

第17回人権救済条例見直し検討委員会議事録

1 日時等

- (1) 開催日時 平成19年9月28日(金)午後1時45分～3時45分
- (2) 開催場所 鳥取県庁第22会議室(鳥取市東町)
- (3) 出席者名 永山会長、相澤委員、朝倉委員、大田原委員、國歳委員、長井委員、中村委員、樋口委員、安田委員
瀧山総務部長、柴田総務部次長、磯田人権局長、安田人権推進課長

(4) 議 事

- ア 人権救済条例の法的整理について
- イ 次回の開催等について

(5) その 他

- ア 公開又は非公開の別 公開
- イ 傍聴者数 約10人

2 議 事

(1) 人権救済条例の法的整理について

(会長) 本日は、前回に引き続き条例の法的整理について議論したい。まず検討資料7の地方公共団体が個別救済を図る場合に踏まえるべき事項のイ侵害類型ごとの留意事項から始めたい。

〔表現行為(障害、同和問題、外国人等)について〕

「行政がかかわる事案である場合などは、救済機関に独立性がなければ公正な判断が行われるか疑問」とあるが、行政に係わる事案には、行政が表現行為の当事者として関わっている場合と表現の内容が行政に関わっている場合がある。

(会長) 「行政に何らかの当事者性がある場合には」とするのが妥当であろう。具体的な内容については制度設計の際に考えればよい。

〔家庭内、近親者内における侵害行為〕

「差別による結婚の中止や反対等については、内心の問題や上述した表現行為の問題があり行政が介入することは難しい。」とあるが、結婚差別について救済機関は一切関わらないということであろうか。加害者が差別を行ったということを認識するということは被害者の救済にとって大きな意義がある。加害者の処罰ではなく加害者に理解してもらおうということとは救済機関が行っていいのではないか。個別事案として取り上げるのではなく、一般的な事例として審議し典型的なものとしてこういう行為は差別にあたるということ公表することは可能ではないか。

結婚差別を取り上げることは可能と考えるが、その場合には表現の自由などに十分に配慮することが条件になるのではないか。

(会長) 内心の自由に踏み込まない限りで有効な救済ができないものであるだろうか。啓発であれば一般的な取組みとして行うことが可能だが、個別具体的な事案において有効な取組みができるかとなると難しい。

被差別部落の人と結婚をしないと個人で判断したことを行政がどうこうすることは内心の自由に触れる。

しかし、被差別部落の人とは結婚するべきではないという考えを他人に対して宣伝したり、当事者間に割って入って結婚を妨害するようなケースも起きている。結婚問題を対象にしようとするのであれば、何が差別にあたるかもっと検討しなければならない。また、表現の自由は民主主義の根幹である。表現の自由が侵されるような制限を差別禁止条例で課すべきではない。

結婚差別というものは、それ自体が一つの行為類型となるのではなく、結婚を一つの場面として、表現によって結婚を妨害したり、不当な手段によって戸籍を入手するなどいろいろな差別行為として現れてくる。その差別行為を類型化すればよい。行為類型の中に結婚の場面で現れる差別行為をどこまで取り入れるかは制度設計の段階で考えればよいのではないか。

表現行為の尊重は重要である。しかし、国際法においては表現の自由があるとしても人種差別は許されないと考えられている。

表現行為に関する規制については刑法の名誉毀損を考えることができる。しかし名誉毀損罪は、相手方個人の属性に対する表現行為を処罰の対象としていない。属性に対する表現行為について国際的には処罰化の議論があるが、国内的には構成要件とすることは難しいという議論が中心である。結局「表現に対抗するには表現しかない」ことになる。

「結婚差別は差別ではない、人権侵害ではない」ということではないということを強調しておきたい。結婚差別における全ての行為を対象とするのではなく、行為を限定し、強制力のない形で救済するという議論はありうると思う。

