

国内人権機関に関する論点整理

高野 眞澄

はじめに

一九六五年八月、当時の佐藤首相に提出された「同和対策審議会答申」(以下、「同対策」答申という)は、同和問題解消の重要項目の一つとされる「人権擁護」に関して、国・法務省の人権擁護行政の機能不全状況を取りあげて、その抜本的再検討の必要を鋭く指摘した。それ以来、国会の場を通して人権政策の確立と行政機能の強化が繰返して追及されてきたが、ほとんど手つかずのまま今日に至っている。ところで、九三年九月に政府(総務庁)が行った「同和地区実態把握等調査」において差別事件に対して現行制度が機能しておらず、対応方法に大きな限界があることが報告されて以来、人権と差別問題に関する与党三党の「合意」(九五年六月)や「地対協」

の「意見具申」(九六年五月)をはじめ広汎な各層の立場から改めて人権擁護システムの抜本的改革を求める声があがってきている。九七年九月に政府の行政改革会議の最終報告においても、「新たな中央省庁の在り方」の中で法務省の「人権擁護の充実・強化」が機能と政策の見直しの対象にあげられており、改革は待たなしの状況といつてよい。

さて、差別的人権侵害があつたを絶たない現実を認識するとき、憲法一条、一三条、一四条による人権保障の使命の履行と差別事象に対する効果的な救済手段を完備することの重要性が当然ながら前景に浮かびあがってこざるを得ない。このため、先進国における国内人権機関のあり方を調査研究し、その成果の上に複雑多様化する現代の人権侵害事件に対応可能な裁判外紛争解決機関(ADR = Alternative Dispute Resolution)のイメージ

形成を図ることは急務である。欧米諸国をはじめ、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、インドな

どの法律制度から多様な経験と素材に学ぶことで、日本の社会で生起している差別の実態や人権侵害事件に対応できる実効力のある被害者救済制度を確立することが肝要である(友永健三「諸外国の差別撤廃法と日本」『部落解放研究』二九八六年四月、四九号)。すでに、アジアにおける地域的人権保障機構を視野に入れたアジア・太平洋地域の国内人権機関の共同研究も進んでいる。本稿は、「国内人権機関」に関する論点整理として草されたものであるが、もとは「マイノリティ研究会」(武者小路公秀代表)が、九六年五月に『各国の人権擁護制度』を研究成果として世に問うて以後、日本の人権政策の充実・具体化を念頭に日本の現状に見合った「国内人権機関」の設置に向けて研究の深化をめざす過程で生み出された産物の一つで、今回本特集テーマの企画に採り入れられることになったものである。

一 被害救済法の理念と人権侵害事象の範囲について

①まず、人権侵害事象の範囲を考えるにあたって、部落差別その他あらゆる人権と差別問題を視野に入れて対

応を考える立場がある。

全国自由同和会(全自同)は、九〇年三月、「人権基本法」案と「人権問題に係る紛争処理法」案を作成している。この文書の中で全自同は、人権基本法を制定する理念として、憲法、世界人権宣言、国際人権規約に則り、現に「基本的人権の享有が必ずしも確保されていない人々の人権を回復せしめ、人権の享有を確保する紛争処理制度の樹立」を謳い、基本法案を受けた紛争処理法案では紛争処理の対象を、同和問題のほか、障害者、女性、高齢者、子ども、ウタリ、在日外国人に係る「あらゆる人権侵害事象及び差別問題(全二四項目)」を一括して処理する「制度として考えている。

地域改善対策研究所(以下、「地対研」という)から出された「新たな人権侵害処理制度の創設について」(試論)(一九九四年七月「人権」所収。マイノリティ研究会での吉岡てつを氏の報告「人権救済機関のあり方について」九六年七月五日も参照)は、前示全自同の人権基本法の構想を前提にして、そこで規定された「人権が侵害されているすべての事象」を含めたものとして「人権侵害処理法」を理解している。この〈試論〉の構想は、六〇年代に公害問題が大きな社会問題となった状況の下で、「公害対策基本法」の制定および同基本法上の審議会がうみ

出した「公害紛争処理法」(昭四五法一〇八)にヒントを得て、同法の公害紛争の処理を「人権侵害の処理」に置き換えるというものである。これを九〇年代の法的枠組みとしてまず「人権基本法」を実現し、人権基本法上の審議機関である人権問題対策審議会の検討を経て「人権侵害処理法」(個別法)を導くというものである。救済処理機関としては中央に「人権問題調整委員会」を、地方(都道府県)に「人権問題審査会」を設置して、両者に権限の振り分けを行っている。だがこの試論では、「人権侵害」とはどのような行為を指すのか、どのような分野が対象となるのかについては明確に定義してはいない。

