

人種差別撤廃条約個人通報制度における 「個人の集団」

——人種差別撤廃委員会許容性決定および意見の検討——

佐藤文夫

序

- I. 人種差別撤廃条約第14条1項に関する起草過程
 - II. 欧州人権条約申立制度における「個人の集団」
 - III. F.A.対ノルウェー事件
 - IV. レゲラト他対フランス事件
 - V. POEMおよびFASM対デンマーク事件
 - VI. 人種差別に関する文書・諮問センター対デンマーク事件
 - VII. オスロ・ユダヤ共同体他対ノルウェー事件
 - VIII. ドイツ・ロマ中央評議会他対ドイツ事件
 - IX. ベルリン／ブランデンブルクにおけるトルコ連合（TBB）対ドイツ事件
- 結語

序

国連のコア9人権条約の系で認められている「個人通報制度」においては、申立てられた被害者たる「個人（individuals）」の通報が中心的な役割を担う。「個人」の通報権を定める1996年の自由権規約第1選択議定書に関し、自由権規約委員会は個人を自然人と解している¹⁾。一方で、個人に加え、「個人の集

1) 例えば、拙稿「自由権規約の実施措置」宮崎繁樹（編著）『解説国際人権規約』

団 (groups of individuals)」²⁾ に拡張する人権条約も見られる (1965年の人種差別撤廃条約第14条、1999年の女子差別撤廃条約選択議定書第2条、2006年の障がい者権利条約選択議定書第1条、2011年の子どもの権利条約通報手続選択議定書第5条、2008年の社会権規約選択議定書第2条³⁾)。

本稿では、国連人権条約で最初の個人通報制度を導入した人種差別撤廃条約 (以下、「条約」ともいう。) を検討する。第14条1項は次のように定める。「締約国は、この条約に定めるいずれかの権利の当該締約国による侵害の被害者であると主張する当該締約国の管轄の下にある個人又は個人の集団からの通報を、委員会が受理しかつ検討する権限を有することを認める旨を、いつでも宣言することができる。委員会は、宣言を行っていない締約国についての通報を受理してはならない」。この第14条1項の宣言国は、2016年12月現在、条約締約国177のうちの58か国にとどまる (日本は非宣言国)⁴⁾。

条約第14条に基づく個人通報件数は、現在まで、登録56件と多くはない⁵⁾。そして個人の集団に係る通報も必ずしも多いとはいえないが、人種差別撤廃委員会 (以下、「委員会」ともいう。) は、「個人の集団」に関し、非政府団体も含みうるという注目すべき、柔軟な判断をしてきている。普遍的な条約上の国際法の手続的主体性の観点からも重要性をもちうるし、また現実的な影響の広がりも、広範でありうる。他の国連人権条約への影響の可能性⁶⁾ も考え合わ

(1996年) 289頁参照。

- 2) 人種差別撤廃条約第14条1条の“groups of individuals/groups de personnes”の公定訳は、「集団」である。
- 3) 自由権規約第1選択議定書の他、1984年の拷問禁止条約第22条1項、1990年の移住労働者権利条約第77条1項、2006年の強制失踪条約第31条1項は、「個人」にのみ通報権を認める。
- 4) <http://treaties.un.org/Pages/Home.aspx> による。
- 5) 国連人権高等弁務官事務所公表通報の登録番号による (2016年12月4日アクセス)。
<http://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=6&sortOrder=Date>
- 6) 女子差別撤廃委員会実行で、人権非政府団体による通報提出を認めた2例がある。いずれもDV死亡被害者の子ども等の授権があった事例であり、厳密には、非政府団体の名で提出したものとはいえない。The Vienna Intervention Centre against Domestic Violence and the Association for Women's Access to Justice on behalf of Hakan Goecke, Handan Goecke, and Guelue Goecke v. Austria (CEDAW/C/39/D/5/2005 6 August 2007); The Vienna Intervention Centre against Domestic Violence and the Association for Women's Access to Justice

せると、その判断について、検討する意義は大きいと思われる。なお、本稿では、「個人の集団」の条約上の「実体権」を扱っていない。興味ある論点であり、委員会実行をふまえた、別稿に委ねたい。

本稿では、許容性文脈における「個人の集団」に関わる争点に関し、委員会の意見および許容性決定を時系列的に検討し、先例の展開を確認する。その際、委員会の「推論」の説得力について検討し、そのある程度「確立された」先例の内容と、そのもつ意味を確認したい。そして、問題点についても若干の指摘を試みたい⁷⁾。

I. 人種差別撤廃条約第14条1項に関する起草過程

条約は、1965年11月から12月に国連総会第3委員会で審議された⁸⁾。審議の基の一部となった、国連人権委員会案は前文と実体的規定に関するものであり、そこに人権小委員会が人権委員会に提案した国家報告制度に関する国際的実施措置条文案が添付されていたにとどまる⁹⁾。国際的実施措置に関しては、先ず各国の草案（フィリピン草案を含む。）もふまえ個人通報制度を含む一般的討論がなされた。その議論をふまえ、ガーナ、モーリタニア、フィリピンの3か国が国際的実施措置に関する草案を第3委員会に提出し、それをベースに討論がなされた¹⁰⁾。最初の3か国案には、個人通報制度はない¹¹⁾。国家報告制度と

on behalf of Banu Akbak, Gulen Khan, and Melissa Ozdemir v. Austria (CEDAW/C/39/D/6/2005 6 August 2007).

7) 最近刊の人種差別撤廃条約コメンタリーでゾーンベリーは、第14条に関する委員会実行を紹介するが、それに関し特にコメントを付してない。Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; A Commentary*, 2016, pp. 59-61.

8) A/6181, para. 1.

9) *Ibid.*, para. 4.

10) *Ibid.*, para. 6.

11) 共同提案国ガーナは、個人または個人の集団の請願権により国家主権を損なうように国際化されるべきでないとし、すべての代表の意見を考慮に入れるようと努めたため、この問題を取り扱うことができなかつた旨を表明した。請願権の問題は、複雑かつデリケートであるため、より完全な研究が必要であると指摘したのである (A/C.3/SR.1344, para. 29)。これに対し、強い失望が表明される (ベネズエラ、*ibid.*, para. 33; タンザニア、para. 39) 一方、請願権条文案作成への強い期待が表明された (オースト

国家通報制度審議後に3か国草案への追加修正の形で3か国から草案が提出されたが、第XIII条（現第14条）が個人通報に関するものであった¹²⁾。現行表現の「個人または個人の集団」に関しては、当初の第XIII条草案¹³⁾、第1次修正第XIII条草案¹⁴⁾、第2次修正第XIII条草案¹⁵⁾とも、変化はなかった。この点でフィリピン草案第16条の文言「人、個人の集団および経済社会理事会協議資格を有する非政府団体」中の「経済社会理事会協議資格を有する非政府団体」が削除されていることが留意される¹⁶⁾。個人通報制度の選択条項化にも見られるように、非常に慎重な起草であり、国家主権毀損に対する危惧も影響した可能性はある¹⁷⁾。

第3委員会では、第XIII条に関する議事要録による限り、提案者から「個人の集団」に関する説明はなく¹⁸⁾、それに関する議論も見当たらない。「個人または個人の集団」への言及に加え、簡単に「個人」への言及も目立つ¹⁹⁾。ときには、「人間 (human beings)」²⁰⁾、「すべての人間 (all human beings)」²¹⁾へ

リア、A/C. 3/SR. 1350, para. 14)。

12) A/C. 3/SR. 1355, para. 37.

13) A/6181, para. 145.

14) *Ibid.*, para. 148. この草案は、ガーナ、モーリタニア、フィリピンの3か国を含む11か国提出である。

15) *Ibid.*, para. 150. この草案は、ガーナ、モーリタニア、フィリピンの3か国を含む14か国提出である。

16) フィリピン草案第16条は、A/C. 3/SR. 1344, paras. 17, 21参照。レルナーは、「[起草過程で] 非政府団体に言及する提案があったが、しかしながら「個人の集団」の語句は極めて一般的であり、かつ、包括的である。」とする。Lerner, Natan, *The U. N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 2nd, ed., 1980, p. 84. 明確ではないが、「個人の集団」には非政府団体も含みうると解しているとも読める。

17) 例えば、イタリアは、「請願」を「通報」に変更した点を非常に慎重な起草であると評価する。A/C. 3/SR. 1357, para. 30. もっとも、よく知られていることであるが、請願者 (the petitioner/le petitionnaire) (現第14条5項) の用語はそのままである。

18) 最初の提案説明で、ガーナは、13条1項がICJの選択条項に基礎を置いたものであり、選択制度であることを強調するが、その説明では、「個人 (individuals)」からの通報、と表現する。A/C. 3/SR. 1355, para. 40.

19) 注18の他、例えば、「個人が……国際機関へのアクセスを有すべき」(カナダ、A/C. 3/SR. 1357, para. 7)、「個人を基に」(セイロン、A/C. 3/SR. 1357, para. 18)、「個人の権利」(レバノン、A/C. 3/SR. 1362, para. 4)、「個人への請願権の付与」(イスラエル、A/C. 3/SR. 1363, para. 22)。

20) オランダ、A/C. 3/SR. 1355, para. 45.

の言及もある。法人、非政府団体、少数者共同体等への言及はない。第3委員会での議論は、全体的に「自然人」を前提に議論されている印象を受けるのである²²⁾。もっとも、条約の準備作業は条約解釈の補助的な手段にとどまる(条約法条約32条)ことは、いうまでもない。準備作業も無視することなく、慎重な解釈が要請されるのである²³⁾。この意味でも、委員会の実行が重要となる。

II. 欧州人権条約申立制度における「個人の集団」

人種差別撤廃委員会の先例検討に先立ち、1951年の欧州人権条約の「個人の集団」に関し、簡単に確認する。

欧州人権条約では欧州人権裁判所への申立権は、「被害者と主張する(自然人、非政府団体または個人の集団)」に認められている(第34条)²⁴⁾ため、「個人の集団」に非政府団体が含まれるかは争点とはなりえない。非政府団体は、次のサンデータイムズ事件でのタイムズ新聞社のように法人を含め広くとらえられている²⁵⁾。また被害者性は、影響性を本質要素とすることが確立している²⁶⁾。

「個人の集団」の先例は多くない。高等法院のサリドマイド児に関する記事の差止命令(貴族院の支持)が第10条違反とする、1975年のサンデータイム

21) ガーナ、A/C.3/SR.1357, para. 36.

22) 「直接関係する人 (the persons directly concerned)」(イタリア、A/C.3/SR.1357, para. 33)の「人」(the persons)は広い意味を有しうる。

23) シュウェルブは、「個人の集団」としての労働組合が人種差別撤廃条約上の権利侵害の被害者として第14条の通報を行使しうることを前提に第16条(管轄権競合)の議論を行う。注目すべき見解であるが、「個人の集団」の検討はない。Schwelb, E. "The International Convention the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", ICLQ, Vol. 15, pp. 1047-1048.

