

● 研究ノート

カタールによる国家間通報に対する管轄権・受理可能性に関する人種差別撤廃委員会の決定について

近畿大学人権問題研究所准教授 李 嘉 永

はじめに

国際人権諸条約の中には、国際的実施措置として、国家報告制度、個人通報制度、そして国家通報制度を備えるものがあるが、主として、国家報告制度と個人通報制度とが活用され、国家通報制度については、長きにわたって付託事例は存在しなかった。しかしながら、2018年、カタールがアラブ首長国連邦(以下、UAE)、及びサウジアラビア王国(以下、サウジアラビア)に対して、また、パレスチナがイスラエルに対して、それぞれ人種差別撤廃条約違反を理由に、人種差別撤廃委員会に対して申立てを行った。カタールの2事案については、クウェート首長の仲介により、対話が再開し、2021年1月5日、湾岸協力理事会(GCC)アル・ウラー・サミットにおいて、湾岸諸国間の紛争を終結させるアル・ウラー宣言が採択された。当該宣言の合意事項に基づき、人種差別撤廃委員会における国家間通報事件も、手続きを一旦停止した。また、当該手続きのもとで設置された特別調停委員会は、各事案の当事国に対し、アル・ウラー宣言採択後1年以内に、手続きを再開するか否かについて通告するよう要請している¹。他方で、パレスチナ対イスラエルの事案は、係属中である。

カタールとUAE・サウジアラビアとの事案については、おそらく手続きが終結し、本案に関する判断が示されることはないと予測されるが、2019年には、人種差別撤廃委員会の管轄権、及び当該事案の受理可能性について肯定する決定が行われている。これらの決定の論旨は、国家間通報の事案処理につい

て一定の意義があると思われる。また、経済制裁という、現在の国籍に基づく一律広範な不利益な取り扱いが、条約の禁止する人種差別に当たるかどうかについての判断も含まれており、実体的な解釈の観点からも、その論旨について検討することは重要であろう。なお、パレスチナとイスラエルの事例に関しては、現在本案審査が進行していることから、後日合わせて検討することとして、本稿では割愛する。

1. 事案の概要

2017年6月5日、サウジアラビア及びUAEは、バーレーン・エジプトとともに、カタールに対する制裁を科すことを表明した。この強制措置には、外交関係の断絶、カタール外交官の48時間以内の出国、カタール国民の入国禁止、出入国地点の通過の禁止、カタール出身の居住者・旅行者の14日以内の出国、全てのカタール人に対する空域及び港湾の封鎖、あらゆる輸送手段の出入国、通過の禁止が含まれる²。そのほか、駐カタール大使の召還、自国民の14日以内のカタールからの出国、出国しない自国民に対する国籍はく奪を含む制裁や刑事罰、カタールに「同情的」とみなされる行為の犯罪化、カタール国民の資

¹ Decision of the ad hoc Conciliation Commission on the request for suspension submitted by Qatar concerning the interstate communication Qatar v. the Kingdom of Saudi Arabia, 15 March 2021, para. 4, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/Decision_9382_E.pdf, Decision of the ad hoc Conciliation Commission on the request for suspension submitted by Qatar concerning the interstate communication Qatar v. the United Arab Emirates, 15 March 2021, para. 4, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/Decision_9381_E.pdf (2022年1月15日掲載確認)。なお、本稿執筆時まで、委員会に対して、手続きの再開の可否についての各当事国の意向を確認する文書は見られない。

² Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Jurisdiction of the Interstate Communication submitted by Qatar against the United Arab Emirates” (hereinafter, “Jurisdiction on Qatar v. UAE”), CERD/C/99/3, para. 9, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Jurisdiction of the Inter-state Communication submitted by Qatar against the Kingdom of Saudi Arabia” (hereinafter, “Jurisdiction on Qatar v. Saudi Arabia”), CERD/C/99/5, para. 9. これらの文書は、人種差別撤廃委員会のトップページに掲載されている。
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx> (2022年1月15日掲載確認)

