

新たな人権救済機関の設置をめぐる動向

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 小笠原 美喜

はじめに

人権を保障し実現するための手段の1つとして、政府から一定の独立性を有する公的な人権救済機関の設置が議論されてきた。既存の人権救済制度の代表例は司法的救済であるが、手続が厳格であることに加え、往々にして膨大な時間と費用がかかる。既存の人権救済制度としては他にも、例えば法務省の人権擁護局、法務局及び人権擁護委員が担当する人権擁護行政があるが、その実効性を疑問視する声もある⁽¹⁾。新たな人権救済機関の構想は、簡易、迅速、無料かつ実効的な救済手段を提供するものとして、人権活動に携わる人々の期待と注目を集めている。

平成14(2002)年3月8日、小泉純一郎内閣(当時)は、新たな人権救済機関としての「人権委員会」の設置を盛り込んだ「人権擁護法案」(第154回国会閣法第56号)を国会に提出した。しかし、同年7月に参議院の法務委員会で法務大臣による趣旨説明が行われた後、同年11月に参考人質疑を含め委員会審査が2回行われたものの、その後3次にわたって継続審査となった末、平成15(2003)年10月10日の衆議院解散に伴って人権擁護法案は廃案となった。

平成24(2012)年11月9日、野田佳彦内閣(当時)は、「人権委員会設置法案」(第181回国会

閣法第7号)及び「人権擁護委員法の一部を改正する法律案」(第181回国会閣法第8号)(以下、両法案を合わせて「人権委員会設置法案等」という。)を国会に提出したが、これらは審査されることなく、同年11月16日の衆議院解散により廃案となった。

こうして人権擁護法案の国会上程から10年以上の歳月が経過した今もなお、新たな人権救済機関の設置には至っていない。

I 人権救済機関の設置に関する法案の背景

1 国内の動き

人権擁護法案及び人権委員会設置法案等が国会に提出された背景には、2つの大きな潮流がある。1つは、同和行政を特別対策から一般対策へ移行させる動きである。同和行政とは、部落差別の解消を目的とする行政施策のことであり、昭和44(1969)年から平成14(2002)年まで、3つの特別措置法に基づき、福祉、医療、教育、労働、社会資本等の各分野にわたって、同和地区や同和関係者を対象とする特別対策が実施された。これらの特別対策により一定の成果は得られたものの、同和問題は解決したわけではなく、差別意識は解消されていなかったが、その後は特定の地域を対象として特別の施策を実施するのではなく、一般行政の中で同和問題に対応していくことが適当である、との見解が、政

(1) 例えば、平成13(2001)年5月の人権擁護推進審議会答申(「人権救済制度の在り方について」)(後掲注(6)参照)は、法務省の人権擁護機関について、「広く人権侵害一般を対象とした人権相談や人権侵犯事件の調査処理を通じて、人権侵害の被害者の救済に一定の役割を果たしているが、現状においては救済の実効性に限界がある。」と述べている。また、平成13(2001)年12月の人権擁護推進審議会答申(「人権擁護委員制度の改革について」)(後掲注(7)参照)は、人権擁護委員について、「その活動状況をみると…活発な活動を展開し、成果を上げているものがある一方で、活動実績の乏しい委員も存在し、また、人権救済等に必要の専門性や経験を有する人権擁護委員が必ずしも十分に確保されていないため、活動の実効性にも限界がある。」と述べている。

表 1 人権擁護法案等の背景（国内の動き）

年 月	事 項
昭和 36 (1961) 年 12 月	同和対策審議会、同和地区に関する社会的及び経済的諸問題を解決するための基本的方策について総理大臣から諮問を受ける。
昭和 40 (1965) 年 8 月	同和対策審議会、答申。
昭和 44 (1969) 年 6 月	同和対策事業特別措置法（同対法）、成立。
昭和 57 (1982) 年 3 月	地域改善対策事業特別措置法（地対法）、成立。
昭和 62 (1987) 年 3 月	地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（地対財特法）、成立。
平成 8 (1996) 年 5 月	地域改善対策協議会（地対協）、同和問題の早期解決に向けた今後の方策の基本的な在り方について意見具申。
平成 8 (1996) 年 12 月	人権擁護施策推進法、成立。
平成 9 (1997) 年 5 月	人権擁護推進審議会、人権が侵害された場合における被害者の救済に関する施策の充実に関する基本的事項について法務大臣から諮問を受ける。
平成 13 (2001) 年 5 月	人権擁護推進審議会、人権救済制度の在り方について答申。
平成 13 (2001) 年 12 月	人権擁護推進審議会、人権擁護委員制度の改革について追加答申。
平成 14 (2002) 年 3 月	人権擁護法案、第 154 回国会に提出される。
平成 14 (2002) 年 3 月	地対財特法失効により、同和関係特別対策終了。

（出典） 同和行政史編集委員会編『同和行政史』中央法規，2002 を基に筆者作成。

府の審議会によって示された⁽²⁾のである。

昭和 44 (1969) 年以降 33 年間に及ぶ特別対策の流れを概観すると（表 1 参照）、まず「同和対策事業特別措置法」（昭和 44 年法律第 60 号。以下「同対法」という。）が成立した。同対法の有効期間は当初 10 年であったが、後に 3 年延長され、昭和 57 (1982) 年 3 月末まで 13 年間、この同対法に基づいて同和対策が行われた。その後、有効期間 5 年の「地域改善対策事業特別措置法」（昭和 57 年法律第 16 号。以下「地対法」という。）が成立した。地対法が失効する昭和 62 (1987) 年 3 月、「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（昭和 62 年法律第 22 号。以下「地対財特法」という。）が成立した。地対財特法は、地域改善対策を一般対策へ移行させる前段階としての限時的立法であり、有効期間は 5 年とされた。その後、引き続き実施が必要な一部の事業に対応するた

め、法改正により 2 度にわたって期間の延長が行われ、地対財特法の最終的な期限は平成 14 (2002) 年 3 月末までとなり、その失効によって同和関係の特別対策は終了することとなった。

