

国連人権理事会の成立

立 松 美也子

(人文学部 法経政策学科)

- 1 はじめに
- 2 人権委員会の廃止へ
 - 1) 人権委員会の変遷
 - 2) 人権委員会の改革
- 3 人権理事会の成立までの討議
 - 1) 人権理事会の理事国の構成
 - 2) 人権理事会の構造
 - 3) 人権理事会の任務
- 4 おわりに

1 はじめに

2006年6月19日、国連において新たに設置された人権理事会が活動を開始した。その第一回会合はジュネーブにおいて2週間にわたって開かれ、8つの決議、3つの決定を採択し、そして、2つの議長声明を示した⁽¹⁾。この中には、パレスチナの人権問題の決議も含まれていた⁽²⁾。このように個別の国家の人権問題を国際機関において、各国が話し合うことを国家の主権侵害であるとして疑問視する、あるいは、批判することは、現在では少なくなっている。伝統的国際法の時代においては、人権問題は国内管轄事項とされてきたものの、現在では、国際関心事項とされている。たとえ、国連憲章2条7項に国連の国内事項不干渉の義務が規定されていても、人権問題は、国際の平和と安全の維持のため、国際的に討議するという考え方が定着している⁽³⁾。

第二次世界大戦後、世界平和を希求して国連が設立された。その設立文書である国連憲章1条3項は、「人種、性、言語また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」と規定した。すなわち、国連の機構としての目的のひとつに人権保護を掲げたのである。この目的を達成するため、国連憲章68条は「人権の伸張に関する委員会」の設置を規定した⁽⁴⁾。これを受けて経済社会理事会は決議9(II)を採択し、その機能委員会として、1946年6月に人権委員会(Commission of

Human Rights) を設置した。人権委員会は60年の長きにわたり、人権をあつかう国連の諸機関の中心的存在であった⁽⁵⁾。

人権委員会は、世界人権宣言や国際人権規約をはじめとする、いくつもの国際人権条約や人権関係の宣言を作成・採択してきた⁽⁶⁾。また、経済社会理事会の決議を通じて、人権委員会は人権侵害に関する手続を新たに設け、個人やNGOから情報や申立を直接受領するという方法を確立した。そのような手続や規範設定活動を通じ、人権委員会は国際社会の人権の伸張と保護に取り組んできた。

しかし、特に冷戦後、後述するとおり、人権委員会のあり方について種々の批判が出されるようになり、人権委員会は国連改革⁽⁷⁾の対象となった。そして、国連総会は人権委員会に代わって人権問題を担当する国連機関として、新たに、人権理事会の設立を2006年3月15日の決議において決定した⁽⁸⁾。人権委員会は、2006年3月27日、第62会期をもって、60年にわたるその活動を終了し、国連機関としての歴史に幕をおろした。

本稿は、新たに設置された国連人権理事会について、その概要を説明することを第一義の目的とする。そのため、まず第一に、国連において国連憲章に規定される機構の目的を達成するために設置された、旧来の人権委員会とは、いかなる機関であったのかについて概観し、その問題点を指摘する。続いて、新たに設置された人権理事会の成立過程とその機能や権限について説明をおこなう。

2 人権委員会の廃止へ

1) 人権委員会の変遷

人権委員会は、国連において人権に関する国際的な基準の設定⁽⁹⁾と人権の促進、保護を主たる機能として担ってきた。60年にわたって、その役割を国連により与えられてきたのである。2006年に人権理事会に代替されるまでの間、人権委員会もその時代の要請や批判に対応して、ある程度、内部規則の変更や変革をおこなってきた。しかし、結果的に人権委員会がおこなってきた改革は、主として手続上の変更に過ぎず、21世紀を迎えて各国や国際社会からの要請に十分、応えることができなかつたと言えよう。その結果、機構としての存在に終止符を打たねばならなくなった。ここではまず、人権委員会がおこなった変革について説明をおこなう。

改革のひとつとしては、人権委員会の規模の変更が挙げられる。人権委員会は、国連憲章の規定に基づき、経済社会理事会の下部機関の機能委員会として設置された。人権委員会の構成国（メンバー国）は、経済社会理事会の54ヶ国の理事国が投票し、その過半数の支持を得て選出された国家であった。この人権委員会の選挙方法については、60年にわたり、変更はなされなかつた。しかし、国内で大規模な人権侵害が生じた国家や安保理の制裁対象となった国家で

すら、人権委員会のメンバー国となるという状況が現出した。そのような事態に対し批判がで、そのため、人権委員会の選出方法自体に問題があると指摘されるようになった⁽¹⁰⁾。

1946年の発足当時、人権委員会の構成国は18ヶ国のみであった。しかし、国連加盟国の増加にともない、1962年には21ヶ国、1967年には32ヶ国、1980年には43ヶ国、そして、1992年には53ヶ国と、その規模を拡大してきた。人権委員会の規模の変更が求められた主張の根拠は、国連加盟国の増加にともない、人権委員会における公平な地理的配分の確保が必要であるというものであった⁽¹¹⁾。

また、人権委員会の改革の二つめとしては、その機能の強化が挙げられる。すなわち、各国の具体的な人権状況を取り上げる手続を新たに設置した。これらの手続は、経済社会理事会の決議に基づいて、1967年および1970年におこなわれ、人権の促進と保護にかかわる手続をそれぞれ人権委員会は新たに設けた。

