

自由権規約委員会国家報告制度 第7回対日審査 ——「建設的対話」の法的意義——

国際法学会エキスパート・コメント No. 2024-10

松田 浩道 (国際基督教大学准教授)

脱稿：2024年7月6日

I はじめに

自由権規約（市民的及び政治的権利に関する国際規約）は、社会権規約（経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約）とともに、国際人権規約と呼ばれます。国際人権規約は、世界人権宣言を条約化するものとして、1966年の国連総会において採択され、1976年に発効、日本は1979年に批准しました。

本コメントでは、自由権規約委員会国家報告制度や第7回対日審査の概要を説明した上で、「建設的対話」がどのような法的意義を持つものなのか、近年の日本の最高裁判所の動向を踏まえつつ、解説します。

II 国家報告制度について

自由権規約は、個人の資格で選出される専門家で構成される自由権規約委員会（Human Rights Committee）に対し、条約の内容が守られているか、監視する役割を与えています。国家報告制度とは、締約国が定期的にその国の人権状況を報告し、委員会が審査する制度です。国家報告を検討するにあたって、委員会は、国の代表に出席を求め、質疑応答による対話を行います。この対話の目的は、人権状況について締約国を糾弾するのではなく、人権をよりよく実現していくために専門家が助言することです。そのため、「建設的対話」という言葉が用いられます。

自由権規約委員会は、「建設的対話」を経て、総括所見（concluding observations）を作成します。総括所見は、対象国の人権状況について歓迎すべき点や具体的な懸念を表明し、勧告を行います。さらに、フォローアップとして、1～2年以内に情報提供を求めます。

III 第7回対日審査 総括所見の概要

1 肯定的側面

自由権規約委員会は、2022年10月13日、14日に、ジュネーブの国連欧州本部で第7回

日本政府報告書審査を行い、2022年11月30日付けで[総括所見](#)を発表しました。日本弁護士連合会が[仮訳](#)を公表しています。また、[外務省のページ](#)から関連資料にアクセス可能です。自由権規約委員会は、総括所見の中で、次のような肯定的側面を指摘しました。

- (a) 第5次男女共同参画基本計画の決定（2020年）
- (b) 旧優生保護法に基づく優生手術等を受けた者に対する一時金の支給等に関する法律の制定（2019年）
- (c) 女性活躍加速のための重点方針の策定（2018年）
- (d) 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の制定（2018年）
- (e) 男性と女性の婚姻開始年齢を同じにする2018年の民法731条の改正
- (f) 性犯罪に関して刑法の一部を改正する平成29年法律72号の制定
- (g) 「一定の種類 of 犯罪において取調べの録画を義務化すること」を含む取調べ実務の新たな義務化を定めた2016年の刑事訴訟法改正
- (h) 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の制定（2016年）
- (i) 矯正医官の兼業及び勤務時間の特例等に関する法律の制定（2015年）

2 懸念と勧告

他方、次のように懸念と勧告を表明しました。以下、若干の解説を加えつつ、勧告の内容を要約します。

(1) 個人通報制度および国内人権機関

委員会は、「裁判官、検察官、弁護士、法執行官、公安警察、市民社会アクター及び一般市民に対して継続的に研修を行い、啓発をする努力を継続すること」、「国内法秩序において規約を完全に実施し、国内法が規約上の義務に適合するように解釈、適用すること」等に加え、「個人通報の審査を規定する規約の第1選択議定書を批准するために、更なる措置を講じるべき」（[para. 5](#)）、としました。さらに、国内人権機関の地位に関するパリ原則に従った国内人権機関の設立に向けた明確な進捗がないことに遺憾の意を表明し、政府から独立した国内人権救済機関の設置を勧告しました（[para. 7](#)）。

第1選択議定書とは、自由権規約の個人通報制度を定める条約です。個人通報制度のもとでは、個人は自ら受けた人権侵害につき委員会に通報を提出し、委員会が条約違反の有無を認定します。日本はいまだ個人通報制度を受け入れておらず、委員会から繰り返し勧告を受けています。

