

# 人権擁護法制における主な論点

内田 博文

## 要約

人権擁護法案には様々な批判が加えられている。これらを冷静に整理し、合理性を欠くものは受け入れ難いことを論証し、合理的な批判はより良い法案作りに生かしていかねばならない。人権擁護推進審議会の答申等が合理性の判断基準の手がかりとなる。裁判所とは別に国内人権機関を新設し、強制力のある調査手続を設けて簡易・迅速で柔軟な人権救済を図ろう。このように答申しているからである。

## 一 人権擁護推進審議会の答申

一九九六年五月に内閣総理大臣等に提出された「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）」は、人権侵害による被害の救済などの対応の充実強化という提言も行った。また、一九九八年一月に採択された国連規約人権委員会の日本政府に対する「人権委員会の最終意見」は、日本政府に対し国内人権機関の設置等も勧告した。このような内外の動

きを背景にして、法務大臣からの諮問を受けた人権擁護推進審議会は、二〇〇一年五月、「人権救済制度の在り方について」（以下、答申と略）という答申を法務大臣に提出した。答申はまず、日本における人権侵害の状況と被害者救済制度の実情を次のように分析している。

### 1 人権侵害の現状

私人間の差別に関して、「女性・高齢者・障害者・同和関係者・アイヌの人々・外国人・HIV感染者・同性愛者等に対する雇用における差別的取扱い、ハンセン病

患者・外国人等に対する商品・サービス・施設の提供等における差別的取扱い、同和関係者・アイヌの人々等に対する結婚・交際における差別、セクシャルハラスメント、アイヌの人々・外国人・同性愛者等に対する嫌がらせ、同和関係者・外国人・同性愛者等に対する差別表現等」の問題を列挙している。これら私人間の差別に関しては、「雇用や公共的な各種事業等の分野ごとに禁止規定が設けられている。だが、社会的身分に基づく募集・採用差別や、商品・サービス・施設の提供等における差別的取扱いなど、明示的に禁止されていない領域もあり、違法な差別の範囲が必ずしも明確ではない」ことが問題として挙げられている。虐待に関しては、「夫・パートナーやストーカー等による女性に対する暴力、家庭内・施設内における児童・高齢者・障害者に対する虐待、学校における体罰、学校・職場等におけるいじめ等」を挙げ、「これらの問題は潜在化しやすいことから、深刻化しているものが少なくない」との認識を示している。

現在でも看過できないとみる公権力による人権侵害については、「各種の国営・公営の事業等における差別的取扱いや虐待等、私人間におけるものと基本的に同じ態様の問題に加え、捜査手続や拘禁・収容施設内における暴行その他の虐待等、固有の問題」のほか「違法な各種

行政処分による人権侵害や、いわゆる冤罪や国等がかかる公害・薬害等」まで、様々な問題を挙げる。

さらに、最近、社会問題化している新たな形態の人権侵害として、「犯罪被害者等に対する報道によるプライバシー侵害、名誉毀損、過剰な取材による私生活の平穩の侵害等」「その他のメディアを利用した人権侵害として、インターネットを悪用した差別表現の流布や少年被害者等のプライバシー侵害等」「そのほか、高齢者・障害者にかかわる家族等によるその財産の不正使用や悪質な訪問販売・悪徳商法による財産権侵害問題等」の様々な問題を列挙している。

## 2 被害者救済制度の実情

法務省人権擁護機関については、「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」と評価しながらも、「実効的な救済という観点からは、次のような限界や問題点があり、国民一般から高い信頼を得ているとは言い難い」と述べている。

・専ら任意調査に依存しているため、相手方や関係者の協力が得られない場合には、調査に支障を来し、人権侵害の有無の確認が困難となる。

- ・専ら啓発的な任意の措置に頼っているため、加害者が確信的であるなど任意に被害者救済のための行動を取ることが期待できない場合には、実効性がない。
- ・政府の内部部局である法務省の人権擁護局を中心とした制度であり、公権力による人権侵害事案について公正な調査処理が確保される制度的保障に欠けている。
- ・人的資源が質・量ともに限られており、専門的対応や迅速な調査処理が困難な場合がある。

他方、司法的救済には、次に述べるような制約がある

- ・司法的救済の中心となる訴訟は、法と証拠に基づき権利・義務関係を最終的に確定するものであるため、本質的に厳格な手続を要するものであること（公開性、様式性等）や、現行不法行為法上、採り得る救済措置が限られていること（事後的な損害賠償が中心）などから、簡易迅速な救済や事案に応じた柔軟な救済が困難な場合がある。

- ・裁判手続を利用するためには、権利侵害を受けた者による申立と手続の追行が必要であるが、差別や虐待の被害者のように、自らの社会的立場や加害者との力関係から被害を訴えることを思いとどまったり、たとえ訴えようとしても、証拠収集や手続追行に堪えられずに

これを断念せざるを得ない者が少なくなく、そもそも被害意識が希薄な被害者すらいるなど、自らの力で裁判手続を利用することが困難な状況にある被害者がいる。

- ・差別に関する司法的救済については、一般に、異なる取扱いの差別性、不合理性を立証するための証拠収集が被害者にとって重い負担となっており、また、特に雇用等の継続的關係における相手方との力関係や人間関係悪化等への懸念もあり、被害者が訴えにくい状況がある。

これ以外に、「労働問題、公害、児童虐待等の分野においては、最終的な紛争処理手段である裁判制度を補完する裁判外紛争処理制度（ADR）や被害者保護のための特別の仕組みが設けられている。また、様々な分野で、公私の機関・団体による被害者保護の取組が行われている。これらはそれぞれに被害者救済の機能を果たしているが、実効性の観点から限界や問題点を指摘されているものもある。そもそも総合的な人権救済の視点に立つて設置されるなどしたものではないため、救済が必要な分野をすべてカバーしているわけではない」と捉えている。

