以下人種差別撤廃宣言と略称）」が採択され、一九六五年には、本稿が検討しようとする人種差別撤廃条約が採択され、さらには、一九七三年には、アパルトヘイト罪の鎮圧と処罰に関する国際条約が採択されるなど、人種差別による人権侵害を廃絶するための国際的努力は、最も重要な関心事の一つとなってきたといえる。さらに、国連は、一九七三年から一九八三年までを「人種優越主義と人種の差別と闘う行動のための一〇年（Decade for Action to Combat Racism and Racial Discrimination）」と設定して、さまざまな活動を行ないかつ予定しているのも、右のような背景によるものであるといえる。⁽¹¹⁾

2 人種差別撤廃条約の成立

以上みたように、人種差別撤廃条約は、差別による人権侵害を廃絶しようとする国連を中心とした国際社会の努力の一環として採択されたものであるといえるが、世界人権宣言、国際人権規約のように、国際権利章典の中に含まれるものとして、はやくからその制定が予定されかつ準備されたものではなかった。つまり、人種差別の撤廃だけを目的とする国際条約の制定の問題がとりあげられたのは、一九五九年から一九六〇年にかけて、ナチズムの象徴である「かぎ十字」の文字を書きたてたり、反ユダヤ主義を扇るような事件が続発したため、一九六〇年一月、国連人権委員会「差別防止及び少数者保護に関する少委員会」が、このような行動を非難し、それに対し効果的措置がとられるべきであるという決議を採択したことにはじまるのである。⁽¹²⁾

そして、このような決議を受けた国連人権委員会及び経済社会理事会も、同じ趣旨の決議を採択し、国連総会が何らかの措置をとるよう促した。⁽¹³⁾ 国連総会は、このような要請に基いて一九六〇年十二月二日、人種的、民族的憎悪と宗教上の不寛容並びに人種的偏見が国連によって絶えず非難されてきたこと、国連憲章の精神に従った若い世代の教育によって、このような人種的、民族的憎悪との闘いが十分なされていないことを表明し、そして、政治的、経済的、社会的、教育的並びに文化的分野における人種的、宗教的及び民族的憎悪のあらゆる表現と慣行を非難し、すべての国家の政府がこれらを防止するために必要なあらゆる措置をとることを要請する、などの内容を盛り込んだ決議を採択した。⁽¹⁴⁾ そして一九六二年第七回総会では、人種的差別と宗教的不寛容とを同じ文書の中で取扱うべきか、あるいは別箇の文書にすべきか、さらには、このような文書を宣言の形にするのか、あるいは条約にするのか、といった問題をめぐって、さまざまな議論が交され、また数多くの提案が出されたが、結局、人種的差別と宗教的不寛容とは別箇の文書にすること、そしてこのいずれの問題も、宣言と条約とを準備することになった。⁽¹⁵⁾ その結果、あらゆる形態の人種差別撤廃に関する宣言草案及び条約草案の準備に関する決議⁽¹⁶⁾とあらゆる形態の宗教的不寛容の撤廃に関する宣言草案及び条約草案の準備に関する決議を採択した。⁽¹⁷⁾

総会は、この前者の決議の中で、経済社会理事会が、人権委員会に対し、第一八回総会における審議のために人種差別撤廃宣言草案を準備し、そして可能なときは第一九回総会までに、またいかなる場合でも第二〇回総会までに間に会うように、人種差別撤廃条約草案を準備して総会に提出させるよう要請し、加盟盟国に対しては、一九六四年一月一五日までに、条約草案に対するコメント及び提案を提出するように求めている。総会は、またこの決議を採択する前に、同じ日に、すべての国の政府が、人種的偏見と民族的宗教的不寛容を創り出し、かつ永続化させる効果を有

する差別的な法律を廃止するためにあらゆる必要な手続をとること、そしてそのような差別を禁止するために必要ならば法律を制定し、そのような偏見と不寛容と闘うために立法的若しくはその他の措置をとることを求めた決議も採択している。⁽¹⁸⁾

このようにして、すでに触れたように一九六三年一月二〇日、「人種差別撤廃宣言」⁽¹⁹⁾がまず採択され、同じ日に、経済社会理事会对して、人権委員会が人種差別撤廃条約の準備に絶対的優先を与えるように要請して、条約草案の準備を急ぐよう促した。⁽²⁰⁾そして、一九六四年七月には、差別防止及び少数者保護に関する小委員会が準備したものを人権委員会が採択した条約草案が、経済社会理事会によって総会に提出され、第一九回総会が平和維持活動の分担金をめぐって紛糾したために、翌年の一九六五年第二〇回総会の第三委員会において、集中的に審議され、同年一二月二一日採択されたのである。⁽²¹⁾

以上簡単に、人種差別撤廃条約の成立過程及び背景をみたが、最も印象深く思われることは、僅か五年足らずの間に、宣言と条約の二つの文書が採択されたことである。国際人権規約が二〇年に近い歳月をその準備作業に費していることを考えるとき、驚くべき速さであり、これは、すでに触れたように、人種差別による人権侵害に対する国家又は国際社会の考え又は態度の厳しき、とくに人種優越主義に対していかに敏感に反応するかを示すものであろう。そして、採択が速かっただけでなく、その内容においても、後にみるように、国家の義務及び実施措置はその効果が十分に期待できるものであって、人種差別を廃絶するための強力な武器となることは間違いないだろう。さらに、人種差別撤廃宣言も、条約ではないために法的拘束力はないとはいえ、前文と二〇箇条の規定からなるものであって、ここに詳しく紹介する余裕はないが、人種差別が人間の尊厳に対する罪であること（第一条）、国家、団体、集団又は

個人がいかなる差別もしてはならないこと（第二条）、また、すべての国家が人種差別を創り出し永続化する政策を再検討し、法規を廃止する措置をとるべきであること（第四条）などを謳っており、その内容は条約とはほぼ同じ趣旨のものである。そして、この宣言は、条約と違って、世界人権宣言と同じように、人種差別撤廃条約の当事国でない国家に対しても、道徳的拘束力を有することは否定できず、人種差別撤廃運動の精神的支えになるものとして高く評価されるべきであろう。⁽²²⁾

さて次に、人種差別撤廃条約は、前文そして第一部（第一条から第七条まで）に、差別の定義と当事国の義務に関する実体規定を含み、第二部（第八条から第一六条まで）には、実施措置に関する規定を設け、第三部（第一七条から第二五条まで）では、最終条項に関する規定を盛り込んでいる。そして、この条約は、一九六九年一月四日には効力を発生し、一九七七年一月三日現在で九七箇国がその当事国となっていて、⁽²³⁾後にみるように、実施機関として設けられた「人種差別撤廃委員会」によって当事国からの報告が審議されるなど、すでにかなりの効果をあげている。

しかし、国連総会が、条約採択の後、「諸国政府及び非政府機関が条約のテキストを、あらゆる適当な情報機関を含む利用可能なすべての手段を用いて、できるだけ広く公表するよう要請」しているにもかかわらず、日本においては、国際人権規約は最近国内の各分野において研究され、また批准を求める声も高まってきているが、この条約はその内容さえ知られていないのが偽らざる実状である。

本稿が、この条約をとりあげ、不十分ではあるが、その内容と問題点を吟味し、また条約の訳文を資料として別掲したのも、このような現状に因るところが大きく、筆者の能力の限界及び紙幅の制限もあって緻密な分析はできないが、主要な内容と問題だけでも紹介しそして吟味することによって、人種差別に対する人々の意識を少しでも改善で

きることを期待したに他ならないのである。

- (1) この条約の成立過程及び規定については次の本が最も詳しく分析している。 Cf., Natan Lerner, the U. N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; A Commentary, 1970. その他の研究は Cf., Egon Schwelb, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, I. C. I. Q., Vol. 15 (Oct. 1966)
- (2) 人権の国際的保護に関する一般的研究については、田畑茂二郎『人権と国際法』法学理論篇一五八号、H. Lauterpacht, International Law and Human Rights (1950)、田畑、人権の国際的保護—その一『法学セミナー』一九七二年二月、高野雄一『国際社会における人権』岩波書店刊、野村敬造『基本的人権の地域的集団的保障』有信堂刊、金東熙『国連における人権保護と国内管轄権 (一)』国際法外交雑誌第七十巻六号、などを参照。
- (3) これについては一九四八年に採択された「集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約」及び一九七三年に採択された「アパルトヘイト罪の鎮圧と処罰に関する国際条約」を指摘しておくだけで十分知ることができよう。
- (4) これについては田畑、前掲書三十一—四五頁参照。
- (5) 少数者保護については、田畑、前掲書四七—六八頁、金、前掲論文国際法外交雑誌第七十巻第六号所収五七—六二頁参照。
- (6) これについては、田畑、前掲書、七十一—二九、金、前掲論文、外交雑誌第七十巻六号六四—九四頁、同第七一巻第三号四九—九三頁参照。
- (7) この条約の英文及び日本人文による内容については、日本ユネスコ国内委員会編の『ユネスコ関係条約・勧告集』六五—七六頁、三三—三三八頁参照。
- (8) See, Human Rights: A Compilation of International Instruments of the United Nations, UN Pub. 1973, St/HR. 1, pp. 29—31.
- (9) 金、前掲論文、国際法外交雑誌第七一巻第三号四九—六三頁参照。
- (10) See, Resolution 3057 (XXVIII) of 2 November 1973.
- (11) この運動の一環として、一九七八年八月に、人種優越主義と人種差別と闘う世界会議の開催が予定されている。 Cf., Decade For Action To Combat Racism And Racial Discrimination; Report of the Secretary-General, E/5921 (16

March 1977).

- (12) 下の辺の事情をいふ。 Cf., Report of the 12th Sess., of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1960), UN Doc. E/CN.4/800, Para. 163 et Seq.
- (13) See, ESCOR., 30th Sess., Suppl., No.8. Doc. E/3335.
- (14) See, GA Resolution 1510 (XV), *ibid* Annex paras 54~71.
- (15) See, GAOR., 17th Sess., 3rd Committee 1165~1169 Mtgs.
- (16) See, GA Resolution 1780 (XVII), 7 December 1962.
- (17) See, GA Resolution 1781 (XVII).
- (18) See, GA Resolution 1779 (XVII).
- (19) See, GA Resolution 1904 (XVIII).
- (20) See, GA Resolution 1906 (XVIII), Nov. 20 1963.
- (21) 第三委員会における各国の提案又は修正案の採択状況については、cf., GAOR 20th Sess. Annexes Agenda item 58.
- (22) Cf., Objective: Justice vol.3. No.2 (1971) pp.42~49.
- (23) See, UN Press Release L/T/2342, 3 Nov. 1977.

