

特集

論文

女性差別撤廃条約 —— 30年目の到達点 ——

林 陽子

要 旨

女性差別撤廃条約は、1979年に採択された国連条約であり、締約国の会議で選出された委員からなる女性差別撤廃委員会（CEDAW）が、締約国政府から提出される政府報告書・個人から申し立てられる個人通報の審査などの活動を行っている。

この条約は成立以来の30年間で2つの方向に大きく発展を見せた。

ひとつは条約が対象とする分野の水平的な拡大であり、具体的には「女性に対する暴力」が条約上の権利侵害であるとしてこの問題を取り扱うようになったことである。国連の「女性に対する暴力特別報告者」は、報告書の中でドメスティック・バイオレンス、人身売買、武力紛争、リプロダクティブ・ライツなどの諸課題について取り上げてきた。「女性に対する暴力」はこれまで私的な事柄とされてきたが、近年、私人による暴力であっても国家はそれを予防し加害者を処罰し被害者を救済する「相当な注意」義務があるという理論によって、国家責任を追及する試みがなされている。

もうひとつの発展は条約上の権利の垂直的な強化であり、1999年に実現した選択議定書の下での個人通報制度の導入である。CEDAWはこれまでに4件について「権利侵害あり」との判断を出し、当事国に対して金銭賠償を含む勧告を出している。

個人通報を申し立てられた例を見ると、ドメスティック・バイオレンスやリプロダクティブ・ライツなど、女性がより被害者となりやすい分野でのケースが多く、これらの問題について国内裁判所が十分機能していないことが、条約機関への申立てとなって現れている。

他方、過去10年間にCEDAWが受理し結論を導いた個人通報事案は15件のみである。この制度が知られていないことに加え、各国で女性たちの置かれた状況が救済へのアクセスを困難にしている。受理した事件の中で認容される割合も低い。CEDAWはもっと情報の伝播に努力するとともに、「主流」の条約機関とは異なる、真に女性の権利の保護に資するような活動をしながら発展をめざすべきである。

キーワード：女性差別撤廃条約（または女子差別撤廃条約）、女性に対する暴力、個人通報（または個人通報制度）、選択議定書、相当な注意義務、国家責任

1. はじめに

女性差別撤廃条約（外務省の公定訳は「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」）は、1979年12月18日、国連総会で採択された。この条約は、これに先立つ女性差別撤廃宣言（1967年の国連総会で採択）に法的拘束力を持たせるために、国連の女性の地位委員会（The Commission on The Status of Women; 略称 CSW）が中心になって起草作業を進めてきたものである。女性差別撤廃条約の採択は、1976年から始まった「国連女性の10年」の運動の最大の成果であったと言われる。「国連女性の10年」のテーマは、「平等・開発・平和」であった。東西の冷戦が続いていた当時、西側諸国が「女性の10年」の主要課題として提案した「平等」に対し、東側は「平和」を主張し、これに発展途上国が主張した「開発」が加わって、3つの言葉が併記されることとなった¹⁾。条約成立後30年を経過した今日、世界の多くの国々が、この条約の掲げる高い理念を目指して努力をし、多くの成果を上げている。2009年8月に亡くなったハンナ・ベアテ・ショップシリング（条約に基づいて設立された女性差別撤廃委員会 [The Committee on The Elimination of Discrimination against Women, 略称 CEDAW] の委員を20年間務めたドイツ人）は、CEDAW が25周年を祝った際に「この25年間は、成功の物語であった」と誇らしげに回顧していた²⁾。2009年に国連のウェブサイト上に開設された CEDAW 30周年のページにも、モロッコでの家族法の改正、キルギスタンでの土地所有法の改正、メキシコでの女性に対する暴力禁止法など、地球上の多くの国にこの条約がもたらした大きな変化が記されている。その一方で、冷戦は終結したものの、経済のグローバル化がもたらす貧困の拡大、人権をめぐる文化的相対主義からの普遍主義への対抗、武力紛争下での女性への人権侵害、なお残る男女のさまざまな格差など、今日の世界は「平等・開発・平和」をいまだに達成していない現実がある。

2009年11月15日現在、女性差別撤廃条約は186カ国が、附属する選択議定書（後述する）は99カ国が締約国となっている。国連加盟国192カ国のうち、未批准国は、今やソマリア、スーダン、イラン、米国などごく限られた数カ国になった³⁾。締約国の選挙により23名の委員が CEDAW の委員として選出され、条約に基

づいて提出される政府報告書の審査、選択議定書に基づく個人通報・調査手続の審査、条約解釈の指針となる一般的勧告の作成などの活動を行っている⁴⁾。

筆者は2008年1月より CEDAW の委員をつとめる機会を与えられている。1980年代はじめに日本女性たちが女性差別撤廃条約の批准を求める運動をしていた頃から、条約に関心を持ち続けてきたが、委員として各国の政府報告書を審査する立場になって、条約の奥の深さ、複雑さを思い知るに至った。それはこの条約の解釈が世界の女性の現実の経験を反映して日々生成発展しており、30年前と同じ姿にとどまっていないからだと思う。

本稿は、成立後30年間に女性差別撤廃条約の適用範囲ないし管轄が最も大きく発展してきた分野に焦点をあてる。ひとつは「女性に対する暴力」の問題であり、条約の射程距離が水平的な拡がりを見せた部分である。もうひとつは、個人通報制度であり、これは国際法と国内法の連結点に関わるテーマであり、条約上の権利を垂直的に強化することに貢献している。本稿ではこれらふたつのテーマの現下の到達点を紹介し、それらが日本の女性運動へどのような示唆を与えているのかについて考察したい。

2. 女性差別撤廃条約の特徴

国際法としての女性差別撤廃条約には、次のような特徴が備わっている。

第一に、この条約の守備範囲が、いわゆる法的権利としての平等権のみではなく、広く「政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他いかなる分野においても」男女の平等を基礎とした人権と基本的自由を確立することにある、とされたことである（条約1条）。これは1966年に成立した2つの国際人権規約がそれぞれ「自由権規約」「社会権規約」とされ、明確に規約の対象とする権利を分けていたことと対照的である。フィリップ・アルストン⁵⁾は、人権運動の中で女性の権利運動ほど野心的で複雑でかつ「疾走」しているものではなく、女性差別撤廃条約はその名称こそ「差別」という市民的政治的権利（伝統的な「自由権」）を連想させるものではあるが、規定されている権利の本質はより社会的・文化的な要素を含んでいると指摘する。これは筆者が CEDAW で最も痛感する点であり、

