

論 説

ニュージーランドにおける人権の歴史（3）  
——国際人権法からの検討——

山 本 英 嗣

- 1 はじめに
- 2 英連邦諸国としてのニュージーランド
  - 2-1 イギリス植民地概説—形成過程と法的類型
  - 2-2 ニュージーランド憲法史概説  
(前々号)
- 3 ニュージーランド憲法の法源論
  - 3-1 1986年憲法典法 (Constitution Act 1986)
  - 3-2 1990年ニュージーランド権利章典法 (New Zealand Bill of Rights Act 1990)  
(前号)
  - 3-3 その他の立法
    - a) 1975年オンブズマン法 (Ombudsmen Act 1975)
    - b) 1982年情報公開法 (Official Information Act 1982)
    - c) 1993年人権法 (Human Rights Act 1993)
- 4 マオリの人権—ワイタングィ審判所の動向を中心に
- 5 ニュージーランドにおける国際法の影響
- 6 終わりに  
(本号)

3-3 その他の立法

a) 1975年オンブズマン法 (Ombudsmen Act 1975)

ニュージーランドにおけるオンブズマン制度は、スカンジナビア諸国を起源として、1962年に導入された。1975年オンブズマン法 (Ombudsman Act 1975) によれば、下院の推薦のもとに、総督が任命するが、議会からは完全に独立した機関である。13条1項では、オンブズマンの任命、機

能、権限、及ぶオンブズマン事務所の義務を規定している<sup>(1)</sup>。また、付則に列挙された行政機関や組織は、オンブズマンの管轄権の範囲に服するとされる。

オンブズマンの役割は、第一に、行政機関や教育委員会、地方自治体を含む行政権の行使に対する個人の苦情を調査することにある。また、公的な情報を規定を監督する憲法上の役割を担っており、政府の情報開示を担保する機能を果たしている<sup>(2)</sup>。さらには、職場環境における社員の告発 (“shistle-blowing”) についても調査対象としている。今日では、オンブズマン委員会 (The office of the Ombudsman) は、個人情報の秘密を保護するためプライバシー委員 (The Privacy Commissioner) との協力関係も強化している<sup>(3)</sup>。

毎年、オンブズマン委員会には、約7,000件の訴えがある。訴えに対する調査結果について、委員会は報告書を作成し、関係する行政機関や権限の行使権者に対して勧告を行う<sup>(4)</sup>。これらの勧告には強制力はないが、時には法令の改定や行政不作為に対する立法措置のきっかけとなっている<sup>(5)</sup>。

---

(1) Article 13 (1): Subject to section 14 of this Act, it shall be a function of the Ombudsmen to investigate any decision or recommendation made, or any act done or omitted, whether before or after the passing of this Act, relating to a matter of administration and affecting any person or body of persons in his or its personal capacity, in or by any of the Departments or organisations named or specified in Parts 1 and 2 of Schedule 1 to this Act, or by any committee (other than a committee of the whole) or subcommittee of any organisation named or specified in Part 3 of Schedule 1 to this Act, or by any officer, employee, or member of any such Department or organisation in his capacity as such officer, employee, or member.

(2) Morag McDowell and Duncan Webb, *The New Zealand Legal System* (4<sup>th</sup> Ed., LexisNexis 2006) pp. 148-149

(3) Privacy Commissioner <<http://privacy.org.nz/>> (opened June 2nd, 2011)

(4) Geoffrey Palmer and Mathew Palmer, *Bridled Power* (4<sup>th</sup> Ed., Oxford 2004) pp. 266-270

(5) Office of the Ombudsmen <<http://www.ombudsmen.parliament.nz/>>

オンブズマン委員会は、1982年情報公開法（Official Information Act 1982）、及び、1987年地方自治体公的情報会議法（Local Government Official Information and Meetings Act 1987）によって権限の強化が図られたが、最近では、2008年に批准した「障害者の権利に関する条約」（UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities）の第33条に関連して、政府による条約の履行状況についても調査・報告を行っている<sup>(6)</sup>。

### b) 1982年情報公開法（Official Information Act 1982）

1951年国家機密保護法（Official Secrets Act 1951）は、情報の漏えいを想定した規定であり、オンブズマンの役割は、たいていの場合、政策決定過程を要望する市民からの情報公開請求に応じることのみを目的と考えられていた<sup>(7)</sup>。しかしながら、1951年国家機密保護法の成立をきっかけとして、法と政策執行に対する効率的な市民参加が促進された。

1978年、情報公開のより一層の利用拡充を目的とした制度構築が検討され、同時に、1951年国家機密保護法の運用を調査する委員会が設置された。委員会による報告書が作成され、その中では、情報公開にアクセスするための立法的措置がとられるべきであるとの勧告がなされた。1982年

(opened June 2nd, 2011)

(6) 「障害者の権利に関する条約」（第33条2項）：“States Parties shall, in accordance with their legal and administrative systems, maintain, strengthen, designate or establish within the State Party, a framework, including one or more independent mechanisms, as appropriate, to promote, protect and monitor implementation of the present Convention. When designating or establishing such a mechanism, States Parties shall take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights.”