24) 当初は、欧州人権委員会に対する請願権として旧第25条1項(選択的制度)に定められていた。なお、英語テキストは人、仏語テキストは自然人である。

25) 非政府団体は、公共放送局のBBC等も包含する広いものである。Harris, David, et al., Harris, O'boyle & Warbrick Law of the European Convention on Human Rights, 3rd. ed., 2014, pp. 82-83 参照。

26) 拙稿「国際人権保護手続における被害者概念」『一橋論叢』第92巻5号、629-630頁参照。

ズ事件(受理可能性決定、1975年2月21日)が重要である。申立人は、①タイムズ新聞社、②「ジャーナリストの集団としてのサンデータイムズ」および③サンデータイムズ編集者エヴァンスであった。委員会は、①は法人であり、非政府団体とし、③は自然人と認定した。

②に関しては、個人の集団として理解されたが、集団の個人メンバーが特定されることが条件とされた²⁷⁾。本件では、代理人が受理決定後にエヴァンス他3名と確認している²⁸⁾。被害者性に関しては、「このジャーナリスト集団のメンバーは、当該差し止めが、いかなる資格においてであれ、本問題に関する書籍出版計画を含む、彼らのサリドマイド薬に関する調査ジャーナリズムを継続することを阻害する、と主張することにより条約第10条の侵害の被害者であるとする合理的請求を提起した」、として認容された²⁹⁾。4名の集団の共同的あるいは一体的な活動に対する悪影響としてとらえられている。②の申立人の中に①のエヴァンスも入っていることが留意されるが、エヴァンスに関しては、「サンデータイムズの編集者として、かつ、その個人的資格で、差し止め命令が禁ずる、コメントまたは詳細な説明を行うことを阻害され、そして、当該差し止めにより拘束されているという感情から自己に向けられる批判に 대응することを阻害される、と主張することにより第10条侵害の被害者であるとする合理的請求を提起した」³⁰⁾と、4名の共同的活動とは別のエヴァンスの個人的な活動に対する悪影響と認識されているのである。

その他の例として、申立を提起した「執行委員会を構成する5名の者」をもって、個人の集団と解した、良心的兵役拒否者対デンマーク事件受理可能性決定(1977年3月7日)がある。「デンマークにおける軍務代替文民役務を行う良心的兵役拒否者」を代表すると主張したが、委員会は上のように解したのであ

27) 以上、ECmHR, TIMES NEWSPAER Ltd., The SUNDAY TIMES, and Harold EVANS v. the UNITED KINGDOM, DR, Vol. 2, p. 95 参照。

28) 本件受理可能性決定日は1975年3月21日、代理人情報は同年4月12日である。Ibid., 欄外*参照。この「特定」条件は、厳格ではなく、本案審理までに特定されることで足りるとされているようである。

29) Ibid., pp. 95-96.

30) Ibid., p. 96.

る³¹⁾。ここでも共同的活動に関わる特定者との考えが共通している。

Ⅲ. F. A. 対ノルウェー事件（2001年3月21日許容性決定）

本件事案は、非政府団体の通報提出に関する潜在的争点を提起していたと思われるが、両当事者、委員会とも実際の争点とはしなかった。

本件で通報者F. A.（非政府団体のOMODが代理人）は、利用登録料を払った不動産代理店の空室リスト物件中の差別表現（「白人のみ」など。）に関し、刑法第349 a条違反として代理店オーナーを告訴した。警察は「正規雇用のノルウェー人のみ」の表現が刑法第349 aに反するとして、代理店オーナーに5千クローネの過料、代替的に10日の拘留を命じたが、一審、控訴審、上告審で無罪となった³²⁾。以上をふまえ、通報者は委員会に条約第1条1項侵害を申立てたのである³³⁾。

政府の認識では、通報者はOMODの被用者であり³⁴⁾、告発はOMODが行ったもので、F. A. に対する違法行為と結びつけられていなかった³⁵⁾。しかし政府の申立てた非許容事由は、通報提出期限満了と根拠不十分であった³⁶⁾。政府の認識からは、通報者の被害者性欠如またはOMODの実質的通報者性、つまりOMODの当事者能力の欠如、に基づく抗弁は可能であったように思われる。さらに付言すると、もともと、先ずOMODは1999年12月6日に一般的事態に関し委員会の注意を喚起していたが、その後2000年4月12日付書簡でその追加情報を提出するとともに、14条通報を公式に要請したのである³⁷⁾。政府の提出期限満了抗弁への反論の文脈で代理人弁護士がOMODの最初の書簡が個人通報として扱われるべきと主張した³⁸⁾ ことが注目される。このように

31) 以上、ECmHR, *Conscientious objectors v. Denmark*, DR, Vol. 9, p. 118参照。

32) 以上、CERD/C/58/D/18/2000, para. 2. 2-2. 4.

33) *Ibid.*, para. 3.

34) *Ibid.*, para. 4. 1.

35) *Ibid.*, para. 4. 3.

36) 委員会は、前者の抗弁を認容した。*Ibid.*, paras. 6. 2-6. 4. 後者については検討していない。

37) *Ibid.*, para. 1.

38) *Ibid.*, para. 5. 2.

通報者とOMODとの一体的な関係もふまえると、実質的にNGOによる付託であるとして、当事者能力または当事者適格の問題を提起しえたと思われる。

委員会もOMODが実質的な通報者と認識していた可能性がある。最初の書簡を第14条ではなく、第9条（国家報告制度）に係る書簡と解し、通報提出期限抗弁を認容したが、その際同書簡に関連して「通報者」と表現する³⁹⁾のである。OMODが提出した書簡を「通報者」の書簡と混同しているといえよう。通報者とNGOのいわば混然一体的な状況の事案だったと思われるが、関係者による法的な整理はなかったのである。

IV. レゲラト他 (Regerat et al.) 対フランス事件 (2003年3月21日許容性決定)

本件事案も非政府団体の当事者能力が争点となりえた事例である。

本件請願者11名（弁護士が代理）は、フランス在住フランス市民11名であり、申立てられた被害者でもある。一方、「請願者は、団体A. E. K. の会員の資格でフランスによる条約第1条違反の被害者であると主張し」ている⁴⁰⁾。「会員の資格で」の表現が注意されよう。

請願者の申立てによれば、本件は、当該団体と郵便局間の大量郵便契約に基づく優先料金が、宛名村名のバスク語表記を理由に値上げを通知されたことから生じた紛争である。団体会長のレゲラトは、この値上げが差別であることを理由に軽罪裁判所に郵便局を提訴したのである。裁判所は、差別罪に関し無罪、私訴当事者たる団体の損害賠償請求に関し棄却、を言い渡した。検察官および団体が控訴したが、結論は同一であった。団体は、破毀院に破毀申立てを行ったが、棄却された。団体はまた、法律扶助を申請したが、認められなかった⁴¹⁾。以上をふまえ請願者は、郵便局は、より高額な料金をバスク語住所の

39) 「1999年12月6日の書簡で使われた一般的表現は、通報者が条約第9条に基づく委員会活動の枠組みの中で委員会の検討のため事実を提出したいということを示唆していた」(傍点筆者)。Ibid., para. 6. 3.

40) CERD/C/62/D/24/2002, para. 1.

41) Ibid., paras. 2. 4-2. 8.

通信に課したことにより、「バスク語話者およびバスク種族に属する人を差別する」、と主張するのである⁴²⁾。請願者は、自らよりも団体について申立て事実を組み立てており、それを「会員の資格で」と表現しているようである。

フランスは非許容抗弁として、事実上団体による通報付託を問題とすることはなく、国内的救済手段不完了のみを提起する。その際、この団体が利用した大審裁判所、控訴院、破毀院に関連して、この要件を満たさない、と主張し⁴³⁾、請願者が尽くすべき救済措置に関しては、まったく言及していないことが留意される。つまり、フランスは、実質的に被害者を請願者ではなく、当該団体ととらえているか、または請願者を当該団体の代表者もしくは代理人ととらえていることになろう。さらに国内的救済手段不完了に関し法律扶助が1つの争点であったが、フランスよれば、その申請者は当該団体であり、暫定許可、最終不許可は団体に向けられたものであった⁴⁴⁾。以上、フランスは団体による通報付託に特段の違和感を有していなかった、とも解されるのである。

委員会は、国内的救済手段不完了の抗弁を認めたが、「請願者」が刑法の定める権利たる、彼らの破毀申立てを支持するための人的理由書を提出しなかったこと、および、「請願者」が法律扶助により暫定的に弁護人を利用したが、破毀院で破毀申立て理由 (moyen argument) を提出しなかったこと、をふまえ、差別苦情に係る救済措置を行使しなかった決定が、「請願者」の責任であり、当事国に帰せられないとしたのである⁴⁵⁾。委員会は、破毀院に対する破毀申立てに関し、「団体」を「請願者」に置き換えて (あるいは、同一視して) 推論するが、両者の関わりについて整理しておくことが望まれる状況であったといえよう⁴⁶⁾。

42) *Ibid.*, para. 3. 1.

43) *Ibid.*, para. 4. 2.

44) *Ibid.*, para. 4. 3. もっともフランスは別のところで、「請願者が、実際のところ、かかる暫定許可の利益を受けた。」(傍点筆者)と言及する (para. 4. 6)。請願者も「彼らの法律扶助の申請が拒否された」(傍点筆者)と述べており (para. 5. 2)、若干不明確な点がある。

45) *Ibid.*, paras. 6. 3-6. 4.

46) 同一視していなければ、「他者」による国内的救済手段の迫行となり、非許容事由となりえたものであり、委員会は暗黙裡に、同一視していた可能性は高い。

V. POEMおよびFASM対デンマーク事件 (2003年4月15日許容性決定)

本件は、2非政府団体の付託による事案で、当事者が非政府団体の通報提出能力について争った注目されるものである。もっとも、委員会は、この争点には踏み込まず、国内的救済手段不完了により非許容とした。

請願者（弁護士が代理）のPOEMは、デンマークの人種の少数者の傘団体（30団体の加盟）であり、FASMは、デンマークのムスリム学生の団体である⁴⁷⁾。

請願者の申立てによれば、請願者は、国会議員の人民党の指導者が、同党のウェブサイトで公開した、自己の週間ニュースレターとプレスリリースの中で、デンマークの多文化化が同国の法制度の基盤の諸原則とまったく相容れない集団強姦などをもたらした等、を表明したことを問題視したのである。この言明に対し、人種差別に関する文書・諮問センター（DRC）が発示したものの、警察・検察で却下された⁴⁸⁾。以上をふまえ、請願者は、国内的救済手段が尽くされたことを主張し、第6条と結合した第2条1項(d)違反、第4条および第6条と結合した第2条1項(d)違反、第4条および第6条違反、そして条約の一般的違反、を申立てたのである⁴⁹⁾。明確に非政府団体自体による通報の提出であり、苦情の提起であった。

被告デンマークは、①まず、請願者は個人または個人の集団ではなく、法人（legal persons）であるゆえ、条約第14条上の人的範囲で非許容であると主張した。非政府団体にムスリムその他の種族的少数者の会員がいても、それらの利益のために活動していても、事情は変わらないのである⁵⁰⁾。②さらに政府は、請願者が、通報付託を授権する、被害者個人からの代理権を提出しなかったことも指摘する⁵¹⁾。③最後に、請願者が、国内手続に参加していないことも非許容の理由とする⁵²⁾。

47) CERD/C/62/D/22/2002, paras. 2. 1-2. 3.