一九九六年一月に成立した「人権擁護施策推進法」は、同和問題等「社会的身分及び門地、人種、信条、性別に基づく不当な差別、その他の人権侵害」の被害者の救済にむけて施策を推進することを重要な目的の一つとしている。本法では、前示の憲法の人権の理念、これまでの人権擁護行政の経緯、さらにはこれから審議会の設置と答申を予定している事情もあって、人権保障を広く考え、対象となる人権課題について格別の限定をおいていない。したがって女性、子ども、高齢者、障害者、同和問題、アイヌ、外国人、HIV感染者など、それぞれの被差別救済にかかわるさまざまな課題をグローバルな

窓口と共通の処理制度を備えて対処方法を定めることができる建前である。しかし、人権政策いかに、被差別の分野ごとにそれぞれの人権侵害に対応した救済システムを樹立していくことも不可能ではなく、むしろ理想的なものである。したがって救済法の理念をどう考えるかが重要な前提で、その関連において差別行為の規制に踏み込んだ論議も求められてくるであろう。

②これに対して、「反差別法」の観点に立って、被差別部落出身者、アイヌ、在日朝鮮人などが国の歴史的・社会的理由に基づいて継承されてきた社会的差別にまつわる差別的人権侵害事象におおむね的を絞って考える立場がある。

金東勲教授は世界人権宣言および国際人権規約ならびに人種差別撤廃条約などにおいて規定されている個人の尊厳と法的平等、差別禁止の理念に則り、国家机关による差別に限らず、個人、集団または団体による人種差別などを禁止し、根絶するために、国内法上の受け皿となる「反差別撤廃法の制定」を提言している。そして、国際人権条約の国内実施と被害者の救済を効果的にするため、国内人権機関を早急に設置する必要がある。この提言では、人権救済機関の対象として被差別部落、アイヌ民族、在日韓国・朝鮮人など、歴史的に差別され

てきた人びとに対する立法措置が想定されているとみられる(同「反差別法の制定と国内人権機関の設立を」IMADA-JC通信七十一号、九六年一月)。

国内反差別法制定の必要性は、先の地域改善対策協議会の会長であり、人種差別撤廃条約の批准推進に取り組んでこられた宮崎繁樹教授においても同様に強調されている。宮崎教授は、国際人権法が反差別法から発展してきた歴史的経緯を踏まえて、NGOがモニタリング可能で、国際人権機関に対応できるような迅速で身近な国内人権擁護制度の設置が大切であると述べられる(同「日本の人権政策への提言」マイ研ニュース三三、三四号、九五年一月)。

また、松本健男弁護士(大阪弁護士会)が中心となつて八五年一月にまとめられた「差別規制法」要綱案にも、基本的にこの反差別法の観点に立った考え方が明示されている。本要綱案では、日本国憲法の下での平等の理念に則り、「部落差別撤廃法」を制定し、人権侵害の防止と救済のための人権委員会を設置し、部落差別に絞って対処することが提案されている。部落解放・人権研究所法律部会の論議をベースにしたが、同弁護士は別途「すべての社会的身分差別を禁止する法律」案のタイトルで詳細な私案を発表されている。ここではその第一条(目的)

において、日本国憲法の理念にのっとり、「民族的、人種的、社会的理由にもとづく一切の差別を禁止」——わが国に存在している一切の社会的身分差別——云々と表現されている(同「差別撤廃にむけた一構想」『部落解放研究』、一九八三年一〇月 三六号)。

大阪選出の自民党元参議院議員坪井一宇氏がまとめた私案「差別撤廃基本法案」でも、同様の対象に絞り込んだ人権救済案が提示されている。ここでは障害者や女性に対する差別を除外する理由として、これらの問題には独自の法的体系ができていく旨、説明されている。

筆者の現在の見解としても、国内制度として人権(差別撤廃)委員会を設けるとすれば、部落差別を軸として、それに代表される不合理な社会的差別(アイヌ、在日コリアンに対する差別事象を含めて)を抜本的除去の取り組みの対象とすることが適切ではないかと考えている。日本社会の構造や雇用構造の矛盾によって不利益を受けている女性、高齢者、障害児者などに広げた政策的対応をするかはなお論議と調整を要する問題であろう。女性政策については、雇用均等法下の紛争解決(調停)制度がある一方で、政府の審議会、総理府の男女共同参画室を中心に今後、女性基本法の下で苦情処理や人権侵害の調整を図っていく方向で法制化が検討されている。

