# 国連・自由権規約委員会７月勧告［日の丸・君が代］問題をどう見るか
## ――　第６回日本政府報告に対する総括所見　――

２０１５年２月１０日（２０１４年１１月 14 日版　改訂）

「良心・表現の自由を！」声をあげる市民の会
渡辺　厚子

### １、　第 111 会期　国連自由権規約第６回日本政府報告審査

２０１４年７月１５、１６日ジュネーブ国連欧州本部において、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」に関する第６回日本政府報告審査が行われ、日本からは私（東京・教育の自由裁判をすすめる会国際人権プロジェクトチーム及び国連へ障がい児の権利を訴える会として参加）を含め約７０名が参加した。自由権規約委員会は，政府と同等に NGO を重要視しており、１４日・１５日に NGO との公式・非公式ブリーフィングを行ってから審査に入った。

審査中、日本政府の態度は、極めて不誠実で問題があった。委員からは「日本政府は国際コミュニティに抵抗しているように見える」など厳しい意見が出された。また在特会系の団体が傍聴し，大変無礼な振る舞いをした。日本の「常識」の非常識さが浮き彫りになった。

### ２、　第６回政府報告への取り組み

この第６回審査に向けて、「日の丸君が代」問題に関連するレポートは、４団体からだされた。「東京・教育の自由裁判をすすめる会（国際人権プロジェクトチーム）」「板橋高校卒業式事件から『表現の自由』をめざす会」「個人情報保護条例を活かす会（神奈川）」「国連に障がい児の権利を訴える会」である。

また、事前審査や本審査にジュネーブへ訴えに行ったのは、東京・教育の自由裁判をすすめる会（国際人権プロジェクトチーム）、国連に障がい児の権利を訴える会、板橋高校卒業式事件から『表現の自由』をめざす会であった。

### ３、　総括所見　勧告２２番

委員会は２０１４年７月２３日に総括所見を採択、７月２４日 CCPR センターより発表した。
「日の丸・君が代」の闘いにとって重要なものは、総括所見の２２番である。

**公共の福祉を理由とする基本的人権の制限**

> 22　委員会は、「公共の福祉」の概念が曖昧で制限がなく、規約のもとで許容されている制限を超える制限を許容し得ることに、改めて懸念を表明する（第２条、第１８条及び第１９条）委員会は、前回の最終所見(CCPR/C/JPN/CO/5, para.10)を想起し、締約国に対し、第 18 条及び第 19 条の各第３項に規定された厳格な要件を満たさない限り、思想、良心及び宗教の自由あるいは表現の自由に対する権利への如何なる制限を課すことを差し控えることを促す。　（外務省仮訳）

注目すべきは，下から２行目「思想、良心、宗教の自由」への制限を禁ずる文言が盛り込まれたことである。これは「日の丸・君が代」強制と処分を念頭に置いた勧告である，ということができる。

何故そういえるのか、「思想良心の自由」と「公共の福祉」に対する過去の総括所見から検証する。

## ４、自由権規約１８条「思想良心の自由」に対するこれまでの所見

A表＜「思想・良心の自由」に対する政府報告・委員会総括所見＞　　作成　渡辺厚子（２０１４・９）

１９７９年　自由権規約批准
１９８０年　　第１回政府報告書「１８条は憲法に保障/公共の福祉で一定制限」
１９８０年　第12会期　第１回審査「憲法、教基法、労基法，刑罰規定は自由権規約に合致している」
１９８７年　　第２回報告書「１８条は憲法に保障/国家の非宗教性/私学家庭宗教教育可」
１９８８年　第３３会期　第２回審査「憲法に思想信条による差別の禁止，国家の宗教行為の禁止、
　　教基法に私学・家庭での宗教教育保障されている」
１９９１年　　第３回報告書「18 条は憲法保障/国家の宗教活動禁止/私学家庭宗教教育可」
１９９３年　第４９会期　第３回審査　　懸念・勧告なし
１９９７年　　第4回報告書「宗教法人法改正報告/労働者の思想信条に基く差別防止措置」
１９９８年　第６４会期　第４回審査　　懸念・勧告なし
２００６年　　第５回報告書「これまでの報告の通り」
２００８年　第９４会期　第５回審査　　懸念・勧告なし
２０１２年４月　　第６回報告書「これまでの報告の通り」
２０１３年１０月　第１０９会期　事前審査　→初めて「教職員処分について」言及
２０１４年３月　　事前質問に対する政府回答　パラ１８７～１９０
２０１４年７月　　第１１１会期　第６回審査　→初めて人権制約論「公共の福祉」項で勧告

