

日本の人権の 現状と課題 ～「国際基準」を目指して



フェリス女学院大学 名誉教授
国連・国際関係
馬橋 憲男

はじめに

最近の人権問題で特に社会的インパクトが大きかったのに旧ジャニーズ事務所創設者の性加害と「戦後最大の人権侵害」といわれる旧優生保護法下での強制不妊手術がある。

両者に共通するのは被害者の多さである。前者は約1,000人、後者は約2万5,000人とも報じられている。いずれも被害者が声を上げにくいいため、実際にはもっと多いのではないかと推測される。

もうひとつの共通点は、これほど大規模かつ人間の尊厳を傷つける深刻な人権侵害にも拘わらず、国の全容解明と被害者救済への動きが鈍いことである。

ジャニーズ問題では、2023年に国連人権理事会のビジネス・人権作業部会が訪日調査し、被害者の早期救済を勧告した。優生問題では、1998年に国連の自由権規約委員会が、2016年に女性差別撤廃委員会、2022年に障害者権利委員会が、それぞれ実態調査、謝罪と補償を勧告している¹。

こうした人権問題については国際的な制度がある。だが、なぜか日本はその活用に消極的である。そこで、この国際的な制度と日本の対応について考える。

普遍的な人権は「国際協力」 で対応

人権は普遍的な権利である。国籍、民族、性別、性的指向など一切問わず、すべての人に保障される。

そのため、人権の促進と保護については、各国が独自にはなく、国際社会で協力して取り組む。この背景には、世界大戦で未曾有の人権侵害をもたらした

ことへの深い反省と教訓がある。

こうして、1945年に創設された国連の目的に、戦争を防止する平和と安全保障と並び、人権及び基本的自由の尊重が掲げられた。当初より人権委員会（現人権理事会）が設置され、さらには経済社会理事会NGO協議制度の下、一定の資格要件をみたすNGOは、政府と共に協議への参加を認められた。

このように、各国が国際協力を通して、また政府だけではなくNGOをまじえて取り組むのが人権問題の大きな特徴といえよう。

国際人権保障制度とは

そのために国連に構築されたのが国際人権保障制度である。

その主なものに国際人権条約、普遍的定期的審査（UPR）、それに特別手続きがある。

（1）国際人権条約

世界人権宣言に謳われた基本的人権をより確かなものにするために、国際人権条約が次々と制定された。市民的・政治的権利に関する国際規約（自由権規約）、人種差別撤廃条約、拷問禁止条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、障害者権利条約などである。

条約を批准すると、その規定を守る法的義務が生じる。ただし、加入したからといって国民の人権が守られる保障はない。そこで、導入されたのが「国家報告制度」である。

締約国は条約の遵守状況、勧告の履行、新たな課題をまとめた「締約国報告書」を各条約審査機関へ提出する。NGOも政府の履行状況を独自に評価し、勧告をまとめた報告書を提出する。こうした情報を総合

的に判断し、各条約機関は総括所見・勧告を出す。

この審査には締約国の選挙で選ばれた人権専門家が個人の資格であたる。委員は自国審査には参加しない。いずれも審査の中立公正を担保するためである。

また、主要な人権条約には「個人通報制度」(選択議定書)がある。人権侵害を受けた個人が国内で救済を受けられない場合、国連に救済を訴え出ることができる²。

(2) 普遍的定期的審査(UPR)

全国連加盟国を対象にあらゆる人権について5年ごとに審査を行う。一番の特徴は「ピア(仲間)審査」と呼ばれるように、審査を担当するのは各国政府代表である。

審査には、政府、「国家(内)人権機関」・NGO、国連機関から報告書が提出され、最終的に勧告が発せられる³。

ちなみに2023年の日本の第4回UPRでは、115カ国から300項目の勧告が出た。女性差別の解消(35カ国)、国家人権機関の設置(32カ国)、死刑制度の廃止(同)、LGBT・同性婚の合法化(20カ国)、個人通報制度の容認(18カ国)などである。

(3) 特別手続き

前述の訪日調査で知られるようになったビジネス・人権作業部会は、独立した人権の専門家からなる。

現在、46のテーマと14の国が対象である。テーマにはビジネス・人権のほか、障害者、女性、自由な意見と表明、性的少数者などの権利、気候変動が含まれ、国はベラルーシ、ロシア、ミャンマーなどである。

主な任務は、各国を訪問して特定の人権状況を調査・分析し、個人・団体から通報を受けた人権侵害につい

て調査し、その国に改善を促すことである⁴。

「国家(内)人権機関」とは

国には条約上の権利を国民に保障する責務が、他方、市民・NGOにはその権利を保障される権利がある。この両者の立場の相違もあり、国連審査では意見がくい違い、しばしば本来の「建設的対話」ではなく「対立」に発展する。

