

第8編

人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を
～まとめに代えて～

はじめに

本編では、本基調報告書全体の要旨を振り返ると同時に、テロの防止、犯罪の防止という観点から当実行委員会が検討した対案を示し、今後の議論の参考に供したい。

1 政府のテロ・犯罪対策の方向性と問題点

(1) 前倒しの規制や監視の拡大・適正手続の緩和、少数者への差別や偏見の拡大（第2編関係）

テロや犯罪を防止することを目的とする諸施策は、それを実行しようとする者を摘発して収容し、あるいは国外に退去させるという方策、物的あるいは資金の流れの側面からテロや組織犯罪の準備を行うことを防止するという方策などがとられることが多い。しかし、このような方策をより完全に行って「安全」を確保しようとするほど、国家による市民の監視は、より広範なものとなり、何らの嫌疑のない一般市民全体に拡大することとなる。例えば、外国人の出入国時の生体情報の取得は、全ての外国人を対象として行われ、街頭の監視カメラは、通行する全ての市民の行動を記録している。

また、防止策を完全にしようとするほど、その監視及び規制の対象は、法益侵害やその具体的危険性がある場合ではなく、そのはるかに前段階の言動の規制へと及ぶ傾向を持つ。このため、国の捜査や監視活動も、従来犯罪とされてきたような何らかの具体的な法益を侵害しようとする場合だけでなく、その前庭ともいふべき、例えば時の政府に対する批判的な言動の有無などについても広く監視が及ぶこととなる。「共謀罪」法案や少年法における触法少年やぐ犯少年への警察の調査権限の拡大などの動きがこれにあたる。

この傾向をさらに進めれば、国は、市民の経済活動や移動、読書などの指向、言動などの情報を収集し、統合して、人ごとに名寄せして思想や言動の傾向を把握することを指向することとなる。

さらに、監視の実効性を挙げ、テロ組織などに対抗措置を与えないなどの名目で、令状主義を緩和したり、秘密裡の監視が行われるなど、適正手続が大幅に緩和されるおそれがある。そして、一旦、テロ組織関係者などと認定されると、その認定を覆す方法がない、あるいは極めて限られてしまうなどの事態が生じる。

このように、市民は、自己の様々な言動、私生活上の趣味嗜好に至るまでも国家により把握され、その情報に基づいて、具体的な法益侵害の危険性がないにもかかわらず、刑罰を科されたり、退去強制などの不利益を受けたりする可能性が生じる。これは、個人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権の侵害、人身の自由の侵害などを引き起こし、国家による規制をおそれるあまり、市民の表現や言論の自由が萎縮させられることとなりかねない。

また、このような監視は、一つの共通する特徴を持った特定のグループを監視の対象として意識させることとなる。例えば、民族的な少数者、特定の信仰を持つ者や地域社会で様々な困難を抱えるが故に他の者と区別して認識される者に対する監視が強

められることとなる。

以上の詳細は、第2編において、個々の法案や施策の問題点を指摘しながら分析している。

(2) 警察が主導する監視と共生社会への逆行（第3編関係）

「安全・安心まちづくり条例」や「生活安全条例」の「安全」や「安心」という理念のもとで、マナーやモラルのレベルから罰則を付しながら、また警察が住民の相互監視を促しながら、「安全」や「安心」をキーワードとして、地域社会が統合されようとしている。

この結果、本来、人権制約を伴う捜査と結びつきやすい警察が、市民社会の隅々に入り込み、市民に関する情報を容易に取得し、集積する条件も整いつつある。

しかし、このような理念に基づく統合は、外国人や民族的な少数者、様々な困難をかかえる者を社会の中に包摂し、共生を促すという側面を持たない。むしろ、「安全」や「安心」のために、社会の中の少数者に対する監視を強め、差別や偏見を助長し、不寛容で排他的な社会を創造することになりかねない。

日本においても発効している人種差別撤廃条約や、2006年12月に国連で採択された障がいのある人の権利条約などは、差別や偏見の撤廃を通じて、様々な特性を持った人々が、社会の中で共生するということを崇高な理念としているものであるが、政府によって進められているテロ対策・犯罪対策は、この方向性に反し、社会における少数者を社会から排除する方向へと向かわせる傾向を持たざるを得ない。以上の詳細は、第3編において論じている。