女性差別撤廃条約とは「法律であって法律ではないもの」という印象を持っている。なぜなら、例えばある国が差別的な法令を改正したとしても、社会的・文化的にその改正が受容され実行されているかを見ない限り、条約を遵守したことにならないからである。

第二に、この条約は「女性の地位の向上」をめざしているのではなく、男女の定型化された役割分担（ステレオタイプ）の撤廃を掲げており（条約5条）、換言すれば男性のライフスタイルの変更を迫っていることである。筆者の経験でも、男女平等先進国と言われる国の女性たちと話をすると、日本の働く女性たちとの意識の落差を感じることは少ない。大きく異なるのはその国の男性の意識であり、このような男性がいるからこそその男女平等なのだと感じさせられることが多い。男性の生き方を変えない限り、男女の平等の実現はあり得ないことを条約の起草者たちは自覚していたのである。

第三に、条約は本来、国家間での国際約束を取り決めるものであるが、この条約は個人や団体、企業による女性差別を撤廃することが締約国の義務であると定め（条約2条）、また差別的な法令のみではなく、慣習や慣行も撤廃の対象としていることである（条約5条）。国は差別が法令によるものではないことを理由に責任を逃れることはできず、差別をもたらしている慣習や慣行を変えていく義務を負わされている。後に述べるように、この点が国の「相当な注意義務」（*due diligence obligation* と呼ばれる）の法理として女性に対する暴力について国家責任を追及する上で重要な役割を果たしている。

第四に、男女の差別がある場合、その解消のために暫定的な特別措置として女性を優遇することは差別ではないことを明記していることである（条約4条1項）。条文上は、このような措置をとることは「差別と解してはならない」という消極的な規定であるが、その後、条約解釈の指針としてCEDAWが採択する一般的勧告では、締約国にこのような措置を奨励している⁶⁾。2009年7月に行われた日本政府の第6次政府報告書審査においても、民法改正（夫婦別姓、婚外子差別の撤廃等）と暫定的特別措置の導入による女性の政策決定への参画の促進が、フォローアップ制度⁷⁾の対象となり、日本政府は2年以内の追加情報提出を求められている。

このように女性差別撤廃条約は斬新な特徴を持って

いるが、そのモデルとなったのは、1965年に国連総会が採択した人種差別撤廃条約であり、両条約のそれぞれの第1条はきわめて類似した「差別」の定義規定を置いている。

しかしながら、両条約が大きく異なっている点が2つある。

ひとつは、人種差別撤廃条約が「暴力または傷害に対する安全および国家による保護についての権利」を定めているのに対し（同条約5条）、女性差別撤廃条約には「暴力」に関する規定がないことである。人種差別撤廃条約制定の背景には、1950年代の終わりから1960年代の初頭にかけて、当時の西欧諸国に広がった反ユダヤ主義やネオ・ナチズムの運動に対する懸念があったので、人種間憎悪に基づく暴力や傷害から個人の安全を守ることが国家の義務であると明記された。しかし女性差別撤廃条約は「暴力」について沈黙をして、あたかも「女性であることを理由として受ける暴力被害」など存在しないかのようである。

もうひとつは、人種差別撤廃条約が制定当初から個人通報の制度を持っていたことである。個人通報制度とは、人権侵害の被害者である個人が、締約国による条約違反に対する救済を求めて条約機関である委員会に申し立てをする制度である。現在、国連の主要な人権条約は9つあり、子どもの権利条約を除く8つの条約にはすべて個人通報制度が備わっている⁸⁾。人種差別撤廃条約は制定当初から、条約本体の中に個人通報制度の規定を置き、締約国がその受諾を宣言すれば個人通報制度が発効する仕組みを持っていた。これに対して、女性差別撤廃条約の個人通報制度が選択議定書の採択という形で実現するのは1999年であり、条約が制定されてから実に20年の歳月を要したのである。

女性差別撤廃条約はなぜ個人通報制度を持たなかったのだろうか。条約起草過程の文書が示しているところでは、個人通報制度を作るべきであるとの意見が一部の国（スウェーデンおよびベルギー）の代表から出されてはいたが、女性差別は人種差別やアパルトヘイトのような「深刻な国際犯罪」ではない、との理由で排斥された。また、各国における女性の状況は、文化的・社会的な伝統に根ざしているため、国際人権法が予定する事実調査のメカニズムや通報・審査・勧告といった手続になじまない、という主張も支配的であった⁹⁾。成立した条約はこのようにして、個人通報制度を持たず、したがって被害者は国内裁判で敗訴した後

は条約によって設立された機関（女性差別撤廃条約の場合はCEDAW）に救済の申立てをする途を閉ざされたまま、20年間が経過することとなった。

しかし、ウィーン人権会議（1993年）以降の世界的な女性運動は、1995年の北京女性会議を経て、「ジェンダーの主流化」に取り組み、1997年には国連経済社会理事会（ECOSOC）での歴史的な「合意結論1997/2（ジェンダーの主流化について）」を採択させた¹⁰⁾。女性差別撤廃条約がその射程距離を水平的に拡大し、当初の条文になかった「女性に対する暴力」を女性差別の一形態として扱うことを始め、また、その効力を垂直的に強め、個人通報制度の具備を実現したのは、このような世界の女性運動が国連の人権機構を動かしたからである¹¹⁾。

3. 「女性に対する暴力」理論の発展

女性差別撤廃条約の成立以来、その管轄範囲（jurisdiction）を最も大きく広げた点が、女性に対する暴力（Violence against Women, 略称「VAW」）の問題である。東西の冷戦が終わり、人々は「平和の配当」を受け取ることを期待したが、世界の現実はそれと全く逆になり、世界各地で頻発する武力紛争は戦時における女性に対する性暴力（戦争の手段としての強姦や、強制収容所での性的虐待）を明るみにした。とりわけ世界が震撼したのが旧ユーゴ紛争における民族浄化作戦（エスニック・クレンジング）である。

