

市民的及び政治的権利に関する国際規約
第40条(b)に基づく第6回日本政府報告書審査に
関する日弁連報告書（その2）

～委員会により作成される総括所見に盛り込まれるべき事項
とその背景事情について～

2014年3月19日

日本弁護士連合会

<目次>

はじめに	4
第1 一般的コメント	6
1 日本における人権擁護の制度的側面	6
2 日本国憲法における「公共の福祉」の概念	7
3 本規約と憲法を含む国内法との関係	9
4 人権教育・啓発・広報	11
5 国内人権機関	13
第2 逐条報告その他	20
第2条：規約実施義務	20
1 外国人問題	20
2 障がい者施策	29
3 第一選択議定書	32
第3条：男女平等原則	35
1 男女共同参画社会の実現に向けた推進体制	35
2 女性の政策・方針決定参画状況	36
3 雇用対策	38
4 暴力からの保護	41
5 規約第3条に関するその他の問題点	49
第6条：生命に対する権利	52
1 死刑の適用状況	52
2 死刑の存廃等についての考え方	53
3 死刑確定者の処遇一般	54
4 死刑確定者の外部交通	56
5 死刑執行の告知	57
6 恩赦	58
7 高齢者及び精神障がい者	59
第7条：拷問等の禁止	61
1 拷問等禁止条約の批准	61
2 入管法改正による送還国の制限	61
3 非人道的取扱いが想定される国への送還	63
4 強制送還時における非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い	63
第8条：奴隷的拘束、強制労働の禁止	65

1	人身取引対策	65
2	いわゆる「慰安婦」問題	69
3	外国人研修／技能実習制度	74
第9条	：身体の自由	78
1	被疑者の身体拘束	78
2	入管施設における収容	80
3	精神保健福祉法による措置入院等	85
4	ハンセン病差別撤廃に向けた取組	93
第10条	：被拘禁者等の処遇	96
1	被拘禁者と弁護人との交通権の侵害	96
2	刑事施設における処遇状況	98
3	代用監獄（代替収容制度）	109
第12条	：居住・移転の自由	115
1	出入国管理制度及び難民認定法に規定する再入国許可制度	115
2	日本の難民政策	115
第13条	：外国人の追放	122
1	在留期間更新・在留資格変更不許可処分に対する異議申し立て制度	122
2	庇護申請者の取扱い等	124
第14条	：公正な裁判を受ける権利	126
1	法的枠組み—少年法の改正	126
2	弁護人への証拠開示	129
3	犯罪被害者の権利の保護	130
第17条	：プライバシー等の尊重	133
1	監視カメラについて	133
2	共通番号制と第三者機関	135
3	規約第17条に違反する退去強制処分	136
4	在留特別許可制度	137
5	在留管理制度と外国人のプライバシー	138
第18条	：思想、良心及び宗教の自由（日の丸・君が代問題）	139
第19条	：表現の自由	142
1	特定秘密保護法の成立と表現の自由・知る権利の危機	142
2	公職選挙法の下での制限	149
3	国家公務員の政治的行為の制限	150
4	犯罪被害者の権利の保護	152

第 20 条：差別的表現，戦争の扇動の禁止	153
1 公人による，差別を助長する発言	153
2 ヘイトスピーチについて	154
第 21 条：集会（デモ行進）の権利	156
第 23 条：家族，婚姻に関する権利	159
第 24 条：子どもの権利	161
1 子どもの権利に関する条約及び二つの選択議定書	161
2 子どもの保護	162
第 25 条：参政権	166
1 外国人の選挙権	166
2 受刑者の選挙権	167
第 26 条：法の下での平等	171
1 嫡出でない子の取扱い	171
2 国民年金法の国籍要件	172
3 外国人の公務就任権	173
4 公人による性差別発言について	176
5 公営住宅法の改正と性的マイノリティー	177
6 性的指向及び性自認に基づく差別	178
7 包括的な差別禁止法の制定	179
8 国籍留保問題	180
第 27 条：少数民族の権利	181
1 最近のアイヌ施策の現状	181
2 アイヌ文化振興関連施策	183
3 北海道アイヌ生活向上関連施策	183
その他	185
1 沖縄居住者，沖縄県出身者	185
2 東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故	187

はじめに

1 自由権規約の実施と政府報告書審査の意義

結論から言えば、日本において市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という。）の実施は極めて不十分である。

日本では日本国が締結した条約はそのまま国内法としての効力を有する。したがって、自由権規約の自動執行力のある実体規定は裁判所が適用することができる。しかし、現実には自由権規約の条項を根拠に個人の権利を認めた裁判例は少なく、特に最高裁判所は自由権規約の条項を根拠に規約違反を認めたことがない。日本の裁判所は、自由権規約の適用については極めて消極的である。

行政機関、立法機関、あるいは地方自治体が、政策・立法などの提言をする際にも、自由権規約その他の国際人権条約が根拠として参照・引用されることはほとんどない。

日本では、自由権規約その他の個人通報制度が未だ実現していない。また、日本を含む地域人権保障機構もまだ設立されていない。さらに国内人権機関も設立されていない。

上記のような状況からすれば、日本において、条約の国内実施措置として政府報告書審査制度は極めて重要な意義をもっているといえる。

2 政府報告書審査制度の問題点

日本政府報告書審査は、既に過去5回なされており、当連合会も第3回審査から参加しているほか、多数のNGOも審査に参加し、日本政府代表団の人数も増えてきた。政府報告書審査も充実し、日本にとって意義のある多くの勧告を含む総括所見が出されてきた。

しかしながら、これらの勧告の多くは日本政府などによって実施されておらず、同じ勧告が繰り返されることが多くなってきている状況にある。自由権規約委員会による日本政府報告書の審査やその結果出される総括所見について、日本国内では余り知られておらず、日本における人権問題の改善のため、この総括所見が十分活用されていないのが実態である。

したがって新たな人権問題に対応すると同時に、従来から繰り返し勧告等がなされている多くの人権問題をどうやって改善していくのか、政府と建設的対話を行いながら総括所見のフォローアップをいかにして行うのか、が大きな課題となっている。

3 当連合会としての取組

以上の状況を踏まえ、当連合会としては、今回第6回政府報告書審査の実を挙げ、貴委員会から日本社会の人権状況改善のための指摘を受けることと並んで以下のような取組をしたい。

第一に、貴委員会から総括所見で勧告などを受けた事項であることを示して、政府以下の各行政機関、自治体などと建設的対話を重ねながら、またそれぞれの問題に取り組んでいる NGO と協力して、その勧告等の実現に努力したい。

第二に、国際人権法は日本ではまだまだ知られていないため、市民、NGO、マスコミ、行政・立法機関などに対して国際人権法や総括所見などの普及に努め、特に法の執行者、裁判官・検察官及び弁護士の法曹三者に対しても普及・教育を深めたい。

第三に、日本の全ての弁護士の強制加入団体として、加入する各弁護士が法廷において国際人権条約を積極的に援用し、裁判所が国際人権条約違反を認定する判決を獲得し、人権の保護伸長に役立てたい。

第四に、国際人権条約の実施措置の観点から、自由権規約その他の条約の個人通報制度の実現、政府から独立した国内人権機関の実現、さらには日本も加わる地域的人権保障機構の設置を実現していきたい。

第1 一般的コメント

1 日本における人権擁護の制度的側面

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書では、法務省の人権擁護局、法務局・地方法務局及び人権擁護委員が、中立公正な立場で適切に人権救済活動及び人権啓発活動を行っているとし¹、また、政府からの独立性を有する新たな国内人権機構の創設は重要な課題と位置付けており、機構の創設に向けて必要な準備を続けていきたいとしている²。

また、コア文書では、上記法務省の人権擁護機関に加え、特定の問題に対処する機関として、内閣府男女共同参画局、内閣官房のアイヌ総合政策室、都道府県労働局雇用均等室、児童相談所、精神医療審査会、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」による取組、日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）を挙げている³。

(3) 現状

特定の問題に対しては、上記の各種機関も一定の取組を行っている。他方、人権問題一般を扱うのは、現状では主に法務省の人権擁護機関のみであるが、法務省のように、検察や刑務所等を管轄し、直接公権力を行使して人権侵害を引き起こすおそれのある部門を抱える省庁が主体となっていく人権擁護活動は十分とは言えない。実際に、法務省の管轄する刑務職員の人権侵犯行為に関しては対応が著しく消極的である⁴。

2011年に法務省が扱った人権侵犯事件のうち、被害者への援助や相手方への要請その他解決に向けた措置を執った件数は、私人間の人権侵犯事件につき17,446件中16,500件(94.6%)、学校や教職員の人権侵犯事件につき4,609件中4,217件(91.5%)であるのに対し、刑務職員のそれに対しては298件中49件(16.4%)に過ぎない。他方、措置猶予、侵犯事由不存在及び侵犯事由不明

¹ パラ 1

² パラ 2

³ 各機関実績資料（一部）

内閣府男女行動参画局 配偶者暴力相談支援センター <http://www.gender.go.jp/dv/soudan.html>

都道府県労働局雇用均等室 <http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wp/index.htm>

児童相談所 http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk_3_2.html

⁴ 「人権侵犯事件」統計資料（平成23年） 法務省 (http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00064.html)

確との決定を行った件数は、私人間の人権侵犯につき 17,446 件中 328 件(1.9%), 教職員の人権侵犯につき 4,609 件中 162 件(3.5%)に過ぎないのに対し、刑務職員の人権侵犯では 298 件中 122 件(40.9%)に上る。未済事件の割合も、私人間につき 480 件(2.8%), 教職員 274 件(5.9%)である一方、刑務職員については 117 件(39.3%)となり、法務省の消極的な姿勢が顕著である。(この点、法務省の直接管轄しない警察その他の特別公務員による人権侵犯事件について、援助等の措置を執った件数が 235 件中 175 件(74.5%), 措置猶予, 侵犯事由不存在又は不明確と決定した事件 34 件(14.5%), 未済 22 件(9.4%)であるのと比較すると、その傾向が更に明らかとなる。)

一方で、当連合会に加盟する日本各地の弁護士会では、人権擁護委員会において一般市民からの人権救済の申立てを受け付けているが、その過半数が刑務所の受刑者からの申立てである。2011 年度では、総数 391 件の 56.3%に当たる 220 件が刑務所、拘置所による人権侵害であり⁵、このことも法務省の人権擁護活動が不十分であることを示している。なお、各弁護士会の人権擁護委員会は人権救済活動に尽力しているものの、事実関係調査の権限や方法にも強制力がなく限界がある上、警告・勧告・要望等の措置を執行するに至ったとしても法的な強制力が認められないため、執行先の誠実な対応を確保することができず、十分効果を発揮しているとは言いがたい。

法務省の人権擁護機関や、その他の上記各種機関において人権侵害の判断において国際人権法が援用されることはほとんどないようである。また、後述するとおり、国内人権機関の設置、及び各条約の個人通報制度の実現が必要である。

2 日本国憲法における「公共の福祉」の概念

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

10. 委員会は「公共の福祉」が、恣意的な人権制約を許容する根拠とはならないという締約国の説明に留意する一方、「公共の福祉」の概念は、曖昧で、制限がなく、規約の下で許容されている制約を超える制約を許容するかもしれないという懸念を再度表明する(第 2 条)。

締約国は、「公共の福祉」の概念を定義し、かつ「公共の福祉」を理由に規約で保障された権利に課されるあらゆる制約が規約で許容される制約を超えら

⁵ 当連合会「弁護士白書 2012 年版」 3-3 日弁連の人権救済活動 2 人権救済申立事件の分類別件数 (http://www.nichibenren.or.jp/jfba_info/statistics/reform/fundamental_statistics.html 1)

れないと明記する立法措置をとるべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

憲法における「公共の福祉」の概念については、第4回、5回報告と同様、依然として、政府は、各権利ごとに、その権利に内在する性質を根拠に判例等により具体化されており、憲法による人権保障及び制限の内容は、実質的には、本規約による人権保障及び制限の内容とほぼ同様のもとなっていると述べる。そして、「公共の福祉」の概念の下、国家権力により恣意的に人権が制限されることはもちろん、同概念を理由に規約で保障された権利に課されるあらゆる制約が規約で許容される制約を超えることはあり得ないと述べる⁶。

(3) 現状

1) 上記の第5回総括所見は、委員会は、規約で保障された権利を制限する場合には、規約のそれぞれの条項で定められた制限目的と制限の範囲内においてのみ、制限が許されると考えており、これ以外の理由によって、あるいは国内法の解釈理論によって、規約で保障された権利を制限することは許されないという見地に立つことを示している。

2) このような委員会の意見にもかかわらず、依然として、第6回審査においても、第4回政府報告書審査の際から何らの進展を見ておらず、国内法も実務も変化していない。

すなわち、政府は依然として規約上の権利を規約の制限を超えて制限する国内法を改めず、司法の場でも、そのような国内法の適用が規約に違反するとはされていない。政府報告書は、委員会の懸念に対する何らの回答にもなっていない。

3) 政府は報告書で、最近の判例である、最高裁判所 2011 年 7 月 7 日小法廷判決 (要旨) を「公共の福祉」による判断枠組みによる判例の具体例として挙げている。

本件は、高等学校の卒業式において起立して国歌斉唱することに反対していた被告人 (元教諭) が、卒業式が行われる体育館で、大声で保護者に呼びかけを行い、制止した教頭らを怒号し、その場を喧騒状態に陥らせて卒業式の開会を遅らせた事案であるところ、最高裁判所は「表現の自由は、民主主義社会において特に重要な権利として尊重されなければならないが、憲法 21 条も、表現の自由を絶対無制限に保障したのではなく、公共の福祉のため必要かつ合理的な制限を是認するものであって、たとえ意見を外部に発表す

⁶ パラ 3, 4

るための手段であっても、その手段が他人の権利を不当に害するようなものは許されない。被告人の本件行為は、その場の状況にそぐわない不相当な態様で行われ、静穏な雰囲気の中で執り行われるべき卒業式の円滑な遂行に看過し得ない支障を生じさせたものであって、こうした行為が社会通念上許されず、違法性を欠くものでないことは明らかである」旨判示して被告人に威力業務妨害罪の成立を認めている。

上記の公共の福祉の内容として述べる部分は極めてあいまいであり、規約第19条第3項に限定された表現の自由の制限目的についての配慮は、明示的又は黙示的にも全く払われていない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、「公共の福祉」の概念を定義し、かつ「公共の福祉」を理由とする宗教、意見、表現の自由に課せられるいかなる制約も本規約の下で許容されている制約を越えないように明記する立法措置をとるべきである。
- 2) 締約国は、教職員が学校の行事において、起立し国歌を歌うことを拒否したことで減給若しくは停職、解雇などの処分を受けることがないようにすべきである。

3 本規約と憲法を含む国内法との関係

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

*7. 委員会は、規約の規定を直接適用した国内裁判所の裁判例に関する情報が、最高裁判所が規約違反ではないと判断したもの以外には乏しいことに留意する。
(第2条)*

締約国は、規約の適用及び解釈が、裁判官、検察官及び弁護士に対する専門職業的研修の一部となること、規約に関する情報を、下級裁判所を含め、司法のあらゆる段階に広めることを確保すべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

本規約と我が国の憲法を含む国内法との関係については、これまでの報告のとおりであり、憲法第98条第2項の趣旨から、我が国が締結した条約は国内法としての効力を持つ。

他方、条約の規定を直接適用し得るか否かについては、当該規定の目的、内容及び文言等を勘案し、具体的場合に依じて判断すべきものとされているが、多くの場合においては、条約上の義務の履行のために必要な法律を別途制定しているため、規約違反の事案も、ほとんどが国内法違反の事案として処理され

ている⁷。

(3) 現状

1) 自動執行性・即時実施義務についての日本政府の態度が明確でない

日本において広く認められている考え方によれば、国会が批准した条約の国内法的な効力は、憲法には劣後するものの、他の国内法には優先する。また、規約第2条の規定によって即時実施義務を課せられているのであるから、原則として規約の実体規定には自動執行性が認められ、これに反する場合には、司法的な救済がなされるべきである。

しかし、日本政府は、第6回政府報告書において、上述のように、日本の締結した条約が国内法としての効力を有すること、条約の規定の直接適用の可否については具体的場合に依じて判断すべきであるというあいまいな表現にとどまり、具体的に規約のどの条項が直接適用可能かについての日本政府の見解を明らかにしない。

さらに、自由権規約第4回審査における総括所見の中で、「*委員会は、再度、締約国に対し、国内法を規約に合致させるよう強く勧告する。*」との勧告を受けたにもかかわらず⁸、日本政府は、その後の政府報告書において規約と国内法との抵触について言及していない。第6回政府報告書においても、「多くの場合においては、条約上の義務の履行のために必要な法律を別途制定している」と抽象的に述べるにとどまる。

また、社会権規約第3回審査における総括所見では、「*委員会は、締約国が本規約の規定を国内法体系において効力を与えていないという従前の懸念を再度表明する。この結果、締約国の裁判所は本規約の下での義務について即時的効力がないと解釈していることに懸念を表明する。*」とされている⁹。

2) 規約違反が上告理由として認められておらず、最高裁判所において規約違反についての判断がなされない場合が少なくない

日本の訴訟法上、民事事件・刑事事件を問わず、上告理由は憲法違反等に限られ、規約違反が適法な上告理由とされていない¹⁰。そのため、個人が規約違反を主張して最高裁判所に上告する場合、「法令の解釈に関する重要な事項を含む」ものとして、上告受理又は事件受理の申立てが受理される可能性はあるものの¹¹、規約違反を理由とする申立てが受理された例は見当たらず、

⁷ パラ5

⁸ CCPR/C/79/Add.102 パラ8

⁹ E/C.12/JPN/CO/3 パラ7

¹⁰ 民訴法312条、刑訴法405条

¹¹ 民訴法318条（上告受理）、刑訴法406条（事件受理）。これらの申立てを受理するか否かは、最

最高裁判所により規約違反の点について何ら判断を加えられることなく、上告・抗告を棄却されている。

この点に関連して、第5回審査における総括所見において、「委員会は、規約の規定を直接適用した国内裁判所の裁判例に関する情報が、最高裁判所が規約違反ではないと判断したもの以外には乏しいことに留意する。」との懸念が示されているが¹²、第6回政府報告書においても、規約違反の主張がされた訴訟にかかる裁判例につき「これまでの報告のとおりである。」と述べるのみである¹³。

このように規約上の権利につき司法的な救済の道筋を立てなければ、規約第2条第3項(b)の趣旨は没却されてしまう。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、本規約の規定が国内法体系において法的拘束力を有するものであることを確認し、規約の適用及び解釈が、裁判官、検察官及び弁護士に対する専門職業的研修の一部となること、規約に関する情報を、下級裁判所を含め、司法のあらゆる段階に広めることを確保すべきである。

4 人権教育・啓発・広報

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

人権教育・啓発・広報全般に関する勧告はなされていないが、法曹三者については前掲パラ7を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、人権教育・啓発・広報全般に関する取組として、人権教育及び人権啓発の推進に関する法律、「人権教育のための世界計画」の取組、裁判官、本規約を含む人権関係諸条約の日本語による周知、公務員及び一般市民に対する人権教育・啓発、人権意識向上のための施策について報告している¹⁴。

第5回審査の総括所見における勧告については、「裁判所においては、…国際人権規約に関する情報を広める措置が採られていると承知している」¹⁵、裁判官の義務研修の場において、「国際人権規約の適用及び解釈についても言及されていると承知している」¹⁶、法曹資格取得前の司法研修において「国際人権規

高裁判所の権限に属する。

¹² CCPR/C/JPN/CO/5 パラ7

¹³ CCPR/C/JPN/6 パラ6

¹⁴ パラ7～22

¹⁵ パラ15

¹⁶ パラ16

約や自由権規約委員会に関するカリキュラムが組み込まれていると承知している」¹⁷、検察職員に対する義務研修において「本規約に関する講義及び犯罪被害者の保護・支援、女性に対する配慮等に関する講義を実施している」¹⁸と報告している。

(3) 現状

第5回審査の総括所見における委員会の勧告は、規約上の権利が侵害された個人が、効果的な救済措置を受けることを確保するという締約国の条約実施義務（第2条）との関連で、「規約の規定を直接適用した国内裁判所の裁判例に関する情報が、最高裁判所が規約違反ではないと判断したもの以外には乏しい」との指摘を前提としている。しかるに、政府の報告は、形式的なものにとどまっており、効果的な救済措置の中心である司法救済を担う法曹三者が、裁判実務の中で規約を直接適用することが具体的に可能となるように、規約の適用解釈についての専門的研修が必要であるとの委員会の問題意識に応える具体的な報告とはなっていない。

なお、当連合会は、会員である弁護士に対して、共通コア文書II.C.3.(6)記載のとおりテーマで研修を行ったほか、今後も国際人権法に関する研修を継続する予定である。

さらに、人権教育については、第2回普遍的定期的審査の結果文書（2013年3月）において、公務員や法執行官に対する人権教育・人権研修について¹⁹、拷問等禁止条約についての第2回報告書審査の総括所見（2013年5月）において、公務員に対する研修プログラムの開発・強化や法執行官の研修における非政府組織の関与の奨励、研修プログラムの効果と影響の評価等について²⁰、社会権規約についての第3回報告書審査の総括所見（2013年5月）においては、特に、司法の専門家及び弁護士に対する条約の司法適合性についての研修について²¹、勧告がなされている。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、裁判官、検察官及び弁護士に対する研修において、特に、規約が直接適用可能であることの理解が促進され、定着するような研修プログラムを開発すべきである。
- 2) 締約国は、裁判官各自に対し、規約についての一般的意見及び日本の報告

¹⁷ パラ 17

¹⁸ パラ 18

¹⁹ パラ 123, 125, 147

²⁰ パラ 17

²¹ パラ 8

書審査についての総括所見の日本語訳が配布されることを確保すべきである。

5 国内人権機関

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

9. 委員会は、締約国が未だ独立した国内人権機構を設立していないことに懸念をもって留意する (第2条)。

締約国は、パリ原則 (国連総会決議 48/134, 付属書) に適合し、締約国が受諾した全ての国際人権基準をカバーする幅広い権限を有し、かつ、公的機関による人権侵害の申立を検討し対処する能力を有する独立した国内人権機構を政府の外に設立すべきであり、機構に対して適切な財政的及び人的資源を割り当てべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

我が国としては、政府からの独立性を有する国内人権機構の創設を重要な課題と位置付けており、機構の創設に向けて、必要な準備を続けていきたいと考えている²²。

(3) 現状

1) 民主党政府が国会に提出した「人権委員会設置法案」

2012年11月当時の民主党内閣は、「人権委員会設置法案」を閣議決定し、国会に上程したが、衆議院の解散と総選挙により廃案となった。

2) 現政権の「人権委員会設置法案」に対する態度

現在の政権党である自由民主党は、国内人権機関を「断固設けないこと」を公約として公表している。

3) 国際人権条約に対する最近の裁判所の態度

従来、当事者が法律上の主張として、国際人権条約違反を申し立てても、裁判所はこれを無視し、何らの判断を示すことなく判決を言い渡すことが通例であった。しかし、最近になって、2013年9月4日付けの最高裁判所大法廷決定において、非嫡出子の相続分を嫡出子の半分と定める民法の相続規定について、日本が批准している自由権規約、1993年の自由権規約委員会の勧告、2010年の子どもの権利委員会の勧告を引用して、嫡出子であるか否かによる相続分の差別は違憲で許されない、との判断を示した²³。

また、2013年3月14日の東京地方裁判所判決は、成年後見を受けていることにより、被後見者の公職選挙権を一律に奪う公職選挙法の規定は、「障害

²² パラ 2

²³ 平成 24 (ク) 984 号, 985 号遺産分割審判に対する抗告棄却決定に対する特別抗告事件の決定

者の権利に関する条約」(以下「障害者権利条約」という。)及び国際人権基準に違反するものとして、無効と宣言した。

このように、国際人権法を裁判基準として適用する判例は、徐々にではあるが増加する傾向が見られる。

4) 現時点における国内人権機関設立をめぐる国内の状況

現在の政権が、国内人権機関を積極的に創設する考えを持っているとは評価できない。しかし、日本国内における客観的な人権状況は、一日も早い国内人権機関の創設が求められる状態である。

日本においては、近年ではとりわけ次のような人権侵害事例が頻発し、それら人権侵害に対する対策が喫緊の課題となっている。

① 子どものいじめ・体罰・虐待問題の分野において

日本においては学校、会社をはじめとする人の集合体の中で、その構成員が他の構成員から肉体的、精神的苦痛を伴うような、いわゆるいじめを受けるということが、日常的に多くある。

また、いじめは学校を舞台として生ずる病理現象であり、教師による体罰、競争主義的な教育環境などが複雑に絡み合って生まれる。学校社会におけるいじめだけでなく、子どもに対する学校や家庭など全ての生活場面における体罰、虐待、屈辱的な取扱いは、日本社会が解決すべき大きな人権課題とされている。

国連子どもの権利委員会は、このような子どもの人権状況に懸念を示し、日本政府に対して、過去3回にわたって、パリ原則に沿った独立した監視機関の設置を勧告している。

いじめによる自殺が社会問題となるなかで、2013年、いじめ防止対策推進法が成立した。しかし、いじめ防止対策推進法は、重大ないじめ事案への対処として、学校・地方公共団体に調査を行う組織・機関を設置すると定めているが、いじめ防止の目的も含め常設の子どもの権利に関する第三者機関を設けていない。しかも、いじめを受けた子どもといじめを行った子どもの二者間の問題としてのみ捉え、被害者に対してはケアを、加害者には規範意識をという構造であり、加害者も援助が必要な子どもであるという視点がない。

現在、全国の少なからぬ自治体では、いじめ問題調査のための第三者委員会を設置するようになってきているが、その多くが事件発生後、特例的に設置されるものであり、委員の選任、調査権限、勧告権限等について透明性と公正性が担保されておらず、自らの事務局をもたないなどその独立

性も希薄であり、本来の人権救済機関とはほど遠い。子どもの人権の伸長、救済、侵害の予防のためにも国内人権機関の設置が必要である。

② 障がいのある人の権利救済の分野において

2014年2月、日本で障害者権利条約が発効した。その批准に向けて、日本は2013年6月「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（以下「障害者差別解消法という。）を制定した。

この法律は、2006年に国連が採択した障害者権利条約批准に要する国内法整備として、行政機関及び事業者に対して、障がいを理由とする不当な差別的取扱いの禁止を義務づけた点においては高く評価できる。しかしながら、この障害者差別解消法においては、民間事業者には「合理的配慮義務」が課されておらず、またその実施調整については従来の労働局紛争調停委員会に委ねている。また、同条約第33条において、この条約に定める権利の監視、救済、政策提言、人権教育を担うパリ原則に則した機関を設置することを義務づけている。にもかかわらず、障害者差別解消法においては、障がい者の権利への侵害に対応する調査救済機関を設置せず、現在の市町村の行政機構及び労働行政をこれに当たらせるとのみ定めている。

また、「パリ原則」に沿った監視機関（国内人権機関）の欠如を指摘しなければならない。

なお、既に「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」が2012年10月1日に施行されたが、そこでの救済対象となるのは、障がいのある人に対する、①養護者による虐待、②施設における虐待、③事業所（使用者）による虐待に限られ、学校、医療機関（例えば精神病院）、行政機関（例えば刑務所）での虐待が除かれている。また、不当差別や合理的配慮の欠如はこの法律の対象とはなっていない。新聞報道によれば、法施行前の2012年3月から9月までの半年間に1500件を超える障がい者虐待事件が認知されているが、これらが適切に解決されたとの報告はない。

また、社会的支援が必要な障がい者についての「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」が制定されているが、その障がい者が65歳に達すると自動的に「介護保険法」の対象者に移行され、支援に対する自己負担金が発生するという問題が存在する。

③ 公権力による人権侵害救済のために

現在ある「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」は、国内人権機関ができるまで暫定的に法務省内に事実上設置された苦情処理機

関として位置づけられている（行刑改革会議提言）。同検討会は、法定されたものではなく、法務大臣の私的な機関に過ぎない。

一方、刑事施設視察委員会、留置施設視察委員会は各拘禁施設に置かれ、当該拘禁施設の運営について意見を述べる権限を有するが、個別の被収容者の人権侵害申立て事案について調査し、救済措置を講じる権限を全く有しない。したがって、国内人権機関がどうしても必要であるし、その設置は、行刑改革会議提言で既に予定されているところである。

なお、日本が批准している拷問等禁止条約では、国内防止メカニズム（NPM: National Preventive Mechanism）の設置が求められているが、これに対応する機関が日本には存在しない。

- ④ 日本の弁護士会及び弁護士会連合会は、国内人権機関の早期設立を要請する決議をしている。

5) 現時点における国内人権機関設立をめぐる国際的状況

① 国連人権理事会による勧告

国連人権理事会は、安全保障理事会、経済社会理事会と並ぶ三大理事会の一つとして2006年に発足した。

国連人権理事会は、各国の人権状況について定期的に審査し、改善を勧告する制度をもっており（普遍的定期的審査（略称UPR））、日本の人権状況についてはこれまで2度の審査が実施された。

2008年5月の第1回審査では、日本が未だに国内人権機関を設立していないことについて、かなりの国から指摘を受け、勧告された。日本政府は、その勧告を「フォローアップする」と公式に表明した。2012年10月に行われた第2回審査においては、未だにその約束が履行されていないことが指摘されたが、このときも、日本政府は、その勧告を「フォローアップする」と表明した。

国連人権理事会が、日本政府に対して、国内人権機関の早期設立を勧告し、日本政府がこれをフォローアップすると約した意味は極めて重い。それは国連及び国際社会に対する公約であり、必ず実行しなければならないからである。

さらに、日本政府は、拷問等禁止条約選択議定書の批准についても、フォローアップすることに同意している。この選択議定書は、国内にも拘禁施設に対する訪問機能を持った国内拷問防止機関を設置することを義務づけるものであり、外国の例にあるように、国内人権機関がその機能を果たすことも充分想定される。

② 国際人権諸条約に基づく各条約機関の勧告

国際人権規約及び人権諸条約により設置された条約機関は、日本政府に対して再三にわたり、国内人権機関の設立を求めてきた²⁴。

2013年5月に行われた社会権規約の第3回審査においては、「委員会は、…国内人権機構の設立を迅速化するよう要求」した²⁵。また、「締約国に対し日本の司法研修所の課程並びに司法の専門家及び弁護士のための研修プログラムが経済的、社会的及び文化的権利の司法適合性を適切に扱うことを確保するよう要求」した²⁶。

さらに、2013年5月に行われた拷問禁止委員会による第2回審査の際には、各委員から、国内人権機関について質問が続出した。例えば、メネンデス委員（日本担当）は、「国内人権機関は、基本的な人権を実現するために必要である。今回の政権の下で実現を」と指摘した。これに対して、日本政府は、「人権委員会設置法案が2012年11月に国会に上程されたが、廃案となった」と答弁した。また、この回答に対して、Tugusi委員が、「独立した国内人権機関を設置する予定があるのか」と質問したところ、日本政府は、「今後の予定については、現在検討中で、答えられない。」と回答している。

2013年5月31日、同委員会は、「締約国が人権の促進及び保護のための国内機構の地位に関する原則（パリ原則）に準拠した国内人権機構を未だに設置していないことに懸念をもって留意する。（第2条）

普遍的・定期的レビューにおいて示された締約国のコミットメント（A/HRC/22/14/Add.1, para. 147.47 以下参照）に留意し、委員会は、締約国に対し、パリ原則に準拠した、独立した国内人権機構の設置促進を要求する」と勧告した。今回、正式に勧告として国内人権機関の設置促進が指摘され、その中で、UPRに触れていることが注目される。

③ ディエン報告書

2006年、国連人権委員会（現国連人権理事会）が任命した、現代的形態の人種主義、人種差別、外国人嫌悪及び関連する不寛容に関する特別報告

24 1998年6月子どもの権利委員会、1998年11月国際人権（自由権）規約委員会、2001年3月人種差別撤廃委員会、2001年9月国際人権（社会権）委員会、2003年7月女性差別撤廃委員会、2004年2月子どもの権利委員会、2007年8月拷問禁止委員会、2008年10月国際人権（自由権）規約委員会、2009年8月女性差別撤廃委員会、2010年3月人種差別撤廃委員会、2010年6月子どもの権利委員会、2013年5月国際人権（社会権）規約委員会、2013年5月拷問禁止委員会

25 パラ8

26 パラ7

者であるドウドウ・ディエン（セネガル）が、日本訪問を踏まえた報告書²⁷を国連に提出し公表した。

その中で報告者は、(i)日本における人種差別の存在を認め、かつそれと闘う政治的意志を表明すること、(ii)差別を禁止する国内法令を制定すること、(iii)人種、皮膚の色、ジェンダー、世系、国籍、民族的出身、障がい、年齢、宗教及び性的指向など、現代的差別における最も重要な分野を集約した、平等及び人権のための国内人権機関を設置することなど 24 項目にわたる勧告を行った。

6) まとめ

以上見てきたように、日本国内において、障がい者、高齢者、女性、外国人等の差別に対処できる人権救済機関の必要性が高まっており、ただそれが政権党を突き動かすほどの力となり得ていないのが問題である。

国際社会は、日本に対し、国会人権機関を早期に設置するよう強く求めており、国内人権機関の設置は、国際社会において責任ある日本の立場としても、直ちに実現すべき喫緊の課題である。国際社会から日本の人権状況を見て、世界に恥ずかしくない日本に少しでも近づける努力が求められている。にもかかわらず、現在の日本政府は国内人権機関設立の方向性すら示していない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

人権委員会設置法案を担当する法務省としては、法案の成立を真剣に考えている。当連合会は、民主党が提案した法案を全体としては評価するものの、パリ原則に基づく国内人権機関の在り方としては、なお以下の点を改善すべきものとする。

- 評価すべき点
 - 保護・救済の対象とする人権を、旧法案の「差別と虐待」から人権一般へと広げた。
 - よって公権力による人権侵害も救済の対象に含まれることとなった。
 - 法制上は、独立して権限を行使できる国家行政組織法第3条の委員会とされた。
 - 旧法案にあった表現、報道取材の方法を規制する条項を省き、報道の自由を侵害するおそれをなくした。
- 総括所見に盛り込むべき諸点

27 E/CN.4/2006/16

- 1) 取り扱う人権の範囲が、社会権規約など、国際人権法上認められる全ての人権に及ぶことを明記すべきであり、国際人権基準に照らしての政策提言、調査を行う権限を明記すべきである。
- 2) 委員の数が5名と少なく、また事務局職員は法務省人権擁護局職員の移行が予測され、人的に小規模となることが明らかで、多分野また全国的な活動の展開に必要な人的、財政的資源が確保されていない。
- 3) 人権委員会は、全国各地には事務所を有しない。そうすると権侵害を受けた者が、簡易迅速に申立てを行うことを通じて、人権侵害による被害の救済を目指すものであるから、全国どこにいても、申立てを受け、救済を受けることのできる地方委員会が設置され、人権委員と事務局が常駐することが望まれる。

もし仮に、地方における案件の処理を法務省の職員である地方法務局長に委任することが不可避であるとしても、公権力による人権侵害の申立てにかかわる事案については、人権委員会独自の管理体制が確保されるべきである。

- 4) 公的機関による人権侵害については、人権機関による調査に応じることが法的義務として明記されるべきである。
- 5) 政府からの独立性を実質的に確保するためには、法務省ではなく、内閣府に設置すべきである。
- 6) 委員の人選、委員会事務局体制、予算の規模などについて、次のことが法律に明記されるべきである。
 - ①委員の選任基準、選任の手続
 - ②事務局の規模、法務省との人事交流はICCの認証基準を充たすものとする
こと
 - ③地方における人権救済を地方法務局長に委任するとしても、公権力による人権侵害事案への適切な対応ができるようにすること
 - ④刑事被拘禁者、障がい者、外国人など諸分野での人権救済の事案に対応できる人員予算を確保すること
 - ⑤国際人権法上の人権、高齢者・障がい者の人権、女性の人権、在日外国人の人権等について、エキスパートを要請確保するシステムが必要である。
 - ⑥国際人権機関との関係、なかでも政府報告書作成などについての人権委員会が関与する権限を明記すること
 - ⑦新たな法案、行政の変更等について、国際人権規約の観点に基づいた調査、評価と政策提言をなす権限を明記すること。

第2 逐条報告その他

以下の記述は規約の条項に沿って争点を配列しているが、複数の条項に関係する争点については1箇所で記述し、相互に参照する旨付言している。

第2条：規約実施義務

1 外国人問題

1-1 入管法の改正

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）改正により、2012年7月から新たに導入された在留管理制度によって、法務大臣が日本に中長期間在留する外国人の在留状況を正確かつ継続的に把握できることとなった。法務大臣が把握したこれらの情報は、入管法改正とともに新設された外国人に係る住民基本台帳に反映され、これらの外国人に対する充実した行政サービスを行うことが可能となる²⁸。

(3) 現状

1) 入管法改正の目的

2012年7月から導入された新しい在留管理制度の導入の目的は、外国人による犯罪の防止や、外国人による犯罪の原因とされている在留資格のない外国人を減少することにある。その目的のために日本に在留する外国人全て（特別永住者を除く。）に対する管理を強化することが今回の改正の内容である。

しかし、日本においては、外国人によるいわゆるテロ行為が行われたことはなく、また、外国人による一般刑法犯が日本人と比べて特に高率であるという証明はなされていない。また、在留資格のない外国人の数は、2000年1月には251,697人であったところ、2011年1月には67,065人にまで減少しており、このように管理を強化する根拠が存在しない。在留管理の強化は、外国人のプライバシー権を侵害し、外国人のみを対象とする管理の強化は差別的な取扱いであり、日本社会における民族的な少数者に対する差別や偏見を助長するおそれがある。

²⁸ パラ 24

2) 強化された管理

- ① 今回の改正により、中長期間日本に在留する外国人(特別永住者を除く)は、
 - a 住所を移転したとき
 - b 就労や留学などを目的とする在留資格を持つ外国人が、その所属する機関を移ったとき
 - c 日本人などの配偶者の在留資格で在留している者に、離婚又は配偶者との死別の事由が生じたときに、いずれも 14 日以内に法務省に届け出なければならないこととなった。届出が遅れたとき、届出を怠ったときは、刑事罰(罰金)を科され、在留資格の取消等の対象にもなる。このような刑事罰をもって強制する住所の移転の報告義務は、日本人に対しては科されていない。
- ② 日本人などの配偶者に対する在留資格取消制度が創設され、住所の移転の届出などを通じて入国管理局が日本人配偶者との別居、離婚、死別などを知ったときには、日本人配偶者の在留資格を取り消して日本からの退去を命じることができるようになった。

改正法は、別居に正当な理由のあるときは取消をしないとしているが、どのような場合が正当な理由に当たるのか法律上明記されていない。特に、日本人配偶者などの不貞行為が理由で別居に至ったような場合に、裁判所で係争中でない限り在留資格が取り消されるおそれがある。
- ③ 今回の改正により外国人登録制度は廃止されたが、永住者を含む中長期間日本に在留する外国人は、新たに発行される「在留カード」を常時携帯することを義務付けられることとなった。その対象から除かれたのは、日本の旧植民地出身者である特別永住者のみである。この常時携帯義務に違反した者には、刑罰(罰金)を課すことができる。

特に、永住外国人に、生涯在留カードを携帯することを義務付け、これに違反したときは刑罰を課すことの合理性はなく、不当な差別的取扱いとなる。
- ④ 外国人登録制度の廃止に伴って日本人だけを対象としていた住民基本台帳に、中長期間日本に在留する者も搭載することとなった。この住民基本台帳への記載を基に、地方自治体の行政サービスが与えられることとなった。しかし、在留資格を持たない外国人については、これまで外国人登録制度の対象になっていたのに対し、住民基本台帳にも搭載されないこととなった。在留資格のない者には在留カードも交付されないから、在留資格

のない外国人については、その住所等を公に証明する手段はなくなった。このため、これまで、在留資格の有無にかかわらず外国人に給付されてきた行政サービスが行われない可能性がある。例えば、子どもの就学、母子健康保健、予防接種などの公衆衛生上の措置、緊急の医療などの面でのサービスを在留資格のない外国人が受けることができなくなる危険がある。政府は、在留資格のない外国人に対しても、これらの行政サービスを引き続き行うと表明しているが、公的に住所等を確認できない外国人に対して、どのような方法で対象者を特定し、サービスの内容の広報や実際の給付を行っていくか、自治体ごとの対応に任されているものが多い。

- ⑤ 日本の旧植民地出身者で、日本に永住している特別永住者については、在留カードを交付する対象者にはならなかったものの、新たに発行される「特別永住者証明書」について、これを常時携帯することは義務付けられなかったが、発行された証明書を必ず受け取って保管し、国から求められれば提示することは義務付けられている。この義務に違反した時は、刑罰が科される。政府は、特別永住者証明書を特別永住者の身分を証明する便宜を与えるものであると説明しているが、特別永住者の身分の証明は、住民票によっても可能であり、特別永住者証明書の提示の義務付けは、なお特別永住者への管理を目的としていると見るべきである。
- ⑥ なお、2006年に行われた入管法の改正により、特別永住者を除く全ての外国人は、日本に入国するに当たって、指紋情報と顔写真の情報を国に提供することを求められることとなった。その目的は、外国人テロリストの入国防止にあるとされているが、日本において外国人がテロ行為を行った例は見当たらず、過去に退去強制歴のある者の入国拒否なども目的としている。入国時に採取された指紋と顔写真は入国審査に利用するものとされているが、例外として他の政府機関が犯罪捜査などの目的に利用することも可能である。これらの取扱いは、外国人のプライバシー権を侵害し、社会に、外国人・民族的少数者に対する偏見を生じさせるおそれがある。

1-2 外国人労働者の受入れ

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

いわゆる単純労働者の受入れについては、国民のコンセンサスを踏まえつつ

十分慎重に対応することとしている²⁹。

(3) 現状

政府は、現時点において、いわゆる単純労働を目的とする外国人の入国は認めないものとしている。しかしながら、他方、過酷な労働条件を避けることのできない労働現場では慢性的な労働力不足が生じており、日系人の受入れ、研修・技能実習制度等、政府としては表向き労働力不足への対応を目的とする制度ではないとする制度を通じて、実質的には外国人労働者が日本に入国・在留し、最も過酷な労働現場を担いつつあるという現状がある。

そして、表向きの目的と実態の乖離の結果、労働者としての外国人の人権の尊重がおろそかになっている。アジア諸国との間の経済連携協定に基づく看護及び介護の分野における外国人受入れも同様の危険が指摘されている。さらに、政府が労働力としての受入れを検討する場合も、日本の労働力市場へ影響、国民経済への効果が重点的に議論され、外国人労働者が、差別なく、日本において安定した生活を築く権利の視点が欠落している。

1-3 外国人の就労に対する態度

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/C0/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、職業安定法が、職業紹介、職業指導等において国籍等を理由とする差別的取扱いを受けないことを規定し、同法に基づく職業紹介等が、日本人と同様に、外国人に対しても行われているとする。また、事業主に対し、2007年度に策定された「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」等に基づき、外国人労働者の雇用管理の改善指導を進めているとしている³⁰。

(3) 現状

1) 職業安定法は、職業紹介などでの外国人に対する差別的取扱いを禁止し、労働基準法第3条は、労働者の国籍を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的取扱いをしてはならないとしている。

しかし、労働条件に関する国籍に基づく差別について、具体的にこれを摘発し、刑罰を課した等の報道等は見当たらない。また、雇い入れの場面における差別的待遇を禁止する規定は存在せず、一定割合の外国人の雇用を義務

²⁹ パラ 26, 27

³⁰ パラ 28, 29

付けたり、事業者に、雇用された外国人に対して言語面でのサポートを行わせるなどの積極的施策は行われていない(「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」は、わずかに労災防止のために必要最小限の日本語教育を指導するのみである。)

この結果、日系人を中心とする就労に制限のない在留資格を有する定住外国人は、日本人と比べて、企業から直接雇用される者の比率が少なく、派遣業者、請負業者などによって一定期間、派遣先の企業などで就業する間接雇用形態の労働者の比率が多い。このことは、日本に定住する外国人に対する就職における差別が存在することを示している。

- 2) 政府報告書が指摘する「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」は、2007年10月1日から施行された雇用対策法の改正を受けて策定されたものである。同法の改正は、全ての外国人(特別永住者を除く)の就職・離職の都度、その氏名、在留資格、在留期限、国籍等を厚生労働大臣に報告するよう、罰則をもって、事業者に対して義務付けるとともに、その報告制度によって厚生労働省が取得した情報を、入国管理局を所管する法務省に提供することとしたものである。この制度は、外国人労働政策の立案のためだけではなく、個々の外国人の在留管理を目的とするものである。日本人労働者についてこのような報告を事業者に義務付ける制度は存在しない。また、永住者や日本人の配偶者等について、その就労場所等を国が把握しなければならない理由はなく、外国人のプライバシー権を侵害し、外国人に対する差別や偏見を助長するものである。