二 人種差別撤廃条約における「人種差別」

無差別又は平等主義は、近代法の大原則の一つであり、各国の国内憲法はいうまでもなく、人権と基本的自由の保障を謳う国際文書も、すべてこの原則を掲げている。たとえば、国際的人権文書の基礎をなしているといえる世界人権宣言が、その第二条において、権利と自由の享有に関する無差別待遇の原則を掲げていることは、すでにみた通りであるが、権利と自由の享有に関する無差別待遇の原則を掲げる他の人権文書の殆んどが、この規定に倣って、排すべき差別根拠として、性、言語、宗教などと並んで、必らず「人種」をあげている。そのため、人種差別撤廃条約が、

これら既存の人権文書が禁止している人種の相違に基づく差別禁止を条約化したものにすぎないといえるかぎり、何故人種差別であるか、といういわゆる定義に関する問題はあまり重要でないといえるかも知れない。

しかし、人種差別撤廃条約は、その第一条一項において、

この条約において、人種差別とは、政治的、経済的、社会的、文化的又はその他のすべての公的生活分野における人権及び基本的自由の平等な立場における承認、享有又は行使を、無効にし又は損なう目的若しくは効果を有する人種、皮膚の色、門地、民族的又は種族的出身に基づくあらゆる区別、除外、制限又は優遇をいう。

と人種差別を定義している。

この規定からも分るように、この条約でいう人種差別とは、他の人権文書に比して、広範かつ複雑な内容を有しているようにみうけられる。つまり、差別してはならない根拠又は事由として、人種の他に四つの異なったものをあげており、差別してはならない人権の範囲を「公的生活」の分野に限定しているように思われるのであって、条文を読むだけでは、この条約が禁止する人種差別の内容又は意味を、正しく理解できるとは必らずしもいえない。そのため、条約の成立過程における論議も含めて、同規定を緻密に検討することが必要であるように思える。ただ、本稿では紙幅の制限もあり、差別事由及び人権の範囲そして第一条二項及び三項が差別にならないとする区別、除外、制約又は優遇の三つの問題を中心に吟味してみること⁽¹⁾にしよう。

1 差別してはならない事由

さきにみたように、人種差別撤廃条約は、差別してはならない事由として、人種だけでなく、皮膚の色、門地(descendant)若しくは民族的又は種族的出身(national or ethnic origin)をもあげている。つまり、この条約が用

いている人種差別という言葉は、人種に基づく差別に止まらず、その他の四つの事由に基づく差別をも含む包括的な内容を有している。そして、これらの事由自体非常に曖昧な意味を有しているため、その内容を具体的かつ正確に把握することは極めて難しいように思われる。なかでも、民族的 (national) という言葉は、それが意味する内容がさまざまであるため、条約の成立過程においても、議論が多くなされながらも、共通の又は統一した理解がえられているとはいえないようである。そこでここでもこの問題を中心に、これらの事由に関連する問題を考えてみることにしよう。

まず、人種と皮膚の色であるが、これは、すでに触れたように、他の人権文書の殆んどが、差別してはならない事由の最初にあげており、とくに「人種」は、日本国憲法第一四条の筆頭に掲げられていて、われわれには比較的馴染みの深い言葉である。そのため、細密に分析すればその意味はそれ程簡単ではないかも知れないが、人種とは、容貌、骨格などの特徴によって分けた人類の種類という通常の意味で理解して差しつかえはなく、また、皮膚の色は文字通り理解すればよいのである。

つぎに、門地 (descent)⁽²⁾ という事由であるが、これは国連総会の第三委員会において、インド代表の提案によって加えられたものである。⁽²⁾ この descent が何を意味するかは、審議過程においても明らかにされておらず、正確に把握することはできない。ただ、シュベルグがいうように、インド国内社会においてみられるカストを念頭において提案したとすれば、⁽³⁾ 日本国憲法及び国際的人権文書において用いられていて、日本語では「門地」と訳されている birth とほぼ同じ意味において用いられていると理解しても差しつかえなく、各国の国内社会における身分制度例えば華族とか士族などのような家柄を意味するものといえるのであって、birth と同様「門地」といえると思われる。

最後に、「民族的又は種族的出身」という事由であるが、先に触れた世界人権宣言として国際人権規約、または教育における差別禁止条約など殆どどの国際人権文書が「民族的又は社会的出身」(national or social origin)と規定され、また、「人種差別撤廃宣言」も、「種族的出身 (ethnic origin)」だけをあげているのに対して、この人種差別撤廃条約だけが national or ethnic origin となっている。

そのため、この national という語句の解釈又は取扱いをめぐって、国連の差別防止及び少数者保護に関する小委員会、そして人権委員会においても、さまざまな議論がなされながらも、最終的な取扱いを第三委員会の決定に委ねることになったのである。つまり、第三委員会の審議のために、経済社会理事会によって提出された条約草案の第一条は、差別事由について「……based on race, colour, [national] or ethnic origin ……」となっていて、問題の語句は角カッコで囲まれたままになっていた⁽⁵⁾のである。そして、第三委員会における草案第一条の審議も、この national の理解又は取扱いに集中し、さまざまな議論と修正案が続出した⁽⁶⁾。ここでは、これらすべてを詳細に吟味する余裕はないが、その主要ないくつかを検討しながらこの言葉がどのような意味または内容を有しているか、ethnic という言葉と併せて確認してみよう。

まさに触れたように、他の人権文書が national or social origin と規定しているのに対して、差別撤廃条約は social にかえて ethnic が用いられたのである。そしてこれは、人権一般の保障を目的とする他の人権文書と違って、人種差別の撤廃を目的とする条約としては、「社会的出身」よりも「種族的出身」の方がより適切でありまた当然であるともいえる。つまり、同一の人種の中にも、異った言語又は文化系に属する種族が存在しており、人種だけではこのような人達に対する差別を撤廃することはできないのである。従って、種族 (ethnic) という言葉も、たとえば

部族とか民族を意味するように固定された意味で把えることはむしろかしいとしても、条約の適用に当ってはあまり問題はないといえる。

ところが *nation* という言葉は、日本語でも「民族」とか「国民」という異った意味で訳されるように、*national* がさまざまな意味で使用されかつ理解されるため、その解釈をめぐる議論が沸騰したのである。つまり、*national origin* という言葉は、コールマン (H.D. Coleman) がいうように、⁽⁷⁾ 政治的法的意味 (*politico-legal meaning*) と歴史的生物的意味 (*historico-biological meaning*) の両方を含むものであり、そして後者は、必然的にはないが、国家の形成に発展しうる人種又は民族を構成する特定集団のメンバーとしての主観的集合的統一意識に因るものであり、前者は、主権国家の人民への帰属資格すなわち市民権又は国籍に因るものである。従って、この二つのいずれの意味で理解するかによって、いいかえると、民族の意味かあるいは市民又は国民の意味で理解するかによって、条約規定の内容がかなり違ってくる。そのため、条約の審議過程において、多くの国家代表は、この言葉が「民族」ではなく「国民」の意味で解釈されることによって、外国人の取扱い又は国籍あるいは市民権に関する国家の管轄権が制限されることを懸念していたのである。

そして、人権委員会においても *national* を削除すべきだとする提案があったが、僅か一票の差で否決されたため、これを角カッコで囲み、第一条一項の最後に、これまた角カッコで囲んで「この条項における *national origin* という表現は、いかなる個人の特定国の国民としての地位を包含するものではない」という解釈規定を加えていたのである。そして、第三委員会においては、*national origin* に代えて *place of origin* という表現を用いたインンドの修正案、あるいは、草案の角カッコを解き、先の解釈規定の代りに、第二項として「この条約における *national origin*

という表現は、国籍又は市民権を意味するものでなく、従ってまた、この条約は、国籍又は市民権の違いに基づく区別、除外、制約又は優遇には適用されない」という規定を新しく設けることを求めたフランスと米国の共同提案などが出された⁽⁸⁾。また、審議過程においては、ハイチそしてイラクの代表のように、national という語句自体を削除するように求める主張と、セネガル代表のように、この語句が、内国人固有の権利を外国人にも等しく認めることになることを多くの代表が惧れているとしながらも、国外で生まれ居住国の国籍を取得した者を保護するから維持されるべきであると主張するなど、その取扱いをめぐってさまざまな議論が交された。

このように、第三委員会における審議では、外国人の取扱いと国籍又は市民権に関する国家の管轄権をいかにして条約適用の対象からはずすかということに、大多数の国家代表の関心が集中した。その結果、こうした事情と先のいろいろな修正案を考慮してまとめた、インド、ガーナなどの九カ国の共同修正案が最終的に採択された⁽¹¹⁾。それは national という語句はそのまま用いて、第一条二項において「この条約は、当事国が国民と国民でない者との間に設ける区別、除外、制約又は優遇には適用されない」とし、さらに、同条第三項において「この条約のいかなる規定も、国籍、市民権若しくは帰化に関する当事国の法規にいかなる影響も及ぼすものと解されてはならない。但し、そのような法規はいかなる特定の国籍に対しても差別しないものとす」という内容のものであった。

こうして、人種差別撤廃条約第一条が差別してはならない事由の一つとしてあげている national という語句は、多くの国家代表が危惧していた外国人の処遇、国籍又は市民権などの問題にはその適用が除外されたが、その意味は依然明らかではないようである。先にみたように、この語句がもつ二つの意味つまり民族と国民の中、民族だけを意味するかあるいは国民という意味も含まれているのか明確でない。最終的に採択された九カ国修正案について説明し

たレバノン代表は、この修正案がインドが提案した place of origin ではなく national origin を採用した理由について、この後者の方は世界人権宣言をしていくつかの国の憲法にも用いられているからであると述べていることから判断すると、他の人権文書で用いている意味で理解していいように思われるが、一方「national origin は過去つまり前の国籍又は当該個人あるいはその祖先の出身地と関連するものであり、国籍は現在の地位と関連するものである」とした米国代表の説明は、⁽¹³⁾ national origin は「民族」だけではなく、ある個人又は彼の祖先が有していた国籍あるいは出身国を意味する場合もありうることを示唆してくれる。いいかえると、民族に基づく差別だけでなく、特定個人又は彼の祖先の前の国籍（たとえばドイツ系米人）を理由にした差別にも適用されるといえる。なぜなら、同一の民族で二つの国家を形成している場合、以前の国籍によって差別された場合、この条約は無力になるからである。また、さらに、後にもるように、このような以前の国籍だけでなく、現在の国籍つまり外国人に対する差別（内国人と外国人の差別に限らず外国人同士の間における差別も含めて）にも適用されることは否定し難いのである。

こうしてみると、national という言葉が「民族」という日本語で表現されても、国民又は国家の意味を排除するものではなく、先にみたように national という言葉がもつ二つの意味を包含していると理解すべきで、正しくは、「民族的、国民的出身」とすべきであると思われる。そして実際、差別事由が明確に示されるならともかく、民族又は国籍のいずれを理由にして差別しているか判断することは困難である。従って、この条約でいう人種差別には、人種、種族そして民族だけでなく国民を事由にした差別も含まれ、第一条二項及び三項に基づく合理的差別だけが除外されるといえよう。