### 3 人権救済制度の果たすべき役割と適正な役割分担

右のような現状分析を踏まえて、答申は、人権擁護行政の分野において、「被害者の視点から、簡易・迅速で

利用しやすく、柔軟な救済を可能とする裁判外紛争処理の手法を中心として、最終的な紛争解決手段である司法的救済を補完し、従来くみ上げられなかったニーズに応える一般的な救済制度」を整備していく必要があるとしている。この整備に際しては、適正な役割分担が図られるべきだというのが答申の態度であり、以下のように述べている。即ち、例えば、女性の雇用差別に関する都道府県労働局（雇用均等室）・機会均等調整委員会や児童虐待に関する児童相談所など、被害者の救済にかかわる専門の機関がすでに置かれている分野においては、当該機関による救済を優先し、人権救済機関は、当該機関との連携のなかで必要な協力を行うとともに、当該機関による解決が困難な一定の事案については、人権救済機関として積極的な対応を行うなど、適正な役割分担を図り、また、各種の行政上の不服申立手続や刑事手続との間においても、適正な役割分担を図る必要があるとする。

#### 4 積極的救済

答申の新規性は、「差別や虐待の被害者など、一般に自らの人権を自ら守ることが困難な状況にある人々に對しては、より実効性の高い調査手続や救済手法を整備して、積極的救済を図っていく必要がある」とした点にあ

る。そのうえで答申は、「積極的救済の対象とする人権侵害については、その救済手続が一面で相手方や関係者の人権を制限するものでもあることから、関係者らの予測可能性を確保するためにも、対象となる差別や虐待の範囲をできるだけ明確に定める必要がある。積極的救済は、差別、虐待を中心に、救済の必要性が高く、人権救済機関が有効な関与をなし得る人権侵害を対象として行うべきである。差別、虐待等の一定の類型に属さないものについても、人権擁護の観点から看過し得ないものに対しては、機動的かつ柔軟に積極的救済を図ることができる仕組みを工夫する必要がある」と、各人権課題における必要な救済措置を、さらに詳しく展開している。

#### 5 公権力、およびマスメディアによる人権侵害

公権力による人権侵害に臨む答申の基本的な態度は、「差別、虐待に該当するものについて、調停、仲裁、勧告・公表、訴訟援助の手法により、積極的救済を図るべきである」というものである。「公権力によるその他の人権侵害については、各種行政処分に対しては一般又は個別の不服申立制度が整備されており、また、人権救済機関が冤罪や公害・薬害等の問題にまで幅広く対応することは、関係諸制度との適正な役割分担の観点からも、救済

機関の果たすべき役割の観点からも適当ではない。そこで、そのすべてを一律に積極的救済の対象とするのではなく、人権擁護上看過し得ないものについて、個別に事案に応じた救済を図っていくという方法をとるべきである」としている。他方、マスメディアによる人権侵害の問題については、「まずメディア自身が報道や取材の過程において人権侵害を未然に防ぐ取組を強化するとともに、実効的な苦情処理体制を整備するなどの自主的な対応が図られるべきである」としたうえで、「犯罪被害者等に対する報道によるプライバシー侵害等については、調停、仲裁、勧告・公表、訴訟援助の手法により、積極的救済を図るべきである」とされる。

## 6 積極的救済の手法と調査手続・権限の整備

### (1) 調停、仲裁、勧告・公表、訴訟援助

積極的救済の手法と調査手続・権限の整備については、次のように各提言されている。

調停については、「当事者間の合意による紛争解決を促す」「内外で最も活用されている代表的な裁判外紛争処理の手法」と位置づけ、「人権救済においてもこの手法を大いに活用すべきで、調停手続等の整備を図るべきである」とする。「当事者双方の合意を前提として確定

判決と同一の強い効力をもつ仲裁判断を示す」が、「日本では必ずしも十分に利用されてこなかった」仲裁については、「その有効性にかんがみ、人権救済においては事案に応じて柔軟に活用すべきである」とする。法務省の人権擁護機関が「重大事案に関して人権侵害の事実を指摘して任意に救済措置を講ずるよう促」してきた勧告について、その不遵守の「公表は相手方にとっては事実上の間接強制の効果を持ち得るもので、要件・手続等を整備した上、勧告・公表の手法を有効に活用すべきである」とし、それでも被害者救済が図れず、被害者自ら請求権に基づき訴訟提起できる場合、被害者の司法的救済のための援助を人権救済機関に求める。訴訟提起による解決が「法律上又は事実上著しく困難な場合には、人権救済機関自らが裁判所にその排除を求めるなどして、人権侵害の防止を図っていく仕組みの導入」を求める。

### (2) 調査手続・権限の整備

「積極的救済を図るべき人権侵害については実効的な調査権限を整備する必要」を認めつつ、「人権救済制度の性格上、裁判所の令状を要するような直接的な強制を含む強い調査権限まで認めるべきでない。他の裁判外紛争処理制度における調査権限の整備状況等も踏まえながら、例えば、過料又は罰金で担保された質問調査権、文

書提出命令権、立入調査権など、真に必要な調査権限の整備を図るべきである。また、人権救済機関の調査に対する公的機関の協力義務を確保する必要がある。調査の範囲、対象は、相手方の人権への配慮からも過度に広範であってはならない。マスメディアによる一定の人権侵害に対しては積極的救済を図るべきであるが、その場合においても、任意的な調査によって対処すべきとする。

