

I はじめに

人権保障に関心を持つ方であれば、世界の多くの国が「国内人権機関」（「NHRI」、名称について後述します）を設置している一方で、日本にはいまだそれが存在しない、ということを知ったことがあるかもしれません。また、[ニュース](#)等において、国際レベルの人権機関——例えば《自由権規約》の履行状況を監督する自由権規約委員会（こうした委員会は通常「[人権条約機関](#)」と呼ばれます）——が、日本の定期国家報告の審査に際し、国内人権機関の早期設置を勧告していることを聞いた方もいるでしょう。

しかし、「国内人権機関」という名称から直感的に理解すると、「国内に存在する、人権に関連する機関や組織」を指すものになります。そのように考えると、日本には本当にそれが存在しないのか、という疑問が生じるかもしれません。実際、日本には、[法務省の人権擁護局](#)や、最近[ニュース](#)でしばしば言及される[日本弁護士連合会（日弁連）の人権擁護委員会](#)など、人権保障に関わる活動を行う組織が存在します。では、国際社会が求める「国内人権機関」とは、一体いかなる機関・制度を指すのでしょうか。また、「国内」人権機関である以上、その設置の有無は各国の判断に委ねられるべき事項ではないのでしょうか。なぜ自由権規約委員会などの国際機関は、各国における設置状況に強い関心を寄せているのでしょうか。

以上の疑問は、国際法の一分野としての国際人権法と密接に関係しています。本稿は、こうした疑問を踏まえ、国内人権機関と国際人権法との関係を解説します。この関係性を理解することで、国内人権機関の意義や機能がより明らかになるでしょう。

以下では、まず国内人権機関（NHRI）の定義や NHRI の基準を示した《パリ原則》について確認した上で、国際人権法との関係を説明します。最後に、本稿の内容を総括し、日本の現状について簡潔に触れます。

II NHRI の名称と定義

NHRI の英語の正式名称は「National Human Rights Institutions」です。日本では、現在「国内人権機関」という訳語が最も一般的に用いられています。一方、国連の公用語の一つである中国語では、通常「[国家人权机构](#)」と訳されており、日本語においてもこれに倣い「国家人権機関」と訳すことは可能です。もっとも、日本において NHRI の設置が議論され始めた 1990 年代当初、学界や市民団体は、NHRI が備えるべき「国家からの独立性」を強調する意図から（この点については後述します）、「国家」ではなく「国内」という語を用いる訳語を採用しました。この訳語は次第に定着し、現在に至るまで広く用いられてきました。

しかし近年では、この訳語について再検討を求める見解も現れています。「国内」という表現は、国内に存在する多様な人権関連機関や団体との区別を不明確にし、かえって議論の理解を難しくするおそれがある、という指摘です。例えば、日弁連は、2024年7月に、今後は「政府から独立した人権機関」という呼称を統一的に用いることを決定しました。また、中国語と同様に「国家」という語を用いることで、当該機関が国家によって設立されるものである点を明確にすべきであると主張する研究者もいます。本稿では、以下、訳語をめぐる議論を避けるため、英語の略称である「NHRI」を用いることとします。

次に、NHRI の定義について確認します。現在においても、NHRI について国際的に確立された明確かつ統一的な定義は存在していません。例えば、国連の NHRI の紹介ページにおいても、定義が示されていません。もっとも、実務上は、NHRI は一般的に、国家が憲法または法律に基づいて設立し、人権の促進および保護に関する権限を付与され、かつ職権行使に関し一定の独立性を有する機関であると理解されています（例えば、後述する GANHRI 規程第1条）。

したがって、ここでまず確認できるのは、冒頭で触れた日弁連の人権擁護委員会は、国家によって設立された機関ではなく、非政府組織に該当するため、NHRI という用語の射程には含まれないという点です。

III 《パリ原則》と認証制度

各国憲法は、日本国憲法第3章が基本的人権に関する規定を置いているように、一般に人権保障に関する章を設け、国家に人権保障の義務を課しています。その実現のため、一部の国では、人権保障を専門に担う機関が設置されてきました。例えば、フランスでは1947年に人権諮問委員会（現・国家人権諮問委員会）が、オーストラリアでは1986年に人権・機会均等委員会（現・人権委員会）が設立されています。こうした機関の設置や権限の在り方は、従来、各国の主権的判断に委ねられてきました。

