

国連女性差別撤廃委員会 (CEDAW)

第24会期に関する一考察： 委員会の機能強化の観点から

軽 部 恵 子

- I. はじめに
- II. CEDAW 第24会期の活動
- III. 締約国の報告審議上の問題点
- IV. むすびにかえて

I. はじめに

国連の「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」または「条約」と略す)の国内適用を監視する女性差別撤廃委員会(以下「CEDAW」または「委員会」と略す)の第24会期が、2001年1月15日(月)から2月2日(金)までの約3週間、ニューヨークの国連本部で開催された。筆者は経済社会理事会で特別協議資格を有するNGO「国際女性の地位協会」の代表として、CEDAW委員会を傍聴する機会を得た。

CEDAWは毎年1-2月および6-7月頃で開催される。大学の教員というフルタイムの仕事を持つ筆者にとって、海外特別研修中の現在がCEDAWを傍聴し、国際機構の現場を実際に観察できる数少ない機会である。この場を借りて、関係者各位に感謝の意を表したい。

女性差別撤廃条約の締約国による条約の国内適用は、国家報告制度によって確保される。そして、各締約国が条約の規定に基づき提出する報告（以下「政府レポート」と呼ぶ）の審議が CEDAW の主な任務である。女性差別撤廃条約では、締約国が条約批准後1年後、その後は4年毎に報告を提出すると規定されている（条約第18条第1項）。

前年の2000年には、女性の人権保障に関する歴史の中でいくつか大きな動きがあった。6月5日から9日の5日間にわたり、ニューヨークの国連本部で、第23回国連特別総会「女性2000年：21世紀のためのジェンダーの平等、開発、平和」（以下「女性2000年会議」と略す）が開催された。この会議は、1975年の第1回世界女性会議（於メキシコ・シティー、以下「メキシコ会議」と略す）、1980年の第2回会議（於コペンハーゲン、以下「コペンハーゲン会議」と略す）、1985年の第3回（於ナイロビ、以下「ナイロビ会議」と略す）、1995年の第4回会議（於北京、以下「北京会議」と略す）に続き、実質「第5回世界女性会議」といえる。9月22日には、女性差別撤廃条約の選択議定書（以下「選択議定書」または「議定書」と略す）をイタリアが批准して第10番目の批准国となり、議定書がイタリアの批准から3カ月後に効力発生することとなった。11月には、個人通報を受理し、重大または系統的な人権侵害を調査するための CEDAW 手続規則改正案が完成した。これにより、女性の人権条約は、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「B規約」と略す）とその選択議定書、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約と同様、国家報告制度に加え、個人通報制度と委員会による調査制度を備えた。

もちろん、国際会議の開催や選択議定書の効力発生が女性の人権保障および伸張に直接結びつくわけではない。だが、女性の人権問題に対する関心と更なる飛躍への機運が盛り上がる中、選択議定書の効力発生後初めての会合となる CEDAW 第24会期に対して、各国 NGO の期待も高まっていた。そこで本稿では、CEDAW 第24会期の議題、政府レポートの審議、およびその他の討議を手がかりに、女性の人権保障および伸張における CEDAW の機能と、更なる発展をめざして克服すべき課題を幅広く検討したい。

II. CEDAW 第24会期の活動

今会期の議題は、①会期開催、②新委員の宣誓、③役員選出、④議題採択、⑤第23会期および第24会期の間に行われた活動に関する議長報告、⑥条約第18条に基づく締約国の報告審議 (関連文書 CEDAW/C/2001/I/2)、⑦条約第21条の適用 (提案・勧告を含む)、⑧委員会の議事運営 (関連文書 CEDAW/C/2001/I/4)、⑨第25会期の議題案、⑩第24会期の報告書採択であった。このうち、①から⑤、⑨から⑩は事務的な議題であり、実質的かつ主要な議題は⑥から⑧であった。

会期初日は、国連事務局の女性の地位向上部部長エアトルク (Yakin Erturk) が開会の辞を述べたのに続いて、昨年8月31日の第11回締約国会議で新しく選出された委員7名および再選された委員4名の宣誓が行われた¹⁾。2001年から新たに委員となったのは、インドネシア、フランス、ナイジェリア、タンザニア、韓国、ポルトガル、スウェーデン出身の7名である。

歴代の CEDAW 委員計69名は、他の人権条約監視委員会と異なり、殆どが女性だったが、2001年からスウェーデンのランド大学ラウル・ウォーレンバーク研究所に所属するメランダー教授 (Göran Melander) が CEDAW 二人目の男性委員となった。同委員は国際人権法および国際人道法の専門家なので、その知識に基づく活躍が大いに期待される。ちなみに、最初の男性委員は同じくスウェーデン出身のノルデンフェルト氏 (Johan Nordenfelt) で、その任期は1982-1984年のわずか2年間だったが、彼は1970年代後半に国連女性の地位委員会 (以下「CSW」と略す) 作業部会で、女性差別撤廃条約案の制定に貢献した人物である。

女性差別撤廃委員会は、23人の「徳望が高く、かつ、この条約が対象とする分野において十分な能力を有する専門家」で構成される。委員は、締約国の国民の中から締約国により選出されるものとし、個人の資格で職務を遂行す

1) CEDAW/C/2001/I/4, para. 1. CEDAW 委員の名簿は、www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/members.htm を参照。

る」(条約第17条第1項)。つまり、委員は出身国政府を代表するのではなく、女性問題の専門家個人として、政府レポートを厳しく審議するのである。一方、委員を選出するにあたっては、委員出身国の地理的配分(西欧その他の諸国、ロシアおよび東欧諸国、アジアおよび太平洋諸国、ラテンアメリカおよびカリブ海諸国、アフリカ)にくわえて、異なる文明形態及び主要な法体系が含まれるよう、注意深く考慮される(条約第17条第1項)。2001年1月現在の委員の構成は、西欧その他の諸国が5名、アジアおよび太平洋諸国が8名、ラテンアメリカおよびカリブ海諸国が4名、アフリカ諸国が6名で、現在はロシアおよび東欧諸国出身の者はいない(表1参照)。

