

国際人権法の課題 —拷問等禁止条約と日本—

松隈 潤

- I はじめに
- II 国際人権法における国家報告制度
 - 1 国家報告制度の意義
 - 2 拷問等禁止条約における国家報告制度概要
- III 拷問等禁止条約における日本の第2回定期報告書審査概要
 - 1 日本の審査状況
 - 2 拷問の定義および時効
 - 3 収容状況等
 - 4 その他の事項
- IV 拷問等禁止条約に関する主要な懸案事項
 - 1 質問票先行方式と主要な懸案事項
 - 2 退去強制
 - 3 代用刑事施設
 - 4 取調べと自白
 - 5 死刑制度
- V おわりに

I はじめに

「人権」の概念について、今日なお国際社会においては完全に統一された解釈が存在しているわけではない。しかしながら、人権の国際的保障の取り組みの中で、「人権」の中核として「人間の尊厳」が位置づけられることには共通理解があると言って良いであろう。

たとえば国際社会においては奴隷貿易が合法化されていた時代に、そ

の廃止を訴える市民運動が組織され、国際的な広がりを見せていった¹⁾。市民運動は奴隷貿易を行っていた国家の内政に影響を与え、やがて奴隷貿易廃止の国内法制定に結実していったのである。さらに、奴隷貿易を禁止する条約の制定へとつながっていき、ついには条約が奴隷貿易を処罰する規範へと強化されていったのである。本件は国際人権法の体系書においては、歴史的視点としてしばしば言及される事項である。国際人権法はその出発点において、主要課題として当然のことながら、その実施・履行確保が強く認識されていたのである。

それでは、これまで人権の国際的保障はどのようなプロセスを通じて進展してきたのであろうか。とくに第二次大戦後、国連を中心とするプロセスとしては、まず人権基準を設定し、これを法典化していく作業、すなわち多数国間条約の締結等をあげることができる。国際機構の他、NGOも広くこのプロセスに関与し、重要な役割を担ってきた。そして歴史を遡れば、上記の奴隷貿易禁止の事例もその前史であると言うことができよう。

国連は人権条約の採択において主要な役割を担ってきており、それは国連総会における世界人権宣言の採択、ジェノサイド条約の締結を出発点とする。1966年には国連総会において国際人権規約が採択され、1976年には自由権規約、社会権規約ともに発効する。この他、人種差別撤廃条約や女性差別撤廃条約等、個別分野における条約も採択されてきている。地域レベルにおいては、ヨーロッパ人権条約、米州人権条約、アフリカ諸国によるバンジュール憲章の締結等が行われてきた。アジアにおいてはASEAN人権宣言がある。このように人権の国際的保障は主として第二次大戦後発展し、今日、国連を中心とする普遍的機構、ヨーロッパ人権条約等の地域的条約システム等、様々なプロセスを通じて強化されてきているわけである。

国際社会においては上記の奴隷貿易禁止をその一例とするように、まず人権基準の設定が行われ、続いてその実施が重要な課題となっていく。人権の実施過程においては、監視のためのメカニズムは大変に重要である。具体的な監視のメカニズムとしては、人権諸条約において採用されてきている個人通報制度や国家報告制度が有用であるとされる。それらは条約が設立した国際的な委員会による勧告手続等を有するもので

ある。さらに、今日の国連人権理事会においては、普遍的定期審査が行われている。

個人通報制度や国家報告制度が整備された人権諸条約に加入することにより、国家は国内的人権保障の実現を条約義務として課され、具体的なメカニズムを通じて履行確保がはかられることとなる。国際機構、NGOは人権保障の監視にも関与し、人権保障の促進のために活動してきている。とくにNGOが新しい人権基準をもとに政府にはたらきかけていく現象は、国際人権法の実施・履行確保におけるNGOの重要性の指摘につながっている²⁾。

そのような実施・履行確保のメカニズムの中で、人権諸条約においてはとくに国家報告制度が基本的な国際的実施制度であると言えることができる³⁾。すなわち、ヨーロッパ人権条約のように強制的管轄権を有する裁判所が設置されることは例外的であり、自由権規約等にもみられる個人通報制度にしても条約上の制度としては選択的であることから、基本的には国家報告制度を通じて国際的な履行確保がはかられることとなる。国家報告制度が実効性を有しているか否かについては議論があるが、国際的なフォーラムにおいて度重なる注意喚起を受けることは、国家の行動に影響を与えると考えられている。しかしながら、なお問題点も多く存在していると言わなければならないであろう。

本稿においては、そのような人権条約における国家報告制度の事例として、拷問等禁止条約の国家報告制度をとりあげる。拷問等禁止条約に関しては多数の優れた先行研究が存在する⁴⁾。本稿においては、とくに2013年に拷問禁止委員会が採択した日本の第2回定期報告書審査に関する総括所見を検討することによって、今日の国家報告制度の有する意義と限界について考察したいと考えている⁵⁾。拷問等禁止条約が対象とする問題についても、たとえば国際司法裁判所といった紛争解決手続によって取り扱われるケースは希であり、基本的な履行確保の制度は国家報告制度である⁶⁾。今日の国家報告制度の有する意義と限界について考察することによって、国際人権法の課題である履行確保に関する問題点が明らかになると考える。

II 国際人権法における国家報告制度

1 国家報告制度の意義

人権条約における国家報告制度の機能については、国連の『人権報告マニュアル』に詳述されているが、この部分を執筆したのは著名な国際人権法学者であるフィリップ・オールストン (Philip Alston) である。オールストンによれば、国家報告制度には以下のような機能がある。

