

台湾における国際人権条約の国内法化

蔡 秀卿

Domestic Legalization of International Human Rights Treaties in Taiwan

Shiow-Ching TSAY

Abstract

Regarding the international legal status of Taiwan after WW II, it is still uncertain even today. Taiwan withdrew from the United Nations in 1971. It has not been possible to return the United Nations, it can not join international organizations, and it is still difficult to join the international treaties.

In recent years, Taiwan has made an effort to actively contribute to the international community at various levels. One of the attempts is to domestically legalize in international human rights treaties, including International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic Social and Culture Rights, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Convention on the Rights of the Child, and Convention on the Rights of Persons with Disabilities, that Taiwan can not join at the level of human rights protection.

In this paper, it is introduced that the present condition of domestic legalization of such international human rights treaties, and presented its significance and issues, and introduced that cases with international human rights treaty applied.

1. はじめに

戦後台湾の国際法的地位について今日に至ってもなお定かではない。1971年の国連総会の決議により、台湾を統治する中華民国は国連から脱退した。その後も国連に復帰することができず他の国際機構にも加入することができず、多国間の国際条約に加盟・締約することも困難であるという状況が続いている。

こうした状況を突破するために、台湾は長年、国際社会の位置づけを一定の許容範囲内で明らかにしようと重ねて重ねて努めてきた。その結果、2000年以降、「非国家の特殊実体」という特殊な地位をもって、WTO（「台湾・澎湖・金門・馬祖独立関税領域」という）、区域漁業組織（「台湾または中華台北漁業実体」という）、APEC（「中華台北経済体」という）などの多国間国際組織に正式に参加することができるようになっている。しかし、これらの国際組織における台湾の地位は、国家の身分としての締約国ではなく、非国家の身分による個別の国際法主体にとどまる^(注1)。

近年台湾はさらに、様々レベルにおいて国際社会に積極的に貢献するように努めてきた。その試みの一つとして、人権保障レベルにおいて、台湾の加盟できない国際人権条約を台湾で国内法化することである。

本稿では、こうした国際人権条約の国内法化の現状を紹介しその意義、論点そして課題を提示する。

2. 国際人権条約の国内法化の立法例

現在台湾では、国際人権条約を国内法化した立法例は、以下の四つがある。

①「市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）並びに経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）の施行に関する法律」（以下、「自由権及び社会権規約施行法」という。）（2009年4月22日公布、同年12月10日施行）②「女子差別撤廃条約の施行に関する法律」（以下、「女子差別撤廃条約施行法」という。）（2011年6月8日公布、2012年1月1日施行）③「児童の権利条約の施行に関する法律」（以下、「児童権利条約施行法」という。）（2014年6月4日公布、同年11月20日施行）④「障害者の権利条約の施行に関する法律」（以下、「障害者権利条約施行法」という。）（2014年8月20日公布、同年12月3日施行）^(注2)。

これらの国際人権条約施行法律において、以下の共通点および特徴がある。

(1) 国際人権条約の国内法的効力の明文化

自由権及び社会権規約施行法2条では、自由権及び社会権規約で定められる人権保障の規定は、国内法律の効力を有するとされる。女子差別撤廃条約施行法2条、児童権利条約施行法2条、障害者権利条約施行法2条でも、それぞれ、同趣旨の規定が置かれる。

したがって上掲の国際人権条約施行法において、国際人権条約を包括的に受け入れ、国内の法律、国内の法源になる。すなわち、個々の裁判事件において実質的に国際人権条約を根拠とすることができよう。

(2) 国際人権条約規定の意味内容

各国際人権条約規定の意味内容について、自由権及び社会権規約施行法3条ではその立法趣旨、当該規約人権委員会の解釈を、女子差別撤廃条約施行法3条では当該条約の趣旨、国連女子差別撤廃委員会の解釈を、児童権利条約施行法3条では当該条約の趣旨、国連児童権利委員会の解釈を、障害者権利条約施行法3条では当該条約の趣旨、国連心身障害者権利委員会の解