産凍結、資金移動の制限なども行われた³。なお、サウジアラビアは、2017年8月17日に、ハッジ（巡礼月に行われるメッカ近郊での儀式に参加する巡礼）のために、カタールの巡礼者が入国することを認めると発表したが、この発表はハッジ開始の2週間前であり、カタールは巡礼の旅をアレンジすることは不可能であったと主張している⁴。これらの制裁措置は、テロ組織への支援を行わないことを約束した「リヤド合意」にカタールが違反し、テロ集団の支援、資金提供、拠点提供を行ったことを理由としている。2018年3月8日、カタールは、これらの措置が、人種差別撤廃条約に違反するとして、UAE及びサウジアラビアを相手方とする通報を、委員会に申し立てた。

2. 被申立国による条約違反の主張

カタールは、これらの制裁措置が、人種差別撤廃条約、とりわけ第2条、第4条、第5条及び第6条に違反していると主張している。カタール国民に対する制裁が、正当な理由付けや、個別的な聴聞や審査もなく、その国籍のみに基づいた違法なものであるとした。また、カタールは、条約第1条第2項が、自国民と市民でないもの（つまり外国人）との異なる取扱いを許容してはいるものの、異なる外国人集団の間で区別することを許容してはいない、と主張した。さらに、カタール国民を対象とした広範な措置を課し、同様の行為を行うよう自国民及び自国の団体に助長していることから、条約2条1項に違反する、とした⁵。個別的な審査なしに、カタール国民の入国や通過を禁じ、自国民を召還したことが、一般的勧告30に述べられている市民でない者に対する差別を含む「民族的出身（national origin）」に基づく差別に対する条約上の禁止に違反したと述べた。

³ Jurisdiction on Qatar v. UAE, paras. 12-13, Jurisdiction on Qatar v. Saudi Arabia, paras. 12-14.

⁴ Jurisdiction on Qatar v. Saudi Arabia, para. 13.

⁵ Jurisdiction on Qatar v. UAE, para. 15, Jurisdiction on Qatar v. Saudi Arabia, para. 16.

さらに、この制裁措置の様々な影響を挙げて、第5条に列挙される様々な権利の侵害を主張した。具体的には次の通りである⁶。

- ・カタール国民の追放、自国民の召還による、婚姻及び家族生活の権利の侵害（第5条(d)(iv)）
- ・メッカ巡礼を妨害したことによる思想、良心及び宗教の自由の侵害（第5条(d)(vii)）
- ・カタール系メディアに対する報道の操作、歪曲、アルジャジーラその他カタール系テレビ局やウェブサイトの遮断による表現の自由の侵害（第5条(d)(viii)）
- ・入国禁止により、被申立国で医療的処置を受けることができないことにより公衆の健康・医療についての権利の侵害（第5条(e)(iv)）
- ・カタール人留学生が学業を継続できないことによる教育についての権利の侵害（第5条(e)(v)）
- ・カタール市民の強制的追放によって、退職を強いられたことによる労働、職業の自由な選択、公正かつ良好な労働条件、失業に対する保護、同一の労働についての同一の報酬及び公正かつ良好な報酬についての権利の侵害（第5条(e)(i)）
- ・資産凍結による財産を所有する権利の侵害（第5条(d)(v)）
- ・カタール国民が被申立国に入国し、弁護人を依頼し、差別に対して異議を申し立てることができなかったことによる裁判所の前での平等な取扱いについての権利の侵害（第5条(a)）
- ・人種の憎悪及び扇動を非難する義務、国・地方の当局が人種差別を助長・扇動することを認めない義務、ならびに人種の優越性または憎悪に基づく思想・人種差別の扇動を処罰する義務に対する違反（第4条(a)及び(c)）
- ・いずれかの人種差別行為に対する効果的な保護及び救済を与えなかったこ

⁶ Jurisdiction on Qatar v. UAE, paras. 18-26, Jurisdiction on Qatar v. Saudi Arabia, paras. 19-28.