第一に人権条約に国家報告制度が課されていることにより、国家は条約の締約国となる前、あるいは直後に国内の法制度や慣行等を条約義務の観点から再検討することになるが、このことを国家報告制度の重要な機能のひとつとして位置づけることができる。第1回政府報告書の提出は、条約義務に関する国家による最初の再検討の機会となるわけである。国家報告の準備にあたって締約国は、国内の法制度、行政規則・手続き、慣行等を条約義務の観点から、幅広い関連省庁の関与のもとで包括的に再検討することが必要とされる⁷⁾。国家報告制度が有するこのような機能を再認識することは、総括所見等の法的拘束力の有無について論じること以上に重要であると言うことができよう。

第二に、国家報告においては、これを審査する委員会が、締約国に対し、国内法制度を形式的に報告するだけでは十分ではないと指摘し、統計資料や追加情報の提出等を求めることが一般的である。そのため、締約国の側では国内の実際の状況に関する調査が必要となり、国家報告の準備は締約国の国家機関が国内における実地調査等のモニタリングを行う機会を提供する。委員会が統計資料等を要求することにより、締約国にとっては国内の様々な地域や集団に関する調査を行う機会ともなる⁸⁾。これらもまた、国家報告制度の重要な機能であると言うことができよう。

第三の点として、締約国の文化や伝統に根ざしたような要素が人権問題の背景にある場合、長期的な政策的対応が必要とされる場合がある。すなわち、単に関連する国内法の改正や行政的な慣行の改善のみでは目的が達成できないような人権問題が存在するわけである。人種や性に根ざした差別等はその一例であろう。そのような場合に、委員会も即時の

実現を期待しているのではなく、国家報告制度には触媒機能としての可能性があると考えられているのである。すなわち、政府報告書の作成過程は、慎重に政策を策定し、時間をかけて条約の遵守を実現していく機会を締約国に与えることとなる⁹⁾。国家報告制度のプロセスを長期的なプロセスとしてとらえる視点が必要とされよう。

第四の点として、政府報告書の準備は締約国当局に対して、国内の様々な社会的、文化的セクターと協議する機会を提供することとなる。国家報告のプロセスはNGOを含め、国内の様々なセクターからの意見を汲み上げていくことにより、国家政策に関する国内の議論の進展に貢献する¹⁰⁾。国家報告制度が有するこのような機能を積極的に受け止め、発信していくことも必要とされよう。

第五の点として、定期的に国家報告が行われる、すなわち一定の期間をあけて再評価が行われるということは、その期間内の進捗状況を評価する良い機会となる。委員会もまた、前回の政府報告審査との比較において問題点を指摘する傾向がある¹¹⁾。国家報告制度を継続的なプロセスとしてとらえ、対応していくことは重要であろう。

第六の点として、政府報告書には、当然のことながら条約に関し、進展的な事項の報告のみではなく、国家による問題の把握と指摘を含むことが要求されるため、国家報告制度自体が締約国に対し、問題を認識する良い機会を提供することとなる。どのような締約国であっても、条約義務の完全な実施は不可能なのであって、問題の早期解決が困難であっても問題を認識すること自体に意義があると言うことができる¹²⁾。この点は国家の側でも、より柔軟な認識、対応をこころがけることが重要であると言える。

第七の点として、国家報告のプロセスは共通の問題に関する情報を収集する機会となり、締約国がお互いに報告制度を通じて対応を学ぶことができる¹³⁾。締約国相互の意見交換の機会も重要であると言うことができよう。

日本においてもこのような国家報告制度の機能については一般的に理解が深まってきていると考えられるが、今後はさらに積極的に評価し、発信をしていくことが重要であろう。

2 拷問等禁止条約における国家報告制度概要

拷問等禁止条約第19条1項によれば、締約国は条約発効から1年以内に第1回報告書を提出し、その後は4年ごとに報告書を提出することとなっている。すなわち「締約国は、自国がこの条約に基づく約束を履行するためにとった措置に関する報告を、この条約が自国について効力を生じた後1年以内に、国際連合事務総長を通じて委員会に提出する。その後は、新たにとった措置に関する補足報告を4年ごとに提出し、及び委員会が要請することのある他の報告書を提出する」旨の規定であるが、実際にはこのスケジュール通りに国家報告審査が行われているわけではなく、締約国による政府報告書の提出は期限よりも遅れることが多い。

第1回報告書は2部構成をとり、第1部では全般的な背景情報、第2部では条約の個々の実体規定について述べるものとされている。ただし、この点については、2007年以降、拷問禁止委員会は定期報告書が提出される前に質問票を作成し、締約国に送付、締約国からの質問票への回答自体を第2回目以降の締約国の報告書とするという試行的な手続きを採択した¹⁴⁾。日本も第2回政府報告書においてはこの形式を選択している。「質問票先行方式(List of Issues Prior to Reporting)」は選択的なものであるが、その目的は、手続きを簡易にすることによって、国家報告制度に関する締約国の負担を軽減することである。締約国にとっては従来の形式の国家報告書提出を選択することも可能である。後に詳述するが、この「質問票先行方式」の選択が締約国にとって常に望ましいものであるかという点については検討の余地がある。

拷問等禁止条約は17条において条約の実施措置の一環として拷問禁止委員会の設置を定めている。政府報告書の審査等はこの委員会が行うこととされている。17条1項は「委員会は徳望が高く、かつ、人権の分野において能力を認められた10人の専門家によって構成され、これらの専門家は、個人の資格で職務を遂行する」と規定している。さらに同項は委員について「締約国が、委員会の委員の配分が地理的に衡平に行われること及び法律関係の経験を有する者の参加が有益であることを考慮して選出する」としている。実際に、選出された委員には裁判官や

