

2007年12月17日

日本弁護士連合会
会長 平山正剛 殿

刑事法制委員会
委員長 神 洋 明

「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱（案）」に関する意見書

意見の趣旨

「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱（案）」には、多くの議論すべき論点が含まれているので、少なくとも以下の諸点をふまえた上で、再提起すべきである。

- 1 適正手続が保障される司法機関による人権救済のほかに、そもそも、現在のわが国において強大な国内人権機関が真に必要とされているのかを、司法改革が進行している現状に照らして、改めて再検討すること。
- 2 国内人権機関の創設が必要だとしても、対象となる人権侵害は公権力によるものに限るものとして、私人によるものを含まないこと。
- 3 国内人権機関の創設が必要だとしても、強制権限の付与については慎重であること。また、その権限行使は司法審査を受けるものであることを明確にすること。
- 4 以上を広く全国の会員間で議論するために、関係資料を添えて、単位会にも意見照会すること。

意見の理由

1. 国内人権機関を必要とする立法事実が存在するのかは疑問

「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱（案）」（以下、「制度要綱（案）」という）は、新たな国内人権機関として「人権委員会」の創設を求めている。

ここで新規立法を求める以上、その前提となる立法事実が明らかにされなければならないのは当然である。

現在、人権侵害事案については、裁判所のほかに、法務省人権擁護局や日弁連及び各単位会の人権擁護委員会などもまた、活動を行っている。

ことに、裁判所については、この間、市民に利用しやすい司法を作るための司法改革が進められてきたところである。

また、マスコミについても、さまざまな問題が指摘されている分野とはいえ、放送倫理・番組向上機構」（略称＝ＢＰＯ）など自主的な努力をされているところでもある。

新たな国内人権機関の創設を提言するということは、これら現状の人権救済システム

が機能不全に陥っているから新たな人権救済機関が必要だという論理になるはずである。

したがって、現在、これら現行の機関にどのような人権侵害事案が持ち込まれ、そこでどのような解決がなされ、あるいはなされていないか、仮にこれらの制度が十分に機能していないとすれば、その理由は何か、などの分析が改めてなされなければならない。

また、日弁連や各単位会における人権侵害救済申立事案の審査にあたってしばしば伝えられる悩みが事実認定の難しさである。これは、訴訟事件のような対審構造ではなく職権主義的に行われるところから来る限界である。真実発見という見地からは、対審構造がやはり最善であって、これは司法機関において実現できるものである。

ところが、「制度要綱（案）」には、こうした分析結果についての具体的な言及はない。たしかに日弁連の従来意見書では国内人権機関の設立は必要とされており、本制度要綱（案）も、そのスタンスでつくられているが、当委員会の意見は、その前提自体について、改めて問い直すものである。従来の日弁連の意見書等は、司法改革が具体的に動き出す前に出されたものばかりであり、司法改革が実行段階に入った現在の状況を前提としたものではない。

現状の問題点を具体的に示さずに制度設計を提言することは、前提となる立法事実を欠くものというべきである。国内の立法事実立脚することなく、国際的な要請だからという理由で立法構想をすることには慎重であるべきである。

したがって、日弁連の既定の方針だから創設すべき、というのではなく、今日のわが国の現状に照らして本当にそのような機関が必要とされているのかを冷静に再検討すべきである。

2. 仮に国内人権機関が必要だとしても、その対象は公権力による人権侵害に限定すべきである

以上の検討を経てもなお、新たな国内人権機関の創設が必要だとしても、そこで創設される「人権委員会」が対象とする人権侵害の範囲については、慎重な検討が必要である。

これまでの日弁連の各種意見書等では、対象範囲を広げることが人権擁護に資するという考え方に立脚していると思受けられる。しかしながら、それは、「人権委員会」が善なるもの、過ちを犯さないもの（無謬性）という前提に立つものであり、あまりにもナイーブな考え方といわざるを得ない。

「制度要綱（案）」では、「人権委員会」は、法務省ではなく、内閣府に置かれる独立行政委員会であるとされているが、それでもこれが行政権の一部であることに違いはない。

それが、「憲法、国際人権規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」（3-1 救済の対象となる人権）のものであり、私人によるものも含むということになると、被害者の存在するあらゆる犯罪はもちろん、単なる不法行為に該当するものも含まれることになる。それどころか、故意過失すら要件としないという意味では、不法行為よりも広範なものを対象とすることになってしまう。

