

韓国の国家人権委員会と差別撤廃

金 東勳

要 約

設立四周年を迎える韓国の国家人権委員会は、公権力による人権侵害に対する調査と被害者の救済と並んで、差別行為に対する調査と被差別者の救済を主要な任務の一つとして取り組んでいる。つまり、一八の差別禁止事由を定めて広範囲の生活分野で生起する不合理な差別による平等権侵害について、被差別者または第三者からの陳情に基づく調査を行い、差別の防止と是正など必要な措置を勧告している。こうした委員会の活動により道徳的な問題に止まっていた多数の差別が法的に禁止され、短期間に低費用での救済が可能になった。

一 はじめに

韓国社会に人権の普遍的尊重の実現を願う人びとの期待を背負って設立された国家人権委員会（以下『人権委員会』と略称）は今年の一二月二五日で四周年を迎える。筆者は、早速二度に亘って人権委員会の法的地位と活動を紹介した（『部落解放研究』一四三号および『部落解放』五〇九号参照）が、その後も、人権政策と人権教育に関

する人権委員会の機能を検討し紹介した（『人権保障の新たな展望』アジア・太平洋人権情報センター編・発行、二〇〇四年三月）。人権委員会は、発足から四年の間、国家人権委員会法（以下「人権委員会法」とする）第一九条が定める権限、すなわち 人権に関する法令、制度、政策、慣行の調査研究および勧告と意見表明、人権侵害行為に対する調査と救済、差別行為に対する調査と救済、人権に関する教育と広報など、一〇の項目もしくは分野に亘って認める権限と機能を最大限に活用し、人権の

伸長と確立に寄与している。

こうした人権委員会の活動は、年度ごとに国会に提出される『年間報告書』が詳しくふれており、予想を超える成果を達成していると評価できる。たとえば、二〇〇四年度に関する報告書（〇五年四月）は、その総論のなかで、「委員会の活動がより拡大し、より深くかつ迅速になったと自評できる」とし、なかでも、制定当初から反人権的という批判を受けながら五〇年間、国民の思想と良心の自由を踏みにじってきた国家保安法を清算すべき過去の遺物と宣言し、前近代的現実を象徴する国家保安法と社会保護法に対し、人権の名において、「死亡宣告」を下したと報告は述べる。また、二〇〇五年中に完成予定の国家人権政策基本計画は〇七年から一一年までの五年間に、国際人権基準に符合する政策の立案と執行、そしてモニタリングが行われ、人権の死角地帯におかれていた移住労働者と障害者など社会的脆弱者に積極的に接近する努力の強化を明らかにしている。こうした「報告書」の記述をみるにつけ、韓国社会の人権確立に対する人権委員会の自負と自信さえ感じられる。

本稿の主題である差別撤廃に関して、人権委員会の果たす役割と成果に大いに期待できそうな予感を同報告書は感じさせる。以下、二〇〇二年、〇三年および〇四

年と三力年度「年間報告書」そして『差別行為分野の法定例集・第一集』に拠りつつ、人権委員会が関与し果たしている役割と成果を確かめることにする。

二 差別撤廃に関する人権委員会の権限

1 差別行為の定義

右に見たように、差別行為に対する調査と救済は、人権委員会に委ねられた重要な権限であり、任務の一つである。まず、差別の被害者もしくは事実を知る第三者からの陳情に基づき、相談を行い、調査と勧告、さらには調停などの救済手続（人権委員会法第三一条、五〇条まで）を進めるためには、人権委員会法第三〇条二項が定める「差別」に該当しなければならぬ。つまり、人権委員会の調査対象として、国家机关、地方自治団体または拘禁・保護施設の業務遂行すなわち公権力行使に伴う人権侵害と並んで、「法人、団体もしくは私人により平等権侵害の差別行為を受けた場合」を定めている（同法三〇条一項）。そして、「平等権侵害の差別行為」についてつぎのように詳しく定義している。まず、「平等権侵害の差別行為とは、合理的な理由なくして性別、宗教、障害、

