

令和4年(ワ)第6034号 損害賠償請求事件

原告(反訴被告) A 外

被告(反訴原告) 福島県

準備書面(9)

——国際人権法の直接適用について——

2023年 9月19日

東京地方裁判所民事第5部甲合議A4係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士

井戸 謙



同

光前 幸



同

柳原 敏夫



同

古川 健三



同

酒田 芳人



同

林 治



本書面は、「福島県知事が応急仮設住宅の供与の期間を2017年3月31日までと決定したことの違法」を論じた原告準備書面(8)の中で展開した、「法の欠缺」の補充として上位規範である国際人権法のうち社会権規約を直接適用すること(12頁)について、その主張を補充するものである。

目次

- | | |
|------------------------------------------|----|
| 1、はじめに | 2頁 |
| 2、社会権規約の裁判規範性を否定する最高裁判決の見落としによる誤読 | |
| (1)、平成元年3月2日塩見事件最高裁判決 | 2頁 |
| (2)、権利概念の再構成及び一般的意見3を見落としした最高裁の社会権規約2条1項 | |

に対する誤読	3頁
3、自由権と社会権の二分法の誤り	5頁
4、「法の支配」という憲法の基本原理	6頁
5、小括	6頁
6、本件の適用	7頁

1、はじめに

原告らは、本年3月、本裁判と同種の裁判（福島地裁令和2年（ワ）第57号、同第59号 建物明渡等請求事件。双方の代理人もほぼ共通）において書証として提出した国際人権法専攻の青山学院大学申恵丰教授作成の意見書（甲B21）を書証として提出した。以下、上記意見書を参照しながら、社会権規約（乙A8）の直接適用すなわち裁判規範性を論証し、もって、上記福島県知事決定の違法性を明らかにする。

2、社会権規約の裁判規範性を否定する最高裁判決の見落としによる誤読

(1)、平成元年3月2日塩見事件最高裁判決

社会権規約（乙A8）の裁判規範性を否定する最高裁判決として必ず紹介されるのが平成元年3月2日塩見事件最高裁判決である。同判決は社会権規約9条について次のように判示した。

《9条は「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と規定しているが、これは、締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、その実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。このことは、同規約2条1が締約国において「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成する」ことを求めていることから明らかである。》

すなわち、上記最高裁判決は、社会権規約9条の法的性格を、社会権規約2条1項の「この規約の各締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特

に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。」の文言を根拠として、権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したにとどまるものと捉えた。しかし、これは端的に、1966年に社会権規約が採択された時に、権利概念が根本的に再構成されたこと及びその意義を確認した一般的意見第3を見落とした最高裁の社会権規約2条1項に対する誤読であることは申意見書（甲B21）が6頁(2)で明快に論じた通りである。以下、これについて述べる。

(2)、権利概念の再構成及び一般的意見3を見落とした最高裁の社会権規約2条1項に対する誤読

ア、権利を資源や経済力に応じて、権利の実現を「漸進的に」達成するため適切な「措置を取る」ことを法的義務として規定

これまで、権利という権利の実現を「今ここで即時に」達成するものと考えられて来たが、それはあくまでも歴史的にそう考えられてきたにすぎず、それゆえこれが唯一絶対のものではなく、それとは別の達成プロセスを辿る権利の存在も可能であった。その新たな登場が、1966年、権利の実現が「漸進的に」達成するものと考えられる社会権規約に規定された諸権利である。すなわち、資源の制約という客観的な条件を踏まえ、また各国の経済力の格差も考慮して、「権利の完全な実現に向けて漸進的に達成するため」利用可能な資源を最大限に用いて立法その他の適切な「措置を取る」ことを法的義務として規定したのである。この時、権利概念は全く新しいものとして生まれ変わったのである。「漸進的な達成」を正面から承認したということは人権概念の歴史上、コペルニクスの転回とも評すべき、画期的な出来事であった。