委員の選出は、「締約国により指名された者の名簿の中から秘密投票によって選出される」(条約第17条第2項)。委員が1つの国から2名以上選ばれることはない。委員の任期は4年であるが、最初の選挙において選出された委員のうち、委員長のかじ引きによって選ばれた9人の委員の任期は2年で終了した(条約第17条第4項)。ちなみに、日本は1985年に女性差別撤廃条約を批准し、1987年以降、途切れることなく委員を送ってきた。歴代委員は、労働省婦人少年局長(名称当時)として男女雇用機会均等法の制定に大きく貢献し、その後ウルグアイ大使を務めた赤松良子委員(CEDAW 任期1987-1994年)、同じく元労働省婦人少年局長で、ケニア大使を務めた佐藤ギン子委員(CEDAW 任期1995-1998年)、および現役の東京高等検察庁検事である多谷千香子委員(1999年から現在に至る)である。なお、多谷委員は今年6月12日に、旧ユーゴスラビア戦争犯罪国際法廷(於オランダ・ハーグ)の新設ポストである「訴訟裁判官」27名を決定する国連総会での選挙で当選した。

次に、委員会では役員を選出が行われた。1999年1月の第20会期から議長を務めてきたメキシコ出身のゴンザレス委員(Aida Gonzalez Martinez)が退任し(委員としては継続)、新しくガーナ出身のアバカ委員(Charlotte Abaka)が満場一致の拍手をもって議長に選出された。副議長には地理的配分を考慮して、トルコ出身のアカー委員(Ayşe Feride Acar)、フィリピン出身のマナロ委員(Rosario Manalo)、アルゼンチン出身のレガツォリ委員

<表1> CEDAW 委員 (2001年1月現在) の出身地域, 国および任期

地域 (人数)	委員の出身国 (委員の姓)	任 期
西欧その他の諸国 (計5名)	イタリア (Corti)	1987-
	フランス (Gaspard) ※	2001-
	スウェーデン (Melander) ※	2001-
	ドイツ (Schöpp-Schilling)	1989-
	ポルトガル (Taveres) ※	2001-
アジアおよび太平洋諸国 (計8名)	トルコ (Acar)	1997-
	インドネシア (Aschmad) ※	2001-
	中国 (Cui)	1999-
	スリランカ (Goonsekere)	1999-
	フィリピン (Manalo)	1999-
	イスラエル (Shalev)	1995-
	韓国 (Shin) ※	2001-
	日本 (多谷)	1999-
ラテンアメリカおよびカ リブ海諸国 (計4名)	キューバ (Ferrer Gomez)	1997-
	メキシコ (Gonzalez Martinez)	1982-1992, 1997-
	セント・キッツ・アンド・ネビス (Hazelle)	1999-
	アルゼンチン (Regazzoli)	1999-
アフリカ (計6名)	ガーナ (Abaka)	1991-
	チュニジア (Aouij)	1991-
	エジプト (Gabr)	1999-
	ナイジェリア (Kwaku) ※	2001-
	タンザニア (Mtengeti-Migro) ※	2001-
	南アフリカ (Myakayaka-Manzini)	1999-

(注1) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/members.htm>, および <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw20/members.htm> を基に作成した。

(注2) ※は2001年1月に新しく就任した委員を示す。

(Zelmira Regazzoli) が選出された。特別報告者には、セント・キッツ・アンド・ネビス出身のヘイゼル委員 (Rosalyn Hazelle) が選出された。ちなみに、アバカ委員は女性差別撤廃条約選択議定書案を制定した CSW 作業部会にガーナ政府代表として出席している。

初日最後の議題は、第24会期議題案 (CEDAW/C/2000/I/1) の採択であった。そして、午後は議長が事務局と打ち合わせをするため、会合は開かれなかった。2日目の16日午前には、ジェンダー問題および女性の地位向上に関する事務総長特別顧問で、ジャマイカ出身のキング (Angela King) がステートメントを読み上げた²⁾。次に、会期前作業部会 (pre-session working group) の報告書が採択された³⁾。2日目午後には非公式の「インプット・ミーティング」が開催され、主に報告が審議される締約国の NGO が1名につき5分間の発言を行った。会期を通じて NGO の傍聴者は最も多いときで70-80人程度で、そのうち圧倒的多数が報告が審議される国の NGO でかつ女性であった。その他の NGO としては、アムネスティ・インターナショナルの代表 (男性) が傍聴していた。彼は NGO 傍聴者の中で、数少ない男性であった。

会期3日目からは政府レポートの審議が始まった。会期最後の3日間は殆ど非公開で会合が行われた。とくに、1月31日および2月1日は終日非公開で、2月2日は午後から公開されるはずだったが、委員会の決定採択が長引いたため、会期終了の約30分前によく公開された。

CEDAW 第24会期では3つの決定が採択された。第1の決定 (Decision 24/I) として、女性差別撤廃条約選択議定書に対応した CEDAW 委員会手続規則 (CEDAW/C/ROP) が採択された⁴⁾。選択議定書は1996年から CSW 作業部会で議定書案が討議され、その作業は1999年3月の CSW 第43会期で終了した。そして、1999年10月6日に国連総会で決議54/4として採択され、約1年後の2000年12月22日に効力発生した。選択議定書に対応すべく改定され

2) キング顧問のステートメント要旨は、United Nations, Press Release, WOM/1245 (16 January 2001) を参照のこと。

3) Ibid.

4) E/CN.6/2001/CRP.1, para. 5.

た CEDAW 委員会手続規則案は、議定書の議長案制定に大きく貢献したニュージーランド出身のカートライト委員 (Judge Silvia R. Cartwright)⁵⁾ が起草した原案を基に、昨年11月27日から30日にかけて開催されたベルリン会議で完成させたものである⁶⁾。委員会は同会議で議論を尽くしていたため、CEDAW 第24会期末に11月末時点の手続規則案を変更なしに採択した⁷⁾。また、女性の人権侵害に関する個人通報を審議する作業部会が新たに設置され、日本出身の多谷委員も部会メンバーの一人に選出された。

なお、選択議定書は2000年12月8日時点で、署名国が62、批准国が12となった⁸⁾。批准国の内、委員会による調査制度 (議定書第8-9条) を第10条に基づき選択的に適用を除外 (オプト・アウト) したのは、バングラディッシュとキューバの2カ国である⁹⁾。ベルギーが署名の際に付した宣言は、「ベルギー内のフラマン語、フランス語、ドイツ語のコミュニティーは、この署名に等しく拘束される」¹⁰⁾ という適用地域に関する宣言で、選択議定書の機能そのものには影響を及ぼさない。