(7) [T] o make official information more freely available, to provide for proper access by each person to official information relating to that person, to protect official information to the extent consistent with the public interest and the preservation of personal privacy, to establish procedures for the achievement of those purposes, and to repeal the Official Secrets Act 1951.

情報公開法の可決は、その一連の議論の結果であり、1983年7月1日に発効した。本法は、憲法上の自由を直接規定するものとして、高等法院でもその旨が判示された<sup>(8)</sup>。

1982年情報公開法は、1951年国家機密保護法を廃止し、非公開という想定を変更している。公文書は、公開請求がされた際には、原則として公開しなければならないものとされている。「公文書」とは、本法別表に記載された省庁、国王が任命した大臣、ないしは組織による情報をさす。1975年オンブズマン法制定時から順次その範囲は拡大しており、現在では、国営企業や大学もその対象に含まれている。

1982年情報公開法 (Official Information Act 1982) 第5条では、情報公開請求が可能である原則について定義されている<sup>(9)</sup>。情報を非公開とする場合については、限られており、18条6項から9項に列挙されている。具体的には、安全保障に関係する事項、個人の安全に関わる事項、および個人のプライバシーに関わる事項は除外されている。また情報公開請求と許諾に関する詳細な手続についても規定されている。本法第4編では、個人情報へのアクセス権について定義されているが、1993年プライバシー法 (Privacy Act 1993) の影響から、法人への適用のみとなっている。また、情報開示請求とその検討制度についても規定しており、現在では、オンブズマンの管轄権は、本法によってなされた決定を調査する権限を含んでいる。以前は、オンブズマンによる勧告に対して、内閣は拒否権を有していたが、1987年情報公開改正法 (Official Information Amendment Act 1987) 第32条(1)(a) によって、諮問委員会 (Executive Council veto) と変更さ

---

(8) *Commissioner of Police v Ombudsmen* [1986] 1NZLR385 (CA).

(9) Article 5 (Principle of Availability) of Official Information Act 1982: “The question whether any official information is to be made available, where that question arises under this Act, shall be determined, except where this Act otherwise expressly requires, in accordance with the purposes of this Act and the principle that the information shall be made available unless there is good reason for withholding it.”

れた<sup>(10)</sup>。

### c) 1993年人権法（ Human Rights Act 1993）

1993年人権法については、先行研究も多く、本稿では、その概要と、今日的課題について述べるにとどめたい<sup>(11)</sup>。

1993年人権法は翌年2月1日に施行され、これまでの人権問題、特に差別問題に対する対応の強化を目的としている。本法以前にも、1971年人権委員会法（the Race Relations Act 1971）と1977年人権委員会法（the Human Rights Commission Act 1977）が存在し、これらの法律に基づき、人種関係事務所と人権委員会とを統合し、人権委員会を新設することで、人権保護の対象範囲の拡大と効率化を図っている。具体的には、1977年人権委員会法の下では、①（妊娠、出産、セクシャル・ハラスメントを含む）性（sex）、②婚姻状態（marital status）、③（宗教、倫理を含む）信念（belief）、④人種、皮膚の色、国籍および市民権（ethnic and national origin）、⑤雇用時の年齢（age）、による差別が対象とされていたが、1993年人権法では、さらに⑥障害（disability）、⑦雇用状態、⑧政治的見解、⑨年齢（age）、⑩家族状態（family status）、⑪性的志向（sexual orientation）を根拠とする差別が加えられた。その他にも、セクシャル・ハラスメント、人種ハラスメント及び人種間の不和を扇動することは違法とされている。

上記の違法とされる分野は、雇用、教育、公共施設へのアクセス、商品及びサービスの提供、住宅、及び宿泊施設等である。このうち、雇用については、雇用者及び被雇用者に対して、上記事項を根拠とした雇用拒否、