また、そもそも「権利」とは「義務」がこれに対応するものであるが、権利に対応する法的義務とは、単なる「利益」や「必要」や「責任」とは異なり、その実現のために特定の相手（義務主体）に対し、たとえば強い権利には強い義務が対応し、或いは弱い権利には弱い義務が対応するといったふうにいえば正の相関関係に立つ様々なレベルにおける義務というものを生じさせることを本旨とする法概念である。従って、国家が人権を承認する場合、国家において、人権を具体化し、これを実現するために必要なもろもろの「措置を取る」という取り組みを行うという法的義務が生じることを意味し、それは決して「政治的責任」にとどまるものではない。従

って、もし権利の実現のために何らの措置も取らない場合には、それは「政治的責任」違反にとどまらず、明らかに法的義務の違反である。従って、社会権規約2条1項についても、同項により締約国は、権利の完全な実現を即時に達成することは義務づけられていない一方で、権利の完全な実現を「漸進的に」達成するため「措置を取る」ことが義務づけられている。このことは以下に紹介する、社会権規約委員会の一般的意見第3が明らかにした通りである。この意味で、社会権規約2条1項が定める義務とはまさしく権利の完全な実現に向けて漸次改善する方向で取り続ける法的義務にはかならない。

イ、社会権規約委員会の一般的意見第3（甲B29）

人権概念の歴史上、一大変革を成し遂げた社会権規約の権利概念の斬新性を明らかにするために、社会権規約委員会の一般的意見3は社会権規約2条1項の趣旨及び規約上の権利の実現においては司法的救済も適切な役割を果たしうることにについて次の通り明らかにしている。

一般的意見第3「締約国の義務の性格」（1990年）

《1. ... 規約は漸進的実現を規定し、利用可能な資源の制限による制約を認めつつ、即時の効果をもつ様々な義務も課している。... 一つは、... 関連の権利が『差別なく行使される』ことを『保障することを約束する』ことである。

2. もう一つは、2条1項の『措置を取る』義務であり... 権利の完全な実現は漸進的に達成されうるものであるが、その目標に向けての措置は、関連国にとって規約が発効した後、合理的な短期間のうちに取られなければならない。...》

《5. 立法に加えて、適当と考えられうる措置の中には、国内法制に従い司法判断に適すると考えられる権利に関しては、司法的救済を与えることがある。委員会は例えば、認められた権利を差別なく享受することは、一部は、司法的又はその他の効果的な救済を与えることによって、過当に促進されることが多いということを注記する。実際、市民的及び政治的権利に関する国際規約の締約国でもある国は、同規約... によってすでに、（平等及び無差別に対する権利を含め）同規約で認められた権利又は自由を侵害されたすべての人が、『効果的な救済を受ける』（2条3項(a)) ことを確保する義務を負っている。加えて、3条、7条(a)(i)、8条、10条3項、13条2項(a)、13条3項、13条4項、15条3項を含め、多くの国の国内法制において司法及びその他の機関による即時の適用が可能と思われる多くの規定がある。上記の規定が内在的に直接適用不可能だという考えは、維持しがたいも

のに思われる。》

《9. 2条1項に反映された主な結果の義務は、規約で『認められた権利の完全な実現を漸進的に達成するため』措置を取る義務である。この文言の意図を説明するためにしばしば、『漸進的実現』という語が用いられる。漸進的実施の概念は、すべての経済的社会的権利の完全な〔強調原文〕実現は一般的に短期間にはなしえないであろうということをも認めたものである…。しかし、時間をかけた、換言すれば漸進的な実現が規約で予期されているという事実は、この義務から意味ある内容をすべて奪うものと誤解されるべきではない。それは一方で、経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現を確保する際の実際の世界の現実及びすべての国が有する困難を反映した、必要な弾力性の仕組みである。他方で、この文言は全体的な目標、すなわち、当該諸権利の完全な実現に関して締約国に明確な義務を設定することという、規約の存在理由に照らして読まなければならない。それは、その目標に向けて、可能な限り迅速にかつ効果的に移行する義務を課しているのである。さらに、この点でいかなる後退的な措置が意図的に取られた場合にも、規約上の権利全体に照らして及び利用可能な最大限の資源の利用という文脈においてそれを十分に正当化することが要求される。》(以上、甲B 2 91)

