

子どもの権利条約の通報制度(案)採択

～第3選択議定書(案)の意義と問題点と試訳～

富田麻理

目次

1. はじめに
2. 採択の背景
 - (1) 子どもの権利条約採択二十周年
 - (2) 主要の人権条約と通報制度
 - (3) 子どもの権利に特化した制度の必要性
 - (4) 作業部会の設置と起草
3. 第3選択議定書(案)の概観
 - (1) 全体的内容
 - (2) 個別的内容と解説
4. 第3選択議定書の意義と抱える問題
 - (1) 第3議定書の意義
 - (2) この議定書の抱える問題点
5. さいごに

<子どもの権利条約第3選択議定書(案)試訳>

1. はじめに

1989年12月、国連総会において採択された子どもの権利条約は、現在、193国(2011年8月31日現在)の批准国を有する。国連の主要人権条約の中では最も締約国数が多く、最も普遍的な条約である。

2011年6月、国際連合(以下国連)人権理事会は、子どもの権利に関する条

約（以下子どもの権利条約）を補完する第3の選択議定書となる、通報制度に関する議定書を採択し、総会へ送付した（決議17/18）。今後総会において採択されれば、子どもの権利条約は、既存の2つの選択議定書、すなわち子どもの売買、買春及び子どもポルノに関する選択議定書（2000年採択、2002年発効、日本は2005年批准）および武力紛争における子どもの関与に関する選択議定書（2000年採択、2002年発効、日本は、2004年批准）に加えて、3つの議定書を有することになる。

今回人権理事会で採択された第3議定書は、発効すれば、子どもの権利条約の締約国であって、かつ通報手続の議定書を批准した国においては、以下にみるような一定の条件を満たした子どもたち自身が、条約上の権利違反に関して、委員会に直接通報できる道が開けることとなる。このような制度は、一部の地域ではすでに存在しているものの、とりわけ、人権に関する地域機構を有さない日本などアジアの国にとっては、唯一といえる国際手続となり、極めて重要な意味をもつ。

それでは、新しく子どもの権利条約に備わった通報手続とは、一体どのようなものだろうか。子どもの権利に関する通報手続ゆえの特徴はあるのだろうか。この論文では、人権理事会で採択された第3議定書（案）を取り上げ、そのもつ意味や主要な論点について分析を加える。その際、この論文に添付する第3議定書の試訳を用いる。なお、今後の総会における議論で、文言の変更は加わる可能性があることをあらかじめ記しておきたい。

2. 採択の背景

（1）子どもの権利条約採択二十周年

通報制度は、政府報告書審査と並んで条約の履行を確保するうえで重要なものである。政府報告書制度は、条約機関が政府から提出された報告書に基づき、国内法や政策が、条約と合致しているかどうかを審査するものであるが、報告書に記載された内容を審査するという意味では、表面的な審査である。その意味で、実際の履行状況をみていくには、個人通報や調査制度は、重要な意味をもつ。人権条約の履行は、単に国内法の文言が国際法に違反していないだけで

は不十分であり、例えば女性差別撤廃条約では「女子に対する差別となる既存の法律、規則、慣習及び慣行を修正し又は廃止するための全ての適当な措置をとる」(2条(f))と規定し、実際に差別が撤廃されていなければならないとする。このような考え方は、いずれの人権条約においても共有されている。したがって、とりわけ個人より送付される通報は、実際の国家の履行状況を映し出す鏡でもあることから、政府報告書とともに人権条約の履行を確保するうえで両輪の関係をなすものである。しかしながら、かかる個人通報制度は子どもの権利条約には備わっていなかった。

作業部会の設置および早期の議定書案の採択には、以下にみるような要因がある。子どもの権利に関する通報手続の必要性は、1980年代に親条約である子どもの権利条約の起草段階でも議論されていた。しかし、当時は子どもの権利そのものである実質的権利および委員会に関する規定および政府報告書制度のみを起草することに専念された。その十年後の1999年、十周年を機に個人通報制度の起草の必要性は持ち上がった。しかし、当時も子どもの権利自体への関心が高く、手続の充実には関心が薄かったため、実現には至らなかった⁽¹⁾。

子どもの権利条約の個人通報に関する起草は、2009年、人権理事会決議を受けて開始した。人権理事会は決議11/1によって、通報に関する子どもの権利条約選択議定書の「起草の可能性について考察する(exploring the possibility of elaborating)作業部会」を設置した。そこには二十周年を契機に、子どもの権利条約に通報手続を付与したいという機運が存在していた。

(2) 主要の人権条約と通報制度

国連の主要人権条約には、政府報告書審査制度の加え、いずれも通報制度が備わっている。通報制度は、選択議定書によって設置されているものと、条約内の条文によって設置されているものと二つの方式がある。

未発効分を含めれば、選択議定書によって通報制度が備えられているものとしては、市民的、政治的権利に関する国際規約(以下自由権規約)、経済的社会的文化的権利に関する国際規約(以下社会権規約)、女性差別撤廃条約、障

(1) A/HRC/13/43 第26-27項。

害者条約がある。他方、条約内に通報制度を設け、任意加入の方式と取っているものとしては、人種差別撤廃条約(14条)、拷問禁止条約(22条)、移住労働者条約(77条)、失踪条約(31条)がある。なお、設置根拠となる文書が選択議定書あるいは親条約の中の条文という形式による制度そのものの差異は、基本的に存在しない。

このように未発効分を含め、国連によって採択された主要な人権条約の全てが通報制度を有している。とりわけ、この中で、社会権規約に通報手続の議定書が採択されたことにより、社会権の司法判断適合性の議論に一定の結論がついたことは大きい⁽²⁾。以上のように、他の主要条約に通報手続が策定された中、子どもの権利のみが、通報制度を有していなかったのである。

さらに、地域的機構に目を転ずると、すでに子どもの権利の個人通報制度はいくつか存在している。例えば、1999年の子どもの権利と福祉のアフリカ憲章の履行を確保する子どもの権利および福祉に関するアフリカ専門家委員会、同憲章の違反に対する個人通報を扱う職務権限が与えられている。また、多くの国においても、国内人権機関が子どもの権利に関する個人の通報を受け付けている。

このように他の主要条約に通報制度があること、地域機構や国内人権機関ではさらに子どもに特化した制度があることに鑑み、子どもの権利条約本体にも通報制度を作りたいという希望が、NGOや委員会から挙がっていた。

(3) 子どもの権利に特化した制度の必要性

すでに運用されている国連の人権条約機関(例えば自由権委員会)においても、締約国の管轄下であって、規約上の違反に関するものであれば、決して子どもからの通報を排除しているわけではない。ただ、その数は条約機関全体を合わせても全体の2 - 2.5%にとどまる⁽³⁾。その理由は定かではないが、いずれの条約も子どもの権利に特化したものではないこと、子どもに特有な問題や権利に対して専門的な対応が必ずしもできていないことが考えられる。こうした経緯から、子どもの権利に特化し、子どもの権利条約を補完する、通報制度が

(2) A/HRC/13/43 第28項。

(3) *Id.*, 第78項。

必要と考えられるようになった。

このような必要性については、子どもの権利委員会は、例えば、一般意見5において、権利が意味を持つには、違反を正す効果的な救済が必要であると述べている⁽⁴⁾。また、子どもの権利条約の履行の手助けをする国連子ども基金(ユニセフ)も、子どもに特化した制度の設立を訴えている⁽⁵⁾。これに加え、多くのNGOが通報制度の設置を強く望んでいた⁽⁶⁾。

このように、子どもの権利条約採択後二十周年を迎え記念すべき時機であったこと、多くの人権条約、なかでも社会権条約および女性差別撤廃条約が通報制度を有していること、また既存の制度では、子どもの権利について審議することには限界があること、子どもの権利をめぐる既存の国内的、国際的制度の実行の存在といったことから、子どもの権利の通報制度の設立の条件が整っていたといえる。

(4) 作業部会の設置と起草

以上のような背景から、2009年人権理事会は、子どもの権利条約の二十周年を記念として、まず子どもの権利条約の選択議定書起草の可能性について考察する作業部会を設置した(決議11/1)。この作業部会の議長は、スロバキア出身のドラホスラフ・シュテファーネク氏が務め、2009年12月にジュネーブにおいて会合をもった。この会合には、人権理事会の理事国をはじめとして、非理事国、子どもの権利委員会の議長、ユニセフ、関連のNGOが出席した。作業部会は、最終的に子どもの権利条約の個人通報に関する選択議定書は必要であるという報告書を採択し、人権理事会に提出した。

