

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日弁連報告書

2013年1月18日

日本弁護士連合会

<目次>

第一部	はじめに.....	4
第二部	規約の各条に対する逐条報告	5
	Article 1 - Right of Self-Determination	5
	第1 アイヌ民族について	5
	第2 沖縄の問題について	6
	Article 2 - Treaty Entrenchment and Non-Discrimination	8
	第1 社会権規約の法的性質とその役割	8
	第2 後退禁止原則	9
	第3 社会権規約に関する教育・研修.....	10
	第4 国際協力及び企業等民間主体の国際活動による人権侵害に対する政府の責任	10
	第5 主要な国際条約の未批准問題等について	11
	第6 民事法律扶助制度について.....	11
	第7 被差別部落について	13
	第8 国内人権機関について.....	14
	Article 3 - Equal Rights of Men and Women	16
	第1 差別の定義について	16
	第2 男女共同参画について.....	18
	第3 労働市場における女性の参画困難について.....	19
	第4 女性の地位向上のための国内本部機構（現行の内閣府男女共同参画局）の機能と権 限強化について	22
	第5 民法の婚姻規定（婚外子差別を含む）及び刑法，売春防止法の差別的規定の改廃に ついて	23
	第6 マイノリティ女性について.....	25
	第7 性的少数者について	26
	第8 性別による固定概念の克服について	27
	Article 6 - Right to Work	30
	第1 非正規雇用について	30
	第2 失業者対策について	31
	第3 障がい者の雇用機会の均等確保について	32
	第4 日本国籍を有しない者の労働の権利について	33
	Article 7 - Right to Just and Favourable Conditions of Work	36
	第1 家庭と仕事の調和について.....	36

第2 高齢者, 最低賃金, 労働災害について.....	38
第3 外国人について.....	40
Article 8 - Freedom of Association and Right to Strike.....	44
第1 労働組合について.....	44
Article 9 - Right to Social Security.....	47
第1 国内法における差別取扱い禁止規定(障がい者関係)について.....	47
第2 65歳以前の退職者に対する社会保障について.....	48
第3 低年金及び無年金問題について.....	48
第4 年金をはじめとする所得格差の男女格差について.....	49
第5 外国人の恩給等について.....	50
第6 外国人と国民健康保険について.....	52
第7 失業者に対する社会保障について.....	53
Article 10 - Right to Family.....	53
第1 女性に対する暴力について.....	54
第2 高齢者の雇用について.....	60
第3 消費者被害と成年後見制度について.....	61
第4 高齢者虐待と成年後見制度について.....	62
Article 11 - Right to an Adequate Standard of Living.....	63
第1 日本国籍を有しない者の生活保護等について.....	63
第2 難民認定申請者の生活保障について.....	64
第3 強制立ち退きについて.....	65
第4 ホームレスの状態から居宅生活への移行について.....	65
第5 公共住宅施策について.....	66
第6 高齢者, 障がい者等に対する住宅施策について.....	67
第7 地球温暖化の問題について.....	69
Article 12 - Right to Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health.....	71
第1 医療制度について.....	71
第2 精神科医療について.....	77
第3 拘禁施設の医療について.....	79
第4 人工妊娠中絶について.....	81
第5 リプロダクティブ・ヘルスの保障の枠組みについて.....	82
第6 公害被害者に対する救済について.....	83
第7 化学物質規制関係について.....	84
第8 廃棄物について.....	85

第9 水質保全について	86
第10 自然保護について	87
第11 都市環境について	89
Articles 13 & 14 - Right to Education	91
第1 日本国籍をもたないあるいは日本以外にルーツをもつ子どもの教育を受ける権利について	92
第2 子どもの教育を受ける権利について	93
第3 障がいのある子どもの教育について	96
第三部 特別報告～東日本大震災と日本の原子力政策について～	99
第1 特別編の背景	99
第2 被災者の生活	101
第3 被災者の権利保障－各論	102
第4 福島第一原発事故への対応と原子力政策について－総論	106
第5 福島第一原発事故への対応と原子力政策について－各論	107

第一部 はじめに

1. 2001年8月31日貴委員会が第2回日本政府報告書審査を経て発表した総括所見は、23項目の懸念を踏まえ、31項目の勧告を行っている。約10年後の現在、残念ながら勧告の多くは実施されていない。のみならず、この間日本は長期の不況を経験し、社会内の格差が拡大し、非正規労働者が増え、失業者や低所得者が増加するなどの問題を抱え、社会権からすれば逆に後退した側面もある。
2. さらに2011年3月11日の東日本大震災では、地震と津波により多数の死者行方不明者が出たばかりか、多数の家屋等が破壊された。のみならず、福島第一原子力発電所ではメルトダウンに至り、最悪のレベル7の事故となり、77万テラベクレルとも推定される多量の放射性物質が排出されたことにより、原発から半径20km以内が立入禁止となり、多数の者が避難を余儀なくされ、今なお仮設住宅などで寝泊りをしている。このため、労働、食糧や住居、健康、教育など社会権規約で保障されているはずの諸権利が大きく損なわれている実情にある。
3. 日本弁護士連合会は、日本の弁護士すべてが強制的に加入する団体である。当連合会は、日本社会における人権の保護と促進のため活動し、この観点から国際人権の国内実施活動に従事し、日本における個人通報制度の実現や国内人権機関の設置などに向けて努力してきた。社会権規約に関しては、当連合会は、貴委員会の第2回日本政府報告書審査に際して意見書を提出するなど積極的に関与し、上記の貴委員会の総括所見における勧告の実施を求める会長声明を公表し、さらに今日まで、上記総括意見の勧告の実施を監視し、日本における社会権の促進のため努力してきた。上記の東日本大震災に際しては、会をあげて避難所その他での無料法律相談を実施し、二重ローンの解放や中立公正な被害賠償などに向け、提言を行うなどしてきた。
4. 日本社会について、社会権規約の実施という観点から問題の所在と解決の方向を明らかにしようとする貴委員会の第3回日本政府報告書審査に資するため、当連合会は以下のとおり意見を述べる。

第二部 規約の各条に対する逐条報告

Article 1 - Right of Self-Determination

- 1 すべての人民は、自決の権利を有する。この権利に基づき、すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する。
 - 2 すべての人民は、互恵の原則に基づく国際的経済協力から生ずる義務及び国際法上の義務に違反しない限り、自己のためにその天然の富及び資源を自由に処分することができる。人民は、いかなる場合にも、その生存のための手段を奪われることはない。
 - 3 この規約の締約国（非自治地域及び信託統治地域の施政の責任を有する国を含む。）は、国際連合憲章の規定に従い、自決の権利が実現されることを促進し及び自決の権利を尊重する。
-

第1 アイヌ民族について

1 勧告に盛り込むべき内容

5. 締約国及び北海道は、北海道におけるアイヌ民族の社会的地位の改善に具体的に取り組み、また学校教育などの場において、アイヌが自らの言語による教育を受ける権利を保障すべきである。¹

2 理由

(1) 歴史的背景

6. アイヌ民族は、日本の北辺に位置する地方に住んできた先住民であり、アイヌ語を母国語とするが、明治時代以降、日本政府の政策により「和人」（日本人の意味）が入植・開拓するようになり、アイヌ民族の独特の習俗・文化は否定されるようになった。

(2) 現状

① アイヌ民族の先住権はいまだ認められていないこと

7. 1997年5月14日、「アイヌ文化の振興並びに伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」が制定・公布されたが、この法律はアイヌ民族の法的な意味における「先住権」を認めておらず、単なるアイヌ民族の文化振興を目的とするものにすぎない。

② アイヌ民族の文化的権利を保障することの必要性

8. 内閣の「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書では、アイヌ民族

が先住民族であること、アイヌ語・文化に学び触れる機会拡充の重要性、生活保護率は全国平均の約2.5倍、大学進学率は全国平均の約半分であること、等が指摘されている。ただし、自決権に関しては言及されておらず、「アイヌ語・文化に学び触れる機会」等の具体的な拡充策は指摘されていない。

9. 2008年7月、北海道に世界各国の先住民族が集まって『先住民族サミット』アイヌモシリ2008」が開催され、主要8か国への提言がなされた。とりわけ「日本政府への提言」においては、従来のアイヌ政策の明確な謝罪やアイヌ語を公用語として義務教育でも学べる言語とすること等を求めている。

第2 沖縄の問題について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 締約国は、沖縄県における軍事基地の整理縮小を具体的に進めるべきである。

2

- (2) 締約国は、米軍の活動によって住民が被害を受けた場合、住民が損害賠償請求権を行使するため日本の裁判所に提訴する権利を保障すべきである。

2 理由

- (1) 歴史的経緯

10. 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が、1871年、締約国により琉球王朝が廃止され、締約国の統治下に入った。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拝殿や鳥居が設置される等、沖縄文化の日本文化への統合が進められた。第二次世界大戦の際には日本最大の激戦地となり、人口の約4分の1が失われた。

- (2) 現状

① 軍事基地の集中

11. 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。それにより、基地周辺とりわけ沖縄県では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問題、社会問題が引き起こされている。

② 日米地位協定

12. 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

の裁判権（商取引・労働契約を除く。）が及ばないとの前提に立っていることは、市民の生活と人権を保障し、日本の環境を保全する上で大きな障害となっている。

Article 2 - Treaty Entrenchment and Non-Discrimination

- 1 この規約の各締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。
 - 2 この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。
 - 3 開発途上にある国は、人権及び自国の経済の双方に十分な考慮を払い、この規約において認められる経済的権利をどの程度まで外国人に保障するかを決定することができる。
-

第1 社会権規約の法的性質とその役割

1 勧告に盛り込むべき内容

13. 締約国は、社会権規約の法的性質に関し、それを政治的責務ではなく、裁判規範性を有する法的義務であると捉えるとともに、立法及び政策立案の過程において社会権規約を積極的に考慮すべきである。³

2 理由

14. 日本国憲法上、国際法の誠実遵守に関する規定（第98条第2項）の解釈は、国際法と国内法との関係に関する一元論が前提とされ、日本が締結した条約は、特別にそれらを立法手続で定める必要なしに、当然にすべてそのまま国内法として法的拘束力を有するものと解されている。したがって、社会権規約が日本の国内法として法的拘束力を持つこと自体についてはほぼ争いがない。
15. そして、社会権規約は、自由権規約を始めとする他の人権諸条約と同様に、日本の国内裁判において、処分取消しや国家賠償請求の直接の根拠となりうる。とりわけ、差別禁止の原則を始めとする司法判断に適する権利については、裁判所における即時の適用を不可能とする理由はなんら存在しない（一般的意見3, 9）。
16. しかし、社会権規約の裁判規範性を一律に否定するのが日本の裁判所の扱いである。塩見訴訟における最高裁判決は、権利の漸進的実現を定める社会権規約第2条第1項を根拠として、社会権規約は「締約国において、社会保障についての

権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、右権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。」と判示している。

17. また、社会権規約は、裁判所における司法救済のためだけに用いられるものでなく、実体私法を含む関連国内法令の解釈を規律する指針となるべきものであるが、日本国内では、司法のみならず、政治・行政の場面において、社会権規約に言及されることはほとんどないというのが実情である。

18. これらの点については、国連の社会権規約委員会（以下「社会権規約委員会」という。）が、日本政府第2回政府報告書に対する最終見解⁴にて、「規約の規定の多くが憲法に反映されているにもかかわらず、締約国が国内法において規約の規定を満足のいく方法で実施していないことを懸念する。また、規約の規定が、立法及び政策立案の過程で十分に考慮されておらず、かつ立法上もしくは行政上の提案または国会における議論でめったに言及されないことも懸念する。さらに、規約のいずれの規定も直接の効力を有しないという誤った根拠により、司法決定において一般的に規約が参照されないことに懸念を表明する。締約国がこのような立場を支持し、したがって、規約上の義務に違反していることはさらなる懸念の対象である。」と述べているが、現在においても、日本の裁判所における社会権規約の解釈は、国際的な水準とはかけ離れたままの状態である。

第2 後退禁止原則

1 勧告に盛り込むべき内容

19. 締約国は、特に社会保障の領域において、社会権規約に基づく後退禁止原則を尊重しなければならない。

2 理由

20. 社会権規約第2条第1項の規定上、締約国は、権利の実現を「漸進的に達成する」目的を持って措置をとることとされており、権利の実現は漸進的に進歩していなければならない。したがって、締約国の取った措置によって権利の実現がそれ以前よりも後退することは、同第2条第1項の趣旨に反するものと言える。この点について、社会権規約委員会も、一般的意見³にて、「いかなる意図的な後退的措置も、最も慎重な検討を必要とし、また、規約に規定された権利全体との関連で、かつ利用可能な最大限の資源の完全な利用という文脈で、十分に正当化されなければならない」と述べ、後退禁止原則に言及している。

21. 締約国は、生活保護制度における高齢者に対する加算制度を廃止した他、さらに生活保護費を削減すべく、生活保護基準を引き下げること検討しているが、そのような後退禁止原則に反する措置を取ることがないよう求めるものである。

第3 社会権規約に関する教育・研修

1 勧告に盛り込むべき内容

22. 締約国は、司法機関及び法執行機関に対する社会権規約に関する教育・研修をより一層充実させなければならない。⁵

2 理由

23. 社会権規約委員会は、日本政府第2回政府報告書に対する最終見解⁶において、締約国に対し、規約についての理解、意識の向上及び規約のより良き適用を促進するため、裁判官、検察官及び弁護士のための人権についての教育及び研修プログラムを改善することを勧告した。しかし、司法機関及び法執行機関に対する研修は実質的にほとんど行われていない上、そのような機会があったとしても、関連する国連その他の文書資料を用いたトレーニングが実施されることはなく、国際的な人権水準に関する教育・啓蒙はまったく不十分であると言わざるを得ない。また、司法研修所や法科大学院に社会権規約を含めた国際人権法に関するカリキュラムを充実・強化させることも急務である。

第4 国際協力及び企業等民間主体の国際活動による人権侵害に対する政府の責任

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 締約国は、国際合意であるODAを、対GDP比0.7%とする目標を踏まえた具体的な行動計画を策定することを求める。
- (2) 締約国は、国際協力の分野で、人権の実現を中心課題に据え、政策を立案するよう勧告する。
- (3) 締約国は、日本企業や日本の私人による海外での経済活動によって生ずる人権侵害に対する効果的な政策を検討する。

2 理由

24. 日本政府は、ODA予算を一貫して削減しており、対国内総生産（GDP）比の0.2%の水準（2009年時で0.18%、OECD・DAC資料より）にとどまっている。国際的に合意（モントレイ合意等）された対GDP比0.7%の目標をはるかに下回っており、0.7%という公約の実現についての道筋がま

ったく示されていない。

25. また、国際協力の分野においては、裨益国の住民の個々の人権の指摘は政策の重要目標にされておらず総量に注目されるため、国際協力の実現における公平性が脅かされるとともに、裨益国での国内格差が拡大しかねない状況にある。ODA大綱等において、人権は配慮事項や理念として記載はされているが、裨益国の住民の利益やニーズの実現を具体的な目標とはしていない。
26. さらに、日本企業や日本の私人による海外での経済活動によって生ずる人権侵害に対する締約国の義務や対応について明確な定めも有していない。加えて、国連での企業活動と人権についてのガイドラインについても踏まえられていない。

第5 主要な国際条約の未批准問題等について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 締約国は、個人通報制度を定めた社会権規約選択議定書、自由権規約第1選択議定書及び女性差別撤廃条約選択議定書の批准並びに、人種差別撤廃条約、拷問禁止条約、強制失踪条約の個人通報制度の受託宣言をすることを求める。⁷
- (2) 締約国は今回の総括所見の普及とともにその履行を重視し、履行の具体的な計画及びその監視、検証のメカニズム（仕組み）を設置することを求める。

2 理由

- (1) 社会権の国内での履行、とりわけ、司法における社会権規約を利用した人権の尊重、保護、充足義務の実現のためには、選択議定書の批准関連人権条約の個人通報制度採用することは重要である。
- (2) 社会権規約について、社会権そのものだけでなく、社会権規約委員会の総括所見についても、政府は軽視を続けており、前回の勧告内容の実施について、政府は履行の意思が欠如しており、具体的な履行、監視、検証のプロセスがとられなかった。総括所見の法的拘束力自体には議論はあるが、履行のプロセスの欠如は、本条約軽視・無視と同視されるものである。

第6 民事法律扶助制度について

1 勧告に盛り込むべき内容⁸

- (1) 綜合法律支援法に基づく民事法律扶助について、締約国は少なくとも日本国領域内にいる自然人すべてを享受主体とし、在留資格や日本における住所の確定の有無にかかわらず、日本国籍を有しない者も享受できるようにすべきであ

る。

(2) 総合法律支援法に基づく法律援助について、少なくとも難民認定申請手続(異議申立手続を含む。)、退去強制手続及び在留資格取消手続にかかる行政手続の援助を対象に含むべきである。

2 理由

27. 総合法律支援法は、民事法律扶助の享受主体を国民及び日本に住所を有し適法に在留する者と定め、かつ、原則として援助金の償還可能性を要件とすることから、非正規滞在外国人や就労資格のない外国人が支援の享受主体から除外されている。このため、例えば、非正規滞在外国人の離婚請求(DV被害者を含む。)、未払賃金請求、不法行為の被害者となった非正規滞在者からの損害賠償請求(労働災害、交通事故、入国管理局の収容施設内における人権侵害被害も含む。)等が民事法律扶助の対象とならない。また、同法は行政訴訟も援助対象とするが、在留資格のない外国人が原告となる難民不認定処分取消訴訟や退去強制処分等取消訴訟は援助の対象とならない。さらに、同法は、日本人であるか否かにかかわらず行政手続を援助対象としていない。したがって、難民認定手続、退去強制手続、在留資格取消手続等の出入国管理にかかる行政手続の援助も総合法律支援法に基づく民事法律扶助の対象となっていない。
28. 日本弁護士連合会は、総合法律支援法がその対象を前述のように制限しているために同法による支援を受け得ない案件の救済を目的として、自主財源によって、在留資格ない外国人及び難民認定申請者の法律援助を実施しており、その援助件数は、以下のとおりである。

		2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
難民	申込受理件数	67	171	585	570
	支出(円)	20,472,105	28,058,840	44,177,235	38,662,136
外国人	申込受理件数	182	493	774	1026
	支出(円)	16,739,960	54,656,090	83,488,098	91,367,912

29. しかしながら、裁判を受ける権利及び平等権の保障並びに各種国際条約に定められた権利の侵害について実効的救済手段を保障する国の義務の観点からは、これらの非正規滞在外国人に対する法的援助についても、公的負担による支援がなされるべきである。
30. また、上述のとおり、行政手続援助が総合法律支援法に基づく法律援助の対象となっていないため、難民認定手続、退去強制手続在留資格取消手続の出入国管

理にかかる行政手続の援助も総合法律支援法に基づく法律援助の対象となっていない。しかし、これらの手続段階においては、申請者たる外国人が在留資格を有している場合もあり、かつ、当該行政手続の帰趨がその後の当該外国人の安定した在留の確保に重大な影響を及ぼし、当該外国人の人生を左右する極めて重大な結果となる場合が多く、また、収容及び送還手続の結果、人身の自由の重大な制限を伴うにつながる場合が多いのであるから、援助の必要性は大きい。

第7 被差別部落について

1 勧告に盛り込むべき内容

31. 締約国は、人種差別撤廃条約第1条1項の「世系」という文言を人種差別撤廃委員会の勧告に沿い、部落差別も含むと解釈すべきである。

2 理由

(1) 歴史的経緯

32. 被差別部落とは、同じ日本民族でありながら、歴史的経緯により差別されている人々が住むとされている地域である。1871年に、公的な身分制度としての被差別部落は廃止されたが、その後も経済的、社会的に低い地位に置かれている。第二次世界大戦後、同和対策事業により社会資本の整備は進んだが、他の地域と比較した経済的、社会的格差が解消されたとはいえない。

33. 一方、一連の同和対策事業は2002年に期限を迎え、国による同和対策関連事業は終了した。

(2) 現状、とりわけ人種差別撤廃委員会の指摘

34. 日本政府は人種差別撤廃条約で禁止されている差別に部落差別は含まれないとの見解を示しているが、国連の人種差別撤廃委員会（以下「人種差別撤廃委員会」という。）はこの世系に基づく人種差別の解釈を遺憾とし、日本に対して、同条約に従った包括的な定義を採用するよう要請した。現在でも部落差別が解消されたとはいえないことに鑑みれば、人種差別撤廃委員会の要請には理由がある。

第8 国内人権機関について

1 勧告に盛り込むべき内容⁹

- (1) 人権委員会の独立性を保障するため、締約国は国内人権機関を法務省ではなく、内閣府に設置すべきである。
- (2) 仮に法務省の所轄とされるとしても、国内人権機関の実質的な独立性を確保するために、委員の選任手続、委員会の職員の規模、予算の確保を十分なものとなるよう制度を設計すべきである。
- (3) 地方における人権侵害事案に対応することができるだけの職員数を確保するか、少なくとも地方法務局職員を指揮監督することのできるに十分な委員会直属の職員を全国に配置すべきである。
- (4) 公権力による人権侵害事案についての調査に応じるべき義務を法律上明記するべきである。
- (5) 国際人権規約、ないしは確立された国際人権基準により人権救済、調査、政策提言ができることを明記するべきである。

2 理由

35. 政府報告書では、国内人権機関に関し、2002年に政府が国会に提出した人権擁護法案がパリ原則の趣旨に沿うものとして評価できるものであったと主張するとともに、現在、人権擁護法案については、引き続き検討を行っていると述べる。
36. この間、2002年法案とは別の新たな法案が作成され、2012年11月19日国会に提出された。しかし、衆議院の解散により廃案となった。
37. 今後、国内人権機関設置に関する法律の制定が何時実現するか、予測の限りではない。しかし、設立を求める日弁連をはじめとする国内NGOからの働きかけ、社会権規約委員会、自由権規約委員会をはじめとする条約機関や国連人権理事会の勧告、決議など国際世論の強い要請により、その実現は遠くないと思われる。その際、今回廃案となった「人権委員会設置法案」がその出発点になると思われる。
38. 日弁連はこの「人権委員会設置法案」についての評価を報告し、委員会の審査の資料に供したい。

3 評価すべき点

- (1) 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。

- (2) 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。
- (3) 法制上は、法務大臣の所轄とされるものの、独立して権限を行使できる国家行政組織法3条の委員会とされた。
- (4) 旧法案にあった表現，報道の自由を侵害するおそれのある条項をなくした。

4 不十分ないし改めるべき点

- (1) 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。
- (2) 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できることとなっており，法務省からの実質的な独立性が確保されない可能性がある。
- (3) 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すべての人権に及ぶことが明記されておらず，国際人権基準に照らしての政策提言，調査，などが明記されていない。
- (4) 法律や行政手続により生じる人権侵害に対応できる救済システムが明確でなく，また公的機関による人権侵害についての調査応諾義務が明記されていない。

Article 3 - Equal Rights of Men and Women

この規約の締約国は、この規約に定めるすべての経済的、社会的及び文化的権利の享有について男女に同等の権利を確保することを約束する。

第1 差別の定義について

1 勧告に盛り込むべき内容

(1) 下記内容を含む包括的差別禁止法を制定すべきである。¹⁰

- ① 女性に対する差別は人権侵害であること。
- ② 女性に対する差別の間接差別を含む差別の定義規定。
- ③ 女性に対する間接差別を含む、あらゆる差別を禁止すること。
- ④ 女性に対する差別の禁止規定に違反した場合は処罰する規定。

(2) 改正均等法で禁止される間接差別を3つの要件に限定する厚生労働省令を改め、この3つの要件については例示とするとともに、コース別雇用管理区分ごとに均等法違反の判断を行うという指針を削除すること。¹¹

2 理由

(1) 包括的性差別禁止法の必要性について

39. 女性差別撤廃条約第1条は女性に対する差別の定義を明確に規定しているが、日本では、何が女性差別になるのか明確に定義する包括的な法律がない。そのため多くの女性に対する差別が放置されている。しかも、公的な立場（政治的指導者）にある者の性差別的発言が繰り返されている。

40. 国連の女性差別撤廃委員会（以下「女性差別撤廃委員会」という。）は2009年第6回日本政府報告書審査の結果採択した総括所見において、この点への懸念を示し、かつ、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（以下「雇用機会均等法」という。）に同条約第1条に従った差別の定義が盛り込まれず、間接差別の狭い定義が採用されたことに遺憾の意を表明した。そして、同条に沿った女性に対する差別の定義を国内法に十分取り入れるための早急な措置を講じ、その進捗状況を次回報告になすよう要請した¹²。しかし、今日まで政府はこの要請に応えていない。

(3) 間接差別を温存する雇用機会均等法の指針の改廃の必要性について

- ① 2007年改正均等法は、間接差別に関し、厚生労働省令で限定列挙した

3つの要件，即ち「募集・採用における身長・体重または体力要件」「コース別雇用管理制度における総合職の募集又は採用における全国転勤要件」「昇進における転勤経験要件」について，合理的理由がある場合でなければ，これを講じてはならないと規定した。

このように，改正均等法で禁止される間接差別を3つの要件に限定列挙したことにより，複雑化する差別事案の救済はまったく進まず，間接差別の禁止を法律に規定した意味が大きく減殺されている。限定列挙を改め，指針にゆだねる例示とするとともに，「賃金」についても直接差別のみならず間接差別を禁止，均等法の適用対象となることを明確にすべきである。

② コース別雇用管理制度の問題性及びコース別雇用管理区分ごとに均等法違反の判断を行うとの指針を削除することの理由

41. とりわけ，コース別雇用管理制度は事実上の差別を引き起こしているという問題がある。
42. コース別雇用管理制度は，1986年の均等法の施行前後に，それまでの男女別の雇用管理制度を改め，総合職，一般職のコースを設定し，コースごとの処理を行うシステムとして，金融機関等の大企業を中心に導入されたものである。これに対し，労働省（当時）は，均等法の施行に当たり，指針において雇用管理区分を設定し，雇用管理区分ごとに均等法違反の判断を行うと定めた。そのため，均等法制定前の男女別の雇用管理が，「総合職」「一般職」と形を変え，指針における「雇用管理区分」による違いであるとして，実質的な男女別の雇用管理が温存されて，雇用管理区分が間接差別の温床となっている。
43. さらに，雇用機会均等法第10条1項の規定に基づき定められた「労働者に対する性別を理由とする差別の禁止等に関する規定に定める事項に関し，事業主が適切に対処するための指針（2006年厚生労働省告示第614号）」における「直接差別」については，「雇用管理区分」ごとに雇用機会均等法違反の判断を行うと定めている。
44. これは，均等法制定前の男女別の雇用管理が「総合職」「一般職」等に形を変えたコース別人事管理を，指針における「雇用管理区分」であるとして，それを理由にした実質的な男女差別となる雇用管理を温存していることに他ならない。
45. 女性差別撤廃委員会は，上記総括所見において，この「雇用管理区分」が女性を差別するコース別制度の導入の余地を残しているかもしれない点に懸念を表明している。
46. したがって，間接差別については，均等法に間接差別の定義規定を設け，これを禁止し，改正均等法で禁止される間接差別を3つの要件に限定する厚生労働省

令を改め、例示とするとともに、別雇用管理区分ごとに均等法違反の判断を行うとの指針を削除することが必要である。

第2 男女共同参画について

1 勧告に盛り込むべき内容

47. 男女共同参画を実現するために、締約国は政治、行政、司法、教育・研究等あらゆる分野で女性の数を増やすための立法措置を伴った暫定的特別措置を採用すべきである。¹³

2 理由

48. 女性差別撤廃委員会が日本政府に対し、2009年8月に示した総括所見において、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を要請し¹⁴、その勧告の実施について日本政府へ2年以内の詳細な書面報告を求めたことに関して、当連合会は調査検討した結果を「女性差別撤廃委員会の最終見解に対するフォローアップに関する日本弁護士連合会報告書」として2011年7月に取りまとめ、同委員会に情報提供した。

49. 当連合会の調査検討の結果、日本の男女共同参画社会の実情は、女性の重要な意思決定過程への参画についてみると、行政、労働及び教育・研究の分野等いずれの分野でも男性と対等ではなく、女性の参画が極めて少ない。政府は、第3次男女共同参画基本計画においては意思決定過程に女性の参画を増進するために全体として「社会的のあらゆる分野において指導的地位に女性が占める割合を2020年までに、少なくとも30%程度に」という控えめな数値目標を引き続き掲げたが、分野ごとに設定した具体的な数値目標としては前記目標に達しない余りに低い数値目標を掲げるものや、数値目標を実現するための具体的施策を欠くもの、議員・議員候補者・公務員・教育・研究職・企業の部課長職等に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はあるが、法制度上の暫定的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にすぎず、個人や団体に対しては暫定的特別措置の導入を単に「要請」するに止め、女性差別撤廃条約2条(e)の解釈を誤り、個人・団体に対して政府が取り得る適切な措置を取っていない。

50. 政策決定の場での男女平等の確保に関しては、前回の社会権規約委員会¹⁵及び自由権規約委員会の総括所見¹⁶においても懸念と勧告が表明されたが、それらの勧告はいまだに十分活かされていない。

51. 意思決定過程への女性の参画の実情及び参画拡大のための暫定的特別措置に

関する詳細については、前掲「女性差別撤廃委員会の最終見解に対するフォローアップに関する日弁連報告書」を参照されたい。

第3 労働市場における女性の参画困難について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 労働市場における事実上の男女平等の実現を優先するべきである。
- (2) 妊娠・出産による女性の違法であるはずの解雇や雇い止めが横行しているが、これを防止する措置と、垂直的・水平的職務分離を撤廃し、性別に基づく男女間の賃金格差を是正するために、暫定的特別措置を含め、具体的措置を講じるべきである。¹⁷
- (3) 有効な実施と監視体制を整備し、法的支援や迅速な事案処理を含めて女性の救済手段へのアクセスを確立するとともに、官民双方の雇用の分野における、セクシュアルハラスメントを含む女性差別に対してさらなる効果的な制裁措置を設けるべきである。¹⁸

2 理由

- (1) 女性差別撤廃委員会は、第6回報告書審査において、「明白な男女間の水平的・垂直的職務分離に反映されている、労働市場における女性の不利な状況について依然として懸念を有する。委員会は、とりわけ、男女雇用機会均等法に基づく行政ガイドラインの「雇用管理区分」が、女性を差別するコース別制度を導入する余地を雇用主に与えているかもしれないと懸念している。また、委員会は性別に基づく賃金格差が、フルタイムの労働者の間では時間当たり賃金で32.2%と非常に大きく、パートタイム労働者の間ではこの性別に基づく賃金格差がさらに大きいという現状が根強く続いていること、有期雇用及びパートタイム雇用の多数を女性労働者が占めていること、並びに妊娠・出産を理由に女性が違法な解雇がされていることについて懸念する。また、委員会は現行の労働法の不十分な保護及び制裁措置についても、懸念を表明する。委員会は特に、本条約及びILO100号条約に沿った同一労働及び同一価値の労働に対する同一報酬の原則と認識できる条項が、労働基準法にないことを懸念する。また、委員会は職場でのセクシュアルハラスメントが横行していること、及びセクシュアルハラスメントを防止できなかった企業を特定する措置が法律に盛り込まれているが、違反企業名の公開以外に法令遵守を強化するための制裁措置が設けられていないことに懸念を表明する。さらに、委員会は、雇用問題に関する法的手続きが長期に渡ることを懸念する。これは、女性にとって受