さらに、九七年一二月に、桜井健雄弁護士（大阪弁護士会）が部落解放・人権研究所法律部会で発表された試案「部落差別事象の救済に関する法律案」（報告要旨・研究所通信九七年三月一日、二二三号）がある。この試案によれば、実現性と論点整理のうえで部落差別事象の救済に特化した制度法の制定を求めており、工夫点として法の規定で部落差別による「人権侵害」（この法律でいう「差別事象」）を定義付けている。すなわち、一二条では対象とする領域を同和地区住民に対する結婚、就職などでの不当な取り扱い、または同和地区もしくは同和地区住民に対する侮辱行為に明確に限定している。

二 国内人権機関の組織構成、独立性の確保について

ここでは、中立・公平性を求められる国内人権機関が政府機関からどのような距離を置くべきかという「独立性」確保の問題が主要な論点となる。

前示「地対研」〈試論〉が提唱する人権侵害処理制度では、公害紛争の処理にあたる公害等調整委員会を人権問題調整委員会に置き変えており、全自同の「人権問題紛争処理法」案と重なり合う部分も多い。〈試論〉に掲げる人権侵害処理制度は中央レベルに設置する「人権問題調

整委員会」と地方レベルに設置する「人権問題審査会」の二重の制度を予定する。前者は重大かつ広域的な人権侵害問題を扱うこととされ、国家行政組織法三条で定める機関とする。いわゆる三条委員会は、公正取引委員会型行政委員会にみられるように、総理府または各省の外局として行政委員会を置くことができ、合議制行政委員会として設置することで政府機関からの相対的独立性が保障される。このことは、現在の法務省内局による人権擁護行政では中立・公平性が求められる人権擁護の分野での役割を十分にかつ適切に果たし得ないという実態への配慮がうかがえる。ちなみに、法務省という犯罪取締官庁が人権擁護の役割を担うことの背反性について、マイノリティ研究会の報告では指摘されているところである。

委員会において、委員長および委員は合議体であり、両議院の同意を得て総理大臣によって任命され、下部組織である各都道府県の審査会からあがってくる具体的事案を調整的立場で迅速な解決に導くとする。地方（都道府県）に設置する審査会は、それ以外の具体的な個別事件の処理にあたるが、その委員は都道府県議会の同意を得て知事が任命する。

なお、現行の「人権擁護委員法」に基づいて全国の市いうと、国内人権機関は、各国の事情に即して、第一に憲法、法律により設置され設置法上の自律性確保、任命、任期、再任、解任、オンプズパーソンの特権なども明記されること。第二に政府行政機関からの独立性、構成委員の多元性が財政的自律を含めて確保されること。第三に機関運営上の多様性が保障されることなどである。

中央の人権委員会委員は内閣総理大臣が任命するものとするが、この国などに設置される人権擁護機関は組織構成の面で、他機関の関与を受けるとなく、職務を遂行しうる一定の独立性を保障されることがとりわけ大事な点である。わが国で新たな制度として立ちあげるときは、国家行政組織法の三条委員会として政府機関（法務省）からの独立性を確保すべきものであるが、同時に合議制に伴って機敏さを欠いたり、官僚主義の弊に陥るなど、デメリットの懸念も生ずる。なおパリ原則では、国内機関の設置自体は各国の国内事情を考慮したうえで、国内法に基づいて設置されることが承認されている。

前示桜井弁護士案で提案されていた部落差別問題に特化した「人権救済委員会」は、中央に置かず、都道府県にのみ設置するものとしている。その理由は、迅速な決定、対応を可能にすることと、部落差別の発生の実態が

町村に置かれている人権擁護委員は入口で各種の人権問題の相談処理にあたるため、前示、人権問題調整委員会および審査会が指導などを行うなど、人権侵害処理法上の位置づけを予定している。

前示の坪井私案も人権機関を国と地方に置くとする。だがここでは差別救済委員会を法務省に置き、地方公共団体に置かれて調査、解決にあたる同名の差別救済委員会の上訴機関的な形で救済措置を講じるとしている（九条）。

次に、反差別の観点に立った人権の伸長と保護のための新たな国内人権機関の設置は、国連が採択、提唱している「パリ原則」に基づくモデルに依拠することができるとりわけその遵守を通じて機関の独立性、多元性を保障することが期待される。九〇年代に入り冷戦が崩れて人権が国際政治のキーワードとして国連の人権活動の支柱になり、各国が反差別法の観点から新たな国内人権機関を設置するにあたって組織構成その他運営、機能、任務を検討するとき、国連人権センターが国内機関創設のガイドラインとして編集している（National Human Rights Institutions 翻訳・マイノリティ研究会、監修山崎公士、解放出版社、一九九七年）をソースに取り入れ、参考にすることができる。関連するモデル項目の内容で