年齢、社会的身分、出身地域、出身国家、出身民族、容貌などの身体条件、婚姻の如何、妊娠または出産、家族事項、人種、皮膚の色、思想または政治的意見、刑の効力が失効した前科、性的志向、病歴を理由にする次の各行為をいう」と定め、次に、雇用（募集、採用、教育、配置、昇進、賃金および賃金外の金品支給、資金の融資、定年、退職、解雇などを含む）において特定の者を優遇・排除・区別し、または不利に待遇する行為、財貨・役務・交通手段・産業施設・土地・住居施設の供給もしくは利用において特定の者を優遇・排除・区別するか不利に待遇する行為、教育施設または職業訓練機関の利用において特定の者を優遇・排除・区別するか不利に待遇する行為などを、差別行為に該当する行為であると具体的に定めている。もつとも同法は、他の法律によつて特定の人または人びとの集団に対する待遇を差別行為から除外する場合、差別行為とみなさないと定める。

以上かいつまんでみたように、人権委員会法は、平等権を侵害する差別行為の事由を詳細かつ具体的に掲げており、非差別・平等の原則を定める国内法だけでなく国際人権法にも例をみないほどに広く、家族事項から性的志向、そして病歴にいたるまで、禁止される差別事由を掲げている。そして、人権委員会が差別行為の被害者救

済手続を開始する場合を、雇用分野と経済的・社会的生活分野、そして教育施設と職業訓練に関連して生起する差別と定めている。そして、雇用分野においては、採用から退職・解雇にいたるまですべての過程に生起する労働条件と待遇に関連するあらゆる差別を、救済の対象にしている。したがって、既存の性差別、とりわけ女性であることを理由にする採用、賃金そして昇進などの差別はもちろん、同性愛のような性的志向、病歴、さらには出身地域などを理由にする差別など、想定される差別のほとんどが救済の対象になる。さらに、社会生活に伴う金銭の授受とサービスの利用と提供、および施設と土地ならびに住宅の利用と供給に関連した上記の事由に基づく差別と、教育施設とりわけ学校教育に伴う差別行為にいたるまで、人権委員会が関与する救済手続の対象になる。ちなみに、人権委員会は「差別」の判断に正確を期するために、差別研究グループに委嘱して、「国家人権委員会法の『差別』判断のための指針」を策定している。

2 被害者救済の手続き

さてつぎに、右にふれた雇用、社会生活そして教育と、広い分野において生起する差別行為の被害者を救済するために、人権委員会がとるべき手続をかいつまんで確認

しておくことにする。まず、人権委員会がある特定の被害者を救済するために必要な手続を開始するのは、当該差別の被害者または差別行為を知る第三者からの陳情がある場合か、人権侵害があったと信頼するに足る根拠があり、侵害が重大であると認められる場合（第三〇条三項）である。なお、差別行為の陳情を行う権利は、拘禁・保護施設の被收容者にも保障される（第三一条）。そして、差別行為の陳情が虚偽であるか事実発生から一年以上経過した場合、あるいは匿名もしくは仮名で提出された場合など、人権委員会法第三二条一項に掲げる却下事由に該当しない場合に、はじめて調査手続が開始される。もっとも、陳情の内容が他の法律が定める救済手続に従って他の国家機関に提出されることが明白な場合、さらに、陳情に対する調査の開始後に陳情の原因になったのと同一の事案に関し、被害者の陳情または告訴により捜査が開始された場合、人権委員会は当該陳情をただちに関係機関に移送しなければならない（第三三条）。

さて、却下されることなく、また他の国家機関にも移送されることのない陳情もしくは職権に基づいて行う差別行為の調査は、他の国家機関の機能遂行に支障を招来しないように留意し、個人の私生活を侵害しまたは係属中の裁判もしくは捜査中の事件の訴追に不当に関与する