(3) テロや犯罪対策の進行と監視社会（第4編関係）

コンピューター技術の進展によって、個人の指紋や顔などをデジタルデータ化した情報、銀行などの取引情報、納税情報、社会保険の利用情報などの個人情報、官公庁や事業者を集積され、また、集積することが容易になっている。

他方、テロリストや犯罪者を早期に発見するためとして、これらの情報を一元的に統合、管理し、個人ごとに名寄せして利用できるようにする方針が警察などを中心に打ち出されている。これらの個人情報の収集や統合は、日本国内だけでなく、渡航データ、生体情報の交換と集積を国際的にも行うことにも発展しつつある。

個人情報は、私生活上の情報も含めて国によって容易に把握され、国によって市民社会全体が監視される社会がすぐそばまで来ているともいえるだろう。

以上は、第4編において、現状を踏まえながら、近未来の日本の姿として予測している。

2 安全への渴望とテロや犯罪の現状、背景～冷静な分析のために（第5編関係）

このような社会の出現は、市民社会でどのように受け止められているだろうか。

9.11同時多発テロ以降の世界は、テロや犯罪の恐怖からの解放を渴望し、強力な、あたかも戦時下におけるようなテロ対策の実施を望んでいるかのようにも見える。また、日本国内においても、「体感治安の悪化」などを論拠に、市民の側も無条件でテロ対策、犯罪対策を期待しているかのようにも見える。

しかし、そもそも、テロや犯罪の現状、背景について、また個々の施策の必要性につい

て、客観的なデータなどをもとに考えるべきではないか、対策の是非を考えるうえで、テロや犯罪の具体的な危険性、そしてそれを生む背景、原因を冷静に分析し、どのような危険が、どのようなことを原因で発生しているのかを検討する必要があるのではないか。

第5編は、そのような問題意識から、犯罪やテロの現実的危険性、その背景について考察した。「治安の悪化」といわれる根拠となるデータは、必ずしも正確に社会の実情を反映しているものではない。他方、いわゆる「構造改革」路線のもとで、経済的な格差が拡大し、最低限の健康で文化的な生活の維持すら困難な層が生まれつつあり、そのことが結果的に社会を不安定なものとしている事実も直視しなければならない。

また、テロリズムの脅威というときにも、そこで、どのような危険がどのような者によって引き起こされる可能性があるのか、その現実的な危険性を見極める冷静なアプローチが必要であることが示されている。

3 国連など国際社会におけるテロ対策と自由・人権の保障に関する動き（第6編関係）

テロ対策、犯罪対策と自由の関係を考えるとき、国連を始め各国がどのような対応をとっているかを検討することは重要である。特に、テロ対策は、一つの国がループホールとなっ

てはならないなどの要請のもとに、国際的に協調して進められている。

他方、国連や各国においても、テロ対策について、自由・人権の保障という視点からの様々な議論が行われつつある。

(1) 国連

9.11同時多発テロ直後に採択された当初の国連安全保障理事会決議1373号（2001年9月28日）は、テロ対策に関する施策に関して人権全般に対する言及がなく、庇護を求める者がテロ行為に関与していないことを各国に確認することなどを求める際に人権の国際的基準に合致することを求めるのみであった。

しかし、その後の国連安保理決議1624号（2005年9月14日）は、テロ行為の扇動などへの対策を講じることを求める一方で、その4項は、対策にあたって、国際法、特に国際人権法・難民法・人道法の定める義務に従うべきことを述べている。

さらに、国連のグローバル・テロ対策戦略に関する国連総会決議（2006年）は、上記を再確認すると同時に、「市民及び文明間の理解の促進並びに貧困撲滅及び持続可能な開発へのコミットにより、テロリズム拡散につながる条件への対処措置を講じる。」ことを挙げている。

そして、2007年3月に採択された国連総会決議61/171「テロ対策のもとの基本的自由と人権の保護」は、テロ対策が、マイノリティーの権利に十分な考慮を払い、差別をしてはならないことを確認し、また、テロ対策において、民主主義、法の支配を保持し、個人の尊厳と基本的自由を保護することは必須であることを確認している。