〔学校、家庭等における子どもへの人権侵害（学校、施設等職員によるものを除く）〕

子どもの権利に関しては、国連はもっと踏み込んでおり、救済機関、オンブズ制度が必要だとしている。この委員会でもその点を発言しておくべきではないか。

（会長）子どもの権利の救済をどうするかについては、あらためて後で議論したい。

〔差別的取扱い（障害、同和問題、外国人）〕

障害者に対する差別について「合理的配慮がない取扱いは差別に当たる」ということを発言してきた。改めて強調しておきたい。

（会長）差別行為の禁止については、この資料で記載したことに留意しながら、見直しの方針案の検討において議論したい。

〔公務員による人権侵害〕

「学校職員によるもの」

教員による子どもへの人権侵害については相談と調整だけでよいのであろうか。個々の必要に応じた何らかの救済が必要である。特定の教師の体罰に対し単なる相談や調整だけでは効果はあるのであろうか。体罰をした教師が朝礼などで子どもたちに謝ったとしても、それだけで何もなかったように終わってしまうのが実態である。中には鼓膜が破れたといった重大なケースもある。教師がある一定の責任を取るといったこともあってよいのではないか。

鼓膜が破れるような体罰の事案にはそれを処罰する法律はどうなっているのか。傷害罪の適用といったことはないのであろうか。

学校での体罰に警察は介入しようとしなさい。公務員も告発権限などを行使しようとしなさい。刑事的な解決がよいかどうかはともかくとして、相談や調整以外にも求められる救済をいれておくべきではないか。

救済機関に加害者に対する制裁、懲戒といった権能を与えるのか、勧告、警告というモデルはどうかといった議論だが、そういう形態が学校で動くものであろうか。調整の中で謝罪を求めるといった方法が妥当ということもある。

教員の処罰ではなく児童の権利を保護することが目的である。体罰については人権救済機関が処罰するのではなく、その権限のある機関が処罰するという形で行われるべきものではないか。むしろその権限のある者に対して関与していくといったものではどうであろうか。

子どもの問題は、1回加害者に勧告したら終わりというものではなく、取り組みの中で何度も関与していくといったものと思う。それは検討資料にあるように専門的知見によって行う「調整」というべきものである。

県の救済機関が教員に処罰を加えるものではない。人権の救済機関が学校の責任者や設置者に対し意見、指導といったことを試みてはどうかということである。

救済機関による「調整等」という言葉の中にはある程度厳しい意味での関与も含まれていると考えてよいのではないか。

教育現場において微妙な問題があることは分かっているし、教員を非難して解決するものではないこともわかる。しかし相談と調整ではあまりにも中立的過ぎる。パリ原則でいう、子どもの権利を保護するという立場に立つことが必要ではないか。

(会長) 検討資料ではそれを子どもの健全な成長のためにという言葉で表現している。

[福祉施設・医療機関職員によるもの]

社会福祉サービス適正化委員会が行うのは指導ではなく、あくまで調停、あっせんであって強制力のあるものではない。委員会に権限はなく、双方の合意によって解決すべきものである。

福祉、医療の問題は「既存の制度の活性化を図るべき」とあるが、本当に既存の制度の活性化だけで済む問題であろうか。医療ソーシャルワーカーなどの活動も現実には限られているであろう。

医療の問題には例えば医療ADR等が必要だという議論はされている。既存の制度は十分に動いてはいないが、だからといって個別救済の条項で対応するのではなく、どちらかといえば医療制度の拡充の問題で解決すべき問題であろう。

患者の人権の拡充の必要性が言われるが、それは「既存制度の充実」ではない。

患者の権利の啓発、拡充は必要である。

医者意識改革といった問題もあるだろう。

差別について制度化するのであれば、医療機関の問題も入ってくる。その場合には救済機関が医療機関に関与していくことはできる。

既存の制度の拡充に限らず、人権としての施策として拡充できることはないであろうか。

奈良県での産婦人科によるたらい回しで亡くなった事例などには、人権救済機関が勧告を行うといったことも想定しうる。

医療については医師法で医師に対し、医療法で医療機関に対し規制があったと思う。人権問題としては子どもがけがをして手術をする場合に親の同意が取れないときはどうするかといった問題もある。

