

国内人権機関の設置と 個人通報制度の導入

—その必要性と意義—

早稲田大学 法学学術院 教授
古谷 修一

はじめに

日本における人権保護の基盤は、言うまでもなく日本国憲法における基本的人権の規定にある。しかし現在では、国内の法制度における人権保護に加えて、国連を中心とした人権保護の制度が機能し、それが各国の人権保護体制をチェックする役割を果たしている。これは国際人権法の適用と呼ばれる。

日本国憲法は、三権分立によって、立法・行政・司法が権力の行使を相互に牽制する構造を規定し、特に人権保護については行政府の権力行使について、司法府たる裁判所が人権侵害を救済することが想定されている。こうした国家内部で完結する人権保護の制度は、主権国家を単位とする近代の人権保護の構造的な特徴である。しかし、たとえば現代の株式会社の経営管理に「外部監査」が不可欠のように、一国内の人権保護についても「外部評価」が必要であり、それが国際人権法に基づく人権保護の手段となる。

では、なぜ国連機関による外部からの評価・是正が必要になるのか。第一に、国内で人権を保護する役割を担う裁判所もまた、人権を侵害する可能性のある国家機関であるということである。世界を見渡せば、裁判所が行政府の影響下に置かれ、完全に公正・中立な立場から人権侵害を是正している国は決して多いとは言えない。だからこそ、裁判所も含めた国家機関全体を外部から監視し、その改善を求める視点が必要となる。

日本においては司法の独立性は厳守され、こうした懸念はないと指摘されるかもしれない。だが、いかに裁判所の独立性が高くとも、裁判官も同じ日本の社会や文化を背負った人間であり、悪く言えば、日本的な

旧来の思考から抜けられないことに留意しなければならない。ジェンダー平等、性的マイノリティの保護、人質司法と呼ばれる刑事手続のあり方や死刑制度など、いずれも日本的な家族観や社会観に根づいており、なかなか変革が進まない分野である。個々の裁判官が自らの良心に従って判断していることは疑いないとしても、その良心がすでに文化や社会環境によって色づけされている。この点を自覚するためには、外部からの評価とそれを受け入れる姿勢が不可欠となる。

さらに、保護されるべき人権の内容や人々の人権感覚は急速に変化している。たとえば、SNSなどを通じたヘイト・スピーチの拡散などは対処すべき重要課題であるが、他方で表現の自由との調整をどのように図るのが問題となる。日本では、伝統的に表現の自由への配慮は手厚いが、これによってヘイト・スピーチにさらされている人々の救済が遅れていることも事実である。新たな人権侵害の危険に的確に対応するためには、自らの法制度の基盤となる考え方を外部の視点から見直し、他国の実例などを積極的に取り入れる姿勢が必要である。そうした点からも、外部評価は不可欠である。

こうした外部評価を制度的に保障するうえで、日本には二つの課題がある。第一は政府から独立した国内人権機関(National Human Rights Institution、以下NHRI)が設置されていない点、第二は人権諸条約が設置する委員会が個々の人権侵害事案を審査する個人通報制度を受け入れていない点である。これらの課題は、直近で実施された人権理事会による普遍的定期的審査(UPR)¹および自由権規約委員会による第7回報告書に対する審査²においても、強く勧告がなされている。

2 国内人権機関の機能と意義

(1) 国内人権機関の役割と特徴

NHRIは、各国の人権保護と促進を目的とする独立した組織である。国連総会は1993年に「国内機関の地位に関する原則」(パリ原則)³を採択し、加盟国はこれに準拠した設置を求められている。

NHRIの役割は、大きく「人権の保護」と「人権の促進」に分けられる。保護に関する役割としては、法律の適用、行政による措置、裁判所による司法判断などを含めたすべての国家の行為が、国際的な人権基準に合致しているかをモニターし、改善の必要があれば関係機関に助言・勧告を行う。議会や政府が策定しようとする新たな法律や政策が人権基準を満たしているかを審査し、修正の提案などを行うことも重要な役割となる。第二に、個人や団体からの人権侵害の申立等を審査し、救済のために取られるべき措置の勧告などを行う。多くの国のNHRIは和解や仲裁を通じて紛争を解決しているが、法的拘束力のある決定を下す権限を付与されている機関もある。

