

女子差別撤廃条約における留保問題

伊 藤 哲 朗

目 次

はじめに	はじめに
I 留保制度の変遷	
1 国際連盟の留保制度	
2 汎米慣行	
3 国際司法裁判所の勧告的意見	
4 条約法条約の定める留保制度	
(1) 留保規則の内容	
(2) 留保規則制定の背景と評価	
II 女子差別撤廃条約における留保の実態	
1 人権条約における留保の適用	
2 女子差別撤廃条約の留保規則	
3 女子差別撤廃条約における留保の内容	
(1) 留保の対象	
(i) 紛争解決条項への留保	
(ii) 対象を特定しない留保	
(iii) 個別条項に対する留保	
(2) 留保の理由	
(3) 留保に対する異議申立	
(4) 留保の撤回	
4 女子差別撤廃委員会の対応	
III 女子差別撤廃条約の留保の問題点と改善策	
1 留保の問題点	
2 留保の適正化	
おわりに	

今日では、国際法の立法技術として主要な地位をしめる多数国間条約は、19世紀に生まれ、20世紀を通じて国際社会の拡大、多様化、緊密化に伴い、飛躍的に拡大していった。そして、その発展過程の当初より、留保の慣行が行われていた。一般的に留保とは、条約の目的や内容に対して全体としては同意しつつも、一部の規定の自国への適用を排除又は変更する意図で行う声明である。二国間条約においては、留保声明の背景にある当該国の事情は通常、条約交渉過程の問題として扱われ、何らかの新たな合意によって処理されるので、留保制度は多数国間条約に特有のものと言える。留保をめぐる主要な問題は、それがいかなる場合に許され、また、条約当事国間でいかなる法的効果をもつかである。この点についての国家実行は、国際連盟時代から第二次世界大戦後にかけて変化しており、傾向としては、留保が認められる条件は緩和されてきた。

本来、多数国間条約は、すべての条約当事国間で等しく適用され、全当事国が同一の権利義務関係にあるのが望ましい。このような考え方のもとでは、留保は全く認められないか、認められるとしても、他の当事国の一致した同意のもとでしか認められないことになる。他方、条約交渉に参加する国の数の増大および質的多様化、そして国際規範設定型の条約の増大を背景に、多くの国の参加を受け入れるため、柔軟性のある留保制度が求められるようになった。

現在の留保制度は、このような普遍性の要請に応える一方で、条約の一体性の毀損をもたらし、留保の許容性および留保の受諾・反対の法的効果をめぐる解釈の混乱を示している。

国連憲章において、人権の尊重が国連の目的の一つに掲げられて以来⁽¹⁾、多くの人権に関する多数国間条約が締結されてきた⁽²⁾。これらの人権条約は、各国において人権が保障されるべき共通の基準を定めるが、個々の国の人権状況はその社会的、経済的、文化的背景に深く関わるものであることから、すべての国が同意し得る共通の規範を作成することは極めて困難な作業となる。そのため、人権条約においては、共通規範からの部分的逸脱を得るため、留保を援用する締約国が多くなり、その弊害として、条約の趣旨および目的と両立することが疑わしい留保が行われ、条約全体の規範性が弱まるといふ現象がみられる。

1979年に採択された女子差別撤廃条約（「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、以下、「女子差別撤廃条約」とする。）は、人権条約の中でも二番目に多い当事国をもつとともに、付されている留保の数も極めて多いという特徴があり、留保の問題が典型的に現れている事例と言えよう。

本稿では、まず、留保規則の変遷の歴史と現在の制度を概観した上で、女子差別撤廃条約における留保の実態と問題点および今後の改善の方向について考察することとする。

I 留保制度の変遷

条約法条約（「条約法に関するウィーン条約」以下、「条約法条約」とする。）の定義によれば、留保とは、「国が条約の特定の規定の自国への適用上、その法的効果を排除し又は変更することを意図して、条約への署名、条約の批准、受諾もしくは承認又は条約への加入の際に単独で行う声明（用いられる文言及び名称のいかんを問わない）」である。条約中の規定、文言の解釈

の特定化、条約全般に対する態度表明等にも、留保の言葉が使われることがあるが、これらは正確には、留保とは区別される「宣言」というべきものである。留保の慣行は、多数国間条約が締結されるようになった19世紀末から行われていた⁽³⁾。一方的行為である留保表明が条約当事国間で有効に成立するためには、他の当事国の明示又は黙示の同意が必要である。このような同意が他のすべての当事国につき必要であるか、同意しない国と留保国の条約関係はどうなるのか、同意以外に留保成立に必要な要素はあるのか等の問題をめぐって多くの議論が行われてきており、国際社会が採用する留保制度も変化してきた。

本章では、国際連盟の時代から現在に至るまでの留保制度の変遷について述べる。

1 国際連盟の留保制度

国際連盟発足（1919年）以前においても、留保が有効に成立するためには、他のすべての締約国により承認されなければならないとする慣行はあったが、国際連盟は1927年の連盟理事会決議によって、これを正式に採用した。

第二次アヘン条約の採択後に留保を付して署名したオーストリアの扱いをめぐり、条約採択後の留保付き署名の一般的問題として検討した理事会は、条約交渉中に申し出られた留保と同様に、条約採択会議閉会後に行われた留保は、すべての締約国の受諾を受けない場合は、その署名とともに無効であるとして、「全員一致の原則」を確認した。「連盟慣行」と呼ばれるこの原則のもとでは、留保提案が1か国でも反対を受けると、提案国は留保を撤回した上で条約を批准するか、全く条約に加わらないかの選択しかないことになる。全員一致の原則の特徴は、第一に、留保の許容性および受諾可能性の判断を全面的に各締約国に委ねることである。その理論的根拠は、条約法の基礎を成している「条約への同意なしに国際法上の拘束を受けない」という同意原則である。第二に、全員一致の原

則を要求することにより、留保国と他の締約国との条約関係が、後述の他の留保制度と異なり、分断されることなく、同一であることである。この制度が国際連盟により採用された背景には、当時の多くの多数国間条約が全員一致方式で採択されており、この方式が留保の有効性の決定に波及したとの見方がある。また、条約の一体性の考慮に基づくとの見方もあるが、留保をより成立し難くする効果はあるも、留保が成立する限度において、条約の一体性は損なわれることも事実である⁽⁴⁾。

2 汎米慣行

汎米連合 (Pan American Union)⁽⁵⁾ は、1932年の理事会決議において、相互主義的要素を取り入れた留保制度を決定した。すなわち、連盟慣行とは異なり、留保に同意しない国がある場合でも、留保国は留保を受諾する国との間で、留保を付した範囲内で、条約関係に入るのである。他方、留保に同意しない国との間では条約は効力を発生しないので、留保国は一部の締約国とのみ条約関係に入ることになる。そのような留保国が複数ある場合、条約関係は極めて複雑になる。この米州諸国間の地域慣行は、出来る限り多くの国を条約に入れることを目的とするものであるが、同時に、多数国間条約を多くの二国間関係に分解し、個別化することになる。この制度は、相互主義的性格を有する条約においては機能し得ても、規範設定型の多数国間条約には適さないとの見方が有力である。

3 国際司法裁判所の勧告的意見

国際連合が発足した後も、留保に関する連盟慣行は存続していたが、1948年に採択された「集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約」(ジェノサイド条約) に対して、旧ソ連およびいくつかの国が留保を付し、他の国からこれらの留保に対して反対がなされ、留保に関する連盟慣行を適用すべきか否かにつき対立が生じた。このため国連総会は、国際司法裁判所に、留保の有

