

[共同研究：「女性に対する暴力」の研究]

女性差別撤廃条約選択議定書の調査制度

——「女性に対する暴力」の観点から——

軽部 恵子

目次

1. 問題の所在
2. 「女性に対する暴力」
3. 選択議定書制定の経緯
4. 選択議定書制定会議の争点
5. メキシコに関する CEDAW の調査

1. 問題の所在

本稿は、2003～2005年度共同プロジェクト『『女性に対する暴力』の研究』の成果論文として、「女性に対する暴力」の撤廃に関する国際法的取り組みの意義と効果を検討する。具体的には、1979年に国連総会で採択された「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」（以下「女性差別撤廃条約」と略す。）¹⁾の国内適用を強化するために1999年に同じく国連総会で採

1) 外務省の公定訳では「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が正式名称である。だが、「女子という…一見未成熟の女性だけを表すようなこのことばが、広く女性一般をさすものとなったのは、戦前、すべての日本人が天皇の臣民とされ、人々が天皇の『赤子』であるとしたことの名残」（金城清子『法女性学のすすめ』第4版、有斐閣、1997年、p.47）であるため、本稿では原則として“women”を女性と訳す。したがって、条約名は「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」（以下、「女性差別撤廃条約」と略す。）と表記する。また、外務省は国連経済社会理事会の機能委員会である Commission on

キーワード：女性，人権，国連

択された「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約の選択議定書」(以下「女性差別撤廃条約選択議定書」または「選択議定書」と略す。)を中心に検討する。はじめに、選択議定書制定の経緯を女性差別撤廃条約制定の経緯にまで遡る。次に、女性の地位委員会(Commission on the Status of Women: CSW)で開催された選択議定書制定会議において参加各国が対立した争点を概観する。選択議定書には、女性差別撤廃委員会(Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)による調査制度が組み込まれた。この調査制度は「女性に対する暴力」への対応を想定し、CEDAWが締約国の了解を得た上で現地調査などを行い、人権状況の改善に関する勧告等を出すものである。選択議定書は、女性差別撤廃条約採択20周年にあたる1999年10月6日に国連総会でコンセンサスにより採択され²⁾、10番目の批准書を得た3箇月後の2000年12月22日に効力発生した。2005年1月7日現在で選択議定書の署名国は76カ国に、批准国は71カ国にのぼっている³⁾。2005年1月、調査制度初のケース(於メキシコ)に関する審議内容がCEDAWから発表されたが、調査制度が「女性に対する暴力」の撤廃に有効に機能したかを分析する。

なお、文中で引用する国連文書記号は、“A/RES/”が国連総会決議を、“A/”が国連総会文書を、“E/”が経済社会理事会文書を、“E/CN.6/”が女性の地位委員会(CSW)文書を、そして“CEDAW/”が女性差別撤廃委員会(CEDAW)文書を示す。本稿で取り上げた国連文書はいずれも、国連公式ホームページ(<http://www.un.org/>)、および国連事務局女性の地位向上部(Division of Advancement of Women: DAW)公式ホームページ(<http://www.un.org/womenwatch/>)で入手できる。女性差別撤廃条約お

the Status of Women (CSW)を「婦人の地位委員会」と訳しているが、日本語の「婦人」は「一人前になった女」を意味し、あらゆる年齢の女性の人権を扱うCSWの名称としてふさわしくない。したがって、本稿ではCSWを「女性の地位委員会」と訳す。

2) A/RES/54/4 (15 October 1999)

3) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/sigop.htm>, 2005年1月7日アクセス。

よび選択議定書の署名・批准・留保に関する情報は、DAW 公式ホームページで入手できる。

2. 「女性に対する暴力」

1993年12月20日、第48回国連総会で「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言（以下「女性に対する暴力撤廃宣言」と略す。）」（Declaration on the Elimination of Violence against Women）が決議48/104として採択された。同宣言第1条で、女性に対する暴力は、「性（ジェンダー）に基づく一切の暴力行為であって、公的生活で起こるかを問わず、女性に対する身体的、性的若しくは心理的危害または苦痛となる行為、あるいはそうなるおそれのある行為であって、このような行為の威嚇、強制若しくは恣意的自由の剥奪をも含む」⁴⁾と定義された。そして、同宣言第2条は、女性に対する暴力の具体的な内容を次の3種類に分類した。

「女性に対する暴力は、以下のものも含む（ただし、これに限定されない）と理解される。

(a) 家庭において起こる身体的、性的および心理的暴力であって、殴打、女兒に対する性的虐待、持参金に関連した暴力、夫婦間レイプ、女性性器の切除およびその他女性に有害な伝統的慣行、配偶者以外による暴力及び搾取に関連した暴力を含む。

(b) 一般社会において起こる身体的、性的および心理的暴力であって、職場、教育機関およびその他の場所におけるレイプ、性的虐待、セクシュアル・ハラスメントおよび脅迫、女性の人身売買および強制売春を含む。

(c) いかなる場所で起こるかを問わず、国家が犯したまたは許す、身体

4) 国連総会決議である「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」には法的拘束力がなく、日本政府が批准する条約のように外務省が公定訳を作成するわけではないため、本稿では小島妙子、水谷英夫『ジェンダーと法I』、信山社リーガルクリニック叢書、信山社、2004年、p.78で使われた和訳を使用した。

的、性的および心理的暴力」⁵⁾

この宣言は、女性に対する暴力を女性に対する差別として女性の人権の中核に位置づけるとともに、女性に対する暴力を包括的に定義することで、それを防止し撤廃する義務を国家に課した点で画期的であった⁶⁾。

「女性に対する暴力」という概念が誕生した背景には、武力紛争下で必ずと言っていいほど女性や女兒が性的暴力にさらされる事実があった。たとえば、冷戦終結後の1992年に始まった旧ユーゴスラビアのボスニア紛争では、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国のセルビア系住民が「民族浄化」の名の下に他のクロアチア系やイスラム系住民への迫害を始め、民間人を恐怖に陥れる戦争の手段として、女性の組織的強姦が広く行われた。

