

日本の第五回定期報告書について

村上 正直

要約

日本は、自由権規約の国内における実施について、約一〇年ぶりに第五回定期報告書を提出した。本稿は、この特集の総論として、まず、特に前回の第四回定期報告書の審議に際して委員会が示した懸念や勧告を振り返る。次いで、差別の問題を中心として報告書の内容を概観した後、報告書全体についてみられる問題点を指摘する。本稿の検討によれば、この一〇年の間に、日本の人権状況はいくらかの点で進展をみたが、委員会の懸念や勧告の根幹的な部分には顕著な進展はなく、前回同様の懸念や勧告を受ける可能性が高い。

一 はじめに

「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（以下、自由権規約、または規約という）第40条1項は、「(a) 当該締約国についてこの規約が効力を生ずる時から一年以内

報告」をするよう締約国に求めている。規約が履行監視機関として設置した「人権委員会」（以下、規約人権委員会、または委員会という）は、締約国が提出した報告書を検討し、近年では、検討後に、各締約国による規約履行状況の評価と勧告を含む「最終見解 (concluding observations)」を採択している。¹⁾

委員会は、最初の報告書を提出した後は五年ごとに報告書の提出を求めている。日本の報告書の審議は、第一回報告書 (CCPR/C/10/Add.1) の審議が一九八一年、第

一回定期報告書 (CCPR/C/42/Add4 and Corr.1 and 2) の審議が一九八八年、第三回定期報告書 (CCPR/C/70/Add.1 and Corr.1 and 2) の審議が一九九三年¹⁾ として、前回の第四回定期報告書 (CCPR/C/115/Add.3) の審議が一九九八年である。日本について「最終見解」が採択されたのは、第三回定期報告書審議後からで、前回の「最終見解」(CCPR/C/79/Add.10)²⁾ は二度目のものである。この一九九八年の「最終見解」では、二〇〇二年一月に次回の報告書の提出が求められていたが、実際には、第五回定期報告書 (CCPR/C/JPN/5 以下、単に報告書という場合には、この第五回定期報告書をいう) は、前回の報告書審議から約一〇年を経て提出された。

この報告書の審議は、一九九八年の「最終見解」(以下、単に「最終見解」という場合には、この「最終見解」をいう) における委員会の指摘や勧告への対応を含む、この一〇年間においてみられた日本人権状況が審査されることになる。

本稿では、まず、前回の「最終見解」を概観し、次いで、この特集の趣旨に従い、差別の問題(婚外子差別や女性差別の問題を除く)を中心として報告書の概要を簡単に紹介し、その問題点を指摘する。³⁾ なお、報告書には沖縄に関する記述はみられない。これについては、福地

論文を参照されたい。

二 第四回報告書に対する最終見解の概要

まず、一九九八年の「最終見解」の概要は表1に示したとおりであるが、その内容は大別して三つに分けることができる。第一は、規約の各条文の実施というよりも、その前提となる事項などの総論的部分である。規約が定める権利の制約の問題、国内人権機関の設置などによる救済に関する問題、人権教育や、締約国の報告書および委員会の見解や規約解釈の広報・周知の問題、関係者との対話に関する問題などがこれである。

第二は、脆弱な立場にある者に対する差別や保護の欠如の指摘である。婚外子や、在日韓国・朝鮮人マイノリティー、アイヌ先住民族、女性、外国人などに対する差別の存在に対する懸念や、規約違反の指摘がそれである。これに女性や子どもに対する保護の欠如の指摘や、永住者に対する再入国許可制度の適用の規約違反の指摘を加えれば、この種の指摘がかなりの部分を占めている。