人権の促進における役割としては、セミナーの開催、出版物の発行、教育カリキュラムや教材の作成など、人権に関する教育や啓発活動の中核となる。さらに、国連や地域の人権機関との連携を通して、国際的な人権基準の国内における適用を促進する役割も担う。国連機関が各国の詳細な人権状況を把握することは困難であるため、UPRや国家報告の審査などにおいて、独自の報告書を作成し、国際人権基準の履行状況に関する詳細を報告する役割も担う。

NHRIに求められる最も重要な特徴は、政府から独立した機関として設置され、機能することである。パリ原則は、NHRIのメンバー構成や選出方法について詳細を規定している。社会の多様性を反映した代表により構成されることが求められ、NGO、労働組合、法律家・医師・ジャーナリスト・科学者などの団体から選出された者、哲学・宗教の専門家、議会議員などの参加も推奨されている。また、政府から独立するために、適切な財政的基盤を持ち、独自のスタッフや施設を備えることも求められている。パリ原則を遵守し、独立性が確保されたNHRIであるかは、Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) という機関により定期的に評価され、認証・格付が行われている。

(2) 日本に設置することの意義

GANHRIによれば、現在110ヵ国以上でNHRIが設置されている。しかし、日本には存在しない。日本

政府は法務省人権擁護局がNHRIの役割を果たしていると説明するが、上記のようにNHRIは政府から独立していなければならない、法務省に属する機関である限り、パリ原則が言うNHRIであるとは言えない。では、なぜ日本にNHRIが必要であり、設置された場合、どのような効果が期待できるのだろうか。

筆者は2022年末まで自由権規約委員会の委員を務め、多くの国の報告書の審査に携わってきた。2022年10月に日本の第7回審査が実施された際にも、委員の一人として、日本政府代表団や多くのNGOがジュネーブでの対面審査に臨む様子を目の当たりにしている。委員会規則により、母国の審査が行われる委員は、その議論・表決に加わることはできない。したがって、筆者は日本の審査には関与しておらず、この間は議場を退出していた。しかし、他の委員との日常の会話から、彼らが抱いた日本の審査に対する印象は窺い知ることができた。注目すべきは、委員の多くが一般論として日本の人権状況は悪くないが、改善に向けた変化が乏しく、特定の課題に関しては頑固なまでに改善の姿勢が示されないという感想を抱いていたことである。

この点にこそ、NHRIを日本に設置する最大の意義があると思われる。日本における人権課題の多くは、日本的な文化土壌、家族観、独自の社会関係などを背景としている。労働環境や社会的役割における男女格差、永住者・定住者を含めた外国人の差別、安全な日本社会を背景とした刑事手続(死刑制度や被疑者・被告人の長期の勾留)などは、そうした例である。このため、国民一般もそれを当たり前と考える傾向が強く、改善に向けた大きなうねりが起こりにくのが現状である。またこうした課題は、日本社会に深く根づいたものであるだけに、立法活動で対応する国会も、法的実務を担う法務省や裁判所も、抜本的な解決を容易に導き出せない。このような構造的な停滞が、外から見て、改善への動きが鈍いと映っているのである。改善の方向へと舵を切るためには、政治家・官僚から一般の国民に至るまでの大きな意識転換が必要であり、それは国際的な人権基準や保護の潮流に鋭敏な感覚を持ち、その観点から政府諸機関、企業、学校、メディアなどに広く人権状況の改善を訴えるNHRIの活動によって、はじめて可能になる。

くわえて、NHRIには政府と市民社会を繋げる仲介者としての役割も期待される。多くの国の審査を経験すると、国によって政府と市民社会との関係が大きく異なることが分かる。日本の審査の際には30近いNGOが対面で意見を述べているが、これは近年で最も多い数である。政治体制が非民主的で人権

