

## 新・世界の人権はいま

―普遍的定期審査の現場から―（その一）



研究センター理事長  
神戸大学名誉教授

坂元 茂樹

これまで所長として「世界の人権はいま―普遍的定期審査の現場から―」を連載していたが、新たに理事長の立場で執筆の依頼があったので、「新・世界の人権はいま―普遍的定期審査の現場から―」と題して連載を続けることになった。引き続きご愛読いただければ幸いである。

日本の普遍的定期審査（UPR）の場で、これまでご紹介した死刑や慰安婦の問題とともに、国際的な批判の対象になっているのが、被疑者を長期間勾留する結果につながる、いわゆる「代用監獄」の問題である。

日本の第二回UPRの事前質問の中で、英国から「被拘禁者の扱いに関する国際基準に適合するように代用監

獄制度を改善するのか」、またドイツから「警察署での取調べに関する警察内部規則が守られていることを政府はどうやって確かめるのか」、さらにチェコから「被拘禁者が弁護人の立会いの下で取調べが行われ及び弁護人との迅速かつ妨げられない交通権が保障されるためにはどのような措置がとられているのか」との質問がなされた。

これに対して、日本政府は、「日本では、留置施設における人権及び適切な処遇を担保する制度が設けられている。刑事司法手続の下では、的確な捜査の円滑かつ効率的な実施の観点から、警察の施設に被疑者を勾留することは重要な役割を果たしている。警察の留置施設は通常、被留置者の家族や弁護人が面会に訪れやすい場所にある。刑事収容施設法は、留置業務に従事する警察官は被留置者に係る犯罪の捜査に従事してはならないとする『捜査と留置の分離』の原則を明記している。弁護士を委員に含む、警察から独立性を有する委員会が留置施設を視察する。被勾留者は警察を管理する都道府県公安委員会に対して不服申立てをすることもできること」、「警察の留置施設における被留置者の弁護人への交通権につ

いては現在制限がない」旨を回答した。

しかし、こうした回答は、留置施設に勾留されている被疑者の人権を問題にしている各国の質問に対し、捜査当局の円滑かつ効率的な実施の観点や被疑者の家族や弁護人のアクセスの便宜を強調したきらいがあり、両者の間にずれが生じている。実際、UPRの場では、スイスが「『代用監獄』の收容制度に懸念を表明」し、チェコは「勾留者の保護の強化の必要性」に言及し、「被留置者が弁護士の立会いなしで取り調べを受けることがないこと、及び弁護士への迅速かつ妨害のない交通権を確保するため法律の制定その他の手段をとること」を勧告した。

この他、スペインが「勾留に関する代用監獄制度を見直すこと、自由権規約に従い自由を奪われた全ての人々が遅滞なく司法審査を受けることを確保すること」を、またスイスが「代用監獄制度を廃止または国際法に合致するよう改革すること」、「被留置者が弁護士の立会いなしに取調べを受けたいこと及び弁護士への迅速かつ妨害のない交通権を確保することにより、国際基準に従うよう勾留制度を改革すること」を、さらにフランスは「勾

留中の者が弁護士の支援を受ける権利を含め、国際人権基準に合致するよう代替收容制度を改革すること」を、最後にドイツが「代替收容制度（代用監獄）が自由権規約第14条に規定される保障の全てに完全に遵守することを確保すること」を勧告した。

これに対して、日本政府は、「我が国では、迅速かつ厳格な司法審査を経て被疑者の身柄拘束が行われている」とし、「代替收容制度は刑事司法制度の下で重要な役割を果たして」おり、「現状においては、見直しをする必要はないと考えている」として、勧告を受け入れなかった。

日本政府は、この第二回UPRの際の日本政府報告書において、「警察においては、二〇〇八年一月、警察捜査における取調べの一層の適正化を推進するため、警察捜査における取調べ適正化指針を取りまとめ、取調べに対する監督の強化、取調べ時間の管理の厳格化及び捜査に携わる者の意識向上等、これに基づく各種施策を推進している」と述べており、当面、代用監獄に関する議論は続きそうな感じである。