効性の判断の基準につき意見を求めるとともに、国際法委員会に、多数国間条約に対する留保の一般問題を研究することを要請した。

国際司法裁判所は、1951年に提示した勧告的意見において、全員一致の原則を否定するとともに、留保は「条約の趣旨と目的」と両立する限りにおいて認められるという新しい基準を示した。その理由説明として、同裁判所は、ジェノサイド条約の特殊性、すなわち、ジェノサイド条約の基礎になる諸原則は条約の有無に関わらず文明諸国が認める原則であり、条約が個々の国の法益を越えた国際社会全体の法益を表わし、普遍的性格を有することを指摘し、出来るだけ多くの国を参加させることが条約の趣旨であるとした。次いで、連盟慣行の全員一致の原則の有用性自体は否定されないにしても、ジェノサイド条約の特殊事情においては、適用されないとした。このようなジェノサイド条約の性格は、その後締結される多くの人権条約に共通するものである。勧告的意見は、さらに、「条約の趣旨および目的は、留保を行う自由にも、それに異議を唱える自由にも限界を設ける」として、条約目的との両立性という新しい要件を、留保の表明およびそれに対する同意ないし反対の判断に導入した点で注目される。それまでは、これらの行為には何らの制約も課せられていなかったのである。全員一致の原則が斥けられたことにより、留保国は留保受諾国との間で留保の限度内で条約関係に入ることとなるが、留保反対の法的効果については、不明確な部分がある。両立性の基準については、これを客観的に判定するメカニズムがない限り、各国の主観的判断に委ねられることになる。その結果については、後の章で述べるように、種々の問題が生じる。いずれにしても、本勧告的意見が国際司法裁判所の判事により7対5の僅差で採択されたことから判るように、上記の結論には、同裁判所内にも強い反対があった。

他方、同時期に国連総会から要請をうけて検討を行った国際法委員会は、多数国間条約に対

する留保に関する一般的報告書の中で、国際司法裁判所の示した両立性の原則は多数国間条約に一般的に適用するにはふさわしくないとして、伝統的な全員一致の原則の採用を勧告した。

相反する二つの勧告を受けた国連総会は、ジェノサイド条約に関しては、各国が両立性の原則を指針とし、国連事務総長が同基準に従って処理するように求めたが、将来の多数国間条約に関しては、同基準採用についての判断を示さなかった。すなわち、国連事務総長は、自らが寄託者（depository）になる将来の多数国間条約において、留保表明又は留保反対を含む文書が寄託された場合、そのような文書の法的効果を判断することなく、関係国に通報し各国の判断に委ねるものとされた。いずれにしても、後の条約法条約に取り入れられたように、国際司法裁判所の提示した新しい留保基準は広い支持を得ることになる。

4 条約法条約の定める留保制度

(1) 留保規則の内容

1969年、「条約に関するウィーン条約」が採択され（発効：1980年）、同条約19条—23条に定める留保に関する規定が、一般的に適用される留保規則となった。同規定は、個々の条約が独自の留保規則を定め得ることを認めた上で、かかる個別の留保規定がない場合に適用されるべき一般的規則を定めたものである。その内容は次のとおりである。

(i) 留保の表明

国は、条約への署名、条約の批准、受諾もしくは承認又は条約への加入に際し、次の場合を除き、留保を付すことができる。

- ① 条約によって留保が禁止されている場合
- ② 条約が特定の留保のみを許容しており、当該留保がその中に含まれない場合
- ③ ①および②に該当しない場合で、留保が条約の趣旨および目的と両立しない場合

(ii) 留保の受諾・異議申立

条約中に特段の定めがない場合、留保国は留

保を受諾する国との間で条約当事国の関係に入る。留保に対して1か国の受諾があれば、留保国の条約への参加が効力を生じる。留保に異議を申し立てた国は、留保国との条約関係成立に反対の意図を明示的に表明する場合、留保国との間に条約は効力を発生しない。かかる意図を表明しない場合、受諾国と同様、留保国と条約関係に入る。留保受諾の意志表示は明示的又は黙示的に行われ、留保通告の受領後12か月を経た時点で意志表示がない場合、受諾したとみなされる。

以下の場合、受諾に関して異なった扱いを受ける。

- ① 留保を付すことが条約の明文の規定で認められている場合は、他の締約国によって受諾されることを要しない。
- ② 交渉国の数が少ないことおよび条約の目的からみて、全締約国により条約全体を適用することが条約参加の不可欠の条件であることが明らかな場合は、留保はすべての締約国による受諾を必要とする。
- ③ 国際機構の設立条約の場合は、留保は機構の権限ある内部機関による受諾を必要とする。

留保および留保に対する異議申立の法的効果は次のとおりである。

- ① 受諾国および異議を申し立てたが留保国との間における条約効力発生に反対しなかった国と留保国との間では、留保が付された条項は留保の限度内で修正適用される。
- ② 異議申立を行い、条約効力発生に反対した国と留保国との間では条約は効力を有しない。
- ③ 留保国以外の締約国相互の間では、留保は何らの効力ももたない。

(iii) 留保の手續と留保の撤回

留保、留保の明示的受諾および留保に対する異議申立は、書面によって行われなければならない。関係国に直ちに通報される。留保が、批准、受諾又は承認を条件として署名の際に行われた

場合には、批准等の際、留保国によって正式に確認されなければならない。

留保および留保に対する異議は、条約に別段の定めがない限り、いつでも撤回することができる。留保の撤回については留保受諾国の同意を要しない。

(2) 留保規則制定の背景と評価

条約法条約の一般的留保規則は上述の国際司法裁判所の勧告的意見をほぼ踏襲したものである。しかし、1950年から1966年にかけて留保規則を検討し、条約法条約の草案を作成した国際法委員会が当初から最終草案に代表される立場をとったわけではない。上記国連総会の諮問に対しては、両立性の原則に反対し、全員一致原則を支持し、その後も、当該期間に同委員会で特別報告者を務めた4人のうち最初の3人は同様な立場をとったのである⁽⁶⁾。最後の(1962年—1966年)特別報告者となったウォルドック(Humphrey Waldock)に至って、はじめて、両立性の原則を採用したのであるが、彼は、「条約に対してできる限りの広範な受諾を促進することを意図した規則が、国際社会の早急な要求に最も応えたものである⁽⁷⁾。」と考えた。

その背景には、1950年代から60年代を通じて生じた国際社会の急激な変化が指摘される。第一に、多くのアジア、アフリカ諸国の独立により、多数国間条約に参加する国の数が飛躍的に増大したことである。さらに、以前では、欧州および米州大陸の比較的同質的な諸国の集まりであったのが、政治的、経済的、文化的に多様かつ異質なアジア、アフリカ諸国を加えた結果、条約交渉において、すべての国が完全に合意することが益々困難となってきた。第二に指摘されることは、第二次世界大戦後においては、人権関係の条約のように、国際社会全体として追求する共通の理念を掲げた規範設定型の多数国間条約が増えてきたことである。主権国家間の権利・義務のバランスを規定する相互主義的な多数国間条約と違って、このような条約におい

ては、国際社会の大多数の国が参加することによって、その規範性が高まるのであり、したがって、条約の普遍性がより重視されることとなる。

他方において、両立性の基準は、次の二つの問題を抱えている。一つは、同基準はより具体的な概念規定を伴っておらず、その内容は曖昧であり、したがって、両立性についての判断は主観的にならざるを得ない。第二には、両立性の有無の判定は、個別の国に委ねられ、これを有権的に判定する第三者機関は予定されていないことである。勿論、個々の条約は独自の留保規則を設定し得るし、このような問題を回避することは可能である。しかし、条約法条約の留保規則に依存する条約においては、これらの問題を回避することはできない。その結果、現在までの国家実行をみると、条約目的との両立性が疑われる留保が散見され、それに対して異議を唱える国があっても、そのような留保は有効に成立し、留保国は留保条項を除いて条約当事国になっているのである。(すべての国が異議を唱えるだけでなく条約効力成立に反対することは、現実にはありえない。)

前記のとおり、国際司法裁判所の勧告的意見では、条約目的との両立性は留保表明の際にも、留保に対する受諾又は異議の表明の際にも、基準になるものであった。ところが、条約法条約においては、留保に対する他国の態度決定を制約する基準とはされていない。すなわち、両立性が満たされると考える留保に反対することも出来るし、両立性に欠けると考える留保を受諾することも出来るのである。両立性のテストのほかに、例えば、政治的考慮も加えた判断を可能とするものと解釈し得る。ここでは、条約上認められる留保であるか否かという許容性(permissibility)の問題と、留保に対して同意を与えるか否かという受諾可能性(acceptability)の問題は分離されているのである。いずれにしても、留保の成立を決定するのは、他の締約国の受諾(明示又は黙示の)のみであり、留保制度における同意の原則は生きている。