[パリ原則](#)は、国内人権機関に「人権を促進し、擁護する権限」を与え、独立性や多様性を確保することなどを定めています。日本は、自由権規約委員会だけでなく、さまざまな国際機関から国内人権機関の設置について勧告を受けています。

(2) 差別禁止等

委員会は、包括的な差別禁止法の制定 (para. 9) に加え、性的指向及び性自認に基づく差別について、次のような勧告をしました (para. 11)。

- (a) レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル及びトランスジェンダーの人々に対する固定観念及び偏見と闘うための啓発活動を強化すること。
- (b) 同性カップルが、公営住宅へのアクセス及び同性婚を含む、規約に定められている全ての権利を、締約国の全領域で享受できるようにすること。
- (c) 生殖器又は生殖能力の剥奪及び婚姻していないことを含む、性別変更を法的に認めるための正当な理由を欠く要件の撤廃を検討すること。 [...]

また、「(a) ヘイトスピーチ解消法の範囲を拡大し、その出自に関係なく全ての人に対する差別的な言動及び行動を対象とすることを検討すること」、「(b) ヘイトクライムの個別の定義及び禁止を導入し、性的指向及び性自認といった理由を含む規約上の全ての禁止理由に基づくオンライン及びオフラインのヘイトスピーチ行為を明示的に犯罪化するために刑法を改正すること」 (para. 13)、ジェンダー平等については、「行政・司法のあらゆるレベル及び民間部門において、少数民族・先住民族の女性を含む女性の意思決定における代表性を高めるための具体的な措置を採るべき」 (para. 15)、と勧告しました。

さらに、「テロリズムや組織犯罪と無関係な行為を非犯罪化するために、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律を改正すること」 (para. 17)、「女性に対するあらゆる形態の暴力を防止し、闘い、根絶するための努力を強化すること」 (para. 19) を勧告しました。

これらのうち、para. 11 の (c) については、総括所見が発表されてから約 11 ヶ月後の 2023 年 10 月 25 日、日本の最高裁判所は、性同一性障害者（近年では脱病理化の考え方により「障害」と呼ぶことを避け、「性別不合」と表記することがあります）が戸籍上の性別を変更するために、事実上、生殖機能をなくす手術が必要となる法律の要件について、違憲無効としました。これは、部分的に、自由権規約委員会の勧告に沿った判断となっています。

(3) 生命に対する権利、拷問およびその他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取り扱いは又は刑罰の禁止

委員会は、死刑の廃止を検討すること、また、「死刑犯罪の数を減らし、規約に従って死刑を最も重大な犯罪に厳格に限定すること」 (para. 21) 等を勧告しました。

福島原子力災害については、「福島原発事故で被災した全ての人々の生活を守り、放射線量が住民に危険を及ぼさない場合に限り、汚染された場所の避難場所指定を解除すること」、「(b) 放射線量の監視を継続し、その情報を被災者に適時に開示すること。」「(c) 「自主的」か、「強制的」かという避難者としての区別や、自分の土地に戻ることを決めたかど

うかにかかわらず、全ての国内避難民が、避難区域外に住む避難民のための無料住宅の提供を再開することを含め、必要な全ての財政、住宅、医療、その他の支援を受けられるようにすること」等を勧告しました。

(4) 人身の自由と安全、及び人身の自由を奪われた人々に対する処遇、奴隷、隷属、人身取引の廃絶、難民・庇護申請者を含む外国人の取扱い

精神医療について、「強制的な入院は最後の手段とし、必要最小限の期間だけ、また、当該者を危害から保護し、又は他者への危害を防止する目的で、必要かつ比例性を有する場合にのみ課されることを確保すること」(para. 25) 等を勧告しました。