この報告書を基に、人権理事会は、2010年、通報に関する選択議定書を「起草する(elaborate)」する職務権限を同作業部会に付与した(決議13/3)。作

(4) 第24項。

(5) A.HRC/13/43 第27項。

(6) 例えば、A/HRC/WG.7/CRP.5, *Joint submission presented by International Save the Children Alliance, Kindernothilfe, Organisation Mondaial contre la Torture (OMCT), SOS Children's Villages International, World Vision International, the Child Rights Information Network (CRIN), the Global Initiative to End Corporal Punishment and the NGO Group for the CRC.*

業部会は、2010年12月および2011年2月に計10日間の会合を開いた。議長は、第1回会合と同じシュテファーン・ネク氏が務めた。彼は、前年の作業部会の議論や、非公式会合、専門家（NGOも含む）との会合を基盤とし、選択議定書の議長案（A/HRC/WG.7/2/2）および改訂版（A/HRC/WG.7/2/CRP.2）を作成した。作業部会の出席者は前回と同様であり、部会は議長案に基づき、討議を重ね、最終的な選択議定書案（A/HRC/C/17/36）を採択した。

人権理事会は、作業部会の選択議定書案を2011年6月に採択した（決議17/18）。そして総会に決議案を送付し、総会に同議定書案の採択を要請している。

このように第3議定書案は、実質1年で議定書案が採択されるという、極めて早いペースで採択された。これまでの通報制度が採択まで数年を要していたのをみれば、その速さは驚くべきものであった。NGOの中には、その拙速な採択に警鐘を鳴らすものもあった。しかし、他の条約とは対照的に、おおむね大きな対立もなく、議定書案は採択された。

その要因はなにか。まず、子どもの権利への関心の高さがあるだろう。条約本体の批准国数からみても、またこれまでの人権委員会や人権理事会の議論も、子どもの権利については、他の権利と比較して、なるべく対立を回避したいという各国の姿勢がある。

さらに、他の地域制度を含め人権条約の通報制度の深化と進化も決して見落としてはならないだろう。以下に詳細にみるように、初期の人権条約の通報制度の文言と比べ、子どもの権利条約の通報制度は詳細なものとなっている。とりわけ、難産であった社会権規約の通報制度の起草は記憶に新しいが、国連ができて以来ともいえる通報制度の起草過程や、30年以上にわたる条約機関における運用の中で、通報制度は培われ、進化してきた。今回採択された子どもの権利条約の通報制度は、国連人権条約の通報制度の歴史の集大成ということもできる。つまり、子どもが委員会に自らの人権侵害を直接申し立てられるという画期的な制度であることに加え、国連における半世紀近い通報制度の運用によって、通報制度がどれほど発展したのかを確認することができる点でも興味深いものである。また、全ての国連主要人権条約に通報制度が設けられたこと

により、人権条約の実施の側面においても、新たな段階に入ったといえることができる。

2. 第3 選択議定書の概観

それでは、人権理事会において採択された第3 選択議定書(案)はどのような内容なのだろうか。ここでは、特筆すべき主要な内容に着目して、内容を明らかにしていきたい。

(1) 全体的内容

まず、選択議定書の構成は、10段落の前文と24条からなる本文から成っている。本文はさらに「一般規定」「通報手続」「調査手続」「最終規定」の4部に分かれている。

通報の制度は、全部で4種ある。「個人通報」のほか、「国家間通報」「調査制度」そして「重大なまたは組織的な侵害に関する通報(調査制度)」である。これらについては、以下で詳しくみていく。

なお、全体的にみると、これまでの国連人権条約の通報制度の条文の文言をそのまま用いているか、若干の変化を加えているものが多い。とりわけ通報制度の中でも比較的最近になって採択された女性差別撤廃条約と社会権規約の選択議定書の文言が基盤となっていることが多いのが特徴である。それは、通報制度の歴史的展開も影響しているとも考えられるが、女性の権利の保護促進と留意すべき点が類似していることも関係していると思われる。

(2) 個別的内容と解説

それでは、第3 議定書はどのような内容なのであろうか。以下では、いくつかの特筆すべき内容を選び、詳しくみていきたい。なお、本文中で用いている第3 選択議定書(案)の翻訳は、筆者の試訳である。

(a) 委員会の権限 (第1条)

第1条では、「この議定書の締約国は、この議定書に規定される委員会の権限を認める」と規定する。他の通報手続同様、通報の検討は条約の委員会が担う。また、第3 選択議定書の未批准国は対象とならないことはもとより、子どもの権利条約(=親条約)の未批准国も、審議の対象とはならない。また、第

3 議定書を批准していても、第1、第2 選択議定書を批准していない場合は、これらも検討の対象とはならない(2項)。

(b) 委員会の機能を導く一般原則 (第2条)

ここでは、委員会を導く二つの重要な原則が規定されている。これらの原則はいずれも他の条約の制度には挿入されておらず、今回子どもの権利条約のための通報制度が採択された大きな理由でもある。

第1に、「委員会は、この議定書によって与えられた機能を実現するにあたって、子どもの最善の利益の原則によって導かれなければならない」とされる。これは子どもの権利条約の第3条「子どもに関する全ての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、子どもの最善の利益が主として考慮されるものとする」に掲げられた原則で、子どもの権利条約の要となっている。委員会は、通報を審議する際、子どもの最善の利益を常に考慮しなければならない。

第2に、子どもの権利条約における子どもは、18歳未満である(2条)が、子どもが大人と極めて異なり特別な注意が払わなければならない理由に、子どもの多様性がある。子どもは、置かれた状況や環境だけでなく、年齢による差異が非常に大きい。そこで、この点についての特別な配慮が必要となる。すなわち、子どもの権利および見解に留意しなければならない子どもの見解は、子どもの年齢および成熟度に従った相応の重要性が与えられなければならない。つまり、子どもの権利委員会が通報を審議する際、その子どもの年齢や成熟度に特別に配慮をしなければならず、他の条約機関とは検討のしかた等が異なる場面も今後でてくると思われる。

しかし、以下にみるように、通報は文書によらなければならないとされ、例えば字が書けない乳幼児の扱いは、今後手続規則や実行によって明らかにされていくことになるだろう。今回の子どもの権利条約の通報制度の起草過程でも話は上ったが、女性差別撤廃条約の選択議定書の起草段階でも、非識字の女性からの通報をどのように扱うかが問題となり、書面要件をなくす議論もあった⁽⁷⁾。

(7) 西立野園子「女子差別撤廃条約選択議定書 個人通報手続と調査手続の導入」『ジュリスト』1176号 2000年4月15日、80頁注(25)。

途上国の子どもの場合も、字が書けない子どもが多く存在すると考えられ、こういった子どもたちの考慮が必要となるだろう。第2項では、「通報が個人または集団のために提出される場合には、当該通報は、通報者が個人または集団の同意なしにそれらの者のために行動することを正当化できる場合を除くほか、当該個人または集団の同意がなければならない。」と規定しており、字が書けない子どもや表現力の未熟な子どもがいることを考慮し、代理人による通報も認めている。しかし、基本的には、同意が必要とされる。例えば、失踪などの理由で、本人による通報ができないことが明確であれば、代理による通報も可能である。字が書けない子どもは、乳幼児、小学校低学年が多いと考えられ、こうした幼い子どもの「同意」をどのように解するか、という問題が今後でてくるだろう。このように、この条文だけでは、通報制度の運用は難しいと思われ、子どもの権利委員会によって詳細な手続規則の採択が必要となるだろう。

(c)保護措置(第4条) および暫定措置(第6条)

被害に遭った子どもがさらなる虐待や脅迫を受けないようにする必要がある。第4条では、「締約国は、その管轄下にある個人が、この議定書に従った通報や委員会と協力を行った結果としていかなる人権侵害、虐待または脅迫を受けないことを確保するためにあらゆる適当な措置をとる」と規定している。被害にあった子どものプライバシーの保護が明示的に書かれている。女性差別撤廃条約の通報制度の同様の規定が基盤となっている。

しかし、実際にどこまで保護が可能なのか、という疑問も残る。例えば、被害に遭った子どもが委員会に通報を行った場合、委員会や締約国は、内密に処理することが制度としては確立しているが、NGOが発表したり報道の対象となることは十分に考えられる。あるいは、委員会が最終的に採択する報告書には、審議の対象となった事件が公表される。国内救済を終了した事件であれば、通報前の段階で相当脚光を浴びている可能性もあり、一般の人も含め誰が通報を行ったかは容易に推察できる。二重、三重の被害から子どもを守ることは、この規定に基づけば締約国の義務となっているが、非常に難しい問題を抱えているといえる。