自由権規約第１８条「思想良心の自由」について、１９８０年第１回審査、１９８８年第２回審査で，憲法や教育基本法、労基法など日本の法は自由権規約に合致しているなどとの見解が示されていた．しかし、１９９３年第3回審査以降は、何らの見解もなくすぎてきた。日本政府はそれをいいことに、報告書に「これまでの報告の通り」という記載ですませてきた。

第６回政府報告審査にあたって、「日の丸君が代」起立斉唱問題に深刻な人権侵害があることを，４団体がレポートを出し、３団体が事前審査および本審査にいき訴えた。そうしたところ２０年ぶりに，「思想良心の自由」に触れられ、初めて勧告が出されたのである。

第６回審査に向けて、思想・良心の自由の問題を訴えたのは４団体以外にない。まさしく２０年ぶりの見解、初めての勧告は「日の丸君が代」問題の訴えによるものだといえる。

## ５、「公共の福祉」に関するこれまでの所見・勧告

B表＜「公共の福祉」に対する政府報告・委員会総括所見＞　　作成　渡辺厚子（２０１４、９）

| 日本政府報告（抜粋） | 委員会総括所見（抜粋） |
|---|---|
| １９９１年第３回報告書<br>「『公共の福祉』という概念は、基本的人権相互間の調整を図る内在的な制約理念として厳格に解釈されており、人権に不合理な制限を加えるものではない。国が人権に制約を加える場合は、法律又は法律に根拠を有する規則に基づいて行うことが必要。なおかつ、『合理的』な制約に限られその合理性如何を判断する基準が『公共の福祉』である。」<br>→論拠として判例を記載<br>最高裁昭和23・３・12大法廷判決<br>最高裁昭和 26・４・４大法廷判決<br>最高裁昭和 29・11・24 大法廷判決<br>最高裁昭和 37・４・４大法廷判決<br>最高裁昭和37・10・24大法廷判決 | １９９３年　第４９会期　第３回審査<br>「日本国憲法第12条及１３条の『公共の福祉』による制限が、具体的な状況において規約に適合したかたちで適用されるものであるかどうか、も明瞭ではない。」 |