## 新・世界の人権はいま

― 普遍的定期審査の現場から ― (その二)



研究センター理事長・所長

坂元 茂樹

日本は、第一回普遍的定期審査（UPR）でパリ原則に基づく国内人権機関を設置するようにとの勧告を受け入れたが未だに実現できていない。第二回のUPRの事前質問において、国内人権機関設置のための国の計画について質問したのがスペインとメキシコであった。これに対して日本は、内閣が、二〇一二年九月、次期国会に提出する人権委員会設置法案の閣議決定を行った旨を回答した。

二〇〇二年第一五四回国会（常会）に小泉内閣が提出した人権擁護法案は、その後の継続審議を経て、二〇〇三年一〇月の衆議院解散によって廃案となった。その背景には、この法案が設置しようとした人権委員会

が法務省の外局に過ぎず、組織の独立性に疑問があったからである。例えば、仮に二〇一二年に発生したスリランカ人のウィシユマさんが死亡した名古屋入管の事例のように、入管職員という公務員によって人権侵害を受けたとして遺族が人権委員会に救済を求めたとしても、同じく法務省の外局である出入国在留管理庁に対して、同人権委員会が法務省から独立してその救済機関としての役割を果たせるといえるかといえは、案外むずかしい面がある。また、同擁護法案に人権委員会委員や人権擁護委員に国籍条項があったことにも批判があった。さらに、同法案では、報道機関に対する特別救済の対象である「過剰取材」の定義が曖昧であったことから、国民の知る権利や報道の自由を侵害するおそれがあるとして、マスコミからの批判も多かった。

その意味で、二〇一二年九月の民主党の野田政権による人権委員会設置法案の閣議決定には注目が集まった。とりわけ、同法案では、「何人も、人種、民族、信条、性別、社会的身分、門地、障害、疾病又は性的指向についての共通の属性を有する不特定多数の者に対して当該属性を理由として政治的、経済的又は社会的関係における不当な差別的取扱いをするのを助長し、又は誘発する目的で、当該不特定多数の者が当該属性を有するこ

とを容易に識別することを可能とする情報を文書の頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示する行為をしてはならないものとする」と(第二条)と規定し、人権擁護の対象が拡大されていたこと、また、人権委員会が、国家行政組織法第三条の規定に基づく委員会(公正取引委員会や国家公安委員会などのいわゆる「三条委員会」)であり、高い独立性を保つとされたことである。委員会は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命した委員長と委員四人で組織し、委員のうち三人は非常勤で、任期は三年とされていた。

第二回UPRRでは、モロッコが国内人権委員会の独立性を確保するための措置について質問した。これに対して日本は、当該委員会は独立性を保ち政府の監督を受けないと回答した。セネガル、スリランカ、英国、オーストラリア、アゼルバイジャン、メキシコは、日本の国内人権委員会創設の計画を歓迎し、留意した。ネパールやインドネシアも、日本の法案提出に言及した。そして最終的に、ネパール、スペイン、ニカラグア、チュニジア、ウクライナ、英国、ベナン、ブルキナファソ、フランス、インドネシア、ヨルダン、マレーシア、メキシコがパリ原則に適合した国内人権機関の設立プロセスを早期に完了することを勧告した。日本は、これらの勧告に対し

てフォローアップすることに同意した。

なお、この中で英国が国内人権機関の設立の進展について最新情報を国連人権理事事に提供するように求めたので、日本は、二〇二二年一月一六日の衆議院の解散により同法案が廃案となったと回答している。

この問題は、最近の自由権規約委員会の日本の第七回政府報告書審査に先立つ事前質問 (list of issues) でも取り上げられた。国内人権機関の進展についての質問がなされたが、日本は、「人権救済制度の在り方については、これまでなされてきた議論の状況も踏まえ、検討しているところである」と回答したに止まった。二〇二二年一月一三日と一四日の両日に行われた対日審査を踏まえて自由権規約委員会によって示された総括所見において、独立した国内人権機関の設置が求められると同時に、設立に向けた明確な進捗がないことに遺憾の意が表明された。委員会は、日本政府に対して、この国内人権機関の勧告の実施状況について、二〇二五年一月四日までに報告するよう求めており、今やこの問題は待ったなしの状況となった。

