

令和4年（ワ）第528号 自由権規約に基づく損害賠償請求事件

原告 サファリ・ダイヤモンド・ヘイダーほか1名

被告 国

## 原告第3準備書面

2023年4月18日

東京地方裁判所民事第26部乙合議H係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 鈴木 雅 子ほか

### 目次

はじめに .....	2
第1 一般的意見35に関する補充主張 .....	2
第2 恣意的拘禁作業部会の改定審議結果第5号の重要性 .....	3
1 国連憲章を根拠とする手続であること .....	3
2 改定審議結果5号の策定理由 .....	4
3 日本政府の賛成状況 .....	4
4 小括 .....	6
第3 移住グローバルコンパクトの重要性 .....	6
1 移住グローバルコンパクト目標13 .....	6
2 移住グローバルコンパクト目標13は、自由権規約に基づいていること .....	7
3 小括 .....	8
第4 日本に対する自由権規約委員会による指摘 .....	8

1	第4回政府報告書審査に対する総括所見 .....	9
2	第6回政府報告書審査に対する総括所見 .....	9
3	第7回政府報告書審査に対する総括所見 .....	10
4	小括 .....	11
第5	日本に対する恣意的拘禁作業部会からの指摘 .....	11
第6	結語 .....	11

はじめに

原告は、第2準備書面3～10頁において、自由権規約の条文解釈において、自由権規約委員会の一般的意見35が重要な資料となることを論じた。

本準備書面では、一般的意見35について十分に尊重すべき理由を補充するとともに、恣意的拘禁作業部会の改定審議結果第5号、移民グローバルコンパクトについても十分に尊重すべき理由、さらに、自由権規約委員会の日本に対する総括所見、恣意的拘禁作業部会の意見についても述べる。

#### 第1 一般的意見35に関する補充主張

原告は、第2準備書面5頁以下において、一般的意見は、報告書審査における総括所見や、個人通報に対する見解において示された条約解釈が多数積み重なった結果を委員会がとりまとめたものであることを明らかにした。さらに、今回のテーマとなっている一般的意見35の策定過程については、一般討論や、草案の第1読会、草案に対するコメントの一般募集、第2読会を経て、採択がされたことを説明した。

この策定過程について補足すると、この一般的意見35の第1草案に対して、日本はコメントを提出したが、日本政府が修正を求めたのは、パラグラフ33（9条3項の刑事拘禁に関する箇所）と、パラグラフ58（被拘禁者の記録を入手できる者の範囲）のみであった（甲A46）。つまり、原告が第2準備書面で引用し

た、パラグラフ11、12、18（9条1項に関する箇所）や、パラグラフ39、42（9条4項に関する箇所）に関しては、特に意見を述べなかったのである。

このように、一般的意見35は、第2準備書面で述べたとおり、人権の専門家からなる自由権規約委員会において、公正かつ慎重な手続を経て策定されたものであるため、いずれの締約国も当然にこれを尊重すべきであるが、加えて、日本政府は、草案に対してコメントを述べる機会を与えられ、かつ、上記コメントの刑事拘禁の箇所以外、特段の異論を述べなかったのであるから、完成した一般的意見35の9条1項、4項に関する箇所について内容に異存ないはずである。

被告は、一般的意見35に「法的拘束力はない」というが、法的拘束力はなくとも、このように被告自身が、国連条約機関における公的な策定手続に、正式に関わり、策定された成果物である以上、いっそう十分に尊重すべきである。

## 第2 恣意的拘禁作業部会の改定審議結果第5号の重要性

次に、恣意的拘禁作業部会の改定審議結果5号について、自由権規約委員会による一般的意見35と並び、国連機関による権威ある文書であり、十分に尊重すべきことについて述べる。

### 1 国連憲章を根拠とする手続であること

自由権規約委員会が国連の人権条約の1つである自由権規約を根拠とする条約機関（Treaty-body procedures）であるのに対し、恣意的拘禁作業部会は、国連憲章を根拠とする手続（Charter-based procedures）である。

国連憲章は、人権及び基本的自由の尊重を目的の1つとするが（1条3項）、憲章上は、経済社会理事会に、人権に関して勧告する権限を定め（62条1項）、人権の伸張に関する委員会を設けるとしている（68条）。これに基づいて、1946年に、経済社会理事会が設置したのが「人権委員会」（the Commission on Human Rights）であり、「人権委員会」が1980年代に人権のテーマ別手続を設置し始めた中で、1991年に設置したのが「恣意的拘禁作業部会」である

(人権委員会決議1991/42)。

2006年に「人権委員会」は、国連総会決議60/251によって、総会の補助機関である「人権理事会」(Human Rights Council)にアップグレードしたが、このとき、恣意的拘禁作業部会のマンデートも、「人権理事会」に引き継がれた(以上につき、甲A27・パラグラフ1)。