なお、留保に対する異議の法的効果に関しては、異議の表明だけでは、留保国との間の条約効力発生を妨げにはならず、別途、効力発生に反対する旨の明示的意思表示が必要である。この点については、条約の草案の段階では、逆の論理構成になっていたが（異議によって効力発生は妨げられ、別途の表明によって効力は発生する）、留保に対する異議の表明の場合も、二国間の条約不適用の事態を出来るだけ避けようとした意図が読み取れる。留保反対の場合の二国間の効力発生を一切認めなかった汎米慣行より、さらに普遍性を重視した規則となっている。なお、異議申立を行っても条約全体の効力発生に反対しない限り（後述の女子差別撤廃条約における異議申立はすべてこのケースである。）、留保の限度で修正された条項を含む条約の効力が二国間で発生し（条約法条約21条3項）、留保への反対が留保の受諾と同じ効果を生じる結果になることについては、異議申立国の留保反対の意志を重視する立場からは疑問が呈される⁽⁸⁾。

II 女子差別撤廃条約における留保の実態

1 人権条約における留保規則の適用

1948年に、ジェノサイド条約が締結されるとともに、世界人権宣言⁽⁹⁾が採択されて以来、国連の主宰のもとに20を越える人権関係の条約が締結されてきた。その他に、ヨーロッパ人権条約および米州人権条約⁽¹⁰⁾など地域的な人権条約も採択され、地域における人権保障を促進してきた。これらの人権条約は概ね、各国において守られるべき共通の人権内容を設定し、各国が国内において人権遵守の義務を負い、その実施を監視する機関を設置するという構造を持っている。政治体制、社会的・文化的背景、経済発展の度合が異なる諸国における人権の取り扱いが多様であることから、人権関係の条約においては、より多くの留保が付される傾向にある⁽¹¹⁾。留保数の多さのみならず、内容的にも問題と思われるものがあることから、留保の問題は人権

条約の実施上、重要な問題の一つとして認識されてきた。

人権条約における留保の規定ぶりについては、留保に関する規定を全く持たないもの（自由権規約、社会権規約）、条約中の留保を付すことができない規定を特定するもの（難民条約）、条約目的との両立性のある留保を認めるもの（女子差別撤廃条約、人種差別撤廃条約、児童権利条約）などである。そのうち、人種差別撤廃条約のみは、締約国の3分の2以上の異議がある場合は両立性は認められないとし、集団的判定制度を導入している。地域的人権条約以外のグローバルな人権条約においては、難民条約の留保禁止規定および人種差別撤廃条約の集団判定制度を除いて、条約法条約の留保規則が一般的に適用される。

ところで、条約法条約は、留保の受諾ないし異議の法的効果が個別のかつ相互主義的に及ぶ旨を定めるが、この制度は人権条約には妥当しないという議論がある。その考え方は、人権条約は個人の権利を定め、国家が人権保障の義務を履行するのは、直接的にはその管轄内にいる個人に対してであり、他の締約国に対してではない、逆に、他の締約国の義務の履行又は不履行により自国の権利が直接的に影響をうけるものではない、その意味で、人権条約において、国家間の関係は非相互的であるというものである。例えば、ある国が特定条項の適用を除外する留保を行うことを受諾する国は、相互主義のもと、留保国との関係において同条項の適用除外を主張し得る。しかし、受諾国はかかる主張を行う利益を殆ど見出せない。受諾国は、同条項上の義務を国内において一般的に実施しているのであって、ある特定国との間でその義務を負わないということは通常は意味をなさないからである。このような考え方に基づく留保における相互主義の否定は、地域的人権条約においてみられる。

ヨーロッパ人権委員会は、「フランス他4か国対トルコ事件」において、留保における相互

主義の援用を否定した⁽¹²⁾。また、米州人権裁判所は、「条約発効と留保の効果に関する勧告的意見」(1982年)において、米州人権条約については、その非相互的性格に基づき、留保に対する個別の当事国の受諾は必要でなく、条約法条約20条4項の受諾・異議申立制度は適用されないと結論づけた。同裁判所は、続けて、留保の条約目的との両立性およびその有効性についての判断は裁判所が一元的に行うことを示した。ヨーロッパ人権委員会も、同様に、留保の許容性を判定する委員会の権限を確認している。

このように両人権条約において、留保の非相互主義的取り扱いおよび条約機関の留保の有効性に対する判定権限は、確立された慣行になっているが、これは、欧州および米州地域それぞれにおける国家間の同質性を抜きには考えられない。一般的人権条約においては、条約法条約の留保レジームが適用されているのである。

2 女子差別撤廃条約の留保規則

女性の権利に関する条約については、第二次世界大戦前から、ILO(国際労働機関)の一連の条約が見られ、戦後においては、政治的権利、既婚女性の国籍、人身売買等に関する条約が国連において採択されていた。国連総会は、1967年、女子差別撤廃宣言を採択したのに続いて、1979年、女子差別撤廃条約を採択し、同条約は1981年発効した。さらに、1999年には、個人通報制度および女子差別撤廃委員会(条約の監視機関)による調査制度を定めた同条約の「選択議定書」が採択された(2000年発効)。

女子差別撤廃条約は、それまで採択された女性の権利保護に関する諸条約の内容を集大成するとともに、さらに発展させる形で、政治的、経済的および社会的活動、法的地位、家族関係などあらゆる面における女性の差別を禁止し、国家があらゆる手段によって、男女間の形式上のみならず、事実上の平等を実現する措置をとる義務を課すものである。特に、差別的法制のみならず、慣習、慣行をも廃止すること、国や

公的機関による差別のみならず、個人、団体、企業による私人間の差別も撤廃すること、そして男女間の役割分担に関する人々の意識を変えさせる措置をとることなどを義務化しているところに、同条約の特徴がある。

女子差別撤廃条約は、2003年4月現在、173か国によって批准されており、児童権利条約(批准国数191か国)に次いで多い参加国を誇っている。しかし、同条約は留保が極めて多いことでも知られる⁽¹³⁾。留保を付している締約国は51か国であり、既に撤回した15か国を加えれば、批准等当初の段階で留保を付した国は66か国に上り、これは批准国の3分の1を上回る数である。なおそのうち、手続規定(紛争解決条項)のみに留保している国は14か国、実体規定に留保している国は37か国である。女子差別撤廃条約がこのように多くの留保を付されているのは、同条約の定める義務が極めて広範囲に及んでおり、各国の文化、伝統、慣習にも関わる事項を含んでいること、そして、それにも拘わらず、条約の目的自体にはどの国も反対できず、条約加入のインセンティブは高いことなどが理由と考えられる。

女子差別撤廃条約の留保関連条項は28条および29条である。28条は、1項と3項において、留保の表明および撤回についての手続(国連事務総長あてに書面にて通告し、事務総長はすべての国に通報する、留保の撤回は通報の受領日に効力を生じる。)を定め、2項で「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」としている。29条は、1項で、条約の解釈、適用に関する締約国間の紛争を仲裁裁判及び国際司法裁判所に付託する手続を定め、2項で、1項の規定に拘束されない旨の留保、3項で、この留保の撤回、を行うことができる旨定めている。本条約において留保には、両立性の原則を含め、条約法条約の留保制度が適用されることが判る。ただし、条約法条約では、両立性の基準の制約は留保国のみ課せられるのに対し、本条約では、同原則は一般的に適用される形に

