

望ましい国内人権機関

『人権委員会設置法』 法案要綱・解説

国内人権機関設置検討会 編

目 次

はしがき	1
『人権委員会設置法』法案要綱の特徴	2
国内人権機関はなぜ必要か?	3
望ましい国内人権機関—『人権委員会設置法』法案要綱・解説	
1. 法律の名称	6
2. 法律の目的	6
3. 人権委員会の組織体制	7
4. 人権救済専門員制度の創設	18
5. 人権、人権侵害、差別等の定義	20
6. 人権委員会の政策提言機能	23
7. 人権委員会の救済機能	25
8. 人権委員会の情報収集・発信機能	33
9. 人権委員会の人権教育・広報機能	34
10. 人権委員会の国際協力機能	36
11. 人権委員会のその他の機能	38

はしがき

私たち国内人権機関設置検討会がここに示した「望ましい国内人権機関—『人権委員会設置法』法案要綱・解説」は、日本の人権環境をいっそう充実させるため、国内人権機関—国際標準の人権機関—の組織や機能について、提言するものである。こうした機関は、現在では世界の大半の国々で設置されており、差別などの人権侵害に苦しむ人びとの救済や、政府に対する人権政策の提言などを行うことによって、人権状況の改善に大きな役割を果たしている。日本においても、様々な人権問題が日常的に生起しているという現状を考えれば、人権政策の提言、人権侵害に関する相談や救済、人権に関わる教育・広報などに責任を持つ国内人権機関の設置は、もはや一刻の猶予もならない喫緊の課題である。

かつて日本においても、国内人権機関の設置が模索されたことはあった。2001年に人権擁護推進審議会が出した人権救済答申を受けて、2002年に当時の小泉内閣が国会に提出した人権擁護法案がそれである。この法案は、国内人権機関として、法務省の下に人権委員会を設置するというものであったが、人権委員会の独立性に疑問が呈され、またマスメディアの報道の自由を侵害するおそれがあるといった批判を受けたため、ほとんど審議されないままに、2003年10月の衆議院解散に伴って廃案となった。その後、野党時代の民主党が同種の法案を提出したことはあったが、結局、成立には至らず、日本には国際標準に合致した国内人権機関は存在しないまま今日に至っている。

しかし、国内人権機関の設立を求める声は、この間にも絶えることはなかった。2004年には、国内人権機関の設置を求める市民や研究者らから成る部落解放・人権政策確立要求中央実行委員会によって、「人権侵害救済法法案要綱試案」が提示され、また2008年には日本弁護士連合会が、「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱」を発表している。こうした中、歴代の民主党政権は、国内人権機関の設置を政策課題の一つに掲げ、2011年8月には、法務省政務三役が「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」を公表し、国内人権機関の設置に関する方向性を示した。

私たちは、この期を捉え、市民の視点から国内人権機関のあるべき姿を提言すべく、2009年11月から2011年10月にかけて度々会合し、国連・パリ原則に準拠した、市民にとって望ましい国内人権機関のあり方を検討した。以下に掲げた「望ましい国内人権機関—『人権委員会設置法』法案要綱・解説」は、その成果の骨子と簡単な解説を示したものである。今後の討議の資料としてご活用頂ければ幸である。

国内人権機関設置検討会：日本における国内人権機関の設置を目指す法律家、研究者、人権団体関係者からなる。パリ原則にのっとり日本の実情を踏まえた国内人権機関を提案するため人権団体や法律家と協議しつつ「望ましい国内人権機関—『人権委員会設置法』法案要綱・解説」をとりまとめた。代表、世話人については奥付ページを参照。