CEDAWは1989年に「女性に対する暴力に関する一般的勧告12」を採択した。これは締約国政府に対して、条約には明文のない、女性に対する暴力の発生や被害に関する統計、現行法制、被害者支援のためのサービス等について、政府報告書に記載をすることを求めるものである。ここで暴力の例示として挙げられているのは「性的暴力、家庭内の虐待、職場におけるセクシュアル・ハラスメント」の3つであり、勧告文全体でも4つのパラグラフしかないシンプルなものであった。

その後、同委員会は1992年に至り、上記の一般的勧告12をより詳細なものに改め、一般的勧告19として策定した。この勧告により「ジェンダーに基づく暴力」が定義づけられ、それは女性であることを理由として女性に向けられる暴力、または女性に対して過度に影

響を及ぼす暴力を指すものであり、身体的・精神的・性的危害または苦痛を加える行為をいう、とされた。さらに重要なことは、同勧告が、この条約が対象とする差別は国家によってなされるものに限られず、個人、団体、企業による女性に対する差別が含まれること、国家は権利の侵害を防止するために相当の注意をもって行動しなければならないのであり、暴力を調査し、刑罰を科すことを怠った場合には、私人による行為に対しても国家に責任があり、被害者に補償をする義務がある、とされたことである。同勧告は、女性に対する暴力の例示として、強制結婚、女性性器切除（FGM）、ポルノグラフィ、人身売買、武力紛争下での性的暴力など広い範囲での暴力の形態を挙げ、国はこれらから女性を保護するために必要な立法その他の措置をとることを勧告している。

この勧告が採択された翌1993年には冷戦終結後の最初の人権会議として、ウィーンで世界人権会議が開催された。会議の準備文書が女性の権利に触れるところがないことを知った女性たちが危機感をもってNGOの代表をウィーンに送り出し、結果として「女性の権利は人権」（Women's Rights are Human Rights）というスローガンがこの会議を席捲することになった¹²⁾。会議で採択された宣言・行動計画では、人権は不可分・不可譲な人間固有の権利であり、その行使は選択的であってはならないこととあわせ、女性の人権は普遍的なものであることが確認された。さらに、同年末の国連総会では全会一致で「女性に対する暴力撤廃宣言」（以下「VAW撤廃宣言」）が採択された。米国のフェミニスト活動家であるシャーロット・バンチは、女性に対する暴力は私的な事柄とされ1990年代まで国連会議の議題に上ることはなかったが、それを変えて主要な基準を設定したのが「VAW撤廃宣言」であった、とその歴史的意義を述べている¹³⁾。

ウィーン会議の翌1994年、国連人権委員会（当時。現在は、人権理事会に改組されている）は女性に対する暴力特別報告者（以下「特別報告者」）を任命し、世界中の女性に対する暴力について、その原因と結果を含む現状の報告を求めることとなった。以後、2009年10月までの間、3代にわたる特別報告者（スリランカ出身のラディカ・クマラスワミ。トルコ出身のヤキン・エルトユク。南アフリカ出身のラシダ・マンジョー）が継続して活動し、年次報告書のほかに、30数カ国への現地訪問を行い、詳細な調査報告書を公表

している¹⁴⁾。歴代3名の特別報告者は、いずれも「南」と言われる途上国の出身であり、報告書の内容も第三世界フェミニズムの影響を色濃く受けているものとなっている。過去15年間にわたる特別報告者の活動によって理論的な発展を見たと思われる領域として、以下のものが挙げられる¹⁵⁾。

3.1. ドメスティック・バイオレンス

1990年代初期からの特別報告者の活動によって、ドメスティック・バイオレンスとは夫婦間暴力に限られるものではなく、事実婚や恋人間（同居しない関係も含む）での暴力を包摂する概念であることが各国に広く理解されるようになった。さらに、特別報告者は、この概念は親密圏での暴力に限られるものではなく、家内労働者（家事手伝いなどの従事者）への暴力も含むのだとしている。家内労働の使用者と労働者の間には労・使としての支配服従の関係だけではなく、「ジェンダー化された」構造があることを前提とした議論であり、日本ではまだあまり論じられていない視点なのではないかと思われる。

2代目の報告者であるエルトユクは、私人間での暴力について「相当な注意義務」を根拠に、「公私二分論」を超えて国の私的領域における責任を明らかにすることに大きく貢献をした。「相当な注意義務」理論はその後、女性差別撤廃条約の個人通報の事案において、被害者を救済するための理論として展開されていき、2009年には欧州人権裁判所においてもCEDAWの個人通報の決定例が援用され、ドメスティック・バイオレンスについて国の責任を肯定する根拠となっている¹⁶⁾。

3.2. 人身売買

従来、人身売買は売春と結びつく搾取であるとしてその人権侵害が問題とされてきた。しかし特別報告者は、過去20年の間、人身売買は強制労働・債務奴隷の手段として広がっていることを指摘する。背後には経済のグローバル化や組織犯罪の跋扈がある。エルトユクは、人身売買と移民は深く関連しており、それは貧しい「南」から資本と雇用のある「北」ないし「より豊かな南」をめざす人口移動なのであるから、女性の移動の自由と関連づけて考察をするべきだと主張する。そして人身売買とは移動の手段が合法か違法かではなく、移動する本人の自由

な同意の有無を基準に定義づけられるべきであると。「北」にいる私たち日本の女性は、このような人身売買の定義を受け容れることができるのか、拒否するのであればどんな理由なのか、議論をする必要があるのではないかと筆者は感じている。それは日本の女性たちと「南」の距離を測るものさしのようなものではないかと思うからである。

