

国内人権機関実現委員会

編集責任 国内人権機関実現委員会 2012.11.1

ニュース No.01

人権委員会設置法案 閣議決定

本年9月19日、人権委員会設置法案が閣議決定された。閉会中の閣議決定というのは異例であるが、これによって法案が公表され、関係NGOをはじめ広く国民が法案内容を知ることができた。そこで、法案が過去の人権擁護法案とは異なり、一定程度改善されていることが明らかになった。

1998年国際人権(自由権)規約委員会が日本政府に対して、政府から独立した国内人権機関を設置するよう勧告し、2002年人権擁護法案が国会に提出された。しかしこれは、言

論表現の自由に対する侵害の恐れがあるなどの欠陥法案であり、日弁連は強く反対し、廃案となった。その後も、条約機関の勧告が続き、2008年国連人権理事會が勧告すると、日本政府は、「フォローアップを受けられる」と表明した。

2009年政権交代し、マニフエストに基づき、千葉法務大臣(当時)が、実現すべき課題の1番目に挙げた。

法務省が2010年中間報告を、2011年基本方針を発表し、本年4月には法案が準備さ

れ閣議決定待ちの状況であった。今回閣議決定された法案は、人権委員会の地方事務所についての構想がいまいであり、とりわけ公権力による人権侵害救済システムが法案上明確にされていない。そこで、日弁連は、その独立性を強化することを求める会長声明を直ちに発表した。

今後は、さらなる修正を求め、独立した国内人権機関の設置を早期に実現するよう働きかけを強める方針である。

(国内人権機関実現委員会 事務局長 小池 振一郎)

人権委員会設置法案のポイント

1 独立性の確保に UN

(1)法案は、国家行政組織法第3条第2項の規定に基づいて、法務省の外局として人権委員会を設置する(第4条)とした。人権委員会を、独立性の高いとされる3委員会としていたことは評価できる反面、内閣府ではなく法務省の外局に設置する点については、拘禁施設や捜査

機関を抱える法務省内局との関係を完全に分離することができないのではないかという懸念を払拭することはできない。

(2)人権委員会委員の選任について、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する(第9条第1項)としたことは評価できるが、人権委員会委員の選任が、時の国会情勢などに直ちに左右されず、国民の多様

な意見が反映されるためには、委員の選定のための推薦委員会を設置することなどの工夫が求められる。

(3)法務省が、2011年12月に発表した法案概要では、全国所要の地に、人権委員会直属の事務局職員(現地担当官)を配置し、公務員による人権侵害事案の調査及び法務局・地方法務局の指導監督等の事務を行わせるとしていたが、法案では、人権委員会は、政令で定めるところにより、事務局の事務を法務局長及び地方法務局長に委任することができると定めた(第15条第6項)のみである。

しかし、それでは、人権委員会が3委員会として設置されるとしても、僅か5名の委員(うち、常勤の委員は2名のみの)の活動を実質的に支える全国の事務局職員を、法務省の内局である法務局職員が事実上兼任することとなるおそれがある。そうなること、バリ原則の求める独立性が危うくなり、これまでの法務省人権擁護局による人権擁護行政との実質的な違いも定かではなくなる。刑事施設や入管施設などの公務員による人権侵害事案について、独立した立場から公平な調査を行うためには、人権委員会直属の事務局職員(現地担当官)が直接関与する体制を作ることが是非とも必要である。

さらに、人権委員会の調査に実効性を持たせるため、これに対する公務所の協力義務等についてもその旨をより明確に法案に明記すべきである。

(4)国内人権機関の評価などを行う国内人権機関国際調整委員会(ICC)は独立性評価の重要な要素として、その職員について、他の国家機関からの出向者が上級レベルのポストを占めてはならない

こと、出向者が25%を超えるべきではなく、絶対に50%を超えてはならないことを挙げており、人権委員会の事務局は、数年で他の国家機関に帰任することを予定する出向者によって構成されてはならない。この事務局の構成―その数と質が、独立性を効果あるものとするためにきわめて重要である。