1967年に設置されたのは、経済社会理事会決議1235⁽¹²⁾に基づく「1235手続」である。この手続は、特定国家の大規模な人権侵害について、人権委員会と人権促進及び保護小委員会⁽¹³⁾が、公開で検討をおこなうものである⁽¹⁴⁾。特定国家の人権問題について、公開の場で討議されることは、それまでの国連では稀なことであった。1235手続が新設された当初の1970年代は、この手続の活発な利用は見られなかったが、80年代になってから世界中の人権問題が取り上げられるようになった⁽¹⁵⁾。また、一貫した形態の人権侵害が生じた場合には、人権委員会は、特別報告者を任命し、調査や研究をおこない、その報告書を人権委員会で審議してきた。そして、その取り上げた問題について、勧告を作成し、経済社会理事会に報告をおこなってきた⁽¹⁶⁾。

特定の国家の人権侵害の問題を対象とする以外に、テーマ別の人権侵害について検討もおこなわれてきた。2006年に人権委員会がその活動を終了するまでの間、このメカニズムの下では、強制失踪、略式・恣意的処刑、拷問、恣意的拘禁、人種差別、司法の独立などのテーマが取り上げられた。特に、強制失踪や恣意的拘禁については作業部会を置き、個別の事例も扱ってきた経緯がある。

また、経済社会理事会決議1503に基づく「1503手続」と呼ばれる手続を人権委員会は、1970年に設けた⁽¹⁷⁾。この手続は、個人やNGOからの通報に基づいた人権侵害の問題を人権委員会が、非公開で審議するものである。この手続は、通報をおこなった個人の個別の人権問題の救済や解決を目的とするのではない。個人やNGOからの通報によって、大規模な人権侵害の事態を特定し、その改善に向けて国連の取るべき措置を決定することに目的がある⁽¹⁸⁾。他の国際人権条約にある個人通報の制度が、その人権条約に規定される人権問題の救済を主たる目的とする。その点において、この手続とは目的を異にする。

手続を創設した当初、1503手続は、完全な非公開で審議され、その審議内容のみならず、審議対象となった国家がどこであるかも公開されていなかった。しかし、1978年より1503手続で

取り上げられている国家名のみは、公表されるようになった⁽¹⁹⁾。

この人権委員会の機能の強化に対して、恣意性が存在するという批判がなされた⁽²⁰⁾。すなわち、1503手続において取り上げられる国家が、恣意的に選ばれているという批判である。また、1503手続で取り上げられた国家は、1235手続等の公開審議において、審議の対象とされなかった。その結果、1503手続で取り上げられた国家は、その国名のみが公表され、その状況については不明なままになってしまう可能性が生じた。そのため、国際社会の人権伸張に果たして、この制度が役立つのかという疑問が示されることもあった。

1235手続が成立してから40年の間、その国別手続の対象となった国家は、30ヶ国にのぼり、人権侵害を非難する決定や事態の改善を促す決定も採択されてきた⁽²¹⁾。この採択状況を見れば、世界の人権問題について、この制度がまったく無為であったとは言えないと考えられる。また、これらの人権委員会の手続は、他に存在する国際人権条約における個人通報制度や国家通報制度と比べれば、国家による人権条約の批准や、条約機関が個人や他国からの通報を受理することを可能にするため、批准以外の別個の宣言を必要としない。加えて、批准時になされる留保の問題も生じない。それらの点において、国連加盟国のすべてに広く開かれた制度であると言える。この普遍性は、人権委員会の通報制度の利点である。しかしながら、人権委員会のこれらの手続によって、人権状況が改善されたとする例がほとんど知られていないと評されることもあり、人権委員会の手続の有効性が疑問視されていた⁽²²⁾。

また、手続的改革として、人権委員会は、議長などの人権委員会の事務局を、3月からの会期の2ヶ月前に選出するという方法を2003年から採択した⁽²³⁾。これによって会期前から事務局の活動が可能となり、より効率的な運営が可能となると考えられたからである。ただし、その効果については検証されていない。

人権委員会は、以上の機能強化や手続上の改革を随時ばかり、国際社会の要請に応えようと試みたと言えよう。しかし、そのような要請に応えるとして、従前の機能として認められていた人権基準の設定機能に加えて、個別国家の人権問題の討議をはじめたことにより、人権委員会は恣意的である、あるいは、非効率的であるという批判にさらされるようになったともいえよう⁽²⁴⁾。

2) 人権委員会の改革

人権委員会はそもそも国家代表から構成される政治的機関であり、ある程度、人権委員会の討議において各国の国益や国家の政策的判断が介入することは否めない。しかし、人権委員会に対する批判の多くは、政治化という側面ではなく、その作業における恣意性、選択性に集中していた⁽²⁵⁾。すなわち、1235手続の対象となる国家を決定する際の対応、あるいは、その決議の作成や採択の折の対象国に対する文言や内容などについて、「恣意性」や「政治的考慮」が介

入するという批判である⁽²⁶⁾。

このような批判は、特に冷戦後に著しく主張されるようになってきた⁽²⁷⁾。すなわち、冷戦中、人権委員会における主たる対立軸は東西のそれであった。しかし、冷戦終了後、東西対立が終焉するにともない、南北対立が人権のフォーラムにおいて、強くあらわれるようになった。人権の普遍性を強調する西側先進諸国に対し、集団的権利や経済的権利を重視する一部途上国の対立という構造が、人権委員会において顕わになったとされる。その対立の激化が人権委員会の討議に影響を与え、人権委員会の機能の不全までもが危惧されるようになったと言えよう。