国連その他の国際機関によるテロ対策は、NGOや専門家の、人権という視点からの意見が十分に反映されないままに、各国の政府代表を中心として合意形成され、各国に履行が求められる傾向も指摘されており、この点への対応が求められている。

他方、国連は、テロ対策と抱き合わせという側面は持ちながらも、国際人権法・難民法・人道法を遵守すべきことを掲げている。また、近時、長期的なテロ根絶の視点から、市民及び文明間の理解の促進並びに貧困撲滅及び持続可能な開発へのコミット

という課題を掲げている点に注目するべきである（以上、詳細は第6編第1章）。

(2) 各国

テロとの戦いを戦争と位置付けて立法を行うアメリカや、テロ事件の発生も受けて強力な監視法制を整えつつあるイギリスなど、欧米諸国はテロ対策の名の下に自由や人権を制約するさまざまな施策を行いつつある。

他方、アメリカにおいても、アメリカ自由人権協会などのNGOは、憲法訴訟その他の市民運動によってこれら施策を人権の観点から問い直し続けている。

ドイツでは、憲法裁判所によって、いきすぎた監視方法を、自己情報コントロール権などの基本的人権を侵害するものであるなどとして違憲であるとする判決が相次いで下されている。イギリスにおいても、外国人であるが故に無期限の拘束を認めるような法制度が国籍に基づく差別的取り扱いにあたるとしてヨーロッパ人権条約に違反することを確認した判決が出され、政府に対応を迫るなどした。これらの判決の論理は、ヨーロッパ人権条約や比例原則などの理論に依拠するものであり、日本においてもこれらを十分に参考にしながら人権保障のための理論的取り組み、判例の積み重ねを行うべきであろう（以上、第6編第2章の各国の実情に詳細）。

4 対案の検討（第7編関係）

(1) 「自由と安全」をどのように考えるか

現在、政府がテロ・犯罪対策として行いつつある具体的施策の多くは、市民の自由を制約し、さまざまな人々が共生する社会と反対の方向性を持つこととなることは1項において述べたとおりである。

テロや犯罪を生まない社会が望ましいことはいうまでもない。

しかし、ドイツ憲法裁判所がその判決の中でも述べ、当実行委員会が訪問したドイツ憲法裁判所副長官ホフマン・リーム裁判官も語ったように、完全に安全な社会を求めれば、自由の存在しない社会を生むこととなる^{*1}。安全のために自由を放棄して、国の完全なる管理と監視のもとでの生活を受け入れることとなる。

そのような、不寛容で息苦しい社会が、長い目で見て、真に安全な社会を維持することができるのであろうか。

国際社会で確立された基本的人権の保障は、それが世界における正義及び平和の基礎であるからこそ、承認されてきたものである。テロの背景には、差別や貧困、政治的な意思形成が民主的で自由な政治過程を経ないで行われているということから来る閉塞感など、社会権や自由権の保障が十分でないこと、差別の根絶にむけた取り組みが不十分であることなどが挙げられる。犯罪の背景についても、これらの事情に加えて、少年時の虐待などを挙げることができる。第5編第4章において詳述したとおりである。