け入れがたく、また、本条約第2条(c)に規定されている法廷における救済を妨げるものである。」との懸念を示したが、約3年が経過した現在も、ほぼ改善が見られない。

(2) 2011年度内閣府男女共同参画局調査によると、全体として政策・方針決定過程への女性の参画の拡大は改善傾向ではあるが、増加幅は小さい。国会議員に占める女性の割合は、平成23年12月現在、衆議院10.9%（前回は10.9%）、参議院18.6%（前回は18.2%）。国家公務員の管理職に占める女性の割合は、平成22年1月現在、2.4%（前回は2.2%）。民間企業の管理職の割合（課長相当職）は平成22年において7.0%（前回は7.2%）である。司法分野における女性割合は、平成23年現在、検察官14.1%（前回は13.6%）、裁判官17.0%（前回は16.5%）、弁護士16.9%（前回は16.3%）である。医師、歯科医師における女性割合は、平成22年で医師18.9%（前回は18.1%）、歯科医師20.8%（前回は19.9%）である。研究者に占める女性の割合は、平成23年で13.8%（前回は13.6%）。

(3) 女性パートタイム労働者の比率、賃金等

52. 女性の雇用者数および雇用者総数に占める女性割合は増加傾向にあり、2010年が2329万人、42.7%（5462万人）である。

53. しかし、賃金水準は低く、男性一般労働者を100とした場合、全女性労働者は60程度、女性パートタイム労働者に限ると45前後という極めて低い水準で推移している。男女間賃金格差は深刻であり、むしろ近年格差が拡大していることが判明している。

54. 賃金格差を含む雇用における女性に対する事実上の差別の背景には、非正規雇用の増大がある。女性労働者の内、非正規雇用の占める割合は、1985年に31.9%（パート・アルバイトが28.4%、派遣社員、契約社員、嘱託、及びその他が3.5%、正規雇用が68.1%）であったが、2010年には53.8%（パート・アルバイトが41.2%、派遣社員、契約社員、嘱託、及びその他が12.6%、正規雇用が46.2%）にまで上昇しており、今や過半数を占めている。また、女性労働が家計補助的であるとして賃金設定されてきたことの影響が残っている。

55. そして、非正規労働者に対する均等待遇の保障は法律上まったく確立されていない。短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律は、厳格な要件を満たしたパートタイム労働者への差別的取扱いを禁止しているだけで、ほとんどのパートタイム労働者には適用がなく、他の非正規雇用形態の労働者については、法律上、

正規雇用労働者との均等待遇は何ら保障されていない。

56. 第3次男女共同参画基本計画には、男女賃金格差の解消及び女性の非正規就労率の低減化に関する数値目標とタイムテーブルを明記した目標設定はない。正規労働者を増加させるための雇用戦略、非正規労働者の均等待遇確保のための法改正、コース別雇用管理制度を含む間接差別の全面禁止等も、いずれも盛り込まれていない。

57. なお、2010年5月、厚生労働省はパート労働者に関する「職務分析・職務評価実施マニュアル」を作成・公表した。しかし、これは、比較対象が極めて限定されており、客観的な職務分析・職務評価実施としては極めて不完全・不十分であり、格差を合理化する効果をもたらす危険がある。

58. 数値目標の設定、実効的なインセンティブの付与、男女間格差の公表、抜本的な措置の提起、法改正等が必要である。

(4) 2009年度の都道府県労働局雇用均等室への相談件数は23,301件であり、セクシュアルハラスメントが最も多く11,898件と全体の5割を超え、次いで妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いが3,654件である。また、このような違法な取扱いのほかに、就労継続の環境にないため、自発的な退職を含めて、出産前後を機に62%が退職しており(2005年実績)、女性の就労継続のための環境整備が課題である。

(5) 均等法第11条(職場における性的な言動に起因する問題に関する雇用管理上の措置)について、セクシュアルハラスメントの定義に「性別役割分担意識に基づく言動」を加えとともに、政府から独立した性差別救済委員会を都道府県単位で設置し、救済の対象にセクシュアルハラスメントを含め、義務違反によって雇用者への入札制限や納付金の面での制裁等も検討されるべきである。

(6) リスト・オブ・イシューズ5に対する回答

59. 日本のパートタイム労働者の比率は、2006年では17.6%であり、OECD平均よりも高いものの、国際的には平均的な水準であるが、男女間の差が大きく、2006年では男性が8.7%、女性が30.5%となっている。

60. 性別による給料格差については、依然として7割程度を推移している。

61. 均等法での差別案件については、雇用均等室への男女雇用機会均等法に関する相談件数は、2011年度に23,303件で、最も多いのが「第11条関係(セクシュアルハラスメント)」で12,228件、次いで多いのが「第9条関係(婚姻、妊娠・出産等を理由とする不利益取扱い)」で3,429件、「第12条、13条関係(母性健康管理)」で3,169件となっている。

62. 主な問題点として、事実上の性別による人事システムコース、女性の労働率の

低さ、とりわけ第1子妊娠後に女性が就業を継続する割合の低さ（38%）、仕事との両立困難（第7条参照）、税と社会保障における片稼ぎ世帯の優遇、父親の家事参加の低さ、ケアサービス等の社会サービス化の遅れがある。

第4 女性の地位向上のための国内本部機構（現行の内閣府男女共同参画局）の機能と権限強化について

1 勧告に盛り込むべき内容¹⁹

63. 女性差別撤廃委員会の第6回日本政府報告書審査の総括所見第26項の勧告²⁰を踏まえて、その実現に努力すべきである。

2 理由

64. 政府は、「男女共同参画社会の実現は、女性にとっても男性にとっても生きやすい社会を作ることであり、政府一体となり取り組むべき最重要課題である」としている。しかし、実際に政府がこれを最重要の政策課題としているのかという点については、重大な疑問がある。女性の地位向上のための十分な機能と権限を持つ組織は、いまだ存在しない。

65. 政府は、内閣府に「男女共同参画局」を置き、かつ「男女共同参画担当大臣」を置いているが、「男女共同参画局」は人員・権限・予算ともに余りに弱い弱であり、「男女共同参画担当大臣」は多くの場合、兼任であり、十分な理解と意欲を有する大臣が就任するとは限らない。また、「男女共同参画連携会議」は、政府による一方通行の宣伝媒体に留まっている。女性差別撤廃委員会の第6回日本政府報告書審査の総括所見においても、「男女共同参画のための国内本部機構の事務局たる内閣府男女共同参画局が、その機能を遂行するための権限と応分の財源を持たないこと」についての懸念が示され（25項）、「様々な部門、特に少子化・男女共同参画担当大臣と男女共同参画局との間の権限や責務の明確化と連携の強化、及び財源や人材の充実によって、締約国が女性の地位向上のための国内本部機構をさらに強化すること」と勧告された（26項）。

第5 民法の婚姻規定（婚外子差別を含む）及び刑法，売春防止法の差別的規定の改廃について

1 民法の婚姻規定（婚外子差別を含む）

(1) 勧告に盛り込むべき内容

66. 民法の再婚禁止期間の廃止に限らず，その他の婚姻に関する女性に対する差別的な規定を改廃し，社会権規約，女性差別撤廃条約等の人権条約の締約国としての義務を果たし，国際社会に対し，誠実且つ真摯な対応を示すべきである。²¹

(2) 理由

67. 1996年2月の民法改正法律案要綱答申後，差別的家族法改正のための手続が進んでいない。政府はその理由として世論調査等を挙げるが，人権に関わる法改正につき，世論を理由にすべきではない。なお，夫婦同氏強制を改正しない立法不作為について，2011年2月14日には国家賠償請求訴訟が提起され，現在，係争中であるが，この訴訟において国は，女性差別撤廃条約は国に義務を課しているだけであり個人の権利を保障しておらず，国家賠償請求は認められない，自動執行性はないとの答弁に加え，最近，夫婦同氏強制を定める民法第750条は女性差別撤廃条約に違反するとはいえないと明言した。

68. 2009年に民主党に政権交代した直後，法務大臣及び男女共同参画担当大臣は，選択的夫婦別氏制の導入，婚外子の相続分差別規定の廃止等を内容とする法案提出の意向を示したが，これらの大臣も交代し，いまだに法案提出の予定はない。

69. また，この問題について政府報告書は国連の人権条約機関の勧告をまったく無視している。女性差別撤廃委員会から，2011年11月4日，日本政府は，①選択的夫婦別姓制を認めること，②婚外子相続分差別をなくす民法改正法案の採択について講じた措置，③女性のみ課せられている6か月の再婚禁止期間を廃止する規定の準備及びその採択について講じた措置に関して，1年以内に同委員会に追加的情報を提供するよう改めて勧告された。これに対し日本政府が2012年11月5日公表した「女子差別撤廃委員会の最終見解（CEDAW/CO/6）に対する日本政府コメントに係る追加的情報提供」は，現在に至るまで法律案を提出するに至っていない理由を「政府部内及び国民の間に様々な意見があるため」とし，「さらに国民的な議論を深める必要があるものと考えている」とした。しかし，日本政府が法改正の遅れの理由として世論等をあげることは，条約を批准した締約国の義務を正面から否定しているに等しく，容認できない。

2 刑法・売春防止法の差別的規定

(1) 勧告に盛り込むべき内容

① 締結国は、人工妊娠中絶を処罰する刑法墮胎罪を即時に廃止すべきである。

22

② 女性差別撤廃委員会の第6回日本政府報告書審査の総括所見39項の指摘²³を踏まえ、政府は、売買春について、「勧誘」を処罰することにより、事実上、売春当事者（そのほぼ大半が女性である）を処罰する売春防止法5条の改正を含め、どのような政策の見直しをするのか明示すべきである。²⁴

(2) 理由

70. 民法及び戸籍法における差別的法律のほかに、女性に対する差別的な法律として、

①人工妊娠中絶をした女性を処罰する刑法・墮胎罪規定（刑法第212条）及びその女性の中絶に関与した者を処罰する刑法第213条、第214条、②売春（性売買）を勧誘した女性を処罰する売春防止法第5条がある。

71. 女性差別撤廃条約第2条（g）は「女性に対する差別となる自国のすべての刑罰規定を廃止すること」と規定している。

72. しかし、日本では、人工妊娠中絶は刑法によって処罰される。刑法212条は「妊娠中の女子が薬物を用い、又はその他の方法により、墮胎したときは、一年以下の懲役に処する。」と規定している。女性差別撤廃委員会の第6回日本政府報告書審査の総括所見は、「委員会は、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ように締約国に勧告する」とした²⁵。また、あらゆる人が達成可能な最高水準の身体的、精神的健康を享受する権利についての人権理事会特別報告者、アナンド・グローバー氏は準備した中間報告書にて、健康権享受のために人工妊娠中絶を処罰する法律を「即時に」廃止することを勧告している²⁶。

73. また、売春防止法第5条は、「公衆の目にふれるような方法で、人を売春の相手方になるように勧誘すること」等を刑事罰の対象としているが、売春の買い手は処罰の対象とされていない。前記女性差別撤廃委員会総括所見では、「『売春防止法』において売春をした者が起訴の対象となる一方で、顧客が処罰を受けないことを懸念する。」との見解が示され、また、「買春の需要を抑制することも含め、買売春による女性の搾取を抑止する適切な方策を講じるよう要請する。また、売春に従事していた者の社会への再統合を支援する方策を実施し、買売春による搾取の犠牲となった女性・少女のための回復・経済エンパワーメント・プログラムを提供するよう強く要請する。」と指摘されている²⁷。

74. しかし、これらの問題や総括所見の指摘にもかかわらず、政府は、これらの法規や現状を何ら変革していない。第3次男女共同参画基本計画では、人工妊娠中絶について、「少子化の進展や科学技術の進歩等の中で、人工妊娠中絶・生殖補助医療に関する法制度等の在り方について、多様な国民の意見を踏まえ、検討が行われる必要がある、その議論に資するよう、必要に応じ実態の把握等を行う。」との言及がされているが、女性差別撤廃委員会は、日本政府に対して「委員会は、本条約の批准による締約国の義務は、世論調査の結果のみに依存するのではなく、本条約は締約国の国内法体制の一部であるのだから、本条約の規定に沿って国内法を整備するという義務にもとづくべきであることを指摘する。」と明確に指摘している²⁸。政府は相変わらず、「多様な国民の意見を踏まえ」との立場を固持しているが、この表現はまさしく政府による条約の履行の拒否と政治的意思の欠如以外の何物でもない。
75. 売買春は、政府は第3次男女共同参画基本計画において「売春防止法の見直しを含めて検討を行う」と記載するも、需要を抑止するための具体的な施策については記載していない。
76. このように日本政府は、人工妊娠中絶と売買春の規定を改善することへの消極的姿勢を示している。
77. この点、当連合会も、国際連合人権高等弁務官事務所が作成する日本に関する人権状況要約書のための文書による情報提供において「2009年の女性差別撤廃委員会の第6次日本報告審議総括所見では、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よう勧告がなされた。また、売春防止法にて、顧客は処罰されない一方、売春した者が起訴の対象となりうることについて懸念が示された。しかし、これらの女性に対する差別的法規については、政府における検討が皆無に等しいが、直ちにこれらの規定を改廃すべきである。」と強く改廃を求めて活動しているところである。

第6 マイノリティ女性について

1 勧告に盛り込むべき内容

78. 日本のマイノリティ女性の状況に関する情報、特に教育、雇用、健康、社会福祉、暴力被害について十分な統計調査をすべきである。アイヌ先住民族、被差別部落の人々、在日コリアン等の、マイノリティ女性の現状に関する包括的な調査研究をして、マイノリティ女性の権利促進のため具体的な施策を実施すべきである。

2 理由

79. 身分制度・先住民族同化政策・植民地主義の歴史は学校では十分教えられず、多くの人がある現在の繋がりを知らないのが現状であり、また、特にその集団に属する女性がどのような問題に直面しているのかは認識されていない。歴史的・社会的な要因によって不利益を被ってきたマイノリティの女性にどのような政策が必要かを明らかにするための、マイノリティの女性に関するデータ・統計の実施、それに基づく政策・立案が日本では欠如しており、女性政策や人権政策の中に含まれず、アイヌ・部落・在日朝鮮人女性の女性たちに関する政府統計は存在していない。
80. 女性差別撤廃委員会から日本政府への勧告（2009）では、マイノリティ女性について「51. 委員会は、社会全体及びコミュニティ内において、締約国のマイノリティ女性は性別や民族的出自に基づく複合差別に苦しんでおり、こうした状況について情報や統計データが不十分であることを遺憾に思う。委員会はさらに、マイノリティ女性の権利推進を図るために、各マイノリティ・グループに対する政策的枠組を含む積極的な施策が策定されていないことは遺憾である。委員会は、マイノリティ女性に対する差別を撤廃するため、政策的枠組の策定及び暫定的特別措置の導入を含む有効な措置を講じるよう締約国に要請する。委員会は、このためにこうした観点から、マイノリティ女性の代表を意思決定主体の一員として指名することを締約国に要請する。委員会は、日本におけるマイノリティ女性の状況に関する情報、特に教育、雇用、健康、社会福祉、暴力被害に関する情報を、次回報告に盛り込むことを求めた前回の要請（A/58/38、パラ366）を改めて表明する。この観点から、委員会は、アイヌの人々、同和地区の人々、在日韓国・朝鮮人、沖縄女性を含むマイノリティ女性の現状に関する包括的な調査を実施するよう締約国に求める。」と勧告されている。
81. しかし、日本の行政施策の中にはマイノリティ女性に関する記述や施策がなく、要請を行う政府窓口もない。2010年末に策定された男女共同参画第3次基本計画の中に、かろうじて「アイヌ」、「同和問題など」との記述がされたが、具体的な施策についての記載はない。

第7 性的少数者について

1 勧告に盛り込むべき内容

82. 性的指向と性自認に基づく差別をなくすための立法その他適切な措置をとるよう強く求める。

2 理由

83. 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が禁止もされていないため、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へ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。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。刑事施設への被収容者で性同一性障がいをもつものは、その性自認をより尊重した処遇がなされるべきである。
84. セクシュアルマイノリティの実態調査は困難であるが、自殺・エイズ予防に向けて政府への提言を行っている宝塚大学看護学部准教授の日高庸晴氏によると、「(日本) 国内における同性愛・両性愛の男性(以下、ゲイ・バイセクシュアル男性)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、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。

第8 性別による固定概念の克服について

1 勧告に盛り込むべき内容

85. 男女についての否定的な固定観念や性別役割への固執を解消すべく、以下の取組を行うべきである。
- (1) 否定的な性別固定観念に対し、意識啓発及び教育キャンペーンを通して、男女の役割と責任に関する固定的性別役割分担意識に捕らわれた態度を解消するための努力を一層強化し、積極的かつ持続的な対策をとること。
 - (2) 固定的性別役割分担意識を解消するために、あらゆる教科書及び教材の見直しを速やかに完了させること。²⁹
 - (3) 政府の職員が、女性の品位を下げ、女性を差別する家父長的仕組みを助長させるような侮辱的な発言をしないことを確保するよう、言葉による暴力への効果的な対策を取ること。

2 理由

86. 政府は、男女についての否定的な固定観念や、家族や社会における女性の役割

に関する考え方の固執を解消するための具体的な対応をとっていない。

87. 若年女性において、従来低下する一方であった性別役割分業意識（「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」）への賛成が増加傾向に転じたことは注目される。性別役割分業意識への賛成は、固定的な性別役割が女性の人権の行使及び享受を損なう恐れがあることを看過しているが、政府はこのような悪影響について認識を欠くため、その是正について果たすべき義務を履行していない。
88. 女性差別撤廃委員会は、前述の総括所見において、「締約国において、男女間の不平等が存在しているにもかかわらず、女性の人権の認識と促進に関する『反動』が報告されていること」、「家父長制に基づく考え方や日本の家庭・社会における男女の役割と責任に関する深く根付いた固定的性別役割分担意識が残っていること」、「こうした固定的性別役割分担意識の存続が、特にメディアや教科書・教材に反映されており、これらが教育における女性の伝統的な選択に影響を与え、家庭や家事の不平等な責任分担と助長し、ひいては、労働市場における女性の不利な立場や、政治的・公的活動や意思決定過程への女性の低い参画をもたらしていること」、「固定的性別役割分担意識にとらわれた姿勢が特にメディアに浸透しており、固定的性別役割分担意識に沿った男女の描写が頻繁に行われていることや、ポルノがメディアでますます浸透していること」、「過剰な女性の性的描写は、女性を性的対象とみなす規制の固定観念を強化し、女兒たちの自尊心を低下させ続けていること」、「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」に懸念を表明している。そして、「意識啓発及び教育キャンペーンを通して、男女の役割と責任に関する固定的性別役割分担意識にとらわれた態度を解消するための努力を一層強化し、積極的かつ持続的な対策をとること」、「マスメディアに、男女それぞれにふさわしいとみなされている役割や任務について社会的な変化を促進させるよう働きかけること」、「男女共同参画に関する問題について、あらゆるレベルの教職、カウンセリングスタッフへの教育および現職研修を強化すること、また固定的性別役割分担意識を解消するために、あらゆる教科書および教材の見直しを速やかに完了させること」、「政府の職員が、女性の品位を下げ、女性を差別する家父長的仕組みを助長させるような侮辱的な発言をしないことを確保するよう、言葉による暴力の犯罪化を含む対策をとること」、「メディアや広告におけるわいせつ文書等に立ち向かうための戦略を強化し、その実施状況の結果を次回報告に盛り込むこと」、「メディアの作品や報道に差別がなく、女兒や女性のポジティブなイメージを促進することを確保し、また、メディア界の経営者やその他の業界関係者の間での啓発を促進するための積極的な措置を取ること」を勧告している。

89. 政府は、これらの勧告を真摯に受け止め、否定的な性別固定観念や、性別役割への固執をを解消するための積極的かつ持続的な対策を取る必要がある。

Article 6 - Right to Work

- 1 この規約の締約国は、労働の権利を認めるものとし、この権利を保障するため適当な措置をとる。この権利には、すべての者が自由に選択し又は承諾する労働によって生計を立てる機会を得る権利を含む。
 - 2 この規約の締約国が1の権利の完全な実現を達成するためとる措置には、個人に対して基本的な政治的及び経済的自由を保障する条件の下で着実な経済的、社会的及び文化的発展を実現し並びに完全かつ生産的な雇用を達成するための技術及び職業の指導及び訓練に関する計画、政策及び方法を含む。
-

第1 非正規雇用について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 2012年8月、有期労働契約を一定限度で規制する初めての法律が制定された。しかし、労働契約は期間を定めずに締結されることが原則であり、有期労働契約が認められるのは合理的な理由のある例外的な場合に限られることを明確にすべきである。
- (2) 派遣労働者（人材派遣会社に雇用され賃金を支給されるが、別の会社に派遣されてそこで働く労働者）は、雇用主と仕事の指揮命令権者が異なるため、どちらの責任も曖昧になりやすい。直接雇用（雇用主の指揮命令の下で働く制度）の原則を推し進めるべきである。
- (3) 正規雇用労働者と、非正規雇用労働者（短時間労働者、有期契約労働者、派遣労働者等）との間において、同一価値労働同一賃金の原則や、均等待遇の原則が確立されておらず、非正規雇用労働者は賃金で生計を立てることが困難な状況である。この不平等を是正すべきである。

2 理由

(1) 非正規雇用の増大

90. 労働者全体における非正規雇用労働者（短時間労働者、有期雇用労働者、派遣労働者等）の割合は年々増加しており、1985年は16.4%、2000年は26.0%、2010年は34.3%である（総務省「労働力調査」）。今や、労働者の3分の1が非正規雇用である。
91. 非正規雇用労働者は、身分が不安定であるし、正規雇用労働者と同じ仕事をし

ているにもかかわらず、賃金その他の労働条件を低く抑えられている。2010年の平均を見ると、正社員・職員の平均月給が31万1500円であるのに対し、非正規社員・職員の平均月収は19万8100円である。(厚生労働省「賃金構造基本統計調査」平成22年)

(2) 非正規雇用に対する法規制

92. 2012年8月、有期労働契約を規制する初めての法律が制定された。内容としては、5年間の有期労働契約の終了後さらに労働者を雇用しようとするときは、労働者から申込みがあれば期間の定めがない労働契約になることや(有期契約から無期契約の転換)、判例で確立された雇止め制限法理の明文化(期間満了によって労働契約を終了するときは、一定の場合に、解雇と同じような基準でその有効性を判断すること)等、評価できる部分もある。しかし、一定期間の空白において、再度、有期雇用契約を締結すれば、5年の通算がリセットされるなどの例外もあり、その規制は十分ではない。
93. 派遣労働については、2012年3月8日、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」が改正された。①日雇派遣の原則禁止、②違法派遣の場合に、派遣先が派遣労働者に対して労働契約を申し込んだものとみなす(但し改正法施行の3年後に施行)等、一定の前進はあったが、派遣労働の不安定さが解消したわけではない。
94. 短時間労働については、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」の改正法が2008年(平成20年)4月1日に施行されたが、保護の対象となる短時間労働者(パートタイム労働者)の範囲が極めて限定されており、実際には短時間労働者の労働条件向上にあまり役に立たないとの批判があった。現在、再度の改正について議論がなされているが、短時間労働者が不当な低賃金や悪条件で働かされることがないように、法の適用範囲を広げるとともに、同一価値労働同一賃金の原則や均等待遇の原則をさらに具体化していくべきである。
95. また、短時間労働者は賃金が低く、社会保険料の負担が大きいため、社会保険に加入することをためらう者が多い。社会保障制度においても短時間労働者が不利にならないように制度の仕組みを考えるべきである。

第2 失業者対策について

1 勧告に盛り込むべき内容

96. 締約国は、失業についてのデータ及び失業者対策についてのデータについて、極めて狭い定義を採用しているが、定義や政策の対象を拡大すべきである。

2 理由

97. 日本では「完全失業者」とは、①仕事がなく調査週間中に少しも仕事をしなかった、②仕事があればすぐ就くことができる、③調査期間中に、仕事を探す活動や事業を始める準備をしていた（過去の求職活動の結果を待っている場合を含む）、という3条件を満たす者をいう。月末1週間のうち1時間でも働いて賃金を得た者、家事手伝いを行っている者、求職意欲を失い仕事に就くのを諦めた者（ニート等）、雇用調整助成金で企業内失業となっている者、不労所得が十分にあって働く意志・必要がない者等は、「完全失業者」ではなく、失業率の統計には現れない。
98. この定義を前提に、2010年では、女性127万人（4.6%）、男性207万人（5.4%）が完全失業者（率）である。
99. しかし、例えば、月末に1時間仕事をしたら有業者というのは実態に即しておらず、「家事手伝い」の中に相当数の無業者が含まれていると考えられ、また「ニート」の中にも一時的に就職をあきらめ求職活動をしていないだけで就職の意欲を完全に失ったのではない者も相当数含まれると考えられる。このような、いわゆる「隠れ失業者」を含めれば、実際の失業率は相当高いというべきである。
100. 求人倍率が低下し、無業者が増加し高卒で10%超、大卒で20%超となっており、若年失業者の増加が顕著であり、また、自発的離職者が多く、早期離職率が高いことが問題である。

第3 障がい者の雇用機会の均等確保について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 障がいのある人の保護的就労に対する労働者としての地位を確立すべきである。
- (2) あらゆる形態の雇用に係るすべての事項（募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む。）に関し、障がいを理由とする差別を禁止するべきである。
- (3) 職場において合理的配慮が障がい者に提供されることを確保するべきである。
- (4) 現行の障がい者雇用率制度の運用にあたり、国（厚生労働省）の非正規雇用でも常時雇用算入する扱いをやめるべきである。

2 理由

- (1) 障がいのある人の保護的就労の労働者性

101. 障がいのある人の就労の形態は一般就労と保護的就労とに区別され、前者は

労働者としての基本的人権が保障され労働基準法、最低賃金法など労働保護立法の対象とされるが、後者はそもそも労働者性が認められず、その地位は社会的保護の客体でしかない。

102. したがって、争議権や団体交渉権は認められず、最低賃金以下での就労を余儀なくされている。このような現状は、障がいのある人はその障がいの故に自らの労働によって収入を得て社会の一員として主体的に生きていく前提を奪われ、保護的環境の中でのみ生きることを余儀なくされていることになる。このような基本構造を改めることは、急務である。

(2) 差別禁止と合理的配慮

103. 募集・採用・雇用の継続・昇進や労働条件など雇用にかかるすべての事項において差別が禁止される。また障がい者に必要な合理的配慮は当然提供されなければならない。

(3) 雇用率制度と非正規雇用障がい者の算入

104. 障害者の雇用の促進等に関する法第38条は国及び地方公共団体の「常時勤務する職員」の採用を、同法第43条は一般事業主の「常時雇用する労働者」の雇用義務を定めている。「常時勤務（雇用）」ということからすれば、この「常時勤務する職員」及び「常時雇用する労働者」は正規職員ないし正規社員を指すと解すべきところ、厚生労働省は、事業主や行政機関に対し非正規雇用でよいとしている。国自身が、障がい者の常時雇用等を非正規雇用で足りるとすることは明らかに妥当ではない。

第4 日本国籍を有しない者の労働の権利について

1 勧告に盛り込むべき内容³⁰

(1) 締約国は、「公権力の行使または公の意思の形成への参画に携わる公務員」について日本国籍を就任要件としているが、日本国籍を有しない者が就任することにより実質的な職務遂行上の支障が生じる役職について法律で制限を定める場合を除き、広く日本国籍を有しない者を一般職国家公務員その他の公務員に採用し、かつ、採用した者について日本人と同様の昇進を認めるべきである。

(2) 最高裁判所は、民事調停委員及び家事調停委員並びに司法委員の採用について公権力の行使を理由として外国人を採用しないとの取扱いを改め、日本国籍の有無にかかわらず、等しく採用すべきである。

2 理由

(1) 公務員には、国家公務員と地方公務員があるが、公務員たる資格として日本

国籍を必要とする規定は、憲法上はもちろんのこと、国家公務員法、地方公務員法にもない。

しかし、国家公務員の場合、人事院規則が「日本の国籍を有しない者は、採用試験を受けることができない」とし、地方公務員の場合は、旧自治省が「公務員の当然の法理に照らして、地方公務員の職のうち公権力の行使又は地方公共団体の意思の形成への参画に携わるものについては、日本国籍を有しない者を任用することはできない。」とし、最高裁判所もこれを認めている。しかも実務では「公権力の行使又は地方公共団体の意思の形成への参画に携わるもの」の範囲が不合理に広く解釈されており、合理的理由なく、日本国籍を有しない者の公務就任権が侵害され、もしくは、公務員となった者について昇進差別が行われている。

- (2) 特に、民事及び家事調停委員は、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、合意に至るよう調整の役割を担うもので、そのうち、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、最高裁判所が任命し、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際、裁判所の補助者として、当事者の話し合いの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者である。
- (3) 調停委員に関する最高裁判所規則は、調停委員の任命資格について、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に必要な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満であること」とのみ定めて国籍の有無を問題とせず、司法委員の資格も同様に規定され、現に1974年1月から1988年3月までの間は、大阪弁護士会所属の中華民国国籍の張有忠弁護士が民事調停委員に採用された事実もある。しかしながら、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、以後、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名を調停委員として推薦したことに対して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。

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い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も

のと位置付けられており、まして国籍が問題となる余地はない。

- (4) 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。職業選択の自由、平等原則の観点からも、外国籍の調停委員や司法委員が日本国籍の調停委員や司法委員と平等に事件に関与できるとすることが当然の帰結である。
- (5) 公立小学校・中学校および高等学校の教員については、特別永住者等の日本国籍を有しない者も採用されているが、管理職への昇進が認められていない。このような公立学校の管理職についても、通常の生徒教育を担っている日本国籍を有しない教員が就任出来ないとする合理的理由はなく、法律上の根拠もない。

Article 7 - Right to Just and Favourable Conditions of Work

この規約の締約国は、すべての者が公正かつ良好な労働条件を享受する権利を有することを認める。この労働条件は、特に次のものを確保する労働条件とする。

- (a) すべての労働者に最小限度次のものを与える報酬
 - (i) 公正な賃金及びいかなる差別もない同一価値の労働についての同一報酬。特に、女子については、同一の労働についての同一報酬とともに男子が享受する労働条件に劣らない労働条件が保障されること。
 - (ii) 労働者及びその家族のこの規約に適合する相応な生活
- (b) 安全かつ健康的な作業条件
- (c) 前任及び能力以外のいかなる事由も考慮されることなく、すべての者がその雇用関係においてより高い過大な地位に昇進する均等な機会
- (d) 休息、余暇、労働時間の合理的な制限及び定期的な有給休暇並びに公の休日についての報酬