人権委員会の改革の端緒は、「脅威、挑戦、および変革に関するハイレベル・パネル」(High-Level Panel on Threats, Challenges and Change、以下、ハイレベル・パネル)の討議に見いだせる。このハイレベル・パネルが作成し、2004年12月に事務総長に提出した報告書に人権委員会の改革についての言及が見られる⁽²⁸⁾。このレポートの中で「人権委員会では、人権の伸張のために構成国となるのではなく、批判から自国を守るため、あるいは、他国を批判するために構成国となるという事態があり、それを懸念する⁽²⁹⁾」との記載がある。そして、ハイレベル・パネルは、事務総長に対し、人権委員会の改革が必要であることを指摘した。

翌年の2005年、アナン事務総長の報告書"『In Larger Freedom』(『より大きな自由のうちに—すべての人のための開発と安全と人権を目指して』)が出された。この中において、前年のハイレベル・パネルが示した、人権委員会の改革の必要性について支持が表明された。その中で、「人権委員会の職務遂行能力は、信頼と専門的技術の失墜によって著しく弱体化している⁽³⁰⁾」と事務総長は指摘した。加えて、人権委員会の構成国となる国家の行動についても、事務総長は批判をおこなった⁽³¹⁾。また、国連の人権機構について、その業務が拡大している一方、国連による技術援助や機構創設は、基本的保護原則が侵害されている現場において価値を持たないか、意味をなしていないと批判した⁽³²⁾。

事務総長は、同レポートの中で国際社会の信用を失った人権委員会に代わって、より規模の小さい人権理事会(Human Rights Council)の設置⁽³³⁾を提言した。事務総長は、新たに人権理事会を設置することによって、国連憲章に規定された優位した地位を人権問題に与えることができると説明した。各国はこの方向性を支持し、2005年、国連総会は人権理事会の設置へとおおきく踏み出したのである。

3 人権理事会の成立までの討議

人権理事会の創設は、2006年3月15日に採択された国連総会決議⁽³⁴⁾に基づく。ここでは、国連総会において展開された議論の中で、特に注目された以下の諸点について言及していく。第一に、人権理事会の理事国になるために、何らかの基準を設ける必要があるかどうかの問題

である。そして、その必要性があるならば、その内容はどのようなものが適切であるかという問題、そして、人権理事会の規模および選出方法の問題である。第二に、人権理事会の会期および構成の問題、そして、最後に人権理事会の任務、権能の問題について言及していく。

1) 人権理事会の理事国の構成

前述の通り、人権委員会の構成国の資質について、事務総長のレポートの中でも批判があった⁽³⁵⁾。そのため、新たに設置される人権理事会の理事国について、何らかの基準を設けるべきか、そして、基準を設けるならば、それはどのようなものであれば適切なものとなるのか、また、人権理事会の規模や理事国の選出方法について、総会での議論が集中した。

a) 理事国の基準

2006年に任務を終了した人権委員会について、安保理の制裁対象となった国家までもが、人権委員会の構成国となる状況に対して批判が起きていた⁽³⁶⁾。その結果、人権委員会の構成国の一部は、国際社会の人権保護・伸張という機構設立の目的を達成するために人権委員会の構成国となり行動するというより、むしろ、他の目的を有していると批判された。すなわち、構成国自身の人権問題について自国の擁護をはかるために、あるいは、他国に対し、何らかの批判をおこなうために、人権委員会の構成国の地位を欲する国家が存在するという批判が生じたのである。

この状況を改善するため、新規に設立する人権理事会の理事国の選出において、何らかの基準を設け、制限をおこなうべきであるという意見が出された⁽³⁷⁾。この点について、事務総長のレポートでは、高次の人権基準を遵守している国家群の中から理事国を選出することにより、人権理事会が責任ある機関となると述べる⁽³⁸⁾にとどまり、なんら理事国の選出における基準について具体的な提案は示さなかった。

合衆国およびEUは、人権侵害国を人権理事会の理事国から除外することを主張した。その方法として、合衆国の提案は、安保理が人権侵害国またはテロ支援国家として、制裁の対象とした国家は、人権理事会の理事国となることを禁ずるというものであった⁽³⁹⁾。しかし、この提案に対して、総会が人権理事会の理事国を選出する権限を持つにもかかわらず、その権限の一部を安保理に委譲する結果をもたらし、総会の権限が失われるという反対論が示された⁽⁴⁰⁾。

最終的に人権理事会の候補国に対して、何らかの人権基準を明記し、それらを遵守している等の理事国たる国家の基準を総会決議の中で規定することは見送られた。人権理事会の理事国の選出方法は、国連加盟国の中から、総会において個別に秘密投票によって過半数の得票を必要とするという手続が定められた⁽⁴¹⁾。選出する国連加盟国は、人権理事会の理事国の候補国に関して、その国の人権の保護や伸張への寄与、人権保護や伸張に対する自発的な義務履行（commitment）や誓約を考慮に入れるとされた⁽⁴²⁾。理事国の候補国に対する基準を具体的には

