

日本の人権はどこへ行くのか

～国際標準の「国家人権機関」設置と「個人通報」容認を～

Where Is Japanese Human Rights Going with No Global Standard Governance?

馬橋 憲男

Norio UMAHASHI

はじめに一ふたつの出来事より

教員間のいじめ

教育現場で目をそむけたくなるような実態が明らかになった。2019年に神戸市の小学校で発覚した教員間の暴力である。若手教員に対して中堅教員4人が寄ってたかっていじめ、パワハラ行為を繰り返していた。具体的には、激辛カレーを無理やり口に押し込む、新車に土足で上がる、プロレス技をかける、「クズ」「犬」などの暴言をはくなど。こうした暴力行為の写真はSNSで拡散し、事態の深刻さと教育現場の閉鎖性、隔絶性が改めて浮き彫りになった。このため被害教員は心身に不調をきたし、休職に追い込まれた¹。

被害教員や同僚の訴えにも、学校や教育委員会は耳を貸さず、なんら手を打とうとしなかった。これが重大な人権侵害であり、犯罪の可能性さえ十分あることを認識しなかったのだ。

世界の若者が環境危機を告発

これとは対照的に、スウェーデンの10代の環境活動家、グレタ・トゥーンベリさんの呼びかけで世界の若者が立ち上がった。2019

写真 1



国連で演説するグレタさん。中央はグテレス国連事務総長 UN Photo/Kim Haughton

年9月に国連で気候行動サミットが開催された際に、日本を含む世界各地で760万人もの若者が各国政府に対して温暖化をもたらす温室効果ガスの削減へのより積極的な取り組みを求めて抗議デモに参加した。

注目すべきは、イベントで終わらなかった点である。彼らは「気候危機は子どもたちの人権侵害」として国連の子どもの権利委員会へ救済を訴え出たのだ。個人に人権侵害の直接の訴えを認めている子どもの権利条約の選択的議定書の規定を活用したのである²。

人権の認識と権利の行使

このふたつの件は対照的である。それは単に大人対若者といった世代間の相違だけではない。

教員間の暴力では、人権や人権を守るための国際人権条約と

いった視点が完全に欠落している。学校の人権教育の実態、とりわけ人権意識を欠く教員によって行われる人権教育とはどのようなものか。被害教員らも早い段階で外部の弁護士なり人権NGOなどに相談していたら、事態はここまでひどくならなかつたらう。

他方、グレタさんら若者が取った行動は、日本の多くのひとに理解できなかったのではないか。自分たちの権利が侵害された場合の国際人権法による救済方法について学んでおり、その権利を行使したのである。

本稿では、まず、こうした人権問題を生じさせ、根本的な対策を困難にしている制度上の問題点のひとつとして「国家人権機関」を取り上げる。多くの国で早くから人権についての事実上の国の最高機関として重要な役割を果たしているが、日本ではいまだに設置される様子もない。

その根底にあると思われる「人権」と「人権教育」についても考察する。日本には独特の「人権観」が根強く、そのために国際的な人権基準から乖離し、独自の道を歩んでいるのではないか、という強い疑問からである。

次は個人通報制度である。主要な国連の人権条約には、人権を侵害されたら、国連に直接訴え出て救済を求められる個人通報制度がある。しかし、日本は例外的にいずれも批准していない。

筆者は、国が人権条約に加入しているだけでは国民の人権は守られず、国際的なガイドラインに沿って順守し、自己評価し、監視することが重要であり、国家人権機関と個人通報制度はそのための必須要件と考える。

国家人権機関—その目的と日本

国連勧告を無視し、独自に歩む日本

日本は、この30年間、各国連人権条約の審査および人権条約を批准していない国を含む、すべての国の人権状況全般を審査する

普遍的定期レビュー（UPR）のたびに、国家人権機関の設置を勧告されている。2012年に当時の民主党政権は国会に国家人権委員会設置法案を提出したが、衆議院の解散で廃案となり、その後、動きは見られない³。

この間、日本政府が国連で主張しているのは、法務省の人権擁護制度、すなわち全国の市町村に張り巡らされている人権擁護委員制度である。これが国家人権機関に代行し得る機能を担っているということである。

また条約で独立した監視機関の設置を求められている子どもの権利条約、障害者の権利条約については、日本はそれぞれ「子どもの人権専門委員」、「障害者政策委員会」を設置している。ただし、いずれも政府機関であり、条約でうたう独立した機関ではない。

この日本の対応に国連は一貫して否定的である。1993年に国連総会で全会一致で採択された「国家人権機関の地位に関する原則」（通称、「パリ原則」）は、国家人権機関は政府から独立していることを絶対的要件とし、政府機関を除く、NGO、労働組合、弁護士、学識者などで構成する。したがって、日本の人権擁護制度はこれに該当しないとの見解である⁴。