2 差別してはならない人権の範囲

教育における差別禁止に関する条約又は雇用及び職業についての差別禁止に関する条約が、教育あるいは雇用と職業といった各々特定の人権分野における差別の防止を目的としているのに対して、人種差別撤廃条約は、人種及びこれに類似する事由による差別の撤廃をその目的としているため、差別してはならない人権の範囲は限定されなくても何ら差しつかえはなく、むしろ、すべての分野における人権に及ぶとみるべきであるかも知れない。ところが、人種差別撤廃条約は、すでにみたように、その第一条において「……政治的、経済的、社会的、文化的その他すべての公的生活分野における人権及び基本的自由の立場における承認、享有、又は行使を無効にし又は損なう目的もしくは効果を有する……区別、除外、制約又は優遇」が差別になるとしている。つまり、公的生活のすべての分野における人権と基本的自由に限定され、私的生活における人権は勿論市民的権利についても直接的にはなにも触れていないために、同条約第一条だけを読む限り、公的生活 (public life) の分野における人権に関する差別の撤廃のみを目的としているような印象を受ける。

しかし、法の下での平等と権利享有の無差別について規定している第五条は、「当事国は、第二条に定める基本的義務に従い、あらゆる形態の人種差別を禁止し撤廃すること、並びに、人種、皮膚の色、民族的又は種族的出身による差別なく、特に次の諸権利の享有において、すべての者の法の下における平等の権利を保障することを約束する」⁽¹⁴⁾ (傍点は筆者) と謳って、保障すべき権利を挙げている。それらは、(a) 法廷その他の司法機関において平等に取扱われる権利、(b) 暴力行為又は身体への危害に対する身体の安全並びに保護を受ける権利、(c) 政治的権利、特に参政権及び公務につく権利、そして (d) 他の市民的権利、として九項目に亘る権利を掲げている。それらは、(i) 移動及び居住の自由、(ii) いずれの国をも立ち去り、自国に帰る権利、(iii) 国籍に対する権利、(iv) 婚姻及び配偶者の選択に対する権利、

(v)財産を所有する権利、(vi)相続する権利、(vii)思想、良心及び宗教の自由に対する権利、(viii)言論及び表現の自由に対する権利、(ix)平和的な集会及び結社の自由に対する権利、などであり、さらに、経済的社会的及び文化的権利を定める(e)項では、(i)労働、職業の自由な選択などに対する権利、(ii)労働組合を結成し加入する権利、(iii)住宅に対する権利、(iv)公衆衛生、医療、社会保障及び社会奉仕に対する権利、(v)教育及び訓練を受ける権利、(vi)文化的活動に平等に参加する権利、などをあげていて、殆んどの基本的自由と権利が包含されており、第一条という「公的生活」の分野より広い範囲の人権にまで及んでいる。なかでも、同条(f)項は、交通運輸機関、ホテル、飲食店、喫茶店、劇場、公園など、一般公衆の使用を目的とするあらゆる場所又は役務を利用する権利まで掲げており、むしろ他の人権文書より広い分野にまで亘っているようにさえ思われるのであって、第一条の「公的生活」に限定したような印象はこの規定によって消えてしまうといっても誤りではなさそうである。⁽¹⁵⁾

さらに、第三委員会における審議過程において、第五条の制限的解釈を避けるために「とくに(notably)」という語句が、ガーナ代表の提案によって挿入され⁽¹⁶⁾、また、同規定の(c)、(d)及び(e)の各項が「とくに(in particular)」と謳っているように、この規定に掲げる人権は例示的なものであり、そこに規定されない他の人権も含まれるとみるべきであろう。そして、同規定(e)項の経済的、社会的及び文化的権利なかでも労働及び職業選択に関する権利と教育に関する権利は、ILOの雇用及び職業における差別禁止条約そしてUNESCOの教育における差別禁止条約と密接な関係にあり、相互補完的作用によって、その効果を一層強めることは、この条約の実施過程において、すでに明らかになっている。⁽¹⁷⁾

このように、人種差別撤廃条約の下において、差別が禁止される人権は、公的生活の分野に止まらず、私的生活を

含めた人権全般に亘っているといえるのである。そしてこのことは、差別撤廃委員会に出される当事国の報告があらゆる人権分野に触れていることからいえるのであって、⁽¹⁸⁾ 第二条の締約国の義務に関する規定が、国家、公共機関に止まらず個人又は個人の集団による差別をも禁止し防止しなければならないことになっていることから分る。

3 差別にならない区別、制約、除外及び優遇

前節でみたように、第一条二項では、内国人と外国人との間に設ける区別、除外、制約又は優遇については適用しない、と規定され、外国人の処遇又は取扱いについては、この条約の適用が除外された結果、外国人に対しては、基本的自由と人権、なかでも、さきにみた第五条が掲げる諸権利の享有において差別されてもよいのではないかという印象を与えている。しかし、この規定が設けられたのは、すでにみたように、第一条一項の差別事由の一つである *national* という語句により、参政権など内国人に固有な権利をも外国人に賦与しなければならないのではないかということを惧れた諸国代表の要請によるものであった。そして、この「*national*」という言葉は、「民族」という言葉で置きかえはしたが、国民又は国家という意味も含まれるものであることはすでにみた通りである。従って、この第一条二項の適用除外規定によっても、内国人と外国人との差別を正当化しえないことはいくまでもない。いいかえるならば、この規定は、外国人に対する差別的取扱いを積極的に認めるものであるとは決していえないのであり、いわゆる「合理的」差別には、例外的に適用されないというだけである。従って、マクドウガル (McDougal) などもうようにたとえば、市民的及び政治的権利に関する国際規約第二五条が、公務への参加の権利について「すべての市民」に保障し、また、ヨーロッパ人権条約第一六条が、外国人の政治活動の制限を規定しているように、合理的理由に基づき明文規定を以て、内国人に限定したり又は外国人を除外していいない限り、「すべて人は」というように、国籍

によるのではなく人間であることよつて認める自由と權利は、外国人であっても差別は許されないといえるだろう。⁽¹⁹⁾とくに、この第一条二項の適用除外規定が適用されるのは、国又は政府によつてとられる国籍の相違に基づく合理的差別だけであつて、さきにみた第五条が掲げる諸權利なかでも内国人固有の權利とはいえない市民的權利などの享有について、国及び公共機関が差別してはならないのはいうまでもなく、私人によつて、たとえば入居拒否又は雇用拒否などにみられるように、差別が行なわれる場合には、これを禁止し、防止しなければならないのである。いいかえると、合理的と認められる差別は、内国人外国人平等の原則の例外である限り、必要最少限に止められなければならない。従つて、外国人に対する區別又は制約などであっても、それが合理的であると証明できない限り、この条約が禁止する差別であり、国家は第二条の義務に従つて撤廃しなければならないことは勿論であらう。このことは、当事国の報告が差別撤廃委員会において審議される過程においても明らかになっている。例えば、西ドイツの報告が審議された際、委員の多くは外国人労働者の処遇について質問し、ドイツはこれに依つて差別していないことを示す説明と資料を提出しているのである。⁽²⁰⁾

次に、第一条三項が、国籍、市民権又は帰化に関する当事国の法規にいかなる影響も及ぼさないことを明らかにしているが、これも、すでにみたように、第二項と同じ事情によつて設けられたものである。つまり、国籍、市民権又は帰化に関する法規は、各国毎に異なり、たとえばアメリカ合衆國憲法が、大統領の被選挙資格を米国内で生まれた者に限定し、下院議員は七年以上、上院議員は九年以上と各々市民権獲得後一定期間が過ぎなければ被選挙資格を認めていないように、⁽²¹⁾これらの問題については、公民権の制限などさまざまな規制が設けられている。そのため、第一条一項の national がこうした問題を含むものと解釈されることを恐れた西欧諸国の強い主張によつて設けられたの

である。従って、国内法が国籍又は市民権の取得に伴って設ける公民権の制限などは差別と看做されない。但し、三項の後段で、そのような法規は特定の国籍に対して差別を設けていないものと謳って、特定の国籍を有している者だけに制限などを設けることは差別にそなることを明らかにしている。

最後に、第一条四項はその前段において、「人権及び基本的自由の平等な享有又は行使を確保するために必要な保護が求められている特定の⁽²⁰⁾人種⁽²¹⁾的又は種族的な集団若しくは個人の適切な進歩を確保することを、唯一の目的としてとられる特別な措置は、人種差別とは看做さない」と謳って、国内社会において、社会的又は経済的に劣悪な又は低い状況に置かれていたために、人権と基本的自由を平等な立場で享有し行使できない人種⁽²²⁾的又は種族的な集団もしくは個人のために、特別な優遇措置をとっても、第一条一項がいう優遇 (preference) にならないというのである。そしてこの条約は、国内社会において、差別の対象になり易い人々達に対してとられる特別措置が差別にならないとしているだけに止まらず、第二条二項では、このような「集団又は個人の十分な発展及び保護を確保する特別かつ具体的な措置をとる」義務を締約国に負わせている。そして、このような特別措置が長期的に続けられた場合に伴い易い、いわゆる逆差別を防止するために、同規定はその後段で、「これらの措置は、その結果、その目標が達成された後、いかなる場合にも、異なる人種⁽²³⁾的集団に対し、不平等な又は別個の権利を維持させることにならないものとする」と規定している。

(1) 定義に関する問題については cf. Howard David Coleman, *The Problem of Anti-Semitism under the Int'l Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, *Human Rights Journal* Vol. 4 No. 4, pp. 609-630.
(2) Egon Schwelb op. cit., pp. 1001-1011. N. Lerner, op. cit., pp. 38-45.

- (2) UN Doc. A/C.3/L.1216.
- (3) Cf., Schwelb op. cit., p.1003 note 43.
- (4) ただし、雇用及び職業における差別禁止条約は、第一条に「national extraction or social origin」とある。
- (5) See the text in GAOR 20th Sess. Annexs, Agenda item 58 para 29.
- (6) Ibid., paras 30~40.
- (7) HD Coleman op. cit., pp.619~622.
- (8) See op. cit., GAOR 20th Sess. Annexes para 31.
- (9) See GAOR 20th Sess. 3rd Cttee 1304th Mtg. para 10 (Haiti), 22 (Iraq).
- (10) See ibid 1304th Mtg para. 16.
- (11) UN Doc. A/C.3/L.1238, cf., GAOR 20th Sess. 3rd Cttee 1307th Mtg.
- (12) Ibid 1307th Mtg., Para. 1.
- (13) Ibid 1304th Mtg. Para. 23.
- (14) 第三委員会において、特に (notably) を入れるように主張したインマなどの提案に基づいて inter alia が加えられた。また、「すべての者」という字句は、内外人が全く平等に権利を保障されることを解釈されることになり、その削除を求めたが、第一条二項の規定によって防止できるとして撤回した。See ibid 1308th Mtg., paras. 49~58, 1309th Mtg. paras. 2~22.
- (15) シュウェルブは、第一条と第五条は抵触するが、実体規定である第五条が当然優先するといふ。Cf. Schwelb op. cit., pp. 1005~1006.
- (16) See GAOR., 20th Sess., 3rd Cttee 1306th Mtg., para.16.
- (17) Cf., Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, GAOR., 32nd Sess. Suppl., No.18 (A/32/18) pp. 5~6.
- (18) たてえは、インマが提出した報告書があげている国内法をみよ。See, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, CERD/C/8, 23 Nov. 1976.
- (19) Cf., Myres S. McDougal, H.D. Lasswell, The Protection of Aliens From Discrimination and World Public Order: Responsibility of States conjoined with Human Rights, AJIL Vol. 70, No.3 p.461., The Baroness Elles, Aliens and

Activities of the United Nations in the Field of Human Rights, Human Rights Journal Vol.7 No.2~4 pp.309~310.