1-4 外国人相談

- (1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6) 要旨

外国人をめぐる様々な人権問題に対しては、人権相談及び人権侵犯事件の調査・処理を通じて、人権侵害による被害の救済及び予防を図っている、全国8か所に「外国人のための人権相談所」が設置されている³¹。

- (3) 現状

人権相談及び人権侵犯事件の調査処理は、法務省の人権擁護局が担当しており、人権擁護局の人事及び職務運営は、法務大臣に決定権がある。法務省は、

³¹ パラ 37

入国管理局も所管している。したがって、人権相談及び人権侵害事件の調査処理は、政府から独立した機関によって行われているものではなく、特に入国管理局との関係での公務員による人権侵害を予防することは困難な制度である。

現に 2011 年の人権侵害事件のうち警察官以外の法執行機関による救済申立て事件の申立ては、全国でわずかに 16 件であり、同年中に、要請、勧告等を行った事案は存在しない。また、外国人に対する差別を問題にした人権侵害事件の申立ては全国で 69 件のみであり、同年中に、要請、勧告等を行った事案は存在しない。

なお、後述のとおり、入管施設への収容、在留資格の更新や変更などに関する国の処分に対しては、行政不服審査法の適用がなく、不服があるときは、直ちに訴訟を提起するしかないことに鑑みれば、外国人の人権相談及び人権侵害事件の調査処理の存在意義は本来大きいと認められるところであり、この点で現下の制度が極めて不十分であることは明らかというべきである。

1-5 在日外国人の子どもたちに対する教育

1-5-1 高校無償化からの朝鮮高級学校生徒の排除

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

31. 委員会は、朝鮮学校に対する国の補助金が通常の学校に対するものよりも相当低く、民間の寄付金に強く依存しているが、私立の日本人学校やインターナショナル・スクールとは異なり、これらの学校が免税対象外又は税金控除対象外であること、また、朝鮮学校の卒業証書がそのまま大学入学資格として認められないことを懸念する。(第 26 条及び第 27 条)

締約国は、国による補助金を増大し、朝鮮学校への寄付を行う者に他の学校に寄付を行う者と同じ財政的な利益を与えることによって、朝鮮学校への適切な資金援助を確保し、朝鮮学校の卒業証書を直接大学入学資格として認めるべきである。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、2010 年 4 月、公立高等学校の授業料無償化、私立高等学校等の生徒に対する高等学校等就学支援金（以下「就学支援金」という。）支給制度を創設し、各種学校である外国人学校についても「高等学校の課程に類する課程」を置くものとして文部科学大臣の指定を受けた場合には、就学支援金の対象とな

ると述べている³²。

(3) 現状

政府は、就学支援金制度の立法段階において、朝鮮高級学校の生徒（韓国・朝鮮・日本国籍者を含む。）については、朝鮮民主主義人民共和国（以下「北朝鮮」という。）側の日本人拉致事件等を理由として、適用対象から外すとしていたところ、人種差別撤廃条約第3回～第6回日本政府報告書に対する委員会の総括所見において、「委員会は以下の事項を含め、子どもの教育に差別的な影響を及ぼす行為について懸念を表明する：(e) 締約国において現在国会にて提案されている公立及び私立の高校、専修学校並びに高校に相当する課程を置く多様な機関の授業料を無償とする法制度変更において、北朝鮮の学校を除外することを示唆する複数の政治家の姿勢」との見解が表明され³³、朝鮮高級学校の生徒に就学支援金を適用するかを留保したまま制度が施行された。

その後、文部科学大臣は、制度施行後、韓国学校、中華学校等37校の外国人学校を就学支援金対象校として指定する一方、朝鮮高級学校に対してのみ約3年間も指定を留保した上、日本人拉致問題の進展がないことなどを理由として、現行の省令を改正し、就学支援金を支給しないこととした。

朝鮮高級学校は、文部科学省が定めた「高等学校の課程に類する課程」の審査基準を充たしており、朝鮮高級学校生徒に対する就学支援金の不支給は、北朝鮮政府と日本政府との政治外交問題を理由とする差別的取扱いである。

1-5-2 朝鮮学校卒業生の大学入学資格

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ31を参照。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

政府は、外国人の子女は、外国人学校において教育を受けることも可能であり³⁴、2003年9月には、外国人学校の卒業生の大学入学資格について、個々の大学の審査に任せるという弾力化を図ったと述べている³⁵。

(3) 現状

朝鮮学校は、他の外国人学校・民族学校と同じく、学校教育法上の「学校」として認められておらず、その結果、朝鮮学校を卒業しても、公的には卒業資

³² パラ32

³³ CERD/C/SR.2004及びCERD/C/SR.2005、2010年4月6日 パラ22

³⁴ パラ31

³⁵ パラ34

格としては認められていない。

その上、上記大学入学資格の弾力化措置によっても、「本国」と日本との国交がない朝鮮学校については、その学習内容が本国で正規過程として位置付けられているか否か照会不能であるとの理由から、その卒業生については、他の外国人学校や民族学校と異なり、当然には大学入学資格が認められず、各大学の自主的判断に委ねることとされたため、最も日本の学校に類似した教育システムが整っている朝鮮学校を、大学入学資格が認められる外国人学校から排除するという、外国人学校・民族学校間の新たな差別を生んでいる。

その結果、2007年1月には、玉川大学一般入試に出願しようとした朝鮮学校の生徒が受験を拒否される事件が発生した。

当連合会は、2008年3月24日、朝鮮学校を申立て人とする人権救済申立て事件に関連し、以上の差別的取扱いは、朝鮮学校に通い又は通おうとする生徒の学習権を侵害するものであるとして、内閣総理大臣、文部科学大臣宛にこのような取扱いを改めるよう勧告しているが、現在においても政府はこの勧告内容を実現していない。

1-5-3 朝鮮学校学生に対する差別的言辞・言動・暴行・嫌がらせ

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、2002年9月の日朝首脳会談において、北朝鮮側が日本人の拉致の事実を正式に認めたこと等から、在日韓国・朝鮮人児童・生徒らに対する嫌がらせ、脅迫、暴行等が発生したことについて、人権擁護機関において在日韓国・朝鮮人児童・生徒が多数利用する通学路等においてパンフレット・チラシ等の配布、ポスター掲示等の啓発活動を行うとともに、これらの活動を通じて、在日韓国・朝鮮人児童・生徒に対し、嫌がらせ等を受けたときには、法務省の人権擁護機関に相談するよう呼びかけ、2006年7月及び2009年4月に北朝鮮がミサイルを発射したとの報道がされた際並びに2006年10月及び2009年5月に北朝鮮が核実験を行ったと公表した際にも同様の対応を実施したと述べている³⁶。

(3) 現状

2002年9月以降も、朝鮮学校学生に対する差別的言辞・言動・暴行・嫌がら

³⁶ パラ 36

せは、ことに北朝鮮政府との間に外交問題が発生するたびに、全国的規模で数百件単位で集中的に発生し、学生らは集団登下校、教員・保護者同伴通学などで対応するという事態が繰り返されてきた。こうした事態に対し、当連合会は、在日コリアンの子どもたちへの嫌がらせや脅迫的言動を防止するための対策を直ちに講じるとともに、国籍や民族が異なっても、何人も安全・平穏に生きる権利を保障し、そのための方策を講じ、実現することを要請した。

しかし、2009年12月4日午後には、授業中の京都朝鮮第一初級学校の門前に「在日特権を許さない市民の会」（以下「在特会」という。）を名乗る男性ら約10人が集まり、拡声器を用いて、同校が隣接する市の公園に朝礼台等を置いていることを非難し、その際、人種的憎悪に基づく言葉を1時間にわたって浴びせ続け、門を開けることを繰り返し求め、公園にあったスピーカーの線を切断するなどの事件があった。その様子を撮影した動画がインターネットで流され、当該動画に対して人種的憎悪に基づく多数の賛同意見書き込まれた。

事件を起こした男性らのうち4人は、威力業務妨害、器物損壊、侮辱罪に処せられたが、7人は不起訴となり³⁷、同校への攻撃は2010年1月14日及び同年28日にも繰り返されたが、上記2回の示威活動に際しては、在特会のウェブサイト上において予め示威活動を行うことを予告し、不特定多数の者に対し示威活動への参加を呼びかけたことから、2回目の示威活動には約30人が、3回目の示威活動には多数の者が参加した。また、2回目の示威活動に際しては、予め主催者から京都南警察署に対し「同校による隣接公園の不法占拠を許さない」として京都朝鮮第一初級学校前の道路使用許可申請が行われ、これが許可されたことから、同日、同校前にパトカー10台、警察官100人が出動し京都南警察が周囲を警備していた。さらに、3回目の示威活動前には、京都地方裁判所が同校の周囲200メートル以内での示威活動等を禁止する旨の仮処分決定を行っていたが、これに違反して示威行動が行われた。

同校は、在特会による示威活動は人種差別を扇動する言動であり、同校の人格権を害し民族教育を行う権利を侵害し、同校の名誉を毀損し、専ら在日韓国・朝鮮人に対する差別・憎悪・敵意・反感を扇動する目的で行われたものであったとして、在特会及び示威活動に参加したメンバーらに対し損害賠償及び同様の示威行為（街頭宣伝行為）の差止めを求めて京都地方裁判所に提訴した。2013年10月7日、京都地方裁判所は、人種差別撤廃条約第2条第1項が締約国に対し人種差別を禁止し終了させる措置を求めていること、同条約第6条が締約国

³⁷ 京都地方裁判所平成22年（わ）第1257号

に対し、裁判所を通じて、人種差別に対する効果的な救済措置を確保するように求めていることを斟酌して、在特会及び示威活動に参加したメンバーらに対し賠償を命じるとともに、街頭宣伝行為を差し止める旨の判決を行った。

在特会及びそのメンバーらは、京都地方裁判所の判決に不服があるとして控訴したことから、現在大阪高等裁判所において審理が行われている。在特会及び同会のメンバーらは、上記京都地方裁判所判決を批判する排外デモを京都市内で行うなどしているが、マスコミの中には在特会の活動を支持するような報道を行うものや、市民の中にも在特会の活動に賛同する者があり、人種差別的思想の流布や人種差別の扇動等が懸念される現状にある。

人種差別撤廃条約第3回～第6回日本政府報告書に対する委員会の総括所見は、「委員会は、在日韓国・朝鮮学校(Korean schools)に通う生徒を含むグループに対する不適切で下品な言動…が継続的に起きていることに懸念をもって留意する」とともに、「(a) 本条約第4条の差別を禁止する規定を完全に実施するための法律の欠如を是正すること。(b) 憎悪的及び人種差別的表明に対処する追加的な措置、とりわけ、それらを捜査し関係者を処罰する取組を促進することを含めて、関連する憲法、民法、刑法の規定を効果的に実施することを確保すること。(c) 人種主義的思想の流布に対する注意・啓発キャンペーンを更に行い、インターネット上の憎悪発言や人種差別的プロパガンダを含む人種差別を動機とする違反を防ぐこと。」を勧告したが³⁸、その勧告内容は実現されていない。

2 障がい者施策

2-1 障がい者差別禁止法の制定

(1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6) 要旨

- 1) 政府は、障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備などをするため、全閣僚を構成員とする「障がい者制度改革推進本部」を設置した。
- 2) 政府は、2010年6月に改革の工程表を閣議決定し、その中で「障害を理由とする差別の禁止に関する法律(仮称)の制定」を掲げた³⁹。

(3) 現状

³⁸ CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ 13

³⁹ パラ 39

- 1) 2006年12月13日に第61回国連総会で採択された障害者権利条約は、締約国に対し、あらゆる人、機関又は民間企業による障がい理由とする差別を撤廃するための全ての適当な措置を執ることを求めている（第4条第1項e）。
- 2) 2007年3月、当連合会は日本政府に対し、障害者権利条約の早期批准と批准に必要な国内法整備の一貫として「障がい理由とする差別を禁止する法律」の制定を求めた。
- 3) 日本政府は2007年9月に障害者権利条約に署名し、国内での批准も承認され、2014年1月20日付けで国連に寄託された。しかしながら、次項のとおり、国内法の整備には課題が残る。
- 4) 2013年6月、障害者差別解消法が成立した。しかし、(1) 差別の一類型である合理的配慮義務違反につき、行政機関等は法的義務となっているのに対し、民間事業者は努力義務にとどまるとする点、(2) 権利侵害の救済機関として、パリ原則に則った政府から独立した人権機関を創設することなく、既存の機関を利用することを想定している点については、いまだ不十分であり、今後の改善が期待される。

2-2 障がい者福祉施策

- (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

2005年障害者自立支援法及び2010年12月成立の同法一部改正法により、利用者負担を応能負担に変更し、相談支援・障がい児支援の強化、グループホームの家賃助成等により地域生活施策の充実を図っている⁴⁰。

- (3) 現状

当連合会は2011年10月、第54回人権擁護大会にて「障害者自立支援法を確実に廃止し、障がいのある当事者の意見を最大限尊重し、その権利を保障する総合的な福祉法の制定を求める決議」を採択した。

障害者自立支援法については、応益負担制度を法の骨格として導入されたが、障がいゆえに生じる不利益や負担を本人の責任に帰する仕組みは、障がいのある人が他の者と平等に生きる権利が保障されるとする障害者権利条約の精神に違背し、また、生きるために必要不可欠な支援を「益」とみなし「障がい」を

⁴⁰ パラ 40

自己責任とする仕組みは障がい者支援の基本理念に反しているとして、「このままでは生きていけない」という障がいのある人自身から激しい批判の声が湧きあがった。2008年10月には、障害者自立支援法は違憲であるとする訴訟が全国で一斉に提起され、訴訟は第二次、第三次と続いた。

国（厚生労働省）（以下「国」という。）は、それらの障がいのある人たちの声を受け止め、障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団と2010年1月7日、基本合意文書を調印し、障害者自立支援法の2013年8月までの廃止を確約した。

障害者権利条約を我が国で実施するためにも、同基本合意文書で確認された同法の廃止を確実に行うことが不可欠であり、違憲訴訟の意義を理解して基本合意が調印された以上、断じて『改正』などではなく、同法の『廃止』がなされなくてはならない。当連合会は、同法の確実な廃止と、障がい者の地域生活を権利として保障する法律の制定を強く求めたが、政府は2012年6月20日、これに反して同法の一部改正法である「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」の成立に留めた。

2-3 精神障がい者施策

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/C0/5）

記述なし。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下「精神保健福祉法」という。）を改正し、精神保健指定医による診察の特例措置の導入、任意入院についての病状報告制度の導入など、一層人権に配慮した医療が確保されている⁴¹。

(3) 現状

30万人を超える精神科病院の入院者は目立って減少しておらず、その約40%は5年を超える入院者である。精神障がい者施策は大量で長期の入院者を維持し続けており、通院医療と地域での生活を支える福祉資源は乏しい現状にある。

2-4 障害者雇用促進法

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/C0/5）

記述なし。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

政府は、障がい者の雇用が着実に進展しているとの認識に立ち、改善が遅れ

⁴¹ パラ 41

ているのは中小企業であるとして、中小企業における雇用が拡大するよう図っている⁴²。

(3) 現状

障害者の雇用の促進等に関する法律（以下「障害者雇用促進法」という。）が求めた「常時雇用する労働者」は言葉の素直な解釈として正規雇用をさすが、政府は、非正規雇用でよいと歪曲した見解を採り、非正規雇用を実雇用率にカウントしている。

なお、社会権規約に関する日本政府第2回定期報告に対する社会権規約委員会による最終見解において「委員会は、障害者に対して、特に労働…の権利に関連して、法律上及び慣習上の差別が依然として存在することについて懸念をもって留意する⁴³」「委員会は、締約国が、…公的部門における障害者法定雇用率の実施における進展を継続し、かつ早めることを要求する⁴⁴」とされている。

3 第一選択議定書

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

8. 委員会は、締約国が自由権規約第一選択議定書を批准しない理由の一つが、本選択議定書の批准が司法制度との関連（司法の独立を含む。）で問題を引き起こす懸念があるというものであることに留意する。

締約国は、委員会の判断が第4審でなく、かつ原則として、事実及び証拠の評価又は国内裁判所による国内法の適用及び解釈の再検討を排除しているという一貫した委員会の判断を考慮し、選択議定書の批准を検討するべきである。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

政府は、個人通報制度は条約実施の効果的な担保を図るとの趣旨から注目すべき制度と認識しているとしつつ、他方で同制度の受入れに当たって、我が国の司法制度や立法政策との関連での問題の有無、及び個人通報制度を受け入れる場合の実施体制等の検討課題につき、政府部内で検討を行っており、2010年4月には、外務省内に人権条約履行室を立ち上げたとしている。また、我が国としては引き続き、各方面から寄せられる意見も踏まえつつ、同制度の受入れの是非につき真剣に検討を進めていく、としている⁴⁵。

(3) 現状

⁴² パラ 42

⁴³ E/C.12/1/Add.67 パラ 25

⁴⁴ E/C.12/1/Add.67 パラ 52

⁴⁵ パラ 43

- 1) 第一選択議定書は、1976年の発効以来急速に加盟国を増加させ、現在114か国に上っており、アジア・オセアニア地域では韓国、フィリピン、オーストラリア、ニュージーランド等が批准しているが日本は批准していない。また、アジアには地域人権条約は存在せず、これに付帯する個人通報制度もない。

アメリカの場合は、米州人権条約の侵害を理由に個人が米州人権委員会に請願 (Individual Petition) することができるため、OECD加盟国で、いかなる個人通報制度も導入していない国は、日本を含めてごく少数である。

また、G8参加国において、個人通報制度を有していないのは日本だけであり、結局、日本は経済先進国の中で唯一個人通報制度を有していない国ということとなる。さらに、日本は、これまで人権外交を標榜し、人権理事会においても理事国となっており、アジアにおいても人権先進国として範を示す立場にあるにもかかわらず、その役割を果たせていない。

- 2) 定期的な政府報告書の審査と個人通報制度が自由権規約上の権利を確保する制度となっているが、日本は条約上の権利を確保する上で重要な一角である個人通報制度を持たないため、国内において条約上の権利が十分に確保されているとは言い難い。

その現れとして、国内の裁判で自由権規約等人権条約違反を主張しても、何ら実質的な理由を付さず、時には条約違反については判決で一顧だにされない場合すらある。このような状況下で個人通報制度が導入されるならば、国内裁判の後に自由権規約委員会での判断があり得るために、国内裁判の段階で条約上の権利侵害について十分な検討をなさざるを得なくなり、国内裁判で条約上の権利の確保が前進することは明らかである。

- 3) 当連合会は、第5回審査後、外務省、法務省との間で個人通報制度の導入につき協議を重ねてきたが、現在に至るまでその実現を見ていない。

上述のごとく、確かに、2010年外務省内に人権条約履行室を立ち上げたことは事実である。外務省によると、人権条約履行室は、個人通報制度の導入のための機関であるとの説明である。そして、人権条約履行室において、既に個人通報制度の導入に当たって事前に必要とされる検討は終了しているというのが外務省の説明である。

当連合会は法務省との間で実務者協議を継続させており、この協議を踏まえて、2012年7月には既に個人通報制度を導入している隣国韓国を訪問し、導入した場合の人員、予算等を調査した。調査によると韓国においては、個人通報制度のための特別の予算も人員も不要とのことであり、また、個人通

報制度が導入され活用されていることが国内問題の解決を前進させているというのが調査結果であった。

- 4) 我が国は、1979年に自由権規約を批准しており、その条約の実施の一手段である第一選択議定書を批准しない理由はないこと、日本は人権外交の旗印を掲げており、アジアの中で人権の分野においてもその範を示すべき立場にあること、この制度は今や条約の実施のためのグローバルスタンダードであること、自由権規約委員会の見解 (views) を踏まえた国内における具体的な制度設計については締約国の判断に委ねられるので、国内の人権を国際的なスタンダードと対比させて検討することを拒む理由のないこと、外務省内では批准に際しての事前の検討を既に終了していること、国内の人権状況の改善は党派を超えた課題としてこれに反対する理由はないことから、直ちに第一選択議定書を批准すべきである。
- (4) 総括所見に盛り込むべき勧告案
 - 1) 締約国は、第一選択議定書の批准を躊躇すべき合理的な理由は何ら存しないのであるから、直ちに第一選択議定書を批准すべきである。

1 男女共同参画社会の実現に向けた推進体制

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

1 1. 委員会は、女性に影響を与える差別的な民法の条項、例えば離婚後6ヶ月間の女性の再婚禁止や男性と女性の婚姻年齢の相違への懸念を再度表明する。

(第2条1項, 第3条, 第23条4及び第26条)

締約国は、女性の待婚期間を廃止し、男性と女性の婚姻年齢を一致させるべく民法を改正すべきである。

1 2. 委員会は、公職における女性の代表性に関する数値目標にもかかわらず、女性は国会議員(参議院)の18.2%、国家公務員本省課室長相当職以上の1.7%を占めるに過ぎないこと、及び、2010年までの国家公務員本省課室長に占める女性の割合の目標数値が5%であるなど、2008年の「女性の参画加速プログラム」において設定された数値目標のいくつかは極めて消極的であることに懸念をもって留意する。(第2条1, 第3条, 第25条及び第26条)

締約国は、2005年に採択された「男女共同参画基本計画(第2次)において設定された期間内に、法定割当て制等の特別措置をとり、また女性の代表性に係る数値目標を見直すことにより、国会、政府の最も高いレベル、及び公職における男女の衡平な代表を達成するための努力を強化すべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、2010年12月、第三次男女共同参画基本計画(以下「第三次基本計画」という。)を閣議決定した。この第三次基本計画は、2010年7月の男女共同参画会議の答申を踏まえ、各重点分野において具体的な数値目標とスケジュールを盛り込み、実効性あるアクション・プランとして策定された⁴⁶。

計画の重点分野は、15にわたり、それぞれの分野につき、基本的な考え方を定め、2020年までの長期的な政策の方向性と2015年度末までに実施する具体的な施策が盛り込まれている⁴⁷。

(3) 現状

政府は、女性差別撤廃委員会から、民法改正への具体的な取組及び意思決定過程への女性の参画を拡大するための暫定的特別措置の導入等を要請・勧告されながら⁴⁸、これらに十分応えておらず、民法改正及び男女共同参画推進は停

⁴⁶ パラ 44

⁴⁷ パラ 45

⁴⁸ CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 17, 18, 27, 28

滞したままである。

民法改正については、婚外子の相続差別規定は撤廃されたものの、それ以外の改正への取組は進んでいない。

男女共同参画推進は、第三次基本計画において、女性の政策・意思決定過程への参画を、「2020年30%を目指す」と掲げるものの、具体的には、これには到底達しない低い数値目標を掲げるものや、数値目標実現のための具体的施策を欠くものがみられる。また、議員・議員候補者・公務員・教育・研究職・企業の部課長職等へのクォータ制の導入や、公共調達において暫定的特別措置の取組を企業の受託条件とする等の法制度上の特別措置は見られず、インセンティブとしては表彰制度を導入する程度で、個人や団体に対しても適切な措置を執っていない。

男女共同参画のための国内本部機構は、内閣府の一部局である男女共同参画局が担当しているが、連絡・調整・広報の域を出ない人的・資源的にも脆弱な組織であり、男女共同参画担当大臣も専任ですらない。その機能を遂行するための権限と応分の財源を持っておらず、問題がある。

国連人権理事会による第2回普遍的定期的審査では、女性差別撤廃条約選択議定書の批准を検討すること⁴⁹、女性差別撤廃条約の国内法制度における完全な適用及び編入を確保すること⁵⁰を勧告された。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、男女の婚姻適齢を18歳とすること、女性のみ課せられている再婚禁止期間の撤廃、選択的夫婦別姓制度の採用、嫡出でない子とその母に対する差別的規定の撤廃につき、女性差別撤廃条約の規定に沿うように国内法を整備すべきである。
- 2) また、締約国は、男女共同参画基本計画の推進状況を評価するための監視制度を実効化し、女性の地位向上のための国内本部機構の活動を改善し、活発化すべきである。

2 女性の政策・方針決定参画状況

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ12を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、第三次基本計画において実効性あるポジティブ・アクションの推進

49 147.12

50 147.33

を掲げ、重点分野毎に具体的な期限と数値を設け、目標を設定した⁵¹。

国政分野では、2011年11月時点で、国会議員総数721人のうち、97人(13.5%)が女性であり、衆議院における常任委員長及び特別委員長に女性が就いている⁵²。第三次基本計画では、国会議員候補者に占める女性割合を、2020年までに30%を目指すとして設定し、担当大臣は、各政党の役員等に占める女性の割合や、国会・地方議会選挙における女性候補者割合の拡大、仕事と生活の調和の推進体制の整備、女性の地方議会議員のネットワーク形成等、ポジティブ・アクション導入の協力要請をした⁵³。

国の審議会等委員への女性の参画は、2020年までに、政府全体として、男女のいずれか一方の委員の数が、委員総数の10分の4未満にならない状態を達成することとし、2010年9月末時点で33.8%を達成し、現在は女性人材データベース等を活用し、各省で取組を進めている⁵⁴。

人事院は女性国家公務員の採用・登用の拡大のため、2010年5月に指針を策定し、各府省に通知し、拡大を推進している⁵⁵。

国家公務員I種試験事務系につき、女性の割合を増やすことを目標にし、2009年度には30%を超えたが、本省課室長相当職以上については、増加はしているが、2008年度で2.2%である。そこで、第三次基本計画では、役職段階ごとに数値目標を設定し、各府省でも採用・登用に関する数値目標を設定した。地方公務員への女性参画拡大についても、ポジティブ・アクションの導入等に関する要請を内閣府特命担当大臣から行った⁵⁶。

(3) 現状

立法分野では、国会議員に占める女性割合は国際的な水準よりも低く、候補者に占める女性の割合も、衆議院は増加傾向であるが、参議院では最近の選挙で減少し、当選者割合も大きく減少した。都道府県議会、市議会、町村議会、特別区議会の女性議員の割合は、都市部で高く、郡部で低い傾向にある。2011年12月現在、女性議員がいない都道府県議会はなくなったが、4割近い町村議会では未だに女性議員がゼロである。

行政分野では、国家公務員の役職段階別の女性割合は、係長級では比較的高いが、役職段階が上がるにつれて女性割合は著しく低くなる。国の審議会等に

⁵¹ パラ 46

⁵² パラ 47

⁵³ パラ 48

⁵⁴ パラ 49

⁵⁵ パラ 50

⁵⁶ パラ 51

における女性委員の割合は、これまで増加傾向にあったが、2011年9月30日現在、33.2%となり、昭和50年の調査開始以来、初めて減少傾向となった。一方、専門委員等に占める女性の割合は増加傾向にある。

全体的に、政策・方針決定過程において指導的地位を占める女性の割合は緩やかに増加しているが、水準は依然として低く、政府が定める「2020年30%の目標」の達成は困難である。国際的には、2012年に国連開発計画が発表した人間開発報告書によると、人間開発指数及びジェンダー不平等指数は上位に位置するが、世界経済フォーラムが2013年に発表したジェンダーギャップ指数は136か国中105位と、2012年の101位（135か国中）から更に低下しており、女性の政治・経済活動や意思決定への参画の度合いを示す順位が著しく低いことが明らかである。

女性差別撤廃委員会は、第6回日本政府報告書審査で、女性の政治的・公的活動へ参画の拡充、女性の意思決定過程への参画を拡大するため、その具体的な数値目標・スケジュールを設定し暫定的特別措置を導入するように勧告した⁵⁷。また、同委員会は、国会議席及び中央官庁の課長級以上の地位における女性の割合が極めて少ないことや、女性の参画促進のために2008年の計画で定められた数値が極端に控えめであることに懸念を表している。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、クォータ制度を含めた積極的改善措置を導入し、国会議員及び地方議会議員における女性議員・女性候補者の割合を増加させるべきである。また、議会・内閣府における要職に就く女性の割合を増加させ、国際会議での日本政府代表団構成員に占める女性の割合を増加させるべきである。
- 2) 各機関において女性の割合を増加させるための施策を実施し、その実施状況を監視・改善する機関の活動を充実すべきである。

3 雇用対策

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

13. 委員会は、民間企業の管理職に占める女性の割合が10%しかなく、女性の給与は平均すると男性の給与の51%に過ぎず、また、女性が非正規労働者の7割を占め、そのために有給休暇、母性に関連する保護及び家族手当等の利益を享受することができず、不安定な契約状況のためセクシュアル・ハラスメントを受けやすいこと、及びこのような女性達はしばしば家庭生活を維持するた

⁵⁷ CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 28

めにパートタイム労働者として働くことを余儀なくされているとの報告に懸念を有する。(第2条1, 第3条及び第26条)

締約国は、女性の正規雇用を促進し、男女間の賃金格差を撤廃するため、以下を含む措置をとるべきである。

(a) 女性に対し平等な雇用機会を確保するためのポジティブ・アクションを行うようすべての企業に要求する。

(b) 長時間労働に結びついている労働基準緩和を見直す。

(c) 女性及び男性が仕事と家族生活のバランスをとることができるように、児童保育施設の数を更に増やす。

(d) 改正パートタイム労働法に基づく、パートタイム労働者の均等待遇に関する条件を緩和する。

(e) 職場におけるセクシュアル・ハラスメントを犯罪化する。

(f) 男女雇用機会均等法に定める間接差別の禁止事項を、世帯主であることや、パートタイム労働者や契約社員といった立場に基づく従業員間の異なる取り扱いを含めるように拡大する。

(g) 間接差別防止のための効果的な措置をとる。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

日本の全雇用者に占める女性の割合は上昇傾向にあり、女性の労働市場への進出が進み、上級職の女性割合は上昇している⁵⁸。

政府は、男女共同参画やワークライフバランスに積極的に取り組む企業を支援し⁵⁹、2006年に男女雇用機会均等法(以下「均等法」という。)を改正、2007年4月から全面施行し、差別禁止・間接差別の禁止・セクハラ対策の強化・ポジティブ・アクションの推進等の法律の整備を行った⁶⁰。

男女間の賃金格差は、業種別の男女格差の実態を把握し、気付きを促すための支援ツール及び支援ツールの活用マニュアルを作成し⁶¹、間接差別については、均等法上違法なものを厚生労働省令で定めたが⁶²、世帯主であることを要件に家族手当・住宅手当を支給することは間接差別規定の対象とせず⁶³、パートタイム労働者や契約社員の立場に基づく従業員間の処遇の違いも間接差別規

⁵⁸ パラ 52

⁵⁹ パラ 53

⁶⁰ パラ 54

⁶¹ パラ 55

⁶² パラ 56

⁶³ パラ 57

定の対象としないこととした⁶⁴。

セクハラ対策の強化としては、均等法が雇用管理上必要な措置を講ずることを事業主に義務付け、事業主の雇用管理上の責務を定めている⁶⁵。また、ポジティブ・アクションの推進については、均等法改正で、推進活動を公表する団体に対し、国からの援助を認めるほか、ネット情報サービス等を開始し、ポジティブ・アクションに取り組む企業の割合を 2014 年までに 40%超とする目標を掲げた⁶⁶。

育児・介護支援は、育児・介護休業法を改正し、短時間勤務制度の設置の義務付け・父母が同時に育休を取得する場合の子の上限年齢を拡充・介護のための短期休暇制度を創設した⁶⁷。仕事と家庭両立支援のため、保育所の定員を毎年約 5 万人ずつ増やすこととし、2011 年度予算では保育所運営費を増額した。また、学校等を活用した認可保育所の設置促進に取り組んでいる⁶⁸。

(3) 現状

女性雇用者数は増加したが、有配偶者の女性の労働力率が低く、女性に不利な状況は続き、非正規雇用者割合は上昇傾向で、女性雇用者の過半数を占める。

男女間賃金格差は、男性一般労働者が 100 とすると女性労働者は 60 程度、女性パート労働者は 45 前後と極めて深刻である。非正規労働者に対する均等待遇が法律上全く確立されておらず、女性は必然的に低賃金になっている。

雇用別管理区分に基づく間接差別が温存され、コース別雇用管理が事実上の男女差別に今も大きく機能しており、構造的状況に対する改善措置が全くない。同一価値の労働についての同一報酬が全く確立されていない。

ワークライフバランスについては、育児休業を取得する女性は増えているが、出産前後に継続就業する割合は増加せず、出産を機に離職する女性は依然として多い。これは、家庭・家族における責任を女性が負っているからで、そのため男性の育児休暇取得が著しく低い。6 歳未満の子どもを持つ夫の家事・育児関連に費やす時間は、一日当たり 1 時間程度と他の先進国と比較して低水準にとどまっている。

特に中小企業におけるセクシャルハラスメントが依然として横行している。

均等法は、施行状況に鑑み、施行 5 年後から見直しを行うことを附則で定めているが、上記の現状にありながら、見直しは見送られた状況にある。

⁶⁴ パラ 58

⁶⁵ パラ 60

⁶⁶ パラ 62

⁶⁷ パラ 63

⁶⁸ パラ 66

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、男女の雇用機会を均等にし、間接差別、妊娠や出産等を理由とする不利益取扱い等を禁止し、セクシャルハラスメントを防止するため、賃金差別や間接差別等を明文で禁止する均等法改正を行うとともに、同法中に実効性ある積極的差別是正措置を盛り込むべきである。

4 暴力からの保護

4-1 ドメスティック・バイオレンス

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

15. 委員会は、夫・パートナー等からの暴力の加害者に対する刑が緩やかであるとの報告、及び、保護命令の違反者が違反を繰り返した場合、又は警告を無視した場合しか逮捕されないことを懸念する。また、夫・パートナー等からの暴力の被害者に対する長期的支援が不十分であること、夫・パートナー等からの暴力による外国人被害者に対する在留資格付与の遅延が、被害者の安定雇用への応募と社会保障給付へのアクセスを事実上妨げていることについて懸念する。(第3条, 第7条, 第26条2(3))

締約国は、夫・パートナー等からの暴力の加害者の量刑政策を見直し、保護命令違反者を拘禁・訴追し、夫・パートナー等からの暴力被害者に対する補償やシングルマザーの子育てに対する手当を増やし、補償や児童支援に関する裁判所の命令を執行し、長期のリハビリテーション・プログラムとその施設や、外国人等特別の支援を必要とする被害者への支援を強化するべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（以下「DV防止法」という。）の第二次改正を踏まえ、適切な捜査処理と科刑の実現をしており、外国籍のドメスティック・バイオレンス（以下「DV」という。）被害者に対しては、原則として在留資格の「変更」申請を許可し又は特別許可をする等の対処をしていると報告している⁶⁹。

(3) 現状 (list of issues 7 への回答を含む)

DV防止法は、2007年に改正されたが、同性愛カップルや交際相手からの暴力には十分対処できず、また、緊急保護命令がなく、保護命令の発令に平均して2週間程度かかっている。DV防止法が2013年6月に改正され、生活の本拠をと

⁶⁹ パラ 69, 71, 72, 76

もにする場合にも適用することになったが、裁判所ではこの文言について同性カップルを除外する解釈・運用を公表している。

内閣府男女共同参画局による男女間における暴力に関する調査(2012年4月)⁷⁰によると、女性の約4人に1人は配偶者からの身体的暴力の被害体験があり、また、女性の約20人に1人は命の危険を感じたことがある。しかし、これに対する加害者処罰等について、保護命令違反や傷害罪の規定は存在するものの、第6回政府報告書パラ71記載のとおり、件数は極めて少なく、具体的事案で適正に運用されているかは疑問であり、また被害弁償も適正に運用されていない。

総務省の2009年5月26日に公表された「配偶者からの暴力防止等に関する政策評価<評価の結果及び勧告>」⁷¹によれば、被害者保護及び自立促進のための就業の促進、住宅の確保、子どもの就学等各種の支援の質が不十分な点が指摘されている。とりわけ、被害者に対する中長期的支援が貧弱である。

また、外国人のDV被害者への対処については、一定程度の通訳養成や在留資格への配慮がされているものの、さらなる多言語情報の発信と活用、相談・支援における通訳体制の確立が求められる。また、入管法が2012年7月から施行され、配偶者としての活動をしていないことについて正当な理由がない場合には在留資格が取り消されることになっており、外国籍被害者は在留資格の取消におびえて被害申告や離婚手続に踏み切れない事例もある。

上記のほか、女性差別撤廃委員会から勧告されている、女性に対する暴力の被害者が相談できる24時間無料のホットラインの開設や、移民女性や社会的弱者グループの女性を含む女性に対する質の高い支援サービスの提供⁷²も実施されていない。

加えて、政府が公表している資料によればDVの実態把握が十分なされていない。特に子どもを視野に入れたDVの実態把握が全くなされていない。DVの被害について、子どもに対しても暴力が振るわれた場合、又は子どもに暴力は振るわれていなくとも、子どもが感知できる状況で暴力が振るわれた場合等、子どもの虐待とDVの関係も実態が把握できていない。

さらに、職場にもたらす影響、自殺との関連も実態把握がされていない。子どもも視野に入れたさらなる実態の把握がなされることにより、DV根絶の視点から効果的な意識啓発及び根絶対策が実施されるものと考えられる。

⁷⁰ http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/h24_boryoku_cyousa.html

⁷¹ http://www.soumu.go.jp/main_content/000023063.pdf

⁷² CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 32

2013年、社会権規約委員会は「委員会は、暴力的な配偶者に対する規制的命令の違反は改正配偶者暴力防止法のもとで処罰される一方で、配偶者暴力及び夫婦間強姦は明白に犯罪化されていないことに懸念を持って留意する。(第10条)委員会は締約国に対して、夫婦間強姦を含め、配偶者間暴力を犯罪化するように要求する。委員会は締約国に対して、次回の定期報告で配偶者暴力相談支援センターの設立、地方公共団体の基本計画の履行及びこれらの配偶者間暴力の減少に対する影響に関する最新情報を提供することを要請する。」と勧告している⁷³。

その後、2013年にはDV防止法が改正され、保護命令の規定等が、「生活の本拠を共にする交際相手からの暴力」に準用されて適用範囲が拡大したが、別居中の交際相手等からの暴力は適用範囲外であり、その余の問題点はほとんど解決していない。

また、夫による強姦については刑法での除外はされていない。しかし、実際には婚姻関係が破たんしている場合を除き、加害者が処罰されることは皆無である。内閣府男女共同参画局による男女間における暴力に関する調査(2012年4月)では、女性の7人に1人が配偶者から性的行為を強要されていることが示されている。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、前回勧告、2009年の女性差別撤廃委員会からの勧告、2013年の社会権規約委員会からの勧告を実現するよう全力で取り組むことを強く勧告する。
- 2) 締約国は、DVの被害者の支援においては、中・長期支援を充実させるとともに、外国籍、障がい者、マイノリティー女性等への支援への法律上、事実上の障壁を除去し、支援へのアクセスを充実させるべきである。

具体的には下記のとおりである。

- ①DV防止法を改正して、生活の本拠を共にする場合以外についても、交際相手からの暴力にも法的保護を及ぼすべきである。
- ②前回の総括所見同様、DV防止法による保護から同性のカップルを排除しないよう勧告する。
- ③DVの保護命令に、一方当事者の審尋のみによる緊急保護命令を導入すべきである。

- ④DV 事件に関わる裁判官，書記官に対する研修を徹底し，DV における暴力の構造や被害者への影響等を専門的に研修すること
- ⑤関係する国や自治体職員に対し，DV についての教育，研修を十分すること
- ⑥弁護士による代理人制度の法的支援の拡充を図るべきである。
- ⑦DV 法の運用において審理期間の短縮を図るべきである。
- ⑧被害者の自立支援のために，DV 法を改正して，退去ないし接見禁止期間中の婚姻費用，養育費，病院代治療費の支払いを付加して命じる制度を導入すべきである。
- ⑨24 時間相談体制を早期に実現すること。
- ⑩総務省が 2009 年 5 月 26 日に公表した「配偶者からの暴力防止等に関する政策評価<評価の結果及び勧告>」を，関係省庁ないし自治体の取組に生かすこと。
- ⑪外国人女性が DV 加害者と別居しても国内で生活できるよう，入管法 22 条の 4 第 1 項第 7 号の運用に当たって，同条にいう「配偶者としての身分を有する者としての活動」や「当該活動を行わないで在留していることにつき正当な理由がある場合」を適切に解釈し，また，「正当な理由」が認められる場合をガイドラインで例示する等して，外国人 DV 被害の配偶者の法的立が不当に不安定になることのないように，法制度上の保護を図るべきである。

4-2 性暴力

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

14. 委員会は，刑法第 177 条の強姦の定義が男女間の実際の性交のみを対象とし，かつ被害者の抵抗が強姦の要件となっていること及び被害者が 13 歳以下である場合を除き，強姦及び他の性犯罪について被害者からの告訴なくして起訴出来ないことに懸念をもって留意する。また，性的暴力の加害者が往々にして懲罰を受けることを免れていること又は軽い刑しか受けていないとする報告，裁判官が過度に被害者の過去の性関係に焦点をあて，暴行に抵抗した証拠を提供することを被害者に要求するとする報告，改正監獄法及び警察庁の被害者支援のガイドラインの監視・実施が効果的に機能していないとする報告及び性的暴力に関する専門の研修を受けた医師と看護師の不足及びそのような研修を提供する NGO への支援が不足しているとする報告を懸念する。(第 3 条，第 7 条及び第 26 条)

締約国は，刑法第 177 条の強姦罪の定義の範囲を拡大し，近親相姦，性交以外

の性的暴行、男性に対する強姦が重大な犯罪とされることを確保すべきである。また、抵抗したことを被害者に証明させる負担を取り除き、強姦や他の性的暴力犯罪を職権で起訴するべきである。さらに、裁判官、検察官、警察官、刑務官に対する、性的暴力におけるジェンダーへの配慮に関する義務的な研修も導入すべきである。

27. 委員会は、少年と少女について13歳と設定されている性交同意最低年齢が低いことを懸念する（第24条）。

締約国は、児童の正常な発達の保護と児童虐待の防止を目的として、少年と少女の性交同意最低年齢を13歳とされる現状のレベルから引き上げるべきである。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

配偶者に対する強姦も処罰の対象とし、男性に対する性暴力は強制わいせつ罪にて厳正に対処しており、被害者の抵抗は犯罪成立要件ではなく、性犯罪を親告罪とすることは被害者の名誉・プライバシーから正当化されると主張している⁷⁴。

(3) 現状（list of issues 7 及び 26 への回答を含む）

夫による強姦については刑法での除外はされていない。しかし、実際には婚姻関係が破たんしている場合を除き、加害者が処罰されることは皆無である。内閣府男女共同参画局による男女間における暴力に関する調査（2012年4月）では、女性の7人に1人が配偶者から性的行為を強要されていることが示されている。

強姦罪の構成要件について、政府報告書のとおり、抵抗自体は犯罪の成立要件ではないが、刑事裁判においては、被害者の抵抗の有無や内容が、構成要件としての暴行脅迫の認定や、被害者の同意の認定に利用されている。また、強姦罪の構成要件としての暴行・脅迫について、裁判所は、その程度として被害者の抗拒を著しく困難にする程度であることを要求している。

性犯罪が親告罪とされていることについては、被害者の被害申告を抑制し、告訴取消に利用されていないかとの疑問が指摘されている。政府の男女共同参画会議・女性に対する暴力に関する専門調査会は、2012年7月に『女性に対する暴力』を根絶するための課題と対策～性犯罪への対策の推進～⁷⁵を発表し、その中でも「被害者保護、性犯罪の厳正な対処を図るために、非親告罪化

⁷⁴ パラ 73

⁷⁵ http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/boryoku/houkoku/index_hbo07.html

が有意義であるとの見解が多く見られた。」との記載があるが、今回の政府報告書ではこの検討が無視されている。

また、自由権規約委員会等から勧告されている、性的同意年齢が、男児及び女児ともに13歳と低い年齢に設定されていることについても、十分な検証や議論がされていない。

専門家等への研修については、警察での性犯罪捜査員への研修は一定程度なされているが、全警察官を対象にしたものではなく、また裁判官や弁護士への女性に対する暴力についての研修は行き届いていない。

2013年、国連拷問禁止委員会は、「締約国がジェンダーに基づく暴力に取り組んでいることに留意しつつも、委員会は、ジェンダーに基づく暴力、とりわけドメスティック・バイオレンス、近親姦及び婚姻内強姦を含む強姦事件が引き続き発生しているとの報告、こうした事件についての告訴、捜査、訴追及び有罪の件数が少ないこと、及び被害者に対する法的保護措置が不十分であることについて懸念する。さらに、委員会は、性犯罪を訴追するために刑法が被害者の告訴を要件としていることに懸念を表明する(第2条, 第12条, 第13条, 第14条及び第16条)。委員会による前回の勧告(パラグラフ25)及び女性差別撤廃委員会の勧告(CEDAW/C/JPN/CO/6, パラグラフ31~34)を踏まえて、締約国は、ドメスティック・バイオレンス、近親姦及び婚姻内強姦を含む強姦を含む、ジェンダーに基づくあらゆる形態の虐待を予防し、かつ訴追する取組を、特に以下によって強化すべきである:

