

政府から独立した
国内人権機関
設立のために



National
Human
Rights
Institutions

政府から独立した 国内人権機関設立のために

National Human Rights Institutions

目次 CONTENTS

	日弁連会長あいさつ _____	2
	日本弁護士連合会 会長 菊地 裕太郎	
1	国内人権機関ができたなら _____	3
2	国内人権機関の新設は 日本政府の国連に対する約束である _____	4
3	国内人権機関の設立は、 世界とアジア太平洋地域の大きな潮流となっている _____	5
4	日弁連は政府から真に独立した 国内人権機関を求める _____	7
5	どのような人権侵害を救済の対象とするのか _____	9
6	実効的で新たな人権侵害を引き起こさない救済手続 _____	11
7	人権の制度的保障を推進する 国内人権機関の重大な任務 _____	13
	[プレゼンテーション] 政府から独立した国内人権機関が必要です! _____	15
	[参考資料] 日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱 _____	17

National Human

日弁連会長あいさつ



日本弁護士連合会
会長 菊地 裕太郎

政

府から独立した国内人権機関の設立は、国連が世界各国に求めている国際的な人権基準を国内で実行するためのシステムの一環であり、日本政府も2008年6月の国連人権理事会で勧告をフォローアップすると表明しています。

この問題は、これまで2002年に政府が上程した、法務省に人権委員会を置くことを骨子とする人権擁護法案の問題として議論されてきました。しかし、報道機関に対する規制の是非や、人権擁護委員の国籍問題、立入調査拒否に対する罰則などの議論に終始して、政府からの独立性という制度の根本的な問題についての議論が深まらず、法案の行方も不透明となっていました。

2008年11月、日弁連は、真に政府から独立した国内人権機関の設置を求める要綱案を公表しました。この要綱には、人権委員会の委員の選任や、委員会の役割、行為態様と人権侵害の主体に応じて救済すべき人権の範囲を特定し、救済手続等について定めています。

2009年9月の新政権発足時に、千葉景子法務大臣は、民主党マニフェストに基づいて国内人権機関を設置するという構想を明らかにしました。

2010年6月、法務省は、国家行政組織法3条に基づく委員会として「新たな人権救済機関の設置について(中間報告)」を公表し、これに基づき、2012年人権委員会設置法案を国会に上程しました。これは、「政府からの独立性を有し、パリ原則に適合するものとして」構想されており、評価されます。しかし、この法案は、同年、衆議院解散により廃案となりました。

このパンフレットは、現実的な政策課題として再度浮上した国内人権機関をめぐる問題について、日弁連の提案する要綱案の概要を説明し、また、2012年に政府が上程した人権委員会設置法案を紹介します。これからこの問題について議論をされる国会、政府などの政策関係者、報道関係者、NGOなどの市民の皆さんに必要な情報を提供し、パリ原則にしたがって政府機関から真に独立し、効果的に人権保障措置を講ずることのできる国内人権機関が一刻も早く設立されることを願ってやみません。

2018年5月

1

国内人権機関ができれば

人権侵害を早く、簡単に救済する

広島少年院で複数の教官が少年に暴行・虐待を加えた事件が、通報を受けてから一年半以上も経って、あきらかになりました。たとえばあなたの家族が少年院で教官に暴行され、少年院に問い合わせても暴行を認めず、暴行も止まらない場合どうしますか。暴行の事実の調査自体大変ですし、少年院の職員も協力しないかもしれません。弁護士に依頼し、調査などをするにしても容易ではなく、費用が相当かかります。調査ができ、裁判を提起しても判決まで時間もかかります。日本で国内人権機関が設置されれば、この機関に救済申立てをし、国内人権機関があなたにかわって調査を行い、暴行の事実があると判断すれば、是正のための勧告などの措置をとってくれます。裁判は、難しく、費用や時間もかかりますが、国内人権機関があれば、被害者は迅速、容易に、そして費用をかけずに人権救済をはかることができます。

外国人であるというような理由で、アパートを借りることができなかったとか、「この地域には部落民が住んでいる」というような差別的なインターネットの書き込みで地域住民が差別されているというような場合も、被告そのものを発見するところから調査を始める必要があり、裁判による救済だけでは大きな困難があることでしょう。

国連も、その設立を奨励

日本国憲法には、人権条項が規定されていますが、その後も国際人権規約など多くの人権条約が締結され、いまや人権は世界共通のもの（国際人権）と考えられています。国連は、1990年に、国内人権機関に関する会議をパリで開催し、「国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則）」を採択しました。1993年に国連が開催した世界人権会議で採択されたウィーン宣言及び行動計画でも、パリ原則に則った国内人権機関の設立と強化が奨励されました。パリ原則は、この年の国連総会決議で承認され、世界中で国内人権機関のあり方の基準となりました。もちろん人権を守るために裁判所を利用する方法があるのですが、広く市民が簡単に、スピーディに費用をかけずに人権救済を求めることのできる国内人権機関が必要だと考えられたのです。そして、国

や自治体もまた人権侵害を引き起こす可能性があるため、国内人権機関は政府からの独立性が必要だとされています。

日弁連は制度要綱を公表

日本では法務省人権擁護局による人権救済の制度がありますが、残念ながら国や自治体による人権侵害についてはほとんど機能していません。弁護士会も人権救済活動を行っていますが、法的な調査権限がなく、またスタッフも十分とはいえません。都道府県に設置されている労働委員会は労働組合に対する団結権侵害を不当労働行為として救済しますが、市民の権利一般は基本的に扱っていません。

2002年政府は人権擁護法案を国会に上程しました。これは人権委員会を法務省の所轄として設置し、特別救済の対象としては差別と虐待などだけを扱うとするものでした。警察、刑務所、拘留所、入国管理局、少年院など公的機関が人権侵害を引き起こすことが少なくありませんし、特別救済の対象を差別虐待だけに限定すべきではないことなどから、日弁連はこの法案に反対し、2003年10月法案は廃案となりました。日弁連は2008年11月、国内人権機関の制度要綱を公表し、その実現を目指しています。



▲2009.6.10 朝日新聞(1面)
広島少年院事件(2009)を報道する新聞記事

◀2002.11.8 朝日新聞(1面)
名古屋刑務所事件(2002)を報道する新聞記事

2

国内人権機関の新設は 日本政府の国連に対する約束である

「国内人権機関」とは？

「国内人権機関」という用語は、国連で使われている National Human Rights Institution の日本語訳です。2002年に国会に提出された人権擁護法案では「人権委員会」という名称で設置が提案され、世界各国を見ても、人権委員会を初め、オンブズマン等、様々な名称が用いられていますが、国連では、これらの人権の推進と保護のために設置された国家機関のことを総称して「国内人権機関」と呼んでいます。

『国内人権機関』という用語は、国連における国内人権機関の位置付けをよく表しています。国連は、1945年に創設されて以来、国連憲章1条で目的の1つとして掲げられた「人権および基本的自由の尊重」のために、数々の国際人権基準を設定し、人権基準を国際的に実施するための機構・システムを作り、発展させてきました。一方、国連は、人権基準の設定が進むにつれ、国際的な人権基準を「国内で」実施すること、そのための国内システム、特に、人権の推進と保護のための国内機関（国内人権機関）のあり方に強い関心を持つようになっていきました。

このような背景のもとで、先に述べたパリ原則が採択されたのです。

日本政府は国連人権理事会で 設立を求める勧告のフォローアップを表明

こうした国連の動きを受け、国際人権基準の国内実施を監視する条約機関も、国内実施についての政府報告書の審査に際し、国内人権機関の設置を勧告するようになっていきます。日本に対しても、1998年に、国際人権（自由権）規約委員会が初めて明確に、政府から独立した効果的な人権救済機関の設置を求めたのを皮切りに、7つの条約機関が、パリ原則に合致した国内人権機関を早急に設置するように勧告をしています。このように、国内人権機関は、国際人権保障のためのメカニズムとされており、その活動においては国際人権条約などの国際人権基準を考慮に入れて活動することが求められています。刑事施設内の被収容者による不服申立てを審査するため2005年に設置された法務大臣の諮問機関である調査不服検討会は、国内人権機関設置までの時限的な制度とし

て位置づけられています（行刑改革会議提言）。

2008年に、国連の人権理事会で始まった全加盟国の人権状況を定期的に審査する新たな制度の下で、日本の人権状況が審査された際、パリ原則に則った政府から独立した国内人権機関の設置が勧告され、日本政府はこの勧告のフォローアップを人権理事会で表明しました。

新政権発足時の千葉法務大臣の言明は、この方向を内外に明らかにしたものと評価することができます。

国内人権機関は、国際人権基準を国内で実施する媒介の役割を有しています。日本は、条約の実施について、国際人権条約の条約機関からこれまでに数々の勧告を受けてきましたが、これらの勧告を実施するうえでも、また、日本がまだ批准していない国際人権条約の批准を進めるうえでも、国内人権機関は重要な役割を果たします。

これを受けて、2010年6月、法務省は、「新たな人権救済機関の設置について（中間報告）」を公表し、これに基づき、2012年人権委員会設置法案（法務省HP）を国会に上程しました。これは、国家行政組織法3条に基づく委員会として、「政府からの独立性を有し、パリ原則に適合するものとして」構想されており、評価されます。しかし、この法案は、同年、衆議院解散により廃案となりました。