人権規約の適用における内外人平等については、芹田健太郎「国際人権規約を知るために」部落解放第八九号（一九七六年七月）八九頁参照。Cf., Schweib op. cit., p. 1007. なお、教育における差別禁止条約第三条は、はつきりと内外人平等の原則を謳っている。

(20) See Committee on the Elimination of Racial Discrimination 15th Sess., CERD/C/SR.316~340 (21 June 1977), SR.321, paras. 6~9.

(21) See, Constitution of the United States, Article I Section 3 and Article II Section 1.

(22) このような優遇又は特別措置は、雇用及び職業における差別禁止条約も、その第五条において認めている。

三 条約当事国の差別撤廃に関する義務

人種差別撤廃条約は、その目的を達成するため、第一部の実体規定七カ条の中、第一条の定義を除いた他の六カ条すべてを当事国の義務に当て、具体的かつ細密に当事国のとるべき措置を規定している。⁽¹⁾そして、これらの義務は、第二部の実施措置なかでも国内で取られた措置を差別撤廃委員会に報告し、これを委員会が審査する機能と結びついて、人種差別の撤廃と防止のために、かなりの効果を発揮していることは、条約が発効した後の実施過程において明らかになっている。以下、これらの当事国義務をいくつかのカテゴリーに分けて吟味してみることしよう。

1 国家、団体、個人による差別行為の禁止

当事国は、まず第二条第一項のはじめにおいて、人種差別を非難し、またあらゆる形態の人種差別を撤廃し、すべての人種間の理解を促進する政策を、あらゆる適切な手段により、遅滞なく遂行することを約束している。そして、このような一般的な義務をさらに具体的に遂行するため、各当事国は、(i)個人、個人の集団、又は公益団体に対する人

種差別の行為又は慣行に従事せず、また、国及び地方のあらゆる公権力と公的公益団体がこの義務に従って行動することを確保し（同条一項a）、さらに、いかなる個人又は団体による人種差別をも後援し（to sponsor）、弁護し又は支持しない（同b）、ことを約束している。このような約束は、政府又は国家自ら人種差別の行為又は慣行に加担しないだけでなく、あらゆる国家機関が差別行為に従事しないようにし、個人あるいは団体による人種差別を後援したり、弁護し支持するようなことはしてはならない義務を当事国に課すものである。そしてこれは、過去そして現在でも国際的に問題となっている人種差別の殆んどが、政府自らの行為か又は政府の後援ないしは支持によるものであることを思うとき、至極当然であるといえ、極めて重要な意味を有するといえるだろう。⁽²⁾

つぎに、当事国は、政府、国及び地方の政策を再検討し、人種差別を創り出し又は永続化する効果をもつ法律及び規則を改正し、廃止し又は無効にするために実効的措置をとり（第二条一項c）、必要ならば立法を含むあらゆる適当な手段により、いかなる個人、集団又は団体による人種の差別をも禁止し、終らせなければならない（同d）。さきの義務は不作為又は消極的なものであるのに対して、これは人種の差別の要因となる法律又は規則を改廃又は無効にし、さらには人種の差別を禁止し終らせなければならない積極的な義務を課している。そしてこの義務は、当事国の国内法であって、差別的なものがある場合、たとえば民法、刑法などは勿論政令又は条例なども、すべて改正するか又は廃止しなければならない。さらには差別的な慣行などをなくすために、必要な場合は新たに立法措置もとらねばならない。このような法律の改廃又は立法によって、確かに人間の心まで変えることはできず、この条約第七条が求めている教育による効果をまつ他はないかも知れないが、シャクターがいうように、法は人の行為を変えそして行為は人の態度を変えることになり、さらには心を変えるのも確かである。⁽³⁾

また、当事国は、あらゆるレベルでの国内政策を検討して、差別的なものがあれば改めなければならない、たとえば特定外国人に弁護士への門戸を閉ざすような政策なども合理的差別でない限り、この義務と抵触することは疑いなく、当然改めなければならないことは勿論である。このように、国家の政策、法律そして社会構成員の行為から、人種差別的要素をすべて除去しようとするこれらの規定の狙いは、差別撤廃委員会による国家報告 (national report) の審査を通してかなりの効果をあげている。例えば、一九七一年七月二八日この条約を批准し当事国となったフランスは、一九七二年七月一日に公布された法によって、人種主義を排し差別を禁止していることを、その報告の中で述べている。⁽³⁾ なかでも、個人、集団又は団体による人種的差別を禁止し、なくす義務を課している第二条一項 a の規定は、後にみる差別の宣伝又は扇動を刑法上の罪とし刑罰を科する義務を負わせている第四条の規定とセットになったとき、レルナーもいうように、⁽⁴⁾ 人種差別を撤廃する闘いの中で決定的な役割を果たすに違いない。シュベルブも、この規定は「この条約のすべての実体規定の中で最も重要かつ重大な影響を有する」⁽⁵⁾ ものと評価している。

つぎに、当事国は、第二条一項 e において、多人種間の融合を目指す団体及び運動並びに人種間の障碍を除去するための他の手段を奨励すると同時に、人種的分断の強化につながることはすべて抑止することを約束している。⁽⁶⁾ この規定は、国連第三委員会において、ブラジル、コロンビアそしてセネガルの三カ国によって提案され、新しい条項として加えられたものであるが、⁽⁷⁾ 人種間の対立をなくし、調和を図ることを意図しているといえるだろう。ただ、融合 (integration) とは具体的に何を意味するのか必ずしも明確ではないため、政府主導的な同化政策を助長又は承認するための「隠れみの」として悪用される危険がないとはいえないようである。また、融合よりも共存の方が平等をより効果的に達成しうることを無視してはならないという声も傾聴すべきだろう。⁽⁸⁾

最後に、当事国は、社会的、経済的に低い地位におかれている特定の人種的な集団又は個人が、人権及び基本的自由を十分かつ平等に享有することを保障するために、社会的、経済的、文化的及びその他の分野において、そのような集団又は個人の適切な発展及び保護を確保する特別かつ具体的な措置をとることになっている。ただし、このような措置の結果、目標達成後に、異なる他の人種の集団に対し不平等な又は別個の権利を維持させることになってはならないとしている(第二条二項)。このような規定は、すでにみたように、第一条四項において、このような目的とられる特別措置は人種差別にならないと謳っていることを受けて規定されたものである。そして、一国内において社会的、経済的に劣悪かつ低い状態におかれている人種的又は種族的な集団もしくは個人の存在が、人種差別を生み出す温床であることは衆知の事実であり、このような社会構造をなくすことなくして差別の撤廃を期待できないことはいうまでもない。従って、ある意味では、このような措置は人種差別を禁止し防止するための立法その他の措置に優るとも劣らない重要性を有するといえる。このことは、日本国内において、部落解放のためにとられてきている特別措置をみるだけで充分知りうることであろう。⁽⁹⁾

2 人種の優越主義に基づく差別及び扇動の処罰とアパルトヘイトの禁止

つぎに、当事国は、第四条において、一人種又は一皮膚の色もしくは民族的出身からなる人々の集団の優越性を説く思想又は理論に基づいているか、又は人種の憎悪及びいかなる形態の差別をも、正当化しもしくは助長しようとするあらゆる宣伝及びすべての団体を非難し、そのような差別のあらゆる扇動又は行為を根絶することを目差した迅速かつ積極的な措置をとることを約束している。

そしてこの約束を遂行するために、まずはじめに、人種の優越又は憎悪に基づくあらゆる思想の流布、人種差別の

扇動、並びに、いかなる人種又は皮膚の色もしくは民族的出身を異にする人々の集団に対するあらゆる暴力行為又はこれらの行為の扇動、そして人種の差別に対する財政的援助を含むいかなる援助の供与も、すべて「法律によって処罰されるべき犯罪 (an offence punishable by law)」であることを宣言している (同条 a 項)。

そして次に、人種の差別を助長したり扇動するような団体と組織された宣伝活動及びその他のあらゆる宣伝活動が違法 (illegal) であると宣言しかつ禁止すると共に、このような団体又は活動への参加もまた法律によって処罰されるべき犯罪であることを認めている (同条 b 項)。

すでに触れたように、歴史的にも、また現在においても、国際的に非難され、かつ単なる人権問題に止まらず、国際社会の平和をも脅かす問題として考えられてきているのは、第二条が禁止する一般的人種差別というより、この規定が禁止する人種の優越主義又は人種の憎悪に基いた差別である。それは、過去のナチズム、そして現在その再出現を思わせるネオ・ナチズムの動き、さらにはアパルトヘイトなどであり、ある民族又は人種の優越を主張することによって、他民族の否定又は支配を正当化しようとする理論若しくは思想に基づく差別程、危険かつ悪質なものではなく、このような人種差別を完全に撤廃することこそが、この条約の存在理由であるといっても言い過ぎではないだろう。

そしてこの条約が、その前文で「人種の相違に基づくいかなる優越主義も科学的に誤りであり、道徳的に非難されるべきであり、社会的に不正かつ危険であること並びに理論上又は實際上、いかなる場所においても、人種の差別を正当化することができないことを確信し」ていると謳い、人種の優越主義又は人種の憎悪に基づく差別行為又はそのような行為の扇動若しくは支援だけでなく、そのような理論又は思想の流布、さらにそのような行為を行う団体と団体への参加までを、違法であり法によって罰せられるべき犯罪であるとしたのは、右のような考えに基づくものである。