そこで第3のアクターとして考案されたのが国家人権機関(NHRI)である。1993年の国連総会で採択された「国家人権機関の地位に関する原則」(通称、パリ原則)に基づく。

この機関の特徴は、構成、財政、活動のすべてで「政府から独立」していることである。そのために、有識者、NGO、労働組合などで構成され、政府職員は除く。

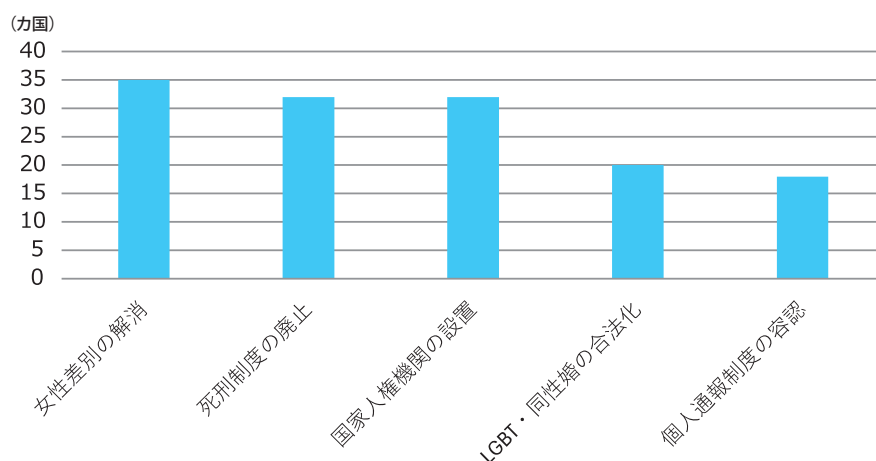
その任務は人権の促進と保護で、具体的には人権の広報・啓発、人権侵害への対応、人権教育・研修の実施、国への提案・勧告などあらゆる人権に及び、国の人権の最高機関といえよう⁵。



2024年5月、GANHRI年次総会に80カ国以上の国家人権機関が出席し、「ビジネスと人権：国家人権機関の役割と経験」と題する声明を採択(GANHRIウェブサイトより)

人権侵害については、いじめ、セクハラ・パワハラ

第4回UPRの主要な対日勧告



などの訴えを受理・調査し、必要なら国や自治体には是正を勧告する。旧ジャニーズ性加害問題や旧優生保護法の被害者の救済も、本来なら国家人権機関の役割である。

各国の国家人権機関で構成する国家人権機関世界連盟(GANHRI)は、国家人権機関が真に独立しているか定期的に審査を行う。その結果、「A」認定の判定を受けた機関(現在90機関)は、条約審査、UPR、それに人権理事会へ出席し、発言することが認められる。

<海外の事例>

◇オーストラリア、ニュージーランド、韓国などでは、国家人権機関の構成のジェンダーバランスに配慮している。例えば韓国の場合、委員11名中4名は女性と法律で決まっている。
◇スタッフについても、性別、障害者、先住民、少数者などに配慮している国もある⁶。

条約審査でも中枢的役割

国家人権機関は条約の審査でも中枢的な役割を担う。前述のように国とNGOの意見はしばしば異なるが、審査委員はその国へ出向いて調査ができない。その代わりにするのが国家人権機関である⁷。

審査過程における役割は、締約国報告書の「信憑性」を担保することである。報告書が事実と異なり、民意を反映していないと、審査の実効性ははなから望めない。そこで国連のガイドラインは、国家人権機関に各段階で次のような役割を定めている⁸。

<準備>

- ・政府に締約国報告書の作成時にNGOなど利害関係者と国民的対話を行い、合意形成を図るよう推奨する
- ・締約国報告書を政府の人権観や政策ではなく条約の規定に基づいて独自評価し、勧告案を国連審査へ提出する

<審査>

- ・オブザーバーとして国連審査へ参加
- ・審査委員と協議し、必要な情報を提供する

<審査後>

- ・審査結果をホームページで知らせる
- ・国会へ報告し、審議を促す
- ・政府に国連勧告の実施について再度国民的対話を働きかける
- ・政府による勧告の実施状況をフォローし、国連に報告する