(5)さらに、独立性の確保のためには、財政的な基盤を確立するための方策をとるべきことはいうまでもない。

2 人権委員会の任務

人権委員会は、人権侵害行為により発生し、又は発生するおそれのある被害の適正かつ迅速な救済、又はその実効的な予防を図るとともに、人権尊重の理念を普及させ及びこれに関する理解を深めるための啓発を行うことを任務とし(第5条)、その任務を達成するため、人権救済申立処理、人権啓発、調査及び研究を行う(第6条ほか、調査及び研究を行う(第6条ほか、国会に対する所掌事務の処理状況の報告(第18条)、内閣総理大臣又は国会に対する意見を提出すること等の権限が与えられており(第19条)、この点は、バリ原則にも沿ったものとして評価できる。今後、このような任務を適切に担うことのできる組織・制度の在り方を構想することが求められる。

以上のように、かつての人権擁護法案と対比すると、内容的にみてもかなり改善されているが、残る問題点などについては、さらに検討を加えてよりよい国内人権機関を創設するための努力が求められる。

(委員 近藤 剛)

3 人権救済の対象と方法UN

(1)人権委員会は、人権擁護法案と異なり、特別救済と一般救済という区別を設けず、また労使間の紛争も含め、広く人権侵害事案を取り扱い、調停・仲裁を広く利用可能なものとするとしたことは大

いに評価できるが、国際人権法によって保障された人権の侵害も救済対象に含めることを明確にするべきである。

(2)報道機関等による人権侵害については、法案は特段の規定を設けていない。これは、報道機関等の自主的取組に期待するという趣旨に基づくものである。この点は、日弁連も、報道機関等による人権侵害については、報道機関等による第三者機関の設置などの自主的な取組の進捗を見ながら人権委員会の救済の在り方を構想すべきであると考えている。

法案では、市町村長の推薦を受けた者のうちから、人権委員会が依頼し、市町村単位で配置し、人権委員会の指揮監督の下、人権啓発、人権相談、人権侵害行為に関する措置等の職務を行うこととされている(第24条第4項)。

日弁連は、人権擁護活動に対する熱意を持ち、専門的知識を備えた者を、国籍にとらわれずに任命育成し、人権委員会が行うことを予定している調停・仲裁においても調停官などに積極的に登用する制度に発展的に改変するべきであると考えている。

(委員 近藤 剛)

4 人権擁護委員制度UN

以上のように、かつての人権擁護法案と対比すると、内容的にみてもかなり改善されているが、残る問題点などについては、さらに検討を加えてよりよい国内人権機関を創設するための努力が求められる。

(委員 近藤 剛)

(委員 近藤 剛)

人権委員会設置法案は 二〇〇二年人権擁護法案から 面目を一新

今回の法案は、人権擁護法案に
対する批判を受け、それをかなり
改善し、面目を一新したものに
なっている。

人権委員会設置法案に対しては、
これが言論弾圧を招くものである
とする批判がある。

たとえば、政治的言論が人権侵
害とされて規制されるという批判
あるいは人権委員会が強制的な事
情聴取・立ち入り調査の権限を持
ち「特高警察化」する、などの批
判である。

しかし、これらは本法案への誤
解にもとづくものと思われる。

本法案は「特定の者に対し、不
当な差別、虐待その他の人権を違
法に侵害する行為」を人権侵害行
為と定義している。違法な人権侵
害か否かは、憲法、日本国が批准
した人権諸条約、その他の法律に
基づいて判断されるのであって、
人権委員会が恣意的に人権侵害を
定義するわけではない。

言いがかり的な「人権侵害」の
申出によって容易に取締りがなさ
れるとの批判もあるが、人権委員
会は、救済を申し出た人、人権侵
害を行ったとされる人の言い分を
双方から聞き、必要に応じて関係
行政機関に対する照会などの調査
を行った上で中立的な立場から判
断を下すのであって、言いがかり
的な申出が許容されるリスクは低
いといえる。