このように、恣意的拘禁作業部会は、人権及び基本的自由の尊重を目的とする国連憲章に基づく手続である。

## 2 改定審議結果5号の策定理由

恣意的拘禁作業部会の「改定審議結果5号」の前身である「審議結果5号」は、人権委員会が、無投票で採択された決議1997/50によって、同作業部会に、行政機関によって長期収容されている移住者及び難民申請者の報告に注意を尽くすよう要請し、その結果、同作業部会が1999年に採択した、移住者及び難民申請者に対する恣意的拘禁の判断基準である(甲A23)。

そして、「改定審議結果5号」は、さらに2017年に、同作業部会が、移住者らの自由の剥奪が広がっている懸念から、国際法の重要な動向を考慮し、関連する国連の専門機関や、特別報告者の協力を得て、「審議結果5号」を改訂したものである(甲A35・パラグラフ1～3)。同改訂審議結果は、「移住者の自由の剥奪に関する同作業部会のこれまでの知見を集約し、それにより既存の法解釈を代表させることを目指したものである」としている(同パラグラフ5)。

このように、「改定審議結果5号」は、人権委員会の決議に策定の根拠があり、2006年に人権委員会が人権理事会にアップグレードした後である2017年、同作業部会が国際法の重要な動向を考慮し、関連する国連の専門機関や、特別報告者の協力を得て、改訂したものである。

## 3 日本政府の賛成状況

日本政府は、1982年以来一貫して人権委員会のメンバー国を務めており(甲A47)、日本政府は、前項に述べた人権委員会決議1997/50に、メ

ンバー国としてこの要請に加わった。

訴状16頁以下で述べたとおり、日本政府は過去4回人権理事会の理事国をつとめており、2016年の理事国選挙に立候補するに当たっては、「人権は国際社会の正当な関心事項であり、特に重大な人権侵害については強調して対応する必要がある」「国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）や特別手続（代理人注：恣意的拘禁作業部会を含む）の役割を重視。特別報告者との有意義かつ建設的な対話の実現のため、今後もしっかりと協力していく」と自発的に誓約しているほか（甲A19）、2019年の立候補時にも、同様の誓約を繰り返している（甲A20・原文3ページ6～8行目）。

恣意的拘禁作業部会についても、設置決議に賛成したほか、2016年に人権理事会が行った決議の共同提案国として、

- 1、恣意的拘禁に関する作業部会の作業の重要性を強調する
  - 2、そこに含まれる提言も含め、作業部会の最新の報告書に関心を持って留意する
  - 3、関係国に対し、作業部会の見解を考慮し、必要な場合には、自由を恣意的に奪われた者の状況を改善するための適切な措置をとり、そのとつた措置を作業部会に報告することを要請する
- (略)
- 5、すべての国に以下を呼びかける
    - (a) 作業部会の意見やアピールを十分に考慮すること
    - (b) 自国の法律、規則、慣行が、関連する国際基準及び適用される国際的な法律文書に引き続き適合するよう、適切な措置をとること

として、恣意的拘禁作業部会の作業の重要性や、見解を考慮すべきことを他国に呼び掛けている（甲A21、22）。

改訂審議結果5号は、日本政府が国連加盟国に向けて、役割を重視すると自発的に誓約した特別手続の1つであり、また、作業の重要性を強調し、意見等

を十分に考慮するよう呼び掛けた恣意的拘禁作業部会が策定したものであるため、十分に尊重すべき文書ということになる。

#### 4 小括

以上のように、恣意的拘禁作業部会は、国連憲章を根拠とし、現在は日本も理事国を務めてきた人権理事会の設置した手続であり、改訂審議結果5号は人権委員会によって策定が要請され、それを改訂したものであるから、いっそう十分に尊重すべき文書ということになる。

### 第3 移住グローバルコンパクトの重要性

訴状13頁9行目以下において主張したとおり、「安全で秩序ある正規移住のためのグローバルコンパクト」(移住グローバルコンパクト)は、2018年12月19日の国連総会において投票が行われ、投票権を有する193か国中、日本を含む152か国が賛成した(ほか反対5、棄権12、非投票24)、に賛成した(甲A48)。ここではさらに、その内容と、重要性について敷衍する。

#### 1 移住グローバルコンパクト目標13

訴状において主張したとおり、移住グローバルコンパクト目標13においては、収容について、以下のとおり定められている(甲A34、IOM訳について甲A49・26頁)。

「我々は、国際移住の文脈で生じるいかなる収容も適正手続に従い、収容が入国時、通過時、帰還手続のいずれで生じているかを問わず、また、収容が生じる場所の種類にかかわらず、恣意的でなく、法律、必要性、比例性と個別の評価に基づき、権限ある当局により、可能な限り最も短期間に行われることを確保することを約束する。我々は、さらに、国際法に沿って非拘束的な収容代替措置を優先し、移住者のいかなる収容に対しても人権に基礎を置いたアプローチをとり、収容を最終手段としてのみ用いることを約束する。