国際法学者等の経歴を有している者が多く含まれている。

2014年1月時点での委員には裁判官、検察官、法学者、外務省法律顧問の他に医師、人権実務家等の経歴を有する委員がいる。「委員の配分が地理的に衡平に行われること」という観点からは、現時点ではアジアより2名（ネパール、中国）、アフリカより3名（セネガル、モロッコ、モーリシャス）、北米より1名（米国）、中南米より1名（チリ）、西欧より2名（イタリア、デンマーク）、東欧より1名（グルジア）といった構成である¹⁵⁾。委員の任期は4年であり、再選は可能である。実際に再選されている委員も多い。2年ごとに半数、すなわち5名を改選することとなっており、選挙は2年ごとの締約国会合において、締約国の秘密投票によって行われる¹⁶⁾。

前述の通り第2回目以降の国家報告では締約国は「質問票先行方式」を選択することができるようになった。この場合の「質問票」は拷問禁止委員会の2名の国別報告者が原案を作成する。政府報告書の審査過程において、2名の国別報告者は主要な役割を果たす。質問票案は過去の政府報告書や委員会勧告、NGO等からの提供情報をもとに作成されていくが、当該締約国の審査予定会期の前会期に委員会全体に提示し、コメントを集め、最終的な質問票が作成されることとなる¹⁷⁾。

国家報告審査においては単なる書面審査だけではなく、締約国代表が公開審議の場に招請されて委員と質疑応答を行うわけであるが、ここでは「建設的対話」が行われることが期待されている。そして委員会が採択する総括所見は、国家報告審査の総括として肯定的側面の他、主要な懸念事項及び勧告を含む委員会の立場として当事国に提示されるわけである。

III 拷問等禁止条約における日本の第2回定期報告書審査概要

1 日本の審査状況

日本については第1回国家報告書審査が2007年に、第2回審査が2013年に行われている。日本が拷問等禁止条約の締約国となったのは1999年のことであるから、最初の報告書の提出期限は2000年7月であっ

たところ、第一回報告書の提出が行われたのは2005年12月のことであり、予定よりも大幅に遅れている。他方、第2回報告書の提出期限は2011年7月15日であったところ、第2回報告書は同年7月18日に提出されている。

もとより国家報告制度において、人権条約の実施状況について委員会よりまったく問題を指摘されない国家は存在しないわけであり、重要な点は、総括所見を受けてのフォローアップということになる。総括所見には法的拘束力はないが、条約の遵守義務は存在しているわけであるから、国家として条約を遵守する意思を示すことが求められる。総括所見において指摘されている問題のすべてに直ちに対応することが困難であるにせよ、指摘されている項目のうちのいくつかについて積極的に対応していくことは重要であろう。

日本に関する第1回審査の国別報告者は、スペインのメネンデス委員（Fernando Marino Menendez）とロシアのコヴァレフ委員（Alexander Kovalev）であった¹⁸⁾。第1回審査の概要および争点については先行研究も多く存在しているが、後述するように第2回審査の総括所見において「前回の総括所見における勧告を繰り返す」あるいは「委員会による前回の勧告に照らし」といった表現が多くみられることからわかるように、第1回審査の結果、日本に関して指摘がなされた諸点は、法改正や行政による迅速な対応が容易ではない根本的な問題が多く含まれていたと言うこともできるであろう¹⁹⁾。

第2回審査においてはスペインのメネンデス委員が再び国別報告者を務めたが、ロシアのコヴァレフ委員はすでに委員の任期を終えており、もう1名の国別報告者の任にあたったのはグルジアのトゥグシ委員（George Tugushi）であった²⁰⁾。2013年5月21日および22日に開催された第1152回および1155回会合において日本の第2回定期報告は審査された²¹⁾。

さて、日本においては人権条約の国家報告制度はどのようにとらえられているであろうか。2013年6月の参議院における政府答弁は、拷問禁止委員会の総括所見における勧告について、「法的拘束力を持つものではなく、拷問等禁止条約の締約国に対し、当該勧告に従うことを義務付けているものではないと理解している」としている²²⁾。この点につい

ては国家報告制度の尊重という観点からは疑問が残るところである²³⁾。

本件政府答弁が対応している質問主意書について明確にしておく、これは「国連拷問禁止委員会は、政府当局者や公的な人物などによる事実を否定し、そのような反復的否定によって被害者に再び精神的外傷を与えるような動きには反駁すること、関連する資料を公開し、諸事実を徹底的に調査すること等々と勧告している。政府は、これらの勧告を受け止め必要な措置を講ずるべきではないか」という内容であった²⁴⁾。

他方、2007年に第1回政府報告書審査に関連して、刑事司法等の問題について衆議院において質問がなされた際には、政府は答弁書において「最終見解については、法的拘束力を有するものではないが、その内容等を十分に検討した上、政府として適切に対処していく必要があると考えている」といった表現を用いている²⁵⁾。

総括所見が法的拘束力を有するものではないことは、国際法の解釈として誤っているとは言えないが、他方で締約国に条約の遵守義務があることも明らかであることから、政府答弁には慎重を期す必要性がある。

2 拷問の定義および時効

「拷問の定義」の問題は「定型的な質問事項」とであるとされるが、拷問等禁止条約第1条に含まれている全ての要素を網羅した拷問の定義を採用するための措置を締約国がとっていないことが問題であるとされる。委員会は日本が拷問の定義を国内法に取り込んでいない点を問題としている。ここにおいては「前回の総括所見における勧告を繰り返す」旨の表現が用いられている²⁶⁾。

拷問等禁止条約1条1項は以下のように拷問を定義している。すなわち「この条約の適用上、拷問とは、身体的なものであるか精神的なものであるかを問わず人に思い苦痛を故意に与える行為であって、本人若しくは第三者から情報若しくは自白を得ること、本人若しくは第三者が行ったか若しくはその疑いがある行為について本人を罰すること、本人若しくは第三者を脅迫し若しくは強要することその他これらに類することを目的として又は何らかの差別に基づく理由によって、かつ、公務員その他の公的資格で行動する者により又はその扇動により若しくはその

