

日本で生かそう！国連人権勧告

SJF アドボカシーカフェ・シリーズ

レビュー

2014年8月

編集：ソーシャル・ジャスティス基金（SJF）

監修：寺中誠

序 (寺中誠)

国際人権条約というと、どこか遠い存在のもののように思ってしまうかもしれません。

条約だけでなく、それをもとに作られる各種の国際文書や、解釈指針、さらに国連や条約監視機関などが各国の状況を見る中で発する勧告や決定などを総称して「国際人権基準」と呼びます。

法を信頼している人でも、こうした条約や国際人権基準となると、自分の生活と直接かかわるという意識がなかなか持てないようです。「条約っていったい何の役に立つの?」。でも、このレビューをご覧ください。なるみなさんであれば、この国際人権条約をめぐる体制が、実は私たちの暮らしと色濃く結びついている、ということが実感できるでしょう。

条約をはじめとする国際人権基準は、私たちが生活する社会を見つめなおすための、「外部からの目」の働きをします。私たちは、この「外部からの目」があるからこそ、自分たちの暮らしの中で出会うさまざまな問題に対して、独りよがりな理解に陥ってしまう危険を防ぐことができます。「外部からの目」は、問題となっている状況を改善したいと私たちが考えるとき、どのようにすればよいかという処方箋を示してくれます。

しかし、処方箋があれば、自動的に問題を解決できるわけではありません。解決するべきはあくまでも自分たち自身です。だからこそ、私たちは自分たちの社会をどう変えていくことができるのか、自分たちの力で考えなくてはなりません。国際人権基準という処方箋を使うのは、私たち自身です。

このレビューでは、子どもの権利を守る取り組み、「慰安婦」をめぐる問題状況、民族的憎悪をまき散らす「ヘイトスピーチ」をめぐる状況などを検討し、国際人権基準が日本の国内の社会とどうかかわっているかを考えました。子どもの権利については、国際的に示された処方箋を、国レベルを飛び越して自治体レベルで実施してみようとする試み。「慰安婦」の問題に関しては、国内の議論状況と国際的に問題視されていることとの大きなずれ。そして、国内で深刻化しつつある、民族的マイノリティに対する差別や憎悪の状況と、それへの対策が取られていないという問題の確認。さらには、国際的な条約体制とのコミュニケーションを切断して成立している現在の国内行政の問題。

日本には、問題が発生した場合の場当たりの対策はあるようです。でも、堂々と世界に向けて示すことができるような、しっかりとした人権政策があるようには見えません。行政は、自分たちの判断に基づく施策は打ち出しますが、当事者たちの訴えにもとづいた体系的な対応は整備されていません。これは、つまり人権が根付いていないことを示します。

この状況をどう打開していくか。それを考えるためにも、このレビューをもとに議論を進めていければと思います。

発行趣旨

福島原発事故による「健康に関する権利」侵害などをはじめとして、日本政府は国連や条約機関の勧告を拒否する姿勢を示しています。今あらためて、日本の人権政策や国連の勧告への対応に人びとの関心が集まっています。日本はこれまで国連が作成した 30 以上ある人権条約のうち 13 の条約にしか入っておらず、しかも人権条約の実施を監視する条約機関からの改善勧告を受けても、ほとんど実施していません。日本の人権施策に対して、私たちはどう考えるのか、そして国際社会の声に耳を傾け取り組んでいくことができるのか、いま問われています。

ソーシャル・ジャスティス基金（SJF）は、皆さんと一緒に考え対話するアドボカシーカフェ・シリーズ：「日本で生かそう！国連人権勧告」として、国際人権の主流から孤立する日本の人権政策について国際的にも注目されている問題を具体的にとりあげてきました（2013 年 1 2 月より 4 回開催）。そこから、人と出会う対話することの重要性、権利を踏みにじられやすい少数派の人権が守られているのか—制定されているルール本来の目的に立ち返り問い直すことの重要性、たとえ人権を制限しなければならないような場面でも、その基準や手続きが国際基準に沿うよう、国際法体系に適合する国内法体系に改訂していくことの重要性などが浮き彫りになってきました。

今回そのシリーズを続行するにあたり、これまでの 4 回とそのきっかけになった「健康に対する権利、国連人権理事会勧告を考える」（2013 年 7 月開催）を振り返り、そこでの論点・政策提案・対話の内容などをまとめたレビューを発行しました。国際的な人権基準が日本で実現されるための道筋・課題・解決策をあらためて考える一助となれば幸甚です。

ソーシャル・ジャスティス基金は、社会的公正に基づく希望ある未来をつくれるように、社会の課題に向き合い解決策や政策を提案する市民活動を、市民の力を集めて支援する市民ファンドです。支援事業は主に 2 つあり、1 つが行政や企業からの支援を得にくい政策提案活動への資金助成です。もう 1 つの事業として、これら助成先と連携することで、それぞれのテーマについて広く社会対話の場であるアドボカシーカフェを設定し、単に資金提供を行うのではない社会変革型の市民ファンドを、多くの市民や企業の皆様とともに創りあげてきました。

今後もひきつづき、国際的な人権基準が日本で実現されることを目指し、「日本で生かそう！国連人権勧告」シリーズとして、経済効率優先で場当たりの日本の人権施策の問題が具現されているような時事——外国人労働者受入れ制度・ヘイトスピーチ・外国人と生活保護などについて、国連人権勧告をもとに課題や解決策を考えるアドボカシーカフェを開催していく予定です。ぜひご参加ください。

目次

序 (寺中誠)	1
発行趣旨	2
1. 『原発事故をめぐる「健康に対する権利」、国連人権理事会勧告を考える』	4
2. 『子どもの権利と地域・自治体での取り組み』	10
3. 『「慰安婦」問題って、なんでこんなに話題になってるの?』	18
4. 『ヘイトスピーチと人種差別』	25
5. 『国連人権勧告は守らなくていいの? —国際人権条約と日本の人権施策—』	33

1. 『原発事故をめぐる「健康に対する権利」、国連人権理事会勧告を考える』

～福島・市民社会・国連をつなぐ 第2回～

(SJF アドボカシーカフェ第17回、2013年7月18日開催、文京シビックセンター)

福島原発事故による放射性物質が健康を危険にさらしている深刻な人権状況について、国連人権理事会の特別報告者アナンド・グローバー氏による調査の最終報告と日本政府に対する勧告が、2013年5月27日に出されたことを受けて企画したものです。この国連報告者の調査をサポートしたNPO法人ヒューマンライツ・ナウ(HRN)の伊藤和子 弁護士にご報告いただくなかで、子どもや将来世代が健康に暮らす権利を国際基準に基づき守るために勧告を生かすことの重要性が強調されました。また、公的機関の情報公開や個人情報保護に取り組んできたNPO法人 情報公開クリアリングハウスの三木由希子 理事長にコメントをいただくなかで、事故被災者が自らの健康を守るために必要な情報へ直接アクセスできることが権利として保障されることの重要性が強調されました。(敬称略)

◆ 登壇者 ◆

◇ **伊藤和子氏** (国際人権 NGO ヒューマンライツ・ナウ事務局長。1994年弁護士登録以来、女性や子どもの権利、えん罪、環境訴訟など、国内外の人権にかかわって活動。早稲田大学法学部卒業、米ニューヨーク大学ロースクール留学。ジェンダー法学会理事、日弁連 両性の平等に関する委員会委員長なども務める。国連組織 UN Women のアジア太平洋地域市民社会アドバイザーグループのメンバー。近著に「人権は国境を越えて」(岩波ジュニア新書,2013年))

◇ **三木由希子氏** (NPO法人情報公開クリアリングハウス理事長。公的機関の情報公開・個人情報保護に関する政策づくりや制度利用者の支援・調査研究などに携わり、国立市情報公開・個人情報保護審議会会長、内閣府行政透明化検討チーム構成員、内閣府消費者委員会個人情報保護専門調査会委員など務めた。近著に『高校生からわかる 政治のしくみ・議員のしごと』(山田健太・供編,トランスビュー,2013年))

◇ 大河内秀人/モデレーター (SJF 運営委員/江戸川子どもおんぶず代表/パレスチナ子どものキャンペーン常務理事ほか)

※1-1. アナンド・グローバー報告と勧告 (HRN 仮訳)

<http://hrn.or.jp/activity/topic/post-213/>

※1-2. グローバー報告に対する日本政府の見解・コメント (HRN 仮訳)

<http://hrn.or.jp/activity/topic/post-214/>

—特別報告者の勧告は「1 mSv を基準とした住民への支援へ、抜本的な政策転換」を求めている。

(報告 49 項、勧告 78 項)

(伊藤) 日本政府は、事故直後に、従来の一般市民の被ばく限度の基準である年間 1mSv 基準を緩和し避難基準を 20 ミリシーベルト(mSv)と設定した。そして、20mSv 以下の地域であれば、避難支援や健康診断等の支援も十分に実施しない。100mSv 以下の低線量被曝は安全とみなし、住民の意見を十分に反映せずに政策立案を進めてきた。

こうした施策は、放射性物質の影響を特に受けやすい、子どもや女性を深刻な健康リスクにさらしている。これは、健康という重要な人権を侵害していることだとして、HRN は 2011 年に国連に情報提供し、2012 年 11 月に国連人権理事会の「健康の権利」に関する特別報告者アナンド・グローバー氏が来日調査をすることになった。この調査は、HRN の提案も受け、住民に対する聞き取りを重視した形となった。最終報告や勧告に向けて、日本政府等の修正要求をはじめ様々な圧力が押し寄せたことは想像に難くないが、多数のプレッシャーを跳ねのけた勇気ある勧告が出された。

(三木) この報告への動きで、「健康に対する権利」は人権だと、初めて気付かされた市民は多い。

(伊藤) 勧告に対する日本政府の答弁には 100mSv 以下の低線量被ばくについて「重大でない」「存在しないと信じられている」等の文言が並んでおり、低線量被ばくの健康影響を軽視する国の姿勢を鮮明にした。なぜ、福島原発事故の被害者については、年間 1 mSv という健康モニタリング基準の勧告を、非科学的として日本政府は反論するのか。原爆症の認定基準は、厚労省の文書によれば、一般公衆の線量限界が年間 1 mSv であることに基づくものとされている。また、東海村原子力発電所の臨界事故では、推定線量が 1 mSv 以上の住民の希望者には定期的に健康診断が行われている。国のこれまでの政策とも矛盾している。

原発事故を起こした責任の有する国は、周辺住民の健康へのリスクを回避する最大限の措置を取るべきだ。

政府の対応は経済的な利益を優先して低線量被ばく地域に人を帰還させ、避難を極力抑え、それによって賠償金を低く抑え込もうとしている。確かに、低線量被ばくの健康影響を受ける人の割合は社会全体のなかでは少数かもしれない。しかし、だからと経済を優先させようという政策は、多数の利益のために社会的弱者の「健康に対する権利」を犠牲にすることであり、人権の視点からは許されない。

(参加者) 避難基準を 20mSv に変えた根拠は？

(伊藤) 国際放射線防護委員会 (ICRP) の勧告によると政府は主張する

(参加者) 1 mSv に基準を変える場合、1 mSv~20mSv の地域でも、今の居住地に住み続けられなくなる人が増えることになるが、その人の権利はどうなるのだろうか？ また、1 mSv 以上の場所に住むことの危険性をどのように伝えていくとよいのか？ 当事者への配慮が必要だと思う。

(伊藤) チェルノブイリ事故では、追加線量 1mSv 以上 5mSv 以下の地域の全住民に「避難の権利」が認められた。避難の権利は“自己選択”できる権利である。居住や帰還を選択することもできる。チェルノブイリ事故後、追加線量 1mSv から 5mSv までの地域については、その地域に留まるか移住するかの選択権があり、避難・移住した人には補償と住宅、就業等の定住支援、留まる人へは定期的な無料の健康診断や長期間の保養、安全な食料の供給などがされた(※1-3)。日本の現実とはあまりに異なる。日本でも、年間 5.2mSv 以上の地域は「放射線管理区域」に指定され、一般人は立ち入れず、誰も飲食や寝ることはできないはずであったにもかかわらず、福島原発事故の避難基準は 20m S V だ。現行法と現実の間に深刻なギャップがある。

HRN は、2011 年 8 月に、チェルノブイリ事故の経験に基づき、「福島第一原子力発電所事故に伴う住民の健康・環境・生活破壊に対して、国と東京電力がとるべき措置に関する意見書」を提出しているのを参照してほしい。

※.1-3

© Kazuko Ito

チェルノブイリ事故当時の住民保護

a) 30 キロ圏内 : Exclusion zone(法8条)	セシウム 137 の汚染度が 555kBq/m ² を超えたところ	避難または移住が実施された
b) 移住ゾーン (Evacuation Zone) (法9条)	30キロ圏外でセシウム137の汚染度が555kBq/m ² を超えるところ(これによる放射線量が5mSv/年以上の地域)	住民は避難・移住・補償を受ける
c) 避難の権利が認められた居住区域: (法10条)	30キロ圏外でセシウム137の汚染度が185~555kBq/m ² (これによる放射線量が1mSv以上の地域)	住民は自発的に移住できる権利が認められた
d) 社会経済的特権のある居住区域: (法11条)	セシウム137の汚染度が37~185kBq/m ² (これによる放射線量が1mSv以下の地域)	住民は平均以上の生活が送れるような措置を受ける

