

女性差別撤廃条約と日本

—求められた人権政策の基盤の確立—

林 陽子

弁護士／元 国連「女性差別撤廃委員会」委員長

はじめに

2025年は日本が1985年に女性差別撤廃条約¹を批准してから40年目にあたる。

条約の締約国は、条約の実施のためにとった国内の措置を国連に定期的に提出し、条約により設立された女性差別撤廃委員会 (CEDAW) との建設的対話 (対面での質疑) を経て、改善勧告²を受けることになっている。2024年は日本にとり6回目の審査を受ける機会となり、第9回実施状況報告書が審査の対象となった³。日本政府は岡田恵子・内閣府男女共同参画局長を代表として、内閣府・宮内庁・警察庁・法務省・こども家庭庁・外務省・文科省・厚労省等の約30名の政府代表団を派遣し、10月17日のジュネーブ国連欧州本部での審査に臨んだ。日本からは約100名のNGOがジュネーブに渡航し、筆者もその一員として審査を現地で見学した。なお審査の様子はインターネット中継

され、本稿執筆現在も国連のUN Web TVのサイト (アーカイブ) で視聴することができる (日本語の同時通訳付き)。

2024年10月末にCEDAWから公表された総括所見⁴は、60項目に及ぶもので、日本のジェンダー平等政策に対して重要な問題提起を行っている。本稿は、この総括所見の意義およびそこで提起された日本の人権政策に関する基本的な問題点を考察することを目的とする。

2024年総括所見の意義

今回の総括所見の特徴として、次の3点を指摘したい。第一は、勧告部分の冒頭で選択議定書の批准が挙げられ (パラグラフ10)、直接・間接の双方の差別および交差的形態の差別を網羅する包括的な差別禁止法を制定すること (同12)、女性問題とジェンダー平等に責任を持つ省庁を作り地方自治体の全てのレベルでジェンダー予算を編成すること (同20)、国内人権機関を設立すること (同22) といった、人権政策の基本構造に関する事項が強調されたことである。差別的な法律として夫婦同姓を強制する民法のほか、女性の皇位継承を認めない皇室典範が挙げられた。外務省は総括所見公表後ただちにCEDAWに対して意見書を提出し、「皇位につく資格は、基本的人権に含まれているものではないので、皇室典範において皇位継承資格が男系男子の皇族に限定されていても、女子の基本的

はやし ようこ

早稲田大学法学部卒 (法学士)。専門分野は国際人権法。1983年より弁護士 (現在に至る)。2008年-2018年 国連女性差別撤廃委員会委員 (2015-2017年 同委員長)。著書に『女性差別撤廃条約と私たち』 (共編著、信山社、2011年)、「包括的差別禁止法と平等機関」 (新国際人権法講座第1巻『国際人権法の歴史』所収、信山社、2023年)、「女性差別撤廃条約が照らす日本の課題」『世界』2023年4月号) など。

人権が侵害されたことにはならぬ、などと反論した⁵。さらに、外務省報道官はCEDAWの総括所見が皇室典範に言及したことへの報復措置として、国連に対する拠出金の使途からCEDAWを除外すること、および2024年度の予算に計上されていたCEDAW委員の訪日プログラムを中止したと公表した⁶。このような日本政府の対応は、日本国憲法の定める国際協調主義に反し、公務員の憲法尊重擁護義務(憲法99条)に違反するのではないかと思われる、大使・次官経験者など外務省OBからさえ「暴挙である」といった批判が出ている⁷。それにもかかわらず、日本政府の男女共同参画政策の本部機構(ナショナル・マシーナリー)である男女共同参画会議、あるいはその事務局の内閣府男女共同参画局から、この問題について何らの声明も出されていないことは、これらの機関がいかに無力であることを物語っている。

第二は、マイノリティ女性(部落、在日コリアン、アイヌ、障害のある女性等)に対する複合差別の視点が顕著であり、今回初めて沖縄の女性の置かれた状況(在日米軍による性暴力犯罪が日米地位協定に阻まれ効果的に訴追されていない問題等)が取り上げられたことである。この問題を日本政府代表団に質問したのは旧ソ連邦のアゼルバイジャン出身の委員であり、おそらくは自国の歴史と重ね合わせながら、領土・自決権・安全保障といった問題を提起したのではないかと思われる⁸。総括所見の中にOkinawaの文字を見た時、条約機関・国際法のダイナミズムを強く感じた。

第三は、リプロダクティブ・ヘルス・ライツ(RHR)の問題に焦点があてられ、詳細な勧告が入ったことである。背景としては旧優生保護法の最高裁大法廷違憲判決⁹が出たことや、トランスジェンダーの人々の権利をめぐる司法判断が相次いだ¹⁰ことにより、RHRに関するNGOのレポートが例年になく充実したものとなったことが挙げられる。旧優生保護法違憲判決は、最高裁が初めて法廷意見の中で女性差別撤廃委員会の総括所見を引用したものであり、その意味でも日本における人権法の歴史に残る判決となった。