(a). 法的, 教育的, 財政的, 社会的な要素を含む, 女性に対する暴力の撤廃根絶のための, 一貫性があり, かつ, 包括的な国家戦略を採用し, 実行すること;

(b). こうした暴力の被害者に, 告訴の仕組みへのアクセスを保障し, 被害者の身体的・心理的リハビリテーションを促進すること。こうした支援は, 締約国内の外国軍隊を含むすべての軍の職員による被害者にも拡大されるべきである;

(c). 女性に対するすべての暴力事件を, 迅速, 効果的, かつ, 公平に捜査し, 責任を負う者を起訴すること。委員会は, 締約国に対し, 性犯罪が被害者による告訴なしに起訴されることを確保するよう, 法を改正することを促す;

(d). すべての形態の女性に対する暴力及びジェンダーに基づく暴力について, 公衆の意識を向上させるキャンペーンを拡大すること。」と勧告している。

法務省は、政府の第3次男女共同参画基本計画(2010年制定の5か年計画)において、「強姦罪の見直し(非親告罪化, 性交同意年齢の引上げ, 構成要件の

見直し等) など性犯罪に関する罰則の在り方を検討する。」とされている記載を口実に、2015 年度末までに法務省において様々な検討を行っているところであると報告するにとどまり、担当部局内での検討をしているにすぎず、検討過程も内容も市民には明らかにされておらず、改正の意向が見られないだけでなく、その検討についても極めて消極的である。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、刑法の構成要件の見直しを含め前回勧告、2009 年の女性差別撤廃委員会からの勧告、2013 年の拷問禁止委員会からの勧告を実現するよう全力で取り組むことを強く勧告する。
- 2) 締約国は、性暴力の被害者支援のための裁判官、検察官、警察官、刑務官に対する、性暴力におけるジェンダーへの配慮に関する義務的な研修を導入し、また、性暴力被害者が医療サービスを含めて利用できるワンストップ支援センターをすくなくとも各都道府県に 1 か所以上、できる時期に人口 20 万人に 1 か所以上、設置するよう勧告する。

具体的には下記のとおり、勧告を求める⁷⁶。

- ①強姦罪について、同意の有無を重視すべき、刑罰の引き上げ、近親姦や婚姻内強姦の明示、男性に対する強姦の処罰、13 歳という性交同意年齢の引揚げなどが複数の国連人権条約機関から勧告等されているが、これらを含めて強姦罪の構成要件や処罰規定について検討すべきである。
- ②強姦罪を非親告罪とすることについて、十分な検討がされるべきである。
- ③強姦事件を扱う裁判官、検察官、捜査官及び弁護士に対する教育研修を、ジェンダーの視点に基づき、充実すべきである。
- ④夫からの強姦について有罪になった件数を公表するとともに、夫からの強姦について厳正な法運用を検討すべきである。
- ⑤刑事裁判において被害者の過去の性関係に焦点をあてることに対する規制について、刑事訴訟法、同規則での訴訟指揮以外に、立法を含む実効的な方策を検討すべきである。
- ⑥強姦事件の刑事裁判において、暴行・脅迫や不同意の証明の際の被害者の負担を軽減するために積極的な措置を取るべきである。裁判員裁判の対象となる性暴力について、被害者の精神的負担やプライバシーの保護について積極的な対策を取るべきである。

⁷⁶ 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第 16 条及び第 17 条に基づく第 3 回日本政府報告書審査に関する当連合会報告書及び、拷問等禁止条約第 19 条第 1 項に基づく第 2 回日本政府報告書審査に関する当連合会報告書

- ⑦性暴力被害者への支援をより充実させるべきである。男性(児)の性暴力被害者への支援を強化すべきである。
- ⑧性暴力被害者専門シェルターを設置すべきである。
- ⑨政府は、2011年に性暴力及びDVについての電話相談等事業を短期間実施したが、同事業の分析結果等を今後どのように活かしていくのか、事業の再開、恒常化を含めて具体的な計画を策定すべきである。

4-3 被害児童の保護

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、児童買春事件等の捜査・公判においては、被害児童の人権及び特性に配慮した制度を利用可能であると報告している⁷⁷。

- (3) 現状

刑事訴訟法での一定の証人保護制度は存在するが、子どもが繰り返し証言するよう求められることによって、さらなるトラウマを受けることがないようにするための陳述録画等は採用されていない。

性交同意最低年齢を13歳とされる現状のレベルから引き上げるために刑法を改正について、法務省が所管であるが、法務省は、政府の第3次男女共同参画基本計画(2010年制定の5か年計画)において、「強姦罪の見直し(非親告罪化、性交同意年齢の引上げ、構成要件の見直し等)など性犯罪に関する罰則の在り方を検討する。」とされている記載を口実に、2015年度末までに法務省において様々な検討を行っているところであると報告するにとどまり、担当部局内での検討をしているにすぎず、検討過程も内容も市民には明らかにされておらず、改正の意向が見られないだけでなく、その検討についても極めて消極的である。

しかしながら、現実には、ロウ・ティーンへの性虐待は頻発しており、その結果と推認される15歳未満の女兒の人工妊娠中絶の件数は、年間400件を超えて、微増している。近親姦の特別処罰規定が存在しないこと、強姦罪が親告罪とされていること等と相まって、かかる政府の態度は、被害児の保護・支援を困難にしている。

- (4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

⁷⁷ パラ 78

- 1) 締約国は、刑法強姦罪の性交同意年齢を13歳から引き上げること、近親姦への特別な処罰規定の制定、子どもが繰り返し証言するよう求められることがないような措置を設けることを、積極的に検討することを要請する。

4-4 ストーカー

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

厳正な取締りをしていると述べ、件数を挙げている⁷⁸。

- (3) 現状

ストーカー事案については、ストーカー行為等の規制に関する法律により、同法の列挙したつきまとい行為に該当する行為が繰り返された場合には、公安委員会が罰則付きで禁止命令を発令できる仕組みがあるが、被害者に申立て権がないため、禁止命令は年間数十件しか発令されず、長崎西海事件や神奈川逗子事件などの相次ぐ凶悪事件に見られるように、被害者やその関係者を保護できていない。

2013年には、ストーカー行為等の規制に関する法律が改正されて、執拗な電子メールの送信が規制の対象となる等一定程度改善された。しかし、その後、女子高校生と両親が事件の当日、警察にストーカー被害を相談していたにもかかわらず、警察はそれほど危険な状況ではないと判断した結果、殺人事件が起きた（三鷹事件）。

- (4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、警察官等法執行者がDVやストーカーに迅速かつ的確に対応できるよう、専門チームを創設し、かつ被害者の安全を確実に保障できるよう全警察官に対応を研修することを要請する。
- 2) 締約国は、同居をしていない交際相手の場合にも、DV防止法の保護の対象を拡大することを検討するよう要請する。

5 規約第3条に関するその他の問題点

5-1 売春女性の処罰等

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

⁷⁸ パラ 79

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

「売春防止法」においては、売春をした者が、勧誘等をしたことを理由に起訴の対象となっている。また女性差別撤廃委員会から勧告されている、売春の需要の抑止等によって女性の売春による性的搾取を防止する適切な措置⁷⁹はほとんど実施されていない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、売春防止法について、顧客である男性は処罰しないにもかかわらず、勧誘をした女性を処罰する売春防止法第 5 条（勧誘等）を削除すべきである。また、かかる女性を矯正の対象とする差別的な補導処分（売春防止法第 3 章）を削除すべきである。
- 2) 売春の需要（買う側）の抑止等によって女性の売春による性的搾取を防止する適切な措置を採るよう勧告する。

5-2 人工妊娠中絶の処罰

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

刑法は、全ての人工妊娠中絶を処罰の対象としている。この点について、女性差別撤廃委員会から勧告されている、女性と健康に関する委員会の一般勧告第 24 号や「北京宣言及び行動綱領」に沿って、人工妊娠中絶を受ける女性に罰則を科す規定を削除するため、可能であれば人工妊娠中絶を犯罪とする法令を改正すること⁸⁰についても、政府においては改正に向けた動きは全く見られない。

また、政府は、この墮胎罪の規定を廃止しない意思を表示している。

また、刑法の墮胎罪の違法性阻却事由と位置付けられ、中絶の要件を定める母体保護法第 14 条は、人工妊娠中絶において、夫の同意を要件としているが、そのため、夫が中絶への同意を拒否した場合には、女性が望まない妊娠の継続・

⁷⁹ CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 39, 40

⁸⁰ CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 49, 50

出産を意に反して強いられることになる。特に DV が起きている場合には、かかる法規定は、女性に望まない出産を強いるだけでなく、夫の同意を得るために夫との接触を強いることになり、女性の生命・身体を危険に陥れる可能性がある。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、人工妊娠中絶について、妊娠の一方当事者である女性のみを刑事罰を課し、その施術者を処罰する刑法の規定（刑法第 212 条（墮胎）、第 213 条（同意墮胎及び同致死傷）及び第 214 条（業務上墮胎及び同致死傷））を削除すべきである。
- 2) 締約国は、人工妊娠中絶に原則として夫の同意を要件としている母体保護法第 14 条を改正し、少なくとも DV がある場合や、夫と意見が一致しない場合には、妊娠した女性本人の意思のみで人工妊娠中絶ができるよう改正すべきである。

1 死刑の適用状況

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

16. 委員会は、実際に死刑が殺人を含む犯罪のみに課されていることに留意する一方、死刑によって処罰される罪の数が未だに減少していないこと及び近年執行の数が着実に増加していることへの懸念を再度表明する。死刑確定者がしばしば長期間単独室に収容され、執行の当日まで事前の告知がなされずに執行されること、いくつかの事例では、高齢者又は精神障害者であるにも関わらず執行を行っていることについても懸念する。恩赦 (大赦, 特赦), 減刑, 刑の執行の免除 (reprieve) が行われておらず、またかかる救済措置を求めるための手続に関する透明性が欠けていることも懸念事項である (第6条, 第7条, 第10条)

世論調査の結果如何にかかわらず、締約国は、死刑廃止を前向きに考慮し、公衆に対して、必要があれば、廃止が望ましいことを伝えるべきである。廃止までの間、B規約第6条2に従い、死刑は最も重大な犯罪に厳しく限定されるべきである。締約国は、死刑確定者の処遇並びに高齢者及び精神障害者の執行について、より人道的なアプローチを採ることを検討すべきである。締約国は、死刑執行に備えるための機会の欠如によって引き起こされる精神的苦痛を軽減するという観点から、死刑確定者及びその家族に対して執行予定日時が合理的に事前通知されるよう保証すべきである。恩赦 (大赦, 特赦), 減刑及び刑の執行免除 (reprieve) が実際上も適用可能であるべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、日本では、死刑の定めのある罪が19罪に限定されている上、死刑の適用は極めて厳格かつ慎重に行われており、人の殺害を伴わない事案はない等と主張している⁸¹。

(3) 現状

委員会によって、死刑適用犯罪の数を減らすよう勧告を受けてきたにもかかわらず⁸²、形式的とはいえ、その数は増加している。すなわち、2009年に海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律が成立し、海賊行為により人を死亡させた場合の死刑が規定され、死刑適用犯罪の数は19に増加した。

⁸¹ パラ 84

⁸² CCPR/C/JPN/CO/5 パラ 16 など。

また、死刑の適用も、「極めて厳格かつ慎重になされている」とは言いえない。2009年5月に一般市民である裁判員が、職業裁判官とともに、一定の重大な事件の審理(事実認定及び量刑判断の双方)に参加する裁判員制度が導入された。この制度のもとで2013年末までに、検察官により死刑が求刑されたのは27件である。死刑判決を下す場合であっても、裁判体の全員一致は必要とされない。このうち、20件が死刑判決、6件が無期懲役、1件が無罪であった(この無罪判決に対しては、検察官が無罪判決の破棄を求めて控訴したが、被告人が死亡したため、高等裁判所での審理はなされないまま事件が終了した。)。死刑判決の割合は74.07%であり、職業裁判官のみによる裁判の結果⁸³(55.7%)をはるかに上回る。

20件の死刑判決のうち、既に3件が確定している。これは、必要的上訴制度がないために、被告人が上訴を取り下げた結果である。

なお、拷問禁止委員会は2013年の第2回政府報告書審査の総括所見において、「第一審における死刑の有罪判決の効力を未確定とし、死刑事件に義務的な再審査の制度を導入すること」を勧告している⁸⁴。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、死刑の適用を最も重大な犯罪に限定するための措置をとるべきであり、とりわけ、死刑判決の全員一致制、死刑判決に対する自動上訴制、死刑判決を求める検察官上訴の禁止等に直ちに着手すべきである。

2 死刑の存廃等についての考え方

(1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ16を参照。

(2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6)要旨

政府報告書は、主として国民世論を理由に、死刑を直ちに廃止することは適当ではないと主張している⁸⁵。

(3) 現状

前回審査において、委員会から、「締約国は、世論調査の結果にかかわらず、死刑の廃止を前向きに検討し、必要に応じて、国民に対し死刑廃止が望ましい

⁸³ 司法研修所編(司法研究報告書第63輯第3号)「裁判員裁判における量刑評議の在り方について」に記載のある1980年から2009年までに確定した事件のデータにより算出

⁸⁴ CAT/C/JPN/CO/2, パラ15

⁸⁵ パラ85

ことを知らせるべきである」との勧告を受けたにもかかわらず、政府が勧告を受けて措置を講じることはなかった。それどころか、法務省において2010年8月から行われていた「死刑の在り方についての勉強会」は、2012年3月に打ち切られた。その後、自民党が政権に復帰したが、政府は死刑制度の見直しは行わないという立場を繰り返し明らかにしている。また、死刑に関する情報のほとんどは、未だに死刑確定者のプライバシー等を理由として、国民に明らかにされていないままである。

政府が依拠する世論とは、こうした状況下での一般市民の意識に過ぎない。

なお、報告書が引用する2009年に実施された世論調査は、極めて問題が多い。この調査は『「どんな場合でも死刑は廃止すべきである」』、『場合によっては死刑もやむを得ない』という意見があるが、どちらの意見に賛成か」を尋ねるものである。死刑の容認については「場合によっては」やむを得ないか否かを尋ねているのに対し、廃止については「どんな場合でも」廃止すべきかを聞いている点で、設問自体が中立性を欠き不適切である。政府は、2014年末にも同様の世論調査を行う予定であるところ、当連合会は、世論調査の設問を偏りのないものへと変更するよう、政府に要請している。

なお、拷問禁止委員会は2013年の第2回政府報告書審査の総括所見において、「死刑を廃止する可能性を検討すること」を勧告している⁸⁶。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 委員会は、第5回審査の総括所見における勧告を繰り返す。締約国は、死刑のない社会が望ましいことを見据えて、まず死刑の執行を停止し、死刑制度とその運用に関する情報を幅広く開示したうえで、死刑の廃止について全社会的議論を開始すべきである。

3 死刑確定者の処遇一般

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

21. 委員会は、精神的・心情的安定を確保するためとして、死刑確定者が昼夜間単独室に収容されていること、及び、無期刑受刑者についても時折長期間にわたり単独室に収容されることを懸念する。また、被収容者が、事前の医学的検査もなく、当初は72時間としつつも無制限に延長しうる期間保護室に収容されうるという報告や、一定のカテゴリーに属する被収容者が、不服申立ての機会なしに、居室棟に分離されることにも懸念する。(第7条及び第10条)

⁸⁶ CAT/C/JPN/CO/2, パラ 15

締約国は、死刑確定者を単独室に収容するという規則を緩和し、単独室収容は期間を限定した例外的な手段であることを保証し、最長期間を明確化し、また、保護室に留置される者の事前の健康診断や精神鑑定を必要とすべきである。さらに、明確な基準及び不服申立ての可能性なしに、特定の被収容者を居室棟に分離するという運用を中止すべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、死刑確定者には、作業を行う義務はなく、飲食物の自費購入が認められることなど、おおむね未決拘禁者に準じた処遇を受けている、とした上で、「その心情の安定に資するため、希望により宗教教誨及び篤志面接委員による助言・指導も行われている」と述べる⁸⁷。

(3) 現状

しかしながら、「おおむね未決拘禁者に準じた処遇」との記述は事実と大きく異なる。

1) 心情の安定

刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「刑事被収容者処遇法」という。）第32条第1項は、死刑確定者の処遇の原則として、「死刑確定者の処遇に当たっては、その者が心情の安定を得られるようにすることに留意するものとする。」と規定している。「心情の安定」という文言は、長い間、死刑確定者の外部交通を厳しく制限するなど、通常未決拘禁者に対してはなされない、様々な人権制約を正当化する根拠とされてきた。そのため、同法の制定に当たっては、心情の安定とは、死刑確定者の主体的な思いに援助をしていくための規定であって、権利制限の根拠規定にはしない、ということが法務省によって明確に表明されていた⁸⁸。

ところが、実際の処遇の現場では、次の外部交通や死刑執行の告知の問題において顕著にみられるように、「心情の安定」は、死刑確定者の権利を制約する根拠として、現在も大きな役割を果たしている。実質的に旧法時代の実務と変わるところはない。

2) 昼夜単独室処遇

刑事被収容者処遇法第36条は、「死刑確定者の処遇は、居室外において行うことが適当と認める場合を除き、昼夜、居室において行う。」(第1項)、「死刑確定者の居室は、単独室とする。」(第2項)、「死刑確定者は、居室外においても、第32条第1項に定める処遇の原則に照らして有益と認められる場合

⁸⁷ パラ 87

⁸⁸ 2006年4月14日衆議院法務委員会における小貫芳信矯正局長による答弁。

を除き、相互に接触させてはならない。」(第3項)と定める。しかし、この第3項に基づく集団処遇は、実際には行われておらず、死刑確定者は全て、完全な隔離処遇を受けている。すなわち、1日30分の運動の時間及び1日15分の入浴時間を除き、完全に居室内において他の人間(刑事施設職員を除く。)から隔離された状態を、制限なく死刑執行まで継続することが法律上求められている。これは、非人道的取扱いにほかならない。

なお、拷問禁止委員会は2013年の第2回政府報告書審査の総括所見において、「死刑確定者が(拷問禁止)条約により既定されたすべての法的保護手段と保護を与えられることを確実にするよう、締約国に強く求める」とし、「死刑確定者に対する独居拘禁の規則を改訂すること」を勧告している。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律を改正することにより、同法第32条から「心情の安定」という文言を削除し、かつ、第36条第1項による死刑確定者に対する昼夜単独室拘禁の原則を撤廃すべきである。

4 死刑確定者の外部交通

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

17. 委員会は、上訴権を行使しないまま、死刑の宣告を受ける被告人の数が増加していること、裁判所が再審開始を決定するまでは再審請求を担当する弁護士と死刑確定者との面会に刑務官が立ち会い、監視すること、及び再審請求あるいは恩赦請求が死刑執行の停止に影響を及ぼさないことにも懸念をもって留意する。(第6条, 第14条)

締約国は、死刑事件について義務的再審査制度 (mandatory system of review) を採用し、死刑事件の再審又は恩赦請求が執行停止の効力を持つことを確保すべきである。執行停止の乱用を防止するために恩赦請求の回数に制限を設けることはありうる。また締約国は、死刑確定者と再審に関する弁護士との間の全ての面会の厳格な秘密性についても保証すべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、死刑確定者は、極めて大きな精神的不安と苦悩のうちにあるので、身柄を厳格に確保するとともに、その心情の安定が得られるよう配慮する必要がある、とした上で、外部交通に関する刑事被収容者処遇法の規定を引

用する⁸⁹。

(3) 現状

法律上、外部交通の相手方の人数に上限はなく、法の要請を充たせば、何人であっても、外部交通は可能なはずである。しかし実際には、親族・弁護士以外との外部交通が5人を越えた範囲で認められることはなく、これはどの刑事施設においても同様である。その上、いったんは外部交通を認められた相手方との交通が事情によって不可能となった場合、新たに別の相手方を申請しても、その別の相手方との外部交通は認められないという運用が広がっている。さらに、施設長の裁量により外部交通が許可される事例は、ほとんど存在しない。

また、再審請求を行う弁護人との面会であっても、原則として職員が立ち会い、たとえ弁護士との間で授受する手紙であっても、原則として内容が検査される。再審請求を行う弁護人との面会にあたり、職員が立ち会ったことについて国家賠償請求がなされた事例で、立会いを違法とし、弁護人の請求を認容した判決がなされ⁹⁰、その判断は最高裁判所によっても維持された⁹¹。その後、再審請求の弁護人との面会に職員が立ち会わなくなったという報告がある一方で、従来どおり立会いが続いている事例も報告されている。

なお、拷問禁止委員会は2013年の第2回政府報告書審査の総括所見において、「*手続のすべての段階において、死刑確定者に弁護人による効果的援助を保障し、かつ、死刑確定者とその弁護士とのすべての面会について厳格な秘密性を保障すること*」を勧告している⁹²。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

1) 締約国は、死刑確定者が外部交通（面会・文通）を行う必要があり、かつ、外部交通を行うことによって刑事施設の規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがない場合には、これを認めるべきである。また、死刑確定者とその弁護士（民事事件と刑事事件とを問わない）との間における面会及び信書の授受については、厳格な秘密性を確保すべきである。

5 死刑執行の告知

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 16 を参照。

⁸⁹ パラ 88, 89

⁹⁰ 広島高裁平成 23 年(ネ)285 号平成 24 年 1 月 27 日判決, 広島地裁平成 20 年(ワ)第 2145 号平成 23 年 3 月 23 日判決, 広島地裁平成 21 年(ワ)第 979 号平成 25 年 1 月 30 日判決

⁹¹ 平成 25 年 12 月 10 日第三小法廷判決

⁹² CAT/C/JPN/CO/2, パラ 15

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、死刑の執行について、執行当日より前に告知した場合、当該死刑確定者の心情に及ぼす影響が大きく平穏な心情を保ち難い等の理由から、事前の告知は行わないとしている⁹³。

(3) 現状

日本では、1972年頃までは執行当日より前の通知を行っていた。この実務が変更されるようになったのは、執行の通知を受けた死刑確定者が自殺したためと考えられている。すなわち実際には、人道面からの配慮ではなく、自殺を防ぎ確実に死刑を執行するための運用と考えられる。

また事前の告知がないことによって、再審請求の準備中であった確定者が、正式な請求の前に執行される例が後を絶たず、死刑確定者は、日々、執行の恐怖におびえることとなる。この点においても当日告知は非常に大きな問題である。なお、国会議員が死刑確定者に対して行ったアンケート調査によれば、回答者の6割が事前の告知を望んでいるという⁹⁴。

なお、拷問禁止委員会は2013年の第2回政府報告書審査の総括所見において、「死刑確定者とその家族に、予定されている死刑執行の日時につき、合理的な事前の通知を与えること」を勧告している⁹⁵。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、死刑確定者及びその家族・弁護人に対し、少なくとも執行予定日の数日前には、執行の予定を告知すべきである。

6 恩赦

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 16 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、死刑確定者はいつでも恩赦の出願をすることができるが、近年、死刑確定者について恩赦された例はない、と報告している⁹⁶。

(3) 現状

前回審査における「恩赦、減刑及び執行延期は、死刑を科された者にとって真に利用可能なものとされるべきである。」との勧告にもかかわらず、恩赦制度

⁹³ パラ 90

⁹⁴ 参議院議員福島みずほ氏によるアンケート結果 (2012年12月29日中国新聞報道)

⁹⁵ CAT/C/JPN/CO/2, パラ 15

⁹⁶ パラ 92

についての改革はなされていない。死刑確定者に対する恩赦は、1975年6月を最後に現在まで一件もない。

なお、拷問禁止委員会は2013年の第2回政府報告書審査の総括所見において、「死刑確定者に対し、恩赦、減刑、刑の執行の延期を実際に利用可能とすること」を勧告している⁹⁷。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、死刑確定者にとって、現実に恩赦制度による利益を受けることが可能となるよう、恩赦法及び関係法令の改正を行うべきである。

7 高齢者及び精神障がい者

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 16 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、現行法上、高齢者の死刑を制限する規定はないが、刑事訴訟法第479条第1項は、死刑確定者が心神喪失の状態にあるときは、法務大臣の命令によって執行を停止することとされており、死刑確定者の精神状態には慎重な配慮がなされている、と報告している⁹⁸。

(3) 現状

委員会による「締約国は、死刑確定者の処遇ならびに高齢者及び精神障害者の執行について、より人道的なアプローチをとることを検討すべきである」との勧告にもかかわらず、そのような考慮は現在もなされていない。

たしかに心神喪失者への死刑執行停止を定める規定は存在するが、この規定により執行が停止された事例を、政府は「把握していない」としている⁹⁹。現実には、再審請求や恩赦出願といった事情がないにもかかわらず死刑の執行が長期間なされておらず、事実上、心神喪失を理由とした執行停止が疑われる事例がある。その一方で、心神喪失状態ではないかと疑われながら、死刑が執行された事例がある¹⁰⁰。心神喪失による執行停止の規定が、適正に運用されているとは言い難い。

根本的な問題は、心神喪失の状態にあるかを鑑別するための、刑事施設から独立した医師等の専門家による信頼に足る制度が存在しないということである。

⁹⁷ CAT/C/JPN/CO/2, パラ 15

⁹⁸ パラ 93

⁹⁹ 拷問等禁止条約第2回日本報告に関する拷問禁止委員会からの質問に対する日本政府回答 (2011年7月, CAT/C/JPN/2)

¹⁰⁰ 当連合会「死刑に直面する人たちの権利保障問題人権救済申立事件」要望書 (1997年11月19日)

何故なら、第一に、死刑確定者に限らず、刑事施設の被収容者は、自己の診療録にアクセスすることが認められていない。第二に、刑事施設から独立した外部の医師が死刑確定者を訪問してその精神状態について精査することも、外部交通に対する制限によって事実上不可能である。したがって、死刑確定者本人、その家族、弁護士は、本人がどのような病状にあり、刑事施設によってどのような医療がなされているのか、正確に知ることはできない。

なお、拷問禁止委員会は2013年の第2回政府報告書審査の総括所見において、「心神喪失の状態にある死刑確定者の執行を禁止している刑事訴訟法第479条第1項に反して、藤間静波の事例におけるように、たとえその人物が裁判所によって精神疾患であると認定されていても、死刑が執行されたことについての報告があること」に深い懸念を表明したうえで、「死刑確定者に精神疾患があることについて信頼し得る証拠がある場合は、その全ての事案について独立した検討を確実に行うこと。さらに、締約国は、刑事訴訟法第479条第1項に従って、精神疾患を持つ被拘禁者は執行されないことを確実にすべき」こと、及び、「性別、年齢、民族性と犯罪の別により細分化された死刑確定者についての情報を提供する」ことを勧告している¹⁰¹。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、重篤な精神障がいのある、または認知症の進んだ死刑確定者への死刑執行がなされないことを確実にするための方策を行うべきである。また、死刑確定者の心身の健康状態に関する記録が、死刑確定者本人、またはその家族や弁護人にとってアクセス可能なものとなり、かつ、刑事施設から独立した医師による診察が実質的に可能となるよう、制度を改革すべきである。

¹⁰¹ CAT/C/JPN/CO/2, パラ 15

第7条：拷問等の禁止

1 拷問等禁止条約の批准

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は、刑罰に関する条約（以下「拷問等禁止条約」という。）を締結した¹⁰²。

- (3) 現状

日本は、拷問等禁止条約第22条に基づく個人通報制度については受諾宣言をしていない。

また、国内防止メカニズム (NPM) の設立を求める同条約の選択議定書を批准していない。

なお、自由民主党が2012年4月に発表した憲法改正草案においては、現行憲法の「公務員による拷問及び残虐な刑罰は、絶対にこれを禁止する」(第36条)との規定から「絶対に」の文言が削除されているという重大な問題がある。

2 入管法改正による送還国の制限

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

25. 委員会は、2006年の出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律(以下、改正入管法)が、庇護申請者を拷問の危険のある国へ送還することを明示的に禁止していないこと、申請数に比べて庇護申請者の認定率が低いままであること、難民認定手続にしばしば相当な遅延があり、その期間に申請者は働くことができず、社会的な支援が限定されていることを、懸念をもって留意する。また、法務大臣に助言する難民参与員は独立して任命されておらず、拘束力のある決定を出す権限がないことから、法務大臣に対する難民不認定処分に関する不服申立てをしようとしても、独立した審査ではないことを懸念する。最後に、拒否された庇護申請者が、退去強制令書の執行を延期する申請への否定的な決定につき不服申立てを行える前に送還されたとの報告事例を懸念する。(第7条及び第13条)

締約国は、庇護申請者を拷問や他の虐待の危険のある国へ送還することを明示的に禁止するため、出入国管理及び難民認定法を改正することを検討し、また、

¹⁰² パラ 94

全ての庇護申請者に対し、弁護士、法的扶助、通訳、全ての手続期間中における適切な国による社会的支援又は雇用にアクセスする機会を確保すべきである。法務大臣によって「テロリストの可能性がある」と思われた申請者をも対象とする完全に独立した不服申立機関を設立すべきであり、拒否された申請者が、庇護申請への否定的な決定につき不服申立てを行う前であって行政手続の結論が出た後直ちに送還されないようにすべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

入管法に明文化した入管法第53条が改正され、退去強制を受ける者を送還する場合の送還先に、拷問等禁止条約第3条第1項に規定する「拷問が行われるおそれがあると信じるに足りる実質的な根拠がある国」を含まないことを明文化した¹⁰³。

(3) 現状

入管法には、出身国において拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある者を認定し、日本における在留を許可するための手続が定められていない。

難民認定申請制度においても拷問等禁止条約第3条の規定は審査基準とされていない。

入管法第53条に基づく制度では、外国人自身が、拷問等禁止条約第3条による保護についての審査を求める申請権がなく、審査の開始については、判断する当局に委ねられている。退去強制手続の担当職員の行動基準として法務省が作成した違反審判要領(2009年3月開示)には、出身国において拷問を受けるおそれについて調査、質問をすることを担当職員に指示する規定がない。

当局が、入管法第53条に基づき、当該外国人が、出身国その他送還を予定される国において拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠があるか否かを審査するについて、当該外国人のためのなんらの手続保障もない。すなわち、同審査において、代理人を通じて主張をする制度、代理人を選任するための法律援助の制度、当該外国人ないしその代理人が証拠を提出する制度、審査を行う当局者が当該外国人から事情を聴取する制度、当局が判断の根拠とする資料を開示する制度は存在しない。このため、当連合会が、日本政府に難民認定を求める外国人のために、難民認定申請、不認定に対する異議申立て、不認定処分取消訴訟等を受任する弁護士に、依頼者に代わって弁護士費用を支払う援助事業を行っている。この事業は、一部について、国連難民高等弁務官

¹⁰³ パラ 95

事務所（UNHCR）からの援助金を得つつ、非政府組織である当連合会及びその会員の負担により実施されている。審査を行う当局者は、強制送還を決定する権限を持つ入管職員であって、審査の独立性は全くない。

3 非人道的取扱いが想定される国への送還

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 25 を参照。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

前項(2)に同じ。

(3) 現状

自由権規約委員会は、加盟国の外国人に対する出入国管理に関する処分の結果、規約が当該外国人について保障する権利が侵害される結果となる場合は、出入国管理に関する各国の裁量権の行使が規約の違反となることを繰り返し明らかにしている¹⁰⁴。しかし、日本政府は、裁判所も含め、外国人については、憲法及び自由権規約に基づく権利・利益等も、日本における外国人の在留制度の枠内において与えられているものに過ぎない¹⁰⁵として、これを否定している。

したがって、外国人を退去強制処分により母国に送還した場合において、当該外国人が当該国において日本では非人道的とされる刑に処せられる等、非人道的な取扱いを受けるおそれが強い場合においても、当該送還は本条の違反にはならないという立場を取っている。なお、入管法の改正により、拷問の危険がある国への送還は禁止するものとされたが、「その他虐待の危険のある国」への送還は未だ禁止されていない。

4 強制送還時における非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

(3) 現状

退去強制時における有形力の行使に関して法律上による規制はなく、内部規則が戒具の使用基準を定めているに過ぎない。

2010年3月22日には、ガーナ人男性（当時45歳）が強制送還の過程で入管

¹⁰⁴ 自由権規約委員会一般的意見 15 第5項等

¹⁰⁵ 最高裁 昭和53年10月4日判決（マククリーン事件）

職員による制圧行為中に死亡した。当該事件については、現在国家賠償請求訴訟が係属中であるが、強制送還に際して、入管職員は足に手錠をかけ、戒具としてタオル、結束バンドを利用するなど、内部規則違反行為を行っていたことが明らかになっており、このような内規違反の戒具使用が恒常的に行われていた可能性がある。そのほか、戒具使用以外にも、担ぎ上げたり、上半身を強い力で前方向に折り曲げたり、身体を押しえついたりするなどの有形力行使を加えているが、どのような場合にどの程度の有形力行使ができるのかについては、前記のとおり法律上の規制が存在しない。

同事件を受け、現在は有形力の行使を伴う強制送還は事実上行われていないが、再度強制送還が開始される際に、有形力の行使をどのように規制するかについて、具体的な検討や成果は明らかになっていない。

1 人身取引対策

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

23. 委員会は、人身取引に関し、締約国に人身取引された者及び締約国を中継された者の人数（推定）についての統計の欠如、人身取引関連の犯罪の加害者に課される実刑判決の少なさ、公的及び民間のシェルターに保護された人身取引被害者数の減少、通訳サービス、医療、カウンセリング、未払い賃金又は補償を要求するための法的支援、リハビリテーションのための長期的支援を含む包括的な支援が不十分であること、在留特別許可が加害者を有罪にするために必要な期間のみしか認められず、全ての人身取引被害者に対して付与されるものではないことを懸念する（第8条）。

締約国は、人身取引被害者を発見する努力を強化し、締約国、及び、締約国を通過している人身取引の流れに関するデータの組織的な収集を確保し、人身取引関連犯罪における量刑政策を見直し、被害者に保護を与えている民間シェルターを支援し、通訳、医療、カウンセリング、未払い賃金及び補償を要求するための法的支援、リハビリテーションのための長期的支援、そして全ての人身取引被害者の法的地位の安定の確保による被害者支援を強化するべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2009年に人身取引対策行動計画を改定し、関係機関が連携して施策を実施している。各種手続や情報提供等を通じて外国人女性及び外国人労働者の稼働状況や人身取引被害の発生状況、国内外のブローカー組織の現状等の把握・分析に努め、また、航空会社と協力して日本を経由する人身取引事案の防止に努めている。加害者への量刑は事案に応じて適切になされている。被害者の保護は、必要に応じて民間シェルターへの一時保護委託を実施し、母国語による支援の充実、必要な医療ケアの提供、カウンセリング、利用可能な法的援助に関する周知を図っている。2005年の入管法改正以降現在までの間に保護した人身取引被害者のうち不法滞在状態にあった者全員に在留特別許可を認めている¹⁰⁶。

(3) 現状 (list of issues 23への回答を含む)

1) 政府が公表する統計的数値は、政府が人身取引被害者と認定した人数、人身取引事犯と判断した事案についての捜査等の件数である。政府が事案内容を把握しつつ人身取引事案と判断しなかった人数・件数や、政府が把握して

¹⁰⁶ パラ 96～103

いない人数・件数は数値に示されていない。人身取引の手口が巧妙化していること、被害者認定は専ら警察・検察・入管という捜査機関が行っていることもあって、政府による判断の適正さは担保されていないが、政府は被害者認定の基準を明らかにしていない。また、政府に積極的に被害者を見つけ出すための努力はみられない。

- 2) 在留資格「興行」による外国人女性の移送・受入れが難しくなったため、加害者らは「日本人の配偶者等」や「定住者」等の在留資格を利用するようになった。日本人男性との結婚、日本人の子としての認知、日本人との養子縁組などを斡旋・仲介する業者が存在し、その中には性的搾取目的での女性の移送を行う悪質な業者が相当数含まれている可能性がある。また、性的搾取を目的とする日本人女性の人身取引も相当数存在している。
- 3) 外国人技能実習生に限らず、劣悪な労働条件で就労させられている外国人（女性と男性の双方を含む。）は日本国内に相当数おり、その中には、労働搾取を目的とする人身取引と判断されるべき事案も存在する。政府は、「人身取引対策行動計画 2009」において、改めて労働搾取目的の人身取引にも取り組むことを明らかにしたが、以後も、NGO が繰り返し悪質な事例を報告しているにもかかわらず、政府が労働搾取目的の人身取引と認定した事例は皆無である。
- 4) 人身取引に関する関係機関職員への研修は、警察官や入国管理局職員を対象とする研修は実施されているが、労働基準監督官への実施の有無は不明であり、婦人相談所職員や検察官及び裁判官への研修もほとんど実施されていない。また、研修内容が被害者の権利及びニーズをより意識するものとなっているか否かは不明である。
- 5) 被害者にとっては、そもそも政府により「被害者」と認定されるか否かが大問題である。人身取引の手口の巧妙化は顕著であるが、「外国人女性が監禁されて売春を強要される」という被害者像が一人歩きをし、これに該当しなければ被害者ではないと判断される危険性がある。入管・警察・検察が異なる判断をした事案も存在し、最初にどの機関に発見されるか（保護を求めるか）によって被害者として保護されるか否かが変わってしまう。政府は「関係省庁においては…当初人身取引被害者に該当する可能性があると思われた者が後に該当しないと判明した場合においても、その者が置かれている状況やその者の人権に十分配慮して取り扱うこととする。」とするが¹⁰⁷、具体的事

¹⁰⁷ 「人身取引事案の取扱方法（被害者の保護に関する措置）について」平成 23 年 7 月 1 日人身取引対策関係省庁連絡会議申し合わせ

案においてこの配慮がどのように示されているのかも不明である。

- 6) 女性被害者については、被害者支援の経験が豊富な民間シェルターへの一時保護委託は、現在、ほとんど行われていない。婦人相談所における支援は日本語対応が原則であり（常駐の通訳人はいない）、その多くが外国人である人身取引被害者は、生活習慣の違いもあって、同所での被害回復や再被害防止に向けた具体的措置を受けることが実際にはほとんどなく、ただ衣食住の提供を受けて帰国までを過ごすだけとなっている。また、未払い賃金請求や損害賠償請求などの法的支援も、実際にはほとんど行われていない。被害者保護に当たる出身国政府や NGO との連携も不十分である。
- 7) 男性被害者については、特段の保護施策もない。
- 8) 防止について政府の主要な対策は、査証審査・出入国管理の強化等による潜在的被害者の入国防止、不法就労対策等の在留管理の徹底である。人権啓発の作成・配布、学校教育を通じた売買春防止の啓発、雇用者への啓発、性的搾取の需要者への啓発等も掲げているが、これらの施策が十分に実施されているとは言い難い。

特に弱いのが需要根絶への対策である。性的搾取については、その需要者は圧倒的に男性であるが、その周囲で需要を傍観している女性もおり、需要に寛容な（非寛容を非難する）社会意識がある。意識や行為規範の形成に対し法や社会制度は大きな影響を与えているが、性的搾取が延々と続く現状は法や社会制度に問題があることを示唆している。性的搾取に対する現行法は、搾取を受ける対象者の年齢が 17 歳以下であれば一定の規制があるが（強姦、強制わいせつ、買春、買春又は児童ポルノ製造目的での人身売買、児童ポルノの提供及び提供目的での製造・所持・運搬などは、刑法その他の法律により処罰対象とされている。ただし、他への提供目的を要件としない児童ポルノの所持（いわゆる単純所持）は処罰対象ではない。）、搾取を受ける対象者の年齢が 18 歳以上の場合にはほとんど規制がない（強姦罪や強制わいせつ罪は構成要件が制限的であり、その運用も制限的である。）。国際結婚や国際養子縁組を仲介する業者に対する法的規制もない。労働搾取については、2009 年の入管法改正は研修・技能実習制度において現れた弊害のうち、緊急に対応しているものについて施策を定めたものにすぎず、何ら問題点は解消していない（後述 3）。

- 9) 2013 年 5 月、国連の拷問禁止委員会は、日本政府に対し、人身取引に関する

る国連特別報告者による、2009年の来日後になされた勧告¹⁰⁸を完全に実施するよう求めるとともに、特に以下を確実に実施すべきであると勧告した¹⁰⁹。

(a) 人身取引の被害者が、身体的及び心理的回復のための十分な支援が提供されること；

(b) 人身取引の被害者が違法移民と誤認され、救済を受けることなく強制送還させられることのないよう、明確な被害者の認定手続を創設すること；

(c) 加害者が起訴され、適切な刑罰で処罰されること；

(d) この点について関連する公務員に専門的な研修が提供されること。

また、第2回普遍的定期審査では、パレルモ議定書の批准が勧告されている¹¹⁰。

しかし、いまだ日本政府がこの勧告を実施しているとは言い難い。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、事案の収集・分析・対応の検証を行い、被害者を適正に認定する方法を確立すること。たとえ人身取引被害者とは認定できない場合であっても、事案の内容に応じて適正な保護を行うこと。
- 2) 締約国は、警察官・入管職員だけでなく、検察官・裁判官・労働基準監督官等を含めた全ての法執行機関職員に対し、人身取引の捜査や認定方法についての研修を実施すること。その研修は、被害者の権利及びニーズをより意識する内容とすること。
- 3) 締約国は、人身取引被害者のための保護支援機関を設置し、十分な理解と経験をもち多言語で対応できるスタッフを配置すること。男性のための保護支援施設も設置すること。
- 4) 加害者から違法な収益を没収して被害者支援基金とし、被害者が加害者から損害賠償や未払い賃金等を取得できない場合には、この基金による補償を行うこと。
- 5) 性的搾取を目的とする人身取引について
 - ①売春防止法，風俗営業適正化法のほか，ポルノ規制等に関する法律も見直すこと
 - ②国際結婚の仲介，国際養子縁組の仲介を行う業者について，その業務の実態を調査のうえ，適切な対策を講ずること。
- 6) 労働搾取を目的とする人身取引について
 - ①研修・技能実習制度についてはこれを廃止すること

¹⁰⁸ A/HRC/14/32/Add. 4

¹⁰⁹ CAT/C/JPN/CO/2 パラ 21

¹¹⁰ 147. 24 乃至 26

- ②新たな制度を創設する場合は、労働基本権の保障、差別的取扱いの禁止、職場選択の自由の保障、ブローカー等の介在の禁止、中間搾取を生じさせる第一次受入れ団体の介在の禁止、家族同伴を可能とすることなど、人権保障に配慮すること。

2 いわゆる「慰安婦」問題

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

22. 委員会は、締約国が未だに、第二次世界大戦中における「慰安婦」制度に対してその責任を認めていないこと、加害者が訴追されていないこと、被害者に提供されている補償金が公的資金よりむしろ個人的な寄付によって提供されていること及びそれが不十分であること、「慰安婦」問題への言及を含む歴史教科書がほとんどないこと、及び一部の政治家及び報道機関が被害者の中傷あるいは出来事の否定を続けていることに懸念をもって留意する。(第7条及び第8条)

締約国は、被害者の大半が受け入れ可能で彼らの尊厳を回復させるような方法で「慰安婦」制度に対する法的な責任を認め、率直に謝罪し、生存している加害者を訴追し、全ての生存者の権利として適切な補償を行うために迅速で効果的な立法府及び行政府による措置をとり、本問題について生徒及び一般の公衆を教育し、及び被害者の中傷あるいは出来事を否定するあらゆる企てに反論し及び制裁措置をとるべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、本規約は同規約締結(1979年)以前に生じたいわゆる「慰安婦」問題を同規約の実施状況の報告において取り上げることは適切でないとの立場をとっている。日本政府としては、いわゆる「慰安婦」問題が多数の女性の名誉と尊厳を傷つけた問題であるとの認識は示すものの、「我が国は、関係国との間でサンフランシスコ平和条約、二国間の平和条約等を締結し、それらに従って賠償の支払い等を誠実に行ってきた。このように先の大戦に関する請求権等の問題については、これら条約等の当事国との間においては、法的に解決されている。」との立場を堅持している。その上で、政府は、「女性のためのアジア平和国民基金」(以下「アジア女性基金」という。)が1995年に設立され、政府による約48億円の支援を受けつつ、元「慰安婦」に医療・福祉事業や、日本国民の募金を原資とした計約6億円の「償い金」を直接届ける等の支援を行った旨報告し、同基金は、関係国との調整の結果、2007年3月末をもって解散したと

報告している¹¹¹。

(3) 現状 (list of issues 22 への回答を含む)

① 勧告の不履行

政府はこの問題を規約の履行状況の審査の場に取り上げることは適切でないとして主張し、人権理事会勧告 18 の受入れを拒否している。しかし、この問題については、自由権規約委員会からは、全ての生存被害者に対し権利としての十分な賠償を行うための速やかで実効的な立法・行政措置が求められ、女性差別撤廃委員会からも、恒久的な解決のための方策を見出す努力を早急に行うことへの再度の勧告を受けている¹¹²。このように、10 年以上にわたり多くの国際機関から勧告を受け続けているにもかかわらず、ほとんど解決されていない課題である。