—「原発事故子ども・被災者支援法」の実施に関連して。(報告書 68 項、勧告 81 項)

(伊藤) 同法は採択から 1 年経つが、具体策の実施が採択されていない。履行の前提として、特別報告者は「支援対象地域」が年間 1 mSv 以上の地域を含むべきだと確信している、と指摘した。ところがこの指摘に対する日本政府の答弁は、「予断に基づく文章であるため、削除すべきである。」というものであった。

(参加者) 福島の子どもたちとその家族をサポートする活動をしている。「健康の権利」は、全ての子どもたちが恩恵にあずかれるものはずだが、保養に出られる子どもは一部だ。国策として、1mSv以上の地域の全ての子どもたちに保養として「移動教室」を実施してはどうか。

(伊藤) 日本の子どもの保養期間は数週間であり、全員が対象ではない。、しかし、チェルノブイリでは1カ月~2カ月間で、必ず全員を対象に実施していた。これを見習うべき。

一 健康に対する権利をどう保障する？ 現状どのくらい保障されている？

(三木) 「**情報へのアクセスは健康への権利に不可欠な要素であり、個人は、情報へのアクセスによって自分の健康に関する決定を、情報に基づいて下すことができる。**」(報告15項)は重要な指摘だ。

市民が今の状況の中で生きて行くために必要な情報である、原発事故の影響による放射線量や、放射能の健康への影響などについて、1次情報(誰かの評価が入る前の生情報)を握っているのは、政府と地方自治体だが、知らせない方が住んでもらい易い情報は、概して出回りにくい。

市民が健康管理調査の結果情報へアクセスする権利は保障されているが、実際に開示を受けるまでのハードルは高い。福島県立医大による甲状腺検査は判定のみの通知で、詳細結果は子どもの保護者が開示請求をしなければならない。請求に当たっては、保護者であることを証明するために戸籍謄本などを添える必要があり、こういう手間を乗り越えなければならない。さらに、この開示請求書、当医大の甲状腺検査専門委員会が会議資料として配布していたことも、情報公開請求で明らかになっている。これは、誰が開示請求をしているかを監視するようなもので個人情報保護条例への違反だ。請求が歓迎されていないとも言える。情報公開クリングハウスでは、県立医大に回収を求め、一応回収の方針であるところまでは確認をしている。

一 信じられる情報はどうしたら得られる？

(三木) 多様な情報の受け止め方について市民はとまどっているが、健康管理の当事者は市民自身だ。特別報告者の、「**意思決定プロセスに、住民、特に社会的弱者が効果的に参加できることを確実にするよう**」(報告82項)という日本政府への要請は重要だ。

(参加者) 福島に取材に伺っている学生だ。放射線物質が当たり前すぎて慣れてしまって、少しマヒしている感すら受ける。政府が正しい情報を出していないからではないか。メディアには正悪両方の情報を伝えてほしい。

(伊藤) メディアがずっと避難や支援の基準は 20mSv でいいと言い続けているので、人間は影響を受けてしまう。また、人々の意識のなかにも、大丈夫だと思いたいという心情がある。

(三木) メディアの存在そのものは否定しない。情報は、必ず流す側の影響を何かしら受けている。市民は、この点を認識して情報に向き合わないといけない。信頼できる情報源が慎重に情報に接し、異なる立場の人の情報を、なぜ異なるのか考えながら見て行くだけでも意義がある。

多くの 1 次情報へのアクセスを可能にする『情報公開プロジェクト』を推進している。

(大河内) 日本の人権意識は、一人ひとりの権利ということよりも、社会全体がどこを向いているかが優先される傾向がある。福島の問題も、日本全体の利益を背負って取り組んでいる感がある。個人が思っている事、解決したい事、疑問に思っている事を発信していける社会をめざしたい。

(三木) 情報の公平とは？ 何を持って公平というかはとても難しい。しかし、お互いの共通認識のベースとなる情報を共有することが大切だ。その情報の評価は、立場によって異ならざるを得ないが、違いを認識し議論の前提となる情報を共有する必要がある。どういう仕組みのなかで問題になっているか、この情報を公開し共有することで問題解決につなげたい。

一 日本政府は勧告に従う義務はない？

(伊藤) 日本政府は、この件に限らず、最近になって、国連の勧告に誠実に向き合わず、ナショナリスティックな対応が目立つ。

国連特別報告者の勧告は法的な拘束力のないソフトロー(soft law)だ。しかし、日本が批准している社会権規約には、健康に関する権利がある。日本国憲法の 98 条 2 項には、条約は誠実に遵守するよう定められており、日本政府は、「健康に対する権利」への勧告を受け、国連と対話し、勧告実施のための努力を続けて行くべきだ。

(参加者) 人権条約違反だ、憲法違反だと弁護士たちから訴訟を起こす動きはないのか？

(伊藤) 福島原発事故の被害に関し、多くの裁判が起きている。これらの裁判の中で、A.グローバー氏の「健康に対する権利」についての勧告を活かしていきたいと考えている。市民運動、弁護士団、裁判を上手くリンクさせていくことが必要だと感じている。

(三木) 日本政府は、原発事故による放射能の影響を心配しているのは、一部の人が言っていることとして済ませたいのだろう。私たち市民は、単に“大事だ”という価値の問題にせず、情報を共有しながら「健康に対する権利」への勧告への問題意識を広めていくことが問われている。

一 問題意識を高めて行くには？

(伊藤) この特別報告は、従来の国連科学員会や IAEA などによる調査と対比すると、人権の視点から独立した立場で市民の健康状況について調査した画期的なものだ。今後、日本政府が勧告に従わないことは恥ずべきことだという国際的なプレッシャーを高めると共に、国連総会に向けて、他の調査も含め総括していきたい。また、福島県内のキー・パーソンと連携を進めていきたい。福島県医師会の方をお呼びする HRN のパネルディスカッションも予定している。

(大河内) 風評被害との兼ね合いで、情報を話していいのかという思う人もいるようだ。正しい情報へのアクセスと発信の重要性を感じている。

(三木) 放射能の影響に対するスタンスは、家の内外で親の言うことが異なるというケースがあることも聞いており、率直に物が言いにくい現状のようだ。情報公開クリアリングハウスは放射能の問題の専門ではないので、何が正しいとは言えないが、政府や自治体が情報提供ベースで言っている一次情報にこだわることで、世の中に出回っている情報の意味の理解が進めばよいと考えている

(伊藤) 危険視されることを許容できなかった福島の女性たちが、本当のことを知りたいと、話を聞きに来てくれたケースがある。福島で悩んでいる人とともに、正しい選択ができるよう、あきらめずに人権の観点からの発信を続けて行くことが私たちに問われていると思う。

2. 『子どもの権利と地域・自治体での取り組み』

=シリーズ：「日本で生かそう！国連人権勧告」第1回

(SJF アドボカシーカフェ第21回、2013年12月2日開催、文京シビックセンター)

全ての人に子どもの時があります。それゆえ、全ての人当事者である唯一の人権条約といえるのが、国連「子どもの権利条約」（児童の権利に関する条約）です。ところが日本政府は、この条約について国連の改善勧告をほとんど実施していません。いっぽう東京都世田谷区や兵庫県宝塚市では、自治体が先行して子どもの人権機関を設置するという試みが進められています。シリーズ第1回では、国レベルでの改善が進まないなかで、自治体の条例レベルを国際人権諸基準と接続させる試みとその可能性について対話しました。子どもの権利条約の理念を実現するために、市民は子どもをどのように支援していけばよいのか、いかに子どもの居場所づくりをしていけばよいのか、そして自治体と協働した支援の仕組みづくりに何が求められているのか。誰にも相談できずに、苦しみ、耐えている子どもたちと自己肯定感を築いていく歩みを進めるべく、多様な視点から参加者とともに考え対話しました。（敬称略）

◆ 登壇者 ◆

◇ **浜田進士氏**（大学時代の日本ユニセフ協会ボランティア参加をきっかけに子どもの権利を守る仕事に携わる。韓国やバングラデシュでの子どもの人権の調査研究や、NGO 国際子ども権利センター事務局長、関西学院大学教育学部准教授を経て、現在は、子どもの人権ファシリテーター、特定非営利活動法人子どもの権利条約総合研究所関西事務所長、児童自立援助ホーム「奈良あらんの家」の運営を務める。専門・関心分野は、人権教育（子どもの権利学習）、国際理解教育、開発教育、子どもの居場所づくり、自治体・NPO との協働による子ども施策。）

◇ **半田勝久氏**（東京成徳大学子ども学准教授。子どもの権利を擁護・促進する子どもの相談・救済制度やモニタリング・システムを研究。子どもの権利条約総合研究所事務局次長、世田谷区子どもの人権擁護委員も務める。子どもにやさしい地域社会について研究している。）

◇ **寺中誠氏**／コーディネーター（兵庫県出身。東京経済大学現代法学部ほか非常勤講師。主な研究分野は犯罪学理論、刑事政策論、国際人権法。国際的な人権基準を実現させるという観点から、国内人権機関やグローバル化が人権に及ぼす負の影響の問題などについて、理論的な研究と実践的な人権活動の両面に取り組んでいる。アムネスティ・インターナショナル日本前事務局長。近著に『国際的孤立に進む日本の人権政策』（岩波書店「世界」2013年10月号）など。）

一 子ども時代は楽しかったですか？子どもは好きですか？

(浜田) 子ども時代を振り返るのは大事なようだ。2人対面で、子ども時代の部屋を案内するというワークショップを実施したところ、一切の記憶が出てこず、最後に「私は、いまだに居場所が見つからない」とつぶやいた人がいた。

— 子どもの権利条約にこめられている子ども観とは？

(浜田) 子どもは存在するだけでチカラがある。岩手の被災者を訪ねた時のこと、赤ちゃんの泣き声が聞こえると、笑みを浮かべ「子どもは居てくれるだけでボランティアになる」という人がいた。

子どもは、自ら関係を結ぶチカラがあり、本来、積極的に社会に関わっていく存在だ。たとえ、傷ついても、傷ついても、回復するチカラがある。心の傷も、誰かが、その子の気持ちに寄り添えば、子どもは自分のチカラで治癒していく。虐待された子どもの自立支援ホームを運営しているなかで出会った、1年で15cm伸びた子、丸まって眠っていたのがダラッと伸びて眠れるようになった子、施設を“うち”と呼ぶようになった子、みな安心できる居場所の大切さを教えてくれた。

(参加者) 多様な子ども観があるなかで、オンブズパーソンなど子ども支援現場で働く人たちの間で、子どもの権利条約に添うように、子ども観を養成するような取り組みはなされているのか？

(浜田) 自立支援ホームの職員採用では、試用期間に子どもと食事を共にしてもらい様子を見る。一人ひとりの子どもへのキャパシティの問題は、自分の子ども時代の宿題を背負っていることと繋がっていると感じている。いい子疲れしている人、過干渉など「やさしい虐待」を受けてきた人もいる。みな自分の子ども時代の相対化が大切なのではないだろうか。

(半田) 子ども観の違いを、多視点からの問題解決につなげ、立体的に問題を解き明かしていくことにつなげるようにしている。

— 社会をエンパワメントする子ども—

(浜田) 子どものエンパワメントは、自分の経験を自分で定義することから始まる。子どもは他者に勝手に〇〇児とラベルを張られたくない。子どもは、自らの権利に気づき自己肯定感が上がっていく過程で、自らと社会をエンパワメントできる存在だ。

子どものエンパワメントが上手くいくための3つの条件として、①安心できる居場所——「がんばってるな」と言ってくれる人が上下関係なく隣にいてくれる場所があること、②子どものチカラを信じて待てる人や悲しい・苦しいという気持ちをきちんと聴いてくれる人がいること、③子どもを支えるシ

システムが機能していることがある。

子どもの権利を支援する仕組みとして、国際レベルでは、国連・子どもの権利条約がフランス革命から200年を経てようやくでき、アジア地域では韓国の国家人権委員会などパリ原則に基づいた動きがあるが、日本では国レベルの仕組みがなく、各自治体レベルで子どもの権利条例が制定されてきた。

(半田) 地方自治体が主導して子どもの権利条約を実施する試みの例として、奈良市では「子どもに優しいまちづくり条例」の制定が検討されている。ユニセフは「チャイルド フレンドリー シティ」で9つの枠組みを提示しており、子どもの権利部局や調整の仕組み、事前・事後の施策の子どもへ影響評価、独立した子どもアドボカシー システム等が挙げられている。

—「せたがやホッと子どもサポート」=ジュネーブの子どもの権利委員会の勧告に基づき設置された「子どもの人権オンブズパーソン」の事例から—

(浜田) 声の上げられない子ども、誰にも相談できずに我慢している子どもを何とか救おうと、地域・自治体では設置されてきた「子どもの人権オンブズパーソン」制度。これは、子どもの個別救済を社会変革—制度改善につなげる仕組みだ。子どもの言いなりになることではない。子どもの“views”意見・気持ち・思いなど様々な表現を尊重し、子どもの最善の利益のために、子どもと子どもをめぐる大人との関係を変え、救済や課題解決にあたる。

