

# 三つの認識ギャップ

## —定期報告審査、「慰安婦」問題、個人通報制度

阿部浩己

### 1 人権条約機関の報告審査は なんのためにあるのか

#### (1) 報告審査の制度設計

2006年に誕生した障害者権利条約と強制失踪条約を加え、主要人権条約は現時点で9つを数える。「国際」条約とはいえ、「人権」条約である以上、その実現の場は人間が生を営む各国の内にほかならない。締約国は、まずもって国内における営みを通して、条約義務の履行を求められている。

具体的にどのような措置をとるのかは第一義的には各国の判断に委ねられてはいるものの、もとより任せきりというわけではなく、各条約にはその実施状況を監視するため特別の国際的メカニズムも設けられている。9つの条約それぞれに設置された条約機関がそれにあたる。独立した専門家によって構成される条約機関は、締約国における条約義務の履行を、場合によっては強い勧告をも発しながら後押ししていく任務を負う。

その条約機関が共通に行う監視活動の一つが定期報告審査である。主要人権条約の締約国は必ずこの制度に服さなくてはならない。女性差別撤廃条約(以下、CEDAW)の場合もむろん例外ではなく、締約国は、最初は1年以内に、「その後は少なくとも4年ごと、更には委員会が要請するとき」に報告書を提出するものとされている(18条)。

報告審査の要諦を一言で表現すれば、「建設的対話 constructive dialogue」ということに尽きよう。審査は、締約国による報告書の作成・提出と、条約機関からの事前の質問票送付、そして締約国代表団を迎えての口頭での質疑、と進行していくのだが、「建設的対話」という語には、審査過程が当事者対抗的でも責任追求型でもないという含意が込められている。条約機関が担うのは締約国による条約の実施を促すことであって、細部に分け入り違反の認定を行うことがその眼目なわけではない。

報告審査は、条約をよりよく実現するためのいってみれば協働作業の場であり、締約国には、その機会をとらえて、国内レベルでの包括的な検証と必要な政策立案が期待されている。条約が保護しようとするのは人権(女性に対する差別的撤廃)であり、締約国の主権的利益ではないことをなにより念頭においておく必要がある。

#### (2) 日本の報告審査の実情

定期報告の義務を課せられているのは「国」であり、この義務をどう履行するのかはそれぞれの国が決すべきことである。各国のこれまでの実務を見るに、(中央)政府が自ら報告書を作成するのが通例とはいえ、厳密にいえば、なにも政府がその任にあたらなければならないわけでもない。また、政府が報告書を作成するにしても、その業務をどの部署が担うのか、

市民社会・NGOとの提携をどうするか、などについて、叡智を働かせるべきところは少なくない。

日本の場合には、外務省人権人道課が報告書作成作業の中心になるのが一般的だが、CEDAWの場合には内閣府男女共同参画局がその役を担っている。条約の内容は多岐にわたるので、関連事項に関して各省庁から寄せられた文書の一つに統合して報告書ができあがる。口頭審査時のやりとりにおいてそうであるように、差別の定義・セクシャルハラスメントなどについて厚生労働省、民法など諸法やDV法の実施状況、裁判官研修等について法務省、教育について文部科学省、慰安婦問題や選択議定書の批准について外務省、というように複数の省庁がそれぞれの所管の範囲で報告審査の責務を担い、それを内閣府が取りまとめる形になっている。

寄せ集めのようにあり寄木細工のようにも見える日本の報告審査過程に横たわる問題の一つは、多くの部分が「建設的対話」の趣旨から逸脱した一方通行的な色合いによって覆われていることにある。CEDAW委員会の一般的勧告なども参照しながら、条約の関連規定をどう解釈し、どう実施しているか、といった視点で文書を作成し口頭で発言すれば、条約機関の側もこれに正面から応答でき、結果として議論も建設的に進んでいくのだが、日本政府は、国内の法制や政策の正当化にいそしむことし