第1 家庭と仕事の調和について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 男女がワークライフバランスを持って豊かな生活を実現するために、その生活基盤となる労働の場において、同一価値労働同一賃金の実現、非正規・正規労働における賃金格差の是正、不安定雇用や長時間労働の解消を図る施策を実施するべきである。
- (2) 締約国が指針に掲げる男性の育児休業取得率2020年13%の目標により、この先10年20年経っても女性は家庭責任の重荷から解放されない。仕事と生活の調和が実現するよう、これまでの施策に加えた更なる施策が必要である。

31

- (3) 保育の料金を軽減する等経済的支援の充実を図るべきである。

2 理由

105. 「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」という考え方に反対する割合は年々増えている。男女合わせた割合で見ると、1979年には、「賛成」と「どちらかといえば賛成」（以下「賛成」）が計72.6%、「反対」と「どちらかといえば反対」（以下「反対」）が計20.4%であったが、2004年には反対が賛

成を上回り、2009年には賛成（35.9%）反対（55.1%）となった。性別にみると、女性は2002年に反対が5割を超えたが、男性は2009年に初めて反対が5割を超えた（男女共同参加社会に関する世論調査2009）。しかし、2009年の調査では、全体で賛成が4割近く、反対も4割近くと意見が拮抗しており、また、女性では20代で36.6%が賛成とネガティブなステレオタイプの改善はなかなか進んでいない。

106. もっとも、他国と比較すると、日本は男女ともに賛成する割合が最も高く、反対する割合が最も低い。賛成する理由は「子どもの成長にとって良いと思うから」とする割合が、男女ともに高い。また、「個人的にそうありたいと思うから」と回答する割合が、すべての年代で男性より女性が高いことには、留意すべきである。このように根強い性別役割分担を背景に、「仕事」「家庭生活」「地域・個人生活」のバランスは、希望通りには取れていない。

107. 政府は、2007年12月に「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」を策定し、2010年6月には経済界、労働界、地方公共団体の代表者、有識者、関係閣僚により構成する「仕事と生活の調和推進官民トップ会議」の合意の下で、前記憲章及び指針を改定し、「ディーセントワーク」の新概念を盛り込み、2020年に向けた数値目標も掲げた。また、この間、労働基準法、育児休業、介護休業等育児及び家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等の改正等の施策を進展させ、表彰の公表、機運上昇に向けた「カエル！ジャパン」キャンペーンを推進する等、積極的な取組を展開している。同憲章が仕事と生活の調和が実現した社会の姿として掲げる①就労による経済的自立が可能な社会、②健康で豊かな生活のために時間が確保できる社会、③多様な働き方・生きがいを選択できる社会は、人が家庭と仕事の調和を得て、生き生きと働き、家庭責任も果たし、自己啓発及び地域活動への参加ができるディーセントライフ（人間らしい生活）を実現する上で不可欠である。

108. しかし、現実の社会は、既に述べてきたように女性の低賃金、不安定雇用により、女性の貧困化も進み、女性の自立は極めて困難な状況にある。また、週労働時間60時間以上の雇用者の割合は10.8%、年次有給休暇の取得率は47.7%と男女ともに、ゆとりのない生活を送り、育児休業取得の男性取得率は1.72%、6歳未満時の子を持つ夫の育児・家事関連時間は一日あたり60分であり、依然として家庭責任は女性の肩にかかっている。男女ともに、とりわけ女性が働きながら家庭生活及び社会生活を豊かに過ごすためには、同一価値労働同一賃金の実現、非正規・正規労働における賃金格差の是正、不安定雇用や長時間労

働の解消，男性の育児・介護等への積極的参画に加えて，ケアの社会化として，保育・介護等の支援体制の整備及び保育料の軽減等経済的支援の充実等の支援の充実を図るべきである。

109. 人は衣食住が足りなければ生きていけないことは，2011年3月11日の震災・原発事故による，被災者の辛酸を極めた経験から，嫌と言うほど思い知らされたが，人が人間らしく生きるためには，衣食住が満たされることに加えて，仕事に生きがいを見出し，家族の一員として家庭責任を果たし，地域社会の一員として活動できる生活でなければならない。仕事と調和した生活を国民，特に困難を余儀なくされている女性が送れるよう，政府が官民一体となって，労働法制並びに，生活支援の基盤整備を図ることは喫緊の課題である。
110. なお，同一価値労働同一賃金の実現，非正規・正規労働における賃金格差の是正，不安定雇用や長時間労働の解消の問題については，条約6条及び7条の以下の意見及び理由を参照されたい。

第2 高齢者，最低賃金，労働災害について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 改正高年齢者雇用安定法に基づき，60歳以上の者でも希望すれば引き続き同一の職場で働き続けられるようにすべきである。
- (2) 最低賃金を引き上げ，生活保護費との逆転現象を解消すべきである。
- (3) 労働災害補償保険の適用範囲を広げ，労働者がその契約形態にかかわらず，労働により発生したけがや病気の補償を受けられるようにすべきである。

2 理由

- (1) 60歳を超える労働者の雇用確保について

111. 高年齢者等の雇用の安定等に関する法律は，定年の引き上げ，定年制の廃止，継続雇用制度（60歳を超えても働くことを希望する者を継続雇用する制度）の導入のいずれかを選択するよう，企業に義務づけている。しかし，多くの企業は継続雇用制度を選択し，しかもその場合に，継続雇用するかどうかを労使協定によって定めた基準で選別できたため，実際には，不合理な基準で再雇用が拒否される事例が相次いでいた。
112. 2012年8月29日にこの法律が改正され，2013年4月1日に施行される。この改正法によれば，継続雇用制度を選択した場合に，継続雇用するかどうかを選別する基準を設定することはできなくなる。
113. しかし，定年制（現行60歳）の引き上げを義務づけるものではないこと，

継続雇用制度の対象者を雇用する企業はグループ企業でもよいとされたこと、年金（報酬比例部分）の受給開始年齢に到達した以降の者については引き続き基準を利用することができるという12年間の経過措置が設けられたこと、また、企業がこの法律に違反した場合の効果が不明確であること等から、改正法が有効に機能するかどうかは疑問である。この法律が真に有効に機能し、60歳を超える労働者が引き続き安定雇用されるかどうか、注視する必要がある。

(2) 最低賃金の引き上げについて

114. 2008年7月に最低賃金法が改正され、最低賃金を定めるにあたっては労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護水準（最低生活基準）との整合性をはかるものとされた。

115. しかし、2012年度の最低賃金の全国平均は744円であり、最も高い東京でも837円である。1日8時間、月22日間働いたとしても、月額給与は14万7312円にしかない。一方で、生活保護による生活扶助費（最低生活基準）は、東京等の大都市における標準3人世帯（夫婦、子1人）で16万2170円である。（政府報告書第12表）。

116. 働いても生活保護水準を下回る賃金しか得られないことは問題であり、最低賃金の大幅な引き上げが必要である。

(3) 労働災害補償保険の適用範囲について

117. 政府報告書の第8表によれば、労働災害の発生件数に減少がみられるが、事故そのものが減っているという意味ではない。労働者災害補償保険（労災保険）の加入は、会社の義務であり、すべての労働者に適用がある。しかし、加入していない会社や、加入していても労働災害とせずに仕事と無関係の病気や怪我として処理される例もある。また、会社と請負契約や委託契約をして働く人は適用外であるため、会社は労働災害保険料の負担を避けるために、あえて雇用ではなく請負や委託契約で、労働者を働かせる例が増えている。よって、実際は労働災害であっても、統計に表れないものがあると思われる。

118. 2007年9月、厚生労働者は、自転車やバイクを用いて運送業を行う者について、「請負契約」という契約形式であっても、その労働実態から「労働者」と判断される場合があるとの通達を出している。建設業や運送業で、同じような実態があり、契約形式に関わらず、広く労働者性を認めて労災保険の適用範囲を広げるべきである。

第3 外国人について

1 外国人資格外就労者の労働問題

(1) 勧告に盛り込むべき内容

119. 就労資格を有しない外国人（在留資格のない外国人及び在留資格はあるが、就労資格を有しない外国人）で就労している外国人は、賃金の未払いなどがあっても、出入国管理局に通報されることを恐れて、不当な利益を得ようとする使用者と交渉することができず、また、日本人や就労資格のある外国人ならば当然利用できる労働基準監督署に申告をして指導などを受けることができない。締約国がこのような状態を知りながら、労働基準法の規定や労働基準監督署の役割などについて周知徹底せず放置していることは、労働条件の権利を規定した規約第7条、人権実現の義務を規定した規約第2条1に違反するので、早急に是正の措置を講じるべきである。³²

(2) 理由

120. 就労資格を有しない外国人であっても、日本国内法において過去の労働に対する賃金は当然保障される。しかし、資格外就労は禁止されており、これが当局に判明すると退去強制に繋がること等から、資格外就労の外国人は極めて弱い立場に立たされて、低賃金、長時間労働等劣悪な労働条件に甘んじ、労働基準法で定める時間外労働に対する割増賃金の支払いが受けられない、あるいは約束された賃金そのものが支払われないこともある。

121. このような場合、通常ならば労働基準法等違反として、労働基準監督署の指導等を受けることができるが、出入国管理及び難民認定法62条2項は、「国及び地方公共団体の職員は、その職務を遂行するに当って前項の外国人（退去強制事由があると思料される外国人）を知った時は、その旨を通報しなければならない」として公務員の通報義務を規定している。この点については、1989年10月31日基監発第41号（都道府県労働基準局長宛て労働省労働基準局監督課長通達）が、「申告等に対処する過程において、申告等に係る外国人労働者が不法就労であることが判明することがあり得るが、労働基準監督機関としては、まず、法違反の是正を図ることにより本人の労働基準関係法令上の権利の救済に努めることとし、原則として入管当局に対し、通報は行わないこととしている。」と定めているものの、このような労働基準監督当局の内部通達は広く知られていない。

122. また、雇用対策法改正（平成23年法律第26号）により、同法28条において、使用者は、外国人を雇い入れた場合又は雇用する外国人が離職した場合には、その者の氏名、在留資格、在留期間等を確認した上で、当該事項を厚生労働

大臣に届け出なければならぬと規定された結果、直接入国管理局に通報することを恐れることもあり、就労資格のない外国人労働者は、労働契約関係上対等である使用者との関係において、圧倒的に弱い立場におかれている。これらの結果、就労資格を有しない外国人は、労働基準法違反の状況があっても、労働基準監督署の指導などを受けることができず、劣悪な労働条件や賃金不払い等があっても泣き寝入りしているのが現状である。

123. 国はこのような状態を知りながら、労働基準法などの各規定、労働基準監督署による指導、労働基準関係の法令上の権利の救済を求める外国人については入管当局に通報しないことなどについて周知徹底していない。これは、労働条件についての権利を規定した規約第7条、締約国の人権実現の義務を規定した規約第2条1に反する。

2 外国人技能実習生の労働問題

(1) 勧告に盛り込むべき内容

124. 外国人技能実習制度は廃止し、これに代わる新たな制度を検討するにあたっては、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設した上、外国人の受け入れについて、その是非、その範囲等を十分に検討すべきである。また、この検討にあたっては、入国した外国人の労働基本権の保障と差別的取扱いの禁止などの人権を実質的に保障し、かつ、当該外国人が家族を伴って入国・在留することができるよう配慮する等、多民族多文化の共生する社会を構築するという観点から制度設計を行うべきである。

(2) 理由

① 外国人技能実習制度は、主に開発途上国から外国人を招いて、人材育成を行い、もって国際社会に貢献することを目的とする制度として1989年の入管法改正により在留資格「研修」が設けられたことに始まり、その後、2009年7月の同法改正によって在留資格「技能実習」として維持された制度であるが、技能実習生が実質的に低賃金労働者として不当・違法に搾取され、旅券や通帳等の強制保管や強制貯金等の悪質な人権侵害行為が横行している等の問題が顕在化し、国内外からの強い批判を受けている。

2011年4月から2012年3月の1年間において、労働時間中の事故や労働起因性の傷病その他の事由によって、技能実習生が死亡した事案が20件も発生するなど、他の就労資格を有する外国人又は労働者と比べて異常な数に及ぶ技能実習生の死亡事案が報告されている。

② 技能実習制度は、日本の技術の海外移転という名目上の制度目的のみが論じられ、非熟練労働者の受入れの是非が論じられないままに始まった。技術

習得のための技能実習という名目上の目的を掲げた制度では、技能実習を行う受入れ機関を特定して在留資格を付与し、技能実習の成果に応じて在留を認めるという制度枠組みから逃れることはできず、このような制度のあり方が根本的な労働者と受入れ機関との間の支配従属関係を生じさせてきた。したがって、非熟練労働者の受入れとの関係では、本制度を廃止し、日本の技術の海外移転や技術の習得といった形式上の目的をもった制度を廃止すべきである。その上で、非熟練労働者の受入れを目的とし、労使の対等な関係を維持しながら労働関係諸法令を実質的に適用しうる制度を創設するか否かを論じるべきである。また、非実務研修及び公的研修を行う純粋な研修制度はその本来の目的に沿って運用すべきである。

③ 技能実習制度を抜本的に見直して廃止し、研修制度を本来の目的に沿って運用するとすれば、非熟練労働者の受入れは、現状の制度下においてはできないこととなる。そこで、政府・産業界では、非熟練労働者を含めた外国人労働者を受け入れるか否か、受け入れる場合にはどのような範囲で、どのような方法により受け入れるのかが、検討課題となると思われる。この点については、非熟練労働者の受入れという観点から新たな在留資格を設けることについて、その是非及び範囲などを検討するべきであり、この検討にあたっては、技能実習制度が、国会での審議を経ずに法務大臣の告示によって創設されて運用されてきたことに鑑み、国会での議論を経て、法改正によって制度設計を行うべきである。また、その制度内容の検討にあたっては、単に非熟練労働者の確保という視点からのみではなく、外国人の人権を保障するという視点から制度設計を行うことが必要である。

④ 仮に非熟練労働者の受入れを認める場合には、外国人の人権の保障という観点からは、以下のような視点が必要になる。

ア 労働関係諸法令の完全な適用と認めるとともに、労働基本権及び労働関係諸法令に基づく権利が実効的に保障されるよう制度設計をするべきである。

イ 労働者の側に、転職の自由が保障される制度とするべきである。

ウ 送出し国の側に悪質なブローカーが介在する可能性を排除するための措置を十分に講じ、このために二国間協定等に基づき送出し国が送出し過程に責任をもつ制度なども検討されるべきである。

エ 労働基準法第6条が中間搾取を禁止している趣旨に鑑み、直接の使用者以外の団体を介在させる制度設計は採用すべきではない。

オ 国際人権（自由権）規約第23条、子どもの権利条約第9条、「すべての

移住労働者とその家族の権利保護に関する国際条約」などの人権諸条約の趣旨を考慮し、非熟練労働者の受入れにあたっては、家族がこれに同行して滞在することも認める方向で制度設計がなされるべきであり、政府には、多民族多文化の共生する社会の実現を目的として外国人に関する政策を統括する組織を設置し、必要な施策を推進することを合わせて進めるべきである。

Article 8 - Freedom of Association and Right to Strike

- 1 この規約の締約国は、次の権利を確保することを約束する。
 - (a) すべての者がその経済的及び社会的利益を増進し及び保護するため、労働組合を結成し及び当該労働組合の規則にのみ従うことを条件として自ら選択する労働組合に加入する権利。この権利の行使については、法律で定める制限であって国の安全若しくは公の秩序のため又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社会において必要なもの以外のいかなる制限も課することができない。
 - (b) 労働組合が国内の連合又は総連合を設立する権利及びこれらの連合又は総連合が国際的な労働組合団体を結成し又はこれに加入する権利
 - (c) 労働組合が、法律で定める制限であって国の安全若しくは公の秩序のため又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社会において必要なもの以外のいかなる制限も受けることなく、自由に活動する権利
 - (d) 同盟罷業をする権利。ただし、この権利は、各国の法律に従って行使されることを条件とする。
- 2 この条の規定は、軍隊若しくは警察の構成員又は公務員による1の権利の行使について合法的な制限を課することを妨げるものではない。
- 3 この条のいかなる規定も、結社の自由及び団結権の保護に関する千九百四十八年の国際労働機関の条約の締約国が、同条約に規定する保障を阻害するような立法措置を講ずること又は同条約に規定する保障を阻害するような方法により法律を適用することを許すものではない。

第1 労働組合について

1 勧告に盛り込むべき内容

125. 公務員に、可能な限り完全な団結権、団体交渉権、団体行動権を認めるべきであり、特に消防職員・刑務職員に団結権及び団体交渉権を認めるべきである。

2 理由

(1) 公務員に対する労働基本権の制限

	団結権	団体交渉権 協約締結権	争議権
--	-----	----------------	-----

国家 公務員	非現業職員	○	△	×	×
	うち自衛隊員, 警察職員, 海上保安庁職員, 刑事施設 職員	×	×	×	×
	国有林野, 特定独法及び 郵政公社職員	○	○	○	×
地方 公務員	非現業員	○	△	×	×
	うち警察職員及び消防 職員	×	×	×	×
	企業職員等	○	○	○	×

(2) ILO勧告

126. 2002年11月20日, ジュネーブで開かれた国際労働機関 (ILO) 理事会は, 刑事施設 (刑務所・拘置所) 職員の自主的な団体 (労働組合) を設立する権利を認めるよう勧告した「結社の自由委員会」の中間報告を採択した。この勧告は, 日本の公務員制度の全体に対して, 労働基本権保障の観点から厳しい勧告を行っているが, その冒頭で消防職員と刑務所職員について, ILO 87号, 98号条約に基づいて, 団結権を保障することを強く求めている。ILOによると, 刑務官の団結権は多くの国で認められており, むしろ刑務官の団結権が否定されている国は, カメルーン, マレーシア, メキシコ, ナイジェリア, パキスタン, スリランカ, スワジランド等少数にすぎない。

127. 日本政府は, 消防職員と刑務所職員について, ストライキの際の業務への影響を理由として, 団結権否定の理由を説明してきた。しかし, 団結権とストライキ権とは異なる。ILO条約は刑務所職員についてストライキ権を制限することを認めているが, 団結権を制限することは認めていない。国際的な人権基準に基づいて刑務所制度が改革されようとしているときに, 国際的な労働基準に基づく職員団体の結成権と交渉権を内容とする労働基本権の保障を確立すべきである。

(3) 国家公務員の給与引き下げについて

128. 公務員の団体行動権を剥奪することが合憲化される根拠として「人事院勧告」制度という代償措置があることが挙げられるが, 2012年度, 2013年度に, 国家公務員に対し, 人事院勧告を超えた減給がなされることとなった。

129. すなわち, 2012年2月29日, 「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」が成立し, 平均0.23%削減を求めた2011年度人事院勧告 (人

勸) を昨年4月に遡り実施した上で、2012及び2013年度に平均7.8%の給与削減をすることとなった。

130. 引き下げの理由は「我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性」ということであるが、人事院勧告を超えて給与削減が行われるのであれば、もはや「人事院勧告」制度があるのだから団体行動権がなくても労働者の権利は保障される、という説明はできないことになる。

Article 9 - Right to Social Security

この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。

第1 国内法における差別取扱い禁止規定（障がい者関係）について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 差別禁止法を制定し、早急に国連の障害者権利条約を批准すべきである。
- (2) 何が障がい者差別になるかについて、障がい者自身の声を踏まえ、労働、教育、移動、住宅、サービス、司法制度、参政権など個々の分野において具体的な事実整理を行い、公表すべきである。
- (3) 差別禁止法の実効性を担保するために、救済機関を同時に整備すべきである。

2 理由

(1) 差別禁止法制定の必要性

131. 障がい者を理由とした差別禁止は1990年アメリカにおいてADA (Americans with Disabilities Act) が制定されたのを期に世界に差別禁止の潮流が巻き起こり、障害者権利条約の採択、発効と進展した。
132. 日本政府は上記条約の採択に賛成したが、今なお批准していない。これは日本の障がい者自身が国内法の整備を前提としない批准に疑問を呈したことが背景になり、その意味で政府は国内法の内、権利条約の根幹に触れる国内法の改正・整備を早急に実現すべきであり、それは日本の国際社会における責務である。
133. 根幹となる国内法としては障害者基本法、障害者総合支援法、障害者差別禁止法の三法である。この内、障害者基本法及び障害者総合支援法は改正されたものの、内閣府に設置された障害者制度改革推進会議の骨格提言を骨抜きにした改正であり、障がい者自身にとって到底納得のいく内容ではない。
134. そして、最後の障害者差別禁止法は2013年の通常国会で審議される予定であるが、そのための上記推進会議において骨格提言がなされても政府案がどのような内容になるか危惧されるところである。しかし、障害者権利条約の批准をこれ以上先送りしないためにも障がい者の声を踏まえ早急な政治決着が望まれる。
- (2) 何が障がい者差別かについての具体的基準の明確化
135. 何が障がい者差別かについては、国連の障害者権利条約は「直接差別」「間接差別」「合理的配慮義務違反」の三つの類型を指摘しており、このすべてを含む内

容になっていなければならない、労働、教育、移動、住宅、サービス、司法制度、参政権等個々の分野において、障がい者自身の声を踏まえて個々の内容を確定していく必要がある。

136. 「合理的配慮義務」については、配慮義務を負う側の事情をも考慮し、折り合いの付けられる合理的な内容を摺合せする作業が必要となる。千葉県においては既に地域の各層の声を集約した差別禁止条例（障がいのある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例）を制定した経緯があり、これらの手法を参考に全国的にヒアリングを実施するなどして集約していく必要がある。

(3) 救済機関の設置

137. 差別禁止法の実効性を担保するためには、障がい者あるいは関係者から差別事案の通告があったときに、その事案を調査し、判断する機関の設置が必要である。現在障害者基本法には差別禁止条項は制定されているが、具体的な裁判規範性のある内容になっておらず、あくまで国の施策の方向を示したに過ぎず、差別禁止を明記し、救済機関を設置する必要がある。

第2 65歳以前の退職者に対する社会保障について

1 勧告に盛り込むべき内容

138. 定年制（60歳）の引き上げがなされない現状において、老齢基礎年金の受給開始年齢である65歳までの高齢者の所得を保障し、生活を安定させる措置を講じるべきである。

2 理由

139. 社会権規約委員会は、第2回日本政府報告書審査の際の総括所見で、「公的年金制度の受給適格年齢が60歳から65歳に段階的に引き上げられることから、締約国が、65歳以前に退職する者のために、社会保障の利益を保証す」べきであると勧告した。しかし、現状では、年金等の給付は原則として65歳からであり、60歳から支給されるのは老齢給付くらいのため、その金額は不十分であり、65歳以前の退職者は65歳以後の退職者と比べて、生活レベルの差が激しい。2009年12月付第3回政府報告書においても、その点の改善は報告されていない。

第3 低年金及び無年金問題について

1 勧告に盛り込むべき内容

140. 政府は、低年金及び無年金に対して、効果的な対策をすべきである。

2 理由

141. 日本の公的年金は国民皆年金制度であり、二階建て制度の一階部分である国民年金は、全居住者を加入対象としている。しかし、保険料未納等により受給要件を満たさない者は、無年金となる。加入期間が短い等の理由のために低年金となる者も多い。保険料の納付率低下により、将来の無年金者・低年金者は増加すると見込まれる。社会保険庁の納付記録による集計では、2004年4月時点で、老齢基礎年金の受給資格のない65歳以上の者は、約40万7千人（男性約17万2千人、女性約23万5千人）である。老齢基礎年金のみの受給権者（男性約239万人、女性約660万人）の月額分布を見ると、女性の33%が3～4万円となっており、男性に比べると低額受給者の多さがうかがえる。女性は基礎年金のみの受給者が多く、しかもその年金額が低い。

142. 短時間労働者には女性が多いことから、短時間労働者への厚生年金適用拡大は、女性の年金額の改善にもつながると考えられる。2012年8月に成立した法律により2016年より所定の要件を満たす非正規労働者にも厚生年金適用がなされることになったが、いまだにその範囲は不十分であり、無年金に対する抜本的な解決とはなっていない。

143. 日本政府が救済措置を取らなかったことにより現在無年金状態に置かれている高齢の在日朝鮮人の中でも、女性の比率が高いと推測される。

第4 年金をはじめとする所得格差の男女格差について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 最低年金を公的年金制度に導入するべきである。
- (2) 年金制度に存続する事実上の男女不平等を最大限可能な限り改善するべきである。

2 理由

(1) 公的年金制度は、20歳以上60歳未満のすべての国民に加入を義務付けているが、加入する年金制度は職業などによって異なる。その受給額は、老齢基礎年金は現役時代の加入期間により、老齢厚生年金や老齢共済年金（民間企業の労働者や公務員が加入）は現役時代の加入期間と平均標準報酬額（加入期間中の報酬額の平均額）によって異なる。

(2) 女性の年金受給者の平均年金額は84.4万円で、男性の181.7万円の46%にすぎない。受給額が100万円以下の者が7割以上を占め、年齢が上

がるごとにさらに低い50万円以下の者が増加する（2006年，年金受給者実態調査）。会社員を対象とする厚生年金の受給者でみると，男性の平均受給額が年間217万4710円であるのに対し，女性は127万2931円（2007年度データ）となっている。これは，現在，老齢年金を受給している世代の女性は，男性よりも勤続年数が短く，賃金も低い者が多いためである。現役時代の差別が年金額の格差を生じさせている。しかし，救済措置は何らとられていない。

- (3) 国民年金制度においては，40年間すべての期間の保険料を納付したとしても，老齢基礎年金（2011年現在年額78万8900円）はモデル高齢者世帯（夫婦ともに高齢者）の生活保護基準（月額約12～15万円）に及ばない。障害年金も低額である。また，保険料が高い，所得が低い等の理由により保険料を滞納したり（2007年度で36.1%），保険料を免除されたりする国民が増え（免除率は19%前後），高齢・障害・死亡を原因として稼働能力が減少，喪失しても，納付要件を満たさず無年金となったり，低年金となる者が増えている。

また，戦後，我が国では，年功序列・終身雇用制度のもとにおける男性正社員を一家の稼ぎ主とし，その賃金収入に依拠して，専業主婦である妻，子ども，高齢の親が同居する世帯が標準的な世帯とされてきた。それを前提に，国民年金制度においても，専業主婦である妻は，第3号被保険者という資格で保険料を負担せずに国民年金の被保険者となる制度が創出された。これにより，妻は企業で働いて高額な厚生年金保険料を負担するよりも，企業で働かず，または低賃金のパートなどで働くことによって，第3号被保険者の資格を保持する方が得であるという構造が生み出された。そうすると，65歳になった時に，夫は上乘せのある厚生老齢年金を受給できるが，妻は上乘せのない老齢基礎年金しか受給できない，という所得格差が生じる。また，妻が働いて厚生年金に加入していたとしても，男女間の賃金格差があることから，保険料及び受給できる厚生年金の額にも差が生じることになる。男女がともに均等待遇で働き，同じように年金制度に加入する構造にしていかなければ，年金における男女間格差は解消できない。

第5 外国人の恩給等について

1 勧告に盛り込むべき内容

144. 恩給及び戦傷病者戦没者遺族等援護法による給付について，かつて日本国軍

人として軍務に服し、戦後、母国の独立に伴い日本国籍を離脱した外国人に対して、日本国籍がないことを理由としてこれを給付しないことは、規約第9条、第2条2に違反するので、早急に是正すべきである。³³

2 理由

- (1) 第二次大戦においては、日本の植民地であった朝鮮出身者はその当時日本国籍を有するとされていた。これら朝鮮出身者の中には日本軍人として軍務に服した者もいたが、1952年4月28日に発効したサンフランシスコ平和条約による朝鮮の独立の結果、日本国籍を喪失したとされた。
- (2) 恩給法は、日本国籍の喪失は年金たる恩給権の消滅事由と規定していた。第二次大戦において日本軍人として従軍し負傷した大韓民国人が増加恩給に対する棄却処分取消を求めた事件で裁判所は、自国民援護条項である国籍条項は、援護の原資負担が国であること、自国民保護の責務が当該国家にあること及び恩給権の性質に照らして合理的であるとし、国際人権(社会権)規約第26条に違反するものではないとした(東地判1998年7月31日判例時報1657号43頁)が、この事案では社会権規約違反の主張はなされていない。
- (3) 戦傷病者戦没者遺族等援護法は、軍人軍属などの公務上の負傷もしくは疾病又は死亡に関し、国家補償の精神に基づき軍人軍属などであった者またはこれらの者の遺族を援護することを目的とするものであり、恩給法と同様国籍条項があり、日本国籍を喪失した者には支給されない。これについてもいくつか裁判例があるが、いずれも最終的には違法ではないとしている(大地判1995年10月11日他)が、大高判1999年9月10日は社会権規約に定める平等原則は合理的理由による区別を禁止するものではないとし、大高判1999年10月15日は、自由権規約人権委員会が一般的意見18で自由権規約第26条の差別禁止の保障は同規約上に定められた権利に限定されないとしている点について、社会権規約の権利と自由権規約の権利は同等に考えることができなるとし、さらに自由権規約人権委員会及び社会権規約委員会の意見は日本の裁判所の自由権規約及び社会権規約についての解釈を法的に拘束するものではないとした。
- (4) 恩給法による恩給は、公務に対する対価とみるべきであり、公務ののちの国籍変更はその給付とは関係がない。自由権規約人権委員会は1993年11月第3回日本政府報告書の審査にあたって発したコメントにおいて、「旧日本軍において軍務についたが、もはや日本国籍を有していない韓国・朝鮮や台湾の出身者は、その恩給に関して差別されている。」と明確に指摘している。報告書戦傷病者戦没者遺族等援護法は、上述したように国家補償の観点から援護を行な

うものであるから、やはり受給者の国籍変更はその給付とは関係がない。このような各法規の規定及びこれにもとづいて戦後国籍離脱をした者にこれらの給付を行わないとの扱いは、規約第9条、第2条2に違反する。

第6 外国人と国民健康保険について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 1986年4月1日現在で60歳を超えている在日韓国・朝鮮人などに老齢福祉年金が給付されない取扱いは規約第9条、第2条2に違反する。締約国は国民年金制度創設時に50歳を超えていた日本国民に老齢福祉年金を支給したように、上記在日韓国・朝鮮人などに老齢福祉年金を支給すべきである。
- (2) 1982年1月1日時点で20歳を超えている在日韓国・朝鮮人などである障がい者に障害福祉年金が支給されない取扱いは、規約第9条、第2条2に違反する。締約国は国民年金制度創設時に20歳を超えていた日本国民の障がい者に障害福祉年金を支給したように、上記在日韓国・朝鮮人などである障がい者に障害福祉年金を支給すべきである。