積を、それぞれ、参酌するものとされる。したがって、上掲の国際人権条約施行法は、国際人権条約のみならず、その関連国際組織による有権解釈も国内で包括的に受け入れることで、関連国際組織の有権解釈も国内の法源となる。

(3) 各級政府の人権保障の責務

上掲の国際人権条約施行法において各級政府の責務についても明記される。

自由権及び社会権規約施行法4条では各級政府は条約の趣旨により権限行使をし人民の人権侵害にならないよう、人民の他人からの人権侵害にならないことを保護するよう、人権の実現を積極的に推進しなければならないとされ、女子差別撤廃条約施行法4条では各級政府は条約の趣旨により権限行使をし性別差別を撤廃し性別上の平等の実現を積極的に推進しなければならないとされ、児童権利条約施行法4条では各級政府は当該条約の趣旨により権限行使をし児童及び少年に権利侵害にならないよう、児童及び少年の権利の実現を積極的に推進しなければならないとされ、障害者権利条約施行法4条では各級政府は当該条約の趣旨により権限行使をし心身障害者の権利侵害にならないよう、心身障害者の他人からの権利侵害にならないことを保護するよう、心身障害者の権利の実現を積極的に推進しなければならないとされる。以上の規定は、いずれも、各級政府（国、直轄市、県（市）、郷（鎮・市））に人権保障の責務が課せられる、というものである。

(4) 人権実施制度の構築

国際人権条約の実施にあたり、様々な実施制度がある。上掲の国際人権条約施行法はその実施制度をモデルにして国内で実施制度を設けることを定める。

自由権及び社会権規約施行法6条では政府は本規約により人権報告制度を構築しなければならないとされ、女子差別撤廃条約施行法6条では政府は女子差別撤廃実施の報告制度を構築し、4年毎に国家報告を提出し有識者や市民団体による審査を受け、提出される意見書により施政を検討し策定し直さなければならないとされ、児童権利条約施行法7条では政府は児童少年権利報告制度を構築し、本法施行後2年内第1回国家報告を提出し、その後5年毎にそれを提出し、有識者や市民団体による審査を受け、提出される意見書により施政を検討し策定し直さなければならないとされ、障害者権利条約施行法7条では政府は心身障害者権利報告制度を構築し、本法施行後2年内第1回国家報告を提出し、その後4年毎にそれを提出し、有識者や市民団体による審査を受け、提出される意見書により施政を検討し策定し直さなければならないとされる。このように台湾は国際人権条約の規定に準じて人権実施制度を設け人権実施報告を定期的に提出することになる。

(5) 人権保障のための財政の確保

人権条約の実施のための予算について、上掲の国際人権条約施行法ではそれを優先して編成し逐次を実施するものとされる（自由権及び社会権規約施行法7条、女子差別撤廃条約施行法7条、児童権利条約施行法8条、障害者権利条約施行法9条）。

(6) 国際人権条約に反する国内法令および措置の改廃・是正

国際人権条約と国内法令との関係について、上掲の国際人権条約施行法では国際人権条約に

反する国内法令および措置が一定の期限内で改廃・是正されなければならないとされる（自由権及び社会権規約施行法8条（法施行後2年内）、女子差別撤廃条約施行法8条（法施行後3年内）、児童権利条約施行法9条（法施行後5年内）、障害者権利条約施行法10条（法施行後5年内））。したがって上掲の国際人権条約施行法の施行によって、台湾国内において国際人権条約に合致するよう国内法令および措置を制定・改廃し是正することになる。