<海外の事例>

◇デンマーク、ニュージーランドなどでは、締約国報告書の起草時に国家人権機関の主導で政府、NGO、産業界などによる国民的対話を複数の都市で開催する。

◇デンマーク、ドイツなどでは、国連の審査委員を招いて政府、NGO、産業界などとの意見交換を行う。

◇英国など多くの国で、政府による国連勧告の実施状況を国家人権機関のホームページでわかりやすく掲載する。

「国連勧告に法的拘束力がない」？

国連勧告が出るたびに、日本政府は「法的拘束力がない」と一蹴する。確かに国連の決議で法的拘束力を持つのは、国際社会の平和と安全に密接に関連する安全保障理事会だけである。違反すれば制裁が科される。

では、人権条約はどうか。条約とその運用規則の決定には、当然ながら日本も参加している。さらに条約を批准している以上は、それを守る責務が生じよう。

国連勧告には、審査委員の人権問題の専門家としての豊富な知識や、多くの国の審査を担当して得た貴重な知見を踏まえ、その国にとって最適なアドバイスが含まれる。それだけに「拘束力がない」と葬ってしまうには、もったいないし、国際協力の精神に反する。

「人権の番人」としての国会の役割

日本の場合、条約の審査過程で国会の姿が見えない。国会は人権に関する法律や政策を決め、人権条約の批准、国連勧告の実施について審議する重要な場である。このため、国連は国会を「人権の番人」(Guardian of Human Rights)と位置づけ、審査過程への参加を推奨している⁹。

最初の締約国報告書の起草段階で国会議員が参加する国も少なくない。そして、ひとたび国連勧告が出たら、その実施の是非をめぐって国会で審議する。

さらに国連審査へ国会議員が国の代表団の一員やオブザーバーとして参加する国が増えている。自国の人権政策が国際基準に照らしてどう評価されるか、どこに問題があるかを知り、政策づくりに活かすためである。

2022年の自由権規約と障害者権利条約の対日審査では、多くの重要な勧告が行われた。だが、報道で知る限り、国会で審議した形跡はない。これでは、せつ

かくの国連審査も意味がなく、人権の改善につながらない。

また、国連は、列国議会同盟(IPU)と協力し、各国に対し、国会に常設の「人権委員会」の設置を働きかけている。

人権研修が、その主な目的のひとつである。日本でも国会議員による差別や人権侵害の発言が珍しくない。学校で人権教育はほとんど実施されず、人権の基礎的知識が十分にないまま、国会議員になった途端に国の重要な人権政策の決定に携わるからであろう。

国際人権保障制度の仕組みや国会議員が市民の人権の促進・保護に果たすべき役割について理解を深めるためである。

<海外の事例>

◇韓国では、ジェンダー平等枠組み法で女性差別撤廃条約の定期審査に国連に提出する政府報告書は、事前に国会へ提出しなければならない。また、ジェンダー平等委員が政府による条約の履行状況をモニターする。

◇カナダの場合、上院の常設人権委員会が服役者の状況、サイバーによるいじめ、子どもの権利条約の国内法への影響など重要な問題について調査し、政府に勧告を行う。刑務所や難民収容施設の視察も行う。

◇英国の上下両院の議員で構成する合同人権委員会は、法案が国際基準に見合っているか審査する。人身売買、不当な拘留などについて調査し、刑務所を視察し、その結果を報告書として公表する。

アジアで進む「人権協力」

アジアにおける国際協力というと、日本では軍事的な安全保障や経済に限られがちだが、人権の分野でも積極的な地域協力が進められている。



2023年3月、APFが域内の国家人権機関スタッフを対象にモニタリング・評価・アカウンタビリティ研修を始めた(APFウェブサイトより)

国家人権機関の地域組織の「アジア太平洋国家人

権機関フォーラム」(APF)は1996年に設立され、日本と中国などを除く26カ国の国家人権機関で構成される¹⁰。

その主な活動は広報・啓発、人権研修である。なかでも、国連と協力して各国の国家人権機関のスタッフを対象に毎年、テーマを決めて研修を実施している。国連の専門家が人権条約の解釈・適用について説明し、各国で起きている人権問題への対応を話し合い、知見と経験を共有する。ウェブサイトには各国の最新の人権状況と取り組みが報告されている。

日本の課題

主要な人権をめぐる世界各国の順位が発表されている。日本は、2024年の世界経済フォーラム(WEF)の「グローバル・ジェンダーギャップ(男女格差)指数」が146カ国中118位、国境なき記者団の「報道の自由度」は180カ国・地域中70位といずれもG7では最下位である。前者は調査開始時の2008年の80位から大幅な下落を続けている¹¹。

このジェンダーギャップを押し下げる主因のひとつが、国会議員(衆議院)や企業の管理職に占める女性の割合が低いことである。国会議員については約10%である。このため、国連は一定の議席を女性に割り当てる「クオータ制」の導入を2009年から日本に勧告している。