この間、平成 8 (1996) 年 5 月 17 日に、地域改善対策協議会⁽³⁾（以下「地対協」という。）が、「同和問題の早期解決に向けた今後の方策の基本的な在り方について」と題する意見具申⁽⁴⁾を行い、特別対策から一般対策への移行を提言すると共に、今後の重点施策として、「差別意識の解消に向けた教育及び啓発の推進」と「人権侵害による被害の救済等の対応の充実強化」を示した。この地対協意見具申を受けて、同年 12 月、「人権擁護施策推進法」（平成 8 年法律第 120 号）が成立し、同法に基づき法務省に人権擁護推進審議会が設置された。

同審議会は、人権救済制度の在り方に関する諮問⁽⁵⁾に対して、平成 13 (2001) 年 5 月 25 日、

(2) 地域改善対策協議会「同和問題の早期解決に向けた今後の方策の基本的な在り方について（意見具申）」（平成 8 年 5 月 17 日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinken/sankosiryu/1322791.htm>（本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2013 年 9 月 1 日である。）

(3) 昭和 57 (1982) 年、総理府の付属機関として設置された。その任務は、地域改善対策として推進すべき施策で関係行政機関相互の緊密な連絡を要するものに関する基本的事項を調査審議することであった。

(4) 前掲注(2)参照。

「人権救済制度の在り方について」⁽⁶⁾を答申し、同年12月21日、「人権擁護委員制度の改革について」⁽⁷⁾を追加答申した。前者（人権救済制度の在り方に関する答申）は、簡易、迅速で利用しやすく、柔軟な救済を可能とする新たな人権救済制度の必要性を訴え、政府から一定の独立性を有する「人権委員会」の設置を提言していた。また、①差別、②虐待、③公権力による人権侵害、④メディアによる人権侵害という4つの人権侵害類型を掲げ、その被害者は自らの人権を自ら守ることが困難な状況にあるため、調停、仲裁、勧告・公表、訴訟援助等の手法を通じて、より実効性の高い「積極的救済」を図る必要があるとした。後者（人権擁護委員制度の改革に関する答申）は、適任者確保の観点から人権擁護委員制度の検討を行ったものである。答申の内容は、基本的には現行の人権擁護委員制度を維持しつつ、制度の活性化と質的向上を図り、新しい人権救済制度においても人権擁護委員が相応に重要な役割を果たすことを期待するものであった⁽⁸⁾。

2 国際社会の動き

法案の背景には、もう1つの大きな潮流として、人権保障に向けた国際的な動きがある（表2参照）。国際連合は、早くから、国際的な人権基準を国内で実現するための仕組みとして、国内人権機関（National Human Rights Institutions : NHRIs）⁽⁹⁾に注目してきた。1940年代後半から国内人権機関の設置と強化を加盟各国に促し、1970年代には国内人権機関に関する指針の策定に着手し、1993年12月の国連総会で「国内機構の地位に関する原則」（Principles Relating to the Status of National Institutions）（「パリ原則」と呼ばれている）⁽¹⁰⁾を採択した。1995年には、国連人権センター（現国連人権高等弁務官事務所）⁽¹¹⁾が『国内人権機関—人権の促進と擁護のための国内機構の設立と強化に関するハンドブック—』（National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights）（以下「ハンドブック」という）⁽¹²⁾を刊行し、国内人権機関に関するよ

(5) 平成9（1997）年5月、人権擁護推進審議会に対して「人権が侵害された場合における被害者の救済に関する施策の充実に係る基本的事項について」（諮問第2号）の諮問が行われた。なお、同審議会に対しては、同時に、もう1点諮問が行われ（「人権尊重の理念に関する国民相互の理解を深めるための教育及び啓発に関する施策の総合的な推進に関する基本的事項について」（諮問第1号））、この諮問第1号に関しては、平成11（1999）年7月29日に答申が行われた。

(6) 「人権救済制度の在り方について」法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/shingil/shingi_010525_010525.html>

(7) 「人権擁護委員制度の改革について」法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/shingil/shingi_011221_011221.html>

(8) 例えば、人権擁護委員の選任に関して、定住外国人の増加を踏まえ、市町村の実情に応じて、外国人の中からも適任者を選任する方策を検討すべきである、と提言した。

(9) 「国内人権機関」の定義は定まっていないが、1995年に発行された国連のハンドブック（後掲注⁽¹²⁾参照）では、国連の活動に関する限り、国内人権機関とは、憲法又は法令に基づき、政府によって設立された機関で、人権の促進と擁護に関し、その機能が明確に定められているものをいう、としている（パラグラフ39）。同ハンドブックでは、国内人権機関の機能として、政府や議会に対する政策提言機能、人権教育・広報活動等の人権促進機能等、多様な機能を列挙しているが、日本では主に救済機能をめぐって議論が行われている。そのため本稿では、日本で議論されている国内人権機関を「人権救済機関」と呼ぶことにする。

(10) 国連人権委員会（人権理事会の発足に伴い2006年に廃止された経済社会理事会の機能委員会）の決議に基づいて1991年にパリで開催されたワークショップにおいて採択され、その後1993年に国連総会で附属文書として採択された。UN Doc. A/RES/48/134（1994）。<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=E&Area=RESOLUTION> タイトルの邦訳は、「人権擁護推進審議会答申参考資料5」<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi_010525_refer05.html> に拠った。