以上を総合して今回の総括所見の意義を考えると、日本の人権政策の基本構造・枠組みが脆弱であることが指摘され、日本に残る差別的な法律を撤廃しジェンダー平等を進めるためには、個人通報制度、包括的な反差別法および国内人権機関が必要であることが改めて確認されたことである。

日本に必要な3つの制度

CEDAWが勧告する包括的反差別法、国内人権機関および人権条約の個人通報制度は、相互に関連しており、筆者はかねて「平等実現のためのトライアングル」と呼んでいる。以下ではこの3つの制度がなぜ有用かについて分説する。

(1) 包括的反差別法

審査に先立ちCEDAWが日本政府に対し「女性に対する差別の定義および法的枠組み」はどのようなものを尋ねたのに対し、日本政府は、女性差別撤廃条約が国内法としての効力を持っていることに加え、憲法14条、男女共同参画社会基本法(以下「基本法」)、男女雇用機会均等法が男女間の直接差別と間接差別を禁止している、と回答した¹¹。しかし、憲法14条の私人間での効力には限界があり、基本法に個人の権利義務を創設する効力はない。さらに、マイノリティ女性への複合差別に対して講じられた措置についての質問に対して、政府は「関係大臣および男女共同参画会議が第5次基本計画に基づく施策の実施を監視する」と述べている¹²。しかし日本の法律に女性差別を定義したものはなく、均等法が規定する間接差別は同法施行令により極めて狭い範囲に限定されている。マイノリティ女性に対する複合差別・交差する差別を念頭においた規定は基本法に存在しない。他方で、2011年の障害者基本法改正に際して障害のある女性の複合差別の規定を盛り込もうという試みが女性の障害者を中心に組み込まれたが、実現していない¹³。2016年に発効した障害者差別解消法にも複合差別の撤廃は規定されていない。これらの点は障害者の権利委員会における最初の日本

審査(2022年)の総括所見¹⁴において、日本の障害政策にはジェンダー視点がない、と厳しい指摘を受ける原因となった。

国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)は2023年の世界人権宣言75周年をひとつの契機として、すべての国連加盟国に包括的な反差別法(comprehensive anti-discrimination legislation)を制定するよう呼びかけ、モデルとなる実践ガイドブックを公表した¹⁵。ガイドブックは、誰が保護されるのか(人的範囲)、どのような権利が保護されるのか(事項的範囲)、どのような差別の形態が含まれるのかについて、可能な限り定義を明らかにし、さらに「その他の地位」といった例示を加えて、リストを制限しないよう試みている¹⁶。

日本では2016年以降、部落差別解消法、障害者差別解消法、ヘイトスピーチ解消法、LGBT理解増進法、アイヌ新法等の個別分野を対象とする法律が当事者団体の運動により相次いで成立した。しかし、いずれも行政上の取締り・報告聴取を目的としているか、または啓発等を目的とする理念法のレベルにとどまっており、私人間における裁判規範たりえないものである。CEDAWが日本に求めていることは、これらに「横申し」を刺してまとめ、ポジティブ・アクション、立証責任の転換、救済機関など、すでに先進諸国で一定の効果があった好事例を取り入れることで包括的な反差別法を制定することである。

(2) 国内人権機関

今から60年前に、政府の同和対策審議会は、同和問題を解決するためには生活環境を改善するための「特別措置法」、部落差別をなくすための「差別禁止法」および「人権侵害救済法」が必要である、との答申を出した¹⁷が、実現したのは最初の特別措置法のみであった。時代を経て、政府が新たに発足させた人権擁護推進審議会は、人権委員会(仮称)という政府から独立した人権救済制度の創設を提言した¹⁸。これが日本における国内人権機関の萌芽である。小泉内閣はその答申をもとに人権擁護法案(2002年)を閣議決定し国会へ提出

した。同法案は「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」を差別禁止事由として掲げ、人権委員会を設立して人権侵害の被害の申し出があったときに調査を開始し、勧告・告発等ができるとするもので、当時としては先進的な内容を含んでいたが、審議未了により廃案となった¹⁹。その後、政権の座についた民主党野田内閣が人権委員会法案として修正した法案を閣議決定の上国会に提出したが、この法案も廃案となり、以後、政府は国内人権機関設立のための積極的な行動をとることを放棄している。他方で、政府は国連人権理事会で支持された「ビジネスと人権に関する指導原則」(2011年)を国内実施するための「国別行動計画」(NAP、2020年)を策定し、「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」(2022年)を公表している。ILO条約の中で最も基本的な原則を定める111号条約(平等待遇条約)²⁰さえ批准できない日本政府が、人権デューデリジェンスなるものを民間企業に奨励するという、いささか不思議な現象が起こっている。政府はまず、国連総会で採択されたパリ原則に沿った政府から独立した国内人権機関を設立すべきである。CEDAWの総括所見は日本政府に対し、国内人権機関の設立についてOHCHRの助言と技術支援を求めるようにとの異例の勧告をしている。技術支援は供与やローンと並んで発展途上国に対して工業先進国が与える援助(ODA)の一形態であり、日本は途上国とみなされたのも同然である。日本政府は、皇室典範問題などよりこちらに対して憤慨すべきであったのではないだろうか。