| | |
|---|---|
| １９９７年第4回報告<br>「公共の福祉」の概念の下、国家権力により恣意的に人権が制約されることあり得ない。権利を制限できる事由はB規約による人権の制限事由の内容とほぼ同様なものとなっている。<br>→論拠として判例を記載<br>**最高裁1983年6月22日大法廷判決**<br>（被拘禁者の閲読）<br>**最高裁1992年7月1日大法廷判決**<br>**（集会の自由の制限）**<br>**最高裁1995年3月7日小法廷判決**<br>**（市民会館の使用不許可）** | １９９８年　第６４会期第4回審査<br>「この概念は、曖昧、無制限で規約上可能な範囲を超えた制限を可能とし得る。前回の見解に引き続いて、委員会は、再度締約国に対し国内法を規約に合致させるよう強く勧告する」 |
| ２００６年　第5回報告書<br>合憲判例１９８６・６・１１大法廷判決<br>表現行為と個人の名誉毀損事件<br>「１３条と表現の自由が衝突しその調整をようすることとなるのでいかなる場合に侵害行為としてその規制が許されるかについて憲法上慎重な検討が必要である。公共の福祉の概念のもと国家権力により恣意的に人権が制限されることはあり得ない」 | ２００８年　第９４会期　第5回審査<br>「締約国は、『公共の福祉』の概念を定義しかつ、規約が保障する権利に対する『公共の福祉』を理由とするいかなる制限も、規約のもとで許容される制限を超えてはならないことを明記する法律を制定すべきである。」 |
| ２０１２年　第６回報告<br>合憲判例２０１１年７月７日小法廷判決<br>基本的人権相互間の調整をはかる内在的な制約である「公共の福祉」についての典型的判例　として藤田事件があげられた。 | ２０１３年１０月　第１０９会期<br>事前審査（１１月リストオブイシュー）<br>→ここで初めて教職員処分に言及<br>「委員会の前回の最終（CCPR/C/JNP/CO/5, パラ10）に照らし,「公共の福祉」の概念を定義し,かつ「公共の福祉」を理由に宗教,意見及び表現の自由に科される制約が本規約の下で許容されている制約を超えることがない旨明記する立法をとることを予定しているか否か明らかにしていただきたい。」<br>「教員及び学校職員が,学校行事の際,国歌の起立斉唱を拒んだために,減給,停職及び解雇を含む制裁の対象となってきたという報告にかんしてコメント願いたい。」 |
| ２０１４年３月リストオブイシューに対する政府回答<br>・人権保障に一定の制約があることを示す概念が公共の福祉<br>・公共の福祉は秩序維持の調整原理。国家の恣意的人権制約根拠ではない<br>・立法措置をとる必要はない<br>・入卒業式で職務命令発令権限は教育委員会、校長の権限<br>・２０１１・６・６・最高裁判決で職務命令は間接制約を許容しうる程度の必要性、合理性がみとめられると判示。「公共の福祉」は本件の制約理由とはされていない<br>・一般的に教育公務員は上司の命令に従うべき立場<br>・懲戒権者は処分、処分量定など決する裁量権あり.もっとも２０１２・１・１６最高裁判決で，濫用は違法、の判決あり | ２０１４年７月第111会期第６回審査<br>「委員会は、『公共の福祉』の概念はあいまいであり、無制限であるということ、そして、規約のもとで許容されるものを大きく超える制約を許容するかもしれないということへの懸念を改めて表明する。（2 条、18 条、及び19 条）<br>委員会は、前回の総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5、パラ10)を想起し、第18・19 条の第3 項における厳しい条件を満たさない限り、思想、良心、宗教の自由や表現の自由の権利に対するいかなる制約をも押し付けることを差し控えるように締約国に要求する。」 |

（1）「表現の自由」の勧告は、これまでもだされてきた

自由権規約委員会は、表現の自由の権利などが公共の福祉の名の下に制限されることに、第１回審査以来懸念をもち続けてきた。総括所見の欄を上から下へたどると一目瞭然であるが、「公共の福祉」を理由にした人権の制限に対する懸念・勧告が繰り返し出されている。

特に第５回審査では，法律を制定せよ、という強い勧告になり、それに加えて、選挙活動ビラや反戦ビラのポスティング問題が具体的に取りあげられ、２６番勧告としてだされた。

今回の第６回総括所見には、そうしたこれまでの流れの中から「表現の自由」の文言がいれられたと考えてよい。

（2）「思想良心の自由」の勧告は、はじめてのこと

しかし「思想良心の自由」の文言は違う。公共の福祉の項目に，第５回までは「思想良心の自由」の文言はまったくない。先に４でみたように思想・良心の自由の項目にもみられない。今回第６回総括所見において初めて入れられたものである。

経過をみるに、自由権規約委員会の２０１３年１０月第６回政府報告書の事前審査において、「教員及び学校職員が,学校行事の際,国歌の起立斉唱を拒んだために,減給,停職及び解雇を含む制裁の対象となってきたという報告にかんしてコメント願いたい。」という質問事項が採択され、１１月日本政府に出された。

政府は２０１４年３月、自由権規約委員会に回答をおこなった。

自由権規約委員会は、上記質問に対する政府回答を検討した上で、今回７月、初めて思想良心の自由に関する文言をいれ勧告として政府へつきつけたのである。

勧告は､広く思想良心の自由への侵害を禁じる内容で優れたものであるが､勧告を発しなければいけない、と自由権規約委員会が認識した具体的な侵害問題は｢日の丸･君が代｣強制問題であったということである。

「思想良心宗教の自由」を軽々しく制限してはならないとする勧告２２番は、まぎれもなく「日の丸・君が代」で訴えたからこそ入った文言であり，「日の丸・君が代」強制と処分を念頭においた勧告であると断言できる。