CEDAW 第24会期で採択された第2の決定 (Decision 24/II) は、「ジェンダーおよび人種差別」に関するステートメントである¹¹⁾。このステートメントは、2001年5月21日から6月1日にかけてジュネーブで開催された、「人種主義、人種差別、外国人嫌悪および関連する不寛容に関する世界会議」第2回準備委員会に向けて提出されたものである¹²⁾。

5) カートライト委員は2000年末で退任した。選択議定書議長案の制定に関しては、Cartwright, "Rights and Remedies: The Drafting of an Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women," *Otago Law Review*, vol. 9, no. 2 (1998), pp. 239-254 を参照のこと。

6) CEDAW/C/2001/I/4, para. 1. ベルリンで完成した手続規則案は、CEDAW/C/2001/I/4, Annex I に再録。

7) 選択議定書の内容については、軽部恵子、「女性差別撤廃条約選択議定書案の研究：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、1999年を参照。

8) CEDAW/C/2001/I/4, Annex VI.

9) Ibid., p. 29.

10) Ibid., p. 29.

11) E/CN. 6/2001/CRP. 1, para. 5.

また、CEDAW 委員会は、武力紛争下の女性の状況、とくに当該紛争が人種や民族 (ethnicity) に起源を持つときの女性の状況について、しばしば懸念を表明してきた¹³⁾。ジェンダーの平等および女性の人権の実現が、人種主義、人種差別、外国人嫌悪および関連する不寛容の撤廃に大きく貢献すると委員会は考えている¹⁴⁾。なお、2001年8月31日から9月7日までの実質6日間、南アフリカのケープタウンで前述の世界会議が開催される予定である。

第3の決定 (Decision 24/III) として、女性の地位委員会 (以下「CSW」と略す) との関係を発展・強化させることが謳われた¹⁵⁾。CEDAW と CSW はともに事務局が女性の地位向上部であり、会場場所がニューヨークの国連本部だが、今まで密接に連携・協力しているとはいえなかった。条約の監視機関である CEDAW は、締約国の報告審議と条約第21条に定められた提案・勧告を国連総会に報告する。他方、CSW は経済社会理事会の機能委員会であり、会期ごとの報告は経済社会理事会に提出する。また、会合の時期も全く異なっている。CEDAW は1997年以降、1月から2月と、6月から7月頃の年2回各3週間開催されるが、CSW は2月末から3月にかけて約2週間開催されている。1992年の国連総会決議47/94 (16 December 1992) に基づき、CSW に CEDAW 前2会期に関する簡単な活動報告が提出されるようになった¹⁶⁾。そのほか、女性差別撤廃条約選択議定書の制定に関して、CEDAW が CSW に「提案」することはあった¹⁷⁾が、基本的に両者は全く別の組織で

12) Ibid. 世界会議自体は、国連総会決議52/111に基づいて準備された。

13) E/CN.6/2001/CRP.1, Annex I, para. 6.

14) Ibid., para. 10.

15) E/CN.6/2001/CRP.1, para. 5.

16) たとえば、2001年3月に開催された CSW 第45会期に提出された、CEDAW 第24会期活動報告は、E/CN.6/2001/CRP.1 である。

17) 1993年にウィーンで開催された世界人権会議はその成果文書の中で、女性の人権尊重と保障を強化するための新しい制度として、個人通報制度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 (A/CONF/157/24, part I, Chapter III, Section II, para. 40)。CEDAW は会議翌年の第13会期 (1994年) の活動報告書で、CSW および CEDAW が速やかに女性の権利に関する個人通報制度導入の可能性を検討し、CSW が5-10人の独立した専門家による会議を招集するよう促す「提案5」を発表した (A/49/38, p. 10)。この提案に基づき、1994

<表2> 女性の人権に関連する国際会議とその成果文書

開催年	開催地	会議の名称	会議の成果文書
1975	メキシコ・シティー	第1回世界女性会議	メキシコ宣言および世界行動計画
1980	コペンハーゲン	第2回世界女性会議	国連婦人の10年－平等・開発・平和－後半期の行動プログラム
1985	ナイロビ	第3回世界女性会議	女性の地位向上のためのナイロビ将来戦略
1993	ウィーン	世界人権会議	ウィーン宣言および世界行動計画
1995	北京	第4回世界女性会議	北京宣言および行動綱領
2000	ニューヨーク	国連特別総会「女性2000年会議」	北京宣言および行動綱領を適用するための更なる行動とイニシアチブ (筆者仮訳)

(出典) 軽部恵子, 「国連女性の地位委員会 (CSW) 第44会期の一考察: 女性の地位に関する個人通報を中心に」『桃山学院大学社会学論集』第34巻第1号, p. 156, 表1。

ある。

しかしながら、組織上の関係とは別に、CSW は実質上 CEDAW に様々な影響を与えてきた。CSW は1975年のメキシコ会議、1976年から1985年に至る国連婦人の10年、1980年のコペンハーゲン会議、1985年のナイロビ会議、1995年の北京会議、そして2000年6月の女性2000年会議を開催してきた。これらの会議でCSW は、女性の人権保障と伸張に関する行動計画を採択し、行動計画の国内適用を定期的に見直してきた (表2 参照)。国際会議の成果文書は法的拘束力を持たないが、CSW で毎回議題に取り上げられるため、締約国が完全に無視することはなかなか困難である¹⁸⁾。会議の前には国連事務総長か

年9-10月に、人権法の専門家や国連の人権条約監視委員会の委員が集まって、独自の選択議定書案を制定した。また、CEDAW は第14会期 (1995年) で、選択議定書案に含まれるべき内容を「提案7」として発表した (A/50/38, pp. 8-11)。CEDAW の提案などをとりこんだ選択議定書案は CSW の作業部会で、1996-1999年に討議され、採択された。詳細は、軽部, 前掲論文, 注7, pp. 46-48 を参照のこと。

18) CSW 第45会期でも、「第4回世界女性会議のフォローアップ」が議題3として取り上げられた (E/CN.6/2001/1)。

ら進捗状況に関する報告 (E/CN.6/2001/2) が提出され、会議の討議資料となった。そして、CSW 会期の初めに行われる一般的討議 (General Discussion) で、各国の政府代表は北京会議で採択された「北京行動綱領」(PFA) に基づき自国の成果を強調する¹⁹⁾。さらに、2002年から2005年に向けた中期計画 (E/CN.6/2001/4) も討議される。