同意若しくは黙認の下に行われるものをいう。」

この定義は苦痛を与える目的を列挙している。また、この目的のリストは網羅的なものではなく例示的なものであるとすることができる。すなわち例示されているものと同様な目的をもって行われたものを含むという考え方をとることができる²⁷⁾。また、条約は拷問と、そのほかの残虐、非人道的、品位を傷つける行為を区別している。後者については条約第16条に規定がある。16条は防止を規定しているが、4条の「締約国は、拷問に当たるすべての行為を自国の刑法上の犯罪とすることを確保する」の射程には入っていない。

この問題に関しては、ヨーロッパ諸国、たとえばノルウェー、オランダ等において刑法に拷問に関する規定が取り入れられる等の進展もみられるが、同じヨーロッパ諸国の中でもスウェーデン、デンマーク、アイスランド等は委員会の勧告を重ねて受けているが法改正は行われていない²⁸⁾。

今回、日本に対しては拷問について、適切な刑罰とともに、特定の犯罪として構成要件を含めるかたちで国内法に取り入れるべきであるとの指摘がなされている。日本政府報告書は、条約にいう拷問に当たる行為は刑法上、特別公務員暴行陵虐罪、特別公務員暴行陵虐致死傷罪等のほか、内容によっては、公務員職権濫用罪、暴行罪、傷害罪、遺棄罪、逮捕・監禁罪、脅迫罪、並びに、殺人罪、強制わいせつ、強姦罪、強要罪及びこれらの未遂罪等刑法等における種々の犯罪又はこれらの共犯に当たることから、敢えて、新たに条約における拷問の定義規定を設ける措置は講じていないと説明している²⁹⁾。本件については総括所見全体の中では対応が可能なものであると考えることもでき、条約遵守の意思を示すという観点からは積極的な検討が行われても良いのではないであろうか。

時効の問題については、条約第4条の「締約国は、拷問に当たるすべての行為を自国の刑法上の犯罪とすることを確保する」、第12条の「締約国は、自国の管轄の下にある領域内で拷問に当たる行為が行われたと信ずるに足りる合理的な理由がある場合には、自国の権限のある当局が迅速かつ公平な調査を行うことを確保する」等の規定に関連する問題である。日本の国内法制において、拷問に関連する行為について時効とな

る可能性が残っていることに対する懸念が表明され、「前回の総括所見における勧告を繰り返す」旨の表現が用いられている³⁰⁾。第2回政府報告書においては、人を死亡させた犯罪のうち、死刑に当たる罪について公訴時効を廃止し、懲役・禁錮に当たる罪について公訴時効期間を延長する内容の法改正がなされ、2010年4月に施行された旨の説明がなされていた³¹⁾。総括所見はなお不十分であるとする委員会の見解を示したものであるが、この点についても総括所見全体の中では対応が可能なのであると考えられることもできよう。

3 収容状況等

総括所見パラグラフ29において委員会は、締約国に対し「被拘禁者に対する法的保護措置を確保または強化する」、「迅速、公平かつ効果的な捜査を実施する」、そして「拷問または不当な取り扱いの被疑者を訴追し、その加害者を罰する」という、総括所見のパラグラフ10、11、および15に含まれている勧告について、2014年5月31日までにフォローアップ情報を提供することを要請している³²⁾。このうちパラグラフ10は代用刑事施設、11は取り調べと自白、パラグラフ15は死刑制度に関する項目である。これらの問題には主として収容状況等に関する懸念事項が含まれていると言うことができる。本稿においては第3章において、「主要な懸案事項」として争点となる諸問題について詳細に検討するが、パラグラフ10およびパラグラフ11については、「前回の総括所見における勧告を繰り返す」旨の表現が用いられている³³⁾。本稿執筆時(2014年6月現在)においては、フォローアップ情報の提供は委員会に対してはまだ行われておらず、フォローアップに関する対応については、現在、関係省庁において検討が進められているところであると考えられる。いずれも他の人権の国際的保障に関するメカニズムにおいても日本について長年、指摘がなされてきている問題であり、対応が難しい問題が残されてきていると言うこともできよう。

代用刑事施設については、総括所見が「Daiyo kangoku (代用監獄)」という用語を引き続き使用している点にも注意すべきであろう。被疑者が逮捕から72時間の間、弁護士へのアクセスを制限され、最長23

日間、拘禁され得る点等を委員会は問題視しており、起訴前拘禁に対する司法的統制の欠如や不服申し立てメカニズムの欠如を懸念事項として指摘、捜査と拘禁の機能の分離を実際にも確保するための措置が必要である旨述べている³⁴⁾。取り調べと自白については、日本の司法制度は実務上、自白に強く依存しているとし、自白が弁護士のいない代用刑事施設での拘禁中になされることが多いことに対して懸念を表明、取り調べ時間の長さについては規定を設け、自白に依存しないような犯罪捜査手法の改善が必要であるとしている³⁵⁾。死刑制度については、死刑確定者に対して長期間の拘禁が行われ、弁護人による援助を受ける権利が妨害されていること、恩赦の権限が行使されていないこと等を問題視し、「委員会による前回の勧告に照らし」、予定されている死刑執行の日時を通知すべきこと、昼夜間単独室収容の規則の改訂、死刑確定者に弁護人による効果的援助を保障すること、死刑を廃止する可能性の検討等を要求している³⁶⁾。

パラグラフ 13 は「収容状況」と題されている。ここでは過剰収容の問題、医療への不十分なアクセスの問題、心の健康の問題、第二種手錠や拘束衣の問題等の指摘がなされ、拘禁の代替として非拘禁措置の適用について指摘がなされているほか、被拘禁者を拘束する器具の全面的な使用禁止の検討が求められている³⁷⁾。パラグラフ 14 は「昼夜間単独室収容」と題されており、長期間にわたって昼夜単独室収容が使用されている点を問題視し、国連被拘禁者処遇最低基準規則等を考慮すべきこと、基準の確立の必要性等の指摘がなされている³⁸⁾。