検討資料にある「訴訟による救済」という方法以外にも、行政による監督権限の行使に従わない者に対して人権救済機関が勧告するといった方法はあり得る。

医療機関に対しては、厚生省の通知によって勧告がされているし、調査もされている。しかし個人の人権という立場ではされていない。個人の人権については医療ソーシャルワーカーの役割が大きいと思う。

患者の人権という観点で制度が整理されていない。救済のシステムが十分に機能していない、人権の救済機関が既存の救済システムが不十分な場合にチェックをして改善を要求するということはある。教育委員会に対しても同様に施策の提言をしていくことが必要ではないか。

(会長)「このような制度の実効性を高める努力をすべきである。」という記載でひとまずよろしいか。

〔その他の公務員によるもの〕

(会長) 公務員による人権侵害は、県条例では県職員に対してのみその効力が及び国等の他の機関の職員には及ばない。また外郭団体はどうするかという問題もある。また制度を作っても救済機関の独立性がなければ機能しないという問題もある。

「公務員に独立性がなければ表現行為・・・」とはどういう意味か。

公務員が当事者になっている場合には、行政からの独立性の確保されていない救済機関ではどうしても公務員を擁護してしまうといったおそれがある。そこを十分議論する必要がある、独立性がなければ擁護機関になってしまうおそれがあるということである。

独立性が必要な場合を表現行為に限定する理由は何か。

表現行為について同様の既述の箇所があるのでそれに併せたものだが、表現行為以外についても同じ問題があるので、ここでの記載は公務員については公平な判断ができるよう特に独立性についてよく配慮すべきという記載にすべきであろう。

〔法制度・施策の問題など〕

施策の提言については、誰が提言するのかということを確認しておくべきである

施策を提言については、当事者等の意見を集約しながら、議会議員だけでなく知事部局も準備すべきである。

施策提言には2つのものがある。制度の是正を求めるものと制度の充実を求めるものとである。パリ原則に配慮するのであれば後者も含めるべきである。

これらの問題については「人権侵害として救済の対象とするかを議論するのではなく、救済機関に提言機能を付加するかどうかを議論すべきである」という表現がよかるう。

これら法制度や施策の提言を人権救済制度の対象とするのであれば、それを人権局だけで行うのは困難となるう。

人権局を廃止して、救済委員会の事務局とし人権局の3倍の人員の配置をすべきであろう。

〔確認できなかった行為〕

(会長) 事実の確認ができなかった行為について、例えば迷惑防止条例をどうするかという検討も必要となるという文言を入れている。(特に問題なし)

資料8〔条例見直しの方針〕

〔全ての公務員による行為に係る救済案〕

(会長) 条例見直しの方針を前回から少し整理している。提示した案はこういったモデルが考えられるというものである。またこれらを組み合わせる方法も想定しようというものである。制度化に当たっては、この委員会で議論した問題点をクリアできるような制度作りを検討すべきといった記載にしている。また、制度上、基本的には救済機関の完全な独立はないと考えざるを得ない。独立的な運営をすべきだ

が権限的には独立性はない。様々な工夫をすれば公務員による人権侵害に対し真に妥当な結論を導かれるであろうかという論点がある。

公務員による人権侵害の場合、県に対する勧告に拘束力を持たせるのかという問題がある。制度に実効性を持たせるためには、県に対応する義務を負わせるべきであるといった議論がある。

〔学校職員によるもの〕

市町村立学校の職員に県が何らかの干渉を行うことの理論づけができないという問題がある。いずれにしても制度作りにおいては、市町村や教育委員会と協力しながら行わねばならない。