とによる救済義務の違反（第6条）

3. 委員会の管轄権に関する決定

カタールの通報に対して、UAE、サウジアラビアはいずれも、事案の内容が、条約の適用範囲外であるとして、委員会は管轄権を持たないと主張している。

(1) UAE の主張

- ・条約違反の不存在：UAEは、2017年6月5日の強制措置の一部を執行していないとして、カタール国民の集団的追放、入国禁止その他の人権侵害の主張を否定した。そのため、カタールによる通報は、条約第11条にいう「締約国がこの条約の諸規定を実現していない」という状況に言及しておらず、第11条の範囲外であるとした⁷。
- ・国内的救済措置の不完了：カタール側は、条約第11条3項が要求している、利用し得るすべての国内的な救済措置が尽くされたことを示していないと主張した⁸。
- ・国籍に基づく異なる取扱いは条約上禁止されていない：人種差別撤廃条約は、差別禁止事由として国籍には明示的に言及しておらず、申立国は条約上の権利について解釈を誤っているとした⁹。この点に関しては、2018年9月29日づけ、及び2019年1月14日づけの追加答弁書において、条約法条約の解釈規則に沿ってこの主張を補強している。すなわち、人種差別撤廃条約第1条は、民族的出身（national origin）に基づく差別をそれ自体として禁止しているが、国籍に基づく差別は禁止していない。民族的

⁷ Jurisdiction on Qatar v. UAE, paras. 28-29.

⁸ *Id.* para. 30.

⁹ *Ibid.*

出身は、永続的なもので、ある個人を特定の民族と結びつけるものであるが、国籍は、国家との法的な関係であり、この関係は変更可能である。したがって、この両者の概念は同一のものではなく、条約は、現在の国籍に基づく差別を禁止していない。さらに、条約の趣旨及び目的は条約の前文に示されているが、ここでは「人種、皮膚の色及び種族的出身」に焦点を当てている。条約の準備作業 (*travaux préparatoires*) によっても、民族的出身の通常の意味は確認される、とした。さらに、締約国の後に生じた慣行も、外国人に対して、その国籍に基づき、その領域への入国、労働、投票権等を認めている例があるとし、これらは必ずしも人種差別撤廃条約に違反するものではない、とした。さらに、市民でない者に関する一般的勧告 30 については、市民権に基づくすべての別異取扱いが条約上許容されないことを示すものとして意図しているわけではなく、市民権に基づく別異取扱いや出入国管理上の地位が、「条約の趣旨および目的に照らして」評価されるべきことを明らかにしたものである、とした¹⁰。

- 同時並行的な手続き (Concurrent Proceedings) : 申立国は、2018 年 6 月 11 日に、国際司法裁判所 (以下、ICJ) にも訴訟を提起しており、同年 7 月 23 日、ICJ は仮保全措置を命じた。その際に、両当事国に紛争を悪化させるいかなる措置も取らないことを求めている。したがって、委員会での手続きを開始する前に、ICJ での手続きが完了するのを待つべきであるとした¹¹。
- 現在進行中の侵害の不存在に基づく管轄権の欠如 : また、UAE は、いずれかの現在進行中の侵害について、いかなる証拠も存在しないことから、委員会は管轄権を欠く、と主張した。すなわち、国家間通報を規定する条約第 11 条ないし第 13 条は、締約国が「条約の諸規定を実現していない (is

¹⁰ *Id.*, paras. 34-40.

¹¹ *Id.*, para. 31.

not giving effect to the provisions of the Convention)」と述べており、関連条文は現在時制を用いている。また、これらの規定に基づいて確立しているあっせん手続は、審査されるべき事態が現に生じていることを想定している。したがって、遡及的な紛争解決について、概念的な役割は全く存在しない、とした。この点に関し、現時点 UAE 国内でカタール国民に対して行われている取扱いが条約を遵守しているとの UAE 側の証拠について争うために、カタールはいかなる証拠も提示していない、とした¹²。

(2) サウジアラビアの主張

他方で、サウジアラビアの管轄権に関する主張は、次の2点である。

- ・国籍に基づく異なる取扱いは条約第1条第1項に含まれていない：国籍に基づく異なる取扱いは、国際的によく見られる慣行 (a common international practice) であり、人種差別撤廃条約の下では、国籍に基づく異なる取扱いは禁止される差別事由ではない。したがって、当該条約及び人種差別撤廃委員会の任務の範囲外である、とした¹³。
- ・カタールによる「リヤド合意」違反に対する制裁は、国家の安全を保障する慣習国際法上の権利に合致する：これらの制裁措置は、湾岸諸国で行われた一連の合意（リヤド合意）に対するカタールによる違反、そしてテロ支援・当該地域を不安定化させようとする試みに対して行われたものであり、国家の安全を防衛するという慣習国際法上の権利に合致している。また、これらの措置は、人種差別撤廃条約に基づく義務の違反ではない、とした¹⁴。

¹² *Id.*, paras. 41-42.