2 理由

- (1) 第3回政府報告書は、一般規定に関するコメントにおいて、第2回政府報告書第1部2を引用するにとどめその他の報告をしていない。第2回政府報告書第1部2においては、国民年金において国籍要件が撤廃されていると記述しながら、どのような外国人が国民年金に加入できるのか、加入の場合に日本人と同様の取扱いを受けることができるのか、といった問題については何ら報告していない。
 - (2) 日本政府は、国民年金制度を開始した1959年11月1日の時点で35歳を越えている者に対しては、60歳までの間に、老齢年金受給資格が生じる被保険者期間25年を満たすことができないので、資格期間の短縮措置をとった。また、1961年4月1日の時点で50歳を越えている者に対しては、国民年金に加入しなくても70歳から老齢福祉年金を支給することとする措置をとり、日本国民については無年金者を発生させないような措置を講じた。同様の措置は沖縄が日本に復帰した際、沖縄の住民に対しても実施されている。
- 3 ところが国籍要件が撤廃された際には、25年間の被保険者期間を満たすことができない永住資格または定住資格を持つ外国人が存在したが、それらの外国人に対しては期間短縮の措置がとられなかったことから、事実上多数の外国人が国民年金制度に加入できないでいる。

第7 失業者に対する社会保障について

1 勧告に盛り込むべき内容

145. 失業者が生活困窮に陥ることなく、速やかに次の職へ移行できるように就労支援・社会保障制度を充実させるべきである。

2 理由

146. 失業者は、失業時の生活保障が十分に確保されてはじめて、次の人間らしい労働に就くことができる。そこで、まず、失業時の生活保障制度である雇用保険制度について、抜本的な改正が必要である。具体的には、被保険者の範囲を拡大するとともに被保険者とならないような雇用形態をあくまで例外として厳しく限定すること、失業給付の受給要件を緩和すること、失業給付の給付額や給付期間を拡大すること等によって、失業時の生活保障を確保するようにしなければならない。

147. そして、雇用保険に加入できない新卒未就労者や自営業廃業者等や雇用保険の受給資格を喪失した失業者が生活に困窮し、不本意な就労を余儀なくされることのないよう就労支援制度と併せて生活費・住居費等を支給する稼働年齢層を対象とした失業扶助制度を設けるべきである。

148. また、求職者が早期に労働市場に参入するためには、各人の求職活動だけでは限界があるので、国による求職者本位の職業紹介制度や就労支援制度、さらには利用しやすく効果の高い職業教育・職業訓練制度が確立されなければならない。

149. 現在、失業者に対して「第二のセーフティネット」とよばれる支援策が講じられているが（なお、その一部は求職者支援法に引き継がれた）、利用の要件が厳しい、窓口が地方自治体や社会福祉協議会等に分かれていてわかりにくい、給付制でなく貸付制のものは結局返済できずに「借金」を抱えて生活保護利用へ移行することとなる等の問題点がある。

Article 10 - Right to Family

この規約の締約国は、次のことを認める。

- 1 できる限り広範な保護及び援助が、社会の自然かつ基礎的な単位である家族に対し、特に、家族の形成のために並びに扶養児童の養育及び教育について責任を有する間に、

与えられるべきである。婚姻は、両当事者の自由な合意に基づいて成立するものでなければならない。

- 2 産前産後の合理的な期間においては、特別な保護が母親に与えられるべきである。働いている母親には、その期間において、有給休暇又は相当な社会保障給付を伴う休暇が与えられるべきである。
- 3 保護及び援助のための特別な措置が、出生の他の事情を理由とするいかなる差別もなく、すべての児童及び年少者のためにとられるべきである。児童及び年少者は、経済的及び社会的な搾取から保護されるべきである。児童及び年少者を、その精神若しくは健康に有害であり、その生命に危険があり又はその正常な発育を妨げるおそれのある労働に使用することは、法律で処罰すべきである。また、国は年齢による制限を定め、その年齢に達しない児童を賃金を支払って使用することを法律で禁止しかつ処罰すべきである。

第1 女性に対する暴力について

1 女性に対する性暴力

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- 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。

- 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。

(2) 理由

- ① 日本の性犯罪については、実体法規定、手続法、被害者保護等について多くの課題があり、加害者が的確に処罰されず、被害者の救済も不十分である。前回の社会権規約委員会の総括所見において、女性に対する暴力全般について国内法を厳格に適用し、そのような犯罪の責任を有する者に対し効果的な制裁を実施することが勧告されたが、いまだにその大半が刑事裁判の対象にならず、暗数のままでいるのが実態である。

② 性犯罪の実体法(刑法を中心に)の問題点について

150. 女性差別撤廃委員会は、2009年の定期報告書審査において、性暴力犯罪が告訴によってのみ起訴されること、今なお道徳に反する犯罪とみなされていること、強姦の刑事罰が軽いままであること、近親姦や婚姻内強姦が刑法上の犯罪として明示的に定義されていないことに、引き続き懸念を示し、被害者の告訴を訴追要件とすることを刑法から削除すること、身体の安全及び一体性への女性の権利を侵害する犯罪として性犯罪を定義すること、強姦罪の刑罰を引き上げること、近親姦を犯罪として規定することを要請した。同委員会は、第4回及び第5回審査の総括所見においても、強姦に対する処罰が相対的に軽いこと、近親姦が刑法に犯罪として明示的に規定がないことへの懸念を示し、強姦に対する刑罰を重くすること、近親姦を個別の犯罪として刑法上に規定すること、委員会の一般的勧告19に沿った政策を実施することを強く促すことを求めたが、日本政府はこれらの課題を次の定期報告書審査まで放置していた。

151. その間の2008年の自由権規約委員会の報告書審査の総括所見は、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示し、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と勧告している。さらに、同委員会は、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し、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とした。

152. 同様に、日本では2004年、子どもの権利委員会は、定期報告書審査において、性交同意最低年齢（13歳）が低いこと、刑法が、男性による女性に対する行為としての強姦罪の狭い定義を維持していることについて懸念を示し、性交同意最低年齢を引き上げることや、少年と少女との等しい保護を確保するために、性的搾取や虐待に関する法制度を改正することを勧告した。

153. しかし、2004年に集団強姦罪の制定がなされたに過ぎない。2010年に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画には、刑法の構成要件の見直しを「検討する」と記載され、政府が設置した女性に対する暴力に関する専門調査会の2011年報告にも同様の指摘はあるが、具体的な構成要件の見直しは進んでいない。

154. また、自由権規約委員会は、第4回報告書審査において、「日本の裁判所が、性交の強要を含む家庭内暴力が結婚生活の通常範囲と考えているように思われることについて困惑している。」と懸念を示し、女性差別撤廃委員会は、「配偶者強姦が明示的に犯罪として定義されていないことを引き続き懸念する」と勧告している。この点について、刑法の条文では婚姻の場合の例外を認めていないが、実務上は、婚姻関係が破綻している場合等、特別な場合を除き、起訴されていないのが実情である。

155. 強姦罪（刑法177条）の構成要件としての「暴行又は脅迫」は、被害者の抗拒を著しく困難ならしめる程度」のものをいうとの最高裁の解釈が定着している。上記の構成要件と解釈では被害者の意思に反した性的侵害を処罰することができず、強姦罪の成立の範囲が狭すぎるという批判がある。

(3) 手続について

156. 刑事訴訟における性犯罪被害者の保護についても、例えば、自由権規約委員会は、性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ことについて懸念を示し、抵抗したことを被害者に証明させる負担を取り除き、強姦や他の性暴力犯罪を職権で起訴するべきと勧告した。

157. また、2010年に行われた、「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書」第12条1に基づき締約国から提出された報告書の審査では、子どもの権利委員会は、刑事司法手続において児童被害者及び証人の権利及び利益を保護するためにとられている措置を評価したものの、

被害者等が、刑事手続及び司法手続全体を通じて十分な支援及び援助を受けていないこと、特に、児童が証言を要求される回数を制限するための公式な取り決めが十分でないこと、及び、口頭での証言に代えて録画による証言が刑事手続において認められていないことに懸念を示し、繰り返し証言するよう求められることによって児童がさらなるトラウマを受けることがないようにするため、当該分野の専門家と協議しながら、証人となる被害者の児童に支援及び援助を提供するための手続を緊急に見直すとともに、この目的のため、当該手続において口頭での証言ではなく録画による証言を使用することを検討することを勧告した。

158. この点、被害者対応については、2010年の第3次男女共同参画基本計画においては、刑事裁判手続における被害者等に関する情報の秘匿制度等、現行制度の適切な運用を徹底するとの記載にとどまり、法改正については触れられておらず、また、そのような政府の計画も十分な効果を上げていない。第2次犯罪被害者等基本計画においても、性犯罪被害者の保護については記載されているが、同様に、法改正については触れられておらず、また、そのような政府の計画も十分な効果を上げていない。また、医療機関で採取した、性犯罪の医学的証拠についても、捜査機関が採取に関与しない場合には証拠能力が認められないという問題があり、立法的解決が待たれている。

(4) その他の問題点

159. 被害者の6～7割はどこにも誰にも相談できない。

160. 自由権規約委員会は、性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ことへの懸念を示し、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も導入すべきであると勧告している。

161. 拷問禁止委員会の総括所見は、性的及びジェンダーに基づく違反の根源にある差別的要因を是正するために教育を提供し、不処罰の防止に向けた措置も含め、被害者に対するリハビリテーションを提供するための措置を締約国がとることを勧告し、締約国は、家庭内暴力及びジェンダーに基づく暴力を含む性暴力及び女性に対する暴力を撲滅するための予防措置を採り、責任を有する者を訴追するため、拷問や不当な取扱いがあったとのすべての申立について、迅速かつ中立的に捜査すべきであると勧告した。また同委員会は、被害者の権利及びニーズをより意識するよう法執行機関職員及び司法関係者に向けた研修計画を実施し、専用の警察部隊を設置し、特に避難所、保護施設及び社会心理面での支援を含む被害者へのよりよい保護及び適切なケアを提供するよう、締約国に促し、軍事基地に駐留する外国軍人から被害を受けた者を含め、すべての被害者が司法手続において

補償を請求できるよう確保すべきであると勧告している。162. この点について、政府が、2011年に2か月間の限定であるが、性暴力及びDVについての電話相談等事業を実施したことは評価できる。しかし、事業自体に継続性がなく、医療機関や警察との連携が不備であり、長期的な被害者支援も欠如している。

163. また、被害者がさまざまな機関を訪問し、何度も事情を尋ねられることを回避すべくワンストップサービスの設置が進んでいないことが、2010年の第3次男女共同参画基本計画や、政府によって設置された女性に対する暴力に関する専門調査会からの報告においても課題として提示されているが、その後設置されたのは全国で1件のみであり、いまだ実現は図られていない。

2 セクシュアルハラスメント

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 雇用機会均等法を改正して、明確なセクシュアルハラスメント禁止規定を設けるべきである。³⁴
- ② 被害者の救済のための制度の整備を行い、迅速適正な救済のための機関を創設し、救済制度の整備充実を図るべきである。³⁵
- ③ 職場、教育、医療、福祉施設など、スポーツ分野も含め社会のあらゆる分野におけるセクシュアルハラスメントについて全国的な実態把握を早急にすべきである。
- ④ 国または地方公共団体において、各学校に対して、セクシュアルハラスメント苦情処理窓口の設置及び教職員を対象とした研修などの対策を講じるよう指導していくとともに、学校及び社会教育にて、男女平等を進める人権教育を実施すること。

(2) 理由

- ① 2011年度の都道府県労働局雇用均等室への雇用機会均等法関係の相談23,303件数のうち、52.5%はセクシュアルハラスメントに関する事案である。しかも、セクシュアルハラスメントの被害は職場に限らず、教育・医療・社会福祉施設やスポーツ分野など、社会のあらゆる分野に蔓延している。

- ② 日本には、セクシュアルハラスメントを明確に禁止する規定がない。

雇用機会均等法が規定する紛争解決方法は、都道府県労働局長による助言指導勧告、調停制度、厚生労働大臣による助言指導勧告、厚生労働大臣の勧告に従わない企業名の公表及び報告過怠ないし虚偽報告に対する罰則に留まっている。

強姦罪、強制猥褻罪などの刑法犯に該当する場合には刑事罰が科されるが、

刑法犯に該当しない限り、セクシュアルハラスメントそれ自体では加害者は処罰されない。しかも、実際に処罰されるのはごく一部である。それは、周囲からの偏見や加害者からの復讐を恐れて被害者が告訴をしない事案が多いこと、告訴をしても捜査機関の予断や偏見のため起訴されないことがあること、加害者の刑事裁判においても被害者保護が徹底されず、かつ裁判官や弁護人を含めた偏見にさらされることが多いことなどが理由である。

また、裁判上、加害者に対する損害賠償請求など民事的責任の追及については、訴訟の長期化、賠償額の低さ、立証の困難さ等の問題があり、裁判によっても被害者の救済にならない場合が多く、被害者は泣き寝入りを余儀なくされるばかりか、ほとんど加害行為者への制裁にもなっていない。

- ③ セクシュアルハラスメントは、社会のあらゆる場における男女の不平等と力関係の差を背景に起こりうるものであるから、その除去のためには男女平等を内容とする学校及び社会教育における人権教育プログラムが必要である。

しかし、実態はかかる教育は不十分であり、むしろ、2000年を前後する頃から、家庭科教科書や性教育、混合名簿などに対してバッシングが顕著に行われるようになり、人々の生活を大切に、個人を尊重することを学ぶことは難しくなっている。

3 「慰安婦」問題

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 締約国は早急に韓国政府を始めとする「慰安婦」問題の被害当事国と話し合い、一日でも早く法的責任を認めるべきである。
- ② 締約国は、一日でも早く、被害者救済のための立法を行い、被害者に対して謝罪し、人としての尊厳の回復措置と金銭賠償をなし、真相の解明のための調査機関の設置等により法的責任を果たし、国連人権諸機関の信頼を回復すべきである。

(2) 理由

164. 第3回政府報告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勧告に反論し、人権理事会勧告18³⁶の受け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³⁷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は、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³⁸。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、日本政府は、改組された国連人権理事会の理事国に自ら立候補し、世界の人権保障の模範となるこ

と、及び人権に関する国際条約等を率先遵守することを国際的に公約した。この日本政府の立場からみても、女性への差別や暴力を根絶しようとしている国際社会において、日本政府がこの問題の最終的解決を図ることは絶対に避けて通れない課題である。

165. 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問題について、韓国政府が日本と外交交渉しないのは「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1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、日本側の積極的な対応が必要との考えを伝えた。ところが、報道によれば、日本側は「法的に解決済みだ」として協議に応じない方針を示したという。

166. また、同年12月17日、韓国の李明博大統領が来日し、18日の首脳会談において、慰安婦問題解決のために真の勇気が必要であると述べて解決を強く求めた。これに対し、野田佳彦内閣総理大臣は、法的に解決済みとする日本政府の立場を伝え、同時に「これからも人道的な見地から知恵を絞っていきたい」と述べた。

167. なお、当連合会と大韓弁護士協会は、2010年12月に「日本軍『慰安婦』問題の最終的解決に関する提言」を共同で取りまとめ、日本政府に対し、①被害者救済のための立法を行うこと、②慰安婦問題を徹底究明するため、調査機関を設けるなどの措置をとること、③教育・広報等を通じて、この問題の真相が社会に広く定着するよう配慮すること、を求めた。これを機に、日本政府は早急に韓国政府等と話し合い、一日でも早く法的責任を認めるとともに、政府は、一日でも早く、被害者救済のための立法を行い、被害者に対して謝罪し、人としての尊厳の回復措置と金銭賠償をなし、真相の解明のための調査機関の設置等により法的責任を果たし、国連人権諸機関の信頼を回復すべきである。

168. なお、日本弁護士連合会日本軍「慰安婦」問題の最終的解決に関する提言2010年12月を参照されたい。

第2 高齢者の雇用について

1 勧告に盛り込むべき内容

169. 高齢者の雇用の募集について年齢制限を防止する施策を講じるべきである。

2 理由

170. 2004年改正の高年齢者等の雇用の安定等に関する法律に基づき、年齢に

よる応募や採用の差別を原則禁止とし、2006年改正により、事業者に対して、定年の引き上げ、継続雇用制度の導入または定年の定め廃止のいずれかの措置を講じるよう義務づけを行い³⁹、それにより、65歳まで雇用が安定し、高齢者の再就職援助が強化された⁴⁰。これを受け、政府は、公共職業安定所において、高齢者に対して、求人情報の提供や職業相談など就職支援を行っている⁴¹。

171. しかし、高年齢者雇用安定法の施行にもかかわらず、ハローワーク（公共職業安定所）へ出す求人は、正当な理由なく年齢制限しているのが現状である。

第3 消費者被害と成年後見制度について

1 勧告に盛り込むべき内容

172. 判断能力が不十分な高齢者等に対する消費者被害などの予防と救済のために成年後見人制度をさらに利用しやすい制度に改善するべきである。

173. また、家庭裁判所の後見監督機能強化など成年後見人の不正事例の発見対策と改善策をとるべきである。

174. さらに、市民成年後見人（親族や専門家以外の一般人が後見人就任すること）の養成について締約国は施策を講じるべきである。⁴²

2 理由

175. 日本では、2000年に成年後見制度が制定された。成年後見制度とは、認知症（アルツハイマーのように、後天的な脳の器質的障がいにより、知能が低下した状態）等により、判断能力が低下した者が取引社会の犠牲になりがちであるため、本人の行為能力を制限するとともに、本人のために法律行為を行ったり本人による法律行為を助けたりする者（後見人）を選任して、後見人に法律行為等を行わせて、判断能力の不十分な者を保護する制度である。

176. 成年後見が必要な高齢者は、高齢化社会の中、多数に上ると推測されるものの、実際には成年後見が付けられていない人が多く、消費者被害に遭っている高齢者が多数いる。

177. 加えて、多数の認知症高齢者が地域で支え合いながら暮らすことができるために地域福祉の一環として市民後見人の養成、支援は不可欠である。しかし、国や地方公共団体は、この市民後見人の養成、支援を行う能力や財産的基盤がなく、養成、支援はほとんど進んでいない現状である。

178. さらに、成年後見人は、成年被後見人の財産を管理して預かる立場であるところ、近時成年後見人が被後見人の財産を横領するなど不正を行う事例が多く発覚しており、不正事例は数多く存在すると予想されるものである。

179. この成年後見制度の現状につき、2009年12月付第3回政府報告書は何も触れていないが、施行から10年経過し、前述のように数々の不具合が生じており、2010年6月16日付日弁連基本政策集（第1の3）では、成年後見制度を利用しやすい制度に改善すべきと提言している。

第4 高齢者虐待と成年後見制度について

1 勧告に盛り込むべき内容

180. 高齢者虐待防止法をより実効あるものとするために、国と地方公共団体は、高齢者に対する虐待の発見について対策を講じ、とりわけ通報を受けた場合の対処方法について確立すべきである。また、被虐待高齢者に対して、身体的虐待、経済的虐待、精神的虐待に応じたきめ細やかな対応措置をとるべきである。⁴³

2 理由

181. 2009年12月付第3回政府報告書では、高齢者虐待に関しては何ら触れられておらず、高齢者虐待の防止が進んでいない。日本では、介護等を受ける高齢者が、その立場の弱さから、身体的、経済的等虐待を受けるケースが多々あったため、2005年11月に、高齢者の虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（以下、「高齢者虐待防止法」という）が制定され、高齢者の虐待の防止に関する国等の責務が規定された。

182. しかし、中でも、虐待の発見については、虐待を受けている高齢者は、実際には自ら申告しないことが多く、現実には多数の高齢者の虐待が発見されないまま放置されていると推測されている。

183. 責任主体である市区町村は、「高齢者虐待防止法に規定があるもの、現実には対応策などを知らなかったり、取らなかったりすることが多く、対応が十分ではない。」とも言われ、市区町村の対応に格差が大きい。そのため、その質の向上に必要な研修や人材の確保などを図る必要があり、国や都道府県の広域的な支援を強化すべきである。

Article 11 - Right to an Adequate Standard of Living

- 1 この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。
- 2 この規約の締約国は、すべての者が飢餓から免れる基本的な権利を有することを認め、個々に及び国際協力を通じて、次の目的のため、具体的な計画その他の必要な措置をとる。
 - (a) 技術的及び科学的知識を十分に利用することにより、栄養に関する原則についての知識を普及させることにより並びに天然資源の最も効果的な開発及び利用を達成するように農地制度を発展させ又は改革することにより、食糧の生産、保存及び分配の方法を改善すること。
 - (b) 食糧の輸入国及び輸出国の双方の問題に考慮を払い、需要との関連において世界の食糧の供給の衡平な分配を確保すること。

第1 日本国籍を有しない者の生活保護等について

1 勧告に盛り込むべき内容

184. 永住者、日本人の配偶者、永住者の配偶者、定住者などの日本への定着性が認められる外国人に対して行政上の予算措置という枠内でのみ生活保護給付を行い、法的な受給権を否定し、定住ではない外国人や在留資格のない外国人に対して、緊急医療も含め一律生活保護を適用しない締約国の取り扱いは、規約第11条1、第2条2に違反する。締約国は、外国人に対して、在留資格の有無や内容に関わらず、可能な限り日本国民と同様の生活保護の適用を認めるべきである。⁴⁴

2 理由

(1) 1990年10月25日、当時の厚生省主催の生活保護指導職員ブロック会議の席上、厚生労働省は各自治体に対して生活保護法を準用する外国人の範囲を入管法別表第2に規定する外国人（永住者、定住者）に限るとの口頭指示を行い、それ以外の外国人に対しては、生活保護とりわけ緊急時の医療扶助も適用されないとし、かつ、外国人の生活保護については、行政上の予算措置という範囲内でのみ認め法的権利を否定している。そのため、事実上生活保護給

付を受けている外国人であっても、不支給や差別的支給を行政不服申立や裁判で争うことができず、また、日本に滞在する外国人が不慮の事故などで生活が困難となった場合、医療保護も含め何らの公的保護も受けることができない者が生じる結果となっている。

(2) しかし、外国人に対する生活保護については、限定的ではあるものの、福岡高等裁判所平成23年11月15日判決が、国による昭和29年5月8日社発第382号通知並びにその後の難民条約の批准等及びこれに伴う国会審議において、出入国管理令との関係上支障が生じないとの認定の下で、一定範囲の外国人を適用対象とし、当該外国人に対する国際法及び国内公法上の義務を負うことを認めていたと認定しているとおおり、外国人も生活保護法に基づく生活保護を受けうる地位を有することは当然である。しかしながら、政府はこれを争っており、最高裁判所に係属中である。

(3) 外国人に対する生活保護の適用を認めず、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者などの日本への定着性が認められる外国人に対してさえ生活保護の法的受給権を認めない厚生省の立場は、規約第11条、第12条、第2条2に違反するものであり、速やかに是正されるべきである。

第2 難民認定申請者の生活保障について

1 勧告に盛り込むべき内容

185. 締約国が、難民認定者のうち、出入国管理及び難民認定法による就労資格のない外国人について、難民認定の判断が出るまでの間、その就労を禁止し、かつ、その生活援助の方策を講じていないのは、規約第11条に定める生活水準の権利に違反するものであり、就労許可もしくは生活援助の方法による生活保障を行うべきである。⁴⁵

2 理由

186. 日本では難民認定に対する判断に数年を要する事例も少なくない。難民認定申請者は出入国管理及び難民認定法による就労資格を所持していないものが少なくなく、超過滞在、密入国など適法な在留資格そのものを持っていない者もいる。このような難民申請者は、就労資格がないので出入国管理及び難民認定法19条により日本では就労できないことになるが、難民認定申請中は特に政府から生活援助の方策はとられていない。民間の難民事業本部から難民認定申請者に対して保護費が支給される事例があるが、金額が日額1500円に限られ、公的な支給ではなく、出入国管理局の職員は難民認定申請者にこの支給の教示も行なってい

ない。したがってほとんどの難民認定申請者はこの給付を知らない。

187. また日本では、出入国管理及び難民認定法第39条により退去強制事由があるとの疑うに足りる相当な理由がある外国人は収容される扱いになっており、難民認定申請中の外国人が収容される事例は少なくない。仮放免が認められる場合でもその条件として身元保証人をたてることが求められる。

188. しかし、就労資格がないため経済的に面倒をみることまではできないとして身元保証人のなり手がなく、収容が継続される難民認定申請中の外国人もいる。

難民認定申請中の者について日本政府の判断が出るまで、就労もさせずかつ生活の援護もしないことは、生活水準についての権利を規定した規約第11条に違反する。

第3 強制立ち退きについて

1 勧告に盛り込むべき内容

189. ホームレスの強制立ち退きが行政代執行によって行われている件数と実態を把握し、必要性・緊急性があったのか、適切な代替住居が提供されているか、適正な手続きによって行われているかを検証できるようにすべきである。

2 理由

190. 行政による強制立ち退きは、行政代執行の形で行われることが大多数である。行政代執行は、行政機関が裁判所の判断を経ないで公園などの公共の場から野宿者を立ち退かせ、排除できるもので、民事保全法による立ち退きとは別の制度である。

191. 行政代執行による立ち退きを迫られた者は、告知・聴聞の機会や、執行停止を求める手続きが一応用意されているものの、それらによって立ち退きを阻止することは事実上不可能である。よって、立ち退きの必要性は緩やかに認められ、代替住居の提供なども不十分なまま実施されているのが現状である。

192. 行政代執行は公園などを管理する地方自治体によって行われるので、地方自治体に報告義務を課せば、政府が強制立ち退きの実施件数や実態を把握することは容易である。強制立ち退きの必要性や手続きの適正を検証し、問題があれば是正を求めることができるよう、政府は強制立ち退きの実態を把握すべきである。

第4 ホームレスの状態から居宅生活への移行について

1 勧告に盛り込むべき内容

193. ホームレス状態にあり、自分の力だけでは居宅生活に戻れない人に対して、生活保護法における居宅保護の原則に基づき、適切な住居と支援を提供すべきである。

2 理由

194. 生活保護法第30条は「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。」と定め、居宅保護が原則だとしている。しかし、野宿者が生活保護を申請すると、まず一律に施設へ入るよう強制される場合が多い。その結果、狭い施設での集団生活になじめず、再び野宿に戻ってしまう者もいる。また、「施設」と称して野宿者を集めてアパート等に住ませ、生活保護を申請させた上で、食費などの名目で生活保護費の大部分を徴収してしまう「貧困ビジネス」も横行している。

195. 悪質な業者に対しては規制を強化するとともに、居宅生活ができる者には居宅保護を認め、支援が必要な者には適切な支援がなされるよう、生活保護法の運用を改善すべきである。

第5 公共住宅施策について

1 勧告に盛り込むべき内容

196. 「適切な住宅に居住する権利」が基本的人権であることをふまえ、持ち家購入を促進するだけでなく、公営住宅・民間賃貸住宅を活用して、あらゆる世帯が適切で安定した住居を得られるよう、住宅政策を強化すべきである。

2 理由

197. わが国においては、住宅保障が国民の自助努力と位置づけられて来たが、近時、住宅が「権利」ではなく「市場」であるとする傾向がより強まっている。その結果、借家の家賃負担に耐えられない貧困層が次々と住まいを失い、「ネットカフェ難民」や野宿等のホームレス状態に陥る事態を招いている。しかし、住まいは、人が人として社会生活を営む上での最も基礎的な基盤であるから、住宅保障を国による社会保障であるという施策に転換する必要がある。

198. 具体的には、「適切な住宅に居住する権利」が基本的人権であることをふまえ、①物理的水準（広さや設備、安全性等）、②コスト（負担能力に応じた入居費）、③アクセス（立地条件等）を考慮した住宅保障水準を明確にし、それを満たさないすべての人々に対して、国が適切な住居を保障する普遍的な施策を講じる必要がある。

199. また、持ち家優遇策を転換し、公営住宅を増設し、多彩な社会賃貸住宅を育成するとともに、低所得者に対する住宅手当（家賃補助）制度や、保証人を得ら

れない人のための公的家賃保証制度を創設することで、ストックのある民間借家市場への公的支援を強化するべきである。

第6 高齢者、障がい者等に対する住宅施策について

1 勧告に盛り込むべき内容

(1) 高齢者向けの終身建物賃貸借契約において、賃貸人からの解約には正当事由以上に厳格な事由を要するものと定めるなどして、賃貸人からの解約を制限すべきである。また、同居配偶者などが使用承継できる要件を緩和すべきである。

46

(2) 有料老人ホームや高齢者専用賃貸住宅における入居一時金の金額設定、償却基準、期間などが施設運営者側の都合で不当な条件にならないよう改善すべきである。また、前払金の法的性質が賃料とサービス利用料に限定した預り金であることを明示すべきである。

(3) 障がい者が地域で自立した生活を送るための住宅を確保するために、障がい者が居住する住宅の売買契約、賃貸借契約等を締結する際に障がいがあることを理由として契約締結を拒否され、若しくは制限され、または契約締結について不利益な取扱いを受けることのないような施策を実施するとともに、公的住宅及び民間住宅のいずれにおいても障がい者の住宅確保のための積極的な施策を実施すべきである。

2 理由

(1) 締約国の第3回政府報告書によれば、日本政府は高齢者の居住の安定確保に関する法律の制定により、相当な住居についての権利の保障を図れたと述べている。しかし、要介護者や障がい者の住まいに対する支援策を図る必要性は高く、住まいについて当事者のニーズに応じた支援策と体制整備を抜本的に強化する必要がある。

このうち高齢者の建物賃貸借については、高齢者の居住の安定確保に関する法律により、高齢者が終身にわたり建物賃貸借できるという終身建物賃貸借制度が設けられた。都道府県知事が認可したバリアフリー化された賃貸住宅に賃借人が生きている限り賃借でき、死亡時に終了するという本人一代限りの建物賃貸借契約であり、高齢者が死亡まで安心して暮らせる環境を整える制度である。しかし、同法では賃貸人側から住宅の老朽、損傷などにより過分の費用を要するときに賃貸借契約を解除できると規定し（同法第58条第1項第1号）、賃貸人の維持管理の怠慢の責任を賃借人に転嫁する道を残しており、賃借人の

地位は不安定であるため、賃貸人側からの解約権を制限すべきである。

また、同法は、賃借人が死亡した場合に同居していた配偶者または60歳以上の親族が賃借人が死亡したときから1か月以内に引き続き居住すると申し出た場合に限り新たに終身建物賃貸借契約を賃貸人と締結できると規定している（同法第62条第1項）。しかし、賃借人が死亡してから1か月以内に使用継続の意思を表明しなければならないとするのは期間が短すぎ、その制度を知らない同居者に賃貸借契約締結の機会を奪うに等しい。そこで、同期間を伸長するか、反対の意思表示をしない限り承継すると改めるべきである。

(2) 有料老人ホームなどの入居においては、施設側が入居金として徴収している場合が多く、厚生労働省、国土交通省には特に明確な基準がないためその金額は施設によってまちまちであり、多額の一時金の徴収をめぐってトラブルが多発している。