るといえよう。

ところが、他の民族集団に対して直接加える暴力行為はともかく、思想の流布とか差別の扇動まで刑法によって処罰することは、基本的人権である思想良心の自由そして言論又は表現の自由に抵触することになり、また、差別を助長し扇動する団体を非合法化し、そのような団体又は活動に参加することを処罰することは、結社又は集会の自由に触れることになることから、この規定の審議過程において、西欧諸国なかでも英、米、仏の代表は、このような矛盾又は危険性を指摘し、世界人権宣言の規定又はこの条約第五条が掲げる同様な規定に充分留意するよう主張した。⁽¹⁰⁾そのため、第四条の導入部分において「当事国は世界人権宣言に具現された原則及びこの条約第五条に明記する権利に留意」⁽¹¹⁾することを明らかにしている。にもかかわらず、これら西欧諸国の殆んどは、この条約の批准又は加入に際して、第四条における締約国の義務の履行は、表現又は結社の自由などの基本的人権と抵触しない範囲内においてなされることを宣言している。例えば、フランスは、「第四条が、その中で世界人権宣言の原則並びに第五条が掲げる諸権利について言及していることは、これらの文書が保障する言論及び表現の自由並びに平和的集会と結社の自由と両立しない差別禁止法の制定の義務から当事国を解放すると解釈するものであることを明らかにしたい」と宣言している。⁽¹²⁾

しかし、こうした諸国の態度にもかかわらず、当事国は刑法又はその他の国内法によって、第四条a及びb項の規定に従い、人種の優越主義の思想又は人種差別の宣伝又は扇動などの行為を違法化し処罰しなければならないことは免れることのできない義務であり、これは誰も否定し難いのである。実際、さきのような宣言をしたフランスも、すでに触れたように、この条約批准早々、差別防止法を制定しており、差別撤廃委員会に提出されるナショナル・レポ

ートの中にも、多くの国が、このような国内法の存在又は制定の事実を明らかにしているのであって、第四条が人種
的優越主義又は人種差別主義を根こそぎにする闘いの中で占める役割は測り知れないといわねばならないだろう。⁽¹³⁾

最後に、第四条はそのc項において「国又は地方の公権力又は公的公益団体が人種的差別を助長し又は扇動するこ
とを許さない」と規定して、これまた当然のことであるが、国家機関自らが差別を助長したり扇動することを許して
はならないことを明らかにしている。

次に、当事国は、第三条において、人種的隔離及びアパルトヘイトを非難し、その管轄下の領域におけるこの種の
すべての慣行を防止し、禁止しかつ根絶することを約束している。すでにみた第二条及び第四条の規定によって、人
種の隔離又はアパルトヘイトあるいはこれに類似する行為を十分禁止し防止できることはいうまでもない。そして、
その他の特殊な形態の人種差別、中でも反ユダヤ主義 (Anti-Semitism) は、この条約の中に盛り込むべきであると
する主張が非常に強かったにもかかわらず、アパルトヘイトだけが規定されるようになったのである。これは、既に
触れたように、国連発足後まもなくしてとりあげられ、今日なお解決をみることができない南アフリカのアパルトヘ
イト政策は、国際社会が当面している最も緊急かつ困難な人種差別形態であり、これを解決することなく人種差別の
撤廃を図ることは不可能でさえあるといえる問題であることに因るといえよう。⁽¹⁴⁾

ただ、このアパルトヘイトに関しては、前にみたように「アパルトヘイト罪の鎮圧と処罰に関する国際条約」があり、
この条約の適用によってアパルトヘイトはより効果的に防止できるといえるのであって、この規定はあまり重要ではな
くなったといえるかも知れない。しかし、差別撤廃委員会では、南アフリカと経済関係を維持していると思われる国
に対してその中止を迫り、事実の明確化を求めているのであって、アパルトヘイト条約の存在にもかかわらずその存

在価値は依然高いといふべきであらう。⁽¹⁵⁾

3 人種差別による権利侵害に対する救済

当事国は、第六条において、その管轄権内にあるすべての人に対し、権限を有する国内裁判所及びその他の国家機関によって、この条約に反して、人権と基本的自由を侵害する人種的差別行為に対し、実効的な保護と救済を、そして差別の結果被ったあらゆる損害に対する正当かつ完全な保障もしくは賠償を求める権利を保障している。

これは、人種的差別によって人権と基本的自由を侵害され損害を被った個人に対し、加害者が国家、団体又は個人のいずれであっても、実効的な保護と救済及び正当かつ完全な補償と賠償を保障しようとするのが、この規定の目的であるが、救済の中には裁判所によって行われる司法的救済は勿論、その他の行政措置による救済も当然含まれる。

このような救済に関する規定は他の人権文書の中にも見出すことができるが、この条約のように損害に対する補償又は賠償の請求権を保障しているものはあまり見当らない。⁽¹⁶⁾ もっとも、このような規定がなくても、救済の中にはこれらすべてが含まれているのであって、他の人権文書が損害に対する補償又は賠償を認めていないとは決していえないことは勿論である。

また、この規定は、個人又は集団が直接差別撤廃委員会に苦情を申し立てる権利を認めることに關する第一四条の規定と合せて読まねばならない。つまり一四条は、その第二項で、個人又は集団が差別撤廃委員に苦情を通報する前に、他の利用可能な国内的救済手段を援用し、かつ尽すことを求めており、第六条が保障する救済又は保護の手段が国内的救済手段であり、そこで保障される救済の内容いかんによって、差別撤廃委員会が第一四条七項aに基⁽¹⁷⁾いて個人又は団体からの通報を審議するかしないかが決定される。いいかえると、当事国が第六条の義務を履行するかし

ないかによって、個人又は団体からの通報の受理が大きく左右されるといえる。

4 教育、文化等の分野における差別撤廃精神の普及

最後に、当事国は「人種の差別に導く偏見と闘い、諸国間及び人種又は種族的な集団の間における理解、寛容及び友好関係を促進し、並びに、国際連合憲章の目的と原則、世界人権宣言、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際連合宣言及びこの条約を普及させるため、特に、教授、教育、文化及び情報の分野において、迅速かつ実効的な措置をとること」を第七条において約束している。

これは、教育の目的について触れた世界人権宣言第二六条二項が「教育は、すべての国又は人種の若しくは宗教的集団の相互間の理解、寛容及び友好関係を増進し、かつ、平和の維持のため、国際連合の活動を促進するものでなければならぬ」と謳い、また人種差別撤廃宣言の第八条が同じ趣旨の規定を設けていることを受け継いだものである。そして、長い間歴史的社会的に植えつけられてきた他の人種又は民族に対する差別意識は、法的又は政策的改善だけでは変革されず、人の心を変えるには、教育、文化などの分野における措置が伴わねば不可能であるとさえいえることから、この規定が求めている措置は、人の心の奥深く潜んでいる偏見と差別意識を取り払うためには、他のどの撤廃措置よりも、重要でありかつ効果的であるといえるだろう。

そして、差別撤廃委員会においても、各当事国が、この規定の実施に関する情報をあまり提供していないとして、その提供を促している。つまり、過去における当事国の報告は、第三条及び第四条に基づいてとられた国内の立法的、又は行政的措置に重点が置かれ、この第七条の義務とくに教育分野においてとられた措置は、殆んどどの国が触れていなかった。そのため、一九七七年、国連総会に提出した年次報告の中に含まれた一般的勧告において、すべての当事

説

論

国が第七条の規定の実施のためにとった措置を報告の中に含めるよう要請している。⁽¹⁷⁾ さらに、この第七条の掲げる当事国の義務の履行については、UNESCOと情報の交換などによる協力を通して、さらにその促進を図ろうとしている。⁽¹⁸⁾ とくに、教育における差別禁止に関するUNESCO条約及びその実施措置と関連し合つて第七条の規定が実施されるならば、その効果は文字通り倍加するものと期待されるのである。

- (1) 此れはたゞし詳しきべし。 Cf., NATAN Lerner, op. cit., pp. 46~74, Schwelb, op. cit., pp. 1015~1028. GAOR, 20th Sess. Annexes item 58 paras. 42~96.
- (2) これはたとへば、差別撤廃委員会における当事国の報告の審議過程で、カナダ、フランス、ドイツなどに対し、南アと貿易関係を保つてゐる会社が問題になつたことが具体例としてあげられるだろう。 See CERD/C/SR.321, para. 15, *ibid* SR.325 para. 44.
- (3) Cf., Oscar Schachter, How effective are measures against racial discrimination, Human Rights Journal Vol. 4, No. 2~3 p. 298.
- (4) See op. cit., CERD/C/SR.325 par. 39. 此は法律の内容よりいへば、cf., Étrangers, Journal Officiel de La République Française, 1976—No. 1095 pp. 299~303. 此は「フランス共和国の法律」に「立法措置は」むしろ差別を扇動するものなりと「立法措置の要求に応じなかつた主張する国あり」すとの当事国が同じ義務を履行しつゝなかつたことなり。 See Report of the Committee on the Elimination of Discrimination; GAOR 31st Sess. Suppl. No. 18 (A/31/18), 1976, para. 126.
- (5) N. Lerner, op. cit., p. 50.
- (6) E. Schwelb, op. cit., p. 1017.
- (7) See A/C.3/L.1217, GAOR, 20th Sess. Annexes Agenda item 58, para. 50.
- (8) Cf., Oscar Schachter, op. cit., Human Rights Journal Vol. 4 No. 2~3 p. 310.
- (9) シャクターは「この問題への関連はアメリカ・インディアンの問題を例にとりて分析しつゝなり」。 *Ibid.*, pp. 304~309.
- (10) Cf. GAOR, 20th Sess. 3rd Sess. 1315th Mtg. para. 1 (United Kingdom), p. 19 (France), A/C.3/L.1243 (USA).

- (11) See Nigerian amendment: A/C.3/L.1250.
- (12) See Multilateral Treaties Which Secretary-General Performs As Repository: The List of Signature Ratification Accession and etc. as at 31 Dec. 1976. Doc. St. Leg. Series D. 10 p. 89, and p. 93 (United Kingdom), p. 87 (Belgium). また第三委員会において条約が採択された後、米国代表は、「行為」は処罰すべきが思想の流布、団体への参加だけでは、規制できない旨を明らかにした。See GAOR, 20th Sess., 1373rd Mtg., para. 41.
- (13) 差別撤廃委員会では、各国におけるネオ・ナチズムの団体、たとえは、西ドイツの国民民主党(NPD)の右翼的な動きに対して、その性格と活動が各委員によって問題にされている。See CERD/C/SR.321 para. 14.
- (14) この反ユダヤ主義を条約の中に入れるかどうかについては、相当の時間を費して議論が行なわれたが、A・A諸国の反対が強入れられなかった。これについては、GAOR, 20th Sess., 3rd Cttee. 1311th Mtg. and 1312th Mtg. H.D Coleman, op. cit., Human Rights Journal Vol. 4 No. 2~4 pp. 609~630. N. Lerner, op. cit., pp. 78~82.
- (15) See CERD/C/SR.325, para. 43~44, ibid SR. 321 para. 15.
- (16) 世界人権宣言は、第八条で、「効果的な救済を受ける権利」と謳っている。
- (17) See Report of the Committee on the Elimination of the Racial Discrimination, GAOR, 32nd Sess. Suppl. No. 18 (A/32/18) pp. 93~94.
- (18) Ibid pp. 13~16.