この独立性については、国家人権機関の世界的な集まりである国家人権機関世界連盟（GANHRI）自らが、パリ原則でうたわれている（1）任務と能力（2）政府からの自治（3）憲法・法律で保証された独立性（4）多元主義（多元的アクター）（5）適切な資源（6）適切な調査権限の6つの基準により厳格に審査する。それで「A認定」を受けた機関だけが、国連の条約委員会や人権理事会などに出席し、意見を述べる権利を与えられる⁵。

国家人権機関の幅広い役割

国家人権機関は、人権に関して実質的な国の最高機関といえる。その活動は人権の啓発・広報、人権教育から政府への提言・勧告

まであらゆる領域にまたがる。子どものいじめ、前述の神戸市教員事件のように国民が人権を侵害された場合、訴えを受けて調査し、必要なら救済措置を講じ、自治体や国に対して勧告を行う。

女性やマイノリティー（人種、先住民、LGBTなど）の差別など国が抱える主要な人権問題について、国家人権機関が全国調査し、それに基づいて国会や政府に意見・勧告を行うケースも少なくない。例えばオーストラリアでは最近、職場での女性差別について全国調査を行っている⁶。

こうした調査結果に基づき、国に対して人権について政策提言を行うのも大事な役目である。アジアで活動が最も活発な韓国の国家人権機関である「国家人権委員会」は、2001年に法律で設置。法律家、学者、市民団体の11名で構成され、本部と5地域事務所からなり、スタッフ数は約100名。2004年にGANHRIより「A」認定を受けている⁷。

難民の受け入れで、韓国は2018年の難民認定率が3.1%と日本の0.25%をはるかに上回る。この理由として、国家人権委員会が公的機関でありながら政府から独立した形で実態調査を続けてきたことも大きい⁸。

また韓国は永年死刑の執行を停止している。2005年以降、国家人権委員会が死刑廃止は韓国憲法に合致しているとして、政府に対して死刑廃止条約を批准するよう意見表明していることも影響している⁹。

国家人権機関は存在するだけでも事態の改善や抑止効果を発揮する。Ryan M. Welchは拷問禁止条約（CAT）と国家人権機関の関連性について153カ国を対象に長期的に調べた。その結果、国がCATに加入し、国家人権機関を設置したことにより、国による拷問が減少するという。国家人権機関は情報を増やすことによりCATを効果的に機能させる責任を有すると述べている¹⁰。

後述する日本の入管施設の収容者の待遇をめぐることは、テレビ

や新聞でしばしば暴力的な行為が報道される。CATはこうした施設での拷問を防止するために独立した機関による監視を求めており、この任務を国家人権機関が担っているケースもある。

国連の人権条約の締約国審査でも、国家人権機関の役割はますます重視され、なくてはならないアクターである。政府が前回の審査での国連勧告を実施したか、独自の評価と自国に対する勧告案を国連に提出する。実際の審査では委員会に出席して意見を述べたり、その前後に委員と意見交換を行う。審査後は、国連勧告が履行されているか監視し、国連へ報告する¹¹。

この国連審査の主体は、あくまで当該国の政府と国民である。人権専門家が個人資格で委員を務める各条約委員会は、審査を通して専門的な視点から問題点を指摘し、さらなる人権の促進・保護に向けて適切な勧告を行う。そして、この条約委員会に代わって国レベルで条約の履行状況を絶えずフォローし、監視する役割を担っているのが、その国の国家人権機関である。

なお、国家人権機関の歴史、機能・役割、各国の取り組み、日本の課題などの詳細については、拙稿等を参照されたい¹²。

日本の国家人権機関の必要性

国家人権機関の必要性を痛感させる出来事はいまも後を絶たない。冒頭の教員間のいじめのほかにも、次のような事例が生じている。

- ・2018年、厚生労働省、法務省をはじめ中央省庁の8割にあたる行政機関で合計3,460人の障害者雇用が水増しされていた。法律で国や公的機関は障害者を2.5パーセント、民間企業は2.2パーセント雇用するよう義務づけられている¹³。
- ・2007年以降、入管の外国人収容施設で15人が死亡し、うち5人は自殺。2019年6月に長崎県の大村入国管理センターでナイジェリア人がハンガーストライキし、餓死した疑い¹⁴。

- ・法務省によると、2012～17年の6年間に外国人技能実習生171人が死亡し、17年1月～18年9月に5,000人以上が失踪し、そのうち759人は最低賃金割れ、不当な残業などの扱いを受けていた疑い¹⁵。
- ・文科省の調査によると、2018年度に全国の小中高校でいじめが約53万件、不登校16万人と過去最多となった¹⁶。
- ・学校でのいじめ、ひきこもり、自殺、それに前述の教員の暴行などに関し、管理責任のある学校や教育委員会が事実を歪曲したり隠ぺいし、適切に対処しない事例報告が相次ぐ¹⁷。
- ・NHKの調査によれば、地方議会の女性議員約2万名のうち14パーセントが同僚議員によるセクハラ・パワハラが「ある」「ある程度ある」と答えた¹⁸。

