

総論について

高野真澄

序論

本稿は国際人権自由権規約(以下、自由権規約という)第四条(b)に基づいて、日本政府が去る一九九七年六月一六日に国連規約人権委員会に提出した第四回定期報告書について、カウンターレポートの作成作業の一環として批判的検討を行うために書かれた総論的部分に属する。本稿を含めて以下の各論的論稿は、一体として、「第四回政府報告は日本の人権状況を反映しているか」を問うものである。

今回の定期報告書を全体としてみて、筆者は、第一に人権規約の地位とわが国の人権諸条約の締結状況 第二に人権擁護にかかわる国内の法的整備の課題 第三に各個別問題について人権侵害の法状況の特徴的な面および

これまでとこれからの人権政策の進展状況について問題点を明らかにしたいと思う。

規約人権委員会の審査のために提出された政府報告書は前三回(第一回八〇年一〇月、第二回八七年一月、第三回九一年一月)の委員会審査を前提に、基本的事項を踏襲し、補足を加えていくという手法がとられている。こうした委員会と当事国の対話の積み重ねによって、人権の進展状況の一里塚が定期的に浮彫りされることは条約上の実施措置の効用というほかはないが、問題は委員会が加盟国の遵守状況を監視するのに役立つような情報提供になっっているかどうかにある。そのためには、日本における差別と人権侵害の特徴的な状況の伝達、これに対する進歩と障害の改善状況のフォロー、そして現行の法令や制度が問題の状況に実際にどう機能しているかを重視した記述が求められるが、政府報告は法制度の羅

列と表面的な解説に終始するところが多く、報告書審査に向けられる情報提供として十分なものとはいえないように思われる。九〇年代後半の世紀末にあつて、また二一世紀の「人権の世紀」に向けて国際的地位を高めることが期待されているわが国の現状にしては、控え目で守勢的に過ぎるように思われる。

様々な各個別問題についても、国側の問題解決への課題意識に鮮明を欠き、政策、方針の提示にも具体性が乏しい。タテ社会と伝統の束縛、異質なものの排除、多様性尊重の価値観の欠落といった長い間培ってきた日本社会の諸々の特徴が人権状況にも大きな暗点を残している背景に意を留めないと、報告として前向きな評価は得られない。この際、当該NGOとの協力関係の重要性を改めて強調しておきたい。

一 人権規約の地位と人権条約締結の現況

自由権規約は七九年に批准して早や一八年を経過するが、わが政府が本規約四一条の国家通報制度および第一選択議定書に未だ応じていないことから、本規約に基づく政府の定期報告は条約内容の実効化に唯一重要な役割を果たすものとなっている。最近では社会権規約委員会

が設立され、これに関する政府報告も予定されているが、日本の地位にふさわしい人権保護の役割を果たすためにはまずもって全体として国際人権文書の実効性を高めることが前提となる。個人通報を認めた人権の基本文書である「第一選択議定書」の早期批准を是非とも求めておきたい。拷問等禁止条約も同断である。また日本の裁判所では七九年の発効後に規約が援用される機会があるが、内外人の人権を強化する方向での自由権規約の適用は芳しくない。第三回の報告書の審査のさい、規約の解釈・運用に関する委員会の先例が日本の裁判所で考慮されていないとする強い懸念が表明されていたことが印象的である。

併せてわが国は、九六年一月一四日、遅ればせながら、反差別に向けて適用範囲(間口)の広い条約で知られる「人種差別撤廃条約」に加入したことで、わが国の人権状況の改善に大きな前進が期待されている。しかし人種差別の煽動等を犯罪として法律により処罰することを義務づけている第四条(a)(b)項は周知のように憲法二一条の言論の自由の保障との関係で留保がつけられることになった。だが部落差別、民族差別等の現状をみるや悪質な差別煽動、暴力、入居や雇用の拒否等、啓発の限界を超え、法的規制の対象とすべき重大な人権侵害事象が今日