## 新・世界の人権はいま

― 普遍的定期審査の現場から ― (その三)



研究センター理事長・所長

坂元 茂樹

これまで二回に及ぶ普遍的定期審査（UPR）でさまざまな勧告を受けた日本は、第三回UPRまでに人権の分野でどのような進捗を示したのであるか。

二〇一七年一月一日の対日審査に先立ち、岡村善文政府代表（人権担当大使）は、日本が対話と協力を基本理念とするUPR制度を重視し、二〇一二年の第二回審査で、計一二五の勧告のフォローアップを受け入れたことを明らかにした。同時に、この五年の間で、四つの人権関連条約を締結したことが報告された。

具体的には、二〇一四年一月に、障害者権利条約と国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条

約）を、二〇一七年七月には国際組織犯罪防止条約（パレルモ条約）および人身取引議定書を日本は締結した。こうした条約締結に伴う国内実施のために、日本は二〇一六年四月に障害者差別解消法を施行し、障害者に対する不当な差別的取扱いの禁止や合理的配慮の提供を規定した。二〇一六年は、日本にとっていわゆる人権三法と呼ばれるヘイトスピーチ解消法、部落差別解消法が成立した重要な年である。

これら人権三法は、罰則規定のない理念法の性格をもつ。たとえば、ヘイトスピーチ解消法は、その第三条で、「国民は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性に対する理解を深めるとともに、本邦外出身者に対する不当な差別的言動のない社会の実現に寄与するよう努めなければならない」との基本理念を定めているにすぎない。また、部落差別解消法も、その第二条で、「部落差別の解消に関する施策は、全ての国民が等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、部落差別を解消する必要性に対する国民一人一人の理解を深めるよう努めることにより、部落差別のない社会を実現することを旨として、行われなければならない」との基本理

念を定めているにすぎない。被差別者の差別されない権利ではなく、国民の理解の増進として問題が捉えられ、差別禁止に踏み込んでいない。

現在、国会でLGBTQなど性的少数者を巡る議論が活発化している。欧州連合（EU）は、二〇〇〇年に制定した基本権憲章で「性的指向などを理由とする差別の禁止」を明記している。他方、日本では、超党派でまとめられた「性的指向または性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する法律案（LGBT理解増進法案）」について、第九条の条文の表題に「行政機関等における性的指向又は性自認を理由とする差別の禁止」が用いられていることに与党の反発があるとされ、成立の見通しは明らかではない。しかし、第九条の規定そのものは、「行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、性的指向又は性自認を理由として、不当な差別的取扱いをしてはならない」と規定するに止まっている。理念法であることは、第一条で「この法律は、全ての国民が、その性的指向又は性自認にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものである」との理念にのっとり、性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する基本的な事項、行政

機関等及び事業者における性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等のための措置等を定めることにより、性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等を推進し、もって全ての国民が、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する豊かで活力ある社会の実現に資することを目的とする」との規定に明らかである。

岸田文雄総理は、二月一七日にLGBT当事者と面談し、荒井勝喜前総理秘書官の差別的発言（たとえば、「見るのも嫌だ」との発言）をお詫びした。しかし、お詫びに止まらず、当事者の思いが法律案に反映されるよう努力していただきたい。障害者差別解消法第九条第二項は、国等職員対応要領として、「国の行政機関の長及び独立行政法人等は、国等職員対応要領を定めようとするときは、あらかじめ、障害者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」と規定する。地方公共団体等職員対応要領第一〇条も同じ内容である。これらの規定は、「私たち抜きに私たちのことを決めるな」という障害者権利条約の精神が反映されており、趣旨の規定をLGBTの関連法の際には盛り込んでもらいたい。