刑事手続及び刑事拘禁については、「刑事拘禁者の処遇を国連被拘禁者処遇最低基準規則(ネルソン・マンデラ・ルール)に完全に適合させるために、必要な措置を採用すべきこと」(para.27)、さらに、正式な逮捕前も含め、全ての刑事事件で取調べを録画すること等を勧告しました。ネルソン・マンデラ・ルールとは、被拘禁者の処遇及び施設の管理について最低限度を示す国際基準であり、居住設備・衣類、医療の保障、残虐な懲罰の禁止、不服申立ての権利、家族等との通信・面会の権利等を含んでいます。

また、「(a) 戦時中に日本軍が「慰安婦」に対して行った人権侵害の全ての申立てについて、効果的かつ独立・公平に調査され、入手可能な全ての証拠が開示され、加害者が訴追され、有罪が確定した場合には処罰されること」、「(b) 外国の犠牲者を含む、全ての犠牲者とその家族への司法へのアクセス及び完全な賠償」、「(c) 教科書での適切な言及を含むこの問題に関する教育、及び被害者の名誉を傷つけ、出来事を否定しようとする全ての試みに対して強く非難すること」(para. 29) を勧告しました。また、「技能実習生研修制度を含め、特に強制労働の被害者に関して、被害者認定手を強化し、労働監督官を含む全ての法執行官に専門的な訓練を提供すること」等(para. 31) を勧告しました。

さらに、難民・庇護申請者を含む外国人の取扱いについては、次のような勧告をしました(para. 33)。

- (a) 国際基準に則った包括的な難民保護法制を早急に採用すること。
- (b) 十分な医療支援へのアクセスを含む収容施設での処遇について、国際基準に従って、改善計画の策定を通じて、移民 (immigrants) が虐待の対象とならないことを保障するためのあらゆる適切な措置を採ること。
- (c) 「仮放免」中の移民 (immigrants) に対して必要な支援を提供し、収入を得るための活動に従事する機会の確立を検討すること。
- (d) ノン・ルフールマン原則が実際に尊重され、国際的保護を申請する全ての人に、(その申請への)否定的な決定について、執行停止効を有する、独立した司法機関に対する不服申立制度へのアクセスを確保すること。
- (e) 行政機関による収容措置に対する代替措置を提供し、入管収容における上限期間を導入するための措置を講じ、収容が、必要最小限度の期間のみ、かつ行政機関による収

容措置に対して存在する代替措置が十分に検討された場合にのみ、最後の手段として用いられるよう確保し、移民 (immigrants) が、収容の合法性について判断する裁判所の手続に実効的に訴え出ることができるよう確保する措置を実施すること。

(d) で言及されたノン・ルフールマン原則とは、「迫害の危険がある国へ難民を送還してはならない」という原則のことです。

そのほか、プライバシーの権利 (para. 35)、思想・良心・宗教の自由と表現の自由 (para. 37)、平和的集会をもつ権利 (para. 41)、マイノリティの権利 (para. 43)、子どもの権利 (para. 45) について勧告がなされました。

IV 「建設的対話」の法的意義

自由権規約委員会をはじめとする人権条約機関との「建設的対話」には、人権問題に対して国際基準に照らしたやり取りがなされるなかで政府の公式見解が明らかになること、ジュネーブでのやり取りがメディア等を通じて報道され、国内外における民主的な議論につながること、また、勧告をきっかけに国内法制度が改正される例が見られることなど、人権状況の改善に向けた大きな政治的な意義があります。それでは、このような政治的な側面にとどまらず、勧告が何らかの法的意義を有する、ということはどうでしょうか。

まず、人権条約機関の解釈は、条約の意味を最終的に確定するような拘束的な解釈ではないものの、人権分野の専門家によって示された高い権威を持つ解釈として、非常に重要なものと考えられています。それにもかかわらず、従来、日本の国内裁判所において人権条約機関の勧告に基づいた主張を行っても、「勧告は法的拘束力を有するものではない」として簡単に退けられる例が数多く見られました。