普遍的な人権と日本の特異性

日本の人権教育—「道徳」にすり替え？

こうした事例に共通する問題点としては、まず人権に関する基本的な知識や認識が欠落していることである。学校の教科書に子どもの権利条約、女性差別撤廃条約、人種差別撤廃条約などの名称が出てくる。問題は、実際の授業でその内容にどこまで踏み込んであるかだ。

ちなみに、かつて筆者は大学生を対象に死刑に関する意識調査を行った。国連で自由権規約および死刑廃止条約が制定されていること、日本と米国を除く多くの国（2019年現在、約140国）が死刑を廃止・停止していることを高校までに学んだり、知っている学生は約1割だった¹⁹。

同じ「人権」でも、日本の学校で教えられる人権とグレタさんのスウェーデンなどで教えられるのは違うのではないか。

人権は「普遍的」であり、国、性別などを問わず、すべての人が享受すべき権利である。そのために各国は国連で世界共通の規

範である世界人権宣言、約30もの国際人権条約などを制定し、それに則って国民の人権の促進と保護に努める。

この人権の促進・保護のために人権教育の必要性が重視され、1995年～2004年が「人権教育のための国連10年」に指定された。

同10年は、肝心の人権教育について次のように定義している。

普遍的な人権文化の構築を目指す教育・訓練・情報と定義できる。人権における総合的な教育は、人権および人権を保護するメカニズムに関する知識を提供するだけでなく、日常生活において促進し、守り、適用するためのスキルをさずけることである。人権教育は社会のすべてのメンバーの人権を擁護するのに必要な態度や行動を育成する²⁰。

その後、人権教育と研修について国際的な基本原則が策定された。2011年3月に国連総会で全会一致で採択された「人権教育および研修に関する国連宣言」がそうである²¹。その目的について、「人権および基本的自由の普遍的尊重と遵守を目的に、人権の普遍的な文化を築き発展させることに人びとが貢献できるよう、エンパワーするための、あらゆる教育、研修、情報および啓発・学習活動から成り、知識とスキルと理解を与え、態度と行動を育むことによって、とりわけ人権の侵害と乱用の防止に貢献することである」(第2条)と述べている。

その具体的内容は、

- (a) 人権の規範と原則、それらを裏付ける価値、それらを擁護するためのメカニズムについての知識と理解を含む、人権についての教育
- (b) 教育者、学習者双方の権利が尊重されるようなやり方で行われる学習と教育を含む、人権を通じての教育
- (c) 自分の権利を享受し、行使し、そして他者の権利を尊重し守ることができるよう人びとをエンパワーすることを含む、人権のための教育

このように国連10年行動計画における「人権」とは、国際人権文書に規定された国際人権基準、すなわち、世界人権宣言と、それを具体化した国際人権条約などを指す。

この点、日本の「人権」の曖昧性や特異性がかねてより指摘されている。

大谷美紀子は、この国連宣言を受けて策定された日本政府の国内行動計画は、国際人権法の位置づけが明確でない。その結果、国連が国際人権法に基づき国際人権規範の実現のために推進する人権教育とは、似て非なる異質なものになってしまい、道徳教育や倫理と置き換えられ、混同されかねないという²²。

人権教育の研究・開発に永年携わる阿久澤麻里子は、日本の学校、国や自治体による人権教育の特徴として、権利よりも道徳的な価値を強調する点を指摘する。表面的な憲法学習や「思いやり・やさしさ・いたわり」といった道徳的価値の学習に読み替えられやすく、その背景には、子どもに権利を教えると自分勝手な主張が増えて、学校がまとまらないという意識が根強く、人権教育が既存の生徒と教師の関係を変えてしまうのではないかという危機が存在するという²³。

この人権教育と研修を実施する第一義的な責任について、同国連宣言は国と政府関連機関としている（第7条）。そのために特に教育・研修が必要な対象者に挙げているのが、人権により深く関わる公的部門の人々である。具体的には、公務員、裁判官、法執行官、軍関係者などを挙げている。

前述の事例の原因のかなりは、この点に求められるのではないか。政府、学校・教育委員会、入管施設などの職員に対しては、どのような人権教育と研修がなされているのか。

自らの人権を守る教育を

次に自分の人権を守り、人権を侵害されたらどう対処したらよ

いかわからないという問題である。

いじめ、暴力、虐待、セクハラ・パワハラ等から自らを守るためには、どう行動し、どこに相談し訴えたらよいか、救済してくれる機関はあるのか、国民に周知されていない。

子どものいじめをめぐるのは、子どもや保護者の訴えに対し、学校や教育委員会による隠蔽など不適切な取り扱いが次々と報告されている。こうした結果、国民の間に公的機関の中立・公正性に疑いが生じ、信頼が損なわれ、相談・救済機関として受け止められていないのではないか。