2008年5月、国連人権理事会ワーキング・グループでの日本審査の様子

3

国内人権機関の設立は、世界とアジア太平洋地域の大きな潮流となっている

世界に広がる国内人権機関

すでに各国で人権を保護し、あるいは人権状況を監視する120以上の国内人権機関が設置されています。この国内人権機関は、個人で構成されるオンブズマンタイプと複数の委員が選任される人権委員会タイプとに分けられます。これらの国内人権機関のもっとも重要な役割は、人権救済の申立てを受け、調査を行うことです。扱う人権侵害の種類は、その国の憲法や国際人権条約に規定される人権の侵害全てを扱うもの、差別に限定するものなどさまざまです。また、調査や解決の手続きもさまざまであり、多くは仲裁または調停をとり入れています。また国内人権機関の役割は、人権保護・促進を進めるための立法や政策の提言をすることと、人権教育を実施することです。近年、国連人権機構と国内人権機関の関係が制度化され、国連人権高等弁務官事務所には国内人権機関ユニットが設けられ、ジュネーブに常設事務所がある国内人権機関の国際調整委員会 (ICC) がパリ原則に合致していると認められた国内人権機関は、人権理事会に出席し、発言することができます。

アジア・太平洋地域にも24の機関が

アジア・太平洋地域ではアジア・太平洋フォーラム(APF)が1996年に結成され、常設の事務局がオーストラリアに置かれ、現在は24の国内人権機関が加盟し、国連と連携して活動しています。うちパリ原則に合致しているとされる正メンバーは、アフガニスタン、オーストラリア、インド、インドネシア、ヨルダン、マレーシア、モンゴル、ネパール、ニュージーランド、パレスチナ、フィリピン、カタール、韓国、東チモール、サモアの国内人権機関です。また、パリ原則に合致していない准メンバーはバングラデシュ、スリランカ、モルディブ等、9カ国の国内人権機関です。

APFは、アジア太平洋地域の政府から独立した国内人権機関の創設と強化のため支援を行い、政府やNGOへの助言、メンバーの能力強化のためのトレーニングなどを行い、2016年まで21回の年次大会を開催し、方針の決定と新たなプログラムを展開してきました。そして、メンバーの独立性と実効性の強化に力が注がれています。第14回年次大会では、パレスチナとカタールが准メンバーから正メンバーとなり、スリランカは、逆に正メンバーから准メンバーとなりました。国内人権機関は、常に

その独立性が問われているのです。また、APFは環境と人権、テロリズムと人権あるいは人権と企業責任などのテーマをとり上げ、アジア太平洋地域の人権の向上のため努力してきました。

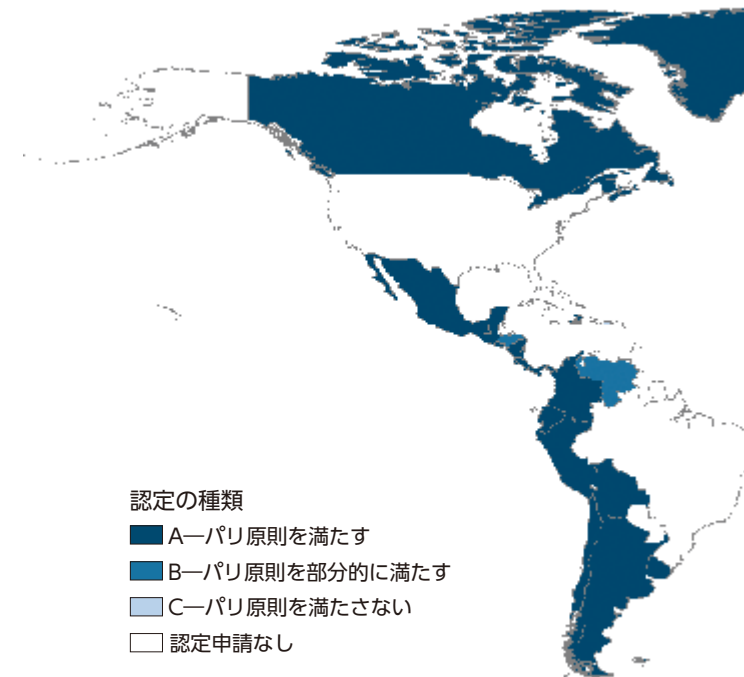
活発な韓国の国家人権委員会の活動

韓国では2001年に国家人権委員会が設立され、2014年までの苦情申立及び相談件数は63万件を超えています。同委員会の勧告に従い、韓国政府は2007年、五ヵ年国家人権政策基本計画を樹立しました。また、差別禁止法制定、テロ防止法案、脱北住民保護、戸主制、イラク戦争、入管法改正案など各分野について多くの勧告や意見表明を行うなど目覚ましい活動をしています。

日本も一日も早く国内人権機関を設置し、日本国内の人権の保護推進だけでなく、アジア太平洋地域の人権の保護推進のためのAPFの活動に正メンバーとして加わる必要があります。

国内人権機関の認定

最終更新：2018年1月26日



「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」

(バリ原則)

【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

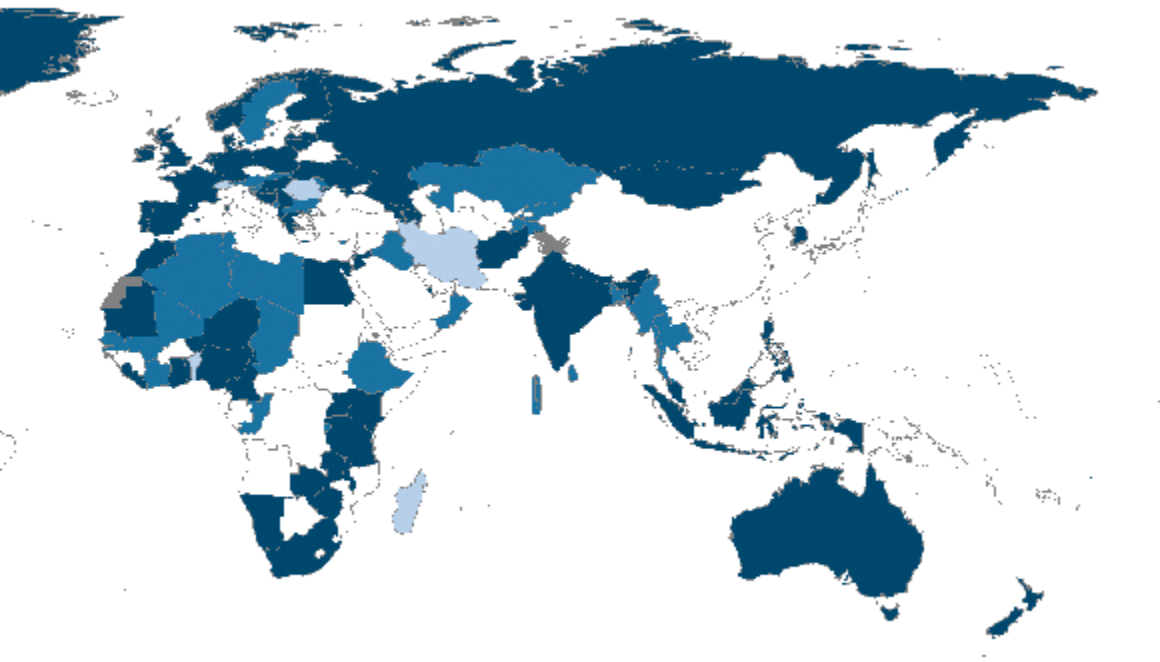
その活動を円滑に行える基盤、特に財源を持ち、政府の財政統制の下に置かれず、自らの職員と建物を持つことを可能とすること。

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。



国際連合人権高等弁務官事務所ホームページを元に作成
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/NHRI.pdf>

4

日弁連は政府から真に独立した国内人権機関を求める

国内人権機関に求められる独立性

国内人権機関は、人権保障の観点から、行政や立法を批判し、必要な勧告をするのが仕事ですから、政府、政党政治、およびその事業に影響を及ぼす地位あるいは勢力から、独立して行動できなければなりません。

その独立性を確保して効果的に活動するための制度設計を定めたのがパリ原則(1993年国連総会決議)です。

パリ原則が求める政府からの独立性

1. 法律上および運用上の自立を通じた独立性

- (1) 独立した法的地位を与えられ、政府のどの省庁からも公私を問わず介入や妨害を受けることなく権能を行使できること。
- (2) 国内人権機関が日々の業務を、機関以外のいかなる個人、組織及び政府部局からも独立して執行を行う能力をもつこと。
- (3) 救済申立ての調査をするために、外部、特に政府部局の協力を強制できる法的権能 (legal authority) をもつこと。

2. 財政上の自立を通じた独立性

- (1) 国内人権機関は、自ら予算を編成する責任を任せられ、その予算を直接議会に承認のため提出することができ、議会の役割は、会計報告の審査と評価に限定されることを設置法で明記すること。
- (2) 国内人権機関の予算は、どの省庁の予算とも連携していないのが一般的に望ましい。