武力紛争下で女性が暴力にさらされる事態はその後世界各地で続いている。2000年9月の国連ミレニアム・サミットで日本の呼びかけによって設立された「人間の安全保障委員会」も、民間人の保護について焦点をおいた4つの分野として、「紛争下における民間人の保護」、「武力紛争下の児童」、および「紛争予防」とともに、「女性と平和と安全保障」を重点分野に取り上げた⁷⁾。その理由は、まさに「紛争下の女性と女兒はとくに被害を受けやすい。紛争下においては、ジェンダーに基づいた暴力が政治的・象徴的なメッセージとなりやすいからである」⁸⁾。

女性に対する暴力を撤廃する一つ的手段として、女性に対する暴力撤廃宣言は、女性差別撤廃条約の効果的運用を掲げた（前文第3段落）。女性差別撤廃条約の国内適用を監視する制度は、条約第18条の規定に基づき4年に1度提出される国家報告のみで、国家報告は条約の国内適用を監視する女性差別撤廃委員会が審議する。だが、一部の締約国は国家報告を一向に提出して

5) 同上。

6) 同上, pp.77-78。

7) 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』、朝日新聞社、2003年、p.52。

8) 同上, p.54。

いない。たとえば、ケープヴェルデとドミニカは、1982年が提出期限の第1回報告から一切提出しておらず、同様にリベリアも、1985年提出締切の第1回報告から一切提出していない⁹⁾。また、提出済みだが未審議の報告が蓄積される「バックログ問題」もある。その理由は、2005年3月の時点で条約の締約国数が180と多数にのぼり、年2回各3週間というCEDAWの限られた会期内で審議しきれないためである¹⁰⁾。CEDAWは2つ以上の報告を一括して審議するなど、バックログの解消に努めているが、1会期（実質15日間）あたり1つの締約国の報告検討にかけられる時間は約1～2日（実質的に5～6時間）である。もちろん、CEDAWも締約国のNGOが作成するいわゆる「カウンター・レポート」を事前に読み、あるいはNGOのブリーフィングを受けて論点に対する理解を深め、締約国代表に鋭い質問を投げかけるなど、多大な努力と創意工夫をしてきた。だが、深刻な女性の人権侵害を適宜指摘したり緊急に対応しようとする場合、締約国側の行動が前提である国家報告の審議（条約第18条）と法的拘束力のない委員会による提案（条約第21条）だけでは、女性の人権保護と伸長に不十分なのは明白であった。

一方、国連の採択した他の人権条約には、国家報告制度以外の監視制度が既に組み込まれていた。締約国によって人権侵害を受けた個人等が人権条約の国内適用を監視する委員会に直接申し立てる個人通報制度には、1966年に採択された「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（以下「自由権規約」と略す。）に付随した第一選択議定書（以下「OP1」と略す。）、1965年に採択された人種差別撤廃条約第14条、1984年採択の拷問禁止条約第22条、および1990年採択の「全ての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する国際条約」（以下「移住労働者条約」と略す。）第77条がある。ただし、人種差別撤廃条約、拷問禁止条約、および移住労働者条約の個人通報制度は「オプト・

9) CEDAW/C/2005/1/2, 3 December 2004, Annex I, pp.3, 5, 7. 2004年11月30日時点で報告の提出が5年以上遅滞している締約国のリストは、*ibid.*, Annex IIを参照。

10) 締約国から提出されたが未審議の報告一覧については、*ibid.*, Annex IIIを参照。

イン条項」(opt-in clause) のため、条約の批准にくわえて、委員会が通報を受理し審議する権限を有することを締約国が認める旨の宣言を別途行わなければならない。委員会による調査制度は拷問禁止条約第20条に初めて導入されたが、締約国は条約の署名・批准・加入の際、委員会の権限を認めない旨を宣言できるオプト・アウト条項をとっている(同条約第28条)。これらの制度を導入するかは締約国の意思しだいではあるが、女性の人権にも新たな保障制度の創設が早急に求められていた。次項では、選択議定書が制定されるまでの経緯を国際会議の開催に沿って概観する。

3. 選択議定書制定の経緯

「国際女性年」(International Women's Year) の1975年6月、メキシコ・シティーで第1回世界女性会議が開催され、女性の権利を包括的に保障する人権条約の作成を求めた「メキシコ宣言」および「世界行動計画」が採択された。女性の人権に対する認識が国際的に高まった国際女性年の2年前、CSW 作業部会で女性差別撤廃条約の制定が開始された。その過程で、実施措置が締約国の報告審査(第18条)だけでは不十分とする意見もあったが、最終的に国家報告制度のみとなった¹¹⁾。国連総会は条約最終案を1979年12月8日に賛成130、反対0、棄権10で決議34/180として採択し、条約は1981年9月3日に発効した。

しかし、女性の人権を保障するためには、条約に基づいた個人通報制度が必要であるという認識が徐々にCSW 内で生まれていった。元来、CSW は1947年の経済社会理事会決議76(V) および1950年の同決議304(XI) に基

11) ベルギー代表は、条約の効力が発生し次第、アドホックな作業部会創設の可能性を検討する第21条 bis 案を提出した(E/CN.6/SR.673, 16 December 1976, paras. 93-94)。また、オランダ代表は国家通報制度と個人通報制度の導入、および国内外の非政府組織が報告を提出する権利を付与するよう主張した(A/32/218, 21 September 1977, para.151)。これらの案が採択されなかった理由として、女性の人権侵害がその他の人権侵害ほど深刻視されず、既存の個人通報制度の慣行も十分蓄積されていなかったことが挙げられる(Byrnes and Connors, *ibid.*, pp.687-688)。

