

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

～会期前作業部会によって作成される質問表に  
盛り込まれるべき事項とその背景事情について～

2013年5月9日

日本弁護士連合会

<目次>

はじめに	4
第1 一般的コメント	6
1 日本における人権擁護の制度的側面	6
2 日本国憲法における「公共の福祉」の概念	7
3 本規約と憲法を含む国内法との関係	9
4 人権教育・啓発・広報	11
5 国内人権機関	12
第2 逐条報告その他	15
第2条：規約実施義務	15
1 外国人問題	15
2 障がい者施策	25
3 第一選択議定書	28
第3条：男女平等原則	31
1 男女共同参画社会の実現に向けた推進体制	31
2 女性の政策・方針決定参画状況	33
3 雇用対策	35
4 暴力からの保護	38
5 規約第3条に関するその他の問題点	44
第6条：生命に対する権利	46
1 死刑の適用状況	46
2 死刑の存廃等についての考え方	47
3 死刑確定者の処遇一般	48
4 死刑確定者の外部交通	50
5 死刑執行の告知	51
6 恩赦	51
7 高齢者及び精神障がい者	52
第7条：拷問等の禁止	54
1 拷問等禁止条約の批准	54
2 入管法改正による送還国の制限	54
3 非人道的取扱いが想定される国への送還	56
4 強制送還時における非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い	57
第8条：奴隷的拘束，強制労働の禁止	58

1	人身取引対策	58
2	いわゆる従軍慰安婦問題	60
3	外国人研修 / 技能実習制度	62
第9条：身体の自由		66
1	被疑者の身柄拘束	66
2	入管施設における収容	68
3	精神保健福祉法による措置入院等	75
4	ハンセン病差別撤廃に向けた取組	80
第10条：被拘禁者等の処遇		83
1	被拘禁者と弁護人との交通権の侵害	83
2	矯正施設における処遇状況	85
3	代用監獄（代替収容制度）	97
第12条：居住・移転の自由		102
1	出入国管理制度及び難民認定法に規定する再入国許可制度	102
2	日本の難民政策	103
第13条：外国人の追放		109
1	在留期間更新・在留資格変更不許可処分に対する異議申し立て制度	109
2	庇護申請者の取扱い等	111
第14条：公正な裁判を受ける権利		114
1	法的枠組み 少年法の改正	114
2	弁護人への証拠開示	117
3	犯罪被害者の権利の保護	118
第17条：プライバシー等の尊重		122
1	監視カメラについて	122
2	共通番号制と第三者機関	123
3	規約第17条に違反する退去強制処分	124
4	在留特別許可制度	125
5	在留管理制度と外国人のプライバシー	126
第18条：思想，良心及び宗教の自由		127
第19条：表現の自由		130
1	公職選挙法の下での制限	130
2	国家公務員の政治的行為の制限	131
3	犯罪被害者の権利の保護	132
第20条：差別的表現，戦争の扇動の禁止		133

1	公人による，差別を助長する発言	133
2	ヘイトスピーチについて	134
第 21 条	：集会（デモ行進）の権利	136
第 23 条	：家族，婚姻に関する権利	138
第 24 条	：子どもの権利	139
1	子どもの権利に関する条約及び二つの選択議定書	139
2	子どもの保護	140
第 25 条	：参政権	143
1	外国人の選挙権	143
2	障がい者の選挙権	144
第 26 条	：法の下での平等	146
1	嫡出でない子の取扱い	146
2	国民年金法の国籍要件	146
3	外国人の公務就任権	148
4	公人による性差別発言について	151
5	公営住宅法の改正と性的マイノリティー	152
6	性的指向に基づく差別	152
7	包括的な差別禁止法の制定	154
8	国籍留保問題	154
第 27 条	：少数民族の権利	156
1	最近のアイヌ施策の現状	156
2	アイヌ文化振興関連施策	158
3	北海道アイヌ生活向上関連施策	159
その他		161
1	沖縄居住者，沖縄県出身者	161
2	東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故	163

## はじめに

### 1 自由権規約の実施と政府報告書審査の意義

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

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

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

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

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

### 2 政府報告書審査制度の問題点

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

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

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

### 3 当連合会としての取組

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

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

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

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

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

## 第1 一般的コメント

### 1 日本における人権擁護の制度的側面

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

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

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

#### (3) 現状

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

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

---

<sup>1</sup> パラ 1

<sup>2</sup> パラ 2

<sup>3</sup> 各機関実績資料（一部）

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

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

児童相談所 [http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk\\_3\\_2.html](http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk_3_2.html)

<sup>4</sup> 「人権侵犯事件」統計資料（平成 23 年） 法務省（[http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03\\_00064.html](http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00064.html)）

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

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 法務省の人権擁護機関やその他の各種機関において、人権侵害の判断や保護などのため国際人権法が援用された事例があれば示されたい。
- 2) 法務省の人権擁護機関やその他の各種機関において、今後国際人権法を積極的に活用しようという方針がされたい。

## 2 日本国憲法における「公共の福祉」の概念

### (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

10. 委員会は「公共の福祉」が、恣意的な人権制約を許容する根拠とはなら

---

<sup>5</sup> 日本弁護士連合会「弁護士白書 2012 年版」 3-3 日弁連の人権救済活動 2 人権救済申立事件の分類別件数 ([http://www.nichibenren.or.jp/jfba\\_info/statistics/reform/fundamental\\_statistics.html](http://www.nichibenren.or.jp/jfba_info/statistics/reform/fundamental_statistics.html))



ないという締約国の説明に留意する一方、「公共の福祉」の概念は、曖昧で、制限がなく、規約の下で許容されている制約を超える制約を許容するかもしれないという懸念を再度表明する（第2条）

**締約国は、「公共の福祉」の概念を定義し、かつ「公共の福祉」を理由に規約で保障された権利に課されるあらゆる制約が規約で許容される制約を超えられないと明記する立法措置をとるべきである。**

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

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

(3) 現状

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

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

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

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

本件は、高等学校の卒業式において起立して国歌斉唱することに反対していた被告人（元教諭）が、卒業式が行われる体育館で、大声で保護者に呼び

---

<sup>6</sup> パラ3,4

かけを行い、制止した教頭らを怒号し、その場を喧騒状態に陥らせて卒業式の開会を遅らせた事案であるところ、最高裁判所は「表現の自由は、民主主義社会において特に重要な権利として尊重されなければならないが、憲法 21 条も、表現の自由を絶対無制限に保障したのではなく、公共の福祉のため必要かつ合理的な制限を是認するものであって、たとえ意見を外部に発表するための手段であっても、その手段が他人の権利を不当に害するようなものは許されない。被告人の本件行為は、その場の状況にそぐわない不相当な態様で行われ、静穏な雰囲気の中で執り行われるべき卒業式の円滑な遂行に看過し得ない支障を生じさせたものであって、こうした行為が社会通念上許されず、違法性を欠くものでないことは明らかである」旨判示して被告人に威力業務妨害罪の成立を認めている。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

「公共の福祉」を理由とするいかなる制限も、規約のもとで許容される制限を超えてはならないことを確保するためどのような措置を講ずるのか。

3 本規約と憲法を含む国内法との関係

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

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

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

ている<sup>7</sup>。

### (3) 現状

#### 1) 自動執行性・即時実施義務についての日本政府の態度が明確でない

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

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

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

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

日本の訴訟法上、民事事件・刑事事件を問わず、上告理由は憲法違反等に限られ、規約違反が適法な上告理由とされていない<sup>9</sup>。そのため、個人が規約違反を主張して最高裁判所に上告する場合「法令の解釈に関する重要な事項を含む」ものとして、上告受理又は事件受理の申立てが受理される可能性はあるものの<sup>10</sup>、規約違反を理由とする申立てが受理された例は見当たらず、最高裁判所により規約違反の点について何ら判断を加えられることなく、上告・抗告を棄却されている。

この点に関連して、第5回審査における総括所見において、「委員会は、規約の規定を直接適用した国内裁判所の裁判例に関する情報が、最高裁判所が

<sup>7</sup> パラ 5

<sup>8</sup> CCPR/C/79/Add.102 パラ 8

<sup>9</sup> 民訴法 312 条、刑訴法 405 条

<sup>10</sup> 民訴法 318 条（上告受理）、刑訴法 406 条（事件受理）。これらの申立てを受理するか否かは、最高裁判所の権限に属する。

規約違反ではないと判断したもの以外には乏しいことに留意する。」との懸念が示されているが<sup>11</sup>，第 6 回政府報告書においても，規約違反の主張がされた訴訟にかかる裁判例につき「これまでの報告のとおりである。」と述べるのみである<sup>12</sup>。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 規約の実体規定(第 6 条から第 27 条まで，ただし第 20 条を除く)のうち，直接適用が可能でない条項と考えられるものを示されたい。
- 2) 第 5 回定期報告書が審査されて以来 締約国の裁判所もしくは行政当局で，規約の条項が直接援用された事例とその結果についての情報を提供されたい。

4 人権教育・啓発・広報

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は，人権教育・啓発・広報全般に関する取組として，人権教育及び人権啓発の推進に関する法律，「人権教育のための世界計画」の取組，裁判官，本規約を含む人権関係諸条約の日本語による周知，公務員及び一般市民に対する人権教育・啓発，人権意識向上のための施策について報告している<sup>13</sup>。

第 5 回審査の総括所見における勧告については，「裁判所においては，…国際人権規約に関する情報を広める措置が採られていると承知している」<sup>14</sup>，裁判官の義務研修の場において「国際人権規約の適用及び解釈についても言及されていると承知している」<sup>15</sup>，法曹資格取得前の司法研修において「国際人権規約や自由権規約委員会に関するカリキュラムが組み込まれていると承知している」<sup>16</sup>，検察職員に対する義務研修において「本規約に関する講義及び犯罪被害者の保護・支援，女性に対する配慮等に関する講義を実施している」<sup>17</sup>と報

<sup>11</sup> CCPR/C/JPN/CO/5 パラ 7

<sup>12</sup> CCPR/C/JPN/6 パラ 6

<sup>13</sup> パラ 7～22

<sup>14</sup> パラ 15

<sup>15</sup> パラ 16

<sup>16</sup> パラ 17

<sup>17</sup> パラ 18

告している。

### (3) 現状

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

なお、当連合会は、会員である弁護士に対して、共通コア文書 .C.3.(6)記載のとおりテーマで研修を行ったほか、2013年以降も国際人権法に関する研修を継続する予定である。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 裁判所において採られているという「国際人権規約に関する情報を広める措置」の具体的内容を報告されたい。
- 2) 裁判官の義務研修において、国際人権規約の適用及び解釈に関する研修に充てられている時間、研修において使用されている教材の内容を報告されたい。
- 3) 規約、一般的意見、見解の日本語訳が裁判官に配布されているかを報告されたい。
- 4) 検察官に対する義務研修において、国際人権規約の適用及び解釈に関する研修に充てられている時間、研修において使用されている教材の内容を報告されたい。

## 5 国内人権機関

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

てべきである。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

我が国としては、政府からの独立性を有する国内人権機構の創設を重要な課題と位置付けており、機構の創設に向けて、必要な準備を続けていきたいと考えている<sup>18</sup>。

(3) 現状

2012年11月当時の内閣において、閣議決定され、国会に上程されたが、衆議院の解散により廃案となった「人権委員会設置法案」を紹介する。

なお、現在政権を担う自由民主党は、新たに機関を設置することは行政改革の流れに逆行するとして、この「人権委員会設置法案」の成立を断固阻止することを公約としている。

1) 評価すべき点

保護・救済の対象とする人権を、旧法案の「差別と虐待」から人権一般へと広げた。

公権力による人権侵害も救済の対象に含まれることとなった。

法制上は、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第3条の委員会とされた。

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。

2) 不十分ないし改めるべき点

委員の数が5人と少なく、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。

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より大きい。

取り扱う人権の範囲が、国際人権法上認められる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。

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。

---

<sup>18</sup> パラ2

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 現在の政府は、本気でパリ原則に適合した国内人権機関を創設する考えを持っているのか。
- 2) 「人権委員会設置法案」の内容について、  
政府からの独立性を実質的に確保できるか。  
人権委員会の独立性を保障するためには法務省ではなく、内閣府に設置すべきではないか。法務大臣の所轄下において組織の独立性はいかに保障されるか。  
委員の人選、委員会事務局体制、予算の規模などはどうか。
  - a 委員の選任基準、選任が適切になされるための手続は法律に明記されるべきではないか。
  - b 事務局の規模、法務省との人事交流は ICC の認証基準を充たすものとなっているか。
  - c 地方における人権救済を地方法務局長に委任することで、公権力による人権侵害事案への適切な対応ができるか。
  - d 公権力による人権侵害事案につき、有効な調査権限を有するか。  
(行政、立法による人権侵害につき救済申立がなされた場合、その調査が有効に行われるために、公的機関が人権委員会の調査に応じる義務を明記すべきではないか。)
  - e 刑事被拘禁者、障害者、外国人など諸分野での人権救済の事案に対応できる人員予算は確保されているか。  
国際人権法上の人権を広く救済対象としているか。
    - a 法案に明言されていないが、それで足りるか。
    - b 国際人権機関との関係、なかでも政府報告書作成などについての人権委員会の関与は可能か。
    - c 国際人権規約、ないしは確立された国際人権基準により認められる人権に基づいた救済、調査、及び政策提言ができることを明記すべきではないか。

## 第2 逐条報告その他

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

---

### 第2条：規約実施義務

---

#### 1 外国人問題

##### 1 - 1 入管法の改正

###### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

###### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」という。)改正により、2012年7月から新たに導入された在留管理制度によって、法務大臣が日本に中長期間在留する外国人の在留状況を正確かつ継続的に把握できることとなった。法務大臣が把握したこれらの情報は、入管法改正とともに新設された外国人に係る住民基本台帳に反映され、これらの外国人に対する充実した行政サービスを行うことが可能となる<sup>19</sup>。

###### (3) 現状

###### 1) 入管法改正の目的

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

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

---

<sup>19</sup> パラ 24



## 2) 強化された管理

今回の改正により、中長期間日本に在留する外国人(特別永住者を除く)は、

- a 住所を移転したとき
- b 就労や留学などを目的とする在留資格を持つ外国人が、その所属する機関を移ったとき
- c 日本人などの配偶者の在留資格で在留している者に、離婚又は配偶者との死別の事由が生じたとき

に、いずれも14日以内に法務省に届け出なければならないこととなった。届出が遅れたとき、届出を怠ったときは、刑事罰(罰金)を科され、在留資格の取消等の対象にもなる。このような刑事罰をもって強制する住所の移転の報告義務は、日本人に対しては科されていない。

日本人などの配偶者に対する在留資格取消制度が創設され、住所の移転の届出などを通じて入国管理局が日本人配偶者との別居、離婚、死別などを知ったときには、日本人配偶者の在留資格を取り消して日本からの退去を命じることができるようになった。

改正法は、別居に正当な理由のあるときは取消をしないとしているが、どのような場合が正当な理由に当たるのか法律上明記されていない。特に、日本人配偶者などの不貞行為が理由で別居に至ったような場合に、裁判所で係争中でない限り在留資格が取り消されるおそれがある。

今回の改正により外国人登録制度は廃止されたが、永住者を含む中長期間日本に在留する外国人は、新たに発行される「在留カード」を常時携帯することを義務付けられることとなった。その対象から除かれたのは、日本の旧植民地出身者である特別永住者のみである。この常時携帯義務に違反した者には、刑罰(罰金)を課することができる。

特に、永住外国人に、生涯在留カードを携帯することを義務付け、これに違反したときは刑罰を課すことの合理性はなく、不当な差別的取扱いとなる。

外国人登録制度の廃止に伴って日本人だけを対象としていた住民基本台帳に、中長期間日本に在留する者も搭載することとなった。この住民基本台帳への記載を基に、地方自治体の行政サービスが与えられることとなった。しかし、在留資格を持たない外国人については、これまで外国人登録制度の対象になっていたのに対し、住民基本台帳にも搭載されないこととなった。在留資格のない者には在留カードも交付されないから、在留資格

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

日本の旧植民地出身者で、日本に永住している特別永住者については、在留カードを交付する対象者にはならなかったものの、新たに発行される「特別永住者証明書」について、これを常時携帯することは義務付けられなかったが、発行された証明書を必ず受け取って保管し、国から求められれば提示することは義務付けられている。この義務に違反した時は、刑罰が科される。政府は、特別永住者証明書を特別永住者の身分を証明する便宜を与えるものであると説明しているが、特別永住者の身分の証明は、住民票によっても可能であり、特別永住者証明書の提示の義務付けは、なお特別永住者への管理を目的としていると見るべきである。

なお、2006年に行われた入管法の改正により、特別永住者を除く全ての外国人は、日本に入国するに当たって、指紋情報と顔写真の情報を国に提供することを求められることとなった。その目的は、外国人テロリストの入国防止にあるとされているが、日本において外国人がテロ行為を行った例は見当たらず、過去に退去強制歴のある者の入国拒否なども目的としている。入国時に採取された指紋と顔写真は入国審査に利用するものとされているが、例外として他の政府機関が犯罪捜査などの目的に利用することも可能である。これらの取扱いは、外国人のプライバシー権を侵害し、社会に、外国人・民族的少数者に対する偏見を生じさせるおそれがある。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 一般の永住者を含む中長期在留外国人に対して、住所移転などを国に届けることを義務付け、これに反すれば刑罰を課する必要性はどのような事実に基づいて認められるか。
- 2) 一般の永住者を含む中長期在留外国人に在留カードを常時携帯することを義務付ける根拠は何か。
- 3) 日本人の配偶者等の在留資格で在留する外国人について、相手方の不貞行

為が原因で別居しているような場合で、調停や訴訟での係争中ではない場合について、政府は在留資格取消を行う予定があるか。

- 4) 在留資格を持たない外国人について 教育を受ける権利の保障、母子保健、緊急医療、公衆衛生などの行政サービスを受けることができるよう、政府は地方自治体に対して、本人の特定方法やこれらの者への広報をどのように行うかなどを指導しているか。

## 1 - 2 外国人労働者の受入れ

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

いわゆる単純労働者の受入れについては、国民のコンセンサスを踏まえつつ十分慎重に対応することとしている<sup>20</sup>。

- (3) 現状

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

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

- (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

単純労働の担い手として外国人を受け入れることを日本政府が検討する場合において、当該外国人が日本において家族生活を送る権利についてどのように考えているか。当該外国人が一定の生活を日本で築いた場合の在留資格の更新についてどのように考えているか。

---

<sup>20</sup> パラ 26, 27

### 1 - 3 外国人の就労に対する態度

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、職業安定法が、職業紹介、職業指導等において国籍等を理由とする差別的取扱いを受けないことを規定し、同法に基づく職業紹介等が、日本人と同様に、外国人に対しても行われているとする。また、事業主に対し、2007年度に策定された「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」等に基づき、外国人労働者の雇用管理の改善指導を進めているとしている<sup>21</sup>。

#### (3) 現状

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

しかし、労働条件に関する国籍に基づく差別について、具体的にこれを摘発し、刑罰を課した等の報道等は見当たらない。また、雇入れの場面における差別的待遇を禁止する規定は存在せず、一定割合の外国人の雇用を義務付けたり、事業者に、雇用された外国人に対して言語面でのサポートを行わせるなどの積極的施策は行われていない(「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」は、わずかに労災防止のために必要最小限の日本語教育を指導するのみである。)

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

2) 政府報告書が指摘する「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」は、2007年10月1日から施行された雇用対策法の改正を受けて策定されたものである。同法の改正は、全ての外国人(特別永住者を除く)の就職・離職の都度、その氏名、在留資格、在留期限、国籍等を厚生労働大臣に報告するよう、罰則をもって、事業主に対して義務付けるとともに、その報告制度によって厚生労働省が取得した情報を、入国管

---

<sup>21</sup> パラ 28, 29

理局を所管する法務省に提供することとしたものである。この制度は、外国人労働政策の立案のためだけでなく、個々の外国人の在留管理を目的とするものである。日本人労働者についてこのような報告を事業者に義務付ける制度は存在しない。また、永住者や日本人の配偶者等について、その就労場所等を国が把握しなければならない理由はなく、外国人のプライバシー権を侵害し、外国人に対する差別や偏見を助長するものである。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 日系人などの定住外国人の直接雇用の比率が低いことに対する施策、定住外国人の日本語能力のための施策などの取組状況を報告されたい。
- 2) 2007 年の雇用対策法改正の目的は何か。また、個々の外国人の就労状況を入国管理局に通報することと、外国人労働者の保護・健全な労働市場の育成はその目的において矛盾する施策ではないか。

1 - 4 外国人相談

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

外国人をめぐる様々な人権問題に対しては、人権相談及び人権侵犯事件の調査・処理を通じて、人権侵害による被害の救済及び予防を図っている、全国 8 か所に「外国人のための人権相談所」が設置されている<sup>22</sup>。

(3) 現状

人権相談及び人権侵犯事件の調査処理は、法務省の人権擁護局が担当しており、人権擁護局の人事及び職務運営は、法務大臣に決定権がある。法務省は、入国管理局も所管している。したがって、人権相談及び人権侵害事件の調査処理は、政府から独立した機関によって行われているものではなく、特に入国管理局との関係での公務員による人権侵害を予防することは困難な制度である。

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

後述のとおり、入管施設への収容、在留資格の更新や変更などに関する国の

---

<sup>22</sup> パラ 37

処分に対しては、行政不服審査法の適用がなく、不服があるときは、直ちに訴訟を提起するしかない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) パリ原則に沿った、政府から独立した人権機関に外国人に対する人権侵害の事件の相談や救済を取り扱わせる予定はあるか。
- 2) 入管施設への収容や、収容施設での処遇、在留資格の更新や変更などに関する処分について、行政不服審査法を適用せず、裁判以外には不服申立を認めないのはなぜか。

1 - 5 在日外国人の子どもたちに対する教育

1 - 5 - 1 高校無償化からの朝鮮高級学校生徒の排除

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、2010年4月、公立高等学校の授業料無償化、私立高等学校等の生徒に対する高等学校等就学支援金(以下「就学支援金」という。)支給制度を創設し、各種学校である外国人学校についても「高等学校の課程に類する課程」を置くものとして文部科学大臣の指定を受けた場合には、就学支援金の対象となると述べている<sup>23</sup>。

(3) 現状

政府は、就学支援金制度の立法段階において、朝鮮高級学校の生徒(韓国・朝鮮・日本国籍者を含む。)については、朝鮮民主主義人民共和国(以下「北朝鮮」という。)側の日本人拉致事件等を理由として、適用対象から外ずとしてい

---

<sup>23</sup> パラ 32

たところ、人種差別撤廃条約第3回～第6回日本政府報告書に対する委員会の総括所見において、「委員会は以下の事項を含め、子どもの教育に差別的な影響を及ぼす行為について懸念を表明する：(e) 締約国において現在国会にて提案されている公立及び私立の高校、専修学校並びに高校に相当する課程を置く多様な機関の授業料を無償とする法制度変更において、北朝鮮の学校を除外することを示唆する複数の政治家の姿勢」との見解が表明され<sup>24</sup>、朝鮮高級学校の生徒に就学支援金を適用するかを留保したまま制度が施行された。

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 朝鮮高級学校生徒に対する就学支援金の不支給の理由は何か。
- 2) 中期高等教育課程の学生の教育機会の均等の確保という就学支援金制度の趣旨と、朝鮮高級学校の生徒への就学支援金の不支給は矛盾しないか。
- 3) 政府は、ユネスコの教育差別防止条約への加入を検討しているか。その場合、具体的な加入時期については、どのように検討しているか。

#### 1 - 5 - 2 朝鮮学校卒業生の大学入学資格

##### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ31を参照。

##### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、外国人の子女は、外国人学校において教育を受けることも可能であり<sup>25</sup>、2003年9月には、外国人学校の卒業生の大学入学資格について、個々の大学の審査に任せるという弾力化を図ったと述べている<sup>26</sup>。

##### (3) 現状

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

<sup>24</sup> CERD/C/SR.2004 及び CERD/C/SR.2005, 2010年4月6日 パラ22

<sup>25</sup> パラ31

<sup>26</sup> パラ34

格としては認められていない。

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

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 朝鮮学校の卒業資格を即大学受験資格として認めることについて、どのような障害があるか。
- 2) 玉川大学の事例を踏まえて、朝鮮学校の卒業資格を即大学受験資格として認めることを検討しているか。

### 1 - 5 - 3 朝鮮学校学生に対する差別的言辞・言動・暴行・嫌がらせ

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

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



## (3) 現状

2002年9月以降も、朝鮮学校学生に対する差別的言辞・言動・暴行・嫌がらせは、ことに北朝鮮政府との間に外交問題が発生するたびに、全国的規模で数百件単位で集中的に発生し、学生らは集団登下校、教員・保護者同伴通学などで対応するという事態が繰り返されてきた。こうした事態に対し、当連合会は、在日コリアンの子どもたちへの嫌がらせや脅迫的言動を防止するための対策を直ちに講じるとともに、国籍や民族が異なっても、何人も安全・平穩に生きる権利を保障し、そのための方策を講じ、実現することを要請した。

しかし、2009年12月4日午後には、授業中の京都朝鮮第一初級学校の門前に「在日特権を許さない市民の会」を名乗る男性ら約10人が集まり、拡声器を用いて、同校が隣接する市の公園に朝礼台等を置いていることを非難し、その際、人種的憎悪に基づく言葉を1時間にわたって浴びせ続け、門を開けることを繰り返し求め、公園にあったスピーカーの線を切断するなどの事件があった。その様子を撮影した動画がインターネットで流され、当該動画に対して人種的憎悪に基づく多数の賛同意見書き込まれた。事件を起こした男性らのうち4人は、威力業務妨害、器物損壊、侮辱罪に処せられたが、7人は不起訴となり<sup>28</sup>、同校への攻撃は2010年1月14日及び同年28日にも繰り返された。

人種差別撤廃条約第3回～第6回日本政府報告書に対する委員会の総括所見は、「委員会は、在日韓国・朝鮮学校(Korean schools)に通う生徒を含むグループに対する不適切で下品な言動...が継続的に起きていることに懸念をもって留意する」とともに、「(a) 本条約第4条の差別を禁止する規定を完全に実施するための法律の欠如を是正すること。(b) 憎悪的及び人種差別的表明に対処する追加的な措置、とりわけ、それらを捜査し関係者を処罰する取組を促進することを含めて、関連する憲法、民法、刑法の規定を効果的に実施することを確保すること。(c) 人種主義的思想の流布に対する注意・啓発キャンペーンを更に行い、インターネット上の憎悪発言や人種差別的プロパガンダを含む人種差別を動機とする違反を防ぐこと。」を勧告したが<sup>29</sup>、その勧告内容は実現されていない。

## (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

1) 政府が言う「パンフレット・チラシ等の配布、ポスター掲示等の啓発活動」

<sup>27</sup> パラ 36

<sup>28</sup> 京都地方裁判所平成 22 年(わ)第 1257 号

<sup>29</sup> CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ 13

- については、それら媒体が何部印刷され、うち何部が、何か所で配布されたのか。2013年2月の北朝鮮の核実験の公表の際は、どのように対応したか。
- 2) 政府の、法務省の人権擁護機関への相談の呼びかけに呼応した相談件数は何件あったのか。
  - 3) 上記の相談があった場合、政府は、各相談に対してどのように対応したのか。
  - 4) 仮に被害の実態と乖離した少ない相談件数であった場合、その原因はどこにあるのかといった事後的な検証を行ったか。
  - 5) 今後同種の被害を繰り返さないため、人種差別撤廃条約の国内法化を具体的に検討しているか。

## 2 障がい者施策

### 2 - 1 障がい者差別禁止法の制定

- (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)  
記述なし。
- (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨
  - 1) 政府は、障害者の権利に関する条約(以下「障害者権利条約」という。)の締結に必要な国内法の整備などをするため、全閣僚を構成員とする「障がい者制度改革推進本部」を設置した。
  - 2) 政府は、2010年6月に改革の工程表を閣議決定し、その中で「障害を理由とする差別の禁止に関する法律(仮称)の制定」を掲げた<sup>30</sup>。
- (3) 現状
  - 1) 2006年12月13日に第61回国連総会で採択された障害者権利条約は、締約国に対し、あらゆる人、機関又は民間企業による障がいを理由とする差別を撤廃するための全ての適切な措置を執ることを求めている(第4条第1項e)。
  - 2) 2007年3月、当連合会は日本政府に対し、障害者権利条約の早期批准と批准に必要な国内法整備の一貫として「障がいを理由とする差別を禁止する法律」の制定を求めた。日本政府は2007年9月に障害者権利条約に署名したが、未だ批准しておらず、かつ差別禁止法も未だ制定していない。
- (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

---

<sup>30</sup> パラ 39

- 1) 全閣僚で構成される「障がい者制度改革推進本部」は、現在も存続しているか。
- 2) 閣議決定では「障害を理由とする差別の禁止に関する法律(仮称)」を平成25年(2013年)通常国会に提案することを目標とするとしているが、上記法案を平成25年通常国会に提案する予定か。

## 2 - 2 障がい者福祉施策

- (1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6)要旨

2005年障害者自立支援法及び2010年12月成立の同法一部改正法により、利用者負担を応能負担に変更し、相談支援・障がい児支援の強化、グループホームの家賃助成等により地域生活施策の充実を図っている<sup>31</sup>。

- (3) 現状

当連合会は2011年10月、第54回人権擁護大会にて「障害者自立支援法を確実に廃止し、障がいのある当事者の意見を最大限尊重し、その権利を保障する総合的な福祉法の制定を求める決議」を採択し、障害者自立支援法について「断じて『改正』などではなく、同法の『廃止』がなされなくてはならない。」と同法の確実な廃止と、障がい者の地域生活を権利として保障する法律の制定を強く求めたが、政府は2012年6月20日、これに反して同法の一部改正法である「障害者総合支援法」の成立に留めた。

- (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

障がい者制度改革推進会議・総合福祉部会による2011年8月30日付け「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言(以下「骨格提言」という。)について、政府は2012年段階で「骨格提言を尊重し、段階的・計画的に実施していく」旨答弁しているが、この方針は変わらないか。

## 2 - 3 精神障がい者施策

- (1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

- (2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6)要旨

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(以下「精神保健福祉法」という。)

---

<sup>31</sup> パラ 40

を改正し、精神保健指定医による診察の特例措置の導入、任意入院についての病状報告制度の導入など、一層人権に配慮した医療が確保されている<sup>32</sup>。

### (3) 現状

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

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 社会的入院者は過去5年間でどれだけ減少させられたか(ただし、死亡退院者を除く)。
- 2) いまだ弁護士等による代理人制度に関する予算措置の裏付けがなされていないまま強制入院制度が存置しているが、強制入院の要件を厳格にする、あるいは、国費による代理人制度に向けた法改正は予定されているのか。
- 3) 精神障がい者施策予算に占める入院医療関係予算(精神保健福祉法及び医療観察法を含む。)、通院医療関係予算(精神保健福祉法及び医療観察法を含む。)、福祉関係予算の割合を示されたい。
- 4) 精神障がい者施策における生活施設、就労支援施設、地域活動支援施設の利用定員数、精神科病床数を示されたい。
- 5) 特例措置により精神保健指定医の資格のない医師が医療保護入院を行わせた年間件数を示されたい。

## 2 - 4 障害者雇用促進法

### (1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6)要旨

政府は、障がい者の雇用が着実に進展しているとの認識に立ち、改善が遅れているのは中小企業であるとして、中小企業における雇用が拡大するよう図っている<sup>33</sup>。

