

人権委員会設置関連法案と国民の人権

全国人権連事務局長

新井直樹

はじめに

二〇〇二年三月、参議院法務委員会に提案された人権擁護法案は、名古屋刑務所での革手錠事件が起きたこともあって、報道規制に反発するマスコミが一斉に反対報道をし、翌年一〇月衆議院解散に伴って廃案になりました。

その後二〇〇五年三月には、自民党内の総務・法務合同部会等で法案のもつ言論表現の自由に対する規制や機関の強権性などが問題になり、党内を二分する議論が続けられましたが一致点を得られず、八月末「小泉郵政解散」により議論どころではなくなりました。

今回は民主党が二〇〇九年九月に政権を取ったことで公約の実現を盾に、六人目の法務大臣である小川敏夫氏は法案概要や骨子を公表し、六月半ばまでの国会で成立をはかろうどしています。

無料法律相談の案内を自治体広報紙などで見かけますが、法務局受理を入れると年間六〇万件を超える相談があります。また人権侵犯事案は二万件を超えています。こうした「人権救済」を司法手続きではなく「簡易・迅速・効果的」に対応するため新たな人権機関(人権委員会)を設け、人権擁護委員の改編も合わせて行おうとするのが人権委員会設置関連法案です。

この機関は国民の人権を守るのか。結論は否です。いくつかの問題を提起します。

一、人権委員会設置関連法案について

法務省人権擁護局は二〇〇二年一二月一五日に「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」を公表しました。

(1) 骨子

- 一、不当な差別、虐待その他の人権侵害、差別助長行為をしてはならない旨を規定する
- 一、法務省の外局として「人権委員会」を設置。政府から独立した権限を持つ「三条委員会」とする
- 一、人権侵害の調査を任意で実施。対象者が拒否した場合の罰則は設けない
- 一、人権侵害が認められた場合、告発、要請などの措置ができる。公務員の場合、勧告、公表が可能
- 一、人権委員会が委嘱する人権擁護委員に現行では外国人は就けない

一、メディア規制条項は設けない

(2) 法案概要と問題点

人権委員会は、幅広い事案で当事者間の調停・仲裁を行い、重大な人権侵害には勧告を実施します。行政機関の措置や刑事処分が必要になれば通告や告発も行います。公務員による人権侵害には、所属組織に勧告できる仕組みも盛り込み、軽微な事案は既存の人権護委員が業務を引き継ぐというものです。

二〇〇五年八月に民主党が国会に提案した内容とは異なり、人権委員会による調査は任意とし、過料などの制裁措置を伴う権限やメディア規制条項も削除されました。

調査対象となる人権侵害は「違法と評価される行為」、差別助長行為は「不特定多数の者への不当な差別的取り扱いの助長・誘発を目的に識別可能とする情報を公然と摘示（てきし）すること」と位置付けました。

人権擁護委員は「地方参政権を持つ人」としており、永住外国人に地方参政権が付与されれば外国人も就任できるようになります。

法務省は記者発表で、裁判所の令状なしで調査できるとした特別調査や報道に関する規定をなくし、「今までの人権救済機関とは性格が大きく異なる組織」と強調しました。一方「解同」組坂繁之委員長は二〇一一年十一月の部落解放研究第四五回全国集会（岐阜県内開催）で「小さく産んで大きく育てる」と評価しました。これは「解同」が水面下で省と中央人権委員会の人数などの交渉を進めているもとの、多方面からの批判をかわし、とにかく組織を作ろうとの意図をあげすけに表明したものです。

法案の最大の問題についてマスコミも識者も「人権侵害」の定義をあげています。三条委員会としての人権機関が私人間の出来事を調査して人権侵害と認定するにあたって、肝心の「何を『人権侵害』とするか」が依然として曖昧だからです。

法案概要では「人権侵害」を「特定の者の、その有する人権を侵害する行為で司法手続きで違法と評価される行為」としたうえで、「憲法の人権規定に抵触する公権力などによる侵害行為のほか、私人間においては、刑法、民法その他の人権に関わる法令の規定に照らして違法とされる侵害行為」と説明しています。