づき、女性の地位に関する通報を非公開の会合で毎会期検討してきたが、1974年に通報制度を1503手続に統合するというソ連案が可決されてから通報の検討が中断していた¹²⁾。1983年になって経済社会理事会がCSW内に通報を検討し報告を作成する作業部会を設置する決議を採択し¹³⁾、1984年から再開されたという経緯があった。1986年に理事会は、CSWが通報を検討する中で必要であれば理事会に勧告するよう求め¹⁴⁾、1990年には、第3回世界女性会議（1985年）で採択された「ナイロビ将来戦略」の国内適用を監視する上で、CSWの通報制度が中心的な役割を果たしていると認識する一方、女性の地位に関する既存の個人通報制度を検討した報告を提出するよう国連事務総長に要請した¹⁵⁾。この決議に基づき、CSW第35会期（1991年）に提出された事務総長報告では、CSW、OP1、人種差別撤廃条約、拷問禁止条約、国連教育科学文化機関（UNESCO）、国際労働機関（ILO）の各個人通報制度、1503手続、および特別報告者制度の手続とその有効性が検討された。また、CSWに送付される通報の傾向として「拘禁中の女性に対する暴力」が存在し、CSW通報制度の本来の機能には含まれないものの、通報に関する調査と人権侵害の是正の必要性が指摘された¹⁶⁾。

一方、いわゆる「女性に対する暴力」の問題を通じて、女性の権利に関する選択議定書の必要性が経済社会理事会およびCEDAWで提起された。1988年、経済社会理事会は家族内および社会に存在する女性に対する暴力を根絶するための努力の統合を継続するよう要請する決議を採択した¹⁷⁾。翌年、委員会は女性差別撤廃条約の締約国に対し、暴力根絶の手段を条約第18条に基づく報告に含めるよう勧告した¹⁸⁾。1991年に理事会は、女性に対する暴力

12) この間の経緯は、Margaret E. Galey, "International Enforcement of Women's Rights," *Human Rights Quarterly*, vol.6, no.4 (1984), pp.465-471を参照。

13) Ecosoc Resolution 1983/27 (26 May 1983).

14) Ecosoc Resolution 1986/29 (23 May 1986), para.5.

15) Ecosoc Resolution 1990/8 (24 May 1990), paras.6-7.

16) E/CN.6/1991/10 (9 November 1990), paras.22 and 27.

17) Ecosoc Resolution 1988/27 (26 May 1988).

18) Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General

に関する専門家会議を同年または1992年に開催する旨を決議した¹⁹⁾。1991年11月11日から15日の5日間、国連事務総長がすべての地域から任命し、個人の資格によってウィーンに参集した14人の専門家は、「女性に対する暴力」に取り組む手段として、宣言の起草、特別報告者の任命、CSW 通報制度の強化を挙げ、これが不十分な場合は、条約に付随した1ないし複数の選択議定書の作成を検討すべきであると提言した²⁰⁾。だが、この提言に対し、CEDAW は第11会期（1992年）の報告の中で、個人通報は「女性に対する暴力」など一部の人權侵害でなく、条約全体を対象にした制度を創設するよう提案した²¹⁾。また、第12会期（1993年）の報告では、複数の選択議定書を起草する可能性について研究する必要があると提案した²²⁾。

経済社会理事会、CSW、CEDAW で各々提起された個人通報制度および選択議定書の必要性は、1993年6月の世界人權会議でようやくひとつに統合された。会議で採択された「ウィーン宣言および行動計画」は、CEDAW に付随した選択議定書の準備を通じて、請願権の導入の可能性を速やかに検討するよう、CSW および CEDAW に要請した²³⁾。この勧告を受けて、1994年に CEDAW は、5～10人の独立した専門家の会合を年内に開催し、そこで CEDAW に付属した個人通報に関する選択議定書を準備させるため、

Recommendation No. 12 (1989).

19) Ecosoc Resolution 1991/18 (30 May 1991), para.6.

20) E/CN.6/1992/4 (6 December 1992), para. 2, Annex, paras.15-25. 会議は選択議定書が女性に対する暴力の撤廃に効果がない場合は別個に条約を起草する可能性も検討した (Annex, para.26)。会議が起草した「女性に対する暴力宣言」(ibid., Appendix, pp.11-14) を基に、国連総会は1993年12月20日に「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」(A/RES/48/104) を採択した。

21) A/47/38 (1 February 1992), paras. 455 (a) - (b). 同会期の一般的勧告19「女性に対する暴力」では、性に基づく暴力も条約第1条の「女性に対する差別」に含まれるとされた。CEDAW Committee, General Recommendation No.19 (1992), paras. 6-7.

22) A/48/38 (25 February 1993), Suggestion 4, “World Conference on Human Rights (1993),” para. 6 (a).

23) The Vienna Declaration and the Program of Action, A/CONF.157/24 (1993), Part I, “Report of the World Conference on Human Rights,” Chapter III, Section II, para.40.

CSW が国連事務総長に要請する旨を提案した²⁴⁾。

1994年9月29日から10月1日まで、オランダ政府、オーストリア政府、およびヨーロッパ人権基金がスポンサーとなって、オランダのマーストリヒトでマーストリヒト人権センター（Maastricht Centre for Human Rights at the University of Limburg）と NGO「国際人権法グループ」のプロジェクトチーム（Women in the Law Project, International Human Rights Law Group）が「女性差別撤廃条約選択議定書の採択に関する専門家グループ会議」を共催した。会議は24カ条から成る独自の選択議定書案（以下「マーストリヒト草案」と略す。）を採択し²⁵⁾、第1条から10条に個人通報制度を、第11条から13条に「深刻または組織的な人権侵害」を対象にした委員会の調査制度をとり入れた。

CEDAW 第14会期（1995年）には、ニュージーランド出身の CEDAW 委員で、マーストリヒトの会議に参加したカートライト（Silvia R. Cartwright）が、マーストリヒト草案の論点や自身が提起した論点をまとめた文書（CEDAW/C/1995/WG.1/WP.1）を提出した。委員会がこれを草案とともに検討した結果、草案の大半を取り入れ、個人通報と委員会の調査制度からなる選択議定書の諸要素（elements）を「提案7」として発表した²⁶⁾。1995年7月に経済社会理事会は、CSW 会期中に開催され、すべての国連加盟国に開かれた「自由参加の作業部会」（Open-ended working group）の設置を決定した²⁷⁾。同年9月4日から15日まで北京で開催された

24) A/49/38 (12 April 1994), Suggestion 5, “Feasibility of preparing an optional protocol to the Convention.”