大きな政治問題となりつつある選択的夫婦別姓についても、日本は2003年の女性差別撤廃条約の審査以来、毎回導入を勧告されている。同姓を採っているのは日本だけという。

このように条約に入っているだけでは国民に「国際基準」の人権は保障されない。国連勧告については、政府だけでなく、NGO、労働組合、自治体など、それに国民の代表である国会が適切に対処することが肝心である。

そのためにも、国民が国際人権保障制度を理解し、自らの権利について認識し、この制度の賢明な活用を通してエンパワーし、国の人権政策に声を反映させるには、どうしたらよいか。

(1) 国家人権機関の早期設置

国家人権機関の設置が急務である。国際人権保障制度の中核をなし、人権条約の審査・UPR、被害者の救済、人権教育、政府への勧告など重要な役割を担っているからである。

現在118カ国・地域で設置され、主な未設置国は日本、米国、中国である。

日本は1998年の自由権規約の審査以降、各条約の審査のたびに設置を勧告されている。2022年の自由権規約の審査では「緊急課題」とされた。

政府が設置を拒むのは、その絶対的要件である「政府から独立」が理由ではないか。法務省の人権擁護制度などがその役割を果たしていると説明するが、国際社会の理解は得られない。政府が自らの人権政策を中立公平に評価するのは難しい、というのが国際社会の認識である。実際に日本でも入管施設や刑務所などでの政府職員による人権侵害に厳正に対処できていないのが現状である。

人権侵害の救済でも、独立した国家人権機関なら、被害者はプライバシーが守られ、SNSでの二次被害を心配することなく、安心して相談できる。ジャーナリズム性加害や旧優生法の被害者の救済、それに最近再審で無罪判決が出た袴田事件も、もっと早くに解決されたであろう。

(2) 個人通報制度の容認

国家人権機関と共に、条約審査やUPRのたびに勧告を受けているのが、個人通報制度の容認である。被害者が国内の救済手続きを尽くしても救済されない場合、担当の条約機関に救済を申し立てする制度である。申し立てを妥当と判断した場合、国に改善を求める。

この選択議定書を批准しているのは、自由権規約が116カ国、女性差別撤廃条約115カ国、障害者権利条約106カ国である。自由権規約の議定書については、OECD諸国の多くが90年代には批准を終え、未批准なのは日本、米国、イスラエルなど5カ国にすぎない¹²。

日本はいずれをも批准していないため、被害者がこの国連の救済制度を活用する道は閉ざされている。

(3) 「国際基準」の人権教育の実施

人権条約や国連審査について、どれくらいの国民が知っているか。日本も締約している子どもの権利条約は、「子どもの意見の尊重」「子どもの最善の利益」などが特徴である。この条約の中身については、子どもだけではなく、教える側の教員の多くも知らないという¹³。

人権条約の名称は学校で習う。だが、肝心な自分たちのどの権利が保障され、具体的にどのケースが人権侵害にあたり、どこに救済を求めたらよいかは教えられない。そもそも、大学の教職課程で人権について学び、学校で教えられる教員がどのくらいいるか、はなはだ疑問だ。

日本では人権が「やさしさ」「思いやり」といった個人的な感情にすり替えられ、しかも道徳色が濃い。人権は普遍的なために、その教育の内容や方法についても、各国が独自の人権観ではなく、国連総会が2011年に採択した「人権教育及び研修に関する国連宣言」に基づいて取り組むことになっている。

この人権教育でも中心的な役割を担うのは、やはり国家人権機関である。多くの国で国際基準に見合った適切な教材を作成し、学校教育や社会教育を通して実施している¹⁴。

結びにかえて

—袴田裁判が問いかけるもの

原稿の締め切り直前に重大な人権ニュースが飛び込んできた。袴田裁判で国は控訴を断念し、巖さんの再審無罪が確定したのである。自由を勝ち取るまでに「58年」。この数字の重さがすべてを物語っている。確定死刑囚の再審無罪だけでも戦後5件目。日本の冤罪(えんざい)の歴史は、いまだに続いている。

死刑は究極的な「人権問題」である。国家による「殺人」ともいわれる。その冤罪も重大な人権侵害である。死刑は、かなり以前から廃止が世界の潮流である。約140カ国が死刑廃止かモラトリアム(執行停止)を選んでいる。日本は人権条約の審査のたびに廃止を勧告され、前述のようにUPRでも多くの国が日本に廃止を求めている。

それにも拘わらず、政府が死刑制度を存置する理由に挙げるのが「世論の支持」である。2020年の内閣府の世論調査によれば、「死刑もやむをえない」が80.8%、「廃止すべき」9%、「わからない」が10.2%である。