なお、齋藤明子、武村二三夫、谷元昭信、友永健三、藤原精吾(50音順)各氏にご協力頂きました。記して感謝いたします。

『人権委員会設置法』法案要綱の特徴

1. パリ原則にのっとり、日本の実情を踏まえた、望ましい国内人権機関として、人権委員会を設置することとした。
2. 目的・機能：人権委員会には、人権に関わる政策提言、相談・救済、情報収集、教育・広報、国際協力など、パリ原則を踏まえ、他国の国内人権機関と同様の機能を持たせることとした。
3. 組織：特定の省庁ではなく、内閣の所轄の下に中央人権委員会と地域人権委員会（全国に9ヵ所）を設置し、機関の独立性を担保するとともに、地域性を確保した。
4. 地域での活動：地域人権委員会の指揮下で人権救済にあたる人権救済専門員を市町村に置き、人権救済の実効性を担保した。
5. 救済対象となる人権の範囲：憲法と日本が締結した人権条約に定められた人権を広く救済の対象とするが、どのような行為が人権侵害や差別となるかについては、明確な定義を行い、権限の逸脱・濫用が生じないように留意した。
6. 救済措置：被害者に対する援助、加害者に対する指導、当事者間の関係調整や調停・仲裁などに加え、悪質な事案については、加害者に対する勧告・公表を行うことができることとした。また、法制度に起因する人権侵害については、内閣などに対し法制度是正意見表明を行うことによって、構造的な人権問題の解決に取り組めることとした。
7. 調査権限：できる限り任意的な調査にとどめ、強制性を持たせる場合でも、間接的な強制力を与えるにとどめた。ただし、公権力による人権侵害については、その影響の広汎性を考慮し、人権委員会の調査や救済措置に一定の強制力を認めることとした。

国内人権機関はなぜ必要か？

◆人権保障の枠組み

国には個人や集団の人権を阻害せず、個人や集団を人権侵害から保護し、個人や集団による人権の享受を促進するため積極的に行動する義務がある。このため国は憲法を制定し、国内法を整備し、行政・司法機関にこれらの義務を課してきた。

しかし、特に人権侵害に対する救済・予防に関し、既存の行政・司法機関は人権の保護義務を十分に果たしていないことが従来から問題視されてきた。

◆行政救済の不備

日本では国や自治体、あるいは人権NGOなどの民間団体が多元的・重層的に人権相談・救済活動を展開してきた。国の機関では、法務省の人権擁護局（人権擁護行政¹）、厚生労働省の地方労働局雇用均等室（雇用均等行政）、内閣府の男女共同参画局（男女共同参画行政）など、都道府県の機関では、労政事務所、児童相談所、福祉事務所、青少年相談センターなどがこうした活動の主体である。しかし、法務省には刑務所・拘置所等を所管する矯正局や東日本入国管理センター等を所管する入国管理局がある。こうした拘禁施設内で起きる公権力による人権侵害について、法務省の人権擁護行政が適切に扱うことは期待できない。また、国による人権行政は縦割り状況にあり、人権侵害事案について各省庁が連携をとって十分な行政救済を提供できる体制は整っていない。

◆救済権限のない民間団体による人権救済

多種多様な民間団体も同様の活動を展開している。人権救済の申立を受け、独自に調査し、関係者に警告・要望を行う日本弁護士連合会や各単位弁護士会の人権擁護委員会、放送メディアによる人権侵害の苦情を受け、審理し、当事者に対し勧告・見解を提示・公表している「放送と人権等権利に関する委員会（放送人権委員会）」はその代表例である。しかし、これら民間団体による人権救済は、人権侵害した当事者に勧告や見解を提示できるだけで、その当事者がこれらの勧告等に従わない場合、それ以上の行動をとれない。

¹ 法務省の人権擁護行政を補完するものとして人権擁護委員制度があるが、十全に機能しているとは言い難い(本法案要綱「4. 人権救済専門員制度の創設」参照)。

◆司法救済の限界

人権侵害や差別の被害を受けた者は、損害賠償などを裁判によって求めることができる。しかし、これは事後的な救済で、被害者本人が行為者を特定して裁判を提起し、しかも被害を受けたことを公開の法廷で立証しなければならない。裁判を起すには弁護士費用や訴訟費用が必要で、判決までかなり時間がかかる。また、公開法廷での立証などによって、二次的な人権侵害・差別を受けるおそれもある。さらに、司法による人権救済は個別事件の救済にとどまり、人権侵害・差別の歴史・社会・制度的背景にまで深くメスを入れるなど、人権侵害の構造的解明やその抜本的解決は期待できない。