3. 任命及び解任手続を通じての独立性

4. 構成を通じての独立性

社会学的小および政治的多元性主義を反映し、多様性を有しなければならないこと。

公的機関が政府からの独立性を持つことは果たして可能ですか？

国内人権機関は法律により設置され、政府からの独立性を確保しつつ、政府との具体的な連携を図ります。それは公的機関であり、国民主権に基づく国家と無関係に活動するものではなく、法的基盤を持っていることが、国内人権機関とNGOとを区分するのです。

その意味では、国内人権機関は限定的な独立の手段を享受することになります。そのポイントは、パリ原則を具体化した法律により設置されるところにあると思います。既に世界各国で設立された国内人権機関は様々な制約の下で、政府から実質的に独立した活動を展開しており、この委員会が政府からの独立性を確保することは実際上も可能であると考えます。

政府からの独立性を実現するための日弁連要綱の制度的工夫

組織と構成を通じての独立性を確保するために日弁連要綱は次のような制度的工夫を凝らしています。

1. 委員会の設置場所を、内閣府にします。

中央委員会は、独立性の強い行政委員会として、公正取引委員会や消費者委員会、食品安全委員会などが置かれている内閣府に置くこととします。

2. 委員の選任は、単なる国会同意ではなく、推薦委員会が法的な推薦基準を充たした人を推薦して行います。

委員の選任は、内閣総理大臣任せにしません。たとえ両院の同意が要件とされても、それだけでは政治的勢力の強い者の意向に沿った人事となるからです。日弁連要綱では、国会に設置する推薦委員会が人選して推薦する手続とし、人権擁護に高い識見を有すること、両性のバランス、少数者にも資格を認めることなどを推薦の要件とし、公聴会を開いて候補者を審査し、委員の構成ができる限り多元性に富んだものとなるよう努力します。この委員会の推薦を受けなければ、委員に任命できません。地方委員会では、各都道府県議会に設置された推薦委員会が同様の手続を踏んで委員を選任することにします(要綱2-1から2-5)。

【韓国の例：韓国国家人権委員会では、国会4名、大統領4名、大法院長が3名を指名して、11名の委員を選任します。】

3. 権限行使の独立性と身分保障

委員会の権限行使に際しては独立性と委員の身分保障をします(要綱2-6、2-7)。

4. 委員の数は、

中央委員会は、15名の常勤委員で構成し、その活動を保障します。これは最高裁判所の裁判官と同数です。

5. 自前の事務局を持つ

人権委員会の職務を実効的に行うには、人権擁護に熱意を有する相当数の職員が必要です。職員の任免は委員会自身が行います(要綱2-8、2-9)。

6. 調査官、調停官を置く

調停や仲裁で解決すべき事案に対応できるように、訓練を経た専門の調査官、調停官を置きます(要綱2-10)。

7. 予算は独立して国会に直接提案できるようにします(要綱2-13)。

予算編成で委員会の独立性が脅かされないようにするためです。

【韓国の例Ⅱ：大統領の交代により、予算が削減され、210名いた職員のうち44名が削減されました。】

8. 地方にも地方委員会を置き、身近なところで人権救済を申し立てることができるようにします。

その委員は、都道府県議会に置く推薦委員会の推薦を受けて内閣総理大臣が任命します(要綱2-4)。

人権擁護法案、人権委員会設置法案と日弁連要綱の対照表1 制度の概要

項目	2002 年人権擁護法案	2012 年人権委員会設置法案	2008 年日弁連要綱
1 対象とする人権侵害	特別救済の対象は、不当な差別と虐待のみ	人権を違法に侵害する行為	国際人権基準が保障するすべての人権
2 人権委員会の設置場所	法務省の外局	法務省の外局	内閣府の外局
3 委員会の構成	委員長と常勤委員各1名、非常勤委員3名	委員長を含め4名	委員長を含め常勤15名
4 委員の任命	両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命	両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命	国会に推薦委員会を設け、両性のバランス、マイノリティの意見を反映できるよう選任、任命前に公聴会を行う
5 予算計上	法務大臣を通じて予算要求	法務大臣を通じて予算要求	独立して国の予算に計上
6-1 事務局	中央委員会職員のみ	弁護士となる資格を有する者を含め事務局を置く	委員会が独自に任免 地方委員会も同様
6-2 地方事務所		地方法務局長に委任することができる	各都道府県に地方委員会を置く 委員は内閣総理大臣が任命

5

日弁連が求める、人権侵害の救済対象

侵害行為の類型を明確化し制度濫用の危険を排除

国内人権機関は、準司法機関としての役割を担っていますが、司法機関ではありません。その位置づけは独立性を有しているものの行政機関であり、権力の濫用によって新たな人権侵害を引き起こす危険性を完全には払拭できません。そのため、現実の救済対象を定めるにあたっては、その救済の必要性和相当性の観点から行為類型に着目し、その範囲を明確化することによって新たな人権侵害が発生しないよう調整を図る必要があります。まず、必要性については、対象となる利益の重要性、現状での被害の深刻度、他の救済制度による救済の代替可能性、調停・勧告等での救済の実効性の有無という観点が必要です。次に、相当性については上記の必要性、特に救済の実効性の程度に比較して制度濫用による被害発生危険性とのバランスが重視されなければなりません。その結果、司法手続による救済が適切である類型や他の救済機関等による対応がより適切である類型については、むしろ国内人権機関の救済対象として定めるのは不相当ということになります。

救済対象となる人権の種類についてはできる限り広くすべきです。

法務省の人権擁護法案は、調停・仲裁、勧告・公表という手段を持つ特別救済の対象となる人権の種類について、不当な差別と虐待のみを取り扱い、その他の人権への侵害については取り扱わないとしていました。しかし、人権侵害は差別と虐待に限られるものではありません。例えば、生徒が学校や施設から受ける人権侵害は、いじめの放置、不十分または不相当な教育内容・指導、信書の無断開披・没収等の知る権利・プライバシー権の侵害等、多岐にわたります。国内人権機関は国内の人権保障制度の中核部分に位置づけられようとしているものですから、基本的にすべての人権、すなわち、憲法、国際人権諸条約及び法令で規定されたすべての人権の侵害を、調停・仲裁、勧告・公表の手段まで使える救済対象とするべきです。

差別に関しては、差別事由の明確性が必要ですが、今日の社会では憲法14条の規定する差別事由だけでは不十分であり、「人種、民族、国籍、信条、性別、門地、社会的身分、障がい、疾病又は性的指向」による差別を対象とするべきです。また、

このうち障がいによる差別については、障害者権利条約に署名している立場から、合理的配慮を欠く処遇も含めるべきこととなります。

侵害行為の主体が公権力か私人かで区分すべき理由

まず、行為類型を定めるにあたっては、侵害主体が公権力か私人かによって区分されるべきです。

伝統的に人権侵害の主体は公権力とされています。また、各地の弁護士会への人権救済申立ての大半が刑務所の受刑者からの申立てという現状があります。拷問等禁止条約により国内人権機関が国内拷問防止メカニズムの中核にもなるべき要請があることに照らしても、公権力が主体となる場合は、すべての人権侵害を救済対象とするべきこととなります。

これに対し、私人間での人権侵害については、原則としてこれを対象として加えることについては慎重であるべきです。そのため、私人間での力関係に着目し、原則的に社会的影響力のある組織、集団又は個人によりなされる場合についてのみ公権力に準じた取扱いにするべきです。このような影響力を持たない私人間の問題については、司法手続等のその他の手続によるべきです。

私人間の差別については、純然たる私的なクラブにおける差別にまで介入する必要はないと思われます。私人の生活に欠くことができないあるいは重要で公的な場面である「雇用、教育、公共的施設の利用、業として対価を得て行う物品、不動産、権利義務または役務の提供」に関する差別にのみ救済対象を限定すべきと考えられます。

報道機関による人権侵害については自主的解決を優先

報道機関は社会的影響力のある組織、集団といえますが、この報道機関が主体となる人権侵害については、表現の自由さらには市民の知る権利という重要な人権の保障と密接に関連することから調整が必要となります。報道機関等による人権侵害については、これを上記表現の自由との関係で対象から除外すべきとの意見も有力ですが、現実に過剰取材や名誉・プライバシー侵害の問題が生じていることからすれば、これを救済対象から外すこ

とは妥当ではありません。そのため、救済対象を過剰取材や名誉・プライバシー侵害については外形的に侵害の有無が判断できる場合に限り救済対象とし、誤報など内容の信用性などの評価の問題が生じる問題は除外しました。また、政治家・高級官僚等への過剰取材等についてはその公益性を配慮し、また濫用的申立ての危険もあることから、救済の対象からは外すべきこととなります。そして、放送、新聞、雑誌による人権侵害については、市民の知る権利や報道の自由の重要性を考慮し、報道機関等の自主性を尊重する観点から、自主的第三者機関が設置されこれによる解決が期待できる場合は、その自主的第三者機関にまず申立てをするべきこととなり、第三者機関の決定に不服がある場合に限り、国内人権機関が利用できるという形での調整が必要となります。