(11) 国連人権センターとは、かつて国連事務局の広報局の下に置かれていた組織であり、1997年、国連人権高等弁務官事務所（1993年創設）に統合された。

表2 人権擁護法案等の背景（国連の動き）

年 月	事 項
1946年 6月	国連人権委員会の活動を促進するため、各国で情報集団又は国内人権委員会の設置を検討するよう、経済社会理事会在加盟国に呼びかける。
1978年 9月	ジュネーブで「人権の伸長と保護のための国内、地方機関に関するセミナー」開催。国内人権機関の組織と機能について一連の指針を策定。
1991年10月	パリで「人権の伸長と保護のための国内機関に関するワークショップ」開催。ここでの結論が後に「国内機構の地位に関する原則（パリ原則）」として国連人権委員会及び国連総会で採択されることになる。
1993年 6月	世界人権会議で「ウィーン宣言・行動計画」を採択。国内人権機関の果たす役割を確認。
1993年12月	国連総会で「国内機構の地位に関する原則（パリ原則）」採択。
1995年	国連人権センター、『国内人権機構一人権の促進と擁護のための国内機構の設立と強化に関するハンドブック』を刊行。
1998年11月	自由権規約委員会、日本政府第4回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「委員会は、人権侵害を調査し、不服に対し救済を与えるための制度的仕組みを欠いていることに懸念を有する。当局が権力を濫用せず、実務において個人の権利を尊重することを確保するために効果的な制度的仕組みが要請される。…委員会は、締約国に対し、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。」「さらにとりわけ、委員会は、調査及び救済のため警察及び出入国管理当局による不適正な処遇に対する申立てを行うことができる独立した当局が存在しないことに懸念を有する。委員会はそのような独立した機関又は当局が締約国により遅滞なく設置されることを勧告する。」パラグラフ9-10）。
2001年 9月	社会権規約委員会、日本政府第2回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「委員会は、締約国が国内人権機構を設立する意図を示していることを歓迎すると同時に、1991年のパリ原則…に従ってできる限り早く設立することを要求する。」パラグラフ38）。
2003年 8月	女子差別撤廃委員会、日本政府第4回・5回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「委員会は、人権擁護法案で提案されている人権委員会が、独立機関として、女性の人権に適切に対処することが確保されるよう、国内人権機構の地位に関する原則（パリ原則）に基づいて設置されることを勧告する。」パラグラフ374）。
2004年 2月	児童の権利委員会、日本政府第2回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「委員会は、条約の実施状況を監視するための全国的な独立した制度が存在しないことを懸念する。…人権委員会設立に関する法案が次期国会に再提出されるとの情報を歓迎する。…法案では人権委員会が法務大臣に対し責任を負うことを想定しているとの情報に照らし、委員会は、その機関の独立性につき懸念を有する。加えて、計画されている人権委員会が、条約の実施の監視に関して明確な権限を付与されていない点につき懸念を有する。」パラグラフ14）。
2008年10月	自由権規約委員会、日本政府第5回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「締約国は、パリ原則に適合し、締約国が受諾した全ての国際人権基準をカバーする幅広い権限を有し、かつ、公的機関による人権侵害の申立てを検討し対処する能力を有する独立した国内人権機構を政府の外に設立すべきであり、機構に対して適切な財政的及び人的資源を割り当てるべきである。」パラグラフ9）。
2009年 8月	女子差別撤廃委員会、日本政府第6回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「『国内人権機構の地位に関する原則』に従った、女性の人権の保護及び促進を含む幅広い権限を有する独立した国内人権機構がいまだに設立されていないことは遺憾である。」「委員会は…男女平等に関する問題についての権能を有し、上記『原則』に沿った独立の国内人権機構を明確な期限を定めて設置するよう締約国に勧告する。」パラグラフ23-24）。
2010年 6月	児童の権利委員会、日本政府第3回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「委員会は、締約国に以下を勧告する：(a) 人権擁護法案の可決及び国内機構の地位に関する原則（パリ原則）に従った国内人権委員会の創設を促進し、また、国内人権委員会に対し、条約の実施を監視し、申立てを受理・フォローアップし、かつ、児童の権利の組織的な侵害を調査する権限を与えること…」パラグラフ18）。
2013年 5月	社会権規約委員会、日本政府第3回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「委員会は国内人権機構が未だに締約国において設立されていないことに懸念をもって留意する。本件に関する前回の勧告を再度表明しつつ、委員会は締約国に対しパリ原則に沿った国内人権機構の設立を迅速化するよう要求する。委員会は特に経済的、社会的及び文化的権利の保護における国内人権機構の役割に関する一般的意見10番（1998年）に言及する。」パラグラフ8）。
2013年 5月	拷問禁止委員会、日本政府第2回報告書審査の最終見解において、国内人権機関の設置を勧告（「委員会は、締約国が未だパリ原則に沿った国内人権機構を設立していないことに懸念をもって留意する。普遍的・定期的レビュー（Universal Periodic Review：UPR）第2回日本政府審査・勧告に対する日本の対応（A/HRC/22/14/Add.1, パラグラフ147.47以下参照）に留意し、委員会は締約国に対し、パリ原則に沿った独立した国内人権機構の設立を迅速化するよう要求する。」パラグラフ16）。

（出典） 外務省ウェブサイト等を基に筆者作成。各人権条約機関による最終見解の邦訳は、外務省の仮訳に拠った。ただし、2013年5月に採択された拷問禁止委員会の最終見解については、2013年9月1日現在、外務省訳が公表されていないため、筆者が仮訳を行った。

り詳細な指針を示した。パリ原則、ハンドブックともに、国際人権条約の内容が国内で実現されるよう保障することを、国内人権機関の任務の1つとして挙げている。このため、国連の各人権条約機関は、日本政府報告審査の最終見解⁽¹³⁾において、たびたび国内人権機関の設置を勧告している。

II 人権擁護法案をめぐる議論（平成14年～平成15年）

1 人権擁護法案の概要

人権擁護推進審議会の答申に基づいて、政府は人権擁護法案をとりまとめ、平成14（2002）年3月、第154回国会に提出した。人権擁護法案は、①差別や虐待等の人権侵害を一般的に禁止し、②新たな人権救済機関として、「国家行政組織法」（昭和23年法律第120号）第3条第2

項に基づき法務大臣の所轄に属する「人権委員会」を設置することとし、③人権救済手続（一般救済手続と特別救済手続）⁽¹⁴⁾について定めていた。ここでいう特別救済手続とは、特定の重大かつ深刻な人権侵害⁽¹⁵⁾に関して、一定の強制力を伴う調査及び踏み込んだ救済措置を行うことを認めるものであった。