政府や自治体などの担当者は、国連宣言でうたわれている、本来の専門的な研修や訓練を受けているのか疑問だ。教員については、大学で必修の教職課程で「人権」および「人権教育」についてどう履修しているのか。

この点、大学で実際に人権教育を担当する教員が現状と課題について示唆に富む分析を行っている。

教員養成系大学で人権教育を担当する神村早織は、履修生が中学校で人権に関してどのような教育を受けたか調査している。その結果、いじめ、障害者の人権など人権の一般的な知識については学んでいる。その反面、自分自身の権利について学んだり、ハラスメントや体罰などの権利の侵害を受けたときの対応方法について学ぶ経験がなかったと指摘している²⁴。

やはり、大学で教員養成にあたる生田周二は、法的な視点から人権教育を捉え、実践する必要性を説く。日本の人権教育の特徴として道徳教育との関連性が強く、権利の実態を十分にふまえない平等を志向し、人格のありようや心構えを説く傾向が強いと指摘する。そして、より個人の尊厳と法・システムとの関係、エンパワメントを重視するプログラムのあり方の検討が必要であるという²⁵。

単なる知識に留まらず、人権の当事者ないし主体としての意識

を醸成し、行動へ導く教育が求められる。

人権教育と研修についても、国連宣言は国家人権機関の重要性に言及している。

「とりわけ意識の向上と関連する公的・私的な主体を結集させる調整役を必要に応じて果たすことを含め、重要な役割を果たしうる」(第9条)。そのためには、国際標準であるパリ原則に則り、構成、予算、活動において政府から独立していなければならない。

では、この肝心な国家人権機関の独立性と専門性はどのように保障されるのか。

それは各国の判断に委ねられているのではない。独立性については、前述のように国家人権機関世界連盟(GANHRI)が定期的に厳しく評価している。

専門性についても、国家人権機関の各地域組織とGANHRIが、国連の関連機関と協力し、A認定を受けた国家人権機関(2019年12月現在、80機関)のスタッフを対象に独自の研修を実施し、理解とスキルの向上に努めている。日本と中国を除き、韓国をはじめ27カ国の国家人権機関で構成するアジア太平洋国家人権機関フォーラムは、そのホームページで加盟国の人権機関の活動を詳しく紹介している²⁶。

ちなみに、2020年5月にGANHRIが開催予定の研修の内容は次の通りである²⁷。

- ・国連人権メカニズムについての理解の促進
- ・国家人権機関の国連人権メカニズムへの効果的な参加
- ・報告書の作成やフォローアップなど国連人権メカニズムへの実践的方法
- ・政府、国連職員、NGOとの交流
- ・国家人権機関相互の経験と最善の方法(best practices)についての交流

写真 2



GANHRI主催2019年国際人権メカニズムに関する国家人権機関研修

GANHRIのHPより

個人通報制度—その目的と日本

個人通報制度とは

国連で若者たちが活用した「個人通報制度」とはどのようなものか。

子どもの権利条約や市民的政治的権利に関する国際規約（自由権規約）、経済的社会的文化的権利に関する国際規約（社会権規約）、女性差別撤廃条約、障害者の権利条約には、それぞれ別に選択的議定書がある。人権を侵害された個人やその代理人が国連の各条約委員会へ訴え、救済を求めることができる「個人通報制度」について定めたものである。人種差別撤廃条約、拷問禁止条約、移住労働者権利条約、強制失踪条約の場合、条約文中に個人通報についての規定が設けられている。いずれとも通報を受けた委員会は、必要なら通報者と通報された国から意見を聞き、見解を発表し、改善を促す。

日本はこうした個人通報制度をいっさい批准していない。そのため、この制度の存在を知っているのは、ごく一部の関係者に限られる。今回のグレタさんらの行動が理解できないとしても不思議ではない。

いずれも国際社会全体としては個人通報を認めている国が多数派を占める。

もっとも一般的で市民の思想、政治的信条や表現の自由などに関する自由権規約の選択議定書を批准しているのは116カ国、女性差別撤廃条約選択議定書が113カ国。先進主要7カ国のカナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、英国、米国で未批准なのは、両議定書とも日本と米国だけである。子どもの権利条約の選択議定書は、対象が子どもということもあり、批准している国は46カ国に留まる²⁸。

繰り返される日本への批准勧告

この個人通報制度の批准は、国家人権機関の設置と共に、日本にとって永年の課題であり、国際社会から再三再四批判され勧告を受けている。

自由権規約に関しては、1998年の第4回日本政府報告書の審査以降、毎回勧告を受けている。自由権規約委員会は2008年の第5回審査の最終見解で、「委員会の判断は第4審ではなく、かつ原則として、事実及び証拠の評価又は国内裁判所による国内法の適用及び解釈の再検討を排除しているという一貫した委員会の判断を考慮し、選択議定書の批准を検討すべきである²⁹」と勧告している。