第三は、被拘禁者(刑事事件の被疑者や被告人や、死刑囚を含む受刑者、入管被收容者など)や刑事被告人、すなわち、公権力による身体の拘束を受けている者や、公権

表1 第4回報告書に対する関する最終所見（1998年）の概要

事項	委員会による評価（（ ）内はCCPR/C/79/Add.102の該当部分）
制約	(1) 規約違反の世論調査による正当化は不可 (para.7)。 (2) 「公共の福祉」概念の不明確性及び規約違反の制限の可能性 (para.8)。
救済	国内人権機関の創設が必要（人権擁護委員制度はそれに非該当）(para.9)。特に警察及び入管当局に独立調査機関が必要 (para.10)。
差別	(1) 「合理的な差別」の概念は第26条と抵触 (para.11)。 (2) 国籍・戸籍・相続権に関する婚外子差別は第26条違反 (para.12)。 (3) 日本国民ではない在日韓国・朝鮮人マイノリティに対する差別（朝鮮人学校の不認定を含む）あり (para.13)。 (4) 第27条による保護は国民に非限定（一般的意見23）(para.13)。 (5) アイス先住マイノリティ差別あり（土地への権利の不認定、言語・高等教育に関し）(para.14)。 (6) 部落差別あり（教育、所得、効果的救済制度に関し）(para.15)。 (7) 6ヶ月の待婚期間及び婚姻年齢の男女差などは女性に対する差別 (para.16)。 (8) 外国人登録証の常時携帯義務の永住者への適用は第26条違反 (para.17)。
第12条	永住者に対する再入国許可制度の適用は第12条2項及び4項違反 (para.18)。
女性	(1) 不正取引・奴隷類似行為の対象者たる女性に対する保護が不十分 (para.29)。 (2) 障害をもつ女性の強制不妊に対する補償を受ける権利の欠如は遺憾 (para.31)。 (3) 女性に対する暴力（特に家庭内暴力及び強姦）の高発生率と改善措置の不存在に懸念 (para.30)。
児童	(1) 児童売春・児童ポルノに関する新規立法につき、性的同意の下限年齢が13歳と低い場合には、18歳未満の児童を保護しない可能性あり (para.29)。 (2) 売春目的のために日本に外国人児童を連れてくることを禁止するための特定の法的条項の不存在に懸念 (para.29)。
第6条	死刑犯罪数が多数。死刑犯罪は「最も重大な犯罪」に限定すべき (para.20)。
被拘禁者の取扱い	(1) 入管被收容者の処遇（手錠の使用や隔離室での收容、暴力、セクハラなど）に懸念 (para.19)。 (2) 入管被收容者の收容期間の長期化のケースに懸念 (para.19)。 (3) 死刑確定者に対する、面会・通信の不当な制限、死刑確定者の家族・弁護士への執行不通知は規約違反 (para.21)。 (4) 起訴前の警察拘禁につき、その期間の長期性（23日間）と、保釈権、被疑者の弁護士人依頼権・取り調べの立ち会い権の不保障、接見制限などに懸念 (para.22)。 (5) 代用監獄制度により、被拘禁者の権利について侵害の機会を増加させる可能性があることに懸念 (para.23)。 (6) 人身保護規則第4条は規約第9条に違反 (para.24)。 (7) 行刑制度とその運用、被收容者の権利保障に懸念 (para.27)。
第14条	(1) 自白の強要のないよう、厳格な監視と透明化が必要 (para.25)。 (2) 検察の証拠開示義務がないこと（公判提出予定のものを除く）に懸念 (para.26)。
第19条・第22条	中労委による、腕章着用者の審問拒否は第19条及び第22条に違反 (para.28)。
人権教育／周知広報	(1) 裁判官、検察官及び行政官に対する規約上の人権についての教育の不存在に懸念 (para.32)。 (2) 委員会の一般的意見及び選択議定書に基づく通報に関する委員会の見解は、裁判官に提供されるべき (para.32)。 (3) 締約国の報告書と最終見解の周知・広報の確保が必要 (para.34)。
対 NGO	最終見解の履行に際して、関係者（NGOを含む）との対話が必要 (para.34)。