### (3) 現状

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

---

<sup>32</sup> パラ 41

<sup>33</sup> パラ 42

なお、社会権規約に関する日本政府第2回定期報告に対する社会権規約委員会による最終見解において「委員会は、障害者に対して、特に労働...の権利に関連して、法律上及び慣習上の差別が依然として存在することについて懸念をもって留意する<sup>34</sup>」「委員会は、締約国が、...公的部門における障害者法定雇用率の実施における進展を継続し、かつ早めることを要求する<sup>35</sup>」とされている。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 障害者雇用促進法第38条第1項の「常時勤務する職員」、同第43条第1項の「常時雇用する労働者」は非正規契約の職員又は労働者でよいとする厚生労働省及び高齢・障害者・求職者雇用支援機構の取扱いは実質上の障がい者差別に当たると思われ、これを「正規雇用の職員」、「正規雇用の労働者」と改める考えはないか。
- 2) 少なくとも当該官庁・企業の正規職員割合・正規労働者割合と同等の割合の障がい者を正規雇用扱いするよう指導を改める考えはないか。

3 第一選択議定書

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、個人通報制度は条約実施の効果的な担保を図るとの趣旨から注目すべき制度と認識しているとしつつ、他方で同制度の受け入れに当たって、我が国の司法制度や立法政策との関連での問題の有無、及び個人通報制度を受け入れる場合の実施体制等の検討課題につき、政府部内で検討を行っており、2010年4月には、外務省内に人権条約履行室を立ち上げたとしている。また、我が国としては引き続き、各方面から寄せられる意見も踏まえつつ、同制度の受け入れの是非につき真剣に検討を進めていく、としている<sup>36</sup>。

(3) 現状

---

<sup>34</sup> E/C.12/1/Add.67 パラ 25

<sup>35</sup> E/C.12/1/Add.67 パラ 52

<sup>36</sup> パラ 43

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

アメリカは、米州人権委員会に米州人権憲章・条約の侵害を理由に米州人権委員会に請願（Individual Petition）ができるため、OECD加盟国で、いかなる個人通報制度も導入していない国は、日本を含めてごく少数である。

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

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

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

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

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

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

のが結論であり，個人通報制度が導入され活用されていることが国内問題解決を前進させているというのが調査結果であった。

なお，日本では，2012年12月に総選挙が行われ，これまで個人通報制度の導入に比較的積極的であった民主党を中心とする政権が交代し，自民党を中心とする政権が返り咲いた。民主党が政権を取る前の自民党を中心とする政権は個人通報制度の導入に積極的であったとは言えず，今後，自民党を中心とする政権が第一選択議定書を批准するのかどうか懸念される。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

日本政府は，第3回政府報告書審査（1993年）において，人権の国際的保障のための制度として注目すべき制度であると認識しているとし，関係省庁間で検討中であると答弁して以来，現在まで20年もの長きにわたり同様の態度に終始している。上述のとおり，法務省，外務省は前向きな姿勢を見せているが，今回の政府報告書の記載は，20年前と変わるところがない。そこで，第6回審査に当たり以下の内容を List of Issues に盛り込むべき質問事項案として求める。

- 1) 政府報告書によると，同制度の受け入れに当たって，日本の司法制度や立法政策との関連での問題の有無を政府部内で検討を行っているとしているが，「我が国の司法制度や立法政策との関連での問題」とは具体的に何を指しているのか。
- 2) 政府報告書によると，個人通報制度を受け入れる場合の実施体制等の検討課題につき政府部内で検討を行っているとしているが「個人通報制度を受け入れる場合の実施体制等の検討課題」とは具体的に何を指しているのか。
- 3) 上記問題や検討課題があるとして，それはいつまでに検討が終わるのか。

1 男女共同参画社会の実現に向けた推進体制

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

11. 委員会は、女性に影響を与える差別的な民法の条項、例えば離婚後6ヶ月間の女性の再婚禁止や男性と女性の婚姻年齢の相違への懸念を再度表明する。(第2条1項、第3条、第23条4及び第26条)

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

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

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

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、2010年12月、第三次男女共同参画基本計画(以下「第三次基本計画」という。)を閣議決定した。この第三次基本計画は、2010年7月の男女共同参画会議の答申をふまえ、各重点分野において具体的な数値目標とスケジュールを盛り込み、実効性あるアクション・プランとして策定された<sup>37</sup>。

計画の重点分野は、15にわたり、それぞれの分野につき、基本的な考え方を定め、平成32年までの長期的な政策の方向性と平成27年度末までに実施する具体的な施策が盛り込まれている<sup>38</sup>。

(3) 現状

政府は、女性差別撤廃委員会から、意思決定過程への女性の参画を拡大するための暫定的特別措置の導入等を要請・勧告されながら<sup>39</sup>、これらに十分応えておらず、男女共同参画推進は停滞したままである。

<sup>37</sup> パラ 44

<sup>38</sup> パラ 45

<sup>39</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 17, 18, 27, 28



第三次基本計画で、女性の政策・意思決定過程への参画を、「2020年30%」を目指すとして数値を引き続き掲げるものの、具体的な数値目標としては、これには到底達しないあま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・企業の部課長職等へのクォータ制の導入や、公共調達において暫定的特別措置の取組を企業の受託条件とする等の法制度上の特別措置は見られず、インセンティブとしては表彰制度を導入する程度で、個人や団体に対しても適切な措置を執っていない。

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 男女共同参画基本法により、内閣府の中に内閣官房長官を議長とする男女共同参画会議が設置されたが、内閣総理大臣を本部長として全閣僚を本部員として、本部構成省庁関係局長等の男女共同参画担当官により構成される男女共同参画担当官会議が設置されている男女共同参画推進本部も存続している。この男女共同参画会議と、男女共同参画推進本部の組織の権限の配分並びに関係が不明確なため、双方が機能不全に陥っているのではないかと思われるが、この二つを併存させることの目的は何か。
- 2) 男女共同参画会議と男女共同参画推進本部との関係性を明確にし、関連機構とのネットワーク作りのための省庁間との調整機構が明確にされる必要があると思われるがどうか。
- 3) 男女共同参画推進本部における男女共同参画担当官のほとんどは、その役割を果たしていない。北京行動綱領の規定に照らし、各省庁における政策及び施策を見直す権限を、男女共同参画担当官に付与し、その権限の実施責任を可能な限り最高のレベルにおくことが必要ではないか。
- 4) 男女共同参画推進本部は 2003年6月に「社会のあらゆる分野において2020年までに指導的地位に女性が占める割合が少なくとも30%程度になるように期待し、政府は民間に先行して積極的に女性の登用等に取り組むとともに、各分野においてそれぞれの目標数値と達成期限を定めた自主的な取組をすべき」と決定しているが、具体的な取組がなされていない。政府は、目標数値を現実に達成するため、議会・公務部門・行政府における高いポストへの就任における男女平等を達成するため、それらのポストにおいて最低

限一定割合の女性の就任が可能となるような措置を講ずるべきではないか。

## 2 女性の政策・方針決定参画状況

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 12 を参照。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、第三次基本計画において実効性あるポジティブ・アクションの推進を掲げ、重点分野毎に具体的な期限と数値を設け、目標を設定した<sup>40</sup>。

国政分野では 2011 年 11 月時点で、国会議員総数 721 人のうち、97 人(13.5%) が女性であり、衆議院における常任委員長及び特別委員長に女性が就いている<sup>41</sup>。第三次基本計画では、国会議員候補者に占める女性割合を、2020 年までに 30% を目指すと設定し、担当大臣は、各政党の役員等に占める女性の割合や、国会・地方議会選挙における女性候補者割合の拡大、仕事と生活の調和の推進体制の整備、女性の地方議会議員のネットワーク形成等、ポジティブ・アクション導入の協力要請をした<sup>42</sup>。

国の審議会等委員への女性の参画は、2020 年までに、政府全体として、男女のいずれか一方の委員の数が、委員総数の 10 分の 4 未満にならない状態を達成することとし、2010 年 9 月末時点で 33.8% を達成し、現在は女性人材データベース等を活用し、各省で取組を進めている<sup>43</sup>。

人事院は女性国家公務員の採用・登用の拡大のため、2010 年 5 月に指針を策定し、各府省に通知し、拡大を推進している<sup>44</sup>。

国家公務員 種試験事務系につき、女性の割合を増やすことを目標にし、2009 年度には 30% を超えたが、本省課室長相当職以上については、増加はしているが、2008 年度で 2.2% である。そこで、第三次基本計画では、役職段階ごとに数値目標を設定し、各府省でも採用・登用に関する数値目標を設定した。地方公務員への女性参画拡大についても、ポジティブ・アクションの導入等に関する要請を内閣府特命担当大臣から行った<sup>45</sup>。

### (3) 現状

立法分野では、国会議員に占める女性割合は国際的な水準よりも低く、候補

---

<sup>40</sup> パラ 46

<sup>41</sup> パラ 47

<sup>42</sup> パラ 48

<sup>43</sup> パラ 49

<sup>44</sup> パラ 50

<sup>45</sup> パラ 51

者に占める女性の割合も、衆議院は増加傾向であるが、参議院では最近の選挙で減少し、当選者割合も大きく減少した。都道府県議会、市議会、町村議会、特別区議会の女性議員の割合は、都市部で高く、郡部で低い傾向にある。平成23年12月現在、女性議員がいない都道府県議会はなくなったが、4割近い町村議会では未だに女性議員がゼロである。

行政分野では、国家公務員の役職段階別の女性割合は、係長級では比較的高いが、役職段階が上がるにつれて女性割合は著しく低くなる。国の審議会等における女性委員の割合は、これまで増加傾向にあったが、平成23年9月30日現在、33.2%となり、昭和50年の調査開始以来、初めて減少傾向となった。一方、専門委員等に占める女性の割合は増加傾向にある。

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

女性差別撤廃委員会は、第6回日本政府報告書審査で、女性の政治的・公的活動へ参画の拡充、女性の意思決定過程への参画を拡大するため、その具体的な数値目標・スケジュールを設定し暫定的特別措置を導入するように勧告した<sup>46</sup>。また、同委員会は、国会議席及び中央官庁の課長級以上の地位における女性の割合が極めて少ないことや、女性の参画促進のために2008年の計画で定められた数値が極端に控えめであることに懸念を表している。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 政府は、第2次男女共同参画計画で、政策・方針決定過程への女性の参画の拡大の数値目標として2020年30%を掲げたが、この数値達成はほとんど不可能な状況である。この状況を反省するとし、今後政党や民間企業に対し、具体的働きかけをするというが、具体的には何をするのか。
- 2) 国会や地方議会の女性議員拡大等、政治の中核部分における意思決定の場における女性の参画拡大のための暫定的な特別措置が、政党や地方六団体に対する、クォータ制導入やインセンティブ付与等の要請にとどまり、具体的施策として措置されていない。法的強制を伴う具体的施策が必要ではないか。

---

<sup>46</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 28

- 3) 政府は、第三次基本計画において、男女共同参画が進んでいる諸外国の法制度や政策調査を行うとし、実際に詳細な調査・報告を行った。女性の議員の割合が高い国は、法的強制型もしくは政党主導型の強力なポジティブ・アクションを実施しており、日本の小選挙区制度が女性にとって不利なことは明らかである。男女共同参画の一貫として、選挙制度自体の変革を検討すべきではないか。また、これらの調査検討結果を活かし、早急に実効性ある積極的差別是正策を国民に示し、具体的措置に着手すべき段階にあると考えるが、なぜ具体的措置に着手しないのか。
- 4) 第三次基本計画制定後の東日本大震災及び福島原子力発電所の大事故により、日本の復興に関わる重要な政府機関として、各審査会・委員会が設置されたが、各会の女性委員の割合が極めて少ない。第三次基本計画の具体的施策を全く活かしていないことが明らかだが、これについてどう考えるのか。

### 3 雇用対策

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

13. 委員会は、民間企業の管理職に占める女性の割合が10%しかなく、女性の給与は平均すると男性の給与の51%に過ぎず、また、女性が非正規労働者の7割を占め、そのために有給休暇、母性に関連する保護及び家族手当等の利益を享受することができず、不安定な契約状況のためセクシュアル・ハラスメントを受けやすいこと、及びこのような女性達はしばしば家庭生活を維持するためにパートタイム労働者として働くことを余儀なくされているとの報告に懸念を有する。(第2条1、第3条及び第26条)

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

- (a) 女性に対し平等な雇用機会を確保するためのポジティブ・アクションを行うようすべての企業に要求する。
- (b) 長時間労働に結びついている労働基準緩和を見直す。
- (c) 女性及び男性が仕事と家族生活のバランスをとることができるように、児童保育施設の数を更に増やす。
- (d) 改正パートタイム労働法に基づく、パートタイム労働者の均等待遇に関する条件を緩和する。
- (e) 職場におけるセクシュアル・ハラスメントを犯罪化する。
- (f) 男女雇用機会均等法に定める間接差別の禁止事項を、世帯主であることや、パートタイム労働者や契約社員といった立場に基づく従業員間の異

**なる取り扱いを含めるように拡大する。**

**(g) 間接差別防止のための効果的な措置をとる。**

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

日本の全雇用者に占める女性の割合は上昇傾向にあり、女性の労働市場への進出が進み、上級職の女性割合は上昇している<sup>47</sup>。

政府は、男女共同参画やワークライフバランスに積極的に取り組む企業を支援し<sup>48</sup>、2006年に男女雇用機会均等法(以下「均等法」という。)を改正、2007年4月から全面施行し、差別禁止・間接差別の禁止・セクハラ対策の強化・ポジティブ・アクションの推進等の法律の整備を行った<sup>49</sup>。

男女間の賃金格差は、業種別の男女格差の実態を把握し・気づきを促すための支援ツール及び支援ツールの活用マニュアルを作成し<sup>50</sup>、間接差別については、均等法上違法なものを厚生労働省令で定めたが<sup>51</sup>、世帯主であることを要件に家族手当・住宅手当を支給することは間接差別規定の対象とせず<sup>52</sup>、パートタイム労働者や契約社員の立場に基づく従業員間の処遇の違いも間接差別規定の対象としないこととした<sup>53</sup>。

セクハラ対策の強化としては、均等法が雇用管理上必要な措置を講ずることを事業主に義務付け、事業主の雇用管理上の責務を定めている<sup>54</sup>。また、ポジティブ・アクションの推進については、均等法改正で、推進活動を公表する団体に対し、国からの援助を認めるほか、ネット情報サービス等を開始し、ポジティブ・アクションに取り組む企業の割合を2014年までに40%超とする目標を掲げた<sup>55</sup>。

育児・介護支援は、育児・介護休業法を改正し、短時間勤務制度の設置の義務付け・父母が同時に育休を取得する場合の子の上限年齢を拡充・介護のための短期休暇制度を創設した<sup>56</sup>。仕事と家庭両立支援のため、保育所の定員を毎年約5万人ずつ増やすこととし、平成23年度予算では保育所運営費を増額した。また、学校等を活用した認可保育所の設置促進に取り組んでいる<sup>57</sup>。

---

<sup>47</sup> パラ 52

<sup>48</sup> パラ 53

<sup>49</sup> パラ 54

<sup>50</sup> パラ 55

<sup>51</sup> パラ 56

<sup>52</sup> パラ 57

<sup>53</sup> パラ 58

<sup>54</sup> パラ 60

<sup>55</sup> パラ 62

<sup>56</sup> パラ 63

<sup>57</sup> パラ 66

### (3) 現状

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

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

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

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

特に中小企業におけるセクシャルハラスメントが依然として横行している。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 女性の就労率が増加したと言っても、非正規雇用の割合ばかりが増え、1985年の均等法制定当時は約7割だった女性の正規雇用労働者割合が現在では40%後半と逆に減少しており、後退している現実をどう考えるか。
- 2) 有配偶者の女性の就労率が20代後半では極めて低く、40代後半で盛り返すいわゆるM字カーブを描いており、妊娠・出産を契機に解雇される懸念が表れているほか、非正規雇用の固定化をもたらしている。根底には、女性が家事負担をすべきとの固定観念があり、男性の育児参加を妨げ、保育ニーズや保育システムが整備されない状況をもたらしている。女性が家事を負担すべきという固定観念の払拭が必要と考えるが、その点について具体的な施策はあるのか。
- 3) 間接差別の定義が狭く、実質的な男女差別規定の是正ができず（世帯主手当等）、この点について司法的な救済も困難な状況である。第三次基本計画では男女賃金格差、女性の非正規就労率に関する数値目標とタイムスケジュールを明記した目標設定が行われていないが、必要ではないか。
- 4) 同一価値労働同一賃金を厳密に実現する必要があるが、国際基準に基づく職務評価手法の早急な確立が必要である。第三次基本計画ではこれを調査・研究するとするにとどまるが、具体的な施策が必要な段階ではないか。

- 5) 特に中小企業において、未だセクシャルハラスメントが横行しているが、状況の改善のための具体的な施策を考えているのか。
- 6) 国は、雇用・労働条件及び賃金における男女平等を実現するため、「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」を再度改正し、第5条、第6条、第7条、第9条に違反した事業主に対する罰則規定を設けるべきではないか。
- 7) 国は、2007年4月施行の新「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」第7条の規定を改正し、禁止される間接差別を省令による限定列挙とするのではなく指針にゆだねる例示列挙とすべきではないか。
- 8) また、「賃金」についても、直接差別のみならず間接差別を禁止し、同法による救済の対象となることを明確にすべきではないか。さらに、ポジティブ・アクションについて、事業主にそれらの措置を実施すべき義務を課する規定をもうけるべきではないか。
- 9) 国は、育児・介護を含む家事責任が依然主として女性により担われていることの要因が古典的性別役割分担意識にあることに鑑み、古典的性別役割分担意識の誤りと是正の必要性を国民に啓発し、男女労働者双方の育児休業及び介護休業の取得率が向上するよう、具体的な施策を講じるべきではないか。

## 4 暴力からの保護

### 4 - 1 ドメスティック・バイオレンス

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

**国人等特別の支援を必要とする被害者への支援を強化するべきである。**

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（以下「DV防止法」という。）の第二次改正を踏まえ、適切な捜査処理と科刑の実現をしており、外国籍のドメスティック・バイオレンス（以下「DV」という。）被害者に対しては、原則として在留資格の「変更」申請を許可し又は特別許可をする等の対処をしていると報告している<sup>58</sup>。

(3) 現状

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

内閣府男女共同参画局による男女間における暴力に関する調査(2012年4月)<sup>59</sup>によると、女性の約4人に1人は配偶者からの身体的暴力の被害体験があり、また、女性の約20人に1人は命の危険を感じたことがある。しかし、これに対する加害者処罰等について、保護命令違反や傷害罪の規定は存在するものの、第6回政府報告書パラ71記載のとおり、件数は極めて少なく、具体的事案で適正に運用されているかは疑問であり、また被害弁償も適正に運用されていない。

総務省の2009年5月26日に公表された「配偶者からの暴力防止等に関する政策評価〈評価の結果及び勧告〉」<sup>60</sup>によれば、被害者保護及び自立促進のための就業の促進、住宅の確保、子どもの就学等各種の支援の質が不十分な点が指摘されている。とりわけ、被害者に対する中長期的支援が貧弱である。

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

上記のほか、女性差別撤廃委員会から勧告されている、女性に対する暴力の被害者が相談できる24時間無料のホットラインの開設や、移民女性や社会的弱

<sup>58</sup> パラ 69, 71, 72, 76

<sup>59</sup> [http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/h24\\_boryoku\\_cyousa.html](http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/h24_boryoku_cyousa.html)

<sup>60</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000023063.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000023063.pdf)



者グループの女性を含む女性に対する質の高い支援サービスの提供<sup>61</sup>も実施されていない。

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) DV 防止法において同性愛カップルや交際相手からの暴力に対する保護命令が原則として申し立てできないために保護されない実態に対してどのような保護を考えているのか。
- 2) 緊急保護命令がなく、保護命令の発令に平均して 2 週間程度かかっていることについて、どのような改善策を予定しているのか。
- 3) DV 加害者の保護命令違反事件及びその他法令違反に対する刑事処分の逮捕及び量刑の実態を明らかにされたい。
- 4) 被害者に対する中長期的支援の充実について、どのような対策を予定しているのか。
- 5) 外国人の DV 被害者への対処については、配偶者としての活動をしない正当な理由の認定の運用状況及び、被害者にどのような在留資格を認めているのかの実態を明らかにされたい。
- 6) 女性差別撤廃委員会から勧告されている女性に対する暴力の被害者が相談できる 24 時間無料のホットラインを開設実態について明示されたい。また、とくに移民女性や社会的弱者グループの女性を含む女性に対する質の高い支援サービスの提供について、どのように検討されているのか明らかにされたい。
- 7) DV に伴い、子どもに対して暴力はないが、子どもがいるところなど子どもが感知できる状態で振るわれた暴力の実態を明らかにされたい。またその実態の把握はどのようになされているのか。今後の取組も含め明らかにされたい。

---

<sup>61</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 32

- 8) 児童虐待の事例と、DV との関連を明らかにされたい。
- 9) DV が原因となって自殺した事例は児童を含めあるか明らかにされたい。
- 10) DV の被害者が職業生活において、どのような影響を受けているか明らかにされたい。
- 11) DV 根絶の観点から、企業、国、自治体等の職場における DV 被害に対する対応及び小、中、高校における教育現場でなされている教育内容を具体的に明らかにされたい。
- 12) 第 3 次男女共同参画基本計画に基づく具体的施策である情報の収集・整備・提供についての検討は、計画策定後どのように進捗したのか。DV を含め、女性に対する暴力の根絶の分野を詳述されたい。

#### 4 - 2 性暴力

##### (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

締約国は、刑法第 177 条の強姦罪の定義の範囲を拡大し、近親相姦、性交以外の性的暴行、男性に対する強姦が重大な犯罪とされることを確保すべきである。また、抵抗したことを被害者に証明させる負担を取り除き、強姦や他の性的暴力犯罪を職権で起訴するべきである。さらに、裁判官、検察官、警察官、刑務官に対する、性的暴力におけるジェンダーへの配慮に関する義務的な研修も導入すべきである。

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

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

る。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

配偶者に対する強姦も処罰の対象とし、男性に対する性暴力は強制わいせつ罪にて厳正に対処しており、被害者の抵抗は犯罪成立要件ではなく、性犯罪を親告罪とすることは被害者の名誉・プライバシーから正当化されると主張している<sup>62</sup>。

(3) 現状

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

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

性犯罪が親告罪とされていることについては、被害者の被害申告を抑制し、告訴取消に利用されていないかとの疑問が指摘されている。政府の男女共同参画会議・女性に対する暴力に関する専門調査会は、2012年7月に『女性に対する暴力』を根絶するための課題と対策～性犯罪への対策の推進～<sup>63</sup>を公表し、その中でも「被害者保護、性犯罪の厳正な対処を図るために、非親告罪化が有意義であるとの見解が多く見られた。」との記載があるが、今回の政府報告書ではこの検討が無視されている。

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

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

---

<sup>62</sup> パラ 73

<sup>63</sup> [http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/boryoku/houkoku/index\\_hbo07.html](http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/boryoku/houkoku/index_hbo07.html)

- 1) 夫婦間での強姦及び強制わいせつについて、処罰の実態を明らかにされたい。
- 2) 男性に対する性暴力について、「厳正な対処」の実態を示されたい。
- 3) 強姦罪の構成要件について、構成要件としての暴行・脅迫において被害者の抗拒を著しく困難にする程度であることを要求されていることについて、その妥当性についてどのような検討がなされているか。
- 4) 性犯罪が親告罪とされていることについて、被害者保護や性犯罪の厳正な対処を図るために、非親告罪化が有意義であるとの指摘があるが、政府はこの点を含めて性犯罪の構成要件の見直しについてどのような検討をしているか。
- 5) 性的同意年齢が、男児及び女児ともに13歳と低い年齢に設定されていることについてどのような検討がされているか。
- 6) 被害者対応について、全警察官を対象にしたものや、また裁判官や弁護士への女性に対する暴力についての研修について実態はどのようになっているか。
- 7) 性暴力犯罪について、被害申告を容易にする措置を講じること及び性的暴力の被害者が、妊娠検査、緊急否認、人工妊娠中絶、性感染症検査、性感染症の治療、負傷の治療、被害後の予防、カウンセリング及び捜査関連支援、法的支援等を含む包括的かつ総合的なサービスに速やかにアクセスすることのできるワンストップ支援センターを国の費用により設置することを、どのように予定しているか。

#### 4 - 3 被害児童の保護

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、児童買春事件等の捜査・公判においては、被害児童の人権及び特性に配慮した制度を利用可能であると報告している<sup>64</sup>。

(3) 現状

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

---

<sup>64</sup> パラ 78

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

「児童の売買等に関する子どもの権利条約選択議定書」に対する子どもの権利委員会の総括所見で指摘された、被害を受けた児童の権利の保護についての勧告<sup>65</sup>について、繰り返し証言を求められることに伴うトラウマの除去を含めてどのような対策を講じる予定か。

4 - 4 ストーカー

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

厳正な取り締まりをしていると述べ、件数を挙げている<sup>66</sup>。

(3) 現状

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

当事者が、警察に被害相談をしたにもかかわらず、被害者の安全が守られない事案に対して、警察はどのような効果的な対策を立てているのか。

5 規約第 3 条に関するその他の問題点

5 - 1 売春女性の処罰等

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

「売春防止法」においては、売春をした者が、勧誘等をしたことを理由に起訴の対象となっている。また女性差別撤廃委員会から勧告されている、売春の

<sup>65</sup> CRC/C/OPSC/JPN/CO/1 パラ 38, 39

<sup>66</sup> パラ 79

需要の抑止等によって女性の売春による性的搾取を防止する適切な措置<sup>67</sup>はほとんど実施されていない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 売春防止法で、勧誘をした売春当事者女性が処罰の対象となることに対してどのような検討を進めているのか。
- 2) 政府は売春の需要抑制について具体的にどのような対策をとっているのか。

5 - 2 人工妊娠中絶の処罰

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

女性差別撤廃委員会から勧告されている、女性と健康に関する委員会の一般勧告第 24 号や「北京宣言及び行動綱領」に沿って、人工妊娠中絶を受ける女性に罰則を科す規定を削除するため、可能であれば人工妊娠中絶を犯罪とする法令を改正すること<sup>68</sup>についても、政府においては改正に向けた動きは全く見られない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

刑法墮胎罪において人工妊娠中絶をした女性が処罰の対象となることが、女性のみに対する差別的刑罰であり、女性にとって必要な健康サービスへのアクセスを妨げることについて、刑罰法規の廃止を含めてどのような検討を進めているか。

---

<sup>67</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 39, 40

<sup>68</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 49, 50

1 死刑の適用状況

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、日本では、死刑の定めのある罪が19罪に限定されている上、死刑の適用は極めて厳格かつ慎重に行われており、人の殺害を伴わない事案はない等と主張している<sup>69</sup>。

(3) 現状

委員会によって、死刑適用犯罪の数を減らすよう勧告を受けてきたにもかかわらず<sup>70</sup>、形式的とはいえ、その数は増加している。即ち、2009年に海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律が成立し、海賊行為により人を死亡させた場合の死刑が規定され、死刑適用犯罪の数は19に増加した。

---

<sup>69</sup> パラ 84

<sup>70</sup> CCPR/C/JPN/CO/5 パラ 16 など。

また、死刑の適用も、「極めて厳格かつ慎重になされている」とはいえない。2009年5月に一般市民である裁判員が、職業裁判官とともに、一定の重大な事件の審理(事実認定及び量刑判断の双方)に参加する裁判員制度が導入された。この制度のもとで2012年までに、検察官により死刑求刑がなされたのは20件である。死刑判決を下す場合であっても、裁判体の全員一致は必要とされない。このうち、15件が死刑判決、4件が無期懲役、1件が無罪であった。死刑判決の割合は75%であり、職業裁判官のみによる裁判の結果<sup>71</sup>(55.7%)をはるかに上回る。

15件の死刑判決のうち、既に3件が確定している。これは、必要的上訴制度がないために、被告人が上訴を取り下げた結果である。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 人の死亡の結果を伴わない犯罪を死刑の適用対象から除外するために、どのような検討がなされてきたか。
- 2) 死刑判決の慎重化に向けてどのような取組がなされてきたか、あるいは予定されているか。

## 2 死刑の存廃等についての考え方

### (1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ16を参照。

### (2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6)要旨

政府報告書は、主として国民世論を理由に、死刑を直ちに廃止することは適当ではないと主張している<sup>72</sup>。

### (3) 現状

前回審査において、委員会から、「締約国は、世論調査の結果にかかわらず、死刑の廃止を前向きに検討し、必要に応じて、国民に対し死刑廃止が望ましいことを知らせるべきである」との勧告を受けたにもかかわらず、政府が勧告を受けて措置を講じることはなかった。それどころか、死刑に関する情報のほとんどは、未だに死刑確定者のプライバシー等を理由として、国民に明らかにされていないままである。

政府が依拠する世論とは、こうした状況下での一般市民の意識に過ぎない。

なお、報告書が引用する2009年に実施された世論調査は、極めて問題が多い。

<sup>71</sup> 司法研修所編(司法研究報告書第63輯第3号)「裁判員裁判における量刑評議の在り方について」に記載のある1980年から2009年までに確定した事件のデータにより算出

<sup>72</sup> パラ85



この調査は「『どんな場合でも死刑は廃止すべきである』、『場合によっては死刑もやむを得ない』という意見があるが、どちらの意見に賛成か」を尋ねるものである。死刑の容認については「場合によっては」やむを得ないか否かを尋ねているのに対し、廃止については「どんな場合でも」廃止すべきかを聞いている点で、設問自体が中立性を欠き不適切である。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 前回の委員会からの勧告を受け、死刑廃止に向けて行った検討の内容、あるいは今後行う予定の検討内容について明らかにされたい。
- 2) 内閣府による基本的法制度に関する世論調査のうち、死刑制度に関する意識調査について、質問内容等を変更する予定があるか否か、明らかにされたい。

### 3 死刑確定者の処遇一般

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、死刑確定者には、作業を行う義務はなく、飲食物の自費購入が認められることなど、おおむね未決拘禁者に準じた処遇を受けている、とした上で、「その心情的安定に資するため、希望により宗教教誨及び篤志面接委員による助言・指導も行われている」と述べる<sup>73</sup>。

(3) 現状

しかしながら、「おおむね未決拘禁者に準じた処遇」との記述は事実と大きく

---

<sup>73</sup> パラ 87

異なる。

#### 1) 心情の安定

刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「刑事被収容者処遇法」という。）第 32 条第 1 項は、死刑確定者の処遇の原則として、「死刑確定者の処遇に当たっては、その者が心情の安定を得られるようにすることに留意するものとする。」と規定している。「心情の安定」という文言は、長い間、死刑確定者の外部交通を厳しく制限するなど、通常の未決拘禁者に対してはなされない 様々な人権制約を正当化する根拠とされてきた。そのため、同法の制定に当たっては、心情の安定とは、死刑確定者の主体的な思いに援助をしていくための規定であって、権利制限の根拠規定にはしない、ということが法務省によって明確に表明されていた<sup>74</sup>。