子どもの人権オンブズパーソンは自治体の付属機関であり、相談を受け付けるのみでなく、関係機関への調査権限がある。裁判にまでいかないように、迅速に相談から調査・是正勧告まで実施し、関係者を調整することができる。豊田市の例では、いじめ被害者からの訴えにより加害者を処罰したところ加害者の方が不登校になり、子ども人権オンブズパーソンが相談機関を調査したところ似たようなケースが多かったため、被害者と加害者の両者あわせた関係調整の仕組みへの改善を進めた。

(半田) 国連人権勧告を生かした、子ども主体での問題解決を目指す第三者機関である子どもの人権オンブズパーソンのシステムは、日本の国レベルには未だない。地域・自治体では、生活圏レベルで子どもの立場に立ち、子どもの気持ちや考えに寄り添い問題解決に当たり、子どもを権利侵害から救済する公平・公正なシステムとして設置が各地で進んできた。世田谷区では、「いじめ防止対策推進法」に先がけ、いじめ対策をふくめた子どもの権利侵害からの救済システム「せたがやホッと子どもサポート」を設置した。世田谷区のケースの特長は、区長の付属機関であるだけでなく、教育委員会の付属機関である点であり、これにより区全体で子どもの権利侵害の事案に取り組んでいくことを明確にしている。

(※2-1)

(参加者) 国レベルでは子どもの人権オンブズパーソン システムで設置されていないことのネックは？野田政権による法案はどこまで進んでいたのか？

(半田) 「人権委員会設置法案」が野田政権の2012年11月に国会に提出されたが通過の直前で衆議院の解散により廃案となった。子どもの生活圏レベルで対応するためには、身近な自治体のネットワークをいかした子どもに寄り添う仕組みが望ましいという点はある。一方、韓国の国家人権擁護機関のように幼児期からの人権教育を全国で進めるなど国家レベルで問題解決にあたることも重要だ。国レベルでは法務省の附属機関として設置できると、地方の法務局や人権擁護局との連携が図りやすいが、独立性の観点から慎重に検討されなければならない。

(参加者) 自治体での取り組みを国レベルまで広げて行くための提案として、子どもの人権を擁護するシステムができていない自治体などが全国から集まる交流集会を定期的に開催するのはどうか。全国的な関心を集められ、大きなうねりとなり、システムができていないところでの設置促進にもなるのではないか。

(半田) 「子どもの相談救済に関する関係者会議」を毎年一度、子どもの人権オンブズマンや自治体職員が全国から集まって開催している。事例研究や制度改善などについて、制度ができたばかりの段階から経験豊富な自治体まで、非公開のもと、情報交換する集会を開催している。いじめ自殺の案件のなかで、公的第三者機関がどのように活動できるのかというテーマを扱ったこともある。今後、「アジア子どもの権利フォーラム」立ち上げに向けて浜田さんと活動中だ。

(参加者) 子どもの人権問題は、子どもの貧困問題や子どもの虐待問題など全ての問題が繋がっていると思う。関係機関がバラバラだという課題に対し、子どもの権利にかかる大きな枠組みをつくり、その中で各関係機関が各問題に取り組むとよいのではないか。

(浜田) ライフ・サイクル・アプローチ(ユニセフ)のように、子育て・子育て、就学、就労、親支援など子どものライフ・サイクルに合わせた包括的な法律をつくり、大人の意識にあることだけでは漏れる子どもからの課題をも含めた施策が重要だ。

一 個別的なことは極めて社会的なこと一

(浜田) 子どもの人権オンブズパーソン制度は、子ども自身が問題解決の主体なのだ実感できるように配慮しつつ、子どもの相談から制度改善にまで結び付け、子どもの個別救済のみでなく制度の是正や改善をし、社会変革につなげる仕組みだ。死にたいくらい苦しい思いで自分を責めている子どもに、あなた一人の問題でなく、まち全体の問題なのだよと声かけできる仕組みだ。川西市の子ども人権オンブズパーソンに相談に来る子どもに共通する課題点としても、その子の個人の問題として考えられていて周囲との関係を変えることに注目せず自分で自分を責めている点や、関係機関が苦しんでいる子どもと連携がとれていないという点がある。

(参加者) 子どもたちに、どのような救済システムがあるか、もっと知らせるとよいのでは。子どもが自分でアクションを起こすとは、どのように出来るのか広報するとよいのでは。

(参加者) 家族と子どもの関する事案に弁護士として携る中で、当事者の大人が自分たちで解決することが難しい事例に多く出会うが、子どもの頃から、自分たちで問題を解決できるスキルをアップする必要性を感じている。

(半田) オンブズパーソンによる自己発意案件で、アドボカシー機能を発揮し、個別の問題から自治体みんなの問題としてあつかい、システムを是正していったケースがある。このプロセスに関わった子どもは、自分の問題が公の大きな問題として扱われ、自分自身もエンパワーメントされたという浜田さんの調査がある。

(参加者) 性暴力の被害者支援にたずさわっているが、被害を受けた子どもへの対応が早いほど回復が早いと感じている。被害者が小さい子で、まだ自らは相談出来ない場合には、周りで気づいた人が速やかに対応できるようなシステムをオンブズパーソンにも考えてほしい。

(浜田) 性被害から立ち上がってきた子どものパワーを感じている。子どもに分かりやすいパンフレットの作成などはしているが、子どもにとって、“知る⇒分かる⇒使える”の各ステップ間にはギャップがあり、使えるまでにたどり着くまでの周りの人の存在が重要だ。イギリスでは、2・3歳から性暴力へのSOSが出しやすい研修をしている。川西市では、人形劇やビデオによる広報や、子ども同士の“わかった！”“使えた！”という口コミなどにより、オンブズ制度ができて5年を経て子どもからの相談が大人からの相談を上回った。

(参加者) セクシャル・マイノリティや移住労働者の子ども等、マイノリティへの理解や対応は実際どのように行われているのか。

(浜田) 条例の改善に取り組む中では最大公約数的な課題を取り上げている事は否めない。しかし、多文化など多様な子どもたちの課題について、自己発意案件として制度改善を進めたり、全国研究集会で特に困難な子どもの課題として取り上げたりすることで、より主流な課題になるように努力していきたい。

ー オンブズパーソンと出会った子どもたち、問題解決の主体としての子どもー

(半田) 子どもの最善の利益の観点から、子どもと一緒に考え、大人が解決策を示すのではなく、子ども主体で問題を解決していくための第三者機関として子どもの人権オンブズパーソン制度がある。

(参加者) 子どもがやりたいということ、周りがサポートしてあげるとモチベーションが高まると思う。また、学校以外で幅広く人と接する場があるとよいと思う。

(参加者) 単発的な子どもとの個別相談だけでなく、常設で子どもが思いのたけを語れるような自助スペースがあるとよいと思う。

(半田) プレーパーク、自立援助ホーム、チャイルドラインを、世田谷区では全国に先駆けて設置している。さらに、子どもの人権を擁護する公的第三者機関である「せたがやホッと子どもサポート」には、子どもの人権の関係機関の橋渡しの役割もあり、各機関を視察し課題を話し合ってきた。「せたがやホッとサポート」は、子どもの最善の利益のため、関係者を裁くのではなく、共に考えていく機関であり、“見守り期間”を条例で設けているのが特長で、苦しんでいる子どもに地域の中で居場所をつくり、そこと連携して見守っていく期間を設定している。また川西市のように、子どもの相談機関と居場所を併設している自治体や、小学校の社会科見学でオンブズパーソンを見学に行くケースもある。

(参加者) 問題解決に取り組む子どもに、解決までのタームなどの情報を示すなど、解決までのスケジュールを透明性の高いものにするとよいと思う。

(浜田) 子どもたちが情報にアクセスし、問題解決の主体になるというのは、日本の民主主義を徹底することの一つだとの観点から、ネットワーク作りをすすめている。

(参加者) 虐待を受けて施設にはいった経験があるが、施設の同期で大学へ行けた人は少なく、就職も難しい人の例も多くみてきた。日本の政府には、お荷物のような子どもの問題にもちゃんと投資して、将来ちゃんと税金として返してもらった方が国益につながると言いたい。

(参加者) これまでの活動で解決に至った例や成功例は？

(浜田) オンブズパーソンは子どもに「こんな選択肢があるよ。」「必要なら学校の先生に会うよ。」「加害者の友達に話すよ。」と問題を整理するが決めつけることはなく、子どもは自分がどこに訴えても無視されてきた問題がオンブズパーソンによって初めて動き出したことにより大きくエンパワーメントされる。解決した子どもに「最後にいいたいことある？」と尋ねたら、「今度何かあったら自分で解決する。でも、仲間に何かあったらオンブズパーソンを紹介する。」と言ってくれた。また、学校で体罰を受けた子どもの「3年たっても先生、謝ってくれへん」という話をじっくり聴いたところ、教師の謝罪は子どもの心に届いていず、本当に子どもが求めていたのは、体罰の事実認定ではなく、「僕のこと大事にしてほしい。何も考えないでよかったクラス=日常に戻りたい。」ということだとわかった。子どもの生きづらさに対し、カウンセリングワーク、ソーシャルワーク、オンブズワークをあわせて関係再構築をしてきた。

(半田) 子どもにとっての感じていることを語ることの重要性を感じている。子どもの声を施策につなげるようなアドボカシー機能を、子どもの人権オンブズパーソン制度がどう果たしていくのかは今後も課題だ。

(寺中) 地域や自治体で子どもに寄り添い、現場の問題にかかわっている人が、国際的な人権問題について、実際に動かして価値を流し込んでいる様子がかがえて大変よかった。

3. 『「慰安婦」問題って、なんでこんなに話題になってるの?』

=シリーズ:「日本で生かそう! 国連人権勧告」第2回

(SJF アドボカシーカフェ第22回、2013年12月17日開催、文京シビックセンター)

「慰安婦」問題は、国際的には「日本軍による性奴隷制」という重大な人権侵害であると考えられています。ところが日本では、これを日韓問題へすりかえ、**現在進行形の人権問題である「女性に対する暴力」の問題**として扱わない傾向があります。「慰安婦」にされた被害者に対してどのような被害回復措置が必要かという課題も、国際社会のスタンダードと日本の人権意識との違いが影響しています。日本に住む私たちは「慰安婦」問題についてどう考え、どう向き合えばいいのか—。

政治的な主義主張の以前に、今につながる女性と男性の人権問題として、差別意識に根差す社会構造的な暴力の根源的問題を参加者の皆様と一緒に考える機会となりました。より自由に近隣諸国と交流できる新たな時代を次世代に引き継げるよう、そして**未だ戦乱に苦しむ世界各地で依然として行われている戦時性暴力による人権侵害の克服に向けて、その前例としても注目される日本の「慰安婦」問題を根本解決するための課題を共有する場**となりました。(敬称略)

◆ 登壇者 ◆

◇ **渡辺美奈氏** (女性の人権や戦時性暴力問題に取り組む NGO でスタッフや運営委員を経て、現在はアクティブ・ミュージアム「女たちの戦争と平和資料館」(wam) 事務局長。「慰安婦」問題の解決に向けて、国連の人権機関等に対しても情報提供を続けている。全国ネットワークの「日本軍『慰安婦』問題解決全国行動」共同代表。)

◇ **上村英明** (SJF 運営委員長。1982年に NGO「市民外交センター」を設立、アイヌ民族や琉球・沖縄人の人権問題を中心に、アジアの先住民族問題に取り組む。また、国連の人権会議への参加や生物多様性条約 COP10 などへの市民社会としての貢献等、広い視野から人権と平和の活動、市民の国際交流を実践している。恵泉女学園大学教授。)

◇ **寺中誠氏**/コーディネーター

◇ **大河内秀人**/モデレーター

— 今、なぜ、国際問題に？

(寺中) 2013年6月18日、安倍内閣は閣議決定として、「慰安婦」問題に関する国連・拷問禁止委員会の勧告に対して「法的拘束力をもつものではなく」「従うことを義務づけているものではない」とする答弁をした。

(渡辺) 世界的に報道されるようになったのは、1991年に韓国の金学順さんが「慰安婦」被害者として名乗りでて裁判を起こしたのがきっかけ。とりわけ1995年は敗戦後50年の区切りで戦後補償問題の議論が高まっていた。村山政権になり、首相が過去の侵略を認める談話を発表し、アジア女性基金が設立されたりしたが、解決には至らなかった。2000年には、東京で「日本軍性奴隷制を裁く女性国際戦犯法廷」が開催され、「慰安婦」制度というシステムの責任者を問い、政府や軍のトップ10人を裁いた。ところがこれを報道するNHK番組が捏造され事実が伝えられず、その後、報道では「慰安婦」問題がタブー視されるようになった。