なお、表現行為であっても、名
誉棄損、侮辱、プライバシー侵害
などは人権委員会の調査や勧告の
対象となる。しかし、これらはそ
もそも人権委員会が設置されるか
否かにかかわらず、憲法、民法、
刑法等の規定に照らして司法手続

においても違法と判断されてきた
ものである。

また、人権委員会が人権侵害の
救済申し立てを受けた時には調査
を行うが、調査拒否に対する罰則
は全く設けられていない。そのた
め、人権委員会が強制的な事情聴
取や立ち入り調査をすることはで
きない。

さらに、人権委員会の調査や勧
告等が仮に違法なものであった場
合は、これによって被害を受けた
者は国家賠償法に基づく損害賠償
請求が当然可能である。

上記のような説明に対しては、
「裁判所による救済よりも進んだ
判断ができず、強制的な調査権限
もないなら、これまでの法務省に
よる人権擁護行政と同じではない
か。」という批判がある。

確かに、人権委員会には強制的
な調査権限はないので、私人に対
して調査に対する回答を強制する
ことはできない。

しかし、人権委員会が調査権限
を持つことから、他の行政機関は
当然に人権委員会に対する公法上
の調査協力義務を負っていると解
される。したがって調査拒否に対す
る罰則がなかったとしても、行政機
関に対する調査の実効性は相当程
度担保されると考えられる。

また、人権委員会は独立した行
政委員会として調査・救済に当た
るため、より人権救済申出がしや
すくなる。

さらに、調停、仲裁という手続
が設けられたため、これまでの人
権擁護行政に比べて、はるかにき
め細かい実効性のある調整が可能
となるのである。

(委員 伊藤 朝日太郎)

刑事被拘禁者の人権救済に期待

閣議決定された人権委員会設
置法案の活用がもつとも期待さ
れるのは刑務所など拘禁施設に
おける人権侵害の場面であろう。

刑事収容施設では、「支配す
る側」としての公権力と、「支
配される側」としての被収容者
の関係が露骨に表れる。現行の
刑事被収容者処遇法が制定され
る原因となった名古屋刑務所事
件を持ち出すまでもなく、刑務
官による被収容者に対する暴力
や暴言、陰湿ないじめ、前時代
的な訓令や通達による自由の制
限などは、せつなく監獄法が改
正されたにもかかわらず、後を
絶たない。日弁連をはじめ各弁
護士会の人権擁護委員会には、
今日も各地の刑事施設から、人
権救済を求める文書が届いてい
る。

刑事被収容者処遇法には、事
実の申告や不服申立など、被害
救済のための一定の制度がおか
れている。しかし、それらは、
法務省内部での処理に過ぎない
ために実効性に乏しいし、時間
がかかりすぎて訴えの利益がな
いという形で処理されたり、出
所したことによって当然に終了
扱いされてしまつという問題が
ある。現在、法務省内に苦情処
理機関があるが、これは、人権
委員会が設置されるまでの事実
上の、暫定的なものとして設定
されている(行刑改革会議提
言)。

刑事被収容者処遇法では、各
刑事施設に刑事施設視察委員会
が設けられ、委員会は精力的に
活動を続け、一定の成果を上げ
ている。しかし、この委員会は、
刑務所の運営に関する一般的な
事項を取り扱うものであつて、
受刑者個人が受けた具体的な人
権侵害の救済にあたるものでは
ない。そこで、人権救済につい
て法的な位置づけを持ち、専門
的に取り組む機関として、人権
委員会が活躍することが期待さ
れるのである。

このように、人権委員会につ
いて、刑事被収容者の人権侵害
に取り組む弁護士会という観点
から法案を見ると、いくつかの
不備が散見される。たとえば、
人権委員会が法務省の外局とさ
れていること(第4条)は、法
務省管轄の刑事施設の人権侵害
について、臆せずに活動できる
かという疑問がある。また、委
員会の委員が5名に過ぎずその
うち3人が非常勤であるという