48) *Ibid.*, paras. 2. 4-2. 10.

49) *Ibid.*, paras. 3. 1-3. 18.

50) *Ibid.*, para. 4. 2.

51) *Ibid.*, para. 4. 3.

52) *Ibid.*, para. 4. 4. これは、国内的救済手段不完了を意味するものと考えられる。

政府提起の非許容事由の各々に対し請願者は次のように反論する⁵³⁾。

①に関し、第14条上非政府団体は排除されないとして、次の理由を挙げる。

i) 両請願者は、法人であり、人々の集団 (a group of people)⁵⁴⁾ を代表 (代理) する (represent) 非政府団体であり、よって第14条上通報を提出できる非政府団体である。

ii) 第14条の目的は、管轄下でない個人を排斥しているにとどまる。

iii) 第14条は、欧州人権条約第34条に沿って解釈すべきであり、よって非政府団体に肯定されるべきである⁵⁵⁾。

i) は、代表権のことをいう限り、そもそもその観念が認められるかは別としても、裏づけも欠く、説得力のないものである。ii) は補足説明を要する。iii) に関しては、II章で見たように、欧州条約第34条は「人、非政府団体又は個人の集団」であり、非政府団体と個人の集団は別のもつとされているので、厳密性を欠く議論である。

②に関し、請願者は、代替的に政府の非許容抗弁へのコメントに両請願者の個人会員からの代理権限 (the powers of attorney) を添付することで反論した。この代理権限は、「これら個人と彼らを代理する (represent) 団体が委員会に通報を付託するためにDRCを任命した (appointed) ことを明らかにする」、というのである⁵⁶⁾。この代替的議論からは、必ずしも代理関係がはっきりしないが、会員たる個人による両団体への通報に係る代理権の付与、さらに両団体によるDRCへの復代理権限の付与、ということのようである。その場合は、通報を提出した代理人弁護士はDRCの被依頼人ということも考えられよう (この点は、決定では明確でない)。国内的手続を追行したのはDRCであることも考え併せると、非常にわかりにくい関係、ということになろう。復代理の問題は置くとして、代替的議論からは、結局通報者は個人ということになり、当該個人に係る具体的な議論がなされることが求められよう。いずれにせよ、被告

53) ③については、特に言及されていない。

54) 仏語 (非オリジナル言語) は、自然人の集団 (un groupe de personnes physiques) であるゆえ、個人の集団の趣旨であると推察される。

55) 以上、CERD/C/58/D/18/2000, paras. 5. 2-5. 3.

56) *Ibid.*, para. 5. 4.

から指摘され、代理権限を提示したことは、いかにも場当たりのであったともいえよう。委員会決定における当事者の表記の変更に関わる基本的な確認事項であったと思われるが、委員会は無関心である。

委員会は、いずれの請願者も国内手続の原告でなかったこと、およびコペンハーゲン警察への告発がDRCによって提出されただけであるとする、当事国の主張に留意した上で、「国内的救済手段は、請願者自身によって尽くされなければならないのであり、他の団体または個人によって尽くされるのではない」ゆえ、国内的救済手段不完了(条約第14条7項(a))で、非許容と認定した⁵⁷⁾。

国内的救済手段不完了で非許容とされた⁵⁸⁾ため、主要争点の委員会の主体的権限、代替的争点の代理の問題は扱われなかった。しかし、上で見たように、主体的権限の争点はかなり当事者間で議論されていた。請願者は実質的に法人格を有する非政府団体が個人の集団たりうることを主張し、これに対し、国は法人が個人の集団たりえないとする。その裏づけのため両者は各々、自由権規約委員会、欧州人権裁判所の先例も引証している。本格的な議論であったといえよう。代理権限についても明確な対立があった。当事者能力、代理権限の問題は、委員会の管轄権に関わるものであり、論理的には国内的救済手段不完了抗弁に先行する。両当事者が中心に議論した争点であったのであり、委員会は判断を回避したと評価されるのである⁵⁹⁾。

VI. 人種差別に関する文書・諮問センター (The Documentation and Advisory Centre on Racial Discrimination) 対デンマーク事件 (2003年8月26日許容性決定)

1. 本件(以下、「文書・諮問センター事件」ともいう。)は、委員会公表事例の内、委員会により個人の集団概念が扱われたと思われる初例である。本件決

57) *Ibid.*, paras. 6.2-6.3.

58) 国内的救済手段不完了抗弁に関し、「第三者による」救済手段完了にも留意しているが、本件の特殊状況下でも、「DRC」が第三者とみなされることに一言があってもよかったのではないと思われる。

59) 付言すると、「代理権限」の問題は、委員会決定における当事者の表記の変更にも関わりの基本的な確認事項であったと思われるが、委員会は無関心であった。

定は、通報を被害者要件の欠如で非許容としたが、個人の集団概念に関し興味ある論点を提起している。

本件請願者は、「人種差別に関する文書・諮問センター」（以下、本章では「センター」ともいう。）であり、代理人は弁護士ファクラ・モハンマドである。代理人は、センターの監査委員会の委員長である⁶⁰⁾。また請願者は、彼女が差別広告の被害者と考えられるべきであると主張する⁶¹⁾が、委員会は（そして、国も）、センターを請願者かつ申立てられた被害者として、とらえている。

請願者によれば、民間会社（Torben Jensen A/S）が、デンマークの新聞（Jyllands Posten）に載せた求人広告、「建設会社BAC SIAは、ラトヴィア人の建設専門家と協力し、……リノベーションと建設に全般的責任を負う、デンマーク人の現場監督を求める。」の「デンマーク人の現場監督（Danish foreman）」の語句が国民的または種族的出身を理由とした差別に該当するとして、雇用等に係る差別禁止に関する1996年6月12日の法律第459号第5条に反するとして主任警察官に告発した。同告発は、「デンマーク人」が「デンマーク在留者」を意味するとして棄却され、地方検察官への審査請求も同じ理由で棄却された⁶²⁾。以上から、効果的な調査が行われなかったとして条約第4条および第6条違反を申立てたのである⁶³⁾。その後、第5条、第2条1項(d)も追加している⁶⁴⁾。

2. 請願者の第14条における通報提出能力と被害者性に関し、請願者と被告デンマークは対立した⁶⁵⁾が、両当事者の主張をふまえた、委員会の総括によれば、国の主張は、「個人または個人の集団というよりも法人として、請願者は、第14条1項上、通報を付託する権利を有しないし、または、被害者の地位

60) CERD/C/63/D/28/2003, paras. 1. 1 and 2. 8.

61) 具体的には次の通りである。「彼女 [=ファクラ・モハンマド] および他の非デンマーク出身 (origin) の何人も募集職に応募していないけれども、彼女が応募することは無駄であったであろうから、彼女が差別広告の被害者と考えられるべきである」。Ibid., para. 3. 1. 後述するように、センターも被害者であると主張する。しかし、請願者はセンターとするのである。

62) Ibid., paras. 2. 3 and 2. 5.

63) Ibid., paras. 3. 3-3. 4.

64) Ibid., paras. 5. 1 and 5. 5.

65) 他に、国内救済手段不完了と委員会の国内法の解釈・適用権限についても対立があったが、ここでは扱わない。

を主張することができない」、というものであり、請願者の主張は、「第14条1項は非政府団体が委員会に苦情申立を提起することができるように広く解釈されるべきであり、そして、請願者が『条約第2条、第4条、第55条および第6条侵害』の被害者として、『または、未確認被害者』、つまり問題の求人広告により差別された非デンマーク出身者、『の大きな集団を代表（代理）するものとして』、考えられるべきである」、というものである⁶⁶⁾。ただこの総括は、必ずしも厳密ではない。国は、「さらに、かかる侵害の被害者であると主張する1またはそれ以上の個人からの代理権を提示していなかった」⁶⁷⁾とし、請願者の「代理権」も問題にしている。他方、請願者が非政府団体の苦情申立権の根拠として挙げた「準備作業」に言及していない⁶⁸⁾。

通報提出能力に関しては、デンマークは、「個人または個人の集団」に法人は入らない、という立場であり、請願者は、準備作業に依拠して、非政府団体が「個人または個人の集団」に入りうる、との立場である、といえよう。被害者性に関しては、デンマークは、法人が通報提出能力を欠くことからの当然の否定的帰結という立場であると思われるのに対し、請願者は、非政府団体たる自己自身および求人広告により差別された非デンマーク出身者が被害者である、との立場といえよう。また代理権／代表権に関しては、国は他の被害者の代理権を欠くとの立場であり、請願者は、被害者性の代替論として、自らが「人種」集団の代表者（代理人）である、との立場であるといえよう⁶⁹⁾。

3. 委員会は、上述のように両者の主張を整理した後、次のように述べる（英語オリジナル）。

「6. 4 委員会は、例えば、人種的または種族的集団の利益を代表する

66) *Ibid.*, para. 6. 3.

67) *Ibid.*, para. 4. 2.

68) 請願者は、「条約の準備作業からいえることは、第14条1項の「個人または個人の集団」の語句が委員会に苦情申立を提起することができる者の中に非政府団体を含みうるように広く解釈されるべきということである」、とする。*Ibid.*, para. 5. 2.

69) 請願者は、その特別の任務、監査委員会の種族的構成、および本委員会における被害者代理実績を、根拠にしている。*Ibid.*, para. 5. 3. なお、委員会におけるセンターの代理の例として、P.S.N.対デンマーク（CERD/C/71/D/36/2006 8 August 2007）参照。また、V章参照。

(representing) 人の集団 (団体) (a group of persons / une association de personnes) が、条約違反の申立てられた被害者であったことまたはそのメンバーの1人が [申立てられた] 被害者であったことを証明することができることを条件に、かつ、同時にこのために適切な代理権を提示することができるならば、個人通報を提出することができる、という可能性を排除しない。

6. 5 委員会は、請願者によれば、監査委員会のいずれのメンバーも応募しなかったことに留意する。さらに、請願者は、監査委員会のいずれのメンバーも、または請願者に代理することを認めるその他のいかなる確認しうる人も、当該欠員に真の利害を有していたとかあるいは必要な資格を示していたとかを主張していない。

6. 6 法律第459号第5条は、求人広告において非デンマーク出身のすべての者の差別を、欠員に応募しているか否かを問わず、禁止するが、かかる差別により直接かつ個人的に影響を受けない者 (persons not directly and personally affected) が条約の保障する権利侵害の被害者であると主張しうるということが、自動的に帰結するものではない。これ以外のいかなる結論も、締約国の関連法令に対する民衆訴訟 (popular actions (actio popularis)) に門戸を開くことになる。

6. 7 請願者に代理権を付与するかもしれない、差別的と申立てられる求人広告により個人的に影響を受けた身元特定可能な被害者、を欠いているゆえ、委員会は、請願者が第14条1項の適用上、デンマークによる条約第2条1項(d)、第4条、第5条および第6条侵害の被害者であると主張する個人の集団を構成し、または、代理するとの主張を疎明できなかつた、と結論する⁷⁰⁾。