毎年開催される CSW が、国際会議の成果文書に基づき締約国の女性の人権状況を見直すことで、条約の国内適用を促進する役割を果たしてきた (図 1 参照)。女性差別撤廃条約の報告義務は、第 1 次政府レポート (または「イニシャル・レポート」) が条約の批准から 1 年後で、第 2 回以降は原則として 4 年に 1 度である。これでは、締約国が 4 年に 1 度、しかも 1 日だけの「口頭試問」を何とか終えればよいという認識になりかねない。また、CEDAW では報告の審議が予定より著しく遅れており²⁰⁾、5 年あるいはそれ以上期限を過ぎても一向に報告を提出しない国も少なくない²¹⁾。さらに、条約の規定上、CEDAW の任務は締約国の報告審議であって、締約国による条約違反を宣言したり、適当な救済措置をとるよう命ずる準司法的な機能が与えられていないのは、以前から指摘され続けてきたことである²²⁾。したがって、毎年開催される CSW が女性の人権に関するアジェンダを国連加盟国に提示することで、女性の人権尊重へのプレッシャーをかけることなしに、女性差別撤廃条約の国家報告制度は十分に機能しえないだろう。

もちろん、CSW も CEDAW との協力関係なしに女性の人権保障を推進することはできない。CSW は経済社会理事会で選出された国連加盟国 45 カ国から構成され²³⁾、任期は 4 年だが、CSW に派遣される政府代表団および団長

19) 通常、国連総会に提出される CSW 報告には、発言した締約国名のみが記録される。一方、公式記録ではないが具体的な発言の要旨は、国連事務局のプレス・リリース (文書番号 WOM/XXXX) に掲載される。

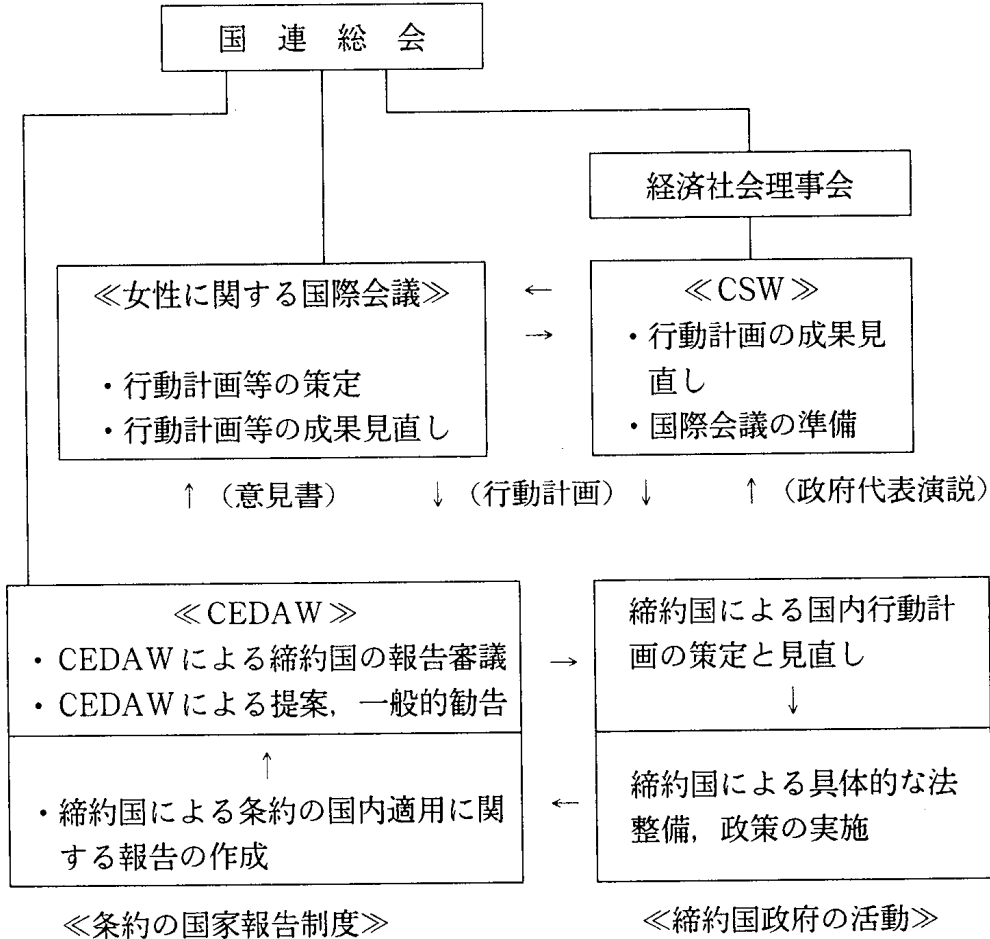
20) CEDAW/C/2001/I/4, Annex IV を参照。

21) CEDAW/C/2001/I/4, Annex III を参照。

22) Andrew C. Byrnes, "The 'Other' Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women," *The Yale Journal of International Law*, vol. 14, no. 1 (Winter 1989), p. 6.

23) CSW の構成国は、<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/member.htm> を

<図1> 女性の人権に関する会議, CSW, およびCEDAWの関係
 → 演説・文書の流れ ———— 組織間の関係



(出典) 軽部恵子, 「国連女性の地位委員会 (CSW) 第44会期の一考察: 女性の地位に関する個人通報を中心に」 『桃山学院大学社会学論集』 第34巻第1号, p. 156 図1を基に発展させた。

は毎会期異なる可能性がある。また, 議題も専門的な内容ではなく, 女性の権利に関する大きな枠組みを設定している。たとえば, CSW 第45会期では優先テーマとして「エイズと健康」を取り上げたが, 各国でのエイズの予防・治療にどのような予算的措置が必要か, あるいは各国がどのような政策を採るかなど, 具体的な議論については CSW 本会議で踏み込まれないし, またその時間もない。一方, CEDAW は23人の高い見識を持った専門家によって

参照。日本の任期は2004年12月31日で終了する。

構成され、報告審議でも具体的に条約に定められた権利を保障するための国内法制度、国内機構（「ナショナル・マシーナリー」）について、詳しくかつ鋭く質問することができる²⁴⁾。条約の締約国が国際会議で総論をとる一方、具体的な国内政策の施行を遅滞させないためにも、CEDAWの報告審議は重要である。