なお、次号では第三回UPPRの内容をご紹介します。

## 新・世界の人権はいま

―普遍的定期審査の現場から―（その四）



研究センター理事長・所長

坂元 茂樹

日本の第三回普遍的定期審査（UPR）は、二〇一七年一月一四日に行われた。報告者グループ（トロイカ）は、ベルギー、カタール、トゴで構成された。審査では、一〇六カ国が発言した。

先回取り上げたLGBTなどの性的指向または性自認を理由とする差別の問題については、第二回UPRでアルゼンチンが、「LGBTの個人を保護し社会に統合するため、また、性的指向またはジェンダー平等に基づく全ての差別的取扱いを排除するためのさらなる措置を検討すること」（八九項）を勧告していた。これを受けて、日本政府は、二〇一七年八月に提出した第三回日本政府

報告の中で、「我が国において、二〇〇四年七月に施行された『性同一性障害者の特例に関する法律（性同一性障害特別措置法）』は、二〇〇八年にその性別変更に必要な条件を緩和する法改正が行われた。法務省の人権擁護機関は、『性的指向』『性自認』に基づく差別を含む、様々な人権問題について、常設または特設の人権相談所を開設するとともに、性的マイノリティの人権が尊重されるよう各種人権啓発活動を実施している」と回答した。

また、同じく第二回UPRで、キューバから「いかなる理由に基づく差別とも闘い予防するための努力を継続すること」（六三項）、さらにチェコから「社会的身分、ジェンダー及び性的指向を含む包括的な理由に基づく差別的な規定を排除することを目的として国内法を見直すこと」（六五項）との勧告がなされていた。これに対して、日本政府は、第三回日本政府報告の中で、「あらゆる差別の予防や差別規定の排除（勧告六三、六五）に関し、我が国は、憲法第一四条一項において、『すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会関係において差別されない』と定め、不合理な差別を禁止している。同条項を踏まえ、我が国は、雇用、教育、医

療、交通等国民生活に密接な関わりを持ち公共性の高い分野については、特に各分野における関係法令により広く差別の禁止が規定されている。その他の分野においても、法務省の人権擁護機関他関係省庁の指導、啓発を通じて差別の撤廃を図っている」(一一項)と回答した。

しかし、審査では、性的少数者に対する差別に関して、多くの国が発言した。大別して、人権啓発活動にとどまらない包括的な差別禁止法を求めるグループと差別撤廃のための措置を求めるグループがあった。前者の包括的な差別禁止法の制定を求める勧告を行った国としては、オランダ、ノルウェー、ドイツ、ホンジュラス、米国、アイルランド、オーストラリアが、後者の差別撤廃のための措置を求める国としては、メキシコ、ニュージーランド、スイス、カナダがいた。

前者の差別禁止法を求める勧告には、たとえば、米国の「LGBTIの人々の権利を保護及び促進する包括的な差別禁止法を実施すること」(七二項)がある。他方で、差別禁止法ではなく、差別に対する措置を講じる勧告する国としては、ニュージーランドの「性同一性障害特例法の改正を含め、性的指向及び性自認に基づく措置を講じること」(七〇項)といった勧告や、スイスの「性的指向に基づく差別の撤廃に関する前向きな進展を継続

し、国レベルで同性婚を承認すること」(七一項)といった勧告があった。

日本政府は、前者の米国などの勧告については、「留意する」との回答にとどめ、受け入れを意味する「フォローアップすることに同意する」とは回答しなかった。後者の勧告については、ニュージーランドの勧告については、「フォローアップすることに同意する」としたものの、スイスの勧告については、「部分的にフォローアップすることに同意する」とし、「国レベルで同性婚を承認することは、我が国の家族の在り方に重大な影響を与えることから慎重な検討を要する」と回答した。

たしかに審査において、日本代表団は、「日本は、性的指向及び性自認に基づく人権侵害は、許されるものではなく、差別を防止するための努力を継続していく」と回答したものの、勧告に対処した回答からは差別禁止法の制定に消極的な姿勢が窺える。前回紹介した超党派の議員による「LGBT理解増進法案」という議員立法の提案がなされたのも、こうした日本政府の態度が理由であると推測される。