なお多発をみてやまない。差別落書き事件も、同和対策の成果が目につきはじめ七〇年代中頃から地域や教育現場で発見され、かつ続発をみるようになり、八〇年代に入ると「殺してしまえ」などと悪質化の方向にエスカレートし、九〇年代の今日ではさらに民族差別と重なり合い、「ここから朝鮮ブラク」などと家の壁にスプレーで大書されるケースが出てくる。こうした事態からして、私的差別（二条）を含めこれを法律で禁止し、違反者に対する是正勧告、命令または罰金などの行政的制裁措置をとる必要が生じている。われわれは本条約の定める差別煽動の法的規制および私的差別の撤廃措置が差別被害の保護救済（六条）の前提として重要な意味をもつものと考えられる。

以上みたように、人権諸条約の締結状況にみられる著しい消極性は日本の国際的地位からすでに批判を受けているが、他方わが国が規約の締約国になっていることによつてこの間国内の有力な民間人権団体から相次いで立法要求が出されてきたことも事実である。すなわち「アイヌ新法」（八四年五月）、「部落解放基本法」（八五年五月）、「在日旧植民地出身者に対する戦後補償及び人権保障法」（八八年一〇月）などの反差別人権法の制定要求がこれで、これら立法促進の現実的意義は一〇年余の今日

問題もある。

この点、九三年度の政府の同和地区実態調査では差別事象は結婚、就職、学校生活のほか職場のつき合いや日常の地域生活に広がっている。そして同和地区住民の三分の一が人権侵害を受け、そのうち法務省、法務局または人権擁護委員に相談した人はわずか〇・六％で、役所、警察を含めて公的機関はほとんど当てにされていない（黙って我慢した）の泣き寝入りをトップに、「身近な人に相談」「相手に抗議などの私的解決に委ねるものが大半である」。それでも、第三回の政府報告では現行の人権擁護制度が人権の保護と促進のために「最善のもの」と断言している。

九六年一二月、一三九国会で成立をみた「人権擁護施策推進法」は国内人権機関の設立に向けた国連の最近の人権活動に見合うものとして歓迎できるが、人権救済目的のゆえに他の行政機関から独立した行政委員会ないし審査会として、差別の被害者が身近に利用でき、利用の門が叩かれたとき迅速かつ適切に対応できる人権救済機関の設置が得られるかどうかにある。国と国民、国民と私人、相互間の社会的差別をめぐるトラブルないし苦情の処理を所掌し、処理の手續として国民または地域住民の代表の自覚をもった人権（差別）オンブズパーソンから

益々高まってきている。アイヌ新法は最近成立したが、後述するように十分な内容とはいえない。これらのものがわが国の人権立法として陽の目を見るためには、日本国憲法や前示人権諸条約の理念を具体化したグローバルで開放的な人権政策の国内的取り組みが先行していく必要がある。

二 人権擁護にかかわる法的整備の課題

ところで、部落差別や民族差別等に基づく人権侵害事件の多発と事件内容の複雑・困難化に直面して、現行の司法制度をはじめ人権擁護システムの限界が明らかになっている。一般の法的紛争と異なり、人権侵害の被害者たちに人権擁護の視点に立ったより迅速で適切な救済手段を整備することが急務になっている。現行制度では国・法務省の人権擁護機関、民間ボランティアの人権擁護委員が人権侵犯事件を調査処理しているが、被害者の申告に始まり、関係者の任意な協力、事実の調査示説といった事後処分的な調停機能が中心で、人権侵害が確認されても勧告・意見発表にとどまり、法的強制力が欠如し、機能の不全なり解決に至らないことが多方面から指摘されている。人権擁護委員の名譽職的性格や高齢化の

なる人権委員会を特設することが考えられる。

右にみた推進法は人権擁護にかかわる法的整備を課題とする立法ではあるが、今回の法律はあくまで啓発と被害の救済を主な対象に検討を行う国の審議機関を設置することにあり、どのような理念、指針の下にいかなる自身のものを作りあげるかはもっぱら委員会が二年ないし五年後に出す「答申」等に委されている。ただ、推進法自体は、ターゲットとする啓発と救済の射程を、部落差別に限らず、広く社会的身分、門地、人種、信条、性別による不当な差別等に広げていることから、本法のスタートを契機に人類と人権の視点で憲法と国際人権法の理念を配慮する政策立法として、グローバルな窓口と適切な処理方法によって対処できる国内人権機関の整備がなされることを期待してやまない。