このように、CEDAWとCSWの関係を発展・強化させることは、締約国に対して何ら強制力を持たないCEDAWが報告を審議する上で、大きな「援護射撃」となる。インターネットなどの通信技術が日進月歩する今日、どこかに関係者全員がわざわざ参集して会合を開かなくとも、CEDAW・CSW双方の事務局である女性の地位向上部を通じて、情報や意見の交換ができるであろう。関係の発展と強化を早急に始めることが強く望まれる。

III. 締約国の報告審議上の問題点

条約第18条第1項に基づき、締約国は同国について条約が効力発生してから1年以内に第1次レポートを、その後は少なくとも4年ごと、更には委員会が要請するときにレポートを提出する。第24会期ではブルンジ（第1次レポート）、カザフスタン（第1次）、エジプト（第3次、第4－5次コンバインド）、フィンランド（第3次、第4次）、モルジブ（第1次）、ウズベキスタン（第1次）、ジャマイカ（第2－4次コンバインド）、モンゴル（第3－4次コンバインド）の8締約国について審議された（表3参照）。「コンバインド・レポート」については次項で後述する。

ちなみに、日本は1988年の第7会期で第1次レポートが審議され²⁵⁾、1998年に第3次レポートが審議された。2002年夏の第27会期には、第4次レポー

24) 北京行動綱領の実施状況に関する国別情報、および女性差別撤廃条約と選択議定書の批准状況は、<http://www.un.org/womenwatch/daw/country/index.html>の中の、“At-a-glance table on country info”を参照のこと。

25) 審議の詳細は、山下泰子、『女性差別撤廃条約の研究』、尚学社、1996年、第12章、pp. 364-395、国際女性の地位協会「特集・女子差別撤廃委員会日本政府レポート審議」『国際女性'89』（1989）、国際女性の地位協会編『女子差別撤廃条約——国際化の中の女性の地位』を参照。

<表3> 女性差別撤廃委員会第24会期の報告審議 (2001年1月)

締約国	上段：報告と審議日程 下段：報告の文書番号	締約国の批准日 または加入日
ブルンジ	第1次 (17日, 23日) CEDAW/C/BDI/1	1992年1月8日
カザフスタン	第1次 (18日, 23日) CEDAW/C/KAZ/1	1998年8月26日
エジプト	第3次第4-5次C (19日) CEDAW/C/EGY/3, CEDAW/C/EGY/4-5	1981年9月18日
フィンランド	第3, 4次 (22日) CEDAW/C/FIN/3, CEDAW/C/FIN/4	1986年9月4日
モルジブ	第1次 (24日, 30日) CEDAW/C/MDV/1	1993年7月1日
ウズベキスタン	第1次 (25日, 30日) CEDAW/C/UZB/1	1995年7月19日
ジャマイカ	第2-4次 (26日) CEDAW/C/JAM/2-4	1984年10月19日
モンゴル	第3-4次 (29日) CEDAW/C/MNG/3-4	1981年7月20日

(注) CEDAW/C/2001/I/1, および <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm> を基に作成した。

トが審議される予定である²⁶⁾。条約の国内適用を監視する日本の省庁は複数あるが、国連へは外務省の人権難民課が窓口となっている。国内的には、2001年1月の省庁再編により、総理府男女共同参画室が内閣府男女共同参画局へ格上げされ、女性問題に対する政府の取組ぶりが強調された。また、内閣府、外務省、厚生労働省、文部科学省など、関係省庁間の連絡も一層密にされた²⁷⁾。1999年4月、改正男女雇用機会均等法が施行され、女性の雇用差別を募集・採用の段階から努力義務ではなく禁止とし、職場・学校におけるセクシュアル・ハラスメントに対する取り組みを雇用主に求める指針が提示され

26) E/CN.6/2001/CRP.1, Annex II, p.6.

27) 2001年3月9日, CSW 日本政府代表团によるブリーフィング (於国連本部棟内)。

た。また、夫婦間あるいはパートナー間で起きるドメスティック・バイオレンス (DV) は、今までプライベートな問題として警察にも一般社会にも無視されがちだったが、法律で防止し、被害者を保護する「DV 防止及び被害者保護法」が2001年4月に国会で成立した。新しい組織の下、2002年夏に日本政府がどのような報告を CEDAW へ提出するのか、日本国内の NGO の関心が大いに高まるであろう。

締約国の報告審議は CEDAW の最大の任務であり、女性差別撤廃条約の国内適用を確保する上で唯一の手段であった。また、条約には女性差別撤廃義務を規定した第2条を初め、多数の留保が付せられている²⁸⁾が、CEDAW は報告審議の中で、留保された条項に関する女性の人権状況についても、締約国政府代表に質問する慣行を長年にわたって積み上げてきた。しかしながら、CEDAW の報告審議はいくつかの深刻な問題を抱えている。

1. 「バックログ」問題

CEDAW が条約の実質的な国内適用を確保するため、締約国の報告を丁寧に審議すればするほど、報告が提出されたにもかかわらず未審議のまま放置される、いわゆる「バックログ」が溜まるジレンマを抱えている。CEDAW は審議促進のため、条約第20条で毎年2週間と限定された委員会の会合期間を正式に延長する手続をとった。1995年に国連総会決議50/202(22 December 1995)によって、会合期間を延長する第20条第1項の修正案²⁹⁾が採択され、3分の2以上の締約国によって批准されるのを待つ状態である。

2000年末の時点で条約第20条第1項の修正案を批准したのは、英語による国名のアルファベット順に、オーストラリア、オーストリア、ブラジル、カ

28) 女性差別撤廃条約本体に付せられた留保については、CEDAW/SP/2000/2、および軽部恵子、「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：条約の実効性確保の観点から(1)」『桃山学院大学社会学論集』第34巻第2号、pp. 27-45、「同(2)」『桃山学院大学経済経営学論集』第42巻第3号、pp. 225-247、「同(3)」『桃山学院大学経済経営学論集』第42巻第4号、pp. 99-121を参照。