この約束を実現するため、我々は以下の行動を行う。

(中略)

c) 移住者が恣意的に収容されず、収容の決定が法律に基づき、比例的であり、正当な目的を持って、個人毎になされ、適正手続や手続的保護措置を完全に遵守して、入管収容が抑止力として推進されず、移住者に対する残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱いとして用いられず、国際人権法に従うことを確保するよう、入管収容に関連する法律、政策、実務を見直し、改訂すること。」

このように、移住グローバルコンパクトは、国際移住の文脈で生じるいかなる収容も、法律のみならず、必要性、比例性と個別の評価に基づき最も短期間に行われることを確保し、収容を最終手段として用いることを国が約束することをその内容としており、日本政府はこれに賛成している。

## 2 移住グローバルコンパクト目標13は、自由権規約に基づいていること

そして、移住グローバルコンパクトの上記引用箇所は、自由権規約に基づいている。このことについては、序文において、以下のとおり定めているとおりである。

「本グローバル・コンパクトは『世界人権宣言』、『市民的及び政治的権利に関する国際規約』、『経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約』とその他の重要な国際的人権条約、『国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書』と『国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する陸路、海路及び空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書』を含む『国際組織犯罪防止条約』、『奴隷制度廃止補足条約』、『気候変動に関する国際連合枠組条約』、『国際連合砂漠化対処条約』、『パリ協定』、『働きがいのある人間らしい仕事推進と労働力の移動に関する国際労働機関条約』と『持続可能な開発のための2030アジェンダ』、『アディスアベバ行動目標』、『仙台防

災枠組』及び『ニューアーバンアジェンダ』のいずれにも基づいている。』（甲A49・1頁・序文2）。

上記に列挙された国際文書のうち、収容に関する文書は、世界人権宣言（第9条：「何人も、ほしいままに逮捕、拘禁、又は追放されることはない。」）と自由権規約（第9条）であり、自由権規約9条は、追放部分を除いて世界人権宣言をより具体的に規定したものである。

したがって、グローバルコンパクトの目標13は、世界人権宣言とそれを具体化した自由権規約9条に基づいているものと言える。

### 3 小括

以上のとおり、グローバルコンパクトのうち、収容について定めた目標13は、自由権規約9条に基づくものであるが、日本政府は、この目標13を含むグローバルコンパクトに賛成している。

このことからすれば、日本政府が、グローバルコンパクトで示された入管収容についての考え方を、自由権規約9条1項の解釈として受け入れていることが明らかである。

また、国連加盟国193か国のうち4分の3を超える152か国がこの内容に賛成し、また、その内容は、自由権規約委員会の一般的意見35、同委員会の各個人通報事例における見解、恣意的拘禁作業部会改定審議結果5号とも共通している。このことは、9条の解釈として、このグローバルコンパクトに示された解釈が国際的に広く受け入れられていることを示すものである。

## 第4 日本に対する自由権規約委員会による指摘

以上が、条約締約国や、国連加盟国に向けられた、一般的な文書であるが、自由権規約委員会からは、個別に日本に対して、政府報告書審査における総括所見によっても、条約違反が示唆されている。

原告第2準備書面で言及したとおり、2022年10月、自由権規約委員会は、



第7回日本政府報告書審査を行い、11月に総括所見が発表された。

自由権規約委員会の報告書審査は、第2準備書面5頁以下で述べたとおり、全ての条約締約国が受け入れなければならない義務的な制度である（同規約40条4項）。また、日本は、上記人権理事会理事国選挙の立候補にあたり、「今後も、各人権条約体との協力及び人権諸条約の実施に係るコミットメントを強化するため、これら人権諸条約の各委員会から出される勧告を適切にフォローアップしている」とも、自主的に誓約している（甲A19・1頁）

自由権規約委員会は、締約国の書面報告を審査し、国の代表との間で建設的対話を行った結果として、総括所見を発表するが、委員会による条約解釈に沿って行われるものであるため、ここで委員会から指摘されたことは、条約との整合性において問題があることが示されているということになる。