特に、退去時に返還される金額をめぐってはトラブルが頻繁に生じている。2011年改正の老人福祉法では入居一時金などの前払金を賃料とサービスの対価に限定し、その算定基準を書面で明示することや、入居後90日以内に退去する場合には原則として全額返還すべきと定められた。しかし、厚生労働省や国土交通省は入居一時金の一部を共済的に使える計算式を提示し、前払金が預り金であることを歪曲する指針を示している（2011年11月22日付厚生労働省事務連絡）。高齢者施設は[a 1か月の家賃] × [b 想定居住月数] + [c 想定居住期間を超えて契約が継続する場合に備えてサービス付き高齢者向け住宅事業を行う者が受領する額] を受領することができるとされ、賃料とサービスの対価を超えてcの金銭を受領でき、そのためcの金銭を返還しないで済むかのような運用をしている。そこで、前払金が賃料とサービス利用料に限られることを明示し、その返還義務を明確にすべきである。また、返還義務を確実に履行するため保全措置をとるべきところ、施設の多くは保全措置を講じておらず、返還が充分に行われていないため、全施設に保全措置を講じるよう指導すべきである。

(3) 障がい者が居住するための住宅（グループホーム、ケアホームを含む。）を購入・建設、あるいは賃借しようとする場合、売買契約あるいは賃貸借契約の締結を拒否され、若しくは制限され、または契約締結について不利益な取扱いを受ける事例が多く見られるところであり、障がい者が地域で自立した生活を送ることを阻害する要因となっている。このような事例は、障がいを理由とした差別というべきものであり、差別を禁止する法律を制定すべきである。

また、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律は、障

がい者等住宅の確保に特に配慮を要する者（以下「住宅確保要配慮者」という。）に対する公的賃貸住宅の供給及び民間賃貸住宅への円滑な入居の促進のための施策を実施すべきことを定めており，当該法律に基づき，障がい者の居住用住宅の確保を積極的に推進すべきである。

さらに，障がい者が居住するためのグループホーム，入所施設等の設置に対して，障がいに対する偏見や知識の欠如による地域住民からの反対運動が起きることが全国各地で散見される。この点について，障がいに対する正しい情報を提供し，また，対話の場を設定するなどして，地域住民の理解を推進する施策を積極的に行うべきである。

第7 地球温暖化の問題について

1 勧告に盛り込むべき内容

(1) 締約国は，2020年までに1990年比でCO₂を25%削減するという鳩山首相（当時）の宣言を目標として維持するとともに，2050年におけるCO₂削減として，1990年比で少なくとも80%削減を目標とし，また，京都議定書上の第一約束期間が終了する2013年以降における具体的な削減予定を，上記目標を前提として制定すべきである。また，削減の手段として，総量規制を前提とした排出量取引制度や，低所得者に配慮した上でCO₂排出の程度に応じた炭素税を早期に導入すべきである。

(2) 締約国は，すべての再生可能エネルギーについて野心的な導入目標を設定し，その実現のために，再生可能エネルギー拡大のための条件整備をさらに進めるべきである。また，再生可能エネルギーの拡大と需要側での対策を加速的に推進するために，電力自由化，発送電分離等の電力システム改革を実施すべきである。

2 理由

200. IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第4次評価報告書は，先進国全体の温室効果ガス排出を，1990年比で，少なくとも先進国全体で2020年までに25%，2050年までに80%削減しなければ，世界中に重大な悪影響が及ぶことを明らかにしている。この目標を直ちに法的拘束力のあるものとし，また，総量規制を前提とした排出量取引制度・CO₂排出の程度に応じた炭素税など，経済的措置を実施するための法整備を速やかに行う必要がある。

201. 日本の鳩山首相（当時）は，2009年9月の国連特別総会において，1990年比で2020年までに25%削減することを目指すことを宣言した。

202. しかし、2011年3月11日に発生した東日本大震災の後、京都議定書の6%削減義務を達成できない場合の措置の適用除外や、25%削減目標の見直しを求める声が政府関係者からもあがっており、憂慮すべき事態である。

203. 温室効果ガス削減と、原発事故防止の両立のためには、化石燃料や原子力発電から再生可能エネルギーへシフトしていくことが不可欠である。この点、再生可能エネルギー法が2011年8月に成立した。しかし、再生可能エネルギーの普及を進めるためには、同法において具体的かつ野心的な導入目標を定めるとともに、再生可能エネルギー施設の規模や態様に応じた、よりきめ細かい買取価格を定めることが不可欠である。また、ガスコンバインドサイクル発電、地域熱供給システムの推進、建築物における断熱規制など、エネルギー効率を高めるための諸方策も急ぎ進めて行く必要がある。

Article 12 - Right to Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health

- 1 この規約の締約国は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを認める。
 - 2 この規約の締約国が1の権利の完全な実現を達成するためにとる措置には、次のことに必要な措置を含む。
 - (a) 死産率及び幼児の死亡率を低下させるための並びに児童の健全な発育のための対策
 - (b) 環境衛生及び産業衛生のあらゆる状態の改善
 - (c) 伝染病、風土病、職業病その他の疾病の予防、治療及び抑圧
 - (d) 病気の場合にすべての者に医療及び看護を確保するような条件の創出
-

第1 医療制度について

1 不十分な医療体制による医療アクセスの制限

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 締約国は、日本中いずれの地域においても、必要、十分な医療にアクセスできるように、地域における医療提供体制を整えるべきである。
- ② 締約国は、特に救急医療、周産期医療において「医療崩壊」が指摘されている現状を改善し、患者の「たらい回し」を防止すべく、速やかに方策を立案、実行すべきである。

(2) 理由

204. 締約国では、医師・看護師らの不足、医療機関の不足等不十分な医療体制により、医療アクセスが制限されている現状がある。
205. 厚生労働省の調査によれば、人口1,000人当たり医師数2.15人(2008年末時点)であり、経済協力開発機構(OECD)における平均3.1人(2007年~2008年統計)に比して低く、先進国30か国中27位である。
206. 地方では特に医師不足が顕著であり、他県まで行かなければ医療が受けられない場合もある。医師不足のため、在籍する少数の医師が過剰な仕事を担って過労になり、その結果、職場を辞め、ますます医師不足、病院不足が進むという悪循環に陥っている。診療科目でいえば、リハビリテーション科、救急科、産科において医師不足の程度が大きい。そのため、救急搬送者の「たらい回し」事件が相次いで報道されるなど、多くの弊害が生じている。

2 経済的理由による医療アクセスの制限

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 締約国は、健康保険料率を引き下げる等の工夫により、滞納者が増加する現状を改善すべきである。
- ② 締約国は、健康保険料の滞納者に対し、滞納の理由を個別に調査した上で、貧困を理由とする場合には速やかに救済措置を講じ、保険証がないことによって受診が抑制される事態が一時的にも生じないような方策を直ちに立案、実行すべきである。

(2) 理由

207. 締約国においては、経済的理由によっても、医療アクセスが制限されている現状がある。健康保険制度は1961年にスタートし、医療費の一定割合を国庫負担とすることにより、すべての人が平等に医療にアクセスできる国民皆保険制度として定着してきた。しかし、近年、長引く不況や雇用情勢の変化などを原因とし、健康保険料を滞納する人が増加してきた。1年以上の滞納者には保険証が発行されなくなり、窓口で一旦100%の医療費を支払わねばならない。滞納するほどの経済状況にある人にとって100%の医療費を支払うことは通常、困難であり、受診を控える結果となっている。

208. このような滞納は、会社が保険料の半分を負担する被用者保険と異なり、保険料全額を自分で支払わねばならない市町村国保などの国民健康保険において、顕著にみられる現象である。厚生労働省の2009年調査によれば、市町村国保加入者の所得に対する保険料の割合は平均9.4%にも上っており、100万円の年間所得に対して保険料を約10万円支払う計算になり、これでは不況下で滞納者が増えるのは当然である。

3 医療における患者の権利

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 締約国は、患者の権利を定めた法律を制定すべきである。
- ② 上記法律は、全ての人に対する以下の権利保障を中核とすべきである。
 - ア 常に人間の尊厳を侵されないこと。
 - イ 安全で質の高い医療を平等に受ける権利を有すること。
 - ウ 疾病又は障がいとして差別されないこと。
 - エ インフォームド・コンセントが十分に実施された上で、患者が自己の受ける医療行為に同意、選択、拒否する権利が実質的に保障されること。
 - オ 可能な限り、通常の世界生活に参加し、通常の世界生活を営む権利を有すること。

カ 国・地方公共団体は、上記権利を保障するための施策を実施する責務を負うこと。

(2) 理由

209. 我々にとって必要不可欠な医療であるが、締約国においては前述のように不十分な医療体制や経済的理由により、医療アクセスが制限されている現状がある。また、医療にアクセスできたとしても、患者が自分自身の受ける医療行為に同意、選択、拒否することができているとはいえない現状がある。
210. すなわち、インフォームド・コンセント原則が医療現場に浸透してきてはいるものの、いまだ形式的であり、患者は十分に理解できないままに、その医療行為を受け入れるしか選択肢のない状況が少なくないのが現状である。
211. また、医療における自己決定権が確立されていない、このような現状においては、医療行為に対する拒否権の一つでもある、尊厳死などの「死ぬ権利」を法定する段階にも達していないと言える。現在、議員連盟により臨死状態における延命措置の中止等に関する法律制定の動きがあるが、その前に患者の医療行為に対する自己決定権をしっかりと制定した上で、尊厳死についても様々な場面や立場を勘案した丁寧で具体的な議論を深めていく必要がある。
212. さらに、入院中の子どもに対する教育制度が整備されていないこと、精神疾患を有する患者に対する「社会的入院」の実態など、患者であることを理由として本来の社会生活が必要以上に制限されている現状がある。
213. これら締約国における医療の現状を改善するには、従来の医療におけるパターンリズムの考え方を転換し、患者を医療の客体でなく主体として、その権利を擁護する視点から医療諸政策が実施されねばならない。そのための第一歩として、その基本理念となる患者の諸権利が明文化される必要がある。

4 薬害

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 締約国は、薬事法を改正し、国の医薬品安全性確保義務を明文化すべきである。
- ② 締約国は、市民の医薬品の安全性・有効性に関する情報を知る権利を具体化するため、情報公開法に基づく公開運用を徹底すると共に、国及び製薬企業の側からも情報の積極的提供義務を果たすための諸制度を整備すべきである。
- ③ 締約国は、市民から国に対して医薬品の危険を指摘し、その販売中止や回収等の緊急命令等の発動を求めうる申立制度を創設し、国が一定期間内に調査検討の上、書面で回答することを義務づける制度を設けるべきである。

- ④ 締約国は、繰り返される薬害の再発防止のため、被害者や市民が参加し、医薬品行政に対して監視、評価を行う第三者組織を、厚生労働省から独立させて創設すべきである。

(2) 理由

214. 締約国においては、サリドマイド、スモン、クロロキン、薬害エイズ、薬害C型肝炎、医原性クロイツフェルト・ヤコブ病等の薬害が、次々に発生してきた歴史がある。
215. 社会権規約の前回審査（2001年）後においても、2002年に薬害C型肝炎の集団訴訟が提起され、2008年に薬害肝炎被害者を救済する法律ができたが、1万人とも言われる薬害肝炎被害者数に対し、これまで救済法の適応を受けたのは2,000人余りに過ぎない等の動きがある。
216. このように薬害が続くこと自体が、国による医薬品被害防止システムに構造的な欠陥があることを示している。
217. 医薬品被害防止システムの欠陥を是正するに当たっては、まず、そもそも国に市民に対する医薬品安全確保義務が存することを、薬事法中に明文をもって規定し、医薬品安全の責任の所在を明らかにすることが出発点となる。薬事法は、医薬品の安全性・有効性を確保し、かつ市民の生命・健康を保持することを目的とするものだからである。
218. また、国や製薬企業は医薬品の安全性・有効性に関する様々な情報を保有しているにもかかわらず、それら情報の市民に対する開示は甚だしく不十分である。薬害の再発防止においては、市民に対して医療品に関する情報が積極的に開示、公表されることが必要不可欠であり、国は速やかに情報公開法の改正を始めとする幅広い法整備を行う必要がある。
219. また、サリドマイド事件において学者による警告がありながら、国は「消費者に混乱を与える」として公表を回避するなど、薬害においては早期に民間から指摘がなされていたにも拘わらず国が速やかに対処しないことで被害が拡大してきた歴史がある。よって、市民から国に対して医薬品の危険性を指摘し、販売中止や回収等の緊急命令等の発動を求めうる申立制度を創設することは、薬害再発防止において非常に重要である。
220. そして、医薬品の承認審査、及び、市販後の安全対策において、医薬品行政を監視・評価できる独立した第三者組織を設置することは、実効性ある医薬品被害防止システム構築の要となる。
221. この点、日本でも検証委員会や公的な諮問機関において議論が重ねられ、独立性・専門性・機動性を有する第三者組織を設置し、情報収集、提言・勧告等の

権限を持たせるべきとの提言がまとめられている。

222. しかるに厚生労働省においては、安全性についての調査権限や提言・勧告等の規定がなく、薬害被害者や市民、法律家などから委員を任命できる規定もない、独立性も監視能力・権限もない名ばかりの「第三者組織」を厚生労働省内に設置するという内容の法案が作成されており、このままでは、これまでの提言が骨抜きになり、薬害の再発防止の目的達成が危うくなる。

223. 日本政府は、繰り返される薬害の再発防止を実現すべく、速やかに、実効性ある第三者組織設置を始め、各種効果的な施策を実現すべきである。

224. 前回審査（2001年）後、日本では、2006年に過去の集団予防接種等における注射器等の使い回しにより、40万人以上と推計されるB型肝炎感染者を生んだことに国の責任を認めた最高裁判決が確定した。危険性を指摘する複数の研究・報告がありながら、数十年の長きに渡り、注射器等の使い回しが継続されたため、驚くほどの数の被害者を生み出してしまったものである。

225. この予防接種禍は薬害ではないが、危険性が指摘されながらも長期間、放置されるなど構造において薬害と共通しており、こうした薬害以外の医療行政についても本項目で述べた提言と同様の方策が立てられるべきである。

5 自殺に関する問題

(1) 勧告に盛り込むべき内容

① 締約国は、非正規雇用を拡大させている労働法制・労働政策を抜本的に見直し、セーフティネットとなる社会保障を充実させると共に、過労自殺対策にも取り組むべきである。

② 締約国は、具体的な自殺要因について国家的プロジェクトとして徹底的な調査を行い、原因・動機として最も多いとされる「健康問題」の背景を明らかにし、きめ細かな自殺予防策立案に役立てるべきである。

③ 締約国は、自殺予防に関し、法律家、医療者、福祉関係者などと連携したネットワークを構築し、その中核を担うべきである。

(2) 理由

226. 締約国の自殺者数は、1998年以降、昨年まで14年連続して年間3万人を超える異常事態が続いている。統計を取り始めた1978年以来、2万人台で推移していたものが、1998年に突然、3万人を超えた。

227. 世界保健機関（WHO）によると、自殺死亡率（10万人当たりの自殺者数）は、2000年以降のデータがある国の中で8番目であり、主要7か国（G7）中では最も高い。

228. 日本政府は、その対策として、2006年に自殺対策基本法を制定し、自殺を個人的な問題としてのみ捉えるのではなく、背景に社会的要因があることを踏まえ、社会的な取り組みとして対策を講じるべきと明記した。
229. また、2007年には自殺総合対策大綱を策定し、自殺の多くが自由意思によるものと言うよりも「追い込まれた末の死」であるとの基本認識を示した。そして、自殺の実態を明らかにし、社会的取組によって自殺を防ぐと同時に、遺族の苦痛を和らげることを重点施策として挙げている。
230. 締約国のこのような姿勢は基本的に正しい。しかし、日本政府の上記取組はいまだ成果を上げておらず、その後も自殺者数は高止まりしたままである。
240. その背景には、締約国の雇用における構造的要因が存する。昨今、締約国では経済のグローバル化、国際競争の激化を理由に、規制緩和を行う構造改革政策が推進されてきた。労働者派遣法や労働基準法の改正により、終身雇用・年功序列を基本とする従来の日本型雇用から、非正規雇用に切り替わっていったのである。その結果、ワーキングプアが拡大し、これまで日本型雇用の下で顕在化していなかったものの元々脆弱であった社会保障制度への需要が一気に高まったため、締約国は、今度は雇用保険の給付削減や児童扶養手当の縮減など、社会保障費の抑制政策を進めた。他方、正社員に対しては過剰な勤務が要求され、雇用状況の不安定さを背景として過酷な長時間労働を断ることができず、過労死と並んで過労自殺に至るケースが増加していった。このような社会構造の変化が、自殺者数高止まりの背景にあると考えられる。
232. そこには、経済的要因も大きく作用している。自殺者数が突然、3万人を超えた1998年は、バブル経済崩壊後、長引く不況の中で大手金融機関が破綻する等、それまでには考えられなかったような経済の急激な変化が見られた年である。このような経済情勢の悪化は雇用情勢を直撃し、企業は賃金を引き下げ、採用数を抑制し、リストラを行う一方、残った従業員には長時間の残業等を強制する結果ともなった。
232. よって、健康権の中でも究極の「生きる権利」が侵害されている状態と言える自殺に対する対策として、根本的に重要なのは、経済状況の改善とともにかかる社会構造を根本的に変化させることである。この努力なしには、自殺者数の大幅な減少は望めないと考える。
234. 一方、対処的な自殺施策を立てるに当たっては、まず、自殺に至る原因、動機を具体的にきめ細かく調査、分析することが必要だ。遺族へのケアを前提に、遺族や友人・知人から故人の生前の状況を聴き取り、自殺が起こった原因・動機を明らかにしていく心理学的剖検（psychological autopsy）の手法を用い、国家

的プロジェクトとして実施すべきである。

235. 実際、フィンランドでは、上記のようなプログラムを実施し、10年間で自殺者数を30%減少させている。

236. そして、調査の結果、具体的施策を立案するに当たり、自殺者は多様かつ複合的な原因を有するものであることからすれば、行政機関には、法律家、医療者、福祉関係者などの専門家・専門機関と連携するネットワークを構築し、その中核を担うことが求められる。

237. 以上のように、締約国における自殺対策としては、社会構造の改善に向けての根本的努力と、個々の自殺において防止対策を立案する対処的努力の両輪が必要である。

第2 精神科医療について

1 勧告に盛り込むべき内容

(1) 締約国の精神科医療は直ちに改善されるべきであり、その方策としては地域社会に根ざし、生活の場に直結した医療であること、いつでも、どこでも自主的に受診できる医療であること、適正な医療水準が確保されるように人的・物的体制を確立することを基本とする精神障がい者の人権保障と精神医療施策の充実を目指すべきである。

(2) 入院中心主義時代の名残でしかない医療法上の特例（例えば、他の診療科が入院患者16名に対し1名の医師であるのに対し、精神科は48名に対し1名）を民間病院についても廃止すべきである。

(3) 厚生労働省の調査でも入院治療の必要のない患者が退院できず入院を継続する「社会的入院患者」が7万人いることが指摘されており、この社会的入院解消のための地域の人的・物的受け皿作りを含む地域精神医療の底上げ・充実を行うべきである。

(4) 入院中心主義を脱し、円滑な社会復帰の促進及び地域における医療の継続を実現するためには、社会復帰を支える諸施設のみではなく、医療観察法において新たに制度化された社会復帰調整官のような職種を含めた人的体制の整備を行うべきである。

(5) 国公立精神保健福祉研究施設を全国に整備し、精神医療の地域精神医療化を進めること、救急精神医療を地域的に確保することについての基幹的、調整的役割を果たすとともに、研究、教育、啓発の責務を果たすべきである。

2 理由

238. 日本の精神科医療は、諸外国の傾向と異なり、従来から入院中心主義で進められてきている。日本の精神科病床数は、1960年ころから35万床程度で推移しているが、アメリカ、イギリス、ドイツ等諸外国の病床数は、この40年間で半減以下に下がっている。また、平均在院日数についても上記諸外国が20日未満であるのに対し、日本は近年は300日を越えていることから、日本の精神科医療が入院中心医療であるといえる。
239. 諸外国が入院治療から通院治療にシフトできた背景には地域精神医療の充実が上げられる。特にイタリア（トリエステ）での取り組みは注目されており、日本においてもこれらの諸外国の取り組みを分析し、地域精神医療の充実を図るべきである。
240. 入院中心主義は、精神障がいのある人を隔離収容することにより、保安処分的効果温存してしまうことになり、精神疾患のある患者の尊厳を不当に踏みにじることになる。また、国連の障害者権利条約14条2項においても「いかなる場合においても自由のはく奪が障害の存在によって正当化されない」と規定されたことから、強制（不任意）入院をなるべく認めない方向での制度改革が必要である。
241. なお、現在日本では強制入院の一つである医療保護入院について厚生労働省で改正が検討されており、入院の要件の一つである保護者の同意が削除され指定医1名の判断で入院が可能になる可能性がある。しかしながら、これは強制入院の要件の緩和・強制入院患者の拡大につながるものであることから、当連合会はこのような改悪の流れに歯止めをかけるため、判断者を指定医2名とすべきこと、入院時の精神医療審査会の実効性ある審査などを内容とした意見書を採択した。
242. 日本では精神医療の新たな取り組みとして医療観察法において多職種チーム医療が実施されている。医療観察法自体が新たな強制入院制度を追加したもので、精神障がいのある患者の人権を不当に制約するもので早急に廃止すべきであるが、チーム医療など新たな取り組みは、広く一般精神医療に取り入れるべきであり、そのことによって一般医療の底上げが実現すれば医療観察法は不要になる。
243. いわゆる「精神科特例」は一般医療に比べ精神科医療について患者一人当たりの医師の数は3分の1で良いとする特例を指す。公立病院については最近廃止されたが、日本の精神科医療の大半を占めている私立

病院に対して、この特例はなお温存されている。その趣旨は私立病院でこの特例を廃止すれば私立病院の経営に悪影響を与えることを配慮したものであって、精神疾患のある患者に犠牲を強いて精神科病院の経営を守ろうとするものでしかなく、直ちに廃止すべきである。

244. また、医療観察法のもと社会復帰調整官制度が新設された。社会復帰調整官は精神保健福祉士の資格を持ち、保護観察所に配属されているが、患者（医療観察法上は対象者）の病状を踏まえ、社会復帰のための環境調整を行い、家族とは別個の住宅の確保、病院への通院支援システム、在宅への訪問看護サービスをコーディネートするなど通院する患者を見守る役割を担っている。

245. このような回復期にある患者に対して、その症状が悪化しないように服薬管理を見守る体制としては評価されるが、このような制度を退院促進調整官として広く地域精神医療制度の中で設置していくべきである。

第3 拘禁施設の医療について

1 留置施設・入国管理に関する収容施設における外国人の医療・健康問題

(1) 勧告に盛り込むべき内容⁴⁷

246. 締約国は、留置施設や入国管理センター収容施設における被留置者・被収容者が、迅速に適切な医療措置を受けられるような体制を確保しなければならず、このため、外部医療機関等との組織的関係を強め、拘禁・収容時の医療の中断による薬の継続服用の中止などによる疾病の悪化を防ぐためのシステム作りを早急に実施するべきである。

(2) 理由

① 留置施設においては、施設内の医療体制が不十分であり、医師だけでなく看護師も勤務していない。したがって、留置施設への入所直後、緊急時の対応が十分にできない結果、疾病を悪化させ、死亡に至るようなケースも存在しており、2012年1月から10月までに報道されたケースだけでも4件の死亡事例（被留置者が栃木県鹿沼署留置施設内、静岡県菊川署留置施設内、埼玉県飯能署留置施設内、京都府木津署内で持病等の悪化により死亡）がある。

② 入国管理センター収容施設においても、2011年6月入管センターに収容された女性が心因反応の疑いによる摂食困難状態となっていたにもかかわらず

らず、同センターにおいて十分な診療等がなされず、また適切に外部病院での診療が受けられなかった結果、体重が激減し、さらに症状が顕著に悪化する事態となったことが報告されている。

- ③ 留置施設、収容施設等拘禁施設の複数において、いまだ医療体制がなく、医療体制がある場合であっても、医師は収容施設に属する公務員か契約医であり、収容施設から独立しておらず、被収容者の主治医として行動しない現状がある。

被拘禁者処遇最低基準規則 22 条が、拘禁施設の医療業務は地域社会又は一般的保険行政と密接関係下に組織されるべきことを要請するが、現状このような組織はない。

また、収容所外の医療機関における診療が一応認められる場合があるものの、その要否の判断は、拘禁施設の勤務医や担当者が行うため、勤務医の場合は常駐していないので夜間・休日の発症に即応できず、担当者の場合には適切な判断をなし得ないという問題がある。

さらに、被拘禁者は、勤務医等による診察を要請しても認められない場合や、1 週間以上待たされる場合があり、被拘禁者が拘禁施設外の病院での診療を要望し、外部病院医師により継続診療が妥当と判断しても、認められない場合や自費負担でなければと認められない場合も多く、通訳も保障されない。

- ④ このような現状に関し、2010年3月に日本を訪れた国連移住者の権利に関する特別報告者は、「面会した被収容者の多くは、様々な疾病に苦しんでおり、ケースによっては非常に重大な疾病に苦しんでいた。また、大半の者が、適切な医療を受けていないことについて不満を述べていた。彼らは収容前に受けていた薬剤治療の継続を認められておらず、代わりに軽い薬剤を与えられていた。このことは、彼らの健康及び回復の可能性を重大に損なっていた。例えば、糖尿病を罹患したある被収容者は、鎮痛剤しか与えられていないこと、症状が甚だしく悪化したことを報告した。」と報告している。
(A/HRC/17/33/Add. 3)。

2 刑務所における被収容者の生活水準の保障

(1) 勧告に盛り込むべき内容

247. 締約国は、刑務所における被収容者の生活水準及び医療体制について、早急に改善・見直しを行うべきである。

(2) 理由

248. 刑務所における保健衛生及び医療は、深刻な状況にある。医療スタッフ、と

りわけ医師不足は深刻であり、2010年4月現在で、常勤医師のいない施設が全国で12箇所ある。医師の負担を軽減するため、被収容者から診察の希望があっても、准看護師が、診察の必要性和緊急性を判断する。この准看護師は、刑務官が医療刑務所で資格を取得した者である。したがって、医療の必要性よりも保安上の要請が優先される傾向がある。2012年2月には、富山刑務所において、70代の男性受刑者が意識もうろうとなっていることに職員が気づいたが、緊急性はないとの判断により放置され、その後、救急搬送先の病院で死亡が確認される事件が起きた。

249. また、居室の冷暖房設備はごく一部の施設にしか設置されておらず、また設置されていても被収容者の居室部分ではほとんど稼働されない。そのため、とりわけ単独室(保護室を含む)では、夏季は熱中症、冬季は低体温症の危険が高い。神戸拘置所では、刑事被収容者処遇法施行直前の2006年1月、未決拘禁者の男性(29歳)が凍死した。この男性は、死亡の10日以上前から、寒さや体調不良による苦痛を訴え、死の前日にはほとんど身動きもできなくなっていたにもかかわらず、施設の医師によって異常なしと診断された。その後、戸外に面した窓が一部開放された状態の居室に放置され、氷点下の冷え込みとなった翌朝、凍死した。この事件では、遺族が国家賠償請求訴訟を提起し、原告の勝訴判決が確定した。判決後、法務省は、低体温症の防止に関する通知を出したが、被収容者の劣悪な生活環境は変わっておらず、医療体制の見直しもなされていない。

第4 人工妊娠中絶について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 母体保護法14条の中絶の際の配偶者の同意の要件をドメスティックバイオレンス等一定の場合には見直すべきである。
- (2) 旧優生保護法下では、「遺伝性疾患」等を優生手術の対象として、本人の同意なしに優生手術の実態を明確にし、被害者への謝罪と補償すべきである。

2 理由

250. 母体保護法は、人工妊娠中絶が合法となる要件として中絶に配偶者の同意を求めており、女性にとって必要な医療へのアクセスへの障壁となっている。特にドメスティック・バイオレンス等配偶者との関係が悪化している場合や避難している場合に、この同意を得るため配偶者との協議は現実的ではなく、妊娠中絶の時期を逸したり遅れることがあり、女性の健康と人権を侵害している。また、妊娠中絶の費用はきわめて高額であり、初期中絶の方法はWHOで推奨されてい

い搔爬にほぼ限定されており，女性に身体的・精神的・経済的負担をかけており中絶経口薬は承認されておらず，中絶に対する社会的スティグマも大きい。

251. 自由権規約委員会がかつて指摘された，旧優生保護法下では，「遺伝性疾患」等を優生手術の対象として，本人の同意なしに優生手術の実態を明確にし，被害者への謝罪と補償についてはうやむやにされて実現がされていない。

第5 リプロダクティブ・ヘルスの保障の枠組みについて

1 セクシュアルリプロダクティブ・ヘルスの保障について

(1) 勧告に盛り込むべき内容⁴⁸

① 思春期の男女への包括的な「リプロダクティブ・ヘルス」の教育，避妊，妊娠・出産の自己決定権等に関して包括的性教育を積極的に推進するべきである。

学校の正規の教育カリキュラムに，リプロダクティブ・ヘルス教育を含めることを確保すべきである。

② 妊産婦の健康のための環境を整備すべきである。

産科医療について，医師・助産師の増員がはかられたい，また，周産期緊急医療はニーズを充足すべきである。

(2) 理由

252. 中学校に配布された性教育教材が一部議員等の抗議により回収され，養護学校での性教育実践に対して教育委員会及び都議会議員らが強く批判するなどの事態が発生し，大きな後退が見られた。2010年に策定された第3次男女共同参画基本計画においては，「家庭・地域と連携し，学校において，発達段階に応じた適切な性教育を実施する」と記載されたが，その具体的内容や目標などは明らかにされていない。

253. 国連・子どもの権利委員会においても，学校カリキュラムにリプロダクティブ・ヘルス教育を含めることを確保し，かつ，青少年に対して，10代の妊娠及びHIV/AIDS等の性感染症の予防を含む自己のリプロダクティブ・ヘルスに関する権利についての情報を十分に提供し，HIV/AIDS及び他の性感染症のすべての予防プログラムが青少年にとって容易にアクセスできるよう確保することを勧告しており，女性差別撤廃委員会の第6回報告書審査の総括所見でも，思春期の男女を対象とした性の健康に関する教育を推進すること，及び妊娠中絶に関するものを含め，性の健康に関する情報やあらゆるサービスに対してすべての女性や女兒のアクセスを確保することを勧告している⁴⁹。しかし，日本政府は

これらを軽視しており、かつ、上述のように性教育が後退し、若者、とりわけ若い女性の健康が脅かされている。254. 国民の所得格差の拡大を受け、特に低所得者が安全に出産することが困難になり出産においても格差が生じている。妊婦検診への公費助成が増えているものの、無料でない地域も多く、地域による金額等のばらつきが大きい。11週以下で妊娠の届出は86.9%に過ぎず、未受診妊婦の駆け込み出産が多くなされている。妊娠確認のための受診後の未受診も多く、経済的理由が推察される。生活保護世帯等のための入院助産制度を利用して、無料または低額の自己負担での出産が可能であるが、利用者の中には経済的理由等から妊婦健診を受けておらず危険な出産となることも多いため、入院助産制度の取扱いをやめる医療施設もある。

