

国内人権機関の創設を求める意見書

2014年（平成26年）2月20日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

2012年（平成24年）9月19日及び同年11月9日、人権委員会設置法案が閣議決定され、国会に提出されたが、衆議院解散により廃案となった。子どものいじめ、障がい者の差別など社会の諸分野で人権救済のための公的な機関の設置が必要となっている。国連人権理事会の勧告をはじめ、国連人権条約諸機関は、日本政府に対して、再三にわたりパリ原則に則った国内人権機関を早急に設置することを求めている。

これらの要請に鑑みて、当連合会は、引き続き、政府から独立した国内人権機関の早期設立を強く求めるものである。

意見の理由

第1 国内人権機関の必要性

1 国内人権機関とは

国連は、数々の国際人権基準を設定し、それを国際的に実現するための機構、システムを作り、発展させてきた。

そうして、国際的な人権基準を国内で実施するため、1993年（平成5年）12月20日、国連総会は、国連加盟国に対し、人権の促進及び擁護のための国家機関（国内人権機関）の地位に関する原則（以下「パリ原則」という。別紙参照。）に基づく国内人権機関の設置を求める決議を採択した。

現在では、国連加盟国のうち、既に120か国以上において国内人権機関が設置されている。

国内人権機関には3つの機能があるとされる。

第1に、刑事施設、入管施設などにおける人権侵害、官民を問わず性別や障がい、民族などを理由とした差別など様々な人権侵害に対して、調停、勧告などにより、簡易、迅速に人権救済し、またその予防を目的とする機能がある。

第2に、人権政策の提言である。人権保障のための法律案の提言、国際人権条約との調和、その実効的な履行を促進し、確保するための方策の提言、国連及び条約機関との協力など、人権保障を制度的に推し進めるための活動である

(韓国国家人権委員会では、人権に影響を与える法案は全て委員会に送られ、意見を求められている。)

第3に、人権保障の推進のための人権に関する教育及び研究プログラムの作成を支援し、学校などにおけるプログラムの実施に参画すること。情報伝達及び教育を通じて、世論の関心を高め、人権促進の宣伝をすることである。

人権侵害に対しては、裁判手続を通じた司法的解決という方法も当然考えられる。しかしながら、全ての人権侵害事例について司法的解決が可能であるとはいえない。また、裁判手続による解決には、多大な時間を要するために、人権侵害の被害者が求める迅速な救済は困難である。しかも、裁判所には、上記第2の人権政策機能、第3の人権教育機能はない。

2 日本における国内人権機関設置をめぐる経緯

1998年(平成10年)、国際人権(自由権)規約委員会が日本政府に対して、「人権侵害の申立てに対する調査のための独立した仕組みを設立することを強く勧告する。」という総括所見を出し、2001年(平成13年)5月、人権擁護推進審議会が「人権救済制度の在り方について」を答申した。これを受けて、2002年(平成14年)、人権擁護法案が国会に提出された。しかしこの法案は、差別虐待以外の人権侵害が特別救済の対象とならないなど人権の範囲が限られる反面、言論表現の自由に対する侵害のおそれがあり、当連合会はじめ各方面からの反対が強く、廃案となった。

その後も、後記のとおり、国連人権条約機関の勧告が続き、2008年(平成20年)、国連人権理事会が国内人権機関の創設を勧告するに至って、日本政府は、「勧告をフォローアップする」と表明した。

日本政府は、民主党政権下、2012年(平成24年)9月、人権委員会設置法案を閣議決定した。さらに同年11月、法案は再度閣議決定され、国会に提出されたが、衆議院解散により審議に入る前に廃案となった。

しかし、大きな流れとしては、国内人権機関の実現は時間の問題となっている。

3 日本において国内人権機関がとりわけ必要な理由

日本においては、近年ではとりわけ次のような人権侵害事例が頻発し、それら人権侵害に対する対策が喫緊の課題となっている。

(1) 子どものいじめ・体罰・虐待問題解決のために

日本においては学校、会社をはじめとする人の集合体の中で、その構成員が他の構成員から肉体的、精神的苦痛を伴うような、いわゆるいじめを受け

るといふことが、日常的に多くある。

また、いじめは、学校を舞台として生ずる病理現象であり、教師による体罰、競争主義的な教育環境などが複雑に絡み合っで生まれる。学校社会におけるいじめだけでなく、子どもに対する学校や家庭など全ての生活場面における体罰、虐待、屈辱的な取扱いは、日本社会が解決すべき大きな人権課題とされている。