とすれば、テロや犯罪の防止、あるいは安全のための施策であるからといって、自由や人権の保障が後景に退き、あるいは2次的なものとして捉えられるべきものではない。

* 1 本報告書末尾資料の海外調査報告書、ドイツ報告書部分参照。

また、自由権、社会権などの基本的人権の保障に向けての取り組みも重視されなければならない。具体的に見れば、以下のとおりである。

(2) テロ対策・犯罪対策とされる施策に対する人権の視点からの対案の検討

ア 憲法と国際人権法の自由権規定の保障

今、何らかの防止策が必要であると考えられたとしても、これらの施策に対して、人権保障という観点からその是非及び内容を厳しく問うことが必要である。

まず、どのような法益侵害の危険がどのような蓋然性のもとで認められるのか、冷静かつ客観的に認識する努力がなされなければならない。

また、ヨーロッパで多く用いられる比例原則や不可侵の領域への侵害を認める考え方など、合憲性・合法性の判断基準を、日本においても有効に活用することを検討しつつ、自由を保障し、共生を進める方向性の中で諸施策の是非及び内容が吟味されなければならない。表現の自由などの制約される権利の重要性に鑑み、必要最小限の制約であるか、テロ対策の規制対象となる行為などの定義を含めて明確な基準を設けているかなど厳格な審査基準を適用し、また、拷問等禁止条約などによって保障される、拷問を受けない権利や拷問を受けるおそれのある領域への送還禁止原則などの絶対不可侵の権利の侵害のないことなど、その合憲性、適法性が厳しく吟味されなければならない。第2編で挙げた、「共謀罪」、少年法「改正」の動き、「改正」入管法の施行などに対しては、このような、憲法や国際人権法上の問題からも日弁連は反対の意思表示をしてきたものである。

イ 国際的な意思形成過程に対する対応

また、これらの動きをひきおこし、あるいは強める役割を果たしている、国際機関における国家間の取り決めを通じてテロ対策や犯罪対策を推し進める流れに対して、その意思形成過程にNGOや市民の意思を反映させるとともに、各国の実情、情勢に応じた対策を選択することを認める余地を残す必要がある。

ウ 自己情報コントロール権の確立とこれを守るための機関の必要性

監視社会化との関係でいえば、プライバシー権ないし自己情報コントロール権に対する著しい制約となる管理・監視のシステムを、今、外国人一般あるいは市民一般を対象として構築する理由はおおよそ見あたらない。EUでは、加盟各国に対して、政府から独立した、情報保護に関する第三者機関の設置を指示し、各国においてデータ保護監察官（ドイツ連邦共和国）などが設置されている。日本においても、プライバシー権ないし自己情報コントロール権を保護する観点から、国及び地方自治体などによる個人情報の取得、保管、利用に対する調査、是正命令などを行う権限を持つ、政府から独立した第三者機関を設立することも含めて検討がなされるべきであろう。

エ 警察活動などの規制と共生社会への視点

安全あるいは安心の確保という名のもとに、国家が積極的に警察活動を行うことに対しては、警察力などの強制力を伴う国家権力の行使は、憲法のもとで抑制的になされるべきであるとされる立憲主義的、法治主義的な人権保障の枠組みを維持しながらその活動を規制するべきものである。警察が行う奨励や支援によって市民が相互監視を強め合う結果、外国人などの少数者や様々な困難を抱える人々に対する

差別や偏見が拡大し、社会の分裂を招くことのないよう規制するべきである。

以上の詳細は、第7編において、憲法や国際人権法などの様々な観点から論じてきたところである。

(3) より根本的・長期的な対策としての自由・人権の保障の必要性

さらに、1項で述べたとおり、現在、テロ対策・犯罪対策として行われつつある施策は、政治的な自由も保障された民主主義的な社会の創造の方向性に逆行し、また、さまざまな人が共生する社会を創造することを阻害する方向性を持っている。

テロ・犯罪対策として政府によって行われている施策を緻密かつ完全に行おうとすればするほど、民主的政治体制の基礎となる精神的自由を制約し、少数者に対する差別や偏見を増幅させることとなる結果、長期的には、テロの背景となる事象をより拡大させるという逆説的な結果を生じる危険がある。

そこで、より長い視野の中で、テロや犯罪を根絶するという目的のためには、むしろ、自由や人権の保障をより徹底し、少数者に対する差別や偏見を根絶することこそが重要である。この点では、テロや犯罪のない社会の創造と自由・人権の保障は決して対立するものではない。

5 人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を

(1) テロや犯罪の背景としての貧困や格差の拡大

テロや犯罪の背景としての貧困や格差の拡大と、その背景については、日弁連が2006年の第49回人権擁護大会において採択された「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議^{*2}」において指摘したところである。

即ち、『生活困窮者の増大と貧困の深刻化の要因は、主に、日本政府の「構造改革」政策、すなわち、市場の障害物や成長を抑制するものを取り除くという「市場中心主義」のもとにおける「規制緩和」と政府活動の見直し（「小さな政府」、「官から民へ」）にある。労働規制の緩和により、企業は雇用を正規雇用から非正規雇用（パート、アルバイト、派遣その他）に置き換え、それが不安定就労・低賃金労働の増大をもたらし、また、「不良債権処理」（いわゆる「貸しはがし」等）が多くの企業倒産を招き、生き残りを懸けた「リストラ」へ企業を駆り立て、大量の失業者を発生させたのである。