のも(第8条)、多発する刑事
施設での人権侵害について、適
時に迅速な処理が可能となるの
か疑問がある。地方組織がこれ
までの法務局の活動とどのよう
に違うのかも、現時点でははっ
きりしていない(第15条)。法
務省の外局かどうかという問題
においても、人的スタッフの充
実は急務であろうし、これまで
弁護士会で人権救済申立事件を
扱ったことがある弁護士が、地
方組織でも事件処理にあたるこ
とができるようにしていく必要
がある。

また、実際の手続の場面にお
いては、なによりも、人権委員
会が刑事施設に対して独立した
立場で、独自の証拠収集や事実
認定ができるようにしなければ
ならない。人権委員会は行政機
関との関係では、「必要な協力
を求めることができる」とされ
たが(第22条)、この規定がど
のように活用されるのかに注目
する必要がある。刑事施設は、
様々な報告書や調書を作成して

記録を残しているが、人権委員
会がこれらに確実にアクセスで
きるのか、受刑者本人や目撃者
などの関係者に広くインタ
ビューできるのか、刑務所当局
が保管しているカルテやビデオ
録画の映像などもタイムリーに
視聴可能なかどうか、今後の
運用に委ねられている部分は大
きい。本来であれば、行政機関
や公務員には、法的な調査応諾
義務を課すべきであるし、強制
調査が可能な規定も置く必要が
あったともいえる。

このように、現在公表されて
いる法案は、不十分な点が多々
あるものの、これまでブラック
ボックス状態に置かれていた刑
事施設内部の人権侵害に対し、
人権委員会が有効な救済機関と
して働きうる可能性は十分にあ
る。今後、この法案が適切に修
正されたうえで、速やかに国会
で成立することを期待してやま
ない。

(委員 原田 武彦)

子どもの人権救済に



今回の閣議決定は、子どもの人
権状況を改善する上では朗報だ。

昨年、滋賀県大津市の中学校で
発生したいじめ自殺事件は、26年
前の東京中野富士見中学のいじめ
自殺事件以来、いじめによる深刻
な人権侵害の克服が社会問題とし
て焦眉の課題となってきたにも拘
わらず、未だに有効な対策がとら
れていないことを示した。同時に、
自殺が起きた後の中学校と教育委
員会の調査体制・構造に大きな問
題があることをあぶり出し、世論
が沸騰した。これを受けて、国や
地方自治体の多くは、遅まきなが
らも、いじめに関する相談窓口の
強化・開設や「第三者委員会」の
設置を急いでいる。

しかし、子どもの深刻な人権状
況は、いじめだけではない。いじ
めは、人権侵害の一部にすぎない。
特に国や行政による人権侵害は、
明らかに増えていく。また、制度の
改革を求めなければならぬもの
も多い。

学校では、過度の競争がもたら
す歪みがいたるところに噴出して
いる。学習面での落ちこぼしは、
教育を受ける権利の侵害。不登校
も高止まりしている。教師による
体罰もあとを断たない。非行など
子どもの問題行動は子どもからの
SOSだが、これを力で押さえる

権威主義的な風潮の復活も見られ
る。少年法「改正」による少年犯
罪の厳罰化傾向もその表れである。
児童虐待の問題についても、児
童相談所や市町村の対応体制は限
界に達している。児童相談所など
が関与しているながら防げなかつた
虐待死は、今年も新聞・テレビを
にぎわしている。子どもの養育の
誓いとも言える保育園も揺らいで
いる。「保育の新システム」の名の
下に、行政によって厚くガードさ
れてきた保育から国は手を引く方
向性を示し始めている。株式会社
の参入による保育の営利事業化は
目前に迫っている。

国連の子どもの権利委員会は、
これまで3回に及ぶ我が国への勧
告で、子どもの権利を基盤とする
社会をつくること、子どもの権利
に関する包括的な立法を求めてい
る。そして、子どもの権利を含む
人権救済のために公権力から独立
した個別救済機能を備えた人権救
済機関の設置を求めている。
今回の「法案」には、いくつか
の不十分な点が指摘されている。
しかし、この国連の勧告実現への
最初の一步としてとらえ、一層の
運動を進める必要があるだろう。

(委員 安田 壽朗)