なお、保護の措置とは別に、暫定措置というものがある。通報の受理後、本

案が決定するまでの間、委員会は締約国に対して、暫定的な措置を取るよう
に要請することができる。この措置は、「回復不能な損害を回避するため」であ
り、「例外的な状況において必要」なものとする。また、この暫定措置をも
って、通報の最終解決とはみなされない。これは、自由権規約委員会などで、
個人通報の審議期間中に死刑の執行等を取りあえず止めさせるために制度化さ
れた。ただし法的拘束力は有しない。子どもの権利では死刑は認められていな
いため、措置の対象となるのは、難民や違法入国者の本国等への強制送還が多
いと考えられる。

(d)通報手続(第5条 12条)

(i)個人通報

どのような通報が受理できるか

まず、「通報は、締約国の管轄内にある個人または集団であって、その締約
国によって以下のいずれかの文章に規定されるいずれかの権利を侵害された被
害者であると主張する者が提出できる」(第5条)、この条文との関連で、次の
点が問題となるだろう。

第1に、被害者は、第3選択議定書を批准した国にいる個人または集団に限
定される。侵害された権利の範囲は、すでに批准している子どもの権利条約お
よび議定書となる。通報制度を批准していない国家や未批准の文書については、
当然対象とならない。日本は、国連の人権条約の全ての通報制度に入っていな
い。子どもの権利条約の通報制度が総会において採択されても、日本が批准し
なければ、当然のことながら、子どもはこれを利用することができない。また、
これとの関連で第7条では、当該国において発効した後の事例でなければなら
ない。ただし、発効前の事例であっても、発効後違反が継続している通報は、
認められる。

次に、ここでいう個人または集団についてである。これは、後述する集団的
通報とは異なるものである。「個人または集団」という文言は、これまでの条
約を踏襲したものである。「集団」とは基本的には一人ひとりが識別できるも
ので、同様の権利の侵害を受けた複数の個人が集まって一つの通報を提出す
ることである。個人を特定できない集まりは、ここでいう「集団」には当たらな

い⁽⁸⁾。同様の考え方は、子どもの権利条約においても適用されることになるだろう。

第3に、「管轄内」の意味することである。これについては起草段階では特段議論とはなっていない。しかし、例えば通報制度の締約国が、子どもの権利条約に入っているが通報制度には入っていない国を空爆したとしよう。そのような場合、被害を受けた子どもたちの通報は受理されるのか、という問題がある。あるいは、通報制度に入っていない国が、通報制度に入っている領土内において、子どもに対して人権侵害等を行った場合、どうなるのだろうか。今後の委員会の事例法で明らかにされると思われる。

第4に、個人は「締約国による違反」に対して通報を行うこととされている。ここで問題となるのが例えば次の点であろう。第1に、締約国の社会権の違反である。なにをもって「違反」といえるのか。これについては、後述する。第2に、私人間の権利侵害である。私人間の権利侵害として子どもの権利の場合、日本で実際に問題となりうるのは、親や保護者等による虐待であろう。同様に、子どもポルノ等も問題となるだろう。いずれの場合も、議定書上問題となるのは、「違反している締約国」であることから、違反している個人は、制度上、加害者にはあたらない。この点については、規約委員会や女性差別撤廃委員会の事例法が参考となってくるだろう。一般的に、個人通報の審議では、人権を侵害している個人の条約違反の責任は追及されず、そのような人権侵害（例えば虐待）を許した締約国の制度の条約違反が問題とされている。

そもそも国際人権法は、個人の権利が規定される一方で、義務は基本的に国家が負うとされてきた。それは、人権侵害を行うのは、国家であり、個人はそれから守られる権利があるという構図が背景にあった。例えば、拷問禁止条約の拷問も、広義では、私人間の「拷問」も考えられるが、一般的には、狭義の

(8) 自由権規約委員会の手続規則第96条(b)が参考となる。基本的には自然人、代理の場合は親類となっているが、明らかに失踪などの理由で、被害者自身が通報できない場合の代理通報は例外的に認めている。「一般的な規則として、通報は個人自身または代理の親類によって提出されなければならない。ただし委員会は、例外的な場合において、被害者と主張する者自ら提出することが明らかでありかつ通報の執筆者が被害者のために行動する際、被害者の代理人として他の者が提出を認めることができる。」

定義が採用され、基本的には私人間の「拷問」は排除され、拷問の定義に当てはまるにはなんらかの国家の関与が必要と考えられている⁽⁹⁾。女性差別撤廃条約も、女性への暴力を私人まで拡大している。今日、国家による違反のみを問題とするには、人権の保護促進の実現にとって、限界が来ており、国際人権法の次なる段階を迎えているといえよう。

それでは、もう少し詳しく、受理できない通報についてみてみたい。条文には、つぎのようなリストが掲げられている。基本的には、これまで採択された他の個人通報手続と同じである。受理できない通報として、(a)匿名の通報、(b)文書によらない通報、(c)規約の規定ではない権利が対象となっている場合、(d)同一の事実が委員会もしくは他の国際的な手続で審議中か審議完了したものである場合、(e)利用しうる全ての国内救済措置を尽くしていない場合、(f)十分に立証されていない通報の場合、(g)関係国において条約が発効する前の事件(ただし、その事実が発効以降も継続している場合は、受理する)(h)国内救済措置を尽くしてから1年以内に提出されていない場合(ただし、この期限内に提出できなかったことが立証できれば、受理する)が具体的に列挙されている。

実際に、他の個人通報手続においても、受理されない通報の大半は、上記の条件を満たさないものであり、人権高等弁務官事務所(OHCHR)によれば、通報が登録される前、すなわち委員会の審議の前にすでに条件を満たさないものとして多くが却下されている。仮に登録されたとしてもそのうちの40 - 50%が受理不可能とされている。その理由が、批准国でない国内救済を尽くしていない、対象となる条約の権利が違反されていないこと、証拠が不十分であること、通報者が被害者ではないこと等が挙げられる⁽¹⁰⁾。日本は一つも通報手続には加入していないが、日本からの通報が受理不可能の分に含まれている可能性は十分にある。

(9) 拷問禁止条約の個人通報では、1条の拷問の諸条件を用いて事実の判断に及んだ事例は少なく、問題となっているのは圧倒的に第3条の不送還に関する問題である。この理由として、「拷問」が強行法規と判断されることから、拷問の認定を回避することも考えられるが、拷問の主体の問題も否定できないだろう。今井直「拷問禁止条約の個人通報手続」『法律時報』77巻12号、2005年11月、43および46頁。

(10) A/HRC/13/43 第85項。

子どもの権利の観点からみると、受理可能性をめぐる問題は、以下の3点が問題となると思われる。

第1に、(b)の文書によらない通報をめぐる問題である。子どもの権利条約の対象では、18歳以下の子どもであるから、当然まだ字が書けない幼児や、文章的に表現が未熟の子どもも通報者としての資格を有する。起草過程で、委員会のほか多くの国やNGOから文書以外の可能性についても認める道を開く必要があるのではないかという意見が出た。よって、議定書の規定ではなく、委員会の手続規則の規定で対応するのが望ましいのではないかと提案された。すでに、障害者条約の選択議定書では、通報を文書に限定していない。これを受けて、議長が示した第1案には、通報の形態については言及がなかった⁽¹¹⁾。しかし、大半の国は、文書以外の通報は真偽の問題や、委員会の資源の限界もあり、文書による通報が望ましいという意見が出た。そして、最終的には、通報は文書によらなければならないという規定が挿入された⁽¹²⁾。

第2に、(e)の国内手続の完了である。この規定は、人権条約のみならず環境条約を含む多くの国際法に用いられている文言であり、一般的な規定である。しかし、子どもの観点からみると、国内手続が尽くされるのには、相当数の年月がかかり、その間、成人してしまう可能性がある。作業部会の第1回の会合において、子どもが国内手続を尽くす等の過程で大人になった場合はどうなるのか、という懸念が表明されたことを受けて、議長案では「被害があった時点で子どもだった (to have been victims while they were a child)」という文言が挿入されていた。しかし、ユニセフをはじめとして多くの国から、通報者を子どもに限定することは、代理の者による通報も閉ざすことになる等の理由で、「個人」と改めるように提案された⁽¹³⁾。これらの経緯から、最終的な議定書案にはこの文言は含まれていない。

国内手続の完了をどこまで厳格に適用するかは、子どもの最善の利益の観点

(11) A/HRC/WG.7.2/2 およびA/HRC/17/36 p.14。委員会は、「運用に際して、子どもの最善の利益から、文書以外の通報も否定しえない」というコメントを起草の際述べている。