4. 以上を踏まえ、若干の考察を行う。

①団体の通報提出権について

本決定6. 4項は、第14条通報提出権に関し、一定程度の判断基準を示していると思われる。その際、本件請願者が非政府団体または法人であることをふまえたものと一応考えることは許されよう。そして両当事者が対立した非政

⁷⁰⁾ *Ibid.*, paras. 6. 4-6. 7. そして、第14条1項の下、人的範囲で通報を非許容とする (para. 7)。

府団体または法人自体の通報提出権に関しては、「人の集団（団体）が……個人通報を提出することができる、という可能性を排除しない」という文言から、委員会が暗黙裡に肯定しているようにも見える⁷¹⁾。そうであるとしたら、注目すべき判断といえよう。また、本決定6. 7項の、「請願者が第14条1項の適用上、……被害者であると主張する個人の集団を構成し、または、代理するとの主張を疎明できなかった」という文言も、被害者非政府団体が「個人または個人の集団」を構成しうることを暗黙裡に肯定しているようにも見える。ただ、6. 4項で代理権提示を1の条件としていることの意味が明確ではない。他の個人被害者の代理人ということかもしれないのである。6. 5項および6. 6項で6. 4項の判断基準を本件に適用するに当たり、被害者要件を、センター自体ではなく、監査委員会のメンバーと代理権限付与者に関して検討しているようにも見える。また、結論6. 7項は、形式上、代理権不存在を確認する構成となっている。以上から、本決定から非政府団体または法人自体の通報提出権に関しては、確定的な結論を導くことはできない⁷²⁾。この関連で、「個人または個人の集団」と非政府団体または法人との関係が明示的には示されず、デンマークの法人排除論への明示の回答がなく、請願者の条約準作業依拠への言及がないことも指摘されよう。

②団体の被害者性について

委員会は、「人種的または種族的集団の利益を代表する人の集団（団体）」を例示することで、「人の集団（団体）」に関し、申立てられた被害者たりうることを肯定する。また、「人の集団（団体）」の構成員の1名の被害者性へ言及する。前者に関しては注目すべき判断である。ただ被害者性に関しても、①での指摘がそのまま当てはまるのであり、例えば、団体（または法人）の被害者性が議論されているかは曖昧なのである。

後者については、「監査委員会のいずれのメンバーも」（6. 5項）の部分が

71) 「人の集団（団体）」(a group of persons/une association de personnes) は条約の「個人の集団」の表現と異なるが、本決定結論部分の6. 7項では、「個人の集団」の表現が使用されており、同一のものと考えられる。

72) IX章で検討するTBB事件で、被告ドイツが6. 4項を団体の「代理権限」と関連させて引用していることが留意される。CERD/C/82/D/48/2010, para. 4. 3.

関連すると思われるが、それ自体としては特に問題とすべきところはない。また請願者のいう、「非デンマーク出身者の被害者性」も否定された（6. 6項）。ただ、これらが「人の集団（団体）」の被害者性と関連づけられているということであれば、重要な意味を有しうるが、そのような言及はない。

③代理権限について

非政府団体または法人が代理しうること自体に関しては、両当事者とも肯定する。委員会も6. 4項で通報提出の1条件とし、6. 5項で代理権付与者の検討、6. 7項で代理権不存在結論、と明確に肯定する。両当事者は、上述のように代理の範囲（あるいは代表性）を巡り対立する。委員会は、個人の被害者要件充足の証明責任を非政府団体または法人に課しているようであり（6. 4項、6. 5項）、そうであるとしたら、文脈によっては、代理ではなく代表の問題ととらえている可能性もある。

④小括

POEMおよびFASM事件と異なり、当事者の対立を受け止め、代替の通報提出に係る争点に一定の判断を行った点は評価される。ただ、通報は、人的範囲で非許容とされたが、本決定6. 4項ないし6. 7項からは、非政府団体請願者が代理、代表、被害者のいずれを満たさないかがはっきりしない。そして代理・代表に関しては、誰の代理・代表かが必ずしも明確に論じられていない印象を受けるのである。これらを含め、以後の決定・意見で明確にされることが課題として残されていたといえよう。

VII. オスロ・ユダヤ共同体、トゥロントウハイム・ユダヤ共同体、ロルフ・キルヒナ、フリウス・パルティエル、ノルウェー反人種主義センターおよびナデーム・ブット（The Jewish community of Oslo; the Jewish community of Trondheim; Rolf Kirchner; Julius Paltiel; the Norwegian Antiracist Centre; and Nadeem Butt）対ノルウェー 事件（2005年8月15日意見）

1. 本件（以下、「オスロ・ユダヤ共同体」事件ともいう。）でノルウェーは、通報の許容性について争い、かつ、本案と分離して審査を行うよう委員会に要

請した。委員会はその要請を認め、許容性の審査を分離・先行した。その結果、委員会は、国の非許容抗弁を認めず、2005年3月9日に許容と決定した⁷³⁾。本件は、委員会が明確に非政府団体の通報提出能力を肯定した、注目すべき事例である。

本件通報者⁷⁴⁾は、3非政府団体と3名の個人の付託による事案（代理人は弁護士フローデ・エルゲセムである。）で、キルヒナはオスロ・ユダヤ共同体の指導者であり、パルティエルはトゥロントウハイム・ユダヤ共同体の指導者であり、そしてブットはノルウェー反人種主義センターの指導者である⁷⁵⁾。

本件は、2000年8月19日に“Bootboys”として知られるグループが組織したオスロ近郊アスキムにおけるナチ指導者ヘスの記念行進と町広場での行進先導者テルイエ・スヨリエ（Terje Sjolie）によるヘスを称え、ナチを賞賛する演説、に端を発する⁷⁶⁾。

通報者によれば、行進の影響として、クリスティアンサンド市近郊でのBootboys支部の設置、同市における黒人と政治的対立者に対する暴力の増大、1件の殺人事件等、があった⁷⁷⁾。何人かの行進目撃者による告発があり、検察がスヨリエをノルウェー刑法第135 a条違反で起訴した。一審無罪、控訴審有罪、最高裁無罪（2002年12月17日）、の結果であった。通報者は、最高裁判決

73) CERD/C/67/D/30/2003, paras. 7. 1 and 7. 5参照。本件許容性決定は国連HPで未登載である。訂正の文書のみが公表されている（CERD/C/66/D/30/2003/Corr. 1）。許容性決定に関して、本意見で紹介される資料に限定されることになる。その意味で、ここでの紹介・検討は、完全ではない可能性がある。ただ本意見は、許容性・本案に係る両当事者の書面陳述と許容理由部分を丁寧に紹介しているように思われる。後の事例でも、許容性問題に関し本意見が引用される（Ⅷ章、Ⅸ章参照）。本意見は、条約第4条および第6条違反を認定している（*ibid.*, para. 11）。

74) 委員会は本件では、「請願者」ではなく、「通報者」（the authors of the communication/les auteurs de la communication）の表現を使用する。なお、注17参照。

75) *Ibid.*, para. 1. そこでは、通報者・被害者として3名の個人のみが挙げられているにとどまるが、本件の許容性の主要な争点は団体の通報提起に関わるものであり、不正確である。団体が通報者であることに關し、事件表書きに加え、例えば、「委員会は、通報者のうち3者が団体であるという事実が受理可能性に何らかの問題を惹起する、と考えなかった。」（para. 7.4）を参照。

76) *Ibid.*, paras. 2. 1-2. 2.

77) *Ibid.*, para. 2. 3.

の結果、当該行進における人種差別および憎悪思想の流布およびかかる行為の扇動に対し保護を与えられなかったこと、並びに条約の要求するかかる行為に対する救済措置を与えられなかったこと、を根拠に条約第4条および第6条違反の被害者であると主張した⁷⁸⁾。

2. 通報者は最初の通報で、許容性要件に関しては、被害者性と国内的救済規則に言及している。前者に関しては、法律の直接的影響性を強調し、自由権規約委員会、欧州人権裁判所の先例を援用する⁷⁹⁾。欧州人権裁判所に関しては、潜在的被害者に係る判例も援用する⁸⁰⁾。通報者はさらに、通報者のパルティエールに関し強制収容所の生還者であること、キルヒナに関し、その家族が戦争中のユダヤ人迫害により深刻な影響を被った事情から、個人的影響を被ったとする。ブットに関しては、言及はない。本件「団体」の被害者性に関しては、「団体の通報者は、その任務遂行に当たり、もはや法の保護に依存することができないであろうといわれるゆえ、直接影響を受ける。当該団体は、最高裁判決が人種主義的唱道の効果に対する保護の役割を私的団体へ譲り渡し、そして人種差別の標的者に関し新たな責任を創設する」と付加する⁸¹⁾。国内的救済手段については、通報者は、最高裁判決で尽くされた、との立場である⁸²⁾。

以上の許容性に関する通報者の主張に対し、国は、通報が「民衆訴訟」であり認められないこと、3団体は「個人の集団」ではないこと、個人の通報者に関しては、国内的救済手段不完了であること、被害者要件を満たさないこと、に基づいて非許容と主張した⁸³⁾。

委員会は、国内的救済手段について国に補足情報を求めた後、許容性の争点を、国内的救済手段不完了、通報者の被害者性、通報団体の通報提起能力・被害者性として検討した⁸⁴⁾。

78) 以上、*ibid.*, paras. 2. 5-3. 1参照。

79) *Ibid.*, paras. 3. 2-3. 3.

80) *Ibid.*, para. 3. 4.

81) *Ibid.*, para. 3. 5.

82) *Ibid.*, para. 3. 6.

83) *Ibid.*, para. 4. 3.

84) *Ibid.*, paras. 7. 1-7. 4.