なっており、留保の受諾ないし反対に際しても考慮されるべき基準になっているのが異なる点である。

3 女子差別撤廃条約における留保の内容

本条約を留保している51か国の中には、前文11項の人民の自決権に関する文言に同意できない旨を宣言したドイツおよび前文10項および11項の政治的考慮はこの種の法的文書にふさわしくなく、男女間の平等には関係がないので適当でないと宣言したオランダが含まれる。またイタリアは、条約法条約19条の権利（条約上明確に禁止されない留保を両立性の原則に従って表明する権利）を留保しているが、本条約の締約国がこの権利を有するのは自明であり、必要のない留保である。上記2か国の条約の実体に関係のない宣言およびイタリアの留保は、実質的には留保と認められず、その意味では、本条約の留保国は48か国となる。

なお、本条約に対する各国の表明には、留保と宣言の二つの用語が使われているが、宣言とされているものも内容的には留保に相当するものが多い。宣言は、特定の規定につき条約上許される解釈の幅の中で自国が採用する解釈を特定する解釈宣言のように、条約の実体を変更するものではない。規定の内容を実質的に変更することを意図している場合は留保に相当するとみるべきである。

本章では、女子差別撤廃条約のどの規定に留保が付されているか、および条約規定と抵触する国内法制は何かを検討した上で、留保に対する他の締約国の対応について解説する。

(1) 留保の対象

(i) 紛争解決条項への留保

本条約の紛争解決条項（29条1項）によれば、条約の解釈又は適用に関する締約国間の紛争は、まず、外交交渉による解決を図り、解決されない場合、いずれかの締約国の要請によって仲裁に付託される。6か月以内に仲裁の組織につい

て合意が成立しない場合、国際司法裁判所規定に従って同裁判所に付託することができる。同2項は、締約国が署名、批准、加入の際に、1項の規定に拘束されない旨の宣言を行うことを認める。現在、当該規定に留保している国は31か国あり、先進国で唯一留保しているフランスを除いて、すべて開発途上国である。かつては、旧ソ連・東欧諸国のすべてが本条項の留保を行っていたが、現在では、撤回している。

紛争解決条項に対する留保は本条約で明確に認められる留保であり、他の締約国による受諾を要しない。したがって、留保の許容性と法的効果を論じる本稿の直接の検討対象とはならないが、多くの国が当該規定に留保を表明していることは問題なしとはしない。何故なら、本条約の場合、条約の解釈、適用に関して紛争が起きるとしたら、主として、留保の有効性、異議申立の法的効果等留保関連であろうことが容易に想像できるからである。他方において、31か国のうち14か国が、条約の他の条項については留保せず、29条1項のみを留保しているのは、留保なしで受諾した種々の義務の完全な遵守に自信が持てず、他国からの問題提起により紛争が生ずる場合に備えて、予め同項の紛争解決手続を排除せんとするものとも考えられる。

なお現在まで、29条1項を利用して、締約国間の紛争解決を図った例はない。同条項を受諾している国の間でも、留保をめぐる紛争解決手続の援用が全くみられないのは、二国間関係への配慮その他の政治的考慮により、二国間での法的問題の明確化に一般的に熱意が持たれていない証左とも言える。

(ii) 対象を特定しない留保

留保又は宣言の形で、留保対象を特定しない一般的留保を行っていると考えられる国が少なくとも9か国（チリ、レソト、マレーシア、モリタニア、メキシコ、パキスタン、サウジアラビア、タイ、チュニジア）ある。そのいくつかを例示すると次のとおりである。自国憲法に従うとの条件で条約に加入する（パキスタン）。イスラ

ム法と憲法に反しない条約の部分を承認する（モリタニア）。条約がイスラム法と抵触する場合、条約を遵守する義務を負わない（サウジアラビア）。国内法と手続きに従って条約の規定を適用する（メキシコ）。なお、現在は撤回しているが、マラウィは伝統的慣習と慣行を理由に一般的留保を行っていた（深く根づいた伝統的慣習および慣行の一部の性質に鑑み、当面の間、直ちにそのような慣習および慣行の廃止を求める条約の規定に拘束されない。）。また、モルジブのように、一般的留保を撤回し、特定事項に対する留保に修正した例もある。

本条約2条は、女性差別撤廃のための手段について規定した本条約中の最も重要な規定である。2条では、①男女間平等の原則の憲法、法律への明記およびその実現、②差別撤廃のための立法等の措置、③女性の権利の法的、公的機関による保護、④公的分野における差別禁止措置、⑤私人の間の差別禁止措置、⑥差別的な法律、規則、慣習、慣行の廃止、⑦差別的な刑罰規定の廃止を定めている。同条の包括的性格により、具体的理由を付さない同条全体への留保、又は、個別項目であっても、④や⑥のような規定への留保は、対象を特定しない一般的留保と考えられる。2条全体に具体的理由説明なしに留保した国は、エジプト、モロッコ、バングラデッシュ、シンガポール等であり、⑥に留保した国は、北朝鮮、イラク、マレーシア、ニジェール、ニュージーランド（クック諸島について）である。一般的留保を付している国には、イスラム国家ないし多数のイスラム教徒をかかえる国が多いことが特徴的である。

(iii) 個別条項に対する留保

(a) 婚姻・家族関係（16条）

16条は、婚姻、婚姻の解消、子に対する親権および後見、財産の管理等の婚姻、家族関係における女性の同等の権利について規定するが、条約中で最も留保の多い条項である。16条全体に対する留保も多いが、個別事項に対するものとしては、婚姻中および婚姻の解消に関する権

利、子に対する親権、姓の選択などが多く、これらの点において女性が差別されていることが判る。16条に対する留保国はイスラム圏に多く、イスラム法との抵触が理由とされている。（フランスは姓の選択について留保している。）

(b) 国籍（9条）

9条は、国籍の取得、変更および保持ならびに国際結婚で生まれた子の国籍に関して女性に同等の権利を与えている。前者については、外国人の夫との婚姻又は婚姻中の夫の国籍の変更が妻の国籍の変更を強制することにならないように定めている。9条に対する留保の大部分は子の国籍に関してであり、そのほとんどは、父親の国籍を子に与える法制をもつイスラム圏の国である。

(c) 雇用（11条）

11条は雇用における差別の撤廃に関わるものであるが、これに留保しているのは、西欧等5か国である。留保内容は、有給でない出産休暇（オーストラリア）、女性および胎児の健康を守るための一部の職業における雇用の制限（マルタ、シンガポール）、年金受給における制限（イギリス）などである。

(d) 法の前の平等（15条）

15条は、法の前の平等、民法上の同等の能力、女性の法的能力を制限する契約の無効、居所、住所の選択に関する平等を定めている。この条項を留保しているのは、妻は夫の居所に共に居住するとの制限を課す国内法（アルジェリア、ヨルダン、モロッコ、チュニジア等）、夫婦間の契約に関する暫定措置（ベルギー、スイス）、差別的な契約条項の法的効果（イギリス）に関してである。

(e) 軍隊、宗教法廷、参政権（7条）

軍隊、特に戦闘任務からの女性の排除を理由として、留保している国がある。ニュージーランドは軍隊および法を執行する部隊、イギリスは軍隊勤務について、それぞれの政策を維持する旨留保している。

イスラエルおよびマレーシアは宗教法廷の判

事に女性が従事することを認めていないとして、7条に留保している。

女性の参政権を規定した7条(a)項にクウェートおよびモルジブが留保しているが、参政権は女性が政策決定に関わる上で最も基本的な権利であり、この否定は条約目的と両立しない可能性が高い。

(f) 王位継承（1条、2条、7条）

イギリスは、1条（女性差別の定義）に関連して、条約が王位の問題に影響しないとの解釈を宣言している。モロッコおよびレソトは2条に関連して、王位継承の憲法上の規則に影響しないことを留保し、ルクセンブルグは7条について、スペインは特定条項を挙げずに、王位継承に関する憲法規定を留保している。なお、日本は留保なしで本条約当事国になっているが、本問題については、皇室典範が女性に皇位継承権を認めていない。政府は、皇位につく資格は基本的人権に含まれないとして、留保しない理由を説明している⁽¹⁴⁾。