一方、韓国の憲法裁判所は、2011 年 8 月 30 日、戦時中の日本軍元慰安婦らが日本政府に損害賠償を求める個人の請求権の存否について、韓国政府が日韓請求権協定に定める手続を取らないのは「被害者らの基本的人権を侵害し、憲法違反にあたる」とする、初の決定を出した。これを受けて、同年 9 月 15 日韓国外交通商省の趙世暎東北アジア局長は日本の駐韓公使に対し、同協定第 3 条第 1 項に基づく協議の申し入れを行った。さらに韓国政府は、同年 11 月 15 日にも繰り返しこの申し入れを行ったにもかかわらず、日本政府はこれに対して正式の回答を行っていない。

② 法的責任

政府は、第二次世界大戦中の戦争被害に関する賠償や財産、請求権の問題は法的に解決済みであり、法的な賠償を行うことはできない、と表明している。しかし、日本の最高裁判所は、2007 年 4 月 27 日、中国人戦争被害者の個人賠償請求権問題について、請求権の「放棄」とは、「請求権を実体的に消滅させる」ことを意味するのではなく、「裁判上訴求する権能」を失わせるにとどまるとの判断を示した。この最高裁判所の見解を前提とすると、政府が、被害者個人に法的な賠償することは可能である。のみならず、政府は、被害者の人権保障の観点から法的な賠償を行うべき立場にある。様々な NGO が法的な賠償を行うよう、政府に求めているが、政府はこれに応じようとしなない。

普遍的定期審査では、この課題について勧告がなされているが¹¹³、政府はこれら勧告の受諾を基本的に拒否している。

¹¹¹ パラ 104～108

¹¹² CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 38

¹¹³ 147. 158 及び 159

2013 年には社会権規約委員会から「委員会は、『慰安婦』が被った搾取が経済的、社会的及び文化的権利の享受及び補償の権利にもたらす長きにわたる否定的な影響に懸念を表明する（第3条，第11条）。委員会は，締約国に対し，搾取がもたらす長きにわたる影響に対処し，「慰安婦」が経済的，社会的及び文化的権利の享受を保障するためのあらゆる必要な措置をとることを勧告する。また，委員会は，締約国に対して，彼女らをおとしめるヘイトスピーチ及びその他の示威運動を防止するために、『慰安婦』が被った搾取について公衆を教育することを勧告する」とされている。

また，2013 年には，拷問禁止委員会からも次のとおり勧告されている。「第二次世界大戦中の日本軍により行われた性奴隷制の被害者，いわゆる『慰安婦』に対して行われた虐待を認めるためにとられた措置に関して締約国から提供された情報にもかかわらず，委員会はこの問題に対処するに当たり，締約国が，特に以下について条約に基づく義務に応じていないことに，依然として深い懸念を有している：

(a). 適正な救済とリハビリテーションを被害者に提供していない。委員会は，公的資金ではなく民間の募金による財政で賄った賠償は，不十分かつ不適切であったことを遺憾とする；

(b). このような拷問の行為の加害者を訴追し，司法の場に持ち込まなかったこと。委員会は，拷問の効果が本質的に継続的である点に鑑み，時効は適用されるべきでないことを想起する。時効は被害者から，被害者が受けてしかるべき救済，損害賠償，リハビリテーションを奪うからである；

(c). 関連する諸事実及び資料を隠ぺいし，または公開を怠ったこと；

(d). 複数の国会議員を含む，国及び地方の，高い地位の公務員や政治家による事実の公的な否定，及び，被害者に再び精神的外傷を負わせることが継続していること；

(e). この問題に関する記述の歴史教科書における減少に示されるように，ジェンダーに基づく条約違反を，防止するための効果的な教育的施策を実施していないこと；

(f). 普遍的定期的審査においてなされた，この問題に関連するいくつかの勧告を締約国が拒否していること (A/HRC/22/14/Add. 1, パラグラフ 147. 145 以下参照)。これらの勧告は，委員会が行った勧告 (パラグラフ 24) 及び他の多くの国連条約機関，特に規約人権委員会 (CCPR/C/JPN/CO/5, パラグラフ 22), 女性差別撤廃委員会 (CEDAW/C/JPN/CO/6, パラグラフ 38), 社会権規約委員会 (E/C. 12/JPN/CO/3, パラグラフ 26), 及び人権理事会のいくつ

かの特別手続の特別報告者の勧告と類似している(第1条, 第2条, 第4条, 第10条, 第14条及び第16条)。

委員会の一般意見 3 (2012) を想起しつつ, 委員会は, 締約国に対し, 被害者を中心に据えた「慰安婦」問題の解決を探るため, 直ちに効果的な立法及び行政上の措置をとること, とりわけ以下の措置をとるよう促す:

(a). 性奴隷制の犯罪について法的責任を公に認め, 加害者を訴追し, 適切な刑罰をもって処罰すること;

(b). 政府当局や公的な人物による事実を否定し, かつ, そのような非を繰り返すことによって被害者に再び精神的外傷を与えようとする試みに反駁すること;

(c). 関連する資料を公開し, 事実を徹底的に調査すること;

(d). 被害者の救済を受ける権利を認め, よって, 金銭賠償, 満足 of 措置 (訳注: *satisfaction*, 金銭賠償以外の謝罪や再発防止措置等を指す), 可能な限り完全なリハビリテーションのための手段を含む, 完全かつ効果的な補償を, 被害者に提供すること;

(e) 締約国による条約上の義務のさらなる違反を防止する手段として, この問題について公衆を教育し, あらゆる歴史教科書にこれらの事件を記載すること。」

このような両委員会からの勧告に対して, 政府はかかる国連の人権条約機関からの勧告については法的拘束力がなく, 勧告に従うことを義務付けているものではないと 2013 年 6 月に閣議決定をしている。

③ 被害者の救済, 事実調査, 加害者の訴追

政府は, この問題は法的に解決済みであり, また, 前記のアジア女性基金が一定の「償い金」を支払ったので事実上も終了したと述べている。しかし, 上記各勧告では, アジア女性基金の「償い金」は公的資金からの支払いではなく民間基金からの支払いであったために「不十分かつ不適切」とされている。したがって, これらの勧告に従って, 政府は, 被害者に対する適切な救済措置を改めて講じるべきであるのに, そのような措置を取る意図を一切示していない。

同時に, 事実の更なる調査や, 加害者に対する刑事訴追を行う意図も全くない。

2012 年 11 月に掲載された日本軍「慰安婦」問題を否定する意見広告に, 後に総理となった安倍氏をはじめ, 安倍内閣の閣僚となった者も複数賛同者として名を連ねた。

また、安倍総理は、かねてから河野談話を見直すべきであるとの考えの持ち主であり、首相就任直前まで河野談話見直しを進めると公言していたものである。

これらのことから、現在政府としてこの問題の解決を進める意向は全く持っていないことがうかがえる。

④ 教育

教育においては中学校の教科書から「慰安婦」の記述が消えたまま復活されていない。また、著名な人物による事実を否定しようとする言動に対しても、政府は特段これに対する対応を採っていない。のみならず、近時、政府は教科書検定の基準を改定し、教科書に政府の見解を記載することを執筆者に要求するようになった。このため、今後教科書には、「慰安婦」問題は「既に解決済み」と記載される可能性があり、このことにより、「慰安婦」問題が次世代に正確に引き継がれないおそれがある。

⑤ 政府当局や公人による事実を否定しようとする最近の試みに対する措置

2013年5月13日、大阪市長で、公党（日本維新の会）の共同代表でもある橋下徹氏が「『慰安婦』制度が必要であったことは誰でも分かる」と発言して問題となった。しかし、政府は、この発言に対して特段対応していない。

さらに、政府は、日本軍が「慰安婦」を強制連行した事実はない、という方向に世論を誘導する立場を維持している。すなわち、政府（第一次安倍内閣）は、2007年に、国会議員による政府への質問書（「安倍首相の『慰安婦』問題への認識に関する質問主意書」（質問第110号。辻元清美・衆議院議員が2007年3月8日に提出した。）に対する答弁書において、「軍や官憲によるいわゆる強制連行を直接示すような記述」は、1993年に河野談話を発した時までに政府が集めた資料の中には見当たらなかったと答弁した。この答弁は「集めた資料には記述が見当たらなかった」とするもので、「強制連行がなかった」とするものではない。しかし、「集めた資料には記述が見当たらなかった」ことを強調することによって、「強制連行がなかった」という方向に世論を誘導する効果を持つものである。

この2007年答弁は訂正される必要がある。政府が集めた資料の中に強制連行がされた事実を示す証拠があるからである。もっとも、政府も、2013年には、「強制連行の裏付けがなかったとする2007年答弁書に関する質問主意書」（質問第102号。赤嶺政賢・衆議院議員が2013年6月10日に提出した。）に対する答弁書において、政府が集めた資料の中に「バタビア臨時軍法会議の記録」があり、その記録中に「部下の軍人や民間人が上記女性らに対し、売

春させる目的で上記慰安所に連行し、宿泊させ、脅すなどして売春を強要するなどした」との記述があることを認めた。しかし、そうすると、「バタビア臨時軍法会議の記録」の上記記述に照らし、2007年の答弁を訂正する必要があるはずだが、政府は現在も2007年の答弁について、これを訂正せず維持している。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、前回の自由権規約委員会の勧告、2013年の拷問禁止委員会の勧告、2013年の社会権規約委員会の勧告を実現するよう全力で取り組むことを強く勧告する。
- 2) 締約国は、第二次世界大戦中の戦争被害に関する賠償や財産、請求権の問題は法的に解決済みという立場を見直すよう勧告する。
- 3) 締約国は、特に「慰安婦」の課題について、批准している各国連人権条約を国内で実施する義務を負っていることに鑑み、委員会からの勧告に誠実に対応することは締約国の義務であることを認識して対応することを要請する。

3 外国人研修／技能実習制度

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/C0/5)

24. 委員会は、外国人研修・技能実習制度の下で、締約国に来た外国人は国内労働法令、社会保障の保護から除外されており、非熟練労働においてしばしば有給休暇なく搾取され、法定最低賃金を下回る研修手当を受領し、無給で残業を強いられ、しばしば雇用主によって旅券を取り上げられているという報告を懸念する。(第8条及び第26条)

締約国は、外国人研修生及び技能実習生に対して、法定最低賃金を含む最低労働基準に関する国内法令の保護及び社会保障を拡大し、そのような研修生及び技能実習生から搾取を行う雇用主に適切な制裁を科すべきであり、さらに現在の制度を研修生及び技能実習生の権利を適切に保護し、低賃金労働者の雇用よりも能力開発に焦点を当てる新たな制度に代えることを検討するべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、国が、2009年7月に入管法及び関係省令を改正し(2010年7月施行)、技能実習生が入国1年目から労働基準関係法令上の保護を受けられるようにするとともに、パスポートの取上げ、賃金不払い等の重大な人権侵害行為を行った受入れ機関の受入れ停止期間を5年間に延長する等、違反に対する監視の仕組みを強化したと説明している。

その上で、労働基準監督機関による監督指導を強化し、また、出入国管理機

関との間に設けた相互通報制度によって制度の適正な運用に努めていると説明している¹¹⁴。

(3) 現状

そもそも、2009年7月改正入管法は、研修・技能実習制度において現れた弊害のうち、緊急に対応し得るものについての施策を定めたものと位置付けられているに過ぎない¹¹⁵。

すなわち、2009年改正法は、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として働かされ、研修期間に旅券や通帳等を取り上げられたり、貯金を強制させられる等の悪質な人権侵害行為が横行している等の問題が指摘され、研修・技能実習制度が国内外から批判を受けたことに応急的に対応したものであるが、以下1)～4)で述べるとおり、2010年7月の改正法施行後も上記実態は全く改まっていない。

したがって、外国人技能実習制度は廃止すべきであり、その上で、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設し、外国人を受け入れることについて、その是非及び範囲等を、国会などの場で十分に検討すべきである。

1) 「最近における技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況」(厚生労働省、2012年10月25日)

厚生労働省の標記発表によれば、2011年度、労働基準監督署によって実習実施機関に対する監督指導が行われた件数は2,748件であり、このうち82%に当たる2,252件で労働基準関係法令違反が認められた。いずれも改正法施行前の水準を上回っている。また、2,252件のうち23件について送検が行われており、送検件数は前年より増加している。

送検事例としては、受入れ会社の最低賃金法違反を監理団体役員が幫助した事例、労働基準監督官の指導にもかかわらず最低賃金法が繰り返された事例、引火物による危険を防止するために必要な措置を講じなかったため爆発が起き技能実習生が死亡した事例、プレス機の安全装置の故障を知っているが修理せず使用させたため技能実習生が挟まれ死亡した事例等の重大・悪質な労働基準関係法令違反が報告されている。

2) 「平成23年の「不正行為」認定について」(法務省入国管理局、2012年3月29日)

法務省入国管理局の標記発表によれば、2011年に「不正行為」に認定した

¹¹⁴ パラ 30

¹¹⁵ 2009年改正法の成立にあたっての衆議院法務委員会附帯決議 10 項、参議院法務委員会附帯決議 13 項、第四次出入国管理基本計画 (2010年3月)

機関は 184 機関であり、前年の 163 機関と比べ 12.9%増加している。

類型別認定件数では、「賃金等の不払い」が 84 件 (53.8%)、「労働関係法令違反」が 28 件 (17.9%)、「研修・技能実習計画との齟齬」が 15 件 (9.6%) 認定されており、この 3 類型で全体のおよそ 8 割 (81.4%) を占める。

3) 「2011 年度外国人研修生・技能実習生の死亡者数」(JITCO, 2012 年 6 月 20 日)

公益財団法人国際研修協力機構 (JITCO) の標記発表によれば、1992 年から 2011 年までの間、285 人の研修生・技能実習生が死亡したが、そのうち 85 人・30%の死因が「脳・心臓疾患」であった。この傾向は、2011 年の死亡者 20 人中、6 人・30%の死因が「脳・心臓疾患」であったように改正法施行後も同様である。

研修生・技能実習生として来日する外国人のほとんどが若く健康な人間であることを考えると (2012 年度版「JITCO 白書」によれば技能実習生の約 8 割が 20 歳代である)、死因の 30%が「脳・心臓疾患」死であることは異常に高い割合である (厚生労働省発表の 2008 年の統計によれば、同世代の日本人の脳・心臓疾患死の割合は 5%以下である。)

4) 当連合会による調査及び意見公表

当連合会による関連団体 (労働組合、国際交流協会等) からの調査の結果、改正法施行後にも以下の事例の発生が確認されている。

① 賃金や残業代の未払い事例が依然多く報告されているほか、通帳・旅券の取り上げや強制貯金事例も未だに多く報告されている。

また、技能実習生の出身国の送出国において保証金、違約金を定める契約を締結している事例も多発している。

このように改正法施行後も、改正法及び関係省令が禁止したことさえ守られていない実態が存する。

② 受入れ機関が農業実習生に対し雇用契約のうち残業等による割増賃金の支払いに関する定めを削除を求め、拒否すると強制的に帰国させる事例が発生している。

このような「強制帰国」事例は他の地域においても多発しているが、そもそも改正法では「強制帰国」を問題と認識しておらず、当然その規制もなされていない。

③ 受入れ機関側に問題がある事例においても、技能実習生の受入れ先の変更ができない事例も多い。技能実習制度に関する法務省入国管理局の指針では、受入れ機関において実習継続ができなくなった場合に限り、受入れ

機関において他の実習先を探すと定められているが、実効性に乏しいのが現実である。

このように、実習を行う機関を固定し、実習先を変更すれば在留資格を失うこととなる点で、制度上、技能実習生は実習先に支配される関係になりやすい。2009年の改正は、この問題を何ら解決していない。

以上の調査の結果を踏まえ、当連合会は、2013年6月20日付けで、「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」を公表した。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 外国人技能実習制度は、これを速やかに廃止し、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設し、外国人を受け入れることについて、その是非、その範囲及び制度が変更されるまでの間の現在の技能実習生の処遇などを、外国人の人権にも配慮した上で、早急に十分に検討すべきである。

1 被疑者の身体拘束

1-1 保釈制度・弁護人選任権

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

18. 委員会は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の下で、警察では正式に捜査と留置の機能が分離されているにもかかわらず、代替収容制度（代用監獄）の下では、捜査の便宜のため被疑者を最長23日間警察の留置施設に留置することが可能であり、保釈の可能性がないこと及び特に逮捕後最初の72時間は弁護士との接見が制限されており、自白を得る目的で長期にわたる取調べや取調べの乱用が行われる危険性が増すことについての懸念を再度表明する。（第7条、第9条、第10条及び第14条）

締約国は、代替収容制度を廃止するか、規約第14条に規定される全ての保障の完全な遵守を確保するべきである。また、締約国は、全ての被疑者に対して、取調べ中も含めて、弁護士と秘密裏に接見できる権利、嫌疑のある犯罪の種類にかかわらず逮捕された瞬間から法的援助にアクセスできる権利、及び、診療記録を含む事件に関係する全ての警察の記録にアクセスできる権利が保障されることを確保するべきである。また、締約国は、起訴前保釈制度を導入すべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

身体拘束期間について「これまでの報告のとおり」と報告するのみで、それ以外には言及していない¹¹⁶。

(3) 現状

日本政府はこれらの総括所見及び勧告に対し、報告書においてはなんら言及していない。実際、これらの点については、なんらの改善もなされていない。

起訴前保釈制度は認められないままである。

被逮捕者には弁護人選任権は認められるが、自費で選任するほかなく、公費での選任や法律扶助の利用は認められていない。一定の重い被疑罪名（死刑又は無期若しくは長期3年を超える懲役若しくは禁錮に当たる事件）の被疑者については、勾留が請求された後に国選弁護人の選任請求権が認められているが、それ以外の被疑罪名の場合には国選弁護人選任権は認められていないままであ

¹¹⁶ パラ 109

る。

2011年から審議が開始されている、法務大臣の諮問機関である「法制審議会新時代の刑事司法制度特別部会」（以下「法制審特別部会」という。）が2013年1月に取りまとめた「時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想」では、国選弁護人制度の対象事件を被疑者が勾留された全ての事件について具体的な検討をすることとはされたが、勾留決定前の逮捕段階への拡大については、勾留された全事件への拡大の検討結果を踏まえて更に検討することとされた。

日本政府は、規約第7条、第9条、第10条及び第14条に違反する日本の現行制度を改善しようとしていない。

拷問禁止委員会は、2013年5月の総括所見において、代用監獄制度の下で、被疑者が、とりわけ逮捕から最初の72時間は弁護士へのアクセスが制限され、保釈の可能性がない状態で最長23日間、拘禁されうることについて遺憾の意を表明し、逮捕時点から法律扶助を受ける権利を保障するよう勧告した¹¹⁷。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、起訴前保釈制度を直ちに導入すべきである。
- 2) 被疑者全てについて、逮捕された時点から被疑者の経済的な事情に左右されることなく、弁護人が選任されるようにすべきである。

1-2 取調べ

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ18を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

検察における取調べ適正化方策、警察における取調べ適正化指針が取りまとめられ、これに従った適正な運用が図られているとする¹¹⁸。

また取調べについての弁護人立会いについては、捜査に重大な支障が生ずるおそれがあるとして、その導入は検討されていない¹¹⁹。

さらに、取調べの録音・録画については、一部の事件につき捜査官の裁量で試行されていることが報告されている¹²⁰。

(3) 現状

取調べの適正化については、前記総括所見でも述べられているとおり、捜査

¹¹⁷ パラ10c

¹¹⁸ パラ110～114

¹¹⁹ パラ115

¹²⁰ パラ116～119

の便宜のため、最長 23 日間もの取調べが可能となっている。1 日の取調べ時間については内部規則が定められているが、あくまで内部指針である。同指針では 1 日 8 時間以内とされているが、警察本部長等の事前の承認があれば 8 時間を超える取調べが認められるものであり、適正化に対する検察及び警察の外部の第三者を含めたチェック体制が全く取られていない。

弁護人の立会いについては、全く認められていない。

取調べの録音・録画については、裁判員裁判対象事件等一部の事件においては、試行の範囲が拡大されてきているとはいえ、何ら義務付けされていない。現在、前述の法制審特別部会において、制度化の検討がなされている。

当連合会は、この部会でも、被疑者について逮捕前の任意同行の段階から取調べの全過程について録音・録画を義務付ける制度の導入を求めており、対象事件は段階的に拡大していくべきことを主張してきた。また、参考人取調べの録音・録画の義務付けについても主張している。

また、当連合会は、同部会において、取調べへの弁護人の立会いを強く求めた。ところが、取調べへの支障が大きいという捜査機関の抵抗により、部会での結論を得ることができなかつたとされ、最終的な検討対象からは外された。

拷問禁止委員会は、2013 年 5 月の総括所見において、「すべての取調べの間、弁護人を立ち合わせることが義務的とされていないこと」、「連続的な取調べの持続に対して厳格な時間制限がないこと」に深刻な懸念を示し、「取調べ時間の長さについて規程を設け、その不遵守に対しては適切な制裁を設けること」、「取調べの全過程の電子的記録といった保護措置を実施し、その記録が法廷で利用可能とされる事を確実にすること」を勧告した¹²¹。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 取調べの全過程の録音・録画を内容とする取調べの可視化を制度化すべきである。
- 2) 取調べに弁護人の立会い権を認めるべきである。
- 3) 取調べの時間を法的に規制すべきである。

2 入管施設における収容

2-1 収容と仮放免制度

- (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

¹²¹ パラ 11

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、収容令書又は退去強制令書に基づいて収容されていても、人道的配慮を要するなどの情状などに鑑み、身体の拘束を解く必要が生じたときには、職権又は請求により仮放免を認めており、2010年の仮放免許可申請数5,629件のうち4,174件について許可している旨報告している¹²²。

(3) 現状

しかし、日本政府は、「容疑者を収容することが原則である」との見解に基づき、収容をする際に、逃亡のおそれのない場合も収容している。

行政実務上は、仮放免の判断について、主任審査官又は入国者収容所長の自由裁量であるとしており、法令上、仮放免許可の基準は定められていない。

また仮放免申請に対する審査に3か月が費やされることがしばしばある。

法務省は仮放免申請件数を公表していないが、新規仮放免人員の統計を公表している。2010年の統計は次のとおりである。政府報告書との齟齬の理由は不明である。

	新規仮放免人員
収容令書による収容	2,095
退令による収容	1,012
計	3,107

また法務省統計では2010年の被収容者総数32,563人、退去強制事由の有無の審査の受理件数25,731件(この全てについて収容令書が発付されていると推定される。)、退令発付件数13,153件である。これら数値と比較して、仮放免許可件数はわずかである。

仮放免申請が不許可とされるときには、「仮放免許可をするに足る理由がない」という文章しか示されず、実質的な理由が開示されない。

被収容者の状況に関し、名古屋入国管理局が愛知県弁護士会に伝えた統計では、2011年度の同局の被収容者1,537人のうち、収容時、未成年者であった者42人、収容時、傷病者であることが把握されていた者414人、収容時、幼児・児童を監護養育していた者13人、収容時、妊娠中であった者15人であり、未成年者や幼児を監護する者、妊婦も収容されている。

2-2 入国管理局収容施設に収容されている被収容者の処遇 (特に被収容者に対

¹²² パラ 121

する医療)

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 18 を参照。

また、第4回政府報告書に対する自由権規約委員会による総括所見において、「委員会は、収容の厳しい条件、手錠の使用及び隔離室での収容を含む、出入国管理手続中に収容されている者に対する暴力及びセクシュアル・ハラスメントに関する申立てについて懸念を有する」として、入管収容の厳しい条件に懸念を示し、「委員会は、政府に対し、これらの最終見解を基礎に行動を起こすことを要請している¹²³。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

被収容者に対しては、常駐医師による診療、外部医療機関に連行しての診療、精神科医の診療やカウンセリング等を実施しており、その健康管理に万全が期されている¹²⁴。

(3) 現状

1) 被収容者に対する医療は極めて不十分であると断ぜざるを得ない。

定員 200 人以上の 7 入管収容施設（以下「施設」という。）のうち、常勤医師がいる施設は僅かに 2 にとどまる。うち、医師が毎日診察を行う施設は皆無である。定員 200 人の東京入国管理局横浜支局に至っては、外科の非常勤医師が週一度通ってくるのみである。

2) 医師の診察を求めて願箋を出しても、病者が 1 か月近く待たされる例も報告されており、外部医療機関での診察を求めても拒絶されるケースも多い。被収容者の中には、適切な診療を受けることのないまま、重篤な症状に陥る者、収容を解かれた後も後遺障害に苦しむ者が後を絶たない。

3) 定員 200 人以上の 7 施設のうち、精神科医師が通う（月 2 回）のは、僅か 1 施設に過ぎない。精神科医もカウンセラーも全く勤務していない施設が、過半数の 4 施設にものぼる。

4) 処遇の改善等を求めた被収容者によるハンガーストライキ若しくは給食拒否運動は、毎年、複数の施設で発生しているが、2012 年 8 月には、東日本入国管理センターにおいて、100 人を超す規模の給食拒否運動が展開され、身体拘束の不当、処遇の改善等を訴えた。

5) 施設においては、被収容者による自殺事件、自殺未遂事件も相次いでおり、入管職員と被収容者の間に信頼関係を醸成する真摯な努力は認められない。

¹²³ CCPR/C/79/Add.102 パラ 19, 33

¹²⁴ パラ 122

多くの職員が被収容者に自らを“SENSEI”（日本語で教師や医師等に使われる敬称）と呼ばせて職員に対する（単なる）礼節以上の敬意表明を強いており、職員が被収容者に暴言を吐いた例も報告されている。

- 6) 被収容者の中には、祖国における迫害・拷問等から逃れてきた庇護申請者も含まれるところ、迫害等に起因するトラウマに苦しむ被収容者のメンタルケアに対する特別な配慮も、ほぼ絶無である。

2-3 入国者収容所等における不服申立て等と視察委員会

- (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

被収容者処遇規則では意見箱の設置により所長等が被収容者から直接意見を聴取する機会を実施している。自己の処遇に関して不服があるときは、当該収容施設の長に対して不服を申し立て、最終的には法務大臣に異議を申し立てることができる。

2010年7月からは入国者収容所等視察委員会が設置され、警備処遇の透明性の確保、入国者収容所等の運営の改善に努めている。

入国者収容所長等が必要がないと認めるときは、面会の立会いを省略することができる。一部の収容施設では、一定の時間帯において被収容者が職員の立会いなしに自由に電話を使用できることとしている¹²⁵。

- (3) 現状

- 1) 意見箱による意見聴取制度は、所長等に何らかの措置を執ることを義務付けておらず、何らの措置も執られないことも多い。

不服申立てや、異議申立ても、周知が不十分である。異議は同じ収容所長等の属する法務省のトップである法務大臣が判断するため、独立性がない。また、異議が認められることもほとんどない。

また、処遇に関して、収容施設の責任者と被収容者が直接対話する機会は設けられていない。

入国者収容所等視察委員会の事務局は入管が担っており、独立性に欠ける。視察委員は名前すら公表されておらず、その活動内容も年に一度全国の収容施設を対象とする視察委員会の意見と措置結果の概要が公表されているのみで、透明性に欠けている。被収容者が視察委員に書面で意見を述べたいとき

¹²⁵ パラ 123

の翻訳作業は入管が行うため、秘密保持ができない。視察委員はいずれも非常勤で、専属のサポートスタッフもおらず、予算も少ない。

- 2) 面会は遮蔽板越しに行われ、夫婦・家族であっても身体的接触は原則として認められない（ただし、小学生以下の子どもとの面会では、遮蔽版のない領事面会室で実施している例はあるようである。）。面会時間も30分以内に制限される。面会ができるのは平日に限られ、土日や祭日は認められない。

使用可能な電話は台数も利用可能時間も制限されており、渋滞が生じている。時差のある母国への電話をするときには大いに支障が生じる。電話の利用料金は被収容者の自己負担である。

被収容者にはインターネットどころか、パソコンの利用すら認められていない。

2-4 入国者収容所被収容者の国費で法律援助を受ける権利の欠如

- (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

弁護士による被収容者に対する無料法律相談を実施している¹²⁶。

- (3) 現状

入国管理局と当連合会の協議に基づき、被収容者に対する法律相談実施体制がより整備され、被収容者に周知されるようになったことは事実であるが、無料法律相談は、全面的に非政府組織である当連合会及びその会員の負担により実施されていることに留意すべきである。

規約第9条に定める抑留の合法性について裁判所の判断を求める権利を実質的に保障するためには、弁護士を選任する権利が認められるべきことが不可欠であり、当初の法律相談及びその後の弁護士による代理援助について、国の財政負担による制度が整備されるべきである。

2-5 入管収容に当たっての女性と子ども被収容者への配慮について

- (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

第5回審査の総括所見には言及がない。

なお、第4回報告書審査における自由権規約委員会による総括所見において、「委員会は、収容の厳しい条件、手錠の使用及び隔離室での収容を含む、出入

¹²⁶ パラ 124

国管理手続中に収容されている者に対する暴力及びセクシュアル・ハラスメントに関する申立てについて懸念を有する」として、入管収容の厳しい条件に懸念を示し、「委員会は、政府に対し、これらの最終見解を基礎に行動を起こすことを要請している¹²⁷。したがって、日本政府は、女性被収容者に対する配慮の必要性を、従前より指摘されている。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

女性被収容者の処遇は女性入国警備官が行うこととするなど、女性被収容者に対する配慮も行っている¹²⁸。

(3) 現状

幼児・児童を監護する者（多くの場合、母親）について、収容を避ける方向で対処するように求め、また、妊婦の収容についても配慮を求める内容の事務連絡¹²⁹が出てはいるが、その表現は収容するか否かにつき、結局、地方入管局長等に広い裁量を許しかねないものである。また実際に、妊婦、幼児・児童を監護する母親の収容回避の実態が運用として徹底されているか否かについても、全く明らかになっていない。

3 精神保健福祉法による措置入院等

3-1 自傷他害のおそれを要件とする強制入院制度（精神保健福祉法第29条：措置入院）

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

精神保健福祉法第29条は、①精神障がい者であること、②医療及び保護のために入院をさせなければ自身を傷つけ又は他人に害を及ぼすおそれがあること、③2人以上の指定医の診察の結果、上記①及び②の要件が存在するとの診断が一致することを実体的な要件としている。これは「精神障害者の保護及びメンタルヘルスケア改善の原則」（以下「MI原則」という。）の原則16に定める「即時の差し迫った危険の大きな可能性」よりも広い実体要件であるが、その運用

¹²⁷ CCPR/C/79/Add.102 パラ19, 33

¹²⁸ パラ125

¹²⁹ 2007年8月7日付入管警備課長事務連絡, 2011年4月13日付同事務連絡

において自治体によって実体要件の判定に厳格性の違いがあり、適正な運用が求められる。

措置入院者の中には5年を超える長期入院者があり、10年を超える患者もあるとされているが、その処遇の実態及び退院に向けた調整並びに退院を阻害する要因については明らかにされていない。

拷問禁止委員会第50会期における日本政府第2回定期報告¹³⁰に対する総括所見¹³¹は、非自発的入院者を含む長期大量の入院者を抱える日本の現状に懸念を示し、「(b) 外来及び地域でのサービスを進め、収容されている患者数を減らすこと、(c) 精神医療及び社会的ケア施設を含む、自由の剥奪が行われるすべての場において、効果的な法的なセーフガードが守られること、を確保することを促す」と指摘している。

しかし、現状では精神保健福祉予算の95%以上が医療に振り当てられ、地域の福祉サービスに振り当てられる予算は5%以下であり、さらに、医療予算のうち約75%は入院医療に関する予算であり、入院中心の予算配分になっている。また、強制入院によって自由の剥奪が行われる場合に患者が公費で弁護士を権利擁護者として依頼する権利も保障されていない。MI原則18-1は「患者は、いかなる不服申立手続や異議申立手続における代理を含めて患者自身を代理する弁護人を選び指名する権利を有する。もし患者がこのようなサービスを確保できないのなら支払う十分な財産がない限り弁護人を無料で利用できるものとする。」と定めるが、日本法においてこれを満たす法制度はいまだに用意されていない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、非自発的入院を回避するために、外来及び地域でのサービスの充実を図るべきである。
- 2) 締約国は、非自発的入院を行う場合には法律の専門家である弁護人に依頼する権利を保障し、独立・常設の準司法機関に異議申し立てを行う制度を創設すべきである。

3-2 同意能力の欠如を要件とする強制入院制度（精神保健福祉法第33条：医療保護入院）

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

¹³⁰ CAT/C/JPN/2

¹³¹ CAT/C/SR.1164

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2006年の同法改正により、医療保護入院等に係る精神保健指定医による診察の特例措置を導入した¹³²。

(3) 現状

拷問等禁止条約に基づく第1回政府報告書審査における総括所見で、拷問禁止委員会は、「私立病院における民間の精神保健指定医が、精神障害者に対する拘束指示を出すに当たっての役割を担っていること」に懸念を表明したが¹³³、2005年の精神保健福祉法改正による特例措置は、精神保健指定医としての知識経験と資格を有しない特定医師（私立精神科病院の医師）に非自発的入院（任意入院者に対する退院制限及び医療保護入院並びに応急入院）の判断を委ねる便宜的方法であり、勧告の趣旨に反するものである。

精神保健福祉法第33条は、①精神障がい者であること、②医療及び保護のために入院の必要があること、③自発的入院が行われる状態にないことを実体的な要件としている。これはMI原則16に定める「入院させ又は入院させ続けることができない場合には、状態の重大な悪化に至るか、又は、最も規制の少ない代替方法 (the least restrictive alternative) の原則に従って精神保健施設への入院によってのみ実施し得る治療について、これを与えることが妨げられること」との要件よりも広い実体要件であり、判断能力阻害要件についても文理上明瞭ではない。

医療保護入院者は増加傾向にあり、その主な要因の一つは認知症の高齢者を精神科病院に医療保護入院させていることにある。また、発達障がいや行動障がいのある未成年者を医療保護入院の対象としている実情もある。これら治療反応性の乏しい患者の強制入院は長期化し、精神科病院が生活施設化することが懸念される。医療保護入院者においてこそ、5年を超える長期入院者と社会的入院者の存在が最も問題である入院形態である。

判断能力阻害要件の基準はなく、私立が約90%を占める精神科病院の精神保健指定医又はそれに準じる特例措置の医師の個別の判断に委ねられている。医療保護入院の要件の判断は区々である。

拷問禁止委員会第50会期における日本政府第2回定期報告¹³⁴に対する総括所見¹³⁵は、非自発的入院者を含む長期大量の入院者を抱える日本の現状に上記の

¹³² パラ 126

¹³³ CAT/C/JPN/CO/1 パラ 26

¹³⁴ CAT/C/JPN/2

¹³⁵ CAT/C/SR. 1164

とおり懸念を示し、改善措置を確保することを促しているが、措置入院患者数は2500人程度であるのに対して、医療保護入院患者数は約14万人であり、かつ近年増加傾向にあることに鑑みると、量的な面においては医療保護入院において非自発的入院の問題がより深刻である。

当連合会は、医療保護入院の改善のために、実体的要件を厳格化し、①精神疾患が重篤であり、判断力が阻害されていること、②治療反応性があることを前提に、入院治療させなければ病状が悪化し、自己決定権の行使が長期間困難になることが見込まれる場合であること、とすること、手続的要件についても厳格化し、精神保健指定医2人による判定を必要とし、うち1人は当該入院先精神科病院の常勤又は非常勤の医師でない者によること、入院時に精神医療審査会の審査を受けさせること、入院に当たっては必ず代弁者（代理人）をつけること、入院期間について、当初は3か月以内とし、3か月を超えて入院させる必要がある場合には、当初の治療計画及び退院計画の修正が必要な理由、修正後の治療計画及び退院計画の提出を受け、再度、前項の精神医療審査会の審査を受けるものとする事、再審査によって入院継続が認められた場合の入院期間は、当初の入院時から最長1年間を超えることができないものとする事、などの改善を求めている。

しかし、国は2013年6月に精神保健福祉法を改正し、従来、保護者の同意を医療保護入院の要件としていたものを緩和させ、家族等（後見人、保佐人、親権者、配偶者、扶養義務者）のいずれかの者一名の同意で医療保護入院を認める改正を行った。これによって、後見人をはじめ他の家族等が入院に反対していても一名でも入院に同意する家族等がいれば、医療保護入院が認められることになった。これは、拷問禁止委員会に対する第1回政府報告時の懸念事項であった「*私立病院における民間の精神保健指定医が、精神障害者に対する拘束指示を出すに当たっての役割を担っていること*」との指摘に対して、むしろ非自発的入院の要件を緩和させ、私人である民間病院の医師と家族等の意思によって非自発的入院を認める改正であり、同委員会の指摘に逆行する法改正である。同委員会は第2回政府報告に対して、「*(a) 非自発的治療と収容に対し効果的な司法的コントロールを確立すること、及び、効果的な不服申立の機構を確立すること*」を確保することも促しているが、その指摘は日本の非自発的入院が私人によって行われるという点に重大な懸念を持っているためであり、今回の医療保護入院の改正は、こうした委員会の示す方向とは全く逆の改正を行ったものである。しかも、措置入院における状況と同じく、入院患者に対する弁護人の権利は保障されておらず、今回の改正によっても権利擁護措置はとられ

なかった。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、非自発的入院を回避するための外来及び地域サービスの充実を図るべきである。
- 2) 締約国は、非自発的入院の要件が、MI 原則に従って必要最小限度のものとして定められ、かつ運用されているか見直すべきである。
- 3) 締約国は、非自発的入院の決定を私人に委ねず、公的権限に基づく入院制度とし、法律の専門家である弁護人に依頼する権利を保障し、準司法機関による適正な審査を受けられるようにすべきである。

3-3 隔離・拘束

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

隔離拘束者数は逐年増加しており、2004 年においては 1 日当たり 13,000 人と報告されていたが、2009 年においてはその 1.6 倍の 17,000 人に増加している。

上記拷問禁止委員会第 50 会期における日本政府第 2 回定期報告に対する総括所見¹³⁶は、「(e) 身体拘束と独居拘禁は避けられるべきであり、少なくとも、コントロールのため他のすべての代替手段が尽きた場合の最後の手段として、可能な限り短い期間、厳しい医療的監督下において用いられ、こうした行為はすべて適切に記録されること、(f) こうした拘束的な方法が過剰に使用され患者を傷つける結果をもたらした場合には、効果的で公平な調査が行われること」を確保することを促している。精神科病院内に行動制限最小化委員会を設ける運用はなされているが、その運用が始まって以降、隔離拘束数は増加の一途をたどっており、院内の独立性のない委員会によって、隔離拘束が最小化されることはない。また、精神科医療における医療スタッフの配置数を他の診療科よりも 3 分の 1 で許容する法制度が、人手の不足を隔離拘束で補う運用を生じさせている。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、隔離拘束を避けるために精神科病院における医療スタッフの配置数の増加に取り組むべきである。少なくとも他の診療科と同程度の医療スタッフの配置を義務付けるべきである。
- 2) 隔離拘束が最終の手段であることを明記し、代替手段を尽くしたことを記録上明確に記載させるよう制度を改めるべきである。
- 3) 隔離拘束を行った場合には、速やかに法律の専門家である権利擁護者と面会し、その援助の下で準司法機関による適正な審査が受けられるようにすべきである。
- 4) 行動制限最小化委員会は病院から独立した委員会とすることを確保すべきである。

3-4 精神医療審査会

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、2006年の同法改正により、任意入院患者に関する病状報告制度及び改善命令に従わない精神科病院に関する公表制度を導入した¹³⁷とし、2009年の精神医療審査会の審査状況について報告している¹³⁸。

また、精神医療審査会における審査期間について、原則1か月以内としていることを改めて徹底していると述べている¹³⁹。

- (3) 現状

拷問禁止委員会から、「拘束指示、民間精神医療施設の運営、及び拷問又は不当な取扱いに当たる行為に関する患者からの不服申立てについて司法による監督が不十分であることを懸念する。締約国は、公立及び私立の精神医療施設における拘束手続に対する司法による効果的かつ徹底した監督を確保するためのすべての必要な措置をとるべきである」旨勧告されている¹⁴⁰。

精神医療審査会は5人で構成する委員会の中で医師が2人以上を占めるべきものと定められており（精神保健福祉法第14条）、他の職種（法律1以上及び学識経験1以上）が多数派となることはないように定められている。委員会は常設ではなく、委員長を法律家が務めるべきものともされていない。

¹³⁷ パラ 126

¹³⁸ パラ 127

¹³⁹ パラ 128

¹⁴⁰ CAT/C/JPN/CO/1 パラ 26

社会的入院者は日本政府が認めているだけでも約 30 万人の入院者中 50,100 人いるとされているが、定期病状報告で退院相当とされた者は 4 人にとどまり、退院請求が認容された者も 93 人にとどまっている。

退院・処遇改善請求について請求が認容された件数の多い地域は弁護士による代理活動が活発な地域でもあり、代理人による請求が多い。つまり、代理人が付いているか否かで患者の権利擁護に差異が生じていることは明らかである。しかし、現在の日本では公費代理人制度がないため、入院患者に対し適正な権利擁護措置が取られているとは言い難い。前述の MI 原則 18 - 1「患者は、いかなる不服申立手続や異議申立手続における代理を含めて患者自身を代理する弁護士を選び指名する権利を有する。もし患者がこのようなサービスを確保できないのなら支払う十分な財産がない限り弁護士を無料で利用できるものとする。」を直ちに実現する必要がある。

上記拷問禁止委員会第 50 会期における日本政府第 2 回定期報告¹⁴¹に対する総括所見¹⁴²は、「(a) 非自発的治療と収容に対し効果的な司法的コントロールを確立すること、及び、効果的な不服申立の機構を確立すること、(d) 効果的な不服申立機構へのアクセスを強化すること、(h) 独立した監視機関がすべての精神医療施設に対して定期的訪問を行うこと」を確保することを促している。しかし、精神医療審査会は知事の下にある機関にすぎず、独立した常設の審査機関ではなく、法律の専門家が主宰する審査機関でもない。また、その手続においてすら弁護士を代理人として依頼する権利が保障されていない。また、精神医療審査会における定期病状報告の審査は書面審査であり、定期訪問は行われていない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 精神医療審査会を知事から独立した常設の機関とし、法律の専門家が主宰する準司法的な機関とすべきである。
- 2) 精神医療審査会に対する退院・処遇改善請求について、弁護士を代理人として依頼する権利を費用の支弁も含めて保障すべきである。
- 3) 精神医療審査会は定期的に訪問調査を行うべきである。

3 - 5 心神喪失者等医療観察法

(1) 鑑定入院（同法第 34 条）

- 1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

141 CAT/C/JPN/2

142 CAT/C/SR.1164

記述なし。

2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2005年7月15日に、心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律（以下「医療観察法」という。）が施行されたことのみ報告している¹⁴³。

3) 現状

鑑定入院においては「医療を受けさせる必要性が明らかでない」場合を除いて全て強制的に入院となり、その入院期間は2か月を原則とし、3か月まで延長可能とされており、MI原則16の入院要件より広汎である。このため精神保健福祉法による入院治療を終わり、通院して通常地域生活ができる患者が、医療観察法により強制的に入院させられる事例がある。鑑定入院中の患者に対して自発的治療の原則が定められておらず、退院・処遇改善のための手続の定めもない。

4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- ① 締約国は、鑑定入院中の患者のための退院・処遇改善請求手続を定めるべきである。
- ② 締約国は、不必要な鑑定入院を避けるために、鑑定入院の要件を限定するべきである。

(2) 入院による医療（同法第42条）

1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/C0/5)

記述なし。

2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2005年7月15日に医療観察法が施行されたことのみ報告している¹⁴⁴。

3) 現状

入院要件は対象行為（殺人、傷害等の9罪種）を行った時の「精神障害を改善し、これに伴って同様の行為を行うことなく、社会に復帰することを促進するため、入院をさせてこの法律による医療を受けさせる必要があると認める」（同法第42条第1項第1号）と定められており、MI原則16よりも広く、あたかも「同様の行為」を防ぐことを目的とした入院が許容されるとの解釈を許すがごとき文言となっている。

法文上は非自発的治療が原則とされている（同法第43条）。入院が長期化し、退院見込みの立たない患者が残留し、社会的入院者も発生している。急

¹⁴³ パラ 129

¹⁴⁴ パラ 129

性期から社会復帰期に至るまでの全ての患者が同一の病棟に拘禁されている。外出、外泊の機会が著しく制約されている。退院許可申立てが必要的付添人制度となっておらず、処遇改善請求は独立性のない社会保障審議会（厚生労働大臣の諮問機関）が審査することとされ、司法的コントロールは確保されていない。その手続に公費代理人制度が定められていない。

心神喪失者医療観察法に基づく入院後に同法による観察付通院をしている者について、有意に高い比率での自殺者が発生している。本法による非自発的入院は精神科医と裁判官からなる審判体の決定によってなされるが、その決定における診断の誤り、治療可能性についての判断の誤りが約15%あるとされている。上記拷問禁止委員会第50会期における日本政府第2回定期報告¹⁴⁵に対する総括所見¹⁴⁶は、「(g)被害者に対して救済と賠償が提供されること」を確保することを促しているが、本法には刑事補償制度にあたる賠償制度は定められておらず、不当に入院させられた者が賠償を求めることができない状態にある。