3.3. 武力紛争

従来、戦時における強姦や性的な拷問は「戦争の不幸な結果」である（戦争にはつきものである）、とされ、国際社会はこれらが重大な人権侵害であるとの認識を持たなかった。軍や私兵による女性への組織的な暴力は、敵のコミュニティに辱めや脅威を与えるための戦争の手段として用いられている。第二次大戦後に採択されたジュネーブ文民条約は、歴史上初めて、強姦・強制売春は戦争犯罪であると明文で規定した条約であるが、「女性の名誉の保護」という用語を使用すると共に、これらの犯罪は条約上の「重大な戦争犯罪」（犯罪人引渡または公訴提起の義務を伴う犯罪）ではない、とされた¹⁷⁾。初代報告者のクマラスワミは、「女性の名誉」という概念は純潔・貞節と関連しているものであり、このような条文は国際人道法における「女性性」（femininity）についてのステレオタイプを表している、と批判する。理論が大きく発展したのは、戦争犯罪を裁く旧ユーゴ法廷（International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, 略称ICTY）およびルワンダ法廷（International Criminal Tribunal for Rwanda, 略称ICTR）での実践であり、さらには1998年に採択された（発効は2002年）国際刑事裁判所（International Criminal Court, 略称ICC）規程である。クマラスワミは、ICC規程は女性運動の重要な勝利だと述べているが、特にICCが強姦の定義から「暴行、脅迫」の要件をなくし、「強制力の脅威」「抑圧的な環境」を利用した性的侵襲も犯罪であると定義し、これらの環境下では被害者のいかなる言葉・行動も同意を推認する根拠としてはならない、としたことは、日本法の強姦罪規定のあり方にも大きな示唆を与えている¹⁸⁾。

3.4. 平和構築

戦時における女性への暴力の問題は、軍による女

性の強姦に留まらない。戦争は社会そのものを破壊するので、難民、国内避難民を噴出させる。独裁体制から民主主義の移行過程はトランジショナル・ジャスティスと呼ばれる移行期の司法の問題を伴い、人権侵害の加害者であった独裁者（たとえば旧ユーゴスラビアのミロシェヴィッチ元大統領やペルーのフジモリ元大統領など）をどう裁くか、という問題に直面する。戦争によって司法システムそのものが破壊された国では、暴力の被害者は加害者の処罰を求めることが不可能である。国連は紛争地に平和維持部隊（PKO）を派遣しているが、PKOの要員による女性への暴力（難民キャンプでの性暴力や、現地での買春などの行為）が跡を絶たない。国連安全保障理事会は2000年に決議1325により、平和維持活動にジェンダーの視点を入れることや、要員に対する研修、加害者の処罰を各国に求めたが、効果が十分ではないため、2008年（決議1820）、2009年（決議1888）に新たな決議により、取組みの強化を求めている。他方で、「平和構築へのジェンダー視点」が強調されるにつれて、これまで既成の知を批判する道具であったはずの「ジェンダー」概念がその役割を喪失しつつあるのではないかと懸念する見方もある¹⁹⁾。

3.5. リプロダクティブ・ライツ

女性に対する暴力と女性のリプロダクティブ・ライツに関連する国の政策は、2つの視点から問題になり得る。ひとつは女性に対する暴力がリプロダクティブ・ライツに影響を与える場合であり、ドメスティック・バイオレンスのほか、幼児婚姻、性別選択のための妊娠中絶（女児の胎児の中絶）などによって女性の性と生殖に関する健康が損なわれる場合である。もうひとつは、国の作為または不作為により生じた女性に対する暴力であり、たとえば国の強制的な人口政策による子どもの数の制限（「ひとりっ子政策」等）、少数民族の女性に対する不妊手術・投薬の強制、高い妊産婦の死亡率、女性の医療（安全な妊娠中絶を含む）へのアクセスが保障されていないことなどが挙げられ、これらも女性への「暴力」であるとの観点から、取組みの強化が求められている。

以上に見てきたとおり、CEDAWの一般的勧告19と「VAW撤廃宣言」は、共に暴力撤廃のための国の義務

を強調し、国は相当な注意義務（due diligence obligation）を果たさなければならず、公権力による女性への暴力だけではなく、私人による暴力についても責任を負う、という理論を発展させてきた。女性に対する暴力に関しては、1994年にラテンアメリカにおいて女性に対する暴力廃絶のための地域条約が発効したが²⁰⁾、世界的規模での国際条約は未だ採択されておらず、今後の課題となっている。

4. 個人通報制度

4.1. 過去10年間の申し立て状況

次に、女性差別撤廃条約が垂直的な効力を強化させ、条約上の権利の実現を図ってきたものとして、個人通報制度の運用状況を紹介したい。

個人通報を申し立てるためにはいくつかの要件があり、選択議定書が求める受理可能性（admissibility）の要件を満たさなければならない。その主な内容は、まず申立人は、条約上の権利侵害の被害者（またはその代理人）でなければならない（「被害者要件」。選択議定書2条）。次に、申立人は、当事国において選択議定書の効力発生日以降に発生した条約違反にかかわる権利侵害についてのみ、申立てをすることができる（「時的管轄」。同議定書4条2項(e)）。ただし、効力発生日以降もその事実が継続している場合は、この限りではない（「継続的人権侵害」。同議定書4条2項(e)但し書き）。さらに、申立人は利用し得るすべての国内救済措置を尽くしていることが必要である（「国内救済の消尽」。同議定書4条1項）。ただし、国内における救済措置が不当に遅延している場合および効果的な救済の見込みがない場合には、例外として通報を受理することができる（同議定書4条1項但し書き）。

2009年10月現在、国連のウェブサイトで公表された女性差別撤廃条約下での個人通報の案件は、15件に過ぎない。これが過去10年間に女性差別撤廃条約が審議し結論を採択したすべてである。しかも、15件の中で受理可能性を満たし、請求の中身（本案、meritと呼ばれる）について判断されたものは5件のみである（5件中、「権利侵害あり」とされたもの{申立人を救済する勧告がなされたもの}は4件、「権利侵害なし」とされたものは1件）。ここで「受理可能性なし」とされた

ものの内訳を見ると、国内的な救済手段を尽くしていないとされたもの、選択議定書の時的管轄に触れるとされたものの他、被害者要件を満たさないとされたものもあり、これらの事由が重複して適用されているものもある。