法務省は「女性は…」「障害者は…」といった個人を特定できない表現では差別や人権侵害にはあたらず、原則誰を指すのかが特定できる場合のみを人権侵害にあたりと説明しています。

国内人権機関の設置はこれまで何度も議論が繰り返されてきましたが、そのたびに「人権侵害の定義が曖昧」などとして法制化が見送られてきた経緯があります。法務省も「人

権侵害の例示は不可能」としており、人権侵害とは「人権を侵害すること」では定義していないに等しく、今までの議論から全く進んでいません。これでは公権力が慈意的に解釈する恐れは払拭できず、国民の権利抑圧につながる事態を招きかねません。

また法案からは報道統制につながると批判が強かった「報道条項」は消えました。しかし国民やメディアの言論が「差別助長行為」と認定されうる恐れは否定できません。

差別助長行為について法務省は「被差別部落地名などをまとめた出版などを指し、メディアの言論はあたらぬ」と強調しました。しかし差別や人権侵害を助長・誘発する文書と認定するのはあくまで公権力で、言論規制につながる本質は変わりません。法務省は人権侵害事案について現行の制度で九九％は解決してきたとしており、あえて強制力をもって国民の言論表現の領域に踏み込む法を作る必然性はないものです。

二、二〇一一年中の「人権侵犯事件」の状況

①法務省の人権擁護機関の取組（概要、三月二日公表）

人権侵犯事件調査処理規程（平成一六年法務省訓令第二号）に基づく、人権侵害を受けた者からの申告等を端緒にした人権侵害による被害救済の取組状況です。

○新規救済手続開始件数 二二、一六八件
(対前年比二・二％増加)

○処理件数 二二、〇七二件
(対前年比二・七％増加)

(新規救済手続開始件数からみた特徴)

(1) 学校におけるいじめに関する人権侵犯事件の増加

三、三〇六件 (対前年比二一・八％増加)

(2) 児童に対する暴行・虐待に関する人権侵犯事件の増加

八六五件 (対前年比一二・二％増加)

(3) 社会福祉施設における人権侵犯事件の増加

二〇三件 (対前年比 五・二％増加)

②差別待遇の項で 「同和問題に関するもの」

総数一六一件（旧受二四件、新受一三七件）で、一三四件を処理。内訳は援助五六件、啓発三七件、未済二七件、要請二〇件、侵犯事実不明確一二件、調整一件などです。

三、一九五四年の人権委員会設置法案

高松短大准教授の金子匡良氏は、人権委員会設置に関する法律が二〇〇二年の人権擁護

法案以前に国会で議論されたことや政府は設置に反対していたことを明らかにしています。その論文から金子氏の指摘を引用、紹介します。（「幻の人権委員会構想－昭和二九年「人権委員会設置法案」」（二〇〇九・二）高松大学紀要五二号）。

一 法案の内容

人権委員会設置法案は一九五四年（昭和二九年）三月三十一日に、亀田得治（社会党）、一松定吉（国民民主党）、楠見義男（緑風会）、羽仁五郎（無所属）ら一〇人の参議院議員によって、第一九回国会の参議院に提出された。

この法案の趣旨は、法務省の人権擁護局を廃止して、新たに法務省の外局として「人権委員会」を設立し、既存の人権擁護委員を新設される人権委員会の下に置くことにあった。人権委員会は、国家行政組織法第三条に基づく独立行政委員会（いわゆる三条委員会）として設置され、「独立してその職権を行う」（四条）こととされた。そのため、委員長及び委員の任命にあたっては、両議院の同意が必要とされ（六条）、また心身の故障や職務上の義務違反等の理由がない限り、罷免できないと規定されるなど（八条）、独立性の保障に特に配慮がなされていた。

人権委員会は、委員長及び四人の委員によって構成されるが（五条）、そのうち三人以上が同一の政党に属してはならないとされ（六条）、政治的中立性の確保が求められていた。（中略）