この調査は5年ごとに実施されるが、筆者は「設問」にかねてより疑問を感じている。かつて大学生を対象に意識調査をした¹⁵。死刑制度の賛否を尋ねると過半数が賛成だった。次に国際的な死刑廃止条約の存在、世界の趨勢とその賛否の理由、死刑に犯罪抑止上の十分な科学的根拠がないことなど伝え、学生間で話し合った。そこで2回目の調査をすると、反対が過半数へと逆転した。この調査の目的は、情報の有無がいかに結果を左右するか学習することだった。

世論調査には前述の国際情勢についての説明がない。これでは世論を正しく把握できず、死刑廃止の根拠たり得ない。

国の人権政策には、ときの政権・政府の意向が反映される。袴田裁判では、警察・検察に加え、一般に中立

公正と信じられている裁判所の判断に、改めて疑問の声が投げられた。

国連が日本に「政府から独立」の国家人権機関の設置を執拗に勧告するのも、この問題とも深く関連する。国家人権機関には「準司法的な権限」が認められ得る。裁判は時間と費用がかかるので、国家人権機関が被害者から申し立てを受けて調停する方法である。

死刑制度の廃止と国家人権機関の有無との関連を示す資料は見当たらない。だが、韓国の場合は国家人権機関による廃止勧告が今日のモラトリアムにつながった。

袴田さんは長期の拘留で精神をむしばまれている。国連の拷問禁止条約の2007年対日審査は、独居房の使用、取り調べなどに国際的な最低水準を適用するよう勧告している。

人権が国を問わず普遍的であるうえに、ますますグローバル化が進む今日、日本も国際社会の一員として国連勧告をはじめ国際社会の声や動向に耳を傾け、政策に積極的に活かすべきではないか。

- 1 以下、日本の人権条約の国連審査に関しては、外務省ウェブサイト (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken.html>) に掲載されている。
- 2 国連条約機関ウェブサイト (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies>) が各人権条約、各国の締約状況、国家報告制度、個人通報制度、NGO及び国家人権機関の参加、条約審査の成果などについて詳述している。
- 3 国連UPRのウェブサイト (<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-home>) に仕組み、NGO、NHRI及び国会議員の参加、各国の審査報告、成功事例 (Best Practices) などが掲載されている。
- 4 国連特別手続きウェブサイト (<https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>) で活動、成果、人選方法、歴史的推移など詳細に紹介。各手続きとも被害者から人権侵害の申し立てをメールで受理する。
- 5 国家人権機関については、拙稿「国家人権機関 (国内人権機関) とは 機能は? なぜ日本にない? 専門家が解説」朝日新聞SDGs ACTION! (<https://www.asahi.com/sdgs/article/15055296>) 及びG A N H R Iのウェブサイト (<http://www.ganhri.org>) を参照。
- 6 海外の事例については、国連文書 *Engagement of NHRIs with the UN Human Rights Treaty Bodies: An Overview of Procedures and Practices, May 2016* 及び各年の国連事務総長報告、*National institutions for the promotion and protection of human rights : Report of the Secretary-General* を参照。
- 7 紙幅の都合上、条約審査でのNGOの役割は省いたが不可欠な役割を担う。各条約での参加形態は、国連文書、*Participation of civil society/NHRIs in the States parties reporting procedure as of 25 July 2023* を参照せよ。
- 8 例えば女性差別撤廃委員会は2019年に採択した *Paper on the cooperation between CEDAW and National Human Rights Institutions* で政府が締約国報告書の起草時に国民的な対話を実施し、同報告書案の国家人権機関及び市民社会への事前開示を推奨している。
- 9 「国会と人権」に関しては、OHCHR・IPU, *Parliaments and Human Rights, 2023*。
- 10 アジア太平洋国家人権機関フォーラムウェブサイト (<http://www.asiapacificforum.net>)

- 11 WEFのウェブサイト (<https://www.weforum.org>)。
- 12 各条約及び選択議定書の最新批准状況は国連人権理事会の Status of Ratification Interactive Dashboard (<https://indicators.ohchr.org>) を参照のこと。
- 13 室橋祐貴『子ども若者抑圧社会・日本 社会を変える民主主義とは何か』光文社新書、2024年。
- 14 阿久澤麻理子「ジェンダー平等へ教育に何ができるか」『世界』、12月号、2021年12月
- 15 拙稿「『世論が・・・』が問われる日本の死刑制度～大学生の意識調査と国連勧告から考える～」『国際交流研究』、第17号、2015年3月