(g) 女性優遇措置

フランスおよびイギリスは、女性を男性より優遇する法制は女性差別に当たらないとする留保を付している。フランスは「女性により有利な国内法の規定に条約が優先しない」旨を宣言し、イギリスは「条約は一時的又は長期的に女性をより有利に扱う法律、規則、慣習、慣行を廃止ないし修正する義務を課すものではない」旨を宣言した。女性を優遇する法制そのものは本条約上の差別には該当しないが、4条1項は、「事実上の平等を達成することを目的とする暫定的な措置は機会及び待遇の平等が達成された時に廃止されなければならない」と定めており、かかる措置が、平等が達成された後も維持されれば、条約違反となる。

(2) 留保の理由

女子差別撤廃条約の規定が自国の法制等と抵触するため留保を付す際、その抵触の対象として挙げられるのは、憲法、憲法以外の国内法、

宗教、他の条約、慣習・慣行、および政策と多岐に亘っている。（理由を明示しない留保も少なくない。）憲法を含む国内法制が大半の留保理由となっているが、宗教に関わる留保も、特にイスラム諸国に多い。イスラエルが宗教法廷の判事について各宗教法の適用を、シンガポールおよび香港が一般的に宗教法の適用を妨げられないとしている他は、すべて、イスラム法（シャリア）を引用した留保である。なお、宗教法は法律として成立している場合が多いので、国内法を理由とする留保も実際にはイスラム法に基づいていることがある。

他の条約を理由とする留保としては、フランスが、自由権規約17条およびヨーロッパ人権条約8条（いずれもプライバシーの権利）の義務を引用して、5条(b)（母性の理解、子の養育上の男女共同責任等についての家族教育）を留保している。ニジェールも自由権規約を引用して同様の留保を付している。マルタおよびシンガポールは、前記(iii)(c)の制限が他の国際的義務により必要な場合を留保している。

慣習・慣行に基づく留保には、子が父親の国籍を取得する慣行を理由とした9条の留保（エジプト）、慣習等を理由とする、婚姻の登録義務を定める16条2項に対する留保（インド）、クック諸島の酋長の称号の相続に関する慣習を理由とする2条(f)（上記⑥）および5条(a)の留保（ニュージーランド）、社会的、文化的行動パターンを理由とする5条(a)（一方が優越的な男女間の役割分担の修正）の留保（ニジェール）などがある。

国家の政策を理由とした留保としては、前述の軍隊に関わる留保のほか、インドが各共同体の個人的事項への不介入の政策を理由として、5条(a)および16条1項（婚姻、家族関係における差別撤廃）を留保している。

(3) 留保に対する異議申立

女子差別撤廃条約上の異議申立は、14か国により30か国⁽¹⁵⁾に対して行われている（条約加

入がイスラエルの承認を意味しないとのイラクの宣言に対するイスラエルの異議、および、フォークランド諸島などへの適用地域拡大のイギリスの宣言に対するアルゼンチンの異議は、条約の実質に関係がないので除く)。異議を申し立てた国は、オーストリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、メキシコ、オランダ、ノールウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、イギリスの14か国であり、メキシコを除いてすべて西欧およびカナダである。異議を受けた30の留保国の3分の2はアジアと中東地域の国である。また、そのうち、17か国がイスラム圏の国である。西側諸国の中では、唯一、ニュージーランドが入っているが、これは、クック諸島に関する留保である。(本項において異議申立は、後に撤回された留保に対するものも含む。)

異議を行った相手国の数については、オランダ(23か国)、スウェーデン(19か国)、ドイツ(17か国)、メキシコ(11か国)、ノールウェー(10か国)、フィンランド(9か国)が多く、1ないし2か国に異議を行っている国が6か国ある。最も多くの国から異議を受けたのは、サウジアラビア(12か国)、モルジブ(8か国)、リビア(6か国)、パキスタン(5か国)、北朝鮮(5か国)等である。

以上の留保に対する異議申立の状況から、次のような特徴が看取される。

- ① 異議を申し立てているのは、圧倒的に西欧諸国である。特に、人権意識の高い北欧諸国、オランダ、ドイツなどが多く、これらの国は、自らは留保を行っていない。すべての異議は条約の趣旨と目的に反するとの理由付けを伴っている。条約法条約の留保規定21条3項に従い、異議国が条約関係の成立に反対する旨の宣言をしない限り、留保国との間に条約の効力は発生するが、すべての異議国はそのような宣言を行っておらず、条約関係は常に成立している。
- ② 異議申立を受けた留保国の過半数はイスラ

ム諸国である。また、非西欧圏のほとんどの留保国が異議申立を受けており、受けていないのは、チリとイスラエルだけである。最も多くの異議を受けているのは、対象を厳密に特定しない一般的な留保であることが判る。特に、激しい反発を受けているのは、サウジアラビアであり、例えば、イギリスは、同国の留保に対して、「内容を特定しない国内法への一般的言及は、留保国が条約上受け入れる義務の範囲を不明確にするものであり、この留保に反対する」と述べている。イギリスおよびフランスも、少なからず留保を付しているが、異議を受けていない。両国とも対象を明確に定め、留保の理由を説明していることで、他の締約国の理解を得ていると考えられる。

- ③ 異議を表明した国の中には一貫性に欠ける例がみられる。オランダ、スウェーデン、ドイツなどは許容されないと考える留保にはもれなく異議を表明しているようにみられるが、他方、カナダ、フランス、アイルランドのように、1か国のみに対して異議を唱えているのは、どのような基準によっているのか、疑問を抱かさせる。これら3か国の異議対象国はサウジアラビアないしモルジブであるが、同様の留保を行っている国は他にも複数あるからである。留保の許容性についての法的判断とは別に、留保反対の表明に政治的考慮が入ることはあり得ることである。

(4) 留保の撤回

他の締約国から異議を受けるなどして、すべての留保(29条に対する留保を除く)を撤回した国として、マラウイ、ブラジル、キプロス、フィジー、ジャマイカ、モーリシャス等がある。その他に、一般的留保から個別的、具体的留保に修正したり、留保項目を削減した国も少なくない。これらの事実は、他の締約国の異議申立や女子差別撤廃委員会の締約国報告の審査が、留保撤回の圧力となっている可能性を示している。

ところで、留保の修正は条約上認められるであろうか。本条約28条は、留保は批准又は加入の際に行うことができること、および、国連事務総長あての通告によりいつでも撤回できることを定めるが、留保の修正については、言及していない。(条約法条約も同様) 留保が批准時以降は認められないことから、留保の拡大又は新たな留保表明が許されないのは明らかである。他方、留保の部分的撤回は、留保撤回の一方法ととらえられよう。一般的留保から特定事項に対する留保への変更も、留保範囲の縮小とみることは可能である。いずれにしても、条約の実行上、当初の留保表明後における留保国のすべての追加的通告は、寄託者によって受領され、他の締約国に通報されており、留保の拡大と見做される通告はみられない。

4 女子差別撤廃委員会の対応

女子差別撤廃条約17条は、条約の実施に関する進捗状況を検討するために、女子差別撤廃委員会を設置している。同委員会は、個人的資格に基づいて選ばれた23人の委員により構成され、主たる任務として、国家報告制度(18条)の枠内で条約の履行状況を監視している。同制度において、条約を批准又は加入した国は、締約国になってから1年以内に、および、その後は4年毎に、報告書を委員会に提出する義務がある。締約国は、第一次報告書の中では、自国における女性の地位を詳細かつ包括的に説明し、第二次以降の報告書では、直前の4年間における重要な展開について記述することが求められる。特に、条約の目的を実現するために障害となっている点を明らかにすることが重要とされる。委員会は、国家報告の審査における締約国との「建設的対話」を通じて、当該国における女性の地位を明確にし、差別撤廃上の問題を明らかにすることにより、女性の地位向上に努めている。

留保の問題は委員会の主要な関心事項である。報告書の審査において、留保に関わる事実関係

を明らかにした上で、留保の再検討を要請するのが普通である。このような委員会審査の過程は、一定の留保撤回圧力になっていると思われる。前述のように、慣習を理由に一般的留保を行っていたマラウィは、第一次報告書の審査中に、留保を必要としていた要素を解決出来たとして、留保を撤回した。