差別的言動・表現についての バランスのとれた対応

人権擁護法案では不当な差別的言動であって相手方を

畏怖困惑等させるもの、差別表現や差別取扱意思を公然と表示する行為も救済の対象としていますが、これは対象とされる行為を明確に限定できず、また表現の自由の抑圧につながりかねないことから、救済の対象とすることには消極であるべきです。しかしながら、特定の「属性」を有する不特定多数のグループに分類できる者が差別を受ける危険性がその時点の状況から明らかに認められるときに、一定の者がその「属性」を有することを文書等で公然と摘示する場合には、悪意をもって意図的に深刻な差別を引き起こすことが可能となります。したがって、その摘示行為が特定の「属性」を有する不特定多数の者に対する差別的取扱いの助長を目的としている場合、すなわち、一定の地域に住む者を「部落民」として特定するような、出版やホームページなどの場合に限っては、表現行為であっても外形的に判断が可能であり、かつ、極めて悪質性が高い行為であると考えられますから、公権力・私人によるかを問わず特別に救済の対象とするべきものと考えます。

人権擁護法案、人権委員会設置法案と日弁連要綱の 対照表2 救済の範囲

項目	2002 年人権擁護法案	2012 年人権委員会設置法案	2008 年日弁連要綱
1 労働関係 特別人権侵害	取り扱わない 厚生労働大臣及び国土交通大臣にすべて委任	取り扱う	取り扱う
2 公権力による人権侵害	差別と虐待に限り、特別救済の対象とする		公権力によるすべての人権侵害を対象とする
3 私人による人権侵害	<ul style="list-style-type: none"> ・ 不当な差別 ・ 不当な差別的言動 ・ 不特定多数の者に対してする不当な差別助長誘発行為 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人権を違法に侵害する行為を対象とする ・ 不特定多数の者に対してする識別情報の公然摘示行為を対象とする 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会的影響力のある、組織集団・個人による人権侵害が対象 ・ 但し雇用、教育、公共施設の利用、物品・不動産・役務の提供における不当差別[※]は対象とする
4 報道機関等による人権侵害	特別救済の対象とする <ul style="list-style-type: none"> ・ 私生活に関する報道をし、名誉又は生活の平穏を著しく害すること ・ つきまとい、待ち伏せ等 ・ 電話、FAX 送信 	特別の規定を設けない	自主的第三者機関が優先的に取り扱う これに不服があれば受理して調査 事前差し止めはしない
5 不特定多数に対する公然とした差別助長誘発行為	停止勧告ができる 差し止め訴訟ができる	調査をし、適当な措置を講じる	差別助長・誘発情報の公然指摘に対しては警告、勧告 それ以外は対象としない

※障がいの特性に応じた合理的配慮の不提供も、原則的に差別になります。

6

日弁連が求める、実効的で新たな人権侵害を引き起こさない救済手続

手続の流れ

被害者及びその親族等は、人権が侵害されたと思うときは、人権委員会に対しその事実を申し立て、適切な措置をとるべきことを求めることができます。

施設に収容されている者が申立てをしようとするとき、施設の職員は申立ての内容を検閲してはなりません。

人権委員会による個別調査開始の要件

人権委員会は、申立ての内容が明らかに人権侵害に該当しないとき、または、申立事実終了時から申立時までに既に3年を経過し申立てが遅れた相当な理由がないときは、調査手続を開始しません。

そういう調査不開始の事由がないときは、人権委員会は調査を開始しなければなりません。

人権委員会の調査権限

人権委員会は次の調査をすることができます。

- 1 相手方、関係人、または参考人に出頭を命じて質問し、またはこれらの者から意見もしくは報告を求めること。
- 2 鑑定人に鑑定をさせること。
- 3 書類その他の物件の提出を命じること。
- 4 事件の関係場所に立ち入り、関係者に質問し、関係場所および資料を調査すること。

公務所は、人権委員会の調査に積極的に協力しなければなりません。

調査拒否に人権委員会はどのように対処することができるか

人権擁護法案は一般救済手続と特別救済手続とを分け、特別救済手続の対象を限定しながら、このような場合には出頭要求・質問だけでなく、物件の提出要求、さらには立ち入り検査の権限を罰則付きで認めています。人権委員会が確実に事件の内容を調査できるようにするためには、任意の調査だけでは不十分であり、調査のための権限が必要です。しかし、この点は、この機関が新

たな人権侵害を引き起こすのではないかと懸念を引き起こしました。日弁連案は一般救済手続と特別救済手続を分けるようなやり方を止め（2012年人権委員会設置法案も同じ）、すべての場合に質問、報告の要求、書類の提出、立ち入りなどの調査方法を認める一方で、批判の強かった立入調査のような調査について、拒否の場合に罰金を科すなどの積極的な強制力は認めず、拒否した事実の公表による不利益の限度に止めています。しかし、公務員については、人権委員会の調査に協力すべき義務があり、その違反に対しては懲戒を求めることができます。

人権委員会が採るべき措置とその効果

人権委員会は、人権侵害による被害回復のために、調停、仲裁に付することができ、その職務にかかわる専門の職員をおきます。

人権委員会は、調査を経て人権侵害と認められる場合は、警告、勧告、要望などの措置をとり、人権侵害の事実が認められない場合は不処置とします。

人権委員会は、措置の決定と同時に、国または地方自治体、その他関係機関または関係者に、措置内容を示す書面を送付することができます。

人権委員会は、措置をとった場合、相手方に対して当該措置の実施状況の報告を求め、必要あるときは措置の事実を公表することができます。

措置に対する異議申立手続

人権委員会の警告等の措置に対して、申立人および相手方は、2週間内に人権委員会に理由を付した異議を申し立てることができます。人権委員会は、90日以内に措置の取消し、変更をするか、異議申立てを却下しなければなりません。

措置以後に人権委員会が採りうる措置

人権委員会は、調査の結果、国または地方自治体の公務員が故意または重大な過失により人権侵害を行ったと認めるときは、その公務員の懲戒処分を求めることがで

きます。

人権委員会は、調査の結果、刑罰法令に違反する犯罪があり、そのまま放置することができないと思うときは、検察官に告発しなければなりません。

バランスの取れた制度設計が大切

救済手続の制度設計に当たっては、人権委員会そのものが人権を侵害する可能性はないか、制度そのものの実効性は確保されているか、の二つの観点からの検討が重要です。日弁連案は制度の実効性を確保しつつ、新たな人権侵害を引き起こす可能性を最小限にした、バランスの取れた制度であると考えます。



人権擁護法案、人権委員会設置法案と日弁連要綱の対照表3 救済の手続

項目	2002 年人権擁護法案	2012 年人権委員会設置法案	2008 年日弁連要綱
調査・救済の手続	一般調査と特別調査の二種	一般と特別に区分しない	一般と特別に区分しない
1	一般救済手続 被害者への助言等 加害者への説示等 被害者と加害者の調整	相談・援助 調停・仲裁 関係の調整 説示 勧告 など	調査 調停 仲裁 警告、勧告、要望
2	特別救済手続 特別調査の権限 出頭要求・質問 物件の提出要求 立ち入り検査 30万円以下の過料	調査に強制力はない 行政機関に調査への協力を求めることができる 公的機関に対し、勧告に基づきとった措置の報告を求めることができる 公的機関が勧告を正当な理由なく拒否したときはその旨を公表できる	調査に強制力はない 公務所には積極的調査協力義務がある 調査拒否の事実を公表できる



7

人権の制度的保障を推進する 国内人権機関の重大な任務

人権救済に限られない国内人権機関の役割

これまで、この国内人権機関の人権救済機能に焦点を当ててご説明をしてきました。しかし、この機関には、人権救済だけでなく人権保障のための政策提言、人権保障の推進・人権教育という重要な機能があります。これも、裁判所には期待することの難しい機能です。パリ原則1項は「国内人権機関は人権を促進および保護する権限を付与されるものとする。」とし、同2項では、「国内人権機関はできる限り広範な職務 (mandate) を与えられるものとする。その職務は、機関の構成および権限の範囲を定める憲法または法律において明確に規定されるものとする。」としています。

法制度の改善のための政策提言

第1の機能は、人権政策の提言です。パリ原則によれば、このような権限の中には、例えば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、国連および国連システムの他の機関、地域的国際組織、他国の国内人権機関との協力など、人権保障を制度的に推し進めるための活動が予定されています。

人権保障の推進と人権教育

第2の機能は、人権保障の推進と人権教育です。パリ原則によれば、人権の推進のための人権に関する教育および研究プログラムの作成を支援し、学校、大学および専門家団体におけるそのプログラムの実施に参画すること、情報伝達および教育を通じて、またあらゆる報道機関を活用して、民衆の関心を高め、人権およびあらゆる形態の差別と闘う努力に関し宣伝することが求められています。

韓国では

お隣の韓国で2001年に制定された国家人権委員会法19条には、1)人権政策諮問機能、2)人権侵害行為と差別

行為に対する調査救済機能、3)人権教育と国内、国際機関との人権協力機能がこの機関の役割として規定されています。

人権に影響を与える法案はすべて国家人権委員会に送られ意見を求められています。政府の提案したテロ対策立法が国家人権委員会の提言によって見直された例も報告されています。また、人権教育についても、たくさんの本や資料を作り、人権専門教育団を作り、力を入れています。

オーストラリアでは

オーストラリア人権委員会は、広範な調査の結果、アボリジニの親から子どもたちを切り離すという長年にわたって執られてきた州政府の措置について、1997年に「彼らを家に」というレポートにまとめ公表しました。このレポートはマスメディアにも大きく取り上げられ、国民的な大論争のきっかけとなりました。