29) 第20条改正案の採択の経緯については、山下、前掲書、pp. 294-295を参照のこと。

ナダ, チリ, デンマーク, フィンランド, フランス, グアテマラ, イタリア, リヒテンシュタイン, マダガスカル, マルタ, メキシコ, モンゴル, オランダ, ニュージーランド, ノルウェー, パナマ, 韓国, スウェーデン, スイス, トルコ, 英国の24カ国であった³⁰⁾。CEDAW の会合期間延長によって開催費用が増えるのを懸念してか, 西欧その他の先進諸国以外の批准が少ないようである。

また, CEDAW は条約修正案とは別に1997年第16会期から年2回3週間ずつ, 年間計6週間会合し, 同年に締約国が2つのレポートを合体させる (combine) ことを奨励する決定を行った³¹⁾。合体された締約国報告は, 通称「コンバインド・レポート」と呼ばれている。

しかしながら, バックログはあまり改善されていない。たとえば, ケニアの第3次報告は1993年4月8日が期限であったが, 第3次および第4次コンバインド・レポートが提出されたのが2000年1月5日であった³²⁾。そして, CEDAW 委員会第24会期終了後に決定された第27会期 (2002年夏) までの審議予定の中に, ケニアは未だ含まれていない³³⁾。期限を5年以上過ぎても政府レポートを一向に提出しない締約国は, 第1次レポートが未提出の締約国33カ国, 第2次レポートが未提出の国が23カ国にのぼる。最も提出が遅れているのは, 1982年9月30日に条約を批准しながら, 未だに第1次レポートを提出していないブータン, 1982年9月3日に批准しながら第1次レポートを提出していないケープヴェルデ, ドミニカ, ハイチ, 1982年9月13日に批准しながら第1次レポートを提出していないラオス人民民主共和国である。地理的区分で見ると, 西欧その他の先進国は期限をほぼ遵守しているが, アフ

30) CEDAW/C/2001/I/4, Annex V, p. 26.

31) Decision 16 (III), A/52/38/Rev.1, Part I. この間の経緯については, Mara R. Bustelo, "The Committee on the Elimination of Discrimination against Women at the Crossroads," in Philip Alston and James Crawford eds., *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press 2000, p. 86 を参照。

32) CEDAW/C/2001/I/4, Annex IV, p. 24.

33) E/CN.6/2001/CRP.1, Annex II, pp. 5-6.

リカ諸国, アジア・太平洋諸国, ラテンアメリカおよびカリブ海諸国とも, 未提出の国が多い³⁴⁾。そして, レポート提出の遅れの原因は, 締約国が条約の規定する人権の実現に対して政治的意志が欠如していること, レポート作成のための専門家や予算等が不足していること, 政府諸機関の間で調整が欠如していることが兼ねてから指摘されている³⁵⁾。

残念ながら, 委員会が締約国に報告を提出させるための手段や, 期限を守らない締約国に対する制裁手段は条約の規定に存在しないため, コンバインド・レポートの提出を促したり, 国際会議で条約の国内適用を強化するための目標や計画の一部として, 早期提出を求める決議案等を採択するほかはないのが実態である。

2. 報告のガイドライン

締約国が条約の国内適用に関する報告を期限どおりに提出することも重要であるが, その内容が審議に耐えるものであることも重要である。CEDAWは1983年の第2会期において, 「条約第18条に基づき締約国から受領する報告の形式と内容に関する一般的ガイドライン」(以下「ガイドライン」と略す)³⁶⁾を採択した。このガイドラインは, 報告の第1部に具体的な女性に関する社会的, 経済的, 政治的, 法的枠組みを簡潔に説明するよう求めていた³⁷⁾。第2部には, 条約の個別の条文について, 法制度とその影響を述べ, 女性が政治, 社会, 経済, 文化的生活に男性と同等の立場で参加する際の障害を示すよう求めていた³⁸⁾。しかし, 締約国がこのガイドラインに従うという委員会の期待は早々に裏切られた³⁹⁾。そこで, 委員会は1987年の第6会期で, 1983年のガイドラインに従って作成するよう求め, また, 1986年の第5会期で採

34) CEDAW/C/2001/I/4, Annex III.

35) Byrnes, p. 17; Bustelo, p. 90.

36) CEDAW/C/7 (11 August 1983).

37) Ibid., para. 3 (a).

38) Ibid., paras. 4 (a), 5, and 7.

39) 詳細は, Byrnes, p. 15, notes 46-47 を参照。

択された (条約第21条に規定された権限に基づく) CEDAW 一般的勧告第1号 (文末の表4参照) に従って, 政府レポート提出までの状況を報告に含めるよう指示した⁴⁰⁾。

現在のガイドラインは1996年の第16会期に制定されたもの⁴¹⁾で, 1995年の北京会議で採択された北京宣言および行動綱領 (PFA) に基づきとられた措置を, CEDAW への報告に含むよう締約国に奨励する項目が付け加えられている⁴²⁾。このほか, 女性差別撤廃に関する法律上の立場と事実上の立場を明確に分けて記述するよう求めたり⁴³⁾, 自国が付した条約の留保について毎回情報を含め, 留保が必要な理由を示すよう求めている⁴⁴⁾。特筆すべきは, 女性差別撤廃義務を規定した第2条と, 女性の能力開発・向上のためのプログラムを求めた第3条に対する留保は, 「……条約の趣旨および目的と一致しないと委員会は考える」と明確に宣言していることである⁴⁵⁾。前述のとおり, 条約の規定の中で委員会に準司法的機能を与える条項はないが, CEDAW は会期を重ねる中で, 締約国報告のガイドラインという法的拘束力のない, 委員会のメンバーだけによって採択できる文書 (つまり締約国による批准や承認が必要ない文書) において, 締約国による条約の国内適用に対する一定の判断基準を確立したのである。

だが, 締約国政府がガイドラインの提示した基準に合わせてレポートを作成する, あるいは作成できるとは限らない。たとえば, CEDAW 第24会期に提出されたモンゴルの第3-4次コンバインド・レポート (CEDAW/C/MNG/3-4) はわずか19ページで, その内容も一般的な記述に終始していた。一方, 委員会側からは第3-4次コンバインド・レポートの問題点と質問として, 2つの分厚い文書⁴⁶⁾が配布された。レポートの報告当日, モンゴル政府代表

40) General Recommendation No. 2, A/42/38, paras. (a) and (b).

41) CEDAW/C/7/Rev.3 (26 July 1996).

42) Ibid., para. 8. “The Beijing Declaration and Platform for Action,” para. 323 も参照。

43) CEDAW/C/7/Rev.3, para. 4 (d).

