

AMNESTY アムネスティ・ニュースレター

Nov.-Dec. 2017

vol. 472

NEWSLETTER



特集
1

人権の駆け込み寺
国内人権機関について知ろう!

特集
2

世界大会レポート

人権の 駆け込み寺

国内人権機関について知ろう!

この11月、国連人権理事会の日本政府に対する3回目の定期審査が行われます。審査に先立ち、アムネスティは人権理事会に対して独自の提言を提出していますが、その筆頭に挙げたのが、「国内人権機関」の設置です。今回の特集では、あまり聞きなれない「国内人権機関」について、日本での設置に向け長く尽力してきた小池振一郎弁護士にお話を伺いました。

国の予算で運営される 公的な組織

—国内人権機関の位置づけを簡単に説明していただけますか。

みなさんご存じのように、国際的にさまざまな人権条約・基準があります。当然のことですが、作っただけでは意味がありません。条約が有効に生かされているのか、きちんと各国で実施されているのか、それを監督していくために、自由権規約委員会や女性差別撤廃委員会など、人権条約機関というものがあります。一方で、国内の内側から見ていこうというのが、National Human Rights Institutionです。日本語では国内人権機関、国家人権機関などと呼ばれていますが、人権保障を推進する機関の総称で、人権侵害を調べ救済することが最も重要な役割です。

国内人権機関は法律に基づく公的な機関です。民間のNGOの集まりではない。国の組織として、国の予算で作るものです。ここで非常に重要なのが、国の組織

ではあるけれど、国の他の機関から独立している必要があるということです。私人の人権侵害も扱いますが、公権力による人権侵害を対象にするからです。行政の介入を阻む仕組みにしないと、骨抜きになってしまいます。独自の予算、独自の人事の権限を持つことが必須です。

今では120カ国以上に国内人権機関があります。

—国内人権機関がないと、人権侵害は救済できないものなのでしょうか。

本来、「人権の砦」となるべきは裁判所です。しかし費用はもちろん、事実認定の手続きも厳格で、救済までにはかなりの時間がかかります。裁判所の決定には強制力がありますから、公正公平にと、手続きは慎重にならざるを得ませんからね。弁護士に頼む必要も出てきますし、まだまだハードルが高い。一方、国内人権機関には刑罰という強制力がない分¹、双方の言い分を聞きながら、身軽に、手軽に、フットワークよく、調停・仲裁を図る、あるいは改善を勧告すること

ができます。いわば駆け込み寺的な存在ですね。

強制力はないといっても、調査権限がありますから、特に公権力による人権侵害に対しては、効果が高い。公的機関の調査に、公務員は協力する義務があるからです。逆に私人同士の場合は、強制力がないのは望ましいと、私は考えています。

例えば韓国では、警察や刑務所などの公権力による人権侵害と、私人間については差別のみが救済対象になっていますが、公権力による人権侵害を救済する場合の方が多いです。申し立ての3分の2程度が、公権力によるものですね。警察の場合は、不当拘束、偏向捜査、自白の強要、徹夜の取り調べなどが対象となります。

また国内人権機関の役割には、人権救済だけでなく、国の活動が国際人権基準に沿ったものとなるように政策提言する、広く人権教育を行う、という側面もあります。これも裁判所にはない機能です。

1. 国によっては調査妨害に罰金を科したり、調停が成立しなかったり勧告が実施されないと裁判所に提訴するなど、一定の強制力を持たせる仕組みもある

国内人権機関を設置している国・いない国



GANHRI(国内人権機関世界連合)のデータを元に作成(2017年5月26日現在)

宙に浮いたままの議論 脚光を浴びつつある 今を好機に

—多くの国で取り入れている仕組みが日本にまだないのは、反対という立場なのでしょうか。

実は、日本でも国内人権機関に関して政府が動いていたんです。法務省が人権擁護法案を策定して、2002年の国会に上程しました。しかしこれは反対の声が強く、廃案になりました。報道機関による人権侵害を救済の対象としたこと、差別助長の言動を、何が差別にあたるのか、あいまいのままにしていたため、表現の自由との兼ね合いで問題があったのです。