他の人権条約に関しても、2014年人種差別撤廃条約、2016年女性差別撤廃条約の対日審査で繰り返し勧告された。最近では2019年の子どもの権利条約の第4回・5回審査がそうである³⁰。

日本が批准しない理由は？

なぜ日本政府は国際社会の動向や、たび重なる国連の勧告にもかかわらず、個人通報制度を批准しないのか。

この点について、日本政府は自由権規約の2014年第6回審査で「人権関係の諸条約の実施の効果的な担保を図るとの趣旨から、注目すべき制度と認識している」としつつも、「同時に、個人通報制度の受入れに当たっては、我が国の司法制度や立法政策との関連での問題の有無や実施体制などの検討課題があると認識している³¹」として引き続き検討していくという。

日本が個人通報制度の受け入れについて検討し始めてから、すでに20年以上経過。その結果、受け入れによる問題は生じるのか、その場合、具体的にどのような問題か。

個人通報制度は多くの国が批准している。こうした国で日本が懸念するような支障なり問題が生じているのか、その場合、どのように乗り越えたのか。当然ながら海外の取り組みや経験についても調査が行われたであろう。いずれにも、政府の説明が求められる。

国家人権機関は「国内版個人通報制度」

個人通報制度と国家人権機関（子ども、女性などに特定したオンブズパーソン、コミッショナーなども含む）には密接な関連性がある。多くの国がしているように、個人が人権を侵害された場合、本来なら、まず自国の国家人権機関に改善なり救済を求める。国内的にあらゆる手を尽くしても問題が解決しなかったら、次に個人通報制度を活用して国連に訴えるという順番である。国家人権機関は、いわば国内版の個人通報制度といえよう。

ところが、日本は国家人権機関がなく、個人通報制度も認めないという先進国としてはもとより、国際社会でもきわめて異例である。しかも、国民がこうした特異な状況を知らされず、認識し

ていない。唯一の選択肢と考えられる裁判は、あまりに多大な費用と時間を要するうえ、近年、司法の独立性、公正・公平性に首を傾げるケースが少なくない。こうした結果、上述したような人権侵害は後を絶たず、他方、被害者が訴え出て救済を求める場が現実的に存在しないのが実情である。

自治体で広がる「子どもオンブズパーソン」

国家人権機関もなく、個人通報制度も認めない日本において、地方自治体レベルで「子どもの権利条例」を制定し、「子どもオンブズパーソン（マン）」を設置する独自の動きが加速している。子どものいじめ、教員による暴言・力、ひきこもり、不登校、虐待、貧困など子どもを取り巻く深刻な問題を抱え、自ら子どもの権利の保護と救済に乗り出したのである。

子どもオンブズパーソンの歴史は国際的にはかなり古い。国レベルで最初に設立されたのノルウェーで1981年のことである。その後、主にヨーロッパで広がり、2018年現在34カ国に42（英国など複数）ある。1997年に「子ども人権ヨーロッパネットワーク」（ENOC）が設置され、活発な活動を展開している。国家人権機関と同様に政府から独立した国家機関である³²。

日本で子どもオンブズパーソン条例を最初に制定したのは、兵庫県川西市で1999年である。それに川崎市（2002年）、埼玉県（2002年）、多治見市（2004年）が続き、2019年6月現在34自治体で設置されている³³。

子どもオンブズパーソンの組織、規模や活動は自治体によって異なる。多くに共通する一番の特徴は「独立性」であり、市から独立した権限を与えられている。

いずれも、独自のホームページを開設し、人権について子ども向けに資料を作成・配布し、実際に学校で人権教育を行うことを通して、単なる知識の普及に留まらず、自らが人権を侵害された

場合、電話やメールで相談するように呼び掛けている。

川西市の場合、オンブズパーソンは外部から任命され、弁護士と大学教員の3名で構成される。そのもとに調査相談専門員14名が実際に子どもや保護者の相談を受け、必要なら調査をする³⁴。

この日本の自治体による子どもオンブズパーソン設置の動きは、国連でも取り上げられている。

1998年、子どもの権利委員会で日本の初の審査が行われた。子どもの権利条約を批准している締約国は4、5年ごとに条約の履行状況を国連に報告し、18名の人権専門家による審査を受ける。

委員会は日本政府に対し、「現在の『子どもの人権専門委員』制度を改良し拡大することにより、あるいは、オンブズパーソン又は児童の権利委員を創設することにより、独立の監視メカニズムを確立するため、必要な措置をとること³⁵」を勧告した。子どもの権利を効果的に監視するためにはあくまで政府から独立し、権威のある機関が必要であり、その政府および都道府県の関連部署で構成する「子どもの人権専門委員」では不十分であるとの見解だ。

そして2019年の第4・第5回の対日審査では、地方自治レベルで33のオンブズパーソン機関が設置されていることに留意しつつ、財政および人的資源に関して独立性や救済メカニズムに欠けるとの懸念を示し、次のような勧告を行っている。