人権委員会の主たる権限は、①人権侵犯事件又は人権侵犯を生ずるおそれのある事件につき、調査や情報収集を行うこと ②人権侵犯事件又は人権侵犯を生ずるおそれのある事件に関し、その救済・予防のため、関係機関への勧告やその他適切な措置をとること ③民間における人権擁護運動を助長すること ④人権擁護委員に関する事務を行うこと ⑤人身保護、貧困者の訴訟援助その他の人権擁護に関する事務を行うこと、などとなっているが（三条）、これは当時から現在に至る法務省人権擁護局及び人権擁護委員の所掌事務とほぼ同じであり（法務省設置法四条二六号～二九号、及び人権擁護委員法二条参照）、職務や権限の面で人権委員会に特に新規性があるわけではない。（中略）

したがって、人権委員会設置法案の主眼は、法務省による人権行政の内容を抜本的に見直すというよりは、人権行政を法務省本省の所掌から引き離し、独立性の高い人権委員会に帰属させるという組織改編と権限移譲にあったといえる。（中略）

2 法案の審議

…（略）亀田は、人権委員会の必要性を次のように説いている。

「人権擁護局は、その発足の当時におきましても、その定員及び予算が、甚だ不十分でありましたが、その後、行われました行政機構改革のたびごとに、この定員も予算も漸次、縮減されてきて、その結果、所期の活動を十分行い得ない現状であります。…重大な国民の基本的人権を擁護する行政の中核機関として、現状の形のままで果してよいのか、どうか。私どもは再三、再四この点を熟考いたして参ったのであります。…この重大な任務と使命とを負荷されておる行政機関が単に法務省の一内部部局であるということは、決して新憲法の精神に副うゆえんでないと思われるのであります。以上申述べました諸点を彼此、勘案いたしました結果、私どもは現在の人権擁護局を發展的解消する趣旨を以ちまして、この際これを廃止し、これに代えて、法務省の外局として、人権委員会を設け、以て国民の基本的人権の尊重という旗印を高く掲げることが、新憲法を具現し、ひいては、わが国の国際信用を高めるゆえんであると信ずるのであります。」（中略）

こうした提案者側の説明に対して、三浦寅之助・法務政務次官が政府を代表して反対意見を述べた。そこでは、①この法案は人員と予算の増加を伴うものであり、行政機構の簡素化と緊縮予算という政府方針に反すること、②人権擁護局が法務省の内局であるために、事務の執行に当たって不便があったり、公正性に疑義が生じるようなことはないこと ③人権委員会を設けることによって、事務の能率を上げることができるかどうか疑問があること、などが反対の理由として挙げられた。（後略）

四、人権擁護局存立アピールと人権法案

①金子氏は先の論文で、次のように経緯を明らかにしています。

人権擁護局の廃止・縮小を目指す動きは、八〇年代の行政改革期には第二次臨時行政調査会（第二次臨調）が、「人権擁護行政の行政目的はすでに達成されており、人権擁護局を存置する必要性はなくなった」とする意見を出している。近年では、二〇〇一年に実施された中央省庁再編に伴う行政部局の整理統合に際して、人権擁護局の廃止と「人権擁護推進本部」への改編が法務省によって計画されたが、政府内部で「焼け太り」との反発にあったため、人権擁護局の廃止は見送られ、代わりに訟務局が廃止された一九九九年三月一日付『産経新聞』参照）。

②人権擁護局の改編にあたる今回の法案には、法務省人権擁護局の権益保持と、憲法改悪策動とも係わって、私人間の問題に介入し国民の言論表現活動抑圧を狙う意図が反映されています。二〇〇二年二月七日の参議院法務委員会で、政府参考人の吉戒修一人権擁護局長（現東京高裁長官）は、「本法案は、同和地区の出身であるという社会的身分に基づくものも含めまして、人種等を理由とした社会生活における不当な差別的取扱いをこれは

明確に禁止いたしております。とともに、いわゆる部落地名総鑑の頒布でありますとか、あるいは差別的取扱いを行う意思を表示する広告の配布等の不当な差別的取扱いにつながるおそれの極めて高い一定の行為を禁止するものである」と発言しているが、これは、「解同」が一九八五年から展開している部落解放基本法にある差別禁止規定と「全く軌を一にする」もので、人権機関設置推進体の要求を取り入れながら人権擁護局の廃止・統合論を排して権限拡大をはかろうとしたことから明らかです。