### (3) 人権委員会の設置等

「人権救済機関は、政府からの独立性が不可欠であり、中立公正さが制度的に担保された組織とする必要がある。また、広範な人権侵害について様々な判断を求められることなどに照らすと、合議制の機関が相当である。これらの点を考え合わせると、独立性のある委員会組織とすべきである」とされる。全国各地で生起する人権侵害事案に対して実効的な救済を可能とする組織体制を構築する」には「人権侵害事案の調査や調停、仲裁等に当たる委員会事務局の地方における組織体制の整備を図る必要がある」とし、意思決定機関としての委員会は、事務局の行う調査に基づいて勧告・公表や一定の訴訟援助等についての決定を行い、「委員会を支える事務局は、相談業務のほか、事案の処理に関して委員会を補佐するため、申立事案の調査を行い、その結果を委員会に報告

し、また必要に応じて、調停、仲裁を行い」、「事案によつては、委員会又はその構成員が自ら調査等を行うことも視野に入れた仕組みとする必要がある」とされる。

## 7 人権擁護委員

人権擁護委員については、「今後も積極的に相談業務に関与するほか、人権侵害の早期発見に努め、人権救済においてアンテナ機能を担うことが期待される。また、その適性に応じて、あつせん、調停、仲裁やその調査手続への積極的な参加を求め、調停等に関する体制の充実を図るべきである」との提言に加え、人権擁護推進審議会は二〇〇一年一月二日に「人権擁護委員制度の改革について」という追加答申を法務大臣に提出した。人権擁護委員の果たすべき役割に関し、「人権擁護委員は、その性格に照らし、過料又は罰金で担保された調査権限を行使することはできないものとすべきである」とされている点の特徴の第一である。第二は、適任者を確保するために、委員の資格、選任基準及び選任方法を見直す必要があるとしている点である。様々な分野で人権擁護に取り組んでいる各種団体のメンバーからも適任者の選任を図るべきであり、定住外国人が増加していることなどを踏まえ、外国人の中からも適任者を人権擁護委員に

選任することを可能とする方策を検討すべきであると考えられている。第三は、人権擁護委員活動の活性化の方策を提言している点である。人権擁護委員及びその組織体も、地方公共団体を含む関係機関・団体等との間で積極的に連携協力を図っていくべきであるとされている。

## 二 人権擁護法案の特徴と内容

答申を踏まえて、法務省は二〇〇二年三月八日に「人権擁護法案」を国会に上程した。同法案は二〇〇三年一月の衆議院解散により廃案となった。法務省では新たに検討組織を設け、早期の再提出に向けて検討を行っているとのことである。

### 1 不当な差別、虐待その他の人権侵害の禁止

この法案の要点の第一は、不当な差別、虐待その他の人権侵害をしてはならないことを明らかにしていることである。第三条で、何人も次の行為その他の人権侵害をしてはならないことが規定された。

#### 一 次に掲げる不当な差別的取扱

イ 国又は地方公共団体の職員その他法令により公務に従事する者としての立場において人種等を理由として

する不当な差別的取扱

ロ 業として対価を得て物品、不動産、権利又は役務を提供する者としての立場において人種等を理由としてする不当な差別的取扱

ハ 事業主としての立場において労働者の採用又は労働条件その他労働関係に関する事項について人種等を理由としてする不当な差別的取扱

#### 二 次に掲げる不当な差別的言動等

イ 特定の者に対し、その者の有する人種等の属性を理由としてする侮辱、嫌がらせその他の不当な差別的言動

ロ 特定の者に対し、職務上の地位を利用し、その者の意思に反してする性的な言動

三 特定の者に対して有する優越的な地位立場においてその者に対してする虐待

四 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して「不当な差別的取扱」をすることを助長し、又は誘発する目的で、当該不特定多数の者が当該属性を有することを容易に識別することを可能とする情報を文書の頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示する行為

五 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して「不当な差別的取扱」をする意

思で広告、掲示その他これらに類する方法で公然と表示する行為

人権委員会は、これらの人権侵害による被害の救済又は予防に関する職務を行うため必要があると認めるときは必要な一般調査をすることができ、関係行政機関に対しては必要な協力を求めることができる(第三十九条)し、必要があると認めるときは「被害者等に対する助言、関係行政機関等への紹介、法律扶助に関するあっせんその他の援助」、「加害者等に対する説示、啓発その他の指導」、「被害者等と加害者等との関係の調整」などの措置を講ずることができ(第四十一条)ものとされている。

## 2 国内人権機関の設置

要点の第二は、新たに独立の行政委員会としての人権委員会を設置することである。人権委員会は委員長及び委員四人をもって組織し、人権委員会の委員長及び委員は両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命するものとし、その職権行使の独立性を保障するとしている(第六条～第九条)。また、委員長及び委員は、禁錮以上の刑に処せられたとき、心身の故障のため職務の執行ができないと認められたとき、職務上の義務違反若しくは委員に適しない非行があると認められたとき、などを除き、

在任中その意に反して罷免されることがない(第一条)。人権委員会の所掌事務は、①人権侵害による被害の救済及び予防に関すること、②人権啓発及び民間における人権擁護運動の支援に関すること、③人権擁護委員の委嘱、養成及び活動の充実に関すること、④所掌事務に係る国際協力に関すること、⑤法律に基づき人権委員会に属させられた事務、とされている(第六条)。

注意が必要なのは、人権委員会が法務省の外局とされている点である(第五条第二項)。人権委員会に事務局を置き、事務局の職員には弁護士となる資格を有する者を加え、とともに、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こととされている点も注目される(第一五条及び第一六条)。前述の審議会の「委員会を支える事務局は、相談業務のほか、事案の処理に関して委員会を補佐するため、申立事案の調査を行い、その結果を委員会に報告し、また必要に応じて、調停、仲裁を行うなどの役割を担うものとすべきである」「人権侵害事案の調査や調停、仲裁等に当たる委員会事務局の地方における組織体制の整備を図る必要がある」という答申を前提とした規定である。