しかし、廃案後も人権救済の機関は必要であると検討は続き、2012年には、当時の民主党政権によって「人権委員会設置法案」が国会に上程されます。この法案の策定には、真に独立した機関となるよう、日弁連(日本弁護士連合会)も協議に加わりました。出来上がった法案

は、不十分な部分もありましたが、大筋では評価できるものでした。ところが、その1週間後に衆議院が解散となり、廃案となってしまったんです。

日本は、1998年の自由権規約委員会による4回目の審査で、初めて国内人権機関の設置を求める勧告を受けました。その後も毎年のように、拷問禁止委員会、女性差別撤廃委員会など、7つの条約機関から、代わる代わる同様の勧告を受けています。

それに対し、日本政府は2008年に勧告のフォローアップをすることを表明しています。勧告をどう受け止めるか示す政府答弁で、「国内人権機関の設置を前向きに検討する」と明確に答えているのです。その後もずっと、フォローアップを表明しています。今も、です。法務省のウェブサイトには、2012年の「人権委員会設置法案」の全文が公開されており、それに対する詳細なQ&Aも載っています。

一方、この解散後の衆院選で圧勝した自民党の公約には、民主党的「人権委員会設置法案」には断固反対で、個別法に

よるきめ細かな人権救済を推進することが掲げられています。

政権与党である自民党の姿勢と、政府(法務省)の姿勢が食い違ったまま、今に至っているのです。

—その後、何か動きはあるのでしょうか。

2012年案が廃案になってから、大きく関心を引くことはあまりなかったのですが、ここ最近、共謀罪の件で、クローズアップされるようになりました。共謀罪法成立²後に「国内人権機関」あるいはそれに類似する組織の設置を求める論説が、さまざまな新聞に掲載されたのです。共謀罪法の乱用に歯止めをかける防波堤として、第三者機関の必要性が再認識された形です。プライバシー権に関する国連の特別報告者³ジョセフ・カナタチ氏も、プライバシーを守る保護措置が不可欠だと、捜査機関を監視する独立機関の設置を提言しています。

実は日本には警察を監視する機関は、実質ありません。公安委員会がその任を

2. 組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律案の可決成立
3. 国連人権理事会に任命され、独立の立場で国や特定の人権テーマについて調査し理事会に報告する役割を持つ専門家

負っていますが、庶務は警察庁が行うと警察法に定められており、独立性がない。管理監督役としては極めて不十分です。

先日もラジオで、国内人権機関をテーマにジャーナリストの青木理さんと話をすることがありました。関心は高くなってきていると感じています。

法務省はウェブサイトには法案を、詳細なQ&Aまで含めて載せ続けているくらいですから、独立機関の設置を進める意

志はあるのだと思います。準備は整っています。あとは政治的な決断さえあれば、それほど時間をかけることなく、実現できるのではないのでしょうか。

——ありがとうございました。

プロフィール
小池振一郎
(こいけ・しんいちろう)



1948年生まれ。東京大学法学部卒。第二東京弁護士会所属。現在、日弁連刑事拘禁制度改革実現本部副本部長、日弁連国内人権機関実現委員会副委員長(前事務局長)、日弁連人権擁護委員会えん罪原因究明第三者機関設置に関する特別部会副部会長、日弁連国際人権(自由権)規約及び拷問等禁止条約に関するワーキング・グループ副座長などを務める。テレビ番組のコメンテーターや法律監修も行う。著書に『裁判員裁判のいま』(共著・成文堂)『可視化・盗聴・司法取引を問う』(共著・日本評論社)『刑事司法改革 ヨーロッパと日本』(共著・岩波ブックレット)など。