三 各個別問題が直面する法状況

日本国憲法一四条一項前段は国民の平等（学説、判例は人間の平等）を高らかに謳い、後段では人種、信条、性別、社会的身分または門地により、政治的、経済的または社会的関係において差別されないとし、部落差別といわず、広く社会的身分等を理由とする一切の差別を

明文で禁止している。憲法一四条の精神を具体化する立法は憲法制定の当初から予想されていたながら、具体的法規は実現をみないまま今日に至っているが、漸く最近、人権政策に新たな変化の兆しが見えてきたように思われる。以下、個別問題ごとに重要課題への対応策について問題の所在を指摘してみよう。

(1) アイヌ差別

久しく同化立法として機能してきた「北海道旧土人保護法」(一八九九年)に代えて、一九九七年五月八日、「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」が成立した。従来の単一民族国家観から脱却して成立した本法に賛意を表したいが、本法の施策推進は「文化の振興」で括られ、同民族の先住性や差別撤廃策は盛られておらず、アイヌ民族が求めてきた「アイヌ新法」にはほど遠い。ただ、先住性については衆参両院の付帯決議において「歴史的事実」と明記され、またこれに先立つ「二風谷ダム訴訟」札幌地裁判決ではこれを是認する判断を下している(一九九七年三月二七日)。特に後者の司法判断はアイヌの先住性を無視したこれまでの国の少数民族政策を批判するものであり、規約二七条の少数民族の権利が先住民族の権利保障

にも及ぶとして一歩踏み出したものとなっている。

しかし、今後、「アイヌ文化振興法」の軌道修正をいかに図っていくか、またアイヌの法政策的根拠を規約二七条に依拠して進めていくことの適否ないし当否を考えると、アイヌに対する差別偏見の解消を含む国の人権政策の実質的展開はむしろこれからといってよいであろう。

(2) 部落差別

部落問題に対する人権政策は、戦後六五年八月の「同和对策審議会」の答申を契機に、これをうけた六九年の「同和对策事業特別措置法」およびその後の二つの特別措置法を通じて、同和地区の道路や住宅等環境改善が進められて漸く動き出した。四半世紀を超えるこれら事業立法の効果により被差別部落と部落外一般の生活実態のほぼ全般に格差縮小がみられるようになったが、物的ハード面の格差縮小によって同和問題が即解決し、解消したとみることはできない。

この点は九三年の同和地区実態把握等調査報告が明らかにしているところである。例えば、高等教育卒と義務教育卒や所得階層相互間の著しい両極分化といった多様化の傾向、母子父子世帯、高い不安定雇用、生活保護率、非課税世帯の問題等、教育、就労、生活保護にわたって

厳しい格差があり、改善が求められる生活実態は少なくない。その他、①前述のように部落の居住者の三分の一に被差別体験があり、それが今日では地域や職場での付き合いにまで広がっていることから、差別事件の抑制・防止策、②差別意識の解消に向けた人権教育や啓発活動、③人権侵害の被害の救済システムなど、全体として人権の啓発、規制、救済の諸施策をフォローすべき重い課題が残されている。

この意味で、現在は同和行政の大きな転換期にあるわけで、右にあげた諸課題の追求は「人権問題の本質」に立ち返って差別意識解消に向けた啓発と人権侵害行為の規制・救済を国の責務として表舞台にのせる新規の個別立法によってなされなくてはならない。六五年の答申のいう実態的・心理的差別の解消のための総合的・抜本的人権立法として「部落解放基本法」(案)が提起されているゆえんである。

「部落解放基本法」そのものは未だ成立をみていないが、憲法五〇年を経た先の第一三九国会において「人権擁護施策推進法」が成立した。本法律は九七年三月から施行され、人権の教育・啓発、被害者の救済に関する施策を国の責務と定め、これを調査審議する人権擁護推進審議会がすでに発足しているが、今回の政府報告書では