255. 周産期の産科緊急体制もいまだ不十分であり、2006年には緊急搬送先が見つからず妊婦が死亡する事件が起きている。ハイリスク妊婦に対応する地域周産期母子医療センターが存在しない県も存在し、総合周産期母子医療センターは全国で89施設に過ぎない。

256. 近年、各地で産科を閉鎖する病院が見られ、地域偏在しており、産婦人科医師及び助産師の人数も不足している。女性医師の割合は2割を下回り、とくに産婦人科医師が減少しており、その理由は過酷な勤務、医療訴訟の増加などである。出産医療を担う医療機関の減少で、妊婦が遠隔地の病院・診療所で出産するケースや、予約制により分娩数を制限する病院が見られるなど、出産医療を取り巻く現状は深刻である。

第6 公害被害者に対する救済について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 環境省は現行の水俣病認定審査基準を改め、「症状が感覚障害のみでも居住歴等から総合判断し、メチル水銀の影響によるものであることを否定し得ない場合には水俣病と認定すべきである」とする基準に改訂すべきである。また、水俣病被害者の救済対象者の確定のための期間（特措法7条2項）については、3年間という期間を限定することなく、特措法の目的に適うように弾力的に運用すべきである。
- (2) 石綿被害救済法（石綿による健康被害の救済に関する法律）の給付水準を労災や公健法（公害健康被害における補償等に関する法律）における給付額を同程度とすべきである。
- (3) 自動車排気ガス等による大気汚染の被害者救済につき、原因者負担に基づく

新たな被害者救済制度を創設すべきである。

2 理由

- (1) 水俣病は、公式確認後50年以上経ったが、いまだに被害の全面的救済の目途が立っていない。水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法においても、救済措置を申請中の患者が多数いるにもかかわらず申請期限を2012年7月31日としている。またいまだ政府の認定基準が裁判例の基準に比べても厳格であることから、申請が間に合わず、あるいは認定を受けられずに救済が受けられない被害者が多発する恐れがある。更に国の責任を免れ加害企業であるチッソ株式会社に負担させる内容となっていることから、同社が消滅した場合、救済を受けられない被害者が多発する恐れがある。
- (2) 石綿については、2006年に石綿被害救済法が制定されたが、給付額は、労災や公健法における給付額と比較して、あまりに低い水準にとどまっている。
- (3) 自動車排気ガスを主な原因とする微小粒子状物質（PM_{2.5}）汚染やNO₂汚染は、今なお、環境基準をオーバーする深刻な状態が続いている。そのなかで、気管支ぜんそくなどの公害病患者の発生も続き、環境省による大規模な疫学調査によってもPM_{2.5}汚染との関連が明らかになっている。そこで、原因者負担に基づく新たな被害者救済制度の創設が求められている。

第7 化学物質規制関係について

- 1 勧告に盛り込むべき内容 257. 化学物質過敏症に関し、①行政指導的なガイドライン等への法的強制力の付与、②規制対象化学物質の範囲拡大、③公共施設等における重点規制、④汚染源たる製品規制を行うべきである。
258. また、化学物質の規制に関し、予防原則と生産者責任の強化を導入すべきである。予防原則とは、健康被害や生態系の破壊のおそれがある場合には、化学物質のリスクが科学的に不確実であっても、使用禁止や制限等の適切な規制を行うほか、期限を設けて、リスクの低い代替品の導入を義務づけ、あるいは経済的に誘導することである。生産者責任の強化とは、生産者に対して、生産から廃棄に至るまでの適正な管理のために、製品に含まれる化学物質の情報の把握と提供及び生産を継続する既存物質について、期限を設けて安全性に関するデータの届出を義務づけ、安全性が立証されない場合には、製造・使用を禁止することである。

2 理由

259. 締約国が公害発生を防止する為に設定した環境基準の多くが未達成の状況が続いていた結果、環境ホルモン、ダイオキシンなど深刻な環境被害を及ぼす有害

化学物質から国民の健康や環境を保護するための対策が今までなされていなかった。

260. 厚生労働省が定める化学物質の室内濃度指針値等は、指針値・ガイドラインにすぎず、法的強制力がない。圧倒的多数の化学物質について、毒性をはじめとする特性は未知の状態にあり、原因物質の特定すら困難な事案が少なくないが、厚生労働省が定める化学物質の室内濃度指針値が設定されているのは現時点で13物質のみであり、学校衛生基準や建築基準法における規制物質も極めて限定されている。化学物質過敏症の患者、子ども、化学物質に対して敏感な人々の中には、各種の指針値・基準値以下であっても健康への影響が生じる人もいるが、現在の指針値・基準値は、これらの人々に対しての配慮がない。
261. 室外大気汚染についての規制としては大気汚染防止法等があるが、当該法規制は、その規制対象を排出量の多い主要な施設のみに限定し、その他の施設については、自主的取組に依存している。

第8 廃棄物について

1 勧告に盛り込むべき内容⁵⁰

- (1) 廃棄物の不法投棄対策の費用を確保するため、排出事業者の義務の強化・明確化や、同業者全体で不法投棄等の対策費用を立て替える制度、処理業者に対する強制保険等を導入すべきである。
- (2) 安定型最終処分場という類型を廃止するとともに、水道水源保護の観点から管理型最終処分場の設置及び操業の立地規制をする等、処理施設の設置・維持管理基準を強化すべきである。
- (3) 廃棄物処理法、循環型社会形成推進基本法、各種リサイクル法などの資源循環関連法制を抜本的に見直し、事業者等に対する廃棄物の発生抑制のための具体的義務や、有害物質の使用制限・管理に関する具体的義務を創設・強化し、また一定の製品の製造者に対し、廃棄時の無償引取と再使用等を義務付けることを中心とする大幅な法改正を行うべきである。

2 理由

262. 豊島事件と青森岩手事件を契機として2003年に制定された「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法」（以下「産廃特措法」という。）は、国が原状回復費用の6割前後を補助し10年以内に（2012年改正で10年間延長された）国内の大規模事件の全部を解決することを目指したが、当初に確保された予算が1000億円にとどまり、豊島事件と青森岩手事件の処理だけ

で上記予算の半分程度の拠出を要する事態となった。同種事件が全国に多数存在するため、発覚した不法投棄等事件のすべてで全量撤去を基本とする原状回復を図るには1兆円以上の費用を要する。

263. 安定型産業廃棄物最終処分場（廃プラスチック類などの「安定5品目」に限り遮水のための設備のない素掘りの穴に埋めるだけでよいとする処分場）については、埋立処分される廃棄物を「安定5品目」とその余の物質に分別することが現実には不可能であるため、多くの処分場が周辺の環境汚染を惹起している。福岡県筑紫野市においては、発生した硫化水素によって処理業者の従業員が死亡する事態にまで至った。

264. さらに、廃棄物問題の根本的解決のためには、そもそも廃棄物を発生させないことが重要であるが、現在の日本の資源循環・廃棄物法制は、廃棄物の発生（排出）抑制を理念として掲げているものの、事業者等に具体的な義務をほとんど課しておらず、自主的取組に委ねているため、実効性が担保されていない。

265. 2011年3月の東日本大震災は大量のがれき、さらに震災に伴う福島第一原子力発電所事故は環境中に放出された放射性物質に汚染された大量の廃棄物を生み出した。これらの廃棄物につき適正な処理がなされるべきは当然であるが、これにより発生抑制の理念が蔑ろにされることがあってはならない。

第9 水質保全について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 水源地域において、ゴルフ場や廃棄物処分場などの施設の立地規制をすべきである。
- (2) ダムや河口堰の水質源開発施設の建設計画においては、過大な需要見通しを改め、人口の減少傾向をはじめとした現実の社会動向を計画見直しにおいて考慮すべきである。
- (3) 有害物質を含む工場排水の下水道への排出を禁止するとともに、下水処理施設の規模を地域の特性に応じた適正なものとし、また下水道法等の下水処理に関する法律に住民参加の保障規定を設けるべきである。

2 理由

266. 河川等の水道水源には、ゴルフ場や廃棄物処分場などから有害物質が流入し、さらにハイテク工場やドライクリーニングで使われているトリクロロエチレンなどにより地下水が汚染されている。最近では、除草剤のCNPと胆のう癌との因果関係が疑われるなど、水汚染による健康被害の現実化が懸念されている。

267. ダムや河口堰によって開発されて河川下流で取水される水道水は水質が劣悪なことが多いが、ダムや河口堰の水資源開発施設の建設計画においては、日本においては既に人口が減少局面に入り、原単位（一人一日当たり使用水量、工業出荷額当たり補給水量）が減少しているにもかかわらず、今後も人口や経済規模が拡大するなど水需要が増大し続けることを前提とするなど、実態を無視した不合理な過大予測がなされていることが多い。

268. 河川等の公共用水域の水質汚濁は、環境基準であるCOD（河川はBOD）の達成率が低く（河川では約80%）、水質改善が進んでいない。炊事、洗濯、入浴等の生活排水がその大きな汚濁源となっている。しかしながら、生活排水対策としての下水道整備は、巨額投資（毎年約4兆円余り）が行われているにもかかわらず、遅々として進んでいない。その要因としては、国による補助金に依存しすぎ、住民参加の欠如の結果、処理区域や処理能力の下水処理施設の規模が地域の特性を考慮しない過大なものとなっているため、建設費用が多額に上っていることがある。

第10 自然保護について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 環境基本法に、環境権、自然享有権を法的権利として明確化する規定を設けるべきである。
- (2) 開発行為による自然環境の悪化を防止するため、開発行為が自然環境に影響を及ぼす影響について、回避・最小化・代償という優先順位をもって保全を行うミティゲーションの手法を法制度化すべきである。泡瀬干潟の埋立等重要湿地及びその周辺地域で進行中の開発計画を中止すべきである。⁵¹
- (3) 公共事業計画の策定や見直しに関し、住民の参加を権利として明記する法律を策定するなどして実効性のある住民参加の手続を保障すべきである。
- (4) 環境影響評価については、以下の点が改められるべきである。
 - ① 環境影響評価において、代替案の作成及びその公表を義務付けるべきである。
 - ② 廃棄物処分場の建設事業、二酸化炭素の回収・貯留に関する事業について、環境影響評価の対象とすべきである。
 - ③ 環境影響評価後における事後調査の手続について、情報公開・説明責任の徹底、住民等による是正・不服申立など住民等関与の手続保障、第三者的機関による監視などの規定を具体的に整備すべきである。また、事後調査の結果、アセスの誤りが明らかとなった場合、事業着手後であっても是正のための手

段を講ずる制度を設計すべきである。

(5) 環境保護団体に団体訴訟を認める法案を整備すべきである。

2 理由

(1) 日本では、まだ環境権や自然享有権が国民の権利として裁判や実定法、行政手続で認められていない。

(2) 開発行為による自然環境の悪化を防止するため、開発行為が自然環境に影響を及ぼす影響について、回避・最小化・代償という優先順位をもって保全を行うミティゲーションの手法は極めて有効であるが法制度化されていない。泡瀬干潟の埋立等重要湿地及びその周辺地域の環境を破壊する開発計画につき、いまだ中止の目処が立っていない。例えば、2009年10月15日、福岡高等裁判所那覇支部は、泡瀬干潟埋立事業等に関し、那覇地方裁判所の判断を支持し、調査費を除く判決確定後の将来の一切の支出を差し止める判決を下し、かつ同判決は確定したにもかかわらず県や市がいまだに支出をしており、2011年10月14日には工事が再開された。

(3) 公共事業計画の策定や見直しに関し、実効性のある住民参加の手続が一般的な制度として保障されていないため、計画内容の必要性等に疑問があり自然破壊の原因ともなる公共事業の必要性が住民参加により十分に検証されないまま計画・実施されている。それゆえ、大規模な公共事業の策定や見直しにつき、参加を住民の権利として規定するなど実効性のある住民参加の手続を定める公共事業改革基本法を制定し、実効的な住民参加手続を保障する必要がある。

(4) 2011年4月22日に環境影響評価法の一部が改正されたが、改正法によっても準備書の段階（第14条第1項第7号ロ）及び評価書の段階（第21条第2項第1号）の段階で「環境の保全のための措置」の記載が要求されているに留まり、代替案の提示が義務付けられていない。しかも、方法書の段階に至っては「環境の保全のための措置」の記載すら求められておらず（第5条）、代替案検討の根拠となる条項すらない。そのため、上記で述べたような環境破壊の危険のある公共事業についても、十分な代替案が市民に告知され、検討される機会が失われている。

また、現行法では放射性廃棄物処分場の建設事業、二酸化炭素の回収・貯留に関する事業は対象でないが、これらの事業による環境破壊の危険も大きい。

事後調査制度の信頼性や実効性を確保するには、情報公開・説明責任の徹底、是正又は不服申立等、住民等関与の手続保障、第三者的機関による監視等の手続内容を規定する必要がある。また事後調査の結果、環境保全措置の実施を含む環境アセスメントの誤りが明らかになった場合には、例え事業実施後であっても事

業停止や原状回復を命じたりする等、是正措置を講ずる制度の手続整備を図る必要がある。

- (5) さらに、現在の環境行政訴訟においては、2008年5月29日東京地裁判決（いわゆる三井グランド環境裁判）に見られるように、2004年に行政事件訴訟法第9条が改正されて条文上原告適格が拡大されたにもかかわらず、原告適格が認められずに却下され、司法コントロールの及ばない領域が現に多数存在する。このような事態を是正するためには、団体訴訟の導入が必要である。

第11 都市環境について

1 勧告に盛り込むべき内容

(1) 現行都市計画・建築法制を抜本的に改め、土地利用、建築、都市交通、景観などについて、以下のような統合的な都市法制の整備をすべきである。⁵²

- ① 持続可能な都市の形成及び維持と快適で心豊かに住み続ける権利の保障を目的とし、土地利用、建築、都市交通、景観など都市に関連するすべての事項を対象とし、それらについて統合的に対処するものとする。
- ② 地球環境保全、景観保護、緑地保全、くるま依存社会からの転換、子ども・高齢者・障がい者等への配慮、地域経済及び地域コミュニティの活性化等を基本理念として明記し、都市計画・規制基準の策定、開発・建築審査はこれに沿って行われるとすること。
- ③ 都市計画及び規制基準の内容・手続並びに個別の建築・開発の審査手続は市町村が独自に決定できるよう、地方分権を拡充すること。
- ④ 都市計画及び規制基準の内容の決定並びに個別の開発・建築の審査手続への早期かつ主体的な住民参加を住民の権利として保障し、快適で心豊かに住み続ける権利を保障するように、行政不服審査及び司法審査の各手続を抜本的に改正すること。

(2) 人々が移動する権利を明記した交通基本法を制定し、公共交通の充実のため、輸送量に対する公共交通の比率等について、具体的な数値目標を設けるべきである。

2 理由

269. 現行の都市計画法・建築基準法は、持続可能な都市の形成及び維持を目的としていない。また、地球環境保全、景観保護、緑地保全、自動車依存社会からの転換、子ども・高齢者・障がい者等への配慮、地域経済及び地域コミュニティの活性化を基本理念として保障していない。逆に、市町村がそうした点を考慮した

独自の規制をするとそれが違法とされることすらあった。このように市町村等の権限が大幅に制約されている。

270. また、都市計画法の諸計画決定・開発行為の許可、建築基準法の建築確認と許可等の各手続において、住民参加が権利として保障されていない。さらに、都市計画決定に処分性が認められておらず、計画決定の段階で、司法審査ができない。それに加えて、国は、地階や共用廊下・階段などの容積対象からの除外、天空率による斜線制限の緩和などの「規制緩和」の措置を繰り返し、より問題を拡大した。

271. このように、現行の都市・建築法制では、良好な居住環境にて生活する権利が保障されているとはいえない。

272. 日本にはヨーロッパと異なり、人々が移動する権利を明記した交通基本法がないため、公共交通に対する公的支援が乏しく、その結果、とりわけ三大都市圏以外の地域においては、全移動回数に占める乗用車利用の割合が平日で40.5%（1987年）から56.4%（2005年）、休日で52.4%（1987年）から72.6%（2005年）になるなど、自動車の利用が過大になっている。その結果、大都市以外に住む、自動車の運転が困難な高齢者は、買物に行くことができない等、日常生活にも支障が生じている。

Articles 13 & 14 - Right to Education

第13条

- 1 この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。更に、締約国は、教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長することを可能にすべきことに同意する。
- 2 この規約の締約国は、1の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。
 - (a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。
 - (b) 種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。
 - (c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。
 - (d) 基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。
 - (e) すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。
- 3 この規約の締約国は、父母及び場合により法定保護者が、公の機関によって設置される学校以外の学校であって国によって定められ又は承認される最低限度の教育上の基準に適合するものを児童のために選択する自由並びに自己の信念に従って児童の宗教的及び道徳的教育を確保する自由を有することを尊重することを約束する。
- 4 この条のいかなる規定も、個人及び団体が教育機関を設置し及び管理する自由を妨げるものと解してはならない。ただし、常に、1に定める原則が遵守されること及び当該教育機関において行なわれる教育が国によって定められる最低限度の基準に適合することを条件とする。

第14条

この規約の締約国となる時にその本土地域又はその管轄の下にある他の地域において無償の初等義務教育を確保するに至っていない各締約国は、すべての者に対する無償の義務教育の原則をその計画の中に定める合理的な期間内に漸進的に実施するための詳細な行動計

画を2年以内に作成しかつ採用することを約束する。

第1 日本国籍をもたないあるいは日本以外にルーツをもつ子どもの教育を受ける権利について

1 勧告に盛り込むべき内容⁵³

- (1) 締約国に在住する外国人が自国語ないし自己の国及び民族の文化を保持するための教育をする学校（外国人学校）と大学校の在學生及び卒業生及び締約国の学校教育法第1条の各義務教育課程，高等学校教育，大学に相当する教育を受けているものに対して，その資格を認めず，法律に根拠を持つ公的な職業資格を認定する試験あるいは大学入学試験を受験させないことは，規約第6条，第13条，第2条2に違反する。
- (2) 外国人学校に関して，卒業生の上級学校への受験資格の認定，就学支援金の支給，寄附金に対する税制上の優遇措置その他の各種制度の適用について，締約国の学校と比較して不利益な差別を行わず，また，特定の外国人学校のみを合理的理由なく制度の対象外とすることのないよう処置すべきである。
- (3) 本人及び保護者の在留資格の有無にかかわらず，全ての外国人の子どもに対して，公立学校への受け入れを含めた教育を受ける権利を保障すべきである。

2 理由

- (1) 締約国に居住する外国人は，自己の民族ないし自国の固有な言語その他の文化を保持する権利があると解されるが，締約国の学校教育法によって設立されている公立の小中高校及び大学においては，外国人が自己の民族ないし自国の固有な言語文化を維持するに足る教育は行なわれていない。同法に基づき設立された私立学校についても認可に必要な各学校の各学年で教育することを必要とする各教科とその教育時間を教育すると，外国人の自己の民族ないし自国の固有の言語文化を維持承継するに足る教育をすることは時間的に不可能であるとされている。2008年8月現在，日本には，朝鮮学校，中華学校，韓国学校，ドイツ学校などのナショナルスクールやインターナショナルスクールなど，210校以上の外国人学校が存在するが，そのほとんどは，各種学校としての認可を受けているにとどまり，学校教育法1条に基づく正規の学校としての認可を受けていない。
- (2) 締約国は，これらの外国人学校について，義務教育課程，高等教育課程に相当し学力的にも締約国の各学校に劣らない教育を実施しているにもかかわらず，

正規の学校として認可を与えていないために、義務教育および高等教育に支出される地方公共団体の公的な助成金は締約国の同等の教育課程の教育をする各私立学校に比較して概略10分の1以下となっている。このため、自国語ないし自己の国および民族の文化を維持する教育を受ける児童生徒は義務教育を無償で受けることができず、またこれらの学校の教員も給与・待遇において日本国の同等の教育を担当する教員の2分の1以下であり、2000年の例（愛知県名古屋市の朝鮮学校）では給与の支払いが遅滞する状態も生じた

(3) さらに、締約国は、外国人学校のうち特定の学校に対して、他の外国人学校と比較して不利益な差別を行っている。

例えば、公益目的の寄附金を税制上優遇するための制度として指定寄附金制度及び特定公益増進法人制度等の制度が存在するが、外国人学校のうち、欧米系の学校やインターナショナルスクールはこれらの制度の適用対象とされているにもかかわらず、朝鮮学校及び中華学校は同制度から除外されている。

また、2010年4月からはじまった就学支援金制度は、日本の学校のみならず外国人学校も適用対象となっているが、各種学校の認可を受けている外国人学校のうち朝鮮学校だけが、現在も同制度から除外されている。

(4) 締約国は従前、子どもの教育を受ける権利の保障の観点から、非正規滞在者であっても外国人登録を有している者については、その子どもについて、日本の公立学校への入学を認める取扱いをしてきた。

しかし、2012年7月に施行された新たな在留管理制度のもとで、非正規滞在者は公的な身分証明手段を失うことになり、この結果、非正規滞在者の子どもが日本の公立学校から入学を拒否される事例も報告されている。

第2 子ども教育を受ける権利について

1 勧告に盛り込むべき内容⁵⁴

(1) 初等教育、中等教育における教育費無償の対象は、授業料及び教科書代のみならず、学校納付金、交通費、学校外活動費等、すべての教育費を対象とすべきである。

(2) 後期中等教育における私立学校においても、公立と同じく授業料を無償とすべきである。

(3) 高等教育における経済的負担の軽減を進めるべきである。

(4) 奨学金制度を拡充し、特に給付型奨学金制度を設けるべきである。

2 理由

273. 締約国において、初等教育は小学校、中等教育は、前期中等教育が中学校、後期中等教育が高等学校、そして高等教育は大学が該当する。
274. 1979年の社会権規約の批准に際し、日本は国際規約第13条2(b)及び(c)の、無償教育の漸進的な導入に拘束されない権利を留保していた。しかし漸く2012年9月11日にこの留保は撤回された。日本はこれ以降、無償教育の漸進的な導入に拘束されることになる。これは大きな成果である。
275. 現在、日本では、初等教育及び前期中等教育では授業料及び教科書代は無償である。また、後期中等教育では、公立学校の授業料は無償となり、また私立学校でも、同じ額が学校に支給されるようになった。
276. しかし、日本の公財政教育支出は、対GDP比及び一般政府総支出に占める割合を見ると、他のOECD加盟国に比べてかなり低く、最低レベルである。これは、私的部門からの支出が多いことに依るところが大きい。教育支出全体の31.9%が私的部門により賄われているが、これには日本において相当な額が支出されている学校外の教育にかかる家計負担は含まれていない。後期中等教育における私立学校の、公立学校との教育費の差額は以前残ったままである。

表1 公財政教育支出

(%)	対GNP比			対一般政府総支出比		
	全教育	初等中等	高等	全教育	初等中等	高等
日本	3.6	2.7	0.5	8.9	6.4	1.8
OECD平均	5.4	3.7	1.1	13.0	8.7	3.1
アメリカ	5.3	3.9	1.0	13.1	9.3	3.0
フランス	5.8	3.8	1.3	10.4	6.8	2.4

図表でみる教育：OECDインディケーター2012

表2 教育費の私費負担

(%)	全教育		高等教育	
	私費	公費	私費	公費
日本	31.9	68.1	64.7	35.3
OECD平均	16.0	84.0	30.0	70.0
アメリカ	28.0	72.0	61.9	38.1
フランス	9.8	90.2	16.9	83.1

図表でみる教育：OECDインディケーター2012

277. 文部科学省が2年に1度行っている「子どもの学習費調査」によれば、初等教育から公立学校であっても相当な額の教育費の支出が家庭からなされている。一方家庭から支出される教育費の増加問題に取り組むために取られた措置はほとんどない。

表3 学校種別の学習費 年額

小学校		中学校		高等学校（全日制）	
公立	私立	公立	私立	公立	私立
304, 093	1, 465, 323	459, 511	1, 278, 690	393, 464	922, 716

文部科学省 子どもの学習費調査平成22年度

278. 後期中等教育においては、2012年度において30.4%の学生が私立学校に通っている。学生全員を受け入れるだけの公立学校がなく、また私立学校も選択肢の一つであり、これだけの割合の学生が多額の教育費を負担しなければならない理由はない。

表4 後期中等教育における公立，私立の別

	計	国公立	私立	私立の割合
学校数	5, 022	3, 703	1, 319	26.3%
生徒数	3, 355, 509	2, 336, 635	1, 018, 874	30.4%

文部科学省 平成24年度学校基本調査（速報値）

279. 教育費の私費負担の高さは高等教育ではより顕著であり、OECD2009年調査では、日本の高等教育の授業料は高く、さらに高等教育支出の50.7%が家計負担である。

280. 高等教育における私費負担が高額であるにもかかわらず、公的な貸与、給付を受けている学生は33%しかいない。しかも、日本においてはほとんどが貸与であり、その貸与であっても利子付きが大きな割合を占めている。

表5 公的補助を受ける学生の割合

(%)	貸与	給付	貸与+給付	無受給
日本	33	1	0	67
イギリス	37	8	50	6

アメリカ	12	27	38	24
------	----	----	----	----

図表でみる教育：OECDインディケータ－2012

281. 日本の奨学金のほとんどを担っている日本学生支援機構から奨学金を受ける場合には、経済的理由により就学が困難であることが要件になる。つまり本人に経済的余裕がないにもかかわらず、働き出すときには多額の借金を抱えてしまうのである。さらに、ほとんどの場合、その借金には利子が付く。結果として経済的理由により返済できない人の割合も高くなっている。経済的余裕がない者に、このような負担を掛けないためにも、給付型奨学金制度を含めた奨学金の充実が必要である。

表6 延滞が継続している理由

回答数 3, 917 人

区分	人数	割合 (%)
本人が病気療養中	262	6.7
本人が学生（留年を含む）	56	1.4
本人の低所得	1, 087	47.8
本人の借入金の返済	762	19.5
奨学金の延滞金額の増加	1, 087	27.8
親の経済困難	1, 479	37.8
配偶者の経済困難	201	5.1
家族の病気療養	287	7.3
忙しくて忘れてた	84	2.1
その他	259	6.6

日本学生支援機構：平成22年度奨学金の延滞者に関する属性調査結果

第3 障がいのある子どもの教育について

1 勧告に盛り込むべき内容

- (1) 障がいのある子どもは、原則として、障害のない子どもと同じ場で育ち合う権利を有するべきである。
- (2) 障がいのある子どもに対して、教育の場で差別をしてはならないとすべきである。

(3) 障がいのある子どもに対して、合理的配慮をしないことは差別に該当するとすべきである。

2 理由

(1) 日本では、従来、一般教育制度 (general education system) の中で、障がいのある子どもに対しては、「就学免除」という形で教育の場から排除した時代があったが、その後「養護学校義務化」政策を取るようになり学科教育の場は保障された。しかし、養護学校 (現在の特別支援学校) は、障がいのない子どもとは別枠の教育環境を用意したものにはすぎないにもかかわらず、それをもって「適切な配慮をしている」とみなしてきた。

しかし、子どもは障がいがあるか否かに関係なく、同世代の中で同じ地域で生まれた者としてともに育っていく権利を有している。学科教育の面から見れば個々の子どもに能力の差異はあるが、教育の本質は人間としての自己実現を目指す力と可能性を見出すことにあり、学科教育以外の面で人としてともに育ち合う権利を受け入れるべきである。

国際的には、1994年ユネスコの「サラマンカ (salamanca) 宣言」がインクルーシブ教育を打ち出しており、アメリカでは2004年に全障がい児教育法 (IDEA) でも障がいのある子どもが障がいのない子どもと一緒に教育されることを原則とすることとしており、日本も早急にこのような国際基準を受け入れるべきである。

(2) 障がいのある子どもに対して、すべての教育段階で入学、学級編成、卒業などのほか、授業、課外授業、学校行事への参加などに障がいを理由とした区別、排除、その他の異なる取り扱いをすることといった不均等待遇は、「ともに学ぶ」という理念に反する扱いであり、原則として禁止すべきである。

(3) 障がいのある子どもとない子どもについて、教育の場での差別としては、障がいを理由とした入学の拒否は深刻である。兄弟の間で障がいのある弟は兄と同じ学校に入れない、あるいは同じ学校に入れても「特別支援学級」に籍を置かれたり、プールに他の生徒と一緒に入れない、運動会は見学するだけといった参加制限は許されない。保護者の付き添いなどの条件の付与、行事や授業への参加制限なども同様である。

(4) さらに、障がいのある子どもに対する教育の場でも合理的配慮は必要であり、その不提供は、原則として差別と評価されるべきである。例えば授業においては個々の障がい特性に応じた情報伝達手段 (聴覚障がいのある生徒には手話、手話を習得していない生徒には筆談) を保証する必要がある。同様のことは教科書や教材についても配慮すべきであり、介助が必要な生徒にはそのための人

員を確保すべきである。

第三部 特別報告～東日本大震災と日本の原子力政策について～⁵⁵

第1 特別編の背景

1 特別編の背景—東日本大震災と福島第一原子力発電所事故

(1) 東日本大震災の発生

① 2011年3月11日14時46分(日本時間)、東北地方の三陸沖を震源域とするM9.0の地震が発生した(東日本大震災)。地震後には、7波にわたって東北地方に津波が到来し、約561Km²が浸水した。

② この地震・津波による死者・行方不明者は、2012年9月現在で、約1万8600人に及んでいる[内閣府・緊急災害対策本部 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について 平成24年9月25日]。

全国の建築物被害は、全壊が12万9428戸、半壊が26万5300戸、一部破壊が72万7294戸とされているが、津波により水没した地域もあるため、正確な把握がされていない。

2 福島第一原子力発電所事故

(1) 東北地方の太平洋沿岸には、東京電力・福島第一原子力発電所(6基)を含め、計15基の原子炉が設置されている。

青森県六ヶ所村には、再処理工場、ウラン濃縮工場、高レベル放射性廃棄物保管施設、低レベル放射性廃棄物貯蔵施設がある。

(2) これらの施設のうち、福島第一原発1号機ないし4号機は、東日本大震災に伴う外部電源の喪失や津波による非常用ディーゼル発電機の喪失等により、全交流電源喪失の事態に至り、原子炉や使用済み燃料プールの冷却機能が失われ、放射性物質が環境中に放出された。

① 1号機では、3月11日、原子炉水位の低下により燃料が露出、炉心溶解が始まり、その後、燃料の大部分が溶解して圧力容器底部に落下し、圧力容器底部に複数の穴が開き格納容器内へ燃料が漏出したと推定されている。3月12日には、格納容器内圧力を下げるためにベントが開始されたが、午後3時36分頃、原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉施設が損壊した。

② 2号機でも格納容器内の圧力が上昇したため、3月13日にベントを開始したが、3月14日、原子炉水位の低下により燃料が露出し、炉心溶解が

始まった。3月15日には、格納容器が破損し、大量の放射性物質が環境中に放出された。燃料の大部分は、溶融して圧力容器底部に落下し、さらにその後圧力容器底部が損傷し、燃料の一部が格納容器底部に落下したと推定されている。