3. 国際人権条約施行法の意義

3.1. 台湾における人権保障の国際基準化

国際人権条約は締約国でない台湾には効力が及ばないが、上掲の国際人権条約施行法は、台湾で国際人権条約を包括的に受け入れ国内法化することによって、台湾における人権保障基準が国際レベルと同様になる。また、国際人権条約の人権実施制度に準じて、国内で人権実施制度が設けられ条約締約国と同様に関連国際機構への報告等を実施し人権の国際基準の実効性を担保する制度も整備されている。

さらに、国際人権条約の国内での実効性を確保するために国内の立法機関および行政機関に国際人権条約に反する国内法令および措置の一定の期限内での改廃・是正の義務も課せられる。それによって国内での人権の国際的保障の実効性が図られるのである。

3.2. 人権侵害による救済の容易化

人権保障のあり方は本来、国の最高法規である憲法レベルで保障の原則を定めてその具体化を法律に委ねている。人権侵害の被害者からみれば、人権侵害行為を争う場合、その法律または行政活動が憲法が保障する人権規定に反するとして、法律・行政活動の違憲性を争うことになる。すなわち憲法レベルの問題である。具体的な判断は台湾では大法官解釈による^(注3)。人権侵害の違憲性を争うという救済方法は、これまで特に1980年代以降大法官による法令の人権保障違反の宣告が目立つようになってきているものの、人民が大法官解釈を申請する場合、厳しい要件が課せられるなど^(注4)、人権侵害の救済方法としては容易なものとはいえない。

これに対して、各国際人権条約施行法において、国際人権条約を国内法律化することにより、人権保障のあり方が国内の法律に反するか否かという法律レベルの問題になる。台湾国内においては、国際人権条約施行法は国内の法源となるため、国家権力、地方政府のみならず、私人・一般国民にも法的拘束力を有するものである。そのため、国際人権条約施行法に違反した行政活動により人権侵害を被った者が、当該国際人権条約施行法を根拠に救済を求めることができるようになる。障害者権利条約施行法8条1項も同趣旨を明記している。（同条項は「心身障害者は条約及び関係法令違反により権利利益侵害を被った場合、条約及び関係法令により保障される権利利益が実施できない、又は実施が困難である場合、法により訴願、訴訟その他の救済方法をもって権利を主張することができる」と定める）

したがって、人権侵害の救済方法について、人民にとっては国際人権条約施行法がなければ

人権保障規定違反をもって大法官に違憲法令審査を申し立てるというハードルの高い救済の道しかない。これに対して、国際人権条約施行法の制定・施行によってこれを根拠に人権侵害として訴願、訴訟などの救済を求めることが可能になり、人権侵害の救済を容易化することになる。

4. 論点

4.1. 国際人権条約施行法の性質

日本では、国際人権条約を国内法化する場合、一般的に条約を署名してから、あるいは条約批准とほぼ同時に国内法の整備等を行うという流れである。例えば障害者権利条約の国内法化について、日本は2007年に条約署名して以降、2013年に障害者基本法が改正し障害者差別解消法が制定したうえ、2014年に条約批准である。女子差別撤廃条約の国内法化については、日本は1980年条約署名して、1985年条約批准した際に、前の年（1984年）に国籍法における父系優先主義規定が改正し、1985年に男女雇用均等法が制定した。条約批准を目安時期にして国内法の整備を行うという立法慣例である。

これに対して、そもそも国際人権条約に加入できない台湾は、国際人権条約を国内法化する場合、このような流れを採ることもできない。国際人権条約の規定を国内の法律で定め、国内で法的効力を発生させ、それにより人権保障の国際基準化を図るという方法以外はないであろう。問題は、国内で、いかに国際人権条約を国内法化するかという立法政策の問題である。