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

#### 2) 昼夜単独室処遇

刑事被収容者処遇法第 36 条は、「死刑確定者の処遇は、居室外において行うことが適当と認める場合を除き、昼夜、居室において行う。」（第 1 項）、「死刑確定者の居室は、単独室とする。」（第 2 項）、「死刑確定者は、居室外においても、第 32 条第 1 項に定める処遇の原則に照らして有益と認められる場合を除き、相互に接触させてはならない。」（第 3 項）と定める。しかし、この第 3 項に基づく集団処遇は、実際には行われておらず、死刑確定者は全て、完全な隔離処遇を受けている。即ち、1 日 30 分の運動の時間及び 1 日 15 分の入浴時間を除き、完全に居室内において他の人間（刑事施設職員を除く。）から隔離された状態を、制限なく死刑執行まで継続することが法律上求められている。これは、非人道的取扱いにほかならない。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 刑事被収容者処遇法第 32 条の「心情の安定」の解釈を明らかにした、2006 年 4 月 14 日衆議院法務委員会における矯正局長の見解は、変更されたのか、変更されたとすればどのようなそれはどのような内容か、明らかにされたい。
- 2) 刑事被収容者処遇法施行後、同法第 36 条第 3 項に基づく処遇が行われた事例があるか、あるとすればその内容はどのようなものか。

<sup>74</sup> 2006 年 4 月 14 日衆議院法務委員会における小貫芳信矯正局長による答弁。

#### 4 死刑確定者の外部交通

##### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

##### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、死刑確定者は、極めて大きな精神的不安と苦悩のうちにあるので、身柄を厳格に確保するとともに、その心情の安定が得られるよう配慮する必要がある、とした上で、外部交通に関する刑事被収容者処遇法の規定を引用する<sup>75</sup>。

##### (3) 現状

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

また、再審請求を行う弁護人との面会であっても、原則として職員が立ち会い、たとえ弁護士との間で授受する手紙であっても、原則として内容が検査される。再審請求を行う弁護人との面会にあたり、職員が立ち会ったことについて国家賠償請求がなされた事例で、弁護人の請求を認容した判決が複数なされているが<sup>76</sup>、刑事施設における取り扱いは変わっていない。

<sup>75</sup> パラ 88, 89

<sup>76</sup> 広島高裁平成 23 年(ネ)285 号平成 24 年 1 月 27 日判決, 広島地裁平成 20 年(ワ)第 2145 号平成 23 年 3 月 23 日判決, 広島地裁平成 21 年(ワ)第 979 号平成 25 年 1 月 30 日判決

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 法に外部交通の相手方の人数の上限の定めがないにもかかわらず、相手方が5人以下となっている理由は何か。
- 2) 前回審査以降、死刑確定者と再審請求を行う弁護人との間の秘密交通を確保するためにとられた措置を明らかにされたい。

### 5 死刑執行の告知

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 16 を参照。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、死刑の執行について、執行当日より前に告知した場合、当該死刑確定者の心情に及ぼす影響が大きく平穏な心情を保ち難い等の理由から、事前の告知は行わないとしている<sup>77</sup>。

#### (3) 現状

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

また事前の告知がないことによって、再審請求の準備中であつた確定者が、正式な請求の前に執行される例が後を絶たず、死刑確定者は、日々、執行の恐怖におびえることとなる。この点においても当日告知は非常に大きな問題である。なお、国会議員が死刑確定者に対して行ったアンケート調査によれば、回答者の6割が事前の告知を望んでいるという<sup>78</sup>。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

過去の死刑確定者による自殺事例（未遂を含む）について、それが死刑執行の告知がなされた後の自殺か、告知前の自殺か、告知が行われたのは執行当日か否か、について、年代別に明らかにされたい。

### 6 恩赦

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 16 を参照。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

---

<sup>77</sup> パラ 90

<sup>78</sup> 参議院議員福島みずほ氏によるアンケート結果（2012年12月29日中国新聞報道）

政府は、死刑確定者はいつでも恩赦の出願をすることができるが、近年、死刑確定者について恩赦がなされた例はない、と報告している<sup>79</sup>。

(3) 現状

前回審査における「恩赦、減刑及び執行延期は、死刑を科された者にとって真に利用可能なものとされるべきである。」との勧告にもかかわらず、恩赦制度についての改革はなされていない。死刑確定者に対する恩赦は、1975年を最後に現在まで一件もなく、減刑事例もない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

中央更生保護審査会における審理の在り方、とりわけ、出願者が自己に有利な証拠を提出し、意見を述べ、代理人による弁護を受ける権利について説明されたい。

## 7 高齢者及び精神障がい者

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 16 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、現行法上、高齢者の死刑を制限する規定はないが、刑事訴訟法第479条第1項は、死刑確定者が心神喪失の状態にあるときは、法務大臣の命令によって執行を停止することとされており、死刑確定者の精神状態には慎重な配慮がなされている、と報告している<sup>80</sup>。

(3) 現状

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

たしかに心神喪失者への死刑執行停止を定める規定は存在するが、この規定により執行が停止された事例を、政府は「把握していない」としている<sup>81</sup>。現実には、再審請求や恩赦出願といった事情がないにもかかわらず死刑の執行が長期間なされておらず、事実上、心神喪失を理由とした執行停止が疑われる事例がある。その一方で、心神喪失状態ではないかと疑われながら、死刑が執行された事例がある<sup>82</sup>。心神喪失による執行停止の規定が、適正に運用されてい

<sup>79</sup> パラ 92

<sup>80</sup> パラ 93

<sup>81</sup> 拷問等禁止条約第2回日本報告に関する拷問禁止委員会からの質問に対する日本政府回答 (2011年7月, CAT/C/JPN/2)

<sup>82</sup> 日本弁護士連合会「死刑に直面する人たちの権利保障問題人権救済申立事件」要望書 (1997年11

るとは言い難い。

根本的な問題は、心神喪失の状態にあるかを鑑別するための、刑事施設から独立した医師等の専門家による信頼に足る制度が存在しないということである。何故なら、第一に、死刑確定者に限らず、刑事施設の被収容者は、自己の診療録にアクセスすることが認められていない。第二に、刑事施設から独立した外部の医師が死刑確定者を訪問してその精神状態について精査することも、外部交通に対する制限によって事実上不可能である。したがって、死刑確定者本人、その家族、弁護士は、本人がどのような病状にあり、刑事施設によってどのような医療がなされているのか、正確に知ることはできない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 認知症の死刑確定者及び精神障がいのある死刑確定者について、心神喪失の状態にあるか否かを判定する仕組みは具体的にどのようなものか。
- 2) 心神喪失の状態にあるかどうかについて、精神鑑定を行った事例は存在するか、その数と鑑定結果、鑑定の結果とられた措置について明らかにされたい。

---

## 第7条：拷問等の禁止

---

### 1 拷問等禁止条約の批准

#### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は、刑罰に関する条約（以下「拷問等禁止条約」という。）を締結した<sup>83</sup>。

#### (3) 現状

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

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

1) 拷問等禁止条約第22条に基づく個人通報制度について受諾宣言をする予定があるか。

2) 刑事施設視察委員会、留置施設視察委員会、少年拘禁施設視察委員会、入管収容施設視察委員会など法務省の所管する拘禁施設については外部の委員からなる視察委員会制度がほぼ整備された。これに加え、厚生労働省の所管する公私の精神医療施設に視察委員会制度を導入する予定はないか。

3) また、これらの視察委員会を基礎に国内防止メカニズムを設立し、同条約の選択議定書を批准することは検討できないか。

### 2 入管法改正による送還国の制限

#### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

25. 委員会は、2006年の出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（以下、改正入管法）が、庇護申請者を拷問の危険のある国へ送還することを明示的に禁止していないこと、申請数に比べて庇護申請者の認定率が低いままであること、難民認定手続にしばしば相当な遅延があり、その期間に申請者は働く

---

<sup>83</sup> パラ 94

ことができず、社会的な支援が限定されていることを懸念をもって留意する。また、法務大臣に助言する難民参与員は独立して任命されておらず、拘束力のある決定を出す権限がないことから、法務大臣に対する難民不認定処分に関する不服申立てをしようとしても、独立した審査ではないことを懸念する。最後に、拒否された庇護申請者が、退去強制令書の執行を延期する申請への否定的な決定につき不服申立てを行える前に送還されたとの報告事例を懸念する。(第7条及び第13条)

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

## (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

入管法に明文化した入管法第53条が改正され、退去強制を受ける者を送還する場合の送還先に、拷問等禁止条約第3条第1項に規定する「拷問が行われるおそれがあると信じるに足る実質的な根拠がある国」を含まないことを明文化した<sup>84</sup>。

## (3) 現状

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

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

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

当局が、入管法第53条に基づき、当該外国人が、出身国その他送還を予定さ

---

<sup>84</sup> パラ 95



れる国において拷問が行われるおそれがあると信ずるに足る実質的な根拠があるか否かを審査するについて、当該外国人のためのなんらの手続保障もない。即ち、同審査において、代理人を通じて主張をする制度、代理人を選任するための法律援助の制度、当該外国人ないしその代理人が証拠を提出する制度、審査を行う当局者が当該外国人から事情を聴取する制度、当局が判断の根拠とする資料を開示する制度は存在しない。審査を行う当局者は、強制送還を決定する権限を持つ入管職員であって、審査の独立性は全くない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 入管法第 53 条に基づき、拷問等禁止条約第 3 条該当性を審査する機関は、独立性、中立性、専門性を有するか。
- 2) 入管法第 53 条に基づき、出身国以外を送還先と指定された例は、法改正後何件あったか。

3 非人道的取扱いが想定される国への送還

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 25 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

前項(2)に同じ。

(3) 現状

自由権規約委員会は、加盟国の外国人に対する出入国管理に関する処分の結果、規約が当該外国人について保障する権利が侵害される結果となる場合は、出入国管理に関する各国の裁量権の行使が規約の違反となることを繰り返し明らかにしている<sup>85</sup>。しかし、日本政府は、裁判所も含め、外国人については、憲法及び自由権規約に基づく権利・利益等も、日本における外国人の在留制度の枠内において与えられているものに過ぎない<sup>86</sup>として、これを否定している。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

<sup>85</sup> 自由権規約委員会一般的意見 15 第 5 項等

<sup>86</sup> 最高裁 昭和 53 年 10 月 4 日判決 (マクリーン事件)

自由権規約委員会の多数の見解にもかかわらず，日本国政府が上記立場を変更しない理由は何か。

#### 4 強制送還時における非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い

##### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

##### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

##### (3) 現状

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

2010年3月22日には，ガーナ人男性（当時45歳）が強制送還の過程で入管職員による制圧行為中に死亡した。当該事件については，現在国家賠償請求訴訟が係属中であるが，強制送還に際して，入管職員は足に手錠をかけ，戒具としてタオル，結束バンドを利用するなど，内部規則違反行為を行っていたことが明らかになっており，このような内規違反の戒具使用が恒常的に行われていた可能性がある。そのほか，戒具使用以外にも，担ぎ上げたり，上半身を強い力で前方向に折り曲げたり，身体を押さえつけたりするなどの有形力行使を加えているが，どのような場合にどの程度の有形力行使ができるのかについては，前記のとおり法律上の規制が存在しない。

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

##### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 今後検討している送還方法があるか。
- 2) そこにおいて，戒具の使用による身体的自由制約につき，国会によって承認された法律の根拠があるか。
- 3) そこでは，第三者機関による監視等，透明性を確保するためにどのような配慮を予定しているか。

1 人身取引対策

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

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

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

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

2009年に人身取引対策行動計画を改定し、関係機関が連携して施策を実施している。各種手続や情報提供等を通じて外国人女性及び外国人労働者の稼働状況や人身取引被害の発生状況、国内外のブローカー組織の現状等の把握・分析に努め、また、航空会社と協力して日本を経由する人身取引事案の防止に努めている。加害者への量刑は事案に応じて適切になされている。被害者の保護は、必要に応じて民間シェルターへの一時保護委託を実施し、母国語による支援の充実、必要な医療ケアの提供、カウンセリング、利用可能な法的援助に関する周知を図っている。2005年の入管法改正以降現在までの間に保護した人身取引被害者のうち不法滞在状態にあった者全員に在留特別許可を認めている<sup>87</sup>。

(3) 現状

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

---

<sup>87</sup> パラ 96～103

いない人数・件数は数値に示されていない。しかし，人身取引の手口が巧妙化していることもあって政府による判断の適正さは担保されておらず，また，政府に積極的に被害者を見つけ出すための努力はみられない。

- 2) 在留資格「興行」による女性の移送・受入れが難しくなったため，加害者らは「日本人の配偶者等」や「定住者」等の在留資格を利用するようになった。日本人男性との結婚，日本人の子としての認知，日本人との養子縁組などを斡旋・仲介する業者が存在し，その中には性的搾取目的での女性の移送を行う悪質な業者が相当数含まれている可能性がある。
- 3) 人身取引に関する関係機関職員への研修は，警察官や入国管理局職員対象がほとんどで，労働基準監督官への実施の有無は不明であり，検察官や裁判官への研修もほとんど実施されていない。また，研修内容が被害者の権利及びニーズをより意識するものとなっているか否かも不明である。
- 4) 被害者にとっては，そもそも政府により「被害者」と認定されるか否かが大問題である。人身取引の手口の巧妙化は顕著であるが，「女性が監禁されて売春を強要される」という被害者像が一人歩きをし，これに該当しなければ被害者ではないと判断される危険性がある。入管・警察・検察が異なる判断をした事案も存在し，最初にどの機関に発見されるか（保護を求めるか）によって保護されるか否かが変わってしまう。政府は「関係省庁においては…当初人身取引被害者に該当する可能性があると思われた者が後に該当しないと判明した場合においても，その者が置かれている状況やその者の人権に十分配慮して取り扱うこととする。」とするが<sup>88</sup>，具体的事案においてこの配慮がどのように示されているのかは不明である。
- 5) 被害者支援の経験が豊富な民間シェルターへの一時保護委託は，現在，ほとんど行われていない。婦人相談所における支援は日本語対応が原則であり（常駐の通訳人はいない），そのほとんどが外国人である人身取引被害者は，生活習慣の違いもあって，同所での被害回復や再被害防止に向けた具体的措置を受けることが実際にはほとんどなく，ただ衣食住の提供を受けて帰国までを過ごすだけとなっている。また，未払い賃金請求や損害賠償請求などの法的支援も，実際にはほとんど行われていない。被害者保護に当たる出身国政府や NGO との連携も不十分である。
- 6) 男性被害者への保護施策もない。
- 7) 防止について政府の主要な対策は，査証審査・出入国管理の強化等による

---

<sup>88</sup> 「人身取引事案の取扱方法（被害者の保護に関する措置）について」平成 23 年 7 月 1 日人身取引対策関係省庁連絡会議申し合わせ

潜在的被害者の入国防止，不法就労対策等の在留管理の徹底である。人権啓発の作成・配布，学校教育を通じた売買春防止の啓発，雇用者への啓発，性的搾取の需要者への啓発等も掲げているが，これらの施策が十分に実施されているとは言い難い。

特に弱いのが需要根絶への対策である。性的搾取については，その需要者は圧倒的に男性であるが，その周囲で需要を傍観している女性もあり，需要に寛容な（非寛容を非難する）社会意識がある。意識や行為規範の形成に対し法や社会制度は大きな影響を与えているが，性的搾取が延々と続く現状は法や社会制度に問題があることを示唆している。性的搾取に対する現行法は，搾取を受ける対象者の年齢が17歳以下であれば一定の規制があるが（強姦，強制わいせつ，買春，買春又は児童ポルノ製造目的での人身売買，児童ポルノの提供及び提供目的での製造・所持・運搬などは，刑法その他の法律により処罰対象とされている。ただし，他への提供目的を要件としない児童ポルノの所持（いわゆる単純所持）は処罰対象ではない。），搾取を受ける対象者の年齢が18歳以上の場合はほとんど規制がない（強姦罪や強制わいせつ罪は構成要件が制限的であり，その運用も制限的である。）。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 風俗営業等の実態だけでなく，国際結婚や国際養子縁組の仲介業者，外国人女性及び外国人労働者の稼働実態などを把握するための調査は実施されているか。実施の予定はあるか。
- 2) 被害者を適正に認定し，かつ被害防止に資するため，事案の収集・分析・検証を実施しているか。また，その予定はあるか。
- 3) 人身取引被害者とは認定できない場合でも，事案の内容に応じて必要な保護支援を行うこととされているが，具体的にどのような保護支援がなされているのか，実例と統計数値を示されたい。
- 4) 人身取引被害者のための保護支援機関を設置し，十分な理解と経験があり多言語で対応できるスタッフを配置する予定があるか。
- 5) 被害者に損害賠償や未受領賃金等を現実取得させるための具体的方法を示されたい。

## 2 いわゆる従軍慰安婦問題

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

22. 委員会は，締約国が未だに，第二次世界大戦中における「慰安婦」制度に対してその責任を認めていないこと，加害者が訴追されていないこと，被害

者に提供されている補償金が公的資金よりむしろ個人的な寄付によって提供されていること及びそれが不十分であること、「慰安婦」問題への言及を含む歴史教科書がほとんどないこと、及び一部の政治家及び報道機関が被害者の中傷あるいは出来事の否定を続けていることに懸念をもって留意する。(第7条及び第8条)

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

## (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、本規約は同規約締結 (1979年) 以前に生じたいわゆる従軍慰安婦問題を同規約の実施状況の報告において取り上げることが適切でないとの立場をとっている。日本政府としては、いわゆる従軍慰安婦問題が多数の女性の名誉と尊厳を傷つけた問題であるとの認識は示すものの、「我が国は、関係国との間でサンフランシスコ平和条約、二国間の平和条約等を締結し、それらに従って賠償の支払い等を誠実に行ってきた。このように先の大戦に関する請求権等の問題については、これら条約等の当事国との間においては、法的に解決されている。」との立場を堅持している。その上で、政府は、アジア女性基金 (AWF) が1995年に設立され、政府による約48億円の支援を受けながら元慰安婦の方に医療・福祉事業や、日本国民の募金を原資とした計約6億円の「償い金」を直接届ける等の支援を行った旨報告し、同基金は、関係国との調整の結果、2007年3月末をもって解散したと報告している<sup>89</sup>。

## (3) 現状

政府はこの問題を規約の履行状況の審査の場に取り上げることが適切でない」と主張し、人権理事会勧告18の受入れを拒否している。しかし、この問題については、自由権規約委員会からは、全ての生存被害者に対し権利としての十分な賠償を行うための速やかで実効的な立法・行政措置が求められ、女性差別撤廃委員会からも、恒久的な解決のための方策を見出す努力を早急に行うことへの再度の勧告を受けている<sup>90</sup>。このように、10年以上にわたり多くの国際機関から勧告を受け続けているにもかかわらず、ほとんど解決されていない課題で

<sup>89</sup> パラ 104～108

<sup>90</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 38

ある。

一方、韓国の憲法裁判所は、2011年8月30日、戦時中の日本軍元慰安婦らが日本政府に損害賠償を求める個人の請求権問題について、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15日韓国外交通商省の趙世暎東北アジア局長は日本の駐韓公使に対し、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。

2012年11月に掲載された日本軍「慰安婦」問題を否定する意見広告に、安倍晋三首相と4人の閣僚が賛同者として名前を連ねており、安倍首相は、「慰安婦」問題で政府として「おわびと反省」を表明した河野官房長官談話(1993年)を見直すことも示唆している。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 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ことを予定しているか。
- 2) 締約国は、一日でも早く、被害者救済のための立法又は行政措置を執り、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るための具体的措置についてどのように予定しているか。

### 3 外国人研修 / 技能実習制度

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府報告書は、国が、2009年7月に入管法及び関係省令を改正し(2010年7

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

その上で、労働基準監督機関による監督指導を強化し、また、出入国管理機関との間に設けた相互通報制度によって制度の適正な運用に努めていると説明している<sup>91</sup>。

### (3) 現状

そもそも、2009年7月改正入管法は、研修・技能実習制度において現れた弊害のうち、緊急に対応し得るものについての施策を定めたものと位置付けられているに過ぎない<sup>92</sup>。

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

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

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

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

送検事例としては、受入れ会社の最低賃金法違反を監理団体役員が幫助した事例、労働基準監督官の指導にもかかわらず最低賃金法が繰り返された事例、引火物による危険を防止するために必要な措置を講じなかったため爆発が起き技能実習生が死亡した事例、プレス機の安全装置の故障を知っていな

<sup>91</sup> パラ 30

<sup>92</sup> 2009年改正法の成立にあたっての衆議院法務委員会附帯決議 10項、参議院法務委員会附帯決議 13項、第四次出入国管理基本計画(2010年3月)



から修理せず使用させたため技能実習生が挟まれ死亡した事例等の重大・悪質な労働基準関係法令違反が報告されている。

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

法務省入国管理局の標記発表によれば, 2011 年に「不正行為」に認定した機関は 184 機関であり, 前年の 163 機関と比べ 12.9%増加している。

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

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

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

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

- 4) 当連合会人権擁護委員会による調査

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

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

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

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

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

このような「強制帰国」事例は他の地域においても多発しているが, そ

もそも改正法では「強制帰国」を問題と認識しておらず、当然その規制もなされていない。

受入れ機関側に問題がある事例においても、技能実習生の受け入れ先の変更ができない事例も多い。技能実習制度に関する法務省入国管理局の指針では、受入れ機関において実習継続ができなくなった場合に限り、受入れ機関において他の実習先を探すと定められているが、実効性に乏しいのが現実である。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 2009年7月改正法に際して両議院附帯決議の求めた「同制度の在り方の抜本的な見直し」について、どのような具体的な検討がなされているか。
- 2) 技能実習制度の問題事例把握のため、どのような調査がなされているか。

1 被疑者の身柄拘束

1 - 1 保釈制度・弁護人選任権

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

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

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

身柄拘束期間について「これまでの報告のとおり」と報告するのみで、それ以外には言及していない<sup>93</sup>。

(3) 現状

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

起訴前保釈制度は認められないままである。

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

---

<sup>93</sup> パラ 109

である。

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 起訴前保釈制度を導入するために講じた措置に関する情報を提供されたい。
- 2) 被逮捕者及び勾留された被疑者全てについて、被疑者の経済的な事情に左右されることなく、弁護人を選任することができるようにするために講じた措置に関する情報を提供されたい。

### 1 - 2 取調べ

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 18 を参照。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

検察における取調べ適正化方策、警察における取調べ適正化指針が取りまとめられ、これに従った適正な運用が図られているとする<sup>94</sup>。

また取調べについての弁護士立会いについては、捜査に重大な支障が生ずるおそれがあるとして、その導入は検討されていない<sup>95</sup>。

さらに、取調べの可視化については、一部の事件につき捜査官の裁量で試行されていることが報告されている<sup>96</sup>。

#### (3) 現状

取調べの適正化については、内部規則が定められているがあくまで内部指針であり、取調べ時間については一日8時間以内とされているが、ただ警察本部長等の事前の承認があれば8時間を超える取調べは認められるものであり、適正化に対する検察、警察の外部の第三者をも含めたチェック体制が全く取られ

---

<sup>94</sup> パラ 110 ~ 114

<sup>95</sup> パラ 115

<sup>96</sup> パラ 116 ~ 119

ていない。

弁護人の立会いについては、全く認められていない。

取調べの録音・録画については、裁判員裁判対象事件等一部の事件においては、全過程の録音・録画を含め、試行の範囲が拡大されてきているとはいえ、あくまで捜査官の裁量、判断でされるに過ぎず、証拠法上の規制もなく、全く制度化されていない。現在、前述の法制審特別部会において、何らかの制度化に向けて検討がなされているところである。

当連合会は、この部会でも、被疑者・参考人について逮捕前の任意同行の段階から取調べの全過程について録音・録画を義務付ける制度を段階的に拡大していくべきことを主張してきた。

また、当連合会は、同部会において、取調べへの弁護人の立会いを強く求めたが、「時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想」では、同部会で検討はされたが取調べへの支障が大きいという捜査機関の抵抗により、部会での結論を得ることができなかつたとされ、対象事件の範囲と録音・録画の対象外とすべき場面を適切に除外する仕組みを更に検討することとされた。

#### (4) List of issues に盛り込むべき質問事項

- 1) 取調べの適正化につき、検察、警察の外部の第三者を含むチェック機関を創設するにつき支障となるものがあるのか。
- 2) 全過程の録音・録画を内容とする取調べの可視化の制度化をいつまでに実現する予定か。その対象事件は段階的であっても、できる限り広い範囲に広げていくべきであると考えらるかどうか。
- 3) 知的障がい者の事件、少年事件など供述弱者の取調べについても、弁護人の立会いを認めることにどのような支障があるのか。部分的にであっても、弁護人の立会いを認めていく予定はないのか。
- 4) 取調べ時間を法的に規制することに何か問題があるのか。

## 2 入管施設における収容

### 2 - 1 収容と仮放免制度

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、収容令書又は退去強制令書に基づいて収容されていても、人道的配慮を要するなどの情状などに鑑み、身柄の拘束を解く必要が生じたときには、

職権又は請求により仮放免を認めており、2010年の仮放免許可申請数5,629件のうち4,174件について許可している旨報告している<sup>97</sup>。

### (3) 現状

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

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

また仮放免申請に対する審査に3か月が費やされることがしばしばある。

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

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

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

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

被収容者の状況に関し、名古屋入国管理局が愛知県弁護士会に伝えた統計では、平成23年度の同局の被収容者1,537人のうち、収容時、未成年者であった者42人、収容時、傷病者であることが把握されていた者414人、収容時、幼児・児童を監護養育していた者13人、収容時、妊娠中であった者15人であり、未成年者や幼児を監護する者、妊婦も収容されている。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 日本政府は、退去強制手続において、収容の条件として、逃亡の可能性などの実質的な必要性の有無の審査をしているか。
- 2) 収容について、事前の司法審査制度はあるか。事後の司法審査において、逃亡の可能性などの実質的な必要性がない認められた場合に解放される制度があるか。

<sup>97</sup> パラ 121

- 3) 仮放免申請に対する許可，不許可の決定について，理由を開示しない理由は何か。開示されている場合，どの程度に具体的に開示されているか。
- 4) 未成年者の収容については成人と別の基準が法定されているか。

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

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 18 を参照。

また，第4回政府報告書に対する自由権規約委員会による総括所見において，「委員会は，収容の厳しい条件，手錠の使用及び隔離室での収容を含む，出入国管理手続中に収容されている者に対する暴力及びセクシュアル・ハラスメントに関する申立てについて懸念を有する」として，入管収容の厳しい条件に懸念を示し，「委員会は，政府に対し，これらの最終見解を基礎に行動を起こすことを要請している<sup>98</sup>。

### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

被収容者に対しては，常駐医師による診療，外部医療機関に連行しての診療，精神科医の診療やカウンセリング等を実施しており，その健康管理に万全が期されている<sup>99</sup>。

### (3) 現状

#### 1) 被収容者に対する医療は極めて不十分であると断ぜざるを得ない。

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

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

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

#### 4) 処遇の改善等を求めた被収容者によるハンガーストライキ若しくは給食拒

<sup>98</sup> CCPR/C/79/Add.102 パラ 19，33

<sup>99</sup> パラ 122

否運動は、毎年、複数の施設で発生しているが、2012年8月には、東日本入国管理センターにおいて、100人を超える規模の給食拒否運動が展開され、身体拘束の不当、処遇の改善等を訴えた。

- 5) 施設においては、被収容者による自殺事件、自殺未遂事件も相次いでおり、入管職員と被収容者の間に信頼関係を醸成する真摯な努力は認められない。多くの職員が被収容者に自らを“SENSEI”(日本語で教師や医師等に使われる敬称)と呼ばせて職員に対する(単なる)礼節以上の敬意表明を強いており、職員が被収容者に暴言を吐いた例も報告されている。
  - 6) 被収容者の中には、祖国における迫害・拷問等から逃れてきた庇護申請者も含まれるところ、迫害等に起因するトラウマに苦しむ被収容者のメンタルケアに対する特別な配慮も、ほぼ絶無である。
- (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案
- 1) 現時点での施設内の医療体制(2012年の年間収容数が20人以上の収容を行う各入管収容施設に勤務する医師・看護師・カウンセラーの人数、各勤務時間帯)
  - 2) 2011年及び2012年の各年において、上記各収容施設において、医師の診察を求める願箋を被収容者が提出した件数と、実際に診察を受けることができた件数。また、実際に診察を受けることができた件数について、願箋が提出された時点から、実際に医師の診察がなされるまでに要した時間。
  - 3) 2011年及び2012年の各年において、外部診療を被収容者が求めた件数と、実際に外部診療を受けることができた件数。また、実際に外部診療を受けることができた件数について、同希望が出された時点から、実際に外部医師の診療がなされるまでに要した時間。
  - 4) 2011年及び2012年において、上記収容施設にあって、ハンガーストライキ若しくは給食拒否がなされた期間とその参加人数(最大、何人がかかるハンガーストライキ若しくは給食拒否に参加したのか)かかるハンガーストライキ若しくは給食拒否の参加者と入管職員の間で、問題解決のために話し合いの機会が持たれた回数。ハンガーストライキ若しくは給食拒否を行った被収容者から入管に対して要望事項が提出されたか否か、されたとしたら、その内容。かかる要望事項につき、現時点までに達成されたものがあるか。あれば、その内容。
  - 5) 上記各収容施設内において、2011年若しくは2012年に、自殺者、自殺未遂者若しくは自傷者が出た数。うち、自殺事件の件数。
  - 6) 自殺(未遂)事件・自傷事件を予防する見地から、被収容者に対する専門



家による定期的個別カウンセリング体制実施のために、各収容施設において準備が進められているか否か。かかる準備が進められている場合、その準備の内容について。

- 7) 被収容者の中に、祖国で迫害を受けてきた体験若しくはトラウマを有する可能性のある庇護申請者が含まれている事実に鑑み、各収容施設において、被収容者のメンタルヘルスケアを確保するために、どのような措置が執られているか。若しくは、どのような措置が準備されているか。
- 8) 被収容者が入管職員を“SENSEI”と呼ぶ事実があるか。あるとすれば、かかる呼び方を無くすために、収容施設の中でいかなる措置が執られているか。若しくは、かかる呼び方を無くすために、いかなる措置が準備されているか。

## 2 - 3 入国者収容所等における不服申立等と視察委員会

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

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

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

入国者収容所長等が必要がないと認めるときは、面会の立会を省略することができ、一部の収容施設では、一定の時間帯において被収容者が職員の立会なしに自由に電話を使用できることとしている<sup>100</sup>。

### (3) 現状

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

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

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

---

<sup>100</sup> パラ 123

入国者収容所等視察委員会の事務局は入管が担っており、独立性に欠ける。視察委員のメンバーは名前すら公表されておらず、その活動内容も年に一度全国の収容施設を対象とする視察委員会の意見と措置結果の概要が公表されているのみで、透明性に欠けている。被収容者が視察委員に書面で意見を述べたいときの翻訳作業は入管が行うため、秘密保持ができない。視察委員はいずれも非常勤で、専属のサポートスタッフもおらず、予算も少ない。

- 2) 面会は遮蔽板越しに行われ、親子や夫婦であっても、身体的接触は認められない。面会時間も30分以内に制限される。面会ができるのは平日に限られ、土日や祭日は認められない。

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

被収容者にはインターネットどころか、パソコンの利用すら認められていない。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 意見箱に出された意見のうち、2010年で措置をしないという結果となったものは何件あるか。
- 2) 2010年に処遇に関する異議申立てのあった17件のうち、異議の認められたのは何件か。また、異議が認められなかった場合、理由は平均してA4判で何枚くらい書かれるのか。
- 3) 処遇について、被収容者と収容施設の責任者が直接口頭で対話をする機会を設ける予定はないのか。
- 4) 視察委員の氏名を公表しない理由は何か。
- 5) 被収容者から視察委員に対する文書のうち、翻訳の必要なものについて、入国管理局当局にその内容を知られないためにどのような措置が執られているか。
- 6) 面会の日時、電話の利用可能時間帯はどのようにして設定されたのか。利用者側の利便は考慮されているのか。
- 7) 被収容者にパソコンやインターネットの利用を認めないのはなぜか。