- (a) 児童による申し立てを児童に配慮した方法で受理、調査、及び対応することが可能な、児童の権利を監視するための具体的メカニズムを含む人権監視のための独立したメカニズムを迅速に設置すること。
- (b) 人権の促進・保護のための国内機関の地位に関する原則(パリ原則)の完全なる遵守が確保されるよう、資金、任務及び免責との関連を含め、当該監視メカニズムの独立性を確保すること³⁶。

こうした自治体の子どもオンブズパーソンが抱える問題点としては、以下の点が挙げられよう。

- ・国際人権条約は国が結ぶものであり、条約の履行を通して国民の人権を守り、促進するのは国の責務である。
- ・自治体は、国連が指摘するように財政および人的資源が必ずしも十分ではなく、制度の有無により自治体間に不公平、格差が生じかねない。
- ・自治体レベルのオンブズパーソン制度は国レベルの「国家人権機関」の代替とは必ずしもなり得ず、むしろ補完的な役割である。
- ・子どもオンブズパーソンのある国では、国家人権機関が設置されており、子どもオンブズパーソンもそのメンバーであるケースが大半。例えばヨーロッパには34カ国に43の子どもオンブズパーソンがあるが、うち32カ国がそうである³⁷。

では、日本の政府はこのオンブズパーソン制度をどう見ているのか。子どもの権利委員会で次のように答えている。

「オンブズパーソン制度は、我が国の各地方自治体の判断で、市民の権利保護のために相談や救済の申し立てを行う取り組みとして行われている。現時点では政府としてこの制度を全国展開するよう推進する予定はない³⁸」。

まとめ—SDGsは人権そのもの

国際人権条約をただ批准しているだけでは、国民の人権を守るのに十分とはいえない。そのために国連による締約国審査がある。だが、この審査も政府の報告書を基に行うので、その肝心の中身が客観性を欠き、事実を歪曲したり、偏向しては意味がない。また補完的ながら重要な役割を担うNGOが存在しなかったり、その立場が弱い場合も実効性を期待できない。

政府が日本の人権をめぐる国連審査の結果を積極的に公表し、

国民の関心を喚起し、国会で議論しないため、国民は国際標準に照らして自らが置かれている状態についてきちんと把握していない。そのため、次の日本に対する国際評価は、おそらく国民自身の評価とは大きくかけ離れていよう。

- ・国連幸福度58位（2019年） ← 44位（2012年）³⁹
- ・報道の自由度67位（2019年） ← 11位（2010年）⁴⁰
- ・男女の格差121位（2019年） ← 94位（2010年）⁴¹

このようにいずれも約10年間に国際評価は著しく下落している。

こうした事態を防ぐためにこそ考案されたのが、真に政府から独立した国家人権機関であり、個人通報制度である。この国際的な風潮に日本は逆行していたのである。

この両者は人権の促進・保護に不可欠な両輪といえよう。とくに日本のように個人通報制度を国が認めていない場合、国家人権機関こそが人権の被害者の訴えや救済の受け皿として機能する。実際、多くの時間と費用がかかり、一般市民に手が届きにくい裁判に代わって、国家人権機関が準司法的な調停・斡旋を行う国は少くない。

人権は、その国の政治風土や時の内外の政治状況に大きく左右される。

日本では特に国会議員・政府による人権を無視する言動や不祥事が日常茶飯事化している。性的少数者(LGBT)の批判、ヒトラーを礼賛するかの発言、政権に不都合な情報の隠蔽・改ざん・廃棄、国会答弁で繰り返されるはぐらかしや拒否…。加えて、貧困や経済・教育の格差など人権を根底から脅かす課題に適切に対処しない。このため、国民の国・政府に対する信頼が根底から損なわれ、中立・公正な人権政策は望めない。為政者はどのような人権教育を受けてきたのか。

それは自治体レベルでも同様である。学校・教育委員会が子どもへのいじめ、教員による言葉の暴力と体罰を隠蔽したり、杜撰な

調査を繰り返している。人権を侵害された子どもや、その保護者には、国家人権機関のような信頼できる公的機関が存在しないのか、訴え出ても問題の解決につながらないという諦めが先立とう。

では、国民が信頼できる国家人権機関とはどのようなものか。それは政府が一方的に設置すればよいのではない。政府、NGOと国民が協力して作り上げていくものであろう。大事なことは、国際的なバリ原則に則り、特に人選において国民が納得できるような人材を登用することが基本である。予算や活動についても、独立性が保障されなければならない。国家人権機関は、どの政党が政権に就こうが、中立・公正な立場を保障され、それを貫き通すことが肝心である。そして、そのことが国民全体の利益に合うことを国民自身が自覚し、行動することが大切である。