2 人権擁護法案に対する批判

人権擁護法案の論点は多岐にわたるが、特に注目を集めたのは、①人権委員会の独立性、②公権力による人権侵害を独立の範疇として扱っていないこと、③報道機関等による一定の行為を特別救済手続の対象としたことであった⁽¹⁶⁾。①人権委員会は法務省所轄の3条委員会⁽¹⁷⁾とされたが、これに対して、同省の管轄下にある刑務所、入管施設等の拘禁施設で発生する人権

(12) UN Doc. HR/P/PT/4 (1995). <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf>> タイトルの邦訳は、「人権擁護推進審議会答申参考資料6」<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi_010525_refer06.html> に拠った。同ハンドブック全体の邦訳として、国連人権センター（山崎公士監修、マイノリティ研究会訳）『国内人権機関一人権の伸長と保護のための国内機関づくりの手引き書―』解放出版社、1997がある。

(13) 国連の主要な人権条約では、締約国が条約上の義務の履行状況を定期的に条約実施機関に報告し、条約実施機関の審査を受ける手続が設けられている（国家報告制度）。1992年以降、条約実施機関は、締約国の政府報告書を審査した後、最終見解（concluding observation）を採択し、締約国に送付している。最終見解は、「序論」、「肯定的側面」、「主要な懸念事項及び勧告」から構成される。

(14) 一般救済手続とは、任意の調査と、援助、指導、調整、通告、告発等の救済措置であり、あらゆる人権侵害がこの対象となる。特別救済は、特定の人権侵害類型（後掲注(15)参照）に関して、過料の制裁を伴う特別調査が認められ（ただし後掲注(20)）、調停・仲裁、勧告・公表、訴訟援助等の救済措置を講ずることができる。

(15) 公務員等による不当な差別的取扱い、特定の者に対する悪質な差別的言動等、公務員等による虐待、配偶者等に対する虐待、報道機関等による犯罪被害者等に対するプライバシー侵害及び過剰取材、その他これに準ずる人権侵害であって被害者が自ら適切な措置をとることが困難であると認められるもの。（人権擁護法案第42条第1項）

(16) この他、差別的言動等の規制が、表現の自由との関係で重大な憲法問題を提起する、との批判がなされた。例えば、松井茂記「人権擁護法案とマス・メディアの表現の自由」『法律時報』74(12), 2002.11, pp.52-59など。また、井上哲士「国会審議で浮き彫りになった人権擁護法案の問題点」『人権と部落問題』55(2), 2003.2, pp.50-57には、「この法案は、メディアだけではなく、広く国民の表現の自由に対して介入する恐れがあります。…しかし、表現の自由への介入の恐れ問題については、まだまだ国民の中に十分に知らされていません。国会質疑でも日本共産党以外は取り上げない現状にあり、今後はこの問題を大きな争点の一つとして広げていくことが必要です。」とある。さらに、地方組織の在り方も論点となった。例えば、山崎公士「人権擁護法案」『国内人権機関の意義と役割一人権をまもるシステム構築に向けて―』三省堂、2012, p.139には、「全国各地で生起する人権問題を効果的に解決していくためには、各都道府県および政令市ごとに地方人権委員会を設置し、国に置く中央委員会から独立した救済権限を与えるべきである。これは分権化の推進という時代の要請や、人権問題の実情に適合する現実的な制度設計である。」とある。

(17) 3条委員会とは、国家行政組織法第3条に基づき設置される委員会であり、それ自体として国家意思を決定し、外部に表示する行政機関である。「内閣府設置法」（平成11年法律第89号）第49条に基づき内閣府の外局として設置される公正取引委員会や国家公安委員会も、講学上、この3条委員会に分類される。

侵害に適切に対処できないと批判された⁽¹⁸⁾。折しも、平成14(2002)年10月以降、名古屋刑務所等における受刑者への暴行、虐待の実態が表面化し、人権委員会を法務省に設置することへの懸念が強まった。②法案が公権力による人権侵害を私人間における人権侵害の場合と同列に取り扱っていることに対しては、そもそも人権とはまず公権力との関係において問題とされるべきものであるのに、法案は公権力による人権侵害を軽視していると批判された⁽¹⁹⁾。③報道機関等による犯罪被害者等に対するプライバシー侵害や過剰取材行為を特別救済手続の対象と位置付けた⁽²⁰⁾ことに対しては、人権侵害に該当するかどうかの判断基準が不明確で、人権委員会の恣意的な判断によって取材停止の勧告等が行われるおそれがあり、民主主義の根幹を支える表現の自由や報道の自由、国民の知る権利が侵害されるとして、メディアがこぞって反対した⁽²¹⁾。

各方面からの多様な批判が渦巻く中、上述したように、国会では平成14(2002)年11月に参議院法務委員会で審査が2回行われただけで、その後は3次にわたって継続審査となり、平成15(2003)年10月の衆議院解散に伴って人権擁護法案は廃案となった。

Ⅲ 人権擁護法案廃案後の動き（平成16年～平成21年）

1 法案再提出に向けた政府の動き

政府は、平成16(2004)年末から法案再提出に向けて動き始めた。その際、報道機関等による一定の行為を特別救済手続の対象とする規定については、これを凍結し、また法律施行から5年後に見直しを行う旨の規定を設けるという修正が施された⁽²²⁾。

2 与党の動き

平成17(2005)年以降、自由民主党内の一部で人権擁護法案の国会再提出に反対する動きが活発化した。このため党内の議論は膠着し、法案再提出の動きは一時停滞した。反対の主な理由は、①人権擁護法案における人権侵害の定義は曖昧であり、憲法の保障する表現の自由に反する、②罰則を伴う「特別調査」の権限を有する等、人権委員会の権限が強すぎる、③人権委員会の下で人権救済活動に当たる人権擁護委員の国籍条項が撤廃されるのは問題である、というものであった⁽²³⁾。