## 2 - 4 入国者収容所被収容者の国費で法律援助を受ける権利の欠如

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

弁護士による被収容者に対する無料法律相談を実施している<sup>101</sup>。

### (3) 現状

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

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

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

資力のない被収容者についての、弁護士による法律援助を国費により保障する制度を整備する意向はないのか。

## 2 - 5 入管収容に当たっての女性と子ども被収容者への配慮について

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

第5回審査の総括所見には言及がない。

なお、第4回報告書審査における自由権規約委員会による総括所見において、「委員会は、収容の厳しい条件、手錠の使用及び隔離室での収容を含む、出入国管理手続中に収容されている者に対する暴力及びセクシュアル・ハラスメントに関する申立てについて懸念を有する」として、入管収容の厳しい条件に懸念を示し、「委員会は、政府に対し、これらの最終見解を基礎に行動を起こすことを要請している<sup>102</sup>。したがって、日本政府は、女性被収容者に対する配慮の必要性を、従前より指摘されている。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

女性被収容者の処遇は女性入国警備官が行うこととするなど、女性被収容者に対する配慮も行っている<sup>103</sup>。

### (3) 現状

幼児・児童を監護する者（多くの場合、母親）について、収容を避ける方向で対処するように求め、また、妊婦の収容についても配慮を求める内容の事務

<sup>101</sup> パラ 124

<sup>102</sup> CCPR/C/79/Add.102 パラ 19, 33

<sup>103</sup> パラ 125

連絡<sup>104</sup>が出てはいるが、その表現は收容するか否かにつき、結局、地方入管局長等に広い裁量を許しかねないものである。また実際に、妊婦、幼児・児童を監護する母親の收容回避の実態が運用として徹底されているか否かについても、全く明らかになっていない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 入管收容施設における 2011 年、2012 年の妊婦の收容数を回答されたい。
- 2) 入管收容施設における 2011 年、2012 年の未成年者の收容数を回答されたい(年齢について、0 歳以上 2 歳未満、2 歳以上～6 歳未満、6 歳以上 12 歳未満、12 歳以上 18 歳未満、18 歳以上 20 歳未満の内訳人数も明らかにされたい)。
- 3) 昨年 1 年間で、6 歳未満の子を監護する女性が收容された数を回答されたい。
- 4) 3)のうち、女性と子がどちらも收容された件数を回答されたい。
- 5) 3)のうち、6 歳未満の子を監護する女性のみが收容された場合において、同女性の收容中、子を監護は誰が行っていたのか、回答されたい。

### 3 精神保健福祉法による措置入院等

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

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

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

<sup>104</sup> 2007 年 8 月 7 日付入管警備課長事務連絡、2011 年 4 月 13 日付同事務連絡

求められる。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 都道府県別の措置入院者数、措置入院者の平均入院期間及び5年以上の長期入院者数を明らかにされたい。
- 2) 10年を超える長期入院者の処遇の実態と退院に向けた調整、退院を阻害している要因を説明されたい。

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

(1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6)要旨

2006年の同法改正により、医療保護入院等に係る精神保健指定医による診察の特例措置を導入した<sup>105</sup>。

(3) 現状

拷問等禁止条約に基づく第1回政府報告書審査における総括所見で、拷問禁止委員会は、「私立病院における民間の精神保健指定医が、精神障害者に対する拘束指示を出すに当たっての役割を担っていること」に懸念を表明したが<sup>106</sup>、精神保健福祉法改正による特例措置は精神保健指定医としての知識経験と資格を有しない私立精神科病院の医師に入院判断をゆだねる便宜的方法であり、勧告の趣旨に反するものである。

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

---

<sup>105</sup> パラ 126

<sup>106</sup> CAT/C/JPN/CO/1 パラ 26

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

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 認知症患者に対する過去5年間の医療保護入院者数の推移，平均入院期間及び転帰について，データを示されたい。
- 2) 未成年者の医療保護入院者数，その疾病分類，平均入院期間ならびに転帰について，データを示されたい。
- 3) 5年を超える長期入院者の処遇の実態と退院に向けた調整，退院を阻害している要因を説明されたい。
- 4) 当連合会の上記意見書の趣旨に沿った法改正を行う予定はあるか。

### 3 - 3 精神医療審査会

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

## (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、2006年の同法改正により、任意入院患者に関する病状報告制度及び改善命令に従わない精神科病院に関する公表制度を導入した<sup>107</sup>とし、2009年の精神医療審査会の審査状況について報告している<sup>108</sup>。

また、精神医療審査会における審査期間について、原則1か月以内としていることを改めて徹底していると述べている<sup>109</sup>。

## (3) 現状

拷問禁止委員会から、「拘束指示、民間精神医療施設の運営、及び拷問又は不当な取扱いに当たる行為に関する患者からの不服申立てについて司法による監督が不十分であることを懸念する。締約国は、公立及び私立の精神医療施設における拘束手続に対する司法による効果的かつ徹底した監督を確保するためのすべての必要な措置をとるべきである」旨勧告されている<sup>110</sup>。

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

社会的入院者は約30万人の入院者中72,000人いる（入院者の20%以上）とされているが、定期病状報告で退院相当とされた者は4人とどまり、退院請求が認容された者も62人とどまっている。

退院・処遇改善請求について公費代理人制度がないため、弁護士が代理人となっている場合と、患者単独で手続を行う場合で権利擁護の在り方に大きな違いが生じている。

## (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 精神医療審査会の構成員の実態について、説明されたい。
- 2) 精神医療審査会への退院請求及び処遇改善請求の申立てから、実地審査ないしは最初の委員会開催までの平均期間、審理のための委員会の平均開催日数を明らかにされたい。
- 3) 定期病状報告の審査に当たって実地調査をした件数を明らかにされたい。
- 4) 退院請求及び処遇改善請求のあった事例中の弁護士が代理人として付いていた割合、請求が認容された事例中の弁護士が代理人となっていた事例の割合

---

<sup>107</sup> パラ 126

<sup>108</sup> パラ 127

<sup>109</sup> パラ 128

<sup>110</sup> CAT/C/JPN/CO/1 パラ 26

合を明らかにされたい。

### 3 - 4 心神喪失者等医療観察法

#### (1) 鑑定入院（同法第 34 条）

##### 1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

##### 2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

2005 年 7 月 15 日に、心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律（以下「医療観察法」という。）が施行されたことのみ報告している<sup>111</sup>。

##### 3) 現状

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

#### 4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

精神保健福祉法によって入院治療が行われ退院した後に医療観察法により鑑定入院となった者の鑑定入院時の病状を明らかにされたい。

鑑定入院の平均入院期間について、データを示されたい。

鑑定入院者に占める隔離・拘束が行われた者の割合、隔離・拘束を必要とする病状の実態

鑑定入院患者に対して電気けいれん療法を施行した件数、その際の患者の同意の取り方の実態

#### (2) 入院による医療（同法第 42 条）

##### 1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

##### 2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

2005 年 7 月 15 日に医療観察法が施行されたことのみ報告している<sup>112</sup>。

##### 3) 現状

---

<sup>111</sup> パラ 129

<sup>112</sup> パラ 129



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

法文上は非自発的治療が原則とされている（同法第43条）。入院が長期化し，退院見込みの立たない患者が残留し，社会的入院者も発生している。急性期から社会復帰期に至るまでの全ての患者が同一の病棟に拘禁されている。外出，外泊の機会が著しく制約されている。退院許可申立が必要的付添人制度となっておらず，処遇改善請求は独立性のない社会保障審議会（厚生労働大臣の諮問機関）が審査することとされ，司法的コントロールは確保されていない。その手続に公費代理人制度が定められていない。

#### 4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

裁判所の入院決定に対して，受け入れ指定入院医療機関が入院決定に疑義をもった事例の詳細について報告されたい。

指定入院医療機関からの退院請求について，裁判所が棄却した事例の詳細について報告されたい。

医療観察法の処遇中に自殺した者について，詳細を報告されたい。

入院が長期化している患者及び社会的入院者の数とその詳細について報告されたい。

処遇改善請求の審査に当たる委員の構成，事案件数，請求を認容した件数について報告されたい。

### 3 - 5 成年被後見人の選挙権

25条の項目を参照。

## 4 ハンセン病差別撤廃に向けた取組

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

日本政府は，補償法，基本法を制定し，適切な補償を行うとともに，名誉の

回復や福祉の増進のための措置を行ったとしている<sup>113</sup>。

そして国際的にも、「ハンセン病差別撤廃決議」や「ハンセン病差別撤廃のための原則及びガイドライン」の採択を実現させる取組をしたとしている<sup>114</sup>。

### (3) 現状

#### 1) 補償法による「補償」では不十分

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

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

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

#### 2) 議員立法

ところが日本政府は施策の立案及びその実施を十分実施しなかった。

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

#### 3) 法律に定められた国の責務

上記法律では、国の責務について以下のとおり定めている。

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

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

---

<sup>113</sup> パラ 130

<sup>114</sup> パラ 131, 132

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

4) 日本政府はその責務を果たしていない

上記法律が施行された後も、日本政府の施策の立案及びその実施は一向に進まず、未だに被害回復は十分になされていない。被害者は高齢化し、国立ハンセン病療養所に入所している者らの平均年齢は82歳を超えた。ハンセン病の後遺症をかかえ、入所者は十分な医療と介護がなければ、人間的な生活水準として十分な生活を送ることができない。

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

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

国立ハンセン病療養所における生活水準、医療水準について、入所者あるいは入所者団体から出されている要望の内容、その要望に応じているか否か、応じていないのであればその理由について説明されたい。

1 被拘禁者と弁護人との交通権の侵害

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 18 を参照。

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

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

接見指定権について、2008 年 9 月からは、検察及び警察が被疑者に弁解録取の際に弁護人選任権や選任の方法手段を告知し、取調べ中の被疑者又は検察庁に押送された被疑者について弁護人等から接見の申出があった場合に、できるかぎり早期に接見の機会を与えるように配慮することとしている<sup>115</sup>。

また、施設管理上の必要に基づき、緊急の必要性のない深夜の接見を拒否するような場合があり、刑事被収容者処遇法第 118 条は、弁護人等との面会の日及び時間帯を、日曜日等以外の日の執務時間内としている。また、休日においても、緊急の必要性がある場合には一定の条件で接見を認め、留置施設においては、休日その他留置施設の執務時間外も、できる限り配慮して応じるとしている<sup>116</sup>。

(3) 現状

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

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

---

<sup>115</sup> パラ 133

<sup>116</sup> パラ 134 ~ 136

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

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

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

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

#### 1) 文書による秘密交通権の侵害

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

## 2) 面会における秘密交通権の侵害

- 再審弁護人，再審弁護人となろうとする弁護士の面会にも拘置所職員に立会いをさせる運用が一般的であるが，2013年1月30日，広島地方裁判所は，弁護士が死刑確定囚と再審の打合せのために面会した際に職員が立ち会ったことを違法と判断して損害賠償を認める判決を下している（未確定）。
- 代用監獄で，警察官が，被収容者と弁護人との接見内容を執拗に尋問して言わせる

## (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 「弁護人等から接見の申出があった場合に，できるかぎり早期に接見の機会を与えるように配慮する」というのは「捜査官の尋問が終わってから」との意味か「尋問中でも申出があれば接見させる」との意味か説明されたい。
- 2) 被拘禁者と弁護人との間の文書による交通について，宛名と差出人の記載から弁護人との交通であると認められた場合において，危険物の同封が疑われる場合を除いて，封筒及び文書の内容を検査しているか説明されたい。検査している場合，秘密接見交通権を侵害するものではないかという点について説明されたい。
- 3) 「再審弁護人となろうとする者」である弁護士との接見に職員を立ち合わせているか説明されたい。立ち会っている場合，秘密接見交通権を侵害するものではないかという点について説明されたい。
- 4) 拘禁施設内で受傷しているなど被拘禁者の身体的状態を記録に保存するために弁護人が被拘禁者を電磁的に記録することを施設職員が禁止しているかどうかについて説明されたい。禁止している場合，秘密接見交通権を侵害するものではないかという点について説明されたい。

## 2 矯正施設における処遇状況

### 2 - 1 外部交通（面会）

#### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

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

ては一定の要件の下に外部交通を許可するとしている<sup>117</sup>。

### (3) 現状

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

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

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

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

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

---

<sup>117</sup> パラ 169

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 「面会することを必要とする事情」の具体的な運用例を挙げられたい。
- 2) 友人・知人等、2005年新法第111条第2項所定の者から面会申出があった場合で、同項の要件を満たさないとして面会を不許可にした件数とその理由別の内訳について説明されたい。
- 3) 無立会の面会の数とその割合を示されたい。

## 2 - 2 外部交通（信書の発受）

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

信書の発受については、「刑事収容施設法の特徴」として、信書の発受を一定の範囲で保障し、制限する場合の要件も明確にされるなど外部交通が保障されたことを指摘している（パラ178）。

### (3) 現状

刑事被収容者処遇法第126条は、刑事施設の長は、受刑者に対し、特に禁止規定がある場合を除き、「他の者との間で文書を発受することを許すものとする」と、文書の発受は原則として認められることを規定した。また、同法第127条第1項は、「刑事施設の長は、刑事施設の規律及び秩序の維持、受刑者の矯正処遇の適切な実施その他の理由により必要があると認める場合には、その指名する職員に、受刑者が発受する信書について、検査を行わせることができる。」と



規定した。この趣旨は、発受する信書の検査は特に必要がある場合にのみ行い、原則は検査を行わない趣旨である。法務省矯正局長依命通達第 3350 号「被収容者の外部交通に関する訓令の運用について(依命通達)」も、「信書の検査は『必要があると認める場合』(法第 127 条第 1 項)に行うものであるから、職員の業務負担も考慮しつつ、検査の要否を適切に判断し、漫然と検査を行わせる運用とならないよう留意すること」と定めて、法律の趣旨を確認している。

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

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

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

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

て検査する実態は、対立当事者である刑事施設側が受刑者の訴えの内容を全て把握してしまう点で、極めて不合理であり対等性を欠くものである。

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 法務省矯正局長依命通達第 3350 号「被収容者の外部交通に関する訓令の運用について(依命通達)」は、信書の検査は「必要があると認める場合」に行うものであるから、検査の要否を適切に判断し、漫然と検査を行わせる運用とならないよう留意することとしているが、受刑者の発受する信書について、検査を行うか否かの具体的運用基準ないし運用実態はどのようなものになっているかを説明されたい。また、実際に検査を行っている、いないの割合が、統計上どうなっているか示されたい。
- 2) 受刑者が弁護士との間で発受する信書について、検査を行うか否かの具体的運用基準ないし運用実態はどのようなものになっているか説明されたい。また、実際に検査を行っている、いないの割合が、統計上どうなっているか示されたい。

## 2 - 3 医療

### (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

### (2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

被収容者の衣類・寝具、食事、保健衛生及び医療(入浴、運動、健康診断及び医療)並びに規律及び秩序については、前回報告のとおりとしているのみ<sup>118</sup>。

### (3) 現状

#### 1) 徳島刑務所での暴動の発生

2007 年、徳島刑務所では、医師が受刑者に対して、直腸指診、「ピンチテスト」と称して受刑者の太もも等をつねって神経障害の有無を検査することなどを多用し、また、診察希望者を放置した結果、絶望した受刑者が自殺するなど、医師の不適切な行為に対する不満が高まっており、事態を憂慮した

---

<sup>118</sup> パラ 170

刑事施設視察委員会が医師の解雇にまで踏み込んで改善を勧告したが、刑務所側は真摯な改善策を打ち出さなかった。その一方で、刑務所側では外部に情報を提供した受刑者を他の施設に移動させようとしたことをきっかけに、11月16日、暴動が発生する事態にまで至った。

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

## 2) 医療部門と処遇部門との関係

徳島刑務所で暴動事件が発生した背景としては、医療部門が処遇部門と独立していないことが重要である。被収容者処遇法制定の端緒となった行刑改革会議提言でも、医師の診察の要否を刑務官（准看護師）が判断する実態があること、外部病院の移送の場合であっても、移送に伴う要員の確保という保安部門の要請が医療判断に優先していることが指摘されている。そして、「矯正医官に対するアンケート結果によれば、その約半数が、他部門の職員から医療的判断について意見を言われた経験がある旨回答しており、他部門の要請が、場合によっては医療的判断に影響を及ぼす可能性があることも否定し難いところである」と述べている。このような運用は、法務大臣訓令で受刑者からの診察の申出に対しては、医師が申出の内容を直ちに把握できる場合を除いて、看護師又は准看護師に診察の緊急性等を判断させた上で報告させることとされていることに基づく<sup>119</sup>。このような運用は、受刑者からは、必要な診療を受けさせてもらえないという不満の元となっている。

## 3) 常勤医師の慢性的な不足

全国188か所の刑事施設について、常勤医の定員は226人、2012年4月現在の充足数は187人（83%）で、常勤医ゼロの施設は12か所、定員不足の施設も16か所となっており<sup>120</sup>、刑事施設の医師不足は顕著である。

法務省は、このような慢性的な常勤医不足に対応するため、美祢社会復帰促進センター・木連川社会復帰促進センター・島根あさひ社会復帰促進セン

<sup>119</sup> 被収容者の保険衛生及び医療に関する訓令（法務省矯医訓第3293号）

<sup>120</sup> 2012年12月27日読売新聞電子版

ターの3施設で、構造改革特別区域法に基づく特例として、施設内医療を地元自治体等に外部委託しているが、これらの施設での被収容者のアンケート結果では、高い満足度が得られている<sup>121</sup>。

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

4) 受刑者への診療情報提供が不十分であること

法務大臣訓令(2007年2月14日「被収容者の診療記録の取扱い及び診療情報の提供に関する訓令」)第14条第1項は、受刑者に診療情報を提供することとしているものの、その第2項は「診療情報を提供することにより患者の心身を著しく害するおそれがある場合、患者が自己の行為の是非を判断する能力が著しく低い場合その他相当の理由がある場合」には診療情報を提供しないことができるとしており、実際には提供が極めて不十分である。

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

5) 外部医療機関との連携不足

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 「徳島刑務所調査検討チーム調査報告」を取りまとめた後に実施した追加調査の内容、対象とその結果について説明されたい。
- 2) 診療申出を受けた場合に必ず診察を義務付ける方策をとらない理由と、診察を義務付けた場合に想定している不都合・支障の具体的内容及びその可能性を裏付ける具体的根拠を示されたい。

<sup>121</sup> 刑事施設における業務の委託の在り方について(2008年8月18日法務省)

- 3) 外部医療機関への委託を拡大する予定の有無及び予定している施設について説明されたい。また、外部委託が進まない主な理由を述べられたい。
- 4) 社会内での医療一般に診療記録開示が認められているにもかかわらず、受刑者に対し診療記録の開示を拒む理由を説明されたい。
- 5) 常勤医の不足を解消するための具体的な方策とその解消の見通しを示されたい。

## 2 - 4 保護室・独居拘禁

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 21 を参照。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

保護室については、「被収容者が、自傷行為に及ぶおそれがある場合や、刑務官の制止に従わず、大声又は騒音を発する場合、他人に危害を加えるおそれがある場合、刑事施設の設備、器具その他の物を損壊し、又は汚損するおそれがある場合で、刑事施設の規律及び秩序を維持するため特に必要がある場合に、法令に基づき保護室に収容することがある」としている。

また、被収容者を保護室に収容し、又はその収容の期間を更新した場合には、速やかに、その被収容者の健康状態について、刑事施設の職員である医師の意見を聴かなければならないとされている<sup>122</sup>。

### (3) 現状

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

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

---

<sup>122</sup> パラ 172

の処遇において、隔離とほとんど異なる処遇がなされている。それにもかかわらず、当該処遇について、不服申立手段も限定され、期間制限や医師の意見聴取制度すらない。

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

なお、和歌山県弁護士会は、2013年1月21日、和歌山刑務所の受刑者が2005年3月9日から2010年6月3日まで合計1,913日間の刑の執行中、延べ1,736日間(90.75%)の昼夜単独処遇を受けたことについて、受刑者の人格と品位及び人間としての尊厳を侵害した、基本的人権の侵害に当たるとして、「事実上の隔離」措置の運用をしないよう勧告した。この他にも2007年から2012年までに5弁護士会6件の事案について、相当長期間処遇上隔離がなされており、受刑者の基本的人権を侵害したとして勧告した。日本弁護士連合会も2009年6月18日付けで横浜刑務所に対し、同趣旨の勧告を行っている。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 保護室收容中の死亡事案の有無と件数、主な死因について示されたい。
- 2) 保護室收容の平均的な期間、最長期とその具体的な更新理由について説明されたい。
- 3) 処遇上の隔離の件数とその理由、平均的な期間について、全体、隔離期間が連続して3か月未満の場合と3か月以上の場合と分けて説明されたい。
- 4) 処遇上の隔離の件数を減少させ、期間を短縮するための具体的方策を述べられたい。
- 5) 2005年11月時点での調査では、10年以上にわたり昼夜独居拘禁を受け続けている受刑者は、全国で30人、その多くが無期刑受刑者であるとされていたが<sup>123</sup>、現時点で10年以上にわたり昼夜にわたって単独で処遇を受けている者の数と、そのうち、「隔離」及び「処遇上の隔離」、「医療上の必要性に基づく隔離」とされている者の数について報告されたい。
- 6) 無期刑受刑者について、25年以上、30年以上、35年以上、40年以上、45

---

123 第5回日本政府報告書に対する当連合会報告書 144頁

年以上、50年以上の各期間ごとに受刑者の総数とそれぞれにつき「処遇上の隔離(医療上の必要性に基づく処遇上の隔離を除く。),「医療上の必要性に基づく処遇上の隔離」及び「隔離」の数を報告されたい。

## 2 - 5 視察委員会

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

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

締約国は、次の事項を確保すべきである。

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

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

刑事施設視察委員会については、「刑事収容施設法の特徴」として、「刑事施設に第三者からなる刑事施設視察委員会が設置されるなど、行刑運営の透明性が確保されたこと」を指摘している<sup>124</sup>。

<sup>124</sup> パラ 178

### (3) 現状

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

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

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

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

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

自由権規約第5回日本政府報告書に対する委員会の総括所見パラ20は「(a) 刑事施設及び留置施設視察委員会が十分に機能され、その職務を効果的に果たすために関係する全ての情報に接触でき、その委員は刑事施設及び留置施設の管理者によっては任命され」ないことを保証するべきだと勧告している。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 視察委員の研修・研鑽、研究、経験の蓄積・交流のために行うべき措置について、どのように検討されているか。
- 2) 視察委員会の意見に対する施設側の尊重義務について説明されたい。

## 2 - 6 不服申立制度

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)



前掲パラ 20 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

不服申立制度については、「被収容者は、刑事施設の長による一定の措置（信書の発受の差止めや懲罰等の処分など）については、その取消等を求める審査の申請・再審査の申請を、刑事施設の職員による一定の事実行為（被収容者の身体に対する違法な有形力の行使等）については、その事実の確認を求める事実の申告を（いずれも、まず、矯正管区の長に対して申請・申告を行い、その判断に不服があるときは、法務大臣に対して、申請（再審査の申請）・申告を行うことができる）、また、自己が受けた処遇全般については、法務大臣、監査官及び刑事施設の長に対し苦情の申出をすることができる」と指摘している<sup>125</sup>。

(3) 現状

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

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

また、不服申立手続において、弁護士を代理人とすることも認められておらず、懲罰手続に対する不服申立では執行停止の制度がないため、再審査に至る過程で既に懲罰の執行を終えてしまって不服申立の利益がないとして却下される例が後を絶たない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 不服検討会は、包括的な人権救済機関が設置されるまでの過渡的な組織であるとして、法制化されずに活動を続けてきたが、既に 7 年以上の活動実績があり、人権救済機関の設立時期も未定な状態が続いているが、現状のまま法制化しない予定か。また、その理由について述べられたい。
- 2) 不服検討会に上程された件数とその内訳、法務大臣の措置が不当とされた数とその内訳を示されたい。
- 3) 不服申立から不服検討会に上程されるまでの平均的な期間、最短の期間、最長の期間について説明されたい。
- 4) 不服申立に要する期間を短縮するための具体的な方策を述べられたい。

---

<sup>125</sup> パラ 173

### 3 代用監獄（代替収容制度）

#### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 18 を参照。

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

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

#### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

1) 政府報告書にはパラ 181 以下に要旨次のような記載がある。

##### 「3. 代替収容制度

##### (1) 代替収容制度

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

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

##### (2) 留置施設視察委員会

183. 留置施設視察委員会は、留置施設の運用状況について透明性を高め、被留置者の適正な処遇を確保するために、警察本部に設置される部外の第三者から成る機関である。（略）

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

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

##### (3) 不服申立て制度

184. 刑事収容施設法では、留置施設に関する不服申立て制度として、処

分性のある行為等に係る審査の申請，身体に対する違法な有形力の行使についての事実の申告，処遇全般に関する苦情の申出の3つの制度が設けられている。(略)

(a) 都道府県公安委員会による審査

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

(b) 被留置者から受けた不服申立件数

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

(4) 留置担当官に科された刑及び懲戒処分並びに被害者に提供された補償

(a) 留置担当官に科された刑及び懲戒処分

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

(b) 被害者に提供された補償

189. 2006年から2010年までの間に被害者に提供された補償については，2004年に防声具使用中の被留置者が死亡した事案に係る損害賠償請求事件の判決が，2009年に確定したことにより，同年，当該被害者の遺族に対し，約7,255万円の賠償金が支払われている。」

- 2) しかし，都道府県公安委員会の不服申立制度(パラ185)については，制度的な解説にとどまり，刑事収容施設法に基づく不服申立(パラ186)についても，処理結果は報告されていない。留置業務に関する苦情の処理についても，処理結果は不明である。

(3) 現状

1) 拷問禁止委員会の最終見解

拷問禁止委員会は，2007年の第1回政府報告書審査において，代用監獄について，「15. 委員会は，代用監獄という監獄の代用制度が，裁判所に出頭

後、起訴に至るまで、被逮捕者を長期にわたって勾留しておくために、広範かつ組織的に利用されていることを深く懸念する。この制度は、被留置者の勾留及び取調べに関する手続上の保障が十分でないこととも相まって、被留置者の権利が侵害される可能性を増加させ、また、無罪の推定、黙秘権及び防御権といった諸原則が事実上尊重されないようになる可能性がある。」として、12項目にわたって懸念事項を列挙した上で、次のような勧告を行っている。

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

- a) 留置担当官を捜査から排除し、また、捜査員を被留置者の留置にかかわる事項から排除することにより、捜査機能と留置機能（護送業務を含む）の完全な分離を確保するよう法改正を行う。
  - b) 国際的な最低水準に合致するよう、被留置者が留置施設に身柄を拘束され得る期間に上限を設けるべきである。
  - c) 被留置者及び弁護人が防御の準備を行うことができるようにするために、被留置者が逮捕された直後から弁護を受けられること、弁護人が被留置者の取調べに同席できるようにすること、さらに、被留置者及び弁護人が関係する警察記録を起訴後に閲覧できることを確保すべきである。同様に、身柄を拘束中も適切な医療措置を迅速に受けられることを確保すべきである。
  - d) 都道府県警察本部が2007年6月に設置される予定の「留置施設視察委員会」の委員に、弁護士会が推薦する弁護士を含めることを確保するなどの措置により、警察による身柄拘束の外部監視の独立性を保障すべきである。
  - e) 被留置者が申し立てた不服の審査のために、公安委員会から独立した形で、有効な不服申立制度を設置すべきである。
  - f) 公判前段階における身柄拘束について現行とは別の措置の採用を検討すべきである。
  - g) 留置施設における防声具（gags）の使用を撤廃すべきである。」
- 2) 日本政府が代用監獄を存続する理由（弁明）

これに対して、日本政府は「日本の刑事司法制度においては、被疑者の逮捕後、最長20日間という比較的短期間の勾留期間内に極めて広範かつ綿密な捜査を遂げ、起訴又は釈放の判断を行うことが求められているため、被疑者

の勾留場所には、捜査機関と近接した場所であること、取調室等の設備が十分に整備されていること、という条件が必要である。」とし、拘置所の不足、面会の便宜、警察機関内部における捜査と留置の分離を徹底する措置を講じていることなどを根拠として、代用監獄の廃止が困難であることを示唆している。

- 3) 日本政府の説明は国際人権法に反する制度を続ける理由となっていない。しかし、警察拘禁が20日間も継続される制度は世界的に類がなく、国際社会から問題点が指摘されながら、30年余が経過した今日においても、拘置所を作ることができないという言い訳は成り立たない。

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

この事件は、真犯人が別にいることが後に確認された、完全なえん罪事件であるが、誤って逮捕された無辜の市民4人のうち2人が、警察の取調べによって虚偽の自白に追い込まれた。神奈川県警においては、少年が「否認していたら...『院』に入ることになるぞ」「検察官送致になると裁判になり、大勢が見に来る。実名報道されてしまう」「無罪を証明してみろ」などと脅迫されたと訴えている。虚偽の自白に至らなかった被害者についても、弁護人の報告によれば、大阪府警の取調べにおいては、えん罪被害者の言い分におよそ耳を貸さず、心理的圧力をかける取調べがなされていたことが判明している。また、三重県警は、えん罪被害者の否認にもかかわらず、延べ12日間、合計24回約50時間にわたる取調べを実施し、うち最も長い取調べは一日当たり約8時間に及んでいたことを自認している。

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

なお、当連合会が廃止を強く求めている防声具は保護室の整備に伴い、使用される留置施設数は漸減しているが、廃止に至っていない。政府報告書にもあるように、2004年に防声具使用中の被留置者が死亡した事案について、

政府の損害賠償責任が確定している。廃止期限を明確にした対策が強く望まれる。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 2004年に防声具使用中の被留置者が死亡した事案については、警察のどのような措置が違法と評価されたのか。防声具の廃止に向けた政府の計画を示されたい。
- 2) パソコンの遠隔操作による脅迫メールえん罪事件において、虚偽の自白と警察の長時間の取調べには関連性があるのではないか。
- 3) 政府は警察における拘禁期間の短縮、取調べ時間の制限など代用監獄の廃止に向けた何らかの措置を検討しているか。
- 4) 長期に及ぶ取調べと自白を得る目的での濫用的な取調べ方法の危険を避けるためには、当連合会が一貫して求めてきたように、代用監獄を廃止するしかないのではないか。
- 5) 政府が代用監獄の廃止ができないことの根拠とする拘置所の不足、面会の便宜、警察機関内部における捜査と留置の分離を徹底する措置を講じていることなどは、このような国際人権法に反する制度を継続する理由とはならないのではないか。
- 6) 留置施設視察委員会への弁護士会推薦委員を拒否している県警はいくつあるか。このような状況について改善の見通しはあるのか。

1 出入国管理制度及び難民認定法に規定する再入国許可制度

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

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

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

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2012 年 7 月から、みなし再入国許可 (有効な旅券及び在留カードないし特別永住者証明書を所持する外国人が 1 年 (特別永住者は 2 年) 以内に再入国する場合は、原則として再入国許可を必要としない) が施行される<sup>126</sup>。

(3) 現状

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 再入国許可制度の特別永住者等への適用の廃止する法改正を検討しているか。
- 2) 特別永住者間の不均衡な取扱いを是正するために、どのような検討を行う

---

<sup>126</sup> パラ 192

ているか。

## 2 日本の難民政策

### 2 - 1 2005 年改正全般

#### (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 25 を参照。

#### (2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

仮滞在許可制度の創設，難民として認定された者等の法的地位の安定化，不服申立制度の見直し等を内容とする改正入管法が 2005 年 5 月 16 日から施行された<sup>127</sup>。