③今年三月末の「解同」全国大会では二〇万から五万人に構成員が減少したことが議論されましたが、組織と利権を温存するため、人権委員会の人事を掌握し、運動の生命線と位置づける「差別糾弾闘争」の合法化を狙っています。部落解放・人権政策確立要求中央集会基調提案（二〇〇四・二・〇三）で「パリ原則に基づく人権委員会創設を中心とする『人権侵害救済法』の早期制定を」、『第四に、国や都道府県において設置される人権委員会の委員および事務局には、人権問題・差別問題に精通した人材を、それぞれの人権委員会が多様性・多元性に配慮して独自に採用すること』と、昨年からの要請行動でも同様の点を強調しているからです。

五、人権救済制度と国民の権利－法案の問題点

①国民の基本的人権の重要な柱である「裁判を受ける権利」を擁護し、発展させる立場からすれば、司法の民主的改革と連動するのでなく、人権委員会（裁判外紛争処理機関）の設立根拠を「簡易性、柔軟性、機動性」と称して、司法の内在的限界論の立場をとり、裁判を受ける権利の形骸化及び三権分立における行政権の肥大化につながりかねない危険性があります。

②公権力や社会的権力（大企業など）こそ人権侵害の元凶であるにもかかわらず、この問題を公務員の人権侵害に倭小化し、国民の言論・表現、内心の自由や知る権利など、いままで国民間の問題で踏み込まなかった分野に、行政機関が五年後見直しと言って調査権限や罰則をもって介入する狙いがあります。

③法案の土台である「答申」は、同和の特別対策終結との係わりから審議会が設置されとりまとめられた経緯があり、人権問題といいながら差別問題が中心であり、しかも同和問題を色濃く意識したものとなっていました。その問題点が今回の法案にも反映しています。

つまり、同和問題に係わる結婚・交際問題のように、この分野で合意されてきた政府見解では、何が差別かを判定することは困難であり、法律などで罰したり規制することは、かえって啓発に反し差別の潜在化を招くと捉えていましたが、この法案は明らかに問題解

決に逆行する仕組みを内包しています。

結婚・交際に際して、「差別」との断定のもとに権力が介入を行うことは、国民の内心の自由を侵しかねず、意に反する婚姻の強制など憲法が保障する婚姻の自由への行政権力の介入となり、結果的に人権を侵害し部落問題解決をも阻害するものです。

④あくまで表現には表現で対抗することが近代社会の基本であり、定義が困難である「不当な差別的言動」「差別助長行為」などの表現行為に対して、曖昧な概念で対応を行うことは、言論表現の自由を侵害し、しかも自由な意見交換のできる環境づくりによる部落問題解決にも逆行します。

このように、今回の法案も（法案概要からみて）、国民の希望してきた人権救済制度のあり方に十分応える内容になっていないばかりか、従来、国民生活に係わる私的自治やマスコミのような報道の自由が不可欠な分野へ新たな権力の介入に道を開き、しかも訴えによる萎縮効果、新たな人権侵害を生み出しかねない危険性をはらんでいます。

⑤国連規約人権委員会は、「我が国の報告書に対する最終見解」で「警察及び出入国管理当局による不適正な処遇について」や、「児童」「障害者」等に関して「調査及び救済を求める申立てができる独立した機関等を設置」することを求めています。政府は「勧告」を誠実に受け止めるならば、各々指摘のある分野について個別法の改善整備を含む迅速な検討こそが求められています。

おわりに

全国人権連は「新たな人権救済機関の設置動向に係わって、立法根拠そのものから国民的な検討と議論に附することを求め」（三月一日付け）関係方面に要請を行いました。

特に、人権救済機関の所管について「基本方針」「概要」は法務省としましたが、私たちや多くのマスコミ、自由法曹団の見解も内閣府の所管を求めています。基本骨格となる重要な点は五年後見直しとすべきではなく、議論を尽くす必要があると指摘しました。

やはり、新たな人権救済機関の設置に係わっては、人権施策推進審議会答申そのものが同和対策終結に反対する意見を取り込み、「差別と虐待」からの救済を主としたことから、国際社会の動向や国民の願いとかけ離れたのであって、ここは原点に立ち返り、立法根拠とするそのものから国民的な検討をおこなうこと、それが国民の人権を守るうえで重要であると考えます。

（あらい なおき）