4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- ① 締約国は、自殺者及び長期入院者の調査を行い公表すべきである。
- ② 非自発的入院の要件をMI原則に沿うものとすべきである。
- ③ 誤判・誤診による処遇に対して、賠償制度を確立すべきである。

4 ハンセン病差別撤廃に向けた取組

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

日本政府は、補償法、基本法を制定し、適切な補償を行うとともに、名誉の回復や福祉の増進のための措置を行ったとしている¹⁴⁷。

そして国際的にも、「ハンセン病差別撤廃決議」や「ハンセン病差別撤廃のための原則及びガイドライン」の採択を実現させる取組をしたとしている¹⁴⁸。

(3) 現状

1) 補償法による「補償」では不十分

ハンセン病入所者等が受けた被害は、日本政府が行った違法な隔離政策に

¹⁴⁵ CAT/C/JPN/2

¹⁴⁶ CAT/C/SR.1164

¹⁴⁷ パラ 130

¹⁴⁸ パラ 131, 132

よるものであり、その被害回復は日本政府の責務であり、当然なすべきことである。確かに、日本政府による補償や一定の措置はなされている。しかし国内のハンセン病入所者等に対する補償は極めて不十分なものである。

「ハンセン病療養所入所者等に対する補償金の支給等に関する法律」に基づいて支払われる補償金の金額は、熊本地方裁判所の判決（2001年5月11日）で認められた損害賠償額と同額であるところ、その額は「一定の共通性を見いだせる範囲のものを包括して慰謝料として賠償の対象」として算出された共通損害についてのものにすぎず、最低限の賠償に過ぎない。

このことを踏まえ、日本政府は、ハンセン病入所者等との間で、ハンセン病入所者等の名誉回復のための措置、国立ハンセン病療養所での生活環境及び医療の整備についての措置、社会復帰・社会生活支援のための措置、再発防止のための措置などについて、日本政府の責務を認め、その実施を約束する合意を書面で取り交わしたところである。

2) 議員立法

ところが日本政府は施策の立案及びその実施を十分実施しなかった。

そのため、ハンセン病入所者等や支援者等は、国の責務を法律において定めることとする必要性を感じ、国会議員に対して法律の制定を働きかけ、議員立法によって「ハンセン病問題の解決の促進に関する法律」が制定された。

3) 法律に定められた国の責務

上記法律では、国の責務について以下のとおり定めている。

社会生活全般にわたる被害に照らし、その被害を可能な限り回復することを旨として行われなければならない（第3条第1項）。

施策を講ずるに当たっては、入所者が、現に居住する国立ハンセン病療養所等において、その生活環境が地域社会から孤立することなく、安心して豊かな生活を営むことができるように配慮されなければならない（第3条第2項）。

国は前条に定める基本理念にのっとり、ハンセン病患者であった者等の福祉の増進等を図るための施策を策定し、及び実施する責務を有する（第4条）。

4) 日本政府はその責務を果たしていない

上記法律が施行された後も、日本政府の施策の立案及びその実施は一向に進まず、未だに被害回復は十分になされていない。被害者は高齢化し、国立ハンセン病療養所に入所している者らの平均年齢は82歳を超えた。ハンセン病の後遺症をもかかえ、入所者は十分な医療と介護がなければ、人間的な生

活水準として十分な生活を送ることができない。

しかるに、日本政府は国家公務員の人数を画一的に削減することに固執し、国立ハンセン病療養所の看護師や介護員についてもその対象として、定員削減を続けている。またいわゆる非正規職員として低賃金で職員を確保しようとする姿勢を崩さないため、十分な応募が得られず、必要な人数を得られていない状況である。医師についても、低賃金で確保しようとする姿勢を崩さないため、欠員が長らく続いている状況である。

日本政府がハンセン病患者に対して、違法な隔離を行った施策は、規約第9条第1項に明確に違反する行為であり、その被害回復を十分に行わない日本政府の不作为は同規約に違反するものであるといえる。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 国立ハンセン病療養所の入所者の生活水準、医療水準を人道的なものにすべきである。

1 被拘禁者と弁護人との交通権の侵害

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 18 を参照。

なお、第 3 回、第 4 回審査の各総括所見においても、秘密接見交通権が確保されていないことに懸念が示されている。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

接見指定権について、2008 年 9 月からは、検察及び警察が被疑者に弁解録取の際に弁護人選任権や選任の方法手段を告知し、取調べ中の被疑者又は検察庁に押送された被疑者について弁護人等から接見の申出があった場合に、できるかぎり早期に接見の機会を与えるように配慮することとしている¹⁴⁹。

また、施設管理上の必要に基づき、緊急の必要性のない深夜の接見を拒否するような場合があり、刑事被収容者処遇法第 118 条は、弁護人等との面会の日及び時間帯を、日曜日等以外の日の執務時間内としている。また、休日においても、緊急の必要性がある場合には一定の条件で接見を認め、留置施設においては、休日その他留置施設の執務時間外も、できる限り配慮して応じるとしている¹⁵⁰。

(3) 現状

政府報告書は、「弁解録取の際に、弁護人選任権を告知する」としているが、日本での「弁解録取」の手続は、正式に逮捕された後、警察署までの連行、身体検査、写真や指紋の採取、登録 (booking) などの手続を経た後に行われる。さらにケースによっては任意同行、任意出頭等の名目による事実上の身体拘束と尋問がこれに先立って行われ、長い場合には 10 数時間にも及ぶことがある。そのため、「弁解録取」の時点で事実上の自白がなされているケースも多数報告されている。弁護人選任権の告知は、弁解録取がなされる時点ではなく、事実上の身体拘束の時点でなされなければならない、被逮捕者は弁護人の援助を受ける権利を侵害されている。

「できるかぎり早期に接見の機会を与えるように配慮することとしている」と政府報告書が記述していることについては、その記述に反し、現状は第 5 回政府報告書審査以後も、弁護人が面会を申し入れても「取調べ中」を理由に拒

¹⁴⁹ パラ 133

¹⁵⁰ パラ 134～136

否され、あるいは取調べ終了まで長時間待たされる例が複数報告されている。その理由として、検察事務官が「検察庁内の接見室が利用できない」と述べて拒否したと弁護人が訴えている事例もある。

また、未決被拘禁者と弁護人との間の秘密交通権を侵害する新たな第9条、第10条及び第14条違反の実態が発生している。すなわち、弁護人が、被拘禁者の受けた暴行や拷問の痕跡を記録したり、密室で実施された無理な取調べを直後に再現することは重要な弁護活動の手段であるが、拘置所において、弁護人が面会室内で被拘禁者の映像や発言をカメラや電磁機器によって記録することを一律かつ全面的に禁止することによって、記録行為を行った弁護人に対して、拘置所長が所属弁護士会に向けて懲戒請求をする事例が発生している。

当連合会はこの侵害に対して、2011年1月と2012年7月に意見書を公表して、拘置所に規約違反行為をやめるよう求めたが、拘置所側は応じず、秘密接見交通権を侵害し続けている。拘置所によっては拘置所職員が面会室の外で待機し、室内の様子を窺っていて弁護人が携帯電話を取り出すと室内に飛び込んでくる、携帯電話で撮影した被拘禁者の映像を消去しないかぎり拘置所から出さないといわれ、弁護士がやむなく消去したと訴えている事例も報告されている。

さらに被拘禁者と弁護人との間の秘密交通権を侵害する刑事施設及び代用監獄の行為については、弁護士らから以下のような訴えがなされている。

1) 文書による秘密交通権の侵害

- 被拘禁者の独居房を施設外での過去の犯罪捜査を口実として捜索し、室内から弁護人宛ての手紙などを押収して捜査官が内容を見た
- 拘置所や代用監獄で警察官が弁護人宛て未封緘の手紙を封筒から出して見た上、発信を拒否
- 弁護人宛てに送ろうとした被害者への謝罪文を見た上発信拒否
- 弁護人宛てに送ろうとした弁護人宛てメモ4枚を見た上発信拒否
- 弁護人宛てに送ろうとした「被疑者ノート」(当連合会が被疑者に交付して、自己が受けた尋問をメモして弁護人に報告するためのノート)を見た上発信拒否
- 死刑囚の弁護人らとの手紙を収容先の宮崎刑務所の職員が記録し、検察官に見せた
- 被拘禁者との面会をさせない
- 死刑確定者に再審の意思を確認するための面会を申入れた弁護士の申入れを拒否。拒否の11日後に死刑を執行した

- 弁護人が封緘した文書を差し入れようとしたところ、開披して職員に見せない限り受け付けないと拒否した
 - 未決被拘禁者が弁護人あて文書を作成するための封筒と便箋を差し入れようとしたところ、所内で購入したもの以外は使わせないと差し入れを拒否した
- 2) 面会における秘密交通権の侵害
- 再審弁護人、再審弁護人になろうとする弁護士の面会にも拘置所職員に立会いをさせる運用が一般的であるが、2013年1月30日、広島地方裁判所は、弁護士が死刑確定囚と再審の打合せのために面会した際に職員が立ち会ったことを違法と判断して損害賠償を認める判決を下している(未確定)。
 - 代用監獄で、警察官が、被収容者と弁護人との接見内容を執拗に尋問して言わせる
 - 弁護人が携帯電話・ビデオカメラなどを所持していると面会室に入ることを許さない

拷問禁止委員会は、2013年5月の総括所見において、「起訴前拘禁におかれたすべての被疑者に、」「取調の過程を通じて弁護人に秘密にアクセスする権利」を含め、すべての基本的な法的保護措置を保障」するよう勧告している。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、刑事施設等における弁護人と被収容者の接見に際して、電子機器の持ち込み及び使用を禁止してはならない。
- 2) 締約国は、未決・既決を問わず、被収容者が弁護士と秘密に相談する権利を国際人権基準に従って確保しなければならない。
- 3) 締約国は、未決・既決を問わず、被収容者が弁護士との間で秘密に作成して検閲されることなく授受する権利を国際人権基準に従って確保しなければならない。

2 刑事施設における処遇状況

2-1 外部交通（面会）

- (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

受刑者の外部交通については、①親族、②重大な利害に係る用務の処理のため必要な場合には基本的に外部交通を保障し、その他、③友人・知人等につい

ては一定の要件の下に外部交通を許可している¹⁵¹。

(3) 現状

刑事被収容者処遇法は、①受刑者の親族、②婚姻関係の調整、訴訟の遂行、事業の維持その他の受刑者の身分上、法律上又は業務上の重大な利害に係る職務の処理のため面会することが必要な者、③受刑者の更生保護に関係のある者、受刑者の釈放後にこれを雇用しようとする者その他の面会により受刑者の改善更生に資すると認められる者については、原則として面会を許可するものとしている（第111条）。

一方、④上記に該当しない友人・知人等については、「交友関係の維持その他面会することを必要とする事情があり、かつ、面会により、刑事施設の規律及び秩序を害する結果を生じ、又は受刑者の矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがないと認めるとき」に限り、「これを許すことができる」としており、友人・知人との面会を権利として保障していない。

刑事被収容者処遇法の施行当初は、友人・知人との面会が従前よりも広く認められるようになり、従来よりも緩和された運用がされたこともあったが、暫くすると、面会数の急激な増大に反応するかのようになり、再び、制限的な運用がされるようになっていく。現在では手紙のやり取りで済ませることが出来る要件の場合には「面会することを必要とする事情」がないとして面会を不許可にしたり、「刑事施設の規律及び秩序を害する結果」や「受刑者の矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれ」を広く認めるなどして、面会を限定的にしか認めない運用が広く行われている。

報道によれば、岐阜刑務所（岐阜県）では、2010年10月、それまで月1回程度の面会が認められていた支援者が「親族以外の面会是不許可」と告げられて面会を拒否されたこと、笠松刑務所（岐阜県）では、2010年9月に出所後の生活指導を行う保護司が「出所時期までまだ間がある」という理由で面会を拒否されたこと、2010年11月には、福岡刑務所（福岡県）では身元引受人が、同年12月には福島刑務所（福島県）で出所後に雇用を予定する事業主がそれぞれ面会を拒否された例があるとされている（2011年1月18日付け中日新聞）。

面会拒否が増加している背景には、面会件数の増大に伴い、面会に立ち会う職員の負担の増加があると思われる。刑事被収容者処遇法は「刑事施設の規律及び秩序の維持、受刑者の矯正処遇の適切な実施その他の理由により必要があると認める場合には、その指名する職員に、受刑者の面会に立ち合わせ、又は

¹⁵¹ パラ 169

その面会の状況を録音させ、若しくは録画させることができる」(第112条)として、面会への立会いは必要であると認める場合の例外としているのに、現実には、原則的に立会いが行われており、無立会の面会はまだ一部の例外に過ぎない。そのため、面会数が増大すると、立ち会う職員が不足するということにならざるを得ないが、「適正な外部交通が受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰に資するものであることに留意」(第110条)すれば、面会の申出があった場合には、できるだけ広く面会をさせることが望ましい。そのため、できるだけ無立会の面会を増やすなどして、外部交通の拡大と職員の負担とのバランスを計るべきである。

また、家族が遠方に居住している場合には、休日・祝日にも面会を認める弾力的な運用が望まれるほか、電話・テレビ電話を活用した面会の代用手段も広く検討・試行されるべきである。

2-2 外部交通（信書の発受）

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

信書の発受については、「刑事収容施設法の特色」として、信書の発受を一定の範囲で保障し、制限する場合の要件も明確にされるなど外部交通が保障されたことを指摘している¹⁵²。

(3) 現状

刑事被収容者処遇法第126条は、刑事施設の長は、受刑者に対し、特に禁止規定がある場合を除き、「他の者との間で文書を発受することを許すものとする」と、文書の発受は原則として認められることを規定した。また、同法第127条第1項は、「刑事施設の長は、刑事施設の規律及び秩序の維持、受刑者の矯正処遇の適切な実施その他の理由により必要があると認める場合には、その指名する職員に、受刑者が発受する信書について、検査を行わせることができる。」と規定した。この趣旨は、発受する信書の検査は特に必要がある場合にのみ行い、原則は検査を行わない趣旨である。法務省矯正局長依命通達第3350号「被収容者の外部交通に関する訓令の運用について（依命通達）」も、「信書の検査は『必要があると認める場合』（法第127条第1項）に行うものであるから、職員の業務負担も考慮しつつ、検査の可否を適切に判断し、漫然と検査を行わせる運用

152 パラ178

とならないよう留意すること」と定めて、法律の趣旨を確認している。

これらの規定は、旧監獄法が親族以外との信書の発受を原則として認めず、しかも発受する信書は全て検閲することを定めていたのに対し、それが国際水準から余りにも遅れており、受刑者の改善更生と円滑な社会復帰のためにも、その改善の必要性と重要性が指摘されて設けられたものである（刑事被収容者処遇法第 110 条参照）。

ところが、この新法施行後も、現実の運用は、相変わらず、受刑者が発受する信書のほとんどを、内容を閲読する方法で検査しているのが実態である。しかも、信書の発受の相手方が弁護士であり、受刑者が法的な援助を受けようとする場合についても検査が徹底され、加えて、受刑者が刑事施設において自己が受けた処遇に関する信書でさえ、閲読による検査が行われていて、当連合会や弁護士会に、その取扱いに対する人権救済申立てもなされている実情がある。なお、法第 127 条第 2 項には、弁護士法第 3 条第 1 項の職務を遂行する弁護士との間の自己が受けた処遇に関する信書の検査は、そのような信書に該当することを確認するために必要な限度において行うべきことが定められているが、その検査も信書の内容を閲読する方法で行われている実情がある。

しかしまず、受刑者の信書のほとんどを閲読して検査する運用実態は、受刑者の改善更生と円滑な社会復帰のためにも、外部交通の制限は必要最小限にしようとした新法制定の趣旨にも反し、また、憲法第 21 条、自由権規約第 19 条第 2 項による表現の自由の保障の趣旨にも反するものである。

なかでも、弁護士との法的問題についての外部交通は、受刑者の法的権利の保護及び裁判を受ける権利の保障（憲法第 32 条、自由権規約第 14 条第 1 項）に照らしても、自由かつ秘密のコミュニケーションが保障されなければならない、そのことは国際的にも確認されてきている（1990 年 9 月に犯罪予防及び犯罪者処遇に関する国際連合第 8 回会議において採択された「弁護士の役割に関する基本原則」第 8 参照）。ところが日本における上記刑事施設の運用実態は、かえって弁護士との信書の授受に関して全件検査を徹底しているかのごとくである。しかも、当該刑事施設における自己の処遇に関するものまでも、内容を閲読して検査する実態は、対立当事者である刑事施設側が受刑者の訴えの内容を全て把握してしまう点で、極めて不合理であり対等性を欠くものである。

以上の点から、受刑者の信書の検査及び発受の制限をできるかぎり最小限度とするよう、現状の運用を改めるとともに、特に弁護士との信書の発受については、受刑者の法的な権利を確保するため、信書外の事情から刑事施設の規律及び秩序を害する現実的具体的危険性があるなど特段の事情がないかぎり、そ

の内容の検査はしてはならないこととされるべきである。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、受刑者の信書の発受についての検査が「必要があると認めるとき」に行うものとする法の趣旨を尊重し、検査を行う場合を例外とする取扱いに改めるべきである。
- 2) 受刑者の信書の発受の相手方が弁護士である場合には、受刑者の法的権利を確保するために、特別の事情が明らかではない限り、原則として内容の検査を行わないようにすべきである。

2-3 医療

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

被収容者の衣類・寝具、食事、保健衛生及び医療（入浴、運動、健康診断及び医療）並びに規律及び秩序については、前回報告のとおりとしているのみ¹⁵³。

(3) 現状

1) 徳島刑務所での暴動の発生

2007年、徳島刑務所では、医師が被収容者に対して、直腸指診、「ピンチテスト」と称して受刑者の太もも等をつねって神経障害の有無を検査することなどを多用し、また、診察希望者を放置した結果、絶望した被収容者が自殺するなど、医師の不適切な行為に対する不満が高まっており、事態を憂慮した刑事施設視察委員会が医師の解雇にまで踏み込んで改善を勧告したが、刑務所側は真摯な改善策を打ち出さなかった。その一方で、刑務所側では外部に情報を提供した被収容者を他の施設に移動させようとしたことをきっかけに、11月16日、暴動が発生する事態にまで至った。

法務省は、この事件を契機として、調査を行い、その結果を「徳島刑務所調査検討チーム調査報告」に取りまとめて、直腸指診を多用する傾向が見られることや、痛覚検査（ピンチテスト）は挑発や懲らしめと誤解されるおそれがあるとの問題点を指摘している。なお、この調査では、問題行為をしたとされる医師、医務課職員から事情を聴取したほか、外部医師1人に診療録を検討させるという限定された調査方法しかとっていない。報告書では「今後も、行政として、必要な調査を行っていく所存である」としていたが、そ

¹⁵³ パラ 170

の後の調査については、いまだ何も明らかにされていない。

2) 医療部門と処遇部門との関係

徳島刑務所で暴動事件が発生した背景としては、医療部門が処遇部門と独立していないことが重要である。被収容者処遇法制定の端緒となった行刑改革会議提言でも、医師の診察の要否を刑務官（准看護師）が判断する実態があること、外部病院の移送の場合であっても、移送に伴う要員の確保という保安部門の要請が医療判断に優先していることが指摘されている。そして、「矯正医官に対するアンケート結果によれば、その約半数が、他部門の職員から医療的判断について意見を言われた経験がある旨回答しており、他部門の要請が、場合によっては医療的判断に影響を及ぼす可能性があることも否定し難いところである」と述べている。このような運用は、法務大臣訓令で被収容者からの診察の申出に対しては、医師が申出の内容を直ちに把握できる場合を除いて、看護師又は准看護師に診察の緊急性等を判断させた上で報告させることとされていることに基づく¹⁵⁴。このような運用は、被収容者からは、必要な診療を受けさせてもらえないという不満の元となっている。

3) 常勤医師の慢性的な不足

全国 188 か所の刑事施設について、常勤医の定員は 227 人、2013 年 4 月現在の充足数は 178 人（78.4%）で、常勤医ゼロの施設は 16 か所、定員不足の施設も 19 か所となっており¹⁵⁵、刑事施設の医師不足は顕著である。

法務省は、このような慢性的な常勤医不足に対応するため、美祢社会復帰促進センター・喜連川社会復帰促進センター・島根あさひ社会復帰促進センターの 3 施設で、構造改革特別区域法に基づく特例として、施設内医療を地元自治体等に外部委託しているが、これらの施設での被収容者のアンケート結果では、高い満足度が得られている¹⁵⁶。

当連合会は、施設内医療の外部委託を全国の刑事施設に拡大するよう法務省に要望しているが、予算等の制約を理由に、旭川刑務所、長野刑務所以外では、外部委託は実現しておらず、全国的に広まる様子はない。

4) 受刑者への診療情報提供が不十分であること

法務大臣訓令（2007 年 2 月 14 日「被収容者の診療記録の取扱い及び診療情報の提供に関する訓令」）第 14 条第 1 項は、被収容者に診療情報を提供することとしているものの、その第 2 項は「診療情報を提供することにより患

¹⁵⁴ 被収容者の保険衛生及び医療に関する訓令（法務省矯医訓第 3293 号）

¹⁵⁵ 2013 年 6 月 14 日第 183 回通常国会法務委員会議事録第 18 号

¹⁵⁶ 刑事施設における業務の委託の在り方について（2008 年 8 月 18 日法務省）

者の心身を著しく害するおそれがある場合、患者が自己の行為の是非を判断する能力が著しく低い場合その他相当の理由がある場合」には診療情報を提供しないことができるとしており、実際には提供が極めて不十分である。

また、前記訓令第 15 条は、被収容者に対する診療情報の提供の方法につき、「診療情報の提供は口頭によるものとする。ただし、提供する情報の内容の難易度、患者の理解力の程度等を勘案して特に必要と認めるときは、口頭による説明に加え、提供すべき情報を文書に記載して交付するものとする。」と規定するのみで、診療記録開示による診療情報提供を認めていない。

5) 外部医療機関との連携不足

厚生労働省令（1957 年 4 月 30 日厚生省令第 15 号「保険医療機関及び保険医療養担当規則」）では、保険診療に当たる医師は、患者の疾病又は負傷が自己の専門外にわたるものであるときには、他の保健医療機関へ転医させるなど、診療について適切な措置を講じなければならないとされているが、刑事施設内での医療行為は保険診療ではないので、上記規則の適用がなく、外部医療機関への転医は義務付けられていない。そのため、外部の医療機関による監視・批判の目が届かず、施設内医療が密室化する要因ともなっている。

6) 有識者検討会の提言

法務省は、2013 年 7 月、矯正医官の確保・待遇改善、区政医療体制の確保等を検討するため、「矯正医療の在り方に関する有識者検討会」を設置し、2014 年 1 月 21 日、その提言が発表された。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、刑事施設と外部の公私立の医療機関等が医師の派遣、交流、医療技術の研修等を行うことができるよう必要な体制整備を進めるべきである。
- 2) 締約国は、被収容者から診察の申し出を受けたときは、明らかに医療の必要性がないと認められるときを除き、原則として診療を受けさせなければならない。

2-4 保護室・独居拘禁

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 21 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

保護室については、「被収容者が、自傷行為に及ぶおそれがある場合や、刑務官の制止に従わず、大声又は騒音を発する場合、他人に危害を加えるおそれがある場合、刑事施設の設備、器具その他の物を損壊し、又は汚損するおそれが

ある場合で、刑事施設の規律及び秩序を維持するため特に必要がある場合に、法令に基づき保護室に収容することがある」としている。

また、被収容者を保護室に収容し、又はその収容の期間を更新した場合には、速やかに、その被収容者の健康状態について、刑事施設の職員である医師の意見を聴かなければならないとされている¹⁵⁷。

(3) 現状

刑事被収容者処遇法では、保護室収容は原則 72 時間以内とするが、48 時間ごとの更新を認めており、しかも、その上限は定められていない。また、収容あるいは期間の更新の際には、「医師の意見を聞く」ことが義務付けられているだけで、医師による診察自体は義務付けられていない。

また、刑事被収容者処遇法は、受刑者の隔離（昼夜間単独室処遇）の要件を厳しく定め（第 76 条第 1 項）、この処分に対する不服申立ても可能となったが、実際の運用では、この要件を満たさない新たな形態の昼夜間単独室処遇（処遇上の隔離）が広く行われている実態にあり、数年、十数年といった相当長期間に及んでいる例も認められる。それは、正規の隔離の手続をとらないまま、事実上、集団処遇をほとんど行わないというもので、刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則の 2011 年 6 月 1 日改正により、運動等について、「できる限り集団処遇の機会を付与するよう努める」と改善されたものの、それ以外の処遇において、隔離とほとんど異なる処遇がなされている。それにもかかわらず、当該処遇について、不服申立て手段も限定され、期間制限や医師の意見聴取制度すらない。

日本政府は、自由権規約第 5 回政府報告書審査において、「被収容者が無期限の延長もあり得る最初の 72 時間の期間、事前の健康診断もなく保護房に収容され得ることや、特定の受刑者は抗議する機会もなく隔離「収容棟」に入れられるとの報告に懸念を示」され、「最大の限定時間を導入して、保護房に収容される被収容者の事前の肉体的かつ精神的検査を必要とし、そして明確に定義された基準あるいは抗議の可能性もなく、特定の被収容者を「収容棟」に隔離することを中止するべきである」と勧告されたが、改善の兆しは見られない。

なお、和歌山弁護士会は、2013 年 1 月 21 日、和歌山刑務所の受刑者が 2005 年 3 月 9 日から 2010 年 6 月 3 日まで合計 1,913 日間の刑の執行中、延べ 1,736 日間（90.75%）の昼夜単独処遇を受けたことについて、受刑者の人格と品位及び人間としての尊厳を侵害した、基本的人権の侵害に当たるとして、「事実上の

¹⁵⁷ パラ 172

隔離」措置の運用をしないよう勧告した。この他にも 2007 年から 2012 年までに 5 弁護士会 6 件の事案について、相当長期間処遇上隔離がなされており、受刑者の基本的人権を侵害したとして勧告した。当連合会も 2009 年 6 月 18 日付けで横浜刑務所に対し、同趣旨の勧告を行っている。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、受刑者を保護房に収容した場合、速やかに医師の診察を受けさせなければならない。
- 2) 締約国は、事実上の「隔離」の期間が不必要に長期化しないようにするため、カウンセリングの実施、集団での入浴、運動、レクリエーションへの参加等、できる限り集団処遇が可能となるように積極的に働きかけるべきである。

2-5 視察委員会

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

20. 委員会は、2006 年の刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律によって設置された刑事施設視察委員会及び留置施設視察委員会、あるいは法務大臣によって却下された不服申立てを審査する「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」、さらには、被留置者から提出される審査の申請、事実の申告及び苦情の申出の審査について責任を有する都道府県公安委員会のそれぞれが、刑事施設又は留置施設への外部モニタリングや不服申立制度が実効的であるために必要な独立性、資源及び権限を欠いていることを懸念する。この観点から、委員会は、2005 年から 2007 年までの間に、留置担当官が暴行陵虐罪で有罪判決や懲戒処分を受けた事案のないことに留意する。(第 7 条及び第 10 条)

締約国は、次の事項を確保すべきである。

- (a) 刑事施設視察委員会及び留置施設視察委員会に対し、その任務を効果的に実行するための十分な装備及び関連情報へ完全にアクセスできる機会を与えること、また、これらの委員会の委員が、刑事施設又は留置施設の管理者により任命されないこと。
- (b) 「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」の構成員が適切に配置され、その意見が法務省に対して拘束力を有するものであること。
- (c) さらに、被留置者から提出された不服申立ての審査に関する権限を、都道府県公安委員会から外部の専門家によって構成される独立機関に移すこと。また、締約国は、次回の政府報告に、被収容者及び被留置者から受

けた不服申立て、犯罪者に科された刑及び懲戒処分並びに被害者に提供された補償の件数や内容に関する統計データを含めるべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

刑事施設視察委員会については、「刑事収容施設法の特色」として、「刑事施設に第三者からなる刑事施設視察委員会が設置されるなど、行刑運営の透明性が確保されたこと」を指摘している¹⁵⁸。

(3) 現状

既に刑事施設視察委員会の活動も7年を経過して、各地で行刑運営の透明化、市民による監視の実績をあげているが、主に予算上の制約から、未だに視察委員同士が意見交換し、経験を交流するための全国組織の設立に法務省は消極的であり、視察委員の自主的な研修・研鑽、研究、経験の蓄積・交流には無関心である。

また、視察委員会の意見とこれに対して施設側がとった対応は、ホームページ上で公表されているが、2012年4月の刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則の改正で、施設側では「できる限り、委員会が述べた意見を刑事施設の運営に反映させるために必要な措置を講ずるよう努める」とされたので、今後の施設側の誠実な対応が注目される。

前述のとおり、2007年11月、徳島刑務所において複数の受刑者が集団で刑務官に暴行を加えるという事件が発生した。当連合会の調査によると、事件の背景に、同施設の医師が受刑者に対して不適切かつ異常な「医療」行為を行っていたことがあることが判明した。

同施設の視察委員会は、医師の医療に対する受刑者の苦情が多く、同医師の医療について監視カメラの設置を要望したり、同医師の医療を拒否する収容者もいることから、刑事施設に対処を求めたが、施設は、何ら措置を執らなかった。さらに、委員会は、その後も医療に関する苦情が増大していたため、具体例を示して、医師に対しての教育、改善不可能なときには解雇を求める強い意見を施設に表明したが、施設は何ら措置を執らなかった。

施設が視察委員会の意見を尊重し、施設の医療状況や医師の対応を改善する措置を執っていれば、事件の発生もなかった可能性が高いと考えられている。

自由権規約第5回日本政府報告書に対する委員会の総括所見パラ20は「(a) 刑事施設及び留置施設視察委員会が十分に機能され、その職務を効果的に果たすために関係する全ての情報に接触でき、その委員は刑事施設及び留置施設の

¹⁵⁸ パラ 178

管理者によっては任命され」ないことを保障すべきだと勧告している。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、各地に設置された刑事施設視察委員会及び留置施設視察委員会の各委員の自主的な研修・研鑽，研究，経験の蓄積・交流が活発に行えるよう十分な予算措置等のサポートをすべきである。
- 2) 締約国は、刑事施設視察委員会及び留置施設視察委員会の意見に対し、各施設が尊重義務を負うよう制度の改善を図るべきである。
- 3) 締約国は、施設視察委員会及び留置施設視察委員会が必要とする情報に十分にアクセスできる機会を保障すべきである。

2-6 不服申立て制度

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 20 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

不服申立て制度については、「被収容者は、刑事施設の長による一定の措置(信書の発受の差止めや懲罰等の処分など)については、その取消等を求める審査の申請・再審査の申請を、刑事施設の職員による一定の事実行為(被収容者の身体に対する違法な有形力の行使等)については、その事実の確認を求める事実の申告を(いずれも、まず、矯正管区の長に対して申請・申告を行い、その判断に不服があるときは、法務大臣に対して、申請(再審査の申請)・申告を行うことができる)、また、自己が受けた処遇全般については、法務大臣、監査官及び刑事施設の長に対し苦情の申出をすることができる」と指摘している¹⁵⁹。

(3) 現状

法務大臣に対する再審査の申請又は事実の申告については、法務大臣が棄却しようとするときは、「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」(以下「不服検討会」という。)に諮問を行い、不服検討会の提言を最大限尊重して事案の処理を行うものとされている。

ただし、不服検討会には専従の事務局スタッフがおらず、法務大臣官房秘書課職員が事務局を兼任しており、特に事実関係に争いがある場合には、独自に十分な調査を行うことはほぼ不可能である上、独立性も確保されていない。

また、不服申立て手続において、弁護士を代理人とすることも認められておらず、懲罰手続に対する不服申立てでは執行停止の制度がないため、再審査に

¹⁵⁹ パラ 173

至る過程で既に懲罰の執行を終えてしまって不服申立ての利益がないとして却下される例が後を絶たない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、「不服検討会」の委員の調査が実効的に行うことができるよう専従のスタッフを配置するなど、体制を整備すべきである。
- 2) 締約国は、「不服検討会」に立法上の根拠が備わっていないことに鑑み、不服検討会は外部の専門家によって構成され、その意見に法務省は拘束されることなどを含む制度の骨格を立法によって明確に定めるべきである。
- 3) 締約国は、不服申立てから不服検討会に上程されるまでの期間を短縮するよう務めるべきである。

3 代用監獄（代替収容制度）

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 18 を参照。

自由権規約委員会が代用監獄制度について最初に取り上げたのは 1988 年である。1993 年、1998 年の審査でも代用監獄問題は主要な問題の一つとして取り上げられ、代用監獄 (*Daiyo Kangoku*) は国際的にも通用する日本語となった。

2008 年審査の総括所見では、パラ 18 において、初めてこの制度の廃止に言及した。このような勧告は度重なる問題点の指摘にもかかわらず、日本政府に問題に向き合う前向きな姿勢が見られないことへのいらだちが感じられる。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

- 1) 政府報告書にはパラ 181 以下に要旨次のような記載がある。

「3. 代替収容制度

(1) 代替収容制度

181. 日本では、都道府県警察本部や警察署に、留置施設が設置されているところ、被疑者の勾留場所は、刑事訴訟法によって、刑事施設とされており（同法第64条第1項等）、刑事収容施設法は、刑事施設に収容することに代えて、留置施設に留置することができる（同法第15条第1項）。この留置施設に被疑者を勾留することができる制度が代替収容制度と呼ばれているものである。

182. 制度の中身については、自由権規約委員会の最終見解（CCPR/C/JPN/CO/5）に対する日本政府コメントパラグラフ5参照。

(2) 留置施設視察委員会

183. 留置施設視察委員会は、留置施設の運用状況について透明性を高め、

被留置者の適正な処遇を確保するために、警察本部に設置される部外の第三者から成る機関である。(略)

これまでに委員会が留置業務管理者に提出した意見は、施設の設備、被留置者の処遇、留置担当官の勤務環境等、多岐にわたっており、こうした意見を受けて留置業務管理者が講じた措置によって、被留置者の処遇は更に適正化されている。

なお、これらの意見と留置業務管理者が講じた措置は、各警察本部のホームページで公開している。

(3) 不服申立て制度

184. 刑事収容施設法では、留置施設に関する不服申立て制度として、処分性のある行為等に係る審査の申請、身体に対する違法な有形力の行使についての事実の申告、処遇全般に関する苦情の申出の3つの制度が設けられている。(略)

(a) 都道府県公安委員会による審査

185. 都道府県公安委員会の不服申立ての審査は、当然のことながら、第三者的な立場から客観的かつ公平に行われているものである。

(b) 被留置者から受けた不服申立件数

187. (パラ186で報告されている刑事収容施設法に基づく不服申立のほか)被留置者に限らず、警察職員の職務執行について苦情がある者が警察法に基づき都道府県公安委員会に対して苦情の申出をすることができる制度もある。この制度により被留置者等が申し出た留置業務に関する苦情は、2006年が14件、2007年が5件、2008年が10件、2009年が18件、2010年が17件となっており、これらの苦情の申出については、すべて適正に処理されている。

(4) 留置担当官に科された刑及び懲戒処分並びに被害者に提供された補償

(a) 留置担当官に科された刑及び懲戒処分

188. 2006年から2011年7月までの間に、留置担当官が特別公務員暴行陵虐罪又は特別公務員暴行陵虐致死罪で有罪が確定したものは、特別公務員暴行陵虐罪が2件(2008年に1件、2011年に1件、いずれも女性被留置者に対するわいせつ行為)であり、当該留置担当官は2名とも懲戒免職の処分を受けている。

(b) 被害者に提供された補償

189. 2006年から2010年までの間に被害者に提供された補償については、2004年に防声具使用中の被留置者が死亡した事案に係る損害賠

償請求事件の判決が、2009年に確定したことにより、同年、当該被害者の遺族に対し、約7,255万円の賠償金が支払われている。」

- 2) しかし、都道府県公安委員会の不服申立て制度については、制度的な解説にとどまり¹⁶⁰、刑事収容施設法に基づく不服申立てについても、処理結果は報告されていない¹⁶¹。留置業務に関する苦情の処理についても、処理結果は不明である。

(3) 現状

1) 拷問禁止委員会の総括所見

拷問禁止委員会は、2007年の第1回政府報告書審査において、代用監獄について、「15. 委員会は、代用監獄という監獄の代用制度が、裁判所に出頭後、起訴に至るまで、被逮捕者を長期にわたって勾留しておくために、広範かつ組織的に利用されていることを深く懸念する。この制度は、被留置者の勾留及び取調べに関する手続上の保障が十分でないこととも相まって、被留置者の権利が侵害される可能性を増加させ、また、無罪の推定、黙秘権及び防御権といった諸原則が事実上尊重されないようになる可能性がある。」として、12項目にわたって懸念事項を列挙した上で、次のような勧告を行っている。

「締約国は、公判前勾留が国際的な最低水準に合致するよう、迅速かつ効果的な手段を採るべきである。特に、締約国は、公判前に留置施設を使用することを制限するため、2006年の監獄法を改正すべきである。優先事項として、締約国は、以下の事項に取り組むべきである。

- a) 留置担当官を捜査から排除し、また、捜査員を被留置者の留置にかかわる事項から排除することにより、捜査機能と留置機能（護送業務を含む）の完全な分離を確保するよう法改正を行う。
- b) 国際的な最低水準に合致するよう、被留置者が留置施設に身柄を拘束され得る期間に上限を設けるべきである。
- c) 被留置者及び弁護人が防御の準備を行うことができるようにするために、被留置者が逮捕された直後から弁護を受けられること、弁護人が被留置者の取調べに同席できるようにすること、さらに、被留置者及び弁護人が関係する警察記録を起訴後に閲覧できることを確保すべきである。同様に、身柄を拘束中も適切な医療措置を迅速に受けられることを確保すべきである。

¹⁶⁰ パラ 185

¹⁶¹ パラ 186

- d) 都道府県警察本部が2007年6月に設置される予定の「留置施設視察委員会」の委員に、弁護士会が推薦する弁護士を含めることを確保するなどの措置により、警察による身柄拘束の外部監視の独立性を保障すべきである。
- e) 被留置者が申し立てた不服の審査のために、公安委員会から独立した形で、有効な不服申立制度を設置すべきである。
- f) 公判前段階における身柄拘束について現行とは別の措置の採用を検討すべきである。
- g) 留置施設における防声具 (gags) の使用を撤廃すべきである。」

2) 日本政府が代用監獄を存続する理由 (弁明)

これに対して、日本政府は「日本の刑事司法制度においては、被疑者の逮捕後、最長20日間という比較的短期間の勾留期間内に極めて広範かつ綿密な捜査を遂げ、起訴又は釈放の判断を行うことが求められているため、被疑者の勾留場所には、①捜査機関と近接した場所であること、②取調室等の設備が十分に整備されていること、という条件が必要である。」とし、拘置所の不足、面会の便宜、警察機関内部における捜査と留置の分離を徹底する措置を講じていることなどを根拠として、代用監獄の廃止が困難であることを示唆している。

3) 日本政府の説明は国際人権法に反する制度を続ける理由となっていない

しかし、警察拘禁が20日間も継続される制度は世界的に類がなく、国際社会から問題点が指摘されながら、30年余が経過した今日においても、拘置所を作ることができないという言い訳は成り立たない。

前回の審査以降の5年間の間にも、多くの警察留置場における虚偽自白の事例が報告されている。とりわけ興味深いのは、2012年に発覚したパソコンの遠隔操作による脅迫メールえん罪事件である。

この事件は、真犯人が別にいることが後に確認された、完全なえん罪事件であるが、誤って逮捕された無辜の市民4人のうち2人が、警察の取調べによって虚偽の自白に追い込まれた。神奈川県警においては、少年が「否認していたら『(少年)院』に入ることになるぞ」「検察官送致になると裁判になり、大勢が見に来る。実名報道されてしまう」「無罪を証明してみろ」などと脅迫されたと訴えている。虚偽の自白に至らなかった被害者についても、弁護人の報告によれば、大阪府警の取調べにおいては、えん罪被害者の言い分におよそ耳を貸さず、心理的圧力をかける取調べがなされていたことが判明している。また、三重県警は、えん罪被害者の否認にもかかわらず、延べ12日間、合計24回約50時間にわたる取調べを実施し、うち最も長い取調べは

一日当たり約8時間に及んでいたことを自認している。

「長期に及ぶ取調べと自白を得る目的での濫用的な取調べ方法の危険」を避けるためには、当連合会が一貫して求めてきたように、取調べの可視化、すなわち、取調べの全過程の録画を図ることが急務であるが、代用監獄を廃止していくことが根本的な対策である。当連合会も直ちに全面的に代用監獄を廃止すべきと主張しているのではない。事情により弊害の大きい否認している者や少年など被疑者の収容から廃止していけばよいのである。このような対応も取り得ないという政府の説明は、自白獲得のためのシステムである代用監獄制度を保有し続けるという意思の表明にほかならない。

なお、当連合会が廃止を強く求めている防声具は保護室の整備に伴い、使用される留置施設数は漸減しているが、廃止に至っていない。政府報告書にもあるように、2004年に防声具使用中の被留置者が死亡した事案について、政府の損害賠償責任が確定している。廃止期限を明確にした対策が強く望まれる。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、公判前勾留が国際的な最低水準に合致するよう、2006年の監獄法を改正し、警察拘禁の期間を24～48時間以内に限定し、裁判所の勾留決定後も警察留置場を拘禁施設として使用する「代用監獄制度」を廃止する方針を決定し、そのスケジュールを明らかにすべきである。
- 2) 優先事項として、締約国は、以下の事項に取り組むべきである。
 - ①留置担当官を捜査から排除し、また、捜査員を被留置者の留置にかかわる事項から排除することにより、捜査機能と留置機能（護送業務を含む）の完全な分離を確保するよう法改正を行うこと。
 - ②国際的な最低水準に合致するよう、被留置者が留置施設に身体を拘束され得る期間に上限を設けること。
 - ③被留置者及び弁護人が防御の準備を行うことができるようにするために、被留置者が逮捕された直後から弁護を受けられるようにすること、弁護人が被留置者の取調べに同席できるようにすること、さらに、被留置者及び弁護人が関係する警察記録を起訴後に閲覧できることを確保すること。同様に、身体拘束中も適切な医療措置を迅速に受けられることを確保すること。
 - ④都道府県警察本部が「留置施設視察委員会」の委員に、弁護士会が推薦する弁護士を含めることを完全に確保するなどの措置により、警察による身体拘束の外部監視の独立性を保障すること。

- ⑤被留置者が申し立てた不服の審査のために、公安委員会から独立した形で、有効な不服申立て制度を設置すること。
- ⑥公判前段階における身体拘束について現行とは別の措置の採用を検討すること。
- ⑦留置施設における防声具（gags）の使用を撤廃すること。」

第 12 条：居住・移転の自由

1 出入国管理制度及び難民認定法に規定する再入国許可制度

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

なお、第 4 回政府報告書審査の総括所見 (CCPR/C/79/Add. 102) パラ 18 において、以下のとおり勧告されている。

出入国管理及び難民認定法第 26 条は、再入国許可を得て出国した外国人のみが在留資格を喪失することなく日本に戻ることを許可され、そのような許可の付与は完全に法務大臣の裁量であることを規定している。この法律に基づき、第 2 世代、第 3 世代の日本への永住者、日本に生活基盤のある外国人は、出国及び再入国の権利を剥奪される可能性がある。委員会は、この規定は、規約第 12 条 2 及び 4 に適合しないと考える。委員会は、締約国に対し、「自国」という文言は、「自らの国籍国」とは同義ではないということに注意喚起する。委員会は、従って、締約国に対し、日本で出生した韓国・朝鮮出身の人々のような永住者に関して、出国前に再入国の許可を得る必要性をその法律から除去することを強く要請する。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2012 年 7 月から、みなし再入国許可（有効な旅券及び在留カードないし特別永住者証明書を所持する外国人が 1 年（特別永住者は 2 年）以内に再入国する場合は、原則として再入国許可を必要としない）が施行される¹⁶²。

(3) 現状

2 年を超えて出国する外国人は、事前に再入国許可を受けなければならない、特別永住者の日本への再入国は「自国に戻る権利」としては保障されていないことには変わりはない。また、特別永住者資格を持つ在日韓国・朝鮮人のうち、本国から旅券の発行を受けていない者及び北朝鮮の旅券しか持たない者は、有効な旅券を持たないとされ、みなし再入国許可の適用を受けられない（入管法第 26 条の 2、入管特例法第 23 条第 2 項）。

2 日本の難民政策

2-1 2005 年改正全般

¹⁶² パラ 192

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 25 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

仮滞在許可制度の創設，難民として認定された者等の法的地位の安定化，不服申立て制度の見直し等を内容とする改正入管法が 2005 年 5 月 16 日から施行された¹⁶³。