四 人種差別撤廃条約の実施措置

国際的人権文書が謳っている人権規定の履行をいかにして効果的に確保するかという、いわゆる実施措置の問題は、人権の国際的保護を確立させていく過程において、最も重要かつ困難な問題であり、人々の関心を惹いてきていることは誰もが知ることであろう。つまり、保障すべき人権の定義だけでなく、それらを各国の国内において具体的に保障していくための措置は、国家主権に直接触れる問題であることから、各国の抵抗と疑いは根強く、さまざまな議論

を惹起することは、特に国際人権規約の成立過程においてみ見た通りである。⁽¹⁾ そのため、このような実施措置 (measures of implementation) は、ある人権文書の実効の度合を見定めるための尺度であるといっても間違いないのである。

したがって、人種差別撤廃条約がどのような実施措置を用意しているかを確かめることなくして、この条約の効果又は実効性を云々することは難しいといえる。

さて人種差別撤廃条約は、第二部をこの実施措置に当て、これに関する規定を設けている。この条約の成立過程において実施措置に関する規定が本格的に審議されたのは、国連第三委員会においてであり、同じ第三委員会がすでに長い期間に亘って審議してきた国際人権規約の実施措置をモデルにしてフィリップスが提出した草案を基礎に審議が進められ採択されたのである。そのため、国際人権規約の実施措置と類似するところが多いが同時にまた違う点も多く、ここでは国際人権規約及びその他の人権文書の実施措置と比較しつつ、人種差別撤廃条約の実施措置を検討してみることしよう。

1 人種差別撤廃委員会

他の人権文書と同様、人種差別撤廃条約も、第一部において当事国が行った約束の遵守を確保するための機関として「人種差別撤廃委員会 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination)」（以下委員会と略称）を設置するとし、第八条は同委員会の構成、選出等について規定している。それによると、同委員会は、当事国により、その国民の中から選出され、個人的資格において奉仕する一八人の専門家によって構成され、その委員は、各当事国が自国民の中から一名づつ指名する者の名簿から、国連事務総長によって招集される当事国の会合において、秘密

投票によって選出されることになっている。また、委員会の任期は四年であり（但し、第一回の選挙で選出された委員のうち九人は二年）、委員が委員会の任務を遂行している間の委員の経費については当事国が責任を負うことになっている。

以上、委員会の構成及び選出について簡単にみたが、他の人権文書と同様、委員は個人の資格で奉仕することを明らかにしているが、委員の本国との関係を絶ち切り、本国からの影響力を薄めることによって、政治的中立と公平性を保たせるために十分な措置がとられたとはいえないようである。つまり、まず、委員の候補者について、国際人権規約が二人まで、また教育差別禁止条約が四人まで指名できるとし、さらに、委員の経費についても、前者の場合は、国連の財源から、後者の場合は、UNESCOの財源から、各々支払われることになっているのに対し、人種差別撤廃条約は、一人しか指名できず、経費も当事国が負担することになっているため、選出及び任務遂行において当事国が占める影響力は大きく、委員の基本的性格の維持を損ねる危険が全くないとはいえないのである。そしてこの差別撤廃委員会委員の中立又は公平性については、第三委員会の審議過程においても問題となり、たとえば、イギリス代表のように、国際人権規約と同様に専門委員の公平性を確保するためには、国連がその経費について全部責任をもつべきである⁽⁵⁾とする主張も多くみられたが、結局、ガーナ・モリタリア・フィリッピンの共同提案では、委員の国籍国が負担することになっていたのを、イラクの提案⁽⁷⁾によって妥協が成立し、現在のようになったのである。また、候補者指名について、各当事国が二人まで指名できるとする案並びに自国民以外の者も指名できるとする案のいずれも否決され、委員の公平性と中立性をできるだけ確かなものにしうとした努力は実らなかった。そして、委員会が機能し始めた後、この委員会の委員でありながら、国家代表として国連第三委員会にも出席している委員がいるため、

その独立性が問題になり、委員会活動の審議中だけでも第三委員会に出席しないように求められているように、その個人的資格の維持に対する危惧が現実化したように思われる。

さてつぎに、委員会の機能又は権限であるが、これについては後に詳しく吟味するので、ここでは基本的なものだけをあげておくことにしよう。

それは、大体つぎの通りである。

(イ) 当事国から提出される報告を審議し、この審議に基づく提案及び一般的勧告を行う（第九条）。
(ロ) 条約の適用に関する当事国間の争いを調整するために努力し（第一条）、調停委員会を通して友好的解決をはかる（第一二、一三条）。

(ハ) 個人及び集団からの通報を受理し、審議する（一四条）。

(ニ) 非自治地域からの請願に関し、関係国連機関と協力する（第一五条）。

(ホ) その活動につき、国連総年に年次報告を提出する（第九条二項、一四条八項、一五条三項）。

などである。以下これらの機能及びそれに対応する当事国の義務、並びに実施措置の効果について吟味してみることしよう。

2 当事国の報告義務

当事国は、第九条において、差別撤廃条約の規定を実施するために、その国内において執られた立法的、司法的、行政的又はその他の措置に関する報告書を、差別撤廃委員会による審議のために、国連事務総長に提出することを約束している。⁽¹⁰⁾そして、このような約束は、(イ)この条約が関係当事国について効力が発生してから一年以内に、そして

その後は、(d)二年毎に定期的に、さらに(e)委員会の要請があるときはいつでも、提出しなければならない。また、委員会は、当事国に対し、これらの報告の他に、審議のために必要な追加の情報を求めることができる。

このようにして提出された報告又は情報は、委員会の審議に付され、委員会はその審議に基づいて、提案を行ない一般的な勧告をすることができる。ところで、この提案及び勧告の名宛人及び性質であるが、第三委員会において、最初のガーナ修正案では「……そのような提案及び一般的な勧告は、関係当事国と協議の後においてのみ総会に報告されるものとする」となっていて、提案と勧告は当事国に対して行ない、総会には報告だけを行なうという基本的考えに基づいていたように思われる。これは、当事国の国内実施状況を公表することによって、条約の履行を確保しようとする報告制度の効果を著しく弱めるものであったが、ガーナが他の二カ国と共同で提出した二回目の修正案では「… only … after prior consultation with …」の部分削除されていた。さらに、勧告の性質について、一般的(general)という語句を削除することにより、個別的又は具体的な勧告ができるようにするために、その削除を求めたタンザニアの提案⁽¹³⁾、そして、当事国の報告書及び情報に基づく提案と勧告を行なうとするのは、委員会の管轄権を制限することになるとして、何に基いて行なうかは委員会自身に委ねるべきであるとしたカナダ代表の主張のいづれも採り入れられなかった。

このようになったのは、国際人権規約草案が人権委員会の権限について「一般的意見(general comment)」という表現を用いていたことと、委員会の権限をできるだけ一般的なものに止めておこうとした各国代表の意思が強く働いたためであるといえよう。しかし、他方では、提案(suggestion)という表現は、委員会が具体的提案を行なえると理解される惧れがあるとして、その削除を求めたスーダンの提案が否決されたことにより、「一般的」という表現

によって、その内容が制限された勧告の不足を補うものと期待された。そして、条約が発効した後、委員会が行なう勧告には、提案と勧告との違いが明確ではないこともあずかつて、具体的な提案又は要請が含まれている。⁽¹⁶⁾また、総会に提出される委員会の報告は、その中に含まれる勧告又は提案よりも、各国の報告及びその審議状況が非常に詳しく記されており、これによって、各国の実施状況及び委員会の意見及び態度をかなり確つきり知ることができるのである。⁽¹⁷⁾さらに、このような報告は、国連第三委員会においてもとりあげられて審議されるのであって、事実の公表とそれに対する国際的世論によって条約の履行を確保しようとするいわゆる晒者の効果を狙った報告制度の目的は充分達成できるように思われるのである。⁽¹⁸⁾このことは、人種差別撤廃委員会における当事国からの報告の審議状況をみるならば一層明らかである。つまり、ひとつは、当事国の報告が、国によって差異はあっても、細かい法律から政策に至るまで克明に記されていることであり、他のひとつは、委員会による審議が、報告内容は勿論それが触れていない問題にまで及び、関係代表に事項毎に説明を求めているという、非常に厳しいものであって、どこまで当事国がこれに耐えうるか危惧さえ覚えるのである。⁽¹⁹⁾もっとも、当事国による報告の提出が定まった期限に遅れたり、その内容も委員会を満足させるようなものではなかったりするのも否定し難い現状であって、これに対しては、その事実を委員会の報告に記し、催促の回数又は報告内容の不十分さも公表することによって、その改善を図っているのが実状である。⁽²⁰⁾

3 当事国による苦情申立

つぎに、人種差別撤廃条約は、市民的政治的権利に関する国際規約又は教育における差別禁止条約などと同様に、国家による苦情申立制度を実施措置の一つとしとり入れている。この条約がとり入れている国家による苦情申立の取扱い手続は、大体つぎの三つの段階に分けられる。

まず第一の段階は、他の当事国が条約の規定を実施していないと考える当事国は、通報 (communication) によって委員会の注意を喚起することができる。この場合、委員会は関係当事国にこの通報を送付し、通報を受けた国は、通報が指摘する事項及び執られた救済手段を明らかにする説明書又は声明書を委員会に提出することになっている (第一条一項)。

つぎに、第二の段階は、右の通報を受けた国による最初の通報受理後六箇月以内に、関係当事国の間で満足のえられる問題の調整に失敗したときは、いずれかの一方の国が、委員会及び相手国に通告することによって、その問題を再び委員会に付託できる。そして委員会は、「国際法の一般的に承認された原則に従って、当該事項についてあらゆる利用可能な国内的救済手段が採用され、かつ尽されたことを確認した後に」この付託事項を取り扱うことになっている。もっとも、この国内救済手続完了の原則は「……救済手段の適用が不当に延引されるときは、適用しない」⁽²¹⁾とされている。

最後に、第三の段階は、委員会によって必要な情報の入手と照合が終った後、紛争当事国の合意をえて、委員会の議長によって任命される五人からなる「特別調停委員会 (以下特別委員会と略称)」の周旋によって、問題の友好的解決がはかられる (第二条一項 (a))。特別委員会は、問題を十分に審議した後、当事国間の争いに関するすべての事実問題に関する認定を収録し、かつ、紛争の友好的解決のために適当と考える勧告を含む報告を準備し、これを差別撤廃委員会の議長に提出する (第三条一項)。そして、委員会の議長は、この報告を紛争当事国に送付し、これらの国は、三箇月以内に、報告に含まれた勧告を受諾するかどうかを、委員会の議長に通告しなければならず、委員会の議長は、三箇月が過ぎた後、この報告及び関係当事国の意思表示を他の当事国に送付することになっている (第一