なお、2010年4月には、オーストラリア人権委員会委員長を招いて「日本における人権保障システムの確立のために～オーストラリアの国内人権機関に学ぶ～」を開催し、その設立経緯や運営方策について講演いただきました。

決定的に重要な人権NGOの育成と連携

このような幅広い活動を有効に展開するためには、国内人権機関が広く市民社会とりわけ人権NGOと協力することが重要です。この点についても、パリ原則は、「国内人権機関の活動を拡大するうえでのNGOの基本的な役割を考慮し、人権の推進と保護、経済的および社会的発展、人種主義との闘い、特定の弱者集団(特に、子ども、移住労働者、難民、身体および精神障がい者)の保護、または専門領域に取り組んでいるNGOとの関係を発展させること」を活動の方法の中に規定しています。

日本の場合は、人権NGO自体が未発達で、その数も少なく、どの団体も財政難に悩んでいるのが実情です。人権NGOの自主性、独立性を保ちながら、多様な人権NGOを育て、市民社会全体で人権NGOの活動を支援していくことができるような社会的・経済的な仕組みをつくるのが、この国内人権機関の大きな活動目標となるでしょう。

国際人権条約の批准と推進など

国内人権機関の忘れてはならない役割は、国連などの国際機関との協力です。日本ではまだ批准されていない移住労働者権利条約などの人権条約と、批准されている人権条約の選択議定書が数多く残されています。とりわけ個人通報制度を定めた国際人権(自由権)規約、女性差別撤廃条約などの選択議定書の批准(と個人通報権限の受諾)について、日弁連は緊急課題として提起しています。

国内拷問防止メカニズムの中核として

批准が求められている議定書の中に拘禁施設の定期的な訪問のための国際機関である拷問防止小委員会と国内拷問防止メカニズムの協働システムの構築を求める拷問等禁止条約の選択議定書があります。

この議定書は2002年採択2006年発効の新しい条約で、2009年9月現在で既に50ヶ国が批准しています。

諸外国の先例では、パリ原則に基づき設立される国内人権機関が同選択議定書の国内拷問防止メカニズムの中核として有効に機能しています。

刑務官の虐待によって受刑者が死亡に至った名古屋刑務所事件を受けた2005/6年の監獄法改正によって刑事・留置施設視察委員会が設置されました。全国の施設に弁護士や医師、研究者、地域住民などからなる委員会が設置され、立会いなしで被拘禁者と会えるようになっています。2009年入管法改正により入管収容施設にも視察委員会が作られました。2009年、広島で広範な少年への暴行と虐待が明らかになり、2014年法により、少年院、少年鑑別所でも視察委員会が作られました。

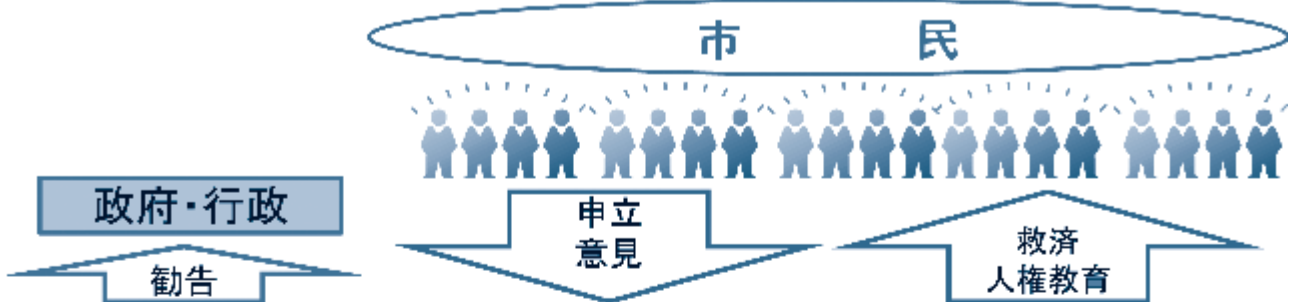
人が拘禁されている場所には定期的に外部の目が届かなければ、人権侵害は食い止められないという考え方で、この議定書はつくられているのです。日弁連はこれから創設されようとしているこの国内人権機関を中核として、あらゆる拘禁施設を視察する国内の他の制度をネットワーク化した国内拷問防止メカニズムの創設によって、この議定書を批准することを求めています。



2010年4月27日、シンポジウム「日本における人権保障システムの確立のために ~オーストラリアの国内人権機関に学ぶ~」の会場の様子 (オーストラリア人権擁護委員長 キャサリン・ブランソン氏)

政府から独立した国内人権機関が必要です!

～日本を真の人権国家にするために～



「政府から独立した」国内人権機関



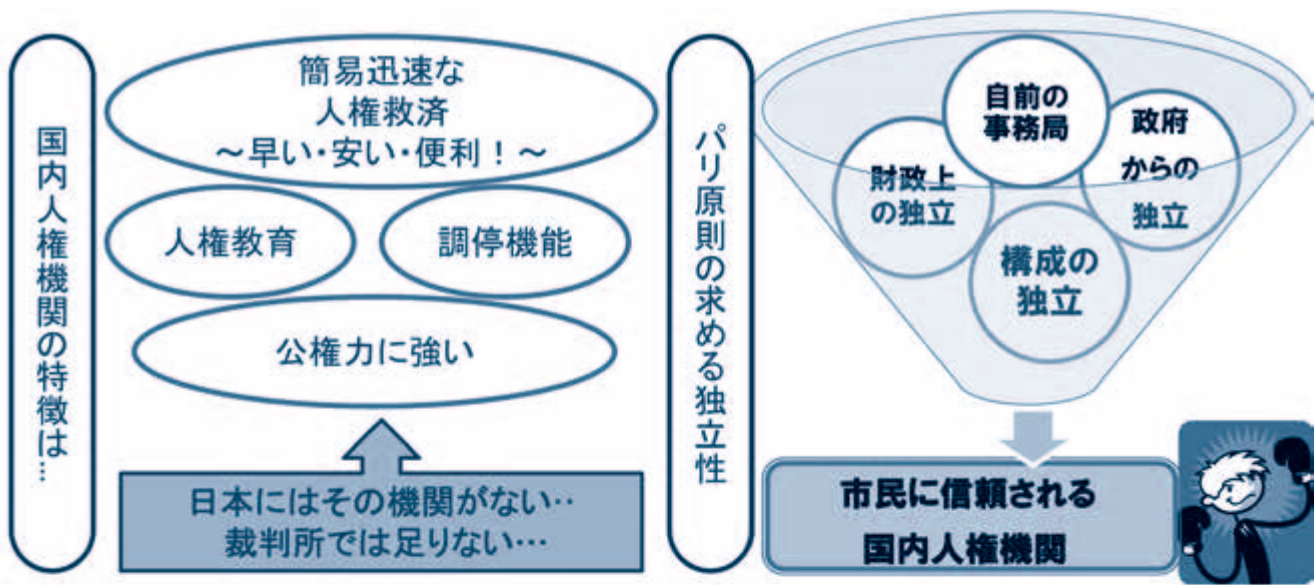
海の内外から高まる声

国連人権理事会<2008年、2012年、2017年>

国際人権(自由権)規約委員会<1998年、2008年、2014年>等が

「日本も国内人権機関を設置せよ」

と勧告しています!



諸外国の例

- アメリカ・・・政府から独立した雇用機会均等委員会や公民権委員会が活動している。
- カナダ・・・独立の人権委員会がある。
- フランス・・・政策提言と啓発を行う国家人権諮問委員会がある。
- スウェーデン・・・オンブズマンが活動している。
- アジア・太平洋諸国・・・オーストラリア、ニュージーランド、インド、韓国、フィリピンなど、24か国(2017年末現在)で国家機関としての人権委員会が活動中。アジア太平洋フォーラムという人権機関の地域組織を結成し、国連と連絡をとりつつ交流している。

		2008年日弁連要綱	2012年人権委員会設置法案
位置づけ		内閣府外局	法務省外局
委員の選任		公開の聴聞会を経て推薦委員会が推薦	両議院の同意 + 内閣総理大臣の任命
委員の人数		15名	4名
予 算		独立予算	言及なし
職員の人事		委員会裁量	言及なし
救 済 範 囲	公権力	全ての人権侵害	人権を違法に侵害する行為 不特定多数の者に対して する識別情報の公然摘示
	私 人	社会的影響力のある 組織集団・個人による人権侵害 雇用・教育など公的な場面の差別	
	報道機関	自主的第三者機関での調査を優先	特別の規定を設けない

日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱

2008年11月18日

日本弁護士連合会

(はじめに)

世界人権宣言はいう。「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳と平等で譲ることのできない権利を承認することは、世界における自由、正義及び平和の基礎である」。国際連合憲章や国際人権規約をはじめとする人権諸条約は人権の実現と保障を加盟国の責務とし、加盟国の活動ならびに各種国際人権機関の活動を通じて世界のすべての人類が平和の中に人権を護られることを目標としている。国際連合は、その約60年にわたる経験を通じ、目標達成のためには政府や裁判所、立法だけではなく、人権保障を任務とした、政府から独立した組織の活動が必要であると認識するようになった。各国内における人権保障のための組織が実効的に機能するための原則として、国連は、1993年に「国家機関(国内人権機関)の地位に関する原則(パリ原則)」(総会決議48/134)を採択している。国連はさらに、それぞれの国が国内人権機関の設置を促進することを要請している(1997年12月国連総会決議52/128)。国連人権理事会は、日本についてのUPR審査の結果、2008年6月30日付け決議により、国内人権機関の設置について世界各国からの意見に基づいて、日本が早急に人権機関を設立することを勧告している。