設けないものの、投票をおこなう国家に対して、一定の判断基準を示すことにより、各国の自発的な行動を促し、理事国のレベルを維持しようとしたと考えられる。

人権理事会の理事国の数は47ヶ国となった。規模についての議論は次に譲る。その47ヶ国について、地理的に公平な配分がおこなわれる。その配分は、アフリカグループ13ヶ国、アジアグループ13ヶ国、東欧グループ6ヶ国、ラテンアメリカグループ8ヶ国、西欧および他地域グループ7ヶ国というものである⁽⁴³⁾。理事国の任期は3年とされ、2期連続して選出された理事国の場合、その翌年すぐに人権理事国に再選されることは認められないと決められた⁽⁴⁴⁾。

これに対して2006年に廃止となった人権委員会の構成国の選出方法は、経済社会理事会を構成する54ヶ国の理事国が選出していた。経済社会理事会に出席し、かつ、投票する国の過半数の得票を得た国家が人権委員会の構成国となっていた。新設の人権理事会の選出には、総会を構成する2006年現在、192ヶ国において過半数の得票を必要とすることから、人権委員会の構成国の選挙よりも多くの国家からの支持を必要とする。必要とされる得票数の違いから、人権委員会の構成国の選出よりも人権理事会の理事国の選出の方が、多少、ハードルが高いと言えよう。この点からも人権理事会の理事国に人権侵害国が加わることは、難しくなると考えられる。

また、人権理事会の理事国となった後にも、その資質について問われることがある。すなわち、ある理事国がその任期中に、重大かつ組織的な人権侵害を継続的に繰り返していると国連総会が判断した場合、その権利と特権を停止することができる旨、総会決議に明記したのである⁽⁴⁵⁾。この特権停止の判断は、国連総会に出席し、かつ、投票した3分の2の賛成が必要とされる⁽⁴⁶⁾。

このような各国の行為によって理事国としての権利や特権が停止されるという規定は、これまでの人権委員会のメンバーに関して、まったく規定されていなかった。従前の人権委員会の構成国の資質について疑義や批判が示されていたことから、このような人権理事会における特権停止の規定が設けられたと考えられる。この新しい規定によって、重大かつ組織的な人権侵害をおこなった国家が、人権理事会の理事国の地位にとどまり、自国への批判をかわす行動を取ることを阻むことが可能となろう。

2006年5月9日、総会において、選出された最初の人権理事会の理事国は、次の表のとおりである⁽⁴⁷⁾。

第一回人権理事会理事国一覧表

アフリカグループ	ラテンアメリカグループ	アジアグループ
アルジェリア カメルーン ジブチ ガボン ガーナ マリ モーリシャス モロッコ ナイジェリア セネガル 南アフリカ共和国 チュニジア ザンビア	アルゼンチン ブラジル キューバ エクアドル グアテマラ メキシコ ペルー ウルグアイ	バーレーン バングラディッシュ 中国 インド 日本 ヨルダン マレーシア パキスタン フィリピン 韓国 サウジアラビア スリランカ
西欧地域	東欧地域	
カナダ フィンランド フランス ドイツ オランダ スイス イギリス	アゼルバイジャン チェコ ポーランド ルーマニア ロシア ウクライナ	

b) 規模

人権理事会の規模は上記の通り47ヶ国となった。これは人権委員会の53ヶ国に比すれば、縮小されたと言えよう。人権理事会の規模については、提案当初より、縮小の方向で考えられていた。なぜなら、人権理事会の構成国が少ない方が、効率的に人権についての議論が可能となると考えられていたからである。事務総長も人権理事会の提案をおこなうにあたり、その規模を15ヶ国とするという案を提示していた⁽⁴⁸⁾。

しかし、余りに少ない国家から構成された人権理事会では、国際社会の状況や各国の意見を十分に反映することが難しく、また、国際社会を代表していないとみなされる危険性も生じうる⁽⁴⁹⁾。また、大国が人権理事会の構成メンバーの中心となり、中小国が参加しにくい構造となりうるという危険性もあろう。その妥協の産物として、人権理事会の規模は47ヶ国となったと考えられる。

2) 人権理事会の構造

a) 人権理事会の国連システムにおける位置づけおよび会期

当初、その報告書において国連事務総長は、人権理事会を国連の主要な機関⁽⁵⁰⁾とするか、あるいは、総会の補助機関とするかという2つの選択肢を提示していた⁽⁵¹⁾。しかし、最終的に総会は、国連憲章の改訂をおこなわず、総会決議によって人権理事会を設置する方法を選んだ。その結果、人権理事会は、憲章の改訂をともなう国連の主要な機関としての位置づけはなされず、総会の補助機関としての地位が与えられた⁽⁵²⁾。

従前の人権委員会は、経済社会理事会の機能委員会として設置された。そのため、経済社会理事会が、人権委員会の構成国を選出し、かつ、同委員会の予算を承認し、人権委員会の報告書の提出を受けてきた。人権理事会は総会の補助機関として位置づけられたことにより、人権委員会の位置づけに比べ、その地位が強化されたものとなったと考えられる。すなわち、人権理事会に関し、総会がその理事国を選出し、報告書の提出を受ける。そして、人権理事会は、総会に対して説明責任を負うこととなる。国連総会の構成メンバーは、2006年6月末現在、192ヶ国であり⁽⁵³⁾、ほぼ全世界の国家を含むことから、普遍的な機構と言える。それゆえ、人権理事会は、全世界の国家が参加する総会の補助機関と位置づけられ、国際社会全体に対して説明責任を果たすことが求められていると言えよう。この点で人権委員会よりも人権理事会は、強化されたと考えられる。