さらに委員会は、締約国の報告等の情報に基づいて、一般的勧告を行う権限も与えられているが、留保問題に関して2度、一般的勧告を出している。1987年の第4回一般的勧告では、条約の趣旨と目的に合致しないと思われる留保が多数あることを憂慮し、関係国が撤回に向けて留保を再検討するよう勧告した。1992年の第20回一般的勧告においては、翌年の世界人権会議への準備に関連して、締約国が他の人権条約への留保の問題も含めて、留保の有効性と法的効果の問題を取り上げること、人権条約の履行強化のため、留保を再検討することおよび他の人権条約が持っているような留保手続を導入することを検討することを勧告した。

委員会は、また、多くの留保を付しているイスラム諸国における女性の地位について積極的なイニシアティブをとったことがある。1987年の第66会期において、バングラデッシュの報告書の審議を契機に、イスラム法および慣習の下における女性の地位、特に家族内での女性の地位および平等に関する研究を国連に要請したのである。この要請を検討した経済社会理事会および総会第3委員会では、イスラム諸国を中心に、女子差別撤廃委員会の「文化的帝国主義および宗教的不寛容」を非難し、かかる提案はイスラム教に対する攻撃であるとの議論が沸騰し、結局、この件に関しては、何らの行動もとらないことを決定した。このことは、特定の宗教における女性の扱いを研究することさえも、強い反発をうけ、センシティブな問題であることを示している。

国家報告制度は、条約実施を促進する「実施措置」と呼ばれ、他の主要人権条約にも存在す

るが、実施措置には、この他に、個人通報制度および国家通報制度がある。女子差別撤廃条約は、1999年、採択された「選択議定書」において、個人通報制度を導入した。同議定書は2000年に発効したが、批准国は50か国（2003年5月現在）であり、そのほとんどは、欧州および中南米の国で、中東のイスラム国家は1か国も入っていない。同選択議定書は、条約上の権利の侵害を申し立てる個人（締約国の管轄下にある）の通報を委員会が審議し、その結果をふまえた見解および勧告を当該国および個人に送付する個人通報制度を定める。この他に、委員会が自ら特定国における権利侵害状況を調査し、見解、勧告を表明する調査制度をオプト・アウト方式（議定書締約国は同制度の不適用を宣言できる）によって規定する。議定書への参加により、個人通報制度を受け入れている留保国については、当該国の個人が留保の許容性の判断に異議を提起し、委員会がこの点に関して、意見を表明することも可能である。しかしながら、現状においては、両立性に強い疑義が持たれる留保を行っている国が議定書に加入する可能性は低いとみられる。

Ⅲ 女子差別撤廃条約の留保の問題点と改善策

1 留保の問題点

これまで見たように、女子差別撤廃条約では、多くの締約国が留保を付しており、留保内容も多岐に亘っている。これは、他の人権条約に比べても、際立った特徴である。その理由として指摘されるのは、まず、女子差別の概念について世界の諸国の見解が完全に一致しているわけではないことである。エジプトは、16条の婚姻および婚姻の解消における同一の権利に対する留保表明の中で、次のように説明している。「シャリア（イスラム法）によれば、夫は婚姻の際妻に持参金を支払い、婚姻中は妻を完全に扶養し、離婚の際には慰謝金を支払う義務が

ある。そして妻は、自己の財産について完全な権利を維持し、自身の扶養については何も支払う義務はない。したがって、妻は離婚について、判事の許可を得るとの要件を課せられるのに対し、夫はそのような制限はうけない。イスラム法は、このように夫と妻の間に権利と義務の相当性を要求しているものであり、このことにより、夫婦間の真の平等を保障するのである。」これは、夫婦間の平等を、例えば、婚姻の解消のように、局面毎に区切って考えるのではなく、婚姻のプロセス全体を通じた権利・義務のバランスとして見る考え方であるが、決して広く受け入れられているわけではない。

次に、女子差別の問題が、国籍、婚姻、親権、法的地位、財産処理、雇用、教育、政治的権利など極めて多様で、社会生活全般に及ぶことである。イギリス、フランスなどの先進民主主義国でさえ、特に批准当初は、多くの留保を行っていた。これらの国は、種々の国内法制を細かく検討すれば、完全に条約規定に合致しない点が見出され、条約参加に当たっては留保せざるを得ないが、後に法制度の見直しにより、留保を撤回するとの姿勢である。留保に対するこのような態度は、本条約において認められていると言えよう。

他方、開発途上国の一部には、女子差別撤廃条約は他の人権条約とは異なり、社会的、文化的伝統を背景とした慣習、法制度を対象としており、各国の文化は尊重されるべきとの立場から、留保は当然認められるべきだとの、一種の女子差別撤廃条約異質論がある。女性差別問題にそのような側面があることは否定できないが、問題は、かかる主張が留保の口実に使われ、留保撤回の努力が行われないことであろう。

女子差別撤廃条約について、留保内容の問題点をみると、最大の問題は、包括的、一般的であるために、留保内容が特定できない留保が少なくないことである。条約全体又は包括的性格の条項に対する、理由を明示しない留保は、条約のどの部分を受諾し、どの部分を留保してい

るのか、第三者には判定できず、したがって、許容される留保であるか否かの判断の基礎となる情報を提供しないことが指摘される。条約と抵触する国内法制、宗教法又は慣習が何であるかが不明であるとの前提では、そのような一般的留保を付すことは、何らの条約義務も受け入れていないに等しく、条約に加入することと基本的に矛盾するとさえ言える。

次に問題とされるのは、特定の条項であっても、条約の中で基本的重要性をもつものに対する留保である。例えば、女性の参政権を否定する留保は、すべての女性差別を廃止する上で基礎となる権利を否定するものである。また、婚姻と家族関係（16条）は女性差別の中心的分野とみなされ、同条の多くの項目を留保することも、同様に、条約の根幹をなす部分への留保として、条約目的と両立しない疑いが強い。

2 留保の適正化

留保制度は多数国間条約の普遍性を高めるための重要な手段である。世界の約9割の国の参加を得ている女子差別撤廃条約においても、留保は大きな役割を果たしている。しかし、普遍性は条約の一体性の犠牲の上に達成されているとも言える。普遍性と一体性の最良のバランスを得るためには、留保が適正化されなければならない。女子差別撤廃条約の基本的な義務を受け入れたかどうか疑わしい国でも容易に締約国になっている現状は明らかに好ましくない。

留保が適正に行われるための中心的課題は、条約目的との両立性についての客観的判定をいかに確保するかである。現在広く適用されている条約法条約の留保規則に従えば、両立性は各締約国の判断に任せられ、異議申立を行っても、それが何らかの効果を持ち得るのは、すべての締約国が異議申立を行い、同時に、留保国との条約効力の発生に反対する場合のみである。このような事態は、現実には想定し得ない。すなわち、条約目的と両立しない留保は認められないとしながらも、多くの締約国が両立しない

と考える留保を排除する方法は、留保規則の上ではないのである。

両立性又は許容性の判定に客観的要素を導入し、条約目的と両立しない留保が行われないようにするためには、どのような方法があるだろうか。

まず最初に参考になるのは、ヨーロッパ人権条約の例である。同条約57条（旧64条）1項は、一般的性格の留保は許されないとして、すべての留保が条約中の特定条項に対してなされることを要求する。また、2項において、留保が関係する留保国の法律の簡潔な記述、すなわち、留保理由の明確化を要求する。同条約においては、両立性の原則は明示されておらず、57条は両立性の基準に関わるものではないが、留保が許容される一つの条件を規定する。仮に、この条項が女子差別撤廃条約に存在したなら、同条約の留保問題の主要な部分（一般的留保）は生じなかったであろう。

次に、両立性ないし許容性の判定に集団的要素を取り入れているのが、人種差別撤廃条約である。同条約20条は、条約目的と両立しない留保は認められないとした上で、締約国の少なくとも3分の2が異議を申し立てる場合には、両立しないもの又は抑制的なものとみなされると規定する。このような集団的判定制度は、女子差別撤廃条約の草案段階では想定されていたが、最終的には、取り入れられなかった。本条約の異議申立の現状をみると、締約国の3分の2の留保反対が行われる可能性は低いと思われるが（一つの留保が最多の反対を集めたのは12か国である。）、両立性の判定に客観性を与える一つの重要な方法である。