◆国内人権機関

諸外国でもかつては一般の行政機関や裁判所が主たる人権救済機関であった。しかし、1970年代後半から、立法府・行政府・司法府から直接コントロールされない「政府から独立した国内人権機関」と呼ばれる新しい人権救済機関が登場しはじめた。

たとえば、1986年に設置されたオーストラリアの人権委員会は委員長と4名（2011年10月時点）の委員からなり、人権救済と人権政策提言機能を持つ。人権侵害の申立てがあると、明らかに根拠のない場合を除き、事実関係が調査され、当事者間での解決が模索される。これがうまくいかないときは非公開の調停会議で和解がはかられ、和解が成立しないときは、公開審問をするか否かが決定される。公開審問となったときは、申立ての棄却または人権侵害の存在の宣言などが決定される。また、申立てがなくても、委員会は職権で人権侵害について調査する権限を有しており、公開調査にもとづいて作成した報告書を、司法大臣を通じて議会に提出し、法改正などの政策提言を行うことができる。

このように国内人権機関を設置し、人権侵害を受けた者を簡易迅速な方法で救済するという手法は、オーストラリアをはじめ、カナダ、ニュージーランド、インド、フィリピンなど、各国の法制度の中に幅広く取り入れられている。

◆国内人権機関と国連・パリ原則

現在ではオーストラリア人権委員会のような国内人権機関が世界の120か国以上で設置されている。国内人権機関は、

- ①人権保障のため機能する既存の行政または司法機関とは別個の国家機関で、
- ②憲法または法律を設置根拠とし、
- ③人権保障に関する法定された独自の権限をもち、

④いかなる外部勢力からも干渉されない独立性をもつ機関である。

国連総会は 1993 年 12 月に「国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則）」を採択し、国内人権機関のあるべき姿を示した。パリ原則は国内人権機関の機能として、

- ①人権政策提言
- ②人権相談・救済
- ③人権情報収集・発信
- ④人権教育・広報
- ⑤国連人権関係機関等との国際協力の機能等

を予定している。

諸国の国内人権機関は、パリ原則が掲げる 5 機能のうち①人権政策提言、②人権相談・救済、③人権教育・広報の 3 機能を重視している。日本では、これら 3 機能は従来別個の機関が担ってきた。しかし、①と③の機能は、②の経験・知見を踏まえる形で実施されるため、①～③の 3 機能は相互に有機的に関連している。これら 3 機能を一元的に果たすことが新たなタイプの人権救済機関としての国内人権機関の特色である。

これらの機能を十分に発揮するには、国内人権機関の多元性と独立性が重要となる。そのため、機関の構成員のジェンダー・バランスを保ち、マイノリティ出身者を構成員とするなど、社会の多元性を反映するようにし、その任期を明確に定め、独立した財源をもつものとするなど、機関の独立性の確保策も示されている。

◆政府から独立した国内人権機関としての「人権委員会」の設置

以上のように、日本における人権救済制度の現状と問題点を勘案すれば、政府から独立した国内人権機関の実体を備える「人権委員会」の新設が不可欠であることは明らかである。

加えて、日本政府は、国連人権理事会や人権諸条約の条約体から、パリ原則に準拠した国内人権機関の設置についてたびたび勧告を受けている²。日本も国連人権理事会の理事国であり、民主的な自由主義国家を自任するのであれば、国内人権機関の設置を求めるこうした国際的な動向にも十分留意すべきであろう。

² 日本政府提出の国家報告に対する自由権規約委員会の最終所見（以下、「最終所見」）9 項（1998. 11）、社会権委員会の最終所見 38 項（2001. 9）、女性差別撤廃委員会の最終所見 37, 38 項（2003. 7）、子どもの権利委員会の最終所見 14 項（2004. 2）、国連人権理事会の普遍的定期審査結果文書（2008. 6）、自由権規約委員会の最終所見 9 項（2008. 10）、女性差別撤廃委員会の最終所見 23, 24 項（2009. 8）、人種差別撤廃委員会の最終所見 12 項（2010. 3）等。