人権理事会の本部は、人権委員会の時と同様、スイス・ジュネーブに置かれた。国連事務局の人権担当である国連人権高等弁務官事務所も同地にあることから、人権に関する業務がジュネーブに集中し、業務が効率化できると考えられる。また、人権理事会は、1年に3回以上の会期を開き、会議の開催期間は合計で10週以上となった⁽⁵⁴⁾。一方、従前の人権委員会の会期は年1回、6週間であったことに比べると、その機能が強化されたことが明らかである。

また、人権理事会は、緊急事態に対応する会合を必要に応じて招集することが可能となっている⁽⁵⁵⁾。その場合、人権理事会の3分の1以上の支持を得た上で、理事国からの要請によって特別会期を開催することとなった。このような緊急事態に対応する機能は、従前の人権委員会では機能として明記されていなかった。この点についても、人権理事会の機能の強化が図られたと言えよう。

b) 他の団体との連携

人権理事会の参加資格については、広範囲に規定されている。すなわち、人権理事会の非理事国、専門機関、他の国際機関および国内の人権機関のみならず、NGO⁽⁵⁶⁾も、人権理事会に参加し、協議に加わることが可能となっている⁽⁵⁷⁾。このような協議資格については、人権理事会

は、これまでの人権委員会において適用されていた取極や慣行を引き続き適用することとし、継続性を維持することとした。

人権委員会における1503手続では、NGOからの通報が多く寄せられていた。このように、NGOが人権委員会の情報源としての役割を果たしていたという指摘がある⁽⁵⁸⁾。今後、人権理事会が人権委員会から引き継ぐ権能においても、NGOからの情報提供は、必要かつ重要であると考えられ、この継続した協議資格は歓迎されると考えられる。

3) 人権理事会の任務

a) 総会決議に規定された人権理事会の任務

人権理事会を設置する総会決議において、同理事会は、あらゆる人権の保護および基本的自由の普遍的尊重を促進することに責務を有するとされた⁽⁵⁹⁾。また、人権理事会は、大規模かつ組織的な人権侵害の問題について取扱い、ならびに、それらの問題について勧告をおこなう⁽⁶⁰⁾とされた。人権理事会の機能として、以下の事項が総会決議において列挙された⁽⁶¹⁾。

- ① 関係国連加盟国との合意に基づき、その国と協議をおこなうことにより、人権教育、諮問サービス、技術援助および能力強化を促進する。
- ② あらゆる人権問題について、対話のフォーラムとしての役割を果たす。
- ③ 人権分野の国際法の発展のために、総会に勧告をおこなう。
- ④ 人権に関する義務を国家が完全に履行することを促進し、国連の会議およびサミットにおいて成立した人権保護および促進に関連する目的の達成を追及する。
- ⑤ 客観的かつ信頼できる情報に基づき、各国の人権に関する義務の達成について、普遍的定期審査をおこなう、すべての国家に関して、対象の普遍性および平等な取扱いを確保する方法によって、各国の人権に関する義務および責務の履行について審査をおこなう。この審査は、双方向的な対話に基づく協力メカニズムであって、関係する国家が参加し、能力強化の必要性を考慮に入れたものとなる。このようなメカニズムは、人権条約の条約機関との重複ではなく、補完する存在である⁽⁶²⁾。
- ⑥ 対話と協力を通じて、人権侵害の予防に向け貢献し、かつ、人権の緊急事態に対して迅速に対応する。
- ⑦ 国連人権高等弁務官事務所の作業に関連した人権委員会の役割と責任を引き継ぐ。
- ⑧ 政府、地域機関、国内人権機関および市民団体と人権分野における協力関係を維持し、作業をおこなう。
- ⑨ 人権の促進と保護に関して勧告をおこなう。
- ⑩ 総会に年次報告書を提出する。

b) 普遍的定期審査

人権理事会の上記の機能の中で特に注目されるのは、⑤に挙げた「普遍的定期審査」(universal periodic review)である。この制度は、国連加盟国の人権状況について人権理事会が審査するものである。

類似したシステムで、比較の対象となりうる国際人権条約の履行確保措置は、次のような特徴を有する。すなわち、人権条約に規定された条約機関は、その人権条約を批准した当事国のみを対象とし、かつ、その条約に規定された事項に限定して、国家報告書の提出を受け、それらの審査をおこなう権能を有している⁽⁶³⁾。また、個人からの通報を受け、あるいは、国家間の通報を受諾し、それぞれの問題や通報に対して、審議や勧告をおこなう権能を条約実施機関に与えている国際人権条約もある。後者の権能は、国際人権条約の批准のみならず、別個に個人からの通報を可能とする選択議定書の批准や国家間通報を可能とする国家の受諾宣言を必要としており、その対象範囲が限定されている。

一方、新たに設置された人権理事会のおこなう普遍的定期審査は、国連の加盟国192ヶ国すべてを対象とし、かつ、審査事項は人権条約に限定されない⁽⁶⁴⁾。加えて、国連加盟国が人権理事会のこの権能を認めるか否かに関する別個の同意や受諾のための宣言、あるいは、何らかの新たな条約の批准をまったく必要としない。それゆえ、非常に広範囲の対象国と広範な人権問題について審議する権能が、人権理事会に認められたといえる。この点は人権理事会の革新的任務であると評されている⁽⁶⁵⁾。