以下では、これまでに「権利侵害（すなわち女性差別）あり」と委員会が認定した4件のケースについて、事案の内容と勧告された救済の内容を紹介する。次に、直近のCEDAW 44会期（2009年7月－8月）で「権利侵害なし」とされたフランスの氏名権をめぐるケースを紹介したい。争点となったのは「被害者要件」の有無であり、女性差別の被害者とは誰なのか、について、興味深い議論がなされている。

4. 2. 認容された4つのケース²¹⁾

①ケース番号2（A.T.対ハンガリー事件）2003年10月10日申し立て、2005年1月26日委員会決定

申立人は、事実婚の夫と障害のある子どもと暮らしていたが、長年にわたり夫より深刻なドメスティック・バイオレンス（DV）の被害を受けていた。申立人は子どもとともにシェルターに避難したいと考えていたが、障害を持った子どもと共に入所できるシェルターが存在しなかった。申立人は内縁の夫に対する接近禁止命令をブダペスト地裁に申し立てたが、判決は内縁の夫の財産権を理由に申立人の主張を認めなかったため、この判決を見直すよう最高裁に請願を提出した。さらに、申立人は夫に対する刑事訴訟も遂行中である。当事国（ハンガリー）はこの申し立てに対し、民事裁判・刑事裁判ともに係属中であり、国内手続を尽くしていないこと、国会でDVについての包括的な行動計画が作成されており国の義務違反はない、と反論した。

委員会は、申立人の主張を認めて次のような勧告を出した。

- (1) 申立人と子どもたちの心身の安全を確保するための効果的な措置を速やかにとること
- (2) 申立人と子どもたちが安全に暮らせる住居、適当な養育手当て、法的支援、これまでの権利侵害による苦痛に対する補償を行うこと。
- (3) すべてのDV事件について速やかに真剣な捜査を行い、国際的な基準に基づいて加害者を処罰すること等。

②ケース番号4（A.S.対ハンガリー）2004年2月12日申し立て、2006年8月14日委員会決定

申立人はハンガリー在住のロマ人女性であり、妊娠中に陣痛が始まり、救急車で病院に運ばれたが、医師から胎児がすでに死亡しているのに帝王切開して胎児を取り出す必要があると診断され、ラテン語で書かれた同意書にサインを求められた。申立人は文書の内容を了解しないまま署名したが、後にそれは不妊手術の同意書であったことが明らかとなった。2001年10月、申立人を代理するNGOがハンガリー国内の裁判所において、申立人の同意のない手術を行った病院に対して補償を求める裁判を起したが、裁判所はこの訴えを認めなかった。当事国（ハンガリー）はこの申し立てに対し、申立人は理解可能な方法で手術の説明を受けていた、本件手術はハンガリーについて選択議定書が発効する以前に生じたものである、などと反論した。

委員会は、申立人の主張を認めて次のような勧告を出した。

- (1) 申立人に対し、その被害に見合う適当な賠償を提供すること。
- (2) 不妊手術に関するインフォームド・コンセントに関する法律を見直すこと。不妊手術を行う公私の医療機関について、インフォームド・コンセントが実施されているかどうかを監視し、違反に対しては適切な罰則を科すこと等。

③ケース番号5および6

ケース番号5と同6は、いずれもオーストリア国内に在住していたトルコ人女性が、DVにより夫に殺害された事件に関するもので、DV被害者の保護団体が遺族（子どもたちやその後見人等）の承諾を得て申し立てを行った。いずれのケースでも、被害者は夫から殺すと脅迫されており、警察に夫の逮捕を要請していたが、実行されないうちに夫により殺害されてしまった。当事国（オーストリア）は、いずれのケースにおいても検察官が当時知り得た事情からは殺害を予見することは不可能であり、DVに関する法律はすでに整備されているので国の責任はない、と反論していた。

この2つのケースは委員会で同時に審議され、決定も同じ日付で出されており、内容もほぼ同様である。

委員会は勧告を出すにあつて2つの前提を述べている。すなわち、

- (1) 非国家主体 (non state actors) による女性に対する暴力についても、国は防止、捜査、処罰の義務を負う。
- (2) 被害者の要請に国 (警察) が迅速に対応しなかったことは、相当の注意義務を実行しなかったものとみなされる。

その上で、(1) DV防止法の強化、(2) DV加害者を迅速に訴追し相当の注意義務を果たすこと、(3) 法執行関係者、司法関係者らに対するDVについての研修、教育の強化、などを勧告した。(なお本件では国に対する金銭賠償が勧告されていないが、その理由について筆者がCEDAWに尋ねたところ、申し立てた支援団体が求めなかったからであるとのことであった。)

4.3. 「被害者要件」を否定されたケース

2009年7月-8月に開催されたCEDAWは、2006年の申立て以来、3年間にわたって委員会で審議されてきた難件である2件の「フランス氏名権事件」(French name cases)の結論を出し、申立人らは条約上の権利侵害の被害者ではない、と決定した。これには少数意見がつけられており、ケース番号12については13対6、ケース番号13については12対7と意見が分かれている。ケース番号12は2名の、同13は7名のフランス人女性によってフランス政府を相手に申し立てられた事件である。それぞれの申立人が置かれた状況は少しずつ異なるが、論点は共通しているので、ここではケース12の申立人のうちギヨヌ・ドゥヴォフェリエという女性のケースを紹介したい。

フランスでは長い間、慣習法により「婚内子は父の姓を名乗る」とされてきた。申立人は28歳の独身女性であるが、両親は父の家庭内暴力のために関係が破綻し、申立人は幼少時から母とその親族によって育てられた。申立人は母の旧姓であるドゥヴォフェリエを通称として使用してきたが、公的な身分証明は父の名であるジラルドという姓を名乗らなければならなかった。女性差別撤廃条約16条1項(g)は、「夫および妻の同一の個人的権利(姓および職業を選択する権利を含む)」について、締約国が女性に対する差別となるすべての措置をとることを規定している。しかしフランスは1984年に女性差別撤廃条約を批准する際、この条