私人による人権侵害であれば勧告まで可能だが、公務員による人権侵害はその対象とならないというのはいかにもおかしい。公務員による人権侵害は勧告によって行うという議論ができるはずである。公務員に対してはできないということになれば、市町村に対して救済機関が勧告をし、市町村は条例でそういう対応をしなければならないという議論にしかならなくなってしまう。

教育委員会は知事等による教育の自主性を犯すことを防ぐためにできたものである。知事の機関が学校に直接介入するとなると教育委員会を設けた趣旨を損なうことになってしまう。

体罰といった重大な問題が起きている。教育委員会制度は、教育委員会でなければこれらに対応できないといったものではない。

もちろん個別救済とはいろいろな主体起こした人権侵害に対し救済機関がどう対応すべきかを検討していくものだが、この制度案については最初から人権侵害の主体を学校に特定している。その違いがある。教育委員会は教育の外部的事項を処理する。内部的事項については、最高裁判決で教師の自由が認められ教育委員会は教師の教育行為に介入できないという原則がある。その趣旨は教育基本法が変わっても変わらない。では体罰に対してはそれが教育権の問題であって外部から介入できない、批判できないことになってしまうのであろうか。そうではなく事項によっては、たとえ教育委員会が存在しても人権上重大な問題であれば外部から改めてくださいということは制度上できる。市町村の拘束はできない、地方自治法上問題があるといった制約があり、確かに法を見ながら整備していかなければならないが、最初から法に抵触するからできないというのではなく、抵触の可能性があるので制度設計上配慮すべきという記載にすべきである。

（会長）学校の問題については県の条例だけでは解決できる問題ではない。そういう認識で市町村や教育委員会に関わっていくということであろうか。

弁護士会の人権擁護委員会で体罰に関する勧告を市町村に行っても拘束力はないが、専門的な委員で構成する救済機関が実効的な制度を作っても市町村に勧告ができないというのは矛盾だと思う。私立学校にはできて公立学校にはできないというのはおかしい。

学校教育は三権分立の埒外であって、特別の行政機関に指摘されたりするのではなく、直接国民に対して責任をもつものである。それに他の強制機関が介入するには極めて慎重になるべきであるということである。

権限の問題ともうひとつ教育の特殊性の問題がある。教育委員会の位置づけであるとか権限であるとかの問題と教育の特殊性は同じではない。また教育委員会が国の出先になっているといった批判もある。ここではそれらについて留意が必要だということを指摘事項としてあげておき、後は具体的に制度設計の際にどうするかということによいのではないか。

子どもの権利条約を踏まえた上で、学校における人権問題については市町村、教育委員会の了解があつて県の機関は教員等に勧告等を行うことができるという合意がされていないと、学校は何も知らないう

ちに県の機関に介入されるということになってしまう。

どういう設計をすべきという問題である。多くの県民が1学級15人体制にすべきということであれば県民からそういう要望がされてくる。そういう制度設計がなぜできないかということである。

学級定員の問題ではない。教育現場における人権の問題についての介入の話である。

先に問題となった小学校の給食における人権侵害の問題が教育権の侵害の問題になるのだろうか。あれは人権侵害に当たるということで弁護士会の子どもの権利委員会は勧告した。どうして教育委員会の了解がいるのか。

弁護士会と違い県の機関が行うものである。また知事部局の基にできる救済機関であって独立性が保障されていない。

それは独立性を実質的に保障すればいいだけの話である。

公務員には調査権や拘束力が及ぶかどうかについてだが、人権侵害を行う者としては基本的には公務員も私人と同じである。公務員ではなく市町村に義務を課すとするからそうになってしまう。公務員に対してどうして私人と同じことができないのか理解に苦しむ。