人権理事会におけるこの普遍的定期審査の作業方法として、普遍性、中立性、客観性、および非恣意性の原則により導かれ、人権保護と促進の強化を視野に入れた建設的対話と協力原則にしたがうとされた⁽⁶⁶⁾。このような規定は、従前の人権委員会における1235手続や1503手続に対する批判を考慮してなされたものと推測できる。

しかし、総会決議は、人権理事会が執るべき方法論について、抽象的に規定するだけである。果たして、この普遍的定期審査における基準はいかなるものとするのか、普遍的定期審査の勧告に対して、もし、国家が従わない場合、人権理事会は何らかの措置や行動を取ることが認められるのか、大規模・組織的な人権侵害が生じた場合に、人権理事会にはどのような対応方法を執ることが可能なのか、等については、まったく未定の状態である。これらについて、2006年の人権理事会において審議がおこなわれている。

また、普遍的定期審査は対象国が国連全加盟国192ヶ国となる。これまでおこなわれてきた国際人権条約の国家報告書の審査の実行から考えても、このような審査には、人的および財政的な資源を集約する必要がある⁽⁶⁷⁾。人権理事会の設置を決定した総会決議においては、この問題についてまったく言及がなされていない。そのため、人権理事会のこの新たな権能にかかるコストについて、今後、国連総会は特別な配慮を払い、ファンド等についても計画しなくては

ならず、普遍的定期審査の実行には、紆余曲折が予想される。

4 おわりに

以上のように人権理事会は、人権に関する対話と協力のための主要な国連フォーラムとして、2006年に国連総会の下に新たに設置された。これは、2005年9月の国連総会特別首脳会合で採択された成果文書において、開発や安全保障と並んで、人権が国連の重要分野の1つとして取り上げられたことと関連する。国際社会では人権の主流化、メインストリーム化の重要性が再確認され、その一環として、人権理事会の新設を国連総会は決議したのである。

人権理事会は、従前の人権委員会の役割と責任を引き継ぎ、かつ、批判を受けた人権委員会の実行については、是正することが望まれている。実際、人権委員会から人権理事会への役割や責任の引き継ぎは、実行に移されている。一方、人権委員会の改革面、人権問題の判断基準の透明性の保持、恣意性の排除、機能強化を人権理事会が果して、どこまで達成できるかは、今回、本稿においておこなった人権理事会の設立決議の検証のみでは不十分であり、今後の同理事会の活動についてフォローをおこなっていくことが不可欠である。

国連改革は、国連を育成する方向性と国連を矯正する方向性を有するとされる⁽⁶⁸⁾。前者は、国連の機能強化を目的とし、国連という存在やその現状に対して肯定的な態度をとるとされる。その一方、後者は、国連のある側面を是正、制御することを目的とする⁽⁶⁹⁾。冷戦終結後、国連改革について、この二つの立場の駆け引きが見られるようになったと言えよう。このような国連改革の一環として、人権理事会の設置はどのように捉えることができるであろうか。

人権理事会の新設は、国連改革論⁽⁷⁰⁾からは、前者の国連の機能強化の立場として捉えることができる。なぜなら、従前の人権委員会が設立された当初、人権委員会に認められていた人権基準の設定機能だけに限定された機関を国連総会は設置せず、新たな権能を与えた人権理事会を設立したからである。国際社会は逆戻りを選択しなかった。1235手続や1503手続のように、各国の人権状況について審議するという機能を増加・増強された人権委員会を受け継ぎ、また、普遍的定期審査という新たな機能を付加した人権理事会を設置する選択肢を、国際社会は選んだのである。人権理事会の設置は、国連の機能強化という方向性を国際社会が支持している証左であると評価することが可能であろう。

人権理事会は、新たに普遍的定期審査制度の権能が与えられている。これにより、同理事会の機能の強化が諮られ、かつ、国連に存在する国家間の権力関係について、最小限の整序をもたらす可能性をも開いたと考えられる。その点で国連改革に資することが大であり、今後、国連改革の勢いが増す可能性もあろう。また、人権理事会の設置によって、国連が人権問題を主流化するという意図を強く持っていることを世界に知らしめたと言えよう。

しかし、この普遍的定期審査は、すでに多くの国際人権条約において規定されている国家報告制度との重複の可能性をはらんでいる。また、国際人権条約の国家報告書の審査について、報告書の提出の遅延や不提出、審議への不参加等に見られるような当事国の非協力的態度が、すでに指摘されている。それに加え、人権条約の実施機関の報告書審査の遅延、そして、人権諸条約間における事項の重複問題など、既存の国際人権条約の国家報告書制度にも多くの問題点がすでに指摘されている⁽⁷⁾。さらに普遍的定期審査を設置することは、屋上屋を架すこととならないかという懸念も否定できない。

普遍的定期審査制度の創設によって、人権問題についての国連の機能が強化され、問題解決能力が高まることも可能性としては排除されない。このような国連の機能強化が、他の国連改革にも良い影響をおよぼしていく可能性もある。人権委員会からの継続性も維持しつつ、かつ、その問題点を克服して、人権分野における国連の権威を維持できるかどうか、そして、人権理事会の今後の活動が、国際人権法や国際法体系にどのような影響を与えていくかは、その活動いかにかかっているのは紛れもない事実であろう。