三条二、三項。

以上簡単に当事国による苦情処理手続をみたが、国際人權規約及び教育差別禁止条約が、国家の苦情申立に対する各々の実施機関の権限の受諾を、条約受諾とは別の選択的条項又は議定書の受諾によっているのに対し、人種差別撤廃条約は、ヨーロッパ人權条約と同様、当事国になることによって当然に認めている。また、右の両文書が、国家間の苦情処理を最初の段階では実施機関が介入せず、当事国間において処理され、次の段階において、実施機関に付託できることになっているのに対して、この条約は、はじめから差別撤廃委員会が介入することになっている。

また、国際人權規約は、人權委員会及び特別調停委員会のいずれも周旋を行なうことになっており、教育における差別禁止条約は、調停及び周旋委員会による周旋と、法律問題について国際司法裁判所の勧告的意見を求めることができることになっており、さらに、ヨーロッパ人權条約は、ヨーロッパ人權委員会による周旋と閣僚理事会による決定、そして選択方式ではあるが、人權裁判所による決定⁽²³⁾というように、二つ以上の周旋又は決定のための機関を用意している。これに対し人種差別撤廃条約は、委員会は通報の伝達と必要な情報の収集又は照合に止まり、周旋は特別委員会だけが行なうことになっている。もっとも、人種差別撤廃条約第二二条が「この条約の解釈又は適用に関する当事国間の紛争で、交渉又はこの条約が明示的に規定する手続によって解決されないものは、紛争当事国が他の解決方法に合意しない限り、いずれかの紛争当事国の要請により、決定のため国際司法裁判所に付託される」と謳っていることから、差別撤廃委員会及び特別調停委員会の努力によって解決されない場合、国際司法裁判所の決定に付託される途を開いている。しかし、紛争当事国のいずれかによる一方的要請によって、裁判所に付託されることについては、第三委員会の審議過程においても反対が多く見られ、⁽²⁵⁾裁判所規程第三六条二項に基いて、義務的管轄権を受諾し

ていない国、なかでも社会主義諸国及びアラブ諸国は、第二二条の自国への適用について留保を表明している。⁽²⁶⁾従って、この条約の全ての当事国間の紛争が裁判所の決定に付される可能性はなくなった。

以上みたように、他の人権文書と比較した場合、いくつかの点において異なった実施措置又は手続を用意しているが、地域的なものであるヨーロッパ人権条約を別にすれば、そのいずれがより効果的であるか直ちには断定できない。ただ、国際司法裁判所への付託を除いた各々の委員会による周旋に限ってみるならば、つぎのことだけは指摘できるように思われる。つまり、国際人権規約が、人権委員会及び特別委員会のいずれの場合も、紛争の解決如何にかかわらず、報告の公表を明記せず、関係当事国にのみ送付することになっているのに対し、人種差別撤廃条約は、特別調停委員会の報告だけでなく、関係当事国の意見も含めて、すべての当事国に送付することになっていることは、⁽²⁷⁾前者が紛争の友好的解決に重点をおいているのに対して、後者は、第三委員会において関係当事国の意見も公表すべきであると提案したポーランド代表が述べたように、⁽²⁸⁾事実関係の公表による道徳的制裁 (moral sanction) の効果をより多く狙ったものであるといえるように思われる。

次に、前にみたように、委員会が国家による通報を取り扱うためには、まず国内救済手続が完了していることを確認しなければならぬが、他の人権文書もすべてこの原則を掲げている。そしてこの条約に同じ原則が導入されたのも、他の人権文書と同様「領域国の主権の尊重、即ち、それぞれの国家の法体系の独自性を守りながら個人の保護を図ろうとしたものである」⁽²⁹⁾といえるが、国家間の苦情処理には、ヨーロッパ人権条約の適用過程から指摘されるように、個人請願の処理の場合程には厳しく適用されないことになるかどうかは予測し難い。ただ、立法措置又は行政的慣行の争いには、その適用性の可能性は少ないかも知れないだろう。⁽³⁰⁾

4 個人又は集団による苦情申立

人種差別撤廃条約も、他の人権文書と同様、差別による人権侵害から個人を保護することをその究極的目的としている以上、国家による苦情申立だけでなく、権利を侵害された個人自ら、直接苦情を申し立てる権利を認めることは、当然かつ必要なことであろう。特に、国家による苦情申立制度が政治的に悪用される危険が多く、個人（それが自国民でない場合はとくに）が被害者である場合は、積極的にこの制度を利用しようとしなないことは、ヨーロッパ人権条約適用の経験から、指摘されている通りである。⁽³¹⁾ そのため、苦情申立制度の「非政治化」を図るためにも、個人の請願制度は必要なのである。しかし、他の人権文書の成立過程にもみられるように、⁽³²⁾ この条約の場合も、個人の請願制度に対する国家側の反対は根強かったために、条約の批准又は加入とは別個の受諾によって認めるいわゆる選択条項の方式を採用することによって妥協が図られたのである。⁽³³⁾

すなわち、この条約の当事国が、第一四条に基づいて、その管轄内にある個人又は集団で、条約に定めるいずれかの権利を右の当事国によって侵害されたと主張する者からの通報（communication）を受理し、かつ審議する権限を認めることを宣言することによって、はじめてこの受諾宣言をした当事国の管轄内にある個人又は集団が、この国を相手として、差別撤廃委員会に苦情を申し立てることができるのである。もともと、委員会がこのような苦情申立を受理し審議するためには、次のいくつかの条件が充たされなければならない。

それは第一に、権利を侵害されたと主張する者が、他の利用可能な国内的救済手段を援用し、かつ尽くした後、当事国が、第一四条二項に基いて、右のような個人又は集団からの通報を受理し審議する権限をもつ機関を、その国内に設置又は指定しているときは、この機関にまず苦情を申し立てなければならない。このような国内機関は、第三委

員会の審議過程でサウディアラビアの提案⁽³⁴⁾によって採り入れられたが、反対する代表も多かったため、国内にこのような機関を置くかどうかは当事国の自由意思に委ねることになり、設置又は指定することが「*may*」となった⁽³⁵⁾。しかし依然として、他の国内救済手段とその法的性質がどのように違うのか、また国際文書であるこの条約の実施措置の中でどのような位置を占めかつ法的性質を有するかは明らかではない。そして、当事国が設置若しくは指定した機関の名称は国連事務総長に寄託されるものとし、それが受理した請願の登録簿の認証謄本を、毎年国連事務総長に提出させることによって、微温的ではあるが、国連による監視の可能性を残しているに過ぎない。いずれにせよ、請願者は、右の国内機関から満足な結果が得られないときにのみ、六箇月以内に、当該問題を差別撤廃委員会に通報することができる。もっとも、当事国が、このような国内機関を設置するか指定していない時は、条約はこの点について何も触れていないが、はじめから委員会に通報することができることは当然であろう。

しかし、委員会が、このような通報を受理し、審議するためには、(1)その通報が匿名でないこと(第一四条六項a)、そして(2)請願者が利用可能なすべての国内的救済手段を尽くしたことが確認されなければならない(同条七項a)。但し、この場合、請願者である個人又は団体の身元は、これらの者の明示的な同意なしに明らかにしてはならず、国内的救済手続完了の原則も、救済手段の適用が不当に延ばされているときは適用されない。この匿名による請願を認めていないのは、他の人権文書も同じく、請願制度の政治的又はその他の意図による乱用若しくは悪用を防ぐためである。ただ、国家によって加えられるかも知れない危害などから保護するため、当該個人の同意がない限り身元は伏せておくことになっている。

次に、国内的救済手続完了の原則は、国家による苦情申立のところでも触れたが、ヨーロッパ人権条約の適用過程

では、却下された個人の請願の半数以上が、この原則の適用にあるといわれているように、この条約の場合も、その適用次第では、請願者にとって大きなかつ困難な障碍として作用する可能性がないという保障はない。そのため、この原則の機械的適用を戒め、国内救済手段を「完全に尽すことを要求することは、人種的権利侵害の犠牲者に対し、この条約が与えている救済を、事実上否定することになる」という主張に耳を傾けるべきであるようにも思われる。⁽³⁷⁾

さて、このようにして請願を受理した委員会は、この条約に違反したと主張される当事国の注意を内密に喚起し（第一四条六項b）、この当事国は、三箇月以内に、その問題と救済措置をとっている場合は、それを明らかにする説明書又は声明書を提出する（同六項b）。そして、委員会は、関係当事国及び請願者によってその使用に供されたすべての情報に照らして通報を審議し（同七項a）、その提案及び勧告があるときは、それらを関係当事国及び請願者に送付する（同b項）。さらに、委員会は、その年次報告の中に、右の通報の概要、並びに、適当なときは、関係当事国の説明書及び声明書の概要、そして委員会自身の提案及び勧告の概要を含めることになっている（同第八項）。以上、個人による請願の取扱いを簡単にみたが、国内機関の設置、国内的救済手続完了の規則などにみられるように、差別撤廃委員会の請願の取扱いに関する権限が微温的であり、ヨーロッパ人権条約は委員会の報告書が閣僚委員会⁽³⁸⁾の決定のために送付され、その決定を左右するものであるのに比べれば、その効果はゆるやかであるにもかかわらず、国家は、個人の訴えによって国際的な場において晒者になりたくないために、選択条項の方式が採用され、当事国の一〇箇国が受諾宣言を行なうことによってその効力は発生するが、すべての当事国に直ちに適用されることはなくなったのである。そのため、この条約の実施措置の中で最もその効果が期待されるのは、やはり、すでにみた報告制度であるように思われる。なお、委員会は、非自治地域などの住民から国連に送付される請願であってこの条約が

規定する事項に関連するものの写しを受理し、またこれらの請願に関する意見の表明及び勧告を提出することになつており(第一五条)の委員会が、すでにこの規定に従つて、これらの請願を取扱つてゐる。⁽⁴⁰⁾

- (1) 金東勲前掲論文「国際法外交雑誌第七一巻第三号六六—八八頁参照。
- (2) See Doc. A/C.3/L.1221, GAOR., 20th Sess. Annexes Agenda item58 pp. 2~4.
- (3) 人権文書の比較研究については、Cf. A. H. Robertson, The United Nations on Civil and Political Rights and European Convention on Human Rights, BYIL (1968~1969), pp. 21~48, John Carey, UN Protection of Civil and Political Rights, 1970. 小寺初世子「人権条約の履行確保」国際法外交雑誌第七四巻第五号一—五五頁、ヨーロッパ人権条約の実施措置については、芹田健太郎「ヨーロッパ人権委員会の活動と性格(上)」法学論叢第七九巻、一号、同(下)第七九巻二号参照。野村敬造、前掲書一九二頁以下参照。
- (4) Cf. Kamleshwar Das, Measures of Implementation of the International on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination with Special Reference to the provisions concerning Reports from State Parties to the Convention, Human Rights Journal, Vol. 4 No. 2~4, pp. 213~262.
- (5) GAOR., 20th Sess. 3rd Cttee 1351st Mtg., para.27. 同じ意味で、ibid para. 36 (Tanzania), 1350th Mtg., para. 54 (France).
- (6) UN Doc. A/C.3/L.1291, op. cit Annexes p. 24.
- (7) UN Doc. A/C.3/L.1295, ibid Annexes p. 25.
- (8) GAOR., 20th Sess. 3rd Cttee 1351st Mtg., para. 43 (Belgium)
- (9) Ibid para. 58 (Venezuela).
- (10) この報告制度については、ILOの報告制度との比較検討をタスが細かく行つてゐる。Cf., Kamleshwar Das, op. cit., pp. 226~249.
- (11) UN Doc. A/C.3/L.1274/Rev. 1. GAOR., 20th Sess., Annexes Agenda item 58 p. 7.
- (12) UN Doc. A/C.3/L.1293. ibid p. 26.
- (13) GAOR., 20th Sess. 3rd Cttee, 1351st Mtg. para. 37.