国連子どもの権利委員会は、このような子どもの人権状況に懸念を示し、日本政府に対して、過去3回にわたって、パリ原則に沿った独立した監視機関の設置を勧告している。

いじめによる自殺が社会問題となるなかで、2013年（平成25年）いじめ防止対策推進法が成立した。しかし、いじめ防止対策推進法は、重大ないじめ事案への対処として、学校・地方公共団体に調査を行う組織・機関を設置すると定めているが、いじめ防止の目的も含め常設の子どもの権利に関する第三者機関を設けていない。しかも、いじめを受けた子どもといじめを行った子どもの二者間の問題としてのみ捉え、被害者に対してはケアを、加害者には規範意識をとという構造であり、加害者も援助が必要な子どもであるという視点がない。

現在、全国の少なからぬ自治体では、いじめ問題調査のための第三者委員会を設置するようになってきているが、その多くが事件発生後、特例的に設置されるものであり、委員の選任、調査権限、勧告権限等について透明性と公正性が担保されておらず、自らの事務局を持たないなどその独立性も希薄であり、本来の人権救済機関とはほど遠い。子どもの人権の伸長、救済、侵害の予防のためにも国内人権機関の設置が必要である。

(2) 障がいのある人の権利救済のために

2013年（平成25年）6月に障害者差別解消法が成立した。この法律は、2006年（平成18年）に国連が採択した障害者権利条約批准のための国内法整備として、行政機関及び事業者に対して、障がいを理由とする不当な差別的取扱いの禁止を義務付け、行政機関に対して、過重な負担でない限り社会的障壁の除去につき合理的配慮義務を課すものである。

2014年（平成26年）2月、日本は障害者権利条約を批准しその効力が生じた。

しかし、障害者差別解消法は、障害者権利条約第33条2項により最も求められていたはずの、差別の予防や差別が行われた時の調査・救済に関して

は、障害者差別解消法は、十分なものとなっていない。実効性ある権利救済のためには、パリ原則に沿った監視機関（国内人権機関）が設置されなければならない。

なお、障害者虐待防止法が、2012年（平成24年）10月1日に施行されたが、そこでの救済対象となるのは、障がいのある人に対する、①養護者による虐待、②施設における虐待、③事業所（使用者）による虐待に限られ、学校、医療機関（例えば精神病院）、行政機関（例えば刑務所）での虐待が除かれている。また、不当差別や合理的配慮の欠如はこの法律の対象とはなっていない。

(3) 公権力による人権侵害救済のために

現在ある「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」は、国内人権機関ができるまで暫定的に法務省内に事実上設置された苦情処理機関である（行刑改革会議提言33頁記載）。同検討会は、法定されたものではなく、法務大臣の私的な機関として位置付けられている。議事要旨は法務省のホームページには掲載されるが、詳細は不明である。

一方、刑事施設視察委員会、留置施設視察委員会は刑事拘禁施設の運営について意見を述べる権限を有するが、個別事件の苦情、救済等を扱うことはできない。

したがって、国内人権機関がどうしても必要であるし、その設置は、行刑改革会議提言で既に予定されているところである。

なお、日本が批准している拷問禁止条約では、国内防止メカニズム（NPM: National Preventive Mechanisms）の設置が求められているが、これに対応する機関が日本には存在しない。国内人権機関がその役割を果たすことが十分想定される。

なお、弁護士会の人権擁護委員会は、長年にわたり各種人権侵害の調査救済にあたってきた。捜査機関や刑務所・拘置所・警察留置場などにおける人権侵害に関して大きな実績を有するが、その活動には、調査権限が法定されておらず、しかもマンパワーや財政的資源が限られており、十分なものとは到底いえない。

とりわけ、公権力により行われる人権侵害を調査救済するためには、法律に基づいて設置される国内人権機関の存在が必要である。

第2 国内人権機関設置に向けた国連の要請

日本は、現在に至るまで、国内人権機関を設置していないが、これまでの間、国連の諸機関から、様々な審査及び勧告を受けてきた。

1 国連人権理事会の勧告

国連人権理事会は、安全保障理事会、経済社会理事会と並ぶ三大理事会の一つとして2006年に発足した。

国連人権理事会は、国連内の正式機関である。各国の人権状況について定期的に審査し、改善を勧告する制度を持っている（普遍的定期的審査・「UPR」と略される）。UPRは、全加盟国による相互審査であり、そこで多くの指摘を受けた事項は、まさに国際社会における世論を反映したものといえる。日本の人権状況についてはこれまで2度の審査があった。

(1) 2008年（平成20年）5月、第1回日本政府報告書審査が行われ、その結果、日本が未だに国内人権機関を設立していないことについて、かなりの国から指摘、勧告された。日本政府は、その勧告を「フォローアップする」と、公式に表明した。