#### PROFILE

阿部浩己  
(あべ こうき)  
神奈川大学法科大学院教授  
専門: 国際法・国際人権法

きりで、弁明あるいは防御と評されても仕方ない営みに終始してしまっている。国内の政治力学ゆえに発言の幅が狭められる事情もあるのだろうが、CEDAWの存在意義をどう捉えているのか、という「建設的対話」をいざなう視座がどうにも前面に出てこない。総括所見において、CEDAWを法的拘束力ある文書として認識せよという勧告すら受けてしまうのも、むべなるかなといったところである。

より根本的な次元でいえば、条約義務の履行に対する政府のミニマリスト的姿勢についても改めて問題視しなくてはなるまい。「条約法に関するウィーン条約」26条が定めるように、条約は「誠実に」履行しなければならない。単なる履行ではなく、誠実な履行、すなわち、条約をよりよく実現するのに必要な能動的姿勢をとることが国際法上、求められている。その誠実さが、日本にあってはあらゆる国家機関(行政・司法・立法機関)の行為にどうにも欠けているくらいがある。条約義務は履行するにしても最低限のレベルで事足りりとする認識が、定期報告審査の場において「非建設的な弁明」の姿勢に現われ出てしまうのではないか。市民社

会・NGOの実質的な関与を制度化する措置を含め、報告審査を実りあるものとするためには、この制度の本来の趣旨と日本政府の認識との間に広がるギャップをまずもって埋めることが不可欠である。

## 2 「慰安婦」問題をどう把握するのか

### (1) 強まる勧告内容

日本は、条約機関の総括所見において、前回の報告審査後に表明された懸念・勧告への取り組みが不十分であると指摘されることが少なくない。前回と何も変わっていないではないか、という批判の別表現でもあるのだが、CEDAWにあってもこの点は同様である。「慰安婦」問題はその典型といえる。

この問題については、「法的には解決済みだが、アジア女性基金を通じてさらなる活動に取り組んできた」とする政府の説明に違いはないものの、CEDAW委員会による評価は確実に厳しさと具体性をましてきている。

まず、1994年の第2・3回定期報告一括審査後の最終コメント(paras.633,635)で、「委員会は、日本の報告が第2次世界大戦中の女性に対する性的搾取に関する問題を真剣に反映していないことにつき失望の意を表明し、日本政府に対して、戦争に関連する犯罪を取り扱うため具体的かつ効果的な措置をとることを推奨する」としていたが、2003年の第4・5回定

期報告一括審査後には「〔従軍慰安婦〕の問題を最終的に解決するための方策を見出す努力を行うことを勧告」され(para.362)、さらに、2009年の第6回定期報告審査に際しては次のように指摘されるに至っている(paras.37,38)。

「委員会は、「慰安婦」の状況に対処するために締約国がいくつかの措置を講じたことに留意するが、第二次世界大戦中に被害者となった「慰安婦」の状況の恒久的な解決策が締約国において見出されていないことを遺憾に思い、学校の教科書からこの問題への言及が削除されていることに懸念を表明する。

委員会は、締約国が「慰安婦」の状況の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勧告を改めて表明する。この取組には、被害者への賠償、加害者の訴追、及びこれらの犯罪に関する一般国民に対する教育が含まれる。」

### (2) 国際的文脈、知の体系の変容

周知のとおり、「慰安婦」問題は戦後補償の象徴とでもいうべきものであり、きわめて広範な国際的関心を集める重大事となっている。その先駆けとなったのは国際法律家委員会が現地調査を踏まえ1994年に公表した包括的な報告書であり、この後、「慰安婦」問題は日本の抱える最大の人権問題の一つとして国際的な場で連綿たる批判を浴びていくことになる。条約機関の反応も敏感で、CEDAW委員会以外にも、社会権規約委員会、拷問禁止委員会、自

由権規約委員会が、定期報告審査の機会を捉えて日本に是正勧告を繰り返し発してきている。その内容が時を経るほどに明確さと鋭利さを増していることは条約機関共通である。

こうした一連の国際的反応の基調をなしているのは、「慰安婦」問題を女性に対する暴力、人身売買・奴隷制の問題ととらえる視点にほかならない。国家中心主義に覆われた「大きな物語」の中であって不可視のものとされていた女性に対する暴力の問題が知の体系の変容とともに国際制度の前面に躍り出たことにより、「慰安婦」問題を可視化する法的・政治的文脈が作り上げられたとよい。別して言えば、第二次大戦期における性奴隷制は、現在から未来にかけて構築しようとする女性に対する暴力(人身売買・性奴隷制)なき世界のために、優先的に対峙すべき事項(あるいは、想起すべき過去)としての位置づけを与えられたのであり、そうした認識が深く共有されるがゆえに国際的な是正勧告が絶えざるものとなってきたわけである。