台湾では、上掲の国際人権条約施行法の制定までには、各人権保障に係る法律が多く存在する。例えば児童権利の保障については児童及び福祉権利の保護に関する法律等が、性別差別撤廃については性別就業平等法等が、障害者の権利保護については障害者権益保障法、就業服務法等がある。国際人権条約を国内法化する場合、条約とこれらの国内法律との関係が問題となる。立法政策としては、二つの選択肢がある。一つは、国内法律がどこまで改廃・制定すべきかについて、条約が必ずしも優先ではなく、条約の規定内容を精査するうえ立法府による判断という立法裁量型である。これは国際人権条約を完全に国内で受け入れる必要はないという考え方でもある。もう一つは、条約優先を前提にして、条約を包括的に受け入れ、国内法律が条約に反する場合それを改廃し、規定が欠如する場合制定するという条約優先型である。これは国際人権条約を完全に受け入れるという考え方である。今般の上掲の国際人権条約施行法は、前述したように、条約を包括的に受け入れ国内法化することによって、台湾における人権保障基準を国際レベルと歩調を合わせ国際基準化するものであり、また、国際人権条約の実施制度をモデルに、各人権実施制度を構築し関連国際機構への報告等を実施し人権の国際基準の実効性を担保するものであり、国内法との関係についても、条約に反する国内法令や措置等の改廃や是正の義務が政府に課せられる等々の諸点から、後者を採るのである。

上掲の国際人権条約施行法の諸規定から、各国際人権条約施行法は、国内で法的効力を有する国内法律であり、実質的には国内の基本法の性質をもつものであるといえよう。

法律レベルの基本法は、これまで日本でも台湾でも教育基本法、環境基本法などの国内基本

法が多数存在する。基本法の類型としては、基本立法とする制度立法型（教育基本法など）、国家政策の目標や方針の基本立法とする国家政策立法型（観光基本法、環境基本法、科学技術基本法など）、特定問題の対策とする施策立法型（災害対策基本法、障害者基本法など）がある。各基本法では基本理念・原則・方針、国等の責務、講じるべき法制度・財政施策、関係組織の整備、実施法令の授権などの規定が共通している。

上掲の国際人権条約施行法が基本法の性質をもつということは、以下の基本性質をもつことを意味する。まず、他の個別法律との関係について、例えば、児童権利条約施行法と児童及び福祉権利の保護に関する法律との関係、女性差別撤廃条約施行法と性別就業平等法等との関係、障害者権利条約施行法と障害者權益保障法、就業服務法等との関係について、各国際人権条約施行法は、その領域の人権保障の基本原則を定めるもので、それを達成するために必要とされる個別法律は各国際人権条約施行法に反してはならないと解されることから、個別法律より優位をもつものと解されなければならない。また、各国際人権条約施行法は、政府にそれに反する法令の改廃等の義務を課すことで、一定の立法誘導の機能を果たすものともいえる。

次に、憲法との関係について、上掲の国際人権条約施行法は、国際人権条約を国内法化するものとはいえ、法律であるため、憲法に違反してはならないと解されなければならない。したがって国際人権条約上の規定が憲法との齟齬が生じた場合、憲法が優位をもつということになる。民主的正当性の度合いの観点から、憲法改正の手続きが法律としての国際人権条約施行法の制定・改正の手続きよりハードルが高いからである。

4. 2. 国際人権条約施行法の法源性

上掲の国際人権条約施行法は、個々の訴訟で裁判の根拠となりうるか、言い換えれば人権侵害と思量する者が上掲の国際人権条約施行法を根拠に訴訟を提起することができるか、あるいは、各国際人権条約が国内の個々の訴訟事件で直接適用されうるか、という問題がある。

学説では、個々の事件で判断され、国際人権条約の規定のすべてが直接適用されうるとはいえないという見解がある。これに対して裁判実務では、国際人権条約が直接適用されるとする裁判例がある（後述）。国際人権条約が直接適用されれば、国際機構の有権解釈の規定も根拠となる。

しかし、前述したように、国際人権条約施行法は、国際人権条約の規定を国内法化するものではあるが、締約国として締結し遵守する義務を課せられる国際人権条約そのものとは異なり、国内の法律である。したがって国際人権条約施行法は最高法規範である憲法には違反してはならないと解されなければならない。