項を留保し、その後、委員会から留保を撤回するように勧告を受けても応じていない。さらに、フランスでは2002年に制定された法律により、両親いずれもが自分の姓を子どもに承継させることができるようになったが(2005年より発効)、この法律に遡及効はないので発効前に生じた姓の承継に適用がなく、さらにこの改正法によっても、両親の間でどちらの姓を子どもに与えるかについて争いがある場合、父は母の姓の承継について拒否権があるとされた。申立人は何度か、自分の姓を父の姓であるジラルドから母の姓であるドゥヴォフェリエに変えようと、司法省管轄下での行政上の手続を試み、却下されるとそれに上訴をするといった行動を繰り返してきたが、行政裁判所は、母の姓を名乗りたいという申立ての理由には「法律上の利益がない」との理由で、申立てを認めなかったため、個人通報が申し立てられた。

フランス政府の反論は、そもそもフランスは条約16条1項(g)を留保していること、同項は夫と妻(事実婚を含む)に結婚前の姓を保持する権利および子どもに姓を承継する権利を定めているが、申立人は独身でありこの条項違反の被害者ではない、というものであった。さらに、申立人の母は、自分の姓を子に承継できなかった点で条約上の権利侵害の被害者であるかもしれないが、申立人は姓の承継を「受ける」側であり権利者なのではない、という。また、子どもは男児であっても女児であっても母の姓を承継されない点で平等であり、子どもの性別に関わらないのであるから、本件は女性差別ではない、と主張した。

CEDAWの多数意見は、フランス政府の意見を支持するものであった。条約16条1項(g)に定める権利は夫と妻(あるいは父と母)としての平等の権利に基づくものであり、独身で子どものいない申立人は受益者ではなく、同条違反の「被害者」にはあたらないこと、同条違反の問題ではない以上、留保の効力に立ち入るまでもなく本件は受理可能性を欠く、との結論を出したのである²²⁾。

筆者を含む少数意見はこれに次のように反論した。申立人はフランス政府が女性差別的な法律を改廃せず放置してきたことは条約16条1項(g)以外にも、2条(締約国の差別撤廃義務)、5条(男女の定型化された役割に基づく偏見・慣習の撤廃義務)違反であると主張している。なおかつ16条1項(家族関係における男女平等)で列挙されている事柄は例示に過ぎず、同条

は婚姻関係にある男女間での平等のみ保障しているのではない。16条1項柱書きは「婚姻および家族関係に係るすべての事項について女性に対する差別を撤廃するためのすべての適当な措置」をとる、としているのであり、フランスはこの柱書きを留保していない（留保したのは16条1項(g)という特定の項目のみである）。申立人は女性を差別する法律により自分に与えられた父の姓を名乗り続けなければならないという不利益を負わされたのであるから、女性差別による被害者である²³⁾。

この論争は副産物として、「女性差別による被害者とは男性をも含むのか」という新しい論点を提供した。なぜなら少数意見の言うように「母の旧姓を受け継げなかった」ことが女性差別なのであれば、それは子どもが男児であっても同じことであり、「女性差別による被害を受けた男性」も女性差別撤廃条約で権利の保護を受ける対象となることになる。選択議定書には申立て権利者を女性に限る規定はない。しかし「女性に対する」差別を非難し撤廃するという条約の体裁（たとえば2条）からすると、男性が被った被害は「女性に対する」差別ではないのではないかという疑問も生じる。さらに根源的な問題として、今日ではジェンダーをめぐる知見の発展によって、人間を男性と女性に分ける二分法自体が、懐疑の対象となっている。現実には、トランスジェンダーのグループからCEDAWに対するさまざまな情報提供が活発になっている。

4. 4. 個人通報事例から日本へのメッセージ

個人通報事例は、ここで紹介した以外にも、未解決の新しい問題を含む案件が多く、また新規に登録される事件数も徐々に増えている。特に、「継続的人権侵害」があれば時的管轄に妨げられないという規定や、「効果的な救済」が見込めない場合は国内手段をすべて尽くす必要がないという規定の解釈は、今後日本が選択議定書を批准した場合に、関心の対象となるであろう。

個人通報の過去の認容事例は、いずれもドメスティック・バイオレンスやリプロダクティブ・ライツなど、男性に比べて女性が被害者となりやすい人権領域が問題とされており、国内法での被害者救済の不十分さを女性差別撤廃条約が補う結果となっている。委員会の勧告に対して締約国は「十分な考慮を払う」こととされ、6カ月以内に応答することとなっている

（選択議定書7条4項）。委員会はフォローアップのための報告者を任命し、締約国との間で勧告の実施をめぐって対話が継続されており、勧告の内容を全面的に受け容れて解決した例もある²⁴⁾。

では、これらの事例から日本はどのようなことを学ぶことができるだろうか。

まず日本政府の対応について考えてみたい。日本政府は国際人権条約の個人通報制度をひとつも批准していないので、日本政府を相手に個人が条約機関へ救済の申立てをする方法はない。しかし世界各国は相互依存関係を深めており、共通の基準・基盤に立って通商や外交を取り結ぶことが緊密な関係を築く上でますます重要になっている。日本外交の中心理念である国連中心主義からしても、もはや個人通報制度の受諾を避け続けていることは許されなくなっている。むしろ日本政府は積極的にCEDAWの議論に参加し、申し立てを受けた場合には、選択議定書の時的管轄や継続的人権侵害等の論点に関して、レベルの高い反論書を提出することによって、委員会の議論の質をより高いものにすることに貢献すべきである。英国、フランスなどこれまで個人通報の申し立てを受けた先進国の政府はいずれも法的に精緻な反論書を提出している。日本にも明治以来の近代法の伝統はあるのであり、そうしたことができるだけの人的・物的な資源は備わっている。