各国の国内人権機関事情

国 内で人権保障を担う専門機関が必要だという議論は、世界人権宣言が誕生した1948年以前からありました。1978年には、国連人権委員会(人権理事会の前身)主催で、「人権の促進・保護のための国家および地方機関に関するセミナー」が開かれ、人権保障を担う国の機関の設置・機能に関するガイドラインが採択されます。これを機に、80年代には多くの人権機関の設置が、世界各国で進められました。1991年にこうした機関や地域的な人権機関が参加して国際的なワークショップが開かれ、その成果が「国内人権機関の地位に関する原則(バリ原則)」となって、翌年、国連人権委員会で承認されます。そして1993年に国連総会で採択されました。国内人権機関はこのバリ原則に沿ったものであることが求められています。

アジア・太平洋地域には、バリ原則に準拠した機関がアフガニスタン、オーストラリア、インド、インドネシア、マレーシア、モンゴル、ネパール、ニュージーランド、フィリピン、韓国、サモア、東ティモールにあります。また、バングラデシュ、スリランカ、モルディブ、ミャンマー、タイも、原則を満たすまでにはいなくても、何らかの人権機関を置いています。

オンブズマン[※]のように個人が任命される場合や、複数の委員で構成される委員会制などがあり、権限も広範であったり特定の人権課題に特化したり、複数の機関が併存したりと、国によって仕組みはさまざまですが、憲法あるいは法律で定められた公的な立場で、外部の影響を受けずに独立して活動するという原則は共通です。ここに一部を紹介します。

※スウェーデン語で「代理人、代弁者」を意味する言葉で、両性に使われる。一般名詞だが、行政の法の遵守と公平性を監督する役職名として定着し、世界でも使われるようになった。

カナダ

形態：委員会制

救済対象：カナダ人権法で禁止されている差別

連邦人権委員会は、連邦政府機関、公社、郵便局、州をまたぐ通信事業企業や交通事業会社など、連邦の管轄権が及ぶ組織の事実を取り扱う。管轄外の場合は、各州の人権法が適用され、各州の人権委員会が救済にあたる。労働権、プライバシー権などの委員会が別にある。

人権委員会による救済手続きによって解決がみられない事案は、人権委員会から独立した組織である人権審判所という準司法機関に付託される。

フィリピン

形態：委員会制(オンブズマンも併存)

救済対象：市民的、政治的権利に関するあらゆる形態の人権侵害

今年の9月、人権委員会の来年度予算を1,000ペソ(約2,200円)にするとする決議案が下院で可決された。議案は、「麻薬戦争」で違法な殺害を黙認・奨励しているドゥテルテ大統領を批判したことに対し、大統領の意を汲んだ議員が提出したもの。これに対し、下院より優位にある上院は、同委員会の要求額を上回る6億9,350万ペソ(約15億円)を承認した。

オーストラリア

形態：委員会制(オンブズマンも併存)

救済対象：連邦人権委員会では、人種差別法、性差別法、障がい者差別法、年齢差別法で禁止されている差別や嫌がらせ、犯罪歴や労働運動、宗教、政治的意見を理由とした雇用差別

委員会を構成する各委員が、人種差別なら人種差別委員、性差別なら性差別委員というように、個別に担当する。申し立ては上記の人権侵害に限っているが、先住民族の権利や子どもの権利、難民の権利などを担当する委員もあり、調査や提言活動を行っている。また、前身の人権および機会均等委員会が扱っていたプライバシー権は、プライバシー委員会という別の組織に切り出された。州の人権委員会もある。

スウェーデン

形態：オンブズマン制

国会、差別、子どもなど、テーマ別に機関がある。オンブズマン制の発祥である国会オンブズマンの監察対象は、公務員、地方自治体の職員、裁判官、国営企業の職員などで、議員など選挙で選ばれた公務員は対象外。差別オンブズマンは2009年に、それまであった男女平等、民族差別、障がい者、性的指向を理由とした差別に関する4つのオンブズマンが統合されて誕生した。