¹³ *Jurisdiction on Qatar v. Saudi Arabia*, para. 32.

¹⁴ *Id.*, paras. 33-35.

(3) 委員会の判断

委員会は、UAEの事案に関しては「国籍の問題」および「現在進行形の行為」に関して、サウジアラビアの事案では、「国籍の問題」についてののみ簡潔な検討を行い、管轄権について肯定した。なお、UAEが主張する「国内的救済措置の不完了」および「同時並行的な手続き」の問題は、受理可能性に関する決定において検討されており、管轄権の問題としては特に言及していない¹⁵。

- ・国籍の問題：UAE及びサウジアラビアは、いずれも「現在の国籍」に基づく別異取扱いは条約が禁ずる人種差別ではないから、委員会は管轄権を欠くと主張しているが、UAE及びカタールは、この問題を「事項的管轄 (*competence ratione materiae*)」「事項的範囲 (*scope ratione materiae*)」の問題として言及しており、この点について委員会は、かかる問題が「事項的管轄という先決の問題を提起する」とする両当事国に同意する、とした。このことは、委員会の管轄権に影響するものではなく、通報の受理可能性の問題を取り扱う際に検討しなければならない、とした¹⁶。また、サウジアラビアの事案においても委員会は、「この問題が、事項的管轄についての先決の問題を提起する」ものと考えるとして、同様に受理可能性の問題を取り扱う際にこの問題を検討することを決定した¹⁷。
- ・現在進行中の行為：なお、UAEは、「国家間通報手続きは現在進行中の違反行為についてのみ管轄権が及ぶのであり、過去の行為に関する申立てには及ばない」として、管轄権を欠く、としていたが、カタールは、申し立てている違反が、「今日においても継続して」おり、「明らかに現在進行中だ」と述べている。この点に関し委員会は、この問題が、通報において

¹⁵ なお、サウジアラビアの主張する安全保障に基づく慣習国際法上の権利の主張については、管轄権に関する決定、および受理可能性に関する決定のいずれにおいても言及されていない。この点についても、本案で取り扱う予定であったものと予想される。

¹⁶ Jurisdiction on Qatar v. UAE, paras. 56-57.

¹⁷ Jurisdiction on Qatar v. Saudi Arabia, para. 52.

言及される「本質的な事実」に関連するものであり、「申立国が提起する主張は現実を反映していない」という判断を前提としている、と指摘する。しかしながらこの問題は、通報の本案と切り離して取り扱うことはできないとして、この抗弁については通報の本案と合わせて検討しなければならない、とした¹⁸。

4. 委員会の受理可能性に関する決定

UAEは、前述したとおり、国内的救済措置の不完了、及び同時並行的な手続きの抗弁を行っていたが、これらについて委員会は、受理可能性に関する審査で検討されている。また、国籍に基づく差別が人種差別撤廃条約の適用対象であるか否かという事項的管轄に関する争点も、受理可能性の審査で検討した¹⁹。サウジアラビアもまた、国籍の問題についての抗弁を行っており、委員会は同様に受理可能性の問題として審査した²⁰。なお、サウジアラビアは、国内的救済措置の不完了についての抗弁を行ったものの、文書提出の期限を大幅に超過して、新たな問題を提起した。そのため、委員会は、武器対等の原則に照らして、この問題については検討しないと決定した²¹。それでは、各争点について検討してみよう。

(1) 国内的救済措置の不完了

人種差別撤廃条約第11条第3項は、「委員会は、2の規定により委員会に付

¹⁸ Jurisdiction on Qatar v. UAE, paras. 58-59.

¹⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Admissibility of the Inter-state Communication submitted by Qatar against the United Arab Emirates” (hereinafter, “Admissibility on Qatar v. UAE”), CERD/C/99/4.

²⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Admissibility of the Inter-state Communication submitted by Qatar against the Kingdom of Saudi Arabia” (hereinafter, “Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia”), CERD/C/99/6.

²¹ *Id.*, para. 20.

託された事案について利用し得るすべての国内的な救済措置がとられかつ尽くされたことを確認した後に、一般的に認められた国際法の原則に従って、当該事案を取り扱う」と規定しており、国家間通報の事案についても、国内的救済完了の原則が適用されることを定めている。他方で、同項但書では、「救済措置の実施が不当に遅延する場合は、この限りでない」として、不当な遅延がある際には、国内的救済措置を尽くさない場合でも、通報を受理しうるとしている。

この点に関して UAE は、実効的な救済を提供できる国内的救済措置が、カタール国民にとっても利用可能であり、これらの救済措置が実際に尽くされたこと、またはこれらの救済措置が実効的でなかったか、あるいは「不当に遅延」していたことを立証するのは申立国側の責任であるが、カタールは、その国民が国内的救済措置を尽くすことについて免除されていると立証しなかった²²と述べ、カタール側が主張する権利侵害に関連して、UAE 国内で利用可能な救済措置を列挙した。具体的には次の通りである²³。

- ・ 司法的救済
- ・ 行政救済
- ・ ヘイトスピーチに関する救済
- ・ ネット上のコンテンツの遮断に対する救済
- ・ 健康及び医療に対する権利についての苦情処理手続き
- ・ 教育に対する権利についての苦情申立て手続き
- ・ 労働に対する権利についての苦情申立て手続き
- ・ 所有権侵害に関する苦情処理手続き及び司法救済

この抗弁に対し、カタールは、国内的救済規則の適用に当たって、委員会が「一般的に認められる国際法の原則」を適用すべきであって、かかる原則

²² Admissibility on Qatar v. UAE, para. 8.

²³ *Id.*, paras. 9-16.

は、当該規則がこの種の申立てには適用されないことを明らかにしている、と主張した²⁴。つまり、被申立国による措置は、広範囲にわたる条約違反を引き起こし、かつ継続的に引き起こしている「系統的で、一般的な政策及び慣行 (a systematic, generalized policy and practice)」を構成するものであり、この種の違反を含む事例において、一般的に認められる国際法の原則は、国内的救済措置の完了を要求していない、とした。また、申立国は、その国民の請求権とは独立に、自らの権利として請求を行っているものであり、この請求権は、その国民ではなく、申立国に対する直接的損害に基づくものである。この種の「混合的」請求権を含む事例においては、国際法の一般原則によれば、国内的救済措置を尽くす必要がない、と主張した²⁵。さらに、UAE 側が列挙する救済手続きに関して、それらのほとんどは以前の答弁書では言及されておらず、また、言及されていたドバイ首長国 (UAE の構成国の一つ) 政府法務省の行政救済手続きは、被申立国全体によってとられた措置についての苦情申立てを処理しうるかどうか、UAE は証拠を示していない、と反論した²⁶。

この点について委員会は、カタール側の主張を認め、国内的救済措置不完了の抗弁を排斥した。すなわち、カタール側は、UAE による制裁措置が、「政府の最高レベルで命じられ、調整された政策の一部として実施されたものであり、一般的な政策及び慣行であることを示している」と主張しているが、国内的救済措置の完了の要件に関する対立する見解を具体化するために、両当事国は多数にわたる事実を援用している。これらについては、「通報の本案を検討する段階においてのみ、検証しうる」とした。さらに委員会は、「一般的な政策及び慣行」が発動された場合、国内的救済措置の完了は、要件とはならないと考える、とした²⁷。

²⁴ *Id.*, para. 24.

²⁵ *Id.*, para. 25.

²⁶ *Id.*, para. 27.