この他、収容状況に関連する問題として退去強制については、退去強制を命じられた庇護申請者が長期のまたは期限の定めのない収容のもとにおかれることを問題視し、また収容決定に関する独立した再審査制度がないこと、拷問にさらされる危険性のある国への送還禁止について効果的な履行が行われていないことを指摘した後、収容が最後の手段としてのみ使われることを確保し、収容以外の選択肢を利用する必要性を指摘、入国者収容所等視察委員会の独立性・権限を強化すべきことを求めている。また、不服申し立てについては、独立した不服申し立ての仕組みが欠如している点を問題視している。退去強制について委員会は「委員会による前回の勧告に照らし」との表現を用い、また不服申し立てに

については「前回の勧告を繰り返す」との表現を用いており、第1回審査との継続性を明確にしている³⁹⁾。

4 その他の事項

前述したパラグラフ 10、11、15 以外にフォローアップ情報の提供が求められている項目としては、「パラグラフ 19 に含まれている被害者への賠償と救済」がある。このパラグラフ 19 は「軍による性的奴隷の被害者」の項目であり、続くパラグラフ 20 が「女性に対する暴力およびジェンダーに基づく暴力」に関する項目である⁴⁰⁾。女性に対する暴力およびジェンダーに基づく暴力については、包括的な国家戦略の採用の必要性、被害者に告訴の仕組みへのアクセスを保障すること等が指摘されているが、ここでも「委員会の前回の勧告に照らし」との表現がみられる。

総括所見においては、その他、「人身取引(パラグラフ 21)」については、国連特別報告者による勧告の完全実施が求められており、「精神医学的ヘルスケア(パラグラフ 22)」については、非自発的治療と収容に対する効果的な司法的コントロールの確立等が求められている。さらに「体罰(パラグラフ 23)」については、法律によって明確に禁止すべきであるとしている⁴¹⁾。

総括所見はさらに「国内人権機構が設立されていないことに対する懸念の表明(パラグラフ 16)」、「研修プログラムの開発、強化の要請(パラグラフ 17)」、「拷問の被害者が救済及び適切な補償を得ようとする際に直面する困難の指摘と改善の要請(パラグラフ 18)」等の内容を有している⁴²⁾。

IV 拷問等禁止条約に関する主要な懸案事項

1 質問票先行方式と主要な懸案事項

主要な懸案事項であると考えられる諸事項の中には、日本の刑事司法の根幹に関わるととらえられるような問題も含まれており、様々な国際的人権保障のメカニズムにより検討が行われてきている。長年にわたつ

て国際的な条約機関等からの勧告等が行われてきても、一方では日本の刑事司法の特徴等から、勧告の実施が困難であるにとらえられてきている項目もある。他方、実務の側からも、国家報告制度の意義に関する指摘が行われてきていることには留意すべきであろう⁴³⁾。すなわち、国家報告制度の意義については、政府の側からも積極的な評価も含めた総合的な評価が行われてきているということである。

他方、主要な懸案事項について、前章において概説した通り、委員会から「前回の勧告を繰り返す」、「前回の勧告に照らし」といった表現で重ねて指摘がなされていることから、国家報告制度のプロセスについて、ある種の閉塞感があることも否めないであろう。この点について、質問票先行方式は政府の側からの発信という点において限定を加えることともなるので、従来为国家報告の形式に戻ることも一案と考えられる。しかしながら、この場合にも、NGOからの情報提供、委員会との「建設的対話」等を通じて、結局は主要な懸案事項については繰り返し審議されることになるわけであるから、むしろ、日本の制度について、必要な部分に関しては、さらなる説得力ある説明を加えるということが必要であろう。

総括所見については、勧告にあたる部分として、それぞれの項目について複数の要請事項がある。その中には政府として実施が大変に困難であるものと、一般的には技術的事項ともみなされ得るため、委員会、また国際社会の側から実施が当然視され、これに対応しないことによって条約遵守の意思が疑われるような内容のものも含まれている。この点において、すべてに対応することができる国家は存在しないと言っても過言ではないのであるから、実施可能な項目をまずは選んで、積極的な実施の姿勢を明確に示すことも重要であろう。

2 退去強制

本章における最初の検討事項として、退去強制の問題に焦点をあてるのは、本件については、拷問禁止委員会との関係の中で、建設的な進展もみられてきている事項であると考えられるからである。本件では条約第3条において規定がなされているノン・ルフールマン（送還禁止）原

則の遵守の問題や、庇護希望者が入管施設にしばしば長期にわたって収容され、仮放免の可否が入管当局の裁量に委ねられているという問題、入国者収容所等視察委員会の独立性の問題、被収容者からの不服申立て審査の問題等が重要な懸案事項として存在していた。

質問票先行方式による第2回報告書においては、2009年に出入国管理及び難民認定法の一部改正を行い、53条3項2号に拷問等禁止条約3条1項に規定する「拷問が行われるおそれがあると信ずるに足る実質的な根拠がある国」を含まないことを明文化したことについて回答している⁴⁴⁾。この点について、2007年6月の衆議院における質問、すなわち「明確な形で条約の内容に沿った法改正を行うべきであると考えているかどうか」という質問に対しては「ご指摘のような改正の必要性はないものと考えている」旨回答していたが、実際には2009年に法改正が行われている⁴⁵⁾。