今、国際問題になっている端緒は、2007年3月1日に安倍首相が「人さらいのごとく連れて行くという」「強制性はなかった」と否定発言をしたことだ。この僅か2週間前に、アメリカ議会では韓国やオランダ出身の「慰安婦」被害を受けた女性の証言を聴き、日本の責任を問う決議の準備を進めていた折のことだった。被害者の証言や歴史の事実を否定する広告もあり、その後、立て続けに欧米議会で、日本政府が謝罪や賠償をするよう求める決議が採択された。

そもそも「慰安婦」問題は、日韓のみの問題ではなく、当初から国際問題だ。日本軍は、進攻したほぼすべての地域に慰安所を設置していた。また広く女性の人権問題として、“戦時性暴力を根絶する世界的なうねり”が高まる動きがあった。冷戦後の世界では、旧ユーゴの民族紛争やルワンダなどでも紛争下では強かんや性暴力が多発したが、“戦争に強かんは付きもの”ではなく戦争犯罪であり、不処罰の連鎖を断ち切らなくてはならないと認識されるようになった。国連北京女性会議や、新たに設置された国連女性に対する暴力特別報告者の調査があり、「慰安婦」被害者はそのなかで自分が日本軍から受けた性暴力被害を証言し、大きなインパクトを与えた。1993年の国連世界人権会議（ウィーン）では「女性の権利は人権である」とのスローガンが掲げられ、「法は家庭に入らず」として放置されていたDV(ドメスティック・バイオレンス)も女性の人権侵害として認知されるようになった。1990年代は、ちょうど「女性に対する暴力」を根絶するための大きなうねりが高まった時期だった。

もうひとつ、近年、「慰安婦」問題が外交課題になっている理由の1つとして、被害国側の変化もある。2011年8月に韓国憲法裁判所は、日本軍「慰安婦」被害者の賠償請求権が、日韓協定で解決されたか否かに関する日韓両国間の解釈上の紛争を解決しないでいる外交通商部の不作為は、憲法違反であるとの決定をした。これによって、韓国外務省は、2011年9月以降、正式に二国間協議を求めている状況になっている。

(上村) 第2次世界大戦の直後、東京裁判の時代には戦勝国も含め、女性の権利は議論にもならず「慰安婦」システム関係者が裁かれることはなかった。今は、女性の人権問題として「慰安婦」の事実を認知するフレームワークが必要だ。

一 日本政府は何をしてきたの？

(渡辺) 1991年12月以降、第1次・第2次政府調査が行われ、1993年8月には「河野談話」が発表された。日本軍の関与と強制性を認める談話であったが、法的には解決済みとの位置づけは変わらなかった。1995年には「女性のためのアジア平和国民基金」が設置され、韓国・台湾・フィリピン・オランダ・インドネシアが対象国となったが、募金を原資とした「償い金」、政府資金による「医療福祉支援」が支給され、「償い金」を受け取った人のお詫びの気持ちを書かれた「総理の手紙」が渡された。

(参加者) 河野談話を見直す動きは？

(渡辺) 自民党の選挙公約では、「慰安婦」問題など「歴史的事実に反する不当な主張が公然となされ、わが国の名誉が著しく損なわれている」課題について、研究機関を設置すると書かれている。事実がこれだけ捻じ曲げられている現在、あらためて第3次政府調査を実施し、歴史の事実を明らかにすることは意味がある。その際、日韓や日中という枠組みではなく、関係国、例えばオランダなど欧米諸国も含めて、様々な立場から事実を究明し、そのような被害がおこった構造を明らかにする場にすべきと思う。事実は勝てる。(※3-1. 「河野談話検証」を日本政府は2014年6月20日、国会に報告した。)

(参加者) 「女性のためのアジア平和国民基金」は、どこまで考えて創ったのか？

(渡辺) 反対運動があったにも関わらず、被害者の声を聞かず、押し切って作った問題も大きい。むしろ国民基金がつくられなければ、国際的な批判が続く中、日本が被害者の求めに添うかたちで責任をとるというスキームをより強く推進できた可能性は否定できない。国民基金から一人当たり200万円の「償い金」を受け取ったのは韓国・フィリピン・台湾の285名にすぎず、オランダの79名(男性4名含む)は、医療福祉支援のみである。日本が事実を認めて責任を取らないままであるとして、受け取りを拒否した被害者も多い。なお、インドネシアではスハルト政権時に高齢者施設建設のために日本政府は3億8千万円支払うという覚書を交わして10年間実施され、「慰安婦」被害者個々人には届いていない。

日本は2007年3月16日、「同日の調査結果の発表(1993年8月4日)までに政府が発見した資料の中には、軍や官憲によるいわゆる強制連行を直接示すような記述も見当たらなかったところである」との答弁書を閣議決定した。しかし、日本軍が女性を強制的に連行したことを示す資料、とりわけ占領地のものは存在している。スマラン事件判決文(1992年に名乗り出たオランダ出身のジャン・ラフ＝オハーンさんはその被害者)は前から知られていたし、オランダ政府は1994年に政府調査を実施して、「慰安婦」被害の報告書を出している。東京裁判に出された書証のなかに日本軍による性暴力被害や強制的な連行を示すものも近年確認されている。今年の11月には、戦後のBC級裁判での起訴状や判決文で、日本軍による性暴力や「強制売春」に関する資料が国立公文書館に移管されていることを林博史さんが発見したとの報道があった。

一方、日本軍の性奴隷制システムの入口である「連行形態」のみに固執すると、制度全体の責任が見

えなくなる。例えば、「…慰安土人 五〇名 為シ得ル限り派遣方南方総軍ヨリ要求セルヲ以テ…」という台湾軍司令官からの電報は、「慰安婦」募集のために渡航する業者の許可文書で、政府調査でも確認されている。日本軍が設置し、組織的に関与した性奴隷システムであることが重要だ。（※3-2）

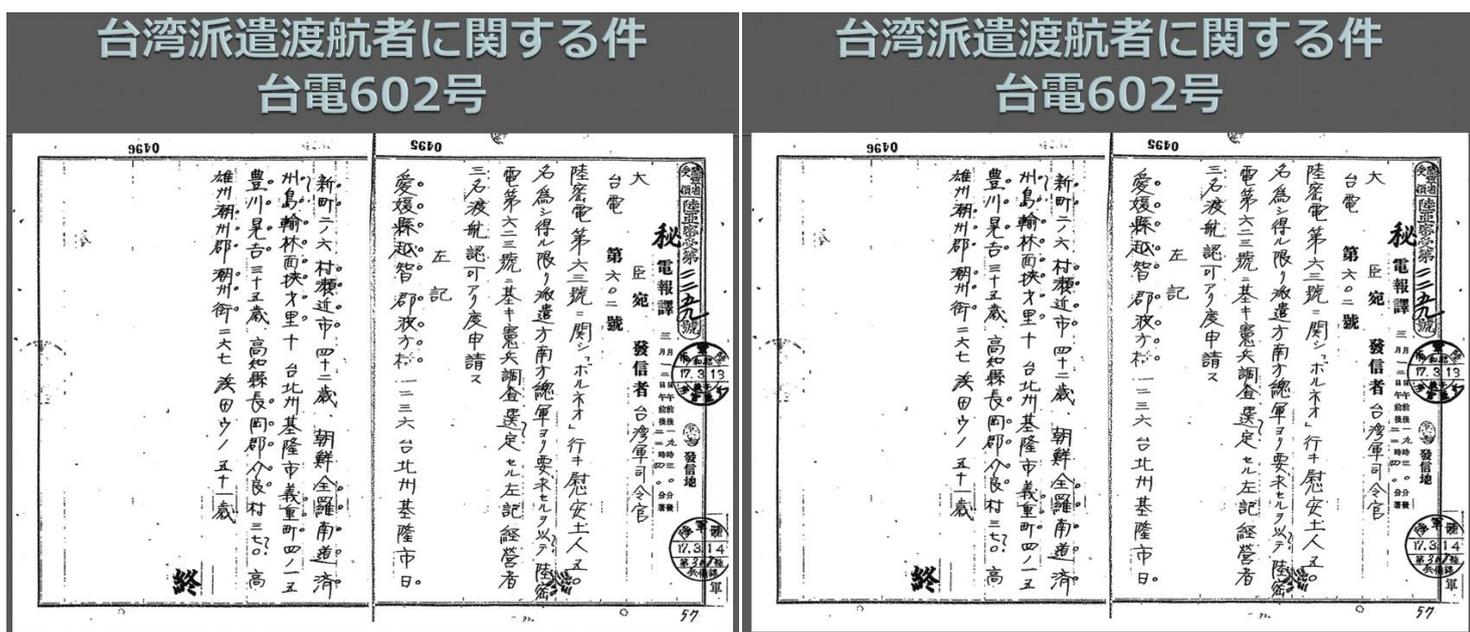
一 国際社会は何を求めているの？

（渡辺）国連・自由権規約委員会 は、安倍内閣の否定発言(2007年3月)の後、最終所見(2008年)で、日本国に対し「被害者ら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、及び被害者を中傷し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」と勧告している。

（渡辺）国連・社会権規約委員会 は、2013年に橋下暴言の直後に、「ヘイトスピーチ及びその他の示威運動を防止するために、『慰安婦』が被った搾取について公衆を教育する」よう勧告している。

（渡辺）国連・拷問禁止委員会 は、同じく2013年、「政府当局者や公的な人物による事実の否定、およびそのような繰り返される否定によって被害者に再び心的外傷を与える動きに反駁すること」「関連する資料を公開し、事実を徹底的に調査すること」を強く求めている。事実の調査まで要請するのは条約委員会では初めてだった。

※3-2. 「南方派遣渡航者に関する件（台電六〇二号 1942年3月12日）」



一 何が障害となっているの？

(上村) 障害となっているのは、我々の考え方だ。真相の究明のための、認知した事をどう意味づけるかというフレームワークがない。つまり安倍総理の「人さらいのごとく連れて行くという、そういう強制性はなかった」という発言はふつうの人の常識であり、そのレベルで国政を語っているという状態で事実を認知していたら意味が薄れてしまう。ここで認知を意味づける際のフレームワークとして、①社会にはルールがある、②国際法に則り我々の社会の常識を疑う、③“戦時”性暴力という言葉への若干の違和感の3点を提示したい。

①に関しては、国際社会の原則的ルールにのっとった認識のフレームワークが求められている。国際問題を考えるときは国内の常識では計れない。かつ、ルールは進歩する、進歩の具合を見て判断する必要がある。「慰安婦」問題は、今は“女性の人権問題”だ。

②に関しては、我々は目の前の問題を権力に寄りかかって認識するということ意識しなければいけない。「慰安婦」はお金をもらっていた売春婦だという議論は、国会議員の“常識”で議論しているに過ぎない。重要な問題は一般的な常識で考えると、残念ながら決定的に間違えることがある。「慰安婦」が強制連行だったのかという議論も然りだ。戦前、ILOの強制労働を禁止する条約に批准したのは、関東大震災の時、吉原の郭で女性たちは職を離れて避難する自由がなく、門は閉められたまま死んでいった事が契機となっている。自由に職についたり自由に職から離れたりする権利が認められていなかった「慰安婦」は、軍が直接ではなく業者が関わろうとなかろうと、強制連行といえる。

③に関しては、従軍慰安婦の問題の軸として、戦争下であるという軸や、男性と女性という問題の軸に加え、“植民地問題”としての軸も指摘したい。日本は、植民地問題となると認知が非常に甘くなりがちで、植民地に関連した「慰安婦」問題についても然りだ。戦時下以前に、植民地に関する様々な構造がつくられていて、「慰安婦」の連行は業者がしたとしても、業者もその権力構造のなかで甘い汁を吸っていたわけで権力の末端ともいえる。

認知の意味を考えるフレームワークにどこまで踏み込んでいけるか議論しないと根本解決は難しいだろう。

(寺中) 植民地支配したという歴史的背景はあるが、なぜコリアンに対する差別が制度的にも意識的にもここまで刷り込まれているのか。日本の公的社会におけるコリアンの位置づけが不思議だ。

(参加者) “在日”イコール朝鮮人と思われている。全ての外国人が含まれているはずなのに。日本人の中には在日朝鮮人に対する差別意識が根深くある。この状況で韓国が「慰安婦」問題について何か発言すると、在日朝鮮人が何か言ってくるように漠然と受け止めて反発を抱いているのではないか。

(渡辺) よく言われているように、植民地主義は継続している。システム的に気付かない中にも存在している。昔からのアジア蔑視と欧米に対する劣等感がある。

(参加者) “昔からの蔑視”には違和感がある。明治以降の天皇制や戦争が生んだ朝鮮人に対する蔑視ではないか。

(参加者) 小学生のころ近所にキムさんという方がいたが、自分の両親が不在の時などお世話になるなど親切にしていた。中学校では名字が日本読みでないクラスメートがいて、なんとなく排他的な雰囲気クラスにはあったが、普通に声をかけていたら自分も排他的に扱われた経験がある。疑問に思っても教えてもらえないので本を読み漁ったことがあるが、**排他的な経験が日本人の根底にある**のではないか。

(寺中) 経験にどう対応していくかを考える時、“集合的経験”と“個人的経験”は互いにより解消しないことに気をつけなければいけない。日本では分けていないことが多く「慰安婦」問題も然りだが、層を違えて調べ、対策も層を分けて考える必要がある。