3. ここでは、団体の通報提出能力、団体の被害者性（通報者の被害者性を含む。）に関して検討する。

(1) 「団体」の通報提出能力の争点について

①当事者の主張および委員会の判断

国の主張は次のとおりである。「締約国は、オスロとトゥロントゥハイムのユダヤ共同体および反人種主義センターのいずれも、第14条1項の適用上『個人の集団』と考えられえない。両ユダヤ共同体は、無数の構成員からなる宗教的集合体 (religious congregations comprising numerous members) である。反人種主義センターは、人権と平等の機会を促進することを追及し、そして人種主義と人種差別に関する調査を実施する、非政府団体である、と申立てる。締約国は、委員会の先例はこの争点に沈黙しているが、『個人の集団』は、そのすべての構成員が申立ての侵害の被害者と主張しうる集団を意味すると理解されるべきである、と申立てる。重要なことは、集団それ自体ではなく、集団を構成する個人である。当事者能力 (standing) を有するのは、集団というよりもむしろ個人である」⁸⁵⁾。

通報者は、上述したところから明かなように、当初、団体の通報提出能力を前提に被害者性を主張していた。政府の否定説もふまえ、それに対し次のとおり反論する。「通報者は、ユダヤ共同体と反人種主義センターが、条約第14条の適用上『個人の集団』と考えられるべきであり、そして委員会に通報を提出する当事者能力 (standing to submit communications to the Committee) を有する、と再度述べる。通報者は、第14条の文言には集団の構成員が自ら被害者であると主張しなければならないという解釈を支持するものは何もないこと、に留意する。万一そのような厳格な解釈が適用されたとしたら、『個人の集団』の語句はいかなる独立した意味も奪われるであろう。通報者は、第14条1項の語句を、個人のみが自由権規約委員会による検討のために苦情申立を提出できると定める自由権規約選択議定書上の対応規定と、比較する。通報者は、『個人の集団』の表現は、その外縁が何であれ、集合体や会員制団体のような、特定

85) *Ibid.*, para. 4.3

の、共通の目的のために個人を組織する実体を明確にカバーする、と主張する」⁸⁶⁾。

委員会の見解は次のとおりである。「委員会は、通報者のうち3者が団体であるという事実が許容性に何らかの問題を惹起する、と考えなかった。留意されたように条約第14条は、『個人の集団』からの苦情申立てを受理する委員会権限に明確に言及する。委員会は、締約国の示唆したようにこの規定を解釈すること、つまり集団内の各個人が申立てられた侵害の個人的な被害者であることを要求することは、『個人の集団』への言及を無意味にすることとなろう、と考えた。委員会は、従来この語句にそのように厳格なアプローチをとってきいていなかった」⁸⁷⁾。

②考察

上で紹介した三者の立場をふまえ、若干の考察を加える。

ノルウェーは、「個人の集団」を「そのすべてのメンバーが申立ての侵害の被害者と主張しうる集団」と解している。結局は「個人の集団」が「複数個人」に還元され、個人とは別の個人の集団の独自性が否定されることになる。通報者の主張の基本は、個人とは異なる「個人の集団」の独自性を強調する点にある。そして両ユダヤ共同体と反人種主義センターを「個人の集団」と考えるのである。条約の文言解釈からは、「団体」との関係を保留して、独自性説が説得的である。ただ両者の立論の狙いは、メンバー全員の被害者としての特定が必要か否かとなっている。そうではなく、「個人」と「個人の集団」が被る人権カタログまたは人権侵害状況が異なりうることに対応している、と解することが自然であろう。そのように解すれば、個人の被害者性と「個人の集団」の被害者性は別としてと思われる条約第14条1項とも整合する。両者の被害者性を一致させる必要性がなくなる。「個人の集団」に関しては、基本的には「個人の集団」であるゆえ「個人」の特定がされなければならない（II章の欧州人権委員会サンデータイムズ事件も参照。）としても、個々の個人の被害者性の特定は不要ということになる——個人と個人の集団の受ける影響が部分的

86) *Ibid.*, para. 5.2

87) *Ibid.*, para. 7.4

にオーバーラップする場合はありうるであろうが——。複数個人の場合と異なり、建前として、「共同的または一体的」な活動を想定することになる。この制限的解釈は準備作業ともより整合的であろう。

委員会は、「集団内の各個人が申立てられた侵害の個人的な被害者であることを要求すること」が「個人の集団」を無意味にする、とする。ただ先述のように、この両者は必ずしも対応する関係にはない。前者は典型的には、複数個人に対応するものである。従って、委員会のいうように「無意味にする」こととは無関係である。委員会は、本件3団体が「個人の集団」であることを肯定するものであろう（ただ、厳密にはそれを明言しているわけではない）。委員会推論は、両当事者の立論の狙いと同様、メンバー全員の被害者としての特定が必要か否かと結びけられ、本来無関係な個人の集団概念に絡めた議論となっていると思われる。個人の集団概念については、別途きちんと論じられてしかるべきだったと思われる。

なお、上述したように、複数個人と「個人の集団」を峻別することが、「個人の集団」が直ちに「団体」と同義あるいは団体をも包含する概念である、との結論には結びつかないと思われる。飛躍があるように思われる。委員会は特に言及するところはないが、通報者の言う「その外縁が何であれ、集合体や会員制団体のような、特定の、共通の目的のために個人を組織する実体」は、「個人」というよりも「実体=集団」に力点があるように思われる。その外縁は相当広くなるであろう。

委員会は付随的な理由として、従来個人の集団の語句に「集団内の各個人が申立てられた侵害の個人的な被害者であることを要求する」ような厳格なアプローチをとってきていなかったことを挙げる。委員会先例があることを示唆するが、具体的先例の明示・引用はない。ノルウェーが委員会先例の存在を否定していたわけであり（通報者は沈黙。）、それを否定する以上、より丁寧な説明が求められていたと思われる。Ⅵ章で検討したことから、人種差別に関する文書・諮問センター事件をいっている可能性はある⁸⁸⁾。

88) 本件許容性決定日は2005年3月5日である。人種差別に関する文書・諮問センター事件許容性決定日は63会期の2003年8月19日（HR/CERD/PUB/1, p. 97では、8月26日で

(2) 被害者性の争点について

①当事者の主張および委員会の判断

通報者は、先述したことから明らかなように、団体自体の受けることが想定される活動阻害や団体自体による自助に言及し、被害者性を肯定する。これは、基本的に個人の被害者性と同じ影響性アプローチである。ノルウェーは、団体の当事者能力を否定しているためか、団体自体に係る被害者性の議論は行っていない。なお、国は前述のように個人の通報者の被害者性を争ったが、委員会は後述のように被害者性を肯定している。

委員会は、本件3団体の被害者性については、「通報団体の活動の性格および団体が代表するカテゴリーの人を考慮して (*bearing in mind the nature of the organizations' activities and the classes of person they represent / compte tenu de la nature de leurs activités et des catégories de personnes qu'elles représentent*)、当該団体もまた第14条の『被害者』要件を満足する、と考えた⁸⁹⁾。」と、許容性決定に言及する。

②考察

委員会は、「通報団体の活動の性格」および「団体が代表する人のカテゴリー」を団体の被害者性の2要素としているようである。問題点として、通報者も肯定する(想定される活動阻害と自助)、通常被害者性に不可欠な「影響性」が含まれていないこと、この2要素に含まれる「代表する」の意味がわかりにくいこと、また何故この2要素なのかの説明がないこと、が挙げられよう。またこの2要素を満たさない団体を排除する趣旨なのかもはっきりしない。それらの本件事実への当てはめがなく、被害者要件を満たすとの結論だけが示されている。意見の他の部分、なかんずく「全」通報者の被害者性に関する推論部

ある。)、締約国の非許容抗弁提起日は2003年10月3日、国の国内的救済手段に関する委員会質問への回答日は2004年8月14日である。以上から、国は、非許容抗弁申立時には、人種差別に関する文書・諮問センター事件決定を知らなかった可能性はある。ただ委員会質問への回答時点では当該決定を知りうる状況にあったといえようが、国が質問事項の国内的救済手段へのコメントに限定したことは、不注意とはいえないであろう。

89) CERD/C/67/D/30/2003, para. 7. 4.

分(7. 3項)を適宜参照することで足りる、ということかもしれないが、そうであるとしても不親切である。また、この2要素は抽象度が高いが、本件事実への適用による、具体化への姿勢を欠くことも問題であろう⁹⁰⁾。

なお、委員会は、団体の被害者性の検討の前に、「全」通報者の被害者性に関し検討している。そこでは、通報者の主張を紹介した後、それをそのまま採用し⁹¹⁾、通報者の潜在的被害者性を肯定する。通報者の主張は、次のとおりである。

「通報者は、ノルウェー法が反ユダヤの流布と人種主義的宣伝に対し通報者を保護することが一般的にできないゆえ、条約第4条と第6条の申立てられた侵害の『被害者』であると主張した。通報者はまた、通報者が特定の潜在的被害者集団のメンバーであるゆえ、『被害者』であると主張した。つまり、通報者は、他のユダヤ人または移住者ととともに、人種の差別、憎悪または暴力を被る切迫した危険に直面した」。そして、通報者は、自由権規約委員会のトゥーネン事件、欧州人権裁判所のOpen Door and Dublin Well Women対アイルランド事件を援用するのである⁹²⁾。

通報者の最初の主張は、刑法第135 a条が一定のカテゴリーの人を一般的に潜在的被害者とする、ということのようであり、そこに当然通報者も含まれることになる。次の主張は、必ずしも明確ではないが、「特定の集団」に属する集団内の構成員が直接影響を受ける状況(=潜在的被害者)をいうようであり、本件でいう特定の集団とは、ユダヤ人や移住者から構成される集団をいうようである。そうであるとすれば、通報者は2重の資格で、つまり基本的に一定のカテゴリーに入る人の資格で、また特定の集団の一員の資格で、被害者である、ということになる。なお、形式上委員会は「全」通報者の被害者性を論じてい

90) 以上の問題点は、許容性決定の簡易な紹介によるものかもしれないが、本意見と許容性決定に違いがない可能性は高い。注73参照。

91) 「委員会は、通報者の所見に同意した」。Ibid., para. 7.3.

92) 以上、ibid. 通報者は別所で、「他のユダヤ人または移住者」ではなく、「他のユダヤ人、移住者またはその他の者」、としている。また、援用事件に関し、通報者は、自由権規約委員のトゥーネン事件とバラントイン他事件、欧州人権裁判所のダッジオン事件を援用しており、違いがある(para. 3.2)。

るわけであるが、通報者は、実質的に自然人通報者を前提に被害者性を論じている可能性が高い⁹³⁾。本件「全」通報者の2種類の被害者性と団体の被害者性に係る2要素との関連は、明確には示されていない。「一定カテゴリーに入る自然人」と「その人と関連する団体の自然人メンバー」という2種類の被害者の内、後者が自然人と団体の被害者性を架橋しうるかもしれない。

4. 小括

本件は、従来当事者間で対立してきた団体の通報提出権を肯定したもので、重要な意義を有する。ただ、その理由が十分に示されたとは言い難く、いわば結論のみ、というものであり、説得力を欠くものであった。説得力ある理由の提示が今後の課題として残されたものといえよう。団体が「個人の集団」でカバーされることが直接明言されていないことも留意されよう。

団体の被害者要件として、2要素が示されたことも注目される。必要十分な要素なのかどうか、個人の被害者性との関係、代表性の意味等、様々な疑問が提起されよう。

本件では、結論に至るための基準の事実への適用に係る委員会の姿勢自体に疑問が感じられた。以上の課題・問題点に関し、今後の通報検討で対応されることが、望まれていたのである。

VIII. ドイツ・ロマ中央評議会他對ドイツ事件（2008年2月22日意見）

1. 序

本件は、ドイツ・ロマ中央評議会（Zentralrat Deutscher Sinti und Roma）、ロマ同盟バイエルン州支部（Verband Deutscher Sinti und Roma—Landesverband Bayern）の2団体と3名の個人（G. W.、R. R. およびF. R.）が請願者でかつ申立てられた被害者である。ドイツ・ロマ中央評議会は、自己およびG. W. の名で付託している⁹⁴⁾。本件は、先例としてオスロ・ユダヤ共同体事件意見を確認したと

93) 通報者は、「『被害者』要件は、特定集団のすべての構成員により満足されうる。なぜならば特定の法的レジームの単なる存在が集団内の個人的被害者（individual victims）の権利に直接影響を与えうるからである」（*ibid.*, para. 3.2）と述べ、自然人メンバーを念頭に置いている。