注

- (1) 国連人権理事会 (Human Rights Council) の第一回会合については、同理事会のHPを参照。
<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/1session/> (as of Sep. 30, 2006) 第二回会合は、2006年9月16日から10月6日まで開催された。同上HP参照。
- (2) 人権理事会の決定2006/106、U.N. Doc., A/HRC/1/L.1, p.22.
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/129/35/PDF/G0612935.pdf?> (as of Sep. 28, 2006).
- (3) Julie A. Mertus, *The United Nations and Human Rights*, (Routledge, 2005), p.47.
- (4) 国連憲章において人権に関する規定は、修辭的な装飾にすぎないという評価が、この規定の弱さから指摘されている。しかし、国連発足後、人権に関して画期的な発展を遂げていることは事実であると佐藤教授は指摘する。佐藤哲夫『国際組織法』(有斐閣、2005年)75頁。
- (5) 尾崎久仁子「国連人権委員会」国際法学会編『国際関係法辞典第二版』(三省堂、2005年)361-362頁。
- (6) 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)、286-267頁。
- (7) 国連改革とは広範囲の意味合いを持つ用語である。国連改革の詳細については、最上敏樹『国際機構論』(第二版)(東京大学出版会、2006年)113頁以下参照。
- (8) 人権理事会の設置を決定した国連総会決議(A/RES/60/251)は、賛成170、反対4(合衆国、

イスラエル、マーシャル諸島、パラオ)、棄権3 (ベネズエラ、イラン、ベラルーシ) で採択された。人権理事会の設置決議に対し、合衆国は、その立場について、同決議の決定よりも小規模で、かつ、より権限が強化された機構の設立を求めているという理由や、国連システムにおいて新たな機構の設置自体に反対するという理由を挙げている。西井「前掲論文」(注6) 289頁。

(9) 人権委員会は、人種差別撤廃条約、二つの国際人権規約(自由権規約・社会権規約)、拷問禁止条約および児童の権利条約などの国連の主要な人権条約の草案を作成した。また、少数者の権利、宗教的不寛容の撤廃、発展の権利など、国際人権条約の基礎となった人権関連の宣言の作成した。Mertus, *supra note 3*, pp.54-55.

(10) Hadar Harris, "The Politics of Depoliticization: International Perspectives on the Human Rights Council", *Human Rights Brief*, vol.13, No.3, p.8.人権委員会の構成国の中で、リビア、ジンバブエ、スーダンなどが、国内での人権侵害がありつつ、人権委員会の構成国となった例とされる。スーダンは、自国のダルフル紛争の渦中に人権委員会の構成国に選出され、また、リビアは、2003年、人権委員会の議長国をつとめ、人権委員会における自国への批判をかわしたとされる。Felice D. Gaer, "Scrutinizing Countries: The Challenge of Universal Review", *Human Rights Brief*, vol. 13, No.3 p.9.

(11) Nazila Ghanea, "From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One Step forwards or Two Steps sideways", *I.C.L.Q.*, vol.55, July 2006, p.695.

(12) 1967年第42回経済社会理事会決議1235 (XLII)。

(13) 1999年より経済社会理事会の決議により、Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rightsという名称に変更された。それ以前は「差別防止及び少数者保護小委員会」という名称であった。差別防止小委員会は26名の個人資格の委員から構成されている。同委員は4年任期で人権委員会において選出されている。そのため、まったく非政治的であるとは言えないと評されることもある。Mertus, *supra note 3*, p.49.

(14) 西井「前掲論文」(注6) 287頁。

(15) 西井「前掲論文」(注6) 287頁。

(16) 尾崎、前掲(注5) 362頁。この対象となった国家は、アフガニスタン、コンゴ、イラン、イラク、ミャンマー、ルワンダ、ソマリア、スーダン、旧ユーゴであった。

(17) 1967年第48回経済社会理事会決議1503 (XLVIII)。

(18) 阿部浩己「1503手続」国際法学会編『国際関係法辞典第二版』(三省堂、2005年)、31頁。

(19) 西井「前掲論文」(注6) 288頁-289頁。

(20) Ghanea, *supra note 11*, p.697.

(21) 西井「前掲論文」(注6) 287頁。

- (22) 阿部、前掲(注18) 31頁。
- (23) Mertus, *supra* note 3, p.49. 経済社会理事会の1994年および1997年の決議に基づいてこの変更がおこなわれた。
- (24) Mertus, *supra* note 3, p.78.
- (25) Mertus, *supra* note 3, pp.77-78.
- (26) 尾崎、前掲(注5) 362頁。Ghanea, *supra* note 11, p.697.
- (27) 尾崎、同上。
- (28) UN Doc., GA Report, A/59/565, High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. para.3. available at http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf (as of Sept. 28, 2006) .
- (29) High Level Panel Report, *Id.*, para.283.
- (30) "In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for all", UN Doc., A/59/2005, para. 182. available at http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_En.pdf (as of Sept. 28, 2006) .
- (31) *Ibid.*
- (32) *Id.*, para.143.
- (33) *Id.*, para.183.
- (34) UN. Doc., A/RES/60/251.
- (35) *Ibid.*
- (36) Mertus, *supra* note 3, p.77. Mertus教授も2001年には合衆国が人権委員会のメンバー国から外れた一方、2003年にリビアが人権委員会の議長国をつとめたことが人権委員会の政治化のあらわれとする。
- (37) Ghanea, *supra* note 11, p.699.
- (38) UN Doc., *supra* note 30, para.183.
- (39) Morton H. Halperin and Diane F. Orentlicher, "The New UN Human Rights Council", *Human Rights Brief*, vol.13, No.3, p.3.
- (40) *Ibid.*
- (41) UN Doc., *supra* note 34, para.7.
- (42) *Id.*, para.8わが国が国が人権理事会の選挙時におこなった自発的誓約については、<http://www.mofa.go.jp/policy/human/pledge0604.html> (as of 30 Sep. 2006) を参照。
- (43) *Id.*, para.7.1992年に変更された人権委員会の構成の地理的配分は、以下の通りであった。アフリカグループ15ヶ国(人権理事会との差は、-1ヶ国、以下、括弧内は人権理事会との差違を示す)、アジアグループ12ヶ国(+1ヶ国)、東欧グループ5ヶ国(-1ヶ国)、ラテンア