(2) 2012年（平成24年）10月、第2回日本政府報告書審査でも、未だにその約束が履行されていないことが指摘された。

このときも、日本政府は、その勧告を「フォローアップする」と、公式表明した。

(3) 国連の正式機関である国連人権理事会が、日本政府に対して、国内人権機関の早期設立を勧告し、日本政府がこれをフォローアップすると約した意味は極めて重い。それは国連及び国際社会に対する公約であり、必ず実行しなければならないからである。

しかも、日本政府は、拷問禁止条約選択議定書の批准についても、フォローアップすることに同意している。この選択議定書は、国内にも拘禁施設に対する訪問機能を持った国内拷問防止機関を設置することを義務付けるものであり、外国の例にあるように、国内人権機関がその機能を果たすことも十分想定される。

2 国際人権諸条約に基づく各条約機関の勧告

世界人権宣言を受けて法的拘束力のある条約として制定された国際人権規約、さらには各種の人権諸条約により設置された条約機関は、日本政府に対して再三にわたり、国内人権機関の設立を求めてきた。

- ・ 1998年（平成10年） 6月 子どもの権利委員会
- ・ 1998年（平成10年） 11月 国際人権（自由権）規約委員会

- ・ 2001年（平成13年） 3月 人種差別撤廃委員会
- ・ 2001年（平成13年） 9月 国際人権（社会権）委員会
- ・ 2003年（平成15年） 7月 女性差別撤廃委員会
- ・ 2004年（平成16年） 2月 子どもの権利委員会
- ・ 2007年（平成19年） 8月 拷問禁止委員会
- ・ 2008年（平成20年） 10月 国際人権（自由権）規約委員会
「パリ原則に則り… 公権力による人権侵害の申立てを審査し、かつ行動する権限を有する独立した国内人権機関を政府の外に設立し、同機関に対して十分な財政的・人的資源を割り当てるべきである」と勧告。
- ・ 2009年（平成21年） 8月 女性差別撤廃委員会
- ・ 2010年（平成22年） 3月 人種差別撤廃委員会
- ・ 2010年（平成22年） 6月 子どもの権利委員会
- ・ 2013年（平成25年） 5月 国際人権（社会権）規約委員会
日本政府に対して、国内人権機関の設立を急ぐよう、重ねて勧告。国際人権基準を日本国内にも広く深く浸透させるために、裁判官教育を行い、裁判における適用を進め、国内人権機関を創設して人権救済・普及・政策実現などを行うことが必要だと、前回同様指摘。
- ・ 2013年（平成25年） 5月 拷問禁止委員会
各委員から、国内人権機関について質問が続出。
メネンデス委員（日本担当）は、「国内人権機関は、基本的な人権を実現するために必要である。今回の政権の下で実現を」と指摘。
これに対して、日本政府は、「人権委員会設置法案が2012年11月に国会に上程されたが、廃案となった」と答弁。
これに対して、TUGUSI委員が、「独立した国内人権機関を設置する予定があるのか」と質問。日本政府は、「今後の予定については、現在検討中で、答えられない。」と回答。
2013年（平成25年）5月31日、「委員会は、未だに締約国がパリ原則に則って国内人権機関を設立していないことに懸念をもって留意する。締約国が普遍的定期的審査（UPR）において行った誓約に留意しつつ、委員会は、締約国に対し、パリ原則に則った独立した国内人権機関の設立を迅速に行うよう促す」と勧告（総括所見）。
今回、正式に勧告として指摘され、その中で、UPRに触れていることが注目される。

3 ディエン報告書

2006年(平成18年),国連人権委員会(現国連人権理事会)が任命した,現代的形態の人種主義,人種差別,外国人嫌悪および関連する不寛容に関する特別報告者であるドウドウ・ディエン(セネガル)が,日本訪問を踏まえた報告書を国連に提出し公表した。

そこで報告者は,(i)日本における人種差別の存在を認め,かつそれと闘う政治的意志を表明すること,(ii)差別を禁止する国内法令を制定すること,(iii)人種,皮膚の色,ジェンダー,世系(descent),国籍,民族的出身,障害,年齢,宗教および性的指向など,現代的差別における最も重要な分野を集約した,平等および人権のための国内人権機関を設置することなど24項目にわたる勧告を行った。

4 国際社会の期待

国際社会は,日本に対し,国会人権機関を早期に設置するよう強く求めており,国内人権機関の設置は,国際社会において責任ある日本の立場としても,直ちに実現するべき喫緊の課題である。国際社会からアジアの人権推進の牽引役を期待されている今こそ,日本政府はその役割を果たすべく,国内人権機関を創設し,積極的姿勢を示すべきである。