そこには、医療（医者の説明義務違反や不適切な医療行為、患者たらい回しなどの不十分な救急医療体制など）、福祉（生活保護の金額が低い、介護サービスが不十分である、保育所が足りず待機児童がいる、障害者に対する授産施設が貧弱であるなど）、家庭（DVなど）、教育（体罰、いじめのみならず、学校の統廃合もまた教育を受ける権利侵害となりうる）、労働（違法な解雇や配転も、残業代未払も、偽装請負も、不当労働行為も）、消費者（過剰貸付、悪徳商法、欠陥商品、食品の偽装表示など）も、隣の企業の迷惑行為も、公共の場における分煙措置の不徹底なども、すべて含まれることになりかねないのである。

このように過度に広汎な領域に行政権が職権主義的に介入するのは健全な社会とは言えない。

したがって、仮に新たな国内人権機関の創設が必要だとしても、その対象となる人権侵害は、現在の人権救済システムでは十分に救済できていない範囲に限定すべきである。

そして、その範囲を画するためには、日弁連及び各単位会の人権擁護委員会などに持ち込まれた具体的な人権侵害事案とその救済方法を分析し、その現状と問題点を把握することが必要となる。

ちなみに、現在、法務省人権擁護局や日弁連や各単位会の人権擁護委員会に持ち込まれている事案は、その多くが、警察等の違法な取り調べに関わるものや、拘禁施設における人権侵害事案であると言われている。

したがって、新たな国内人権機関を創設する必要があるとしても、その対象は公権力による人権侵害に限定すべきである。

3. 私人による人権侵害は含めるべきではない

これに対し、マスコミによる過剰報道や、労働現場における人権侵害は放置できない、というのが「制度要綱（案）」の立場であろう。確かに、日弁連「人権擁護法案に対する理事会決議」（2002年3月15日）では、労働現場における女性差別や退職強要等の人権侵害を対象に含めていないことを批判している。

しかしながら、これらの問題は、これまで裁判所や労働局などの各領域におけるそれぞれの専門家が問題解決を図ってきたものである。そのことに対する評価抜きに、これらの分野に、こうした司法機関や専門的行政機関をさしおいて、「人権委員会」を介入させるのは失当である。

また、一口に私人といっても、団体であれば大企業レベルから零細企業レベルまでさまざまであるし、個人についてもいわゆる権力者から市井の一市民に至るまでいるのであって、これを限定することは不可能に近い。

この点、「制度要綱（案）」では、私人による侵害の主体を「社会的影響力のある組織、集団または個人」に限定しているが（3-2-2 私人による侵害）、一体何が「社会的影響力」なのかは不明である。これではあまりにも抽象的で、限定したことにはならない。

たとえば、法曹資格を持っていればすべからく「社会的影響力のある個人」ということになるのだろうか。司法書士はどうか、行政書士はどうか、社会保険労務士はどうか。あるいは、企業の管理職はどうか、大企業の場合はどうか、零細企業の場合はどうか。

さらには、タレントはどうか、アナウンサーはどうか、フリージャーナリストはどうか、不特定多数の客と会話をするタクシーの運転手や理容師はどうか、など、際限なく広がっていくことになり、收拾がつかない。

よって、私人による人権侵害は対象から外すべきである。

4. 「人権委員会」は市民生活の自由に対する脅威になる

「人権委員会」があらゆる人権侵害を対象とするということは、行政機関であるこの機関が、国民生活のあらゆる領域にパターンリスティックに介入するという事にほかならない。

そもそも、人権侵害か否かを判断するということは、何が憲法的にみて価値を有するかということを決める事にほかならない。これを「人権委員会」が判断するということになると、社会の構成員は、「人権委員会」の許容する価値基準の範囲内でしか存在を許されなくなってしまうことになる。裁判所などの司法機関と異なり、人権委員会の職権主義的な調査では、当事者の弁明権や防禦権の保障が十分に行われるか疑問なしとしない。

国民が生活のあらゆる領域について、行政機関による保護と干渉を求めているとは思われない。

また、このような行政権のパターンリスティックな介入は、各分野における自治や自主的な努力を阻害することになる。

たとえば、学校におけるいじめのような問題は、まずは教育機関内部の自主的な努力で解決されることが望ましいはずである。そこにいきなり行政機関が介入するときには、教育の精神に反するおそれもある（学校内の問題に警察がどう関与すべきかという難しい問題を想起されたい）。

労働分野における人権侵害も、労働法規違反があれば労働局などが指導に入ることもあるし、労働組合があれば、労使交渉を通じて解決されることもある。労使の対等な関係が構築できないときには、専門的行政機関である労働委員会があっせんや不当労働行為救済命令などを通じて関係を正常化することになる。あるいは個別労使紛争についても、司法改革の中で設けられた労働審判制度をはじめ、各種メニューが存在している。