市町村の住民で、人格が高潔であつて人権に関して高い識見を有する者及び弁護士会その他人権の擁護を目的

とし、又はこれを支持する団体の構成員のうちから、当該市町村議会の意見を聞いて、市町村長が推薦する者のうちから人権委員会が委嘱し（第二二条）、人権尊重の理念を普及等するための啓発活動、人権擁護運動の推進、人権相談、人権侵害に関する情報の収集と人権委員会への報告、人権侵害に関する調査及び被害救済等のための活動を行う（第二八条）とする。この人権擁護委員は、心身の故障のため職務の執行ができないと認められるとき、職務上の義務違反その他人権擁護委員たるに適しない非行があると認められるときは、人権委員会が解嘱することができる（第三一条）とする。答申に従い、人権擁護委員は日本人に限るといった制限はない。

### 3 人権委員会を実施機関とする人権救済制度の創設

要点の第三は、人権委員会を主たる実施機関とする人権救済制度を創設し、救済手続その他必要な事項を定めていることである（第三七条以下）。この人権救済制度には、あらゆる人権侵害を対象として任意の調査及び救済を行う一般救済手続（第三九条以下）と、不当な差別、虐待等について、過料の制裁を伴う調査をし、調停、仲裁、勧告・公表、訴訟援助を行う特別救済手続（第四二条以下）とを設けている。報道機関による犯罪被害者等

に関する一定の人権侵害についても、表現の自由に十分配慮しつつ、特別救済手続の対象としている（第四二条第一項第四号）。労働分野における人権侵害については、厚生労働大臣及び国土交通大臣もこの人権救済手続を行うこととしている（第六六条以下）。答申にいう「積極的救済」が法案では「特別救済手続」と呼ばれている。

特別救済手続の対象とされるのは、「不当な差別的取扱い」のほか、「不当な差別的言動等であつて、相手方を畏怖させ、困惑させ、又は著しく不快にさせるもの」（第四二条第一項第一号及び第二号）で、「虐待」のうち次に掲げるものも対象とされている。「公権力の行使に当たる職員」、「社会福祉施設、医療施設その他これらに類する施設を管理する者又はその職員」等、「学校その他これに類する施設を管理する者又はその職員」等による虐待、「児童」「配偶者」、同居等の「高齢者・障害者」に対する虐待であつて、「人の身体に外傷が生じ、又は生ずる恐れがある暴行を加えること」、「人にその意に反してわいせつな行為をすること又は人をしてその意に反してわいせつな行為をさせること」、「人の生命又は身体を保護する責任を負う場合において、その保護を著しく怠り、その生命又は身体の安全を害すること」、「人に著しい心理的外傷を与える言動をすること」（同第三号）。

公権力による人権侵害についても、答申に沿って、一律に特別救済手続の対象とはせずに、「公務員としての立場においてする不当な差別的取扱い」、「公務員による差別的言動等であつて、相手方を畏怖させ、困惑させ、又は著しく不快にさせるもの」、「公権力の行使に当たる公務員による虐待であつて、人の身体に外傷が生じ、又は生ずる恐れがある暴行を加えること、人にその意に反してわいせつな行為をすること又は人をしてその意に反してわいせつな行為をさせること、人の生命又は身体を保護する責任を負う場合において、その保護を著しく怠り、その生命又は身体の安全を害すること、人に著しい心理的外傷を与える言動をすること」に限定している。

報道機関等による人権侵害のうち、特別救済手続の対象となるのは次の行為である。特定の者を「犯罪行為による被害を受けた者」、「犯罪行為を行った少年」、「犯罪行為による被害者又は犯罪行為を行った者の配偶者、直系若しくは同居の親族又は兄弟姉妹」として「報道するに当たり、その者の私生活に関する事実をみだりに報道し、その者の名誉又は生活の平穩を著しく害すること、特定の者を「犯罪行為による被害を受けた者」等として取材するに当たり、その者が取材を拒んでいるにもかかわらず、その者に対し、「つきまとい、待ち伏せし、進

路に立ちふさがり、住居、勤務先、学校その他その通常所在する場所の付近において見張りをし、又はこれらの場所に押し掛けること」、「電話をかけ、又はフアクシミリ装置を用いて送信すること」を「継続的に又は反復して行い、その者の生活の平穩を著しく害すること」（第四二条第一項第四号）。

人権委員会は、報道機関等による人権侵害のうち特別救済手続の対象とされるものについて、「調査を行い」、「又は「調停及び仲裁」、「勧告及び公表」、「訴訟援助の措置」を講ずるに当たっては、「報道機関等による自主的な解決に向けた取組を尊重しなければならない」（第四二条第二項）。また、「不当な差別的取扱い」のうち「事業主としての立場において労働者の採用又は労働条件その他労働関係に関する事項について人種等を理由としてする不当な差別的取扱い」と、「不当な差別的言動等」のうち「労働者に対する職場における不当な差別的言動等」については、訴訟参加の措置に限って対象となる。「差別助長行為等」も特別救済手続の対象となるが、特別の救済措置は「当該行為をやめるべきこと又は当該行為若しくはこれと同様の行為を将来行わないことを勧告すること」及び「当該行為をやめるべきこと又は当該行為若しくはこれと同様の行為を将来行わないことを請求する

訴訟を提起すること」に限定されている（第四三条）。

「事件の関係者に対する出頭要求・質問」、「当該人権侵害等に関係のある文書その他の物件の提出要求」、「当該人権侵害等が現に行われ、又は行われた疑いがあると認める場所の立ち入り検査」からなる特別調査は、特別救済手続の対象となる人権侵害のうち「不当な差別的取扱い」及び「不当な差別的言動等」（労働分野におけるものは除く）、「虐待」、「差別助長行為等」について認められ（第四四条）、実効性を担保するために三〇万円以下の過料が定められている（第八八条）。人権委員会は、委員又は事務局の職員に、立入検査等の処分を行わせることができる（第四四条第三項）との規定からみて、人権擁護委員に強制調査の権限はないと解される。