94) 以上、CERD/C/72/D/38/2006, para. 1. 1 参照。なお、この2団体は法人（two legal

思われる点が重要である。本意見では、一部許容・条約違反なしであった。

2. 本件事実の概略と苦情

本件は、少数者ロマの1員である司法警察職員G. W. の司法警察職員連合雑誌論文に対する編集者宛同連合バイエルン支部副議長P. L. の回答書簡が同誌に掲載され、その書簡でロマに対する多くの差別的記述が含まれていたことに端を発する。通報者は、ロマに対する憎悪を扇動するものとするのである⁹⁵⁾。ドイツ・ロマ中央評議会の組織した抗議後P. L. の更迭処分があり、その後、P. L. に対する2件の告訴が、各々ドイツ・ロマ中央評議会とR. R. およびドイツ・ロマ同盟バイエルン州支部とF. R. からなされた。結局検察による起訴には至らず、4者はバイエルン最高裁に不服訴訟を提起したが、個人に関しては根拠なしとして棄却、団体に関しては間接的影響のみとして不受理となった。以上をふまえ、通報者は、ドイツが条約第4条(a)、(c)、第6条上の個人および個人の集団としての権利を侵害したとして委員会に申立てたのである⁹⁶⁾。

3. 両当事者の許容性に関する主張

ドイツは、非許容抗弁として、団体の通報提出能力、請願者の被害者性、請求の根拠不存在性、国内的救済手段不完了を提起した⁹⁷⁾。ここでは前2者を取り上げる。

ドイツは、次のように主張する。「締約国は、〔2団体〕が条約第14条1項に基づき通報を提出する能力 (standing to submit a communication / qualité pour soumettre une communication) を有しないと申立てる。締約国は、条約に定める権利の被害者であると主張する個人または個人の集団のみが委員会に通報を提出できると申立てる。これら2団体のいずれも国家の作為または不作為の被害

entities/deux personnes morales) である (para. 7.1 参照)。G.W.、R.R. および F.R. は、自然人である (para. 4.2 参照)。本意見でイニシャル名使用の理由は示されていないが、G.W. は、G. ヴァイス (Weiss) のようである (para. 2.1)。なお、通報提出日の記載を欠くことが留意される。

95) 以上、*ibid.*, paras. 2.1-2.2 参照。

96) 以上、*ibid.*, paras. 2.3-3 参照。G.W. に関しては、告訴・提訴に関わらなかったため国内的救済規則を満たさず、非許容とされた (para. 7.4 参照)。第4条(c) に関しては、国に帰属しない行為に関わるとして、非許容とされた (para. 7.5)。

97) *Ibid.*, para. 4.1.

者であると主張しないし、それゆえ個人に帰する尊厳性を主張できない。さらに、本通報は、本件で苦情申立人がその活動に対する阻害を主張せず、そして団体として被害者であると主張しないゆえ、他の事件と区別される。⁹⁸⁾」

団体の通報提出権能に関しては、請願者の反論はない。本件団体自体の被害者性に関しては、国の指摘に対し、反論を行っている。団体はP.L. 書簡で名指しで攻撃されなかったものの、団体自身の権利が、かかるロマ少数者全体に対する大雑把な犯罪者扱いにより害されており、少数者の社会的名声毀損が政治的影響を行使する団体の名声と能力に悪影響を与えている、とするのである⁹⁹⁾。

4. 委員会の許容性に関する判断について

委員会は、2団体に係る許容性に関し、次のように当事者の主張を総括する。

「委員会は、個人もしくは個人の集団に対立するものとして法人が第14条の下で、通報を提出しまたは被害者の地位を主張する権利を有しない、とする締約国の抗弁に留意する。委員会はまた、団体がドイツ・ロマ共同体の「個人の集団」として、団体の構成員のために苦情を提出しており、そして団体自身の権利が批判された論文中の陳述により侵害されているという通報者の主張に留意する。」¹⁰⁰⁾

この総括は、両者の対立点を適切に反映したものである。

委員会の判断は、次のようである。

「委員会は、通報者のうちの2者が団体であるということが許容性に対する障害であると考えない。条約第14条は、『個人の集団』から苦情申立てを許容する委員会の権限に明示的に言及しており、委員会は、当該団体の活動の性格および団体が代表する個人の集団を念頭に置くと (bearing in mind the nature of

98) *Ibid.*, para. 4. 1. 訳出の第3文は、オリジナルの英語に不明な点があるため、仏語に拠っている。なお、他の事件とは、オスロ・ユダヤ共同体事件の意見であることが本意見注2で示されている。

99) *Ibid.*, para. 5. 2

100) *Ibid.*, para. 7. 2

the organizations' activities and the groups of individuals they represent/compte tenu de la nature des activités de ces organisations et du groupe de personnes qu'elles représentent)、これらの団体が14条1項の意味する『被害者』要件を満たす、と考える¹⁰¹⁾。」

オスロ・ユダヤ共同体事件意見をより簡潔に再述したものといえよう。

(1) 団体の通報提出能力について

「通報者のうちの2者が団体であるということが許容性に対する障害であると考えない。条約第14条は、『個人の集団』から苦情申立てを受理する委員会の権限に明示的に言及して」いる、の表現は、本意見注4引用のオスロ・ユダヤ共同体事件意見7. 4項の表現に沿ったものである。これは、団体の通報提出権を肯定するものである。次の文で本件2団体の被害者性を肯定していることは、その通報提出能力を当然肯定していることを前提にしていることからもいえる。団体の通報提出能力が第14条の「個人の集団」概念から導かれるということなのであろうが、本件でもそれを直接明確に言及せず、間接的に示すにとどまっている。

ところでドイツは、被害者要件に関連してオスロ・ユダヤ共同体事件意見に言及している。このことから、他の団体に関連して通報提出能力が肯定されたことを認識しつつも、敢えて言及することなく、通報提出能力の否定を主張していることになる。同事件でノルウェーは、団体の通報提出能力に抗弁を提起していたが、委員会は十分な根拠を示さず、当該抗弁を却下したことはすでに検討した。従って、ドイツとして同事件における委員会推論に納得していないとも考えられるのである。委員会として説得力ある理由を示す機会であったともいえよう。しかし、委員会は、先例で確立しているという対応であったと思われる。結局、理由が明確にされないまま、ということになったのである。

(2) 団体の被害者性について

ドイツは本件個人の被害者性については争わなかった。委員会も2団体の被害者性に関してのみ所見を示している。

委員会は、「当該団体の活動の性格および団体が代表する個人の集団を念頭

101) *Ibid.*

に置くと、これらの団体が14条1項の意味する『被害者』要件を満たす」とし、団体の被害者性について肯定する。その根拠が本件では「当該団体の活動の性格」および「団体が代表する個人の集団」に求められている。1要素で足りるのか、2要素が必要なのか、十分条件でもあるのか等がはっきりしない。後者の要素の意味するところもあいまいである。本件でも基準と結果だけであり、各々の要素が明確になることはなかったといえよう。

ドイツは、オスロ・ユダヤ共同体事件に言及するものの、この2要素をふまえた議論はしていない。自国に不利な基準であることに加え、理解の困難さもあったと思われる。通報提出能力否定の代替的主張として、団体自体の被った影響についての議論に留めている。2要素については、通報者も活用していないように見える。この法理が十分浸透していないことを示しているのである。なお、委員会はこの影響性については争点化していない。

5. 小括

本件は、団体の通報提出権および被害者要件について、オスロ・ユダヤ共同体事件を確認した。同事件の先例的意義を認める点で重要である。もっとも、同事件での課題・問題点についてはほとんど検討・対応されていないのである。

IX. ベルリン／ブランデンブルクにおけるトルコ連合 (the TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg / l'Union turque de Berlin-Brandebourg (TBB)) 対ドイツ事件 (2013年2月26日意見)

1. 序

本件（以下、「TBB事件」ともいう。）の請願者かつ申立てられた被害者は、団体のTBBであり、その定款に従い、取締役会の代表者および執行委員会の代替委員がTBBを代表する。そして両代表者が弁護士に代理権を付与している¹⁰²⁾。TBBは、法人であり、個人会員と27法人からなる上部団体（an umbrella association / une federation）である¹⁰³⁾。本意見では、全申立て許容・条

102) CERD/C/82/D/48/2010, para. 1.

103) *Ibid.*, para. 11. 2 and para. 7. 1.

約違反の認定であった。

本件は、当事者と委員会が従来委員会先例によりながら、団体の通報提出権、被害者要件を議論した。従って、先例総括の点で重要な事例と位置づけることができる。今後委員会は、この見解を当然の前提として、団体提出の通報を扱うことが想定されるのである。

2. 本件事実の概略

ドイツの文化雑誌レトゥル・アンテルナショナル(Lettre International)のインタビュー記事の中で、ドイツ中央銀行執行役(前ベルリン上院財務議員)のザッラツィン(Sarrazin)が「ベルリンにいる非常に多くのアラブ人とトルコ人が……果実や野菜の販売を除き生産的な役割を果していない」、「トルコ人は、高出生率で、コソボ人がコソボを征服したと全く同様、ドイツを征服しつつある」などの差別的表現をしたのである。請願者は、特に「トルコ人とアラブ人が劣ったものとして表現され、社会での存在権を否定された」ゆえ、刑法第130条の国民の扇動を構成する陳述として、検察局に告発したが、認められなかった。TBBは、この検察局決定に異議を申し立てたが、検事長は「被害当事者」でないため、その資格がないとした。一方で検事長は、職権で当該決定の審査を行ったが、検察局の決定が正しかったと判断した。請願者の2名の個人メンバーC.B.とS.Y.の告発も同様の結果であった¹⁰⁴⁾。

以上をふまえ請願者は、トルコ遺産を有する個人の集団としてそしてこの集団の代表者としての自己に対して向けられた、ザッラツィン氏の人種上の差別的、侮辱的陳述に対しドイツが刑法上の保護を与えなかったゆえ、条約第2条1項(d)、第4条(a)および第6条侵害の被害者である、と主張する¹⁰⁵⁾。

3. ドイツの許容性抗弁

ドイツは、2点で許容性を争う。先ず、委員会手続規則の規則91(b)と結合した条約第14条1項により、請願者は、法人¹⁰⁶⁾であり、条約に定める権利侵

104) 以上、*ibid.*, paras. 2. 1-2. 5.

105) *Ibid.*, para. 3. 1. なお、請願者は自己とともにそのメンバーが被害者と主張する場合もある(para. 1)。

106) 本意見では、委員会も請願者を法人とも表現する。ドイツの用法に沿ったものかもしれない。よって、本章では、本意見に関連しては、団体ではなく、法人の語を使用する。

害の被害者であると主張する立場になく、通報を提出する能力を欠くとする¹⁰⁷⁾。法人の当事者力を否定する強い主張と思われる。また、請願者自体の被害者性も争い、オスロ・ユダヤ共同体事件のヘス記念行進による同共同体とその活動に対する重大な影響と比べ、ザッラツインの陳述の効果が請願者を被害者とする程度のものでないとする。そして、請願者受領のeメールもかかる重大な悪影響には達していないとする¹⁰⁸⁾。

次に代理権限を争う。文書・諮問センター事件（6. 4項）を引用しつつ、「団体はその構成員の1人あるいはその構成員の集団からの授権があれば行動しうる」が、本件請願者はそれを欠いているとする。定款もかかる授権の基礎とはならないし、請願者は、授権なしでその構成員の名で行動するための正当事由も提出していないとするのである¹⁰⁹⁾。

4. 請願者の反論

請願者は、コメントでドイツに反論する。委員会の3先例（文書・諮問センター事件、オスロ・ユダヤ共同体事件、ドイツ・ロマ中央評議会事件）を挙げて、トルコ共同体を代表するとし、トルコ系種族集団の全てのメンバーが第14条にいう被害者または潜在的被害者であるとする。また定款により必要な行動ができるとする。具体的影響としては、2名のメンバーが脅迫等を恐れて国内手続を続行しなかったことを挙げる¹¹⁰⁾。

107) CERD/C/82/D/48/2010, para. 4. 2.