ウ、小括

以上から明らかな通り、社会権規約2条1項が、締約国に、規約上の諸権利の「完全な実現を漸進的に達成するため… 措置を取る」こととし、権利の即時実現ではなく、権利実現のための時間的な幅という柔軟性をもたせた趣旨は、資源の制約という客観的な条件を踏まえ、また各国の経済力の格差も考慮して、「権利の完全な実現に向けて漸進的に達成するため」利用可能な資源を最大限に用いて立法その他の適切な「措置を取る」ことを法的義務として規定したのであって、それは「権利や義務の即時実現」という伝統的なドグマからみると法的義務の新たな態様を定めたものであるが、決して政治的責任にとどまるものではない。

3、自由権と社会権の二分法の誤り

これまで、社会権規約の裁判規範性を否定する論拠として、自由権と社会権の性質の違いが挙げられてきた。すなわち、自由権は国家権力の不当な介入を排除するという消極的義務を定めたものだから、その裁判規範性つまり自由権の即時実現が

¹ <http://www.portnet.ne.jp/~vivo/GC/GC3.html>

認められるが、他方、社会権は国家の施策を求めるという積極的義務を定めたものだから、その裁判規範性つまり社会権の即時実現は認められないという考え方である。しかし、これは第1に、権利の実現方法について「即時実現」しかないという固定観念に立ったもので、実は権利の実現方法はこれ以外にも可能であり、その1つが「漸進的に」達成するという方法である。これなら、積極的義務を定める社会権に裁判規範性を認めても別段の不都合はない。第2に、自由権といえども、自由権規約14条の「裁判を受ける権利」は裁判所の設置や運営、通訳の提供、法律扶助制度の充実など国家の施策を求めるといふ積極的義務を含んでおり、他方、社会権といえども、労働基本権の一部をなす労働組合権は、同時に自由権規約の「結社の自由」の一部をなす権利でもある。また、自由権のうち拷問や虐待を受けない権利は第一義的には国家権力の不当な介入を排除するという消極的義務を要請するが、この権利を実効的に確保するためには、それだけでは足りず、さらに、拷問や虐待の防止措置を設置し、発生した場合の実行者への処罰・懲戒処分、再発防止策を含めた諸々の措置を取ることすなわち国家の施策を求めることが要請される。この意味で、自由権も社会権もその権利を実効的に確保するためには、従前の消極的義務と積極的義務という二分法で把握することは不可能であり、両者の義務の複合的性格として捉えることが要請されている。従って、消極的義務と積極的義務という二分法から裁判規範性の有無を引き出してきた従前のロジックもまた不可能となった（甲B21申意見書4頁12行目～5頁6行目参照）。

4、「法の支配」という憲法の基本原理

わが国で批准された条約のように、条約が国内法としての効力を付与された場合、憲法の基本原理である「法の支配」の下にある国内法として、条約は原則として裁判規範性を有する。この点は社会権規約でも同様である。

と同時に、三権分立などの憲法の基本原理の帰結から、例外的に「司法権の限界」として裁判規範性が及ばない場合がある。この点も社会権規約でも同様である。

5、小括

以上の通り、1966年の社会権規約の登場により、権利の実現方法に関する既存概念である「今ここで即時実現」が根本から変革され、「漸進的な達成」のために適切な「措置を取る」ことという新たな概念が導入された。また、これまで消極的

義務と積極的義務という自由権と社会権の性質の違いを根拠にして裁判規範性の有無を導くロジックは現代の自由権と社会権の複合的性格に目を向けた時、破綻を免れない。そして、裁判規範性の有無は原則として憲法の基本原理である「法の支配」から帰結されるべきで、「司法権の限界」として裁判規範性が及ばない場合があってもそれはあくまでも例外にとどまる。

これらを踏まえれば、「漸進的な達成」のために適切な「措置を取る」ことという新たな法的義務に立った社会権規約には特段の事由がない限り、裁判規範性が認められると解すべきである。