(12) A/HRC/17/36 第51-53項。A/HRC/17/36 第51-53項。

(13) *Id.* 第38-40項。

から問題となることもあるだろう。国によっては、国内法によって子どもが原告適格を認められない場合もある⁽¹⁴⁾。また、国内手続を尽くす間に、子どもは成長してしまい、被害は拡大する可能性もある。この点について、規約人権委員会は通報の審議の中で、子どもの場合は大人とは異なり、1年の経過が大きな違いをもたらすことから、一定の考慮が必要であるとしている⁽¹⁵⁾。

第3に、国内手続完了との関連で、(h)の1年以内に通報を送付すべきであるという具体的な期日が設けられた点である。例えば自由権規約の場合、このような規定は存在せず、運用の中で適用されてきた。国内手続完了後著しく時間が経過した通報は受理されていない傾向にあるが、全体的な状況を加味して判断している。この規定が起草された背景に、条約の文言で明示的に規定した方がよい、子どもの委員会としてもとりわけ対象が子どもであることから、迅速な対応、問題解決をはかりたい、という考えが恐らくあったことは理解できる。しかし、はたして1年という期限は妥当なのか。とりわけ、子どもが自身で通報を行なうかどうかの決断を下すとは考えられにくく、専門家やNGOの支援が必要となるだろう。このような支援が受けられない子どもの場合は、個人通報を行うことは、難しいと言わざるを得ない。仮に、後になって個人通報の可能性を知り、自分の権利を回復する可能性があったことを知ったとしても、この条文はこのようなケースを排除してしまいかねない。むしろ条約の文言ではなく、より改正しやすい手続規則や運用の中で柔軟に適用していった方がよかつたのではないかと考えられる。

通報の検討(第10条)

通報の検討については、これまで採択された個人通報に関する文書と基本的に同じである。委員会は、供された全ての文書を基盤として、通報を非公開の場で審議する。委員会は、まず通報が受理できるのか審議する。受理された通報は次に本案が審議され、最終的には条約の違反の有無を含めた見解が採択される。いずれの場合も、これまでの条約機関の手続では、関係国および関係当事者ならびに関係の機関等からの意見の提出が要請されている。

(14) *Id.* 第39項。

(15) 例えば、Communication 1052/2002, N.T. v. Canada

国内の裁判のようなものではないため、「準司法的」な手続とも言われる。通報を送付された締約国は、6カ月という期限内に、「問題を明らか」にし、「当該締約国によってとられた救済措置がある場合」は、それを委員会に報告しなければならない。委員会は、審議終了後に採択する見解および勧告を遅滞なく関係当事者に送付することになっている。

ところで、子どもの権利条約の通報制度で特に目を引くのが、第10条4項である。次のように規定している。「経済的、社会的または文化的権利が侵害されたという通報を審議する場合、委員会は条約の第4条に従って締約国がとった措置の合理性(reasonableness)について審議する。その際、委員会は、締約国が条約の経済的、社会的および文化的権利の実施のための一定範囲に及ぶ政策的措置を取る可能性があることを留意しなければならない」。これは、社会権規約の選択議定書の第8条4項とほぼ同じ文言である。

周知のように通報制度が選択議定書として初めて採択されたのは、自由権規約である。同規約の起草段階では、国際人権規約を1つの形で採択することを目指しており、その際、履行確保の制度も個人から違反を訴えることができる裁判のようなものを想定していた。しかし、とりわけ経済的、社会的、文化的権利が裁判による履行の確保がそぐわない、すなわち司法的な判断に適合した権利ではない(non-justiciable rights)という討議の対立から、国際人権規約は今日のように社会権規約と自由権規約の2つに分かれただけでなく、通報制度も規約の本体ではなく、選択議定書という形で採択された⁽¹⁶⁾。それゆえ、社会権規約の議定書が採択されるまで、自由権とは実施方法や基準が異なっていると考えられたし、また、「合理性」の文言が示すように、異なる基準の設定に関しては、変化がないといえるだろう。

第10条4項は、作業部会の議長が作成した第1案には含まれていなかった。そして、最終的に採択された条文には「締約国がとった措置の合理性(reasonableness)」という、経済的、社会的または文化的権利の実施に関する基準が加わった。基盤となった社会権規約の選択議定書は、かかる基準を人権条約の中

(16) 拙稿「人権保護促進のための国際的取り組み」横田洋三編『国際人権論』(法律文化社、2008年)23頁、および滝澤美佐子「国際人権章典」同書、39頁。

では初めて含めたもので、他の条約ではこのような基準に関する規定は見られない。この文言は一方で、社会権の権利の多くが漸進的性格を有していることから、自由権の義務とは異なるものであって、その履行に際しても異なる基準が適用されなければならないことを示している。しかし、多くのNGOは、この条文は、ウィーン宣言の人権の不可分性と反するもので、権利の間の序列を創出すること、子どもの権利条約第4条との関連で問題となると批判している。

社会権の問題は、途上国の問題ととらえられる向きも多いが、昨今の日本の場合、この条文が大きな問題および意味をもつことになるのは確かである。日本の相対的貧困率は2005年には14.9%となっており、先進国ではメキシコ、トルコ、アメリカについて悪い⁽¹⁷⁾。貧困層は、高齢者と一人親世帯に特に集中しており、後者の子どもは貧困の状態に置かれる確立が高くなっている。かかる状況は、早急に改善できる可能性は低く、選択議定書に加入した場合、この条文に関する通報が多く寄せられることは十分に考えられる。

今後、この議定書や社会権規約が発効し、運用の段階で、委員会内外から様々な議論が出てくるだろう。とりわけ「合理性」の基準とは実際は何をさすか、今後の委員会の事例法によって明確にされることが期待される。

最後に、通報審議後の手続についての規定が置かれている(第11条)。これは社会権規約および女性差別撤廃条約の通報制度の条文とほぼ同じ文言となっており、議長の第1案から大幅な修正なしで最終案が採択された。

この規定によれば、通報の審査後に採択された見解および勧告に対して、当該締約国が取った措置および取る予定の措置の情報を、6か月の期限内に、委員会に送付することが要請されている。このような追加情報は、その後の政府の報告書に含めることができるとしている。

個人通報の見解採択後の手続は、例えば自由権規約の選択議定書では設けられていない。自由権規約の第1議定書第5条4項の見解や勧告の関係当事者への送付で終了していた。しかし、見解の採択の結果、締約国が何も措置を講じなかったのでは、まったく無意味である。そこで、締約国が通報手続の見解を

(17) http://www.oecd-tokyo.org/pub/statistics_japan.html。2011年8月31日取得。

受けてどのような措置を取ったのかは、報告をするような事後措置を手続規則等で対応してきた。この第3議定書では、議定書上の文言として明文化した意味では、一步進展したといえる。しかし、見解の履行は国内の裁判所のような執行力を伴わず、あくまでも勧告にすぎない点で、たとえば6カ月以内に追加情報を提出できなかった国家に対しての措置や、その対応の内容が不十分であった場合、どうなるのか、という問題が残る。

友好的解決（第9条）

第9条1項では、次のように規定している。「委員会は、条約かつまたは選択議定書が定める義務の尊重を基礎として事案を友好的に解決するために、関係当事者に対してその調停を利用可能とする。」これは、社会権規約第7条とほぼ同じ文言である。このような友好的解決の手続は、個人通報の中では、比較的新しい制度であるといえる。

友好的解決とは、委員会が、関係当事者に対して調停を促すことをさす。また、この友好的解決の合意をもって、審議は終了したものとされる（2項）。この条文の背景には、通報の審議が、国内手続の段階から含めれば、相当長い期間かかることになり、少しでも早い解決がのぞまれること、委員会自体の作業の軽減も考えられていることがある。また、子どもが更なる被害者となることを食い止める主旨もある。

確かに、早期の解決は望ましいが、問題がないわけではない。とりわけ子どもの権利に関していえば、当事者には当然権利が侵害された子どもが含まれるわけであり、大人と対等な立場で、友好的な解決へと合意ができるか、という疑問が残る。かかる合意は、強制されたものではないといえるのか、新たな人権侵害を生む可能性はないか、という懸念も生じる。拙速な解決が、実質的解決につながるのか、注意を要するだろう。また友好的解決の合意自体が、子どもの権利条約の条文を履行しているか、それとも違反していないか、新たな条約違反を生む可能性はないか、慎重な運用が必要となる。