第3 人権委員会設置法案

1 人権委員会設置法案の国会提出

2012年(平成24年)11月,人権委員会設置法案が国会に提出された。

法案は,国内人権機関を設置することを定めており,当連合会は,国内人権機関設置に向けた具体的前進として評価している。しかし,法案には,パリ原則に照らしてなお不十分な点があり,今後の立法に際して,さらなる改善が求められる。

(1) 独立性の確保について

① 3条委員会

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(人権委員会設置法第4条,以下では単に条項のみを摘示する)とした。人権委員会を,権限行使において独立性の高いとされる3条委員会としたことは高く評価できる。しかし,内閣府ではなく法務省の外局に設置するとした点は,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 地方の事務局

人権委員会は、人権侵害を受けた者が、簡易迅速に申立てを行うことを通じて、人権侵害による被害の救済を目指すものであるから、全国どこにいても、申立てを受け、救済を受けることのできる地方委員会が設置され、人権委員と事務局が常駐することが望まれる。

この点、法案は、人権委員会は、法令で定めるところにより、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（15条6項）。しかし、それでは、人権委員会が3条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。職員は法務省内の他の部門と一緒に異動を重ねるものであり、そうすると、パリ原則の求める独立性が危うくなるし、専門性も担保できない。

したがって、地方事務局についても、人権委員会が採用し、育成した独自の職員と事務局を持つべきである。

(2) 人権救済の対象と方法について

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に、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。

とりわけ、公権力による人権侵害救済について、人権擁護法案は特別救済の対象を差別、虐待に限定していたが、法案は、広く救済の対象とした点は、高く評価できる。

しかも、「人権委員会の独立性の確保について一層の配慮をするため、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…を行わせることを予定して」いる（法務省人権擁護局作成Q&A「新たな人権救済機関の設置について」）点は評価できるが、そうであれば、その旨を法案に明記すべきである。

(3) 国内人権機関の人権政策と人権教育の2つの機能について

前述した、国内人権機関の人権救済機能以外の2つの機能である、人権政策と人権教育について、人権委員会がその権限を有することを法案に明記すべきである。

2 人権委員会設置法案に対する批判について

人権委員会設置法案は、人権擁護法案に対する批判を意識して、その問題点を改善したものになっている。

しかしながら、現在なお、人権委員会設置法案を人権擁護法案と混同するなどして、次のような批判がある。

(1) 人権委員会の設置そのものが人権侵害を招くおそれがあるとの批判

① 言論弾圧にならないかとの批判

国内人権機関の設置に対しては、それ自体が言論弾圧を招くものであるとする批判がある。例えば政治的言論が人権侵害とされて規制され、国内人権機関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」するのでは、といった批判がある。

しかし、これらはかつての人権擁護法案と本法案とを混同するなどの誤解に基づくものと思われる。

確かに人権擁護法案には、報道機関による取材活動や差別助長言動を人権侵害行為ととらえ、調査救済の対象とする規定があり、表現の自由に対する侵害のおそれがあると批判されたが、人権委員会設置法案ではこれらの条項は全て削除され、救済対象が識別情報の適示のみに限定された。

② 人権委員会による調査が新たな人権侵害を生まないかとの批判

人権委員会は、人権侵害行為による被害の救済又は予防に関する職務を行う必要があると認めるときには、必要な調査をすることができる（22条1項）。しかし、調査拒否に対する罰則は設けられていない。しかも、人権委員会が調査にあたり、強制的な立ち入り、押収等をする権限は与えられていない。救済内容については、勧告にとどまり、裁判所の判決のような強制執行力はない。

人権委員会が「特高警察化」するという批判は、人権委員会の調査権限や勧告権限についての誤解あるいは人権擁護法案との混同に基づくものと思われる。

税務署や労働基準監督署など他の行政機関も行政目的を達成するために調査権限を有しているが、人権委員会の有する調査権限は、これらに比べて極めて抑制的なものである。

(2) 人権侵害の定義について

人権委員会に対する、言いがかり的な「人権侵害」の申出によって容易に取り締まりがなされるとの批判も見られる。委員会が対象とする「人権」の範囲が明確でないというものである。

この点、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」（第2条第1項）を人権侵害行為として禁止する。

2001年（平成13年）に設立された韓国国家人権委員会法には、「『人権』とは、憲法及び法律が保障するか…国際人権規約及び国際慣習法によって認められる人間としての尊厳と価値及び自由と権利をいう」と規定されており、確かにこのような人権の定義規定が望ましい。