しかし、こうした機関が実務経験を積み重ねる中で、人権を実効的に促進・保障するためには、一定の制度的要件が必要であるとの認識が次第に共有されるようになりました。こうした背景の下、各国の人権関連機関が1991年にパリで開催されたワークショップに集まり、これらの機関を総称して「NHRI」と呼ぶとともに、パリ原則（正式名称は「国内機関の地位に関する原則」）を採択しました。

パリ原則は、NHRI の定義そのものを示していませんが、実効的な NHRI が備えるべき基準を示しています。中でも、国家からの独立性が最も重要な要件とされています（独立性が担保されていなければ、中立的な立場から国家の人権状況を評価することが難しいと思われるからです）。これに加えて、広範な人権に関する権限、多元的な構成、十分かつ安定した財源、必要な調査権限の確保などが求められています。また、人権教育の推進や、人権に関連する立法・政策について政府に助言を行うことといった機能も挙げられています。さらに、必須条件ではないものの、付加的な要件として、個別申立てを受理し、調停等を通じて

救済を行う準司法的権限についても言及されています。

各国の人権機関は、パリ原則の採択にとどまらず、1993年にNHRIの国際的な連合体として国内人権機関国際調整委員会（International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights, ICC）を設立しました（2016年に国内人権機関世界連盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions, [GANHRI](#)）へと改称されています）。同組織の任務の一つが、パリ原則を基準とする認証制度を通じて、各国における人権機関の設置および機能強化を促進することにあります。

この[認証制度](#)では、ある国の人権機関がパリ原則に十分適合していると認定された場合、A資格が付与され、GANHRIにおいて投票権を有するメンバーとなります。他方、適合が部分的にとどまると判断された場合には、B資格が付与され、投票権を有しないメンバーとなります。

このような制度的展開を踏まえると、今日では、仮にある国が人権に関する権限を有する国家機関を設置していたとしても（当該国自身がパリ原則への適合性を主張していたとしても）、その機関がGANHRIの認証を受けていない場合には、国際的には人権の促進・保護を実効的に担う機関とは評価されにくく、「NHRI」であるとも認められにくいといえます。

冒頭で言及した法務省の人権擁護局は、国家によって設立された組織ではありますが、法務省の下部組織であるため、国家（政府）からの独立性を有していません。もちろんGANHRIによる認証も受けておらず、そもそも日本政府自身も、同局をNHRIとして位置づけていません。

IV 世界の状況

本稿執筆時点におけるGANHRIの[最新の認証結果](#)によれば、世界には119のNHRIが存在しています。前述のフランスおよびオーストラリアに加え、例えば、[韓国の国家人権委員会](#)、[スペインのオンブズマン](#)（El Defensor del Pueblo）、[デンマーク人権研究所](#)（Danish Institute for Human Rights）などが含まれます。このように、NHRIはパリ原則を共通の基準としつつも、その組織形態や制度設計は各国の法制度を反映して多様であることが分かります。

V NHRIは国際人権法の発展過程における副産物

前述のとおり、「NHRI」という用語の確立において、1991年のパリ・ワークショップは重要な契機でした。なぜこのようなワークショップが当時開催されたのでしょうか。その背景には、国際人権法の発展と密接に関わる事情がありました。

一般に国際人権法とは、人権に関する国際法を指し、その法形式としては、自由権規約や社会権規約等の国際人権条約、ならびに国際慣習法（世界人権宣言の内容の多くは国際慣習法としての地位を有すると解されています）が挙げられます。これらの規範は、基本的に国連を中心として形成されてきました。

1945年に国連が設立されると、人権の促進はその主要目的の一つとして国連憲章に明記

されました（[憲章第1条](#)）。これを受け、経済社会理事会は1946年、人権委員会（現・人権理事会）の設立準備を進める過程で、その活動を補助するため、国内に「情報団体又は現地人権委員会」を設置することを求める決議を採択しました（[Resolution 2/9 of 1946, para. 5](#)）。この決議は通常、今日のNHRI概念の起点として位置づけられています。