加えて、この「構造改革」は、規制を緩和し、市場競争を激化させる政策であるため、企業間の業績の差を拡大させ、それが、一部の富める人々と生活困窮者との間における経済的格差を一層際立たせることに繋がっている。』（決議提案理由第2の1項）としている。このような貧困や格差を根絶するためには、労働法制や生活保護制度を含めた社会保障制度全般の根本的な見直し・是正が必要である（同決議同項）。

また、テロの背景となる貧困や経済格差の是正というとき、日本だけではなく、世界における各国の経済格差にも起因する貧困撲滅の課題にも留意しなければならず、

* 2 日弁連人権擁護大会の宣言・決議については、日弁連のウェブサイト中の「人権擁護大会宣言・決議集」を参照されたい。http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/index.html

前述のとおり、国連のグローバル・テロ対策戦略に関する国連総会決議（2006年）も、「市民及び文明間の理解の促進並びに貧困撲滅及び持続可能な開発へのコミットにより、テロリズム拡散につながる条件への対処措置を講じる。」としている。

(2) 子どもを虐待などから守り、その成長を支援すること

犯罪などの背景としては、生育時の被虐待経験が重要な問題である。

犯罪をおこした少年の多くは、成長過程において人格が尊重されず、あるいは、自己の感情を抑止して「良い子」を演ずることによる強い精神的ストレスをかかえており、自分は尊重されているという実感を持つことができなかつた子どもである。特に殺人などの重大犯罪を惹き起こした子どもほど、幼少時から深刻な虐待を受けるなど重大な人権侵害を受け心に深い傷を負っているという傾向が表れている（「子どもの成長支援に関する決議」2001年、第44回人権擁護大会決議提案理由2項）。法務省の2000年7月の調査によれば、少年院在院中の約50%の子どもが、被虐待経験を持っているとされる。

日弁連は、「妻への暴力、子どもへの虐待をなくすための対策を求める決議」（1998年、第41回人権擁護大会決議）、上記「子どもの成長支援に関する決議」などで、子どもへの虐待の深刻さを指摘し、これを救済するための児童相談所などの物的人的拡充を繰り返し提言してきた。

また、日弁連は、「子どもの権利条約批准10周年にあたり、同条約の原則及び規定に基づく立法・施策を求める決議」（2004年、第47回人権擁護大会決議）により、子どもに対するアプローチとして、子どもの権利条約に基づく権利基盤型アプローチの実現を提言し、子どもに対する恩恵や保護ではなく、子どもの権利を保障し、充足するという観点から子どものための立法や施策を検討するべきものとしている。

このように、権利基盤型アプローチに立って、子どもの成長を支援することが、長期的な視点に立った非行や犯罪の防止に資するものである。

(3) 差別や偏見の放置、拡大とその救済策

ア 多民族多文化共生社会への取組の不足

日本の外国人登録者数は約208万5000人（2006年末現在）となり、1996年末からの10年で約50%増加している。また、その出身地（国籍）は188カ国に及ぶ。日本国籍を持つ民族的な少数者も多数が日本で生活をしており、日本社会が多民族・多文化社会に向かう傾向は顕著である。

このような中において、日本においては、多民族・多文化が共生する社会の構築に向けた努力が極めて不十分である。

例えば、日本語教育の充実が後手に回っていたり、民族的なアイデンティティを保持しながら教育を受ける権利への配慮が不足していることなどのために、特に使用する言語の異なる外国人や民族的少数者の不就学が問題となり、不就学の子どもが社会に適応できずに犯罪を犯す例も挙げられている。

また、外国人の雇用形態は不安定な間接雇用が多いなど、差別や偏見によって、外国人や民族的少数者に対する様々な不利益を蒙っている。このように、人種差別撤廃条約の理念を実現して、多民族多文化が共生するための社会を創造するための国内法整備は不十分であり、国連の現代的形態の人種主義、人種差別、外国人嫌悪