44) Ibid., paras. 9 (a)-(b).

45) Ibid., para. 9 (c).

団团长（女性）は、自身が女性問題について殆ど知識がない有様で、委員会
はまともな回答が得られなかった。第24会期で3回分の報告が審議されたエ
ジプトは、女性差別撤廃義務を定めた条約第2条に一般的留保、すなわち、
自国の法律に反しない限りで同条項を適用するという曖昧な留保を付してい
るが、政府レポートは国内法遵守の重要性を強調するにとどまり、当該留保
の必要性について納得できる説明を提供していなかった⁴⁷⁾。

3. 会合運営上の問題点

バックログ、ガイドラインにくわえて、CEDAWには会合運営上の問題が
多々見られる。1995年以来、CEDAWは複数委員による質問の重複を減らし、
できるだけ効率的に政府レポートの問題点を指摘するために、会期前作業部
会を開催して、締約国報告を予め精査したり、委員会での発言前に問題点や
質問を列挙するなどの内部的努力を行ってきた⁴⁸⁾。

しかしながら、現実にはこれらの改革が完全に機能していない。CEDAW
第24会期では、委員の発言時間が人によって著しく異なるのが気になった。
初めに、議長は一人につき発言時間を5分と指示したが、実際には守られず、
また議長もその場で注意しなかった。もちろん、委員の中には質問を的確に
まとめたり、前の委員と重複した内容は発言を避ける者が少なからずいたが、
それでも午前中の発言予定者リストが消化しきれず、発言の機会が午後に戻
されたり、結局発言の時間が他の委員ほど与えられなかった委員もかなりい
た。

長い質問時間の最大のマイナス面は、発言する委員の数や持ち時間が減る
ことである。たとえば、発展途上国の締約国が先進国（国連の地理的区分で
は「西欧その他の諸国」に入る国が多い）出身の委員から質問されれば反発

46) CEDAW/PSWG/2001/I/CRP.1/Add.2 (11 July 2000), CEDAW/PSWG/2001/
I/CRP.2/Add.2 (5 January 2001).

47) CEDAW/C/EGY/3 (25 July 1996), pp. 17-19, CEDAW/C/EGY/4-5 (30 March
2000), pp. 29-34.

48) この間の経緯については、Bustelo, pp. 84-91 を参照。

するかもしれない問題が、同じ発展途上国出身の委員や、宗教・言語を共有する国出身の委員からも同様の質問を受ければ、文化の違いや経済的発展の差として無視できなくなる可能性が高い。第2に、問題点の指摘に時間がかかればかかるほど、質問自体のインパクトが弱まることも見逃せない。前掲の日程表(表3)からもわかるとおり、1つの締約国に対して審議は約1日しかない。実際には、午前10時から約30分間作業部会の報告(非公開)があり、それから政府代表によるレポートの説明が行われ、午前の会合の残り(午後1時まで)または午後の会合(午後3-6時)の間にCEDAW委員が質問をし、政府代表が回答する(ただし、第1次レポートの場合は、1日目に政府レポートの説明と質問が行われ、本国政府に照会が必要な質問は、数日後日を改めて回答される)。

締約国の報告が様々な視点から分析されることは、女性の人権向上に欠かせない。それは、女性の直面する問題が文化、宗教、言語、法体系の差を超えて、共通していることが多いからである。委員会の運営方法に更なる工夫が望まれる。

次に、委員会に出席する政府代表の資質、すなわち語学能力と女性問題に対する知識や理解度のばらつきが非常に気になった。政府代表には英語の発音が不明瞭で聞きづらい者が、地理的区分を問わず何名かいた。いくらベテランの国連通訳とはいえ、正確に発言内容を訳せるのか少々不安になったほどである。また、慣れない英語を非常にゆっくりと話す政府代表がいたが、答弁に時間がかかり、貴重な会議の時間を浪費している感が否めなかった。モンゴルの政府代表(女性)はその英語も不明瞭で発言が理解しにくかったうえに、自国の女性問題の現状と施策をほとんど把握しておらず、隣の部下(男性)に何度も尋ねていた。これを見たあるCEDAW委員は、「これほどひどい報告は今まで聞いたことがない」と漏らしていた。報告審議が予定される締約国は、英語またはその他の国連公用語をきちんと話せ、問題の所在を理解した者を政府代表として送るべきであろう⁴⁹⁾。

残念ながら、CEDAWに出席する政府代表の資質を委員会や国連が問うこ

とはできない。この点については、自国政府のレポートが発表される際、会議場で傍聴している各国 NGO が、自国政府代表団の資質を見極めて帰国後にロビイングし、次回選考に役立ててもらおうよう期待するほかない。

IV. むすびにかえて

CEDAW は他の人権監視機関と同様、様々な問題を抱えている。最も重大な問題は、締約国から提出される報告の質と報告審議の遅れである。とくに、報告審議は、条約のみを批准した国に対して条約の国内適用を監視する唯一の手段であるために、審議の遅れは CEDAW の運営上も、女性の人権保障を確保する上でも、深刻な影響をもたらす。女性差別撤廃条約の締約国数が165と多数に上ること、委員会の会合機関が年間計6週間で、委員は他にフルタイムの仕事を持つ者が多いため、これ以上開催期間を延長することは無理であろう。さらに、2000年12月に女性差別撤廃条約選択議定書が発効したため、この先は女性の人権に関する個人通報、および信頼できる情報が寄せられた場合、重大または系統的な人権侵害に関する調査という新たな任務が加わる。以上のことから、CEDAW が委員会内の改革だけで、近日中に締約国報告のバックログを一気に消化するのは非常に困難と思われる。

CEDAW は準司法的機能がない中、報告審議というプロセスの中で、ガイドラインを採択して締約国の報告の質を高める努力をしたり、留保とくに条約の根幹を成す第2条と第3条に対する留保を「条約の趣旨及び目的と両立しない」と宣言するなど、自身に与えられた機能の中で最大限の努力をし、慣行を積み上げてきた。しかしながら、締約国がガイドラインすら無視した場合、委員会には締約国政府に厳しい質問を投げかける以上のことはできな