5. 国際人権条約施行法および国際人権条約が適用された裁判例

前掲の国際人権条約施行法の制定・施行により、近年、国際人権条約施行法および国際人権条約が事件の裁判の根拠となる裁判例が増えつつある。以下、国際人権条約施行法および国際

人権条約が適用された裁判例を4つ取り上げ紹介する。

5.1. 教員解雇事件・最高行政裁判所 105（2016）年4月7日 105（2016）年判字 150号判決

本件は、K大学の助理教授Xが、K大学に助理教授で6年間経過しているが副教授に昇進していないことが重大な雇用契約違反として旧教師法14条1項8号等に基づいて解雇され教育部（文部科学省）Yに解雇決定を維持されたことを受けて、Yへの訴願を経て行政裁判所に行政訴訟を提起した事件である。

本件の争点は、Yの解雇決定が違法であるかである。最高行政裁判所は、憲法15条、自由権及び社会権規約施行法2条、3条、4条、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）第2部第4条、第3部第6条^(注5)を根拠に、労働の権利が憲法、国際規約及び国内法律が保障する基本的権利であり、他の人権を実現する根幹的なものであり、人間の尊厳を構成する固有的なものであるとしたうえ、本件解雇決定が重大な雇用契約違反があったか否かについて十分な論証がされず、6年間昇進していないことだけが重大な雇用契約違反には当たらないとして、本件解雇決定は違法であると判断した。

5.2. 組合加入事件・最高行政裁判所 106（2017）年4月20日 106（2017）年度判字 194号判決

本件は、情報会社Xは、関係企業組合Aに社員の組合費を徴収してきたが、Xに新たに企業組合を成立したことで、一部の社員の組合費の徴収を行わないことが労働部（厚生労働省）Yに組合法35条1項5号の不当労働行為に当たるものと認定されたことを受けて、行政裁判所に行政訴訟を提起した事件である。

本件の争点は、同一の会社または関係企業に二つ以上の組合（例えば企業組合）が併存する場合、その社員がどの組合に加入しまたは脱退するかを選択する自由があるか、Xは関係企業組合Aに一部の社員の組合費の徴収を行わないことが不当労働行為に当たるかである。最高行政裁判所は、組合法6条、7条、自由権及び社会権規約施行法2条、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）22条1項、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）8条1項1号前段^(注6)を根拠に、同一の会社または関係企業内に二つ以上の企業組合が併存する場合、労働者がどの組合に加入しまたは脱退するかを選択する自由を有するとしたうえで、本件でAがその規程において強制加入の旨を定めること、労働者が着任後直ちに組合の身分を有し権利を享受し義務を負うものであることを定めることが、組合法の趣旨、前掲の国際規約の結社の自由の規定に反し無効であるとして、XがAに一部の社員の組合費の徴収を行わないことが不当労働行為に当たらないとした。

5.3. 公務員手当請求事件・最高行政裁判所 103（2014）年12月31日 103（2014）年判字 724号判決

本件は、高雄市消防局職員Xが勤務時間超過手当、夜勤手当を請求したが拒否されたことを受けて、復審を経て行政裁判所に行政訴訟を提起した事件である。

本件の争点は、手当請求を拒否した処分（拒否処分）が違法かである。最高行政裁判所は、憲法 15 条、司法院大法官 385 号、491 号解釈、憲法 23 条、司法院大法官 433 号、443 号解釈、そして自由権及び社会権規約施行法 1 条、2 条、3 条、4 条、7 条、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）前文、第 2 部第 2 条 1 項、4 条、第 3 部第 6 条、7 条、社会権規約委員会 18 号解釈を引用しつつ、各人権を実現するための財源の確保について政府に一定の裁量の余地を有するとし、本件手当拒否処分が違法とはいえないとした。