状況の厳しい国では、そもそもローカルなNGOは育たず、対面審査に参加するNGOは限られる。他方で、人権保障が充実している欧州の国などでは、国内でNGOと政府の対話が円滑に進み、日常的な人権改善が図られることもあって、国連の場に現れて政府批判をするNGOは少ない。

日本の場合、NGOが育ち活動する自由な空間が存在する一方、政府の人権施策に対する不満が相対的に大きい。このため、報告書審査を通して改善を図ろうと、多くのNGOがジュネーブに集まることになる。市民社会が報告書審査に積極的に関わることは決して悪いことではない。しかし、欧州のように、自国内で政府と市民社会との対話が行われ、それによって人権状況の改善が進むことが、本来の姿であるとも言える。印象論ではあるが、欧州諸国と比較すると、日本においては政府と市民社会との間に感情的な対立が大きい。NGOは政府を信頼せず「敵」と見る傾向が強く、政府はNGOの行動を党派的と考えている。このため、人権状況を改善するための建設的な対話を進めるモメントが限定されている。NHRIには、中立的な立場から政府と市民社会の間の対話を促進し、より生産的な関係を醸成する触媒としての役割が期待できる。

さらに、国連機関に対する客観的な情報提供の役割が重要である。国連機関は政府と市民社会の報告を基に人権状況を評価し勧告を行うが、NGOは特定分野に限った情報を提供することが多いため、日本全体の重要な人権課題が十分に把握されない場合がある。特に、英語による情報が限られる日本では、政府とNGOの報告に依存する傾向が強く、より包括的で客観的な情報が求められている。日本にNHRIが設置されることで、こうした情報が的確に提供され、国連の場での人権改善に貢献できる。

3 個人通報制度の特徴と意義

(1) 個人通報手続の流れ

個人通報とは、人権諸条約により設置された委員会が、人権侵害を受けたと主張する被害者個人からの申立を直接に受領し、審議し、違反認定が行われれば、具体的な救済策を勧告する制度である。

具体的な手続の流れを、自由権規約委員会を例にとって説明すれば、まず自由権規約が定める人権が侵害されたと考える個人は、通報の相手となる締約国名、申立に関わる事実とそれを裏づける証拠などを書面の形式で、委員会に通報する。委員会は相手となる締約国に対し、申し立てられた事実に関する意

見(observations)の提出を求める。まず国連人権高等弁務官事務所のスタッフと委員1名が、通報者の申立と締約国の意見(反論)を検討したうえで、最終的な結論となる「見解」(Views)の原案を作成する。それが委員会内のワーキング・グループ(5~6名の委員で構成)で審議され、必要な修正が行われる。最後に、委員会の全体会(委員18名)の審議に付され、正式な見解として採択される。

違反認定が行われる場合、見解には被害者を救済するための措置に関する勧告も含まれる。見解は通報者と相手方の締約国に送付されるとともに、一般にも公表される。見解は裁判所の判決とは異なり法的拘束力は持たない。しかし、締約国は批准した人権条約に基づき人権を保護する法的義務を負い、また個人通報制度を受諾する同意は見解に従うことを前提とするので、締約国には見解に妥当な考慮を払う義務があると考えられている。実際、見解を送付された締約国は、180日以内に、被害者の救済について実施した施策を委員会に報告することが求められる。勧告の実施状況はフォローアップ手続にかかり、A~Eの5段階で評価が行われる。

具体例をいくつかご紹介すると、たとえば難民申請が認められず、退去強制となる直前の状況で、本国に送還されると非人道的な取り扱いを受ける可能性が高いことを理由に、委員会に通報される事例が多くみられる。こうした場合、委員会はまず暫定措置として、審議が終わるまで退去強制措置の執行停止を要請する。さらに、実際に違反が認定されると、当該通報者を本国に送還しないよう勧告する。こうした事案が多い北欧の国々は、暫定措置の要請を遵守し、委員会の見解が出るまで当該通報者を自国に留め置くことが一般的であり、さらにもし退去強制が自由権規約の違反を構成すると認定された場合には、難民認定手続をやり直し、難民として保護する措置も取られている。