(ii) 国家間通報（第12条）

通報制度の第2は、ある国家（締約国）が別の国家（締約国）の条約違反を通報できるという、国家間通報制度である。類似の規定は、自由権規約第41条に

もある。しかしながら、これまで実行上、国家間通報は用いられたことはない⁽¹⁸⁾。

この条文(制度)は、特に議論なく、削除されることなく残った。これまでの国連の人権条約の履行確保の制度で一度も使用されたことのない制度を、あえてこの選択議定書に含んだ理由があまりはっきりとしない。

(iii) 調査手続～重大かつ組織的侵害に関する調査手続とその事後措置～
(第13条と14条)

第3議定書には、第3の手続として、「調査手続」を置いている。委員会が締約国の条約、第1、第2選択議定書の「重大または組織的な侵害を行っていることを示す信頼できる情報を受理した場合」、当該締約国に対して情報提供を求めること、調査のための委員会を設立すること、その委員会は当該国の同意が得られれば、当該地域に訪問する権限を有することができる(13条1および2項)。このような調査は、内密に実施される。調査の結果、委員会はさらに勧告を採択し、この採択を受けて当該締約国は、所見を6カ月以内に委員会に提出しなければならない。他方で、かかる委員会の調査手続を締約国は認めない宣言をすることも許されている(第14条)。この条文は、女性差別撤廃条約選択議定書第8および9条の文言と類似している。また同様の調査手続は、社会権規約選択議定書(第12条)および障害者条約選択議定書(第7条)にもある。

ただ、社会権規約選択議定書の第12条1では、この手続に付されることを締約国は宣言することができる(opt-in)方式を取っているが、子どもの権利条約では、そもそも選択議定書自体が選択的に批准するものであることからさらに加入する(opt-in)規定を設けることはそぐわないとして、調査手続の権限を委員会に認めない旨の宣言をすることができる形にした(7項)。この宣言は、後に撤回することもできる(8項)。

それでは「重大な侵害」とはなにか。基盤となった女性差別撤廃条約の起草過程をみると、女性の生命や身体的、精神的安全が脅かされているような状態をさすと考えられる。例えば拷問、強制失踪、殺人などがあてはまる。他方、「組織的な侵害」とは、侵害の規模や範囲あるいは侵害を引き起こすような制

(18) A/HRC/17/36 第89項。

度や政策によって判断されるものである⁽¹⁹⁾。「重大な侵害」と「組織的侵害」の間は、「かつ」ではなく「または」によって結ばれていることも留意しなければならない。重大な侵害、すなわち拷問や強制失踪が、組織的な侵害すなわち制度や政策であれば、どちらかの要件だけで調査手続の対象となる⁽²⁰⁾。これまで、女性差別撤廃条約の調査制度では、例えばメキシコにおいて起きた320名の女性の誘拐事件がある⁽²¹⁾。

この条文は、議長が初めに提示した議長案からほぼ修正なく、採択された。ところで、議長案の第1項では、この調査手続とは別ではあるが、関係する「集団的手続」に関する規定が含まれていた⁽²²⁾。なお、既述のとおり、これは第5条の「集団」とはまったく別個のものである。

構想されていた集団的手続とは、NGOや国内人権機関から送付される、必

(19) 近江美保「女性差別撤廃条約」『法律時報』77巻12号 2005年11月、52頁。

(20) 女性差別撤廃条約の起草過程で、当初1503手続の「serious and systematic (重大かつ組織的な)」な権利侵害を対象としていた。これに対して、要件の緩和の主張が、アフリカやラテン・アメリカ諸国から出され、そこで、日本が「serious」よりも重い「grave」とし、「or」とする旨の提案を行い、採択された経緯がある。西立野園子「女子差別撤廃条約選択議定書」77頁。

(21) “Equality Now” および “Casa Aminga” の2つのNGOから提出された通報。近江美保「女性差別撤廃条約」53頁。

(22) 削除された条文は次のとおりである。

“ 1. National human rights institutions and ombudsman institutions and non-governmental organizations in consultative status with the United Nations Economic and Social Council with particular competence in the matters covered by the Convention and the Optional Protocols thereto, which have been approved for that purpose by the Committee, may submit collective communications alleging grave or systematic violations of any of the rights set forth in:

(a) The Convention;

(b) The Optional Protocol to the Convention on the sale of the children, child prostitution and child pornography;

(c) The Optional Protocol to the Convention on the involvement of children in armed conflict.

2. Each State party may, at the time of signature or ratification of the present Protocol or accession thereto, declare that it does not recognize the competence of the Committee provided for in subparagraph 1 (b) and/or (c) of the present article.

3. Any State party may also, at the time of ratification or accession to the present Protocol, or at any time thereafter, declare that it recognizes the right of any national non-governmental organization within its jurisdiction, which has particular competence in the matters covered by the Convention and the Optional Protocols thereto, to submit collective communications as provided for in paragraph 1 of the present article. ”

ずしも直接的に被害者との関係がない、具体的な事件ではない人権侵害についての通報のことである。このような制度は、例えば子どもの権利および福祉に関するアフリカ憲章の下で委員会が扱っている⁽²³⁾。ヨーロッパ社会憲章やユネスコやILOもこのような集団的通報を認められているという⁽²⁴⁾。

これまで子どもの権利条約以外の人権条約の個人通報手続の起草段階でも、集団通報の可能性は検討されたものの、結局のところ、採択されることはなかった。今回も子どもの権利委員会のみならず多くのNGOからは強い支持があった。子どもにとっても委員会にとっても大きな利点があるというのが理由である。例えば、委員会にとっての利点としては、委員会には類似の通報が多く寄せられ、同様の問題をまとめて審議できる点、具体的な事例がなくとも国家の条約違反は存在しており、具体的な被害を待たずとも、審議することによって事前に多くの被害を防止できるというものである⁽²⁵⁾。他方で、子どもにとっての利点としては、同様の違反が存在し、被害を事前に食い止めることができるということのほか、国内的救済を待たなくてもよいため、特に成長の早い子どもにとっては重要である点、通報者として具体的に名乗らなくても済む（これは子どもの保護の観点から大事である）点、通報を文書に収めることのできない子どもにとってはとりわけ重要等がある⁽²⁶⁾。

しかし、国家は極めて否定的な反応であったため、最終的な議定書案からは結局削除された。反対の大きな理由とは、重大または組織的侵害に関する手続との関連で、重複がみられるということ、集団の範囲が明確ではないこと、具体的な被害を扱う通報制度とは合致しないというものであった。だが、むしろ

(23) A/HRC/WG.7/2/2 第13項。

(24) *Id.*, 第14項。

(25) A/HRC/17/36第49項、A/HRC/WG.7/2/3第3(d)項。

(26) 例えば、Peter Newell, “Collective communications - and essential element in the new Optional Protocol for the Convention on the Rights of the Child”, Briefing from Peter Newell, expert invited to contribute to the first session of the Open-ended Working Group to explore the possibility of elaborating an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child - September 2010, Paulo Sérgio Pinheiro, “Submission commenting on the revised proposal for a draft optional protocol to the CRC, prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-Ended Working Group”, 8 February 2011.

重大または組織的侵害は、人権理事会の下での通報手続が存在しているため、それとの重複が問題となろう。通報できる集団の範囲については、確かに、様々な集団、NGOがあるのは事実である。全てから受け入れることは、委員会としても、難しいだろう。だがこの点についていえば、委員会が手続規則で別途規定すれば済むことである。具体的な被害を扱うことにならないという批判も、国家間通報も具体的な被害ではないので理由としては不十分である。いずれの理由も、説得力をもたず、実際の理由は別のところにあると思われる。

子どもの権利条約の通報制度は、これまでの制度の集大成であるといえるが、これまでみてきたように同時に今日の国際社会および国際法の限界を示すものでもある。

以上のように重大または組織的侵害に関する調査手続の規定は設けられたが、いくつかの疑問点も残る。第1に、「信頼できる情報」はどのようなものか。第2に、子どもからではなく、また具体的被害者ではない者やNGOからの情報も含まれるとすれば、第7条の受理可能性の基準との関連はどうなるのか。第3に、「重大または組織的な侵害」とはどのようなものを具体的にさすのか。ここでは、女性差別撤廃条約の例を出したが、それと同じになるのか。第4に、既存の類似の手続（例えば人権理事会の通報手続）との関連はどうなのか、である。他の審議が終了後に再度子どもの権利条約のこの手続にかけることができるのか。これらの問題については、総会における議論がある可能性もあろうが、そのまま採択された場合、今後子どもの権利委員会が採択する手続規則や実際の運用、事例法の蓄積に委ねられる部分も多いだろう。