しかし、そのように明記されていなくても、法案の定める「人権を違法に侵害する行為」といえるか否かは、日本国憲法及び法律、日本国が批准した人権諸条約が保護する権利に照らして判断されると解されるのであって、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。

ちなみに、法案が、「人権を違法に侵害する行為」として、「差別、虐待」のみを例示するのは不適切であり、このような例示は不要である。

手続的にも、人権委員会が人権侵害行為をした者に対し調査、勧告を行う場合には、あらかじめ当該人権侵害行為をしたと申立てられた相手方に対し意見を述べる機会を与えなければならない、などとされており（24条3項）、人権委員会は人権の救済を申し出た人、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協力要請（第22条1項）、他の行政機関等への調査嘱託（23条）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により人権侵害が生じるというものではない。

また人権委員会が人権侵害を認定して勧告等の措置を講じた場合でも、相手方は裁判所にその取り消しを求めることができる（24条5項）のであり、特定の行為が人権侵害行為にあたるかどうかの最終判断は裁判所に委ねられている。

したがって、仮に人権委員会の勧告等が違法なものであって、これによる侵害を受けたと主張する者は、他の行政機関の違法行為に対するのと同様、処分の取り消し訴訟や国家賠償法に基づく損害賠償請求が当然に可能となる。

(3) 法務省人権擁護局と大差ないのではないかとの批判について

国内人権機関に対しては、「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。

しかし、法務省人権擁護局は、公的機関に対しても任意的な調査権限しか有していない。これに対して、人権委員会は、個人に対する強制的な調査権

限は想定されていないが、法的に明確に調査権限を持ち、特に「関係行政機関に対し・・・協力を求めることができる」（22条1項）と規定されていることから、他の行政機関は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（前記Q&A）。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、担保される（もちろん、明文で他の行政機関の調査協力義務を規定することが望ましいし、行政機関の調査拒否に対しては、その旨公表すべきである。）。

また、人権委員会は、法務省の内局である人権擁護局職員が行う行政ではない。法務大臣が任命する人権擁護委員は調査救済に関与する何らの権限も有しない。独立した人事権、予算編成権を持つ、3条委員会として構成される人権委員会は、法務大臣の監督を受けないことをはじめとして、従来の法務省人権擁護行政とは全く異なる。

さらに、法務省人権擁護局は、人権侵害が認定できたとしても、要請・説示や、他の機関への通告等しか行い得ないため、人権侵害の救済能力においても限界がある。すなわち、現行の人権擁護局や人権擁護委員では、人権侵害事例の実効的な救済が困難であり、人権侵害予防のための啓蒙機関としてしか機能していないのが現実である。

これに対して、人権委員会は、人権侵害行為の調査、援助、説示等の措置（22条～28条）だけでなく、人権侵害行為の当事者間の調停及び仲裁（29条～43条）を行うことができる。

ちなみに、オーストラリア調査では、人権委員会やオンブズマンによる調停・仲裁の機能の重要性が強調されていた。したがって、人権委員会は、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・解決が可能となる。

第4 結論

以上のとおりであるから、当連合会は、人権の救済、調停、政策提言及び教育の機能を併せ持つ、政府から独立した国内人権機関（専門家のセクションを設ける）を早急に設置するよう求める次第である。

「人権の促進及び擁護のための国家機関（国内人権機関）の地位に関する原則」（パリ原則）

【1993年（平成5年）12月20日国連総会決議】

権限と責任を通じての独立性

- 1 国内人権機関が人権を伸長及び保護する権限を付与される。
- 2 できる限り広範な職務を与えられ、その構成と権限の範囲は憲法または法律で定める。
- 3 人権の伸長、保護に関するあらゆる事柄について、自らの権限で政府、議会その他関連当局に対し、意見、勧告、提案及び報告を提出すること。

構成の多元性の保障

国内人権機関の構成と構成員の任命は、人権にかかわる社会集団の多元的な代表を確保できる手続により行われる。

財政上の自立を通じた独立性

その活動を円滑に行える基盤、特に財源を持ち、政府の財政統制の下に置かれず、自らの職員と建物を持つことを可能とすること。

任命及び解任手続を通じての独立性

真の独立の前提である構成員の安定した権限を確保するため、一定の期間を定めた公的な決定によって任命されること。

活動の方法

- 1 問題につき自由に検討、調査、協議し、司法その他の機関と協議し、広報し、NGOとの関係を発展させること。
- 2 人権救済の申立てを審理し、調停を通じての解決を図ること。
- 3 法律、規則、行政慣行の改正や改革を勧告すること。