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

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

このように，庇護申請を二次的に審査する公正中立な第三者機関である難民審査参与員制度が設けられ，その意見を尊重する運用がなされている。また，異議申立ての有無にかかわらず，処分に不服がある場合には行政訴訟を提起することにより，司法の救済を求めることができる<sup>128</sup>。

#### (3) 現状

##### 1) 仮滞在許可

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

---

<sup>127</sup> パラ 193

<sup>128</sup> パラ 201



の4第1項)

これらの除外事由は非常に広範に適用されており、2005年の施行以来、仮滞在許可率は約10%前後で推移している。2011年には、仮滞在許可者71人に対し、不許可者は618人に上った。主な不許可理由としては、本邦に上陸した日から6か月を経過した後に難民認定申請をしたことに該当する者が455人、既に退去強制令書の発付を受けていたことに該当した者が337人であった(複数の理由に該当する者は、双方に計上されている)。なお、仮滞在許可を受けられなかった難民認定申請者は、一般の非正規滞在者と同様に退去強制手続及び収容の対象とされている。

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

## 2) 難民不認定処分に対する不服申立制度

2005年法改正により、異議申立手続が難民審査参与員制度によることになったが、参与員制度の導入後も、難民不認定処分に対する異議申立により、当初の不認定処分が変更されて難民認定がなされる件数は大幅には増えていない。

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

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

異議申立については、処理期間の長期化も問題となっている。難民認定申請には、6か月の標準処理期間が設けられ、標準期間に沿った運用が実際に

行われているが、異議申立制度については処理期間が設けられておらず、異議申立件数の増加による事件の滞留が顕著である。2005年以降の総異議申立数 5,048 件に対し、総処理件数は 2,578 件にとどまっている。2011年には、異議申立 1,719 件に対し、処理数は 880 件であった。結果として、異議申立の処理には長期間を要することが多く、正規の在留資格を有する一部の難民申請者を除き、就労や社会保険へのアクセスのない不安定な立場での生活を余儀なくされている。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 異議申立制度の改善に向けて、難民審査参与員制度の見直しを含め、どのような施策を検討しているか。
- 2) 難民申請者の地位の安定化において、仮滞在制度の機能が極めて限定的である現状を受け、仮滞在を含む制度全般に関し、どのような改善策を施行ないし予定しているか。

2 - 2 人道的庇護

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

難民条約等に規定する難民には該当せず、難民として認定されなかった者についても、本国の状況等により帰国が困難である者又は我が国で在留を認めるべき特別な事情がある者に対しては、当該事情を考慮し、人道的な配慮が必要として特に在留を認めている。2006年に 53 人、2007年に 88 人、2008年に 360 人、2009年に 501 人、2010年に 363 人に在留を認め、2010年に実質的に庇護した者の数は、難民として認定した者の 39 人と併せて、402 人であった。庇護申請者の取扱い等については第 13 条参照<sup>129</sup>。

(3) 現状

人道的配慮に基づく在留の許可件数は、2011年には 248 件であり、2009年の 501 人をピークとして、減少傾向にある。難民申請者数は、2009年に 1388 人、2010年に 1202 人、2011年に 1867 人と、全体としては横ばいないし増加傾向にあり、人道的庇護の許可率は大幅に減少している。

また、2011年の難民認定者数は、難民申請段階で 7 人、異議申立段階で 14 人とどまっておらず、本来は難民認定がなされる多くの難民条約該当者に対し、

---

<sup>129</sup> パラ 194

難民認定をせずに、人道的庇護との扱いがなされている可能性が高い。

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

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

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

人道的庇護を「特定活動」の在留資格の付与により行うことは、家族の結合の権利を害する点などにおいて不十分であり、「定住者」の在留資格を付与すべきではないか。

## 2 - 3 難民条約上の難民認定数

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 25 を参照。

### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

我が国は、難民認定制度を創設した1982年から2010年末までに577人を認定している。なお、受理件数は、9,887人、取下げ等887人、不認定7,438人となっている<sup>130</sup>。

### (3) 現状

近年における各年の難民申請の処理件数<sup>131</sup>（及び同年中の難民認定者数）は、

<sup>130</sup> パラ 195

<sup>131</sup> 法務省発表。取下等による処理件数を含む。

2009年に1848人(22人),2010年に1455人(26人),2011年に2199人(7人)であり,認定率(各年ごとの難民申請処理件数/難民申請者数)はそれぞれ1.2%,1.8%,0.3%であった。

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

人道的庇護の拡大は,難民条約締約国としての難民受入れ義務に代替するものではないと考えられるが,難民認定率が他の締約国と比して著しく低い理由は何と考えるか。

## 2 - 4 第三国定住

### (1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/C0/5)

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書(CCPR/C/JPN/6)要旨

第三国定住難民については,2008年12月16日に行われた閣議了解「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」に基づき,タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民のうち,UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め,我が国に対してその保護を推薦する者について選考を行い,2010年から,年に1回,約30人の受入れをパイロットケースとして3年連続して行うこととし,2010年には,27人に我が国への定住を目的とする入国を許可した<sup>132</sup>。

### (3) 現状

第三国定住難民については,パイロットの目標であった年間30人の受入れに対し,2010年は27人(5家族),2011年は18人(4家族),2012年は0人であ

---

<sup>132</sup> パラ 196

った。2011年には8人(2家族)が来日前に辞退したほか、2012年には、受入れ予定であった16人(3家族)の全員が来日を辞退した。

2010年及び2011年に来日した45人は、政府から委託を受けたRHQにより、日本語教育、社会生活適応指導、就職支援等から成る約180日間の定住支援プログラムを受けた後、日本各地において、6か月間の職場適応訓練を受けることになっていた。職場適応訓練は、政府が費用を拠出するものの、その内容は通常の労働と変わりはない。職場適応訓練は、訓練期間終了後には訓練先法人における雇用が想定されているが、2010年に来日した難民のうち2家族については、職場適応訓練先の農業法人との雇用契約締結に至らず、RHQからの支援を拒否するなどの問題状況が発生した<sup>133</sup>。

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) パイロットの終了後、第三国定住の受入れについてどのような規模での運用を想定しているか。
- 2) パイロットケースの来日後の問題及び多くの難民の来日辞退を受け、今後どのような運用の改善を予定しているか。RHQを通じた支援の提供について抜本的な見直しの予定はあるか。

---

<sup>133</sup> 第三国定住による難民の受入れ事業の現状と今後の方針について(2010年3月29日、内閣官房・難民対策連絡調整会議)

---

## 第 13 条：外国人の追放

---

### 1 在留期間更新・在留資格変更不許可処分に対する異議申し立て制度

#### 1 - 1 退去強制事由に該当すると認定された外国人に対する法律援助

##### (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

##### (2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

異議申出制度における口頭審理において、資力が乏しい外国人は、外国人に対する法律援助制度により、代理人弁護士の方の費用の援助を受けることができる<sup>134</sup>。

##### (3) 現状

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

##### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

資力のない外国人の退去強制手続について、弁護士による法律援助を国費により保障する制度を整備する意向はないのか。

#### 1 - 2 通訳及び翻訳

##### (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 25 を参照。

##### (2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

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

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

通訳人については、数十言語に及ぶリストを作成し、当該リストにより、速やかな対応ができるようにしている<sup>135</sup>。

---

<sup>134</sup> パラ 197

<sup>135</sup> パラ 198

外国語を使用して審査を行った場合における供述調書等の作成に当たっては、供述を録取した後に、当該外国語で調書の内容を読み聞かせ、当該外国人に確認させている<sup>136</sup>。

### (3) 現状

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

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

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

事情聴取の過程を録画・録音する制度は存在しない。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

1) 法務省は 2000 年から 2007 年にかけて、諸外国の法廷通訳について調査を行っていたことが情報公開請求の結果、明らかとなった。

しかし、その後、その調査結果を踏まえた公的な通訳制度についての政策提言等を行われていない。

国は、上記調査を踏まえ、司法や法的な手続に関わる通訳人の能力及び公正さを担保するために、いかなる制度の構築を検討しているのか。

2) 入国管理局は、いかなる基準で退去強制手続における通訳人の要否についての判断をしているのか。

3) 審査の過程において、当該外国人が理解できる言語による調書の作成はしないのか。

4) 外国人からの事情聴取の全過程を録画する制度構築は検討していないのか。

## 1 - 3 外国人の追放についての訴訟

### (1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

---

<sup>136</sup> パラ 199

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

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

在留期間更新・在留資格変更不許可処分に異議を申し立てる手段として、不許可処分の取消を求める訴えを裁判所に提起することができる。2006 年から 2010 年までに 79 件提起され、そのうち、国側が勝訴し確定したものが 32 件、国側が敗訴し確定したものが 2 件、訴えが取り下げられたものが 44 件、訴訟係属中のものが 1 件である<sup>137</sup>。

(3) 現状

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

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 2006 年から 2010 年までになされた在留期間更新・在留資格変更不許可処分は何件あるのか。
- 2) そのうち、79 件しか提訴に至っていない理由はどのように考えているのか。
- 3) 外国人の追放に関連する訴訟としては、むしろ退去強制令書発付処分に対する取消訴訟の方がメインと思われるのに、政府報告書が言及していないのはなぜか。
- 4) 選択議定書の批准について、政府は再三勧告を受けているが、前回審査後、現在まで批准に向けてどのような準備をしているのか。いつ批准をする予定なのか。

## 2 庇護申請者の取扱い等

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 25 を参照。

また、第 4 回政府報告書審査の総括所見<sup>138</sup>パラ 19 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

---

<sup>137</sup> パラ 200

<sup>138</sup> CCPR/C/79/Add.102



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

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

入管法では、難民認定申請中は送還は停止し、そのために収容が長期に及ぶ場合等には、個々の事案ごとに、健康状態、収容期間その他の事情を考慮し、人道上の観点から配慮が必要な場合、仮放免許可を弾力的に運用している<sup>139</sup>。

### (3) 現状

#### 1) 庇護申請者の地位

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

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

一時庇護上陸が許可されない場合、庇護申請者は上陸を拒否され、退去しない場合には退去強制手続により帰国を命じられることになる。一時庇護上陸許可申請は、難民申請とは別個の手続として運用されており、申請も別々であることから、一時庇護上陸許可を申請した者に non-refoulement は適用されない。そのため、日本で庇護を求めた者の多くが、難民申請に至らないまま出身国に帰国させられていると考えられ、これらの者は難民申請者の統

<sup>139</sup> パラ 201

計にすら含まれない。帰国をせずに難民申請をした場合であっても、一時庇護上陸を不許可とされた庇護申請者には正規の在留資格は与えられない。

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

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

## 2) 法律援助の実態

庇護申請者に対する法律援助は、当連合会によって企画運営され、当連合会の独自予算によって実施されているものであり、その事務を法テラスに委託しているに過ぎない。本法律援助事業について、政府による資金の拠出はない。

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

## 3) 仮放免の運用

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

## (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 各地方入国管理局における難民支援担当窓口の利用実績を提供願いたい。
- 2) 庇護申請者に対し、政府予算による法律援助の提供を検討する予定はないのか。
- 3) 仮放免の現在の運用及びそれに基づく収容の継続は、規約第 9 条第 1 項の恣意的拘留に該当し得ると考えられ、第 4 回政府報告書に対する委員会の総括所見パラ 19 も指摘したところであるが、仮放免の運用を今後どのように透明化していくか。

---

## 第 14 条：公正な裁判を受ける権利

---

### 1 法的枠組み 少年法の改正

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

(2) 記述なし。第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2007 年 5 月の及び 2008 年 6 月における少年法の一部改正を記載し、我が国の少年法は少年の健全育成を図るとの基本方針を堅持している、とする<sup>140</sup>。

(3) 現状

子どもの権利委員会による第 2 回政府報告書審査総括所見<sup>141</sup>では、以下のとおり懸念・勧告が示されている。

5 3 . . . 委員会は、改正の多くが条約の原則や規定、そして少年司法の国際的基準の精神に即しておらず、特に刑事責任の最低年齢を 16 歳から 14 歳に引き下げたこと、そして司法前抑留が 4 週間から 8 週間に延長されたことについて懸念する。委員会は、成人として裁判にかけられ、懲役を宣告された未成年が増えつつあること、そして未成年が終身刑を宣告されうることを懸念する。最後に、委員会は、疑わしい場所に頻繁に出入りするなどの問題ある態度をとる児童が少年犯罪者として扱われることについて懸念する。

5 4 . 委員会は、締約国が、(a)少年司法基準、特に条約第 37, 39, 40 条、また、少年司法運営に関する国際最低基準規則（北京ルールズ）や少年非行防止のための国際ガイドライン（リヤド・ガイドライン）、また 1995 年の少年司法運営に関する、委員会の一般討論、などの完全な実施を確保すること、(b)未成年者の終身刑を禁止するよう法制度を改正すること、(c)自由の剥奪の最終手段としてのみの使用を確保するため、司法前勾留を含む勾留措置の代替措置の使用を強化し、増加すること、(d)16 歳以上の児童を家庭裁判所が成人刑事裁判所へ送致できることをその廃止の観点から再検証すること、(e)法令に違反する行為をした児童に対し、その法的手続きの間、法的支援を提供すること、(f)問題のある態度をとる児童を犯罪者として取り扱わないよう確保すること、(g)リハビリ及び再統合のプログラムを強化すること、を勧告する。

また、同委員会による第 3 回政府報告書審査総括所見<sup>142</sup>においても、次のとおり指摘されている。

8 3 . 委員会は、2000 年の少年法改正が処罰的アプローチをとり、少年犯罪者

---

<sup>140</sup> パラ 202～204

<sup>141</sup> CRC/C/15/Add.231

<sup>142</sup> CRC/C/JPN/CO/3

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

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

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

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

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

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

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

(e) 保護観察、調停、社会奉仕命令、自由を剥奪する判決の執行猶予など、自由の剥奪に代る措置を、可能な場合には、実施すること。

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

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

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

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

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

法務省内に設置された法制審議会は, 2013年1月28日, 不定期刑の上限の引き上げ(重罰化), 裁判所の裁量で検察官を関与させ又は国選付添人を選任させることができる事件の範囲拡大を内容とする要綱案をまとめた。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

1) 子どもの権利委員会による第2回及び第3回総括所見における勧告については, どのように考え, 実施していくのか。

即ち, 刑事責任の最低年齢に関する法令(検察官送致年齢を指す。)を従前の16歳に引き上げること(para.85(b)), すべての児童が手続のあらゆる段階で法的及びその他の支援を受けられることを確保すること(para.85(d)), 観護措置期間を, 自由の剥奪が最後の手段として可能な限り最短の期間で適用されるよう確保すること(para.85(f)), 刑事責任年齢以下の児童が少年犯罪者として扱われ矯正施設に送られることがないようにすること(para.85(c)), 法令に違反する行為をした児童が常に少年司法制度において扱われ, 専門性を有しない裁判所において審理されないよう確保すること, また, このため, 裁判員制度の見直しを検討すること。

2) 今までの少年法改正が, 少年司法基準, 特に条約第37, 39, 40条, 北京ルールズ及びリヤド・ガイドライン, ハバナルールズ, また少年司法における児童の権利に関する, 委員会の一般的意見 No.10 等と齟齬しないと考えているのか。

- 3) 現在提起されている少年法改正案における有期刑の上限の引き上げは、「自由の剥奪（起訴前及び後）が最後の手段として可能な限り最短の期間で適用されること」（para.85(f)）との勧告と齟齬しないと考えているか。
- 4) 少年の身体拘束事件全件につき，国選付添人制度を導入することを考えているか。

## 2 弁護士への証拠開示

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 18 を参照。

### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

証拠開示についての一般的な制度説明で終始しており，公判前整理手続に伴う証拠開示の説明については前回の報告のとおりとするのみで，全面的な証拠開示制度を認めようとししない。その理由につき，事件の争点と関係しないものがあるほか，関係者の名誉やプライバシーが害されるとともに将来の捜査に対する協力が得られなくなるおそれがあるため，とする<sup>143</sup>。

### (3) 現状

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

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

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

当連合会は，検察官手持ち証拠の全面的な開示を求めてきたが，前述の法制審特別部会による「時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想」では，現行の限定された証拠開示制度を前提としつつも，検察官の保管する証拠の標目等

---

<sup>143</sup> パラ 210

を記載した一覧表を交付する仕組みについて、導入するかどうかを検討することとされた。また、証拠開示手続を利用する前提で、被告人又は弁護人に公判前整理手続に付する請求権を与えることについて、導入するかどうかを検討することとされた。当連合会としては、改革の足がかりになるものとして、その実現に努めている。

なお、2007年5月の拷問禁止委員会の総括所見においても、「警察記録のうちすべての関連資料を法的代理人が閲覧する権利が制限されていること、特に、起訴に当たりどの証拠を開示するかを判断する権限が検察官に与えられていること」に深刻な懸念が表明されている<sup>144</sup>。

#### (4) List of issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 全面的な証拠開示を認めない弊害として挙げられていることについて、裁判所によるインカメラ手続等によるチェック等により克服されるとは考えていないのか。
- 2) 検察官の手持ち証拠のリストの開示についての弊害については、どのように考えているのか。
- 3) 従来のように証拠開示が認められなかったために一旦は有罪となり、その後再審段階で証拠の開示が認められた結果無罪となった事件については、その原因につき、どのように考えているのか。

### 3 犯罪被害者の権利の保護

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

#### 3 - 1 被害発生直後から犯罪被害者等を弁護士が支援する国の制度の創設

##### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

##### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2007年6月、被害者参加制度等が創設され、これに関連して、2008年4月、被害者参加人のための国選弁護制度が創設された<sup>145</sup>。

##### (3) 現状

犯罪被害者等の尊厳が尊重され、その名誉、プライバシー等が保障されるた

<sup>144</sup> CAT/C/JPN/CO/1 パラ 15

<sup>145</sup> パラ 207

めには、弁護士による犯罪被害者等に対する法的支援が必要不可欠である。

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

しかしながら、弁護士による犯罪被害者等に対する法的支援の必要性は、公訴提起後の被害者参加に限られるものではなく、資力の乏しい犯罪被害者等が犯罪による被害発生直後からより広範な支援を受けられることができる制度が整備される必要がある。

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

ただ、この被害者法律援助事業は、当連合会がその会費から事業費用を支出し、法テラスに業務を委託する形で継続させており、利用件数の増加によって、常に財源問題を抱える状況になっている。

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

国選被害者参加制度の他に、被害発生直後から犯罪被害者等を弁護士が支援



する制度など、弁護士が被害者等を支援していくための国の制度を創設していくことを検討しているか。検討しているとすれば、その検討内容を明らかにされたい。

### 3 - 2 被害者に対する記録の開示

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

不起訴記録の開示について、2008年11月からは、被害者参加制度の対象となる事件の被害者等については、代替性の有無にかかわらず、客観的証拠の開示をするなどの弾力的な運用を行っている<sup>146</sup>。

#### (3) 現状

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

現状、被害者参加制度の対象となる被害者等に対しては、刑事訴訟法第47条に基づいて、不起訴記録に限らず証拠の開示は弾力的に行われている<sup>147</sup>。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

被害者等に対する刑事記録の開示について、現行の運用にとどまらず、法制度化することを検討しているか。検討しているとすれば、その検討内容を明らかにされたい。

### 3 - 3 犯罪被害給付制度

#### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

犯罪被害者等給付金については、徐々に制度の拡充を行っており、2008年7月には、遺族給付金、障害給付金の引上げ等の制度の拡充が行われた<sup>148</sup>。

#### (3) 現状

現行の犯罪被害者給付金制度は、未だ金額の点ばかりでなく、その請求手続や権利性においても、犯罪被害者等の尊厳を尊重し、その尊厳にふさわしい処

<sup>146</sup> パラ 220

<sup>147</sup> 2008年9月5日最高検次長通達、第2次犯罪被害者等基本計画参照。

<sup>148</sup> パラ 221～223

遇が保障されるものとはなっていない。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

犯罪被害者等に対する経済的支援制度として、犯罪被害者等給付金制度の拡充、新たな補償制度の創設、医療費等の公費負担等、より充実した犯罪被害者等に対する経済的支援を行うことを検討しているか。検討しているとすれば、その検討内容を明らかにされたい。

1 監視カメラについて

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 監視カメラの増加・運用の状況

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

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

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

2) プライバシー権等の侵害のおそれ

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

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

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

3) 法規制の必要性

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

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

#### 4) 警察管理の監視カメラの運用基準について

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

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

得られた情報を犯罪の証拠として利用するときは、警察は当該犯罪に係ると考えられる全ての映像等(他の監視カメラの映像も含む。)を当該事件の刑事手続が終了するまで保存し、弁護側への開示を可能にしなければならない。

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

プライバシー権の侵害を防ぐため、監視カメラの設置・運用について、設置場所に関する基準(設置場所の要件、設置手続など)、設置装置の機能に関する基準、設置者の運用基準(画像情報の利用・第三者提供、本人による情報アクセスなど)、捜査機関の運用基準、監視カメラの設置運用について調査・監督する第三者機関の設置等について、法的規制をする予定があるか。

## 2 共通番号制と第三者機関

### (1) 第5回審査の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 共通番号制

我が国では2013年3月に政府がいわゆる「共通番号」制を導入する「共通番号」法案を国会に提出した。これは、日本人のみならず中長期在留の外国人をも対象に、個人の様々な情報を一つの背番号で名寄せ、統合管理し、広範囲にわたって利用することを可能にする制度である。

「共通番号」の導入により、個人についての大量な情報が集約管理されることは、最も重要な人権の一つであるプライバシー権に対する脅威となる。集約管理自体が自己情報コントロール権を大きく害するものであり、情報漏洩やなりすまし等の被害も回復不可能なほどになるおそれが極めて高い。

しかも、官・民両分野で広く利用することを想定しているため、上記のプライバシー権侵害リスクをより高めるものとなっている。このような重大な危険性があるにも関わらず、政府は「共通番号」制を導入すべき必要性や利益を具体的に示していない。

2) 第三者機関

政府は、共通番号制の導入にあたり、プライバシー権侵害リスクを軽減するための措置として第三者機関を設置するとしている。

しかし、これは、番号付きの情報のみを管轄する機関に過ぎず、不十分な制度である。個人のプライバシー権の保護の実効性を上げるため、個人情報全般を管轄する第三者機関を、共通番号制の導入にかかわらず設置すべきである。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 個人のプライバシー権侵害のリスクが高いにもかかわらず、官のみならず民までも対象とした広範な「共通番号」制度を導入する必要性はあるのか。
- 2) 「共通番号」制度が、住民基本台帳ネットワークシステムの合憲性を巡る最高裁判所の判決に反しない根拠を明らかにされたい。
- 3) 「共通番号」制とは無関係に、個人情報全般の取扱いに関して官・民いずれに対しても調査・監督する第三者機関を設置すべきではないか。

3 規約第17条に違反する退去強制処分

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

自由権規約委員会は、その見解において、加盟国の外国人に対する出入国管理に関する処分の結果、外国人の私生活もしくは家族生活を恣意的に干渉されない権利が侵害される場合は、出入国管理に関する各国の裁量権の行使が規約の違反となることを繰り返し明らかにしている<sup>149</sup>。しかし、日本政府は、裁判所も含め、1973年10月4日の最高裁判決（いわゆるマククリーン判決）に示された見解を現在でも維持し続けており、「外国人については、憲法及びB規約に基づく権利・利益等も、我が国における外国人の在留制度の枠内において与えられているものに過ぎないのであって、これらの規定内容が、在留特別許可の許否の適否に関する判断の一つの考慮要素となり得ることは格別、これを超えて、法務大臣等の裁量権を規範的に制約するものと解することはできない」という立場をとって、外国人に対する在留資格の更新不許可処分や在留特別許可を与えない処分が規約違反となる可能性を一切否定している。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

自由権規約委員会の確立された見解にもかかわらず、政府が上記立場を変更しない理由は何か。

#### 4 在留特別許可制度

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

(3) 現状

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

---

<sup>149</sup> 自由権規約委員会一般的意見 15 第5項等

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

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

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

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

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 在留特別許可の許否にあたって、規約第 17 条、第 23 条などを基準としているか。
- 2) 「在留特別許可に係るガイドライン」は、条約の規定を反映したものか、またその法的性格はいかなるものか。
- 3) 在留特別許可の審査に、人権諸条約の知識を持った学識経験者を関与させることを検討することは考えられないか。

### 5 在留管理制度と外国人のプライバシー

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

(1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 日の丸・君が代について

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

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

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

2) 公立学校における日の丸・君が代の強制

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

東京都の例

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

大阪府の例

大阪府では，2011 年に，教職員に行事における国歌斉唱時の起立斉唱を



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

### 3) 判例

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

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

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

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

### 4) 規約第18条、第19条違反について

思想、良心及び宗教の自由の侵害

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

意見及び表現の自由の侵害

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

また、委員会の 2011 年一般的意見 34<sup>150</sup>は、規約第 19 条に関し、「委員会は、...権威に対する不敬、旗や象徴に対する不敬...などの事項に係る法律について懸念を表明」し、これらに厳しい処罰を科してはならないと述べている。

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

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

国は、公立の小学校、中学校、及び高等学校等の卒業式・入学式等において、君が代が斉唱される際、教職員に対し、職務命令などによって起立・斉唱及び伴奏の強制がなされたり、起立、斉唱又は伴奏をしない教職員に懲戒処分などの不利益処分がなされることのないよう、各地方教育委員会に対し、何らかの措置を執る予定があるか。

---

<sup>150</sup> CCPR/C/GC/34

1 公職選挙法の下での制限

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

26. 委員会は、公職選挙法の下での戸別訪問の禁止、選挙運動期間前に配布可能な文書図画への制限などの表現の自由及び参政権に対して課された非合理的な制約につき懸念を有する。委員会は、政治活動家と公務員が、私人の郵便箱に政府に批判的な内容のリーフレットを配布したことで、不法侵入についての法律や国家公務員法の下で逮捕、起訴されたとの報告についても懸念する(第 19 条及び第 25 条)。

締約国は、規約第 19 条及び第 25 条の下で保護されている政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないように、表現の自由と参政権に対して課されたいかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

政府は、公職選挙法による戸別訪問や文書図画の配布による選挙運動の禁止は選挙の公正の確保のためであり、最高裁判所においても表現の自由を保障する日本国憲法第 21 条に違反するものではないとの判決が示されている、と報告している<sup>151</sup>。

(3) 現状

政府は、委員会の総括所見交付後も現在に至るまで、公職選挙法のこれらの選挙運動制限規定を撤廃するための法律改正の作業をしていない。第 5 回審査の総括所見は、公職選挙法による不合理な制限があるために、裁判所の判決も過度の制限をしていることを懸念して、法律の改正を勧告したのであるから、「最高裁判所においても公職選挙法の規定は表現の自由を保障する憲法第 21 条に違反しないと判決している」という政府の報告は、委員会の勧告に対する誠実な応答とはいえない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 政府は、前回報告書審査から現在までに行った法律改正のための作業及び今後の作業予定を報告されたい。
- 2) 政府は、前回報告書審査から現在までに行われた各級の選挙において、戸別訪問や文書図画による選挙運動の禁止違反のかどで警察、検察が検挙した事件数を報告されたい。

---

<sup>151</sup> パラ 215

## 2 国家公務員の政治的行為の制限

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

前掲パラ 26 を参照。

### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

日本では、国家公務員法及び人事院規則により、政治的中立性を損なうおそれのある政治的行為は制限されており、特定の候補者や特定の政党に対する支持・不支持を目的とした戸別訪問や政治的目的を有する文書・図画の配布は、政治的行為の制限に抵触する行為として刑罰の対象とされている。政府は、これらの制限は、国民全体の奉仕者として行政の運営に携わる国家公務員の政治的中立性を維持するために設けられた必要最小限度の制約であるから、本規約に違反しないと考えている<sup>152</sup>。

### (3) 現状

この問題については、総括所見交付後も現在に至るまで、政府は公務員の政治活動を不当に制限するこれらの法律及び人事院規則を改正する作業をしていない。

しかし、最高裁判所において、この問題について前進的な新しい変化が生まれた。2012年12月7日最高裁判所は、第5回政府報告書審査において当連合会が報告した国家公務員の二つの刑事事件（堀越事件、宇治橋事件）について判決を下した。判決は、国家公務員の政治的行為を禁止した国家公務員法や人事院規則の規定そのものは、表現の自由を保障した憲法第21条に違反しないとしたが、人事院規則で禁止される政治的行為とは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為に限られると構成要件を限定的に解釈した。そして判決は、中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為に当たるかどうかは、公務員の地位、職務内容と権原、行為の態様等の諸般の事情を総合して判断するのが相当であるとした。その結果、厚生労働省の課長補佐であった宇治橋氏について有罪、社会保険庁の一般事務官であった堀越氏について無罪の判決を言い渡した。

この判決は、国家公務員の政治的行為を一律に全面禁止していることを容認した従前の判例を変更して、管理職の地位にない一般職の国家公務員の政治的行為は自由であることを宣明したものであり、前進的であると評価することができる。しかし、判決が、管理職である公務員について有罪としたのは賛同で

---

<sup>152</sup> パラ 216

きない。公務員が休日に職務と関係なく市民として行った政治的行為は、当該公務員の職務上の地位にかかわらず自由であるべきである。

第5回審査の総括所見は、法律に不合理な制限があるために、裁判所の判決も過度の制限をしていることを懸念して、法律の改正を勧告したのであるから、政府は、公務員が職務の休日に職務と関係なく市民として行う政治的行為は、当該公務員の職務上の地位と関係なく、処罰しないように法律を改正すべきである。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

政府は、前回報告書審査から現在までに行った法律改正のための作業を報告されたい。

3 犯罪被害者の権利の保護

この問題については、第14条の項目を参照。

1 公人による，差別を助長する発言

(1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

(3) 現状

- 1) 日本では，公職にある者，特に政治家，政府高官等公的立場にある者による差別発言が後を絶たない。本来は差別の根絶に向けて率先して取り組むべき自治体の首長が，一定の民族や国籍を名指しして犯罪者の集団であるかのような印象を与える発言をするなど，公人による差別発言が存在する。政府高官による発言は，市民に対して影響力が大きく，外国人に対する差別や偏見を助長するおそれが大きいため，到底許されるものではなく，その防止のための適切な対策が求められる。

2) 公人による差別発言の例

2001 年 5 月 8 日，東京都知事は，新聞紙面上，中国人による殺人事件について触れ，「こうした民族的 DNA を表示するような犯罪が蔓延することでやがて日本社会全体の資質が変えられていく恐れが無しとはしまい。」「日本への不法入国者は年間およそ 1 万人，うち中国人が 40% 弱。彼らは不法入国故正業にはつけず必然犯罪要因になる。」と述べた<sup>153</sup>。

2003 年 7 月 12 日，元総務庁長官は，福井市内で開かれた党支部定期大会にて，不法滞在の外国人について，「朝鮮半島に事が起こって船で何千何万人と押し寄せる。国内には不法滞在者など，泥棒や人殺しやらしているやつらが 100 万人いる。内部で騒乱を起こす」「新宿の歌舞伎町見てみなさい。第三国人が支配する無法地帯。最近は中国やら韓国やらその他の国々の不法滞在者が群れをなして強盗をやっている」などと述べた。2003 年度の外国人総検挙数は約 2 万人であり，刑法犯は 8,725 人であって，上記発言は事実に反する。