地域的なものであることを考慮した結果だという。松本弁護士の前示社会的身分差別禁止法(案)の人権確保委員会もほぼ同様で、都道府県ならびに政令指定都市に設置するとしている。

人権と差別をめぐる紛争解決調整のための地方の委員会をどうするか、少なくとも都道府県の単位で首長の下に市民参加型の地方人権委員会を設置する必要性は高いと筆者も考える。そのさい、行政に対する苦情・紛争の処理、調整のレベルをこえて、私的な差別行為をめぐる紛争の救済・保護に専門的に対処できる効率的な代替的(裁判外)紛争解決手段の可能性を人権(差別)オンブズパーソン制度の導入に見出していくことも検討の課題となるであろう。

三 国内人権擁護機関の権能について

人権侵害の救済処理に任ずる「人権委員会」の公式的な手続きを想定すると、「話し合い・合意」を基本としつつ、侵害事案の性質に応じて調査(立入り)し、助言、指導(説得)、適当な措置勧告(警告)など、紛争解決の弾力的・効果的な手段なり支援策を講じながら、斡旋、調停、仲裁などにより歩みよりを求めることになる。差別問題

が絡む事案について、その他具体的にどこまで迅速で有効適切な処理(救済申立てを個人のほか団体にまで認めるか、職権調査の是非、資料の提出要求など)が可能か、また氏名の公表、罰則の裏付け、謝罪要求も必要とするか、さらにどこまで差別を受けた被害者の側に立った対応——関係機関の人権感覚のあり方が問われる——ができるかなどの問題がある。

ところで「地対研」の〈試論〉では、人権問題調整・審査の委員会は人権侵害事案の調査、斡旋、調停、仲裁という手法を用いて紛争処理に当たることが予定されている。この委員会の調査活動は、人権侵害を受けた当事者による申し立てによって開始されるが(申し出調査)、事案によっては、申し出がなかった場合でも委員会がその職権によって調査活動を開始することもできる。さらに、事案が悪質である場合や罰則の定めがある場合には、訴追請求、つまり告発を行うことができる。加害者側が徹底的に開き直った場合に運動体が代理申請できる余地を残すかどうか、問題となるだろう。

国の「人権問題調整委員会」の機能は、重大かつ広域的事案について調整的立場で調査し、斡旋、調停、仲裁を行うこととされている。また義務者に対して調停、斡旋、仲裁で定められた義務履行を勧告することができる。

これに対して、地方の審査会では被害者からの申告、人権委員会による通告、または他機関からの通報によって受理された事案の関係者に対して、調査し、斡旋・調停、仲裁を行うが、このほかに強制調査権(義務履行の勧告権)や排除改善命令を行うことよって実効性を確保しようとしている。この点、「人権擁護施設推進法」を審議した国会では、大藤敏法務省人権擁護局長がきたるべき人権擁護審議会では強制的調査権をもち、拘束力をもつ処理権限を有する人権擁護機関を設ける必要も検討審議の対象にされる旨、述べていることも付記しておこう(一三九国会衆院法務委員会議事録二号五頁)。

次に、国連人権センターのハンドブックでは、国内「人権委員会」は個人、団体からの苦情の救済に関する斡旋、調停、仲裁などの紛争事件の処理のほかに、権限に属するあらゆる問題について政府に助言し、諮問に応え、立法政策について勧告を行うこと、地域の人権状況について政府に報告、助言すること、国連人権機関などへの報告書の作成に関与すること、国際人権基準と国内法令との調和および効果的な実施の推進など、政策形成機能をもあわせもつことを予定している。また人権教育や人権啓発にも積極的に関与し、マス・メディアやNGOとの連携を図ることも予定されている。これらの機能は、国

内の人権委員会に単なる紛争処理機関の性格をこえた人権政策形成機能をもたせることになる。

最後に、先に紹介した桜井案の「人権救済委員会」では、不当労働行為について申立てを行う労組法上の労働委員会をモデルとして、救済の申立権を差別を受けた個人のほか、当該個人の四親等内の親族、差別解消をめざす運動団体にも拡大している。何をもって運動団体とするかについては、「委員会が定める基準を充す」としているが、なお議論の余地があるとする。なおまた、桜井案では人権救済命令の時効を三年とし、命令に執行力を与えている。その場合の命令の範囲を差別の認定、差別行為の禁止、謝罪のほか、損害賠償、地位確認まで含めるかは内部でも意見があるとしている。「不出頭に対する制裁」を設け、「罰則」を定めるほか、差別解消のため委員会としての意見公表を定めている。