25) マーストリヒト草案は、*Brooklyn Journal of International Law*, vol.21, no.3 (1996), pp.784-797に採録。この年 CSW は何ら行動を起こさなかったが、マーストリヒトの会議には CEDAW 委員 3 名、ICCPR および OP1 の監視機関である人権委員会委員、CERD 委員も出席していた。山下、前掲書、p.300。

26) A/50/38 (31 May 1995), Suggestion 7, “Elements of an optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,” pp.8-11. 提案では、国家通報制度を含めない一方、全ての留保を禁止すると明記された（*ibid.*, para.28.）。「提案7」に中国、エチオピア、インドネシア、および日本の委員は消極的だったが、最終的にインドネシアのみが反対した。Cartwright, *ibid.*, p.243.

第4回世界女性会議は、女性の人権を向上させる戦略的目標の一環として、女性差別撤廃条約に付属した選択議定書案の制定を支持する項目を含む「北京宣言及び行動綱領」を採択した²⁸⁾。

4. 選択議定書制定会議の争点

(1) CSW 第40会期 (1996年)

CSW 第40会期は1996年3月11日から22日にかけて開催された。作業部会は、国連事務総長が政府や国際機関、NGO から寄せられた選択議定書案に対する意見をまとめた報告 (E/CN.6/1996/10 and Corr.1 and Add.1 and 2) と CEDAW の「提案7」に基づき、各国政府が選択議定書案に対する意見を全体および要素ごとに表明する形式を採った²⁹⁾。

討議では、選択議定書を作成すれば女性差別撤廃条約の実効性を高め、個人通報制度を有する既存の人権条約のメカニズムと同等になると主張された³⁰⁾。また、選択議定書の準備は世界人権会議および第4回世界女性会議のフォローアップに主要な要素であると指摘された³¹⁾。一方、新しい選択議定書案は既存の個人通報制度と重複しないようにする必要性や、議定書案の採択に伴う財政的影響も指摘された³²⁾。

フロアでは条約の全規定を通報事由か否かに分類することの危険性や、通報事由の判断を委員会のみ託すことの是非が議論された³³⁾。また、通報の主体として要素7に「個人、集団、または組織」(an individual, group or organization) が列記されているが、「集団」と「組織」の違い、「組織」が非政府組織を意味するか、「その問題に十分な利益を持った個人または集団」

27) ECOSOC Resolution 1995/29 (24 July 1995), para.7.

28) "The Beijing Declaration and Platform for Action," A/CONF.177/20, para. 230 (k).

29) E/1996/26, Annex III, para.3.

30) Ibid., para.12.

31) Ibid., para.13.

32) Ibid., paras. 14, and 19.

33) Ibid., paras. 23-25, 104-111.

による代理申立の範囲が曖昧，などの指摘が出された³⁴⁾。

会期最終日前日の21日に，作業部会議長は選択議定書案に関する決議案 (E/CN.6/1996/L.11) を提出した。これには，①国連事務総長が政府，政府間機構，NGO に対し，「提案7」を鑑みた上でさらに意見を提出するよう招請すること，②事務総長がCSW に対し，上記の意見を含む包括的な報告書を次会期に提出すること，③事務総長がCSW に対し，人権条約および国連憲章の下にある既存の個人通報および調査制度の比較要旨を次会期に提出すること，④経済社会理事会が女性差別撤廃条約の選択議定書案を検討する作業部会の任務を更新する決定を採択するよう勧告することが含まれており，会期最終日の22日にCSW 決議40/8として採択された³⁵⁾。「作業部会任務の更新」は，7月22日に経済社会理事会決定1996/240として採択された³⁶⁾。

(2) CSW 第41会期 (1997年)

CSW 第41会期は1997年3月10日から21日まで開催された。会期冒頭には，前年の討議結果を踏まえた非公式の選択議定書議長案 (E/CN.6/1997/WG/L.1) が提出された³⁷⁾。このほか，政府等からの追加意見をまとめた事務総長報告 (E/CN.6/1997/5)，および既存の個人通報制度を比較した事務総長報告 (E/CN.6/1997/4) が提出された。そして，経済社会理事会決定1996/240に基づき，CEDAW 委員のカートライトが参考人として作業部会に出席した。

作業部会の討議で焦点となった議長案の条文は，通報の主体と事由 (第2条)，通報の許容性 (第4条)，締約国による暫定措置の要請 (第5条)，委員会から締約国への照会 (第6条)，通報の審議 (第7条)，締約国による救済措置 (第8条)，委員会による提案や勧告 (第9条)，委員会による調査

34) Ibid., para.32-33.

35) E/1996/26, pp.30-31.

36) Ecosoc Decision 1996/240, reprinted in E/1996/96, p.95.

37) 締約国から原案が提出されなかったため，議長が「提案7」に基づき各国と交渉し，修正したものを議長案としてまとめた。Cartwright, *ibid.*, p.245.