3) 人種差別撤廃委員会の見解

政府は，人種差別撤廃条約に基づく第 1 回・第 2 回政府報告書審査において，人種差別撤廃委員会から，政府高官による差別的発言につき，「人種差別

---

<sup>153</sup> 2001 年 5 月 8 日付け産経新聞朝刊 1 面

につながる偏見と戦うとの観点から、特に公務員、法執行官、及び行政官に対し、適切な訓練を施すよう要求」されている<sup>154</sup>。

さらに、同第3～6回報告書審査の総括所見では、「委員会は、公務員による差別的発言が繰り返されているという前回最終見解（パラ13）の懸念を改めて表明」し、「国家及び地方自治体の公務員による人種差別を許容し扇動するあらゆる発言を強く非難し反対すること及び政治家や公務員の間で人権啓発を促進する取組を強化することについて改めて勧告する。また、締約国は人種差別及び外国人嫌悪的発言を直接的に禁止し、管轄権を有する国内裁判所を通して人種差別に対する効果的な保護及び救済へのアクセスを保障する法律を制定すべきことを緊急に勧告する。また、委員会は、そのような事件が将来発生することを防ぎ、また、全公務員、法執行官、行政官及び一般国民に対して、特に人種差別に関して関連する人権教育を提供するための必要な施策を講ずることを勧告する。」とされている<sup>155</sup>。

国は、公職にある者による外国人・民族差別発言をなくすため、公職にある者に対する適切な教育訓練を直ちに行うべきである。また、外国人犯罪により治安が悪化しているなどのイメージを公的機関が流布し、外国人差別を助長することのないよう配慮すべきである。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 公務員による国籍・人種等に基づく差別の言明や差別的発言が頻繁に起きていることについて、具体的なデータを掲げられたい。
- 2) 公務員による差別的な発言を防止するための教育訓練の実施について、具体的なデータを掲げられたい。
- 3) 公務員による差別的発言を防止するため、今後、どのような教育訓練を実施する予定があるか。

## 2 ヘイトスピーチについて

### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

差別表現の流布等に対しての法制・取組については第5回報告書のとおりで、特にインターネット上の問題については、電気通信事業者団体が作成したガイドライン等の周知を支援している。

<sup>154</sup> CERD/C/58/Misc.17/Rev.3 パラ13

<sup>155</sup> CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ14

### (3) 現状

2013年3月31日に、韓国国籍の外国人が多く居住する東京都新宿区大久保で、「韓国人は韓国に帰れ」「朝鮮人を殺せ」などの差別的・排外的なスローガンを掲げたデモが行われた。同様のデモは、他の地域でも繰り返し発生していることが報道されている。

人種差別撤廃委員会は、2010年に行われた第3～6回日本政府報告書審査における総括所見で、「(a) 本条約第4条の差別を禁止する規定を完全に実施するための法律の欠如を是正すること。(b) 憎悪的及び人種差別的表明に対処する追加的な措置、とりわけ、それらを捜査し関係者を処罰する取組を促進することを含めて、関連する憲法、民法、刑法の規定を効果的に実施することを確保すること。(c) 人種主義的思想の流布に対する注意・啓発キャンペーンを更に行い、インターネット上の憎悪発言や人種差別的プロパガンダを含む人種差別を動機とする違反を防ぐこと。」を勧告した<sup>156</sup>。

日本政府は、人種差別撤廃条約第4条(a)及び(b)については「日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度において、これらの規定に基づく義務を履行する」と留保を付している。現在までに、上記勧告に従った、あるいは自由権規約20条に従った法整備はなされていない。

---

<sup>156</sup> CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ 13



---

## 第 21 条：集会（デモ行進）の権利

---

(1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

(3) 現状と問題点

1) 日比谷公園の使用制限

首都圏において原子力発電所の再稼働の反対等を訴える抗議行動やデモ行進等を主催する集団や個人の連絡組織が、日比谷公園から国会周辺まで脱原発を訴えるデモ行進を 2012 年 11 月 11 日に行うことを企画し、東京都に対し、日比谷公園内の霞門とその周辺を本件デモ出発のために同日午後 1 時から 3 時までの間一時的に使用することの承認を求める許可申請をした。日比谷公園には、日比谷公会堂と日比谷野外音楽堂という二つの集会施設があるが、これまで、デモ行進の集合場所・出発地としては、この二つの集会施設を使用しない場合でも、園路あるいは広場などを利用することが広く認められてきた。実際、同組織も、同年 3 月 11 日と 7 月 29 日の 2 回にわたり、一時使用届出書を提出し、デモ行進の集合場所・出発点として日比谷公園を使用してきたが、いずれも、日比谷公会堂や日比谷野外音楽堂を使用せず、園路のみの使用であった。

ところが、東京都は、2012 年 8 月中旬以降、日比谷公会堂や日比谷野外音楽堂の使用料を支払わなければ、園路のみをデモ行進の集合場所・出発地点として使用することはできないという扱いとし、10 月 31 日、管理上の支障を理由に、本件デモの集合場所・出発地としての公園の使用を許可しない旨の処分をした。

本件に関する一連の裁判所の決定においては、「本件デモは、特定の組織化された団体によるものではなく、広く一般市民に参加を呼びかけて行われるものであるから、その参加者の人数をあらかじめ相当程度の確度をもって把握することは容易ではな」とした上で、11 月 11 日の日比谷公園の空いているスペースでは、デモの参加予定者である 1 万人を収容する能力はないとし、他の公園利用者の利用との間に競合を生じ、混乱を生じる具体的危険があるとし、行政事件訴訟法第 37 条の 5 第 1 項の「本案について理由があるとみえるとき」の要件が満たされていないとした。

しかし、日比谷公園は、典型的な公共用物であり、一般公衆による公共用

物の使用は当然に自由である。そもそも、公園は、伝統的に、集会やデモ行進の集合・出発地点として用いられてきた典型的なパブリック・フォーラムであり、その利用は原則として認められるべきであって、これを正当な理由なく制約することは、日本国憲法の保障する表現の自由及び集会の自由の不当な制限となる。

しかも、これらの裁判所の決定は、東日本大震災以降の原子力発電所の再稼働の反対等を訴える抗議行動やデモ行進は、多くの市民が自発的に参加し、しかも、整然と平和的に行われており、これまで混乱を来していないという重要な視点を欠いている。

## 2) 集団行動に対する警察の過剰な介入

2012年12月9日、大阪府警警備部などは、同年10月17日のJR大阪駅駅頭で「震災瓦礫」の受入れに反対する宣伝活動を行った大学准教授らを、威力業務妨害罪（刑法第234条）及び不退去罪（刑法第130条後段）で逮捕した。

この宣伝活動は、ハンドマイク等を用いて、駅頭で、大阪市の瓦礫処理に関する自らの政治的見解を通行人に伝えるものであって、憲法上強く保護されるべき表現活動である。また本件宣伝活動が行われた場所が、かりにJR大阪駅構内であったとしても、駅の改札口付近等通行人の妨げになるような場所ではなく、せいぜい同駅の敷地内であるにすぎず、公道との区別も判然としない場所である。このような場所は、伝統的に表現活動の場として用いられてきたパブリック・フォーラムに該当すると考えられる<sup>157</sup>。

このケースは、准教授については不起訴処分となったが、他の逮捕者1名が起訴され、現在刑事公判中である。

## (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 集団的示威行動は憲法の保障する集会の自由の保障のもとに置かれ、公の秩序を害するような例外的な場合を除いてこれを制約してはならないのではないか。
- 2) 日本政府と警察は脱原発などを求める市民の活動に対して必要以上に厳しい規制を行っているのではないか。このような方針を改める用意はあるか。

---

<sup>157</sup> JR大阪駅頭における宣伝活動に対する威力業務妨害罪等の適用に抗議する憲法研究者声明(2012年12月17日)

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 11 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

夫婦別姓，再婚期間「短縮」，婚姻適齢の男女統一等の民法改正法案について提出できなかったことを報告している<sup>158</sup>。

(3) 現状

政府は未だに，婚姻適齢を男女ともに 18 歳とすること，選択的夫婦別姓制度の導入，女性のみ課している再婚禁止期間の廃止につき，法案提出にも至らず，締約国の国内法整備義務を怠っている。

なお，女性差別撤廃条約第 6 回政府報告書審査においても，同趣旨の指摘を受けている<sup>159</sup>。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

男女ともに婚姻適齢を 18 歳に設定すること，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こと，及び選択的夫婦別姓制度を採用することを内容とする民法改正のために早急な対策を講じるための具体的な計画を示されたい。

---

<sup>158</sup> パラ 229，230

<sup>159</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 18

1 子どもの権利に関する条約及び二つの選択議定書

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2008 年 4 月, 児童の権利に関する条約及び二つの選択議定書について, 政府報告書を提出し, 2010 年 5 月, 児童の権利委員会による審査を受けた。政府は, 最終見解の趣旨を踏まえつつ, 同条約及び二つの選択議定書の実施の確保に努めている。

2010 年 3 月, 外務省はユニセフ東京事務所, 日本ユニセフ協会と「児童の権利条約に関するシンポジウム 今後の課題」を共催し, 児童の権利に関する条約及び二つの選択議定書が定める「児童の権利の尊重・保護」を促進するために, 対処すべき今後の課題及び国際協力の観点から果たすべき役割について, 法曹, 小児科医, 民間企業, NGO 等の有識者・実務家から実践的な提言を得た<sup>160</sup>。

(3) 現状

1) 2011 年 (平成 23 年) 12 月 19 日 (ニューヨーク時間), 児童の権利に関する条約 (以下「子どもの権利条約」という。) の新しい選択議定書案が, 国連総会で採択された (以下「第 3 選択議定書」という。)

第 3 選択議定書は, 子どもの権利委員会に対する個人通報制度等, 同条約の実効性を担保するための重要な諸制度を創設するものであり, これらの諸制度により, 子どもを権利の主体として位置付ける子どもの権利条約に則って国内の諸施策が進むことが期待され, 日本の子どもの権利が国際人権水準に従って保障されることになる。

しかし, 第 3 選択議定書は, 2011 年 (平成 23 年) 6 月 17 日に国連人権理事会で採択された後, 上記のとおり国連総会において全会一致で採択されたが, その過程において, 日本は共同提案国になっていたにもかかわらず, 現時点においても批准していない。

2) 子どもが権利の主体であること, 成長発達権や意見表明権を有することなどを明文化する子どもの権利基本法が制定されていない。

3) 子ども権利の実現に一層貢献する国内法として, 児童福祉法, 教育基本法, 学校教育法, 少年法を挙げているが, これらの国内法が, 条約が求める

---

<sup>160</sup> パラ 231

権利基盤型になっていない。その上、子どものための設備・体制の整備や予算の配分などが極めて不十分であり、子どもを保護するという点からして多くの問題を抱えていることが無視されている。

条約を積極的に引用する判決は極めて少なく、ましてや条約を正面から適用した判決は未だ存在しない状況が続いている。

- 4) NGO と少なくともかみ合った意見交換を行い、可能な限り認識を共通にし、条約の進捗のための具体的なプログラムを策定する必要があるが、そのようなイニシアティブはとられていない。
  - 5) 難民申請者や移住労働者の中に、軍や武装集団に採用され或いは敵対的行為に使用された子どもが含まれている可能性がある。
- (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案
- 1) 第3 選択議定書をいつ批准するのか、しないとすればその理由を説明されたい。
  - 2) 子どもの権利基本法を制定するのか、しないとすればその理由を説明されたい。
  - 3) NGO と条約の進捗のための具体的なプログラム策定の予定について説明されたい。
  - 4) 難民申請者や移住労働者の中に含まれる、軍や武装集団に採用され或いは敵対的行為に使用された子どもの実効的な保護の方策の有無について報告されたい。

## 2 子どもの保護

### (1) 第5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 27 を参照。

*28 . 委員会は、嫡出でない子が国籍の取得、相続権及び出生登録に関し差別をされていることに懸念を再度表明する。(第2 条1, 第24 条及び第26 条) 締約国は、その法制度から、国籍法第3 条、民法第900 条4 号及び出生届に「嫡出」であるか否かを記載しなければならないとする戸籍法第49 条1 項1 を含め、嫡出でない子を差別する条項を除去するべきである。*

### (2) 第6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2010 年に策定した「児童ポルノ排除総合対策」に基づき、国民、事業者、関係団体と連携の下、取締りの強化等児童ポルノ排除に向けた取組を推進してい

る<sup>161</sup>。

児童虐待は、子どもの心身の発達及び人格の形成に重大な影響を与えるため、児童虐待の防止に向け、虐待の「発生予防」、虐待の「早期発見・早期対応」、虐待を受けた子どもの「保護・自立支援」に至るまでの切れ目のない総合的な支援体制を整備・充実していく<sup>162</sup>。

体罰は学校教育法第 11 条により厳に禁止されているところであり、文部科学省では、同法の趣旨が実現されるように教育関係機関を指導している<sup>163</sup>。

### (3) 現状

1) 政府は、児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（以下「児童買春・児童ポルノ禁止法」という。）で 18 歳未満の全ての子どもに対する買春行為を禁じているとするが、これはあくまでも、対償を供与し、又はその約束をして性交等をする買春行為を処罰するものであり、対価を伴わない場合は、児童福祉法又は各都道府県において定められている青少年保護育成条例によって処罰される。

児童福祉法の児童を淫行させる罪等は、2003 年の改正で、その刑罰が引き上げられた。また、出会い系サイトの利用に起因した児童買春事件等の犯罪の急増を背景に、2003 年 9 月「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」が施行され、さらに 2008 年 12 月にその一部が改正施行された。

しかし、現実には、児童買春・児童ポルノ法違反などの犯罪被害児童のうち 792 人（2008 年）はプロフなど出会い系サイト以外のサイトを利用して被害にあっており、現在もさまざまな名の下に子どもたちが性的被害にあってるのが実情である。したがって、政府の施策では極めて不十分と言わざるを得ない。

成長発達の過程にある子どもの性的自己決定権を保護し、子どもを性的搾取から守るためには、法律による一律的な性的同意年齢の引き上げが求められる。

児童買春・児童ポルノ禁止法においては、児童買春等の目的で児童を売買する行為、及び同様の目的で既に略取され、誘拐され、又は売買された児童をその居住国外に移送する行為は処罰の対象となっているものの、同様の目的で児童を同意の下に日本に連れて来て売春させる行為は処罰の対象となっ

---

<sup>161</sup> パラ 232

<sup>162</sup> パラ 240

<sup>163</sup> パラ 246

ていない。

- 2) 親権の内容として懲戒権（民法第 822 条）が認められている。懲戒権規定の改正については、懲戒場に関する部分が削除されたことや、懲戒権行使に子どもの利益の観点から一定の制限が加えられたことは評価できるものの、懲戒権規定そのものの削除には至らなかった。
- 3) 学校教育法上では体罰は禁止されているものの、実際の学校現場においては、未だに児童・生徒への体罰が後を絶たない。

政府は、学校における体罰について、学校教育法第 11 条により厳に禁止され、同法の趣旨が実現されるように教育関係機関を指導していると報告している。しかし、2007 年 2 月、文部科学省は、いじめ等の「問題行動を起こす児童生徒に対する毅然とした指導」が必要であるとして、「児童生徒に対する有形力（目に見える物理的な力）の行使により行われた懲戒」でも「その一切が体罰として許されないというものではない」として、「体罰」の基準を緩和するものと受け取られるおそれのある「体罰」見直しの通知を出している<sup>164</sup>。これは、子どもに対する有形力（暴力）によって子どもの問題行動を防止することを容認する点で根本的に誤ったものであり、体罰禁止の趣旨を実現するために指導しているとの上記の政府報告書と矛盾するものと言わざるを得ない。

また、体罰や暴言、強圧的に行き過ぎた指導・叱責を苦にしたとみられる自殺事件も発生している。例えば、教師の指導中、校舎の窓から飛び降り自殺した例（長崎県の中学（2004 年 3 月））、試験中のカンニングを疑われ指導直後に自殺した例（埼玉県の高校（2004 年 5 月））、児童間のトラブルにその児童に暴力や罵倒を交えて指導した直後に自殺した例（福岡県の小学校（2006 年 3 月））などがある。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 児童買春等の目的で、児童を同意の下に日本に連れて来て売春させる行為の処罰規定の創設の予定はあるか。
- 2) 民法第 822 条を削除することについて検討しているか。また、削除しないとすればその理由について説明されたい。
- 3) 児童生徒に対する有形力の行使により行われた懲戒の一切が体罰として許されないというものではないとする、文部科学省の通知について説明されたい。

---

<sup>164</sup> 文部科学省初等中等教育局長「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」2007 年 2 月 5 日

1 外国人の選挙権

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

これまでの報告のとおりとし、公職選挙法第 129 条及び第 138 条について合憲とする最高裁判決について述べている<sup>165</sup>。

また、共通コア文書の [B. 憲法、政治及び法制度]「2. 立法機関」で、「選挙権は年齢満 20 歳以上の日本国民の男女に平等に与えられている」と報告されている。

(3) 現状

日本では、公職選挙法により、国会議員の選挙も地方公共団体の長及びその議会の議員の選挙も、選挙権及び被選挙権は日本国民に限られており、外国人には与えられていない。

最高裁判所は、特別永住資格を有する在日韓国人が地方公共団体の長及びその議会の議員の選挙における選挙権の付与を求めた裁判の判決の中で、憲法の規定は外国人に対してそれらの選挙権を保障したものではないが、法律をもって永住者等の資格を有する外国人に地方参政権を付与することは、憲法上禁止されていない、それは国の立法政策に関わる事柄であると判示している<sup>166</sup>。

これに対して、2012 年 12 月の総選挙の結果政権を担当することとなった自由民主党は、2012 年 4 月に公表した憲法改正案において、地方自治体選挙においても日本国籍を有するものにしか選挙権を与えないことを定めている。

このような政党が政権を担当しているため、外国人参政権の実現は困難なものとなっている。

しかし、法律を改正すれば永住外国人に地方選挙権を付与することは可能であるから、国はその実現に向けた法律改正に取り組むべきである。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

永住外国人に地方参政権を付与するように法律を改正する検討をしているかどうかに関し、情報を提供されたい。

---

<sup>165</sup> パラ 248

<sup>166</sup> 平成 7 年 2 月 28 日



## 2 障がい者の選挙権

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

### (3) 現状

日本では、公職選挙法によって、成年後見制度による成年被後見人は一律に選挙権及び被選挙権がないとされている。成年後見制度とは、2000年4月の民法改正により、従前の禁治産者・準禁治産者制度に代わって施行された制度である。「精神上的障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者」について、親族や検察官の申立により、家庭裁判所が後見開始の審判をすることができ、後見開始の審判を受けた者は、成年被後見人とされ、財産管理に関する法律行為能力が制限される。この立法の目的は、障がい者の財産を保護することであるが、成年被後見人とされた者は、一律に公職選挙法第11条第1項第1号により選挙権及び被選挙権を失うとされていることが早くから問題になっていた。

### (4) 当連合会の意見

憲法は、第15条第1項において、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」と定め、同条第3項において、「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。」と定めている。したがって、障がい者も、選挙を通じて自己の意見、要求を政治に反映させる固有の権利を有しているのであって、選挙の公正を侵害する具体的なおそれの有無を問わず、一律に成年被後見人から選挙権を奪う規定は、障がい者を政治参加の権利の面で不平等に取り扱うものであって、自由権規約第25条にも違反すると考える。

それ故、当連合会は、成年被後見人から一律に選挙権をはく奪する法律は削除されるべきであると考えている。この見地から当連合会は、永年選挙権を行使していたダウン症に罹患している障がい者が、後に成年被後見人の審判を受けたために選挙権を失った事案について、人権侵害に当たると判断して、2012年12月25日に内閣及び国会に対して、公職選挙法第11条第1項第1号は普通選挙を定めた日本国憲法第15条第1項、第3項に反し、成年被後見人の選挙権を侵害するので、削除すべきことを勧告した。

なお、この事案は司法の場でも争われていたが、2013年3月14日東京地方裁判所は、成年被後見人には選挙権及び被選挙権がないと規定している公職選挙法第11条第1項第1号は、憲法に違反するとの新しい判決を下した。政府は、こうした国内の新しい動きを尊重して早急に法律改正を行うべきである。

また国際社会においても、障がい者の権利の保護と地位向上を目指す動きは進展している。日本も2007年9月に署名している「障がいのある人の権利条約」第29条は、障がいのある人が、直接に又は自由に選んだ代表を通じて、他の者との平等を基礎として、政治的及び公的活動に効果的かつ完全に参加することができることを確保することを約束すると規定している。成年被後見人の選挙権を一律にはく奪する上記の法律は、この条約に違反するものである。

よって政府は、国際信義の上からも、早急にこの条約を批准し、法律改正を行って日本の現状を改善すべきである。

(5) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 成年被後見人の選挙権を一律にはく奪する公職選挙法を改正する意向の有無について情報を提供されたい。
- 2) 政府は、「障がいのある人の権利条約」の批准に向けた作業の進捗について情報を提供されたい。

1 嫡出でない子の取扱い

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 28 を参照。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

非嫡出子の相続分を同等化する民法改正法案について提出できなかったことを報告している<sup>167</sup>。

(3) 現状

政府は未だに、婚内子と婚外子の相続分の同等化につき、法案提出にも至らず、締約国の国内法整備義務を怠っている。

また、下級審ではこの規定及び適用の違憲性を認める判決がなされているが<sup>168</sup>、この規定を合憲であると判断した 1995 年の最高裁判所大法廷決定 (最大決平成 7 年 7 月 5 日民集 49 卷 7 号 1789 頁) が現在も維持されている。

なお、女性差別撤廃条約第 6 回審査も同趣旨の指摘をしている<sup>169</sup>。

2013 年 2 月には、関連する 2 件の審理が最高裁大法廷に回付されることとなり、国内の注目が高まっている。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

嫡出でない子とその母親に対する差別的規定を速やかに撤廃するための政府の活動予定を明示されたい。

2 国民年金法の国籍要件

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

**30. 委員会は、1982 年の国民年金法の国籍要件の撤廃が遡及しない上、20 歳から 60 歳の間に最低 25 年間年金制度に保険料を払い続けなければならないという要件のために、多くの外国人、主に 1952 年に日本国籍を失った韓国・朝鮮人が、事実上国民年金の受給資格から除かれてしまったことを、懸念をもって留意する。委員会は、国民年金法から国籍条項が撤廃された時に 20 歳以上であった、1962 年以前に出生した外国人の障害者が、同様に、障害年金の受給資格がないことについても、懸念をもって留意する。(第 2 条 1 及び第 26 条)**  
**締約国は、年金制度から外国人が差別的に除外されないために、国民年金法に**

---

<sup>167</sup> パラ 249, 250

<sup>168</sup> 静岡地裁浜松支部判決平成 24 年 11 月 9 日

<sup>169</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 18

**定められた年齢要件によって影響された外国人に対して、経過措置を講じるべきである。**

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

国民年金制度創設時に国籍要件を設けたことや、国籍要件撤廃時に経過措置を設けなかったという経過の中、一定年齢以上の在日外国人の高年齢者や障害者の中には年金受給権のない者もいるが、2009年2月の最高裁決定においても、政府側の主張が認められている。年金を受給できない外国人への対応については、保険料を拠出した者に給付を行うという社会保険方式の原則や、日本人にも無年金の者がいること等を踏まえて、検討すべき問題であると考えている<sup>170</sup>。

(3) 現状

日本政府は、前記のとおり第5回政府報告書審査において、自由権規約委員会から勧告を受けたが、それ以降も、このような経過措置を講じなかったことについては最高裁決定において憲法に違反するものではない旨の判断が示されているとし、何らの救済措置も講じていない。また、特定障害者に対する特定障害支給金の支給に関する法律附則第2条等においては、年金等の受給権を有していない在日外国人の障害者や高齢者に対する福祉的措置等について検討すべき旨が指摘されているが、日本政府は、現在に至るまで具体的な検討を開始していない。

このような状況に加えて、在日外国人無年金障がい者・高齢者の高齢化や、長引く不況などによる社会経済環境の悪化を受け、これらの者の多くが困窮した生活を行うことを余儀なくされている状況に鑑みれば、自由権規約第2条第1項及び第26条違反の状態は、現時点においてさらに著しくなっているものであり、速やかに経過措置などの救済措置を講じることが求められる。

また、経過措置などの救済措置との関係では、在日外国人に対する生活保護の適用についても問題がある。国民年金法に経過措置等の救済措置が定められていない関係で、無年金の在日外国人が受け得るものとして、生活保護制度が唯一の社会保障政策となるケースが多数生じることとなる。

在日外国人に対する生活保護問題については、第4回政府報告書で、日本政府は、「我が国の社会保障制度は、1981年に『難民の地位に関する条約』に加入したこともあり、我が国に適法に滞在する外国人については、基本的には内外人平等の原則に立って適用されることとしている。」と報告をした。これに対する審査において憲法第25条で質問が及ぶと、日本政府は、「わが国の社会保

---

170 パラ 254

障制度と憲法 25 条の関係について質問がありました。これは具体的には外国人に対する生活保護法の適用の問題だと思います。生活保護制度は、(中略)永住者、定住者等、日本人と同様の生活を送ることが認められている在外日本外国人につきましては生活保護制度を適用しているところでございます。」と答弁をしていた。

しかしながら、日本政府は、日本国内では生活保護については外国人には「適用」はされていないとしている。そして、外国人には生活保護の権利は認められず、審査請求で争うことも、訴訟で争うことも許されないとしている。それ故、生活保護が認められてしかるべき在日外国人に対して、生活保護申請が却下されたり、従前受けていた生活保護が廃止されたりしても、在日外国人は争うことができないとされている。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 日本政府は、特定障害者に対する特定障害支給金の支給に関する法律附則第 2 条等において検討すべきとされた福祉的措置等について、具体的にどのような検討を行っているか。
- 2) 日本政府は、自由権規約委員会による総括所見によって勧告された経過措置等の対応について、具体的にどのような検討を行っているか。
- 3) 第 4 回政府報告書審査で、在日外国人に対して生活保護が適用されると説明していながら、実際には、生活保護は適用されず、不服審査権も訴訟で争う権利も認められないとしているのはなぜか。今後、不服審査権や訴訟で争う権利を認めることは検討しているか。検討していないとすれば、その理由を説明されたい。

### 3 外国人の公務就任権

#### (1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

#### (2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

#### (3) 現状

- 1) 国家公務員法には、公務員になるためには日本国籍を要するとの規定が存在しない。しかしながら、政府は何ら法令の規定がなくても、「公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる」公務員となるためには日本国籍を必要とするという見解(いわゆる「当然の法理」)を 1953 年に公にし、これを維持している。

地方公務員については都道府県により地方公務員採用試験の受験資格を国籍の差別なく認めているところもあり、扱いは区々である。しかし、管理職選考試験については、別途日本国籍を条件としている例がある。

- 2) 1994年、東京都は、在日韓国人女性に対し、日本国籍を有しないことを理由に管理職選考試験の受験申込書の受取りを拒否した。最高裁判所は、2005年1月26日、上記の件について、原告の請求を認めない判決を下した。同判決は、国民主権原理に基づき、外国人が、住民の権利義務を形成するなどの公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは普通地方公共団体の重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする「公権力行使等地方公務員」に就任することは、日本の法体系で想定されていないとし、その上で、本件においてはいずれも、「公権力行使等地方公務員」に就任することのあることが当然の前提とされていたから、管理職選考を受験できないとしても合理的な理由に基づく区別であるとした。
- 3) 日本の公立小学校・中学校・高等学校における外国籍教員の採用の道は、多くの自治体において長く閉ざされていた。1991年1月10日の日韓地位協定に基づく日本政府と韓国政府の協議の結果、日本政府がその道を開くよう各都道府県に指導することを約束した。文部科学省は同年3月22日付文部省教育助成局長通知により、各都道府県に在日韓国人など日本国籍を有しない者について教員採用選考試験受験資格を認める通知をしたが、その身分は通常の日本人教員に適用される「教諭」ではなく、「任用期限の定めのない常勤講師」とされた。「講師」は、「学年主任」・「教務初任」と言った「主任」業務につくことができず、終身雇用は確保されるものの昇進の道が閉ざされている。
- 4) 民事及び家事の調停委員は市民の間の民事・家事紛争を解決するために、当事者の話し合いを仲介し、合意に至るように調整の役割を担うもので、弁護士たる調停委員については弁護士会の推薦に基づき、最高裁判所が任命することとされている。司法委員は簡易裁判所の訴訟手続において、和解を試みることにについて、裁判所の補助者として当事者の話し合いを調整する役割を担うもので、弁護士たる司法委員は弁護士会の推薦に基づき、地方裁判所が任命することとされている。

最高裁判所は、2003年10月に兵庫県弁護士会が日本国籍を有しない弁護士を家事調停委員に推薦し、これを神戸家庭裁判所が拒否したことを容認した。その後、2006年3月に仙台及び東京弁護士会が日本国籍を有しない弁護士を家事調停委員又は司法委員に推薦し、2007年に仙台、東京、大阪、兵庫

の4弁護士会が5人を調停委員として推薦し、その後も2012年に至るまでほとんど毎年弁護士会が推薦しているが、ことごとく採用が拒否されている事態に対しても、司法行政権を行使しないなど、これを容認する姿勢を維持している。

調停委員や司法委員について、国籍を理由に採用を認めないことは法律に定めのない事項を理由とするものであり、法治主義に反すると言わなければならない。特に、弁護士については、具体的な専門等が問題とされておらず、法律紛争の解決を専門とする者として当然に紛争解決に必要な専門知識を有する者と位置付けられており、まして国籍が問題となる余地はない。

なお、人種差別撤廃委員会は第3～6回政府報告書審査における総括所見で、外国籍調停委員を採用しないことについて懸念を表明し、採用に向けて検討するように勧告した<sup>171</sup>。

- 5) このように法令上の根拠もなく、当然の法理という広範な概念を制約概念とすることは合理的理由がない。特に、日本には、在日コリアン等のサンフランシスコ平和条約の発効に伴う通達によって日本国籍を失ったまま日本での生活を余儀なくされた旧植民地出身者及びその子孫などの特別永住者、定住外国人をはじめとする外国人が、日本社会の構成員として多数暮らしている。これらの者が日本の調停制度を利用する機会も多く、その中には、当該永住・定住外国人独自の文化的背景について知識を有する調停委員が調停に関与することが有益な事案も数多く存在する。同様に、外国人が司法委員が関与するような裁判事件の当事者になることも多い。また、外国籍教員を常勤講師のままでその昇進の道を閉ざしたり、公務員として採用されたものに管理職選考の受験資格を与えないことは、職業選択の自由、平等原則の観点からも、容認できないところであり、本規約違反は明らかである。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 外国籍調停委員について1974年1月から1988年3月までの間、大阪弁護士会所属の中華民国国籍の弁護士が民事調停委員に採用されていた先例があるにもかかわらず、2003年以降その採用を拒否している理由は何か。
- 2) 外国籍教員を「任用期限のない常勤講師」としてその昇進の道を閉ざしていることについて、今後日本教員と同じ教諭として扱うことを検討していく予定があるか。
- 3) 公務員として採用された者に管理職選考の受験資格を付与するよう検討す

---

<sup>171</sup> CERD/C/JPN/CO/3-6 パラ 15

る予定があるか。

#### 4 公人による性差別発言について

##### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

##### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

##### (3) 現状

- 1) わが国では、公的な立場にある者により、女性を蔑視し人権を無視する差別発言が繰り返されている。
- 2) 2001年11月、東京都知事は、女性週刊誌のインタビューに答えて、他人が言ったこととして「文明がもたらしたもっとも悪しき有害なものはババア」「女性が生殖能力を失っても生きているのは、無駄で罪です。」などと発言した<sup>172</sup>。