上記の方策は、いずれも、実施のためには、条約改正を要するが、条約の監視機関の活動を通じて許容されない留保の撤回に向けて圧力をかけることが可能である。この点で参考となるのが、自由権規約の人権委員会である。

自由権規約人権委員会は、自国の留保に関する国内法規定が規約規定と抵触しないことの確

認を求めたオーストリアの要請、および1992年、米国が自由権規約を批准した際、多数の留保、了解、宣言を付し、ヨーロッパの11か国が規約6条5項および7条に対する留保に対して異議申立を行ったこと⁽¹⁶⁾を契機として、留保の扱いについて検討を行い、1994年、「一般的意見24」を採択した。

本意見において、委員会は、まず、留保規定を持たない自由権規約において、条約法条約の定める条約目的との両立性の原則が適用されるとした上で、規約の目的と両立しないため許容されないと考えられる留保の類型を列挙するとともに、留保の規約目的との両立性につき決定するのは規約人権委員会の任務であると断定した。後者の点に関して人権委員会は、人権条約が国家間の相互的義務の交互作用の集積ではなく、個人に権利を付与するという特別な性格をもつため、条約法条約の国家による留保の受諾および異議申立の制度は、人権条約での留保の扱いに適用するのは不適切であるとした。さらに、両立性は客観的に認定されなければならないこと、および、規約人権委員会が国家報告に対する（および第1選択議定書の個人通報制度における）意見表明の任務を果たす上で、留保の許容性につき判定を行うことは避けられないことを指摘した。

人権条約の監視機関が、留保について判断を下す実行が積み重ねられている例が地域的人権条約においてみられ、例えば、ヨーロッパ人権委員会およびヨーロッパ人権裁判所が、それぞれ、人権委員会の判定権限を認めたり、特定の留保の無効判決を下すなどしている⁽¹⁷⁾。しかし、一般的な人権条約において、監視機関による判定機能が主張されたのははじめてであった。

上記一般的意見に対しては、米国、イギリスおよびフランスが、人権委員会は規約上留保の許容性について決定する権限は与えられていないとして、反対意見を表明した。規約上、人権委員会がそのような権限を明示的に与えられていないとしても、一般的意見は、委員会がその

任務を遂行する上で不可欠な権限であると主張する⁽¹⁸⁾。しかしながら、規約改正が行われず、締約国の強い反対がある状況では、委員会が様々な機会に留保の許容性につき意見を述べ、締約国がこの意見を尊重すべきであるとの認識を表明していると理解すべきであろう⁽¹⁹⁾。なお、規約人権委員会の実行において、すでに、留保の許容性に関する意見は表明されている。例えば、委員会は、前述の規約6条5項および7条に対する米国の留保は規約の趣旨と目的と両立しないと懸念を表明し、その撤回の検討を勧告した。

このような規約人権委員会の動きは、女子差別撤廃委員会の今後の活動の方向性にとっても示唆に富んでいる。同委員会はこれまで、国家報告書の検討ないし一般的勧告の中で、留保状況について懸念を表明したり、個別の留保の撤廃を求めたりすることはあっても、留保の許容性の判断に踏み込むことはしていない。委員会が許容性の判定を行う場合、判定の法的効果はどうなるのかという問題が生じるが、判定が法的拘束力をもたないという前提では、留保国がかかる判定を尊重するか否かの問題に限られてくる。いずれにしても、選択議定書の個人通報制度のもとで、留保の許容性が争われる事案が提起された場合、委員会は許容性について何らかの判定を行わざるを得ないのである。

おわりに

多数国間条約において、一体性の原則と普遍性の原則は二律背反の関係に陥りやすい。その中で、人権条約に関しては、明らかに普遍性に重点が置かれてきた。それは、人権遵守の状況および人権問題に対するアプローチに関して、諸国の間にかかなりの隔りがあるとの認識のもとに、国内の人権基準に問題を抱える国家を条約から排除するよりも、条約内にとりこみ、条約実施措置により、徐々に人権基準を引き上げるという考え方がとられたためである。条約の

一部の規定の受入に困難を感じる国家の条約参加を容易にする手段が留保制度である。それは同時に、条約の一体性を低下させる点において、一種の必要悪である。条約目的との両立性の基準はその弊害を緩和させる目的をもつが、その具体的基準は曖昧で、この基準が多くの場合、適用されていないのではないかと疑念を生じさせる。これは、留保の許容性が締約国の個別判断に委ねられていることの結果である。この留保の一般的規則を転換させようとしたのが、規約人権委員会の提起した指針である。

国連国際法委員会は、1995年より、「条約の留保」の議題のもとに、本問題を検討しており、留保に関する「実行ガイド」の作成を目指している⁽²⁰⁾。1998年、同委員会が採択した予備的結論（「人権条約を含む規範的な多数国間条約の留保に関する国際法委員会の予備的結論」）は、条約監視機関はその任務遂行上必要な場合、留保の許容性についてコメントし、勧告を行う権限を持つこと、しかし、許容性について決定する権限をもつためには、既存の条約の改正又は新たな追加的な議定書により、条約上明確にされねばならないこと、監視機関が提示する勧告に対しては、締約国は妥当な配慮を払うよう求められること、留保非許容の場合も、留保の撤回又は条約からの離脱に関する措置をとる責任は締約国にあることなどを示した。なお、予備的結論は、ヨーロッパ人権条約や米州人権条約の監視機関が今まで築き上げてきた留保の慣行には影響を与えないとし、これら条約機関の異なる実行を容認している⁽²¹⁾。

女子差別撤廃委員会による条約実施状況の監視は、現在においても、ある程度の留保撤回効果は示している。同委員会が今後、留保の許容性に関する見解を積極的に提示し、締約国の共通の認識を高めていくことは充分可能である。

本稿では、留保が付されている状況を問題として取り上げたが、留保を付すことなく、条約を全面的に受け入れている状況も、条約の履行確保にとって、劣らず重要である。留保を付し

ていない国において、条約が充分実施されているとは限らず、条約規定に抵触する国内法規、慣行等が存在することはあり得るからである。この点でも、条約監視機関の役割は重要である。

注(1) 国連憲章1条3項において、「人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」が国連の目的の一つとして挙げられている。

(2) 国連において作成された主な人権関連条約には次のものがある。

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際条約（社会権規約）

市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）

あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（人種差別撤廃条約）

アパルトヘイト犯罪の禁止及び処罰に関する国際条約（アパルトヘイト禁止条約）

女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（女子差別撤廃条約）

集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約（ジェノサイド条約）

難民の地位に関する条約（難民条約）

拷問及びその他の残酷な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰の禁止に関する条約（拷問等禁止条約）

児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）

(3) 19世紀後半から20世紀初頭にかけて締結された多数国間条約における留保、宣言の先例については、小川芳彦『条約法の理論』東信堂、1989、pp. 75-78 参照。

(4) 坂元茂樹「条約の留保制度に関する一考察—同意の役割をめぐって」、桐山孝信、杉島正秋、船尾章子編『転換期国際法の構造と機能』国際書院2000.6、pp.170-171。

(5) 1889年、第1回汎米会議が開かれ、汎米連合（Pan American Union）が結成され、その後通商分野をはじめとして様々な分野での域内協力を

推進した。1948年の9回会議から米州会議と名称を改めた。同会議では米州機構憲章（ボゴタ憲章）が採択され、米州機構（OAS）が発足した。

- (6) ブライアリー（James L. Briery）、ローターパクト（Hersh Lauterpacht）、フィツモーリス（G. G. Fitzmaurice）の3人である。
- (7) Yearbook of International Law Commission, 1962, Vol. II, document A/CN4/144, p.65
- (8) 留保と留保に対する反対の法的効果が争点の一つとなった事件として、「英仏大陸棚事件」の仲裁判決（1977年）がある。同事件は、等距離原則に基づく大陸棚境界の画定を定めた大陸棚条約6条に留保を付したフランスと右留保に反対したイギリスの間で争われ、判決は、6条が留保の規定する限度で両国間で適用されないと判定した（同仲裁判決 para.61）。イギリスは裁判において、イギリスの異議申立を受けたフランスの留保はイギリスに対して対抗力がなく、6条はいかなる変更もなく、両国間で適用されると主張したが（para.60）、判決では支持されなかった。

英仏大陸棚事件仲裁判決における「適用すべき法」の問題については、芹田健太郎『島の領有と経済水域の境界画定』有信堂、1999、pp.75-86、同判決第4章「適用すべき法」の全訳については、芹田健太郎「英仏大陸棚仲裁判決(抄)」『国際法外交雑誌』77巻2号、1978.9.