(iv) 国際的支援および協力（第15条）

この規定は、社会権規約選択議定書の第14条に基づいて起草された⁽²⁷⁾。委員会は関係締約国の同意を得たうえで、見解や勧告の実施のために必要な技術的な諮問や援助、国際措置を関連の国連機関に依頼することができるということをも具体的に規定したもので、画期的なものである。多くの途上国の場合、条約上の義務を実施したり、見解や勧告の履行をする場合、技術的や資金的な問

(27) A/HRC/WG.7/2/2 第35項。

題を抱えており、このことにより違反が継続、増大するという悪の循環に陥っている。このような問題に終止符を打ち、具体的な条約の履行を確保するためには、15条のような措置を条約の文言の中に内包したことの意義は大きい。

この議定書を起草した作業部会の議長は、このための新たな基金の設立をも考えていたようである⁽²⁸⁾。基盤となった社会権規約の選択議定書では、新たな基金の設立を規定している。しかし、子どもの権利条約の選択議定書では、このような新設の基金についての言及はない。新基金の設立に快く思わない国家もあったこともあるが、それ以上に、ユニセフの存在が大きい。ユニセフは、この条文および条約本体の履行の援助を実施すること、それゆえ新設の基金は必要ない旨宣言している⁽²⁹⁾。これまでもユニセフは子どもの権利条約本体の実施にも携わっており、他の人権条約とは異なる履行確保の体制が出来上がっている。ユニセフと子どもの権利委員会はいわば両輪のような関係となっており、とりわけ途上国の社会権の実施にあたってはユニセフが重要な役割を担っている。このような形での条約の実施は、他の人権条約にはみられない特徴点である。その意味で、この個人通報がいったん発効した際には、社会権規約よりも円滑な実施が見込まれると思われる。

3. 第3 選択議定書の意義と抱える問題

(1) 第3 議定書の意義

第3 選択議定書は、子どもの権利に特化して、子ども自身による通報の道を開いた。

子どもの権利条約の履行にとって、被害者である子どもが通報することができることは、政府報告書による大枠に関する審査よりも、細やかかつ具体的な条約の履行の確保が可能になる。条約は、個人一人ひとりの人権が守られていなければ、意味がない。日本がこの議定書を採用すれば、現在日本において権利が十分に守られていない子どもたちへ大きな希望となるだろう。地域機構に備わっているところもあるが、アジアはこのような制度はなく、国際的制度と

(28) *Id.*

(29) A/HRC/17/36, 第90項。

しては、唯一のものとなる。その意味でも極めて重要な意味をもつ。

通報手続は、政府報告書を補完するものであり、両者が備わって条約履行制度も完全なものとなる。子どもの権利条約にも通報制度が備わったことは、条約の履行の確保制度が強化されることとなり、そのもつ意味は大きい。政府報告書は、政府による政策や国内法を報告するが、実際の条約の運用については、個人による違反の通報が重要となる。また、委員会としても、通報の審議の際蓄積される事例法によって条約の内容をより明確に、そしてアップ・デートすることができる。

この議定書はさらに、国連の人権条約の通報制度の半世紀近い発展の集大成であるといえる。これまでの通報制度の発展を確認することができる点でも興味深い。他の条約起草過程や実行を盛り込んだ形となっている。これらは、自由権規約委員会をはじめとした運用面での経験が反映されているといえるし、地域的機構の通報制度も大きく貢献している。

今後は、例えば、私人間の権利侵害の問題や、社会権の実施の問題など、委員会の討議の中でさらなる発展をしていくことになると思われる。

(2) この議定書の抱える問題点

この議定書は、今後の運用の中で、とりわけ子どもの権利の実施に関して乗り越えなければならない多くの課題と直面すると考えられる。いくつかはすでに内容の部分で述べたので、ここでとりわけ国際法や制度の側面で抱える問題点についてみていきたい。その問題を分けると大きく3つに分類することができる。第1に、国際法に起因する限界。第2に、国連の制度に由来する問題。そして第3に、子どもの権利条約に関わる選択議定書が抱える問題である。

(a) 議定書が国際法であるがゆえの問題

約半世紀前に個人通報が登場した際、国家が主体であった国際法の枠組みに、個人が直接自分の条約上の権利を訴える手続である点で、非常に画期的なものであった。子どもの権利条約も、子ども自身が、通報を送付することで、人権の保護促進にとって重要な意味をもつ。しかしながら、国際法上の制度であるゆえに、国際法上の限界もある。

第1に、ある者が個人通報を送付できるためには、その国が条約の批准国で

なければならない。日本は、これまでいずれの通報制度に加入していないので、子どもの通報制度が仮に総会で採択され、発効したとしても、それだけでは日本で被害に苦しんでいる子どもたちは通報する権利を有さない。

第2に、批准後の権利侵害に限定される。一般的には、批准前の事件については、国家は責任を負わない。ただし、批准前のものであっても違反が継続している場合は、その限りではない。

第3に、通報の審議後の委員会の最終的な見解には、強制力が伴わないという点もある。ただし、そもそも国家は履行することを目的として批准していることなどから、見解は一定程度守られてはいる。理論的には、発展が待たれる問題である。

(b) 制度に起因する問題

これに加え、制度上の限界もある。第1に、国内的救済が終了していなければならないことがある。これはとりわけ子どもの権利については、難しい問題を提起することになるだろう。国内的救済には、時間を要し、子どもは大人になってしまう可能性があるからである。また、子どもにとっての時間の経過の仕方は異なり、同じ1年であっても、子どもに被害はさらに拡大する可能性がある。

次に、委員会の能力（キャパシティー）もある。個人通報が今後多くなされることになると、未審議のあるいは審議が保留とされる通報が増加する可能性がある。例えば、自由権委員会などは、430の通報が未審議の状態に置かれている。年間100の新たな通報が送付され、100の通報について決定を下しているが、この計算でいくと、430の通報は依然として審議されないままということになる⁽³⁰⁾。通報が受理され、登録された後に審議が終了するまでに、平均で3年から4年かかっている⁽³¹⁾。この結果、政府報告書の審査が追いつかず、個人通報も審議に数年を要している。その間、子どもは成長してしまい、そのこ

(30) A/HRC/13/43 第77項。

(31) *Id.*, 第85項。

とによって被害はより悪化する可能性もある⁽³²⁾。

今回採択された子どもの権利条約委員会についても同様の問題を抱えている。すでに、政府報告書審査が遅れているために、委員会を2つに分け、さらに政府には複数の定期報告書を合体するように求めているという⁽³³⁾。このような状況で、政府報告書審査に加え、新たに個人通報や調査を扱うようになれば、委員会の人数の増加や会期の大幅な延長という抜本的な措置を講じない限り、通報も報告書の審査も両方が数多く未処理の状態で数年経過してしまうという事態は、現実的なものとなってしまうだろう。

(c) 子どもの権利条約の議定書に関する問題

最後に、子どもの権利条約議定書自体の問題について触れておきたい。

第1に、この議定書が対象としている「子ども」をめくつての問題である。この議定書の主人公は、「被害者である子ども」であり、その子どもの権利侵害を回復する、というのが目的となる。この場合、条約上子どもは18歳未満である。ここで、他の個人通報手続とは異なる問題が浮上する。例えば、生まれる前の子どもまで含まれるのか、その際、通報は誰が行うのか、国内手続を経た結果「18歳以上」となった子どもについてはどうなるのかなどがある。

第2に、通報の文書によらなければならない要件である。これは他の通報手続と同様である。しかし、ここでも、「子どもの」通報制度であるがゆえの問題が浮上する。子どもは、通報の文書に書けない可能性がある。乳幼児の場合は、字が書けない。小学校のとりわけ低学年の場合、文章というかたちでうまく人に伝えられるまでになっていない可能性もある。また途上国の子どもは、学校に行けず、字が書けない場合もある。またこれとの関連で、大人が代執筆する場合、虐待を行っている親などは、通報させないだろうし、別の場合はむしろ通報させようと、子どもが誘導される可能性もある。委員会は、手続規則等で詳細に上記の問題について明らかにしなければならないだろう。

(32) 同様に、拷問禁止委員会も、1990年代初期からこの約20年で400もの通報が寄せられているという。現在85の通報が未処理に終わっている。女性差別撤廃条約の個人通報はまだ発効したばかりでその数は多くないが、今後は増加することが十分に考えられる。Id.