(2) 同時並行的な手続き

カタールは、UAEによる制裁措置に関連して、人種差別撤廃委員会への通報とならんで、ICJにも提訴していた²⁸。この点についてUAEは、次の三点を挙げて、委員会は当該通報を受理すべきではないと主張した。

- まず第一に、人種差別撤廃条約の紛争解決規定は、条約に基づく他の紛争解決手段が進行している間、締約国は当該紛争についてICJを利用し、またはICJからの仮保全措置を求めることができるとは規定していない。また、ICJは、交渉または条約に明示的に定められる手続きによって解決されなかったことが、「裁判所の利用の前に、満たされるべき手続的前提条件である」と述べている²⁹。
- 第二に、このような行動によって、申立国は、「係属中の訴訟の状況（*alis pendens situation*）」、すなわち、同一の当事者間の、全く同一の紛争を、二つの並行する手続によって、同時に進行させる状況を創出している。このような行為により、申立国は、「重複訴訟回避の原則」に反して行動している、とした³⁰。
- 第三に、申立国は、二つの手続きを同時に提起することにより、“*electa una via non datur recursus ad alteram*”（一方を選択した場合、他方への付託はなされない）の原則に反しており、条約上の苦情申立てメカニズムや、条約に基づく締約国の権利を濫用している。このことは、条約の定

²⁷ *Id.*, para. 40. なお、前述したように、サウジアラビアの事案では、答弁書提出の遅延から、国内的救済措置に関する抗弁は検討されなかったが、仮に検討されていたとしても、同様の結果となったものと思われる。

²⁸ カタールに対する制裁は、UAE、サウジアラビアのほかに、バーレーン、エジプトも発動していた。しかし、サウジアラビア、バーレーン、エジプトは、それぞれICJの強制管轄権を定めた人種差別撤廃条約第22条に対して、紛争当事国の合意によってのみ付託しうする旨の留保を付しているため、提訴できなかったものと思われる。他方で、カタールがバーレーン、エジプトについて国家間通報を行わなかった理由は不明である。

²⁹ *Admissibility on Qatar v. UAE*, para. 18.

³⁰ *Id.*, para. 19.

める「階層的かつ直線的な紛争解決の構造（the hierarchical and linear dispute resolution architecture）」に対する直接的な違反であり、ICJと委員会とを、条約の同一の規定に関する対立する解釈という状況に巻き込みかねない、とした³¹。

これに対しカタールは、上記の主張に次のように反論して、委員会とICJとに同時並行的な手続きを取ることは完全に許容されている、と主張した。

- ・条約第 22 条にいうところの「交渉」と「条約上の手続き」とは、選択的な要件であって、累積的なものではない。したがって締約国は、委員会への付託を行うことなく、裁判所に紛争を付託することができる。もし仮に両要件が累積的であるとみなされるならば、交渉要件が余剰なものとなり、有効性が奪われかねない。特に、第 11 条第 2 項は、最初の通知の後に意見交換が行われ、「二国間交渉又は当事国にとって可能な他のいかなる手続によっても当事国の双方の満足するように調整されない場合には、いずれの一方の締約国も、(略) 当該事案を再び委員会に付託する権利を有する」と規定しているが、両者の要件が累積的だとすれば、11 条 2 項にすでに示されている交渉に加えて、第 22 条で追加的な交渉要件を据える理由は存在しないであろう³²。
- ・また、条約第 22 条は、「階層的かつ直線的な」手続きを創設しているわけではなく、選択的手段という趣旨である。したがって、条約上の手続は、ICJ の手続きとは独立に利用され得る。このことはまた、手続き上の権利を害するものではない。というのも、両当事国は、委員会と ICJ の双方において、平等な手続的権利を有しているからである³³。

委員会は、次のように述べて、UAE による同時並行的手続きの抗弁を却下した。すなわち、条約第 22 条にいう「交渉」と「この条約に明示的に定めら

³¹ *Id.*, para. 20.

³² *Id.*, para. 30.

³³ *Id.*, para. 31.