平成19(2007)年末、福田康夫内閣(当時)の時代に、自民党内での検討が再開された。法案再提出に向けて局面を打開するため、平成

(18) 例えば、山崎 前掲注(16), pp.137-138 など。

(19) 例えば、川岸令和「人権擁護法案をめぐる諸問題」齋藤純一編『講座人権論の再定位 4』法律文化社、2011, pp.66-68 など。また、平成12(2000)年11月に人権擁護推進審議会が発表した「人権救済制度の在り方に関する中間取りまとめ」に対する批判として、例えば、奥平康弘「『人権』ということばを問う」『法律時報』73(2), 2001.2, pp.5-10 など。

(20) ただし、特別救済の対象となる他の人権侵害類型(前掲注(15)参照)と異なり、報道機関等による人権侵害は、「特別調査」の対象とはならなかった。

(21) 例えば、日本新聞協会、日本民間放送連盟、日本放送協会「人権擁護法案に対する共同声明」(平成14年3月7日) <http://www.pressnet.or.jp/statement/privacy/020307_393.html> など。なお、山崎公士「人権擁護法案への批判と政府・与党の対応」山崎 前掲注(16) pp.149-150 には、「法案にはメディアの取材活動を制約しかねない規定が盛り込まれており、この点は大きな問題点であった。しかし、新聞・雑誌・テレビ等のメディアがこの側面のみを強調し、人権救済制度の確立と政府から独立した新たな人権救済機関としての人権委員会の設置という、法案本来の目的を十分に報道しなかったのは、きわめて遺憾な事態であったと言わざるをえない。」とある。

(22) 「人権擁護法案 5年後の見直し盛る 法務省の修正案 2年以内の施行も」『朝日新聞』2005.3.8.

(23) 例えば、「人権擁護法案(政府案)の主な問題点(平成17年7月13日付)」「真の人権擁護を考える懇談会」人権擁護法案を考える市民の会編著『危ない!人権擁護法案』展転社、2006, pp.169-170; 百地章「またぞろ蠢き出した人権擁護法案」『正論』433号、2008.4, pp.256-265 など。

20 (2008) 年 5 月末には、議論の舞台となった自民党の人権問題等調査会において「『話し合い解決』等による人権救済法 (案)」が示された⁽²⁴⁾。これは、党内の反対意見に配慮し、人権擁護法案に比して人権委員会の権限を大幅に縮小した修正案で、党内の意見対立を解消する狙いがあったが、それでもなお調整は整わず、結局、法案の国会再提出には至らなかった。

3 野党の動き

民主党は、人権救済機関の設置それ自体には賛成の立場をとっていたが、人権擁護法案の内容は問題であるとしてこれに反対し、対案として「人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案」(第 162 回国会衆法第 33 号。以下「人権侵害救済法案」という。)を策定した。人権侵害救済法案では、新たな人権救済機関を内閣府の外局として設置することとし、報道機関等を特別救済手続の対象から外すと共に、報道機関等に対して自主的な努力を求める規定を置いた。人権侵害救済法案は、平成 17 (2005) 年 8 月、第 162 回国会に提出されたが、衆議院の解散に伴い廃案となった。民主党は、平成 21 (2009) 年 7 月に公表した政権公約に、「内閣府の外局として人権侵害救済機関を創設する。」と明記していた。

IV 人権委員会設置法案等をめぐる議論

1 政権交代後の政府・与党の動き (平成 21 年～平成 23 年)

平成 21 (2009) 年 8 月に実施された第 45 回衆議院議員総選挙の結果、民主党を中心とする新政権が発足した。同年 9 月 16 日、千葉景子法相 (当時) は、就任記者会見において、人権諸条約に基づく個人通報制度に関する選択議定書の批准等⁽²⁵⁾及び取調べ可視化の実現と共に、人権救済機関の設置を明言した。翌年の平成 22 (2010) 年 6 月、法務省は政務三役名義で「新たな人権救済機関の設置について」と題する中間報告⁽²⁶⁾を発表した。この中間報告では、①人権委員会を内閣府に設置し、②報道機関等による人権侵害については特段の規定を設けず、③事実調査の拒否に対する制裁規定は置かない等の方向性が示された。

平成 23 (2011) 年 3 月、民主党は「人権侵害救済機関検討プロジェクトチーム」を立ち上げ、同年 6 月には検討結果を集約し、中間とりまとめとして政府に提出した⁽²⁷⁾。この中間とりまとめでは、①人権救済機関を法務省所轄の 3 条委員会とすること、②人権擁護委員の国籍条項については、現行の人権擁護委員法と同様、地方参政権を有する者に限定すること、③救済手続を一本化し、「一般救済手続」、「特別救済手続」

⁽²⁴⁾ 山崎 前掲注(21), pp.152-156 に内容の紹介と解説あり。

⁽²⁵⁾ 人権諸条約に基づく個人通報制度とは、条約に定める人権を締約国により侵害された被害者が、国内的救済措置を尽くしてもなお救済されない場合に、条約実施機関に救済を申し立てる制度である。国連の主要な人権条約のうち、自由権規約、人種差別撤廃条約、女子差別撤廃条約、拷問等禁止条約、児童の権利条約には個人通報制度が設けられている。締約国が個人通報制度の適用を受けるためには、人種差別撤廃条約及び拷問等禁止条約に関しては受諾宣言が必要であり、自由権規約、女子差別撤廃条約及び児童の権利条約に関しては別個の議定書に加入する必要がある。日本は、これらの人権条約の締約国であるが、司法権の独立を含め司法制度との関連で問題が生じるおそれがあるとの理由で、どの人権条約に関しても、個人通報制度を日本に適用するための手続をとっていない。人権活動に携わる人々の間では、個人通報制度の受入れは、人権救済機関の設置と並ぶ大きな課題と認識されている。

⁽²⁶⁾ 「新たな人権救済機関の設置について (中間報告)」法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/000049281.pdf>>

⁽²⁷⁾ 「人権侵害救済機関検討 PT 中間とりまとめ (案)」自由同和会ウェブサイト <<http://www.jiyuudouwakai.jp/minsyutorimatome.pdf>>