5. 4. 公務員免職事件・最高行政裁判所 104（2015）年 6 月 4 日 104（2015）年 6 月 4 日判決

本件は、花蓮県職員 X が勤務実績評価が丁であることで免職されたことを受けて、復審を経て行政裁判所に行政訴訟を提起した事件である。

本件の争点は、本件免職処分が違法かである。最高行政裁判所は、勤務実績評価法、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）2 条 2 号、社会権規約委員会第 5 号解釈、障害者権利条約 12 条 3 号、13 条 1 号を引用しつつ、本件免職処分が上掲規定に違反せず、違法でないとした。

6. 結びに代えて

前述したように、国際人権条約に加盟できない台湾において、国際人権条約の国内法化により、人権保障の国際基準化、人権侵害による救済の容易化に大きな意義がある。また近年、国際人権条約施行法および国際人権条約が事件の裁判の根拠となる裁判例が増えつつある。5. で紹介した事例は、国際人権条約を唯一の根拠とするものではないが、行政裁判所は積極的に国際人権条約を適用したものと見える。

しかし、国際人権条約規定のすべてが直接適用されうるかがなお検討課題として残される。というものの、台湾で直接適用されうるのが国内の法律であって、国際人権条約を国内法化するには、各国際人権条約施行法が国際人権条約を国内で実施するための一般的な立法措置にすぎず、各国際人権条約施行法で定めるように各国際人権条約に適合するために国内法律の制定または改廃を行うことが優先課題といえよう。各国際人権条約に適合する国内法令の制定または改廃がなされれば、各国際人権条約に基づく国内法令が直接適用されるということになる。これこそが国際人権条約の国内法化の実質的な意義を見出すものといえよう。

注

- ¹ 台湾の法的地位について、蔡秀卿ほか編著『台湾法入門』（法律文化社、2016年）12頁以下（黄昭元執筆）を参照。
- ² そのほか、国際人権条約ではないが、犯罪防止の国際協力として、「国連腐敗防止条約の施行に関する法律」がある（2015年5月公布、同年12月施行）。
- ³ 大法官の位置づけ等や違憲法令審査制度について、前掲注1・57～62頁（蔡秀卿執筆）を参照。
- ⁴ 人民が違憲法令審査を申し立てる場合、具体的事件の訴訟（民事、刑事又は行政訴訟）を提訴し確定終局判決を得た後でなければ申し立てることはできないこと、違憲法令審査を申し立てることができるのは、その確定終局判決における係争法令に限られることの2つの要件が課せられる。要件が厳しいとの意見がある。
- ⁵ 憲法15条は「人民の…労働の権利はこれを保障する。」と定め、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）第2部第4条は「この規約の締約国は、この規約に合致するものとして国により確保される権利の享受に関し、その権利の性質と両立しており、かつ、民主的社会における一般の福祉を増進することを目的としている場合に限り、法律で定める制限のみをその権利に課することができることを認める。」と、第3部第6条は「この規約の締約国は、労働の権利を認めるものとし、この権利を保障するため適当な措置をとる。この権利には、すべての者が自由に選択し又は承諾する労働によって生計を立てる機会を得る権利を含む。」「この規約の締約国が一項の権利の完全な実現を達成するためとる措置には、個人に対して基本的な政治的及び経済的自由を保障する条件の下で着実な経済的、社会的及び文化的発展を実現し並びに完全かつ生産的な雇用を達成するための技術及び職業の指導及び訓練に関する計画、政策及び方法を含む。」と定める。
- ⁶ 市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）22条1項は「すべての者は、結社の自由についての権利を有する。この権利には、自己の利益の保護のために労働組合を結成し及びこれに加入する権利を含む。」と、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）8条1項1号前段は「この規約の締約国は、次の権利を確保することを約束する。一すべての者がその経済的及び社会的利益を増進し及び保護するため、労働組合を結成し及び当該労働組合の規則にのみ従うことを条件として自ら選択する労働組合に加入する権利。」と定める。