③ 3号機でも、3月13日に原子炉水位の低下により燃料が露出して、燃料溶融が始まった。3月13日・14日にベントを複数回実施したが、3月14日には大部分の燃料が圧力容器底部に落下し、原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉施設が損壊した。圧力容器底部が損傷し、さらに燃料の一部が格納容器底部に落下したと推定されている。

④ 4号機は、定期検査のため停止中であつたが、核燃料を保管していた使用済燃料プールの水温が上昇し、3月15日午前6時頃に原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉施設が損壊した。

⑤ 1号機ないし3号機の原子炉への注水がされたが、圧力容器・格納容器ともに損傷しており、大量の放射能汚染水が漏洩、貯留している状況である。1号機ないし4号機は、現在も、循環注水冷却システムにより冷却が続けられている。

(3) 原子力安全・保安院が2011年6月に公表したところによれば、福島第一原発事故により、大気中に放出された放射性物質の総量は77万テラ (10^{12}) ベクレルと推計されている。

日本原子力研究機構などが2011年10月に公表したところによると、福島第一原発事故により、海洋に放出された放射能の量は、大気からの降下分も加えて、1.5京 (10^{16}) ベクレルと推計されている。

福島第一原発事故は、「国際原子力事象評価尺度 (INES)」で最悪の「レベル7 (深刻な事故)」と評価されている。

(4) 締約国は、2011年4月、福島第一原発から半径20km圏内を警戒区域に設定して立入禁止とし、半径20km以遠で年間被ばく線量が20mSv以上となることが予想される地域を計画的避難区域に設定し、同区域についても避難を指示した。また、その後、同じく20mSv以上となることが予想される地区を特定避難勧奨地点に指定し、これらの地区の住民にも避難を指示した。

この結果、警戒区域と計画的避難区域の総面積は計約1100km²に及び、これまでに約8万5000人もの住民が、政府による避難指示等に従って、自宅からの避難を余儀なくされている。また、政府による避難指示等がない場所でも、放射線からの被ばくを避けるために、自主的に避難している住民が多数いる。

- (5) 東日本大震災は、このように、地震・津波・原子力災害という前例のない複合災害であり、被災地に壊滅的な被害をもたらしたばかりでなく、日本の社会・経済全体に大きな影響を与え、多くの人々の基本的人権を脅かしている。

第2 被災者の生活

1 背景

- (1) 東日本大震災の巨大な地震動と津波により、前記のとおり、多数の建物が倒壊や流失の被害を受けた。さらに福島第一原発事故により、莫大な数の人々が、家族を失い、自宅や職場、学校などの生活環境を失い、他地域への避難を余儀なくされた。

内閣府・緊急災害対策本部によれば、2012年9月25日現在で、全国の避難者数（避難所の他、親族、知人宅や公営住宅、仮設住宅等への入居者も含む）は、32万9777名に及んでいる。

また、福島県災害対策本部の公表によると「平成23年東北地方大太平洋沖地震による被害状況速報（第767報）（2012年11月1日公表）」によると、福島県から県外への避難者数は5万9031人、福島県内への仮設住宅等への避難者数は、9万8995人に上っている。

- (2) 被災者に対する食糧、水等の供給は十分なものではなかった。職を失った多くの人々に対する生活支援、就職斡旋の必要性、学校の授業の中断による影響、放射能汚染のため避難した者が元の住居に帰還できるかどうか等、多くの問題が発生している。
- (3) また災害時における女性や弱者の健康維持や高齢者のケアが不十分な状況も指摘されている。
- (4) 東日本大震災や福島第一原発事故により避難を余儀なくされた被災者は、自然もしくは人為的災害の影響の結果としてまたはその影響を避けるため、移動を余儀なくされた者として、「国内強制移動に関する指導原則」にいう「国内避難民」に該当する。

同指導原則11は、国内避難民が、ジェンダーに基づく暴力行為など個人の尊に対する侵害行為から保護されるべき権利について定めている。

同指導原則18は、国内避難民の適切な生活水準に関する権利について定め、管轄当局に対し、適切な、食料、飲料水、避難所・住宅、衣類、医療サービス・衛生設備等の確保を求め、これらの基本的な物資の計画策定および配給への女性の完全な参加を確保するための特別の努力を求めている。

また、同指導原則3及び19は、児童、女性、障がい者、高齢者等が、特別の必要を考慮した待遇やサービスを受ける権利について定めている。

第3 被災者の権利保障－各論

1 被災者に対する生活・就労支援

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 締約国及び関係自治体は、次のとおり、仮設住宅の改善に務めるべきである。
 - ア 仮設住宅に入居した被災者に対し、自立生活の基盤が概ね整備されるまで、食事、生活必需品、医療サービスの供与を継続すること。
 - イ 水道光熱費の負担困難者に対し、費用減免制度を設けること。
 - ウ 仮設住宅団地に医療機関、介護サービス機関を設けるなど生活環境の整備を図ること。
 - エ 被災者の孤立防止のための人的措置を講じること。
 - オ 仮設住宅の居住環境をモニタリングする措置を講じること。
 - カ 欠陥施工について、欠陥原因を明確にして再発防止を徹底すること。
- ② 締約国は、被災者に対し、生活再建支援のための生活給付金または住居地への一時帰還についての一時的給付を行うべきである。
- ③ 締約国は、被災地におけるハローワーク、労働基準監督署、都道府県労働局の相談体制を大幅に拡充し、事業主に対する監督指導を強化するとともに、迅速な法的救済に結びつけるために弁護士会等の専門家との連携体制を強化するべきである。
- ④ 被災地におけるハローワークではカウンセリング機能の強化が必要であり、専門家を多数配置し、就労支援と併せて、被災者のケアを徹底する体制をとるべきである。
- ⑤ 締約国及び地方公共団体は、遠隔地避難者に対する支援に万全を期するため、被災者台帳を全国の地方公共団体で整備し、正確な所在を把握するため積極的に情報共有すべきである。また、避難場所について公益活動を行う団体に開示すべきである。
- ⑥ 締約国は、避難によって別々に生活せざるを得ない家族に対し、家庭の維持のための支援を行い、避難者の受け入れ地方公共団体は住居の提供や雇用の創出・斡旋に努めるべきである。

(2) 理由

① 東日本大震災と福島第一原発事故により、多くの人々が生活や就労の場を失った。

② いまだ多くの被災者が仮設住宅に入居している。仮設住宅は、災害救助としての災害時の応急措置の一つであるが、災害によって最低限度の生活の確保が困難となった被災者に対し、万全の救助を行うことが求められており、仮設住宅に入居したからといって、救助が終了するわけではない。

東日本大震災においては、もとの住まいから遠く離れた不便な場所に仮設住宅が建設されており、生活条件の保障は不可欠である。社会権規約第11条1項では、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についての権利が保障されているが、仮設住宅においても、同様の保障が必要である。

③ 被災者がその生活を再建するためには、物資の支給の他に、当面の生活を支えるための給付金や元の居住地に一時帰還するための一時金の給付などの金銭的支援も必要である。

災害救助法第23条第1項第7号は、「生業に必要な資金、器具または資料の給与または貸与」と定め、現金の支給はもとより、生業に必要な器具等の給与・貸与ができることとしている。しかるに、何らの根拠もなくまったく適用をしないで長期にわたって放置しているため、被災者の生活の再建、生業の再開等が進まない。

さらに、原発事故の被害によって避難を余儀なくされた住民にも現金を支給すべきである。

④ 被災者の生活再建のためには、適切な就労支援が必要であり、被災地におけるハローワーク等の相談体制やカウンセリング機能の拡充、事業主に対する監督指導を強化するとともに、迅速な法的救済に結びつけるために弁護士会等の専門家との連携体制を強化するべきである。

⑤ 福島第一原発事故の被災者については、遠隔地への広域的避難者が多く、このような広域避難者については、被災地方公共団体からの情報が途切れ、孤立や支援の途絶のおそれがある。また、広域避難者には、家族が離散して避難している者が多く、家族の維持のための支援が必要である。そのためには、まずもって、広域避難者についての情報を収集し、地方公共団体や公益活動を行う団体で共有するとともに、避難によって別々に生活せざるを得ない家族に対し、家庭の維持のための支援を行い、避難者の受け入れ地方公共団体は住宅の提供や雇用の創出・斡旋に努めるべきである。

2 被災地における女性・子ども・高齢者・障がい者等の権利保障

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 男女共同参画の視点を踏まえた避難所ガイドラインを策定すべきである
- ② 復興計画及び防災計画等は、女性・高齢者・子ども・外国人・障がい者・セクシュアルマイノリティ等の当事者・当事者団体からのヒアリングや被災状況の差異の要因の分析などを十分に行った上で、策定すべきである。
- ③ 被災地に、配偶者暴力相談支援センターを拡充すべきであり、また、医療、育児、介護、労働、法律等さまざまな問題を相談できる女性センターを設置し、その事業を充実させるべきである。
- ④ 地域の復興に当っては、被災地の医療施設、介護施設、保育施設の再建拡充を優先して取り組むべきであり、そのために締約国が財政援助すべきである。

(2) 理由

- ① 東日本大震災による被災後、避難所における対応の中では、プライバシーを確保する措置の欠如、女性や育児のためのスペースの欠如、女性のニーズの把握が十分にされない、女性等の各種相談窓口へのアクセスが確保できない、女性のみが炊事の過大な責任を負う等の問題が発生し、男女共同参画の視点を踏まえた避難所の必要性が明らかとなった。
- ② 高齢者・子ども・外国人・障がいのある人・セクシュアルマイノリティ等、被災の影響を受け易い人々への配慮に欠ける被災者対応も浮き彫りとなった。復興後の生活においても、これらの人々が特性に応じた影響を受ける可能性があり、したがって、格別の対応が必要となる。

東京電力福島第1原発事故で被災した子供や妊婦の医療費の減免を盛り込んだ「原子力事故による子ども・被災者支援法」が2012年6月21日、衆院本会議で可決、成立した。対象者のうち子どもや妊婦の医療費は、国の財源で免除または減額する。また被ばくの可能性がある子どもの健康診断を生涯にわたって実施。事故の影響で家族と離れて暮らす子どもへの支援や、自主避難者の帰還なども国負担とすることとなった。しかし、現在の政府の避難指示の基準が年間20mSvであるため、支援対象地域は、「一定の基準」以上、年間20mSvが基準となるが、この「一定の基準」に関しては、ICRP(国際放射線防護委員会)が公衆の被ばく限度を年1mSvに合わせ、再び被災者を分断しないことが必要である。

そこで、これらの人々のニーズを把握し、問題を改善するためには、復興計画及び防災計画は、女性・高齢者・子ども・外国人・障がいのある人・セクシュアルマイノリティ等の当事者・当事者団体からのヒアリングや被災状況

の差異の要因の分析等を十分に行った上で、策定する必要がある。

- ③ 被災地では、多くの人々が老若男女を問わず、環境の変化や将来の生活への不安等から強いストレスに晒されており、復興の過程や復興の後においても、配偶者や女性に対する暴力、児童への虐待等の増加が懸念される。そこで、被災地に、配偶者暴力相談支援センターを拡充すべきであり、また、医療、育児、介護、労働、法律等さまざまな問題を相談できる女性センターを設置し、その事業を充実させるべきである。
- ④ 被災地においては、女性に、医療、介護、保育について、過度の負担が生じることが懸念される。そこで、地域の復興に当っては、被災地の医療施設、介護施設、保育施設の再建拡充を優先して取り組むべきであり、そのために締約国が財政援助すべきである。

3 被災した高齢者・障がい者に対する支援

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 要援護高齢者・障がい者である避難者についての情報を収集し、個別訪問調査等を行って、その生活状況や健康状態を十分に把握し、当該情報を関係機関において共有し、必要とされる支援を適切に行うべきである。
- ② 高齢者・障がい者に対する医療・介護支援や精神的ケアを十分に行う必要があり、そのための地域での支援体制の構築を行うべきである。特に単身で生活することになった高齢者に配慮すべきである。

(2) 理由

- ① 被災者の中には、要援護者名簿に記載されていない高齢者・障がい者も多く、とりわけ、広域的な避難が行われた場合には、その所在や避難先での生活実態の把握が困難である。そのため、物心両面にわたる様々な支援が十分行き届かずに、孤立して疲弊している人も少なくない。

前回総括所見では、阪神大震災で被災した独居老人に対する精神医学的または心理学的治療を行い⁵⁶、地域サービスを向上させるべき⁵⁷、と述べている。2011年3月11日の東日本大震災の地震被害、津波被害、放射線被害により、高齢者の中には、家族を失ったり居住地を変更させられたりして、単身での生活を余儀なくされた高齢者が多数生じている。

仮設住宅や公営住宅に入居した後の孤独死やアルコール依存等を防止するため、孤立の防止と地域での支援体制の構築も不可欠である。

必要とされる支援を行うためには、まずもって、要援護高齢者・障がい者である避難者についての情報を収集し、個別訪問調査等を行って、その生活状況や健康状態を十分に把握し、当該情報を関係機関において共有すること

が必要である。

政府は、2006年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」をしたが、震災前に要援護者情報を整備していた自治体はほとんどなく、震災時には障がい者の安否確認についても行われなかった。

- ② また、被災地においては、高齢者・障がい者が、環境の変化や生活に対する不安、地域からの孤立等によって、体調を崩したり、精神的なダメージを受けたりするおそれがある。高齢者・障がい者に対する医療・介護支援や精神的ケアを十分に行う必要があり、そのための地域での支援体制の構築を行うべきである。

第4 福島第一原発事故への対応と原子力政策について—総論

1 前回審査時の委員会の総括所見（2001年）

- (1) 経済的，社会的及び文化的権利に関する委員会の総括所見（2001年9月24日）は、日本の原子力施設に関する安全規制等について、「C. 主な懸念される問題」として、次のように指摘した。

282. 「22. 委員会は、報告された原子力発電所事故，及び当該施設の安全性に関する必要な情報の透明性及び公開が欠如していることに懸念を有するとともに，原子力事故の予防及び処理のための，全国規模及び地域社会での事前の備えが欠如していることに懸念を有する。」

- (2) その上で，委員会は，締約国に対し，「E. 提言及び勧告」として，次のとおり勧告・要請した。

283. 「49. 委員会は，原子力施設の安全性に関連する問題に関し，周辺住民に対して，すべての必要な情報の透明性及び公開性を促進することを勧告する。さらに締約国に対し，原子力事故の予防及び事故が起きた際の迅速な対応のための準備計画を策定することを要求する。」

2 関連する2009年日本政府報告書の記載内容

- (1) これに対し，締約国は「第3回政府報告（2009年12月）」において，委員会に次のとおり報告した⁵⁸。

① 情報の透明性，安全性

284. 「原子力の安全に対する国民や立地地域の住民の皆様の理解を得るためには，原子力安全規制に関し，十分な説明を行い，御意見を窺うことが重要と認識している。

285. 原子力安全に関する情報については，これまでもさまざまな機会や媒体を通

じて適切に公開している。

286. 経済産業省原子力安全・保安院においては、主要立地地域に原子力安全地域広報官を配置して体制を整え、原子力の安全規制に関し、原子力立地地域の地方公共団体、地元議会、住民に説明するとともに、パンフレットの作成・配布等を積極的に行うなど、情報公開の体制強化を図っており、今後とも、原子力安全規制に対する国民からの理解の増進に最大限の努力をするとともに、事業者に対しては、安全にかかる情報公開や対外説明をしっかりと行うよう指導したいと考えている。」

② 準備計画

287. 「我が国の防災に関する基本的な法律である災害対策基本法に基づく防災基本計画には、原子力災害対策編が設けられており、原子力災害対策の基本として、原子力災害の発生及び拡大を防止し、原子力災害の復旧を図るために必要な対策について定めている。

288. 防災基本計画に基づき、関係省庁は、防災業務計画、都道府県・市町村は地域防災計画を策定し、関係省庁の所管事務や当該都道府県・市町村の区域に関するより具体的な対策を定めている。

289. 原子力災害対策特別措置法に基づき、原子力事業者は、原子力事業所毎に原子力事業者防災業務計画を策定し、原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策等に関し定めている。」

③ しかし、2011年3月の東日本大震災により、福島第一原子力発電所事故が発生し、原子力の安全規制、事故の予防、情報公開、原子力災害対策のすべてにわたり、日本政府の措置が極めて不十分なものであることが明らかになり、委員会の懸念が現実化した。

第5 福島第一原発事故への対応と原子力政策について－各論

1 放射能汚染状況の監視と情報公開について [規約12条2項(b)関係]

(1) 勧告に盛り込むべき内容

① 締約国は、放射能汚染について、陸上・海洋、の広範囲で継続的なモニタリングを実施し、海産物についての継続的なモニタリングの体制を確立すべきである。

とりわけ、福島県及び隣接県においては、政府は、現在よりも網の目の細かいモニタリング調査を速やかに実施すべきである。

② 居住地から避難するか、残留するか、帰還するか等の意志決定に当たって

は、政府は、被害者に対し、放射性物質による現在の汚染状況と今後の除染計画や風雨等に伴う放射性物質の移動などを予測した上で、中長期的な汚染状況の変化を適切に予測し、その正確な情報の提供をすべきである。

- ③ 締約国は、警戒区域の設定解除の判断について、原子力事業と利害関係を持たない科学者と地域代表などで構成される第三者機関を設置し、その第三者機関と権限者との関係を法的に明確にすべきである。
- ④ 締約国は、公文書管理法に基づく義務の履行を徹底すると共に、原子力発電所事故に関する全ての議論について、議事録の作成を義務付ける法制度を整備すべきである

(2) 理由

- ① 福島第一原発事故で放出された放射能による大気・土壌・河川・海洋等の汚染は、広大な範囲に広がり、また、長期的な影響が懸念されている。

公衆被ばくの低減を図るため、及び、放射能汚染地域の住民が避難・残留・帰還について意思決定をするためには、政府が、長期に渡り、環境の放射能汚染状況の観測・監視を実施し、放射能の拡散、汚染の状況、将来予測など、放射能汚染に関する情報を正確に公開することが必要である。

しかし、今回の福島第一原発事故時においては、そもそも放射能汚染のモニタリング体制が不十分であった。

- ② 2012年6月、「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」が成立し、同法6条において、締約国が福島第一原発事故による汚染の状況について、放射性物質の種類ごとにきめ細かく、また、調査の網の目についても現在より細かく、かつ、継続的に調査を行うこと、汚染の将来予測を行うこと、汚染状況の調査結果及び予測結果を随時公表することが定められた。

- ③ しかし、環境の放射能汚染の状況について、同法が求めるきめ細かなモニタリング調査や将来予測が行われておらず、したがって、その結果の公表も公衆の被ばく提言や避難者の生活再建のための意思決定のためには、不十分である。

とりわけ、海洋や河川については、包括的にモニタリングされていない。

- ④ 福島第一原発事故においては、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）による放射能汚染の予測情報が事故後速やかに公開されなかった。そのため、公衆の被ばくを増大させたと批判されており、将来、他の原子力発電所での事故が起こった場合の備えは不十分である。

- ⑤ 放射性物質で汚染された地域からの避難者の帰還にとって、警戒区域設定解除の判断は、避難者の安全とその後の生活再建に甚大な影響を与える重要な判断である。このような判断が、地域人口を維持したい等とする行政判断によって歪められるような事態があってはならない。

このような重大な判断の正確性を補完するため、締約国は、警戒区域の設定解除の判断について、原子力事業と利害関係を持たない科学者と地域代表などで構成される第三者機関を設置し、その第三者機関と権限者との関係を法的に明確にすべきである。

- ⑥ すべての原子力発電所事故に関する政府内の議論について国民に情報が公開されるべきであるし、その前提として、議事録が作成されていなければならない。

しかるに、東京電力福島第一原子力発電所事故に関しては、政府が連日開催していた重要な緊急対策会議について、議事録が一切作成されていなかったことが判明した。これでは、事故後の政府の対応を検証することができず、今後同様の事故が発生した場合のより適切な対応を確実に行うことができない。また、事後的に責任の所在を検討することもできない。公文書管理法の趣旨に悖る事態である。

2 公衆の健康調査・健康管理等について〔規約9条、12条2項(b)関係〕

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 締約国は、少なくとも年間1 mSvを超える放射線量が検出される地域において、放射線による外部被ばく及び内部被ばくについて、被害者の健康管理調査と無償医療を実施すべきである。

また、これらの施策の目的は、「健康上の不安の解消」ではなく、「健康被害の未然防止，早期発見，治療」にあることを明確にすべきである。

- ② 被害者の健康管理調査は、次のとおり、改善した上で実施すべきである。

ア 可能な限り多くの対象者に対して対面調査による詳細な聴き取り調査を実施すること。

イ 放射線被ばくの影響をがん・白血病のみに限定せず、所見はもらさず把握するという姿勢で臨むこと。少なくとも血液検査，尿検査，ホールボディカウンター検査については希望者全員を対象に実施し，その場合の検出限界値は可能な限り低くすること。

ウ 甲状腺検査については，甲状腺超音波検査のみならず，併せて血液検査・尿検査を実施すること。

エ 妊産婦に対しては母乳検査を実施するとともに，出生時についても追跡

調査を実施すること。

オ 適切な比較対照群を設定すること。

- ③ 締約国は、被害者自らがどの程度被ばくしているかを知る権利があることを認め、被害者が希望する場合は、ホールボディカウンター等により内部被ばくの有無を測定し、そのデータから現在までの被ばく量を推計の上、当該被害者に開示すべきであり、また、その費用は締約国が負担すべきである。
- ④ 健康管理調査は、プライバシーに十分に配慮しつつも、広く学術機関に開かれたものとするべきであり、文部科学省と厚生労働省は、2011年5月16日付で行った事務連絡「被災地で実施される調査・研究について」と題する事務連絡を速やかに撤回すべきである。また、県民健康管理調査の成果は広く医療、学術目的の研究に供するとともに、複数の機関による調査の機会を保障するべきである。

(2) 理由

- ① 福島第一原発事故による放射能汚染は、広範囲に及び、かつ、今後も、長期的に継続するおそれが高い。

原発事故によって被ばくした住民は、健康被害を発症する可能性を否定できない状況にあるところ、原子力開発を推進してきた締約国には、これらの住民の健康被害の発生を未然に防止し、被害の早期発見とその治療を行うべきである。

そのためには、政府は、責任を持って、放射能被ばくに関し、外部被ばく・内部被ばく双方の被ばく放射線量の適切な推計、被ばく放射線量の評価に有効な検査等による被ばく放射線量の評価を行う必要がある。そして、その評価に基づき、健康への影響について、晩発的影響も含め、長期的な視野に立った、疫学的な健康調査や、公衆の、特に、放射線の影響を受けやすい子どもたちについては生涯にわたる健康診断、健康管理を行うことが必要である。

この点、2012年6月に成立した「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」においては、第13条において、概ね上記の措置を講ずることが定められた。

しかし、同法においては、これらの施策の目的が、「外部被ばく及び内部被ばくに伴う被災者の健康上の不安が早期に解消されるよう」とされており、あたかも「健康被害防止」よりも「不安」の解消が主目的であるかのような運用がされるおそれがある。

しかも、同法に基づく具体的施策は、いまだに実施されておらず、早急に

適切な施策が実施されるべきである。また、同法の支援の対象となる地域の設定も未了であるところ、その設定は、国際放射性防護委員会（ICRP）の勧告である一般公衆の被ばく限度量である年間1 mSvを超える放射線量が検出される地域とすべきである。

- ② 事故直後に福島原発周辺に立ち寄り、原発内での作業に従事していない原発作業員から大量の内部被ばく者が検出されている。この事実は、住民にも同様の内部被ばくが発生している可能性があることを示唆している。しかしながら、住民に対する内部被ばくの計測は殆ど実施されていない。

よって、締約国は、地方自治体とも連携し、少なくとも放射性物質が飛散した地域の乳幼児や妊婦、屋外作業の多い住民などについては、その希望により、早急にホールボディカウンター等による内部被ばくの有無を測定し、そのデータから事故時の被ばく量を推計すべきである。また、その結果については、当該被害者に開示すべきであり、その費用は、締約国が負担すべきである。

- ③ 現在、福島県による「県民健康管理調査」が行われているが、その目的が「県民の健康不安の解消や将来に渡る健康の推進等を図ること」とされていること、がん・白血病以外の疾病については対象にされていないこと、内部被ばくの実態を把握できる精度になっていないこと等様々な問題が指摘されている。

- ④ 文部科学省及び厚生労働省は、2011年5月16日、関係試験研究機関、大学等に対し、「被災地で実施される調査・研究について」と題する事務連絡を発し、被災者を対象とした健康調査・研究を実施する場合には、当該被災地の自治体と十分調整した上、重複を避けること等の遵守を求めた。

これは、事実上、福島県が実施している県民健康管理調査以外の健康調査を控えるよう求めるものであり、独立の学術的、科学的、第三者的調査を制限するに等しい結果となっており、調査の公正確保や学問的見地から望ましいものではない。公衆の被ばく影響に関して政府による情報統制がなされるおそれや、公衆にとっても、受けられる健康調査が限られてしまう恐れも否定できない。

- ⑤ 2012年6月に成立した「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」においては、13条において、締約国が被ばく放射線量の推計、被ばく放射線量の評価に有効な検査等による被ばく放射線量の評価その他必要な施策を講ずること、締約国が、被災者の定期的な健康診

断の実施その他放射線による健康への影響について、必要な施策を講ずること、少なくとも一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住したことがある子どもについては、生涯にわたって健康診断が実施されるべきであること、被災者である子ども及び妊婦が医療（福島第一原発事故に係る被ばくに起因しない負傷または疾病を除いたものをいう。）を受けたときに負担すべき費用の減免するための必要な措置を講ずることが定められた。

しかしながら、同法においては、これらの施策の目的が、「外部被ばく及び内部被ばくに伴う被災者の健康上の不安が早期に解消されるよう」とされていることが問題である。

同法に基づく具体的施策は、いまだに実施されておらず、早急に適切な施策が実施されるべきである。また、同法の支援の対象となる地域の設定も未了であるところ、その設定は、以下のとおりとすべきである。

ア 被ばく線量にかかわらず福島県全域

イ 福島県外において2011年3月11日以降の1年間の追加被ばく線量が1mSv以上であると推定される全地域（なお、この指定に当たっては、当初は空間線量に関する情報に基づく指定を行わざるを得ないと考えられるが、事故直後の内部被ばくを含む初期被ばくについても、適切な推計を行い、上記の基準に該当する地域について、追加指定を行うこと）

ウ 上記以外に居住をする者、居住していた者であっても、事故直後の被ばく線量なども考慮し、地域ごとの事情に基づき、被災者に含めることができるような措置を実施すること。

3 被ばく労働に従事した作業員の健康調査・健康管理について[規約7条(b)関係]

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 被ばく労働に従事することによる長期的なリスクに関する情報、被ばく防護に関する情報を正確かつ迅速に労働者に提供する具体的施策を講ずるべきである。
- ② 被ばく労働に従事した労働者の健康管理を、長期的に行うべきである。
- ③ 今後、被ばく労働に従事した労働者が、被ばくに関連した健康診断を希望した場合、もしくは、被ばくとの関連が疑われる疾病により、治療を受けた場合には、医療費の無料化や補助等の援助措置を実施すべきである。
- ④ 福島第一原発事故において被ばく労働に従事したにもかかわらず、被ばく線量が未測定 of 労働者や連絡先不明となっている者の追跡調査を行うべきである。
- ⑤ 被ばく労働による疾病の発症について、労災認定基準を整備すべきである。

(2) 理由

- ① 福島第一原発事故発生直後から、その収束作業には、多くの労働者が被ばく労働に従事した。

被ばく労働に従事した労働者の健康を保持するためには、長期間にわたる健康管理（検査等）が必要であり、そのための費用は、国が負担すべきである。

- ② 政府は、2011年3月14日、福島第一原発事故の収束のための緊急作業に従事する労働者の被ばく限度（実効線量）を事故以前の年間100mSvから年間250mSvにまで引き上げた（同年12月16日、100mSvに引き下げ）。

しかし、2011年7月には、引き上げられた被ばく線量限度250mSvを超えて被ばくした労働者が6名も確認された。

- ③ 事故時収束作業に当たった労働者の被ばく線量管理の杜撰さも指摘されており、被ばく線量未測定 of 労働者や連絡先不明の労働者が多数に及んでおり、かかる労働者が健康維持のためのサービスを受けることができるようにするためには、追跡調査が必要である。

4 避難者に対する差別や偏見について [規約2条2項関係]

(1) 勧告に盛り込むべき内容

290. 締約国と福島県は連携して、福島県民に対する心のケアの充実と、福島県民に対する社会的な差別の発生を未然に防止するための具体的施策を実施すべきである。⁵⁹

(2) 理由

- ① 福島第一原発事故により福島地域が放射能によって広範に汚染されたことから、他の地域の住民による福島地域の住民に対する心ないいじめや差別の発生が報告されており、今後、汚染の長期化に伴い、拡大することが懸念されている。例えば、避難を余儀なくされた子どもたちが、避難先において、いじめを受けたり、避難者がホテルから宿泊拒否されたりするなど、福島県からの避難者に対するいわれのない偏見に基づく差別の事例が報道されている。

- ② 2012年6月、「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」が成立し、同第2条には、同法の基本理念として、「被災者生活支援等の施策を講ずるに当たっては、被災者に対するいわれなき差別がしょうずることのないよう、適切な配慮がなされなければならない。」と定められ

ている。

しかし、かかる差別の防止のための具体的施策は取られていない。

5 除染について〔規約11条, 12条2項(b)関係〕

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 除染は放射性物質の量を減らすものではなく、これを場所的移動させるに過ぎず、除染による環境浄化には本質的な限界があることを確認し、かつ、除染によって更なる環境汚染が起きないように適切な環境防止措置と作業員の被ばく対策をした上で、除染が実施されるべきである。
- ② 除染特別地域（警戒地域及び計画的避難区域）においても、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処の長期的な目標としては、追加被ばく線量が年間1 mSv未満とすることを目指すべきである。
- ③ 除染特別区域（警戒区域及び計画的避難区域）の除染については、相当長期を要することを確認すべきであり、地域指定の解除については慎重に行うべきである。
- ④ 除染実施計画を定める区域のうち、こどもの生活圏においては、2014年3月末までには、こどもの推定年間追加被ばく線量を年間1 mSv未満（地表10cmの空間線量）とすることを目指すべきである。再度の汚染の可能性もあるため、継続的にモニタリングし、必要に応じて除染を行うべきである。
- ⑤ 除染実施計画の策定に当っては、地域住民の参加の下に行われるべきであり、また、関連情報は速やかに公開されるべきである。
- ⑥ 放射性廃棄物の減量化のための焼却に当っては、焼却施設の能力・性能について、適切な試験・検証をし、公開と参加の原則に則って、住民の関与の下に具体的な焼却の方針を定めるべきである。
- ⑦ 除染を実施する事業者の基準を定め、適切な研修や許認可等を受けた事業者のみが除染を実施できるとするべきであり、その基準は、環境汚染防止や作業員の労働安全衛生管理、除染の効果、費用、事業者の技術的経済的能力等の項目について、定めるべきである。
- ⑧ 除染実施に必要な費用は、本来は東京電力株式会社が負担すべきであるが、実際には締約国が責任を持って費用を確保し、また、除染方法についての調査研究も締約国が責任を持って実施すべきである。