力に直面している者などへの保護に問題があるという指摘である。

以上の委員会の指摘には、権利の制約に関する問題や「合理的差別」の概念に関するものなど、その妥当性やや疑問のあるものもある。しかし、規約の実施に直接かわる第二および第三の問題に含まれる指摘はほぼ妥当なものと同評価することができる。ごく単純化していえば、人権保護が最も徹底されるべき者や場面において深刻な問題があるということである。これにいかに対応するかが、今回の報告書の課題の一つである。次に、差別の問題に関する報告書の内容を簡単にみておこう。

三 第五回政府報告書の概要

1 外国人一般

外国人一般に関して、報告書は、規約第2条の実施に關して、「指紋押なつ制度の全廃」、「外国人労働者の受入れ」、「法務省の人権擁護機関が外国人の人権擁護のために講じている措置」などの項目を設けて記述している。また、第9条との関係で、「入管施設における収容」を、第10条との関係で、代用監獄における「外国人被留置者

の処遇」を、第12条との関係で、「出入国管理及び難民認定法に規定する再入国許可制度」^①、「我が国の難民政策」、第13条との関係で退去強制手続などを記述する。

なお、二〇〇六年の改正入管法において、いわゆるテロ対策の一環として、外国人に対する指紋や写真などの提供を求めることとなったが、報告書では、記載されている情報が二〇〇三年または二〇〇四年までのものとされている^②ため、その記載はない。ただし、報告審議にあたっては、審議の場に出席した政府代表が、報告書を紹介し、また、委員の質問に回答する際に最新情報を提供することがあるから、この点は、報告書の審議の際に問題となるかもしれない。

2 在日韓国・朝鮮人

在日韓国・朝鮮人については、主に、第2条との関係で、「偏見・差別をなくすための啓発活動」、「外国人登録証明書の携帯義務」および「朝鮮人学校」について記述し、第12条との関係で、上記のように再入国許可制度に関する説明を記載している。

「最終見解」との関係では、不法入国者・不法残留者が多数存在することなどを理由として、外国人登録証の常時携帯義務そのものは維持するとしつつ、他方で、一

九九九年の外国人登録法の改正により、携帯義務違反者に対する刑事罰（二〇万円以下の罰金）が、行政罰（一〇万円以下の過料）に改められた旨が記載されている。⁶ また、再入国許可制度については、特別永住者について、「その歴史的経緯を考慮し、我が国における法的地位の一層の安定化を図るため」、入管特例法によりいくつかの特例が認められるとし、その制度を説明している。⁷

3 被差別部落

第26条との関係では「同和問題」について記述する。報告書は、一九六九年以降、三つの特別措置法に基づく特別対策が実施されており、これにより同和地区をとりまく状況は大きく改善され、また、差別意識面でも確実に解消されてきているとし、「このことを踏まえ、地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律が失効する二〇〇二年三月三十一日をもって、特別対策は終了することとなった」と結ぶ。⁸

なお、報告書は「我が国における人権擁護の制度的側面」の項目で、一九九六年の人権擁護施策推進法に基づく人権擁護推進審議会の動向、および、特に「現行の人権擁護制度を抜本的に改革し、人権侵害による被害の実効的な救済と人権啓発の推進を図ることを目的とする人

権擁護法案」を二〇〇二年三月に国会に提出したこと、政府が引き続き同法案を検討していくこととしていることなどを説明している。⁹

4 アイヌ民族

アイヌ民族について、報告書は第27条との関連で「アイヌ民族文化振興関連施策」を記述するとともに、「北海道アイヌ生活上関連施策」において、北海道庁が二〇〇二年度から新たな対策「アイヌの人たちの生活上に関する推進方策」を実施し、政府も北海道庁の施策に協力し、関係予算の充実につとめているとする。¹⁰