庇護申請や送還手続きにおいて適正手続きを確保するためにとった措置については、送還先が送還禁止規定に抵触するか否かについては、退去強制手続きの各段階、すなわち入国警備官による違反調査、入国審査官による審査、特別審理官による口頭審理、更には異議申し出に係わる調査において必要な供述を得るなど関係資料を収集したうえで、最終的には主任審査官がその判断をし、また退去強制令書の執行に際してはその対象である外国人にその内容を正確に伝えていること、2010年には法務省入国管理局と日弁連との間において出入国管理行政における収容にまつわる諸問題を協議する場を持つこととするとともに、弁護士会が無料で入国者収容所等に収容中の被収容者からの法律相談に応じることなどについて合意した旨の回答をしている⁴⁶⁾。

このような状況をふまえて、第2回審査の総括所見においては、本件についてどのような評価がなされたであろうか。前述の通り、ノン・ルフールマンの原則については、第1回審査の総括所見において勧告が行われたことから、日本においては「出入国管理及び難民認定法」の53条3項を改正し、退去強制先として「次に掲げる国を含まないものとする」とし、「拷問等禁止条約第3条1項に規定する国」と明記した。この点については、総括所見において「肯定的要素」の諸項目の中で評価がなされているという点は特筆すべきであろう。すなわち「委員会は、

締約国によって講じられた以下の立法措置を歓迎する」とし「2009年7月に発効した出入国および難民認定法の改正」が明記されているわけである⁴⁷⁾。同時に、総括所見においては、なお「効果的な履行が欠如している」旨の指摘がなされている。また退去強制を控えた長期にわたる収容の実情に対しては「庇護申請者の収容は最終手段」であり、「収容期間に上限を導入すべき」であり、「収容に代替する措置を活用すべき」であると指摘されている⁴⁸⁾。

総括所見の「肯定的要素」に位置づけられた評価もなされている点において、本件は国家報告制度への今後の対応という点で唆するところがあるのではないであろうか。

3 代用刑事施設

「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」は第15条において「～刑事施設に収容することに代えて、留置施設に留置することができる」と規定しているわけであるが、本件については、警察留置場での起訴前拘禁に対する効果的な司法的統制の欠如という観点から問題視された。

「質問票先行方式」による第2回政府報告においては、日本の側からは「刑事収容施設及び被収容者の処遇に関する法律」において明文化された捜査機能と留置機能の分離を徹底しており、警察庁または警察本部の職員が留置施設を巡回する制度、留置施設視察委員会が留置施設を視察して留置業務に関する意見を出す制度、被留置者からの不服申し立てを処理する制度の運用について説明している。また、捜査を担当しない部門に属する留置担当官が被留置者の処遇を行うことを徹底している旨回答している⁴⁹⁾。

被留置者が留置施設に身柄を拘束され得る日数を国際的な最低基準に合致するよう削減することについては、刑事訴訟法において23日間に制限していることが適正かつ合理的であると回答している。取り調べにおける弁護人の立ち会いについては、取調官が被疑者と向き合い、聴取・説得を通じて信頼関係を築きつつ、被疑者から真実の供述を得ることにより事案の真相を解明するという取り調べの本質的機能が阻害されるお

それがあること、各種の捜査手法や情報源等を逐一弁護人に知られることを避けるため、取調官が被疑者に対して十分な質問を行うことができなくなること、取調べに弁護人の立会が必要となれば、限られた身柄拘束期間内に迅速に十分な取り調べを遂げることが困難になることを問題点としてあげ、慎重な検討が必要であると回答している⁵⁰⁾。

これに対して、総括所見における勧告には「締約国の法制度とその運用を、国際基準に完全に合致させるように、代用監獄制度の廃止を検討すること」との踏み込んだ内容が含まれている⁵¹⁾。このような状況からは、日本政府の見解と委員会の見解とは調整不能であるという閉塞感があるような印象を受ける。他方、パラグラフ 10 において勧告されている項目は4項目であり、上記の他、「捜査機能と留置機能の分離を実際に確実なものにするため、立法およびその他の措置を取ることに」、「被留置者を警察の留置施設に身柄拘束できる最長期間を制限すること」、「取調べの全過程において、弁護士に秘密裏にアクセスする権利、逮捕された瞬間から法的支援を受ける権利、自らの事件に関する全ての警察の記録にアクセスする権利、独立した医療支援を受ける権利、親族に会う権利を含む、全ての被疑者の起訴前勾留におけるあらゆる基本的な法的保護措置を保障すること」といった包括的な内容の勧告がなされている。このような勧告の中にはいくつかの点において実施可能なものも含まれているのではないかと考えられ、それらに確実に対応しておくことが条約遵守の意思を示すという点においては重要であろう。

4 取調べと自白

刑事訴訟法 319 条 1 項は「強制、拷問または脅迫による自白、不当に長く抑留または拘禁された後の自白その他任意にされたものでない疑のある自白は、これを証拠とすることができない」旨規定している。これに対し、実務上、自白に強く依存しているのではないかと、自白がしばしば弁護士のいない状態で代用刑事施設において獲得されているのではないかと懸念がもたれていた。

第2回報告においては、日本は、検察官は従来から争いのない事案であっても、自白のみに依拠することなく、裏付け証拠はもとより、客観

証拠を十分に収集し、的確な証拠によって有罪判決が得られる高度の見込みのある場合に限って起訴することとしており、公判においても、同様に、客観証拠に基づく十分な立証を行っているのであって、「主に自白に基づいて」有罪判決が下されているものではないと回答している⁵²⁾。

また、警察において取り調べはやむを得ない理由がある場合のほか、深夜にまたは長時間にわたり行うことを避けなければならないこと、午後10時から翌日午前5時までの間に被疑者取り調べを行う場合や、1日につき8時間を超えて被疑者取り調べを行う場合には、警察署長等の捜査責任者の事前の承認を受けなければならないことおよびこの事前の承認を受けずにこのような取り調べを行った場合、取り調べの中止その他の措置を講ずることについて、内部規則に明記していると回答している⁵³⁾。