(第10条)、および締約国の対応(第11条)であった。なかでも、第2条と第4条に最も議論が集中し、政府代表から多数の代替案が提出された。議長案第2条は「提案7」と同様に、通報の主体として「個人」(individuals)、「個人の集団」(groups of individuals)、および「組織」(organizations)を含んでいた。また前年と同様に、通報事由を条約中の権利の侵害とするか、義務懈怠を含むか否かで作業部会は対立した³⁸⁾。第三者による代理申立を広げたい国がある一方、選択議定書の目的が個人の救済である以上主体を広げるべきではなく、調査制度を利用すべきとの意見も出された³⁹⁾。通報の許容性では、他の国際審査手続より厳しくすると女性差別になることが指摘された⁴⁰⁾が、時間的範囲や重複の禁止などが修正案として提出された⁴¹⁾。

20日に作業部会は第3回の公式会合を開き、作業部会の報告書案(E/CN.6/1997/WG/L.2)、および第41会期中の討議結果を含んだ改定選択議定書案(E/CN.6/1997/WG/L.3 and Add.1)を採択した。また、会期中の討議内容をまとめた議長サマリー(E/CN.6/1997/WG/L.4)をCSWの報告書に含める決定をした⁴²⁾。そして、1998年および1999年のCSW会期中に作業部会の活動を継続するCSW決議41/3が3月21日に、経済社会理事会決定1997/227が同年7月21日にそれぞれ採択された。

(3) CSW 第42会期(1998年)

世界人権会議5周年かつ世界人権宣言採択50周年にあたるCSW第42会期は、1998年3月2日から13日まで開催された。また、CSWの優先テーマが「女性に対する暴力」、「武力紛争状況下の女性」、「女兒」、および「女性の人権」であったことから、選択議定書案の完成に対する期待が高まった。作業

38) E/1997/27, Appendix II, paras.16-18.

39) Ibid., para.15.

40) Ibid., para.22.

41) 選択議定書に対する留保の必要性を減らすために、既存の人権条約を監視する委員会で行われている許容性の要件が選択議定書案に挿入された。Cartwright, *ibid.*, p.251.

42) E/1997/27, Annex III, para. 14.

部会は前年のCSW決議41/3に基づき、女性差別撤廃条約選択議定書案とOP1、人種差別撤廃条約、拷問禁止条約、および移住労働者条約の個人通報制度、および拷問禁止条約の調査制度を比較した国連事務総長報告(E/CN.6/1998/7)と、CEDAW第18会期の成果をまとめた事務総長報告(E/CN.6/1998/CRP.1)が提出された。

作業部会は通報の主体と事由(議定書案第2条)から取り組んだが、複数ある第2条案には通報の主体が個人(an individual/individuals)、[個人の]集団(groups [of individuals])、集団(organizations)、そして代理申立を可能にする「～のために」(on behalf of)が文字通り入り乱れていた⁴³⁾。会議では、先進国の人権NGOが無関係の被害者のために通報を提出することを懸念し、厳格な通報主体を定めたい国々と、代理申立の範囲を積極的に広げたい西欧諸国や一部のアジア・アフリカ諸国が対立していた。通報事由を本体の条約中の権利侵害にするか、あるいは規定違反や不作為を含むかについても、依然として各国の意見が対立していた⁴⁴⁾ため、会期末の議定書案第2条からは「組織」が削除され、その他の語句は全て未決定の選択肢として残された。

このほか作業部会は、通報の許容性(第4条)、通報の審議の基となる情報(第7条)、委員会による調査(第10-11条)を討議し始めたが、第2条で合意がないまま議論を進めたため、いずれも確定できなかった。ただし、通報の許容性については未決定の文言を選択肢に残しつつも、第1項に国内的救済完了の原則(不当な遅延および効果のない救済を除く)を、第2項に他の国際審査との重複の回避、条約の規定との両立性、訴訟濫用(vaxious)または通報提出の権利濫用の禁止、時間的範囲の基準を含むことで合意した⁴⁵⁾。通報の審議の基となる情報には、「文書にされた情報」と「記録された情報」が併記された⁴⁶⁾。委員会による調査は、調査の対象が「深刻[かつ]

43) E/1997/27, Appendix I.

44) E/1998/27, Appendix II, para.7.

45) Ibid., Appendix I, and Appendix II, paras. 10-14.

[または] 組織的な (人権) 侵害」(serious [and] [or] systematic violation) という選択肢がそのまま残された。また、調査制度を選択的に受諾するか適用除外するかが決まらず、オプト・イン条項とオプト・アウト条項が併記された⁴⁷⁾。

留保 (第20条) については、ウィーン条約法条約に認められた原則であると主張する国と、選択議定書の機能を保障するために留保を明示的かつ全て禁止するよう主張する国が鋭く対立した。委員会の調査制度にオプト・インとオプト・アウト条項が導入されていたが、留保を認めるべきだという国とそうでない国の対立が解消しなかった。

(4) CSW 第43会期 (1999年)

CSW 第43会期は3月1日から12日まで開催された⁴⁸⁾。作業部会議長は会期3日目から午前中にNGOが傍聴できる公開の非公式会合を開き、午後は非公開の非公式会合として、政府代表がNGOに気兼ねなく発言できる環境を整えた。第1週の議論はほとんど通報の主体を規定する第2条に費やされた。第2週から夜間会合も始め、9日夜にパッケージ方式で一気に争点が解決された。それは、①通報提出者を「個人」(individuals) および「個人の集団」(groups of individuals) に限定する、②被害者本人が通報できない場合を想定して、本人以外の提出を可能にするため「~のために」(on behalf of) という文言を残す、③第三者が通報を提出する場合は本人の同意を得るか、本人が拘束中などで同意を得られない場合は、同意なしに提出する正当性を証明するという妥協案が出され、各国はこれに合意した。また、通報事由は権利の侵害に限定することも合意された。

この他、委員会による調査の対象 (議定書案第10条) は「深刻な [かつ]

46) E/1998/27, Appendix I, and Appendix II, para.24.

