

第 2 回 人権条約機関の機能(1)——国家報告制度

1. 基礎的情報の把握

(a) 自由権規約における国家報告制度・自由権規約人権委員会

まず、酒井啓亘ほか『国際法』(有斐閣、2011 年) 636 頁を読み、国家報告制度の概要を把握されたい。そこでは[自由権規約](#)を例に説明がなされており、以下、この回の講義でも自由権規約を中心に説明する。この場合に限らないが、言及されている条文は必ず読んでおくこと。条約の日本語訳を参照したい場合は、各種条約集を見ればよい。ただし、講義では英語版を用いるので、英語版は常に用意しておくこと。

国家報告制度について、より詳しい解説を日本語で読みたい場合は、自由権規約人権委員の手による解説を勧める¹。

自由権規約人権委員会については、自由権規約 28 条以下を読んでおくほか、[国連人権高等弁務官事務所\(OHCHR\)](#)の説明を参照されたい。さらに詳しく知りたい場合は、OHCHR の上記ページの下の方からリンクが貼られている fact sheet や注 1 の文献を見ること。

(b) 外国人研修・技能実習生問題

以下では、外国人研修・技能実習生問題を例に、国家報告審査の手續とその意義とについて考える。外国人研修・技能実習生問題についてよく知らない受講生は、以下のサイトをざっと見て制度の骨子を理解されたい。

- [公益財団法人 国際研修協力機構](#)
- [法務省](#)
- [厚生労働省](#)
- [B-NET 国際支援協同組合](#)
- [Procast Cambodia](#)
- [ルポ 外国人「隷属」労働者](#)

2. 具体的事例の検討

¹ 安藤仁介「国際人権規約委員会による当事国報告の審査について」法律時報 60 巻 12 号 (1988 年) 62 頁、安藤仁介「規約人権委員会——政府報告書は規約人権委員会でのどのように審査されるのか」法学セミナー 457 号 (1993 年) 39 頁、安藤仁介「規約人権委員会による国家報告審査方法の進展」同志社法学 56 巻 6 号 (2005 年) 1489 頁、岩沢雄司「自由権規約委員会の履行監視活動」芹田健太郎ほか(編)『講座国際人権法 4 国際人権法の国際的実施』(信山社、2011 年) 183 頁。

人権諸条約の実施における日本関連の資料は、[自由権規約人権委員会ページ](#)の右側にある Country-specific information で Japan を選択すれば出てくる。ここで、CCPR（自由権規約）をクリックし、出てきた Reporting Cycle で V、Session (Year) で 94 (2008) となっている行をクリックする。すると、様々な文書のリストが出てくる。冒頭の State party's report, [CCPR/C/JPN/5](#) は、日本政府が自由権規約 40 条 1 項(b)に従って 2008 年に提出した第 5 回報告書である²。これを読んだ委員会は、日本政府に対して質問のリストを送付する。それが次の行の Reply to List of Issues, [CCPR/C/JPN/Q/5](#) である（ウェブ上の”Reply to List of Issues”という表記は、”List of Issues”の誤記と思われる）。この質問リストへの日本政府の回答は、下の方の Follow-up State party's report [CCPR/C/JPN/Q/5/Add.1](#) という行にある³。ここまでの日本政府と委員会とのやりとりには、外国人研修・技能実習生問題は出てこない。

さて、“Info from Civil Society Organizations”という行がずらりと並んでいることに気がつくだろう。これは、各種 NGO が、日本が提出した報告書を受けて、その不十分な点を指摘するために委員会に提出した文書である。委員会は、これらを考慮する義務はないが、情報源として重用されている。その中に、Japan Federation of Bar Association (JFBA)（日弁連）が提出した文書がいくつかある。その中に、[Alternative Report to the Fifth Periodic Report of Japan on the International Covenant on Civil and Political Rights](#) というものがある（Annex ではない）⁴。その 50 頁以下パラ 206-213 に、外国人研修・技能実習制度についての日弁連の見解が述べられている。

このような NGO から提出された文書も踏まえて、政府代表に対する口頭審査がなされる。その記録が、下の方に出てくる Summary Records である。そのうち、[CCPR/C/SR.2576](#) の para. 10 において Shearer 委員により外国人研修・技能実習制度について日本政府に対して質問がなされているので、質問内容を確認されたい。これに対して日本政府がどう答えたかを知ろうと SR.2576 を読み進めても、何も答えていないようである。

ここまでに見た、日本が提出した文書、NGO が提出した文書、口頭審理を経て、委員会は最終所見（Concluding observations 「総括所見」と訳されることもある）を発表する。[CCPR/C/JPN/CO/5](#) である。そのパラ 24 に外国人研修・技能実習制度についての委員会の見解が示されている。

日本政府は、委員会の最終所見に対するコメントを提出している。Follow-up State Party's report, [CCPR/C/JPN/CO/5/ADD.1](#) という行をクリックして出てくる文書である⁵。