もっとも、人権委員会が同年に設立された後は、主として前述の国際人権文書の起草が優先され、国内に存在する人権団体や委員会が、国際人権条約の遵守確保において果たし得る役割については、いくつかの関連決議を採択しましたが（例えば、1966年に自由権規約と社会権規約とを同時に採択した総会[決議 2200\(XXI\)C](#)）、具体的な進展が見られませんでした。

この状況に転機が訪れたのが1991年でした。同年、国連とフランス国家人権諮問委員会の共催により、各国の人権に関する権限を有する国家機関の代表を集めた[ワークショップ](#)がパリで開催され、前述の通り、パリ原則が採択されるとともに、「NHRI」という用語が確立されました。パリ原則は、NHRIが国際人権法の実現において果たし得る役割も明確に示し、条約の批准促進、国内法と国際人権文書との調和、国家報告手続への関与、国連等の機関との協力をその中核的責務として掲げています（[Competence and responsibilities 3; b, c, d, e](#)）。

NHRIという用語およびパリ原則は、その後、例えば、1993年の[ウィーン宣言及び行動計画](#)（パラ100）や国連総会[決議 48/134](#)などを通じて、速やかに国際的に承認され、広範な支持を得ました。[現在](#)に至るまで、国連総会や人権理事会は定期的に各国に対して、パリ原則に沿ったNHRIの設置または強化を繰り返し求めています。

以上の経緯からすれば、仮に国連が国際人権法の構築を進めなかったとすれば、国連の人権機関を補完する機関を各国に設置するという発想自体が生まれることはなく、1991年のパリ・ワークショップやこれらの機関を統一的に表現する用語としての「NHRI」も成立しなかったでしょう。その意味で、NHRIを国際人権法の発展過程における一つの「副産物」と位置づけることができると考えます。

VI NHRIの国際人権法との関係の確認と緊密化

自由権規約や社会権規約をはじめとする多くの国際人権条約は、パリ原則採択以前に制定されたものであるため、条約本文においてNHRIに言及していません。しかし、パリ原則採択後、自由権規約委員会を含む多くの人権条約機関は、NHRIを主題とする文書を相次いで採択し（[本文末尾の表参照](#)）、NHRIが条約義務の実現過程において多層的な機能を果たし得ることを確認してきました。

具体的には、条約上の権利を国内での普及・教育、立法や政策の条約適合性に関する意見の締約国への提示、国家報告審査手続や[個人通報手続](#)における独立情報の人権条約機関への提供、条約機関による勧告（[総括所見等](#)）の履行状況のフォローアップ、[一般的意見](#)の形成への貢献などが挙げられます。また、申立の処理や調停等の準司法的権限を有するNHRI

については、人権条約上の権利侵害事案の救済においても役割を果たし得るとされます。

このような役割を踏まえ、人権条約機関は、締約国に対する定期的な国家報告審査の過程において、ほぼ例外なく、NHRI の設置または強化を勧告しています。本文冒頭で提起した「なぜ国際人権機関は各国における NHRI の有無を重視するのか」という問いは、まさにこの点に理由を見出すことができます。

さらに近年では、新たな人権条約の採択を通じて、NHRI と国際人権法との関係は一層緊密化しています。2002 年採択・2006 年発効の《拷問等禁止条約選択議定書》は、締約国に対し、一又は複数の「国内防止機構」の設置又は指定を求め、その際にパリ原則を考慮することを明記しています（18 条 4 項）。また、2006 年採択・2008 年発効の《障害者権利条約》も、「独立監督枠組み」の設置又は指定を求め、同様にパリ原則を考慮に入れることを定めています（33 条 2 項）。これらの条約はいずれも、NHRI そのものの設置を義務づけるものではありませんが、実際には多くの締約国が NHRI にこれらの機能を担わせています（国内防止機構一覧、独立監督枠組み一覧）。さらに、2011 年採択・2014 年発効の《児童の権利条約第 3 選択議定書》も、その前文において、NHRI が重要な役割を果たし得ることに言及しています。