### 三 人権擁護法案に対する反応

法案については高い評価の反面、厳しい批判もある。

#### 1 メディアの規制

最も大きな批判はメディアからのものである。法案は犯罪被害者、犯罪少年、犯罪者の家族等に対しての「過剰な取材」をも特別救済手続の対象としているが、この

ような規制は、民主主義の根幹たる報道の自由等を侵害する恐れが強い、というものである。

「この法律が出来たら、政治家のスキヤンダル取材で自宅に張り込みをしたり、少年による凶悪犯罪の背景の調査報道を行ったり、血液製剤を巡る疑惑で医師の自宅に電話を何度もかけたりといった行為すべてが、役人に人権侵害だと指摘される可能性が出てくる」（辛坊治郎 ニュースキャスター「絶対に許さん！パート2」人権擁護法案）「集英社新書『BBCコラムから』、「マスコミの情報規制ができるので、議員の汚職や犯罪の隠蔽が容易になる」（人権擁護法案Q&A）サイト）から、このようなメディア規制は削除すべきだという。法務省は、メディア規制条項を凍結して同法案を二〇〇五年の通常国会に再提出する方針だったが、その他の点についても異論が出されたことから、再提出が見送られたとのことである。

#### 2 国籍条項の欠如等

「全国にはりめぐらされる2万人規模の『人権擁護委員』の選定過程が不透明」「資格要件から、わざわざ国籍条項が除外されている」「特定の傾向をもつ団体構成員から選任することとされている」（古川禎久衆議院議員 サイトから『人権擁護法案』の危うさ）等の批判があり、

人権擁護委員協議会が行う事務について「関係のある公私の団体との連携協力」が規定されている点、人権擁護委員について「市町村長は、人権委員会に対し、弁護士会その他人権の擁護を目的とし、又はこれを支持する団体の構成員のうちから、当該市町村議会の意見を聞いて、人権擁護委員の候補者を推薦しなければならぬ」とか「公私の団体との連携」との規定がなされている点で、政治的中立性の保証が公務員法の規定（公務員の政治的行為の制限）などに比べると不十分であり、見直すべきであるとの批判もある。ちなみに、来年の通常国会で同法案の再提出を目指す法務省は、人権擁護委員を日本人に限る方針を固めた。朝鮮総連などを念頭に与党の一部から「特定の団体の影響力が強まる恐れがある」と異論が出たことに配慮して修正したと報道されている。

### 3 不明確な定義及び不十分な適正手続保障等

特別救済手続の対象とされる差別・虐待等の定義が必ずしも明確ではないと批判されている。例えば次のような批判である。「不当な差別的取扱いは」、「不当な差別的言動等であつて、相手方を畏怖させ、困惑させ、又は著しく不快にさせるもの」、あるいは「虐待のうち、人に著しい心理的外傷を与える言動をすること」といった定

義も濫用の恐れが強く、これでは正当な批判さえも差別と認定される可能性があり、恣意的な運用によって新たな人権侵害も起こりえるし、何が差別に当たり人権侵害と認定されるのか、受け手の主観によって大いに左右される。何の気なしに描いた絵をたまたま観た人が「これは侮辱であり、差別だ」と感じたり、意図的にそう言い立てるかもしれない、その結果、この画家はアトリエを立入り調査され、絵を押収されかねないし、出頭要請を拒めば罰則も適用されてしまう（前掲古川サイト）、等々。

適正な手続の保障に欠ける、との批判は次のようなものである。人権委員会の勧告に従わない場合は、「間接強制」として、その旨及び当該勧告の内容を公表することができ、この公表は刑事罰に匹敵するか、それ以上の制裁として機能する可能性を否定できないが、このような重大な制裁を科す以上は、刑事手続に準じた適正手続が採用されなければならないのに、法案は、「公表をしようとするときは、あらかじめ、当該勧告に係る特別人権侵害の被害者及び当該公表の対象となる者の意見を聴かなければならない」としているだけで、肝心の、被公表者が申立人に対して反対尋問を行う権利は保障されていないし、弁護士選任権も制度として保障されておらず、刑事罰を科す場合には当然に遵守されている事実認定に

おける厳格証明という原則も確立されていない、等々。

強制調査権に対しても強い批判がある。例えば、文書その他の物件の提出命令や立入検査等を人権委員会の判断だけで行えるとするのは、憲法第三五条の令状主義に違反する、人権委員会からの質問に対し陳述しなかった者も三〇万円以下の過料に処せられるとされているが、刑事手続ですら黙秘権が保障されており、この陳述の強制は黙秘権保障と矛盾する、等と。

#### 4 不当な人権侵害の申出の対象者の保護等

「何人も、人権侵害による被害を受け、又は受けるおそれがあるときは、人権委員会に対し、その旨を申し出て、当該人権侵害による被害の救済又は予防を図るため適当な措置を講ずべきことを求めることができる」「人権委員会は、前項の申出があったときは、当該申出に係る人権侵害事件について、この法律の定めるところにより、遅滞なく必要な調査をし、適当な措置を講じなければならぬ」。法案ではこう規定されているが、以下のような批判もある。「人権侵害」の定義が不明確だということもあって、不当な人権侵害の申出がなされる事態も想定されうるため、このような不当な申出の対象者を保護するための規定が設けられて然るべきだが、法案で

