



法務大臣
平岡秀夫 殿

2011年12月2日

国際基準に合致した国内人権機関の設置に向けて

アムネスティ・インターナショナルは、日本において国内人権機関の設置に向けた取り組みが、長年にわたる議論を経て前進しつつあることを歓迎いたします。私たちは、2011年8月11日、法務省政務三役が公表した「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」（以下、基本方針）を検討しました。貴政府は現在、民主党プロジェクト・チーム（以下PT）による報告書（以下PT中間報告）の提案を組み入れて国内人権機関に関する法案作成を検討しており、同法案は2012年の早い段階で提出される可能性があるかと、私たちは認識しています。基本方針とPTによる中間報告に基づいて、私たちは、国内人権機関の設置に関する貴提案をよりよいものにするために、いくつかの提言をさせていただきます。

日本において国内人権機関の設置に関する議論が続けられている間に、アジア諸国をはじめ、世界各地で実効的な国内人権機関が数多く設置されています。

人権状況を効果的に監視することを目的とするなら、世界中のこの経験は、日本における国内人権機関が確実に独立したものであるべきことを示しています。基本方針において認識されていると思いますが、国内人権機関は、重要な役割をしっかりと果たし、効果的に機能するように設計・運営されるべきです。この目的は、国連の「国家機関（国内人権機関）の地位に関する原則（パリ原則）」で規定された基準と合致し、あるいはそれを超えることによって達成されると、私たちは考えています。

私たちは、長年の調査と世界中で活動してきた経験に基づいて、国内人権機関による効果的な人権の保護と推進のために提言しています。私たちの提言の多くは、アムネスティの報告書「国内人権機関：人権の効果的な保護と促進のためのアムネスティ・インターナショナルによる提言」にまとめられています。国連高等弁務官事務所も、国内人権機関の設置と機能について、「国内人権機関：歴史、原則、役割および責任」という詳細な指針を出しています。過去10年におよぶ追加調査も組み入れたこれらの文書は、この書簡に記された提言の基となっています。

基本方針とPT 中間報告に記された、国内人権機関の案に関する懸念

制度的独立性と法的自律性

アムネスティ・インターナショナルは、国内人権機関が法務省の外局として置かれるという提案を深く懸念しています。外局として設置された場合、国内人権機関の独立性が著しく損なわれるでしょう。国連高等弁務官事務所の指針は、「真の独立性は、機関が成功するための基本」であり、「例えば、省の一部局である機関は独立しておらず」、また、「省に対して報告する、あるいは省を通して報告する機関は、議会または国家首班に直接報告する機関よりも独立性が低い」としています。国内人権機関に関する法案では、国連の指針に沿って、議会あるいは国家首班に直接、報告させることによって独立性を担保するよう、私たちは要請します。

独立性を担保する財源の仕組み

独立性に影響するもう一つの問題は、財源です。提案されている国内人権機関は、3 条委員会として、その予算が法務省の予算の中に組み入れられることになっています。私たちは、この予算構造は、政府が財政を利用して人権機関に対し影響を及ぼしたり介入したりすることから機関を保護するための十分な保障措置とはならないと、憂慮しています。それゆえ、その責務を適切に遂行できるように国内人権機関に十分な財源が充当され、国内人権機関が自ら完全に財政を管理・運用し、そして、会計監査が独立した機関によって実施されるべき、という旨の規定が必要であると、アムネスティは提言します。

パリ原則に基づけば、国内人権機関は、「その独立性に影響を及ぼすかもしれない財政上の管理を受けないように、自らの職員および施設を有することを可能とする」よう資金供与を受けるべきです。国連高等弁務官の指針は、「たとえ実際には影響がないとしても、独立性の欠如という印象を与えかねない」ため、「国内人権機関の予算が省の予算と関連している」ことに対して、とりわけ警告しています。

人権委員会委員長とその他の委員の選任について

法務省政務三役の基本方針は、人権委員会の委員長とその他の委員について、「中立公正で人権問題を扱うにふさわしい人格識見を備えた者」から推薦するとしています。私たちは、法案においては、委員長および委員は人権問題について十分な知識と経験を備えていることを明らかにしなければならないということを、明確に規定すべきであると考えます。このような基準は、人権侵害の被害者が、十分信頼して問い合わせることを担保するために必要です。

任命手続きについて、私たちは、委員長と委員が「両議院の同意を得て」任命するとしか基本方針に書かれていないことを危惧しています。パリ原則が示しているように、法案においては、単に国会同意人事とするだけでなく、人権団体その他の市民社会、学術専門家など社会の異なる分野の人びとの十分な事前協議を経た後でのみ、これらの役職の任命が行われるよう、明確に規定することを提案いたします。