- (9) 世界人権宣言は、1948年12月10日、国連総会において、賛成48、反対0、棄権8で採択された。棄権したのは、ソ連、白ロシア、ウクライナ、ポーランド、チェコスロバキア、ユーゴスラビア、南アフリカ、サウジアラビアの8か国であったが、サウジアラビアは、宣言は西欧的な文化を基礎として作られており、イスラムの文化的伝統と相容れない規定をかなり含んでいることを棄権の理由とした。特に、婚姻の自由、宗教を変更する自由を認めることには消極的であった。世界人権宣言採択の経緯については、田畑茂二郎『国際化時代の人権問題』岩波書店、1988、pp.38-49参照。
- (10) ヨーロッパ人権条約は、1950年採択され、1953年発効した「人権及び基本的自由の保護のための

条約」であり、実施機関として、欧州人権委員会、欧州人権裁判所および欧州審議会の閣僚委員会をもつ。米州人権条約は1969年採択され、1978年発効した。実施機関は米州人権委員会および米州人権裁判所である。

- (11) Belinda Clerk 「Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination Against Women」『American Journal of International Law』Vol.85, 1991, p.283によれば、1989年の時点で、実体的規定に対する留保を付した当事国の割合は、女子差別撤廃条約が22パーセント、自由権規約が29.2パーセント、社会権規約が21.2パーセント、人種差別撤廃条約が3.1パーセントであった。
- (12) フランス他4か国が、トルコがヨーロッパ人権条約の15条を含むいくつかの条項に違反しているとの申立てを行ったのに対し、トルコは、フランス自身が15条に対して留保を行っていることから、フランスは同条について申立てを行うことはできないという相互主義に基づく主張を行ったのに対し、ヨーロッパ人権委員会は条約法条約21条1項の相互主義はヨーロッパ人権条約上の義務には適用されないとして、トルコの主張を斥けた。

立松美也子「国際人権条約と相互主義」『転換期国際法の構造と機能』国際書院、2000.6、p.221.

- (13) 特に記さない限り、女子差別撤廃条約に関する数字は、国連人権高等弁務官のホームページ〈<http://www.unhchr.ch/>〉より引用した。
- (14) 第102回衆議院外務委員会議録第16号8頁。安倍外務大臣は「皇位継承資格が男系の男子の皇族に限られていることは、本条約第1条に定義されているところの女子に対する差別には該当しない。…本条約にいう女子に対する差別とは、性に基づく区別等により女子の基本的自由および人権を侵害することを指すわけで、…皇位につく資格は基本的人権に含まれるものではない。」と述べている。
- 山下泰子『女子差別撤廃条約の研究』尚学社1996、p.343.
- (15) 女子差別撤廃条約の留保国のうち、異議申立を受けた30か国は次の国である。（現在では留保を撤

回している国も含む) アルジェリア、バングラデッシュ、ブラジル、キプロス、フィジー、クウェート、韓国、北朝鮮、ジャマイカ、エジプト、イラク、インド、レバノン、レソト、リビア、マラウイ、モルダブ、マレーシア、モーリタニア、モーリシャス、モロッコ、ニジェール、ニュージーランド、パキスタン、シンガポール、タイ、トルコ、チュニジア、サウジアラビア、ヨルダン。

- (16) 米国は、自由権規約6条5項(18歳未満の者への死刑禁止)について、過半数の州における死刑制度、16歳以上18歳未満の者への死刑適用可能性を認める最高裁の判断を理由に、留保し、また、7条(残虐な取扱い又は刑の禁止)については、死刑を待つ恐怖、体罰、独居房(委員会が7条の禁止対象となるとの判断を示している)は、残虐な取扱いには相当しないという理由で留保した。欧州11か国は、当該事項は、国の緊急事態においてさえ、離脱が禁止されており、規約の最も基本的な権利に関係しているとして、異議を提起した。
- (17) 人権条約の監視機関が条約の明文規定によって留保の許容性について判定する権能を与えられていなくても、具体的ケースについて、監視機関に判定権能を認める判決が、国際裁判又は国内裁判で積み重ねられ、それが慣習国際法化することによって、かかる権能が同機関に認められることは可能である。ヨーロッパ人権委員会はその一例と言えよう。
- (18) 国連の平和維持活動(PKO)のように、国際組織はその目的、任務の遂行に必要な範囲で、「黙示的権能」又は「推論された権能」(implied power)を持つとする考え方がある。国際司法裁判所もこの考え方を認めたことがある(「特定経費事件における国際司法裁判所勧告的意見」ICJ Reports、1962、pp.63-165、167-168)。山本草二『国際法』有斐閣、1989、pp.114-115、587。

自由権規約人権委員会も、「一般的意見24」の18項において、基本的にはこの「推論された権能」の考え方をとったものと思われる。

- (19) 自由権規約における留保の取り扱いについては、薬師寺公夫「自由権規約と留保、解釈宣言」

『転換期国際法の構造と機能』(前掲)参照。

- (20) 最近の国際法委員会による留保問題の検討状況については、山田中正「国連国際法委員会第54会期の審議概要」『国際法外交雑誌』101巻4号、2003.1参照。
- (21) 山田中正「国連国際法委員会第49会期の審議概要」『国際法外交雑誌』97巻2号、1998.6、pp.73-79。

参考文献

- 安藤仁介「人権関係条約に対する留保の一考察—規約人権委員会のジェネラル・コメントを中心に」『法学論叢』140巻1、2号、1996。
- 小川芳彦『条約法の理論』東信堂、1989。
- 小和田恒「条約法における留保と宣言に関する一考察」『国際法、国際連合と日本』弘文堂、1987。
- 軽部恵子「国連女性差別撤廃条約および選択議定書の留保に関する一考察：条約の実効性の観点から(1)(2)(3)」『桃山学院大学社会学論集』34巻2号、2000.12、『桃山学院大学経済経営論集』42巻3号、2001.1、42巻4号2001.3。
- 坂元茂樹「条約の留保制度に関する一考察—同意の役割をめぐって」『転換期国際法の構造と機能』国際書院、2000。
- 立松美也子「国際人権条約と相互主義」『同上』。
- 薬師寺公夫「自由権規約と留保・解釈宣言」『同上』。
- 田中靖子「人権条約における留保」『中央大学大学院研究年報』27号、1998.2。
- 辻村みよ子『女性と人権—歴史と理論から学ぶ』日本評論社、1997。
- 山下泰子『女性差別撤廃条約の研究』尚学社、1996。
- 山田中正「国連国際法委員会第54会期の審議概要」『国際法外交雑誌』101巻4号、2003.1。
- 米田真澄「女子差別撤廃委員会における一般的勧告採択の動向」『阪大法学』42巻1号、1992.8。
- Clerk,Belinda. "The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination against Women" *American Journal of International Law* vol.85(1991): 281-321.
- Cook,Rebecca J. "Reservations to the Convention

on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women" *Virginia Journal of International Law* vol.30 (1990) : 643-715.

Riddle, Jennifer. "Making CEDAW Universal: A Critique of CEDAW's Reservation Regime under Article 28 and the Effectiveness of the Reporting Process" *The George Washington International Law Review* vol.34 (2002) : 605-638.

(いとう てつお・外交防衛調査室)