目的で行われてはならない（第三五条）ことに留意しつつ、人権法第三六条が定める次の方法で行う。つまり、

陳情人・被害者・被陳情人など当事者または関係者に対する出席要求および陳述聴取、または陳述書の提出要求、当事者、関係者または関係機関などに対し、調査事項と関連があると認められる資料などの提出要求、そして調査事項と関連があると認められる場所、施設、資料などに対する実地調査または鑑定、さらに当事者、関係人、関係機関などに対し、調査事項と関連があると認められる事実または情報に対する照会、などの方法で行うことができる。なお、こうした調査のために必要と認められる場合は、特定の場所または施設を直接訪問して行うことができる（第三六条二項）と共に、人権委員会により陳述の提出を要求された者は一四日以内に提出することになっている（第三六条三項）。なお、調査のために行う被陳情人の出席要求は、被陳情人の陳述書だけでは事案の判断が困難であり、差別行為があったと見る相当な理由がある場合に限って認められる（第三六条四項）。また、調査に必要な資料などの所在または関係人について知ろうとするときは、その内容を知っていると信ずるに足る理由のある者に質問するか、その内容が含まれていると信ずるに足る理由のある書類その他の物件

を検査することができる（第三七条）。こうした調査行為に実効性を確保するために、実地調査を拒否、妨害または忌避した者、出席を拒否し、陳述書および資料の提出を拒否した者には、一〇〇〇万ウオン（約一〇〇万円に相当）以下の料金を科すことができると罰則は定められている（第六三条）。

つぎに、人権委員会は右の手続に従って行った調査に基づき、以下の三つの措置をとることができる。その一は、当該陳情が事実でない場合、人権侵害行為に該当しない場合、さらにはすでに被害の回復が達成するなど別途の救済措置が必要であると認められないかのいずれかの場合に該当するときは、当該陳情を棄却する（第三九条）。その二は、調査中であるか調査が終わった陳情に対し、事件の公正な解決のために必要な救済措置を当事者に提示し、合意を勧告することができる（第四〇条）。その三は、人権委員会が人権侵害があったと認定し、かつ右の合意勧告が結実をみないとき、当事者の申請または委員会の職権により、審議し議決するために、当該陳情を人権法第四一条に基づいて構成される調停委員会に回付し、調停手続を開始できる（第四二条一項）。

そして、調停委員会は、調停手続中に当事者間の合意に達しない場合は、事件の公正な解決のために調停に代

わる決定を行うことができる。なお、この決定には、

調査対象の人権侵害行為の中止、 原状回復と損害賠償その他の必要な救済措置、そして 同一または類似の人権侵害行為の再発を防止するために必要な措置を含むことができる（第四二条三、四項）。この決定は、当事者とその送達を受けた日から一四日以内に異議を申し立てないときは、裁判上の和解と同じ効力を有することになる（第四二条六項および四三条）。

また、調査の結果、人権侵害が生起したと判断したとき、人権委員会は、被陳情人、その所属機関・団体または監督機関の長に対し、つぎの事項を勧告することができる。それは、人権侵害行為の中止と必要な救済措置など、先にふれた調停に代わる決定に含まれる措置の履行、法令・制度・政策・慣行の是正もしくは改善を勧告できる（第四四条）。さらに、陳情の内容が犯罪行為にあたり、刑事処罰が必要であると認めるときは、被陳情人または人権侵害に責任を有する者に対する懲戒の勧告が可能である（第四五条）。もっとも、こうした勧告もしくは措置の前に、被陳情人には意見陳述の機会が与えられなければならない（第四六条）。そして、刑事告発を受けた検事総長および軍参謀総長または国防長官は告発を受けた日から三カ月以内に捜査を終了し、懲戒の

勧告を受けた所属機関などの長はこれを尊重し、その結果を人権委員会に通報することになっている（第四五条三、四項）。最後に、以上の調査・勧告および調停による差別行為の被害者救済をより確実なものにするため、人権委員会は、まず調査、証拠の確保または被害者の権利救済のために法律救助公団に対し、法律行為の代理あるいは訴訟代理または弁護などの法律救助を要請し（第四七条）、あるいは、調査対象の人権侵害が陳情受付後にも継続している可能性があり、これを放置すれば回復し難い被害発生のおそれがあると認めるときは、右の決定の前に、被害者の申請または職権により、医療、給食の提供、収容場所の変更、さらには人権侵害を行っていると判断される公務員の職務からの排除、などを含む緊急救済措置を勧告できる（第四八条）。