日本弁護士連合会は1949年の設立以来、弁護士の社会的使命である基本的人権擁護の活動を全国各地の弁護士会とともにやってきた。公権力による深刻な人権侵害を初めとする多様な分野にわたる種々の人権侵害救済の申立てを受け、調査をおこない、人権侵害を行うものに対して、警告、勧告、改善の要請などの実績を積み重ね、幅広い市民のみならず、国連など国際人権にかかわる組織からも評価を受けている。

その活動の経験と教訓を踏まえて、日弁連は、パリ原則に則った国内人権機関の設置を求めて、「政府報告書に対する国際人権規約委員会の最終見解にあたっての会長声明」(98年11月10日)、「国際人権(自由権)規約委員会の最終見解の実現に関する総会決議」(99年5月21日)、「日弁連・人権のための行動宣言」(99年12月)、「政府から独立した調査権限のある人権機関の設置を求める宣言」(2000年10月6日)、「人権委員会の独立性を確保するための最低条件」(03年2月21日)などを発表してきた。

この度これらの宣言決議を実現するものとして、以下の制度要綱案のような「政府から独立した国内人権機関」の設立を求めるものである。

一方政府は、人権擁護施策推進審議会の答申を受け、「人権擁護法案」を作成して2002年3月、国会に提出したが、「人権委員会」は法務省の所轄とされるなど、その内容がパリ原則に適合するものでなく、報道の自由、市民の知る権利を侵害する恐れが指摘されるとともに、公権力による人権侵害の多くが救済の対象とはされないなど、種々の問題点をもつものであった。そのため、同法案は廃案となり、今日に至っているが、現在なお政府は報道規制につき一部手直

しをただけで、再度これを提出すると報じられている。

最近においてもしばしば報じられる、捜査機関による人権侵害、刑事拘禁施設における人権侵害、入国管理手続と収容・送還における人権侵害、学校教育や職場における人権侵害、外国人などに対する差別、医療・福祉機関における人権侵害など、調査権限をもって有効な調査と人権の促進と侵害の中止を求める政府から独立した機関を求める声は日増しに高まっている。

このような声に応え、国内人権機関の実現を促進するため、早急に実現されるべき国内人権機関の組織と活動の原則を、日弁連要綱案の形で示し、市民各界、各層に提案するものである。

(国内人権機関の基本設計)

あるべき国内人権機関の概要について、日弁連は次のように考えている。

(独立性)

- 1、政府からの独立性をもち、人権の尊重、保護、促進を図る活動を行なう国内人権機関を設置すること。

(権限)

- 2、国内法における人権に限定せず、広く国際人権法により認められた人権を取り扱う組織であること。

(公権力による人権侵害)

- 3、公権力による人権侵害について、調査・勧告権限をもつ組織であること。

(私人による人権侵害)

- 4、私人間や行政との間で生起する人権侵害事例については、調停あっせんによる解決を図る機能をもつこと。

(人権教育)

- 5、広く人権教育を企画し、実施する活動をする組織であること。

(政策提言)

- 6、政策提言能力をもち、立法、行政に対し、人権の観点からあるべき方向を示すことができる組織であること。

(人権諸条約の実施の促進)

- 7、国際人権条約の批准促進と国内で発効している人権諸条約の実施の促進

(構成・組織)

- 8、委員会は構成の多様性をもち、活動においては市民、NGOと交流し、その意見を取り込む組織であること。
- 9、人権の専門家を擁し、問題の調査、研究、解決ができる組織であること。
- 10、人権擁護に情熱をもつ職員を多数擁する事務局体制を確立すること。
- 11、これらの活動を行うに必要十分な人員と予算が確保されること。

(市民アクセス)

- 12、案件の渋滞を起こさない事件の合理的な仕分けと迅速な手続を採用すること。
- 13、市民が気軽に駆け込める、利用しやすい組織であること。

制度の要綱

前文

日本国憲法は、その基本理念として基本的人権の保障を宣言し、国際人権規約は、国際連合憲章及び世界人権宣言を受けて、「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳及び平等のかつ奪い得ない権利を認めることが世界における自由・正義及び平和の基礎をなすものであることを考慮し」ている。そこで、これらの趣旨を具体化し、我が国において基本的人権の享有を平等に保障するために、政府から独立した国内人権機関を設置し、もって人権の伸長と保障を实效あらしめることが必要である。そのことが、国際社会において差別のない平和社会建設の基礎となるものであることを確信し、我が国が、基本的人権の伸長と保護をさらに発展させるための名譽ある国際的責務を達成するために、本法を制定する。

第1 目的及び任務

1-1(法の目的条項)

日本国憲法、国際人権規約をはじめとする国際人権諸条約などで保障された基本的人権が、すべての人に平等に享受されることを実現するために、人権委員会を設置すること。

1-2(人権委員会の任務)

- ①人権救済
 - ・憲法、国際人権規約をはじめとする国際人権条約等によって保障された人権が侵害された旨の申立てがなされたときは、これを受理して相談、調査、調停、勧告その他必要な措置を行うこと
- ②人権状況等の調査
 - 人権状況などの調査として次のことを行うこと
 - ・国内の人権状況の調査
 - ・国内法の遵守状況
 - ・国際人権法の国内実施状況
- ③立法、行政への提言、援助
 - 立法、行政政策の立案と施行などに際し、人権の保護、尊重、促進の観点から検討し、国、地方自治体、その関係機関などに対して必要な助言、政策提言、意見書の提出を行うこと
- ④人権教育
 - 人権教育として次のことを行うこと
 - ・人権教育の研究、教育プログラムの作成、人権教育の実施
 - ・各官庁、公共団体などが行う人権教育への情報提供、助言、協力
 - ・裁判官、検察官、弁護士、警察官、刑事拘禁施設職員などに対する人権教育の実施ならびに協力
- ⑤非政府組織との協力
 - ・人権分野で活動するNGO組織と協力し、活動に反映させること
- ⑥国際人権条約の推進
 - 国際人権条約の適用を推進するため、次のことを行うこと
 - ・国際人権条約の批准促進と国内で発効している人権諸条約の実施の促進
 - ・人権諸条約に基づき、国が国際条約諸機関に提出すべ

き報告書の作成にあたり、意見を述べ、助言し、援助を行うこと

- ⑦国際諸機関との連携と協調
 - 国際連合その他の国際機関、地域機構及び他国の人権機関との協力及び情報の交換をすること
- ⑧国会への報告
 - 人権状況、活動状況につき、定期的に国会に報告すること

第2 組織

2-1(人権委員会)

- ①人権委員会は、中央委員会と地方委員会をもって構成すること
- ②中央委員会は首都に設置し、地方委員会は各都道府県庁所在地に設置すること
- ③中央委員会と地方委員会の職務分掌については、規則によって定めること
- ④人権委員会は、組織運営のために、中央委員会委員及び地方委員会委員長により構成される全体協議会を設置すること
- ⑤全体協議会に関する事項は、この法律に定めるものを除く外、規則をもって定めること

中央委員会と地方委員会は上下関係には立たないものとする。特定の分野について専門の部局を設けることもできるようにすべきである。

2-2(設置・所轄)

- ①内閣府設置法49条3項に基づいて第1の目的を達成することを任務とする人権委員会を置くこと
- ②人権委員会は、独立性の強い行政委員会であり、内閣総理大臣の所轄に属すること

「所轄」とは、内閣総理大臣及び各省大臣がそれぞれ行政事務を分担管理することについて、その管轄下にあるが独立性が強い行政機関との間の関係を表す語であり、「設置」とは、機関を法律上の存在として設けるという語である。公正取引委員会の場合は「内閣総理大臣の所轄に属する」と規定されており(独占禁止法 § 27 II)、食品安全委員会の場合は、内閣府に設置されていると規定され(食品安全基本法 § 22)所轄についての規定はない。

2-3(委員の数)

中央委員会は委員長を含む15名の委員をもってこれを組織し、地方委員会は各都道府県の規模に応じて規則で定めること

2-4(委員及び委員長の選任)

- ①中央委員会の委員は、国会に設置された推薦委員会の推薦に基づき、両議院の同意を得て、内閣総理大臣がこれを任命すること
- ②地方委員会の委員は、各都道府県議会に設置された推薦委員会の推薦に基づき、都道府県議会の同意を得て、内閣総理大臣がこれを任命すること
- ③委員長の選任は、委員の互選によること

- ④推薦委員会は、人権委員会委員選任の適切性、透明性を確保することを目的とすること、推薦委員会委員は衆参両議院（地方委員会については都道府議会）、裁判所、内閣府（地方委員会については都道府県庁）、メディア、日本弁護士連合会（地方委員会については各都道府県に対応する弁護士会）、日本学術会議（地方委員会については学識経験者）等から選任すること、人権委員会委員を推薦するに当たっては候補者について公開の聴聞会を開催すること