一 何が足りないの？

(渡辺) “真相究明”を第3次政府調査により徹底的に進めてほしい。“事実の認知”をするとともに、当時の法にも反する行為だった点を認めることが重要だ。また“教育”については、河野談話が出された後は7社全ての中学歴史教科書に記載されていたが、今や全て消されている現状を変えて行かなければならない。そのうえで、公的に謝罪し、補償することを被害者は求めている。

(参加者) 現代史を、日本は世界でも珍しいくらい教えない国だ。「台湾って日本の植民地だったの？」という若者や、在日の方の名字に対し「どうしてこういう人が教室にいるの？」といった失礼な発言をする子どもがいる。こういった小さなニュアンスの積み重ねが社会的な差別につながるのではないか。大人は教えなさすぎる。

(渡辺) 戦争を知らない人に「慰安婦」問題を伝えていく難しさを感じている。**近代・現代史を教え、社会のシステムの中で女性に対する暴力が行われたという観点からの教育がなされていない**。教育については、教科書の検定制度じたいを本来、無くさなければいけないと思う。政府の考えを書かせるような教科書ではなく、自由に書かれた教科書を先生が選べる仕組みが必要だ。フランスには市民運動により、教科書検定も、国立の歴史博物館もないという。国立の歴史博物館とは、国の定める歴史観を体現したものであり、多様な歴史を学べるように沢山の歴史ミュージアムが役割を果たしていく仕組みがよいと思う。“正しい歴史”という言葉は私は使わない。

(参加者) ジェンダー研究をしているなかで、従軍「慰安婦」が裕福な生活を送っていたことを示す 1944 年の米国情報審議チームのインタビュー資料を読んだことがある。今日の証言資料と対照的で、事実の認知をどうしてよいか悩んだ。

(渡辺) 軍の文書では、兵士が慰安所を利用する際に支払う料金が、日本人と朝鮮人、現地女性かどうかで違う料金表はいくつもあり、個々人の待遇としては「優遇」された人もいたかもしれない。日本人「慰安婦」の研究も進んでおり、「お国のため」に奉仕したと本人が肯定的にとらえるような発言をしている場合もある。「慰安婦」制度の実態解明は進めるべきである。ただ、「優遇」された人がいたからといって、日本軍がつくった「慰安婦」制度の犯罪性は変わらないと考えている。

(大河内) 構造的に暴力が行われてきた過去を裁くことと、一人ひとりが抱えてきた苦しみを償うこと、その両方が今の人権の時代を生きて行く上で重要だ。上村さんの言葉に「戦争体験は、個人の絶対的なものと、なぜ起こったのかという構造との両方をとらえることが大切だ。」とある。本当にいい思いをしていたのか、パレスチナ紛争では抑圧の中で“どれだけ笑えるか”で抵抗している面がある。

(渡辺) “恋愛ごっこ”が「慰安婦」のなかで流行ったという話もある。本当にそこで生きて行くしかない時、生き延びるために「楽しみ」を見出すという面もある。

性暴力は、性暴力を受けた女性や少女に焦点が当てられ、加害側の男性が不可視化されている状況は今も同じだ。かつて侵略や植民地支配をした国々に行く買春ツアーがあり、「現代の慰安婦」と言われたが、買う側の男性像は表面化してこない。元朝日新聞記者で WAM を提案した松井やよりは、朝日新聞のなかで“買春は ODA だ”という男性記者と闘ってきた。こういう構造は昔から変わっていない上、女性と男性も含めた性をどうとらえて行くかという議論は十分になされておらず、非常に語りづらいままだ。大人になってからでは難しいのだから、子どもころからの性教育をきちんとするべきだ。

(寺中) たしかにジェンダーに関し男はどういう立場にあったのかという視点も必要だ。

(渡辺) 「慰安婦」の問題が表面化してから 21 年になる。日本政府が、責任を認め、事実を認めて謝罪をし、なんらかの補償をるところまでたどり着きたい。これは次世代が、もっと自由に、新たな形の交流を、韓国や近隣諸国とできるようにすることにつながる。また、日本軍「慰安婦」問題が戦時性暴力に対して、加害国政府が責任を果たす前例となるか、世界中の被害者や支援者が注目している。私たちの世代の責任を果たしたい。

—— 「いちばん描きたい絵は、“責任者を処罰しなさい”この絵を描いて死にます」(元「慰安婦」) …… 厳しい処罰の絵ですが、次の世代への希望が入っています。描かれた鳥の巣には、たまごが 6 個入っています。……ハルモ二(韓国の元「慰安婦」たちへの敬称)の行動は、女性に対する性暴力をなくするという国際的な動きの先頭に立っています。—— (DVD『私たちは忘れない〜追悼・姜徳景ハルモ二〜』より)

4. 『ヘイトスピーチと人種差別』

＝シリーズ：「日本で生かそう！国連人権勧告」第3回

(SJF アドボカシーカフェ第23回、2014年1月21日開催、まちぼつと会議室)

日本に居住し生活している特定の外国人に対して脅迫的・差別的な言葉を連呼して、東京・新大久保や大阪・鶴橋などでデモを繰り返すヘイトスピーチが社会問題として注目された2013年、10月7日には京都地方裁判所でヘイトスピーチに対し「違法」判決と賠償命令が出されました。ヘイトスピーチは、日本も加盟している「人種差別撤廃条約」等で禁止する人種差別を扇動する表現行為にあたります。排外主義的な団体によるヘイトスピーチについて、基本的人権を守る立場から法的規制を主張する声広がる一方で、「表現の自由」の制限へと波及することへの危惧から規制に対し慎重論を唱える人もいます。マイノリティの人々の基本的人権を侵し、差別をおおる行為に私たちはどのように対処したらいいのか。近年のヘイトスピーチに関する事例を踏まえ、ゲストの問題提起をもとに皆さんと対話し考えました。

ヘイトスピーチの最も危険な側面として、マイノリティの人々の心身を深く傷つけ、友好的な関係からなる民主主義社会の破壊につながる害悪が指摘されました。ヘイトスピーチは差別構造の一部であり、「見下し」や「排除」という差別の要因が表れており、対処するためには差別を見抜く目を養い、差別被害の事例を周知し世論を喚起していくことの重要性が強調されました。社会システムとしては、差別禁止法を作り、差別表現禁止条項を入れた立法化の必要性が強調されるとともに、地方自治体や地域発の取り組みや、個人が国際社会に差別の存在を訴えらえる「個人通報制度」の有効性が強調されました。排外主義の最大要因は、集団主義的な文化のなかで一体感の形成のために同化していない特定の他者を攻撃しようとするのですが、差別は誰でも無意識になしうることでと指摘されました。人種差別につながる排外主義を抑制するためには、多様な人々とのネットワークを地道に再構築し、一般的な信頼を閉ざされた関係内から広範な信頼にしていくことの重要性が強調されました。(敬称略)

◆ 登壇者 ◆

◇ **金明秀氏** (関西学院大学社会学部教授。専門は計量社会学。テーマはナショナリズム、エスニシティ、不平等問題など。1968年生まれ。九州大学文学部哲学科(社会学専攻)卒業。大阪大学人間科学研究科博士課程修了。京都光華女子大学准教授を経て現職。著書に『在日韓国人青年の生活と意識』(東京大学出版会)、他がある。在日コリアンについてのウェブサイト「ハン・ワールド」を主催。)

◇ **師岡康子氏** (2002年から弁護士として人種・民族差別問題に取り組む。2007年9月から米・英のロースクールに留学し、人種差別撤廃条約と各国の人種・民族差別撤廃法を学ぶ。国際人権法学会所属。外国人権法連絡会運営委員。人種差別撤廃 NGO ネットワーク共同世話人。近著に『ヘイト・スピーチとは何か』(岩波新書)、共著に『なぜ、いまヘイト・スピーチなのか』(三一書房)。

－ ヘイトスピーチとは何か －

(師岡) 人種(的)差別について、人種差別撤廃条約では、意図的に相手を傷つけるためにやったものだけでなく、「効果を有するもの」もふくめた広範なものを指している。

(参加者) 在日コリアンが、いろいろな民族の方たちがいる中で、特に差別される背景とは？

(金) スタートすべきは、幅広いマイノリティがヘイトスピーチ等の差別の対象となっている点だ。そのなかで在日コリアンは被害に会いやすいのは確かだ。今の小学校で侮蔑をこめたコリアン差別は少ない。それが、あらためて差別を学習していくのだ。差別が消えないという表現は不正確で、差別を生み出す同化主義のような背景が何かあって、それを表に出す時には学習しやすい差別的な物語で引っ張ってくるものだ。差別を表現するために、そういった物語の多い在日コリアンをターゲットとしたヘイトスピーチが使われやすいだけであり、非常に偶発的なものだ。もちろん植民地支配などの歴史にも依存するが、延々と差別意識が受け継がれていて、その差別意識が差別発言を生むという理解は正確でないと思う。

(師岡) 「ヘイトスピーチ」とは、広義には、人種、民族、国籍、性的志向などの属性を有するマイノリティの集団もしくは個人に対し、その属性を理由とする差別的表現。その本質は、マイノリティに対する表現による暴力、攻撃、迫害であり「差別の煽動」。差別構造の一部であり、かつ、それを強化する特質をもつ。「差別の煽動」という側面は、歴史的に虐殺にもつながっており非常に危険だ。「まず、そして何より考えるべきは、差別によりもたらされるマイノリティ被害者の自死を選ぶほどの苦しみをどう受けとめるかということ」

(金) 単なる不快な表現ではなく、現実生命の危険に直結してきた。

－ 気づかない「差別」？

(金) さまざまな表現に見られる差別には、格下と序列づけたりする「見下しタイプ」と、遠ざけたり異質な存在だとみなしたり排除したりする「他者化タイプ」の2種類がある。この両タイプが併存する差別発言ならヨーロッパの多くの国では法的にもアウトだ。法で救済されやすいのは見下しタイプだ。見下しが分かりにくい表現である場合や、他者化の表現のみの場合だと、その差別性が理解されにくい。

(参加者) 差別に敏感になるためには何ができるか？無意識のうちに差別をしてしまう人たちに、どのように差別の問題を認識してもらうか？

(金) 差別なんて誰でもしてしまう。差別は極悪人だけがするのではなく、むしろ差別意識がないところで起こり得る。差別意識がないまま結果として差別となってしまっても、「差別だ」と言われた時、相手の被害を認め、謝れるかどうかだ。

“ねじれ”がある場合にも差別はわかりにくくなる。先生が「おまえは××か！」と言うのは、生徒に「いや、ちがいます！」と言わせ、不在かつ周知の××を見下しつつ、「私と同じ正常な人間だろう」と同化するためだ。先生は生徒たちを同化することを目的に発言しているだけなので、自分の発言が差別に当たるといふことになかなか気づかず、差別だと指摘されてもいちゃもんをつけられたように感じられてしまう。こういう事例に対しては、差別発言された時、簡単に同意したりせずに「いや」を巧妙に伝えていく、関係を壊さずに伝えていく言語技術を鍛えて行くしかない。

また、「差別だ」と言われた時に否定する人ほど差別意識が強い傾向があるという頑健なデータがある。「寝た子を起こすな、放っておけば差別はなくなるから」と主張したがる人は、差別がなくなっほしいと思っているように聞こえるが、そういう人ほど差別を起こす傾向が統計的にはある。また、「差別だ」に対し「それは差別ではない」という人は差別を起こす傾向があることをふまえれば、そういう人なのだとな分析的にみる余裕ができる。統計的なデータなどを参照しながら、差別発言をする人の考え方の背景にある社会的意識などを考えてみると対応が見えてくる場面もあるだろう。

(参加者) 差別とは何か、どういう行為が差別なのかをどう周知・教育していけばいいのか？

(師岡) 人種差別撤廃教育を行うことが大事。現在、中・高生がヘイトスピーチについて学べる本を作る企画も検討中だが、例えば、地方自治体での教育にそのような本を副読本として採用させる取り組みも一案だろう。また、アドボカシーカフェのような企画をどんどんやっていくことも重要だろうと思う。

— 「差別」を法規制できるのか？

(金) 「ヘイトスピーチ(差別“煽動”発言)」を禁じる法律は作られるかもしれない。しかし、大本の「差別」や「差別発言」は禁じることはできないのではないか。「差別」そのものを問題視するような価値意識が形成されていないから、国連人権勧告も無視され続けているのではないか。日本のマスコミに人権勧告が載らなくなって15年以上ではないか。差別をメディアに取り上げるのを怖がっているかのようだ。

(参加者) 法規制がないと差別を意識化・社会化できないのではないか？法制度化するためのプロセスが大事。政府・地域社会・学校・職場・マスコミなど様々な場での検討が必要で、上からの一方的な法制度化では、反発も強いと思う。