## 新・世界の人権はいま

—普遍的定期審査の現場から—（その五）



研究センター理事長・所長

坂元 茂樹

先回取り上げた「LGBT理解増進法」について、国会で新たな動きがあった。二〇二三年六月二三日、「性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律」（LGBT理解増進法）が施行された。同法は、その目的を、「性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解が必ずしも十分でない現状に鑑み、性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する施策の推進に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の役割等を明らかにするとともに、基本計画の策定その他の必要な事項を定めることにより、性的指向及びジェンダーアイデンティティ

の多様性を受け入れる精神を涵養し、もって性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に寛容な社会の実現に資することを目的とする」（第一条）と規定する。

しかし、同法の成立に際しては、各党で意見が対立した。立憲・共産・社民案（超党派議連案）は、「性的指向及び性自認を理由とする差別は許されない」と規定し、この法律案において「性自認」とは自己の属する性別についての認識に関する意識をいうとした。これに対して、自民・公明案は、「差別は許されない」を「不当な差別はあつてはならない」に修正し、また「性自認」を「性同一性」に修正するものであった。自民党の一部に、「自認の性で権利を認めれば、トイレや風呂で不安を感じる人が出るおそれがある」といった性自認の使用に反対する意見が出て、「性自認」か「性同一性」かで与野党の意見が対立した。

この対立に対して、妥協案を出したのが、維新・国民民主案で、「不当な差別はあつてはならない」は自民・公明案と同じだが、「性自認」と「性同一性」のいずれにも訳せる「ジェンダーアイデンティティ」に置き換える修正案を出し、採用された。「この法律において、『ジェンダーアイデンティティ』とは、自己の属する性別につ

いての認識に関するその同一性の有無又は程度に係る意識をいう」(第二条第二項)と定義された。

また、注目されるのは、維新・国民民主党案では、先の自民党の一部の懸念を踏まえて、「この法律に定める措置の実施等に当たっては、性的指向又はジェンダーアイデンティティにかかわらず、全ての国民が安心して生活することができることとするよう、留意するものとする。この場合において、政府は、その運用に必要な指針を策定するものとする」(第一条)との留意事項が新設されたことである。性的マイノリティの理解増進を求める法律に、性的多数派であるシスジェンダーへの配慮を求める本条項には、かえって理解を阻害することにならないかとの懸念が当事者団体から示されている。

なお、毎日新聞の二〇二三年二月の世論調査では、性的マイノリティの人権が守られているとは思わない人は、六五%を占めていた。生きづらさを抱えている性的マイノリティの人々に保障すべきは「人権」である。LGBT理解増進法が、性的マイノリティの人々の個人としての尊厳・権利を認める役割に資するように、同法に基づく基本計画を策定し(第八条)、三年ごとの見直しの機会を活かし、LGBT理解増進法の内容を基本理念に沿って豊かにして行く必要がある。

LGBTの理解に関しては、世代間格差が大きいことが特徴である。広島修道大学の河口和也教授らの全国調査の結果(二〇一九年)(回答者数・二六三二人)によれば、近所の人が同性愛者であった場合、「嫌ではない」「どちらとも言えば嫌ではない」の合計六九・六%(二〇一五年調査の一三・九ポイント増)で、「嫌だ」「どちらかといえば嫌だ」の合計二七・六%(二〇一五年調査の一・八%減)となっている。調査によれば、四〇代以下は約一割なのに対し、五〇代が約二割、六〇代が約四割、七〇代が約五割と、年齢が高くなるにつれ、LGBTに対する忌避感が強いことがわかる。

日本国憲法第一三条は、「すべて国民は、個人として尊重される」と規定する。憲法上、すべての人は、かけがえない個人として尊重され等しく扱われる。マジョリティやマイノリティとしてではなく、平等に個人として人権が認められている。人権は、マジョリティの理解を待つまでもなく成立している概念である。言い換えると、性的少数者というマイノリティの権利は、マジョリティの多数の理解によって成立したり、成立しなかったりするものではない。このことを肝に銘ずる必要がある。