なお、委員会手続規則の規則91柱書きと(b)は次のように定める。

「規則91（通報の許容性要件）

通報の許容性に関する決定に至るために、委員会又はその作業部会は次のことを確認しなければならない。

(b) その個人 (the individual (原告 le plaignant)) は、条約に定めるいずれかの権利の関係締約国による侵害の被害者であると主張すること。一般的な規則として、通報は個人自身によりまたはその親族もしくは指名された代理人により提出されるべきである。」

この規則は、個人の集団についてもカバーするように読める。しかも基本的に個人視点である。そうだとすれば、手続規則からは、非政府団体の提出は想定されてない、ということとなる。ただ、仏語 (le plaignant) は一般的である。

108) *Ibid.*

109) 以上、*ibid.*, para. 4. 3.

110) *Ibid.*, para. 5. 2

5. ドイツの追加の主張

ドイツは、追加の所見で、ドイツ・ロマ中央評議会事件に依拠しつつ、請願者の性格と活動の点で被害者性を争う。ドイツによれば、「ドイツ・ロマ中央評議会はドイツにおいてロマを代表する最大かつ最重要な団体であり、全国に地域団体を有する。同評議会はロマに関するあらゆる政治問題に恒常的影響力を行使し、それゆえ同評議会が代表する集団の名で発言する権威を有する」のである。これに対し本件請願者の活動は、ベルリン—ブランデンブルク地域に限定され、かつ、わずか26トルコ人団体を代表するだけであり、ベルリン—ブランデンブルク共同体の他の多数のトルコ系およびアラブ系団体は請願者と関係を有していない。C. B.とS. Y.に関する脅迫等は誇張であり、正当化事由とはならない。それは国内的救済手段不完了の問題であるとする¹¹¹⁾。

6. 請願者の追加の反論

請願者は追加のコメントの中で、団体たる請願者の被害者性に関してもドイツに反論している。請願者の被害者性を決めるのは被害者の数ではなく、その活動形態であるとし、活発な活動を行っていることを指摘する。C. B.とS. Y.の恐怖に関しては第三者の状況に言及する。そして請願者自体がトルコ出身者8名の殺害に責任を負う団体のリストに掲載されたとの警察情報も提示する¹¹²⁾。

7. 当事者の主張の整理

以上の両当事者の主張から、以下のことが確認できよう。

請願者は、団体の通報提出権については当然視していると思われる。請願者が挙げた団体に関する少なくとも2先例の結論に沿う限り、ある意味では当然である。そして、トルコ共同体の代表性の強調とトルコ系人一般の被害者性と2名の被害者性を主張する。ドイツは、ドイツ・ロマ中央評議会事件でとった原則的立場、第14条1項が法人の当事者能力を否定する立場、を維持している。この関連でドイツは、授権の問題にもこだわるのである。ドイツは、オスロ・ユダヤ共同体事件の判例を確認したドイツ・ロマ中央評議会事件における委員

111) *Ibid.*, para. 6. 1.

112) *Ibid.*, para. 7. 1. なお、請願者はその加盟団体数を27とし、ドイツの26と違いがある。

会の立場に納得していないのである。Ⅷ章で検討したように、委員会はほとんど説得的な議論をしていなかったため、これは当然のことであろう。

しかし一方でドイツは、ドイツ・ロマ中央評議会事件に言及し、そこで示された団体の被害者要件に沿い、要件未充足としていることが注目されよう。同事件では、類似の要件を示したオスロ・ユダヤ共同体事件に沿った議論は行わなかったのである。現実的な代替的主張であったといえよう。請願者はこの要件に関し上述したように結論を異にする。

8. 委員会の許容性判断

(1) 委員会による主張の整理

委員会は次のように各当事者の主張を整理する。ドイツの非許容抗弁に関しては、①「請願者がザッラツィン氏の陳述により直接影響を受けなかったゆえ、第14条1項に従い『被害者資格の欠如』（“lack of victim standing”／n’a pas qualité de victime）の理由で非許容」であること、②ドイツ・ロマ中央評議会事件と異なり、授權または代理の正当事由を欠くこと、である。請願者の主張については、「請願者がバルリンにおけるトルコの伝統を有する市民の利益を代表し、そして被差別環境と平等を促進する請願者の活動がザッラツィン氏の陳述により直接影響を受けた」、とする¹¹³⁾。

①は国の提起した非許容抗弁を「被害者要件」に関するものとしてとらえるものである。国は別途被害者要件も問題にするが、’standing’の語で請願者の通報提出能力自体を問題にしているのであり、齟齬があるように思われる¹¹⁴⁾。結局本件でも、委員会は、法人の通報提出能力については争点化を避けたあるいは不要としたとも評価されるのである。

②は、国の非許容抗弁とずれがある。ドイツ・ロマ中央評議会事件は、団体たる請願者の被害者性を否定する文脈で使用されたのである¹¹⁵⁾。

113) 以上、*ibid.*, para. 11. 2.

114) 「被害者資格の欠如」の語句に「通報提出能力の欠如」を含意するものとして使用しているのかもしれない。その場合、文脈上（「直接影響を受けなかったゆえ」）、誤解を与えるものである。

115) もっとも委員会は、授權の問題と団体の被害者性の問題は不可分と考えていることかもしれない。

(2) 許容理由とその検討

本意見で示される委員会の許容理由は、次のように簡潔なものである。

「11. 3 委員会は、第14条1項が『個人の集団』から通報を受理する委員会権限に直接言及していることを再確認する。委員会は、一方で、請願者の活動の性格とその目的——その定款 (by-laws / statuts) 第3項によれば、ベルリンおよびブランデンブルクにおける平和的共存と連帯の促進、および、なかならず裁判所の内外での差別に対抗するカウンセリングと支援により実施される平等と無差別の強化、である。——、および他方で、請願者が代表する個人の集団、つまりベルリンとブランデンブルクにおけるトルコの伝統を有する人、が条約第14条1項にいう〔請願者の〕被害者要件を満足する、と考える。委員会はさらに、許容性の適用上、請願者が、トルコ出身およびムスリムの市民は融和しないし、表現の自由の優越を受け入れるべきと述べる、ザラツィン氏への賛同を表明する個人からの何通かのeメールを受け取ったゆえ、ザラツィン氏の言明により直接影響を受けたことを十分疎明した、と考える。請願者はまた、国家社会主義地下組織作成リストにドイツの敵として載っているという通知を警察から受け取った。

11. 4 委員会は、それゆえ、請願者が法人であることが許容性に対する障害ではない、と考える。従って、委員会は、通報が許容と宣言し、条約第2条1項(d)、第4条(a)および第6条上の請求に関し本案の検討に進行する¹¹⁶⁾。」

(a) 法人の通報提出権能 この点については、上述したように委員会はドイツの抗弁理由の1つとしてさえとらえていないと解される。もっとも、本意見11. 3項第1文は、先例引用を欠くが、恐らくオスロ・ユダヤ共同体事件とドイツ・ロマ中央評議会事件の対応文を実質的に再述することで「再確認し」ている。11. 4項第1文も、位置に違いはあるが、両事件の文とほぼ対応する。これらの文は、本件法人の「個人の集団」該当性を肯定することを含意し、

116) CERD/C/82/D/48/2010, paras. 11. 3-11. 4.

11. 3項第2文に関し、文意を明確にするため〔請願者の〕を補った。なお、非オジナルの仏語テキストでは、「委員会は…通報者の活動の性格と通報者の目的…とともに通報者が代表する個人の集団…に鑑み、通報者が…被害者資格に関する基準を満足する、と考える。」である。

実質的に国の主張を否定するためのものとも考えられる。しかしながら、法人の通報権否定はドイツが強くこだわってきた原則的立場であり、また個人通報制度の本質的な意義にもかかわる論点であるゆえ、丁寧に検討され、その根拠が提示されるべきであったと思われる。

(b) 法人の被害者性 本意見 1 1. 3 項第 2 文では、法人たる請願者の被害者性が検討され、肯定される。法人の「被害者要件」としては、「請願者の活動の性格とその目的」および「請願者が代表する個人の集団」の 2 要素が示されている。その際、本意見注 35 でドイツ・ロマ中央評議会事件 (7. 2 項)、オスロ・ユダヤ共同体事件 (7. 4 項) が引用される。既に検討したように、ドイツ・ロマ中央評議会事件では、「委員会は、当該団体の活動の性格および団体が代表する個人の集団を念頭に置くと、これらの団体が第 14 条 1 項の意味する『被害者』要件を満たす、と考える。」であり、「団体の活動の性格」および「団体が代表する個人の集団」の 2 要素、オスロ・ユダヤ共同体事件では、「委員会は、通報団体の活動の性格および団体が代表するカテゴリーの人を考慮して、当該団体が第 14 条の『被害者』要件も満足する、と考えた。」であり、「通報団体の活動の性格」および「団体が代表するカテゴリーの人」の 2 要素、が挙げられていた。表現上の差異はあるが、類似の 2 要素（「法人／団体の活動の性格（と法人／団体の目的）」、「法人／団体が代表する個人の集団（または、カテゴリーの人）」）であり、各々実質的に同一の要素と考えられていると思われる。また、一貫して 2 要素であり、1 要素では足りない、ということが確認されたと思われる。よって、本件は、法人／団体の「被害者要件」に関し、従来先例を総括したものとして重要な意義を有する。

なお、十分要件であるかどうかは、今後の実行に委ねられることになる。

(i) 先ず確認すべき点は、表現上の差異である。オスロ・ユダヤ共同体事件は「団体が代表するカテゴリーの人 (the classes of person they represent/ des catégories de personnes qu'elles représentent)」、ドイツ・ロマ中央評議会事件は「団体が代表する個人の集団 (the groups of individuals they represent/du groupe de personnes qu'elles représentent)」、本件は「請願者／通報者が代表する個人の集団 the group of individuals it represents/au groupe de personnes qu'il représente」、であ

る。「カテゴリーの人」はその後「個人の集団」に置き換えられている。これは、第14条1項の「個人の集団 (the groups of individuals)」と同一表現を意図していると考えることが自然であろう。