2-5(委員の構成)

人権委員会は、次に掲げる要件を満たす委員から構成されなければならないものとする

- (1)人権に関して高い識見を有し、人権擁護に必要な知識と経験を有する者でなければならないこと
- (2)男性または女性の一方が3分の2を超えてはならないこと
- (3)人種、民族、信条、社会的身分、国籍、門地、障がい、疾病または性的指向により資格が排除されてはならないこと
- (4)委員長、委員及び委員会の職員は、在任中、左の各号の一に該当する行為をすることができないこと
 - 一 国会または地方公共団体の議会の議員となること
 - 二 中央委員会の許可のある場合を除く外、他の業務に従事すること

2-6(委員の身分保障)

- ①委員は定期に相当額の報酬を受けるものとし、在任中減額されないものとする
- ②委員の任期は5年とし、1回に限り再任されることができ、委員は、年齢が75歳に達したときは、その地位を退くこととする
- ③委員は、人権委員会により心身の故障のために職務を執ることができないと決定された場合を除き、公の弾劾によらなければ罷免されないものとする
- ④弾劾により委員を罷免するのは、次の場合とすること
 - (1)職務上の義務に著しく違反し、又は職務を甚だしく怠ったとき
 - (2)その他職務の内外を問わず、委員としての威信を著しく失うべき非行があったとき
- ⑤罷免手続きにおいては、中央委員会の委員については両議院の同意権、地方委員会の委員については都道府県議会の同意権、および推薦委員会の意見表明権を規定するものとする
- ⑥罷免権者は内閣総理大臣とすること

2-7(職権行使の独立性)

- ①人権委員会の委員長および委員は、独立してその権限を行使するものとする
- ②内閣総理大臣は、人権委員会の職務に関し、調査中止を含む指揮監督権を有しないものとする
- ③内閣総理大臣は、人権委員会の職務に関し、報告を求める権利を有しないものとする
- ④設置法が定める場合を除き、人権委員会の調査、決定、勧告、報告などが政府の他の部局による審査の対象とされ

ないものとする

2-8(事務局)

- ①人権委員会に事務局を置くものとする（中央委員会には事務総局を、地方委員会には事務局を、置く）
- ②事務局長および事務職員には、人権擁護に必要な知識と経験を有する者をあてるものとする

2-9(職員人事)

- ①職員は、委員と同様に適格性を有するものから任命し、国家公務員法2条の特別職とすること
- ②職員の任免は、人権委員会が独自に行うものとする
- ③職員につき、他の省庁との人事交流は原則として行わないようにすること

2-10(調査官及び調停官)

- ①調査官及び調停官の任免は、全体協議会の意見を聞いて、中央委員会の議決に基づき、委員長が職員の中からこれを行うこと
- ②調査官及び調停官は、国家公務員法第2条の特別職とすること
- ③調査官及び調停官は、在任中、左の各号の一に該当する行為をすることができないこと
 - 一 国会または地方公共団体の議会の議員となること
 - 二 中央委員会の許可のある場合を除く外、他の業務に従事すること

2-11(人権委員会が関係する争訟)

人権委員会は、自らが関係する争訟につき、処理する権限を有するものとする

2-12(規則制定権)

人権委員会は、職務に関する事項について、規則を定める権限を有すること

2-13(予算)

人権委員会の経費は、独立して、国の予算に計上しなければならないものとする

第3 救済の対象となる人権の範囲と人権基準

3-1(救済の対象となる人権)

憲法、国際人権諸条約及び法令で規定されたすべての人権の侵害を救済の対象とすること

但し差別については、人種、民族、国籍、信条、性別、門地、社会的身分、障がい、疾病又は性的指向による合理的理由がない分け隔ては、差別として救済の対象とすること。障がいによる差別は、合理的配慮を欠く処遇を含むものとする。

差別事由は限定列举とする。新たな差別事由とする判断権限は、司法機関ではない国内人権機関に与える必要はない。

3-2 侵害主体による区分

3-2-1(公権力による侵害)

公権力または公権力に準ずるものによる場合は、3-1の

すべての人権の侵害について救済の対象とすること

法案のように差別・虐待に限定する理由はない。例えば警察・拘置所による面会・外部通信の妨害なども特別救済の対象にすべきである。「公権力に準ずるもの」としては独立行政法人や、刑務所の業務の一部が民営化された場合などを想定している。

3-2-2(私人による侵害)

私人による人権侵害は、社会的影響力のある組織、集団または個人によりなされるものを救済の対象とすること

但し、私人による差別については、雇用、教育、公共施設の利用、業として対価を得て行う物品、不動産、権利または役務の提供における、合理的理由がない人種等による差別を救済の対象とすること

私人による人権侵害も社会生活の中で相当なウェイトを占めている。弁護士会による救済事例の中でも私立の医療機関による人権侵害の事例などがある。

私人間の差別も含まれるべきである。私人による差別については、他の人権侵害と異なり、主体による限定ではなく、公的場面などの限定がなされる必要がある。

3-2-3(報道機関等による侵害)

- ①人権委員会は、放送、新聞及び雑誌などの報道機関等による過剰取材及び名誉プライバシー侵害の申立てについては、取材活動及び報道内容の外形から判断できる場合にのみ救済の対象とするものとし、誤報など取材内容の信用性の評価が問題となる場合は、救済の対象から除外すること。
- ②前項前段に該当する場合であっても、政治家、高級官僚及びその関係者に対する過剰取材あるいは名誉・プライバシー侵害については救済の対象としない。
- ③報道機関等につき過剰取材及び名誉・プライバシー侵害について自主的第三者機関が設置され、実効的に運営されている場合は当該機関が優先的管轄権を有するものとし、被害者がその決定に不服である場合に限り人権委員会に救済申立ができること。

メディアの取材や報道による人権侵害も重大となっている。報道機関等は、3-2-2の「社会的影響力のある組織、集団または個人」に含まれる。3-2-3は、3-2-2の特則であり、さらに以下の限定をした。まず、誤報など取材内容の信用性の評価が問題となる場合については、救済の対象から除外し、裁判所による裁判にゆだねるものとする。また、政治家高級官僚などに対する過剰取材あるいは名誉・プライバシー侵害については、公益性を考慮し救済の対象から除外した。報道の自由の重要性、国内人権機関の独立性が確保されるか、などの点から、その救済のための自主的第三者機関の設立を求め、その判断が尊重されるべきである。

3-3(不特定多数の者の属性に関する情報の公然摘示)

3-1記載の人種等の属性を有する不特定多数の者に対する差別的取扱いの助長又は誘発の目的で、当該属性を有

することを容易に識別しうる情報を文書の頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示する行為で、当該不当な差別的取扱いの助長または誘発のおそれが明らかである場合は、当該行為をやめるべきことなどの警告あるいは勧告を行なうことができること

公権力及び私人によるもののいずれも対象とする。私人による場合でも社会的影響力の有無を問わない。

いわゆる地名総鑑の頒布などを念頭においたものである。掲示は、インターネットでの表示も含むものとする。差別そのものではないが、差別に直結する行為ということで救済の対象とした。

不特定多数のものに対する不当な差別的取扱いをする意思を広告、掲示など公然と表示する行為は、まさに対象を明確に限定できないため対象としないこととする。

第4 人権救済手続

4-1(個別調査の開始)

- ①被害者及びその親族等は、本法が救済の対象とする人権が侵害されたと思料するときは、人権委員会に対しその事実を申し立て、適切な措置をとるべきことを求めることができること。但し、当該人権侵害を受けたと思料される個人、団体の明確な意思の表示に反して申し立てることはできない。
- ②国、地方自治体および民間の設置する施設に收容されている者が前項の申立てをしようとするとき、同施設の職員は、その申立ての内容を検閲してはならないこと。同施設の職員は、人権委員会宛の申立書を受け取ったときは、速やかに、人権委員会に提出しなければならないこと
- ③人権委員会は、次の各号に掲げる申立て及び規則の定める申立てについては、調査手続を開始しないこと
 - 一 申立ての内容が明らかに人権侵害に該当しないとき
 - 二 人権侵害の事実がその終了時から申立時まで既に3年を経過している申立てで、申立てが遅れたことに相当な理由がないとき
- ④前項の調査不開始に対して、申立人は、調査不開始の通知を受けた日から1週間の不変期間内に、人権委員会に異議を申し立てることができる。人権委員会の決定を経て委員長は、異議の申立てを受けた日から30日以内に、調査不開始を取り消して調査手続を開始するか、異議の申立てを却下しなければならないこと
- ⑤人権委員会は、第3項の調査不開始の事由がないときは、調査手続を開始しなければならないこと
- ⑥人権委員会は、第1項に該当する人権侵害の事実があると思料するときは、職権をもって調査手続を開始することができる。但し、当該人権侵害を受けたと思料される個人、団体の明確な意思の表示に反して調査手続を開始、続行することはできないこと
- ⑦人権委員会は、この章で規定する人権救済手続を行うにあたり、表現の自由、思想及び良心の自由、信教の自由、学問の自由など憲法や国際人権法で保障された基本的人権の重要性を認識し、これらを最大限尊重すること

4-2(調査の権限)