これにもう一つ抜きがたく膺接しているのが、〈謝罪の時代〉の潮流である。2001年の反人種主義世界会議において採択されたダーバン宣言に現われているように、過去の克服を求める潮流はいまやグローバルな位相をもって顕現するようになってきている。マイノリティ・先住民族の権利回復を謳う国際規範文書の成立を見るまでもなく、歴史的不正義に正対すべき要請は国際法の世界にあって確実に規範的

重みを増している。実に、過去の克服は21世紀の国際秩序の在り方を左右する根源的な課題として現前しているといつてよく、「慰安婦」問題は、そうしたグローバルな潮流に連なりながら、その牽引役として〈謝罪の時代〉を彩ってきてもいるのである。

だが日本では、2007年4月27日の最高裁判決が端的に映すように、謝罪の時代に連なる女性に対する暴力の認識枠組みは、依然として政策決定エリートたちの頑強な旧来型認識枠組みを崩すまでには至っていない。極東国際軍事裁判とサンフランシスコ平和条約(の枠組み)からなる「大きな物語」への異議申し立ては、エリートが構築した維持すべき秩序としてのノイズであり、混乱を招く因子にほかならない。被害者からの訴えを「平和条約締結時には予測困難な過大な負担を負わせ、混乱を生じさせることになるおそれがあり、平和条約の目的達成の妨げとなる」と最高裁が断じた箇所には、この国の政府が優先的に守ろうとしているものの実相が如実に表象されている。それは、CEDAW委員会の総括所見に浸出した不正義の是正を求める国際的潮流とはあまりにかけ離れたものである。その懸隔を埋めるためのさらなる働きかけが強く求められるゆえである。

## 3 個人通報制度をめぐって

### (1) 概観

条約上の権利を侵害されたと主張する個人

が直接に条約機関に救済を申し立て、権利の回復をはかる個人通報制度は、現時点にあって子どもの権利条約を除くすべての主要人権条約に附置されている。ただし、定期報告とは違って、個人通報制度の受諾は選択的である。受け入れるか受け入れないかについて、各国は別途判断できるというわけである。日本はこれまで、条約機関の勧奨に抗して、いずれの個人通報制度も受け入れてきていない。

この制度を受け入れるには二つの方式があり、選択議定書を締結するか受諾宣言を行うことになる。人種差別撤廃条約や拷問禁止条約が後者の方式をとる一方で、CEDAWは自由権規約などとともに前者の方式を採用している。もとより選択議定書といえども条約であることには変わりなく、その締結には国会の承認が必要になる。(他方で、受諾宣言は条約の締結ではないので、行政府の判断で行うことができるものと解される。)

日本政府が個人通報制度を受け入れない理由は蹠踉と変遷してきたが、近年は執拗なまでに司法権の独立が強調されてきた。「憲法によって司法権の独立が保障されているが、その中核は、外部の干渉から独立した裁判官が法と良心のみに従って具体的な事件について判断を下すことである。ある特定の事案について、国連の条約に基づいて設置された委員会が具体的な見解を下すことになると、裁判官の自由な審理、判断等に影響を及ぼすおそれがある」(1999年6月衆議院内閣委員会での政府委員の答弁)

というわけである。

しかしながら、司法権の独立を前面に掲げて個人通報制度を拒絶し続けている国はほかに見当たらず、なにより、独立した司法を有する多くの国がすでに個人通報を受け入れている厳然たる事実がある。司法権の独立を損うから、という理由は理屈の上からも実務的にもあまりに空疎に過ぎ、個人通報に付されかねぬ重大な人権問題が残されていることへの危惧が受諾への真の障害になってきたのではないかと疑いすら増幅させずにはいられない。