四 問題点

次に、今一度、報告書全体に立ち戻って、差別の問題に関する記述を含む報告書の問題点をみておこう。主に次の五点にわたる問題がある。

第一に、「最終見解」に正面から回答していないものがある。特に規約解釈の問題についてはそうである。例えば、報告書は、第27条による保護が国民に限定されないとする委員会の注意喚起には何も触れていない。むしろ、第27条との関連ではアイヌ民族をめぐる状況につい

てのみ述べていることは、委員会の第27条解釈を暗黙のうち否定しているとの印象を受ける。また、委員会は、規約第12条にいう「自国」という文言が「国籍国」と同義ではなく、「第二世代、第世代の日本への永住者、日本に生活基盤のある外国人」や「日本で出生した韓国・朝鮮出身の人々のような永住者」とっては、日本が「自国」に該当するとの指摘を行っている¹²。しかし、報告書は、特別永住者に対する「特例」について触れるだけであり、委員会解釈の当否には触れてはいない。

また、人身保護規則第四条による人身保護法の適用範囲の限定の問題について、委員会が規約第9条との不適合を指摘しているのに対して、報告書は、「第四回報告書に対する最終見解については最高裁判所にも配布しているところ、最高裁判所においては、『最終見解』の第24段落において示された人身保護規則第四条の規定の廃止等の要否について、このような人身保護法の趣旨に従い、また、人身の自由を保護する他の制度との関連を踏まえつつ、今後とも慎重に検討がなされているものと承知している」と回答する¹⁴。三権分立制をとる日本の制度上、行政府である政府が、最高裁が策定した人身保護規則の当否や改正の要否に触れることには難しい面があることは理解しうる。しかし、規約や委員会にとっては、規約

の内容や委員会の勧告が日本において実施されているかどうかの問題なのであって、日本における権限分配は日本の内部問題にすぎない。ここで報告しているように、最高裁がこの問題を「慎重に検討」しているのであれば、その検討の内容や進捗状況などを明らかにするべきであって、最高裁に問題を「丸投げ」しているに等しいような回答は、委員会を納得させるものであるかどうか、疑問である。

第二に、これとの関係で、「最終見解」に対する回答の説得力に問題のあるものがある。これは、後記の制度の記述に終始している点にもかかわる。例えば、再入国許可制度の永住者への適用を問題視する委員会の指摘に対して、この制度の説明を繰り返すだけでは説得力がない。また、被收容者の取扱いに関し、委員会が、「被收容者の不服申立を調査するための信頼できる制度の欠如」に懸念を示しているが、報告書は、これに対して、この勧告を受けた措置として、「一九九九年四月以降、意見箱 (opinion boxes) 設置により被收容者から直接意見を聴取する制度を收容施設において実施し、処遇の改善に役立てている」とする¹⁵。このような「制度」があってもよい。しかし、これが委員会の懸念に応える措置とはいえず、その説得力には疑問がある。ただ、この問題

は、より直接的には、委員会による国内人権機関の設置要請に沿う人権擁護法案にもかかわるものであり、仮に人権擁護法案が成立していたならば、この委員会勧告に一致するような措置がとられたという見方もできる。しかし、この法案は現時点においてなお成立しておらず、また、人権擁護法案が、委員会が求める「独立した仕組み」や「独立した機関又は当局」にあたるかどうかを改めて問題とされなければならない。とりわけ、人権擁護法案では、人権侵害の申し立てを検討する委員会が、入管施設や刑務所などをかかえる法務省の外局におかれていることは、入管当局による不適正な処遇を問題視する委員会にとって説得的な「仕組み」であるかどうかは疑問なしとはしない。

第三に、国際的にみて認められない規約解釈がみられることである。報告書は、第9条に関して、「入管施設における収容」の項目のもので、「我が国の退去強制手続は刑事手続とは別個独立のものであり、退去強制手続により身柄を収容された者は『刑事上の罪に問われて逮捕され又は抑留された者』にあたらなため、本規約第9条は退去強制手続により身柄を拘束された者には適用されない」とする¹⁹。この解釈は、委員会が早くから示してきた解釈とは異なる。すなわち、委員会は、第9条の