都知事の前記発言等に対し、女性たちが損害賠償請求訴訟を提起し、最高裁判所まで上告したが、いずれの裁判所からも、訴えの利益がないなどの理由で請求を棄却された。ただし、2005年2月24日付東京地裁判決は、判決理由において、知事の上記発言は、女性の存在価値を生殖能力の面だけに着目して評価しており、個人の尊重、法の下での平等について定めた憲法や、男女共同参画社会基本法、女子差別撤廃条約などの基本理念と相容れないと指摘した。

当連合会は、2003年12月25日、同知事に対して同知事の発言が女性を人格的に侮辱する発言であるとして、直ちに、発言の撤回と謝罪の措置を執ることなどを警告したが、知事はこれを無視した。

- 3) 女性差別撤廃条約に基づく第6回政府報告書審査の総括所見で、女性差別撤廃委員会は、「委員会は、公務員による性差別的な発言が頻繁に起きていること及び女性に対する言葉の暴力を防止し処罰する措置が講じられていないことに懸念を表明する」としている<sup>173</sup>。

政府は、直ちに公人の性差別発言を防止するための対策を取るべきである。

##### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 政府は、公務員による性差別発言について、具体的なデータを挙げられない。

<sup>172</sup> 「週刊女性」2001年11月6日号

<sup>173</sup> CEDAW/C/JPN/CO/6 パラ 29



2) 政府は、公務員の性差別発言を防止するため、公務員、政府高官などに対する教育・研修を行う予定があるか。

## 5 公営住宅法の改正と性的マイノリティー

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

29. 委員会は、レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダー（性転換）の雇用、住宅供給、社会保障、健康、教育、その他法により定められた分野（例えば公営住宅法第23条1項が婚姻又は婚姻関係にない異性のカップルのみを対象としているため、婚姻していない同性カップルが公営住宅を借りられない例や、配偶者暴力防止法が同性のパートナーによる暴力からの保護を排除している例にあるように）における差別に懸念を有する。（第2条1及び第26条）

**締約国は、規約第26条に関する委員会の解釈に則り、差別を禁止する事由に性的指向が含まれるように法律を改正することを検討し、未婚の異性の同棲カップルと同性の同棲カップルが平等に扱われることを確保すべきである。**

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

公営住宅法の改正に伴い、親族関係にない同性の同居を含め、同居親族による入居者資格の制限はなくなっている<sup>174</sup>。

### (3) 現状

公営住宅法の改正については、政府報告書のとおりである。

しかし、地方自治体は条例で、旧公営住宅法の入居資格制限とほぼ同様の規定をおいている。2008年の自由人権規約委員会の勧告を踏まえての法律改正であることを受けて、これらの条例も廃止すべきである。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

公営住宅の利用に関し、性的マイノリティーに不利益のある、その他の条例制定は、法律（地方主権一括法）の範囲内での条例制定権を逸脱したものと解釈されるか。

## 6 性的指向に基づく差別

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 29 を参照。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

---

<sup>174</sup> パラ 255

上述の公営住宅法改正を除き，DV 防止法による保護から同性のカップルが排除されていることに例証されているように，レズビアン，ゲイ，バイセクシュアル及び性同一性障がいの人々に対して，雇用，住居，社会保障，健康保険，教育及び法によって規制されたその他の領域における差別があることへの対処や，婚姻していない同居している異性のカップルに付与されている便益が，婚姻していない同居している同性のカップルに対しても同等に付与されることを確保することについての具体的な報告をしていない。

### (3) 現状

性的指向と性自認に基づく差別を積極的に推進する法律こそ存在しないが，性的指向と性自認に基づく差別や排除は禁止されていないため，性的指向と性自認に基づく差別が放置されている。また，教育の場で性的指向に対しての教育がないままいじめ等の対象となり，雇用の場でも性的指向等による差別に理解がなく，当事者が適応できず退職や解雇に追い込まれたり，医療機関等でも性的指向や性自認に対する理解が低いため，当事者のアクセスが阻害される等の差別により社会権等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有するものは，その性自認をより尊重した処遇がなされるべきである。

セクシュアルマイノリティの実態調査は困難であるが，「（日本）国内における同性愛・両性愛の男性の 65% が自殺を考えたことがあり，15% は自殺未遂経験があると，異性愛者と比べて過度に高い自殺のリスクがあること」が確認されており<sup>175</sup>，セクシュアルマイノリティが抱えてきた「生きづらさ」の実情を真正面からあぶりだしている。

なお，公営住宅法については前項を参照されたい。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

政府報告書記載の公営住宅法改正以外に，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執ることを具体的にどのように予定しているか。

---

<sup>175</sup> 日高庸晴氏（宝塚大学看護学部准教授）による

## 7 包括的な差別禁止法の制定

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

第5回政府報告書審査では、リストオブイシューズ26項において、合理的差別の基準について質問され、総括所見パラ6において、自由権規約委員会は、第4回政府報告書審査で出された勧告の多くが履行されていないことに懸念を表明し、第5回審査で採択した勧告の履行についても言及した。

なお、第4回政府報告書審査の総括所見において、平等条項の適否を判断するに際し、「委員会は、客観的な基準を欠き、規約第26条に抵触する、「合理的な差別」の概念の曖昧さに懸念を有する」とし、この点に関する政府の意見は、委員会が受け入れられないと判断した第3回政府報告書から同一であることを指摘した<sup>176</sup>。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

### (3) 現状

一般的かつ包括的な差別禁止法を制定する動きはない。

政府は、障害者権利条約の批准に向けて、各種努力をしている。

### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 一般的かつ包括的な差別禁止法を制定するための動きはあるか。
- 2) 差別の適否の判断を実体的に明確化する方策はあるか。
- 3) 差別を根絶するための機関を設立する動きはあるか。

## 8 国籍留保問題

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

記述なし。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

記述なし。

### (3) 現状

国籍法第12条は、出生により外国の国籍を取得した日本国民で国外で生まれたものは、出生後3か月以内に日本国籍を留保する意思を表示しなければ、出生時に遡って日本の国籍を失うとする。

本条項により国籍を失った者らは、本条項が、同人らと、意思表示により国

---

<sup>176</sup> CCPR/C/79/Add.102 パラ 11

籍を保持している者や出生後に認知を受けた非嫡出子で届出により国籍を取得した者との間で、国籍の有無という重大な区別がなされている点で法の下に平等に反し、その意に反し国籍を奪われない権利を侵害するとして、日本国籍を確認する訴訟を提起したが、東京地裁、東京高裁ともに原告らの訴えを認めなかった。この結果、日本人の子でありながら、上記期間を徒過してしまったために日本国籍を失ってしまった子どもが多く存在したままとなっている。これらの子どもは、20歳未満で日本に住所を有するときは届出により日本の国籍を再取得することができるが（国籍法第17条）、それ以外は帰化によるしか日本国籍を得ることができない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 国籍法第12条が設けられた1984年以降現在に至るまでに本規定により日本国籍を喪失した者の人数は、どの程度であると把握又は考えているか。
- 2) 国籍法第12条につき改正を検討しているか。

1 最近のアイヌ施策の現状

(1) 第 5 回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

32. 委員会は、締約国が正式にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を特別な権利と保護を付与される先住民族と公式に認めていないことに懸念を持って留意する。(第 27 条)

締約国は、国内法によってアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を先住民族として明確に認め、彼らの文化遺産及び伝統的生活様式を保護し、保存し、促進し、彼らの土地の権利を認めるべきである。締約国は、アイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の児童が彼らの言語で、あるいは彼らの言語及び文化について教育を受ける適切な機会を提供し、通常の教育課程にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の文化及び歴史を含めるべきである。

(2) 第 6 回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2008 年以来、文化振興関連施策に加え、さらに総合的かつ効果的なアイヌ政策の形成・推進に向けて、アイヌの人々の参画を得ながら、様々な取組を進めている。

2008 年 6 月、日本の国会は「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」を採択し、日本政府は、アイヌ民族を先住民族であると認識する旨の内閣官房長官談話を発表した。

2009 年 7 月には、有識者懇談会により今後のアイヌ政策の在り方についての提言が出され、これを受けて、2010 年 1 月から「アイヌ政策推進会議」(座長：内閣官房長官)を開催した。有識者懇談会提言の具体化に向け、特に、「民族強制の象徴となる空間」形成、各種施策の全国への拡大、国民理解の促進という 3 つのテーマ中心に作業部会を開催している<sup>177</sup>。

学校教育の中でも、例えば、中学校学習指導要領の社会科で、アイヌの人々が北方との交易をしていたことについて取り上げられている<sup>178</sup>。

アイヌ民族への土地に対する権利を認める特別な法的措置はないが、日本国民と等しく保障している<sup>179</sup>。

(3) 現状

1) 政府報告書にも書かれているとおり、2008 年 6 月、衆参両院において、「政

---

<sup>177</sup> パラ 256

<sup>178</sup> パラ 257

<sup>179</sup> パラ 258

府は、これを機に次の施策を早急に講ずるべきである。1. 政府は、『先住民族の権利に関する国際連合宣言』を踏まえ、アイヌの人々を日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族として認めること。2. 政府は、『先住民族の権利に関する国際連合宣言』が採択されたことを機に、同宣言における関連条項を参照しつつ、高いレベルで有識者の意見を聴きながら、これまでのアイヌ政策をさらに推進し、総合的な施策の確立に取り組むこと。」との「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」を採択した。

同決議を受けて、内閣官房長官談話では「また政府としても、アイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族であるとの認識の下に、『先住民族の権利に関する国際連合宣言』における関連条項を参照しつつ、これまでのアイヌ政策をさらに推進し、総合的な施策の確立に取り組む所存であります」と認めた<sup>180</sup>。

しかし、日本政府は一方で、第6回報告書においても、「先住民族」について国連宣言及び国内法に確立した定義がないと述べており<sup>181</sup>、アイヌ民族を正面から先住民族として認めているとは言い難い。むしろ、2008年の内閣官房長官談話を踏まえるならば、国内法に確立した定義がないこと自体が問題である。

- 2) アイヌの歴史、文化等については、2012年、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構（1997年、アイヌ文化振興法の施行を受け、同法に指定されたアイヌ研究や文化振興、理解促進などを行う唯一の財団として設立された。所管は国土交通省と文部科学省で、国と北海道の補助金で運営されている。）が、事業の一つとして毎年新年度の小学4年生と中学2年生向けに約15万部発行している副読本「アイヌ民族：歴史と現在」の記述の一部を、北海道議会での議員質問を契機に「修整」したことが社会問題となっている。

とりわけ、中学生用では、1869（明治2）年に日本政府が当時の呼称だった「蝦夷地」を北海道と改称、多くのアイヌ民族が住んでいた北海道を「一方的に日本の一部として本格的な統治と開拓に乗り出した」としていた記述から、「一方的に日本の一部として」の部分削除など、従来の記述の一部を削除したり表現を変えたりしている。

アイヌの歴史について、その先住性を教科書や副読本に正確に記述し、伝えていくことが学校教育の重要な役割であるところ、政府報告書の記載は、

<sup>180</sup> 「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」に関する内閣官房長官談話（2008年6月6日）

<sup>181</sup> パラ 261

アイヌ民族の歴史について副読本の記載問題で議論があったこと等について一切触れていない点で極めて不十分と言わざるを得ない。

- 3) 土地については、上述した 2008 年 6 月の衆参両院決議が引用する「先住民族の権利に関する国際連合宣言」において、土地や資源、領域に関する権利の承認（第 27 条）等が明示されているが、日本政府は、アイヌ民族に対し、先住民族の権利としての伝統的な土地・資源利用の権利を保障するまでに至っていない。政府報告書にある日本国民と「等しく保障されている」という記載には、過去の侵害、収奪に対する侵害の回復という観点が抜け落ちている。

日本政府は、あらためて、アイヌ民族の先住性をアイヌ文化振興法等の法文上明記すること、過去の経済的権利の侵害への適切な補償、先住民族の権利として伝統的な土地・資源利用の権利を保障すべきである。

#### (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 内閣官房長官談話では、「アイヌの人々が…先住民族であるとの認識」と明示されているが、第 6 回政府報告書には、先住民族に関する確立した定義がない、との記載部分がある。日本政府は、アイヌ民族が先住民族であることを認め、現在進めている施策の前提としているのか。

また、「アイヌの人々」という表現を今後「アイヌ民族」と明記した上で、民族としてのアイデンティティの回復について施策を進めることは検討しているのか。

- 2) 国内法において、先住民族に関する定義規定ないしアイヌ民族の先住性を明記する法文を策定することは検討しているか。現在検討中の内容等があれば明らかにされたい。
- 3) 財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構が、副読本「アイヌ民族：歴史と現在」の記述の一部を北海道議会での議員質問を契機に「修整」した問題について、日本政府としてどのように経過をとらえ、修正内容についてどのような見解を持っているか明らかにされたい。
- 4) 日本政府は、アイヌ民族に対し、先住民族の権利としての伝統的な土地・資源利用の権利を保障することについて、いつ頃、どのように検討ないし実現を図るつもりでいるか。

## 2 アイヌ文化振興関連施策

- (1) 第 5 回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）  
前掲パラ 32 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

1997年7月のアイヌ文化振興法施行以降、政府は施策の中心的な実施主体である財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構に対し、補助金を交付し、施策の充実に務めている<sup>182</sup>。

(3) 現状

上記1で触れた副読本をめぐる問題も含めて、アイヌの歴史や文化等を学校教育等の中でどのように伝えていくかが極めて重要な課題であるが、施策の充実がどのように実現しているかを検証する仕組みは明確ではない。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) アイヌの歴史や文化等を学校教育等の中でどのように伝えていくか、また、教育の場でどのように伝えられ、浸透しているかに関する検証等の方法について、現在実施ないし検討している内容を明らかにされたい。
- 2) それ以外の「アイヌ文化振興関連施策」として現在取り組んでいる課題、課題の現状と今後の展開について、補助金交付以外の内容を具体的に示されたい。

3 北海道アイヌ生活向上関連施策

(1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 32 を参照。

(2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

2006年に北海道庁が実施した「北海道アイヌ生活実態調査」によれば、なお、一般道民との格差は是正されたとはいえない状況にあるため、道庁は、2009年度から「アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策(第2次)」を実施しており...関係予算の充実に努めている。また、北海道において、経済的理由により高等学校等へ進学後修学が困難なアイヌの子弟を対象として、北海道が奨学金等の給与・貸与を行う場合、その経費の一部を補助している<sup>183</sup>。

(3) 現状

北海道大学アイヌ・先住民研究センターが2008年に実施した「北海道大学アイヌ民族生活実態調査」によっても、例えば、高等学校等進学奨励事業の支援を受けたことがある、あるいは現在受けている世帯は、調査回答の47.7%に及ぶ、あるいは、世帯全体の年収が「200万円以上300万円未満」が19.5%と回答の中で最も多い割合となっていた。また、父母の最終学歴が小学校、中学校

---

<sup>182</sup> パラ 259

<sup>183</sup> パラ 260



までで半数を占め、専門学校を含む高等教育機関への進学率が父親 2%強、母親 1%程度など、経済的及び社会的貧困が極めて根深い実情が明らかになっている<sup>184</sup>。

また、様々な事情から北海道外で生活しているアイヌ民族に対する修学費用等の援助等の支援も必要である。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 2006年に道庁が実施した実態調査後、関係予算の充実に努めている、とあるが、具体的にはどのような項目について、どのように関係予算を充実させて来ているか、具体的に明らかにされたい。
- 2) アイヌ民族に属する人たちが抱えている根深い経済的及び社会的貧困への取組として、現時点で実施ないし実施を検討している具体的な対応策を説明されたい。
- 3) 北海道外で生活しているアイヌ民族に対する修学費用の援助等の支援として、現状どのようなものがあるか、具体的に明らかにされたい。

---

<sup>184</sup> 北海道大学アイヌ民族生活実態調査（速報版）2009年5月29日

## 1 沖縄居住者，沖縄県出身者

自由権規約委員会は第5回審査の際の総括所見において，沖縄の問題を少数民族の問題としてとらえ，論じている。しかし，日本国内，とりわけ沖縄に暮らす人々の間においても，沖縄居住者に対する構造的な差別があることは共通の認識とされているが，これが少数民族に対する差別であるという幅広い合意が形成されているとは考えられない。しかしながら，沖縄には，米軍基地が沖縄に集中している問題と独自の文化的伝統を保持する上で，見過ごせない重要な課題があるので，以下にまとめて論ずることとする。

### 1 - 1 基地問題

#### (1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

#### (2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

#### (3) 現状

##### 1) 軍事基地の集中状況

日本には「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」の下で全国に多数の米軍基地が存在し，沖縄県には米軍専用施設の75%が集中している。そのため，飛行機発着時の騒音，飛行機やヘリコプターの墜落事故，環境破壊・汚染，生活被害，米兵及び米軍属による婦女暴行事件・交通事故，地域開発の阻害等様々な人権，社会問題が生じている。つまるところ沖縄居住者の平和的生存権が侵害されていると言っても過言ではない。

さらに日米同盟の強化・在日米軍の再編により，基地返還の条件（パッケージ）の名のもとに，普天間基地の代替施設としての新基地建設（名護市辺野古）が進められている。

また，沖縄本島北部の米軍北部訓練場内のヘリコプター着陸帯移設を条件として，同訓練場3987haを返還することを決定した。移設されるヘリコプター着陸帯の6か所を沖縄県東村高江地区周辺とし，工事が断行された。そして，当該工事に反対する地区住民らとの摩擦や衝突が断続的に生じている。

さらには，2012年10月，沖縄普天間基地に米海兵隊の垂直離着陸輸送機MV22オスプレイが配備され，市街地上空を含めた飛行訓練が繰り返し行われている。

## 2) 日米地位協定

駐留米軍及び米軍基地に関する問題を深刻化させている要因として、日米地位協定の問題がある。特に、日米地位協定が駐留米軍の違法行為に対し、我が国の刑事裁判権が実質的に及ばないという事態は、市民の生活と人権を保障する上で大きな障害となっている。

## 3) 条約機関による指摘等

人種差別撤廃委員会による第3～6回政府報告書に対する総括所見では、「委員会は、沖縄における軍事基地の不均衡な集中は、住民の経済的、社会的及び文化的権利の享受に否定的な影響があるという現代的形式の差別に関する特別報告者の分析を改めて表明する。」とされている<sup>185</sup>。

社会権規約委員会は、第2回政府報告書審査における総括所見で、「特に雇用、住宅、教育の分野において、部落民、沖縄人、アイヌ民族など日本社会の少数グループに対する法律上及び事実上の差別を禁止するために必要な措置を引き続きとっていくよう政府に勧告する」とした<sup>186</sup>。

また、2012年3月、人種差別撤廃委員会は、在沖縄米海兵隊普天間飛行場の辺野古移設計画が歴史的な琉球先住民差別に当たるおそれが強いとして、日本政府に対し、人権侵害問題の観点から計画の現状や地元住民の権利を守る具体策について説明を求める質問状を出した。質問状は、条約違反のおそれがある計画として、普天間飛行場の辺野古移設と、在沖縄米軍北部訓練場の一部返還に伴う東村高江のヘリコプター着陸帯建設を指摘し、人権侵害ではないのか、住民の訴えに日本政府としてどう対応しているのか、などを問いただした。

## (4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

- 1) 駐留米軍基地の集中とそれによる沖縄居住者の負担につき、日本政府の具体的な改善策を報告せよ。
- 2) 米軍兵等による事件・事故の防止につき、実効性ある具体的施策や改善策を報告せよ。

## 1 - 2 琉球・沖縄の歴史、文化等について

### (1) 第5回審査の総括所見 (CCPR/C/JPN/CO/5)

前掲パラ 32 を参照。

### (2) 第6回政府報告書 (CCPR/C/JPN/6) 要旨

<sup>185</sup> CERD/C/JAP3-6 パラ 21

<sup>186</sup> E/C.12/1/Add.67 パラ 40

中学校学習指導要領の社会科で、江戸時代の鎖国下の対外関係に関する学習の際に、日本と中国とのかかわりにおいて琉球が果たした役割について取り上げられていると述べている<sup>187</sup>。

(3) 現状

- 1) 沖縄では15世紀に統一王朝が成立し、日本とは異なる独自の文化を形成してきた。1871年、日本政府により琉球王朝が廃止され、日本政府の統治下に入った。1890年頃から、沖縄各地の礼拝所が国家神道の元に統合されるなどの特殊な歴史を有している。
- 2) 人種差別撤廃条約に基づく第3～6回日本政府報告書に対する総括所見では、「ユネスコは沖縄の固有の民族性、歴史、文化、伝統並びにいくつかの琉球語を認めている（2009年）ことを強調するとともに、委員会は、沖縄の特色に妥当な認識を示そうとする締約国の姿勢を遺憾に思い、沖縄の人々が被る持続的な差別について懸念を表明する」とし<sup>188</sup>、また、「委員会は、締約国がマイノリティーの文化や歴史をよりよく反映するために既存の教科書を改訂することやマイノリティーが話す言語で書かれたものを含む歴史や文化に関する書籍及びその他の出版物を奨励することを勧告する。特に、義務教育において、アイヌや琉球の言語教育及びこれらの言語による教育を支援することを慫慂する」とした<sup>189</sup>。

(4) List of Issues に盛り込むべき質問事項案

沖縄居住者に対する公教育における琉球の言語教育について、今後、検討する予定はあるか。

2 東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故

(1) 第5回審査の総括所見（CCPR/C/JPN/CO/5）

記述なし。

(2) 第6回政府報告書（CCPR/C/JPN/6）要旨

記述なし。

(3) 現状

1) 当連合会が取りまとめた報告書

当連合会が社会権規約委員会に提出した報告書に、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故に関するこれまでの当連合会の意見が包括的にまとめ

---

<sup>187</sup> パラ 262

<sup>188</sup> CERD/C/JAP3-6 パラ 21

<sup>189</sup> CERD/C/JAP3-6 パラ 25

られている。また、当連合会が作成し、2012年11月に来日した国連人権理事會特別報告者アナンド・グローバー氏に提供した「原子力施設事故における人権原則試案」に、原子力施設事故の影響を受ける人々が、国際人権法のもとでどのような権利を享受し、政府はどのような措置を執る義務があるのかについて、人権の観点からまとめられている。

これらを引用し、この報告書に添付する。

## 2) 自由権の観点から見た問題点

### 表現の自由（情報公開）の観点から

この事故において、深刻なメルトダウンが発生していること、大量の放射性物質が環境中に拡散されようとしていること、それが風の向きにより特定の方角に影響を与える可能性があること（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）による）などが分かっていたのに、政府は影響を受ける市民、住民に正確な事実を知らせることなく、これを隠匿した。

このような政府の行為は、市民の重要な情報へのアクセスを保障する自由権規約第19条に反する。

### 低線量被ばくの危険性の過小評価

低線量被ばくの危険性については、正確なことは分かっていない。しかし、日本政府は事故直後の重要な時期に、100ミリシーベルト以下の放射線被ばくには健康影響は認められないという誤った情報を広範に広めた。その後もこのような広報が誤っていることを認めたものの、正確な情報を広める努力を十分に行っていない。

このような日本政府の姿勢は、規約第6条の定める生命に対する権利を脅かすものである。

### 避難者と滞在者の取扱いにおける平等原則違反

日本政府は事故の影響を大きくしないため、低線量地域からの避難を食い止めるための政策を採用してきた。福島県民に対しては健康管理調査が実施されているが、これも甲状腺に対象が限定され、「不安の解消」がその目的とされている。

2012年6月に超党派の議員立法として成立した、東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（以下「原発事故子ども被災者支援法」という）は、低線量被ばくの危険性については、正確なことはわかっていないことを確認した上で、避難者と滞在者、帰還者の自己

決定を尊重しつつ、必要な支援を等しく行うことを定めている。この立法は「国内強制移動に関する指導原則」に適合する正しい立法であるが、政府の施策はこの立法の精神に正確に適合しているとは言い難く、低線量地域からの避難を食い止めるための政策が優先されている。

このような現状は法に基づく平等取扱いを保障する規約第 26 条に反するものと言わざるを得ない。

(4) List of issues に盛り込むべき質問事項

- 1) 政府はメルトダウンや放射性物質の拡散について十分な情報が市民に公開されなかったことを公式に認め、市民に謝罪するべきではないか。
- 2) 100 ミリシーベルト以下の放射線被ばくには健康影響は認められないという誤った情報を市民に広めたことについても、政府は公式に認め、市民に謝罪するべきではないか。
- 3) 「原発事故子ども被災者支援法」を完全に実施するために政府はどのような基本方針を定め、施策をとるつもりか。

以上

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～<sup>55</sup>

## 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

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561Km<sup>2</sup>が浸水した。

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,炉心溶融が始まり,その後,燃料の大部分が溶融して压力容器底部に落下し,压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,炉心溶融が

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、溶融して压力容器底部に落下し、さらにその後压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压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。压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。

1号機ないし3号機の原子炉への注水がされたが、压力容器・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1100km<sup>2</sup>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されていない場所でも、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

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。

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金の給付を行うべきである。

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。

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。

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。

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

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。

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。

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。

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。

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

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。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。

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。

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

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。

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、被災の影響を受けやす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。

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。

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

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。

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

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<sup>56</sup>、地域サービスを向上させるべき<sup>57</sup>、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。

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。

「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。

「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<sup>58</sup>。

情報の透明性、安全性

「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。

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。

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对外説明をしっかりと行うよう指導したいと考えている。」

#### 準備計画

「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。

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。

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。」

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

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。

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。

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。

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

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。

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。

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。

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。



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。

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

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。

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。

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。

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

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。

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。

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。

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。

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1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

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。

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。

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。

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。

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

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。

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。

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

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。<sup>59</sup>

### (2) 理由

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。

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ゅ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

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。

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。

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。

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 10 cm 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。

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。

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。

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。

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

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。

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。

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。

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問

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。

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。

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<sup>60</sup>

#### 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、 $1.3\text{ mSv}$ （年間 $5.2\text{ mSv}$ を超える毎時 $0.6\text{ mSv}$ ）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 $1\text{ mSv}$ 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。

#### 損害賠償の手続

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

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。

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、 $1.3\text{ mSv}$ （年間 $5.2\text{ mSv}$ を超える毎時 $0.6\text{ mSv}$ ）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 $1\text{ mSv}$ 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。

#### 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

さらなる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

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<sup>61</sup>

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。

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

日本政府の I A E A に対する報告書<sup>62</sup>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。

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。

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圏内であつた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

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。

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。

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。

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働は許すべきではない。

### (2) 理由

福島第一原発事故により、原子力施設に関する従来から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。

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<sup>63</sup>、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<sup>64</sup>。

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、「政府内の推進組織からの独立性、事業者からの独立性、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。

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。

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。

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

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。

既設の原子力発電所のうち、福島第一及び第二原子力発電所、敷地付近で大地震が発生することが予見されるもの、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。

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。

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

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。

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。

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

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

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。

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。

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。

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。



## 原子力施設事故における人権原則試案

2012年（平成24年）11月15日

日本弁護士連合会

## はじめに

2011年3月11日に東日本に発生した大地震及びそれに引き続く津波は、東北地方の太平洋沿岸部を中心に、住民の生命・身体、財産そして生活に多くの被害をもたらした。そして、その災害が引き金となって発生した福島第一原子力発電所での複数の事故は、周囲における生活の継続を不可能にただけではなく、福島県東部を中心に広範な地域と人々に放射能という目に見えない災禍と恐怖をもたらし続けている。

自然災害や戦争の惨禍を受ける人々について、国際人権法は、被災者や強制移動を受けた人々の保護に関する各種の原則やガイドラインを持っている。東日本大震災の事態に対しても、そうした原則やガイドラインが日本国内で紹介され、大量の被災者保護の施策の中で見すごされがちな傷つきやすい人々の保護の必要性など、重要な指針を提供してきた。

他方で、原子力施設における事故、とりわけ福島第一原子力発電所事故のような大規模な事故については、放射線量の測定や管理に関する技術的な指針、あるいは損害の賠償や負担に関する国際条約などは存在する。しかし、原子力施設事故の影響を受ける被災者、作業員あるいは直接間接の影響を受けるより広範な人々が、国際人権法のもとでどのような権利を享受し、日本を含むあらゆる国の政府はどのような措置をとる義務があるのかについて、人権の観点からまとめられた文書は存在しないように思われる。

そこで当連合会は、国際人権法の中で承認されてきた諸権利、そして福島第一原子力発電所事故後に実際に発生した人権をめぐる問題を通じて、すべての政策や措置が依拠すべき人権原則を確認する作業が必要であると考えた次第である。

人権原則という性格から、以下で議論される諸原則は、詳細な政策や措置に立ち入ることを避け、あくまでそれらの基礎となるものを検討している。また、原子力施設については、そもそもその存在、必要性及び危険性について多くの議論があることはいうまでもないが、この作業の目的に照らしてそうした点にはあえて踏み込んでいない（なお、当連合会では、2011年7月15日付けで「原子力発電と核燃料サイクルからの撤退を求める意見書」をとりまとめている。）。放射線量の測

定や管理に関する技術的な指針，あるいは損害賠償や民事・刑事の責任追及のあり方についても同様である。

最後に，ここで提示する人権原則は，もちろんそれに尽きるものではなく，寄せられる意見とさらなる研究を通じて豊富化していく予定である。

## 原子力施設事故における人権原則試案

### 第1 生命・健康に対する権利

#### 1 人権原則

(1) 中央政府及び地方政府（以下、両者をあわせて「政府」と表現する。）は、原子力施設事故による放出物や廃棄物から住民の生命・身体を保護する義務を負う。

(2) 前項の義務を達成するため、政府は、以下の措置をとらなければならない。いずれの措置についても、特に脆弱な人々（高齢者、障がい者、外国人、妊産婦、乳幼児、子ども等）への配慮を要する。

放射線被ばく、内部被ばくの身体的機能等への影響に関する正確な情報に基づく、基準（公衆一般、関連労働者、廃棄物、農林水産物、食品等を含む。）の設定並びに適時の検証及び見直し

適切な除染と廃棄物への対応

詳細な放射能汚染地図の作成

放射線量の緻密かつ網羅的な調査と継続的なモニタリング管理の実施

放射線防護に必要な研究体制の確立

十分な健康管理調査の全面的かつ継続的な実施

食品検査体制の拡充及び全面的な食品検査の実施

避難措置、避難者の保護

避難の要否・避難先に関する自己決定権（選択権）を尊重する実効的措置及び適切な保護（選択を理由とする不利益取扱いの禁止）

被ばく労働に従事した作業員に対する適切な健康管理調査の実施

(3) 第1項の義務を達成するため、政府は、放射性物質からの防護について、苦情を受け付け、事例を調査し、また必要な是正措置をとるための機関を設置しなければならない。

#### 2 解説

(1) 関連する国際人権法及び国際文書

生命に対する権利

生命に対する権利は、もっとも根源的な権利であり、国際人権法も、それが権利であること、国家にはその実現の義務があることを明言している。

世界人権宣言は、生命に対する権利を規定し（第3条）、あわせて、国内において自由に移転及び居住する権利（第13条）や憲法又は法律上の

基本的権利の侵害について裁判所の効果的な救済を受ける権利（第8条）を定めている。

自由権規約第6条第1項は、「すべての人間は、生命に対する固有の権利を有する。この権利は、法律によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われない」と規定し、同第2条は、締約国に対し、これら権利の尊重・確保、立法措置等必要な行動、救済措置等の義務を課している。

#### 健康に対する権利

健康に対する権利は、生命に対する権利と並んで重要な権利であり、国際人権法の基本的な原則である。すべての人は、「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」（社会権規約第12条第1項）を有している。