リカグループ11ヶ国（－3ヶ国）、西欧およびその他地域グループ10ヶ国（－3ヶ国）であった。人権理事会については、アジア地域のみ増員、他の地域はすべて削減され、その規模の縮小が図られた。2006年時点の人権委員会の構成国については、

<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/membership.htm> (as of 30 Sep.2006) を参照。

(44) Ibid.従前の人権委員会においては当選回数について規制は設けられず、何度でも再選が可能となっていた。

(45) Id. para.8.

(46) Ibid.

(47) Membership of the Human Rights Council by regional groups, available at

<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/groups.htm>, (as of September 22, 2006). 合衆国を除き、安保理の常任理事国はすべて人権理事会の理事国となった。前述の通り、合衆国は人権理事会の設置の決議において反対を表明した（注8参照）。しかし、人権理事会設置の総会決議の採択後、合衆国は人権理事会の設置を支持すると表明した。その一方、初回の理事国への立候補をおこなわない旨公表した。Hardar, *supra* note 10, p.8.

(48) Speech by Mr. Kofi Annan, United Nations Secretary-General, 7 Apr. 2005.

(49) W. Kälin and C. Jiménez, *Reform of the UN Commission on Human Rights*, pp.6-7.

(50) 現在、国連の主要な機関としては、総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所および事務局とされる。国連憲章7条1項参照

(51) UN. Doc., *supra* note 34, para.183.

(52) UN. Doc., GAR, *supra* note 28, para.1

(53) 国連広報センターHP参照。 <http://www.unic.or.jp/known/listm.htm> (as of September 22, 2006)

(54) UN. Doc., *supra* note 34, para.10.

(55) 国連とNGOの連携は歴史が長く、その設立時にまでさかのぼることができる。経済社会理事会がNGOについて協議資格等を決定してきた。1968年にNGOとの協議取極の決議を経済社会理事会は採択し、その後、1996年に見直しをおこなっている。Economic and Social Council, Resolution 1996/31 of 25 July 1996. 山下也子、吉村祥子第4章「国際機構と個人・NGO・企業」横田洋三編『新国際機構論 上』（国際書院、2006年）214頁～218頁。

(56) UN. Doc., *supra* note 34, para.10.

(57) UN. Doc., *supra* note 34, para.11.

(58) 山下・吉村、前掲（注55）224頁。

(59) UN. Doc., *supra* note 34 para.2.

(60) Id. para.3.

(61) Id., para.5.

(62) この普遍的定期審査メカニズムは、人権理事会の発足後、一年以内に様式、手順について決定する。Id, para.5 (e).

(63) 国際人権条約の各条約機関の履行確保については、畑博行・水上千之編『国際人権法概論（第四版）』（有信堂、2006年）、第Ⅱ部国際人権条約とわが国へのインパクト、33頁～115頁参照。

(64) ただし、普遍的定期審査メカニズムは、既存の国際人権条約との重複を避けることが規定されている。

(65) Ghana, supra note 11, p.703. 国連人権高等弁務官もこの新たな人権理事会の機能に賛成を示した。Plan of Action submitted by the United Nations High Commissioner for Human Rights, U.N. Doc., A/59/2005/Add.3, Annex 3 (May 26, 2005), p.22, para.92.

(66) UN. Doc., supra note 34, para.4. 人権理事会がおこなう審査の対象となる人権には、市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的権利が列挙されるとともに、発展の権利が含まれている。

(67) Gaer, supra note 10, p.10.

(68) 最上、前掲（注7）、120頁。

(69) 同上。

(70) 国連改革論については、最上、前掲（注7）、141頁～144頁を参照。

(71) 阿部浩己、今井直、藤本俊明『テキストブック国際人権法』（第二版）、（日本評論社、2003年）135頁～136頁。

（2006年9月30日脱稿）

付記：脱稿後、木村徹也「人権理事会の創設」『国際人権』No. 17 103頁～105頁に接した。

The Establishment of Human Rights Council

Miyako TATEMATSU

(Faculty of Literature & Social Sciences)

In June 2006, the newly established Human Rights Council began its role in the UN's system. The Human Rights Council was established by the General Assembly Resolution, A/RES/60/251, replacing the Commission of Human Rights.

The Commission of Human Rights had played a central role as the UN human rights body from the outset of the UN. This UN organ had elaborated many international human rights standards, such as the Universal Declaration of Human Rights and two International Covenants. However, after the end of the cold war, this UN organ had been criticized for its selectivity and inefficiency.

This newly established Human Rights Council consists of 47 States, elected by the General Assembly. The Human Rights Council will continue most of the task of Commission of Human Rights. In addition, the Human Rights Council will consider the human rights situation of UN member States. This innovative function, the universal periodic review, will be elaborated by the Human Rights Council.