表3 人権擁護法案等の論点及び議論の推移

年	事項	論点		
		人権委員会の設置及び権限	人権委員会の地方組織	公権力による人権侵害の取扱い
平成14(2002)年～平成15(2003)年				
	政府提出法案 〔人権擁護法案〕	・法務省所轄の3条委員会とする(5条)。 ・特定の人権侵害類型に関して、立入検査等の特別調査を行うことができ(44条)、違反に対する罰則規定がある(88条)。	・人権委員会の事務局の地方機関として、所要の地に地方事務所を置く。地方事務所の事務は地方法務局長に委任できる(16条)。	・公務員等による差別的取扱い(3条1項1号イ)等の規定はあるが、公権力による人権侵害は独立の類型とされていない。
	批判	・法務省の管轄下にある刑務所や入管施設等の拘禁施設で発生する人権侵害に適切に対処できない。	・地域の実情を踏まえた施策を推進するため、地方人権委員会を設置し、国の中央委員会から独立した救済権限を与えるべきである。	・人権は、まず公権力との関係において問題とされるべきものであるのに、法案は公権力による人権侵害を軽視している。
人権擁護法案、廃案				
平成16(2004)年～平成20(2008)年				
平成16年～	政府による法案修正の動き*	—	—	—
平成17年～	法案再提出の動きに対する批判	・独立性の高い3条委員会として位置付けられており、しかも特別調査の権限を有するなど、人権委員会の権限が強すぎる。	—	・必要なのは警察や入管などの公務員による人権侵害の救済法である。私人間における人権侵害に対処するために不十分な点があるとすれば、現行法の改正や新たな個別法の制定で対処すべきである。
平成17年～	民主党提出法案 〔人権侵害救済法案〕	・内閣府所轄の3条委員会とする(7条)。 ・特定の人権侵害類型に対して、立入検査等の特別調査を行うことができ(47条)、違反に対する罰則規定がある(78条)。	・都道府県知事の所轄の下に、地方人権委員会を設置する(22条)。	・公務員等による差別的取扱い(3条1項1号イ)等の規定はあるが、公権力による人権侵害は独立の類型とされていない。
平成20年～	自民党による法案修正の動き* 〔話し合い解決〕等による人権救済法(案)〕	・差別的言動に対する調査については、過料の制裁を除く。	—	—
政権交代				
平成21(2009)年～平成24(2012)年				
平成22年	法務省政務三役「新たな人権救済機関の設置について(中間報告)」	・内閣府に設置することを念頭に置き、その組織・救済措置における権限の在り方等は、なお検討する。 ・事実の調査については、その調査拒否に対する制裁的な規定は置かないことを含め、なお検討する。	・地方組織については、既存の組織の活用・充実を図るなど、新制度が速やかにスタートできるよう検討する。	—
平成23年	民主党「人権侵害救済機関検討PT中間とりまとめ(案)」	・法務省所轄の3条委員会とする。 ・調査拒否に対する過料の制裁は当面設けない。 ・救済手続を一本化する(一般救済、特別救済の区別を設けない)。	・国の機関として地方事務所を設置し、法務局・地方法務局も利用する。	—
平成23年	法務省政務三役「新たな人権救済機関の設置について(基本方針)」	・法務省所轄の3条委員会とする。 ・人権侵害の調査は任意の調査に一本化し、調査拒否に対する制裁規定は置かない。	・全国の法務局、地方法務局及びその支局を活用し、新制度への円滑な移行が可能となるよう検討する。人権委員会は、全国所要の地に事務局職員を配置する。	—
平成24年	政府提出法案 〔人権委員会設置法案等〕	・法務省所轄の3条委員会とする(4条)。 ・必要な(任意の)調査をすることができる(22条)。	・人権委員会は、事務局の事務を、法務局長及び地方法務局長に委任できる(15条)。	・公務員が人権侵害を行った場合、私人による人権侵害の場合の救済措置に加えて、次の措置を講じることができる。本人だけでなく所属機関に対しても勧告を行うことができ(25条)、所属機関が勧告に基づいた措置を講じない場合は、その旨を公表し(26条)、人権委員会が保有する資料を被害者に閲覧させ、謄本等の交付を行うことができる(27条)。
人権委員会設置法案等、廃案。政権交代				

(出典) 筆者作成。

公表資料から明らかにならない部分は「—」とした。なお、*印の事項(平成16年以降平成20年までに報じられた政府及び与党内における法案修正の動き)に関する記述は、報道及び識者の著作に依拠している。