はそれが欠けており、「この法律の適用に当たっては、救済の対象となる者の人権と他の者の人権との関係に十分に配慮しなければならぬ」と規定するにとどまる。それどころか、「何人も、この法律の規定による措置を求める申出又は申請をしたことを理由として、不利益な取扱いを受けない」と規定している(前掲「Q&A」)、と。人権委員会は強大な権限を付与されているが、人権委員会の行動を監視、抑制する機関は存しない、との批判もある。法案は、「人権委員会は、毎年、内閣総理大臣を経由して国会に対し、所掌事務の処理状況を報告するとともに、その概要を公表しなければならない」と規定するにとどまる点は、人権委員会を、独立の行政委員会、すなわち国家行政組織法上の「第三条委員会」と位置づけ、「人権委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行うものとする」として職権行使の独立性を保障していることと関わるが、この点も問題だとされている。

#### 5 法務省の外局等

これらの批判は、強制調査等の対象とされることを危惧する立場からのものといえるが、人権侵害被害を受けやすい被差別当事者からも逆の懸念が表明されている。審議会の答申によると、公権力による人権侵害は現在

でも看過することができないとされ、国連規約人権委員会の最終意見では、日本における公権力による人権侵害の具体例として、法務省所管の外国人登録法、出入国管理法及び難民認定法、捜査手続、代用監獄、矯正・行刑、等の問題が真つ先に挙げられているが、法務省の外局でこれらの各問題に適切に対応しえるのか。特別救済手続の対象が公権力による人権侵害のうち差別・虐待に限られているのもこれに関わるのではないか、このような懸念がその一つである。もう一つの懸念は、人権委員会の地方での活動の「受け皿」が地方事務所とされている点に向けられている。このような体制で地方のニーズに適切に対応しえるのか、地方レベルでも人権委員会を置くべきではないか、このように批判されている。

#### 四 人権擁護法案の批判の当否

##### 1 定義

何のために定義するのかということが問題になる。刑法が典型例だが、「処罰型」の場合は厳密な定義が必要となる。処罰される場合と処罰されない場合とを明確に区分する必要があるからだ。「人権侵害」の定義が曖昧

だという批判も、この処罰型を念頭に置いたものではないか。しかし、人権擁護法案の目的は処罰ではない。理促進を通じて再発を防止する、被害を救済・回復するところどころに特徴がある。人権擁護法案のように「理促進型」の場合、解釈の幅が残ったとしても広く拾い上げて、当該問題について加害者等の理解を深める方がむしろプラスではないか。規定が抽象的だとか曖昧だという批判は必ずしも当たらないように思われる。

ちなみに、「たとえばある政治家が、北朝鮮への経済制裁を主張したとします。北朝鮮系の人たちが『これは將軍様に対する侮辱だ！朝鮮人民への差別だ！』と騒ぎたてると、この政治家は、令状なしに家宅搜索を受け、政治生命をも失ってしまうのです」（前掲古川サイト）といった批判も加えられているが、誇張があるのではない。法案が禁止する不当な「人種等の属性を理由としてする」差別的言動と、ある国の為政者の政策の不当性を論じることとは、明確に区別されるからである。

##### 2 メディアの規制

報道や取材の自由等が妨げられることがあってはならないことは指摘の通りである。いかなる法令も表現の自由等を侵すことはできない。問題は、人権侵害の救済と

表現の自由等とをいかにして両立させるかにある。ここで共通の土俵として確認しておかねばならないことの一は、報道や取材その他の表現行為によって人権侵害を引き起こすという残念な事態が現に発生しており、そのことがメディアに対する信頼を揺るがしかねない深刻な現状を招いているという点である。第二は、マスメディアといえども治外法権ではなく、人権侵害を引き起こしたときは法的制裁に服さねばならないという点である。マスメディアを被告とした名誉毀損の損害賠償請求訴訟に対し、原告の訴えを認容した判決は枚挙に暇がないといっても過言ではない。第三は、国際人権法の確立された見解によれば、人種差別を犯罪とするための特別法制定は表現の自由とは矛盾しないとされている点である。例えば、人種差別撤廃条約に基づく日本政府定期報告書を審査した国連人種差別撤廃委員会は、現行法制を超える刑罰法規をもつて人種差別を規制することは日本国憲法が保障する表現の自由等と抵触する恐れがあるとした日本政府の見解に対し、人種差別を犯罪とするよう確保することなどを改めて勧告した。

このような共通の土俵に立つと、そもそも報道機関は適用除外とすべきものだというような主張はいかがあるのか。報道機関等による人権侵害は今後も発生する可能

性を否定できない。人権委員会に救済を求める人が出てくることも予想される。もつとも、適用除外が無理だとしても、報道機関が独自に相談・救済機関を持っている場合には、人権侵害の救済等の申立を受けた人権委員会はその調査に先立ち、右の相談・救済機関による自主的な問題解決をまず図るようにする法律の見直しは検討の余地がありうる。現に法案は、メディアによる自主的な問題解決を尊重しなければならぬとしている。ちなみに、新聞報道によると、メディア規制条項の見直しについて法務省とメディア側との間で意見交換が続けられているとのことである。

### 3 適正手続の保障

法案に対する批判で気になるのは、人権侵害の救済は裁判制度に専ら拠るべきだという立場に依然として基づいているように窺える点である。しかし、裁判では厳格な手続が要求されるため、簡易迅速な救済や事案に応じた柔軟な救済が困難な場合があることなどから、国内人権機関の設置が必要となっているのである。行政手続にも適正手続が必要であり、判例も要求するところだといえるのは指摘の通りである。だからといって、刑事手続に匹敵する、反対尋問権や弁護人選任権の制度的保障や事