ところが近年では、日本の最高裁判所が人権問題について憲法判断を行う際、人権条約機関の勧告に言及する例が少しずつ現れ始めています。例えば、旧優生保護法が憲法 13 条及び 14 条に違反する、とした[最大判令和 6 年 7 月 3 日](#)において、裁判官全員一致の多数意見は、「事実関係等の概要」の部分で次のように述べました。

市民的及び政治的権利に関する国際規約に基づいて設置された人権委員会（以下「自由権規約委員会」という。）は、平成 10 年 11 月、日本政府の報告についての総括所見（以下「本件総括所見」という。）を採択した。本件総括所見において、自由権規約委員会は、障害を持つ女性の強制不妊の廃止を認識する一方、法律が強制不妊の対象となった人達の補償を受ける権利を規定していないことを遺憾に思い、必要な法的措置がとられることを勧告するとした。...

しかし、日本政府は、平成 18 年 12 月に自由権規約委員会に提出した報告において、優生保護法に基づき適法に行われた手術については、過去に遡って補償することは考えていないとした。

…自由権規約委員会は、平成20年10月及び平成26年8月に採択した各総括所見において、日本政府は本件総括所見における勧告を実施すべきであったとした。さらに、女子に対する差別の撤廃に関する委員会は、平成28年3月、日本政府の報告についての最終見解において、優生保護法に基づく強制的な不妊手術を受けた全ての被害者に支援の手を差し伸べ、被害者が法的救済を受け、補償とリハビリテーションの措置の提供を受けられるようにするため、具体的な取組を行うことを勧告するとした。

しかし、平成31年4月までの間、本件規定に基づいて不妊手術を受けた者に対し、補償の措置が講じられることはなかった。

このように、最高裁判所の多数意見は日本政府と人権条約機関の「建設的対話」の過程について丁寧に言及し、人権条約機関から勧告がなされたにもかかわらず、十分な補償の措置を講じていない、という事実を指摘しています。

また、多数意見ではありませんが、選択的夫婦別氏訴訟・[最大決令和3年6月23日](#)における宮崎・宇賀反対意見は、女性差別撤廃委員会から勧告が繰り返されていることを指摘し、「女子差別撤廃条約に基づいて夫婦同氏制の法改正を要請する3度目の正式勧告を平成28年に受けたという事実は夫婦同氏制が国会の立法裁量を超えるものであることを強く推認させる」と述べました。そして、「もし、夫婦同氏制が憲法24条2項にいう個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚した制度であったとすれば、日本政府としては、夫婦同氏制が夫婦の平等と夫婦それぞれの個人的権利の確保に欠けるとされることはない」と反論できてしかるべき」という点を理由の一つに挙げつつ、選択的夫婦別氏を認めない日本の制度は憲法24条に違反する、と判断しました。

日本政府や国内裁判所は、必ずしも人権条約機関の勧告にそのまま従わなければならない、というわけではありません。しかし、人権条約の批准を通じ、人権条約機関の専門家による監視を国家として受け入れた以上、政府は人権条約機関の懸念に対して適切な理由を挙げて反論したり、なぜ勧告通りの実施が行えないか、丁寧に説明したりする必要があります。そのような「建設的対話」の過程は、国内裁判所が人権問題について判断する際の前提事実となります。さらに、政府が繰り返しなされた勧告に対して十分な反論を行わない場合、「もし人権の観点から問題がないのであれば適切に反論できてしかるべきなのに、反論を行っていない」という事実そのものが、国内裁判所によって言及される可能性もあります。

V おわりに

近年の最高裁判所の動向を踏まえると、人権条約機関との「建設的対話」は、今後の国内法実務に対し、これまで以上に大きな影響を与える可能性もあります。このことから、今回の第7回対日審査の総括所見においてなされた勧告に対し、政府はなるべく丁寧な応答を行い、改善すべきは改善していく、という真摯な姿勢を示すことが大切になるでしょう。