うち、その文言上、刑事手続のみに適用される規定を除いて、その他の規定は身体を拘束されている者すべてに適用されると解釈する。また、規約第9条と趣旨の規定である、欧州人権条約第五条は、その文言上、刑事手続以外の手続に同条が適用され、同条約の履行監視機関である欧州人権裁判所も、条約第五条を当然のこのように退去強制手続に適用している。このような事実からみれば、政府の解釈は国際的に成り立たない。

この点との関連で、いまひとつ問題となるのは、このような政府解釈と、報告書の他の部分でみられる記述が矛盾しているようにみえることである。報告書は、このような第9条解釈を示す一方で、同じく第9条に関する報告のなかで、「精神保健福祉法による措置入院等」や「伝染病予防法の廃止、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律の制定」などについてまとまった説明をしている²⁰。これらの法律に基づく身体拘束は、退去強制手続における身柄の拘束と同様の性格をもつ、行政機関による身体拘束である。一方で第9条の行政手続への適用を否定しつつ、他方で、そのような留保を行うことなく行政手続による身体拘束について報告することは、矛盾があるとみられるおそれがある。このことは、あるいは、報告書の作成方法に原因があるのか

もしれない。報告書の作成の窓口は外務省であり、外務省は、その報告書に関係する個々の項目については、それに関して権限のある関係各省庁に情報の提供を依頼しているとされるが、収集された情報の調整や補完などの作業が十分でないのかもしれない。そうだとすれば、このことは、報告書の信頼性を疑わせる一因ともなりうるものであって、報告書の作成過程そのものを再検討する必要があるかもしれない。

第四に、報告書では、制度の説明が多く、その運用実態や、制度の効果性に対する評価を欠いているものが多し。例えば、報告書は、いわゆる「代用監獄」について、その制度を説明し、そこにおける被留置者の生活について「被留置者の人権を十分保障し、国連の被拘禁者処遇最低基準規則の趣旨に沿った処遇が行われている」とし、「被留置者の人権を保障するため、警察においては、被留置者の処遇を担当する部門と犯罪の捜査を担当する部門は厳格に分離されている」とする。これらは、制度やその建前の説明である。しかし、委員会が問題とするのは、制度の運用実態であり、また、捜査担当部局と留置担当部局が同じ警察組織に属しているということである。このような記述のみで、委員会が納得するとは思われない。

第五に、報告書の記述には誤った印象を与えるおそれのあるものがある。例えば、先に紹介した部落差別に関する記述は、事実の経緯の説明としては誤ったものではない。しかし、その記述の仕方は、部落差別の存在を認め、そのために特別の措置をとった結果、特別の対策を講ずる必要がなくなるまでに至ったというものである。これを読めば、部落差別はすでにほぼ解消したという印象を受ける。部落差別が現存し、それがなお深刻な問題であることは周知の事実である。様々な側面について、その実態を説明することなく、あたかも部落差別が解消されたかの印象を与えることは、不誠実である。

五 おわりに

以上、簡単に報告書について触れた。最後にいくらかのことを述べて、個別の問題を検討する各論文に譲りたい。

第四回定期報告書が審議された一九九八年以降、日本の人権状況に進展がみられないというわけではない。例えば、人身売買問題や子どもに関する措置などの場面では顕著な進展がみられるものもある。しかし、一九九八年の「最終見解」が表明した懸念や規約違反の指摘、改