以下、これまでの総括所見について、述べる。

#### 1 第4回政府報告書審査に対する総括所見

第4回政府報告書審査に対する総括所見（1998年11月19日）においては、パラグラフ19が、入管収容について言及している。

パラグラフ19は、「委員会は、収容の厳しい条件、手錠の使用及び隔離室での収容を含む、出入国管理手続中に収容されている者に対する暴力及びセクシュアル・ハラスメントに関する申立てについて懸念を有する。入国者収容所の被収容者は、6ヶ月間まで、また、いくつかの事例においては2年間もそこに収容される可能性がある。委員会は、締約国が収容所の状況について再調査し、必要な場合には、その状況を規約第7条及び第9条に合致させるための措置をとることを勧告する」とした（甲A40・パラグラフ19）。

ここでは、6カ月～2年間の入管収容について、規約第7条、第9条に違反することが示唆されている。

#### 2 第6回政府報告書審査に対する総括所見

第6回政府報告書審査に対する総括所見（2014年8月20日）（甲A5

0・和訳8頁)においては、パラグラフ19が、「難民申請者及び非正規滞在者の退去強制と収容」に関するテーマとなっている。ここでは、「委員会は、退去強制手続中における虐待に関する複数の報告事例について懸念を表明する。結果として、2010年には1人が死亡している。委員会は、また、出入国管理及び難民認定法の改正にもかかわらず、ノンフルマン原則が実際のところ効果的に履行されていないことについて、懸念を表明する。委員会は、さらに、難民不認定処分に対して執行停止の効力を有する独立した異議申立ての制度を欠いていること、及び十分な理由の開示もなく、かつ、収容決定に対する独立した再審査もないまま、行政による収容が長期化していることに懸念を有する(第2条、第7条、第9条及び第13条)」とした。

そして、以下のとおり具体的な勧告を行った。

- (a) 退去強制手続の過程において、外国人が不当な取扱いの対象とされないことを保障するために、あらゆる適切な措置を講じること。
- (c) 収容は最も短い適切な期間内において行われ、かつ、行政収容以外の既存の代替措置が適正に考慮された場合においてのみ行われることを確保し、並びに、移住者が裁判所に対して訴えを提起し、自らの収容の合法性について審査を求めることができることを確保するための手段を講ずること。

このように、第6回総括所見においては、最も短い期間以上の長期収容や、代替措置が考慮されていない収容、収容決定に対する独立した再審査がない収容、裁判所に対して自らの収容の合法性について審査を求めることができない収容について、自由権規約違反を示唆した。

### 3 第7回政府報告書審査に対する総括所見

第7回政府報告書審査に対する総括所見(2022年11月30日)(甲A51・和訳17~18頁)においては、パラグラフ32~33が、「難民・庇護申請者を含む外国人の取扱い」に関するテーマとなっている。そして、入管収容

については、前回第6回の時点から、条約の実施状況に大きな変化がなかったため、委員会は、「前回の勧告を考慮し、締結国は以下を実施すべきである」として、第6回の総括所見における勧告を次のように繰り返している。

(e) 行政機関による収容措置に対する代替措置を提供し、入管収容における上限期間を導入するための措置を講じ、収容が、必要最小限度の期間のみ、かつ行政機関による収容措置に対して存在する代替措置が十分に検討された場合にのみ、最後の手段として用いられるよう確保し、移民 (*immigrants*) が、収容の合法性について判断する裁判所の手続に実効的に訴え出ることができるよう確保する措置を実施すること

同委員会が、前回勧告と同じ勧告を繰り返したことから、同委員会が日本の入管収容に関するこれらの問題点について、特に重視しており、規約に違反することを強く示唆していることがわかる。

#### 4 小括

このように、日本の入管法に基づく収容制度については、自由権規約委員会から、個別に総括所見において、期間の上限がないこと、代替手段が十分に検討された場合の最後の手段でないこと、再審査がないこと、収容の合法性について判断する裁判所の実効的な救済手段がないことについて、繰り返し、条約違反が示唆されている。

#### 第5 日本に対する恣意的拘禁作業部会からの指摘

恣意的拘禁作業部会が、日本の入管収容制度、及び、原告ら個人に対してなされた個別の収容が、恣意的拘禁に当たるとして自由権規約に違反すると指摘したことは、訴状22頁から24頁において詳述したとおりである (甲A26)。

#### 第6 結語

以上のとおり、国連の正式な手続にしたがって策定され、かつ、日本も策定当

時に異論を述べず、あるいは重要性及び尊重を呼び掛け、または賛成票を投じた、自由権規約委員会的一般的意見35、恣意的拘禁作業部会の改訂審議結果5号、移住グローバルコンパクトにおいて示された条文解釈は、いずれも条約解釈にあたって十分に尊重すべきである。さらに、これらの機関のうち、自由権規約委員会からは日本に対する総括所見において、恣意的拘禁作業部会からは原告らの通報に対する意見において、これらの条文解釈に従って、日本の入管収容について条約違反が示唆、指摘されているのであるから、原告らの本訴訟における自由権規約違反に関する主張は理由があるというべきである。

以上