また、違法な逮捕や不公正な刑事裁判が実施されたと申し立てられた事件などでは、通報者に対する損害賠償の支払いを政府に勧告するとともに、場合によっては刑事裁判のやり直しを求めることもある。強制失踪で行方不明になった者の捜査を誠実に行わない警察の態度が、失踪者の生命に対する権利を侵害するだけでなく、捜査を訴え続けてきた親族に対する非人道的な取り扱いでもあると申し立てられた事件などの場合、見解が指示する勧告に基づいて、親族と政府代表者が公式に面談し、政府が陳謝するとともに、捜査の現状と今後の方針などを説明する機会が設けられるといったケースもある。救済措置

の勧告がどこまで誠実に実施されるかは、締約国の姿勢次第という側面はあるが、フォローアップ手続において勧告の実施状況が評価されることになるため、自由権規約を遵守する姿勢を持つ国家は、真摯に対応することが多い。

(2) 日本に導入することの意義

日本政府は、国連の場において、個人通報制度の導入は検討中であると繰り返して述べているが⁴、現時点で具体的な動きは見えない。しかし、この制度を受け入れることは、日本にとって大きな意義があると考えられる。

まず、被害者の救済の機会が拡大されることになる。現在は国内の裁判所が救済の最後の砦となっているが、被害者はこれに加えて、個人通報という手段を使って人権侵害を申し立て、救済策の勧告を得ることができるようになる。これは個々の被害者の救済に留まらない。法制度や行政慣行に起因して発生している侵害(たとえば、難民認定申請者の収容、ヘイト・スピーチに対する規制の弱さなど)については、同様の通報が繰り返し寄せられ、そのたびに同様の勧告が出されることが予想される。そうなれば、根本原因となっている制度そのものを改善する立法・行政上の動きが起こる可能性が高くなるだろう。

また、個人通報制度が導入されることにより、法曹関係者が国際人権法に関する理解を深める教育的効果も大いに期待できる。弁護士は依頼人の案件を個人通報にかけることが業務の一つとなることから、必然的に国際基準の権利の内容や個人通報の手続に精通することになる。また、裁判所は国際的な人権基準を十分に踏まえた司法判断をしなければ、その後に個人通報に案件が進み、最終的には判決そのものが人権条約に違反するという認定が行われる可能性がある。こうした事態を回避するためには、裁判官もまた国際的な人権基準を十分に考慮して事案を判断することが求められ、それは裁判官が国際人権法に対する理解を深める効果も生み出すことになるだろう。

結び

国連の場で「外」から日本を見る機会を得た筆者からすると、日本における人権の議論はときに「小さな島」のなかで行われているという印象を受ける。裁判所、関係省庁、法曹関係者も人権諸条約をどこか「他人事」のように考え、日本国憲法98条2項により「誠実に遵守すること」が義務づけられている法規範であるとの認識が薄い。

人権保護の国際的な基準は、年々深化・拡大している。日本がこの変化を的確にとらえ、国内における人権保護をさらに拡充するためには、こうした意識を変えていくことがまず必要である。そのためには、国連の人権保護制度とリンクしたNHRIの設置と個人通報制度の導入が最も効果的であり、そうした方向で議論を加速することが求められるのである。

- 1 Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Japan, UN Doc. A/HRC/53/15 (21 April 2023). 国内人権機関の設置については、paras. 158.46-69, 個人通報制度を規定する人権諸条約の議定書の批准については paras. 158.8-9, 11, 14, 18, 27-30.
- 2 Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Japan, UN Doc. CCPR/C/JPN/CO/7 (30 November 2022). 国内人権機関の設置はparas. 6-7, 個人通報を定めた第一選択議定書への加入はparas. 4-5.
- 3 Principles relating to the status of national institutions, annexed to the General Assembly resolution on National institutions for the promotion and protection of human rights, UN Doc. A/RES/48/134 (4 March 1994).
- 4 Seventh periodic report submitted by Japan under article 40 of the Covenant pursuant to the optional reporting procedure, UN Doc. CCPR/C/JPN/7 (28 April 2020), paras. 4-6.