(2) 理由

- ① 福島原発から放出された放射性物質により、広大な範囲で土地（土壌）、森林、河川、海洋が汚染された。これにより、人々の生活環境や、農業・漁業

などの生産環境が被害を受け、多くの人々が避難をしたり、生産活動の停止・放棄を余儀無くされたりしている。

- ② 福島第一原発事故由来の放射性物質によって汚染された廃棄物や土壌等については、2011年8月、「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性汚染物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」が成立し、その処分や除染（事故由来放射性物質によって汚染された土壌、草木、工作物等について講ずる当該汚染に係る土壌、落葉及び落枝、水路等に体積した汚泥等の除去、当該汚染の拡散の防止その他の措置）に関する締約国の責務や自治体の役割が明記された。また、同年11月、政府は、同法に基づく措置についての基本方針を公表した。

同法によれば、環境大臣が汚染の著しさ等を勘案して、「除染特別地域」、及び同地域以外で除染の必要な「除染実施計画を定める区域」を指定し、「除染実施特別地域」（警戒区域及び計画的避難区域）については、国が除染等実施計画を策定して、実施し、「除染実施計画を定める区域」については、都道府県知事・市町村長等が除染等の実施計画を策定して、実施することとされている。

また、事故由来放射性物質によって汚染された廃棄物については、環境大臣が、線量の高さ等を勘案して「対策地域内廃棄物」「指定廃棄物」を指定し、これらの処理を締約国が実施し、それ以外の廃棄物は廃棄物処理法に則って行われることとされている。

- ③ 一方で、放射性物質に汚染された廃棄物の移動、焼却や、最終処分に伴う環境汚染の拡散が懸念されている。

また、除染は、放射性物質の量を減らすものではなく、これを場所的移動させるに過ぎないため、除染による環境浄化には本質的な限界があるため、除染の効果、除染作業の実行可能性、除染による環境汚染の拡大が懸念されている。

さらに、除染作業や廃棄物の処理に伴う、作業員や住民の被ばくの恐れも問題となっている。

除染によって更なる環境汚染や被ばくが起きないように適切な環境汚染防止措置と作業員の被ばく対策をした上で、除染が実施されるべきである。

そのためには、廃棄物の焼却の能力や除染事業者の適格要件について、政府は、厳格な基準を定めて、許認可や検証を行うべきである。

- ④ 放射性物質に汚染された廃棄物の処理や除染は、その広大な範囲や量の間

題は勿論のこと、上記に述べた処理や除染に伴う環境汚染等の問題、除染した土砂等の仮置き場や廃棄物等の中間貯蔵施設の整備の遅れなどから、ほとんど進んでいない状況である。

除染については、長期間を要することを確認し、除染特別地域においても適切な目標値（推定年間追加被ばく線量年間1 mSv未満）を設定するとともに、地域指定の解除については慎重に行うべきである。

特に、子どもの生活圏においては、厳格な目標値が設定されるべきである。

- ⑤ 除染計画の策定・実施や廃棄物の処分の実施に当っては、情報公開と住民参加の下に行われるべきである。
- ⑥ 政府は、事故由来放射性物資によって汚染された廃棄物（焼却灰等）の埋立て処分について、含有するセシウム濃度が8000ベクレル/kg以下であれば、管理型処分場での通常通りの処分を認め、8000ベクレル/kg～10万ベクレル/kgであっても、特別な方法を施せば、管理型処分場での処分を認めている。

しかしながら、従来のクリアランスレベルは、セシウム137が100ベクレル/kg以上であれば、低レベル放射性廃棄物処理施設で長期保管されていたことからすれば、緊急事態であることを考慮しても、これを超えて、一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）における埋立て処理を認めることは問題である。特に、8000ベクレル/kgを超えるものは、その移動・保管の際に一般公衆の被ばく線量限度である1 mSv/年を超える恐れがある。

6 損害賠償

(1) 勧告に盛り込むべき内容⁶⁰

①損害賠償の内容

ア 福島第一原発事故による損害の賠償については、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害として認められるものについては、適切な賠償が行われるべきである。

イ 避難者の精神的損害については、現行の賠償額や賠償基準は低額に過ぎ、増額や避難期間に応じた適切な算定がなされるべきである。

ウ 緊急時避難準備区域からの避難者や特定避難勧奨地点からの避難者に対する賠償の終期については、撤廃されるべきである。営業損害・就労不能等に伴う損害の終期については、原発事故の特殊性に鑑み、当面終期を到来させるべきではない。

エ 帰還困難区域の不動産に係る財産価値だけでなく、帰還区域、居住制限

- 区域及び避難指示解除準備区域の建物内に残置された動産類及び居住制限区域及び避難指示解除準備区域の建物についても、被害者が望む場合には、全損として扱い、再取得価格を基本とした賠償がなされるべきである。
- オ 避難指示区域外からの避難（自主的避難）については、賠償の基準を根本的に改め、少なくとも3月当たり、 1.3 mSv （年間 5.2 mSv を超える毎時 0.6 mSv ）を超える放射線が検出された地域については、全ての者について対象とすべきであり、また追加線量が年間 1 mSv を超える放射線量が検出されている地域についても、少なくとも子ども・妊婦とその家族については対象とすべきである。
- カ 被害者が障がい、高齢者、持病を有する者等である場合には、漫然と画一的な賠償基準に留めることは許されず、当該障がい者等のおかれた被害の個別事情に即した適切な賠償を行うべきである。
- キ 除染特別区域（警戒区域及び計画的避難区域）の除染については、相当長期を要することを確認すべきであり、地域指定の解除については慎重に行うべきであることを踏まえ、別の場所にコミュニティを含む生活の場を再建することや事業所を再建するなどの方法による被害回復または、コミュニティの維持を含む生活全般の再建、農林水産業・事業活動そのものの再建が早急に可能となる損害賠償の在り方も考えられるべきである。

② 損害賠償の手続

291. 原子力損害賠償紛争解決センターについては、以下のような内容の立法を行い、名実共に政府から独立した準司法機関としての陣容を整えるべきである。
- ア センターの和解案の提示に加害者側への裁定機能を法定し、被害者は裁定に拘束されないが、東京電力側が一定期間内に裁判を提起しない限り、裁定通りの和解内容が成立したものと見做すこと。また、東京電力側は裁定案を尊重しなければならないものとし、裁定案の内容が著しく不合理なものでない限り、これを受諾しなければならないものとする。
- イ センターの判断は法と判例、原子力損害賠償紛争審査会の指針等の合理的な基準に従うものとするが、政府の定めた損害賠償基準のような賠償方針については、これに法的に拘束されるものではないことを明確化すること。
- ウ センターへの申立てについて、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR法）の認証ADRに関する規律にならい、消滅時効項中断の法的効果を付与すること。
- エ センターを政府内にどのように位置付けるかについては、原子力に関する行政を一部所管する文部科学省に置くよりも、あらゆる省庁から一定の

距離を置くことが可能な内閣府に置くことが相当であること。

被害者が障がい有ることが判明した場合には、障がい特性に応じた情報提供及び権利行使支援を行うべきである。

(2) 理由

- ① 原子力事故による損害の賠償については、原子力損害賠償法に定められており、同法に基づき、原子力損害賠償紛争審査会が、福島第一原発事故による損害の賠償について、東京電力が賠償すべき損害の範囲に関する中間指針、同追補（以下、併せて「中間指針等」という。）が順次公表されている。

これまでに、中間指針等に基づき、損害賠償の請求や支払い等が実施されてきたところであるが、賠償の対象範囲や金額水準など損害賠償の内容について、様々な問題点が指摘されているとともに、損害賠償の請求手続や紛争解決の長期化など手続面での問題点も指摘されている。

② 損害賠償の内容について

ア 中間指針等に明記されていない損害についても、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害として認められるものについては、適切な賠償が行われなければならない。

イ 避難者の精神的損害については、現行の賠償額や基準が低額に過ぎ、避難の実態に合致していないとの批判がなされている。

例えば、居住制限区域や帰還困難区域からの避難者の精神的損害については、1人月額10万円が目安とされているが、低額に過ぎ、また、避難期間長期化すれば、目安を超える賠償が認められるべきである。避難指示区域外からの避難者（自主的避難者）に対しては、精神的損害と避難費用を併せた額の賠償が、低廉に過ぎる。特に、子ども・妊婦以外の避難者が合計8万円という金額は合理性を欠いており、避難期間に応じた月額ベースの精神的損害賠償が行われるべきである。

ウ 中間指針等では、旧緊急時避難準備区域からの避難者や特定避難勧奨地点からの避難者に対する賠償の終期が一方的に定められた。また、営業損害・就労不能等に伴う損害の終期については、個別具体的な事情に応じて合理的に判断するとしたが、原発事故の特殊性に鑑みると、終期を到来させるべきではない。

エ 財物の賠償について、中間指針等は、帰還困難区域の不動産に係る財産価値は全損と推認するとしているが、それだけでなく、帰還区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域の建物内に残置された動産類及び居住制限区域及び避難指示解除準備区域の建物についても、原発事故の特殊性や

長期化、避難者の生活再建の必要性に鑑みると、被害者が望む場合には、全損として扱い、再取得価格を基本とした賠償がなされるべきである。

オ 中間指針等に定める避難指示区域外からの避難者（自主的避難者）に対する賠償の範囲や基準は、抽象的に過ぎる。自主的避難者については、少なくとも3月当たり、1.3 mSv（年間5.2 mSvを超える毎時0.6 mSv）を超える放射線が検出された地域については、全ての者について対象とすべきであり、また追加線量が年間1 mSvを超える放射線量が検出されている地域についても、少なくとも子ども・妊婦とその家族については対象とすべきである。

カ 障がい者、高齢者、及び持病を有する者である被害者が受けた被害の実態は、受けた被害の内容が一見同じであったとしても、障がい等のない被害者に比べて格段に損害の程度が甚大、深刻かつ複雑である場合が多く、障がい者等ならではの特有の損害を受けていくことについて、十分な検証と配慮がなされていない。このような障がい者等に対しては、漫然と画一的な賠償基準に留めることは許されず、当該障がい者等のおかれた被害の個別事情に即した適切な賠償を行うべきである。

キ 中間指針等では、コミュニティの再建のための賠償の在り方は示されていない。しかしながら、特に、除染特別区域（警戒区域及び計画的避難区域）の除染については、相当長期を要することを確認すべきであり、地域指定の解除については慎重に行うべきであることを踏まえ、別の場所にコミュニティを含む生活の場を再建することや事業所を再建するなどの方法による被害回復または、コミュニティの維持を含む生活全般の再建、農林水産業・事業活動そのものの再建が早急に可能となる損害賠償の在り方も考えられるべきである。

② 損害賠償の手続

ア 現在、東京電力に対する損害賠償を巡る紛争については、文部科学省所管の原子力損害賠償紛争審査会に設置された裁判外紛争解決手続機関である原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「センター」という。）において行われている。

しかし、センターにおける紛争解決の実情をみると、東京電力が早期に認否や釈明に応じず、その解決を遅らせるような事例や東京電力の頑な態度に影響されて低額の和解となったことが疑われる事例が報告されている。

そこで、このような状況を打破し、適切かつ迅速な解決を図り、被害者の救済と権利及び保護を全うするために、センターについて、日弁連意見

のとおりの内容の立法を行い、名実共に政府から独立した準司法機関としての陣容を整える必要がある。

イ 被害者が障がいをもつが故に、損害賠償請求の情報の入手や権利の行使が困難に陥ることがあってはならない。障がい特性に応じ、請求書式や説明書に、ルビ版、点字反訳、音声反訳、電子データ等障がいをもつ被害者にとって必要な解読方法を提供し、必要な場合には訪問等の人的支援を行うべきである。

7 さらに環境汚染の防止 [規約 12 条 2 項 (b)]

(1) 勧告に盛り込むべき内容

292. さらに海洋汚染や地下水の汚染を未然に防止するための対策、福島第一発電所に地下遮蔽壁を速やかに設置すべきである。

(2) 理由

293. 福島第一原発事故により、現在も海洋に放射性物質が漏出しており、また、放射能に汚染された水が地下水等を汚染する恐れがある。

8 原子力防災対策の見直し

(1) 勧告に盛り込むべき内容⁶¹

- ① 原子力発電所周辺の自治体における原子力防災計画の見直しや原子力事業者の防災計画の適切な見直しがなされなければ、既設原子炉運転（再稼働を含む）を許可すべきでない。
- ② 原子力発電所周辺自治体の原子力防災計画については住民の意思が、反映されなければならない。原子力事業者防災計画の策定については、住民の意思や周辺自治体（発電所から 80 km 圏内にある全ての自治体）の意思が十分に反映されるべきである。

(2) 理由

- ① 日本政府の IAEA に対する報告書⁶²で言及された、福島第一原発事故から得られた教訓を踏まえ、原子力規制委員会は、原子力災害に係る防災指針を改定した。また、政府は、防災基本計画の原子力災害編の見直しを行った。

今後、原子力発電所立地地域の各自治体において、原子力防災に関する計画の見直しが行われる予定である。

- ② 原子力発電所周辺の各自治体において、福島第一原発事故を踏まえた適切な防災計画の策定とそれに基づく準備が行われなければ、原子力発電所の稼働（再稼働も含む）は行われるべきではない。
- ③ 各自治体における防災計画の策定に当たっては、最も利害を有する周辺住民

に広く情報を公開し、その参加を得て策定されるべきである。

また、原子力事業者が原子力防災計画を策定するに当たっては、住民は勿論のこと、住民を守る立場にある周辺自治体との意思を反映すべきである。

この点、原子力災害対策特別措置法施行令の改正法においては、原子力事業者は、原子力事業者防災計画の策定に当たって、原子力発電所の所在市町村長、並びに30km圏内にかつ原子力災害に関する地域防災計画を定めた都道府県のみとの事前協議を義務付けているが、福島第一原発事故の被害に鑑みると、この範囲では不十分である。

9 安全規制に関する見直し

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 原子力規制委員会は、権限、予算、人選においてその独立性・公平性を有し、情報公開を行い、真に実効性ある安全規制機関として運用されるべきである。
- ② 新たに発足した原子力規制庁の下で、新に国民から信頼される独立した規制行政を確立するため、原子力規制委員会の委員は、原子力政策を推進する組織等との利害関係がない者を選任するとともに、原子力規制庁職員についてもいわゆる「ノーリターンルール」に例外を設けることなく厳格に適用すべきである。
- ③ 福島第一原発事故の教訓を受け、新たな知見に基づき、耐震安全性、多重故障、シビアアクシデント対策、設備機器の老朽化等について、指針類の見直しを行って、対策を強化し、さらには、これらに関するバックフィット（既存原子力施設を新指針に定める安全規制に適合させること）を厳格に運用すべきである。
- ④ 新指針に対する適合性が確認できるまでの間、既存原子力施設の稼動は許すべきではない。

(2) 理由

- ① 福島第一原発事故により、原子力施設に関する従来の安全審査や安全規制が不十分であったことが明らかとなり、安全審査の指針や規制のあり方・規制機関について、抜本的な見直しが迫られている。
- ② 安全指針については、2011年6月に公表されたIAEAの福島第一原発事故調査団の報告書が、津波に対する深層防護対策の不十分さや複数のプラントが同時事故を起こした場合のシビアアクシデント対策の不適切さについて指摘⁶³、福島第一原発事故で得られた知見に基づく安全規制や指針についてのアップデートを行うべきである旨指摘している⁶⁴。

③ 福島第一原発事故に関する国会の事故調査委員会は、2012年7月5日に公表した事故調査報告書において、新たな規制組織の設置を求め、その独立性について、「①政府内の推進組織からの独立性、②事業者からの独立性、③政治からの独立性を実現し、監督機能を強化するための指揮命令系統、責任権限及びその業務プロセスを確立するもの」とすべきとした。

④ こうした福島第一原発事故の教訓に基づき、2012年6月20日、原子力規制委員会設置法が成立し、新たな規制組織として原子力規制委員会を設置され、その事務局として原子力規制庁が設けられた。

しかしながら、規制委員会の委員の人選については、委員のうち、原子力事業者等との利害関係を有するものがあるとの批判がなされている。

また、原子力規制庁職員についていわゆる「ノーリターンルール」（職員が出身省庁へ戻ることを認めないこと）が規定されたことは評価できるものの、原子力規制庁発足後5年間は職員の意欲、適性などを勘案して例外を認めるという但書を設けており、これも骨抜きにされるおそれがある。「ノーリターンルール」には、例外を認めることなく厳格に適用すべきである。

⑤ 原子力規制委員会設置法成立に伴い、2012年6月、核原料物質、核燃料物質、及び原子炉等の規制に関する法律（以下、「原子炉等規制法」）が改正され、バックフィット制度（許可済みの発電用原子炉施設の位置、構造または設備が最新の知見を踏まえた許可基準に適合していないと認めるとき等において、発電用原子炉設置者に対し、発電用原子炉施設の使用の停止、改造又は修理等を命じることができ、この命令に違反するときは許可の取り消し、又は1年以内の帰還を定めて運転停止を命ずることができる制度）を設けたことは評価できる。

しかし、バックフィット制度を含む同法については、施行の状況を勘案して速やかに検討が加えられ、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所用の措置が講じられるものとする旨規定されており、運用次第でバックフィット制度自体が実質的に骨抜きにされる可能性が残されている。

バックフィット制度については、厳格な運用がなされるべきである。

福島第一原発事故の教訓を受け、新たな知見に基づき、耐震安全性、多重故障、シビアアクシデント対策、設備機器の老朽化等について、指針類の見直しを行って、対策を強化し、さらには、これらに関するバックフィット（既存原子力施設を新指針に定める安全規制に適合させること）を厳格に運用すべきである。

⑥ 新指針に対する適合性が確認できるまでの間、既存原子力施設の稼動は許

すべきではない。

10 エネルギー原子力政策の転換について

(1) 勧告に盛り込むべき内容

- ① 原子力発電所の新增設（計画中・建設中のものを全て含む。）を止め、再処理工場、高速増殖炉などの核燃料サイクル施設は直ちに廃止すべきである。
- ② 既設の原子力発電所のうち、①福島第一及び第二原子力発電所、②敷地付近で大地震が発生することが予見されるもの、③運転開始後30年を経過したものは直ちに廃止すべきである。
- ③ 上記以外の原子力発電所は、10年以内のできるだけ早い時期に全て廃止すべきである。廃止するまでの間は、安全基準について社会全体での国民的議論を尽くし、その安全基準に適合しない限り運転（停止中の原子力発電所の再起動を含む。）は認めるべきではない。
- ④ 今後のエネルギー政策は、再生可能エネルギーの推進、省エネルギー及びエネルギー利用の効率化を政策の中核とすべきである。

(2) 理由

- ① 福島第一原発事故により、自然事象、とりわけ、日本において多発する地震・津波に対する原子力発電所の安全性は確保できないこと、ひとたび、原子力発電所等の施設で事故が発生すれば、自然環境や人々の生活環境に重大かつ広範囲な放射能汚染をもたらすことが明らかとなった。事故が発生しなくても、労働者被ばくの問題や温排水など環境に対する負荷等、深刻な問題もある。

再処理・プルサーマル利用が進行すれば、より深刻な被害をもたらすことが懸念される。

原発・核燃料サイクル政策は、放射性廃棄物の処理など技術的にも社会的にも未解決な問題を抱え、将来世代に危険を押し付けるという構造を有している。

- ② 締約国は、このように多くの問題を抱える原子力に依存したエネルギー政策からは、速やかに撤退し、再生可能エネルギーの推進、省エネルギー及びエネルギー利用の効率化を中核とするエネルギー政策への転換を図るべきであり、そのための具体的な施策を推進すべきである。
- ③ 政府は、2012年9月14日、原発を新增設しないこと、「40年廃炉」を厳格に適用すること、「2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」ことなどを骨子とする新しいエネルギー政策提言（「革新的エネルギー・環境戦略」）をとりまとめた。

しかしながら、この政策提言は閣議決定されるに至らず、いまだ脱原発を明確に約束するものにはなっていないこと、新增設を認めないとしながら、経済産業大臣は、建設途中で建設が停止していた一部の原子炉について建設再開を容認する姿勢を示しており、早期の廃炉と建設再開は明らかに矛盾するなど、政府の態度は定まっていない。

また、2011年8月には、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」が成立したが、再生可能エネルギーの買い取りが実効的な制度として機能するためには、買い取り価格及び買い取り期間の設定や、再生可能エネルギーによる電力の接続拒否の回避などについて、政府が適切な運用を図ることが必要である。

1 1 原発輸出について

(1) 勧告に盛り込むべき内容

294. 原子力発電所の輸出政策は、相手国及び周辺国に対し、解決不可能な深刻な人権侵害や、解決困難な環境問題をもたらすため、締約国は、これを直ちに中止し、核物質、資材、設備及び技術の供給、役務の提供、その他原発輸出の相手国の原発利用に関わる協力を一切行わないようにすべきである。

(2) 理由

295. 締約国は、原子力発電所の海外輸出政策を掲げ、ロシア、ヨルダン、韓国及びベトナムとの間で原子力協定を締結し、インド、南アフリカ及びトルコの間でも原子力協定の締結交渉中である。

296. しかしながら、福島第一原発事故の収束作業や除染措置もいまだ完了しておらず、事故の詳細な原因解明も未了である。また、この事故により、日本において、原子力災害の予防、安全規制、防災対策、事故後の措置等が不十分であったことが明らかになった。

297. 福島第一原発事故は、ひとたび原発事故が起きれば、それによってもたらされる汚染は甚大であることを示した。原子力発電所を輸出することは、相手国及び周辺国に対し、解決困難な環境問題をもたらす、ひいては、解決不可能な深刻な人権侵害、とりわけ、社会権規約に定められた、相手国の市民の健康・公衆衛生・環境に関する権利を侵害するおそれ大きい。

298. 日本の企業が原発の受注計画を進めていたリトアニアにおいて、2012年10月、原発建設の是非を問う国民投票が実施され、反対票が約6割を占めた。これは、リトアニアの国民が、福島第一原発事故の結果を深刻に受けとめた結果である。

-
- 1 日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」（2009年11月）<http://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/year/2009/20091100.html>
- 2 前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」
- 3 日本弁護士連合会「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2回日本国政府報告書に関する日弁連報告」http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/society_report_2_en.pdf
- 4 前掲「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2回日本国政府報告書に関する日弁連報告 Para.10
- 5 前掲「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2回日本国政府報告書に関する日弁連報告」
- 6 前掲「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2回日本国政府報告書に関する日弁連報告 Para.35
- 7 前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」
- 8 前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」
- 9 日本弁護士連合会「法務省政務三役『人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要』に関する会長声明」（2012年1月13日）<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2012/120113.html>
- 規約第40条に基づき締約国から提出された報告書の審査—国際人権（自由権）規約委員会の総括所見(2008年10月30日)para.9 http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Concluding_observations_en.pdf
- 10 第6回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告(2009年5月)para.17, 23 http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/woman_report_6_update_en.pdf
- 11 女性差別撤廃条約に基づく第6回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会の報告書（2008年9月）para.299http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/woman_report_6_en.pdf
- 前掲第6回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.22
- 12 女性差別撤廃条約第6回日本政府報告書に対する委員会の総括所見 (CEDAW/C/JPN/CO/6, 2009年) para.15, 16, 21, 22
- 13 前掲女性差別撤廃条約に基づく第6回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会の報告書 Para.116-128
- 前掲第6回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.13, 14
- 14 前掲女性差別撤廃条約第6回日本政府報告書に対する委員会の総括所見 para.28
- 15 社会権規約第2回日本政府報告書に対する委員会の総括所見(2001年9月24日)para.15, 42
- 16 前掲規約第40条に基づき締約国から提出された報告書の審査—国際人権（自由権）規約委員会の総括所見 para.12
- 17 前掲女性差別撤廃条約に基づく第6回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会の報告書 para.307-308
- 18 前掲女性差別撤廃条約に基づく第6回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会の報告書 para.60-70
- 19 女性差別撤廃委員会の最終見解に対するフォローアップに関する日本弁護士連合会報告書7項 http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/woman_report_followup_en.pdf
- 20 前掲第6回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.26
- 21 日本弁護士連合会「国際連合人権高等弁務官事務所が作成する日本に関する人権状況要約書のための文書による情報提供」（2012年4月23日） para.7, 8 http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/upr/data/houkoku_en_2012.pdf
- 22 前掲第6回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.27

前掲国際連合人権高等弁務官事務所が作成する日本に関する人権状況要約書のための文書による情報提供 para.8

23 前掲第 6 回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.39

24 前掲第 6 回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.11

前掲国際連合人権高等弁務官事務所が作成する日本に関する人権状況要約書のための文書による情報提供 para.8

25 前掲女性差別撤廃委員会第 6 回総括所見 para.50

26 Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health : Note / by the Secretary-General (A/66/254, 2011 年 8 月 3 日)

27 前掲女性差別撤廃条約第 6 回日本政府報告書に対する委員会の総括所見 para.39, 40

28 前掲女性差別撤廃条約第 6 回日本政府報告書に対する委員会の総括所見 para.18

29 前掲第 6 回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 48 項

30 日本弁護士連合会「外国籍調停委員・司法委員の採用を求める意見書」(2009 年 3 月 18 日) http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20090318_2.html

日本弁護士連合会「人種差別撤廃条約に基づき提出された第 3 回・第 4 回・第 5 回・第 6 回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会報告書」(2009 年 6 月)http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Racial_discrimination_en.pdf

31 前掲第 6 回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.18

32 日本弁護士連合会「外国人の在留管理を強化する新しい外国人雇用状況報告制度に対する意見書」(2007 年 2 月 15 日) <http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2007/070215.html>

前掲「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 2 回日本国政府報告書に関する日弁連報告」

33 前掲「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 2 回日本国政府報告書に関する日弁連報告」

34 日本弁護士連合会「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」の改定に関する意見書(2005 年 6 月 16 日) <http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20050616.html>

35 前掲日本弁護士連合会「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」の改定に関する意見書(2005 年 6 月 16 日)

36 国連人権理事会普遍的審査第 1 回作業部会報告書(2008 年 5 月 30 日) para.60-(18)

37 前掲規約第 40 条に基づき締結国から提出された報告書の審査—国際人権(自由権)規約委員会の総括所見 para.22

38 女性差別撤廃条約第 6 回日本政府報告書に対する委員会の総括所見 para.38

39 前掲社会権規約第 2 回報告書に対する委員会の総括所見 Para.47

40 前掲社会権規約第 2 回報告書に対する委員会の総括所見 Para.50

41 前掲社会権規約第 2 回報告書に対する委員会の総括所見 Para.47

42 前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」

43 前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」

44 前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」

日本弁護士連合会「法務副大臣『今後の外国人の受入れ等に関するプロジェクト』『今後の外国人の受入れについて』(中間まとめ)に対する意見書」(2006 年 7 月 20 日) <http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20060720.html>

前掲人種差別撤廃条約に基づき提出された第 3 回・第 4 回・第 5 回・第 6 回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会報告書

前掲「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 2 回日本国

政府報告書に関する日弁連報告」

45 前掲「法務副大臣『今後の外国人の受入れ等に関するプロジェクト』『今後の外国人の受入れについて』（中間まとめ）に対する意見書」

日本弁護士連合会「難民認定申請者の生活状況をめぐる制度の改善に関する意見書」（2009年6月18日）http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2009/090618_3.html

46 前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」

47 前掲人種差別撤廃条約に基づき提出された第3回・第4回・第5回・第6回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会報告書

人種差別撤廃条約第9条に基づき締約国より提出された報告の審査・人種差別撤廃委員会の最終見解（2010年4月6日）http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Racial_discrimination_en.pdf

条約第19条に基づき締約国から提出された報告書審査・拷問禁止委員会の結論及び勧告（2007年8月7日）para.14 http://www.mofa.go.jp/policy/human/torture_rep.pdf

前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」

48 前掲第6回政府報告書に対する女性差別撤廃委員会からの課題と質問についてアップデート報告 para.27

49 前掲女性差別撤廃委員会第6回総括所見 para.49, 50

50 日本弁護士連合会「不法投棄等による被害の根絶と資源循環関連法制の抜本的改正を求める決議」（2010年10月8日）http://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/year/2010/20101008_3.html

51 日本弁護士連合会「泡瀬干潟埋立事業に関する意見書」（2002年3月15日）<http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20020315.html>

52 日本弁護士連合会「持続可能な都市をめざして都市法制の抜本的な改革を求める決議」（2007年11月2日）http://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/year/2007/20071102_2.html

53 規約第40条に基づき締約国から提出された報告書の審査—国際人権（自由権）規約委員会の総括所見 para.31

児童の権利に関する条約第44条に基づき締約国から提出された報告の審査 最終見解：日本 Para87（2010年6月20日）http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_report_3_advance_en.pdf

前掲人種差別撤廃条約に基づき提出された第3回・第4回・第5回・第6回日本政府報告書に対する日本弁護士連合会報告書

人種差別撤廃条約第9条に基づき締約国より提出された報告の審査・人種差別撤廃委員会の最終見解 para.22

前掲日本弁護士連合会「人権のための行動宣言 2009」

前掲「法務副大臣『今後の外国人の受入れ等に関するプロジェクト』『今後の外国人の受入れについて』（中間まとめ）に対する意見書」

日本弁護士連合会「高校無償化法案の対象学校に関する会長声明」（2010年3月5日）<http://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/year/2010/20100305.html>

54 日本弁護士連合会「貧困の連鎖を断ち切り、すべての子どもの生きる権利、成長し発達する権利の実現を求める決議」（2010年10月8日人権擁護大会）http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil_liberties/year/2010/2010_1.html

55 日本弁護士連合会「原子力施設事故における人権原則試案」（2012年11月15日）

56 前掲社会権規約第2回報告書に対する委員会の総括所見 Para.27

57 前掲社会権規約第2回報告書に対する委員会の総括所見 Para.54

58 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回政府報告 para.49 http://www.mofa.go.jp/policy/human/econo_rep3.pdf

59 日本弁護士連合会「福島県内の学校等の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方について」に関する会長声明（2011年4月22日）<http://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/year/2011/20110422.html>

60 日本弁護士連合会「東日本大震災及びこれに伴う原子力発電所事故による被災者の救済と被災地の復旧・復興支援に関する宣言」（2011年5月27日）<http://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/year/2011/20110527.html>

⁶¹ 規約第 16 条及び第 17 条に基づく締約国により提出された報告の審査・経済的，社会的及び文化的権利に関する委員会の最終見解(2001 年 9 月 24 日)para.22, 49 [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.Add.67.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.67.En?Opendocument)

⁶² 原子力災害対策本部「原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書」(2011 年 6 月 17 日) <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/backdrop/20110607001.html>

⁶³ 前掲 IAEA 報告書 Conclusion3

⁶⁴ 前掲 IAEA 報告書 Conclusion5