以上のように、NHRI は、国際人権法の実現の確保において、次第に不可欠な存在となりつつあります。では、現在、各国国際人権条約の締約国は、パリ原則に適合する NHRI を設置する法的義務を負っていると言えるでしょうか。前述のとおり、条約本文において、そのような義務は明示されていません。ただし、一部の条約機関は、NHRI 又はそれに類似する独立機関の設置は、条約に規定された締約国の一般的実施義務に含まれていると解釈しています（例えば児童の権利委員会一般的意見 2、パラ 1）。

VII おわりに：日本の現状を踏まえて

以上の解説から、NHRI の意義・機能、ならびに国際人権法との関係について、より深い理解が得られたと思います。もともと、各国は人権関連機関の設置や制度設計について広い裁量を有しており、当初は国際的に統一された呼称や共通基準も存在していませんでした。しかし、国連を中心とする国際人権法体系の構築と発展に伴い、各国国内において、国際機関による人権条約履行監督を支援する主体の必要性が次第に認識されるようになりました。こうした流れの中で、1991 年パリ・ワークショップを契機として「NHRI」という用語・概念が確立され、その実効性を確保する基準としてパリ原則が作成されました。その後、条約機関の実務や新たな人権条約を通じて NHRI の機能が繰り返し確認され、NHRI は国際人権法の実現を支える不可欠なアクターとなっています。

本稿の結びとして、日本の状況に触れておきます。2000 年頃から、冒頭で触れた自由権規約委員会を含め複数の条約機関は、日本に対し、パリ原則に適合する NHRI の早期設置を一貫して勧告してきました。日本では、2002 年（人権擁護法案）、2005 年（人権侵害救済法案）、2012 年（人権委員会設置法案）に関連法案が国会に提出されたものの、いずれも成立には

至らず、2012 年以降、この問題について政府は「検討中」との回答を繰り返すにとどまっています。

例えば、2022 年の自由権規約委員会第 7 回国家報告審査において、委員会は NHRI をフォローアップの優先事項の一つとして取り上げました（[パラ 6、7、47](#)）。これに対し、日本政府は 2025 年 11 月に、「人権救済制度の在り方については、これまでなされてきた議論の状況も踏まえ、不断に検討している」との一文のみで応答しています（[パラ 2](#)）。

一部の非政府組織からすでに[指摘](#)されているように、こうした返答からは、日本政府が国際的に議論されている NHRI の意義を十分に理解しているのかについて、疑問が残ります。政府の説明は、NHRI を人権救済機関としてのみ捉えているようにも見え、本稿で確認してきた、国際人権法の実現を支える多層的機能が看過されているように思われます。

日本政府が長年にわたり「検討中」という姿勢を維持しつつ、具体的な検討状況やタイムフレームを示してこなかったことが、日本における NHRI をめぐる議論を停滞させているように見受けられます。国際的には、例えば中国（[パラ 2、28.66](#)）や米国（[パラ 21、94-98](#)）のように、自国の人権保障体制で十分であるとの理由から、NHRI を設置しない立場を明確に表明している国もあります。こうした立場の妥当性については別途検討の余地があるとしても、少なくとも検証可能な理由が示されている点は評価し得るでしょう。日本政府の現在の姿勢は、議論を政府内部に閉じ込め、外部からの検証や建設的な議論の可能性を阻んでいるように思われます。

本稿で示したように、国際人権法の発展に伴い、その制度体系における NHRI の役割はすでに相当程度明確化されています。日本が多くの国際人権条約を自発的に締結してきた以上、今後は、国際人権法からの要請に対し、より明確で透明性のある説明と対応が求められているといえるでしょう。

各人権条約機関による NHRI 関連文書一覧

条約機関名	年	文書
人種差別撤廃委員会	1993 年	一般的勧告 17 （※一部内容は 2023 年指針により修正）
人種差別撤廃委員会	2023 年	指針
社会権規約委員会	1998 年	一般的意見 10
自由権規約委員会	2012 年	ペーパー
子どもの権利委員会	2002 年	一般的意見 2
女子差別撤廃委員会	2008 年	声明（付録 II）
女子差別撤廃委員会	2019 年	ペーパー
強制失踪委員会	2014 年	ドキュメント
移住労働者権利委員会	2016 年	声明（付録 VI）
障害者権利条約委員会	2016 年	指針（付録）