教育の独立性があるからということになる。

教育の権利があるから人権侵害を許すというのはおかしい。教育の自由を保障しつつどうするのかという制度設計をすべきである。

救済機関の関与における教育の独立性との関係について一項目を入れるべきであろう。

救済機関は強制力を伴わない調整をすべきであって、学校に対しても勧告、公表ぐらいはできるのではないか。現在の検討資料の記載内容はそれを含んだ表現となっていると思っている。市町村の学校に対しても人権救済の必要があれば、調停だけでなくもっと踏み込んだ形でできると思う。それを踏まえた形で書いておけばよいのではないか。

これは具体的な制度設計での話になってしまうが、教育の独立性と市町村との関係について問題があるということをごここでは認識しておいた方がよいということである。

〔差別禁止の条例案〕

（会長）このモデルパターンであればすぐ制定できると考えるべきものではない。こういう差別が禁止されますという整理が必要である。禁止する対象をどうするかによって内容は変わってくると思う。

禁止する差別について十分な検討が必要ということであり。

差別禁止条例にはこういう差別が禁止されているということが規定されるので、事実認定がされれば差別であるということになる。ただし実際の実事認定は困難であろう。

〔相談機能、照会機能、施策提言機能を充実する案〕

（会長）

（検討資料8の「2 相談機能、紹介機能、施策提言機能を充実する案」の説明）

施策提言をするとき、一般的な施策として考えるか、個別に問題となってきたものを対象として考えるかによって違う。具体的に相談されたものや調整を行ったものなど、救済窓口から上がってきたものの中から提言につなげるのが一番大事だと思う。具体的に問題点が上がってきたものの中でその問題と関わる既存の審議会との連携を図っていけばよい。そうすれば既にいろんな審議会があることと提言を行う救済機関との関係は特には問題とはならないと思う。

人権救済のための委員会はあくまでも相談窓口とセットとなった機関で、個別の問題に関して他に専門

の審議会があるのであればそちらへつなげばよく、この委員会は事例を積み上げていった一般的な例として提言できるものを提言していけばよいのではないかと。相談機能、紹介機能、提言機能を一体とした機関がよいのではないかと。

そういう制度設計であればパリ原則という国内救済機関とは違うものになる。

県内の実情に沿うものであれば無理にパリ原則にこだわらなくてもよいのではないかと。

既存の審議会が県民から直接要望を受けて提言できるような県民に対し開かれたものであれば新たな提言のための機関を作る必要はないが、既存の審議会は行政主導であって県民に開かれているとはいえない。施策提言の方法については、個別事案の中から検討に入るということでもよいし、そういう枠組みにこだわらず自ら必要な提言をしていくこととしてもよい。既存の審議会とどう調整するかは後で検討すればよい。

(会長) 実際に鳥取県で発生する人権問題に効果的に対応していくために県の組織や県の審議会がどうあるべきかという議論は残したままである。そのような政策的な議論を検討できる委員会は個別事案だけに関して議論する委員会とは違うと思う。我々は県内の人権侵害の事実の確認と条例の法的整理を依頼されている条例の見直しのための委員会だが、制度設計を行う専門の委員会と我々とは議論の仕方がまた違うかもしれない。どういう性格の救済機関にするかは重要な問題である。

今回の意見書には総意を入れておけばよい。どれだけの実現性をもたせるかということは今後の検討事項とすればよい。パリ原則という政策提言機能をもつ包括的な人権救済機関というものは地方レベルでは存在しない。しかしその必要性は高い。そこをあえてやってみるということは大変意義があると思う。