47) Ibid., Appendix II, paras.33-34.

48) 第43会期に関する情報は、作業部会の討議を記録した筆者の傍聴メモと日本政府ブリーフィングに基づく。

[または] 組織な (人権) 侵害」(serious [and] [or] systematic violation) と提案されていたのを、「深刻な」を「重大な」(grave) に差し替えて通報できる人権侵害の度合いを狭める一方、「かつ」ではなく「または」を選択することで調査の対象を広げた⁴⁹⁾。委員会の調査制度 (議定書案第11条 bis, 最終案第8条) には原則加入を意味するオプト・アウト条項が採用された。留保 (議定書案第20条, 最終案第17条) は、選択議定書が締約国が批准を「選択」できるものであるという意見が、また、調査制度がオプト・アウト条項になったことや主要国の説得により約一時間後に事態は收拾された。その後若干の紆余曲折があったものの、11日の午前中に作業部会第二回公式会合が開催され、議定書最終案 (E/CN.6/1999/WG/L.2) と付帯決議案 (E/CN.6/1999/WG/L.3) がコンセンサスで採択された⁵⁰⁾。

しかし、選択議定書の重要条文における各国の違いが解消されていないのは、議定書最終案の採択後に表明された解釈声明に明らかだった。通報事由には条約中の権利の侵害にくわえて、義務の懈怠や締約国の不作為も含むべきという意見は全会期を通じて根強く⁵¹⁾、ヨーロッパ諸国から締約国の義務も権利に含めるべきとの解釈声明が出された⁵²⁾。代理申立については、厳格に解して例外的に認めるべきと表明した国⁵³⁾がある一方、被害者本人に挙証責任が負わされたことへの批判⁵⁴⁾や、既存の人権条約の委員会手続規則に従っ

49) 「ニュアンスの上で強弱、軽重があるとして、現実、具体的場合に両者の区別は困難だと思われる」が、日本およびイスラエルが解釈声明の中で述べているように、「個々の偶発的な権利の侵害は対象にならないと考えるのが妥当と思われる。」西立野園子、「女性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』, no. 1176, p.77, 注39, p.81, 日本およびイスラエルの解釈声明, E/1999/27, pp.66, 67.

50) E/1999/27, Annex II, para.22.

51) E/1997/27, Appendix II, para.17, E/1998/27, Appendix II, para.7. 作業部会議長自身も、通報の対象に義務の懈怠を含むべきという説であった。Wörgetter, “The Draft Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,” *Austrian Review of International and European Law*, vol.2 (1997), pp.264-265.

52) デンマーク、ドイツの解釈声明。E/1999/27, pp.62, 63.

53) 中国、エジプトの解釈声明, *ibid.*, pp.61, 63.

54) ガーナの解釈声明, *ibid.*, p.64. ただし、既存の個人通報制度では挙証責任は通

て理解すべきという主張⁵⁵⁾が出された。委員会の調査対象となる「重大または組織的な人権侵害」については、個別の事例は調査対象に含まれないとする声明が複数表明された⁵⁶⁾一方、「委員会の機能を妨げることなく広く解釈すべきとの主張もあった⁵⁷⁾。選択議定書における全ての留保が禁止になったことへの不満は大きく、確立された慣行に反することへの懸念⁵⁸⁾、留保の禁止が選択議定書の機能に与える影響への懸念⁵⁹⁾、選択議定書における留保の禁止を先例としないとする宣言⁶⁰⁾が表明された。

(5) 小括

このように、CSW 作業部会では個人通報の主体と通報の許容性についてかなりの時間を議論に費やした。最終的にパッケージ方式で一括に合意したものの、各国間の見解や意向が異なるのは解釈声明に如実に現れている。個人通報では被害者と主張する者、被害者の親族、代理人にくわえて、人権 NGO が通報の主体となれるか否かが最大の争点となった。一方、委員会による調査は、調査の対象となる人権が「深刻な [かつ] [または] 組織な (人権) 侵害」のいずれにするかで参加国は鋭く対立したが、最終的に「重大なまたは組織的な人権侵害」(選択議定書第 8 条第 1 項) という妥協が実現した。また、個人通報の主体 (選択議定書第 2 条) と異なり、調査制度の情報提供者は主語として明記されていない。

この他、委員会による調査をオプト・アウト条項にして選択議定書への留保を全面的に禁止したことで、選択議定書内に留保がいっさい認められなかったことに対する不満は一部の国に残ったが、調査制度に対する批判には必ずしもならなかった。また、締約国が署名・批准・加入の際に調査制度をオプ

報者にあるという慣行が確立している。西立野，前掲論文，p.76，注26，p.80。

55) ドイツの解釈声明，ibid.，p.63。

56) 中国，エジプト，日本，イスラエルの解釈声明，ibid.，pp. 61, 63, 66, 67。

57) ガーナの解釈声明，ibid.，p.64。

58) 米国の解釈声明，ibid.，p.71。

59) ロシアの解釈声明，ibid.，p.70。

60) アルジェリア，中国，ヨルダンの解釈声明，ibid.，pp.59, 61, 68-69。

ト・アウトしなくても、締約国が国家の固有の権利として領域主権を持つ以上、CEDAWによる現地調査の受け入れは事案が発生してから判断できるという面もあった。したがって、調査制度の是非は個人通報の主体や通報の許容性ほど大きな議論とならなかった。

「女性に対する暴力」は、ドメスティック・バイオレンスのように被害者と加害者が1対1、あるいはそれに近い状況もあれば、特定の出身地、人種、言語、宗教、信条を持つ複数の女性を標的とした集団的な人権侵害もある。冷戦終結後に世界各地の民族紛争でみられた集団的な女性の人権侵害に対応するのであれば、CEDAWが被害者からの通報を待つまでもなく、人権NGOがCEDAWへ信頼に足る情報を提供すればよい。そして、個人通報制度のように情報提供の資格をNGOが問われることはない。問題となるのは、締約国政府がCEDAWの調査に協力的な態度をとるか、そして法的拘束力のないCEDAWの勧告に従うかどうかであった。次項では、メキシコに関するCEDAWの調査について検討する。