折から、SDGs（持続可能な開発目標）という言葉が日本社会に溢れ始めている。国際社会が「だれ一人取り残さない」をスローガンに2030年までに貧困、飢餓、ジェンダー、不平等など17の目標に取り組む。日本でも官民挙げてさまざまな活動が始まっている⁴²。

ところで、このSDGsはまったく新しいものではない。その目標は、いずれも地球社会が抱える主要な問題であり、まさに各国が永年、国連の場で取り組んでいる課題そのものである。同じ問題を新しい装いのもと、仕切り直しをすることがしばしばある。深刻な問題に時代の特徴や空気を反映させつつ取り組むことは、ときに必要であり、より多くの人々の参加を可能とし、効果を上げることがある。ただし、一過性でイベントの数や予算の多寡を競うお祭りに終わらせないよう肝に銘じたい。

SDGsの究極の目標は、すべてのひとの人権の保障である。つまり、本論でも述べてきた国際人権条約の順守にほかならない。この点について、国家人権機関の国際的な推進に最も熱心に取り組んでいるデンマークの国家人権機関であるデンマーク人権機関

(Danish Institute on Human Rights) は、SDGsの各目標・ターゲットがどの人権条約の、どの条項に該当するか詳しく分析し、わかりやすく図示している。それによるとSDGsの約9割は既存の人権条約でカバーされている⁴³。

このSDGsでも国家人権機関は重要な役割を担っている。目標16aの「平和・正義・堅固な機関 (Peace・Justice・Strong Institutions) の進捗状況を測定する指標に「パリ原則に則る、独立した国家人権機関の存在」を挙げている (16.a 1)。またSDGsの進展を図るために国連総会は2019年12月18日、改めてパリ原則に即した国家人権機関の設置と強化を求める決議を採択した⁴⁴。

日本がSDGsで取り組むべき優先的課題のひとつは、国家人権機関の早期設置であり、そして個人通報制度の批准である。

【注】

1. 新聞で大きく報道。例えば毎日新聞デジタル版「激辛カレーで注目の神戸『教諭問いじめ』事態悪化のなぜ 子供の『2次被害』も浮上」、2019年11月13日。
2. 詳細は国連広報センター広報誌*Dateline UN*, Vol. 98が特集「若者がリードする気候行動」掲載 (<https://www.unic.or.jp>)。
3. 国連人権条約と日本の締約国審査に関しては外務省ホームページ(「外交政策・人権外交」)で閲覧可 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken.html>)。アジア・太平洋人権情報センター(ヒューライツ大阪)は国連人権理事会、各人権条約・審査状況など国連の人権活動を幅広くカバーし、日本語で閲覧可 (<https://www.hurights.or.jp>)。
4. パリ原則については山崎公士『国内人権機関の意義と役割—人権をまもるシステム構築に向けて』三省堂、2012年9月を参照。
5. GANHRI, *Compilation of the Rules and the Working Methods of the SCA* (<https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>)。
6. Australian Human Rights Commission (<https://www.humanrights.gov.au>)。
7. *APF Members Bare Facts: Korea, Asia and Pacific Forum of National Human Rights Institutions* (<https://www.asiapacificforum.net>)
8. 安田菜津紀「韓国で暮らす難民の人々の現状は？」論座、2019年12月28日。

-
9. *The Abolition of Death Penalty Complies with the Constitution of Korea and the International Covenant on Human Rights*, National Human Rights Commission of Korea (<https://www.humanrights.go.kr>).
 10. Ryan M. Welch, "National Human Rights Institutions: Domestic implementation of international human rights law", *Journal of Human Rights*, Vol. 16, No. 1, 2017.
 11. 国家人権機関の条約審査過程における権利・役割、各国の事例については*Engagement of NHRIs with the UN Human Rights Treaty Bodies: An Overview of Procedures and Practices*, Informal background paper by the Secretariat, May 2016 (<https://www.ohchr.org>); Amrei Muller & Frauke Seidensticker, *The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process*, German Institute for Human Rights, Dec. 2007 (<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/homepage>)などを参照。
 12. 拙稿「なぜ『国家人権機関』が日本に必要か？」国際交流研究第19号、2017年3月 (<https://ferris.repo.nii.ac.jp>)。総合的かつ詳細な研究書は山崎公士『国内人権機関の意義と役割—一人権をまもるシステム構築に向けて』。国連は毎年、*National Human Rights Institutions*と題する国連事務総長報告(2019年版はA/74/226)で過去1年間の関連活動をカバーしている。
 13. NHKハートネット「なぜ起こった? 国の障害者雇用水増し問題」が詳しい。記事公開日:2018年10月22日。
 14. 雑誌「世界」2019年12月号の「特集2 難民を追い詰める日本—認定率0.4%の冷酷」が総合的に検証。
 15. 法務省技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム「調査・検討結果報告書」、平成31年3月28日 (www.moj.go.jp/content/001290916.pdf)。
 16. 文部科学省「平成30年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」、令和元年10月17日 (<https://www.mext.go.jp/content/1410392.pdf>)。
 17. 2011年に滋賀県大津市の中学2年男子生徒がいじめを苦に自殺し、事件前後の学校と教育委員会の隠蔽体質が発覚。これがきっかけとなり、2013年にいじめ防止対策推進法が施行されたが、その後も同様な問題が起きている。
 18. NHK政治マガジン「セクハラ、ひどすぎ!怒りの女性議員体験談」、2019年4月4日