(師岡) 法規制により国が差別というのは違法だと宣言するのは、差別を意識化・社会化するために非常に大きな意味があると思うので、悪質なヘイトスピーチについては法規制を行うべきだという立場だ。さまざまな場から意見を上げて行くプロセスは一般的に重要ではあるが、「差別禁止法」が通るタイミングがあれば、完璧なプロセスにはこだわらず、法を通す事が最重要だと思う。もともと法規制は、人種差別撤廃条約に加盟している日本の義務として、条約を具体化するための法規制の制定は約束したことであり何度も勧告もされている事でもある。法制度化を支える日本の社会意識が遅れているというのは金さんの発言に同意するが、逆に、社会の意識を変えるためにも法規制は即座にでも求めたいものであり、その前提として実態調査も不可欠だが、あらゆる機会をとらえて法規制を進めて行くべきだと思う。

(金) 法規制の論議と同時に、まず、差別そのものを問題視する価値観を形成する運動が必要だ。今の日本では「個人通報制度」の方が重要ではないか。メディアの報道などを通じて、被害の実態を周知し世論を喚起していき、法律以外に、差別を見抜く目を養うような活動が重要なのではないか。

一 国際人権基準がもつめる差別撤廃の法制度は？

(師岡) ①国の行ってきた差別を生じさせ又は永続化させる法制度の洗い出し(人種差別撤廃条約 2 条 1 項 c)、②法制度設計の前提となる差別の被害者グループとの認識及び事態調査(同 1 条など)、③平等な人権を保障する法制度(同 5 条)、④人種的差別禁止法の策定(同 2 条 1 項)、⑤ヘイト・クライム及びヘイトスピーチを規制する法律策定(同 4 条)、⑥人種差別撤廃の教育(同 7 条)、⑦国連の人権監視機関へ通報できる個人通報制度の策定(同 14 条)、⑧独立した国内人権機関の設置(一般的勧告 17、パリ原則)であり、とくに②が出発点であり問題を直視することが大切だ。人権勧告が日本で生かされた非常にまれな例として、2013 年 10 月には、京都地裁は、京都朝鮮学校襲撃事件の民事裁判で、人種差別撤廃委員会勧告を引用した判決がある。

ヘイトスピーチに関連する、人種差別撤廃条約における締約国の約束として、「いかなる形態であれ、人種的憎悪・差別を正当化したり助長しようとしたりする、あらゆる宣伝や団体を非難し、また、このような差別のあらゆる煽動・行為の根絶を目的とする迅速で積極的な措置をとること」(4 条本文)がある。また 2 条 1 項 d では「いかなる個人、集団又は団体による人種差別を禁止し、終了させる」ことを約束している。

自由権規約第 20 条 2 項には「差別、敵意又は暴力の煽動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪の衝動

は、法律で禁止する」とあり、何が具体的にこれにあたるのか詰める必要がある。

自由権規約第20条2項の解釈については、ラバト行動計画が、条約や規約に基づく行動の基準として、国連人権高等弁務官事務所が主導して2013年に報告され、「マイノリティ集団構成員は、曖昧な国内立法、司法、諸政策の誤用によって事実上迫害されており、このことは他の人々にも萎縮効果を生んでいる」と指摘している。

ラバト行動計画は、差別表現について区別すべき3つの種類として、「犯罪を構成する表現」「刑法で罰することはできないが民事裁判や行政による制裁が正当になされ得る表現」「刑法や民法上の違反でもなく行政による制裁の対象ともならないが、寛容、市民的礼節、そして他者の権利の尊重に関して憂慮すべき表現」をあげており、どう区別するか詰める必要がある。ある表現が犯罪とみなされる上での成立要件として、発言者に関し、「社会における位置や地位、とくにその発言が向けられた聴衆をとりまく状況におけるその個人ないし組織の立場が、考慮されるべきである」と提案しており、発言者が公務員か一般人かにより受けとる側の傷つき度合いが異なることを考慮した内容となっている。日本は、人種差別撤廃条約に加盟しながらも、法律で処罰すべき違法行為若しくは犯罪にすべきとする4条(a)(b)については留保しているが、自由権規約20条2項を留保していない。ラバト行動計画を参考に法規制の基準を明確化していくべきだ。

具体的な基準の例として、カナダでは、独立した人権機関を持ち、刑法では憎悪煽動罪や憎悪宣伝罪を定めている。カナダ人権法では、「個人や集団を憎悪や侮辱にさらす可能性の高い事柄を、電話や通信システムを利用して繰り返し伝達する又は伝達させることを禁止」し、損害賠償などの責任を負うことになっており、指針となる「憎悪の特徴」として、「ターゲット集団が社会の主要な組織を支配して他者の生存や安全などを奪う強力な敵として描かれている」「ターゲット集団を動物、害虫または排泄物と比較することで非人間化している」などが具体的にあげられている。

(参加者) 人種差別撤廃条約、人権勧告は、まず企業に適用し、ヘイトスピーチや人種差別を止めることはできるか？例えば、問題記事の多いメディア等に対し、企業の社会的・道義的責任や社会性に照らし、規約の遵守を勧告できるか？

(寺中) セクハラにも絡むことだが、「ビジネスと人権に関する国連指導原則」がでているので、できないことはない。社会的・道義的責任であり法的責任には為し得てないが、セクハラがだんだん影響力を為し得てきたように人種差別についても為し得る。ただ、各国とも実施する担当機関＝国内人権機関があるが、日本には未だ人権機関がないため、きちんと責任を持って企業に実施させて行く機能をもつ第3者機関がない状況ではある。

(参加者) 立法化する上で、我々ができる具体的なことは何か？

(師岡) 私たちがまずできることは、様々な差別の実態調査だろう。他の国で差別禁止法ができた過程をみると、民間の当事者団体や研究者などが、差別被害の実態調査をし、国会を動かし国会が調査し、それに基づいて立法されてきた。日本の地方自治体や民間では、現にいくつか調査している。立法化す

るためには、差別の実態をできるだけ数値化した方がよいが、どのような調査項目でデータを収集すると差別の実態を浮かび上がらせることができるか、民間調査での実効的な数値化を模索中だ。国会の現状は、国内人権機関はとんでもないといった人権とは逆行する流れだが、国会でもまず実態調査を進めて行くべきだ。地方での取り組みは重要で、差別撤廃条例や宣言にむけて取り組むとともに、差別するような団体に地方の公的施設の使用を制限した例があるが、そういったことを住民側からも取り組んでいくのもよいだろう。地方からの取り組みが進んでいけば、国の姿勢も変わってくるだろう。

－「差別」とどう向き合うか？

(金)「差別」というとあいまいなので、排外主義を差別の一つの事例と考えて、排外主義を支えているものが何なのか考えていく。「外国人は出て行け」という排外的な意識を支えている最も重要な要因は「同化主義」だ。例えば、陰口を言う際に、対象者を攻撃しているようでいて、実は言っている者同士の一体感の形成(同化)するためであり、排外主義を強めている。同化主義をはかる尺度として、外国人や少数民族に対し日本の習慣や伝統を身につけることや日本社会になじむことを要求する考えの強さや、同化できなければ日本にいる資格はないといった考えの強さがある。

排外主義の原因として他に、「他罰欲求」「仮想的有能感」「社会的排除感」「一般的信頼」「社会構造」などが日本のローカルな排外主義分析から抽出された(2012年、西宮市の20~70歳の男女500人を層化・系統抽出した調査、回収率41.4%)

排外主義的な差別を抑制するためには、同化主義を低めるよう、多様な人々とのネットワークを地道に作り上げて行くことが重要だ。似た者同士ばかりで価値観を狭めあい、集団が分極化しないように、持続的に対人関係の幅を拡大することが大切だ。地域でブラジル料理の教室をやっている還流南米系移民、英会話教室をやっているフィリピン系移民など、小さな範囲でも頑健な多文化主義を根付かせている実践例がある。韓国・朝鮮人の多い地域では地域で地道に生きてきた成果が表れ、多文化関係資源として、周辺部分での日本の民主主義の防波堤かもしれない。

差別の物語でなく、異文化交流の物語が増えていくようメディアも志してほしい。(※4-1)

※4-1.

© Myonsu Kim

排外主義の原因① 同化主義

同化主義はどう測るか

- 多文化関係の4戦略。左右は民族文化への寛容。上下は存在への寛容。Berry, 2001
- どれを理想とするかという各国の調査で、排外主義と負の関係にあるのは「多文化主義」だけ。
- 同化主義は隠れた排外主義の規定要因！



- 「日本に住んでいる外国人や少数民族についておたずねします。」 aとdは同化の「統合機能」、cとfは「他者化機能」。

Question	平均値	S.D.
Q13a 本当の日本人になるためには、日本の慣習や伝統を身につけなければならない	3.01	1.104
Q13c もっと日本人らしくなって日本社会に同化しなければ、日本にいる資格はないと思う。	2.32	1.083
Q13d 同じ日本社会の一員なのだから、もっと日本社会になじんで、将来的には完全な日本人になってほしい	2.39	1.095
Q13f 異質な人たちは日本社会になじまない。	2.14	1.123

(参加者) 地域の中でつながっていく難しさを感じている。しかし、娘の海外勤務先や、お世話になっている整体の先生など、“つながる”とその国の人を見下すなんてことはできないと感じている。また、杉並区阿佐ヶ谷の朝鮮学校では地元の人とバザーを年に数回開催しており、そういった事が上手く生かされるといいなとも感じている。

(金) 近代化でつくられてきたコミュニティは、産業化が終わった段階で一度解体されるが、もう一度秩序を形成されていく。失われた絆をもう一度作り直さなければならない局面にきている。この時のポイントは、自分たちの身のまわりの絆を、自分たちの居心地のいい関係にしていこうことだ。

(参加者) 東日本大震災以後の“絆”は、より異物を排除していく方に向かう傾向があると感じているが。

(金) その通りだと思う。伝統的な絆のままだとそうなる。“居心地のよい絆”を模索していかなければならない。個人化のままでは孤立し、生きていけなくなったものを、個人化を前提としつつ再びつなげていく。その際、伝統的な共同体としての圧力はかからないような絆を模索していくのだ。

(寺中) 今、コミュニティで課題になっているのは、一人ひとりが高い自己意識を持ちえ、他の人との関係性を作り上げて行けるような支援＝エンパワーメントだ。被害にあった人も、加害者もどんどん孤立しないようにすることが大切だろう。金さんが差別の原因として処罰欲求をあげているが、処罰欲求が強いとは、排除したい欲求＝同化欲求が強いということだが、余りに強いと、排除する人自身がいずれは排除されていく。自己意識を高める方向での支援が、刑務所からの出所者への支援でもテーマになっている。このアドボカシーカフェ・シリーズ1回目の『子どもの権利と地域・自治体での取り組み』でも地方発の取り組みの可能性が話題になったが、差別についても地方自治体から仕組みを作っていくというやり方はあるだろう。

(参加者) 差別の存在に気がつき（意識化）、社会がその意識を共有化するためには、どのような実態調査や共有化の方法が考えられるか？

(金) 差別かどうかヘイトスピーチかどうかというガイドラインは、社会学者として言うならば、ない。なぜなら差別は定義できないからだ。不当であるというのが差別の条件だが、何が不当かは時代によっても社会によっても変化する。明らかに不当な差別発言を訴えて行きながら、差別の存在に気づく目を鍛えていくやり方はあるかなと思う。

その際に、“人”が重要だと思う。差別の実態を世の中に浸透させていく時、告発のリーダーがいる。個人の訴えにきちんと耳を傾ける仕組みを創るために、個人通報制度について政府を動かす、その運動課題を立ち上げていくことが非常に重要だと思う。ヘイトスピーチ規制法よりハードルが低いと個人的には思う。個人通報制度を各種人権条約に関し批准しさえすれば、告発のリーダーが差別被害の声を届け、告発の内容を社会が共有する舞台ができる、それに期待する。

(寺中) 個人通報制度は重要だと思う。しかし、困難な点は、現政権が国際的なつながりを寧ろ切断したがつている点と、現行法のなかで最大限手段を尽くさなければいけないという条件がある点だ。それを乗り越えて、法制度で救済されないなら個人通報制度というように制度設計をかえていくことはあり得ると思う。

(師岡) アドボカシーカフェのような形式の集まりは初めてだったが、非常によかった。どうしたら厳しい情勢の中でみんなの知恵を出し合って差別撤廃を進めて行けるのか議論していけるとよい。金さんは社会学で、私は法律学だが、また議論をすり合わせて行ける機会があるとよい。

(金) 遠いゴールでも、何か新しい種をまいておく、このような機会を皆さんとまた共有できるといい。

5. 『国連人権勧告は守らなくていいの？—国際人権条約と日本の人権施策—』

=シリーズ：「日本で生かそう！国連人権勧告」第4回

(SJF アドボカシーカフェ第24回、2014年2月28日開催、新宿区四谷地域センター)

なぜ、日本政府はたび重なる国連人権勧告をことごとく跳ねつけ続けるのか。その元にある構造を考え、国連からの人権勧告を日本で生かしていくために私たちは何ができるのか—、多様な視点からの対話が活発に繰り広げられました。

安倍内閣が昨年6月に「国際条約機関からの勧告には法的拘束力がない、だから履行義務もない」という趣旨の閣議決定を行ったことに端を発し、今あらためて、日本の人権施策が国際人権基準と切断されている実態に注目が集まっています。