6、本件への適用

(1)、従って、本件において、わが国で批准された社会権規約の内容は、特段の事由がない限り、そのまま国内法として裁判規範を有する。すなわち、本件において、以下に示した社会権規約11条1項の「適切な住居」の具体的な内容が、そのまま国内法として裁判規範を有する。

①. 住居への入居（アクセス）

住居への入居の機会提供において差別が禁止されること（「総括所見」24）、これは「適切な住居」の最も基本的な内容である（訴状第3、5、(2)〔42頁〕）。

②. 入居した住居の継続的居住

ア、賃貸住宅など居住の形態にかかわらず、すべての人は、強制退去、嫌がらせ及び他の恐れに対して、これを防止することを目的として裁判など法的な訴えができること（一般的意見4第8項〔訴状第3、3、(2)ウ(ウ)（30頁）〕、この「居住の継続的保障」は「適切な住居」にとって最も重要な内容である。

イ、国際社会（国連社会権規約委員会）が、放射能災害からの国内避難民に居住権を保障する必要性を明確に述べたグローバー勧告の履行を日本政府に強く勧告したこと（「総括所見」25〔訴状第3、3、(2)ウ(カ)（38頁）〕）、これは「適切な住居」の内容を解釈する上で有力な基準となる（訴状第3、5、(3)〔42頁〕）。

③. 入居した住居からの強制退去

ア、国内避難民がいったん入居した居住地から恣意的な強制移動をすることが禁止されること（「国内避難民に関する指導原則」原則6〔訴状第3、3、(2)ウ(カ)（34頁）〕）、これが「適切な住居」の最も重要な内容であることを承認した上で、なおかつこの「居住の継続的保障」の例外的措置として「強制退去が正当化される」場

合があるとしたら、そのためには次の2つの条件を必要とし（一般的意見4第18項〔訴状第3、3、(2)ウ(ウ)（30頁）〕、これらを備えない限り強制退去を認めないとした。これもまた「適切な住居」の極めて重要な内容となる（訴状第3、5、(4)〔42～43頁〕）。

④「最も例外的な状況において」（実体的要件）、

実体的要件として、少なくとも「強制退去させることが真にやむを得ないという事情」が存在することが必要不可欠と解すべきである。

⑤「関連する国際法の原則に従った」（手続的要件）

手続的要件として、「関連する国際法の原則」の代表的なものが「代替措置（住居）の誠実な提供」と解すべきである（一般的意見第4第18項について述べた訴状第3、3、(2)ウ(ウ)〔30頁〕及び一般的意見第7第17項について述べた訴状第3、3、(2)ウ(エ)〔32頁〕参照）。また、国らは強制移動を全面的に回避するため、すべての実行可能な代替案を検討する義務を負っているが（「国内避難民に関する指導原則」原則7）（訴状第3、3、(2)ウ(オ)〔34頁〕）、これも「関連する国際法の原則」の1つと解すべきである。

イ、のみならず、たとえ例外的に「強制退去が正当化される」場合であっても、退去の移動先が国内避難民自らの生命、安全、自由もしくは健康が危険にさらされるおそれのあるあらゆる場所である場合には、当該強制移動は禁止されること（「国内避難民に関する指導原則」原則15）（訴状第3、3、(2)ウ(オ)〔34頁〕）、これもまた「適切な住居」にとって重要な内容である。

(2)、検討結果

2016年6月15日、内堀福島県知事は、2017年3月末をもって区域外避難者に対する応急仮設住宅の供与を打ち切り、延長しないことを決定した（以下、本件福島県知事決定という）。問題は、本件福島県知事決定が、国内法として裁判規範を有する上記内容の社会権規約11条1項の「適切な住居」に反しないかどうかである。この点の検討は、原告準備書面（8）第3、2（20頁以下）で検討した通りである。

すなわち、本件福島県知事決定は国内法として裁判規範を有する社会権規約11条1項の「適切な住居」に反し、それゆえ違法であるという結論が導かれる。

以上