実認定における厳格な証明が必要だというのは論理の飛躍ではないか。それでは裁判所とは別に国内人権機関を設ける意味がない。当該手続の目的に応じて、当該手続に要求される適正手続の内容も異なり、「理解促進型の手続」と「処罰型の手続」とでは区別が必要となる。後者の場合、適正手続の主眼は「誤判の回避」に置かれるのに対して、前者の場合は、人権侵害等の理解が加害者等と被害者等とは大きく異なることなどについて「相互理解を図ること」に求められる。理解促進型の手続に処罰型の手続を持ち込むことは、処罰型の手続に理解促進型の手続を持ち込むのと同様に、問題をいたずらに混乱させるだけではないか。適正手続の要は加害者等からの反論にいかにも真摯に耳を傾げるかである。人間は間違った判断を犯すことがありえるという認識に基づいた、国内人権機関にふさわしい適正手続のあり方が工夫されるべきである。

#### 4 被申出人の保護

不当な人権侵害の申出の対象とされた者の保護が欠けているとの批判も、処罰型の手続を念頭に置いたものといえよう。ただ、理解促進型の手続だから右の保護に欠けてもよいわけではない。問題は「保護」の意味で、積

極的・動態的に捉えることが必要ではないか。人権侵害について、被害者と加害者とは受け止め方に大きな落差があり、加害者は学ぶことによって初めて被害の大きさに気がつくことが多い。だが、この学びには支えが要る。加害者が被害者の訴えに共鳴して、「何故、このようなことをしてしまったのか、言ってしまったのか」を自らに問う「内なる闘い」が始まらなければだめで、この共鳴は説得とも違う。被害者の側でも「自分も間違いは犯す可能性がある」と自覚しないと、共鳴は生まれえない。このような観点から申出人と被申出人との関係調整を図ることが理解促進型の手続では何よりも重要で、これを通じて加害者の「人間性の回復」を図ることが何よりの「保護」といえないだろうか。「申出の不当性」をめぐる申出人と被申出人との理解の相違も、この関係調整を通じて埋められることになる。両者の対立関係を固定したままでは、「不当性」をめぐる争いに終止符を打つことは困難で、消極的・静態的な「保護」は逆にこの争いを加速することにならないか。

#### 5 強制調査権

厳格な手続を採用することが難しいなら人権委員会は任意の救済活動に徹すべき、との批判も現実から遊離し

ているように思われる。答申はそれでは実効性のある調査はできないと判断して、強制的な調査制度の導入を提言したからである。法案が調査に協力しない当事者に対し過料を定めたことも、他の裁判外紛争処理制度（ADR: Alternative Dispute Resolution）における調査権限の整備状況等と比べると、突出した規定というわけではない。実効的な救済の確保という観点から勧告及び公表を定めたことも同様である。行政機関の命令に対する違反に刑罰を科することが常態化しつつある今日では、法案の態度はむしろ抑制的だといつてもよい。担保措置は行政罰（三〇万円以下の過料）にとどめているからである。ちなみに、道路交通法は、交通事故の加害者に対し、当該事故等を直ちに警察官に報告しなければならぬと定め、この報告義務に違反した者に対し三月以下の懲役又は五万円以下の罰金を、また、死傷事故の場合においてこの報告義務に違反した者に対し五年以下の懲役又は五〇万円以下の罰金を科している。過料を定めることが憲法違反でないのは最高裁判例からも明らかである。

## 6 公表

勧告を受けた者がこれに従わないときは、その旨及び当該勧告の内容を公表できるといふ点についても強い批

判がある。勧告の公表が刑事罰にも匹敵する社会的制裁である以上は、人権擁護法案の目的はやはり処罰にあるのではないか、というような憶測も呼んでいる。それには理由がないわけではない。公表を一種の法制裁とする制度設計を採用している法令も現に存するからである。公表が委員会の主観と離れ、結果的に社会的制裁としての機能を果たすこともありえる。誤解を避けるためにも、公表の位置づけをより明確にしたうえで、再発防止のための国民・市民に対する「具体的啓発等」というところに主眼があるとすれば、それにふさわしい公表の形態、内容等が検討されなければならない。ちなみに、国土交通省には独立した常設機関として航空・鉄道事故調査委員会が置かれている。委員会は、事実調査を行い、事実を適確に認定し、必要な試験研究を行い、これらの結果を総合的に解析して、原因の究明を行う。調査の結果は、報告書としてとりまとめられ、国土交通大臣に提出するとともに公表される。右の検討に際しては、航空・鉄道事故調査委員会の公表の方法等も参照されるべきであろう。人権侵害の被害当事者が望んでいるのは真摯な謝罪と再発防止である。制裁はむしろ「トカゲのしっぽ切り」に終わりがねないと危惧されている。

## 7 国籍条項

「我が国に定住する外国人が増加していることなどを踏まえ、外国人の中からも適任者を人権擁護委員に選任することを可能とする方策を検討すべきである」という答申と比べると、人権擁護委員を日本人に限るべきだという主張は「人権問題の国際化」に逆行するとの印象をぬぐえない。この主張は、国籍条項の根柢となつて一九五三年三月の内閣法制局見解に従つていように見える。同見解によると、「法の明文の規定が存在するわけではないが、公務員に関する当然の法理として、公権力の行使または国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには、日本国籍を必要とするものと解すべきである」とされるからだ。しかし、国レベルでも教育や医療の分野については国籍条項は緩和されている。そして、多くの人権擁護委員に期待されているのは、被害を受けやすい人々との日常的な接触を通じて人権侵害の早期発見に努めるという「アンテナ機能」である。定住外国人が増加するなか、このアンテナ機能を被害当事者になりうる外国人に期待しなくてよいのだろうか。現在の人権擁護委員活動を実際に牽引しているのは、弁護士法によって「基本的人権を擁護し、社会正義を実現す