5. メキシコに関するCEDAWの調査

(1) 調査の経緯

2005年1月10日から28日までの3週間、ニューヨークの国連本部で国連女性差別撤廃委員会(CEDAW)第32会期が開催された。その中で、1月27日付の女性差別撤廃条約選択議定書第8条に基づいた初めての調査報告(CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO)が公表された。この事例は、アメリカとの国境に近いメキシコ北部のチワワ州シウダファレス(Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico)近辺で、とくに若い女性たちが誘拐・強姦・殺人の被害に遭ったり失踪しているという内容だった。CEDAWに情報を提供し調査を要請したのは、ニューヨークとシウダファレスに本拠地を置いているNGO2団体、「今こそ平等を」(Equality Now)および「友人の家」(Casa Amiga)であった⁶¹⁾。チワワ州政府の情報でも、1993年から2004年5月までに334人を越える女性が殺害されたという⁶²⁾。この地域は貧富の差が拡大し、

組織犯罪、麻薬取引、女性のトラフィッキング、売春などが蔓延している⁶³⁾。一方、メキシコでは女性の社会的役割が変化しているのに、伝統的な家父長的態度やメンタリティは変化していないともいう⁶⁴⁾。

ちなみに、メキシコは第2回世界女性会議（於コペンハーゲン）中の1980年7月17日に条約に署名し、翌1981年3月23日に批准した⁶⁵⁾。そして、女性差別撤廃条約採択20周年にあたる1999年の世界人権デー（12月10日）に選択議定書に署名し、2002年3月15日に批准した⁶⁶⁾。条約や選択議定書の批准状況だけをみれば、メキシコは女性の権利伸長に積極的なように映る。だが、一方では女性差別撤廃条約全体に「国内法と手続に従って条約の規定を適用する」⁶⁷⁾ という一般的な留保を付している。選択議定書は留保は禁止（第17条）だが、調査制度はオプト・アウト条項になっている。メキシコ政府は調査制度を排除する宣言はしていない。

CEDAW は2003年1月の第28会期で手続規則第82条に基づき、キューバ出身のゴメス委員（Ms. Ferrer Gómez）とポルトガル出身のダ・シルヴァ委員（Ms. Tavares da Silva）に対し、情報の詳細な検討を要請した⁶⁸⁾。両委員の検討に基づき、CEDAW は NGO の情報を信頼できるものと決定し、選択議定書第8条第1項および手続規則第83条第1項に基づき、メキシコ政府に協力を要請して、2003年5月15日までに所見を提出するよう求めた⁶⁹⁾。

メキシコ政府は CEDAW に現地調査を招請した⁷⁰⁾。2003年6月3日には、前出の NGO 2 団体と「人権の擁護および伸長に関するメキシコ委員会」

61) CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, paras.2-3.

62) Ibid., p.51.

63) Ibid., para.23.

64) Ibid., para.25.

65) CEDAW/SP/2004/2, Annex IV, p.43.

66) http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty9_asp.htm, 2005年12月1日アクセス。

67) Ibid.

68) CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, para.4.

69) Ibid.

70) Ibid., para.5.

(Mexican Committee for the Defense and Promotion of Human Rights) から追加の情報が提供された⁷¹⁾。CEDAW は同年7月の第29会期で、選択議定書第8条第2項および手続規則第84項に基づき、ゴメスおよびダ・シルヴァ両委員に対し、3団体とメキシコ政府から提供された情報をもとに調査し、CEDAW に報告するよう要請した⁷²⁾。両委員は2003年10月18-26日にメキシコ連邦地区とチワワ州チワワシティおよびシウダフェレスを訪問して、現地で多数の政府関係者や国連女性開発基金、NGO 関係者、犠牲者の遺族団体などに面会し、聞き取り調査を行った⁷³⁾。

メキシコに関する調査の審議は、2004年7月に開催された CEDAW 第31会期に完結した。同年の CEDAW 活動報告 (A/59/38) には、選択議定書第8条の作業を委員会が継続し、手続規則第80条および81条に基づき、第8条に関する全ての書類および委員会の議事録と委員会の会合は非公開となった旨のみが記載されていた⁷⁴⁾。が、後に委員会は調査結果と勧告、およびメキシコ政府の所見を公開すると決定した⁷⁵⁾。

(2) 女性差別撤廃委員会の所見と勧告

2000年12月1日に提出されたメキシコ政府の第5次報告 (CEDAW/C/MEX/5) が2002年夏の特別会期 (Exceptional Session) が検討された際、女性に対する暴力への不十分な対策を懸念事項として CEDAW が指摘していた。具体的には、締約国に対する委員会の最終コメントで、一般的勧告19「女性に対する暴力」を考慮し、女性に対する暴力の撲滅に法的措置を取るよう要請していた⁷⁶⁾。この勧告は、1992年の第11会期で採択され、条約第1条の女性差別の定義にはジェンダーに基づいた暴力も含まれると意義づけた

71) Ibid., para.6.

72) Ibid., para.8.

73) Ibid., paras.9-17.

74) A/59/38, Chapter V, para. 412, p.69.

75) CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, p.1.

76) CEDAW/C/MEX/5, p.2.