次に日本の市民社会・NGOや女性運動に対するインパクトを考えてみたい。個人通報事例が女性に対する暴力やリプロダクティブ・ライツについて国内の司法では救済を受けられなかった女性たちを救済しているという事実は、各国の司法がこれらの問題へ十分な対処をしていないことを示している。女性の人権を国内の司法を通して実現させることこそ求められているのであり、そのための人権教育や国際人権法の普及が必要である。さらに、個人通報を可能にしているのは、国内裁判において当事者や支援団体が女性差別撤廃条約違反の主張を明確に立てて訴訟を展開してきたからである。国内救済措置を尽くしていないとしてCEDAWから却下された事例の中には、国内で手続はとられているにもかかわらず、条約違反の主張が曖昧なため、国内救済は尽くしていないとの結論になったケースもいくつか存在することに留意すべきである。来るべき日本の個人通報制度批准に備えて、日本の市民社会には女性差別撤廃条約を知る努力を続けてほしい

い。それは単にCEDAWの勧告を受け容れさえすればよいということではない。CEDAWの個人通報制度下での見解・勧告に対する評釈・批判などを積極的に日本から情報発信してほしいと願うものである。それがあって初めて条約機関との「建設的な対話」が成立するのであり、そのような外部からの知的貢献によってCEDAWは次の30年に向けてさらに発展することができるのである。また、委員会から出される勧告の内容を国内で実施させていくのは、日本で暮す私たちの作り上げる民主主義の力であるという原点を忘れてはならないと思う。

最後に今後のCEDAWにとっての課題を考えて結びに代えたい。ウィーン人権会議以降、世界の女性運動に後押しされて成立した選択議定書であるが、10年目を迎えて処理件数が15件のみであることは何を物語っているのだろうか。各国で女性たちの置かれた困難な状況（非識字、貧困、暴力被害等）があるにせよ、制度の存在が知られていないことは明らかであり、本当に必要としている人たちへどのように情報を届けるのかを考えなければならない。

また、CEDAWがこれまで15件中4件しか本案で権利侵害を認めていないことについて、判断が形式的に過ぎ、被害者の置かれた立場を理解してもっと柔軟な判断をすべきではないかという批判が近時寄せられるようになっている。今のままでは自由権規約委員会や欧州人権裁判所など既存の国際人権メカニズムと何ら変わりはなく、CEDAWが「女性の人権」の護り手であるとの存在価値が薄いのではないか、という意見も出ている²⁵⁾。委員のひとりとして、肝に銘じておきたいと思う。CEDAWには、今後、女性の人権を人権法の周縁から中心に移動させ、国際人権メカニズムに独自の価値を加える、という未だ達成されていない大きな課題が残されている。

〈注〉

- 1) 国際連合広報局、赤松良子他監訳、1996 『国際連合と女性の地位向上 1945—1996』国際女性の地位協会
- 2) Shöpp-Shilling, H.B. et.al 2007 The Circle of Empowerment: Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, The Feminist Press, 3-6
- 3) 米国は上院外交委員会が過去2度にわたり批准賛

成の議決をしたが、「国際条約は米国の主権を害する」「差別的言動の禁止は米国憲法の保障する言論の自由と両立しない」などの理由で批准に至っていない。Steiner, H.J. et al. 2008 International Human Rights in Context, 3rd edition, Oxford University Press, 210-211

- 4) CEDAWの一般的勧告は現在、1号から26号まで作成されており、25号までは内閣府による和訳が男女共同参画局のウェブサイト（「国際的動向」のページ）に掲載されている。
http://www.gender.go.jp/main_contents/category/kokusai-doko.html
- 5) 注3)で掲記したSteiner 2008: 250-251
- 6) CEDAW 一般的勧告25号（2004年）
- 7) 条約18条により、締約国は4年に1回、条約実施のためにとった措置について報告書を提出するが、その報告書に基づくCEDAWでの質疑（原文では建設的対話と呼ばれる。日本では政府報告書審査と訳されることが多い）の後、次の質疑までの4年間を待たず、追加的な情報提出を求める手続がフォローアップである。フォローアップの対象は、条約上の権利の実現の主要な障害であり、かつ対象期間内に実現が可能であるものとされる。日本政府報告書およびCEDAWの最終見解（勧告）は注4)の内閣府のサイトに掲載されている。
- 8) 国連の主要人権9条約は以下のとおり。（ ）は国連総会による採択年。人種差別撤廃条約（1965年）・自由権規約（1966年）・社会権規約（1966年）・女性差別撤廃条約（1979年）・拷問禁止条約（1984年）・子どもの権利条約（1989年）・移住労働者条約（1990年）・障害者の権利条約（2006年）・強制失踪条約（2006年）。日本は移住労働者条約と障害者の権利条約を除く7条約を批准している。
- 9) 山下泰子 2003 「女性差別撤廃条約採択後の国際人権の展開」『ジュリスト』1237号：41。
ヒラリー・チャールズワース、クリスティン・チンキン（阿部浩己監訳）2004 『フェミニズム国際法：国際法の境界を問い直す』尚学社 269
- 10) 尾崎久仁子 2007 「国連におけるジェンダーの主流化について」植木俊哉他編『国際法・国際関係とジェンダー』（ジェンダー法・政策研究叢書第7巻）東北大学出版会。2009年に入り、国連

総会はジェンダー主流化に関する新しい決議を上げ、ジェンダー関連の4機関が統合され再編成されることになった(2009年の総会決議63/311による)。

- 11) 軽部恵子 1999「女性差別撤廃条約選択議定書の研究：国連女性の地位委員会第42-43会期の作業部会における討議を中心に」『桃山学院大学社会学論集』第33巻第1号
- 12) Bunch, C. 1990 “Women’s Rights are Human Rights: Towards a Re-Vision of Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, November 1990
- 13) Bunch, C. 2007 “Women and Gender”, *The Oxford Handbook on the United Nations* (edited by Weiss, T.G. et al), Oxford University Press
- 14) 女性に対する暴力特別報告者の各報告書は、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)のウェブサイトに掲載されている。
<http://www2/ohchr.org/english/issues/women/reporteur/>
- 15) United Nations 2009 15 years of the United Nations Special Rapporteur on Violence against Women, its causes and consequences (1994-2009)
- 16) 女性差別撤廃条約の個人通報事例で援用された「相当の注意義務」の先例は、米州人権裁判所においてホンジュラスの国家責任を認定したロドリゲス事件である(Inter-American Commission on Human Rights, *Velasques Rodorigues v. Hunduras*, 29 July 1998)。拙稿「女性差別撤廃条約個人通報制度の現段階」(『ジェンダーと法』第6号、2009年)を参照。
さらに、欧州人権裁判所において、女性差別撤廃条約個人通報事例を援用し、「相当の注意義務」を根拠にドメスティック・バイオレンスに関してトルコの国家責任を認定した事例として、*Opuz v. Turkey* (9 June 2009, ECHR application no.33401/02)がある。これらの判例は人権機関の間での相互の援用(cross-reference)が発展してきたことを示している。
- 17) 坂本一也 2007「国際刑事法における『ジェンダーに基づく犯罪(gender-based crimes)』の展開」(注10で掲げた東北大学出版会『国際法・国際関係とジェンダー』所収)
- 五十嵐正博 2004「武力紛争犠牲者の保護——