れている手続によって」との間にある「又は」という用語は、締約国が、この規定が提示する選択肢を選ぶことができることを示している。さらに委員会は、非拘束的な勧告を採択することが認められている専門家監視機関であるので、法的に拘束力のある判決を採択する権限を認められた複数の司法機関が、同一の問題に関連する手続きを取り扱うこと排斥すべきという趣旨の *lis pendens* の原則や、*electa una via* の原則を適用すべきとは考えない、とした³⁴。

(3) 事項的管轄の争点（国籍の問題）

最後に、事項的管轄の問題、すなわち、国籍に基づく別異取扱いが、条約の禁止する人種差別に該当するか否か、という点を検討しよう。

被申立国である UAE とサウジアラビアは、いずれも、人種差別撤廃条約が、差別禁止事由として国籍、または現在の国籍に言及していないと主張した³⁵。そのため、「現在の国籍に基づく別異取扱いを禁止していない」（UAE）、あるいは「カタールの申立ては条約の適用範囲には入らない」（サウジアラビア）と主張した。

この点に関し委員会は、条約第1条第1項には、「国籍（Nationality）それ自体、禁止される人種差別の事由として言及されていない」ことを率直に認めている。また、同条第2項が、「この条約は、締約国が市民と市民でない者との間に設ける区別、排除、制限又は優先については、適用しない」と規定していることにも触れている³⁶。

しかしながら、同条第3項が次のように規定していることにも言及した。「この条約のいかなる規定も、国籍、市民権又は帰化に関する締約国の法規に何ら影響を及ぼすものと解してはならない。ただし、これらに関する法規は、いか

³⁴ *Id.*, para. 49.

³⁵ *Admissibility on Qatar v. UAE*, para. 53, *Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia*, para. 10.

³⁶ *Admissibility on Qatar v. UAE*, para. 55, *Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia*, para. 11.

なる特定の民族 (any particular nationality) に対しても差別を設けていないことを条件とする」。また、その後の慣行において、委員会が、国籍を理由とする市民でない者に対する差別事案に対処することを繰り返し締約国に求めてきたことを指摘し³⁷、さらに、市民でない者に対する差別に関する一般的勧告 30 を引用した。すなわち、第 4 パラグラフの次のような記述である。「条約上、市民権または出入国管理法令上の地位に基づく取扱いの相違は、次のときには差別となる。すなわち、当該相違の基準が、条約の趣旨および目的に照らして判断した場合において正当な目的に従って適用されていないとき、および、当該目的の達成と均衡していないときである。」³⁸ そのうえで、市民権に基づく区別が、条約によって禁止される差別を構成するか否かを検討する際には、この「正当な目的」と「均衡性」の基準に沿って行ってきたとする。とりわけ、追放に関して、当該一般的勧告の次のような記述を想起している。「26. 市民でない者が、とくに、関係する者の個人的状況が考慮される十分な保障がない状況の下で、集団的追放を受けないよう確保すること」、および「28. 家族生活に対する権利に対する均衡性を欠く干渉となるおそれのある、市民でない者、とくに長期在住者の追放を避けること」である³⁹。委員会は、このような一貫した慣行に照らして、国籍に基づく別異取扱いに直面した際、事項的管轄権を行使してきたとし、かかる取扱いの相違が、正当な目的を追求し、かつこの目的達成のために均衡しているか否かを検討してきた。したがって、カタール対 UAE、及びカタール対サウジアラビアの国家間通報において主張される申立ては、条約の事項的管轄の範囲外にあるとはいえないとし、UAE 及びサウジアラビアの先決的な抗弁を却下した⁴⁰。

このような決定に基づき、委員会は、委員長に対し、条約第 12 条第 1 項に

³⁷ Admissibility on Qatar v. UAE, para. 58, Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia, para. 14.

³⁸ Admissibility on Qatar v. UAE, para. 59, Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia, para. 15.

³⁹ Admissibility on Qatar v. UAE, para. 61, Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia, para. 17.

⁴⁰ Admissibility on Qatar v. UAE, para. 63, Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia, para. 19.

基づき、特別調停委員会の委員を任命するよう要請した⁴¹。

おわりに——若干の考察

さて、本稿では、カタールと UAE、サウジアラビアとの国家間通報について、管轄権・受理可能性についての人種差別撤廃委員会の決定について紹介してきたが、委員会の判断の特徴を指摘しておきたい。

まず、国内的救済措置完了の原則についてであるが、この要件は、条約上、国家間通報についても明示されているため、申立に当たっては、これらの国内的救済措置を尽くしたこと、あるいはこれらの救済措置に不当な遅延があるなど、実効性がないことを立証しなければならない。