これらの分野では自主的な営みこそが重要なのであって、そこに、専門的とはいえない行政機関である「人権委員会」が介入することは、しばしば教育や健全な労使関係構築に向けた自主的な営みを阻害することにもなる。

しかも、「人権委員会」に対しては「何人も」申立ができるとされている（4-1 個別調査の開始）。そうすると、第三者の、もしかするとお節介かもしれない申立を契機に、こうした自主的な営みが阻害されることになる、その弊害は著しい。

あるいは、国内人権機関は、「人権教育」の名の下に、弁護士に対する教育まで行うものとされている（6-1 人権教育）。私たちは、弁護士自治による自主研鑽ではなく、「人権委員会」に教育してもらわなければならないような存在なのであろうか。これは明らかに弁護士自治に対する侵害ではなかろうか。

5. 巨大な行政権力は危険である

上記のように広汎な領域の人権侵害をすべて対象にしようというのであれば、そのために必要な職員数、これに伴う予算も膨大なものとならざるを得ない。

しかも、裁判所や労働局を例にとって述べたように、すでにその問題に対処する国家機関等が存在するにもかかわらず、かさねて国家機関をもうけるということになるのである。その守備範囲が国民の全生活に関わるものであれば、これに対処する国内人権機関の守備範囲も政府・地方自治体とほとんど同一ということになる。

それは結局、もう一つ政府を作るのに匹敵するモンスター機関を作れと要求していることになるのである。

他方で、「人権委員会」の委員は、「衆参両議院、裁判所、内閣府、メディア、弁護士会、日本学術会議等から選任する」（2-4 委員及び委員長の任命）とされている。なぜ、これらの構成員が特権的に「人権委員」の資格を持つのかは明らかでない。

また、「人権委員会」の委員の任期は5年とされ、1回に限り再任されることができるとされている（2-6 委員の身分保障）。

そうすると、いったん「人権委員」のポストを手にするや、10年間は、この巨大行政機関のトップとして君臨できるということである。

「制度要綱（案）」は、「人権委員会」が独立性を有することを是としているが、これもまたナイーブにすぎる考え方であって、それはただちに民主的コントロールが不能になるということである。これが新たな独裁権力とならない保障はどこにもない。

さらに、国内人権機関はさまざまな強制権限を持つものとされている。

たとえば、4-2（調査の権限）では、国内人権機関は、出頭命令・質問・報告徴収権、鑑定権、物件提出命令権、立入権など、広範かつ強力な権限を有するものとされている。

しかしながら、広汎な権限を手にした行政機関が、その権限を恣意的に行使する危険があるというのは、私たちが警察の権限拡大に反対するときの論拠ではなかっただろうか。

「人権委員会」も行政権の一部である以上、そして何よりも人が運営するものである以上、誤りを犯しうるものである。したがって、これに対しては司法によるチェックが不可欠である。これが自由主義国家における権力分立である。

そうだとすれば、「人権委員会」が日本国憲法の定める三権分立の中でどのような位置を占めるのか、その判断や権限行使に誤りがあった場合に、どのような手続で是正がなされるのか、というところまで考えておかないと正しい制度設計とはいえない。

しかしながら、「制度要綱（案）」にはそうした配慮がない。あたかも「人権委員会は誤りを犯さない」と考えているがごとくである。

もちろん、「人権委員会」が行政権である以上、その権限行使に違法があれば最終的には裁判所により救済されることになろう。

しかし、そうなる前に、「人権委員会」による新たな人権侵害が発生したりすることのないような制度設計が求められるのである。

そのためには、少なくとも強制権限の付与については慎重であるべきである。

6. 人権擁護法案に対する評価

「制度要綱（案）」が、2002（平成14）年に国会に提出され、廃案とされた人権擁護法案をどうみているのかは、明らかではない。

同法案では、人権侵害の定義を「不当な差別、虐待その他の人権を侵害する行為」（2条1項）と定義していた。また、人権侵害等として禁止される行為類型も、「不当な差別的取扱い」（3条1項1号）、「差別的言動」（同項2号）、差別的表現行為（同条2項）とされていた。

このように、同法案では、人権侵害といえば「差別」のことと言ってもいいくらい、「差別」を重点的にとらえ、その余の人権侵害類型は考慮の外に置かれているのではないかと思える基本的な問題があった。そして、その差別という人権侵害の主体には制限がないといえ、想定される人権侵害の主体は主として私人である。