論点			
報道機関等による人権侵害の取扱い	人権侵害の定義	人権擁護委員の国籍条項	その他
平成 14 (2002) 年～平成 15 (2003) 年			
・犯罪被害者等に対するプライバシー侵害や過剰取材等、報道機関等による人権侵害を特別救済の対象と位置付けた (42 条 1 項 4 号)。(ただし、特別調査の対象とはならない (44 条 1 項)。	・不当な差別、虐待その他の人権を侵害する行為 (2 条)。また、差別禁止事由として、不当な差別的取扱い、不当な差別的言動等、虐待、文書頒布等による差別助長行為、広告・掲示等による差別的取扱いを列挙 (3 条)。	・国籍条項は設けない。	
・人権委員会の恣意的な判断で取材停止の勧告等が行われるおそれがあり、表現の自由、報道の自由、国民の知る権利が侵害される。	・差別的言動等の規制は、表現の自由との関係で憲法上問題となる。	—	
人権擁護法案、廃案			
平成 16 (2004) 年～平成 20 (2008) 年			
・該当する規定を凍結する。	—	—	・施行から 5 年後に見直しを行う旨の規定を設ける。
・報道機関等が行う人権侵害が特別救済の対象とされているのは、報道の自由等の観点から問題である。	・人権侵害の定義が曖昧不明確である。恣意的な解釈、運用が行われて表現の自由を委縮させるおそれがあり、憲法違反のおそれがある。	・特定の外国人団体が組織的に工作して委員を送り込むおそれがある。 ・人権擁護委員の政治的中立性を担保するための規定が不十分。	・不当な人権救済の申出の対象とされた者の保護が不十分である。
・報道機関等による人権侵害は、特別救済の対象としないが、自主的な解決に向けた取組を行うよう努力義務を定める (69 条)。	・不当な差別、虐待その他の人権を侵害する行為 (2 条)。また、差別禁止事由として、不当な差別的取扱い、不当な差別的言動等、虐待、文書頒布等による差別助長行為、広告・掲示等による差別的取扱いを列挙 (3 条)。	・国籍条項は設けない。	・施行から 5 年後に必要な見直しを行う (附則 19 条)。
・報道機関については特別な取扱いをしない。「話し合い解決」等の対象とするかは将来検討課題とする。	—	・現行制度 (地方参政権を有する者に限定) を維持する。	・「話し合い解決」とは、調停仲裁、勧告、訴訟援助等をいう。 ・申し立てられる側の保護を図り、制度の濫用を防止する。
政権交代			
平成 21 (2009) 年～平成 24 (2012) 年			
・報道機関等による人権侵害については、特段の規定を設けない。報道機関等による自主的取組の状況を踏まえつつ、今後の検討課題とする。	—	—	
・報道機関等による人権侵害については特別な規定を設けない。自主的な取組による改善に期待すべきである。	—	・現行制度 (地方参政権を有する者に限定) を維持する。	・法施行後 5 年程度を目途に見直しを行う趣旨の条項を設ける。
・報道機関等による人権侵害については、報道機関等による自主的取組に期待し、特段の規定を設けない。	—	・現行制度 (地方参政権を有する者に限定) を維持する。	・制度発足後 5 年後に必要な見直しを行う。
・規定なし。	・人権侵害行為を、「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」と規定 (2 条 1 項)。また、識別情報の摘示 (差別助長行為) を禁止 (2 条 2 項)。	・現行の人権擁護委員法 6 条 3 項の規定 (「当該市町村の議会の議員の選挙権を有する住民」) から変更なし。	・施行から 5 年後に施行状況を検討し、必要があれば所要の措置を講ずる (附則 3 条)。
人権委員会設置法案等、廃案。政権交代			

の区別は設けないこと、④人権擁護法案で特別救済措置として規定されていたものの一部（訴訟参加や差止請求訴訟）については導入を見送ること、⑤報道機関等による人権侵害については特別の規定を設けないこと、⑥法施行後5年を目途として見直しを行う条項を設けること等が提言された。①の、人権委員会を3条委員会として法務省に設置する点は、従来の民主党の立場と異なるものであり⁽²⁸⁾、野党の協力を得る狙いがあると報じられた⁽²⁹⁾。

同年8月2日、法務省は政務三役名義で「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」（以下「基本方針」という。）⁽³⁰⁾を発表した。ここでも、①人権委員会は法務省に設置することとし、②人権擁護委員の候補者の資格に関する規定は現行のまま（地方参政権を有する者に限定される）とし、③報道機関等による人権侵害については特段の規定を設けず、④人権侵害の調査を任意の調査に一本化し、⑤訴訟参加及び差止請求訴訟は当面導入せず、⑥制度発足後5年の

実績を踏まえて必要な見直しを行うこととされた。また、同年12月15日には、法務省政務三役名義で「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」⁽³¹⁾を公表した。

2 人権委員会設置法案等の概要

政権交代から丸3年が経過した平成24（2012）年9月、第180回国会閉会後の同月19日に、政府は人権委員会設置法案等の内容を閣議決定した。そして同年11月9日、人権委員会設置法案等を第181回国会（臨時会）に提出することについて改めて閣議決定を行った⁽³²⁾。

人権委員会設置法案等は、①総則として、人権侵害行為⁽³³⁾と識別情報の摘示⁽³⁴⁾を禁止し、これらを入権救済手続の対象と規定した。②人権委員会の組織については、国家行政組織法第3条第2項に基づき法務省の外局として設置することとした。人権委員会は、委員長及び委員4名の計5名から成る合議体の組織で、委員長及び委員の任命は国会同意人事とされた。また、

⁽²⁸⁾ 民主党の中間とりまとめは、「法務省は、現に全国の法務局・地方法務局において人権救済活動を行っており、当該業務について知識・経験の蓄積がある。」「現在の組織を活用することによって新制度への移行がスムーズに図れる。」「平成17年の民主党案は、人権委員会を内閣府に設置するものとしているが、これは法務省が刑務所や入管など直接的な権力作用を司る部署を所管していることを考慮したものである。しかし内閣府にも警察庁があり、直接的な権力作用を担っている。」「いわゆる3条委員会として設置する場合、内閣府であれ法務省であれ、法律上、政府からの独立性に変わりはない（人事権、規則制定権を有する。）」と述べている。

⁽²⁹⁾ 「人権救済機関 法務省外局に 法案中間案 民主PT、自民に歩み寄り」『読売新聞』2011.6.9.

⁽³⁰⁾ 「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/000077694.pdf>>

⁽³¹⁾ 「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/000082631.pdf>>

⁽³²⁾ 1つの法案について2度の閣議決定を行うのは異例である。9月19日の記者会見において藤村修内閣官房長官（当時）は、政府として人権擁護の問題に積極的に取り組む姿勢を示す必要があり、次期国会提出を前提に、法案内容を確認する閣議決定を行ったものであると述べた。

⁽³³⁾ 「人権侵害行為とは、特定の者の人権を違法に侵害する行為をいい、司法手続においても違法と評価されるような行為を前提としている。その意味内容は、現在の法務省の人権擁護機関の調査救済活動における人権侵害と同じである。」（法務省人権擁護局「人権委員会設置法案及び人権擁護委員法の一部を改正する法律案の概要について」『法律のひろば』65(11), 2012.11, p.59.)