以上がいつまんでみたように、韓国の人権委員会法は、まず禁止し、かつ撤廃の対象にする差別行為に関連して、差別の根拠とされる差別事由を詳細かつ具体的に規定することによって、現代社会において想定しうるほとんどの差別の禁止、撤廃を目指しているといっても過言ではない。その結果、後にも見るように従来は容認され黙認されてきた私人間の差別行為が法的に禁止され、伝統と文化を理由に培われた差別意識の変化が求められるように

なったといえる。そしてつぎに、差別行為の被害者または事実を知る第三者からの陳情もしくは人権委員会の職権に基づく調査により事実関係を明らかにし、または調停の手続をへて決定により、差別の中止と原状回復、そして賠償を含む救済措置をとり、裁判上の和解と同じ効力で差別事象を解消することを人権委員会法は意図している。こうした救済手続は、その法的拘束力において裁判上の決定には及ばないが、中立・公平な人権委員会の関与、とりわけ事実の調査と必要な救済措置を提示する過程で差別行為の不合理性が明らかになり、被陳情人もしくは加害者が当該行為の中止その他の救済措置を受け入れやすいことは容易に予測できる。そのため、韓国社会が歴史的もしくは伝統的に培ってきた差別的慣行と文化、そして国内法律と制度に温存されてきている差別を根絶する使命と役割が人権委員会に期待される。

三 韓国社会の差別状況と差別関連法制

1 韓国社会の差別状況

韓国社会に生起する差別事象は、大きく類別して二つある。その一つは、韓国の伝統と文化、とりわけ儒教的

伝統と文化に根づいて、歴史的に培われ維持されてきた差別であり、他の一つは、韓国社会の民主化と国際化に伴って新しく提起されてきた差別問題である。

まず、韓国の儒教的伝統と文化に培われてきた差別事象は、いわゆる男尊女卑という思想に基づいて維持されてきた女性差別である。つまり、女性は家庭と社会両方の生活においてその人間としての尊厳と権利の享有主体とはならず、支配と抑圧の客体でしか存在しえなかった。こうした女性に対する差別的な人権侵害は、李王朝そして日本の植民地統治、さらには独立回復後においても維持され、家族関係における男性中心の慣行と法制、たとえば祖先崇拜の慣習を支える祭祀チェグと家族関係の法的基礎である戸籍法と戸主制度は、男性だけが享有する特権でありつづけた。また、社会生活においては、貧困の問題もあずかつて、学校教育から排除され社会参加を阻まれて家の中に閉じ込められては、子を産み育てながら、家事労働を支えて家と男性に奉仕することが女性の存在理由でさえある、という社会意識が歴史的にはびこってきた。そのため、韓国社会の差別撤廃と平等の実現という課題は、女性差別を廃絶し、男女間の平等達成から始めなければならなかったのは当然の帰結であったといえる。

つぎに、伝統的儒教社会の発展過程で培われ維持されたもう一つの差別は、一族の発祥の地を表す本貫ボンクワンを同じくする宗門と家系を表す族譜チョクポが維持し支える両班制度ヤンバンによつて形成された身分に基づく差別である。つまり、この両班一族の冠婚葬祭の役務に仕える仲人チンインまたは常人サンインあるいは屠畜に携わる白丁ヘクチョンといわれた人びとは、社会生活において差別と蔑視の対象でありつづけた。もっとも、この身分差別は法制度に基づくものではなく、親族共同体あるいは地域もしくは村との関係で維持されたために、伝統社会の変質、特に朝鮮戦争に伴う右の関係崩壊によつて地域または家門によつてはまれに見られるが、ほぼ滅失したといえる。