#### (2) 個人通報制度の効能

個人通報制度には、人権の実現を促すいくつかの効果が期待できる。なによりそれは、人権侵害の被害者に新たな法的救済の回路を提供するものである。国際人権法上、すべての者は効果的な救済を受ける権利を有しており、個人通報制度はこの権利の拡充に資するものにほかならない。また、それは、国際法(人権条約)が法廷においてまっとうに取り扱われる契機を構築することにもつながる。日本における法学教育や法曹養成教育は国内法を中心とするだけでなく、ありていにいってしまえば統治者中心思考に呪縛されてきた観がある。個人通報制度は、法が多面的であり、法の解釈も多様でありうることを法曹に感得させ、人権条約を裁判において正当に解釈してもらう契機に転じていくに違いあるまい。

これにさらに付言するに、この制度の受諾は、

日本が「国際社会の一部」であることを私たち市民に実感させる好個の機会ともなるのではないか。日常生活を営む身近な場こそが国際社会なのだ、という感覚を味わえるようになっていこう。CEDAW委員会は調査制度というもう一つの有意な手続きも備えた選択議定書の批准を引き続き検討するよう日本に勧告している。国際人権保障システムに積極的に関わっていくためにも、そろそろ、選択議定書を批准するかどうか、ではなく、どう実施すべきか、という次元に議論を移行させていくべきときがきているのではないか。

#### 4 提言—ギャップを埋める

以上三つの課題に係るCEDAW委員会と日本政府の間の認識ギャップを埋めるためのいくつかの提言をもって小論を終えることにしたい。

第一に定期報告審査についてだが、報告書作成過程を真に開かれたものにする必要がある。最も重視すべきは国益でも省益でもなく、人間の利益だということを改めて確認し、「建設的対話」に従事できる体制を整備していかなければならない。そのためには、報告審査過程に男女共同参画推進本部、男女共同参画会議の実質的な関与が求められるだろうし、さらに、国会のなかに国際人権問題担当の委員会を設置して、国際人権法にかかわる精確な情報収集と、国内実施に必要な政治的意思を制度化してい

く方策も考えられる。同委員会に、報告書の作成から勧告の実施にいたる報告審査過程全般を精査する責務を担わせることも有効なのではないか。

第二に「慰安婦」問題については、「敗訴」に終わっている日本国内の裁判においても、「慰安婦」制度が国際法に違反し、人間の尊厳を損なう重大な人権侵害にあたる旨は確認されている。別して言えば、日本が国際違法行為を犯したと、したがって国家責任を発生させていることは裁判所でもすでに確認されているのである(ただし、手続的な理由で原告の請求は認容されないのだが)。発生させた国家責任は解除しなくてはならないが、その方法は国際法自体によって具体的に指示されており、それらは、実のところ、CEDAW委員会を始めとする国際機関が何度となく求めてきたものにほかならない。すなわち、賠償、陳謝、責任者の訴追・教育、真相究明といった事柄である。

なすべき事の道筋はこうして明らかにされており、あとは、それを具現化するための政治的意思をどう醸成できるかにかかっているといて過言でない。この点に関連してすでにいくつかの法案が作成されてもいるが、国会内に国際人権問題委員会を設置できれば、そこを起点に政治的な流れをさらに大きくしていくことも可能であろう。

第三に個人通報制度だが、その受諾は民主党の政権公約だったのであり、粛々と実現すべき、という以外にない。1979年に自由権規約選択

議定書締結に向けて積極的に検討する旨の政治的意思が表明されて以来30年以上が経っているが、行政官僚主導の検討作業では、どうしてもその歴史的重みが制度的に蓄積されにくいところがあり、その意味で本来は、十分な情報収集・分析能力を備えた制度的支援を得て、政治が指導力を発揮すべきところではあった。この制度の受諾にはもう十分過ぎるほどの時が経過していることを忘れてはなるまい。

なお、CEDAW委員会を含む人権諸条約機関は、日本に対して真に独立した国内人権機関を設置するよう繰り返し勧告している。国際人権法の国内実施を視野に入れた国内人権機関の存在が、上記三つの課題の克服に向けて小さからぬ役割を果たしうることはむろんいうまでもないことである。