および関連する不寛容に関する特別報告者の報告書（2006年1月24日）^{*3} も、人種差別を禁止し、かつ被害者に司法的救済を提供する国内法がないことに懸念を表明している。

日弁連も、「多民族・多文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」（2004年、第47回人権擁護大会）を採択し、「外国人の子どもへの日本語教育の充実等の施策を行うとともに、公教育における母語・母国語等の教育の機会や、民族学校、外国人学校を含む多様な教育の機会を制度的に保障すること。」や、「人種差別禁止のための法整備を行い、その実効性を確保するために政府から独立した人権機関を設置するとともに、差別禁止と多文化理解に向けた人権教育を徹底すること。」などを求めてきたところである。

イ 高齢者・障がいのある人に対する施策の充実と差別の根絶への取組

障がいのある人は、地域で自立して生活を営む権利を有するにもかかわらず、雇用、移動や様々な情報へのアクセスなどの場面で差別的に取り扱われている場面が多い。また、要介護高齢者・障がいのある人が地域で暮らすについては、福祉サービスの充実、住まい、医療、所得保障、雇用・社会参加、権利擁護などの生活全般に対する支援施策の充実が不可欠であるが、これらの施策が未だ極めて不十分である。

このため、高齢者や障がいのある人が、地域の中で自立して生活するについて、困難に直面しており、そのことは社会の不安定性を高めることとなる。

2006年12月に障がいのある人の権利条約が国連で採択され、日本も、2007年9月に同条約に署名を行い、その批准に向けた法整備の必要性が明らかになったところであるが、これに先立ち、国連社会権規約委員会の日本政府報告書に対する総括所見（2001年8月）^{*4} においても、障害のある人々に対するあらゆる種類の差別を禁止する法律を採択するよう勧告されているところであるが、日本では、未だに障がいを理由とした差別を禁止する法律の制定はなされておらず、障がいのある人が地域で差別を受けることなく共生するための制度は極めて不十分である。

日弁連は、「障がいのある人に対する差別を禁止する法律の制定を求める宣言」（2001年、第44回人権擁護大会宣言）を採択し、障がいを理由とする差別を禁止する法律の制定を強く求める活動を行っているところである。また、「高齢者・障がいのある人の地域で暮らす権利の確立された地域社会の実現を求める決議」（2005年、第48回人権擁護大会決議）において、高齢者や障がいのある人に対する支援施策の充実を強く求めているところである。

(4) 軍事力による解決と報復の連鎖

日本政府は、米英軍の侵攻したイラクに対して、イラク特別措置法案に基づいて自衛隊を派遣し、多国籍軍を支援した。国連憲章に反する米英軍のイラク侵攻は、武力による報復の連鎖を招いている。

日弁連は、イラク特別措置法に基づく自衛隊のイラク派遣は、国連憲章に反して派

* 3 反差別国際運動日本委員会のウェブサイトにて邦訳。http://imadr.org/old/japan/jc/jc.html

* 4 人権フォーラム21のウェブサイトにて邦訳。http://www.jca.apc.org/jhrf21/Doukou/UN20010910.html

遣された米英軍の武力行使と一体化したものと評価されるものとして、繰り返し派遣や派遣の延長に反対した。今後も、武力行使の連鎖を招く自衛隊の派遣などは厳に慎むべきものであろう。

(5) まとめ

テロや犯罪の背景には、貧困や差別、少年時の被虐待経験などが存在し、これらを根絶することが、テロや犯罪の防止という観点からも重要なことである。

このような観点から、警察などが主導する監視社会の強化の方向性ではなく、社会保障の充実・教育・医療などの施策を人的・物的に拡充など、生存権の保障を通じて貧困を解消し、外国人や様々な困難を抱える人々に対する差別や偏見などの障壁を取り除き、少年に対する支援を強めることこそが、今、国や地方自治体に求められている。

テロの防止や犯罪対策のための様々な立法や施策が議論されている現在こそ、憲法及び国際人権法の定める基本的人権の保障を実現し、すべての人々が差別や偏見なく共生する社会を実現することに向けての歩みを強めるべきである。