-
- (<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/15849.html>)。
19. 拙稿「『世論が…』が問われる日本の死刑制度～大学生の意識調査と国連勧告から考える」、国際交流研究第17号、2015年3月
(<https://ferris.repo.nii.ac.jp>)。
 20. United Nations & UNESCO, *Plan of Action for the First Phase of the World Programme for Human Rights Education*, 2006 (<https://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducation.aspx>)。邦訳は外務省「人権教育のための国連10年（1995年～2004年）行動計画（仮訳）（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/kyoiku/pdfs/k_keikaku3.pdf）。同10年をはじめ人権教育をめぐる日本と国際社会の動向は生田周二『人権と教育—人権教育の国際的動向と日本的性格』部落問題研究所、2007年。国際標準の人権の基礎についてはアジア・太平洋人権情報センター『人権ってなんだろう？』解放出版社、2018年が小中学生から大人用にわかりやすく説明している。
 21. 国連総会決議および宣言の内容はヒューライツ大阪の資料「人権教育および研修に関する国連宣言」を参照（<https://www.hurights.or.jp>）
 22. 大谷美紀子「日本における人権教育のこれまでと課題—国際人権法の位置づけについての再考」『アジア・太平洋人権レビュー2007』アジア・太平洋人権情報センター、2007年。
 23. 阿久澤麻里子「人権教育再考—権利を学ぶこと・共同性を回復すること」石埼学&遠藤比呂通編『沈黙する人権』法律文化社、2012年5月。
 24. 神村早織「教員養成系大学における人権教育のあり方について—人権教育の経験アンケート調査から—」教育実践研究No. 12. 2018年、大阪教育大学（<https://www.lib.osaka-kyoiku.ac.jp>）。
 25. 生田周二『人権と教育—人権教育の国際的動向と日本的性格』。
 26. 国家人権機関の各地域組織はアジア太平洋国家人権機関フォーラム（Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions、27カ国加盟<https://www.asiapacificforum.net>）、ヨーロッパ国家人権機関ネットワーク（European Network of National Human Rights Institutions、50カ国・地域加盟 <https://www.ennhri.org>）、アフリカ国家人権機関ネットワーク（Network of African NHRIs、43カ国加盟）、米州国家人権機関ネットワーク（Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano、29カ国加盟 <http://www.defensoria.gob.bo>）。
 27. GANHRIホームページ（<https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>）。
 28. 国連のMultilateral Treaties Deposited with the Secretary-General

-
- (<https://treaties.un.org>)。批准国数はいずれも2019年12月23日時点。
29. 外務省「規約第40条に基づき締約国から提出された報告の審査 自由規約委員会の最終見解」（仮訳）、2008年10月30日、3 ページ。
 30. 外務省ホームページ「外交政策・人権外交」で閲覧可。
 31. 外務省「市民的及び政治的権利に関する委員会からの質問事項に対する日本政府回答（仮訳）第6回政府報告審査」。
 32. European Network of Ombudspersons for Children (<https://enoc.eu>)。
 33. 子どもの権利に関する情報・資料は子どもの権利条約総合研究所ホームページを参照 (npocrc.org)。
 34. 川西市子どもの人権オンブズパーソン「20周年記念誌&子どもオンブズ・レポート 2018」2019年3月。
 35. 外務省「条約第44条の下での締約国により提出された報告の審査 児童の権利に関する委員会の総括所見：日本」、1998年6月、5 ページ。
 36. 外務省「児童の権利委員会 日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見（仮訳）」、2019年3月5日。
 37. European Network of Ombudspersons for Children (<https://enoc.eu>)。国家人権機関リストはGAHNHRIホームページ (<https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>)。
 38. 外務省「児童の権利条約第4回・第5回日本政府報告書審査（書面回答）」、2019年1月、2 ページ。
 39. UN Sustainable Development Solutions Network, *World Happiness Report* (<https://worldhappiness.report>)。
 40. Reporters without Borders, *World Press Freedom Index* (<https://rsf.org/en/ranking>)
 41. World Economic Forum, *Global Gender Gap Index* (<https://www.weforum.org>)。
 42. SDGsについては国連広報センターホームページ参照 (<https://www.unic.or.jp>)。
 43. Danish Institute on Human Rights, *The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals* (<http://www.humanrights.dk>)。
 44. 国連総会決議、*National Human Rights Institutions*, A/RES/74/156, 18 Dec., 2019.