(3) 個人通報制度

日本は国連の9つの主要人権条約のうちの8つの当事国になっている。これら9つの人権条約のすべては履行確保の制度として個人通報制度(条約上の権利を侵害された個人が直接に条約機関に対して救済を求めることのできる制度)を持っているが、日本はそのひとつも締結ないし受諾していない²¹。これはEU諸国のすべてが欧州人権条約(個人通報制度を持っている)の管轄に服し、かつ多くの人権条約

の個人通報制度を批准していることと比較すると、際立って対照的である。女性差別撤廃条約に関しては、2025年3月現在、189か国が当事国となり、そのうち115か国が個人通報制度を定めた選択議定書を批准している。350を超す地方議会で政府に対し選択議定書の早期批准を求める意見書が採択されているが、選択的夫婦別姓問題と同様、「決められない政治」が行く手を阻んでいる。

しかし、日本の人権システムをより良いものにしていくためには、個人通報制度を通して、被害者が権利を主張し国際機関に救済を求める道を開くことが必要である。また、民事訴訟法を改正して条約違反が上告理由として最高裁に受理され判断されることを確保することも必要である²²。

2025年は昭和100年、女性参政権獲得から80年である。新しい歴史のページが開けるように、CEDAWの総括所見の実行をさまざまな方法で政府に求めていると思う。■

《注》

- 1 政府の公定訳は「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」。以下、本稿で単に条約と表記する場合は女性差別撤廃条約を指す。
- 2 条約機関から出される勧告文書を総括所見(Concluding Observations)という(政府訳は「最終見解」)。
- 3 報告書の通数(9)と審査の回数(6)が一致しないのは、1回の審査で複数の報告書を審査したことによる。
- 4 国連文書番号 CEDAW/C/JPN/CO/9。和訳は内閣府男女共同参画局のHPを参照。http://gender.go.jp/international。質疑の要旨(サマリー・レコード)は、国連文書番号 CEDAW/C/SR.2104, CEDAW/C/SR.2105に収録されている。
- 5 「第9回日本定期報告に関する最終見解に対する日本の意見」www.mofa.go.jp/mofaj/files/100773591.pdf
- 6 朝日新聞記事「政府、国連女性差別撤廃委への抛出停止へ 皇室典範の改正勧告に抗議」(2025年1月29日付)
- 7 美根慶樹「国連女性差別撤廃委員会への抛出停止」(2025年2月1日付け平和外交研究所ホームページ) https://heiwagaikou-kenkyusho.jp

- 8 親川裕子「国連女性差別撤廃委員会総括所見で問われた在沖米軍による暴力」ヒューライツ大阪「国際人権ひろば」No.179(2025年01月発行号)
- 9 最大判令和6年7月3日(民集78巻3号382頁)
- 10 最判3小令和5年7月11日(経産省トイレ使用事件)最民集77巻5号1171頁。最大判令和5年10月25日(性同一性障害特例法手術要件事件)最民集77巻7号1792頁。
- 11 「第9回日本定期報告に関する最終見解に対する日本の意見」外務省ホームページに掲載。
- 12 前掲注11に同じ。
- 13 勝又幸子「障害者基本法改正と女性障害者」ノーマライゼーション2012年3月号
- 14 国連文書番号 CRPD/C/JPN/CO/1.
- 15 国連文書番号 HR/PUB/22/6。日本語訳は反差別国際運動がHPで公開している。https://imadr.net
- 16 李嘉永「世界が構築した『差別をなくすための知恵』包括的反差別法制定のための実践ガイドについて」部落解放2024年4月号(853号)
- 17 同和对策審議会答申(昭和40年8月11日)(部落解放・人権研究所ホームページ) https://blhri.org/library/library_horei_0001
- 18 人権擁護推進審議会答申「人権救済制度の在り方について」(平成13年5月25日(法務省ホームページ) https://www.moj.go.jp/shingi1
- 19 川岸令和「人権擁護法案をめぐる問題点」(斎藤純一編「講座人権論の再定位4 人権の実現」(法律文化社、2011年)50-80頁)。
- 20 人種や性など7つの根拠に基づく雇用・職業上の差別を禁止する条約(1958年採択)で175か国が批准している。
- 21 洪恵子「国連人種差別撤廃条約における個人通報制度について」上智法学論集第67巻4号(2024年)
- 22 林陽子「触媒としての個人通報制度—実務家の視点から—」国際人権34号(2024年)

《参考文献》

- Jan Wouters, et al. (2013) *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspective*, Intersentia
- 昭和女子大学女性文化研究所編(2025)『北京行動綱領から30年—達成された成果と残された課題』(昭和女子大学女性文化研究叢書大第14集)、御茶の水書房
- 金子匡良他編著(2023)『人権の法構造と救済システム 人権政策論の確立に向けて』法政大学出版局