⁽³⁴⁾ 「…人種、社会的身分等についての共通の属性を有する不特定多数の者に対する不当な差別的取扱いを助長・誘発する目的で…いわゆる部落地名総鑑等と称する書籍類を企業等に頒布する行為がこれに当たる」（同上）。なお、「識別情報の摘示」とは、法案の条文上用いられている用語ではない。この行為は、2011年12月に公表された「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」においては「差別助長行為」と表示されていたが、差別を助長・誘発する表現行為全般を含むような誤解を招くため、対象となる行為の面から「識別情報の摘示」という表示に改められた。（「人権委員会設置法案等に関するQ&A Q10」法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00097.html>）

委員会を補佐する事務局を設け、全国各地の事務は、人権委員会の指揮監督の下に、事務局の事務の委任を受ける法務局、地方法務局が行うこととされた。^③人権救済手続に関して、人権委員会は、被害の申告等を受けて任意の調査を行うこととされ、人権委員会の行う救済措置としては、援助、調整、説示、勧告、通告、告発、要請を規定した。公務員による人権侵害事案については、前掲の措置に加えて、所属機関等に対する勧告、公表、資料の閲覧等をも規定した。また、私人間の人権侵害事案を中心に、当事者の意向を踏まえた解決を促進するため、調停・仲裁の制度を設けた。^④人権擁護委員に関しては、委嘱権者及び指揮監督権者を現行の法務大臣から人権委員会に改めることとなったものの、基本的には現行制度を踏襲していた⁽³⁵⁾。

3 人権委員会設置法案等の論点（従前の議論への対応）

かつて人権擁護法案をめぐって議論された点（前掲Ⅱ2参照）に関して、人権委員会設置法案等は次のように規定している。^①人権委員会の独立性に関しては、人権委員会設置法案等でも法務省所轄の3条委員会とされたため、人権擁護法案に対する批判がそのまま当てはまると考えられる。^②公権力による人権侵害の取扱いに関しては、人権委員会設置法案等では、救済手続を一本化しながらも、公務員による人権侵害行為については、私人間における人権侵害の場合と同様の救済措置に加え、所属機関等に対

する勧告、公表、資料の閲覧等の措置を講ずることができるとされた。^③メディア規制に繋がると批判された規定は、人権委員会設置法案等では削除された。

人権擁護法案廃案後に注目された論点（前掲Ⅲ2参照）に関しては、次のように規定している。^①人権委員会設置法案においては、その第2条第1項で「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」を人権侵害行為と規定した⁽³⁶⁾。^②人権擁護法案では強制力を伴う調査権限を人権委員会が持つことになっていたが、人権委員会設置法案等では人権侵害に関する調査が任意調査に一本化された⁽³⁷⁾。^③人権擁護委員の国籍条項に関しては、人権委員会設置法案等では、現行の人権擁護委員法と同様、地方参政権を有する者に限定されることとなった。

おわりに

人権委員会設置法案等は、第181回国会に提出されたものの、審査されることなく、平成24（2012）年11月16日の衆議院解散により廃案となった。同年12月16日に実施された第46回衆議院議員総選挙の結果、政権が交代した。連立与党の1つとなった自民党は、当時の政権公約において「民主党の『人権委員会設置法案』に断固反対。自民党は個別法によるきめ細かな人権救済を推進します。」と謳っていた⁽³⁸⁾。平成25（2013）年7月21日に実施され

⁽³⁵⁾ 人権擁護委員は、現行と同様、無給のボランティアとされた。また、資格要件も現行のまま、つまり「当該市町村の議会の議員の選挙権を有する住民」（「人権擁護委員法」（昭和24年法律第139号）第6条第3項）とされた。なお、職務の公務性を踏まえ、人権擁護委員を非常勤の国家公務員として位置付けることとなり、これに伴って「国家公務員法」（昭和22年法律第120号）の服務の規定が適用され、守秘義務違反に対して罰則が科されることとなった。また、人権擁護委員に「国家公務員災害補償法」（昭和26年法律第191号）が適用されることとなった（中嶋謙英「新たな人権救済機関の設置に関する法案の概要と現状について」『人権のひろば』15(4), 2012.7, pp.30-36.)。

⁽³⁶⁾ 前掲注⁽³³⁾参照。また、人権委員会設置法案が第2条第2項で識別情報の摘示を禁止していることについて、前掲注⁽³⁴⁾参照。ただし「『人権侵害』の定義は従来と変わらず曖昧であるため、乱用の危険は依然、残る。」との意見がある。（百地章「人権侵害救済法案に4つのノー」『産経新聞』2012.1.18.）

⁽³⁷⁾ これによって人権委員会が強制力を伴う調査権限を持つことはなくなった。ただし、独立性の高い3条委員会であることを理由として人権委員会の権限が強すぎるとする批判は残る。例えば、百地 同上など。

⁽³⁸⁾ 同じく連立与党となった公明党の「manifesto2012」には、人権救済機関への言及は見当たらない。

た第23回参議院議員通常選挙の結果、連立与党が参議院でも過半数を占めるに至り、衆参両院のねじれが解消された。自民党、公明党の両党とも、当時の政権公約には人権救済機関への言及は見当たらないが、両党はそれぞれ2013年の政策集において、人権救済に関する方針を示している。自民党は「J-ファイル2013 総合政策集」において、「…個別法によるきめ細やかな人権救済の推進」と題し、「今後も、差別や虐待の被害者等人権を自ら守ることが困難な状況にある人々を個別法の充実により積極的かつきめ細やかに救済します。」と述べている⁽³⁹⁾。一方、公明党は、「公明党政策集 Policy2013」において、「人権擁護へ、『人権救済機関設置法

案』を制定」と題し、「人権侵害による被害を適正かつ迅速に救済するとともにその実効的な予防を図るため、新たな人権救済制度の創設などを含む『人権救済機関設置法案』（仮称）の制定を推進するとともに、人権擁護委員の処遇改善に努めるなど人権擁護施策を総合的に推進することにより、人権尊重社会の実現を目指します。」と述べている⁽⁴⁰⁾。

国際社会に目を転ずると、表2に示す通り、今年に入ってから人権諸条約の実施機関による国内人権機関設置勧告が相次いでおり、今後も日本に対して国内人権機関の設置を促す国際社会の動きが続くものと思われる。

(おがさわら みき)

(39) 「J-ファイル2013 総合政策集」自民党ウェブサイト <http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf>

(40) 「公明党政策集 Policy2013」公明党ウェブサイト <<http://www.komeito.com/policy2013/index.php?page=result&cd=52>>