女性の保護」村瀬信也他編『武力紛争の国際法』東信堂

- 18) 日本の強姦罪については、自由権規約委員会(2008年の総括所見、14パラグラフ)および女性差別撤廃委員会(2009年の最終見解、34パラグラフ)から、親告罪とされていること、暴行・脅迫が要件とされていること、法定刑が低いこと、性行為同意年齢が低すぎること等、多くの批判がなされている。
- 19) サンドラ・ウィットワース 2007「国連、ジェンダー、平和維持活動：ジェンダー主流化に対する一批評」『東北大学COEプログラム2007年度国際シンポジウム資料集・ジェンダー平等と社会的多様性』83-105
- 20) 米州機構は、北米(米国、カナダ)および中南米諸国35カ国から構成される地域機構である。ラテンアメリカには女性運動の古くからの歴史があり、女性の権利に関する世界で最初の国際条約と言われる既婚女性の国籍に関する条約は1933年にモンテビデオ(ウルグアイ)でラテンアメリカ諸国によって締結され、その後、国際連盟での一連の女性の権利に関わる条約採択のさきがけとなった。1928年にハバナ(キューバ)で結成されたアメリカ女性委員会は戦後も米州機構の中で影響力を持ち続け、世界で最初の「女性に対する暴力に対する予防、処罰、廃絶に関する米州条約」(通称「ベレム・ドウ・パラ条約」)が1994年にブラジルのベレム・ドウ・パラで採択された。条約は女性に対する暴力の定義(身体的、精神的、性的暴力)、それが人権侵害であることの宣言、および政府の積極的な義務を規定する。2009年11月15日現在、32カ国が当事国となっている。
その他、女性に対する暴力に関する地域条約は、現在、欧州評議会がクリスティン・チンキンらを委員に迎え、女性に対する暴力委員会(Ad hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence)が起草のための作業中である。欧州評議会は、1949年に設立され、EUの全加盟国のほか、南東欧諸国、トルコ、ロシア等46カ国が加盟している。
日本は米州機構については1973年より、欧州評議会については1996年よりオブザーバーの資格を

与えられ、会議に参加をしているが、ここで述べたような女性の人権に関するこれらの地域での先進的な取組みについてもたらされる情報は非常に少ない。

- 21) 本稿で紹介する個人通報の先例はいずれも国連の CEDAW のサイトで全文が掲載されている。

<http://www2.ohchr.org/english/law/jurisprudence.htm>

- 22) ウィーン条約法条約は、留保が条約の趣旨および目的と両立しないものであるときは留保をすることができないと定める(19条c項)。女性差別撤廃条約も同様に、「この条約の趣旨および目的と両立しない留保は、認められない」(28条2項)とする。しかしここで取り上げたフランスのケースにおいて、女性差別撤廃条約16条1項(g)の留保が条約の趣旨・目的と両立しないと結論づけることは困難であったと思われる(多数意見はそのこともあって留保の問題の判断を回避している)。
- 23) 女性差別撤廃条約16条の規定は次のようなものである。

「第16条1項 締約国は、婚姻および家族関係に係るすべての事項について、女性に対する差別を撤廃するためのすべての適当な措置をとるものとし、特に、男女の平等を基礎として次のことを確保する。

(a) …… (e) (省略)

(g) 夫および妻の同一の個人的権利(姓および職業を選択する権利を含む)

(h) (省略)

2項 (省略) 」

フランスはこのうち1項(g)のみを留保している。多数意見は、姓の選択・承継は16条1項(g)の問題であるが、本件は承継を受ける子どもの権利の問題であり男女差別の問題ではないと捉えたのに対して、少数意見は、姓の承継は16条1項の柱書(「締約国は……すべての適当な措置をとる」)によって締約国に課された義務であり、16条1項(g)だけを留保したからといってその義務は免れないと考えた。

- 24) 個人通報に対する条約機関の見解の効力については、通説は法的拘束力(当事国に対して強制的にその内容を実現させる効力)はないとする。2008年に自由権規約委員会はこの問題に関する一般コメント(CEDAWの一般的勧告に該当する解釈指

針)33号を出した。同コメントは、個人通報の審査は準司法的な判断であり、条約上の権利の侵害の有無については自由権規約委員会の判断が権威あるものであり、権利の侵害を認定された締約国はそれを再検討する義務を負う、とした。自由権規約の選択議定書全般については、安藤仁介2008「(特別講演)自由権規約および選択議定書と規約人権委員会——同委員会20年の体験から」『国際法外交雑誌』106巻3号6を参照。

- 25) Bynes, A. 2008 Violence against Women, the Obligation of Due Diligence and the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women — Recent Developments, Human Rights Law Review Vol.8, No.3は、私人の行為について国家責任を肯定する根拠としての「相当な注意」理論の意義を紹介する一方で、個人通報事例の理由付けの齟齬・不足を指摘する。

Murdoch, J. 2008 The Optional Protocol to the United Nations Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW): The Experience of the United Kingdom は英国政府の委託によるCEDAWの個人通報事例の取り扱いに関する評価報告書である(英国司法省のサイトに掲載)。CEDAWの個人通報は、理由付けが弱く、一貫していないという批判とともに、今のままでは他の条約機関と変るところはないので、女性差別に関するより新しく野心的な基準設定を目指すべきではないかとの提言を行っている。

(はやし・ようこ 弁護士)