これに対して総括所見は日本の司法制度が実務上、自白に強く依存しているとし、犯罪捜査手法の改善の必要性を指摘している。ここにおいても、日本政府の主張と委員会の見解とは平行線であって、相容れないという印象を受ける。しかしながら、総括所見の勧告を詳細に検討してみると、その中には、「取調べの時間制限について規則を作り、その不遵守の場合に、適切な制裁を設けること」、「強制、拷問、脅迫、または長期間にわたる逮捕や勾留の末になされた自白で、刑事訴訟法第319条1項に基づき証拠として認められなかったものの件数を委員会に提供すること」といった、対応が必ずしも不可能ではない項目も含まれている⁵⁴⁾。ここにおいても可能な限り勧告に対応していくという姿勢が条約遵守義務との関係においては重要となろう。

5 死刑制度

死刑制度については拘禁状況、弁護人による援助を受ける権利、自動上訴性の導入等が問題とされていた。第2回審査においては、「死刑執行の即時モラトリアム」に関して、日本においては国民世論の多数が、極めて悪質・凶悪な犯罪については、死刑もやむを得ないと考えていることや死刑の執行が停止された後にこれが再開された場合には、死刑確

定者に執行されないという期待をいったん持たせながらこれを覆すことになり、かえって非人道的な結果にもなりかねないなどの理由から、死刑執行の即時モラトリアムは適当ではないと考えている旨、回答している。また、死刑執行の告知については、本人に当日より前に告知した場合には、その心情の安定を害することが懸念されるとともに、かえって過大な苦痛を与えることにもなりかねないと考えられるとしている。家族等についても、無用な精神的苦痛を与えること、本人との面会が行われた場合に、本人が執行の予定を知った場合、弊害が懸念されることなどから、現在の取り扱いはやむを得ないと考えている旨、回答がなされている⁵⁵⁾。

総括所見においては、拘禁状況に関する懸念が表明されている。死刑執行の日時が事前に告知されない点を人権侵害であるとし、死刑確定者、家族に対する事前通知を要求している。また、死刑確定者がしばしば長期にわたる昼夜間単独室収容の状況におかれることを懸念し、規則改訂を要求している。さらに、弁護士との面会に秘密性が保障されていない点について、弁護士による援助を受ける権利に対する妨害であるとする。この点においては弁護士による援助の保障、弁護士との面会における秘密性の保障を要求している。死刑事件に義務的な上訴制度がないことも問題であるとし、義務的再審査制度の導入を要求している。2007年以降、恩赦が行われていないことを指摘し、手続きの透明性の欠如を懸念、恩赦・減刑・執行猶予等を利用可能とすることを要求している。また、精神疾患が認定されたケースにおいて死刑が執行されたことがあるとし、精神疾患の証拠がある場合、独立した再検討を行い、刑事訴訟法479条1項に従って、精神疾患の場合に死刑が執行されないことを確実にするよう要求しているが、刑事訴訟法479条1項の規定自体は「死刑の言い渡しを受けた者が心神喪失の状態にあるときは、法務大臣の命令によって執行を停止する」としているものである。さらに総括所見は死刑確定者のデータ(性別、年齢、民族、犯罪)の提供を要求し、死刑廃止の可能性について検討することを要求している⁵⁶⁾。

ここにおいても多様な勧告がなされており、データの提供のような技術的問題とみなされる点については積極的な対応が求められていること、「死刑廃止」が勧告されているのではなく、「死刑廃止の可能性の検

討」が勧告されていることから、この点での対応は可能ではないかという見方もあることに留意する必要があるだろう。

V おわりに

これまで検討してきた通り、二度の国家報告審査を通じて、日本においても広範な分野において拷問等禁止条約の履行確保がはかられてきているということが出来る。しかしながら、同時に、国家報告制度は基本的には国家の自主的な改善措置等に期待するものであるため、その実効性については限界もある。

日本に対する拷問禁止委員会の総括所見が問題点として指摘している事項の多くは、他の人権諸条約等においても指摘がなされてきているところであり、懸案事項としては対応が難しい諸点が残されてきているという側面もある。他方、条約第22条の個人通報制度については、「条約の実施の効果的な担保を図るとの趣旨から注目すべき制度と認識」し、「同制度の受け入れの是非につき真剣に検討を進めていく」と回答していることは注目される。

また、国家報告の形式として、質問票先行方式は、このような状況においては締約国にとって、やや不利な状況をつくり出す可能性があるか否かという点も検討に値するであろう。

人権のモニタリングにおいてはNGOの活動を積極的に評価する考え方もある。NGOについてはその公正性、独立性について組織ごとに十分な検討がなされる必要があるが、その意義については国際社会において共通理解があると言って良いであろう。人権の国際的保障については強制的手法をとることは困難であるから、国家報告制度等の履行確保措置のさらなる発展が期待される場所である。日本もこのような制度のもつ積極的な側面についてさらに発信していく努力をする必要があるだろう。

[付記] 本稿は、2014年1月、「刑事司法の国際化に関するフォーラム研究会」において筆者が行なった報告に加筆修正を施し、注を付したものである。また、本稿の執筆にあたり2014年3月、ジュネーブの国連