右にふれた女性差別と身分差別の他に、韓国社会に残存する差別には障害者差別と、民族もしくは出身国家を理由にする差別、とりわけ移住労働者に対する差別を指摘できる。以下かいつまんで確認してみたい。

まず、障害者に対する差別は、身体的および精神的障害のある者を称する差別的もしくは蔑視的表現が、今日も一般市民生活の中で用いられている。たとえば、身体障害者を指している「ビョンシン」、言語障害を表す「ボンオリ」、ハンセン病を表す「ムンドンイ」などの差別語は少しずつ減少はしているが、まだ頻繁に聞くことが

できる。さらに、こうした表現上の差別だけでなく、教育・就業と社会生活における排除と差別は、近年まででは人権問題にさえなりえなかった。いいかえると、障害者の教育・就業そして社会参加に人権の視点と関心が寄せられるようになるのは、政治的民主主義と人権の尊重が達成される九〇年代以降のことであり、必要な立法措置と具体的な保護措置がとられはじめるのは二〇〇〇年代に入ってからのもので、まだまだ多くの課題を残したままである。

さらに、韓国社会がかかえる深刻な差別問題は、外国人もしくは移住労働者に関連するものである。この差別問題は歴史的に定住している中国華僑に対するものと、韓国の経済的高度成長に伴って、国内企業に不足する³K（韓国では³D）といわれる労働力をおぎなうために、一九八〇年代に入ってから入国し就業しはじめた移住労働者に対するものである。中国華僑は二万人を超え、歴史的にそして今日においてもさまざまな社会的制度的差別にさらされている（この問題は、拙稿「韓国社会のマイノリティ・華僑の人権は」アジア・太平洋人権情報センター発行『国際人権ひろば』六〇号参照）。つぎに、移住労働者は、研修制度によって入国・就業する者が増加する過程で、差別的かつ非人権的処遇のため研修生を離れて不

法就労者になる者が急増し、さまざまな法的社会的問題を惹起した。こうした問題を解決するために、二〇〇四年には雇用許可制度を導入してはいるが、問題の根本的解決にはなっていないようである（なお、この問題は拙稿「韓国在住移住労働者の法的地位と人権」『ヒューマンライツ』二〇〇五年七月号参照）。

2 差別撤廃に関する法と制度

差別を禁止・廃絶し、人権享有の平等を実現するための立法は、まず憲法の規定に始まる。つまり、韓国憲法第一〇条は、「すべて国民は人間としての尊厳と価値を保ち幸福を追求する権利を有する。国家は個人が保持する不可侵の基本的人権を確認し、これを保障する義務を有する」と謳い、つづく第一一条はその一項で「すべて国民は法の前に平等である。だれも性別・宗教または社会的身分によって政治的・経済的・社会的・文化的生活のすべての領域において差別を受けない」と定めて、人間の尊厳と人権の不可侵性ならびに非差別平等の原則を明示している。もっとも、禁止する差別の事由について右の規定は、性、宗教そして社会的身分の三つに止まり、憲法とその他の人権文書に見られる人種、民族などの事由が脱落している。その理由と背景にふれる余裕はない

が、その後にも非差別平等を実現する努力には、右の差別事由に関する危惧を払拭させる感さえおぼえる。そうした努力には本稿の検討対象である国家人権委員会法も含まれるが、憲法規定と関連して特に注目されるのは、憲法裁判所が果たしている役割である。つまり、民主化の達成と共に設置された韓国の憲法裁判所は、法律の違憲性、国家機関の権限争議と共に、人権を含む憲法規定違反を主張する個人の訴えを審議し、決定する権限を有する。たとえば、今年には、家長長制を支え、男性中心の「家」を法的に支えてきた戸籍法が女性の尊厳を軽視し、正当な理由なくして男女間の差別を助長し憲法に違反すると判断し、大法院（最高裁）も、一親族の共同体である宗門会の構成員から女性を排除する既存の慣行がやはり女性に対する差別になると判断した。しかし、こうした画期的な裁判所の役割にもかかわらず、司法的救済に必要な費用と時間に起因する限界もあらず、日常生活の中で生起する差別の被害者を救済できる状況にはほど遠い。