(33) Id., 第71項。

第3に、「締約国による違反」ではない違反について、である。日本などで今日問題となっている子ども虐待は、国家による子どもの権利侵害の構図ではなく、被害者である子どもと加害者である親（保護者）等との関係である。その意味で、「締約国による違反」が審議される今回の通報制度の対象とは厳密な意味ではない。さらに年齢的に子どもが通報できない場合が多いが、親等が代わりに通報するとは考えにくい。こういったケースではそもそも通報が送付されないので、制度が作動しない。

第4に、子どもの権利条約の要である原則「子どもの最善の利益」をめぐる問題である。何が「子どもの最善の利益」かは、難しい問題である。これまで自由権規約委員会でも、多少の事例はあるが、今後委員会としての基準が事例法をとおして蓄積されていくことになるだろう。

第5に、友好的解決の制度を導入したが、まだ大人のような判断をできない子どもが、解決への合意を大人によって強制されたり、最善の利益の解釈をめぐって、結果的に好ましくない「解決」へと向かい結果的に二重の被害者となる可能性もある。

第6に、経済的社会的権利については、自由権とは異なる「合理性reasonableness」基準が導入されたが、この文言だけでは、基準の明確な意味が不明である。今後、学術的な研究や委員会における審議が不可欠となるだろう。

最後に、途上国の子どもたちでは社会権が特に問題となるだろうが、多くの場合本当に被害に苦しんでいる子どもたちは、通報を送付できないという矛盾を忘れてはならない。その理由として考えられるのは、そもそも字が書けない、国内的な手続を知らない（あるいは存在しない）、通報制度のことを知らないことなどが考えられる。自由権規約委員会も、送付される通報の多くは、先進国からである⁽³⁴⁾。このように通報制度は、救済を必要としている多くの人々を救うことができていないのが現状である。子どもの権利条約についても同様のことが考えられる。このような問題点を補完してくれるであろう調査制度に期待をしたい。

(34)「座談会 『国際人権救済申立手続の現在』」『法律時報』77巻12号 2005年11月、12頁、安藤仁介規約人権委員会委員（当時）の発言。

この議定書は、これまでの国連の通報制度の中で最後にできたものであり、これまでの反省点も含め、最も洗練されたものであろう。しかしながら、以上のように問題がないわけではない。子どもの権利条約議定書は、通報制度の発展史あるいは国際人権法そのものの現時点での「立ち位置」、あるいは限界を表しているのもである。ここであげた問題点の多くについては、今後総会において議論される可能性もあるが、全面的な修正が加わる可能性は低いだろう。したがって、今後の委員会による手続規則における明確化や、運用や事例法の蓄積、学術的な観点からの考察に委ねられなければならない。子どもの権利議定書は一方でこれまでの履行確保制度の到達点であり、同時に新たな出発点とりわけ子どもの権利における でもある。今後の委員会や国際人権法の発展に期待したい。

5. さいごに

そもそも日本は、いずれの条約の通報制度にも加入していない。各人権条約機関の政府報告書審査においても、また人権理事会のUPRにおいてもその点が批判され、加入を勧告されているにもかかわらずである。

日本が通報制度に加入しない理由として、例えば、江島晶子氏は次の点を挙げている。制度濫用のおそれ、司法権の独立の侵害、国内法に存在しない上級裁判所の設置のおそれ、憲法で禁じられている特別裁判所の設置のおそれ、通報制度自体の問題、日本の意見審査制の在り方との関係、選択議定書の批准が、政策的課題となりにくい、国際機関による批判に対する防衛的姿勢である。これらの中でも、司法の独立および司法制度との関連は特に深い⁽³⁵⁾。

しかし、本当にそうだろうか？この詳細の議論は別の機会にゆずることとして、締約国は、条約を履行する義務を負っているのであり、究極的には個人一人ひとりの権利が守られている状態を実現しなければならない。条約機関による通報制度の審議は、国内法の解釈適用には及ばない。それは各国の裁判所の

(35) 江島晶子「『司法権の独立』と個人通報」『法律時報』77巻12号 2005年11月、26頁。

管轄とされている。委員会は、その国の国内法や制度、政策が国際人権条約と合致しているか、という側面のみを検討する。つまり、個人通報制度は、条約の履行確保の制度なのである。

ところで、条約の文言は通報の審議の積み重なる事例法の中で発展している、生き物である。つまり、通報制度への参加は、国内の人権状況の改善だけでなく、国際人権法への発展への参加なのである。日本も近い将来、人権法の発展に積極的に参加する日が来ることを期待する。

<子どもの権利条約第3議定書(案)試訳>⁽³⁶⁾

通報に関する子どもの権利に関する条約の選択議定書

国際連合憲章に宣言されている原則に従い、全ての人間の家族の構成員の生来の尊厳および平等および譲渡することのできない権利は、世界の自由、正義および平和の基盤であることを考慮し、

子どもの権利条約(以下「条約」)の締約国は、子どもの親、保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治その他の意見、国家、民族その他の社会的出身、財産、障害、出生その他の地位に関わらず、管轄内において子どもの条約内の権利をいかなる差別もなく認めることを留意し、

全ての人権および基本的自由の普遍性、不可分性、相互依存性および相互関連性を再確認し、

また権利主体および尊厳ならびに発達能力を有する人間としての子どもの地位および再確認し、

子どもの特別かつ依存的な地位は、彼らの権利の侵害に対する救済を彼らが追求するにあたって、真の困難を創り出す可能性があることを認識し、

この議定書は、子どもが彼らの権利の侵害に対して通報を送付することを認める国内および地域的な制度を強化し、補完するものであることを考慮し、

(36) 翻訳にあたって有斐閣の条約集を参考とした。

子どもの最善の利益が、子どもの権利侵害の救済を追求する際、尊重されなければならない主要な考慮すべき事柄であること、またかかる救済は、全ての段階において子どもに配慮した手続の必要性に留意しなければならないことを認識し、

締約国は、権利が侵害された子どもが国内レベルにおいて効果的な救済の利用ができるように適切な国内措置を発展させることを奨励し、

この点について、子どもの権利を促進し保護する職務権限が与えられている国内人権機関およびその他の関連の専門組織の重要な役割を想起し、

かかる国内機関の強化および補完、および条約および適用可能な場合、子どもの売買、子ども買春及び子どもポルノならびに武力紛争における子どもの関与の選択議定書の実施のさらなる促進のためには、子どもの権利条約委員会(以下「委員会」という)が、この議定書に定める機能を実行できることが適切であることを考慮し、

次のとおり、協定した。

第一部 一般的規定

第1条 子どもの権利委員会の権限

- 1 この議定書の締約国は、この議定書に規定される委員会の権限を認める。
- 2 委員会は、この議定書の締約国であって当事国ではない国の文書に規定される権利の侵害に関する事項については権限を執行しない。
- 3 委員会は、この議定書の締約国ではない国に関する通報を受理してはならない。

第2条 委員会の機能を導く一般的原則

委員会はこの議定書によって与えられた機能を実現するにあたって、子どもの最善の利益の原則によって導かれなければならない。委員会はまた子どもの権利および見解に留意しなければならない。子どもの見解は、子どもの年齢および成熟度に従って相応の重要性が与えられなければならない。

第3条 手続規則

- 1 委員会は、この議定書によって授けられた機能を実行する際に従わなけれ

ばならない手続規則を採択する。その際子どもに配慮した手続を保障するために、特にこの議定書の第2条を留意する。

- 2 委員会は、その手続規則に、子どもの代理として行動する者による捜査を防止するための安全装置を含め、子どもの最善の利益ではないと判断したいずれの通報の審議を却下することができる。

第4条 保護措置

- 1 締約国は、その管轄下にある個人がこの議定書に従った通報や委員会と協力をを行った結果としていかなる人権侵害、虐待または脅迫を受けないことを確保するためにあらゆる適当な措置をとる。
- 2 いかなる関係個人または関係個人集団の身分は、彼らの明示的な合意なくして公に開示されない。

第2部 通報手続

第5条 個人通報

- 1 通報は、締約国の管轄内にある個人または集団であって、その締約国によって以下のいずれかの文書に規定されるいずれかの権利の侵害の被害者であると主張する者が提出できる。

(a) 条約

(b) 子どもの売買、子ども買春及び子どもポルノに関する選択議定書

(c) 武力紛争における子どもの関与に関する選択議定書

- 2 通報が個人または集団のために提出される場合には、当該通報は、通報者が個人または集団の同意なしにそれらの者のために行動することを正当化できる場合を除き、当該個人または集団の同意がなければならない。