アムネスティ・インターナショナルは、国内人権機関の重要な職員の選任は、公開され、特に人権 NGO がその過程に参加できるよう、透明で包含的な手続きで行われるよう要請します。

私たちは、国内人権委員会は、差別にさらされやすい人びとをはじめとする、できる限り多くの市民社会の人びとで構成されるべきであると考えます。日本におけるさまざまな社会的立場や分野に属する人びとが委員長と委員の選任に関与することは、この目的を達成するために必要です。

国内人権機関の対象範囲の定義

国内人権機関は、国内的に必要とされる具体的事案に取り組む一方、その効果的な役割を担うために、その設置規程において、構成、機能、権限、手続きを可能な限り包括的に、また明確に定義することが非常に重要です。

アムネスティ・インターナショナルは、法案を起草する関係者に対し、国内人権機関が保護し、促進する人権の範囲を明確に定義するよう求めます。これは、国際人権法と基準で明示されているように可能な限り広く定義すべきであり、世界人権宣言に謳われているすべての権利、日本が批准している人権条約、そして国連総会や人権理事会などで採択されたその他の基準を網羅したものでなければなりません。

国内人権機関の責務は、単に自国の憲法によって規定された権利の観点から定義されるのではなく、むしろ、国際的な人権の概念を直接的に考慮し適用できるよう明確に認める必要があります。人権の普遍性を踏まえ、その責務は、日本国民の保護に限るのではなく、日本の領域または管轄権内に住む何人も含まれるべきです。

調査の実効的権限

基本方針、そして PT 中間報告も、国内人権機関が法務省管轄の法務局と地方法務局の事務所と職員を活用することを想定しています。アムネスティ・インターナショナルは、この枠組みは、例えば被害者グループが国内人権機関に救済を躊躇するなど、国内人権機関の調査の独立性を損なうと危惧しています。前述したように、パリ原則は、「その独立性に影響を及ぼすかもしれない財政上の管理を受けないように、自らの職員および施設を有することを可能とする」よう資金供与を受けるべきである、と明記しています。

行政当局への勧告権限

国内人権機関が政府機関に対して勧告を行う権限があることが PT 中間報告に明確に記されていないことを、私たちは憂慮しています。さらに、国内人権機関が法務省のような関連する省庁に対して有効な勧告を出す存在であることを鑑みると、この機関を法務省の下に設置することについて、アムネスティは危惧しています。

人権に関連する新たな法制度に関わる案は、すべて、国内人権機関に提出されるべきであり、また

同機関には、それらの案が人権に関する国内外の法令および基準を順守しているかを審査し、提言することができる機会を与えられるべきです。しかし、PT 中間報告は、この点について明示していません。

拘禁施設を視察する権限

基本方針も PT 中間報告も、国内人権機関があらゆる拘禁施設を視察する権限を持つべきであることを明確に提唱していません。視察権限には、事前通知なしの訪問と、当局の立会いなしで被拘禁者と面会する権利（秘密交通権）が保障されるべきです。これは、人権を監視するために非常に重要な機能であり、拘禁施設内において、人権基準と合致していない環境や被拘禁者の処遇を未然に防ぐ有効な手段となります。

信頼性の高い、実効的な国内人権機関設置に向けて

アムネスティ・インターナショナルは、国内人権機関の設置という非常に歓迎すべき計画が強化されることを期待して、懸念点ならびに提案を出しております。

検討されている国内人権機関が政府から独立して機能すべきであり、またそう見られるべきである、という点について貴殿が合意されていると、私たちは確信しています。国内人権機関の制度、委員長や委員、職員は、人権のために活動するという公約をはっきりと示すべきです。そもそもの最初の段階から、その目標を遂行し、また行政府や立法府から真に独立するように設計され機能を与えられることを保障することで、国内人権機関は長きにわたって実効的な機関として認識され、機能することになるでしょう。

私たちは、国内人権機関が設置されたとき、日本におけるすべての人びとの人権が守られるよう、同機関の独立性と公平性、信頼性、有効性がいち早く証明されることを望んでいます。そして、アジアやその他の地域を鼓舞するかがり火となられることを、期待しています。

この書簡の複写は、輿石東民主党幹事長、前原誠司政策調査会長、川端達夫 PT 座長にお送りします。

貴殿からのお返事をお待ちしています。

キャサリン・ベイバー

アムネスティ・インターナショナル国際事務局

アジア太平洋部 副部長