ることを使命とする」と定められた弁護士である。弁護士には国籍条項は課されていないが、弁護士会の人権擁護活動に特段の問題点は指摘されていない。答申によると、適任者確保のためにはまず人権擁護委員にふさわしい人物を選任することが重要とされているにもかかわらず、日本国籍がないというだけで人権救済に優れた能力と意欲を有する人物の選任を拒否するのはいかがなものか。しかも、法案では、人権擁護委員が強制調査権限(公権力)を行使できないとされているのである。国籍条項を設けることで、自治体の人権救済機関との間に溝が生じることも懸念される。自治体レベルでは外国人にも地方参政権を付与しようとする動きが広がっているからである。

## 8 公権力による人権侵害への対応

刑事訴訟法は、刑法の公務員職権濫用罪や特別公務員職権濫用罪等の罪(第一九三条、第一九六条)について、告訴又は告発をした者は、検察官の公訴を提起しない処分不服があるときは、事件を裁判所の審判に付することを請求することができる(二六二条第一項)などの規定を置いている。しかし、「密室の犯罪」という公権力による人権侵害の性格から付審判の請求をするだけの証

拠を集めることは困難で、機能しているとは必ずしもいえない。審議会の答申に期待が寄せられたが、同答申は、差別・虐待以外の公権力による人権侵害については積極的救済の対象とすることは適当ではないとした。法案も答申に沿って、特別救済手続の対象となる「公権力による人権侵害」を限定した。人権委員会が法務省の外局とされている点も、この問題とも関連して疑問が残る。人権委員会の地方での活動の「受け皿」が地方事務所とされている点もあわせて、これらの点についてはより踏み込んだ対応という観点からの見直しを期待したい。

## 9 さらに検討を要する点

深刻な人権侵害の被害当事者では人権委員会にアクセスすることさえも困難な者も少なくない。このような場合、申出がなくても、職権で必要な調査を行い、適当な措置を講ずることがポイントとなる。この職権による調査等は法案でも認められているが、必要な調査を行うために不可欠なアンテナ機能の整備・充実が問題となる。委員会が行う人権侵害の調査についても、調査の範囲が問題となろう。人権侵害のなかには、個人的なものというよりは構造的なものも少なくない。構造的な人権侵害の場合、当該人権侵害行為の調査にもまして、その背景

等の調査、分析が再発防止策を考えるためにも重要となる。同様の観点から、「勧告」の範囲も問題となろう。構造的改善等も含んだ「勧告」等が行われることを被害当事者は強く期待しているからである。

裁判所又は公的な仲裁機関、調停機関において係争中の場合、委員会に対し人権侵害の救済の申立又は通報はできない、といった欠格条項は法案には見当たらない。裁判については、勧告を行った場合における人権委員会の当該人権侵害に係る訴訟への援助や参加、当該差別助長行為等の差止請求訴訟が規定されているだけである。もともと、裁判所等において係争中のものについても人権委員会が簡易・迅速な救済を図りうるかは不明で、この点、柔軟な法運用が期待される。

「加害者の教育」もさらに検討を要する点である。加害者は学ばない限りは自分が加害者だということに気づかないことが多く、人権侵害についても、学ぶことによって初めて被害の大きさに気づくことが多い。問題は教育の内容等で、人権委員会がこの教育に当たるとすれば、委員等といえども被害当事者から学ばなければ問題を理解することは難しい、という点に留意しなければならぬ。このためのシステムづくりも残された課題となろう。この他、人権基本法や差別禁止法等の制定、総合的な政

府の人権行政体制の確立、国際人権法の国内実施体制の充実等も問題となる。ただ、これらは人権擁護法案の見直しの範囲を超えた課題といえよう。

## 五 おわりに

人権擁護法案に対する批判のなかには、「共通の土俵」を踏まえていないものや、あえて無視しようとするものが見受けられる。そういった一部の批判については、その合理性を冷静かつ慎重に見極めていくことが大切である。他方、合理的な批判については、よりよい人権救済制度をつくっていくための貴重な提言として生かしていく必要がある。

人権、なかんずくマイノリティの人権の擁護は、多数決ではなかなか実現しない。実現するためには、マイノリティの切実な思いを、多数者に伝え説得していくことが重要となる。この役割を担うのは専門家の中でもとりわけ弁護士であろう。弁護士に、弁護士法に基づいて弁護士会自治が認められているのは、マイノリティの人権を守るという神聖なる職務が弁護士に与えられているからではないか。国内人権機関の創設に向けてこの職責を果たしていくことを重ねて要望しておきたい。

メディアの役割も大きい。メディアは、憲法によって与えられた手厚い保護が侵害されるようなことがあってはならない、と主張する。しかし、権利の上に眠る者は権利を失う。手厚い保護に値する報道を常に努めることによって初めて、その権利は真に保障されることになる。人権侵害の被害の実態を明らかにし、被害当事者の悲痛な叫びを社会に向けて発信していくことは、まさにこの手厚い保護に値する報道の核心といえよう。国内人権機関の創設を要請する立法事実が現在の日本にたくさん存在していることは、国連規約人権委員会の指摘を待つまでもない。これらの立法事実についてもメディアの優れた報道等がなされることを期待したい。

人権はすぐれて国際問題である。二一世紀は人権の世紀だといわれている。この人権の世紀、日本には名誉ある地位を占めてほしいと思う。世界の流れに逆行するようなことがあってはならない。国内人権機関による人権救済を一日千秋の思いで待ちわびている被害者等は少なくない。心の耳をすませば、被害を訴える声が聞こえてくる。心の目を開けば、被害に苦しむ姿が見えてくる。国内人権機関の設置に向けて議論を深めていくこと自体が、実は私たちの人権意識を高めていく過程だといつてよいのである。