この権利の完全な実現を達成するために、社会権規約第12条第2項は、締約国の義務を定めている。このうち、「環境衛生及び産業衛生のあらゆる状態の改善」に必要な措置（社会権規約第12条第2項（b））は、「人々が放射能及び化学有害物質のような有害物質...にさらされることの防止及び削減」を含むことが、社会権規約委員会の発表した一般的意見14の中で明らかにされている。

健康に対する権利は、保健施設、物資及びサービスへアクセスする権利の確保、栄養的に十分かつ安全な最低限の不可欠な食糧へのアクセスの確保等を本質的要素とするから、国家は、このような権利の実現のために必要な措置をとることが求められる。

子どもは、特別の保護及び援助を受ける権利を有している（世界人権宣言第25条第2項、社会権規約第10条第3項）と同時に、到達可能な最高水準の健康を享受する権利を有している（子どもの権利条約第24条）。

したがって、国家は、到達可能な最高水準の健康を子どもが享受できるよう、特別な配慮をしなければならない。

また、障がい者についても、障害者権利条約において、生命に対する権利（第10条）、個人が健全であることの保護（第17条）が規定されており、国は、危険な状況及び人道上の緊急事態において、障がい者の保護及び安全を確保するためのすべての必要な措置をとらなければならない（第11条）。

なお、健康に対する権利実現のために必要な措置をとるには科学的に不確実であっても対策を講ずるべきという予防原則（リオ宣言第15原則）の考え方は、考慮されるべきである。乳幼児、子どもについては、放射線

に対する感受性が高いため、予防原則に立った措置を講ずることが特に求められる。

#### 原子力施設事故等及び放射能からの保護についての国際文書

国際原子力機関（IAEA）の安全基準は、福島第一原子力発電所事故をふまえて検証のうえ広範囲な改訂が必要と思われるが、人及び環境を電離放射線の有害な影響から防護することを基本目的に、「（原則2：政府の役割）独立した規制機関を含む安全のための効果的な法令上及び行政上の枠組みが定められ、維持されなければならない」こと等を定めている。

国際放射線防護委員会（ICRP）は、民間組織であるが、その勧告は世界各国の放射能からの保護に関する法令の基礎となっている。同委員会勧告第111号「原子力事故…後における長期汚染防止地域に居住する人々の防護に対する委員会勧告の適用」は、放射線被ばく防護のための技術的な方策についての文書であり、法的権利や義務・責任に言及したものではなく、人権規範等による根拠付けや言及はないものの、生活条件や政策形成への住民の関与、情報共有等について重要な指摘があり、法的検討への足がかりは存在する。例えば、汚染地域での居住を認める場合は、放射線の潜在的な健康影響に対する防護と生活や生産手段を含む持続可能な生活条件を人々に提供しなければならないこと（総括(d)）や内部被ばく防護や現地生産物の存続のために食品管理が極めて重要であること(bb)、参考レベル以下の被ばくについてもさらなる防護措置の必要性を検証すること(n)、当局の実施すべき防護方策の優先事項が個人被ばくを合理的に達成可能な限り低減することにあること(t)等である。

「国内強制移動に関する指導原則」は、国連人権委員会に特別報告者が提出したものであり（1998年2月11日、フランシス・M・デン氏）、人災の影響によって避難を強いられたものを対象に含んでおり、国内の他の場所に安全を求める権利、家族生活の尊重、脆弱な人々への配慮等、基本的な原則を総合的に指摘している（GPID日本語訳作成委員会（代表・墓田桂）による和訳がある）。

Inter Agency Standing Committee（IASC）は、国連関連機関間の連絡調整組織で、「自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン」（2011年1月）を公表している。同文書は、自然災害を対象としているが、人命保護、食料、健康、住居等の保護について、非差別原則も含め重要な指摘をしている（特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウによる和訳がある）。IASCは、2010年4月に「国内避難民の持続的解

決に関する I A S C 枠組み」も発表している。

これら国際文書をみるに、既に重要な基本的指摘がなされているものの、1986年のチェルノブイリ事故等の教訓が十分に活かされているとはいえず、とくに人権の観点からのさらなる詳細な検討が求められる。

## (2) 福島第一原子力発電所事故において発生した問題

福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）において、地震及び津波による原子力発電所（以下「原発」という。）の一連の損壊・爆発により、大量の放射性物質が放出されており、広範囲の地域で健康上の影響が懸念される状態が長年にわたって続く見込みとなっている。

例えば、東日本大震災後の半年で、大気中に放出されたセシウム137（半減期30年）は0.6ないし1.2京ベクレルとなっており、海洋上を含むと、3.5京ベクレルで、チェルノブイリ事故の8.5京ベクレルの3分の1前後に至っている。放射性物質の流出はいまだに続いている。

原発から放出された放射性物質のために、広範囲の避難区域が指定され、また、その区域外においても、公衆の被ばく線量限度を遙かに超えるような高い放射線量が検出されており、生命・健康上の懸念は払拭されていない。特に、子どもは放射線による影響を大人よりも受けやすく、将来にわたる健康影響がより一層懸念されている。また、原発内及びその周辺で、事故処理のために多数の関係者が稼働している。

しかし、被ばくの許容基準や、避難の要否、除染、廃棄物対策等をめぐって、政府の決定・対策は、しばしば遅延・変遷し、確立していない。被爆の許容基準については、科学的知見が必ずしも確立しておらず、また、生命・健康への影響は個人差もあると思われ、広範囲の住民が、避難の要否・程度について不安を持ち続けている。また、空間放射線量の測定は、限られた場所でしか実施されておらず、測定結果の公表も十分ではない。土壤の汚染状況についても同様である。政府による除染が始まったが、除染による環境浄化には本質的な限界があり、放射性廃棄物の保管・廃棄について十分な対策がなされているとはいいがたい。

高齢者、障がい者については、福島第一原発事故に伴う停電、介助者の避難により、人工呼吸器、人工透析機器等の機器の不作動、医療的ケアや食事、排泄、体位交換等の介助の欠如が多く生じ、生命権、健康権が侵害された。

また、情報アクセスや避難行動に関する合理的配慮の欠如のため、聴覚障がい者に避難情報が届かず、何日も取り残された事例、高齢者、障がい者が寝たきりで移動ができなかった事例、視覚障がい者、発達障がい者が避難所

の慣れない生活を恐れ避難できなかった事例等、避難を希望しても実行が不可能となり避難を諦めたケース又は避難の実行に困難が伴い、結果として避難行動が遅れたケースが多数存在した。

さらに、避難した場合であっても、避難生活により、健康状態、障がいが悪化した事例、避難所等のバリアフリー化がなされていないことにより、食事、排泄等基本的な生活に苦労したため、避難生活の継続を断念した事例が多数存在した。

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ているが、労働者に対する健康管理（被ばく線量管理を含む）・健康調査は極めて不十分なものとどまっている。すなわち、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100ミリシーベルトから年間250ミリシーベルトにまで引き上げた（同年12月16日、100ミリシーベルトに引き下げ）。しかし、2011年7月には、引き上げられた被ばく線量限度250ミリシーベルトを超えて被ばくした労働者が6名も確認された。また、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いる。

### (3) 人権原則の必要性

これら決定・対策の遅延・変遷、未確立を防ぎ、またこれらに伴う住民の不安・懸念を低減するためには、諸政策の基本に生命・健康権をおくという人権原則が確立されることが必要である。

また、住民は、事故前の居住地に留まるか避難するか、避難するとしてその避難先をどこに定めるかを、それぞれ自らの意思で選択する権利を有する。政府はその選択を尊重しなければならず、被害者はかかる選択をしたことにより、いかなる政治的・経済的及び社会的不利益も受けることがあってはならない。そのためにも、人権原則を確立する必要がある。

## 第2 十分な生活条件に対する権利

### 1 人権原則

- (1) 政府は、原子力施設事故がもたらした放射線による健康影響に配慮し、十分な生活条件を住民に提供する義務を負う。
- (2) 前項の義務を達成するため、政府は、以下の措置をとらなければならない。いずれの措置についても、特に脆弱な人々（高齢者、障がい者、外国人、妊産婦、乳幼児、子ども等）についての特別な配慮を要する。

生活基盤，農漁業を含む事業活動及び雇用の基盤，地域コミュニティの基盤の再生

避難者の避難先での住居や就労機会の継続的な提供

十分な健康管理調査の全面的かつ継続的な実施

食品検査体制の拡充及び全面的な食品検査の実施

適切な保養プログラムの実施や家族結合権を保障する措置

高齢者・障がい者に対するバリアフリー，福祉，医療サービスの提供

- (3) 第1項の義務を達成するため，政府は，持続可能な生活条件の提供について，苦情を受け付け，事例を調査し，また必要な是正措置をとるための機関を設置しなければならない。

## 2 解説

### (1) 関連する国際人権法及び国際文書

十分な生活条件に対する権利

すべての人は，衣食住，医療及び必要な社会的施設等により，自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利（世界人権宣言第25条第1項，社会権規約第11条第1項）を有している。それだけではなく，すべての人は，自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的，社会的及び文化的権利を実現する権利（世界人権宣言第23条第1項，社会権規約第15条第1項）を有する。

したがって，国家は，国際人権法上，衣食住や医療などが充足されるのはもちろんのこと，教育及び文化的活動の継続のために，必要な援助をすることも求められているといえる。

また，前述の通り，子どもは，特別の保護及び援助を受ける権利を有している（世界人権宣言第25条第2項，社会権規約第10条第3項）と同時に，到達可能な最高水準の健康を享受する権利を有している（子どもの権利条約第24条）のだから，子どもについては特別な配慮が必要となる。

さらに，家族が同じ場所で暮らすという家族結合権を，国際人権法は認めている（自由権規約第17条，第23条。子どもの権利条約第9条）。持続可能な生活条件の確立のためには，家族が分断されないよう配慮しなければならない。

障がい者については，障害者権利条約第19条において，自立した生活及び地域社会に受け入れられることについて，同第25条が保健サービスについて，同第28条が，相当な生活水準及び社会的な保障について規定



しており、また、家族結合権につき、同条約第23条が規定しているところである。

#### 原子力施設事故等及び放射能からの保護についての国際文書

国際放射線防護委員会勧告第111号（ICRP Pub. 111）では、前記第1で述べた指摘の他にも、多くの重要な指摘がなされている。すなわち、当局の責任で放射線及び健康監視プログラムを実施すること(w)、当局が影響を受けた集団の定期的な全身放射能測定を確実に実施すべきであること(70)、人体被ばくレベル及び環境汚染レベルの評価・将来予測のための放射線モニタリングシステムの確立(74)といった指摘もなされている。これらの指摘は、放射線防護についての国家の取るべき措置を考える上でも、重要である。

#### (2) 福島第一原発事故により発生した問題

原発事故は、生活基盤の破壊、家族やコミュニティの崩壊をもたらした。すなわち、原発事故によって影響を受けた人々は、避難を余儀なくされ、経済的にも、社会的にも苦しい生活を強いられている。また、同じ地域の住民でも別々の場所に避難することを余儀なくされているため、避難を強制された地域では社会の崩壊がもたらされている。さらに、政府からの避難指示等を受けていない地域では、避難するかしないかで家族内で意見が対立したため、又は、家族全員での避難ができなかったため、家族内が分断されたとの事例をはじめ、その他多くの家族やコミュニティの崩壊の事例が報告されている。

原発事故により住民が避難を余儀なくされた場合、住民は、就労機会の提供等を受けることがないため、賠償金を生活資金とせざるを得なくなっている。特に、政府からの避難指示等地域から自主的に避難した場合には、就労の機会だけでなく、住宅の提供について十分な期間の補償もないことから、経済的に苦しい生活を強いられている。

また、避難した先に知り合いがいないため、地域から孤立した生活を送り、誰にも避難の苦しみを打ち明けられずにいる住民もいる。

一方、政府によって避難を強制されなかった地域や、避難指示等が解除された地域では、原発事故前より住民の数が減少し、病院や学校、商店などのインフラ機能が低下している。また、地域の分断により、祭りなど地域を繋ぐ場が復活していないところも多い。

また、避難せずに原発事故前と同じ場所にとどまっている住民の間には、放射線に対する健康影響に対して不安を感じている。そういった住民にとっ

て、健康影響に対する懸念の払拭が重要となってくる。しかし、福島県が実施した健康管理調査は、原発事故以降の行動経過を調べ、被ばく線量の推定評価を行うという住民の記憶に基づいたものに過ぎず、十分な調査とは言いがたい。福島県以外の地域では、こういった健康管理調査すらなされていない。また、内部被ばく検査についても、一部の限られた対象者に対してしか実施されていない。食品の安全調査についても、明確な検査体制の基準はなく、サンプル調査の精度も荒い。

高齢者・障がい者においては、生存、生活に必要な福祉サービス、医療サービスを受けることができなくなった。避難生活で、状態が悪化したため、福祉サービスを受ける必要が増えたが、福祉サービス費の自己負担額の増加を懸念して、ヘルパーを頼めない、通所施設の職員が足りなくなることで、通所施設に毎日通うことができなくなった等の事例が多数存在した

### (3) 人権原則の必要性

避難した住民が避難先で継続的に生活を営むことができるよう、就労の機会の確保や住宅の確保、地域支援が必要となる。一方、避難していない住民にとっても、健康影響に対する不安を低減し、住民の生活基盤、コミュニティを再建させることが必要となる。そのために、1で述べたような人権原則が確立される必要がある。

## 第3 情報に対する権利

### 1 人権原則

- (1) 政府は、すべての者が原子力施設事故に関する情報にアクセスすることを妨げてはならない。
- (2) 政府は、原子力施設事故に関する情報が自由に流通するための基盤を整備しなければならない。
- (3) 政府は、原子力施設事故により、身体または生命に対する危険を被る可能性のある者、その家族、またはその所属地域社会に対し、この危険の有無または程度を適切に評価するための不可欠な情報、すなわち原子力施設施設から排出、漏洩及び散布された放射性物質及び放射線の種類、量、その拡散の現状並びに近未来の予測値及び予測地域について、迅速かつ継続的に、これを収集し、そのすべてのデータを提供するだけでなく、必要な場合には理解を助けるため要約または編集した上で提供しなければならない。
- (4) 前三項の義務を達成するため、政府は、以下の措置をとらなければならない。

情報の送り手（報道機関，NGO，個人等）の調査，研究，討論及び発表に対する不介入

情報の保管元が公的または私的な存在であるかを問わず，政府が原子力施設事故に関する情報を収集し集約し，一般市民の自己決定に必要な情報が流通過程から漏れ落ちることがないように確保すること

原子力施設事故の現状，産出物，廃棄物及び漏洩物の中の放射性物質及び放射線の種類，量，人体及び農林水産物への影響，放射性物質及び放射線の分布・拡散の地勢及び程度について，詳細かつ正確な情報を収集し，かつ，近未来の予測値及び予測地域を割り出すこと

前項の情報を収集するために必要な場合には，原子力発電所を設置，運営，管理及び監督する主体に対し，その主体が私企業であるか公的な団体であるかを問わず，直接かつ迅速に，必要なすべての情報を伝達するよう要求すること

前記 の情報について，迅速かつ継続的に，マスメディア及びウェブ上で公開すること

前記 の情報について，身体または生命に対する危険を被る可能性のある者，その家族，またはその所属地域社会に対し，迅速かつ継続的に提供すること

上記 及び の措置を講ずるにあたり，年齢，性別，国籍，使用言語，障がいにより情報を受領する程度に差別的な結果が生じないように，脆弱な立場にある者へ特別に配慮すること。特に，視覚障がい者に対しては，点字，音声による案内等，聴覚障がい者に対しては，手話，要約筆記等を用いる，知的障がい者に対しては平易な表現を用いる等の特別な配慮をすること  
個人情報保護の観点に留意しつつ，特別な配慮が必要な高齢者，障がい者などの脆弱な立場にある者の存在把握，安否確認のための情報を集約すること

- (5) 第1項から第3項の義務を達成するため，政府は，情報の流通について，苦情を受け付け，事例を調査し，また必要な施策立案及び是正措置を講ずるための機関を設置しなければならない（【未来への施策立案】と【過去の事例の救済】）。

## 2 解説

### (1) 関連する国際人権法及び国際文書

自由権規約第19条，欧州人権条約第10条，障害者権利条約第21条

自由権規約第19条第2項は、すべての者に「表現の自由」を保障し、この権利には、「あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」と規定する。

欧州人権条約第10条第1項は、すべての者は「表現の自由」についての権利を有し、この権利には、「公の機関による干渉を受けることなく」、「意見を持つ自由並びに情報及び考えを受け及び伝える自由を含む」と規定する。

いずれも消極的な権利、すなわち「公権力からの自由」としての性質を有すると一般には解釈されているもの、一定の範囲内で積極的な権利、すなわち「公権力による自由」としての情報開示請求の権利としての性質を有するのではないかと議論されている<sup>1</sup>。後者の文脈では、政府に情報の自由な流通を確保するための基盤を整備することを請求する権利が認められることに通じることになる。

なお、障害者権利条約第21条では、障がい者の「表現及び意見の自由並びに情報の利用」を定め、締約国が、「公的な活動において、手話、点字、補助的及び代替的な意思疎通並びに障害者が自ら選択する他のすべての利用可能な意思疎通の手段、形態及び様式を用いることを受け入れ、及び容易にすること」を含む措置をとることを求めている。

自由権規約第17条、欧州人権条約第8条、障害者権利条約第22条

自由権規約第17条は、「プライバシー、家族、住居」に対して「恣意的若しくは不法に干渉」されない権利を保障している。

欧州人権条約第8条は、「私的及び家族生活、住居」の尊重を受ける権利を保障している<sup>2</sup>。

いずれも消極的な権利としての性質とともに積極的な権利としての性質を有すると理解されている。<sup>3</sup>

障害者権利条約第22条では、障がい者のプライバシーの尊重を規定している。

欧州人権裁判所の判断

欧州人権裁判所は、G U E R R A 外とイタリアとの間の事件 (Case of

---

<sup>1</sup> CCPR Commentary 2nd Edition/Nowak(以下 Commentary),p447

<sup>2</sup> “Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.”

<sup>3</sup> Commentary, p379

GUERRA and others v. ITALY<sup>4</sup>) について、1998年2月19日付け判決の中で、被告イタリアは原告の私的及び家族生活の尊重を受ける権利を享受せしめるために必要な義務を遂行することを怠ったことを判示した。深刻な環境汚染すなわち化学肥料工場の爆発事故により周辺に撒散らされた化学物質によって、自ら及び家族の健康状態に悪い影響を受けるおそれのある周辺住民について、欧州人権条約第8条第1項に基づき、住民が私的及び家族生活に危険な影響を与えかねない情報に基づいて避難の是非を判断するための情報を国家が提供する義務を怠ったことは同条項に違反する旨摘示した<sup>5</sup>。

社会権規約委員会の第2回日本政府報告書審査の総括所見(2001年9月24日付け)

「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、全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」した(49項)。

## (2) 検討及び考察

### GUERRA 判決の意味

GUERRA 判決は、健康被害を及ぼす可能性のある環境汚染の物質に関する情報にアクセスする権利について、表現の自由(自由権規約第19条、欧州人権条約第10条)に基づく積極的な情報開示請求権というアプローチを認めるのではなく、権利享有主体である地域住民及びその家族の生命、身体及び健康の安全に直接かかわる情報であることから、私的及び家族生活について尊重を受ける権利(自由権規約第17条、欧州人権条約第8条)に基づく積極的な情報の提供を受ける権利というアプローチを採用したと評することができる。

### GUERRA 事件と原子力施設事故との異同

---

<sup>4</sup> 116/1996/735/932

<sup>5</sup> “The Court reiterates that severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely. In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilizers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at a town particularly exposed danger in the event of an accident at the factory.” “The Court holds, therefore, that the respondent State did not fulfill its obligation to secure the applicants’ rights to respect for their private and family life, in breach of Article 8 of the Convention.”

肥料工場の爆発により撒散らされた化学物質と原子力施設の融解事故による爆発により撒散らされた放射性物質及び放射線との相違，すなわち，（ア）広汎，莫大かつ長期の危険性が残存し，身体（遺伝子）及び農林水産物について安全な程度に自然消散するまでの時間軸が天文学的に長いこと，（イ）その無限の拡散性，（ウ）その情報の収集，管理，分析，解読のための高度の専門性，予算の嵩の差異に着目するならば，公的機関の積極的な介入の必要性，緊急性及び相当性は極めて高い。

そこで，第1に，政府による徹底的かつ長期間のきめ細やかな情報の収集，管理，分析，解読及び発表（全部＋要約）が要請される。

また，第2に，生命・身体に直接または緊急の危険が及ぶ域内に居る者または居た者への配慮が特に要請される。具体的には，（ア）身体・生命に危険を被る可能性のある者，その家族，またはその所属地域社会に対し，迅速かつ継続的に情報を提供すること，（イ）避難勧告を迅速に決定し周知させることが要請される。

政府の積極的な責務という性質

政府による積極的な責務という性質からみれば，情報流通過程に脆弱な立場で臨む者（"vulnerable people"）には特別の配慮が必要となる。

すなわち，年齢，性別，国籍，使用言語，障がいに応じて情報を受領する能力に差異があるとすれば，これをフォローする施策を講じ，差別的な結果を生じさせないよう最大限に配慮をしなければならない。

特に，音声情報を取得しにくい聴覚障がい者にとっては，原子力施設事故に伴う緊急避難行動において，情報へのアクセスができなければ，避難行動に遅れが生じ，生命，健康への重大な危険をもたらす。現に福島第一原発事故においても，危険を知らせるバドランプが点灯しなかったため事故に気付かず，何日も家に取り残されたという事例が存するのである。

それゆえ，聴覚障がい者にとって，障がいに配慮した情報アクセスの有無が死活問題となる。また，平易な情報を必要とする知的障がい者についても同様のことがいえる。したがって，政府は，これら障がい者のために合理的配慮を講じなければならない。

より広範囲な情報公開請求について

なお，政府の積極的な責務という性質からすれば，より広範囲な情報公開請求，すなわち市民が受動的ではなく能動的な立場で原子力情報を入力できるというルートも整備することも望ましく，今後検討すべき課題となる。

### (3) 是正機関

消極的な権利と積極的な権利の混在することから，過去の被害の救済または回復にとどまらず，新たな施策の立案及び提言という未来志向の活動が要望される。

### (4) 人権原則の必要性

いずれの国，地域に居住するかを問わず，すべての人類の不安・懸念を低減し，かつ，原子力施設事故により自己又はその家族の身体または生命に対する危険を被る可能性のある者において，自己決定の権利に沿って適切な対処方法を選択するためには，諸政策の根源として，国際人権法上確立されてきた法理に基づき，国際法及び国内法に適用可能な準則の一環として，情報へアクセスする権利という人権原則が確立されることが必要である。

## 第4 政策決定への参加の権利

### 1 人権原則

- (1) 原子力施設事故により避難をした者は，選挙権及び被選挙権を通じた政治への参与の権利を完全に行使する機会が与えられなければならない。
- (2) 政府は，原子力施設事故に起因するすべての政策決定及び実施の過程において，透明性及び男女共同参画を確保するように努めなければならない。
- (3) 原子力施設事故により影響を受けた者は，政府が実施する防護方策及び復興プログラムの策定及び実施において，直接または代表者を通じて，参加の機会を保障されなければならない。
- (4) すべての者は，すでに述べた情報アクセス権を通じて，原子力施設事故に起因するあらゆる政府の政策決定に関する意見の形成及び表現表明の機会が保障されなければならない。

### 2 解説

#### (1) 関連する国際人権法及び国際文書

自由権規約は，干渉されることなく意見を持つ権利と表現の自由（第19条）並びにいかなる差別も不合理な制限もなしに政治に参与する権利と選挙権及び被選挙権を保障している（第25条）。また，私生活，家族及び住居に対して恣意的若しくは不法に干渉を受けない権利（第17条）は，それらの権利が侵害されようとする場合に政府がその侵害を排除するために不可欠な情報を提供すべきことは情報アクセス権の項で詳しく述べたとおりであるが，そうした情報を用いた政策決定への参加をも要求しているものと考えら

れる。障害者権利条約では、表現の自由（第21条）とともに、障がい者に対して政治的権利を保障し、及び他の者と平等にこの権利を享受する機会を保障している（第29条）。そして、ICRPも、原子力施設事故により影響を受けた集団に対し、防護方策及び復興プログラムに関する、中央及び地方の政策決定過程に参加の機会を保障すべきことを指摘している（ICRP Pub. 111）。

## (2) 福島第一原発事故において発生した問題

福島第一原発事故直後の政府諸機関の対応や被害拡大を防止する対策において、「国民・国際社会への情報提供に関わる問題」をはじめ多くの問題点があったことは、すでに指摘され、議論されてきたところである（参照、東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「中間報告」2011年12月26日の「これまでの調査・検証から判明した問題点の考察と提言」）。

そして、今後の放射線管理や復興においても、十分な情報を前提に、原子力施設事故の影響を受ける人々はもちろん、広く市民が、政府の政策決定において参加の機会を与えられることが必要である。たとえば、福島第一原発事故後に、政府が、住民の年間被ばく線量上限を現行の年間1ミリシーベルトから年間1～20ミリシーベルトに緩和することがあり、その政策決定は、汚染地域に居住し続ける住民を想定して行われた。しかし放射能に汚染された地域に居住する住民は、被ばくを受け入れているわけではなく様々な事情からその地域から離れるわけにいかないためにその地域にとどまっていることを考えれば、そのような政策変更においては住民の意思が反映される必要があった（日弁連「放射線審議会基本部会の住民の年間被ばく線量上限改定審議に関する会長声明」2011年10月18日）。あるいは、原発事故の緊急の時期を過ぎた後、政府は周辺地域を被ばく放射線量に応じて新たに三つの区域に再編することを検討し始めたが、そうした区域再編は、損害賠償請求や政府による支援の内容、今後の生活設計など、様々な面において実質的な影響を生じることが予想される。そのため、各区域の設定に当たっては、地域コミュニティの復興を念頭に、地域社会の実情や住民の意見につき十分な考慮がなされるべきである（日弁連「東京電力福島第一原子力発電所事故における避難区域再編に対する会長声明」2011年12月26日）。その他にも、今後必要とされる除染、可能な住民の帰還その他の復興計画においても、男女共同参画に配慮した上で、住民の多様な意見が政策に反映される必要がある。



特に高齢者，障がい者についての情報アクセス，避難，福祉，医療サービスについての困難は上述の事例の通りであり，また，このような困難は生命，健康に直接に関わる重大なものであるため，政策の決定，実施にあたっては，高齢者，障がい者当事者が参加し，その経験及び意見が十分に反映されなければならない。

### (3) 人権原則の必要性

以上のような住民の多様な意見の反映においては，住民そして広く市民の政策決定への参与が，国際人権法上承認された人権であることが確認される必要がある。

## 第5 差別から保護を受ける権利

### 1 人権原則

(1) 政府は，原子力施設事故の周辺の住民に対する差別を予防し廃絶する義務を負う。また，政府は，原子力施設事故の影響が主張される産出物や事故処理の過程での廃棄物の取り扱いをめぐって，それらの産出物や廃棄物に関わる人々が正当な理由のない差別による不利益を被ることを予防し，是正する義務を負う。

(2) 前項の義務を達成するため，政府は，以下の情報を，教育及び啓発しなければならない。

放射線被ばくの伝染性の不存在，内部被ばくの身体的機能などへの影響に関する正確な情報と知識。

産出物や廃棄物の放射線量及びその影響に関する正確な情報と知識。

放射線による被ばくや汚染が，差別や偏見の理由とされてはならないこと。

(3) 第1項の義務を達成するため，政府は，差別に関して，苦情を受け付け，事例を調査し，また必要な是正措置をとるための機関を設置しなければならない。

### 2 解説

#### (1) 関連する国際人権法及び国際文書

すべての者が，法律の前に平等であり，政府によっていかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有することは，国際人権法のもとの基本原則である（世界人権宣言第7条，自由権規約第26条）。そして，自由権規約第26条のもとで，締約国は，「いかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護」を保障する義務を負っており，その義務のも

とで締約国は、「その実際の差別というものが、公共機関によってか、地域社会によってか、それとも、私的個人又は私的団体によって為されているのかということ」また「このような実際の差別は排除し、又は減少させるための法律上の禁止規定及び行政処置」についても自由権規約委員会に情報提供することが求められている。

さらに社会における私人間の差別については、人種、性別あるいは障がい理由とする差別について、政府はその差別の予防と廃絶のための措置をとることが義務づけられている（人種差別撤廃条約第2条、女性差別撤廃条約第2条、障害者権利条約第4条）。

なお、障がい者に対し合理的配慮の提供がなされないことは障がい者に対する差別にあたる。本意見書で指摘してきた多数の事例は、障がい者に対する諸権利の権利侵害のみならず、障がい者に対する差別でもあることを銘記すべきである。

このように国際人権法のもとで国家は、個人をいかなる差別からも保護すること、そして、差別が所定の事由に係わる場合には、その差別の予防と廃絶の措置をとること、が求められている。

## (2) 福島第一原発事故において発生した問題

福島第一原発事故の後、被ばくを避けるために避難した人々に対して、ホテルへの宿泊が拒否される、ガソリンの給油が拒否される、避難児童が避難先の小学校でいじめを受ける、「放射線がうつる」等といった根拠のないうわさや偏見が流布されるなどの差別的な事例が報道された。

こうした事態に対し、政府は、過剰反応であるとして指導を行う（2011年4月19日玄葉光一郎国家戦略担当相や枝野幸男官房長官の記者会見での発言）、法務省人権擁護局が緊急メッセージを発表する（2011年4月21日「放射線被ばくについての風評被害に関する緊急メッセージ」）などの対応をおこなった。その後も、各自治体において、これらの問題を人権侵害あるいは風評被害として、市民に理解と自制を求めるメッセージが発表されている。

しかしながら、弁護士会や各種市民団体の報告によると、原発事故の避難者並びに福島県出身者に対しては、さまざまな場での差別的対応や偏見に基づく対応がなされている（2011年5月30日福島県弁護士会「東京電力福島第一原子力発電所事故により避難している福島県民に対する偏見や差別、とりわけ県外に避難している子どもたちに対する偏見や差別をなくすよう十分な施策を求める会長声明」など）。

原発事故に伴う避難において、精神障がいがあり、情緒不安定になってしまったため、避難所で皆と一緒に寝ることができず、やむなく車の中で避難生活を行った事例があるが、これは障がい者に対する社会的排除であり差別に他ならない。

### (3) 人権原則の必要性

法務省によれば、東日本大震災の後、2011年12月末までの間に、同震災に関して491件の相談が寄せられ、そのうちの45件が「名誉、風評等に関するもの」であったという（法務省「東日本大震災に関する法務省の人権擁護機関の取組状況について」）。それらの中には、原発事故に起因する差別の事例が多数含まれていると考えられるが、それらは氷山の一角でしかない。また、法務省は、そのような相談に対して、ポスターの掲示や街頭啓発等を実施、学校長に対する適切な措置の要請などを行ったとする。しかしそれらの措置は、いずれも氷山の一角でしかない個別の事例限りの対応にとどまり、差別の深刻さとそれに取り組む政府の義務を前提とした、総合的な施策とはされていない。

このような事態は、原発事故の地域的影響がなお続いていること、市民の不安が福島県の産出物や廃棄物に対しても向けられていること、被ばくの身体的影響に関して市民の間に正確な知識が普及されていないことなどから考えれば、容易になくなるとは考えられない。それに対して、政府の対応は、あまりにも不十分なものである。よって、政府及び地方公共団体は、原子力施設事故に起因する差別や風評被害の問題を軽視することなく、上記の人権原則を実施するための措置をとるべきである。