49) 女性差別撤廃条約研究の草分け、かつ第一人者である山下泰子によると、CEDAW 第8会期(1989年)には予定されていたルーマニアおよびホンジュラス政府代表が現れず、審議が行われなかったという。第11会期(1992年)の中国の報告では、国連代表部の大使(男性)が首席代表として委員会に臨んだが、「隣の女性の耳打ちを受けながら」すべての質問を男性大使が回答していたという。山下、前掲書、pp. 257-258。

い。さらには、締約国が報告をいっさい提出しなかった場合、委員会には締約国とコミュニケーションする場すら与えられないのである。

これらの状況を改善する上で、筆者はやはり CSW の活用を主張したい。女性差別撤廃条約の締約国すべてが CSW の加盟国ではないが、毎年開催される CSW が企画するアジェンダとその討議結果は CSW の枠を超えて影響を与えうるし、CSW が主催する世界女性会議には国連加盟国が参加する。もちろん、筆者自身が今までに論じてきたように、CSW では総論的な議論が多く、技術的な質問や法制度にとどまらない事実上の女性差別撤廃措置について、各締約国に質問することはできないが、CEDAW の現状を鑑みたときに、これが最も現実的な対応策の一つではないだろうか。

最後に、2001年1月16日に行われた非公式の「NGO インプットミーティング」で、気になった点があったので触れておきたい。自国の政府レポートが審議される各 NGO の演説の中で、女性の権利を更に伸張させるために「クオータ制」(人数枠割り当て)を導入すべきだという声がしばしば聞かれた。ある職業や地位に必要な知識・資格を持った女性が相当数存在するとき、クオータ制は女性の登用を増やして、女性の権利の保障と伸張に有効である。だが、社会にそのような女性が十分存在しない場合に、むしろクオータ制は有害になりかねない。知識や資格の足りない女性を採用・登用し、教育や職務に著しい支障が出れば、男性間に差別感を生じさせるからである。また、登用された女性が十分な成果をあげなければ、あとに続く女性の「足を引っ張る」ことになりかねない。

もちろん、世界各地には女性の社会進出を悠長に待てられない深刻な状況が存在する。また、「地位が人を作る」、すなわち採用・登用されて人間は初めて自分の可能性や実力を伸ばすこともできる。したがって、筆者はクオータ制を一概に否定するものではないが、その導入には教育・訓練の機会を与えることで従業員の能力を開発したり、職場や家庭における男女双方の意識を変える啓蒙活動を行うなど、一定の条件が必要となることを強調したい。女性差別撤廃にとりくむ上で、最終的には女性の教育を充実させるこ

と、そして男女双方の啓蒙が欠かせない。

国、宗教、文化、歴史にかかわらず、女性の人権保障は女性の教育如何にかかっている。女性が経済的理由や妊娠・出産のために満足な初等・中等教育を受けられなければ、高等教育や職業の機会が制限され、ひいては経済的自立が困難となる。とくに発展途上国で女性が自立した存在になるために、政府が女性の教育を受ける環境を整え、女性の高等教育を阻む社会の伝統や慣習・慣行を変革することが急務である。国連および先進諸国は、女性に対する中等以上の教育の確保と職業訓練について、援助額およびプログラムの充実をさらに図っていくべきではないか。CEDAW も自身の活動の中で、女性の教育に関する締約国の政策、予算措置、ナショナル・マシーナリーについて、これまで以上に報告を丁寧に審議し、締約国に対して提案・勧告を行うことが望まれるだろう。

(かるべ・けいこ／社会学部助教授／2001年7月23受理)

<表4> 女性差別撤廃委員会の一般的勧告一覧

勧告	会期	年	内 容 (関 連 条 文)
1	5	1986	締約国の報告ガイドライン (18)
2	6	1987	締約国の報告ガイドライン (18)
3	6	1987	教育および公的情報 (5)
4	6	1987	条約の留保 (28)
5	7	1988	暫定的な特別措置 (4)
6	7	1988	効果的な国内制度と周知徹底化
7	7	1988	委員会の会合場所 (20)
8	7	1988	条約の周知化 (8)
9	8	1989	統計的データ
10	8	1989	条約採択10周年
11	8	1989	報告の技術的助言制度 (18, 21)
12	8	1989	女性に対する暴力
13	8	1989	同一価値の労働に対する同一報酬 (11)
14	9	1990	女性割礼
15	9	1990	女性とエイズ (12)
16	10	1991	農村および都市部の家族企業における女性労働者の無償労働 (11)
17	10	1991	無償の家内労働 (11)
18	10	1991	障害者の女性 (3)
19	11	1992	女性に対する暴力
20	11	1992	条約の留保 (28)
21	13	1994	婚姻および家族関係における平等 (16)
22	14	1995	委員会の会合期間 (20)
23	16	1997	政治的および公的生活における女性 (7)
24	24	1999	女性と健康 (12)

(注) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw/recommendations.htm> を基に作成。

An Analysis on the 24th Session of the
UN Committee on the Elimination of
Discrimination against Women:
How to Strengthen the
Functions of the Committee

Keiko KARUBE

This paper analyzes activities of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (hereinafter “CEDAW” or “the Committee”). CEDAW is the monitoring body of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (hereinafter “the CEDAW Convention” or “the Convention”). That is, in accordance with Article 18, the Committee oversees how States Parties implement the Convention to their domestic spheres by considering reports submitted by States Parties. This was the only the measure for the Convention to guarantee domestic implementation, and it was often described as the “weakest teeth” among all human rights treaties sponsored by the United Nations. Lacking semi-judicial functions, CEDAW cannot determine whether States Parties have violated the Convention or order them to take appropriate measures of remedy.

First, I will review the agenda and administrative works of the 24th Session of CEDAW, which was held from 15 January through 2 February 2001. This year CEDAW has welcomed the second male member since 1984, a Swedish professor of international human rights law. Second, I will examine the three decisions adopted by the Committee at the end of this session. These decisions include the adoption of the draft rules of procedure, which had been revised in order to meet the new tasks of the Committee after the Optional Protocol to the Convention entered into

force in December 2000. Third, I will examine the procedure problems regarding the consideration reports submitted by States Parties. The issues of so-called “Back-log” of reports, guidelines in preparing for reports, and the management of meetings by CEDAW will be discussed. Finally, I will conclude that, given current conditions of the number of States Parties and the resources available for CEDAW, there is no measure to improve drastically the consideration process of States Parties, but enforcing cooperation with the Commission on the Status of Women, a Commission which discusses women’s rights issues every year.