全く触れられていない。世紀末のこの時点において、本法は憲法一四条等を具体化する政策立法を意図して、様々な緊要の人権問題に対処する国の姿勢をとまかくも前景に打ち出したことで、下からの立法要請を汲みあげた限りで評価に値しよう。しかし所期の方向を誤ると、被差別民衆の利益擁護から融和主義的な官製の機構作りに突走る危険性もないわけではない。

(3) 在日外国人等の差別

永住、特別永住外国人に対して指紋押捺を廃止する外登法改正、外登証常時携帯制度の見直しやJ・R通学定期の差別是正等に進展のあとがみられるが、在日韓国・朝鮮人に対して規約二七条にいう少数民族としての基本認識にラディカルな変化があるものとはいえない。少数民族の諸権利等、社会の受け入れ体制には依然厳しいものがある。民間の賃貸住宅入居の拒否、雇用面の差別、高齢者等の無年金状態、児童生徒が通学する日本学校において民族名で就学できない現状、外国人入権教育の欠落、生徒の進路に関する差別、朝鮮高級学校卒業生の国立大学受験資格の排斥、朝鮮学校の税制面での特惠措置の排除、公務員試験における国籍条項等、枚挙にいとまがない。九四年以来多発している朝鮮人女生徒への暴行事件

(チマ・チヨゴリ事件) について、政府報告は簡単な記述で済ましており、被害者には人権擁護機関への相談を呼びかけているというが、国の機関等はほとんど被害者の利用の対象になっていない状況にある。だいいち、現在なお在日外国人の処遇に関する窓口機関すらわが国の各級行政機関にないことが、人権政策自体の重大な欠落といえる。このようなことから、先進的な地方自治体、例えば政令指定都市の川崎市で国籍条項を撤廃し、九七年度大学卒職員採用試験で韓国籍、朝鮮籍の男女計三人を合格させるなど、「人権」の推進を軸足に自ら人権政策の担い手として人権尊重のまち作りを進めている(神奈川県「人権施策推進指針」、川崎市「外国人市民代表者会議」条例、東京都「国際化大綱」、大阪府「在日外国人教育基本方針」等)。

民間連全国代表者会議は、八八年一〇月、前示のいわゆる「補償人権法」を提起している。本旨とするところは歴史的反省に基づく戦後補償(過去の清算)のうえに、定住外国人の人権の保障と救済実現のための法制度の実現を求めている。後者の被害者救済の法制度創設が、人種差別撤廃条約の加入の効果と相まって、民族差別の撤廃や人権の擁護・救済に相乗効果を発揮することを期待したい。

賃金格差を伴う昇格、昇進差別がいま最大の社会問題としてクローズアップされている。平均賃金は男女間で六〇八割の差があり、中高年になるほど差は広がっていく。総合・一般職の区分等職務内容(採用区分)の違いが、果たして男女差別を構成するのだろうか、法廷で綱引きが行われている(賃金差別訴訟)。

制定後一〇年を経た「男女雇用機会均等法」は、九七年の法改正(九九年四月から施行)で、①募集、採用、配置、昇進についての差別を禁止規定とし、②是正勧告に従わない違反企業を公表し、③機会均等委員会による調停開始を双方の同意がなくとも一方からの申請でできるようにしたことなど、一歩前進した。しかし企業の意識と行政の運用こそが今後の大きな課題として残されている(毎日、九七・五・二)。

今回の政府報告では、法制審議会が「民法の一部を改正する法律案要綱」を決定し、法務大臣に答申した改正の方向として、選択的夫婦別姓の導入(規約二三条関係)と嫡出でない子の相続分等差別的取扱いの解消について(規約二六条関係)報告しているが、いずれも国会に提出するに至らなかった。