つぎに、右にふれた女性差別を廃絶する努力は、女性発展基本法（九五年一二月）による男女平等の促進に必要な国家機関の努力を促す一方、性差別とセクハラを禁止し、教育、施設とサービスの利用および法と政策にお

ける性差別を是正し被害者を救済するため、男女差別禁止および救済に関する法律（二〇〇一年一月）を制定している。そしてこの法律が禁止する差別の被害者からの申請に基づいて、調査を行い、当事者間の合意による解決の勧告に止まらず調停手続を開始すると共に、差別を行った国家機関に対し、差別の中止と防止、さらには原状回復と賠償を含む救済措置を勧告する権限を有する「男女差別改善委員会」を設置している。そして、雇分野における男女平等を確保するため、男女雇用平等法を制定し、雇用差別を是正し救済するため雇用平等委員会を設置している。また、今世紀になつてはじめて人権問題として浮上する障害者差別に関する立法措置は、二〇〇一年一月に制定公布された障害者福祉法が指摘できる。この法律はその名称からも分かるように、障害者に対する差別の禁止と撤廃よりも、障害者の社会参加と生活改善、そして必要な保護措置を講ずることを主要な目的とする。もつとも、同法律第八条は、「すべての人は、障害を理由に政治・経済・社会・文化の生活のすべての領域において差別を受けることがなく、すべての人は、政治・経済・社会・文化の生活のすべての領域において差別をしてはならない」（同条第一項）と定めて、差別されない権利と差別してはならない義務を明らかにし、

「すべての人は、障害者を蔑視・侮辱し、または障害者を利用して不当な利益行為を行ってはならず、障害者の障害を理解するために努力しなければならない」（同条第二項）と謳って、障害者の尊厳を保護し、障害の理解を促す努力を定めている。教育と雇用、そして社会参加の促進と必要な支援と保護が差別の防止に寄与することは間違いないが、差別被害者を救済する役割をこの法律に期待することはできず、後にみるように、人権委員会の関与を待つてはじめて障害者差別の撤廃が社会的課題となる。さらに、右にふれた外国人もしくは移住労働者に対する差別の撤廃と被害者の救済に向けた法律はまだ存在せず、この問題も人権委員会の努力に頼らざるを得ないのが現実である。もっとも、人権委員会はあらゆる差別の禁止と被害者の救済を内容とする「差別禁止法」の立法化を進めており、その早期実現が待たれている。さらに、右の性差別関連機関の任務を人権委員会に統合する改革も進めており、人権委員会の差別撤廃機能がさらに強化されるものと期待される。

最後に、右にふれた国内法制の他に、国内差別問題の解消に大きく影響しているのが、韓国が締結している国際人権諸条約である。韓国は政治的民主主義と人権が法制度的に保障される一九九〇年代に入り、国際人権規約

A・B両規約とB規約の選択議定書、そして人種差別撤廃条約と女性差別撤廃条約など、ILO関連協定を含む一九の人権条約を締結し、その国内実施のために努力してきている。そして、韓国憲法は憲法に基づいて裁判・公布された条約と一般的に承認された国際法規は国内法と同じ効力を有する」（第六条一項）と定め、国内法と同じ法的地位と効力を人権条約に認めている。このことから、女性差別を含む国内差別の撤廃と防止、そして救済に関する立法と行政などに影響を及ぼしている。とくに人権委員会は設立当初から人権条約の締結と履行に積極的に関与してきており、差別撤廃に関する人権委員会の活動は国際人権条約によっても支えられているといえる。

四 人権委員会の実践過程にみる差別問題

1 人権委員会が関与する人権問題と差別行為

本稿の冒頭にみたように、人権委員会が関与し救済もしくは解決にあたる人権問題は、公権力の行使および法の執行に伴って生起する人権侵害と、国家機関・法人・団体および私人による差別行為の二つに大別できる。長