今回ゲストより問題の背景として、アベノミクスに現われているネオリベラルな姿勢は、スピード感や効率性を重視し、経済発展のためには民主主義的なプロセスや人権すら「緩和」されるべき規制とみなされるような人権軽視の姿勢につながり、競争にさらされている人々はバルネラブルな—経済的/社会的/心身的など総合的な不安定感や傷つきやすさの感覚を強め、人権はあたかも弱者の武器だと感じられるようになり、ヘイトスピーチのような反動が顕在するようになっていくという視点が提起されました。

そして、人と出会う対話することの重要性、制定されているルールの本来的な目的に立ち返り、権利を踏みにじられやすい少数派の人権が守られているか問い直すことの重要性、たとえば人権を制限しなければならぬような場面でも、その基準や手続きが国際基準に沿うよう、国際法体系と国内法体系の対話を進めることの重要性が共有されました。(敬称略)

◆ 登壇者 ◆

◇ 塩原良和氏 (1973年埼玉県生まれ。慶應義塾大学法学部教授。慶應義塾大学大学院社会学研究科後期博士課程単位取得退学。博士(社会学)。主な著作に『共に生きる—多民族・多文化社会における対話』(弘文堂)、『変革する多文化主義—オーストラリアからの展望』(法政大学出版局)、『ネオ・リベラリズムの時代の多文化主義—オーストラリアン・マルチカルチュラリズムの変容』(三元社) など。)

◇ 寺中誠氏 / 講演者・コーディネーター

—人権勧告には法的拘束力は無い？ 条約に批准/加入することは、国際人権基準の体系を受け入れていること—

(寺中) もし、外国人の立ち入りを禁じる建物があった場合、私たちは責任を問うことができるだろうか。前提として、日本が批准している条約である自由権規約・社会権規約・人種差別撤廃条約では差別

は禁止されており、日本国憲法 14 条では法の下での平等が規定されているが、差別禁止法にあたる国内法はないことが法律上の問題である。憲法や条約の義務を負うのは国家だが、日本の場合、この義務を民間人の中での権利調整につなぐ国内法や制度の体系がない。さらに権利侵害された本人がことを公にして訴訟を提起しなければならない、その訴訟も勝ち目があるかどうかは疑わしいなど、大きな不利益を被る手段しかなく、責任を問うのは難しい。

「勧告には法的拘束力がない」という日本政府は間違っている。たしかに国際人権基準の体系のなかで法的拘束力があるのは条約のみだが、裏を返せば、条約のみに法的拘束力があるのは、政府からの誓約である条約に肉付けする国内法制度の体系を整えることを促すためだ。人権条約に批准や加入することは、国際人権基準の体系を受け入れていることだというのが国際的常識だ。差別を禁止する条約に加盟しながら、国内法制度が整えられていないというのは、人権を国際水準で判断する基本が確立していない例だ。

国際人権基準の体系は、条約以外には、条約機関による「一般的意見」や「勧告」、国連人権理事会や総会の「決議」、「規則」や「ガイドライン」、国連特別報告者による「報告書」、全体の基本となる「宣言」からなる。このうち、条約機関の「勧告」は、条約にもとづいて設置される多様な人権の分野に関わる専門家や研究者の委員会が、90 年代後半より人権に関する改善意見として出しているもので、NGO からの広範な情報提供をふまえた内容となっている。（※5-2）

また、日本国憲法 98 条は「日本国が締結した条約」は、「誠実に遵守することを必要とする」と定めている。

—鎖国政策？ 日本の人権委員会構想は、国際人権基準のシステムとの連携が切断され、国内法システムの内部に閉じこめられている—

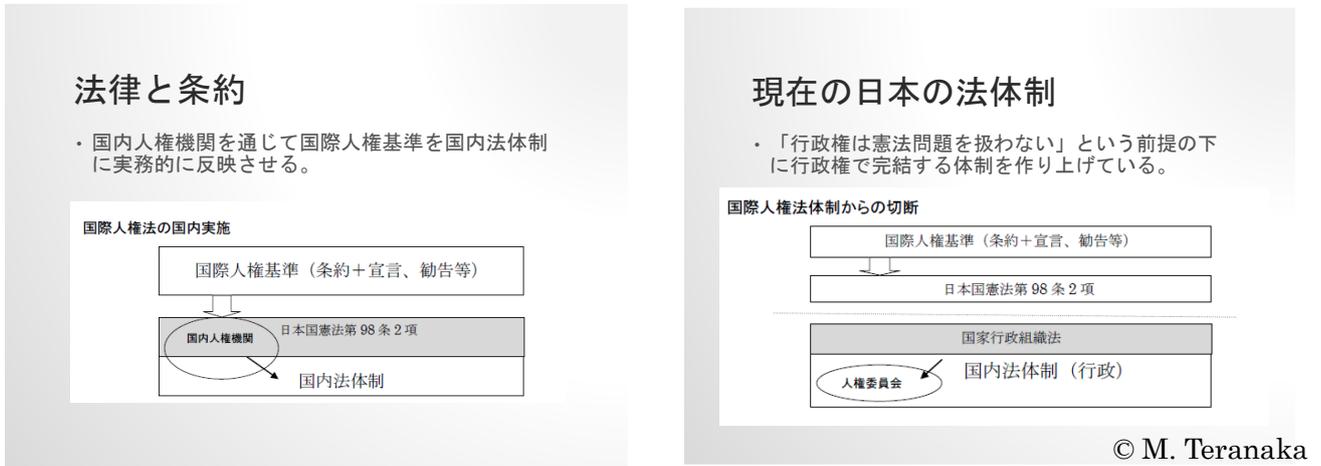
（参加者）なぜ、国際人権基準が日本では使われないのか？

（寺中）条約を国内で実効的に実施するシステムが、個人通報制度と国内人権機関だ。国内人権機関の役割は本来、国際人権基準と国内法体制を連携させることだ。しかし、日本に特異な法体制として「行政権は憲法問題を扱わない」が前提となっている。戦後、憲法は変わったが、法体系システムは旧法が継承されている。したがって、条約とその遵守を定める憲法に則ったシステムについて行政権は判断できず、結局のところ、日本の行政は、国際法を排除する構造となっている。日本の人権委員会設置案は行政内部にある為、人権条約の誠実な実施にむけた責任を負うことができない。（※5-1）

日本の国内人権機関の構想は異質なものに作りかえられている。日本の人権擁護法案（自民党）や人権委員会設置法案（民主党）では、国内人権機関に関する国際基準であるパリ原則で最重視される政策提言機能はなく、準司法機能についても、パリ原則は公権力による直接的な人権侵害や制度的人権侵害を主たる対象とするのに対し、日本では私人間の問題について司法が違法性を認めた事例のみを扱う取り締まり機関にすぎない。パリ原則による本来の国内人権機関の機能を発揮できる位置づけに従うとすれば、国際人権基準を、日本国憲法 98 条にしたがい、国内法体制に実務的に反映できるような憲法的な機関にする必要がある。しかし、日本の法案では、国際人権法上の権利や憲法上の権利を問うことは

できない位置づけであり、所轄が法務省である。国家行政組織法という縦割り行政の国内法体制の内に位置づけられ、勧告の実施に向けた責任も持たせないものだ。

※5-1. 「パリ原則」による本来の国内人権機関の機能（左図）に対し、異質な日本の国内人権機関の構想＝人権委員会（右図）。



一 そもそも人権など？ 勧告を受け入れない日本の実態一

（寺中）シャラップ！シャラップ！（黙れ！黙れ！）と、日本政府代表の人権人道大使が、2013年の国連・拷問禁止委員会で発言する場面があった。これは、日本が2008年の自由権規約委員会から「もっと近代的かつ科学的な捜査技法を取り入れるべきだ」との指摘を受けながらも変更や改善がなかったことに対し、委員から「自白偏重に偏っており、まるで中世のようだ」との指摘に反応したものだ。さらに、日本の大使は「日本はこの分野で世界でも最も進んだ国の一つ」と発言し、その場の失笑を買ったためにその発言に至った。日本の刑事司法の問題点について、感情的な反発を交えたうえ、一切の国際的な批判を受け入れないという強硬な態度を示してしまった。

そもそも人権など！といった感が蔓延しているようだ。2007年当時の文部科学相による、人権をバターに喩えた「人権メタボリック症候群」発言は、「西欧起源の人権」に対する文化的反発を利用したものと考えられる。

すべての条約機関が勧告している点に、国際人権条約違反を認定した裁判例が報告されていない点がある。日本の司法機関は条約や国際人権基準を根拠法としてほとんど考えていないことを反映している。また、刑事司法の分野については、特に勧告が多く出されており、死刑廃止については、「世論」を理由とする死刑維持の姿勢に対して強い勧告が出されている。（※5-3）

（参加者）冤罪を生む背景に、司法が本来人権を守る役割を負っているという意識が薄いことがあるのでは？

（寺中）安倍政権は法的拘束力がないものは認めないという立場をとっているが、司法とは何か、ルールを問いなおす良い機会を作ってくれているとも言える。

自民党による改憲草案が発表されたが、ここにも、人権に関し国際人権基準から孤立した国内法システムに閉じこもる態度が強く表れている。国際的な人権基準では、拷問禁止などについては、絶対的権利として他の権利との調整をおこなう余地は認められていないが、日本国憲法 36 条の拷問禁止について「絶対に」という文言が、この改憲草案では削除されている。また同案では、「公共の福祉」の概念を、「公益および公の秩序」という概念に置き換え、政権の恣意により人権を制約する余地を大幅に増やしている。さらに、憲法 97 条という、国内法的に定義された基本的人権を、国際人権基準の権利と同等のものとする意義のある条項の削除も提案している。

一 ルールは守るべき？ 権利を制限する「目的」規定にあいまいさがあり、行政の恣意性を許す構造となっている一

(寺中) 人権は、蹂躪されやすい少数派の立場を「世論」に対して守るため生み出されたものである。国際人権保障体制の中では、その人権の制限には、権利調整には「法定」された手続きや「目的の正当性」など厳格な基準が必須だ。日本の内閣法制局の基準では、「公共の福祉のために①必要な場合に、②合理的な限度において」制約することがありえるとされ、「公共の福祉の内容や制約が可能な範囲については立法の目的等に応じて具体的に判断」とあるが、確認されていないままであり、人権機関からこの点も勧告を受けている。さらに、立法における「目的」規定があいまいであり、目的があり合理的に説明さえすれば一方の権利を制限する権利間調整ができ、行政の恣意を許す構造となっている。日本はルール「遵守」を尊ぶが、本来ルールが必要となった理由である「目的」は意識されなくなっている。

(参加者) 「いじめ」をめぐる議論が、子どもの権利侵害の問題としてではなく、「道徳」というルールに反することが問題として世の中で議論されていることは問題をゆがめているのではないかと？ いじめの問題について 2 つのアプローチがあると思う。自治体で「いじめ防止条例」を制定するような狭い道徳的価値観では厳罰の流れとなるが、「子どもの権利条例」にむけた動きでは「子どもの権利」条約をいかした流れになると思う。

(塩原) 「道徳」がナショナリズムに回収され「権利」に関する哲学的思考と切り離されているのだとしたら問題だと思う。ナショナリズムとは違った形で、正義や公正さについて考える道徳があってもよいと思う。

(寺中) 逸脱した行為を簡易的に判断できるためルールを作っているのだが、今、ルールを作りすぎた結果、「道徳」ルールに反するから「いじめ」は問題という論理ができてしまっている。だれが苦しんでいるかという本来の問題点に着目し、道徳を問いなおし新たなルールを作ることはできるはずだ。留意したい点は、モラルを強調する場合には加害者を何とかしようというやり方となり、権利侵

害を強調する場合には被害者の権利を認めていこうというやり方となる点だ。「いじめ防止条例」は前者のアプローチ、「子どもの権利条例」は後者のアプローチと言えるだろう。

(塩原) 「多文化共生」概念の再定義の試みと共通しているが、手あかのついた言葉や概念を問いなおすなかで、「子どもの権利」と対話する概念として「道徳」の概念自体をつくりかえていく戦略も考えられる。

一 激化する排外主義から、真の多文化共生への道は？一

(寺中) 日本の国内人権機関の構想が作られた時の背景に、少年に対するモラル強調による厳罰化と、外国人を排除する排外主義の高まりがある。犯罪統制を決定するモラルに対するイメージ調査によると、日本のモラルが蝕まれていると思う/やや思う人は8割近くを占め、ことに若者のモラルについて、非常に/やや低くなったと思う人は8割を超えている。さらに犯罪不安についての調査によると、居住地域という身近なところでは以前と同じくらいと思う人が6割を超えるのに対し、日本全体では、とても/やや増えたと思う人が9割を占めている。モラル低下や犯罪への不安が高まるなかで、厳罰ポピュリズム—国民感情や世論に比重が置かれた厳罰化現象が現れている。激化する排外主義はモラルによって正当化されるケースが多くなっており、政策面でも、少年へのモラル強化と一致する傾向が強い。日本の国内人権機関は、法案では、補完的な介入機関としての位置づけであり、「国民」の機関として、「国民」に入らない人は排除するような人権侵害の危険性を含んでいる。