第6条 暫定措置

- 1 委員会は、通報の受理後から本案の決定までいつでも、関係締約国に対し、主張されている違反の被害者に生ずる可能性のある回復不能な損害を回避するために例外的な状況において必要となりうる暫定措置を当該締約国がとるよう求める要請を、当該国の緊急の考慮のために送付することができる。
- 2 委員会が1の規定に基づき裁量権を行使する場合は、通報の受理可能性ま

たは本案についての決定を意味するものではない。

第7条 受理可能性

- 1 委員会は、次の場合は、通報を受理することができない。
 - (a) 通報が匿名の場合
 - (b) 通報が文書によらない場合
 - (c) 通報を提出する権利の濫用または規約の規定に両立しない通報である場合
 - (d) 同一の事案が、委員会ですでに審議されたかまたは他の国際的調査もしくは解決の手續に基づいて審議されたかもしくは審議されている場合
 - (e) 利用しうる全ての国内救済措置を尽くしていない場合。ただし、救済措置の適用が不当に遅延した場合、または効果的な救済をもたらす見込みがない場合は、この限りではない
 - (f) 通報が明白に根拠を欠いているかまたは十分に立証されていない場合
 - (g) 通報の対象となる事実が、関係締約国についてこの議定書が効力を生ずる前に生じた場合。ただし、当該事実が効力発生の日以降も継続している場合は、この限りでない
 - (h) 通報が、国内救済措置を尽くしてから1年以内に提出されていない場合。ただし、通報者がこの時間的制限内に通報を提出することができなかったことを立証できればその限りでない。

第8条 通報の送付

- 1 委員会は、関係締約国に照会するまでもなく受理することができないと判断した場合を除き、この議定書の下で提出された通報を内密に、なるべく早くに、関係締約国の注意を喚起する。
- 2 締約国は、委員会に対して、事案を明確にする、およびもしあればとった救済措置に関し、文書による説明または陳述を委員会に提出する。締約国はその応答をなるべく早くにかつ6カ月以内に提出する。

第9条 友好的解決

- 1 委員会は、条約かつまたは選択議定書が定める義務の尊重を基礎として事案を友好的に解決するために、関係当事者に対してその調停を利用可能と

する。

- 2 委員会の権限の下で到達した友好的解決の合意は、この議定書に基づく通報の検討を終了させる。

第10条 通報の検討

- 1 委員会は、この議定書に基づいて受理した通報を、委員会に提出された全ての文書に照らして、なるべく早くに検討する。ただし、この文書が関係当事者に送付されることを条件とする。
- 2 委員会は、この議定書に基づいて通報を検討する場合には、非公開の会合を開く。
- 3 委員会が暫定措置を要請した場合、通報の審議を迅速に処理する。
- 4 経済的、社会的または文化的権利が侵害されたという通報を審議する場合、委員会は、条約の第4条に従って締約国がとった措置の合理性について審議する。その際、委員会は、締約国は条約の経済的、社会的および文化的権利の実施のための一定範囲に及ぶ政策的措置を取りうることを留意する。
- 5 委員会は、通報を検討した後、遅滞なく、通報に関する委員会の見解を、勧告がある場合にはその勧告とともに、関係当事者に送付する。

第11条 フォローアップ(事後措置)

- 1 締約国は、委員会の見解および勧告がある場合にはその勧告に十分な考慮を払い、委員会に対し、委員会の見解および勧告に照らして取った、および取る予定の措置に関する情報を含む書面の回答を送付する。締約国はなるべく早くにかつ六箇月以内にその回答を提出する。
- 2 委員会は、委員会が適当と考える措置を含め、委員会の見解および勧告または友好的解決合意の実施に応じて締約国がとったいずれの措置に関する追加的情報を、適用される場合は、条約第44条、子どもの売買、子ども買春及び子どもポルノに関する選択議定書第一二条または武力紛争における子どもの関与に関する選択議定書第八条に基づく締約国のその後の報告書により提出するよう要請することができる。

第12条 国家間通報

- 1 この議定書の締約国は、締約国である以下のいずれかの文書に基づく義務

が履行されていない旨を主張する他の締約国による通報を、委員会が受理しかつ検討する権限を有することを認めることを、いつでも宣言することができる。

(a) 条約

(b) 子どもの売買、子ども買春及び子どもポルノに関する選択議定書

(c) 武力紛争における子どもの関与に関する選択議定書

- 2 委員会は、宣言を行っていない締約国からの通報も、宣言を行っていない締約国に関する通報も受理してはならない。
- 3 委員会は、関係締約国に対し、この条約とその選択議定書に規定された義務の尊重を基盤とした、事案の友好的解決のための調停を供する。
- 4 < 略 >

第3部 調査手続

第13条 重大なまたは組織的な侵害に関する調査手続

- 1 委員会は、締約国が条約に定める権利または子どもの売買、子ども買春及び子どもポルノに関する議定書または武力紛争における子どもの関与に関する選択議定書の重大なまたは組織的な侵害を行っていることを示す信頼できる情報を受理した場合には、当該締約国に対し、当該情報の審議に協力し、かつ、このために遅滞なく当該情報に関する所見を提出するよう要請する。
- 2 委員会は、関係締約国が提出する全ての所見および利用可能な他の信頼できる情報を考慮し、調査を行い、かつ、緊急に委員会に報告させるため、一またはそれ以上の委員を指名することができる。正当な根拠があり、かつ、当該締約国の同意がある場合には、調査には当該国領域への訪問を含めることができる。
- 3 当該調査は、内密に実施され、当該手続の全ての段階において当該締約国の協力を求めなければならない。
- 4 委員会は、この調査の結果を検討した後、その意見および勧告とともに関係締約国に遅滞なく送付する。
- 5 関係締約国は、委員会が送付した調査結果、意見および勧告を受領してか

ら可能な限り早くかつ6カ月以内に、所見を委員会に提出する。

- 6 この条文の2に従って実行された調査に関する手続が完了した後、委員会は、関係締約国との協議の後、この議定書の第一六条に規定される委員会の報告書に手続の結果の要約報告を含めるかを決定することができる。
- 7 各締約国は、この議定書の署名もしくはこの議定書への加入の際に、この条文の1に規定された一部または全ての文書に掲げられた権利に関しこの条文が規定する委員会の権限を認めない旨を宣言することができる。
- 8 この条文の7に従って宣言を行った締約国は、国際連合事務総長に対する通告により、いつでもこの宣言を撤回することができる。

第14条 調査手続のフォローアップ(事後措置)

- 1 委員会は、必要と認める場合には、第13条5の規定に定める六箇月の期間の終了の後に、この議定書の第13条に基づいて実行された調査に応じて関係締約国がとったおよびとる予定の措置を委員会に通知するよう要請することができる。
- 2 委員会は、適当と考えるならば、この議定書の第13条の下で実行された調査に応じて関係国が取ったいずれの措置についての更なる情報を、条約の第44条、適用される場合、子どもの売買、子ども買春及び子どもポルノに関する選択議定書第12条、または武力紛争における子どもの関与に関する選択議定書の第8条に基づいた当該国のその後の報告書内を含め、提出することを要請することができる。

第4部 最終規定

第15条 国際的支援および協力

- 1 委員会は、関係締約国の同意を得て、国際連合専門機関、基金および計画およびその他の権限ある機関に対し、技術的諮問または支援の必要性を示す通報および調査に関する見解または勧告を、もしあれば、これらの見解や勧告に対する締約国の所見および提案とともに、送付することができる。
- 2 委員会はまた、関係締約国の同意を得て、この議定書に基づいて検討した通報から生じる事項であって、締約国が条約かつまたはその選択議定書に認められた権利の実施において進展を達成するのに貢献すると考えられる

国際的措置の可否を、その機関の権限内において決定することを支援しうるものを、機関に対して注意を喚起することができる。

第16条 総会への報告<略>

第17条 選択議定書の広報<略>

第18条 署名、批准、加入<略>

第19条 効力発生

- 1 この議定書は、10番目の批准書または加入書が国際連合事務総長に寄託された日の後3カ月で効力を発する。
- 2 10番目の批准書または加入書が寄託された後に批准または加入する国については、この議定書は、その批准書または加入書が寄託された日の後3カ月で効力を生ずる。

第20条 効力発生後の違反

- 1 委員会は、この議定書の効力が発生した後、この条約かつまたは初めの2つの選択議定書に規定される権利に関してのみ権限を有する。
- 2 この議定書が発効した後に締約国となった国は、当該国家の委員会に対する義務は、この議定書が当該国家において発効した後に起きた、条約かつまたは初めの選択議定書に規定された権利の侵害に関するものに限定される。

第21条 改正<略>

第22条 脱退<略>

第23条 事務総長の通報<略>

第24条 言語 <略>