善の勧告などの多くのものは、なおそれに即した措置がとられていない。そして、一九九八年の「最終見解」が、何よりもまず「委員会は、第三回報告の検討の後に発せられたその勧告が大部分履行されていないことを遺憾」とすると述べているように、委員会のこれらの指摘は、すでに約一五年前の一九九三年の「最終見解」においてもみられたものである。すなわち、婚外子や在日韓国・朝鮮人、アイヌ民族、部落の人々に対する差別の問題や、外国人登録証の常時携帯義務や、死刑にかかわる問題、被拘禁者の処遇、代用監獄制度の問題などは、一九九三年の「最終見解」においても指摘されている事項である。換言すれば、これらの分野では、日本の人権状況は一九九三年以降、顕著な改善があったとはいえないということになる。そのようななかであって、例えば、外国人登録証不携帯について刑事罰から行政罰に変わったという事実があったとしても、それは、委員会の勧告からみれば、そのごく一部にかかわるものにすぎないであろう。

一九九三年の「最終見解」の指摘以降、日本の人権状況に顕著な進展がみられない原因の一つは、日本と世界との人権に関する認識や出発点のズレにあるようにも思われる。例えば、在日韓国・朝鮮人の取扱いについて、日本がこれらの人々が外国人であるということから出発

して法制度を構築し、説明するのに対して、委員会は、その生活実態から日本国民と同様の取扱いを受けるべきものと認識しているように思われる。また、被收容者の処遇について、日本は人身の自由の保障が行政手続には及ばないと解釈し、委員会は、この保障がすべての人身の拘束に適用されるとする。日本がこのようなズレを認識し、それを改めることがなければ、今後も委員会により規約違反の指摘をくり返し受け続けることになる。いずれにせよ、報告書が日本における人権状況の実態を十分に伝えていない以上、NGOによる、信頼しうる正確な情報提供は、依然として重要である。

注

(1) concluding observations は、最終見解や最終所見、総括所見など、いくつかの異なった訳があるが、ここでは、外務省の訳語に従う。

(2) 「最終見解」の外務省仮訳は、特集資料(六六―七〇頁)を参照。本稿では、基本的にはこの外務省の訳文を用いる。

(3) 第五回定期報告書の外務省仮訳は、同省のウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>) から入手することができる。本稿における報告書の内容の紹介の際には、

- 基本的にこの仮訳を用いる。ただし、この仮訳と国連の公式文書であるCCPR/C/JPN/5a)では、パラグラフ(段落)番号が異なり、また、微妙に内容が異なる部分もある。そのため、報告書を直接引用する際には、仮訳と公式文書版の双方のパラグラフ番号を示す。
- (4) 仮訳では「出入国管理制度及び難民認定法に規定する再入国許可制度」であるが、公式文書版の記述の方が正確であるため、後者を用いる。
- (5) 仮訳では、この報告書が取り扱うのは一九九七年七月(前回の第四回定期報告書の提出後の時点)から二〇〇四年三月までとするが、公式文書版では一九九七年から二〇〇三年三月となっている。
- (6) 仮訳 paras.53-54, 公式文書版 paras.53-54.
- (7) 仮訳 para.265, 公式文書版 para.271.
- (8) 仮訳 paras. 360-363, 公式文書版374-377.
- (9) 仮訳 para.1, 公式文書版 para.1.
- (10) 仮訳 paras.364-369, 公式文書版 paras. 378-383.
- (11) 「最終見解」 para.13.
- (12) 「最終見解」 para.18.
- (13) 「最終見解」 para.24.
- (14) 仮訳 para.173, 公式文書版 para.179.
- (15) 「最終見解」 para.27 e.
- (16) 仮訳 para.7, 公式文書版 para.7.
- (17) 「最終見解」 para.9.
- (18) 「最終見解」 para.10.
- (19) 仮訳 para.164, 公式文書版 para.170 (c).
- (20) 一九八二年に委員会が採択した「一般的性格を有する意見9」 para.1を参照。
- (21) 仮訳 paras. 135-144, 公式文書版 paras. 140-149.
- (22) 仮訳 para.232, 公式文書版 para.238.
- (23) 仮訳 para.251, 公式文書版 para.257.