- (14) Ibid 1352 nd Mtg., para. 2.
- (15) Ibid para. 7.
- (16) これは、一九七七年総会に提出された報告に盛り込まれている一般勧告の中に第七条の実施状況を当事国の報告に含むよう要請 (request) したものである。See Report of the Committee on the Elimination of the Racial Discrimination; GAOR, 32 nd Sess., Suppl., No. 18 (A/32/18) pp. 93~94.
- (17) See, ibid Report pp. 23~81.
- (18) また、今後は、当事国の報告の要約だけでなく、報告自体を第三委員会の審議のために提供されるべきことが認められ、当事国の報告は事実上二度に亘って審議されることになりそうである。See ibid., Report pp. 8~11.
- (19) たとえば、一九七七年チリの報告に対する審議状況を見よ。 CERD/C/SR. 316~340 (21 June 1977) pp. 15~43.
- (20) 報告の提出状況については、see op. cit., Report (1977) pp. 18~20. また、たとえばチリの報告内容が不十分であることに対する委員会の態度については、see, op. cit., CERD/C/SR. 316~340, p. 258.
- (21) これは、第三委員会におけるフランスの代表の提案に基づいて挿入されたものである。See GAOR, 20 th Sess., 3 rd Cttee 1353rd Mtg., para. 30.
- (22) 教育における差別禁止条約の議定書について詳しくは、前掲ユネスコ条約・勧告集七〇—七六頁参照。
- (23) 同議定書第一七条 (周施) 及び一八条 (勧告的意見) 参照。
- (24) これらの手続及び適用過程特に裁判所の裁例については、野村、前掲書二八七—五六五参照。
- (25) これに反対したポーランドは、「いずれか (any)」を「すべて (all)」に変えるよう提案したが否決された。See UN Doc. A/C.3/L.1272. これに関する審議については、Cf., GAOR, 20 th Sess. 3 rd Cttee 1367th Mtg. paras. 23~41.
- (26) See Multilateral Treaties which Secretary-General performs as repository: the list of signature, ratification, accession and etc. as at 31 Dec. 1976. Doc. St. Leg. Series D. 10. pp. 87~94.
- (27) もともと差別撤廃条約も、当事国だけに送付され、一般的に公表されるために国連事務総長に送付するよう提案は採り入れられなかった。See the revised text of Ghana, Mauritania and Philippines (A/C.3/L.1301), GAOR, 20th Sess., Annexes Agenda item 58 p.29.
- (28) GAOR, 20 th Sess., 3 rd Cttee, 1355 th Mtg. para 19. フランスの反対意見は、ibid para. 21.

- (29) 芹田健太郎「ヨーロッパ人権条約と国内的救済原則」神戸商船大学紀要第一類・文科論集・第一五号七一頁、また一般国際法におけるこの原則の適用については、太寿堂鼎「国内的救済原則の適用の限界」法学論叢第七六巻、第一一二号所収参照。
- (30) 野村、上掲書「一三九一二五四頁参照。Cf., Schwelb, op. cit., p.1039. Patricia Schaffer and David Weissbrodt, Exhaustion of remedies in the context of the racial discrimination Convention, Human Rights Journal, Vol. II No. 4, pp. 632~652.
- (31) Cf. Natan Lerner op. cit., pp. 91~92.
- (32) 国際人権規約の成立過程におけるこの問題をめぐる議論については、金東勲前掲論文、国際法外交雑誌第七一巻三号八〇—八八頁参照。
- (33) たとえばガーナ代表の提案説明を見よ。GAOR, 20 th Sess. 3 rd Cttee 1353 rd Mtg., para. 37.
- (34) UN Doc. A/C.3/L.1297. 提案説明にについては GAOR, 20 th Sess. 3 rd Cttee., 1356 th Mtg., paras., 31~33.
- (35) サウディアラビアの案では「shall constitute」になっていたが、ガーナ、モーリタニア及びフィリッピンの三カ国案で「may」に変った。See. A/C.3/L.1291/Add. 1.
- (36) これについては、野村、前掲書は「一三九頁参照。
- (37) Schaffer and Weissbrodt op. cit., Human Rights Journal Vol. II No. 4 p. 635.
- (38) 野村、前掲書「二七一二八四頁参照。
- (39) この条項を受諾した当事国は、一九七七年八月一九日現在、コスタリカ、エクアドール、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、ウルグアイの六箇国である。See the Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination GAOR, 32nd Sess., Suppl. No. 18 (A/32/18) pp. 98~100.
- (40) See ibid Report paras. 334~343.

五 結 語

以上本稿では、人種差別撤廃条約を、人権の国際的保護の観点から、その成立過程、人種差別の定義そして当事国

の履行義務並びに履行確保のための実施措置を、かいつまんで吟味してきた。しかし、紙幅の制限と筆者の能力不足のため、当然検討しなければならない問題の多くに触れることができなかったようである。にもかかわらず、このような不十分な研究を通して、つぎのいくつかのことは、その結びとして指摘できるかも知れない。

まずはじめに、人種差別撤廃条約は、本稿の最初に触れたように、国際社会が歴史的に、そして現在においても、人種差別を廃絶し人種平等の理念を実現するために、努力してきたことをその背景とし、第二次大戦中のナチズムそして現在のアパルトヘイト、さらにはナチズムの亡霊の再現を思わせるネオ・ナチズムの動きに対する国際社会の一貫した闘いの姿勢と、もう一つの歴史的差別形態である植民地主義の崩壊に伴い、その差別的支配から解放された過去の被差別者であるA・A諸国のこの闘いへの参加によって成立したといえる。そして、これは人種平等の理念を具現しただけでなく、その実現のための具体的な国家の義務と個人の請願権を含む実施措置をも用意した、それまでにみられなかった一般的性質の国際人権文書であり、その後において成立した国際人権規約と共に、人権の国際的保障を法的に又制度的により確実なものにするための基礎をなすものであり、人種差別との闘いが新しい段階を迎えたことを意味するものであった。

そしてこの条約は、狭い意味での人種差別ではなく、種族的差別から一国内の身分制度等に基づく差別、さらには *national* という言葉により民族と国籍に基づく差別まで含むという一般的かつ包括的定義をすることによって、文字通り「あらゆる形の人種差別」をその適用対象にしており、これから除外されるのは、当事国政府によって内国人と外国人との間に設けられる合理的な区別と、当事国の国籍又は市民権の取得に伴う一定の制限に限られることになったのである。

また、こうした差別を廃絶するために各当事国がその国内においてとるべき措置について、具体的かつ細かく規定しているのは、他の人権文書にみられない重要な点であったといえる。つまり、国又は公共機関による差別だけでなく、個人又は個人の団体などによる差別をも禁止し、それを根絶するために、立法を含むあらゆる措置をとらなければならない。個人の自由又は契約の自由を「隠れみの」にした差別をも禁止することを約束していることは注目すべき事実である。さらに、こうした一般の差別とは、その性質を異にするというべき人種的な優越又は憎悪に基づく差別行為と暴力行為については、そのような行為だけでなく、そのような思想の流布又は宣伝さらには、そのような行為の扇動をも、犯罪であると認め処罰することを約束していることは、その具体的適用については他の基本的自由との抵触が問題とはされたが、この条約の成立背景からすれば当然の帰結であり、この条約の存在理由であるとさえいえるものであった。このように、人種差別を撤廃するためにとられるべき当事国の国内的措置は、教育又は文化活動における精神的啓蒙も含めた、考えられるすべての措置に亘っている。

そして最後に、このような当事国の義務の履行を確保するために、他の人権文書と同様、当事国の報告義務、当事国による苦情の申立並びに個人による苦情の申立を、その実施措置として用意し、そのための機関として、人種差別撤廃委員会を設けている。このような実施措置の中で、個人の苦情申立は選択的受諾宣言によってはじめて認められ、また国家の苦情申立は、差別される個人の保護よりも、国家の政治的理由によって悪用される危険はあるとしても、当事国が二年毎に提出する定期的報告と差別撤廃委員会の要請に基いていつでも提出される追加報告だけでも、各当事国の国内実施を確保するための強力な武器として作用していることは、委員会による報告の審議過程においてすでに実証されている。そして、個人による請願条項が効力を発生したとき、その効果はさらに増大するものと期待され

説
るのである。

論

このように、人種差別撤廃条約は、あらゆる人類差別を適用対象にし、その撤廃のために必要と考えられるすべての措置を当事国がとることを義務づけ、個人の請願制度を含む実施措置を用意するなど、地域的なものであるヨーロッパ人権条約を除けば今日の国際社会が作りあげた他のどの人権文書よりも、優れた内容を有するものであり、当事国の数もすでに九七カ国に至っており、まさにグローバルなものとなりつつあるといえる。従って、人種差別を、その形態のいかんにかかわらず、この地球上からなくすための闘いの成果を高め、またその終焉をはやめるという重要な効果を有することは否定し難いだろう。ところが、ここ日本においては、採択から一〇年以上も過ぎたというのに、条約の批准はおろか、一般に知られてさえいないのが現状である。人権文書に対する日本政府の消極的態度は、この条約に限らないが、百カ国に迫ろうとしているこの条約の当事国の中にさえ、その国名を見出しえないのは、最近とみに聞かれるようになった、「先進国」、「大国」又は「指導的役割」という言葉が、異様にさえ響いてくる。

国際人権規約を含めたこのような人権文書を批准し、国内のあらゆる分野におけるその目的達成のための努力こそが、経済的だけではなく精神的にも、文字通り「先進国」として又は「指導的な国家」として信頼されかつ承認される捷徑であり、本稿がそのために議論を呼び起す一つの契機になることを切望してやまないものである。

(一九七七年一月二〇日)

(なお、本稿のために必要な資料の収集及び利用については、国連広報センターの福田菊さんにいろいろとお世話いただいた。ここに記して改めて感謝の意を表したい。)