(会長) 鳥取県で施策の提言をしていくためには現実的には相談機能とセットに考えて行う方がよいというのが皆さんの意見ということではないか。

パリ原則を基本に考えても相談中心の救済機関ということになると思う。

パリ原則の専門家に聞いてみない限りパリ原則がどういう制度設計を基本的に考えているのかということとはわからない。

救済機関は相談や調整を行った個別の人権侵害から研究を深めていった意見書として施策提言を行う。

このような提言は県弁護士会では組織体制上できないが、県ならできるのではないかと。

そのような提言機能を持つ機関をつくるとしても一体いつになればできるのだろうか。またどれだけの人員が必要なのかという問題もある。多くのことを求めてもできないのではないかと。最初から施策提言をするという前提で始めるのではなく、まずは個別の相談を受けしっかり対応することである。自治体によってはそういう委員会を作るとその下に様々な部会が設けられていった組織が増殖してしまうという問題もある。基本的には人権救済機関は統合的に人権の理念を考える機関ではない。実際的な相談と結びついて鳥取県における人権救済の提言機能を持っている機関が必要ということまではみなさん合意できるということではないか。この委員会の意見としてまとめられることは相談機能と提言機能を持つということまでであろう。具体的なことはやってみなければわからない。いろいろな審議会がありそれらと協力しながら行うということになるのだろう。それらの機関とのネットワークの方法などは実施の段階で検討することになる。既存の審議会と直接連携はできないであろうから結局は県の関係組織と係わっていくのであろう。

提示した見直しの方針のモデル案をどう組み合わせるのかという問題がある。公務員による人権侵害に関しては学校職員によるものに限定するのかどうか。今、政策提言機能を取り入れることについてはみな合意したと思うが、それらの組み合わせはどうすべきか。

問題はあるかもしれないが特にこの点を強調するといった議論をもっとするべきである。県が救済制度

を作るとすればここをこうしてほしいというものを明確に示しておくべきである。

(会長) 今日提案した資料についてひとつとおり議論したということであれば、全体について委員会ではこう考えたという文書が必要になると思い、実はそれを用意しているので確認してもらいたい。

(配布)

主文に加えてこれまで議論してきたところをもう少し委員会の総意としてメリハリを付けて意見すべき。私は子どもの権利に関する特別の救済をしてほしいという思いがあるし、障害者等への差別の救済については是非制度化してほしいという委員もいると思う。この委員会の総意として許される範囲内で、今後の制度設計では特にここを検討してほしいという個別委員の意見を加えた上で投げかけるべきではないか。

委員会意見とはこういう提案をするということを委員会全体で合意したものであるべきだろう。

そこまで意見しない方がよいと思う。方針案の組み合わせの仕方まではこの委員会で決めるべきではなく、また個々の委員の特性を出すことまではしないほうがよい。県内の人権侵害の事実を踏まえ、今後さらに検討が必要なものを示しておけばよい。この委員会としては、県がどのような制度設計をするべきかまたその際に何に留意すべきかを確認し、見直しの方針として3パターンの例示まで行ったことで十分であって、委員個人の要望を反映したような意見というのはむしろ提示しない方がよいと思う。

(会長) 見直し検討を依頼された委員会としては委員会全体としての検討結果のまとめを示すことはできる。同時に我々は個々の委員であり、委員それぞれの個性をいくらかでも示しておくべきものか。

実際に全員の合意を得たもののみを記載するというのではなく、全体の総意をまとめた中に少数意見も含む書き方をしてあればよい。そこにそれぞれの個性というものが出たとしても、それは委員個人の中から出てきたものではなく、委員それぞれが現実の人権問題に関与してきた結果によって出てきたものである。

委員個人の意見を明示するまでは必要でなく、個々の委員がこの問題を解決したいという思いから議論してきたことを客観的に整理できておればそれでよい。

(会長) 次回は検討の経緯、どういうことを踏まえたかなどを含め検討資料1から7の検討の結果をすべて見ていただくことになると思う。思い出せば、この委員会が始まった頃は、県がこの条例の方針を全く提示できない状況にあった。それを一つの意見書にまとめることのできる段階まで来た。主文で書くかどうかはわからないが、県からの問題の投げかけに対して全体としてこのような回答を出すという文章が必要なかもしれない。それを次回検討したい。

(2) 次回の開催等について

次のとおり開催することが決定された。

ア 日程等 平成19年10月18日(木)午後1時45分～3時45分県庁第22会議室

イ 検討内容 人権救済条例の法的整理について