² その仮訳は[外務省サイト](#)にある。

³ 外務省による[仮訳](#)あり。

⁴ [日弁連「自由権規約 報告書審査」ページ](#)に、[和訳](#)あり。

⁵ 外務省による[仮訳](#)あり。

しかし、日本政府は最終所見パラ 24 については何らコメントしていない。

日本による第 6 回報告書は、2012 年に提出された。先ほどの OHCHR ページの Reporting Cycle の VI、Session (Year) が 111 (2014) の行をクリックすると関連資料が出てくる。日本による報告書(State party's report, [CCPR/C/JPN/6](#))⁶のパラ 32-34 に外国人研修・技能実習制度についての日本の対応に関する説明がある。報告書に対する委員会の質問(List of issues, [CCPR/C/JPN/Q/6](#))のパラ 24 に関連する質問があり、それに対して日本は Reply to List of Issues ([CCPR/C/JPN/Q/6/Add.1](#))⁷のパラ 267-274 で回答している。日弁連は意見を 2 回 (1 回目は [Matters and their Background Circumstances...](#)、2 回目は [Proposed Recommendations and their Background Circumstances...](#))⁸を述べており、1 回目意見の 63-65 頁、2 回目意見の 73-76 頁にこの問題に関する意見がある。この問題が扱われた口頭審理は Summary records, [CCPR/C/SR.3081](#) であり、パラ 34 で Flinterman 委員による質問が、パラ 45 で日本による回答が、それぞれなされている。委員会の最終所見は [CCPR/C/JPN/CO/6](#) であり⁹、パラ 16 に委員会の見解が示されると共に、パラ 28 で 1 年以内の回答を求めている¹⁰。日本政府は期限までにコメント(Follow-up State party's report, [First response](#))¹¹を提出し、パラ 32-37 でこの問題についての回答を示している。その後、いくつかの NGO が意見を提出しており(Follow-up Information from other sources, [Joint NGO submission with the support of Centre for Civil and Political Rights \(CCPR\)](#))、Word ファイルの 9 頁以下にそれら団体の見解が示されている。

* * *

自由権規約は委員会の見解に法的拘束力を認めていない。「その意味では、……きわめて不完全な制度である、といえるであろう。……もっとも、この不完全な制度が、全く無意味なわけではない。」¹² [日本の国会](#)でも、最近、外国人研修・技能実習生とは別の問題についてではあるが、以下のような議論があった。

参議院法務委員会 2013 (平成 25) 年 11 月 5 日

○政府参考人 (深山卓也・法務省民事局長)

ただいま御指摘がありましたように、嫡出という用語につきまして国連の各種人権

⁶ 外務省による[仮訳](#)あり。

⁷ 外務省による[仮訳](#)あり。

⁸ 2 回目についてのみ、日弁連ページに[和訳](#)あり。

⁹ 外務省による[仮訳](#)あり。

¹⁰ パラ 28 に出てくる委員会の rules of procedure は[こちら](#)。

¹¹ 外務省による[仮訳](#)あり。

¹² 安藤仁介、前掲注 1 (法セミ) 43 頁。

委員会からその使用の撤廃を勧告されたことがあるというのは承知しております。

各種の人権委員会からの勧告に対しては、条約締約国として誠実に対処する必要があるのはもとよりでございますが、他方で、このような勧告は法的拘束力を有するものではないというふうにも理解しているところです。

衆議院法務委員会 2013（平成 25）年 11 月 20 日

○郡和子

十一月五日の参議院法務委員会で深山政府参考人が、「嫡出という用語につきまして国連の各種人権委員会からその使用の撤廃を勧告されたことがあるというのは承知しております。各種の人権委員会からの勧告に対しては、条約締約国として誠実に対処する必要があるのはもとよりでございますが、他方で、このような勧告は法的拘束力を有するものではないというふうにも理解しているところです。」と答弁されました。これでは、私は、法的拘束力がないので守らなくてもいいという誤ったイメージを与えることになるんじゃないかと心配をしております。

条約には、締約国の条約実施義務が規定されております。条約に適合しないから勧告されているのだ、そういうふうに思っております。条約は法律よりも上位にございます。条約に反する法律の見直し、これは当然だというふうに考えておるところです。

二〇〇八年の国籍法三条の違憲判決に続いて今回の違憲判決でも、国連からの勧告が違憲判断に大変大きな影響を与えたものだというふうに思っています。裁判所が国連からの勧告を取り入れるようになってきているときに、政府参考人が法的拘束力がないということ自体、私自身は問題だというふうに思いますが、いかがでしょうか。

○深山政府参考人

今御指摘ありましたとおり、十一月五日の参議院法務委員会におきまして私が答弁申し上げたとおり、国連の人権関係の各種委員会の勧告は法的拘束力を有するものではなくて、勧告を受けたことにより我が国が直ちに国内法整備の法的義務を負うものではないというふうに理解をしております。

先日の答弁はこのような趣旨を述べたものでございまして、これまでの政府の見解に基づくものでございますが、そのときも申し上げましたけれども、もとより、国連の人権関係の各種委員会の勧告につきましては、これを尊重すべきものだと理解をしております。

したがって、このような勧告に対しては、条約締約国として誠実に対処する必要はございますので、引き続き、国連の人権関係の各種委員会に対しましては、我が国の立場を丁寧に説明するなど、誠実に対応してまいりたいと思っております。

では、委員会の見解はどの程度の「意味」を持っているのだろうか。上の外国人研修・技能実習生問題に関する実例を見て、考えてみよう。