(ii) 「団体が『代表する』個人の集団」の表現であるが、厳密に言えば、「団体」が「個人の集団」の「名で」行動する文脈で「代表する」ことになろう。本件では上で紹介したところから請願者の主張がそれに近いように思われる。しかし、請願者は、代表するとする「トルコ共同体」の「名で」通報を提出していない。オスロ・ユダヤ共同体事件およびドイツ・ロマ中央評議会事件でも代表するとされる者の名で通報は提出されていないが、委員会は特に問題としなかった。本件では、委員会は、請願者を「ベルリンとブランデンブルクにおけるトルコの伝統を有する人」たる「個人の集団」を代表するものと認めたが、その名前で通報を提出することを要求していない。従って、「代表する」は、団体請願者の「被害者」要件の文脈で使用される表現であるかもしれない。通報の提出権能の文脈とは直接関わらないのである。よって、「授権」の問題は直接関係しないことになる。もっとも、「被害者」要件の文脈における文言であるとしても、重要なインプリケーションを含みうるものであり、その明確化は今後委員会の課題とされるべきである。

(iii) 上記2要件の本件への当てはめ検討は簡易である。ただ従来の事案では、見られなかったものであり、評価されよう。「請願者の活動の性格およびその目的」に関しては、請願者団体の目的をTBBの定款で確認している。よって、団体にとっては、人種差別対策活動に関し、明確な目的を文書化しておくことが奨励されることになろう。もっとも、本件では、その目的に沿った「実際の」活動およびその活動の「実際の」性格について確認することはされていない。本意見中の両当事者の許容性および本案に関する所見並びに委員会の全体の推論の中から容易に抽出しうることであったとしても、委員会の責任においてなお一言されてしかるべきだったと思われる。

「請願者が代表する『個人の集団』」に関しては、「ベルリンとブランデンブルクにおけるトルコの伝統を有する人」が示されていることは重要である。しかし、請願者がそれを代表する理由は示されていない。請願者は「トルコ共同

体を代表する」と包括的に述べ、別所で「被害者の数ではない」、とするのに対し、ドイツは団体の活動地域・規模に絡めてTBBの代表性に疑義を提起していた。従って、特にドイツの立場を否定する理由が提示されるべきであった。その関連で、団体の構成員、規模、活動の場所的範囲等について、一定の判断基準が示されえたのではないと思われる。

もっとも本件からは、少なくとも、ドイツの主張の帰結たる、ドイツ全体のトルコ系を代表する最大かつ最重要な団体であることは不要であり、2州で足りるということ、そして2州のすべてのトルコ系住民の代表であることは必要ないこと、は導びきうる。

(iv) 本件は団体のみが請願者である¹¹⁷⁾。他方、オスロ・ユダヤ共同体事件とドイツ・ロマ中央評議会事件は団体と個人の共同付託であった。後者では、個人の被害者性は争われなかったが、前者では、抗弁が提起されたため、請願者「全体」に係る被害者性、なかんずく個人の潜在的被害者性が確認された。その後、団体の「代表的」被害者性の認定がいわば「加重」されていた。両事件では個人の被害者性は確認されていた形であった。本件では、個人の被害者性に関し、委員会は言及するところがない¹¹⁸⁾。本件当事者は、C. B.とS. Y.の受けた「恐怖」について評価を異にしていた。また、請願者は、トルコ系種族全体の構成員が潜在的被害者であると主張していた。請願者が主張する本件不起訴によるトルコ系市民の受けうる「影響」について、傍論的・付随的ではあれ、「代表する」に関わりうるものとして、確認されることに意味もあったのではないと思われる。しかし、委員会は、個人被害者とは切り離してとらえたのである。

(v) 本意見11.3項第3文は、許容性に係る請願者自体の受けたeメールによる「影響」を肯定している。また第4文も請願者の受けた「影響」(リスト掲載)に関連する。条約上通報者の被害者性の本質的要素は「影響」であ

117) C. B.とS. Y.が共同請願者とならなかった事情は不明である。人権非政府団体が個人に依存しない通報提出を試みた形とはなっている。

118) 法的な建前としては、第三者の被害者性を判断する権限を欠くゆえ、判断しないということには整合性はありうる。

り、その確認自体は当然のことである。ただ委員会は、この肯定をふまえ、請願者自体がこの文脈での被害者であることは明言していない。「直接影響を受けたことを十分疎明した」とする以上、請願者自体が許容性要件上の直接の被害者であることを肯定していると考えざるべきではない。しかし、既に11. 3項第2文で本件請願者の団体としての被害者性は先行確認されている。それとの関係が必ずしも明白でない。この影響肯定は、形式的には、いわば「代表的」（あるいは「媒介的」）被害者性の補完・補強的な位置づけのようにもみえる。直接の被害者の肯定と考えれば、二重の（あるいは「2種の」）被害者性を具有することにもなる。ただ、団体自体の直接的被害者性の確認があれば、個人の集団を介する「代表的」被害者性の確認は不要ということになりかねない。これは、代表的被害者を重視する委員会アプローチを離れることになる。上述したように、本件では、個人請願者が不在であり、個人に関わる被害者性の確認を欠いている。そのことが影響した可能性もありうる¹¹⁹⁾。

9. 小括

本件では当事者は、個人の集団に関わる論点でなお厳しく対立した。委員会は法人の通報提出権については、本件でも形式上は争点とせず、いわば先例が確立しているとの対応であったと思われる。明確な根拠を示す貴重な機会を失したと評価するものである。法人の被害者2要件については先例総括がなされ、また「ベルリンとブランデンブルクにおけるトルコの伝統を有する人」が個人の集団に該当するとの画期的な認定がなされた。しかしながら、原理的あるいは派生的な様々な疑問点も残されたままである、と評価されるのである。

結語

1. 経過

人種差別撤廃委員会個人通報手続における、F. A. 対ノルウェー事件では実質

119) オスロ・ユダヤ共同体事件では、請願者は団体請願者の受ける影響を指摘したが、委員会は特に言及することはなかった。団体については、既に検討したように、実質的に2要件充足を述べるにとどまっていた。ドイツ・ロマ中央評議会事件でも委員会は、ドイツが提起した団体自体の影響欠如を争点化していない。

的におよびレゲラト他対フランス事件では事実上非政府団体による通報であったが、被告による実際上の争点化はなかった。POEMおよびFASM対デンマーク事件では、両当事者が団体の通報提出権・代理権を争ったが、いわば委員会の判断回避となった。文書・諮問センター事件は非政府団体が請願者であり、両紛争当事者は団体の通報提出権・代理権で対立し、委員会の所見が示された。しかし、理由付けを含め、全体的に必ずしも明確ではなかった。明確に団体の通報権を肯定し、団体請願者の被害者要件を示したオスロ・ユダヤ共同体事件は重要である。その後ドイツ・ロマ中央評議会事件は同事件の法理を確認し、TBB事件は従来先例をいわば総括したのである。

2. 意義

委員会は、許容性決定・意見を通じ、説得力は別であるが、まず、団体自体に関する通報提出権を肯定したことは重要である。しかも法人も含む広いものである。また、団体自体の被害者要件（影響性）の適用は緩やかであったと思われる（人種差別的陳述賛同 e-メールの受け取り）。実質的に個人通報者と一緒に処理された場合もあった。団体なканずく人権擁護団体の個人通報制度の広い活用につながりうるであろう。もちろん団体が授権に基づいて通報を提出することは特に問題とならないし、多くの例もある（例えば本稿では、Ⅲ章の F.A.対ノルウェー事件）。

団体の代表的被害者の文脈における個人の集団について、地域的な「人種的」特徴を有する人々がそれに該当することを明確に肯定するに至った（TBB事件）。比較的緩やかな適用でもあり、今後多くの人々、なканずく人種の少数者に関し肯定される可能性が高いといえよう。「全国的な」人種の少数者についても肯定される可能性は高いと思われる。ただ、このような人々がその名で通報を提起することと結びつくものとはされていないことに留意が必要である。少数者自体を条約国際法の手続的主体として肯定するものではない。あくまでも団体が「代表」し、団体の名で被害者として通報を提出するのである。「代表」は授権を必要としないとされており、非政府団体、なканずく人種の少数者の権利擁護団体にとり、通報の提起が行使しやすくなるという現実的な意義を有する。また団体にとり通報提出のある意味での正当性も担保される意

義を有するかもしれない。もっとも濫用的利用は避けられなければならないであろう。

3. 批判

個人の集団に係る委員会実行からうかがえるのは、本質的な部分のあいまいさが散見されることである。これは、通報手続当事者の提起にもかかわらず争点化を避ける、あるいは推論で根拠を示さない等明確化の姿勢に欠ける、ところから由来することもあるであろう。例えば、個人の集団が法人または非政府団体であるとする（と思われる）根拠に飛躍があり、追加的な理由が不可欠であったと思われる。また通報提出を肯定される、非政府団体または法人が「個人の集団」でカバーされるという要諦部分の明言が必要と思われる。団体の代表的被害者性文脈で、2要件の導入の説明を欠くことに加え、個人の集団が人種の少数者共同体をカバーするという根拠または説明を欠き、そして、個人の集団の授権なしで法人または団体の「代表」性を肯定する根拠または説明を欠くことも指摘されよう。

また判断基準適用の過程を省くことも散見される。例えば、通報者主張の包括的受け入れ、代表的被害者性2要件の適用過程省略である。

不親切な先例引用、不正確な争点整理も見られたことも指摘されよう。

以上の指摘は、思わぬ誤解を別とすれば、委員会通報実行の説得性、さらには利害関係者、なかんずく条約第41条1項宣言国および条約締約国との関係で、委員会自体の信頼性に関わるものもありうるであろう。

4. 課題

既に述べたように、今後委員会は、TBB事件による総括を当然の前提として、法人／団体提出の通報を扱うことが想定される。当事国も同意見をふまえた立論が多くなるだろう。TBB事件でドイツが代替的にはあるものの、ドイツ・ロマ中央評議会の法理に依拠したことが象徴的である。しかしながら、2で示した意義の安定的な基礎を構築するためにも、機会をとらえ、3で示した批判、なかんずく基本的部分の曖昧さ、について、準備作業も無視することなく、根拠を示し、明確化していくことが望まれる。これは、他の国連人権条約機関に対する説得力とも関わるであろう。

「個人の集団」に関連し、「確立した」基準の具体的適用または未解明部分の説得的推論により明らかにされていくべき多くの点がある。例えば、法人でない非政府団体、人権擁護団体以外の非政府団体／法人、または共同体的あるいは一体的な「『個人』の集団」等の通報提出権、団体の代表的被害者性の2要件、非政府団体が2種の被害者である場合の相互の関係、および個人被害者と団体被害者の関係、などである。その際、3の指摘も考慮されることが望まれる。

人種的ヘイトスピーチ、極端な場合の民族浄化など様々な人種差別は現在も普遍的に重大かつ深刻な問題であり続けている。人種差別撤廃条約個人通報制度およびその国際的実施機関の人種差別撤廃委員会の役割も益々大きくなっているといえよう。その点で、委員会は「個人の集団」に関連し意欲的な実行を構築してきたことは評価しうる面があるが、課題もあったと思われる。条約は、発展的解釈になじむ国際人権文書の1つであるのであり、客観的な説得力に裏付けられて発展していくことが期待されるのである。

(さとう・ふみお=本学教授)