このように人権侵害を「差別」の問題に重点をおき、これを公権力により是正するという構造をとれば、本来、第一に救済されるべき公権力による人権侵害が後景に退いてしまうのはむしろ当然である。

しかも、「差別」の問題は往々にして個人の内心に踏みこむおそれがある。かつて部落解放運動にかかわる一部運動団体が、自分たちは被害者だ、だから糾弾権があるのだと称して、片言隻句をとりあげ、あるいは内心の差別意思を問題視して起こした数々の暴力事件があること、そのため、「同和は怖い」「触らぬ神に祟りなし」といった観念が流布して市民による批判を封じ、現在各自治体で問題となっているような同和利権問題を引き起こしてきたことを想起すれば、とりわけ問題が大きいといわざるをえない。

このように、人権擁護法案には、人権擁護の名の下に、新たな人権侵害をひきおこしかねない危険があったのであるが、「制度要綱（案）」でも同じ問題が起こる危険がある。

すなわち、「制度要綱（案）」は、「報道被害」（3-2-3 報道機関等による侵害）とともに、「差別」というカテゴリーをことさらにもうけている（3-3 差別）。人権侵害の類型を示そうというのであれば、ここに憲法上の人権を列挙するのが自然であるところ、ことさらに「差別」というカテゴリーをもうけて、これを問題視している。そこに「思想」による差別が含まれていないのも不思議である。3-3-2で、部落差別の事象と言われる地名総監のことを指す「人種等の共通の属性を有する不特定多数の者に対して当該属性を理由とする差別的取り扱い」という差別類型を特に取り上げるなど、とりわけ部落差別規制を重点にしている制度ではないかと思える規定ぶりとなっている。

また、「制度要綱（案）」では、「差別発言」について、「人権委員会」は、これをやめさせるよう「警告あるいは勧告」する権限を持つものとされている（3-3-2 不特定多数の者の属性に関する公然の事実摘示）。言論を行政権を使って取り締まるというのは、行き過ぎた「言葉狩り」になる危険を有している。

このように、「制度要綱（案）」は、人権擁護法案と同じ問題を有しているものといわざるを得ない。

なお、人権擁護法案に関しては、日弁連「人権擁護推進審議会の『人権救済制度の在り方について』の答申に対する意見の提出について（要約）」（2001年12月26

日)では、国内人権機関の機能、独立性、組織体制、公権力による人権侵害、私人による人権侵害、メディアによる人権侵害の各項目について意見が述べられているものの、人権侵害を差別の問題に重点をおきすぎていることの問題点については十分にふれられていないうらみがある。

また、同法案が提出された後に出された日弁連「人権擁護法案に対する理事会決議」(2002年3月15日)では、この問題に関する言及がまったくといっていいほどない。

のみならず、これらの意見書はすべて広汎な人権侵害を対象とする国内人権機関の創設を求めている。

しかしながら、すでに述べたように、これらはいずれも司法改革が実行される以前に出されたものである。司法改革が実行段階に入り、司法機関による人権救済システムが利用しやすいように改革されつつある中で、より本質的な検討が改めてなされなければならない。

7. 意見照会の方法について

「制度要綱(案)」を論ずるにあたっては、そこで言及されている「パリ原則」や、これまでに日弁連が発表した見解についての資料が必要である。また、かつて政府が提出し廃案になった人権擁護法案に関する意見書や理事会決議などについては、「制度要綱案」には言及もされていないが、これも検討にあたっては必要な資料である。

これらは、その内容が一般会員に周知されているとは言い難い。したがって、このような資料をともに配付することなく、「制度要綱(案)」だけを配布して関連委員会に検討を求めるという方法は妥当ではない。

また、構想されている「人権委員会」には、地方委員会が予定されているが、これはまさに各単位会が行っている人権擁護活動と重なり合い、場合によっては抵触する場合もありうるのであるから、それとの関連も検討する必要がある。

そのためには各単位会に意見照会することが不可欠である。

8. 結論

以上の通り、国内人権機関それ自体が本当に必要なのか、仮に必要だとして、憲法上の位置づけはどうか、国内人権機関の守備範囲をどうするのか、国内人権機関による新たな人権侵害のおそれはどう答えるのか、など、原理的な問題も含め、検討すべき論点が多々あると思われる。

また、日弁連がこうした立法構想を社会に示すことが、政府が廃案になった人権擁護法案を再び上程し、そのまま立法化されることを手助けしてしまうことにならないかなどにも配慮した慎重さが要求されると思われる。

よって、意見の趣旨記載の意見を申し述べるものである。