- ①人権委員会は、規則を以って定めるところにより、次の各号に掲げる調査をすることができること
 - 一 相手方、関係人、又は参考人に出頭を命じて質問し、又は、これらの者から意見若しくは報告を徴すること
 - 二 鑑定人に出頭を命じて鑑定をさせること
 - 三 申立てにかかる事件に関連する書類その他の物件の所持者に対し、当該物件の提出を命じ、提出物件を留めて置くこと
 - 四 事件の関係場所に立ち入り、関係者に質問し、関係場所および資料を調査すること
- ②公務所は、人権委員会の調査に積極的に協力しなければならない。
- ③人権委員会は、規則を以って定めるところにより、調査官に第1項の権限を行使させることができる。
- ④第1項の規定による調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

4-3(調査拒否)

人権委員会の調査に対しては、次の各号に定めた場合を除き拒否できない。

- ①刑事訴訟法146条ないし149条に定める証言拒絶事由があるとき
- ②公衆に報道する目的で取材することを業とする者が業務上第三者から取得した資料又は情報の取得源を対象とするとき

調査を拒否できる場合は、明記すべきである。そこで、刑事訴訟法で証言拒絶をすることが認められた場合に拒否できるとした。ただし、公務員が公務上の秘密を理由として証人資格を否定される旨の規定については、採用すると公権力による人権侵害を調査できなくなるため、除外した。なお、報道機関については、取材源の秘匿の重要性、近時の最高裁判例などを考慮し、刑事訴訟法には規定がないが、限定的に調査拒否できるものとした。

4-4(調査拒否への対処)

人権委員会の調査を拒否した場合、人権委員会は拒否した事実を公表し、また公務員についてはその懲戒を求めることができること

調査についての間接的な強制力としては、刑事罰(懲役、罰金、科料など)、民事罰(過料、過怠金など)、事実認定上の不利益判断、公表による不利益などがある。ここでは公表による不利益の限度にとどめた。また公務員について、人権委員会の調査に協力すべき義務があると考えてよく、その違反については懲戒を求めることができることとした。

4-5 調停・仲裁

4-5-1(調停・仲裁による終了)

- ①人権委員会は、人権侵害による被害回復のために、調停(職権付調停を含む)又は当事者の同意を得て仲裁に付することができること

- ②人権委員会は、調停で当事者間に合意が成立した場合、合意を証する文書を作成すること
- ③人権委員会は調停の履行確保のため必要な措置をとることができる。合意文書の履行が完了した時点で人権侵害救済申立事件が終了したものをすること

簡易・迅速な人権救済のために人権委員会に調停と仲裁の権限・機能をもたせることが必要不可欠である。調停による合意には、自由かつ柔軟な解決をめざすということで債務名義としての効力を与えない。そのため、履行されたことが確認された段階で人権侵害救済申立事件が終了したという扱いが必要である。

4-5-2(調停・仲裁の担当者)

- ①調停委員会は、人権委員会の委員長若しくは委員又は調停官のうちから、事件ごとに、人権委員会の指名する三人の調停委員をもって構成すること。調停委員のうち少なくとも一人は、弁護士でなければならないこと。仲裁委員会も同様とすること。但し、当事者の合意による選定がなされるときは、その選定に従うこと
- ②調停又は仲裁の手續に参与した者は、当該事案について調停又は仲裁以外の人権救済手續に関与することができないこと

調停・仲裁の担当者は事件毎に3名で委員会を構成させる。予断排除と当事者から見た公平らしさ確保の観点から調停又は仲裁の手續に参与した者は、人権侵害救済事件の調査に関与できないものとした。性差別が問題になる事案では調停委員の少なくとも1名は女性とすべきであろう。

4-5-3(措置)

- ①人権委員会は、調査を経て人権侵害と認める場合は、警告、勧告、要望などの措置をとり、人権侵害の事実が認められない場合は不措置とすること
- ②人権委員会は、第1項の措置の決定と同時に、国又は地方自治体、その他関係機関又は関係者に、措置内容を示す書面を送付することができること
- ③人権委員会は、第1項の措置をとった場合、相手方に対して当該措置の実施状況の報告を求め、必要のあるときは措置の事実を公表することができること

4-5-4(異議の申立て)

4-5-3①の警告、勧告又は要望の措置に対して、申立人及び相手方は、決定の通知を受けた日から2週間の不変期間内に、人権委員会に理由を付した書面をもって異議を申し立てることができること。人権委員会は、異議の申立てを受けた日から90日以内に、措置の取消、変更をするか、異議の申立てを却下しなければならないこと

4-5-5(懲戒請求、告発、提訴)

- ①人権委員会は、調査の結果、国又は地方自治体の公務員が故意又は重大な過失により人権侵害を行ったと認めるときは、その公務員の懲戒の処分を求めることができること

②人権委員会は、調査の結果、刑罰法令に違反する犯罪があり、そのまま放置することができないと料するとき、検察官に告発しなければならないこと。この告発にかかる事件について公訴を提起しない処分をしたときは、検察官は遅滞なく、法務大臣を経由して、その旨及びその理由を文書をもって人権委員会に報告しなければならないこと。3-3の当該行為をやめるべきことなどの警告あるいは勧告に相手方が従わない場合は、人権委員会は自ら当該行為の差止訴訟を提起することができること

第5 人権状況等の調査

5-1(人権状況調査)

人権委員会は、随時次の各号について必要な調査を行わなければならないこと

- 一 国内の人権状況
- 二 国内法の遵守状況
- 三 国際人権諸条約の国内における履行状況
- 四 国の機関と国連その他の国際機関、地域機構および他国の国内機構との協力状況
- 五 国および地方自治体の機関ならびにその他の関係機関と人権分野で活動する市民団体との協力状況

5-2(調査方法)

- ①前条の人権状況調査については、4-2(調査の権限)の規定を準用すること
- ②人権委員会は、前条の人権状況調査を行うために、いつでも、国および地方自治体が設置する拘禁施設を視察することができること
- ③人権委員会は、前条の人権状況調査を行うために、公聴会を開き、必要があるときは、国、地方自治体及びその関係機関の公聴会への出席を要請することができること

5-3(勧告、提言等)

- ①人権委員会は、人権状況調査の結果、改善すべきことが明らかになった場合は、国及び地方自治体、その関係機関、団体等に対し、人権状況改善のための勧告、提言及び意見表明をすることができること
- ②人権委員会は、人権状況調査の結果を公表することができること
- ③前項の公表に当たっては、個人のプライバシーを不当に侵害することがないように配慮しなければならないこと

第6 人権教育等

6-1(人権教育)

- ①人権委員会は、人権尊重の意識を高め、人権という普遍的文化を普及発展させるため、次の各号に掲げる業務を実施し、人権教育の任務を行うこと
 - 一 人権教育の研究、人権教育の基本プログラムの作成、人権教育研修の実施
 - 二 国及び地方自治体の各機関、各種団体が実施する人権教育活動への情報提供、助言、協力及び援助
 - 三 人権侵害防止のためのガイドライン・行動計画の策定
 - 四 その他人権教育に必要と考えられる事業

②次の各号に掲げる特定の職業に従事する者(以下、特定職業従事者という。)は、その職務の遂行にあたって、特に人権尊重への配慮が求められることから、人権委員会は、特定職業従事者に対する人権教育に努めなければならないこと

- 一 裁判官、書記官等の裁判所職員
- 二 検察官及び検察事務官等の検察職員
- 三 弁護士
- 四 司法修習生
- 五 矯正施設・更生保護関係職員等
- 六 入国審査官、入国警備官等の入国管理関係職員
- 七 海上保安官
- 八 労働基準監督署及び公共職業安定署職員等の労働行政関係職員
- 九 警察職員
- 十 自衛官
- 十一 教員・社会教育関係職員
- 十二 その他、規則で定める者

6-2(提言、援助等)

- ①人権委員会は、いつでも、国及び地方自治体、その関係機関、団体等に対し、人権状況改善のための助言、立法・政策提言、意見書の提出を行うことができること
- ②人権委員会は、国及び地方自治体に対し、人権状況改善のために必要とされる援助を求めることができること

6-3(政府報告書の作成支援)

- ①人権委員会は、国際人権諸条約に基づき、政府が国連またはその他の国際機関に提出すべき報告書等の作成に助言、援助を行うこと
- ②政府は、前項の報告書等の作成にあたり、人権委員会の意見を求めなければならないこと

第7 非政府組織(NGOなど)との協力

人権委員会は、第1 1-1に掲げる目的を達成するため、人権に関わる各種非政府組織の意見を広く聴取し、人権に関わる基本的施策の策定、人権教育の実施、人権侵害事案の救済等において、これらの意見を反映させるよう努めるものとする

第8 国際人権条約の推進など

①国際人権条約の推進

人権委員会は、国際人権条約の批准促進をはかるものとする。また既に国内で発効している国際人権諸条約については、その国内の実施状況を調査し、促進すること

②国際諸機関との連携と協調

人権委員会は、国際連合その他の国際機関、地域機構及び他国の人権機関との協力、情報の交換を行うこと

第9 国会への報告

人権委員会は、国内の人権状況、人権委員会の活動状況について年に1度国会に報告をすること

National Human Rights Institutions



日本弁護士連合会
〒100-0013 東京都千代田区霞が関1-1-3
Tel.03-3580-9841
<http://www.nichibenren.or.jp/>