2005 年 5 月から施行されている難民審査参与員制度においては，難民不認定処分に係る異議申立てに対する法務大臣の決定に当たっては，全ての案件について難民審査参与員の意見を聴かなければならないなどとされている。

難民審査参与員には，当連合会，UNHCR（国連難民高等弁務官事務所），難民支援に豊富な経験を持つ NGO 等から推薦を受けた者など幅広い分野から中立的な立場にある有識者が任命されており，公正中立的な第三者機関として案件の審査を行っており，法務大臣は，2011 年 7 月末現在に至るまで，難民審査参与員が提出した多数意見と異なる判断を行った事例はない。なお，難民審査参与員を順次増員（28 人から 56 人）し，異議申立て手続の迅速化を図っている。

このように，庇護申請を二次的に審査する公正中立な第三者機関である難民審査参与員制度が設けられ，その意見を尊重する運用がなされている。また，異議申立ての有無にかかわらず，処分に不服がある場合には行政訴訟を提起することにより，司法の救済を求めることができる¹⁶⁴。

(3) 現状

1) 仮滞在許可

2005 年改正後の入管法上，難民認定申請をした者には，原則として「仮滞在」許可をするとされている。しかし，仮滞在許可には多くの除外事項が規定されている。その一部を挙げると，①本邦に上陸した日から 6 月を経過した後に難民申請を行ったものであるとき，②迫害を受けるおそれのある領域から直接本邦に入ったものでないとき，③逃亡するおそれがあると疑うに足りる相当の理由があるとき，などには許可がされない（入管法第 61 条の 2 の 4 第 1 項）。

これらの除外事由は非常に広範に適用されており，2005 年の施行以来，仮滞在許可率は約 10%前後で推移している。2011 年には，仮滞在許可者 71 人に対し，不許可者は 618 人に上った。主な不許可理由としては，本邦に上陸した日から 6 か月を経過した後に難民認定申請をしたことに該当する者が

¹⁶³ パラ 193

¹⁶⁴ パラ 201

455 人、既に退去強制令書の発付を受けていたことに該当した者が 337 人であった（複数の理由に該当する者は、双方に計上されている。）。なお、仮滞在許可を受けられなかった難民認定申請者は、一般の非正規滞在者と同様に退去強制手続及び収容の対象とされている。

また、難民認定手続が終了したけれども保護を受けられず、訴訟準備ないし訴訟の段階に至った場合、仮滞在許可が終了し、その後は一般の非正規滞在者と同様の扱いを受ける。

2) 難民不認定処分に対する不服申立て制度

2005 年法改正により、異議申立て手続が難民審査参与員制度によることになったが、参与員制度の導入後も、難民不認定処分に対する異議申立てにより、当初の不認定処分が変更されて難民認定がなされる件数は大幅には増えていない。他方、2013 年には、参与員が難民認定すべきと判断したにもかかわらず、法務大臣がこれに従わず、難民認定しなかった事案が発生している。

異議申立て段階における難民認定者数は、2004 年の 6 人から 2005 年には 15 人に増えたが、翌 2006 年には 12 人、2007 年には 4 人と再度減少し、恒常的な増加には至らなかった。なお、2011 年には 14 人が異議申立てによる難民認定を受けたが、2005 年に 195 件であった異議申立ての処理件数は、難民申請者の増加に伴う異議申立て件数の増加により、2011 年には 880 件まで増加していた。このように、異議申立てによる難民認定者数はほぼ横ばいであるのに対し、異議申立ての処理件数は格段に増加しているのであり、異議申立て手続で難民認定がなされる確率は、法改正以降むしろ激減している。

難民審査参与員制度のもとでも、資料の提供を含む審査の事務は入国管理局の職員が務めており、参与員に対して、入国管理局の意見が影響する可能性は除外されていない。また、参与員選定のプロセスは明示されておらず、多くの場合難民該当性判断について何らの経験のない学識経験者が参与員として選任されている。なお、難民審査参与員制度の導入後、参与員の意見に基づいて異議申立てが棄却された案件のうち、少なくとも 20 件以上が、棄却後の行政訴訟において難民認定が相当であったとの判断がなされている。

異議申立てについては、処理期間の長期化も問題となっている。難民認定申請には、6 か月の標準処理期間が設けられ、標準期間に沿った運用が実際に行われているが、異議申立て制度については処理期間が設けられておらず、異議申立て件数の増加による事件の滞留が顕著である。2005 年以降の総異議申立て数 5,048 件に対し、総処理件数は 2,578 件にとどまっている。2011 年には、異議申立て 1,719 件に対し、処理数は 880 件であった。結果として、

異議申立ての処理には長期間を要することが多く、正規の在留資格を有する一部の難民申請者を除き、就労や社会保険へのアクセスのない不安定な立場での生活を余儀なくされている。

2-2 人道的庇護

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

難民条約等に規定する難民には該当せず、難民として認定されなかった者についても、本国の状況等により帰国が困難である者又は我が国で在留を認めるべき特別な事情がある者に対しては、当該事情を考慮し、人道的な配慮が必要として特に在留を認めている。2006年に53人、2007年に88人、2008年に360人、2009年に501人、2010年に363人に在留を認め、2010年に実質的に庇護した者の数は、難民として認定した者の39人と併せて、402人であった。庇護申請者の取扱い等については第13条参照¹⁶⁵。

(3) 現状

人道的配慮に基づく在留の許可件数は、2011年には248件であり、2009年の501人をピークとして、減少傾向にある。難民申請者数は、2009年に1,388人、2010年に1,202人、2011年に1,867人と、全体としては横ばいないし増加傾向にあり、人道的庇護の許可率は大幅に減少している。

また、2011年の難民認定者数は、難民申請段階で7人、異議申立て段階で14人とどまっており、本来は難民認定がなされる多くの難民条約該当者に対し、難民認定をせずに、人道的庇護との扱いがなされている可能性が高い。

人道的庇護については、難民条約に基づく難民該当性の判断と異なり、対象者及び判断基準が不明確であるほか、手続的な保障も存在しない。特に、異議申立て手続において、難民該当性の判断については、法務大臣の判断において難民審査参与員の意見を尊重する運用がなされているが、人道的庇護の適否については、法務大臣は難民審査参与員の意見に拘束されずに、参与員の意見に反する判断もなし得るという運用がなされている。

また、人道的庇護を与えられる対象はミャンマー出身者にほぼ集中しており、一次及び異議申立てにおいて人道的庇護を受けた者の総数のうち、ミャンマー出身者が占める割合は、2010年は87.9%、2011年は79.0%であった。

¹⁶⁵ パラ 194

人道的配慮に基づいて在留を許可された者については、許可後の地位も、難民と認定された者と大きく異なっている。

難民認定者に対しては、「定住者」の在留資格が与えられる運用となっている一方で、人道的庇護に基づく許可を受けた者は、在留期間が10年間を超えている場合を除き、家族の呼び寄せなどが認められない「特定活動」の資格が与えられている。また、難民認定者に対しては、外務省の関連団体であるアジア福祉教育財団難民事業本部（以下「RHQ」という。）が難民保護事業を提供しているが、人道的庇護に基づく在留資格を受けた者はその対象にも含まれない。

2-3 難民条約上の難民認定数

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 25 を参照。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

我が国は、難民認定制度を創設した1982年から2010年末までに577人を認定している。なお、受理件数は、9,887人、取下げ等887人、不認定7,438人となっている¹⁶⁶。

(3) 現状

近年における各年の難民申請の処理件数¹⁶⁷（及び同年中の難民認定者数）は、2009年に1,848人（22人）、2010年に1,455人（26人）、2011年に2,199人（7人）、2012年に2,198人（5人）であり、認定率（各年ごとの難民申請処理件数／難民申請における難民認定者数）はそれぞれ1.2%、1.8%、0.3%、0.2%であった。

同様に、各年の異議申立て処理数（及び同年中の異議申立て手続における難民認定者数）は、2009年に308人（8人）、2010年に451人（13人）、2011年に880人（14人）であった。認定率（各年ごとの異議申立て処理件数／異議申立てにおける難民認定者数）はそれぞれ2.6%、2.9%、1.6%であった。

また、難民認定者はミャンマー出身者にほぼ集中しており、一次及び異議申立てを合計した難民認定者数のうち、ミャンマー出身者が占める割合は、2010年は94.9%、2011年は85.7%であった。他方、多くのクルド人を含むトルコ出身の難民申請者数は、2011年までに総数1489人に及ぶが、難民不認定処分が違法であるとして裁判所が処分を取り消した事案を含め、トルコ出身者が本邦で難民認定を受けたことはない。

¹⁶⁶ パラ 195

¹⁶⁷ 法務省発表。取下等による処理件数を含む。

2-4 第三国定住

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

第三国定住難民については、2008年12月16日に行われた閣議了解「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」に基づき、タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民のうち、UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者について選考を行い、2010年から、年に1回、約30人の受入れをパイロットケースとして3年連続して行うこととし、2010年には、27人に我が国への定住を目的とする入国を許可した¹⁶⁸。

(3) 現状

第三国定住難民については、パイロットの目標であった年間30人の受入れに対し、2010年は27人(5家族)、2011年は18人(4家族)、2012年は0人であった。2011年には8人(2家族)が来日前に辞退したほか、2012年には、受入れ予定であった16人(3家族)の全員が来日を辞退した。

2010年及び2011年に来日した45人は、政府から委託を受けたRHQにより、日本語教育、社会生活適応指導、就職支援等から成る約180日間の定住支援プログラムを受けた後、日本各地において、6か月間の職場適応訓練を受けることになっていた。職場適応訓練は、政府が費用を拠出するものの、その内容は通常の労働と変わりはない。職場適応訓練は、訓練期間終了後には訓練先法人における雇用が想定されているが、2010年に来日した難民のうち2家族については、職場適応訓練先の農業法人との雇用契約締結に至らず、RHQからの支援を拒否するなどの問題状況が発生した¹⁶⁹。

内閣官房は、受入れ人数が当初予定の90人に達していないことなどから、パイロットケースによる受入れを更に2年間継続することとしたほか、難民対策連絡調整会議の下に、難民問題又は難民受入れ支援等に精通した学識経験者を含む有識者等で構成された「第三国定住に関する有識者会議」を開催することとした。

¹⁶⁸ パラ 196

¹⁶⁹ 第三国定住による難民の受入れ事業の現状と今後の方針について(2010年3月29日、内閣官房・難民対策連絡調整会議)

2-5 日本の難民政策全般にわたる総括所見に盛り込むべき勧告案

以下の変更を加えた上, 第5回審査の総括所見パラ 25 の勧告が維持されるべきである。

「締約国は, 庇護申請者を拷問や他の虐待の危険のある国へ送還することの禁止を手続的に保障するため出入国管理及び難民認定法を改正することを検討し, また, 全ての庇護申請者に対し, 弁護士, 法的扶助, 通訳, 全ての手続期間中における適切な国による社会的支援又は雇用にアクセスする機会を確保すべきである。法務大臣によって『テロリストの可能性がある』と思われた申請者をも対象とする完全に独立した不服申立て機関を設立すべきであり, 拒否された申請者が, 庇護申請への否定的な決定につき不服申立てを行う前であって行政手続の結論が出た後直ちに送還されないようにすべきである。」

第 13 条：外国人の追放

1 在留期間更新・在留資格変更不許可処分に対する異議申し立て制度

1-1 退去強制事由に該当すると認定された外国人に対する法律援助

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

異議申出制度における口頭審理において、資力が乏しい外国人は、外国人に対する法律援助制度により、代理人弁護士のコストの援助を受けることができる¹⁷⁰。

(3) 現状

政府報告書の記載は事実であるが、法律援助制度は、非政府組織である当連合会及びその会員の全面的な負担により実施されていることに留意すべきである。規約第 13 条に基づく代理人を出頭させる権利の確保のためには、弁護士による代理援助について、国の財政負担による制度が整備されるべきである。

1-2 通訳及び翻訳

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 25 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

退去強制手続を進めるに当たり、日本語を十分理解できない者に対しては、入管法に規定する手続に関する訓令等に基づき、適宜本人が理解できる外国語を使用し、又は通訳人を解して審査等を行うこととしている。

通訳を担うのは、相応の語学能力を有する職員や、通訳人である。通訳人選定にあたっては、その能力、的確性を担保するよう配慮している。

通訳人については、数十言語に及ぶリストを作成し、当該リストにより、速やかな対応ができるようにしている¹⁷¹。

外国語を使用して審査を行った場合における供述調書等の作成にあたっては、供述を録取した後に、当該外国語で調書の内容を読み聞かせ、当該外国人に確認させている¹⁷²。

¹⁷⁰ パラ 197

¹⁷¹ パラ 198

¹⁷² パラ 199

(3) 現状

通訳人のリストに載るために、特定の資格は必要とされていない。選定の過程も不透明である。通訳人の倫理規定も存在しない。したがって、退去強制手続に関与する通訳人の能力や公正さを客観的に担保できるような制度が存在しない。

また、通訳人の要否の判断は入管職員によって行われるが、本来通訳人を要すべきであったのにこれを付さなかったことで、手続が無効と判断された裁判例が複数存在する（東京地方裁判所 2005 年 1 月 21 日判決，同裁判所 2010 年 2 月 19 日判決）。

さらに、審査の過程において作成される調書は日本語のみである。調書の写しは、当然には交付されない。後日、別途手続を取れば有償で交付を受けることもできるが、その手続について入管職員から教示がされることはない。

事情聴取の過程を録画・録音する制度は存在しない。

1-3 外国人の追放についての訴訟

(1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

裁判における規約の直接適用及び裁判官に対する研修について、前掲パラ 7 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

在留期間更新・在留資格変更不許可処分に異議を申し立てる手段として、不許可処分の取消を求める訴えを裁判所に提起することができる。2006 年から 2010 年までに 79 件提起され、そのうち、国側が勝訴し確定したものが 32 件、国側が敗訴し確定したものが 2 件、訴えが取り下げられたものが 44 件、訴訟係属中のものが 1 件である¹⁷³。

(3) 現状

日本では、在留期間関連の訴訟を含む行政訴訟件数全体が諸外国と比較して圧倒的に少なく、人口比で数十分の一ないし数百分の一に過ぎず、その状況は改正後も依然として変わりが無い。

また、裁判官に対する国際人権規約についての教育が不十分であることから、裁判官が国際人権規約を援用した当事者の主張に対してまともに取り合うことも少ない。選択議定書を批准していないことから、裁判官の判断が国際的な批

¹⁷³ パラ 200

判にさらされることもない。

2 庇護申請者の取扱い等

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 25 を参照。

また、第4回政府報告書審査の総括所見¹⁷⁴パラ 19 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

全ての庇護申請者が、弁護士、法的扶助、通訳、全ての手続期間中における適切な国による社会的支援又は雇用にアクセスする機会を確保すべく、各地方入国管理局に難民支援担当窓口を設置するとともに、主要空港においては同窓口のほか、難民支援団体の連絡先を表示し、社会的支援を受けることができるよう配慮している。また、庇護申請者のうち正規在留者については、申請から一定期間経過後に就労可能な在留資格を付与している。

なお、行政訴訟を提起するに当たり、資力が乏しいなど一定の要件を満たす外国人は、当連合会からの委託を受けて法テラスが実施する難民認定に関する法律援助制度等を利用することができ、代理人弁護士の費用の援助を受けることができる (2010 年度における難民認定に関する法律援助 (訴訟代理を含む) 申込受理件数は 570 件)。

入管法では、難民認定申請中は送還は停止し、そのために収容が長期に及ぶ場合等には、個々の事案ごとに、健康状態、収容期間その他の事情を考慮し、人道上の観点から配慮が必要な場合、仮放免許可を弾力的に運用している¹⁷⁵。

(3) 現状

1) 庇護申請者の地位

庇護申請者の地位に関して、仮滞在の運用が限定的であることについては、規約第 12 条との関係で既に述べたところである。

庇護申請者が、来日時に空港で庇護申請の意志を告げた場合、庇護申請者は通常の上陸手続を離れて、「一時庇護上陸許可申請」(入管法第 18 条の 2) の手続に誘導される。一時庇護上陸許可は、要件として難民である蓋然性が求められる (同条第 1 項第 1 号は、要件として「その者が難民条約第 1 条 A(2) に規定する理由その他これに準ずる理由により、その生命、身体又は身体の自由を害されるおそれのあつた領域から逃れて、本邦に入った者であること。」と規定する。) など、厳格な基準により運用されており、通常ほとんど許可さ

¹⁷⁴ CCPR/C/79/Add. 102

¹⁷⁵ パラ 201

れることはなく、実際の許可事例は年間数件程度であると考えられる。

一時庇護上陸が許可されない場合、庇護申請者は上陸を拒否され、退去しない場合には退去強制手続により帰国を命じられることになる。一時庇護上陸許可申請は、難民申請とは別個の手続として運用されており、申請も別々であることから、一時庇護上陸許可を申請した者にノン・ルフールマン原則は適用されない。そのため、日本で庇護を求めた者の多くが、難民申請に至らないまま出身国に帰国させられていると考えられ、これらの者は難民申請者の統計にすら含まれない。帰国をせずに難民申請をした場合であっても、一時庇護上陸を不許可とされた庇護申請者には正規の在留資格は与えられない。

他方、観光目的であるなどと目的を偽って、正規の在留資格の付与を受けて入国し、その後難民申請をした者は、難民認定手続が終了するまで正規の在留資格を継続することが可能であり、一定期間の経過後は就労も許可される。

上記のとおり、庇護申請者のうち、正規の在留資格により就労を許可される者は限定的である上、来日時に庇護の意志を明確にした場合はほとんど許可されていないのが実態である。

2) 法律援助の実態

庇護申請者に対する法律援助は、非政府組織である当連合会及びその会員の負担により実施されているものであり、その事務を法テラスに委託しているに過ぎない。本法律援助事業について、政府による資金の拠出はない。

各地方入国管理局の難民支援担当窓口については、極めて知名度が低く、その利用実績は不明である。

3) 仮放免の運用

仮放免制度（入管法第 54 条）については、許可基準が不明確であるほか、許可・不許可処分時に理由は開示されない。また、仮放免許可時に求められる保証金の額についても、上限が 300 万円と規則で定められているほか、公開された基準はない。

第 14 条：公正な裁判を受ける権利

1 法的枠組み—少年法の改正

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2007 年 5 月の及び 2008 年 6 月における少年法の一部改正を記載し、我が国の少年法は少年の健全育成を図るとの基本方針を堅持している、とする¹⁷⁶。

(3) 現状

子どもの権利委員会による第 2 回政府報告書審査総括所見¹⁷⁷では、以下のとおり懸念・勧告が示されている。

53. …委員会は、改正の多くが条約の原則や規定、そして少年司法の国際的基準の精神に即しておらず、特に刑事責任の最低年齢を 16 歳から 14 歳に引き下げたこと、そして司法前抑留が 4 週間から 8 週間に延長されたことについて懸念する。委員会は、成人として裁判にかけられ、懲役を宣告された未成年が増えつつあること、そして未成年が終身刑を宣告されうることを懸念する。最後に、委員会は、疑わしい場所に頻繁に出入りするなどの問題ある態度をとる児童が少年犯罪者として扱われることについて懸念する。

54. 委員会は、締約国が、(a)少年司法基準、特に条約第 37, 39, 40 条、また、少年司法運営に関する国際最低基準規則 (北京ルールズ) や少年非行防止のための国際ガイドライン (リヤド・ガイドライン)、また 1995 年の少年司法運営に関する、委員会の一般討論、などの完全な実施を確保すること、(b)未成年者の終身刑を禁止するよう法制度を改正すること、(c)自由の剥奪の最終手段としてのみの使用を確保するため、司法前勾留を含む勾留措置の代替措置の使用を強化し、増加すること、(d)16 歳以上の児童を家庭裁判所が成人刑事裁判所へ送致できることをその廃止の観点から再検証すること、(e)法令に違反する行為をした児童に対し、その法的手続きの間、法的支援を提供すること、(f)問題のある態度をとる児童を犯罪者として取り扱わないよう確保すること、(g)リハビリ及び再統合のプログラムを強化すること、を勧告する。

また、同委員会による第 3 回政府報告書審査総括所見¹⁷⁸においても、次のとおり指摘されている。

¹⁷⁶ パラ 202～204

¹⁷⁷ CRC/C/15/Add. 231

¹⁷⁸ CRC/C/JPN/CO/3

83. 委員会は、2000年の少年法改正が処罰的アプローチをとり、少年犯罪者の権利や司法上の保障を制限しているとの第2回政府報告書(CRC/C/104/Add.2)に基づき2004年2月に表明した委員会の懸念(CRC/C/15/Add.231)を改めて表明する。特に、刑事責任年齢が16歳から14歳に引き下げられたことは、教育的措置の可能性を減らし、14歳から16歳の中の多くの児童を矯正施設への収容にさらすことになる。重大な罪を犯した16歳以上の児童が刑事裁判所に送致されうる。観護措置期間が4週間から8週間に延長された。新たな裁判員制度は専門の少年裁判所による少年犯罪者の取扱いの支障になっている。

84. さらに、委員会は、成人刑事裁判所に送致される児童の顕著な増加を懸念するとともに、法令に違反する行為をした児童に対する、弁護士へのアクセス権を含む、手続き的保障が制度的に実施されておらず、その結果とりわけ自白の強要や違法な捜査実務を生む結果となっていることを遺憾に思う。委員会はまた、少年矯正施設の収容者に対する暴力の水準、及び起訴前勾留において少年が成人と分利されない可能性を懸念する。

85. 委員会は、締約国に対し、少年司法制度を特に条約第37条、第40条、第39条や、少年司法運営に関する国連基準規則(北京ルールズ)、少年非行予防のための国連ガイドライン(リヤド・ガイドライン)、自由を奪われた少年の保護に関する国連規則(ハバナルールズ)や刑事司法制度の少年に対する行動のウィーンガイドラインを含むその他の少年司法分野における国連基準に完全に適合させるため、少年司法に於ける児童の権利に関する委員会の一般的意見No.10(2007年)を考慮しつつ、少年司法制度の機能を再検討するよう要請する。委員会は、特に、締約国に以下を勧告する。

(a) 刑事司法制度に児童が関わりを持ってしまう社会状況排除の一助とするため、家族やコミュニティの役割をサポートするような防止的措置をとるとともに、その後の烙印を回避するあらゆる手段を講じること。

(b) 刑事責任最低年齢に関する法令を従前の16歳へ引き上げることで、見直しを検討すること。

(c) 刑事責任年齢以下の児童が刑事犯罪者として扱われ矯正施設に送られることがないようにし、法令に違反する行為をした児童が常に少年司法制度において扱われ、成人のように専門性を有しない裁判所において審理されないように確保すること、また、このため、裁判員制度の見直しを検討すること。

(d) 現行の法的扶助制度の拡大などの方法により、すべての児童が手続きのあらゆる段階で法的及びその他の支援を受けられることを確保すること。

(e) 保護観察、調停、社会奉仕命令、自由を剥奪する判決の執行猶予など、自

由の剥奪に代る措置を、可能な場合には、実施すること。

(f) 自由の剥奪（起訴前及び後）が最後の手段として可能な限り最短の期間で適用されること、それを取り消すことを目的として定期的に見直しを行うことを確保すること。

(g) 自由を剥奪された児童は成人とともに収容されず、起訴前を含め教育へのアクセスがあることを確保すること、

(h) 少年司法制度に関わるすべての専門家が適切な国際基準において訓練されること。

以上の勧告によれば、国際基準の原則及び規定に従った少年司法の見直しの必要性が指摘されているが、何ら見直しがされていないばかりか、2007年5月及び2008年6月の改正は逆に国際基準に違反していると言わざるを得ない。

さらに、必要的な国選付添人制度が導入されたが、その範囲は検察官関与決定があった場合に限定されている。さらに、故意による犯罪行為により被害者を死亡させた事件又は短期2年以上の懲役・禁錮の罪に当たる事件について、家庭裁判所の裁量により弁護士である付添人を選任する国選付添人制度が設けられたが、これでは余りに限定的であり不十分である。

法務省内に設置された法制審議会は、2013年2月8日、不定期刑の上限の引き上げ（重罰化）、裁判所の裁量で検察官を関与させ又は国選付添人を選任させることができる事件の範囲拡大を内容とする要綱案をまとめた。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

1) 締約国は、子どもの権利委員会による第2回及び第3回総括所見における勧告を実施すべきである。すなわち、①刑事責任の最低年齢に関する法令（検察官送致年齢を指す）を従前の16歳に引き上げること、②全ての児童が手続のあらゆる段階で法的及びその他の支援を受けられることを確保すること、③観護措置期間を自由の剥奪が最後の手段として可能な限り最短の期間で適用されるように確保すること、④刑事責任年齢以下の児童が少年犯罪者として扱われ矯正施設に送られることがないようにすること、⑤法令に違反する行為をした児童が常に少年司法制度において扱われ、専門性を有しない裁判所において審理されないよう確保すること、また、このために裁判員制度の見直しを検討すること、⑥起訴前及び起訴後の少年について、身体拘束をされている間の教育を受ける機会を保障すること。

2) 少年の身体拘束事件全件について、国選付添人制度を導入すべきである。

2 弁護人への証拠開示

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 18 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

証拠開示についての一般的な制度説明で終始しており、公判前整理手続に伴う証拠開示の説明については前回の報告のとおりとするのみで、全面的な証拠開示制度を認めようとしなない。その理由につき、事件の争点と関係しないものがあるほか、関係者の名誉やプライバシーが害されるとともに将来の捜査に対する協力が得られなくなるおそれがあるため、とする¹⁷⁹。

(3) 現状

公判前整理手続に付されている事件においては、類型証拠開示請求及び主張関連証拠開示請求が制度的に認められているが、その範囲には一定程度の制約があり、全面的証拠開示が認められないばかりか、検察官の手持ち証拠のリストの開示さえ認められていないので、弁護側としては、その事件でどのような証拠が存在するのかについての情報が与えられていない。

その上、公判前整理手続に付されていない事件においては、公判前の証拠開示請求の制度がないため、弁護側においては、検察官からのいわば恩恵による任意の証拠開示を期待するほかない。

また、再審手続においても、証拠開示に関する明文の規定がなく、裁判所が検察官に対して証拠開示の勧告等を行うか否かも裁判所の裁量に委ねられているため、裁判体によって格差が生じるなど、同様の問題がある。

日本の検察庁においては、重大事件又は否認事件など証拠開示が切実に求められる事件において、証拠開示を頑強に拒否してきたために発生したえん罪事件は多い。再審請求した時点において、裁判所の勧告等により被告人に有利な証拠が開示され、その結果無罪となった事件として、東京電力女性社員殺害事件等が挙げられる。

当連合会は、検察官手持ち証拠の全面的な開示を求めてきたが、前述の法制審特別部会による「時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想」では、現行の限定された証拠開示制度を前提としつつも、検察官の保管する証拠の標目等を記載した一覧表を交付する仕組みについて、導入するかどうかを検討することとされた。また、証拠開示手続を利用する前提で、被告人又は弁護人に公判前整理手続に付する請求権を与えることについて、導入するかどうかを検討す

¹⁷⁹ パラ 210

ることとされた。当連合会としては、改革の足がかりになるものとして、その実現に努めている。

なお、2007年5月の拷問禁止委員会の総括所見においても、「警察記録のうちすべての関連資料を法的代理人が閲覧する権利が制限されていること、特に、起訴に当たりどの証拠を開示するかを判断する権限が検察官に与えられていること」に深刻な懸念が表明されている¹⁸⁰。さらに同委員会は、2013年5月の総括所見においても、「自己の事件に関する全ての警察記録にアクセスする権利を含め、すべての基本的な法的保護措置を保障」するよう勧告した¹⁸¹。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

1) 締約国は、全面的な証拠開示制度を導入すべきである。

3 犯罪被害者の権利の保護

政府報告書は規約第19条の項目で犯罪被害者の問題について検討しているが、論じられている問題は、公正な裁判の実現に関する問題であることから、本項で検討することとする。

3-1 被害発生直後から犯罪被害者等を弁護士が支援する国の制度の創設

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2007年6月、被害者参加制度等が創設され、これに関連して、2008年4月、被害者参加人のための国選弁護制度が創設された¹⁸²。

(3) 現状

犯罪被害者等の尊厳が尊重され、その名誉、プライバシー等が保障されるためには、弁護士による犯罪被害者等に対する法的支援が必要不可欠である。

政府報告書にある被害者参加制度は、加害者の公訴提起を前提とするものであり、国選被害者参加弁護士制度は、刑事訴訟法第316条の34から第316条の38に規定する行為を弁護士に委託しようとする被害者参加人を対象とするに過ぎない。

しかしながら、弁護士による犯罪被害者等に対する法的支援の必要性は、公訴提起後の被害者参加に限られるものではなく、資力の乏しい犯罪被害者等が

¹⁸⁰ CAT/C/JPN/CO/1 パラ 15

¹⁸¹ パラ 10c

¹⁸² パラ 207

犯罪による被害発生直後からより広範な支援を受けることができる制度が整備されることが必要である。

この点、現行の制度としては、被害届提出、告訴・告発、事情聴取同行、法廷傍聴付添、刑事手続における和解の交渉等の法的支援について弁護士費用の援助がなされる被害者法律援助事業があり、犯罪被害発生直後から幅広い活動について利用することができる制度として、犯罪被害者等にとって大きな力となっている。

ただ、この被害者法律援助事業は、非政府組織である当連合会及びその会員の負担により実施し、法テラスに業務を委託する形で継続させており、利用件数の増加によって、常に財源問題を抱える状況になっている。

そもそも「公費による弁護士選任」は第1次犯罪被害者等基本計画における重要な検討項目の一つとなっており、同計画に基づいて設置された「経済的支援に関する検討会」は、被害者法律援助事業について、同事業が果たす役割の重要性に鑑み、「これらの事業について十分な周知を図るなど適切に運用され、犯罪被害者等の支援のためにさらに充実が図られるよう努めるべきである」との最終取りまとめを発表している。

このような被害者法律援助事業の意義、必要性に鑑みれば、資力の乏しい犯罪被害者等が、被害発生直後から、被害届提出・告訴・告発、事情聴取同行、法廷傍聴付添い又は少年審判傍聴付添い、刑事手続における和解交渉等のような法的支援を弁護士から受けられるような国の制度を創設すべきである。当連合会は、2012年3月15日付け「被害者法律援助制度の国費化に関する当面の立法提言」を取りまとめ、現行の被害者法律援助事業に、被害者の弁護士へのアクセスを容易にし、かつ援助事業の適正な運用を確保するために、被害者等の資力の有無を問わない、弁護士に対する無料の法律相談制度を創設した上で、事業の運営を国費によってまかなう制度の創設を提言した。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 国選被害者参加制度の他に、被害発生直後から犯罪被害者等を弁護士が支援する制度など、弁護士が被害者等を支援していくための国の制度を創設すべきである。

3-2 被害者に対する記録の開示

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)
記述なし。
- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

不起訴記録の開示について、2008年11月からは、被害者参加制度の対象となる事件の被害者等については、代替性の有無にかかわらず、客観的証拠の開示をするなどの弾力的な運用を行っている¹⁸³。

(3) 現状

政府報告書の記述は、被害者等に対する刑事記録の開示について、不起訴記録を前提としているが、不起訴の場合には被害者参加制度の対象とならないことから、そもそもその前提が誤っている。

現状、被害者参加制度の対象となる被害者等に対しては、刑事訴訟法第47条に基づいて、不起訴記録に限らず証拠の開示は弾力的に行われている¹⁸⁴。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 被害者等に対して刑事記録を開示することについて、現行の運用にとどまらず、法制度として定めるべきである。

3-3 犯罪被害給付制度

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

犯罪被害者等給付金については、徐々に制度の拡充を行っており、2008年7月には、遺族給付金、障害給付金の引上げ等の制度の拡充が行われた¹⁸⁵。

(3) 現状

現行の犯罪被害者給付金制度は、未だ金額の点ばかりでなく、その請求手続や権利性においても、犯罪被害者等の尊厳を尊重し、その尊厳にふさわしい処遇が保障されるものとはなっていない。

また、犯罪被害者等に対する経済的支援としては、金員の支給ばかりでなく、医療費やカウンセリング費用等の現物支給の必要性も極めて高いが、未だ十分な対策は取られていない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、犯罪被害者等に対する経済的支援制度として、犯罪被害者等給付金制度の拡充、新たな補償制度の創設、医療費等の公費負担等、より充実した犯罪被害者等に対する経済的支援を行うべきである。

¹⁸³ パラ 220

¹⁸⁴ 2008年9月5日最高検次長通達、第2次犯罪被害者等基本計画参照。

¹⁸⁵ パラ 221～223

1 監視カメラについて

- (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

- (3) 現状

- 1) 監視カメラの増加・運用の状況

日本では、急速に監視カメラが増加している。監視カメラとは、犯罪を現に行っている者に限らず、不特定多数の人の肖像を、個人識別可能な精度で連続して撮影し続ける、無差別録画ないし無差別配信を行うものをいう。

公道、公園、公共施設、店舗、駅などには、官民を問わず多数の監視カメラが設置されており、監視カメラは、通行する多数の市民の容貌や行動を録画し、記録している。警察も、公道への監視カメラの設置を進め、直接市民の容貌や行動を録画し、記録している。

さらに 2011 年、警察庁は、「警察が設置する街頭防犯カメラシステムに関する研究会」の「最終とりまとめ」を公表し、さらなる防犯カメラの設置促進や、自治体・民間団体による防犯カメラの設置促進を提言している。

- 2) プライバシー権等の侵害のおそれ

監視カメラによる録画は、画像・映像をいつ誰がどのような目的で利用するかを、記録されている本人がコントロールできないという点において、規約第 17 条に定められたプライバシー権の侵害の危険が極めて深刻である。

各監視カメラの情報を場所や時刻等で繋ぎ合わせていけば、個人の行動を把握することができる。さらに、顔認識装置と結合すると、膨大な集積画像情報の中から、特定人物の検索・照合が可能となる。各所に保存されているデータをネットワークにより結合すれば、個人の詳細な情報が集積され、公共空間における市民の容貌や姿態、行動、表現活動が逐一記録され、プライバシー権が侵害されるおそれ大きい。

また、特定の場所と特定人の行動の様子とを関連付けることで、個人の趣味や嗜好、思想等も推測でき、規約第 18 条に定められた思想・良心の自由が侵害されるおそれがあるほか、規約第 19 条に定められた表現の自由を萎縮させるおそれ大きい。

- 3) 法規制の必要性

現在、官民の監視カメラの設置・運用の在り方を定めた法律は存在しない。条例や監視カメラの運用ガイドラインを設けている地方自治体も、一部に過ぎない。

上記のとおり、監視カメラの増加は、個人のプライバシー権その他の諸権利を侵害するおそれが大きいため、国は、監視カメラの設置・運用に関する法律を制定すべきである。上記法律においては、監視カメラの設置場所の基準や手続、設置装置の機能等に関する基準を定め、画像情報の収集、利用について規制し、本人による画像情報のアクセス権について規定するとともに、監視カメラの設置・運用について、プライバシー権等の個人の権利に対する不当な制約がないかなどを調査・監督し、勧告や是正命令を発する権限を持つ第三者機関を設置するものとすべきである。

4) 警察管理の監視カメラの運用基準について

現在、警察管理の監視カメラが多数設置・運用されているが、犯罪捜査及び刑事裁判手続を前提として下記の内容を盛り込んだ法的規制が必要である。

- ① 得られた情報は、現実に発生した犯罪に伴う刑事手続以外に使用されてはならない。
- ② 得られた情報を犯罪の証拠として利用するときは、警察は当該犯罪に関係すると考えられる全ての映像等（他の監視カメラの映像も含む。）を当該事件の刑事手続が終了するまで保存し、弁護側への開示を可能にしなければならない。
- ③ 前項の義務に反して恣意的に保存され、又は関係映像の弁護側への開示を拒否された映像等は、証拠能力が否定されなければならない。
- ④ 警察は、監視カメラの映像等を他の機関・組織・個人に提供してはならず、③で保存が義務付けられる刑事手続に関わる映像等以外は短期のうちに消去しなければならない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、監視カメラの規制のため、監視カメラの設置・運用に関する、以下の内容の法律を制定すべきである。
 - ①公共の場所においては、監視カメラの設置を犯罪多発地帯など犯罪の高度の蓋然性がある場所に限り、よりプライバシー侵害が少ない他の手段がないことを設置要件とするなど、設置場所の基準や手続を定めること。
 - ②監視カメラには、特定個人を識別する機能や、音声録音機能を禁止すること。
 - ③設置者は、設置場所で録画していることや目的、設置者等を明記し、画像

情報は設置目的以外に利用してはならないこと。設置目的のために不要となった画像は直ちに消去すること。設置場所において生じた犯罪に関する画像以外の画像は、令状によらず任意に捜査機関に提供しないこと。

④本人からの開示請求に応じること。

2) 警察管理の監視カメラの運用基準について

締約国は、警察管理の監視カメラについて、犯罪捜査及び刑事裁判手続を前提として下記の内容の法的規制をすべきである。

①得られた情報は、現実が発生した犯罪に伴う刑事手続以外に使用されてはならないこと。

②得られた情報を犯罪の証拠として利用するときは、警察は当該犯罪に関係すると考えられる全ての映像等（他の監視カメラの映像も含む。）を当該事件の刑事手続が終了するまで保存し、弁護側への開示請求に応じること。

③前項の義務に反して恣意的に保存され、又は関係映像の弁護側への開示を拒否された映像等は、証拠能力が否定されなければならないこと。

④警察は、監視カメラの映像等を他の機関・組織・個人に提供してはならず、③で保存が義務付けられる刑事手続に関わる映像等以外は短期のうちに消去しなければならないこと。

3) 監視カメラが法に定めた設置・運用基準に反していないかを監督する機関として、行政機関から独立した第三者機関を設置し、設置者に対する調査権限及び勧告・是正命令等の権限を付与すべきである。

2 共通番号制と第三者機関

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 共通番号制

我が国では2013年5月にいわゆる「共通番号」制を導入する「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（以下「共通番号法」という。）が成立した。これは、日本人のみならず中長期在留の外国人をも対象に、社会保障と税分野の個人の様々な情報を一つの背番号で名寄せ、統合管理し、広範囲にわたって利用することを可能にする制度である。

「共通番号」制の導入により、個人についての大量の情報が統合管理され

ることは、最も重要な人権の一つであるプライバシー権に対する脅威となる。統合管理自体がプライバシー権を大きく害するものである上、情報漏洩やなりすまし等の被害も回復不可能なほどになるおそれが極めて高い。

しかも、官・民両分野で広く利用することを想定しているため、上記のプライバシー権侵害リスクはより高まる。このような重大な危険性があるにもかかわらず、政府は法律の審議中も、その後も、「共通番号」制を導入すべき必要性や利益を具体的に示していない。

現に、共通番号制は社会保障と税の一体改革のための基盤として法制化されたはずであるにもかかわらず、厚生労働省関係の事業については全く進展しておらず、民間利用ばかりが強調されている。しかも、その民間利用にしても、その実現性、制度に関わる者の費用負担とメリットなど基礎的なことさえ検討されていない。共通番号制に関する政府の説明は既に破綻している。

2) 第三者機関

共通番号制の導入にあたり、プライバシー権侵害リスクを軽減するための措置として第三者機関が設置された。当連合会が2002年10月の人権擁護大会で提案した制度が部分的に実現したという面があり、共通番号制の存否に関わらず必要な制度である。

現在の制度は、番号付きの情報のみを管轄する機関に過ぎず、個人に関する情報の保護としては極めて不十分な制度であることは明らかである。個人に関する情報の商品価値が著しく高まり、その検索が極めて容易になったデータ社会において、個人のプライバシー保護の実効性を上げるため、個人情報全般の取扱いを管轄する第三者機関を、共通番号制の導入とは切り離して、速やかに設置すべきである。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、共通番号法により、公権力等による個人情報の統合管理や情報漏洩、なりすまし等のプライバシー権侵害が生ずることのないよう、同法を速やかに見直すべきである。
- 2) 締約国は、個人のプライバシー権保護の実効性を上げるため、個人情報全般の取扱いを管轄する第三者機関を速やかに設置し、同機関に調査権など十分な権限及び予算を付与すべきである。

3 規約第17条に違反する退去強制処分

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)
記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

自由権規約委員会は、その見解において、加盟国の外国人に対する出入国管理に関する処分の結果、外国人の私生活若しくは家族生活を恣意的に干渉されない権利が侵害される場合は、出入国管理に関する各国の裁量権の行使が規約の違反となることを繰り返し明らかにしている¹⁸⁶。しかし、日本政府は、裁判所も含め、1973年10月4日の最高裁判決（いわゆるマクリーン判決）に示された見解を現在でも維持し続けており、「外国人については、憲法及びB規約に基づく権利・利益等も、我が国における外国人の在留制度の枠内において与えられているものに過ぎないのであって、これらの規定内容が、在留特別許可の許否の適否に関する判断の一つの考慮要素となり得ることは格別、これを超えて、法務大臣等の裁量権を規範的に制約するものと解することはできない」という立場をとって、外国人に対する在留資格の更新不許可処分や在留特別許可を与えない処分が規約違反となる可能性を一切否定している。

外国人の人権を擁護する立場の弁護士は、自由権規約委員会のリーディングケースであるウィナタ等対オーストラリア事件（通報番号930/2000）を裁判所に提示して、子どもや配偶者が日本を離れることができない事案について、規約に基づいて、親や外国人配偶者の在留を認めるべきことを主張しているが、裁判所は当該見解を一顧だにしない。

4 在留特別許可制度

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/C0/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

入管法は、在留資格のない外国人に対して、退去強制手続の最終段階で在留を特別に許可する制度（在留特別許可）を設けている。

政府は、この制度により在留を特別に許可するか否かは、法務大臣の広範な裁量に委ねられているとして、許可するか否かの特段の基準は存在しないと主張している。

¹⁸⁶ 自由権規約委員会一般的意見 15 第5項等

近時、法務省は、「在留特別許可に係るガイドライン」を策定し、在留特別許可を認める方向の諸要素と否定する方向の諸要素を例示するようになった。このガイドラインの中には、日本人又は一定の在留資格を有する外国人と婚姻している場合や、初等・中等教育機関に在学し、相当期間日本に在住している実子と同居し、当該実子を監護及び養育していることなど、規約第17条の趣旨に共通する要素があげられている。

しかし、政府は、このガイドラインはあくまで目安にすぎず、在留特別許可の基準ではないと主張しており、実際に、ガイドラインに示された上記の要素が十分に認められるにもかかわらず、在留特別許可がされない事例がある。在留特別許可を与えなかったことに対する訴訟が多数起こされ、その中には、ガイドラインに列挙された要素を考慮していないことを指摘され、国が敗訴した例も少数存在しているものの、多くの裁判例は、ガイドラインの法的拘束性を認めていない。

当連合会は、人権諸条約により在留が認められなければならない場合が存在することから、これらの人権諸条約により在留を特別に許可すべき場合を法律に規定すべきであると主張している。また、人権諸条約の知識を持った学識経験者などで構成する第三者委員会が在留特別許可の審査に関与すべきであると主張している。

5 在留管理制度と外国人のプライバシー

2007年の入管法改正による在留管理制度の創設と2005年施行の雇用対策法の改正による外国人の雇用状況報告制度の創設が、外国人のプライバシー権の侵害につながるものであることは、規約第2条に対する報告で述べたところである。

第 18 条：思想、良心及び宗教の自由（日の丸・君が代問題）

(1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 日の丸・君が代について

日の丸・君が代は、第二次世界大戦前から、国旗・国歌として扱われた。明治時代以降、第二次世界大戦終了までの間、「君が代」は、明治憲法において主権者とされた天皇の治世の永続を願う歌とされ、日の丸ともに天皇主権の象徴及び「皇国思想や軍国主義思想の精神的支柱」として用いられたと指摘されている（2006 年 9 月 21 日東京地裁判決）。

戦後、新憲法のもとで国民が主権者となったが、引き続き日の丸・君が代は国旗・国歌として用いられた。しかし、日の丸・君が代が、戦前・戦中に天皇主権・軍国主義の象徴として用いられた歴史などから、現在でも、日の丸・君が代に敬意を表したり、君が代を起立して歌うことに抵抗があると考えられる国民が少なからず存在する。

1999 年には、日の丸・君が代を国旗・国歌とする国旗及び国歌に関する法律（以下「国旗国歌法」という。）が制定された。この法律が国会で審議された際、政府高官らは、国民の多様な意見に配慮し、国旗国歌法が成立しても国旗掲揚・国歌斉唱の義務付けはしないこと、国旗国歌の指導に関わる教員の職務上の責務に変更を加えるものでないことを繰り返し答弁している。

2) 公立学校における日の丸・君が代の強制

しかし、近年、公立の小中高等学校等の卒業式・入学式において、児童・生徒及び教職員に対して、日の丸に向かって起立し、君が代を斉唱することが強く求められ、起立しない教員に懲戒処分がなされるようになっている。