(塩原) ヘイトスピーチに見られるような排外主義への揺り戻しは、人権を弱者の武器—弱者がふりかざす特権とみなす空気が高まっていることの表れだと思う。人権は誰もが持っているのに、自分のことを弱者だと思っていない人には関係がなく、弱者のふりをしている人たちがマジョリティを傷つける武器だと感じる空気がある。

この背景には、バルネラビリティ(社会・経済・政治・文化に関わる地位の不安定さ、心身の傷つきやすさ)があると思う。自分がよりバルネラブルな状態であるとの感覚が社会に広がっているようだ。自分が傷つきやすいと思っている人が増えると、逆差別の感覚、排外主義的な風潮が強まる。

なぜ、傷つきやすさという感覚をより強くもつ人々が増えたようにみえるのだろうか。現代社会の中での一人ひとりの日常経験の質の変化が一因だ。時間的な経験の変化として、社会がスピードアップし効率性を強調する風潮が高まっている事、空間的な経験の変化として「例外状況」が多くなっている事がある。「例外状況」は、経済特区などに見られるネオリベリズムの特徴であり、本来守らなければならない事を効率性重視の名の下に取り払うという規制緩和の手法だ。そこでは民主主義的なプロセスも、人権ですら、緩和されるべき規制とみなされてしまう。

安倍内閣による国連人権委員会の勧告に対する閣議決定は、保守的な排外主義の最新バージョンであるが、それと同時に、人権を軽視することで得する人がこの社会のどこかにいることも示唆してい

る。スピード感をもって経済を発展させる勝ち組重視の風潮のなかで、人権という規制を緩和せよと感じている人々がいると直感的に思う。深刻なのは、人権を軽視するこうした姿勢は人々のバルネラブルな感覚を強めていき、その結果マイノリティの人権を軽視する政府への支持が強まる可能性があることだ。人権を軽視する政府こそがマジョリティを含めた人々のバルネラビリティを高めているのだから、人々は自分で自分を苦しめている。

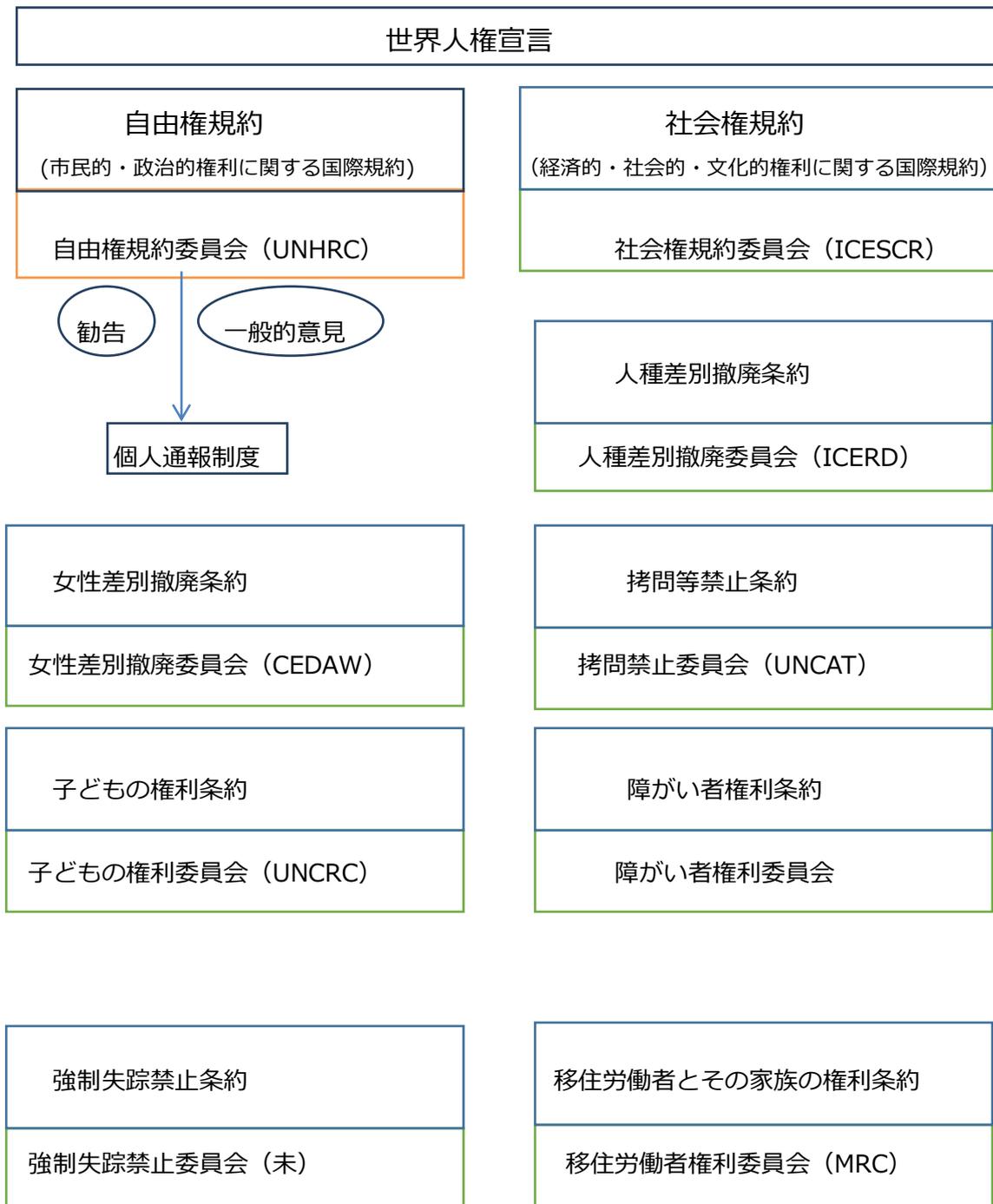
（参加者）企業に対して人権を主張したい場合、国家に主張して国家が企業に指摘するのか、それとも直接企業に責任を問えるのか？

（寺中）CSR の分野にも関連するが、「ビジネスと人権に関する国連指導原則」（国連「保護、尊重及び救済」枠組実施のために）でとりあげられた問題だ。それによると、法的には国家が責任を負っているが、最も大きな役割を担うのは国内人権機関とされている。国家は立法等を通じて対応するが、企業や私人間の問題に国家が直接に介入するのはハードルが高いため、国内人権機関が国家を経由せずに企業に直接主張することが想定されている。

（参加者）政府の広報は、制度をつくったことで保障したことになってしまうような、本来の意味とは違うように伝えているのではないか。一人ひとりが人権や憲法についてきちんと学び、国際人権基準を生かせるとよいと思う。価値観の多様性が進むなかで、権利を自分の言葉として実感を持って語れるといいと思う。

※5-2 (1). 国際人権条約機関

各委員会から、政府報告書の審査として「勧告」、解釈指針として「一般的意見」が出され、「個人通報制度」により個別事件についての個人通報に係る勧告を出される。



※5-2 (2). 国際人権条約の概説と日本の批准について

下線を付した条約は、日本が批准しており、() 内は批准年を示す。

条約名	個人通報制度 * 3	条約の採択/発効年	選択議定書の採択/発効年
<u>自由権規約</u> (1979年)	第一選択議定書	1966年/1976年	1966年/1976年
	生命に対する権利、拷問・奴隷の禁止、身体的自由、移動の自由、公正な裁判を受ける権利、プライバシーに対する権利、思想・宗教の自由、表現の自由、集会・結社の自由、家族の保護、法の下での平等、少数者の権利など。第二選択議定書は、死刑の廃止を定めている(締約国: 74カ国)。		
<u>社会権規約</u> (1979年)	選択議定書	1966年/1976年	2008年/未発効
	労働に関する権利、社会保障の権利、水や食料、居住などに対する権利を含む十分な生活水準の権利、健康への権利、教育への権利、文化および科学技術への権利など。		
<u>人種差別撤廃条約</u> (1995年)	第17条で規定(要受託宣言)	1965年/1969年	—
	「人種差別」を定義し、差別撤廃のためのあらゆる施策を締約国に義務付ける。また、アパルトヘイトの禁止、差別扇動の禁止、自由権および社会権の享有における人種差別の撤廃などを定める。		
<u>女性差別撤廃条約</u> (1985年)	選択議定書	1979年/1981年	1999年/2000年
	「女性差別」を定義し、「男女の定型化された役割分担観念の変革」を目指す。法制度整備のほか、性差別的な慣習・慣行の撤廃を義務付け。女性売買・売買春からの搾取の禁止、自由権および社会権の享有における女性差別の撤廃などを定める。		
<u>拷問等禁止条約</u> (1999年)	第22条に規定(要受託宣言)	1984年/1987年	2002年/2006年 * 1
	アムネスティが主導的役割を果たした条約。「拷問」を定義し、その禁止と違反した者の処罰、拷問を受けるおそれのある国への追放・送還の禁止(ノンフルマンの原則)、法執行職員への研修などを規定。		
<u>子どもの権利条約</u> (1994年)	選択議定書	1989年/1990年	2011年/2014年 * 2
	自由権および社会権の諸権利、差別の禁止、子どもの最善の利益の確保、親から分離の禁止、家族の再統合、意見表明権、虐待からの保護、少年司法など、子どもの人権に関して幅広く規定。		
<u>移住労働者権利条約</u> (未締結)	第77条で規定(要受託宣言)	1990年/2003年	—
	「移住労働者」を定義し、非正規滞在の移住労働者を含めて、移住労働者に保障されるべき自由権および社会権について、詳細に規定。制定には、ILOも協力。		
<u>障がい者権利条約</u> (2014年)	選択議定書	2006年/2008年	2006年/2008年
	先行する障がい者の権利に関する人権文書に基づき作成。「障がい者」の詳細な定義、障がい者の権利保障に関する一般的原則、平等および非差別、社会への意識啓発・教育、アクセシビリティなどを規定。		
<u>強制失踪条約</u> (2009年)	第31条で規定(要受託宣言)	2006年/2010年	—
	強制失踪からのすべての者の保護を詳細に規定。報告制度や個人通報制度の他に、緊急行動手続などを定める。		

- * 1. 拷問等禁止条約の選択議定書は、国際機関および国内機関による拘禁施設への調査(査察)制度を定める。
- * 2. 2014年4月、子どもの権利条約の通報手続に関する選択議定書が発効。他に、2つの選択議定書がある。
- * 3. 個人通報制度の選択議定書について、日本は、子どもの権利条約の3つのうちの2つを除き全て未締結。

編集後記

このレビューは、多くの皆さまのお力添えにより実現したものであり、ここにあらためてお礼申し上げます。ソーシャル・ジャスティス基金(SJF)のアドボカシーカフェの対話は、ゲストのパネルディスカッションで提起され、それを受けた参加者のグループディスカッションで展開され、さらに会場全体で共有していくうちに意見の対流が起こり、ささやかでも何か変革が起こるような感を受けています。ですから、このレビューは、参加者お一人おひとりの一言ひとことの賜物ともいえるのです。そして、それ以前に、企画や広報の最中から、参加者のアンケートを参考にさせていただいたり、ご意見を寄せていただいたりしながら進めることができたことに感謝しております。

ご登壇いただいた方々からは、希有なご講演をいただいたのみならず、参加者の率直なご意見に真摯に向き合っていたいただき、また広報文言から報告文言までご確認にご協力いただきました。そして、賛成・反対や多数派・少数派といった垣根を超え、多様な人びとが対話するアドボカシーカフェを貴重な場として評価くださいました。そうしたゲストの皆さま、そして、このシリーズのアドバイザーとしてひとかたならぬご協力をいただきました寺中誠さんに、この場を借りて感謝の意を表します。

「アドボカシー」は、行政を市民に広げていき市民の声を行政に吸い上げる提言活動とも言えますが、日本では、少数者のアドボカシーも世の中にきちっと主張されることで民主主義としてのバランスをとっていくといった考え方が未だ乏しい現状です。ソーシャル・ジャスティス基金も試行錯誤の日々ではありますが、ご寄付くださっている方やサポーターのご支援がなければ、そもそも存続できません。ここにあらためて深い感謝の意を表します。 Social Justice、広がることを願っています。(瀧川恵理)

【監修】 **寺中誠** (兵庫県出身。東京経済大学現代法学部ほか非常勤講師。主な研究分野は犯罪学理論、刑事政策論、国際人権法。国際的な人権基準を実現させるという観点から、国内人権機関やグローバル化が人権に及ぼす負の影響の問題などについて、理論的な研究と実践的な人権活動の両面に取り組んでいる。アムネスティ・インターナショナル日本前事務局長。近著に『国際的孤立に進む日本の人権政策』(岩波書店「世界」2013年10月号)など。)

【発行】 ソーシャル・ジャスティス基金 (SJF)

〒160-0021 新宿区歌舞伎町 2-19-13 ASK ビル 5F 認定 NPO 法人まちぼっと

E-mail: info@socialjustice.jp Tel: 03-5941-7948 FAX: 03-3200-9250

URL: <http://socialjustice.jp/> Twitter: <https://twitter.com/socialjusticef>

Facebook: <https://www.facebook.com/socialjusticefundjp>



発行日：2014年8月4日

定価：300円