人権高等弁務官事務所においてインタビューを行った。本稿は、科研費基盤研究A(平成25-27年度 25257105)の研究分担者としての研究成果の一部である。

注

- 1) Hurst Hannum, S. James Anaya and Dinah L. Shelton, *International Human Rights, Problems of Law, Policy, and Practice, Fifth Edition*, Wolters Kluwer, 2011, pp.3-5.
- 2) Margaret P. Karns and Karen A. Migst, *International Organizations: The Politics and Processed of Global Governance, Second Edition*, Lynne Rienner Publishers, 2010, p.467.
- 3) 申惠丰『国際人権法—国際基準のダイナミズムと国内法との協調—』(信山社、2013年)、514頁。
- 4) たとえば以下参照。
J. Herman Burgers and Hans Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment*, Nijhoff, 1988
- 5) UN Document, CAT/C/JPN/CO/2, 28 June 2013.
- 6) Sangeeta Shah, “Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v Senegal),” *Human Rights Law Review*, Vol.13, No.2, 2013
- 7) United Nations, *Manual on Human Rights Reporting*, United Nations, 1997 p.21.
- 8) *Ibid.*, pp.21-22.
- 9) *Ibid.*, p.22.
- 10) *Ibid.*, pp.22-23.
- 11) *Ibid.*, p.23.
- 12) *Ibid.*, pp.23-24.
- 13) *Ibid.*, p.24.
- 14) 阿部浩己・今井直・藤本俊明『テキストブック国際人権法 第3版』(日本評論社、2008年)、123頁。
- 15) 2014年6月現在の拷問禁止委員会委員は以下の10名である。

Mr.Satyabhoosun Gupt DOMAH モーリシャス(裁判官、法学博士)

Ms.Felice GAER 米国(国際人権専門家)

Mr.Abdoulaye GAYE セネガル(検察官)

Mr.Claudio GROSSMAN チリ(大学教授、法学博士)

Mr.George TUGUSHI グルジア(欧州拷問等防止委員会委員)

Ms.Saadia BELMIR モロッコ(裁判官、法学博士)

Mr.Alessio BRUNI イタリア(国連人権高等弁務官事務所)

Mr.Jens MODOVIG デンマーク(医師、公衆衛生・疫学博士)

Mr.Bhogendra SHARMA ネパール(国際人権専門家)

Mr.Kening ZHANG 中国(外務省法律顧問、法学博士)

¹⁶⁾ 拷問等禁止条約 17 条 5 項は「委員会の委員は、4 年の任期で選出され、再指名された場合には、再選される資格を有する。最初の選挙において選出された委員のうち 5 人の委員（これらの委員は、最初の選挙の後直ちに、3 に規定する会合において議長がくじで定めるものとする。）の任期は、2 年で終了する」旨規定している。

¹⁷⁾ 阿部浩己・今井直・藤本俊明 『前掲書』(注 14)、122 頁。

¹⁸⁾ UN Document, CAT/C/JPN/CO/1, 3 August 2007.

¹⁹⁾ 第 1 回審査に関する先行研究としては、たとえば以下がある。

日本弁護士連合会編 『改革を迫られる被拘禁者の人権－2007 年拷問等禁止条約第 1 回政府報告書審査』(現代人文社、2007 年)

村井敏邦・今井直監修：拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会編著 『拷問等禁止条約をめぐる世界と日本の人権』(明石書店、2007 年)

²⁰⁾ UN Document, *supra* note 5.

²¹⁾ 概要については拙稿「普遍的義務の履行確保」『東京外国語大学論集』87 号、2013 年参照。

²²⁾ 内閣参質 183 第 118 号、平成 25 年 6 月 18 日 3 頁。

²³⁾ 拷問等禁止条約に関するワーキング・グループ(大橋毅・田鎖麻衣子・須田洋平・大崎克之・小池振一郎・鈴木隆文)「国連拷問禁止委員会第 2 回日本政府報告書審査を踏まえて」『自由と正義』Vol.64、No.9、2013 年、62-71 頁。

²⁴⁾ 参議院 質問第 118 号、平成 25 年 6 月 10 日、4 頁。

- 25) 内閣衆質 166 第 368 号、平成 19 年 6 月 15 日、1 頁。
- 26) UN Document, *supra* note 5, para.7
- 27) Hurst Hannum, S. James Anaya and Dinah L. Shelton, *supra* note 1, p.334.
- 28) Ronagh McQuigg, “How Effective is the United Nations Committee Against Torture?” *European Journal of International Law*, Vol.22, No.3, 2011, pp.813-828.
- 29) UN Document, CAT/C/JPN/2, pp.1-4.
- 30) UN Document, *supra* note 5, para 8.
- 31) UN Document, *supra* note 29, p.53.
- 32) UN Document, *supra* note 5, para 29.
- 33) *Ibid.*, paras 10 and 11.
- 34) *Ibid.*, para 10.
- 35) *Ibid.*, para 11.
- 36) *Ibid.*, para 15.
- 37) *Ibid.*, para 13.
- 38) *Ibid.*, para 14.
- 39) *Ibid.*, paras 9 and 12.
- 40) *Ibid.*, paras 19 and 20.
- 41) *Ibid.*, paras 21, 22 and 23.
- 42) *Ibid.*, paras 16, 17 and 18.
- 43) 林谷浩二「拷問等禁止条約の履行状況に関する政府報告審査について」『刑政』124 卷 11 号、2013 年、44-53 頁。
- 44) UN Document, *supra* note 29, pp.24-25.
- 45) 内閣衆質 166 第 368 号、平成 19 年 6 月 15 日、14-15 頁。
- 46) UN Document, *supra* note 29, pp.27-28.
- 47) UN Document, *supra* note 5, para 5.
- 48) *Ibid.*, para 9.
- 49) UN Document, *supra* note 29, pp.5-6.
- 50) *Ibid.*, pp7-10.
- 51) UN Document, *supra* note 5, para 10.
- 52) UN Document *supra* note 29, p.13.
- 53) *Ibid.*, pp.14-15.

⁵⁴⁾ UN Document, *supra* note 5, para 11.

⁵⁵⁾ UN Document, *supra* note 29, pp.16-22.

⁵⁶⁾ UN Document, *supra* note 5, para 15.