① 東京都の例

東京都では 2003 年に、教育委員会が公立学校の卒業式・入学式などの国歌斉唱時に教職員に起立斉唱を命じる内容の通達を発出し、以降、起立を命じる職務命令に違反して起立しなかった教師に戒告、減給、停職の懲戒処分を行い、これまでになされた処分はのべ 400 件を超える。

② 大阪府の例

大阪府では、2011 年に、教職員に行事における国歌斉唱時の起立斉唱を

義務付けた国歌斉唱条例が成立した。教師に起立斉唱を命じる職務命令が出され、多数の教師が、不起立を理由とする戒告処分を受けている。大阪府の職員基本条例は、同一の職務命令に3回違反したときの標準的な分限処分を免職処分としており、不起立・不斉唱を繰り返す教師は、今後、分限免職になる可能性がある。

3) 判例

こうした状況の中、君が代斉唱時に職務命令に反して起立やピアノ伴奏をしなかったために、懲戒処分等の不利益取扱いを受けた教職員から多数の訴訟が提起されている。

君が代斉唱時に起立斉唱を命じる職務命令は、憲法の思想・良心の自由の保障に反するとした下級審判決もある（2006年9月21日東京地裁判決等）。

2011年6月6日最高裁判決等は、君が代斉唱時の起立斉唱は儀礼的所作ではあるが、国旗・国歌に対する敬意の表明の要素を含むので、起立を命ずる職務命令は間接的に思想・良心の自由の制約となることを指摘しつつ、起立斉唱を命じる職務命令は、行事の秩序の確保などのための必要かつ合理的な制約であるとして合憲とした。

しかし、2012年1月16日最高裁判決は、不起立が教師の歴史観・世界観などに基づくことを考慮し、減給以上の処分には慎重な考慮が必要であるとして、これに対する減給処分と一部の停職処分を、行政の裁量権の濫用であるとして取り消した。

4) 規約第18条、第19条違反について

① 思想、良心及び宗教の自由の侵害

「君が代」については、戦前に「君が代」が天皇主権の象徴として皇国史観・軍国主義教育に利用された歴史的経緯等があることから、国民の間に様々な見解がある。君が代斉唱時に日の丸に向かって起立する行為は、日の丸・君が代に対する敬意の表明をその不可分の目的とするものであるから、起立の強制及び不起立の教師に対する不利益処分は、個人の思想・良心及び宗教の自由の侵害に当たるとともに、宗教及び信念を侵害する強制に当たるものであり、規約第18条に違反する。

② 意見及び表現の自由の侵害

規約第19条第1項は、意見を持つ権利を定めており、意見（政治的・歴史的な意見を含む）を根拠に嫌がらせや威嚇をすること、意見を持つこと又は持たないことを強要するいかなる形の働きかけも禁止されている。

また、委員会の 2011 年一般的意見 34¹⁸⁷は、規約第 19 条に関し、「委員会は、…権威に対する不敬、旗や象徴に対する不敬…などの事項に係る法律について懸念を表明」し、これらに厳しい処罰を科してはならないと述べている。

君が代斉唱時の起立斉唱行為は、君が代に対する敬意の表明の要素を含むものであり(前記 2011 年最高裁判決)、起立を職務命令によって強制し、不起立に懲戒処分を行うことは、日の丸・君が代について各自が歴史的・政治的な意見を持つ権利を侵害し、日の丸・君が代に賛同したり、敬意を持つことを強要する働きかけである上、「旗や象徴に関する不敬」に対して不利益処分を課することに当たるものであり、規約第 19 条に違反する。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、公立の小学校、中学校及び高等学校等の卒業式、入学式等において君が代が斉唱される際、日の丸に向かって起立せず、君が代を斉唱せず、又は君が代の伴奏をしない教職員に対し、職務命令などによって起立、斉唱、伴奏を強制してはならず、起立、斉唱又は伴奏をしない教職員に対し、懲戒処分その他の不利益な取扱いをしてはならない。

¹⁸⁷ CCPR/C/GC/34

1 特定秘密保護法の成立と表現の自由・知る権利の危機

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記載なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記載なし。

(3) 現状

1) はじめに

2013 年 12 月 6 日、特定秘密の保護に関する法律（以下「特定秘密保護法」という。）が成立した。

今回成立した法律には表現の自由の保障に関して、以下のような根本的な欠陥があり、これらは部分的修正で対応できるものではない。

①何が秘密に指定されるかが限定されず、政府の違法行為を秘密に指定してはならないことも明記されていない。

②公務員だけでなく、ジャーナリスト・市民も独立教唆・共謀・煽動の段階から処罰される。

③最高刑は 10 年の厳罰である。

④政府の違法行為を暴いた内部告発者やジャーナリスト、市民活動家を守る仕組みが含まれていない。

こうした問題を含む法案に対し、国連特別報告者であるフランク・ラ・リユー氏とアナンダ・グリュバー氏、さらにピレー人権高等弁務官からも重大な懸念が表明された。

2) 法案の審議経過

政府は、特定秘密保護法案を 2013 年秋の臨時国会に提出し、2013 年 10 月 25 日から審議が始まった。

この法案に対しては、当連合会や新聞や放送などの報道機関、広範な分野の研究者、文筆家や映画界などの広範な表現者、国際人権 NGO、平和団体、環境保護団体など、あらゆる分野から廃案を求める意見が出された。

しかし、政府与党は、国民の圧倒的多数が慎重審議を求めているにもかかわらず、この声を無視し、衆議院でも、参議院でも十分な審議時間を取ることなく、強行採決によって法律を成立させた。

とりわけ、2011 年に原発事故の起きた福島で行われた議会公聴会では、福島原発事故の際に政府が重要な情報を適切に公開しなかった経験を踏まえて、

与党推薦の意見陳述者を含めて全員が反対・慎重意見を述べたが、その翌日に衆議院の採決が強行された。

国会では、法案の一部修正がされたが、後に述べるように、法案の危険性を除去するような修正はなされていない。

法案の策定経過において、政府が作った文書は国会には完全には提出されないまま、法案は成立した。

当連合会は、このような経過について「重要法案の審議とはいえず、国会の存在意義を自ら否定するに等しい。」と厳しく批判した。

3) 成立した法案の内容

①政府原案の問題点

特定秘密の範囲が広範かつ不明確で、違法秘密や疑似秘密（政府当局者の自己保身のための秘密）についても、秘密指定を禁止する規定がない。

適性評価において、対象とされるプライバシーが侵害される危険性がある。

刑罰が重罰化され、共謀・独立教唆・煽動など事前処罰が拡大している。

行政機関の長が特定秘密情報を提供することができる要件について、国会の議院等（以下「国会等」という。）に対しては、行政機関の長の幅広い裁量権が規定されているのに対して、外国の政府や国際機関に提供する場合については、国会等への提供の場合よりも明らかに緩やかなものになっている。

そのうえ、国会等に特定秘密を提供した場合に、議員がその情報を議員活動でどのように利用できるかについても不明確である。

②法案提案前の与党である公明党との協議による修正

政府原案については、2回の修正がなされている。

一つが、法案提案前の連立与党である公明党との協議による修正である。

この修正により、秘密指定に関して、「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し、統一的な運用を図るための基準を定めるものとし（第18条第1項）、その「基準を定め、又はこれを変更しようとするときは、（中略）優れた識見を有する者の意見を聴かなければならない。」（同条第2項）とされた。しかし「優れた識見を有する者」の意見を聴いて決められるのは抽象的な運用基準でしかなく、実際に行われる個々の秘密指定については、これをチェックする機能はない。

有効期間の延長に関して、「指定の有効期間が通じて30年を超えることとなるときは、（中略）内閣の承認を得なければならない。」（第4条第3

項) とされた。この点は後に更に修正された。

知る権利等に関して、「国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分に配慮しなければならない。」(第 22 条第 1 項) とされ、「出版又は報道の業務に従事する者の取材行為については、専ら公益を図る目的を有し、かつ、法令違反又は著しく不当な方法によるものと認められない限りは、これを正当な業務による行為とするものとする。」(第 22 条第 2 項) こととされた。報道又は取材の自由に十分配慮するとの規定も、抽象的な訓示規定に過ぎず、このような修正では報道又は取材の自由は確実に保障されない。

③4 党による修正案

法案は、衆議院における与党と一部の野党(みんなの党・日本維新の会)との協議による修正によって、二度目の修正がなされた。

首相が第三者的に秘密の指定と解除を監視すること、原則 60 年で情報を公開すること(第 4 条第 4 項。但し、7 項目の広範な例外が設けられている)、第三者機関の設置を検討することが法案の附則に付加された。第三者機関の内容は法には明記されていない。

4) 自由権規約第 19 条とツワネ原則に基づく特定秘密保護法に対する懸念

自由権規約第 19 条は市民の知る権利を明文で保障し、国家の安全や公の秩序を維持するための権利の制約は認めているが、その制約は、「目的のために必要とされるものに限る」とされている。ここにいう規制目的の達成のために必要な限度は厳格に理解される必要がある。

すなわち、表現の自由を制限する場合には、制限を必要とする社会的事実、立法事実の存在は制限を行う側で証明しなければならない。また、制限は必要最小限であり、より制限的でない他の制限手段が存在しないこと(LRA の原則)が求められる。これらの基準は規約の定めている必要性の判断の基準を具体化したものとして、この基準をクリアしない規制立法は仮に正当な規制目的に基づくものであっても、許されない。

国家の保有する情報は全て公開することが原則である。国家秘密は市民の知る権利を制約するものであり、秘密を保護する法制度を制定する際には、市民の知る権利の保障と両立する制度的保障が不可欠である。

この両立のためのバランスを具体的な安全保障立法のための課題に則して定式化したものがツワネ原則である。

ツワネ原則の正式名称は、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」である。この原則は自由権規約第 19 条、ヨーロッパ人権条約第 10 条を踏ま

えて、国家安全保障分野において立法を行う際に、国家安全保障のための合理的な措置と、市民による政府の情報へのアクセスの保障を両立するための指針を提供するために作成された。表現の自由問題特別報告者であるフランク・ラ・リュウ氏は、この原則を国連人権理事会が採択すべきであるとの意見を述べている。自由権規約第 19 条とこれに基づくツワネ原則に照らして、特定秘密保護法は次の諸点において深刻な懸念がある。

①秘密指定の立証責任は国にあることが明記されていない

ツワネ原則は国家秘密の存在を前提にしているが、他方で、原則 1 (a) は、「何人も、公権力により、あるいは公権力のために保有された情報、又は公権力が法によりアクセスする権利をもつ情報を求め、受け取り、使用し、伝達する権利を有する。」とし、原則 4(a)は、「制限の正当性を示す義務は、情報の非開示を求める公的機関にある。」としている。ここに示されている考え方の基本は、まさに自由権規約第 19 条に由来するものである。

しかし、このような原則は特定秘密保護法には全く示されていない。

②何を秘密としてはならないかが法において明確になっていない

続いてツワネ原則では、先の原則 9 に続いて、何を秘密としてはならないかが原則 10 の A~F に詳細に示されている。この項目は、原則 37 によって内部告発によって免責される開示情報のリストともなっている。原則 37 は「(a) 刑事犯罪/(b) 人権侵害/(c) 国際人道法違反/(d) 汚職/(e) 公衆衛生と公共の安全に対する危険/(f) 環境に対する危険/(g) 職権濫用/(h) 誤審/(i) 資源の不適切な管理又は浪費/(j) この分類のいずれかに該当する不正行為の開示に対する報復措置/(k) この分類のいずれかに該当する事項の意図的な隠蔽」の情報を明らかにした者は保護されなければならないとしている。

法には、どのような種類の情報を秘密指定してはならないかという観点から定められた規定は皆無である。

③秘密指定に実効性のある期限がない

ツワネ原則 16(a)は、「情報は国家安全保障上の理由によって秘匿され得るが、正当な国家安全保障上の利益を保護するために必要な限りにおいてのみである。情報を秘匿する決定は、本原則の遵守を確保するために、定期的に見直されるべきである。」「(b)機密指定を決定する者は、機密扱いが失効する日付、条件、又は出来事について明記すべきである。」「(c)無期限に機密扱いにしてもよい情報はない。国家安全保障を理由にした機密扱いの想定される最大期限は、法によって定められるべきである。」などと定める。

これに対して、秘密保護法原案には、最長期間についての定めはなかった。修正案第4条第4項により、原則60年で公開とされ、7項の例外を定めた。しかし、60年は長すぎ、また、例外の要件も広範すぎる。

④市民が、秘密解除を請求するための手続が明確に定められていない

原則17(d)は、「それぞれのカテゴリーの機密指定情報について、自動的に機密解除期限を国内法で定めるべきである。機密解除の負担を最小限にするために、可能な場合はいつでも、記録は再検討なしに自動的に機密指定解除されるべきである。」「(e)文書の機密解除請求について、アクセス可能な公的手続を国内法で定めるべきである。」「(f)裁判所、法廷、その他の監督機関、オンブズマン、申立て機関によって機密指定が解除されたものも含め、機密指定が解除された文書は積極的に公開するか、さもなければ公的にアクセス可能にすべきである（例えば、国の公文書保管所や情報へのアクセスに関する法律と整合性をとるなど）。」と定める。

しかし、特定秘密保護法第4条第7項は、「要件を欠くに至ったとき」「速やかにその指定を解除する」と定めるが、秘密指定を行った行政機関の長の全面的な裁量に委ねており、市民やその付託を受けた第三者がイニシアティブを持つような効果的な指定解除の手続は存在しない。

⑤刑事裁判において、公開法廷で秘密の内容を議論できることが保障されていない

ツワネ原則は秘密に関わる裁判手続について、次の保障を求めている。

刑事訴訟について定める原則29(b)は、「いかなる場合でも、被告人が証拠について精査、反論する機会を持たないまま、有罪判決を下したり、自由を剥奪したりすべきではない。」「(c)法的公正さの点から、公的機関は被告人と被告人の弁護人に対し、その個人が問われている容疑と、公正な裁判を確実にを行うために必要なその他の情報を、たとえ機密扱いの情報であっても、原則3～6, 10, 27, 28に従い、公共の利益を考慮した上で、開示すべきである。」「(d)公正な裁判を保証するために必要な情報の開示を公的機関が拒んだ場合、裁判所は審理を停止、若しくは起訴を棄却すべきである。」と定める。

秘密保護法は、刑事裁判と民事裁判に関して裁判所へ特定秘密の情報を提供するインカメラ手続を第10条第1項第1号ロ及び第2号において規定している。しかし、ツワネ原則の定めるような、公開の法廷において特定秘密を公開して審理できることを保障するための根拠規定が欠けている。実際には、法廷が非公開とされたり、裁判官だけに秘密が提示されて弁護

人には提供されなかったり、公開の法廷で秘密の内容に言及したことで弁護士も刑事責任を問われるような扱いがなされても、これを食い止められる保障がない。

⑥全ての情報にアクセスし、秘密指定を解除できる政府から独立した監視機関がない

ツワネ原則は安全保障部門には独立した監視機関が設けられるべきであるとする。監視機関は、実効的な監視を行うために必要な全ての情報に対してアクセスできるようにすべきである（原則6, 31～33）としている。

秘密保護法は、第18条第1項において、秘密指定、解除、適性評価の統一的な基準を定めることとし、同条第2項において、この基準の策定と変更について、我が国の安全保障に関する情報の保護、行政機関等の保有する情報の公開、公文書等の管理等に関して優れた識見を有する者の意見を聴くことが定められた。これを受けて7名の委員で構成される情報保全諮問会議が設けられたが、果たして全員がこれらに関して有識者と言えるかどうか疑問であり、これまでの有識者会議と同じように事務局に強く誘導されるおそれがある。いずれにせよ、意見が言えるだけの立場に過ぎず、独立した第三者機関として監視機能を果たせるわけではない。

政府は更に3つの「第三者機関」、すなわち、保全監視委員会、独立公文書管理監、情報保全監察室の設置を国会で表明した。また、法成立後にも、国会に常設の委員会を設置すると言明している。

保全監視委員会は、内閣官房に設置され、官房長官が、外務、防衛、警察などの事務次官クラスの官僚を集め、各行政機関の秘密指定・解除の妥当性を相互チェックするとしている。次官クラスの幹部職員の集まりとは、政府そのものであり、独立性も第三者性もない。

内閣府に置かれる独立公文書管理監は、内閣府に置かれる審議官級の職とされている。国会答弁によると、「勝手に廃棄されないようにチェックを行う」「スムーズに国立公文書館に移管させる」ために設置するとされる。

情報保全監察室は、内閣府に設置され、20人規模で外務省、防衛省、警察庁などの課長級未満の職員で構成されるという。上記の管理監を補佐する立場とされる。

4党修正で付加された附則第9条は、「政府は、行政機関の長による特定秘密の指定及びその解除に関する基準等が真に安全保障に資するものであるかどうかを独立した公正な立場において検証し、及び監察することのできる新たな機関の設置その他の特定秘密の指定及びその解除の適正を確保

するために必要な方策について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」としている。

国会での答弁によれば、情報保全監察室が秘密保護法附則第9条に定める「新たな機関」とあるという。しかし、情報保全監察室を構成する官僚は、法律の政府原案を作り、秘密を指定する当事者である。秘密指定を行っている防衛、外務、警察から出向している職員が、内閣府に所属しているから「独立した公正な立場」等と言うことはあり得ない。この機関も第三者機関とは到底呼べない。

さらに、与党は、議会内に常設の委員会を設置することを検討しており、今後国会法の改正案を提案するとされる。法律の成立後に国会議員によるアメリカ、イギリス、ドイツの調査が実施されている。国会に常設機関を作るとしても、制度の設計、委員の給源、情報の提供の範囲とその管理方法など検討しなければならない点が多いが、現時点では何も明らかになっておらず、論評できる状態ではない。

⑦内部告発者が刑事処罰から解放されることを保障する規定がない

ツワネ原則37は、「公務関係者による情報開示は、次に掲げる分類のいずれかに該当する不正行為を示すとき、当該情報の機密指定のいかんに関わらず、原則38から原則40までに定める条件を満たす場合において、「保護された開示」とであるとみなされるべきである。保護された開示は、過去の、現在の及び予見される不正行為に適用される。」として、(2)で示した11項目の情報を列挙している。そして、内部告発者は、明らかにされた情報による公益が、秘密保持による公益を上回る場合には、報復を受けるべきではないとされている。

ここに示されている考え方は、我が国の公益通報者保護法の考え方とほぼ同一である。しかし、秘密保護法は、公益通報者保護法による内部告発者の民事的保護が、法律による特定秘密漏えいの刑事処罰とどのような関係にあるのかについて、何も説明していない。内部告発者を刑事処罰から解放することを法的に保障する規定が法には欠けている。

⑧ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず、情報源の開示を求めてはならないことが明確に定められていない

ツワネ原則は公務員については、処罰される場合があり得ることを否定していないが、公務員でない者（ジャーナリストと市民活動家）は処罰してはならないことを定めている。

原則47(a)は「公務員以外の者は、機密情報の受領、保有又は公衆への

暴露に関して、制裁を受けない。」「(b)公務員以外の者は、情報を求めたり入手したりしたという事実を理由に、共謀その他の容疑で訴追されるべきではない。」としている。ただ、この条項に付けられた注によれば、「情報の入手又は複写に対する刑事訴追を防止することを目的にしている。しかしながら、この原則はその他の犯罪、例えば情報を探索又は入手する過程での不法侵入や恐喝のような犯罪の免責を目的とするものではない。」としている。この原則は、ジャーナリストが情報の入手の過程で犯した犯罪があれば、これを処罰すれば、足りると考えているのである。

特定秘密保護法では、第23条において、ジャーナリストと市民活動家らによる特定秘密取得行為を「秘密の管理者による管理を害する行為」として全面的に処罰の対象としており、取材源などの情報源の開示を求められないことの保障も見あたらない。明らかに原則の保障に違反している。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

締約国は、既存の国家公務員法や自衛隊法、日米安全保障条約に関連する秘密保全法制度、情報公開制度、公文書管理制度、公益通報者保護制度を含めて、自由権規約第19条によって保障される表現の自由及び知る権利と国際的に承認されたツワネ原則などに基づいて、より情報公開が図られ、市民の知る権利を保障する方向で、特定秘密保護法につき以下の諸点を含む全面的な制度の見直しを行うべきである。

- 1) 秘密指定の立証責任は国にあることを法律に明記すること。
- 2) 何を秘密としてはならないかを法律において明確にすること。
- 3) 秘密指定について60年よりも短い期限を法律で定めること。
- 4) 市民が秘密解除を請求するための手続を法律に明確に定めること。
- 5) 刑事裁判において、公開法廷で秘密の内容を議論できることを法律において保障すること。
- 6) 全ての情報にアクセスし秘密指定を解除できる、政府から独立した監視機関を法律に基づいて設置すること。
- 7) 内部告発者が刑事処罰から解放されることを法律上明確に保障すること。
- 8) ジャーナリストと市民活動家を処罰してはならず、情報源の開示を求めないことを法律に明確に定めること。

2 公職選挙法の下での制限

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

26. 委員会は、公職選挙法の下での戸別訪問の禁止、選挙運動期間前に配布

可能な文書図画への制限などの表現の自由及び参政権に対して課された非合理的な制約につき懸念を有する。委員会は、政治活動家と公務員が、私人の郵便箱に政府に批判的な内容のリーフレットを配布したことで、不法侵入についての法律や国家公務員法の下で逮捕、起訴されたとの報告についても懸念する(第19条及び第25条)。

締約国は、規約第19条及び第25条の下で保護されている政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないように、表現の自由と参政権に対して課されたいかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである。

(2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、公職選挙法による戸別訪問や文書図画の配布による選挙運動の禁止は選挙の公正の確保のためであり、最高裁判所においても表現の自由を保障する日本国憲法第21条に違反するものではないとの判決が示されている、と報告している¹⁸⁸。

(3) 現状

政府は、委員会の総括所見交付後も現在に至るまで、公職選挙法のこれらの選挙運動制限規定を撤廃するための法律改正の作業をしていない。第5回審査の総括所見は、公職選挙法による不合理な制限があるために、裁判所の判決も過度の制限をしていることを懸念して、法律の改正を勧告したのであるから、「最高裁判所においても公職選挙法の規定は表現の自由を保障する憲法第21条に違反しないと判決している」という政府の報告は、委員会の勧告に対する誠実な応答とはいえない。

委員会は、第5回審査で上記のように公職選挙法による不合理な制限に懸念を表明したあとも、一般的意見34において、戸別訪問の禁止や選挙活動中に配布できる文書の数及び種類の制限に特別の懸念を表明している¹⁸⁹。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

1) 締約国は、公職選挙法による選挙活動に対する不合理な制限を撤廃すべきである。

3 国家公務員の政治的行為の制限

(1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/C0/5)

前掲パラ26を参照。

(2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6) 要旨

¹⁸⁸ パラ215

¹⁸⁹ CCPR/C/GC/34 パラ37

日本では、国家公務員法及び人事院規則により、政治的中立性を損なうおそれのある政治的行為は制限されており、特定の候補者や特定の政党に対する支持・不支持を目的とした戸別訪問や政治的目的を有する文書・図画の配布は、政治的行為の制限に抵触する行為として刑罰の対象とされている。政府は、これらの制限は、国民全体の奉仕者として行政の運営に携わる国家公務員の政治的中立性を維持するために設けられた必要最小限度の制約であるから、本規約に違反しないと考えている¹⁹⁰。

(3) 現状

この問題については、総括所見交付後も現在に至るまで、政府は公務員の政治活動を不当に制限するこれらの法律及び人事院規則を改正する作業をしていない。

しかし、最高裁判所において、この問題について前進的な新しい変化が生まれた。2012年12月7日最高裁判所は、第5回政府報告書審査において当連合会が報告した国家公務員の二つの刑事事件（堀越事件、宇治橋事件）について判決を下した。判決は、国家公務員の政治的行為を禁止した国家公務員法や人事院規則の規定そのものは、表現の自由を保障した憲法第21条に違反しないとしたが、人事院規則で禁止される政治的行為とは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為に限られると構成要件を限定的に解釈した。そして判決は、中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為に当たるかどうかは、公務員の地位、職務内容と権原、行為の態様等の諸般の事情を総合して判断するのが相当であるとした。その結果、厚生労働省の課長補佐であった宇治橋氏について有罪、社会保険庁の一般事務官であった堀越氏について無罪の判決を言い渡した。

この判決は、国家公務員の政治的行為を一律に全面禁止していることを容認した従前の判例を変更して、管理職の地位にない一般職の国家公務員の政治的行為は自由であることを宣明したものであり、前進的であると評価することができる。しかし、判決が、管理職である公務員について有罪としたのは賛同できない。公務員が休日に職務と関係なく市民として行った政治的行為は、当該公務員の職務上の地位にかかわらず自由であるべきである。

第5回審査の総括所見は、法律に不合理な制限があるために、裁判所の判決も過度の制限をしていることを懸念して、法律の改正を勧告したのであるから、政府は、公務員が職務の休日に職務と関係なく市民として行う政治的行為は、

¹⁹⁰ パラ 216

当該公務員の職務上の地位に関係なく，処罰しないように法律を改正すべきである。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は，公務員が職務の休日に職務に関係なく市民として行う政治的行為は，公務員の職務上の地位に関係なく処罰しないように法律を改正すべきである。

4 犯罪被害者の権利の保護

この問題については，第 14 条の項目を参照。

1 公人による，差別を助長する発言

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 日本では，公職にある者，特に政治家，政府高官等公的立場にある者による差別発言が後を絶たない。本来は差別の根絶に向けて率先して取り組むべき自治体の首長が，一定の民族や国籍を名指しして犯罪者の集団であるかのような印象を与える発言をするなど，公人による差別発言が存在する。政府高官による発言は，市民に対して影響力が大きく，外国人に対する差別や偏見を助長するおそれが大きいため，到底許されるものではなく，その防止のための適切な対策が求められる。

2) 公人による差別発言の例

① 2001 年 5 月 8 日，東京都知事は，新聞紙面上，中国人による殺人事件について触れ，「こうした民族的 DNA を表示するような犯罪が蔓延することでやがて日本社会全体の資質が変えられていく恐れが無しとはしまい。」「日本への不法入国者は年間およそ 1 万人，うち中国人が 40% 弱。彼らは不法入国ゆえ正業にはつげず必然犯罪要因になる。」と述べた¹⁹¹。

② 2003 年 7 月 12 日，元総務庁長官は，福井市内で開かれた党支部定期大会にて，不法滞在の外国人について，「朝鮮半島に事が起こって船で何千何万人と押し寄せる。国内には不法滞在者など，泥棒や人殺しやらしているやつらが 100 万人いる。内部で騒乱を起こす」「新宿の歌舞伎町見てみなさい。第三国人が支配する無法地帯。最近は中国やら韓国やらその他の国々の不法滞在者が群れをなして強盗をやっている」などと述べた。2003 年度の外国人総検挙数は約 2 万人であり，刑法犯は 8,725 人であって，上記発言は事実に反する。

3) 人種差別撤廃委員会の見解

政府は，人種差別撤廃条約に基づく第 1 回・第 2 回政府報告書審査において，人種差別撤廃委員会から，政府高官による差別的発言につき，「人種差別

¹⁹¹ 2001 年 5 月 8 日付け産経新聞朝刊 1 面

につながる偏見と戦うとの観点から、特に公務員、法執行官、及び行政官に対し、適切な訓練を施すよう要求」されている¹⁹²。

さらに、同第3～6回報告書審査の総括所見では、「委員会は、公務員による差別的発言が繰り返されているという前回最終見解（パラ13）の懸念を改めて表明し、「国家及び地方自治体の公務員による人種差別を許容し扇動するあらゆる発言を強く非難し反対すること及び政治家や公務員の間で人権啓発を促進する取組を強化することについて改めて勧告する。また、締約国は人種差別及び外国人嫌悪的発言を直接的に禁止し、管轄権を有する国内裁判所を通して人種差別に対する効果的な保護及び救済へのアクセスを保障する法律を制定すべきことを緊急に勧告する。また、委員会は、そのような事件が将来発生することを防ぎ、また、全公務員、法執行官、行政官及び一般国民に対して、特に人種差別に関して関連する人権教育を提供するための必要な施策を講ずることを勧告する。」とされている¹⁹³。

国は、公職にある者による外国人・民族差別発言をなくすため、公職にある者に対する適切な教育訓練を直ちに行うべきである。また、外国人犯罪により治安が悪化しているなどのイメージを公的機関が流布し、外国人差別を助長することのないよう配慮すべきである。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、公職にある者による外国人・民族差別発言をなくすため、公職にある者に対する適切な教育訓練を直ちに行うべきである。
- 2) 締約国は、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べきである。

2 ヘイトスピーチについて

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

差別表現の流布等に対しての法制・取組については第5回報告書のとおりで、特にインターネット上の問題については、電気通信事業者団体が作成したガイドライン等の周知を支援している。

(3) 現状

¹⁹² CERD/C/58/Misc.17/Rev.3 パラ13

¹⁹³ CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ14

在特会による京都朝鮮第一初級学校に対する示威活動については、前記第2条1-5-3(3)に記載のとおりである。

また、2013年3月31日に、韓国国籍の外国人が多く居住する東京都新宿区大久保で、「韓国人は韓国に帰れ」「朝鮮人を殺せ」などの差別的・排外的なスローガンを掲げたデモが行われた。同様のデモは、他の地域でも繰り返し発生していることが報道されている。

人種差別撤廃委員会は、2010年に行われた第3～6回日本政府報告書審査における総括所見で、「(a) 本条約第4条の差別を禁止する規定を完全に実施するための法律の欠如を是正すること。(b) 憎悪的及び人種差別的表明に対処する追加的な措置、とりわけ、それらを捜査し関係者を処罰する取組を促進することを含めて、関連する憲法、民法、刑法の規定を効果的に実施することを確保すること。(c) 人種主義的思想の流布に対する注意・啓発キャンペーンを更に行い、インターネット上の憎悪発言や人種差別的プロパガンダを含む人種差別を動機とする違反を防ぐこと。」を勧告した¹⁹⁴。

日本政府は、人種差別撤廃条約第4条(a)及び(b)については「日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度において、これらの規定に基づく義務を履行する」と留保を付している。現在までに、上記勧告に従った、あるいは自由権規約第20条に従った法整備はなされていない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、人種差別を禁止する法律を制定すべきである。
- 2) 締約国は、人種差別禁止に向けた人権教育と多文化理解教育を徹底すべきである。

¹⁹⁴ CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ 13

第 21 条：集会（デモ行進）の権利

(1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

(3) 現状と問題点

1) 日比谷公園の使用制限

首都圏において原子力発電所の再稼働の反対等を訴える抗議行動やデモ行進等を主催する集団や個人の連絡組織が、日比谷公園から国会周辺まで脱原発を訴えるデモ行進を 2012 年 11 月 11 日に行うことを企画し、東京都に対し、日比谷公園内の霞門とその周辺を本件デモ出発のために、同日午後 1 時から 3 時までの間一時的に使用することの承認を求める許可申請をした。日比谷公園には、日比谷公会堂と日比谷野外音楽堂という二つの集会施設があるが、これまで、デモ行進の集合場所・出発地としては、この二つの集会施設を使用しない場合でも、園路あるいは広場などを利用することが広く認められてきた。実際、同組織も、同年 3 月 11 日と 7 月 29 日の 2 回にわたり、一時使用届出書を提出し、デモ行進の集合場所・出発点として日比谷公園を使用してきたが、いずれも、日比谷公会堂や日比谷野外音楽堂を使用せず、園路のみの使用であった。

ところが、東京都は、2012 年 8 月中旬以降、日比谷公会堂や日比谷野外音楽堂の使用料を支払わなければ、園路のみをデモ行進の集合場所・出発地点として使用することはできないという扱いとし、10 月 31 日、管理上の支障を理由に、本件デモの集合場所・出発地としての公園の使用を許可しない旨の処分をした。

本件に関する一連の裁判所の決定においては、「本件デモは、特定の組織化された団体によるものではなく、広く一般市民に参加を呼びかけて行われるものであるから、その参加者の人数をあらかじめ相当程度の確度をもって把握することは容易ではな」とした上で、11 月 11 日の日比谷公園の空いているスペースでは、デモの参加予定者である 1 万人を収容する能力はないとし、他の公園利用者の利用との間に競合を生じ、混乱を生じる具体的危険があるとし、行政事件訴訟法第 37 条の 5 第 1 項の「本案について理由があるとみえるとき」の要件が満たされていないとした。

しかし、日比谷公園は、典型的な公共用物であり、一般公衆による公共用

物の使用は当然に自由である。そもそも、公園は、伝統的に、集会やデモ行進の集合・出発地点として用いられてきた典型的なパブリック・フォーラムであり、その利用は原則として認められるべきであって、これを正当な理由なく制約することは、日本国憲法の保障する表現の自由及び集会の自由の不当な制限となる。

しかも、これらの裁判所の決定は、東日本大震災以降の原子力発電所の再稼働の反対等を訴える抗議行動やデモ行進は、多くの市民が自発的に参加し、しかも、整然と平和的に行われており、これまで混乱を来していないという重要な視点を欠いている。

2) 集団行動に対する警察の過剰な介入

2012年12月9日、大阪府警警備部などは、同年10月17日のJR大阪駅駅頭で「震災瓦礫」の受入れに反対する宣伝活動を行った大学准教授らを、威力業務妨害罪（刑法第234条）及び不退去罪（刑法第130条後段）で逮捕した。

この宣伝活動は、ハンドマイク等を用いて、駅頭で、大阪市の瓦礫処理に関する自らの政治的見解を通行人に伝えるものであって、憲法上強く保護されるべき表現活動である。また本件宣伝活動が行われた場所が、仮にJR大阪駅構内であったとしても、駅の改札口付近等通行人の妨げになるような場所ではなく、せいぜい同駅の敷地内であるにすぎず、公道との区別も判然としない場所である。このような場所は、伝統的に表現活動の場として用いられてきたパブリック・フォーラムに該当すると考えられる¹⁹⁵。

このケースは、准教授については不起訴処分となったが、他の逮捕者1名が起訴され、現在刑事公判中である。

3) 与党自民党幹事長が特定秘密保護法に反対する平和的抗議行動をテロリズムと変わらないと批判

2013年12月特定秘密保護法案の国会審議が継続されていた際に、国会議事堂の周辺には連日数千人から数万人の市民が詰めかけ、特定秘密保護法案を成立させないよう、国会議員に呼びかけるための宣伝活動を行っていた。

これに対して、自民党石破茂幹事長は自身のブログで「今も議員会館の外では『特定機密保護法絶対阻止！』を叫ぶ大音量が鳴り響いています。いかなる勢力なのか知る由もありませんが、左右どのような主張であっても、ただひたすら己の主張を絶叫し、多くの人々の静穏を妨げるような行為は決し

¹⁹⁵ JR大阪駅頭における宣伝活動に対する威力業務妨害罪等の適用に抗議する憲法研究者声明（2012年12月17日）

て世論の共感を呼ぶことはないでしょう。主義主張を実現したければ、民主主義に従って理解者を一人でも増やし、支持の輪を広げるべきなのであって、単なる絶叫戦術はテロ行為とその本質においてあまり変わらないように思われます。」と記載した。

特定秘密保護法は、「テロリズムの防止」に関する情報を特定秘密の指定の対象とし、「テロリズムの防止」という概念が、市民活動を監視と取締りの対象として拡大解釈がなされるのではないかという市民の危惧が頂点に達している中で、市民の平和的な抗議の声をテロリズムと同視した発言は、多くの市民とマスメディアの批判を招いた。石破氏は、その後「テロ行為とその本質においてあまり変わらない」という部分だけは撤回したものの、国会前で市民が宣伝活動を行うことを敵視する発言そのものは撤回しなかった。

しかし、別項目で詳細に述べたように、当時多くの世論調査では7~8割の市民が、この法案について反対ないし慎重な審議を求めている。にもかかわらず、石破氏の率いる自民党は、この発言の数日後には国民の反対の声を無視して、国会の多数で法案を可決成立させたのである。

デモや抗議行動は、普通の市民が、一緒になり、人数を集めて、大きな声をあげることを通じて、自らの意見を発信し、人々に届けることのできる数少ない手段である。このような表現手段を国のリーダーが敵視する発言を続けていることは、市民の表現の自由に対する重大な脅威となっている。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 日本政府・警察当局・東京都による集団的示威行動に対する政策は、市民の活動に対して必要以上に厳しい規制を行っており、集会の自由の保障に対する重大な懸念がある。
- 2) 集会の自由は、公の秩序を害するような例外的な場合を除いてこれを制約してはならない。

第 23 条：家族、婚姻に関する権利

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 11 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

夫婦別姓、再婚期間「短縮」、婚姻適齢の男女統一等の民法改正法案について提出できなかったことを報告している¹⁹⁶。

(3) 現状 (list of issues 5 への回答を含む)

政府は未だに、婚姻適齢を男女ともに 18 歳とすること、選択的夫婦別姓制度の導入、女性のみ課している再婚禁止期間の廃止につき、法案提出にも至らず、国内法整備義務を怠っている。

第 3 次男女共同参画基本計画 (2010 年) には、「夫婦や家族の在り方の多様化や女性差別撤廃委員会の最終見解も踏まえ、婚姻適齢の男女統一、選択的夫婦別姓制度の導入等の民法改正について、引き続き検討を進める。また、再婚の増加等に伴う家族の在り方の多様化、少子化など時代の変化等に応じ、家族法制の在り方等について広く課題の検討を行う。」と記載するのみであり、この勧告を実現するための具体的な措置はとられていない。

なお、女性差別撤廃条約第 6 回政府報告書審査においても、同趣旨の指摘を受けて¹⁹⁷、さらに同委員会でのフォローアップ手続では、同委員会は、締約国が民法改正法案を提出しておらず、この問題について引き続き国民の議論を深めることを望んでいることを示したことに對して、勧告が履行されていないものとの判断を示した。

また、同手続において「女性のみ課せられ、男性には課せられていない、6 か月間の再婚禁止期間を廃止する法律規定の準備及び採択について講じた措置」に関する追加的情報の要請について、締約国は、民法改正法案には再婚禁止期間の短縮が盛り込まれていることを示したが、委員会の勧告は再婚禁止期間の短縮ではなく、廃止にかかるものである。委員会は、勧告が履行されていないものとの判断を示している。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

1) 締約国は、男女ともに婚姻適齢を 18 歳に設定すること、女性差別撤廃条約第 16 条 (g) の規定に沿って夫婦に氏を選択を認めることを内容とする民法改

¹⁹⁶ パラ 229, 230

¹⁹⁷ CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 18

正法案を採択すべきである。

- 2) 締約国は女性のみ課せられ、男性には課せられていない、6 か月間の再婚禁止期間を廃止する法規定を採択すべきである。

1 子どもの権利に関する条約及び二つの選択議定書

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2008 年 4 月，児童の権利に関する条約及び二つの選択議定書について，政府報告書を提出し，2010 年 5 月，児童の権利委員会による審査を受けた。政府は，最終見解の趣旨を踏まえつつ，同条約及び二つの選択議定書の実施の確保に努めている。

2010 年 3 月，外務省はユニセフ東京事務所，日本ユニセフ協会と「児童の権利条約に関するシンポジウム—今後の課題」を共催し，児童の権利に関する条約及び二つの選択議定書が定める「児童の権利の尊重・保護」を促進するために，対処すべき今後の課題及び国際協力の観点から果たすべき役割について，法曹，小児科医，民間企業，NGO 等の有識者・実務家から実践的な提言を得た¹⁹⁸。

(3) 現状

1) 2011 年 12 月 19 日 (ニューヨーク時間)，児童の権利に関する条約 (以下「子どもの権利条約」という。) の新しい選択議定書案が，国連総会で採択された (以下「第 3 選択議定書」という。)

第 3 選択議定書は，子どもの権利委員会に対する個人通報制度等，同条約の実効性を担保するための重要な諸制度を創設するものであり，これらの諸制度により，子どもを権利の主体として位置付ける子どもの権利条約に則って国内の諸施策が進むことが期待され，日本の子どもの権利が国際人権水準に従って保障されることになる。

しかし，第 3 選択議定書は，2011 年 6 月 17 日に国連人権理事会で採択された後，上記のとおり国連総会において全会一致で採択されたが，その過程において，日本は共同提案国になっていたにもかかわらず，現時点においても批准していない。

2) 子どもが権利の主体であること，成長発達権や意見表明権を有することなどを明文化する子どもの権利基本法が制定されていない。

3) 子ども権利の実現に一層貢献する国内法として，児童福祉法，教育基本法，学校教育法，少年法を挙げているが，これらの国内法が，条約が求める

¹⁹⁸ パラ 231

権利基盤型になっていない。その上、子どものための設備・体制の整備や予算の配分などが極めて不十分であり、子どもを保護するという点からして多くの問題を抱えていることが無視されている。

条約を積極的に引用する判決は極めて少なく、ましてや条約を正面から適用した判決は未だ存在しない状況が続いている。

- 4) 政府と NGO とが少なくともかみ合った意見交換を行い、可能な限り認識を共通にし、条約の進捗のための具体的なプログラムを策定する必要があるが、そのようなイニシアティブはとられていない。
 - 5) 難民申請者や移住労働者の中に、軍や武装集団に採用されあるいは敵対的行為に使用された子どもが含まれている可能性がある。
- (4) 総括所見に盛り込むべき勧告案
- 1) 締約国は、第 3 選択議定書を批准すべきである。
 - 2) 締約国は、子どもの権利基本法を制定すべきである。
 - 3) 締約国は、NGO と条約の進捗のための具体的なプログラムを策定すべきである。
 - 4) 締約国は、難民申請者や移住労働者の中に含まれる、軍や武装集団に採用されあるいは敵対的行為に使用された子どもの実効的な保護の方策を策定すべきである。

2 子どもの保護

- (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 27 を参照。

28. 委員会は、嫡出でない子が国籍の取得、相続権及び出生登録に関し差別をされていることに懸念を再度表明する。(第 2 条 1, 第 24 条及び第 26 条)

締約国は、その法制度から、国籍法第 3 条、民法第 900 条 4 号及び出生届に「嫡出」であるか否かを記載しなければならないとする戸籍法第 49 条 1 項 1 を含め、嫡出でない子を差別する条項を除去するべきである。

- (2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2010 年に策定した「児童ポルノ排除総合対策」に基づき、国民、事業者、関係団体と連携の下、取締りの強化等児童ポルノ排除に向けた取組を推進している¹⁹⁹。

児童虐待は、子どもの心身の発達及び人格の形成に重大な影響を与えるため、

¹⁹⁹ パラ 232

児童虐待の防止に向け、虐待の「発生予防」、虐待の「早期発見・早期対応」、虐待を受けた子どもの「保護・自立支援」に至るまでの切れ目のない総合的な支援体制を整備・充実していく²⁰⁰。

体罰は学校教育法第 11 条により厳に禁止されているところであり、文部科学省では、同法の趣旨が実現されるように教育関係機関を指導している²⁰¹。

(3) 現状 (List of Issues 26 及び 27 に対する回答を含む)

1) 政府は、児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（以下「児童買春・児童ポルノ禁止法」という。）で 18 歳未満の全ての子どもに対する買春行為を禁じているとするが、これはあくまでも、対償を供与し、又はその約束をして性交等をする買春行為を処罰するものであり、対価を伴わない場合は、児童福祉法又は各都道府県において定められている青少年保護育成条例によって処罰される。

児童福祉法の児童を淫行させる罪等は、2003 年の改正で、その刑罰が引き上げられた。また、出会い系サイトの利用に起因した児童買春事件等の犯罪の急増を背景に、2003 年 9 月「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」が施行され、さらに 2008 年 12 月にその一部が改正施行された。

しかし、現実には、児童買春・児童ポルノ法違反などの犯罪被害児童のうち 792 人（2008 年）はプロフなど出会い系サイト以外のサイトを利用して被害にあっており、現在も様々な名の下に子どもたちが性的被害に遭っているのが実情である。したがって、政府の施策では極めて不十分と言わざるを得ない。

成長発達の過程にある子どもの性的自己決定権を保護し、子どもを性的搾取から守るためには、法律による一律的な性的同意年齢の引き上げが求められる。

児童買春・児童ポルノ禁止法においては、児童買春等の目的で児童を売買する行為、及び同様の目的で既に略取され、誘拐され、又は売買された児童をその居住国外に移送する行為は処罰の対象となっているものの、同様の目的で児童を同意の下に日本に連れて来て売春させる行為は処罰の対象となっていない。

2) 親権の内容として懲戒権（民法第 822 条）が認められている。懲戒権規定の改正については、懲戒場に関する部分が削除されたことや、懲戒権行使に

²⁰⁰ パラ 240

²⁰¹ パラ 246

子どもの利益の観点から一定の制限が加えられたことは評価できるものの、懲戒権規定そのものの削除には至らなかった。

- 3) 学校教育法上では体罰は禁止されているものの、実際の学校現場においては、未だに児童・生徒への体罰が後を絶たない。

政府は、学校における体罰について、学校教育法第 11 条により厳に禁止され、同法の趣旨が実現されるように教育関係機関を指導していると報告している。しかし、2007 年 2 月、文部科学省は、いじめ等の「問題行動を起こす児童生徒に対する毅然とした指導」が必要であるとして、「児童生徒に対する有形力（目に見える物理的な力）の行使により行われた懲戒」でも「その一切が体罰として許されないというものではな」いなどとして、「体罰」の基準を緩和するものと受け取られるおそれのある「体罰」見直しの通知を出している²⁰²。これは、子どもに対する有形力（暴力）によって子どもの問題行動を防止することを容認する点で根本的に誤ったものであり、体罰禁止の趣旨を実現するために指導しているとの上記の政府報告書と矛盾するものと言わざるを得ない。