次に、その大半が海外出稼ぎとして日本に渡ってきた滞日外国人(ニューカマー)の問題も他の人権問題に多くの問題を投げかけている。結婚、家族関係、医療、子どもの無国籍など内部の実態は複雑であるが、定住化も進んでいる。中小企業で働く外国人労働者で健康保険の未適用者であるものが少なくないことが国の行政監察で明らかにされており、雇管理の改善指導の徹底が求められる。八九年の入管法改正によって高度な技術、経験をもったものを受け入れるなど基準の見直しがなされたが、人権問題からみると「単純労働者」との間に格差を付ける点で、むしろ改悪に踏み込んだ印象を免れないであろう。

(4) 女性差別

政策・方針決定の面での女性の参画の芳しくない状況が容易に改善されない。女性の衆議院議員は二・八%で、国際比較で一四九位(参議院議員は一六位)と目立って低い(毎日九五・三・二八)。男女差別が最後までつきまとうのは仕事の間である。働く女性は五九二万人、全体の四割を占め今や基幹的労働力化しているのに、結婚、若年定年、出産による退職制を慣行化している企業はまだ多い。

(5) 障害者差別

障害者施策の基本法として、九三年一二月、「障害者基本法」が成立したが、わが国の障害者法制は総じて障害者の人権確立と社会的差別の禁止という人権政策の観点が薄弱なこと、施策の企画、立案等に当たる当事者の参画が十分でないことにある、と識者はいう。要するに、これまでの「障害の克服」という観点に立った障害者観に代えて、「社会の障壁除去」という観点に立った立法政策の確立に軸足を置きかえることである。

精神医療行政においても例外ではない。九五年の「精神保健福祉法」に至る累次の法改正によって、わが国の精神医療法制はかなりの程度国際水準に近づいたが、九五年一二月、国・総務庁は精神障害者に対する人権配慮の状況について、告知義務、通信・面会機会の確保、審査会の運営、退院後の措置方針の明確化につき多くの改善点を勧告している(平成六年度定期調査・精神保健対策に関する調査結果報告書、調査結果に基づく勧告)。要は、国民一般と関係者の人権意識との乖離をどのように埋めていくにかかっている。

精神障害者に対する社会復帰・福祉対策の重要性は、八七年の法改正以来意識されてきたが、前示九五年法の

下でも一般社会の差別偏見の厚い壁は依然として彼らの地域福祉（医療を含めて）への権利の享有（ノーマライゼーション）を阻んでいる。精神病患者の地域雇用の実態は「共生社会」の理想とはほど遠いものがある。「障害は人格の一部」（R・バンホーン）という視点に立つて、現行法の人権法的運用に徹することが第一の要件である。

(6) その他盗聴、表現の自由、代用監獄、難民施策等

私生活の干渉に対する保護を定める規約一七条に関連して、東京地裁は「共産党幹部宅盗聴訴訟」において、憲法の通信の秘密、プライバシーの権利を侵害する公安警察の捜査手法を重大な違法行為と認定し、国と県の損害賠償責任を認める注目すべき判決を下している（九四年九月六日）。表現の自由を定める規約一九条に関連して、家永教科書訴訟の上告審で、最高裁は教科書検定制自体は合憲としつつ、文部省の検定意見に裁量権を逸脱する違法があったとして、国に賠償を命じ（九七年八月二九日）、戦後長期にわたって深い亀裂をみた教育権論争に決着をつけた。

刑事被拘禁者にかかわる代用監獄は規約九条三項に違反するとみる意見がとくに規約人権委員会の大勢を占め

ているが、それが「誤判と自白強要につながる」として廃止を求める意見は国内外を通じてはなはだ強い。しかし政府報告は前回報告と同じ表現を用いて、被留置者の人権を十分に保障していると説明、警察留置場における生活についても実情の説明に終始している。これでは建設的な対話が成り立たないように思われる。

最後に、難民施策では国は八一〇二年に難民関係条約に加入したが、過去一〇数年このかた難民保護の制度、運用は実質的に機能しているとはいえない。真の政治難民政策の確立と閉鎖的で極めて厳しい現行認定手続きの抜本的見直しを求める声が国内外であがっている。