ものであった。CEDAW はまた、「全メキシコ人権委員会」(Mexican National Human Rights Commission) の勧告に基づき、シウダファレスの殺人事件について調査と処罰を求め⁷⁷⁾、ジェンダーに基づく暴力に対し、真剣かつ徹底的な調査、犯人の処罰、犠牲者の親族に対する支援について、政府が有効な対応をすべきと指摘した。さらに、社会の構造的な変化やそのような人権侵害を許してきた文化に対応しなければならないと説いた⁷⁸⁾。しかし、メキシコ政府はジェンダーに基づく暴力を過小評価する傾向があり、新たな司法部門の設置など、今までにとられてきた措置は数少なく効果的ではなかったと CEDAW は批判している⁷⁹⁾。さらに、連邦当局が積極的に事件捜査等に関与することに対して州当局の一部が抵抗を示すなど、組織間の調整がしばしば欠けていることも指摘した⁸⁰⁾。

最終的に CEDAW は結論の中で、シウダファレスの状況は「条約の規定の重大かつ系統的な侵害」、一般的勧告19および女性に対する暴力撤廃宣言(1993)の侵害であると結論づけ⁸¹⁾、一般的勧告として、条約の全ての義務に従うよう求めている⁸²⁾。そのために、全てのレベルにおける連邦・州・市当局の参加と協力を強化し⁸³⁾、犯罪の完全な調査や暴力の防止を求めている⁸⁴⁾。

(3) 評価

シウダファレスにおける CEDAW の調査は、選択議定書第8条が適用された初の事例となった。前述のとおり、選択議定書案を討議していた CSW の作業部会では、一部の国家には調査制度への強い懸念を和らげるため調査

77) CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, paras.274, 278, 280.

78) Ibid., para.288.

79) Ibid., para.265.

80) Ibid., paras.266-268.

81) Ibid., para.259.

82) Ibid., para.264.

83) Ibid., para.272.

84) Ibid., paras.288-294.

制度にオプト・アウト条項を採用したという経緯があった。しかしメキシコ政府は調査制度をオプト・アウトしておらず、一貫して委員会の調査にも協力的だった。また、選択議定書第8条第4項に基づき、委員会の最終報告に対して6ヶ月以内に所見（CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, Part Two）も提出した。メキシコ政府の協力を得て、調査のプロセスは概ね順調に進んだといえよう。

一方、メキシコは本体の条約に国内法と手続に従って条約の規定を適用するという一般的な留保を付している。これでは、締約国は国内法を理由に条約中の義務を遵守する必要がなくなる。このような留保が未だ撤回されない以上、メキシコ政府の態度には疑問の余地が残る。くわえて、メキシコ政府はその所見で、女性の従属的役割を変えようとする行政的司法的措置をとってきたが、文化的に深く根付いた、女性は劣っているという前提に基づくステレオタイプを一夜で変えるのは困難であり、犯罪への対応が遅れたのは被害者が女性だからでなく、地方の能力の問題であったと主張する⁸⁵⁾。たしかに、ステレオタイプを拭いさるのは一朝一夕にできることではないが、一般的な留保を宣言した政府が、国内の意識改革に有効な措置をどれほどとってきたのかは不明である。

それから、条約の監視機関であるCEDAWが出す意見や勧告に条約のような法的拘束力はない。今後メキシコ政府がとる措置は選択議定書第9条第1項により、本体の条約に関するメキシコの第6次報告に含まれるだろう。報告の提出と委員会による検討が国際社会の目という数少ない圧力の一つである。ただし、女性差別撤廃条約は2005年3月18日時点で締約国が180と非常に多く、仮にメキシコ政府が前報告（2002年）の4年後である2006年に報告を提出しても、実際の検討はもっと先になると思われる⁸⁶⁾。

それでも、CEDAWが最初の調査事例を終了し、調査の結果と勧告を公

85) Ibid., p.55.

86) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>, 2005年12月1日アクセス。

表した意義は極めて大きい。CEDAW は毎会期、多数の国家報告を審議する傍ら、NGO の情報提供から約2年で調査をまとめ、メキシコ政府にきびしい勧告を出し同政府の対応を引き出したのである。この事実は、人権侵害に苦しむ人々はもちろん、情報を提供した人権NGO を勇気づけたであろう。今後は、メキシコ政府がシウダフェレスにおける人権侵害に効果的な措置をとるよう、あらゆる方面から強く促す必要がある。そのためには、CEDAW の報告検討や調査に頼るだけでなく、NGO による継続的な情報提供や、NGO からメキシコ政府へのロビイング、そして、他の選択議定書締約国からメキシコ政府への働きかけなど、包括的な取り組みが求められるだろう。

武力紛争下で「女性に対する暴力」が起きた場合、CEDAW には暴力をとめる権限も手段もない。また、そのような場合は恐らくCEDAW ではなく、安保理での対応がすぐに求められるだろう。今後重要となるのは、安保理で扱うほどまでマスメディアに注目されていないが、深刻な人権侵害の事態に関する情報がCEDAW に提供されたときに、CEDAW に何ができるかである。人権侵害を非難された締約国が、今回のメキシコ政府と同様に調査に協力的とは限らない。CEDAW の責務では必ずしもないが、メキシコ政府が委員会に協力的だった理由を分析しておくことも、今後の効果的な調査を行う上で役に立つだろう。

(かるべ・けいこ／法学部助教授／2005年12月22日受理)

The Inquiry Process of the Optional Protocol to
the U.N. Convention on the Elimination of All Forms
of Discrimination against Women:
An Analysis from the Perspective of
“Violence against Women”

KARUBE Keiko

This paper analyzes the Optional Protocol to the U.N. Convention on the Elimination of the All Forms of Discrimination against Women (hereinafter “the Optional Protocol”) from the perspective of “Violence against Women.” First, the paper reviews the reasons why it was decided to introduce the Optional Protocol, namely to emphasize the domestic application of the U.N. Convention on Women. Second, it examines the drafting process of the Optional Protocol at the U.N. Commission on the Status of Women from 1996 through 1999. Finally, the paper analyzes the first case of the inquiry process, which took place in Mexico, in order to argue the effectiveness of the Optional Protocol.