「日の丸君が代」問題が，国際的に認識される第１歩となったという意味においても大きな意義のある勧告であった。

## ６、勧告にある「厳しい条件」

さて、勧告では、１８・19 条の３項における厳しい条件を満たさない限り制約してはならないとされた。厳しい条件とは何か。どう書かれているのだろうか。

（1）第１８・１９条の第３項

第１８条の第３項　（思想良心の自由への制限）　「　宗教又は信念を表明する自由については、法律で定める制限であって公共の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の基本的な権利及び自由を保護するために必要なもののみを課することができる。」

第１９条の第３項（表現の自由への制限）　「　2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課すことができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。(a)　他の者の権利又は信用の尊重　(b)　国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護　」

（2）一般的意見２２と３４

ところで条文は、各国が勝手に解釈しないよう、条文の解釈指針「一般的意見」が採択されて出されている。締約国はこの指針に従わなければならない。１８条や19条の解釈はどうか。

＜第１８条の解釈指針　一般的意見２２（１９９３年採択）パラ１～２２＞

制限条件――「思想良心の自由」は絶対保障。「思想良心の表明の自由」の制限であること。制限根拠は法律に定められていなければならない。１８条・２・３・２６条を侵害する方法で制限してはならない・制限には厳格な審査を用いなければならない・制限には厳密な解釈が必要。

＜第１９条の解釈指針　一般的意見３４（２０１１年採択）パラ１～５２＞

パラグラフ３８「　委員会は，大逆罪、冒涜、権威に対する不敬、旗や象徴に対する不敬、国家元首の誹謗，ならびに公務員の名誉の保護などの事項に関する法律について懸念を表明し、法律は，誰が非難の対象になっているのかが特定できるということだけを根拠として厳しい処罰を最早科してはならないと考える」

（３）「日の丸・君が代」処分は厳しい条件を満たしているか

以上の（１）（２）を大雑把にまとめると、

・制約は法律によらなければならない
・思想良心の自由は決して制約してはならず，思想良心の表明の自由への制約でなければならない
・２・３・１８・１９・２６条の権利を侵す方向で制限してはならない。
・ハタや象徴への不敬を処罰する法律には懸念がある
・制約には厳格な審査・比較衡量をしなければならない

こうした条件を厳密に解釈して適用しなければ権利を制約してはならない、ということである。

翻って、「日の丸・君が代」強制と処分はこうした厳しい条件を満たしているのだろうか。

・「ハタやウタ」に対する起立斉唱行為への拒否をとがめ処罰することは、たとえ法律を制定してもただちに正当化されない。しかるに、現在処罰の根拠は「通達」でしかなく，「通達」は行政機関の内規にすぎない。
・処分は、「思想良心の自由」の権利を制限しており、１８・２・３・２６条に違反する，極めて差別的な制裁である。
・裁判所は、総合衡量という緩やか審査法を用いて処分適法とした。

つまり、［日の丸君が代］強制と処分は条文の厳密解釈・適用をまったくしていない。
「日の丸君が代」強制と処分は、厳しい条件を全く満さず、人権の制約の許容をこえているのである。

## ７、政府が突きつけられたこと

「厳しい条件を満たさない限り，思想、良心、宗教の自由や表現の自由の権利に対するいかなる制約をも押し付けることを控えるよう」に求めた７月の自由権規約委員会勧告とは、「日の丸・君が代」の強制と処分は厳しい条件をみたすものではなく、差し控えるように要求している、と明確に解釈できる。

政府は、条約を正確に厳密に解釈し、また真摯に勧告を受け止めなければならない。そしてただちに「日の丸君が代」強制と処分という人権侵害を、中止させる手だてを講じなければなければならない。

日本政府は、「日本政府は、どんなに強い勧告を出しても驚かないでしょう」とロドリー議長にいわれた、勧告ネグレクトをすぐさま改めなければならない。

## ８、今後

（１）　勧告の実現

政府，とりわけ文科省に繰り返し勧告への適切対応を求めていく

（２）より明確な勧告を得ること

「日の丸君が代」＝国家シンボルへの敬愛行為の強制は、自由権１８条思想良心への侵害であり、してはならない、といったより明確な勧告を得る

（３）国際人権に於ける貢献

日本国内のみならず、国際社会において国家シンボル敬愛強制問題の重要性を広げる。

排外主義が強まり、国家への回帰が世界中で渦巻く不寛容な時代にあって，国旗国歌という国家象徴の敬愛強制問題は、国際社会にとっても重要な問題提起となると考える。