しかしながら、本件の状況においては、両国に滞在するか、入国しようとするすべてのカタール国民を対象とした追放・入国禁止措置であるため、対象者はきわめて多数に及ぶであろう。そのため当該措置を受けて出国した人、入国を拒まれた人がすべて、UAE 国内の救済措置を尽くしたことを立証することは、極めて困難である。被害者が単独、あるいは少数にとどまる場合であれば可能であろうが、特定国の国民一律に適用され、多数の被害が生じるような経済制裁などに関して、本件のように、管轄権・受理可能性段階での判断を回避し、少なくとも本案段階で検討するとしたことは、現実的な判断であったと評価できるだろう。

また、ICJ にも提訴していることについて、同時並行的な手続きの抗弁を排斥し、受理可能性を認めたことに関しては、委員会の言うように、人権条約監

⁴¹ Admissibility on Qatar v. UAE, para. 65, Admissibility on Qatar v. Saudi Arabia, para. 23. なお、委員長は、2020年2月、紛争当事国との協議を経て、それぞれ次の委員を特別調停委員会の委員に任命した。カタール対 UAE: Ms. Sarah CLEVELAND (USA), Ms. Chiara GIORGETTI (Italy), Ms. Maya SAHLI-FADEL (Algeria), Mr. Bernardo SEPÚLVEDA-AMOR (Mexico) 及び Bernard Yeung Kam John Yeung SIK YUEN (Mauritius)、カタール対サウジアラビア: Mr. Marc BOSSUYT (Belgium), Ms. Chinsung CHUNG (Republic of Korea), Mr. Makane Moise MBENGUE (Senegal), Ms. Monica PINTO (Argentina) 及び Ms. Verene Albertha SHEPHERD (Jamaica)。

視機関と裁判機関とは役割が異なっており、双方の手続きの結果発出される文書は、一方は勧告にすぎず、他方は法的拘束力のある判決であるから、仮に内容的に相反する判断がなされたとしても、紛争当事国が相反する義務を同時に負うという状況は生じないであろう。しかしながら、後にみるように、事項的管轄、すなわち国籍に基づく別異取扱いに関して、委員会と ICJ とが全く異なる判断を行うという事態が生じていることは、指摘しなければならない。

さて、国籍に基づく差別が条約上禁止されているか否かに関して、委員会は、第 1 条第 1 項の人種差別の定義には国籍それ自体は言及されておらず、条約第 1 条第 2 項の規定を挙げて、基本的には条約の適用対象ではない、と認めている。しかしながら、委員会はその後の慣行において、外国人に対する別異取扱いを正当な目的の基準、及び目的達成との均衡性の基準に照らして判断し、正当な目的が存在しない場合、あるいは当該目的達成のために著しく不均衡な措置であった場合、条約違反を認定してきたという。また、これらの実行をまとめた一般的勧告 30 にも言及し、市民でない者に対する措置も、場合によっては条約が禁止する人種差別に該当しうると結論している。この点についても、委員会の実行と合致する判断であると評価し得よう。

ただし、この国家間通報と並行して審理した ICJ は、2021 年 2 月 4 日、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の適用」事件について、先決的抗弁に関する判決を行い、国籍の問題に関して、委員会とは逆の判決を行った。すなわち、「条約第 1 条第 1 項にいう『民族的出身』という用語は、現在の国籍を含んでいない。したがって、カタールが本件において、第一の請求の一部として申し立てた措置は、当該市民の現在の国籍に基づくものであり、人種差別撤廃条約の適用範囲に該当しない」として、条約の事項的管轄の範囲外とした

⁴² International Court of Justice, Application of the International Convention on the elimination of all forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary Objections, Judgement, 4 February 2021, para. 105.

のである⁴²。その論旨に関する検討は後日に譲るが、国際連合の主要な司法機関である ICJ がこのような判断をしたことは、重大である。冒頭に述べたように、カタールと UAE・サウジアラビアとの紛争は、一応友好的解決が成立しており、本案審査が行われることはおそらくないと思われるので、本件に直接的な影響はないであろう。しかし、ICJ の判決が、委員会の活動、とりわけ外国人に対する処遇が人種差別に当たるか否かという委員会の判断にどのような影響をもたらすか、注意深く観察する必要があるだろう。