また、体罰や暴言、強圧的に行き過ぎた指導・叱責を苦にしたとみられる自殺事件も発生している。例えば、教師の指導中、校舎の窓から飛び降り自殺した例（長崎県の中学（2004 年 3 月））、試験中のカンニングを疑われ指導直後に自殺した例（埼玉県の高校（2004 年 5 月））、児童間のトラブルにその児童に暴力や罵倒を交えて指導した直後に自殺した例（福岡県の小学校（2006 年 3 月））などがある。

- 4) 2013 年 9 月 4 日、最高裁判所大法廷は、婚外子の法定相続分を婚内子の 2 分の 1 とする民法第 900 条第 4 号ただし書につき、法の下での平等を定める憲法第 14 条第 1 項に違反して無効であると決定し、同年 12 月 5 日、本件規定を削除する旨の「民法の一部を改正する法律案」が参議院本会議において可決、成立し、婚外子の法定相続分についての差別が解消されることとなった。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、性的同意最低年齢を 13 歳から引き上げるべきである。
- 2) 立法により、家庭や施設での体罰を明示的に禁止すべきである。
- 3) 体罰等の弊害や非暴力的しつけの啓発キャンペーンを行うべきである。
- 4) 児童買春等の目的で児童を売買する行為、及び同様の目的で既に略取され、誘拐され、又は売買された児童をその居住国外に移送する行為は処罰の対象

²⁰² 文部科学省初等中等教育局長「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」2007 年 2 月 5 日

となっているものの、同様の目的で児童を同意の下に日本に連れて来て売春させる行為の処罰規定を創設すべきである。

- 5) 民法第 822 条（懲戒権）を削除すべきである。
- 6) 戸籍法第 49 条第 2 項第 1 号，民法第 750 条，同法第 733 条，同法第 731 条などの差別的規定を速やかに改正すべきである。

1 外国人の選挙権

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

これまでの報告のとおりとし、公職選挙法第 129 条及び第 138 条について合憲とする最高裁判決について述べている²⁰³。

また、共通コア文書の [B. 憲法、政治及び法制度]「2. 立法機関」で、「選挙権は年齢満 20 歳以上の日本国民の男女に平等に与えられている」と報告されている。

(3) 現状

日本では、公職選挙法により、国会議員の選挙も地方公共団体の長及びその議会の議員の選挙も、選挙権及び被選挙権は日本国民に限られており、外国人には与えられていない。

最高裁判所は、特別永住資格を有する在日韓国人が地方公共団体の長及びその議会の議員の選挙における選挙権の付与を求めた裁判の判決の中で、憲法の規定は外国人に対してそれらの選挙権を保障したものではないが、法律をもって永住者等の資格を有する外国人に地方参政権を付与することは、憲法上禁止されておらず、それは国の立法政策に関わる事柄であると判示している²⁰⁴。

当連合会は、多民族・多文化の共生する社会を目指す立場から、2004 年 10 月の人権擁護大会において、永住外国人へ地方参政権を付与する法律や条例の制定を求める宣言を採択している。

これに対して、2012 年 12 月の総選挙の結果政権を担当することとなった自由民主党は、2012 年 4 月に公表した憲法改正案において、地方自治体選挙においても日本国籍を有する者にしか選挙権を与えないことを定めている。

このような政党が政権を担当しているため、外国人参政権の実現は困難なものとなっている。

しかし、法律を改正すれば永住外国人に地方選挙権を付与することは可能であるから、国はその実現に向けた法律改正に取り組むべきである。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

²⁰³ パラ 248

²⁰⁴ 平成 7 年 2 月 28 日

- 1) 締約国は、永住外国人に対し地方参政権を付与する法律改正を行うべきである。

2 受刑者の選挙権

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

- (3) 現状

2013年9月27日に大阪高等裁判所は、受刑者の選挙権を一律に制限する公職選挙法第11条第1項第2号は日本国憲法に違反するとの判決を示した。以下、本事案について紹介する。

- 1) 事案の概要

2010年7月11日に実施された参議院議員選挙に、当時受刑中であった控訴人が同日の参議院議員選挙において選挙権を行使することができなかった点に関し、公職選挙法第11条第1項第2号が禁固以上の刑に処せられその執行が終わるまでの者（以下「受刑者」という。）に選挙権及び被選挙権の行使を認めていない点において違憲であることの確認、控訴人が次回の衆議院議員総選挙において投票できる地位にあることの確認を求めるとともに、2010年7月11日に実施された参議院議員選挙において選挙権の行使を否定され、精神的苦痛を被ったとして、国家賠償法第1条第1項に基づき、慰謝料100万円及び上記投票日の翌日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めた事案である。

- 2) 第一審判決について

- ① 公職選挙法第11条第1項第2号の違憲確認について

公職選挙法第11条第1項第2号が違憲であることの確認を求めた点について、裁判所は、2011年1月29日に原告がその刑の執行を終了していることから、同人は同規定に該当するものではないと認定し、同規定が憲法に違反していることの確認を求める訴えについて、当事者間に具体的な法律関係についての紛争はなく、抽象的に法令の違憲確認を求めているものと言わざるを得ないと判断し、公職選挙法の違憲確認を求めた訴えは不合法であるとして訴えを却下した。

- ② 原告が次回衆議院議員総選挙において投票できる地位にあることの確認
既に懲役刑の執行が終了している点については被告も争っていないこと

から、確認を求める利益を欠き不適法であるとして訴えを却下した。

③ 国家賠償法に基づく損害賠償請求(公職選挙法第 11 条第 1 項 2 号の合憲性及び同号の立法行為及び廃止立法不作為の国家賠償法上の違法性)

a) 合憲性判断の枠組みについて

選挙権の欠格条項を定める法律の違憲審査基準について、合理性の基準を採用し、国会の裁量を一定の範囲で認め、国会が定めるところが合理性を欠き、その裁量権の範囲を逸脱又は濫用するものと認められる場合に、当該立法が選挙権を侵害するものとして違憲となるものと解するのが相当であるとした。

2005 年最高裁判決については、日本国内に住所を有していないことを理由に選挙権を行使することができないとされたことの憲法適合性が問題となった事案であり、選挙権の欠格事由の定め憲法適合性が問題となる本件とは事案を異にするというべきであると判断した。

自由権規約第 25 条については、合理的理由のある選挙権の制限まで禁止するものとは解されないと解釈した。

b) 公職選挙法第 11 条第 1 項第 2 号の憲法適合性について

一定の刑罰を受けた者に対し、①法秩序に対する違反が著しいこと、②禁固以上の刑に処せられた者が一定期間、社会から隔離された刑事施設において処遇を受けること、③選挙権の欠格事由を定めるに際しては画一的な基準が必要であること、④選挙権が否定される期間はその刑の執行と受け終わるまでの期間であること等を根拠に、禁固以上の刑に処せられた者全てについて受刑期間中の選挙権を否定することは合理的な範囲を逸脱したものとは認められないと判断し、公職選挙法第 11 条第 1 項第 2 号は憲法に違反しないと判断した。

c) 結論

公職選挙法第 11 条第 1 項第 2 号が憲法に違反しないことを根拠とし、原告の損害賠償請求を棄却した。

3) 高裁判決について

① 控訴人の主張

国民の選挙権の制限する法律に関する憲法適合性の判断については、厳格な基準によるべきであるところ、選挙権を制限することがやむを得ないとする理由がない。

仮に合理性の基準によって公職選挙法による選挙権制限の憲法適合性を判断するとしても、公職選挙法第 11 条第 1 項第 2 号の規定は、犯罪の種類、

刑期の長さ等に関わらず，受刑者の選挙権を一律に否定しており，極めて広汎かつ過酷で，裁判所の選択及び判断を許さず機械的・画一的に選挙権を剥奪する内容の規定は合理的制限の範囲を逸脱している。

② 控訴審の判断

a) 公職選挙法第11条第1項第2号の違憲確認の訴えの適法性及び控訴人が次回衆議院議員の総選挙において投票することのできる地位にあることの確認を求める部分については，原判決のとおりとして，控訴人の訴えを却下した。

b) 公職選挙法第11条第1項第2号の合憲性について

控訴人が，公職選挙法第11条第1項第2号が受刑者に対し被選挙権の行使をも認めていない点において違憲であることを確認する点については，控訴人がこれを根拠付ける具体的な主張をしていない点，被選挙権が性質上選挙活動を行う必要がある点において刑事施設に収容中の者がその権利を行使することは困難であることから，公職選挙法が受刑者に対して被選挙権の行使を制限していることについてはやむを得ない理由があるというべきであり，違憲であるとは認め難いと判断した。

公職選挙法が受刑者の選挙権を制限していることの合憲性には，選挙権が憲法は国民主権の原理に直結する重要な権利であることから，自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別として，国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されないとの判断のもと（厳格な審査基準），選挙違反の罪を犯した者に限って一定の範囲で選挙権の制限を認めるほかは，①選挙権それ自体を制限する場合及び②選挙権の行使を制限する場合の双方について，いずれも「やむを得ない事由」の存在が必要とした。

そして受刑者の選挙権を制限することについて，やむを得ない事由が存するといえるかについて，

ア 単に受刑者であるということのみから，直ちにその者が著しく遵法精神に欠け，公正な選挙権の行使を期待できないとすることはできないこと

イ 法律の規定からして刑事施設等に収容されている者であっても，不在者投票と同様の方法によって選挙権を行使することが可能であり，未決収容者が現に不在者投票を行っている点，憲法改正の国民投票については受刑者にも投票権があるとされている点に鑑み，受刑者について不在者投票等の方法により選挙権を行使させることが技術的に困

難であるということとはできないこと

ウ 受刑者であることから一律に公民権をも剥奪されなければならないとする合理的根拠はないこと

エ 受刑者が選挙権行使に必要な情報を収集することが困難ではないこと

等を根拠に、公職選挙法第11条第1項第2号が受刑者の選挙権を一律に制限していることについてはやむを得ない事由があるということとはできないとして、同号は、憲法第15条第1項及び第3項、第43条第1項並びに第44条ただし書に違反すると認定した。

c) 公職選挙法第11条第1項第2号の立法行為及び廃止立法不作為の国家賠償法上の違法性について

立法の内容又は立法不作為が憲法の規定に違反するものであるからといって、国会議員の立法行為又は立法不作為が直ちに違法との評価を受けるものではないとして、国会議員の立法行為又は立法不作為が、国家賠償法第1条第1項の規定の適用上、違法の評価を受ける場合を限定的に解釈し、①昭和25年当時、受刑者であることを選挙権の欠格事由とすることが国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白であったとまでは認めがたいこと、②2010年7月11日実施の選挙までの間に、受刑者の選挙権を制限することが違憲であるとの見解を我が国の憲法学説上の通説ないし多数説の位置を占めるに至っていたことを認める証拠がないこと等を根拠に、国家賠償法上、その廃止立法不作為が違法であるといことはできないとして、国家賠償請求について棄却した。

1 嫡出でない子の取扱い

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 28 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

非嫡出子の相続分を同等化する民法改正法案について提出できなかったことを報告している²⁰⁵。

(3) 現状 (list of issues 5 及び 25 への回答を含む)

2013 年 9 月には、婚外子についての相続分差別規定を違憲とする決定が示され、その後、同年 12 月に婚外子の婚内子との関係での相続分を平等化する法案が可決・成立した。

しかし、上記法案審議における与党内での検討過程で、戸籍法 49 条が定める出生届書の記載事項から嫡出子又は嫡出でない子の別を削除することへの反対があり、政府提案の法案に盛り込むことができなかった。

そのため出生登録等における婚外子差別は残っており、また、婚外子に対する社会的差別、「嫡出」「非嫡出」という正統性の有無を基準にする法律用語が残り、また、非婚のひとり親家庭に寡婦控除規定の適用がないため、(一部の自治体での事実上の適用はあるものの) 所得税及び保育料や公営住宅の家賃等の社会サービスにおいて不利益を被っている。さらに、婚外子や非婚家庭に対する差別的言動が横行している。

また、与党内では、相続分の平等化と引き替えに、家族の絆を守る特命委員会の設置が求められ、相続時の配偶者への保護を強化する要請が出され、婚外子差別撤廃の効果を薄める動きも起きている。

第 2 回普遍的定期審査でも、婚外子についての規定の見直し²⁰⁶、出生登録等における非差別²⁰⁷が勧告されている。また、第 3 回社会権規約審査においても婚外子に対する差別規定についての改正を求められている²⁰⁸。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

1) 婚外子に対する、出生届での嫡出子又は嫡出でない子の別 (戸籍法第 49 条) を削除すべきである。

²⁰⁵ パラ 249, 250

²⁰⁶ 147.38 及び 42

²⁰⁷ 147.78 乃至 81

²⁰⁸ パラ 10

- 2) 締約国は、婚外子に対する、法律上「非嫡出子」との呼称を廃止し、非婚のひとり親家庭に寡婦控除を法律上適用し、さらに、婚外子に対するあらゆる社会的差別をなくす取組をすべきである。

2 国民年金法の国籍要件

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

30. 委員会は、1982年の国民年金法の国籍要件の撤廃が遡及しない上、20歳から60歳の間、最低25年間年金制度に保険料を払い続けなければならないという要件のために、多くの外国人、主に1952年に日本国籍を失った韓国・朝鮮人が、事実上国民年金の受給資格から除かれてしまったことを、懸念をもって留意する。委員会は、国民年金法から国籍条項が撤廃された時に20歳以上であった、1962年以前に出生した外国人の障害者が、同様に、障害年金の受給資格がないことについても、懸念をもって留意する。(第2条1及び第26条)
締約国は、年金制度から外国人が差別的に除外されないために、国民年金法に定められた年齢要件によって影響された外国人に対して、経過措置を講じるべきである。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

国民年金制度創設時に国籍要件を設けたことや、国籍要件撤廃時に経過措置を設けなかったという経過の中、一定年齢以上の在日外国人の高齢者や障がい者の中には年金受給権のない者もいるが、2009年2月の最高裁決定においても、政府側の主張が認められている。年金を受給できない外国人への対応については、保険料を拠出した者に給付を行うという社会保険方式の原則や、日本人にも無年金の者がいること等を踏まえて、検討すべき問題であると考えている²⁰⁹。

- (3) 現状

日本政府は、前記のとおり第5回政府報告書審査において、自由権規約委員会から勧告を受けたが、それ以降も、このような経過措置を講じなかったことについては最高裁決定において憲法に違反するものではない旨の判断が示されているとし、何らの救済措置も講じていない。また、特定障害者に対する特定障害給付金の支給に関する法律附則第2条等においては、年金等の受給権を有していない在日外国人の障がい者や高齢者に対する福祉的措置等について検討すべき旨が指摘されているが、日本政府は、現在に至るまで具体的な検討を開始していない。

このような状況に加えて、在日外国人無年金障がい者・高齢者の高齢化や、長引く不況などによる社会経済環境の悪化を受け、これらの者の多くが困窮した生活を行うことを余儀なくされている状況に鑑みれば、自由権規約第2条第1項及び第26条違反の状態は、現時点において更に著しくなっているものであり、速やかに経過措置等の救済措置を講じることが求められる。

また、経過措置等の救済措置との関係では、在日外国人に対する生活保護の適用についても問題がある。国民年金法に経過措置等の救済措置が定められていない関係で、無年金の在日外国人が受け得るものとして、生活保護制度が唯一の社会保障政策となるケースが多数生じることとなる。

在日外国人に対する生活保護問題については、第4回政府報告書で、日本政府は、「我が国の社会保障制度は、1981年に『難民の地位に関する条約』に加入したこともあり、我が国に適法に滞在する外国人については、基本的には内外人平等の原則に立って適用されることとしている。」と報告をした。これに対する審査において憲法第25条の関係で質問が及ぶと、日本政府は、「これは具体的には外国人に対する生活保護法の適用の問題だと思います。生活保護制度は、(中略)永住者、定住者等、日本人と同様の生活を送ることが認められている在外日本外国人につきましては生活保護制度を適用しているところでございます。」と答弁をしていた。

しかしながら、日本政府は、日本国内では生活保護について、永住者、日本人の配偶者等の一定の在日外国人に「準用」されるにとどまり、法的には外国人には「適用」はされていないとしている。その結果、外国人には生活保護の権利は認められず、審査請求で争うことも、訴訟で争うことも許されない。それ故、生活保護が認められてしかるべき在日外国人に対して、生活保護申請が却下されたり、従前受けていた生活保護が廃止されたりしても、在日外国人は争うことができない。

3 外国人の公務就任権

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 国家公務員法には、公務員になるためには日本国籍を要するとの規定が存在しない。しかしながら、政府は何ら法令の規定がなくても、「公権力の行使

又は国家意思の形成への参画にたずさわる」公務員となるためには日本国籍を必要とするという見解（いわゆる「当然の法理」）を1953年に公にし、これを維持している。

地方公務員については都道府県により地方公務員採用試験の受験資格を国籍の差別なく認めているところもあり、扱いは区々である。しかし、管理職選考試験については、別途日本国籍を条件としている例がある。

- 2) 1994年、東京都は、在日韓国人女性に対し、日本国籍を有しないことを理由に管理職選考試験の受験申込書の受取りを拒否した。最高裁判所は、2005年1月26日、上記の件について、原告の請求を認めない判決を下した。同判決は、国民主権原理に基づき、外国人が、住民の権利義務を形成するなどの公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは普通地方公共団体の重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする「公権力行使等地方公務員」に就任することは、日本の法体系で想定されていないとし、その上で、本件においてはいずれも、「公権力行使等地方公務員」に就任することのあることが当然の前提とされていたから、管理職選考を受験できないとしても合理的な理由に基づく区別であるとした。
- 3) 日本の公立小学校・中学校・高等学校における外国籍教員の採用の道は、多くの自治体において長く閉ざされていた。1991年1月10日の日韓地位協定に基づく日本政府と韓国政府の協議の結果、日本政府がその道を開くよう各都道府県に指導することを約束した。文部科学省は同年3月22日付文部省教育助成局長通知により、各都道府県に在日韓国人など日本国籍を有しない者について教員採用選考試験受験資格を認める通知をしたが、その身分は通常の日本人教員に適用される「教諭」ではなく、「任用期限の定めのない常勤講師」とされた。「講師」は、「学年主任」・「教務初任」と言った「主任」業務につくことができず、終身雇用は確保されるものの昇進の道が閉ざされている。
- 4) 民事及び家事の調停委員は市民の間の民事・家事紛争を解決するために、当事者の話し合いを仲介し、合意に至るように調整の役割を担うものであるが、弁護士たる調停委員については弁護士会の推薦に基づき、最高裁判所が任命することとされている。司法委員は簡易裁判所の訴訟手続において、和解を試みることについて、裁判所の補助者として当事者の話し合いを調整する役割を担うもので、弁護士たる司法委員は弁護士会の推薦に基づき、地方裁判所が任命することとされている。

最高裁判所は、2003年10月に兵庫県弁護士会が日本国籍を有しない弁護

士を家事調停委員に推薦し、これを神戸家庭裁判所が拒否したことを容認した。その後、2006年3月に仙台及び東京弁護士会が日本国籍を有しない弁護士を家事調停委員又は司法委員に推薦し、2007年に仙台、東京、大阪、兵庫の4弁護士会が5人を調停委員として推薦し、その後も2013年に至るまでほとんど毎年弁護士会が推薦しているが、ことごとく採用が拒否されている事態に対しても、司法行政権を行使しないなど、これを容認する姿勢を維持している。なお、1974年から1988年までの間、最高裁判所が大阪の西淀川簡易裁判所民事調停委員に外国籍の弁護士を任命した先例がある。

調停委員や司法委員について、国籍を理由に採用を認めないことは法律に定めのない事項を理由とするものであり、法治主義に反すると言わなければならない。特に、弁護士については、具体的な専門等が問題とされておらず、法律紛争の解決を専門とする者として当然に紛争解決に必要な専門知識を有する者と位置付けられており、まして過去に採用実例があることからしても、国籍が問題となる余地はない。

なお、人種差別撤廃委員会は第3～6回政府報告書審査における総括所見で、外国籍調停委員を採用しないことについて懸念を表明し、採用に向けて検討するように勧告した²¹⁰。

- 5) このように法令上の根拠もなく、当然の法理という広範な概念を制約概念とすることは合理的理由がない。特に、日本には、在日コリアン等のサンフランシスコ平和条約の発効に伴う通達によって日本国籍を失ったまま日本での生活を余儀なくされた旧植民地出身者及びその子孫などの特別永住者、定住外国人をはじめとする外国人が、日本社会の構成員として多数暮らしている。これらの者が日本の調停制度を利用する機会も多く、その中には、当該永住・定住外国人独自の文化的背景について知識を有する調停委員が調停に関与することが有益な事案も数多く存在する。同様に、外国人が司法委員が関与するような裁判事件の当事者になることも多い。また、外国籍教員を常勤講師のままでその昇進の道を閉ざしたり、公務員として採用されたものに管理職選考の受験資格を与えないことは、職業選択の自由、平等原則の観点からも、容認できないところであり、本規約違反は明らかである。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 日本に永住・定住している外国人については、日本国籍がないことのみを理由として幅広く公務員に就任することを制限するのではなく、職務内容に

²¹⁰ CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ 15

応じた真の合理的必要性がある場合に、かつ、明文の法律上の規定がある場合にのみ制限されるものとすべきである。

4 公人による性差別発言について

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状 (list of issues 10 への回答を含む)

- 1) 我が国では、公的な立場にある者により、女性を蔑視し人権を無視する差別発言が繰り返されている。
- 2) 2001年11月、東京都知事は、女性週刊誌のインタビューに答えて、他人が言ったこととして「文明がもたらしたもっとも悪しき有害なものはババア」「女性が生殖能力を失っても生きているのは、無駄で罪です。」などと発言した²¹¹。

都知事の前記発言等に対し、女性たちが損害賠償請求訴訟を提起し、最高裁判所まで上告したが、いずれの裁判所からも、訴えの利益がないなどの理由で請求を棄却された。ただし、2005年2月24日付東京地裁判決は、判決理由において、知事の上記発言は、女性の存在価値を生殖能力の面だけに着目して評価しており、個人の尊重、法の下での平等について定めた憲法や、男女共同参画社会基本法、女性差別撤廃条約などの基本理念と相容れないと指摘した。

当連合会は、2003年12月25日、同知事に対して同知事の発言が女性を人格的に侮辱する発言であるとして、直ちに、発言の撤回と謝罪の措置を執ることなどを警告したが、知事はこれを無視した。

- 3) 女性差別撤廃条約に基づく第6回政府報告書審査の総括所見で、女性差別撤廃委員会は、「委員会は、公務員による性差別的な発言が頻繁に起きていること及び女性に対する言葉の暴力を防止し処罰する措置が講じられていないことに懸念を表明する」としている²¹²。

政府は、直ちに公人の性差別発言を防止するための対策を取るべきである。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、公職にある者による性差別発言を防止するため、公職にある者

²¹¹ 「週刊女性」2001年11月6日号

²¹² CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 29

に対する教育・訓練その他の適切な措置を執るべきである。

5 公営住宅法の改正と性的マイノリティー

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

29. 委員会は、レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダー（性転換）の雇用、住宅供給、社会保障、健康、教育、その他法により定められた分野（例えば公営住宅法第23条1項が婚姻又は婚姻関係にない異性のカップルのみを対象としているため、婚姻していない同性カップルが公営住宅を借りられない例や、配偶者暴力防止法が同性のパートナーによる暴力からの保護を排除している例にあるように）における差別に懸念を有する。（第2条1及び第26条）

締約国は、規約第26条に関する委員会の解釈に則り、差別を禁止する事由に性的指向が含まれるように法律を改正することを検討し、未婚の異性の同棲カップルと同性の同棲カップルが平等に扱われることを確保すべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

公営住宅法の改正に伴い、親族関係にない同性の同居を含め、同居親族による入居者資格の制限はなくなっている²¹³。

(3) 現状 (list of issues 8への回答を含む)

公営住宅法の改正については、政府報告書のとおりである。

しかし、地方自治体は条例で、旧公営住宅法の入居資格制限とほぼ同様の規定をおいている。そのため、多くの地方自治体において同性カップルが公営住宅の利用から排除されているという事態が継続しており、2008年の自由人権規約委員会の勧告を踏まえての法律改正であることを受けて、これらの条例も廃止すべきである。

また、配偶者暴力防止法の保護命令適用範囲については、2013年6月の法改正によって、生活の本拠をともにする交際相手に準用されることになったが、政府は、かかる交際相手に、同性の交際関係の場合が含まれることを明示しておらず、また、同性カップルの場合の保護や支援についての行政文書も乏しく、同性カップルでの暴力被害者の保護施設の利用も困難であり、同性カップルの同制度へのアクセスが充分保障されているわけではない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

1) 公営住宅法の改正に伴い、親族関係にない同性の同居を含め、同居親族に

²¹³ パラ 255

よる入居者資格の制限はなくなっているが、地方自治体は条例で、旧公営住宅法の入居資格制限とほぼ同様の規定をおいている。上記法改正が、2008年の自由人権規約委員会の勧告を踏まえての法律改正であることを受けて、これらの条例も廃止すべきである。

6 性的指向及び性自認に基づく差別

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 29 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

上述の公営住宅法改正を除き、DV防止法による保護から同性のカップルが排除されていることに例証されているように、レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル及び性同一性障がいの人々に対して、雇用、住居、社会保障、健康保険、教育及び法によって規制されたその他の領域における差別があることへの対処や、婚姻していない同居している異性のカップルに付与されている便益が、婚姻していない同居している同性のカップルに対しても同等に付与されることを確保することについての具体的な報告をしていない。

(3) 現状 (List of Issues 8 への回答を含む)

性的指向と性自認に基づく差別を積極的に推進する法律こそ存在しないが、性的指向と性自認に基づく差別や排除は禁止されていないため、性的指向と性自認に基づく差別が放置されている。また、教育の場で性的指向に対しての教育がないままいじめ等の対象となり、雇用の場でも性的指向等による差別に理解がなく、当事者が適応できず退職や解雇に追い込まれたり、医療機関等でも性的指向や性自認に対する理解が低いため、当事者のアクセスが阻害される等の差別により社会権等の行使が困難になり、雇用や教育の場から排除されている。自殺対策、社会的包摂事業、男女共同参画基本計画等において、性的少数者への言及はあるが、その内容は、具体的な義務というよりも、配慮に留まるものであり、かつ全分野における差別の禁止と是正にはなっていない。

社会保障やDVからの保護等が、異性愛者を前提に制度設計されているため、同性愛等の当事者が制度の利用から排除されている。DVについては、2013年6月の法改正によって、生活の本拠をともしする交際相手に準用されることになったが、上記5記載のとおり、異性間の場合と同様の保護が保障されたといえる状態ではない。

刑事施設への被収容者で性同一性障がいを有するものは、その性自認をより尊重した処遇がなされるべきである。

セクシュアルマイノリティの実態調査は困難であるが、「(日本)国内における同性愛・両性愛の男性の65%が自殺を考えたことがあり、15%は自殺未遂経験があると、異性愛者と比べて過度に高い自殺のリスクがあること」が確認されており²¹⁴、セクシュアルマイノリティが抱えてきた「生きづらさ」の実情を真正面からあぶりだしている。

なお、公営住宅法については前項を参照されたい。

第2回普遍的定期審査では、性的指向に基づく差別から保護の強化を勧告されている²¹⁵。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 暴力からの保護、刑事施設での処遇、難民認定において、性的指向及び性自認による暴力や差別からの保護をするとともに、暴力や差別からの保護において性的指向及び性自認による差別をせず、また、差別と同等の効果をもたらす措置を改善するよう勧告する。特に前回の総括所見同様、DV防止法による保護から同性のカップルを排除しないよう勧告する。
- 2) 雇用、住宅、社会保障、教育、保健等を含めた全分野において、性的指向及び性自認による差別を禁止し、かつ、これを法制化することを求める。
- 3) 行政担当者、裁判官、教員等に対して、性的指向及び性自認による差別をしないことを教育・訓練すべきである。

7 包括的な差別禁止法の制定

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

第5回政府報告書審査では、リストオブイシューズ26項において、合理的差別の基準について質問され、総括所見パラ6において、自由権規約委員会は、第4回政府報告書審査で出された勧告の多くが履行されていないことに懸念を表明し、第5回審査で採択した勧告の履行についても言及した。

なお、第4回政府報告書審査の総括所見において、平等条項の適否を判断するに際し、「委員会は、客観的な基準を欠き、規約第26条に抵触する、「合理的な差別」の概念の曖昧さに懸念を有する」とし、この点に関する政府の意見は、委員会が受け入れられないと判断した第3回政府報告書から同一であることを指摘した²¹⁶。

²¹⁴ 日高庸晴氏（宝塚大学看護学部准教授）による

215 147.36 及び 38

²¹⁶ CCPR/C/79/Add.102 パラ 11

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

一般的かつ包括的な差別禁止法を制定する動きはない。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 差別の定義と限界を明確にして、人種、皮膚の色、民族、性、言語、性自認、性的指向、政治的又は宗教的・哲学的信仰、経済的又は社会的・教育的地位その他いかなる事由を理由とする直接・間接差別を禁止する国内立法を制定することを勧告する。

8 国籍留保問題

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

国籍法第 12 条は、出生により外国の国籍を取得した日本国民で国外で生まれたものは、出生後 3 か月以内に日本国籍を留保する意思表示しなければ、出生時に遡って日本の国籍を失うとする。

本条項により国籍を失った者らは、本条項が、同人らと、意思表示により国籍を保持している者や出生後に認知を受けた非嫡出子で届出により国籍を取得した者との間で、国籍の有無という重大な区別がなされている点で法の下に平等に反し、その意に反し国籍を奪われない権利を侵害するとして、日本国籍を確認する訴訟を提起したが、東京地裁、東京高裁ともに原告らの訴えを認めなかった。この結果、日本人の子でありながら、上記期間を徒過してしまったために日本国籍を失ってしまった子どもが多く存在したままとなっている。これらの子どもは、20 歳未満で日本に住所を有するときは届出により日本の国籍を再取得することができるが (国籍法第 17 条)、それ以外は帰化によるしか日本国籍を得ることができない。

1 最近のアイヌ施策の現状

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

32. 委員会は、締約国が正式にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を特別な権利と保護を付与される先住民族と公式に認めていないことに懸念を持って留意する。(第 27 条)

締約国は、国内法によってアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を先住民族として明確に認め、彼らの文化遺産及び伝統的生活様式を保護し、保存し、促進し、彼らの土地の権利を認めるべきである。締約国は、アイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の児童が彼らの言語で、あるいは彼らの言語及び文化について教育を受ける適切な機会を提供し、通常の教育課程にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の文化及び歴史を含めるべきである。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2008 年以来、文化振興関連施策に加え、さらに総合的かつ効果的なアイヌ政策の形成・推進に向けて、アイヌの人々の参画を得ながら、様々な取組を進めている。

2008 年 6 月、日本の国会は「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」を採択し、日本政府は、アイヌ民族を先住民族であると認識する旨の内閣官房長官談話を発表した。

2009 年 7 月には、有識者懇談会により今後のアイヌ政策の在り方についての提言が出され、これを受けて、2010 年 1 月から「アイヌ政策推進会議」(座長：内閣官房長官)を開催した。有識者懇談会提言の具体化に向け、特に、「民族強制の象徴となる空間」形成、各種施策の全国への拡大、国民理解の促進という 3 つのテーマ中心に作業部会を開催している²¹⁷。

学校教育の中でも、例えば、中学校学習指導要領の社会科で、アイヌの人々が北方との交易をしていたことについて取り上げられている²¹⁸。

アイヌ民族への土地に対する権利を認める特別な法的措置はないが、日本国民と等しく保障している²¹⁹。

(3) 現状

1) 政府報告書にも書かれているとおり、2008 年 6 月、衆参両院において、「政

²¹⁷ パラ 256

²¹⁸ パラ 257

²¹⁹ パラ 258

府は、これを機に次の施策を早急に講ずるべきである。1. 政府は、『先住民族の権利に関する国際連合宣言』を踏まえ、アイヌの人々を日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族として認めること。2. 政府は、『先住民族の権利に関する国際連合宣言』が採択されたことを機に、同宣言における関連条項を参照しつつ、高いレベルで有識者の意見を聴きながら、これまでのアイヌ政策を更に推進し、総合的な施策の確立に取り組むこと。」との「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」を採択した。

同決議を受けて、内閣官房長官談話では、「また政府としても、アイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族であるとの認識の下に、『先住民族の権利に関する国際連合宣言』における関連条項を参照しつつ、これまでのアイヌ政策を更に推進し、総合的な施策の確立に取り組む所存であります」と認めた²²⁰。

しかし、日本政府は一方で、第6回報告書においても、「先住民族」について国連宣言及び国内法に確立した定義がないと述べており²²¹、アイヌ民族を正面から先住民族として認めているとは言い難い。むしろ、2008年の内閣官房長官談話を踏まえるならば、国内法に確立した定義がないこと自体が問題である。

- 2) アイヌの歴史、文化等については、2012年、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構（1997年、アイヌ文化振興法の施行を受け、同法に指定されたアイヌ研究や文化振興、理解促進などを行う唯一の財団として設立された。所管は国土交通省と文部科学省で、国と北海道の補助金で運営されている。）が、事業の一つとして毎年新年度の小学4年生と中学2年生向けに約15万部発行している副読本「アイヌ民族：歴史と現在」の記述の一部を、北海道議会での議員質問を契機に「修整」したことが社会問題となっている。

とりわけ、中学生用では、1869（明治2）年に日本政府が当時の呼称だった「蝦夷地」を北海道と改称、多くのアイヌ民族が住んでいた北海道を「一方的に日本の一部として本格的な統治と開拓に乗り出した」としていた記述から、「一方的に日本の一部として」の部分を削るなど、従来の記述の一部を削除したり表現を変えたりしている。

アイヌの歴史について、その先住性を教科書や副読本に正確に記述し、伝えていくことが学校教育の重要な役割であるところ、政府報告書の記載は、

²²⁰ 「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」に関する内閣官房長官談話（2008年6月6日）

²²¹ パラ 261

アイヌ民族の歴史について副読本の記載問題で議論があったこと等について一切触れていない点で極めて不十分と言わざるを得ない。

- 3) 土地については、上述した 2008 年 6 月の衆参両院決議が引用する「先住民族の権利に関する国際連合宣言」において、土地や資源、領域に関する権利の承認（第 27 条）等が明示されているが、日本政府は、アイヌ民族に対し、先住民族の権利としての伝統的な土地・資源利用の権利を保障するまでに至っていない。政府報告書にある日本国民と「等しく保障されている」という記載には、過去の侵害、収奪に対する侵害の回復という観点が抜け落ちている。

日本政府は、改めて、①アイヌ民族の先住性をアイヌ文化振興法等を法文上明記すること、②過去の経済的権利の侵害への適切な補償、③先住民族の権利として伝統的な土地・資源利用の権利を保障すべきである。

2 アイヌ文化振興関連施策

- (1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 32 を参照。

- (2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

1997 年 7 月のアイヌ文化振興法施行以降、政府は施策の中心的な実施主体である財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構に対し、補助金を交付し、施策の充実に務めている²²²。

- (3) 現状

上記 1 で触れた副読本をめぐる問題も含めて、アイヌの歴史や文化等を学校教育等の中でどのように伝えていくかが極めて重要な課題であるが、施策の充実がどのように実現しているかを検証する仕組みは明確ではない。

3 北海道アイヌ生活向上関連施策

- (1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 32 を参照。

- (2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

2006 年に北海道庁が実施した「北海道アイヌ生活実態調査」によれば、なお、一般道民との格差は是正されたとはいえない状況にあるため、道庁は、2009 年度から「アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策（第 2 次）」を実施してお

²²² パラ 259

り…関係予算の充実に努めている。また、北海道において、経済的理由により高等学校等へ進学後修学が困難なアイヌの子弟を対象として、北海道が奨学金等の給与・貸与を行う場合、その経費の一部を補助している²²³。

(3) 現状

北海道大学アイヌ・先住民研究センターが2008年に実施した「北海道大学アイヌ民族生活実態調査」によっても、例えば、高等学校等進学奨励事業の支援を受けたことがある、あるいは現在受けている世帯は、調査回答の47.7%に及ぶ、あるいは、世帯全体の年収が「200万円以上300万円未満」が19.5%と回答の中で最も多い割合となっていた。また、父母の最終学歴が小学校、中学校までで半数を占め、専門学校を含む高等教育機関への進学率が父親2%強、母親1%程度など、経済的及び社会的貧困が極めて根深い実情が明らかになっている²²⁴。

また、様々な事情から北海道外で生活しているアイヌ民族に対する修学費用等の援助等の支援も必要である。

²²³ パラ 260

²²⁴ 北海道大学アイヌ民族生活実態調査（速報版）2009年5月29日

1 沖縄居住者，沖縄県出身者

自由権規約委員会は第5回審査の際の総括所見において，沖縄の問題を少数民族の問題としてとらえ，論じている。しかし，日本国内，とりわけ沖縄に暮らす人々の間においても，沖縄居住者に対する構造的な差別があることは共通の認識とされているが，これが少数民族に対する差別であるという幅広い合意が形成されているとは考えられない。しかしながら，沖縄には，米軍基地が沖縄に集中している問題と独自の文化的伝統を保持する上で，見過ごせない重要な課題があるので，以下にまとめて論ずることとする。

1-1 基地問題

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 軍事基地の集中状況

日本には「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」の下で全国に多数の米軍基地が存在し，沖縄県には米軍専用施設の75%が集中している。そのため，飛行機発着時の騒音，飛行機やヘリコプターの墜落事故，環境破壊・汚染，生活被害，米兵及び米軍属による婦女暴行事件・交通事故，地域開発の阻害等様々な人権，社会問題が生じている。つまるところ沖縄居住者の平和的生存権が侵害されていると言っても過言ではない。

さらに日米同盟の強化・在日米軍の再編により，基地返還の条件（パッケージ）の名のもとに，普天間基地の代替施設としての新基地建設（名護市辺野古）が進められている。

また，沖縄本島北部の米軍北部訓練場内のヘリコプター着陸帯移設を条件として，同訓練場3987haを返還することを決定した。移設されるヘリコプター着陸帯の6か所を沖縄県東村高江地区周辺とし，工事が断行された。そして，当該工事に反対する地区住民らとの摩擦や衝突が断続的に生じている。

さらには，2012年10月，沖縄普天間基地に米海兵隊の垂直離着陸輸送機MV22オスプレイが配備され，市街地上空を含めた飛行訓練が繰り返し行われている。

2) 日米地位協定

駐留米軍及び米軍基地に関する問題を深刻化させている要因として、日米地位協定の問題がある。特に、日米地位協定が駐留米軍の違法行為に対し、我が国の刑事裁判権が実質的に及ばないという事態は、市民の生活と人権を保障する上で大きな障害となっている。

3) 条約機関による指摘等

- ① 人種差別撤廃委員会による第3～6回政府報告書に対する総括所見では、「委員会は、沖縄における軍事基地の不均衡な集中は、住民の経済的、社会的及び文化的権利の享受に否定的な影響があるという現代的形式の差別に関する特別報告者の分析を改めて表明する。」とされている²²⁵。
- ② 社会権規約委員会は、第2回政府報告書審査における総括所見で、「特に雇用、住宅、教育の分野において、部落民、沖縄人、アイヌ民族など日本社会の少数グループに対する法律上及び事実上の差別を禁止するために必要な措置を引き続きとっていくよう政府に勧告する」とした²²⁶。
- ③ また、2012年3月、人種差別撤廃委員会は、在沖縄米海兵隊普天間飛行場の辺野古移設計画が歴史的な琉球先住民差別に当たるおそれが強いとして、日本政府に対し、人権侵害問題の観点から計画の現状や地元住民の権利を守る具体策について説明を求める質問状を出した。質問状は、条約違反のおそれがある計画として、普天間飛行場の辺野古移設と、在沖縄米軍北部訓練場の一部返還に伴う東村高江のヘリコプター着陸帯建設を指摘し、人権侵害ではないのか、住民の訴えに日本政府としてどう対応しているのか、などを問いただした。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、駐留米軍基地の集中とそれによる沖縄居住者の負担につき、具体的な改善策を講じるべきである。
- 2) 締約国は、米軍兵等による事件・事故の防止につき、実効性ある具体的施策や改善策を講じるべきである。

1-2 琉球・沖縄の歴史、文化等について

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)
前掲パラ 32 を参照。
- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

²²⁵ CERD/C/JAP3-6 パラ 21

²²⁶ E/C.12/1/Add.67 パラ 40

中学校学習指導要領の社会科で、江戸時代の鎖国下の対外関係に関する学習の際に、日本と中国とのかかわりにおいて琉球が果たした役割について取り上げられていると述べている²²⁷。

(3) 現状

- 1) 沖縄では15世紀に統一王朝が成立し、日本とは異なる独自の文化を形成してきた。1871年、日本政府により琉球王朝が廃止され、日本政府の統治下に入った。1890年頃から、沖縄各地の礼拝所が国家神道の元に統合されるなどの特殊な歴史を有している。
- 2) 人種差別撤廃条約に基づく第3～6回日本政府報告書に対する総括所見では、「ユネスコは沖縄の固有の民族性、歴史、文化、伝統並びにいくつかの琉球語を認めている(2009年)ことを強調するとともに、委員会は、沖縄の特色に妥当な認識を示そうとする締約国の姿勢を遺憾に思い、沖縄の人々が被る持続的な差別について懸念を表明する」とし²²⁸、また、「委員会は、締約国がマイノリティーの文化や歴史をよりよく反映するために既存の教科書を改訂することやマイノリティーが話す言語で書かれたものを含む歴史や文化に関する書籍及びその他の出版物を奨励することを勧告する。特に、義務教育において、アイヌや琉球の言語教育及びこれらの言語による教育を支援することを奨励する」とした²²⁹。

(4) 総括所見に盛り込むべき勧告案

- 1) 締約国は、沖縄居住者に対する公教育における琉球の言語教育について検討すべきである。

2 東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故

(1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 当連合会が取りまとめた報告書

当連合会が社会権規約委員会に提出した報告書に、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故に関するこれまでの当連合会の意見が包括的にまとめ

²²⁷ パラ 262

²²⁸ CERD/C/JAP3-6 パラ 21

²²⁹ CERD/C/JAP3-6 パラ 25

られている。また、当連合会が作成し、2012年11月に来日した国連人権理事會特別報告者アナンド・グローバー氏に提供した「原子力施設事故における人権原則試案」に、原子力施設事故の影響を受ける人々が、国際人権法のもとでどのような権利を享受し、政府はどのような措置を執る義務があるのかについて、人権の観点からまとめられている。

2) 自由権の観点から見た問題点

① 表現の自由（情報公開）の観点から

この事故において、深刻なメルトダウンが発生していること、大量の放射性物質が環境中に拡散されようとしていること、それが風の向きにより特定の方角に影響を与える可能性があること（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）による）などが分かっていたのに、政府は影響を受ける市民、住民に正確な事実を知らせることなく、これを隠匿した。

このような政府の行為は、市民の重要な情報へのアクセスを保障する自由権規約第19条に反する。

② 低線量被ばくの危険性の過小評価

低線量被ばくの危険性については、正確なことは分かっていない。しかし、日本政府は事故直後の重要な時期に、100ミリシーベルト以下の放射線被ばくには健康影響は認められないという誤った情報を広範に広めた。その後もこのような広報が誤っていることを認めたものの、正確な情報を広める努力を十分に行っていない。

このような日本政府の姿勢は、規約第6条の定める生命に対する権利を脅かすものである。

③ 避難者と滞在者の取扱いにおける平等原則違反

日本政府は事故の影響を大きくしないため、低線量地域からの避難を食い止めるための政策を採用してきた。福島県民に対しては健康管理調査が実施されているが、これも甲状腺を対象が限定され、「不安の解消」がその目的とされている。

2012年6月に超党派の議員立法として成立した、東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（以下「原発事故子ども被災者支援法」という）。は、低線量被ばくの危険性については、正確なことはわかっていないことを確認した上で、避難者と滞在者、帰還者の自己決定を尊重しつつ、必要な支援を等しく行うことを定めている。この立法

は「国内強制移動に関する指導原則」に適合する正しい立法であるが、政府の施策はこの立法の精神に正確に適合しているとは言い難く、低線量地域からの避難を食い止めるための政策が優先されている。

このような現状は法に基づく平等取扱いを保障する規約第 26 条に反するものと言わざるを得ない。

以上