(10) Morag McDowell & Duncan Webb, *op. cit.*, pp. 150-151

(11) 例えば、矢部明宏「ニュージーランドの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』（2003年12月）、齋藤憲司「ニュー・ジールランド人権法の施行」ジュリスト No. 1042（1994年4月1日号、有斐閣）、90頁、Robert Patman & Chris Rudd Ed, *Sovereignty under Siege? Globalization and New Zealand* (Ashgate Publishing Limited, 2005) 等を参照。

悪質な条件提示、解雇をした場合には、違法とされる。公共の場所、交通、施設についても、これらの事項を理由として、そのアクセスを拒否、または制限することは、違法とされる。

人権委員会は、委員長、人種関係委員、プライバシー委員会、及び訴訟手続委員会その他の委員会により構成される。差別を受けた者は、各種の方法で、人権委員会に訴えることができる<sup>(12)</sup>。人権委員会は事情を聴取し、当事者間の和解を促し、又は、調査を開始し、その後に和解を提案する。和解に達しなかった場合、人権委員会は請求再審判所 (Complaints Review Tribunal) と呼ばれる独立の機関に請求を送致するかどうかを決定する。審判所は、裁判所と同様の権限を有しており、審理をし、救済措置等の決定を下す。差別を受けた者は、人権委員会への電話、手紙、あるいは直接来訪し、訴えを提起することもできる。また、適当な場所に人権委員会の職員を派遣することも可能である。また全国から電話サービスを利用することもできる。

訴えに対する担当が選任され、その職員が訴えた者からの事情を聴取する。委員会は、直ちに当事者間の和解を促すか、又は、調査を開始し、その後に和解を求めるかを決定する。これらによる早期の和解交渉が失敗に終わるか、和解が適当でない場合には、調査が行われ、相手方に対して訴えに関する詳細が開示される。相手方には、文書による申立を行うことができる。

委員会による調査は、当事者、及び証人への事情聴取、関係文書の閲覧などについて秘密裏に行われる。その後、担当の職員が、報告書を作成する。この報告書について、それぞれの当事者は、意見を述べる機会が与えられ、この報告書に基づき、人権委員会は、訴えについて、その事実があるかどうかを決定し、事実であると決定した場合には、委員会は和解をするように促す。

---

(12) 矢部・同書 p. 145, 齋藤・同書 p. 90

人権委員会の職員は、両当事者が和解に達するのを援助する。職員は、当事者を招集し、また、関係者と一対一で対面し、さらに、電話、ファックス、手紙等の手段で交渉を行う。和解の形態は、様々であり、金銭による補償、謝罪、再発防止の確約等、柔軟性に富むのである。

和解に達しなかった場合には、訴訟手続コミッショナーが請求再審判所と呼ばれる独立の機関にその請求を送致するかどうかを決定する。人権委員会が事実がないと決定した場合、訴訟手続コミッショナーが送致しない、と決定した場合であっても、自分自身で請求再審判所に訴えることが可能である。

請求審判所は、裁判所と同様の権限を有している。審判所は、審理を行い、決定を下す。請求者に有利な判決が下された場合に、損害の賠償及びその他の救済が命じられることになる。

1993年人権法と1990年ニュージーランド権利章典法は相互に補完しつつ機能するものとされ、1990年権利章典法第19条は、「すべての者は、1993年人権法中の差別理由に基づく差別を受けない権利を有する」と規定している。1993年人権法は、公私の部門の別なく、差別が禁止される分野におけるすべての差別を適用対象としているのに対し、1990年権利章典法は、公的部門における差別に限定している。ただし、1990年権利章典法は、1993年人権法の規定する差別が禁止される分野に適用を限定していない。両方の適用範囲が重複する場合、訴えを提起する者は、1993年人権法の定める手続及び救済の利益を受けるとされる<sup>(13)</sup>。注目すべきは、訴える側も訴えられる側も、マオリ人の割合が比較的高いといわれている。その理由として、主にマオリの人権意識の変化が挙げられる。

---

(13) Philip A Joseph, *Constitutional & Administrative Law in New Zealand* (3rd ed, Thomson Brookers, 2007), pp. 1139-1182

#### 4 マオリの人権—ワイタングィ審判所の動向を中心に

1840年2月、ニュージーランドにおける先住民と植民者との関係を規定した条約である「ワイタングィ条約」が締結された。ワイタングィ条約は、一方で、マオリ側の自己権利を保護するものとして、重要視されてきたが、他方で、宗主国イギリスが、自国の経済的・社会的発展のために使った一種の詭弁といっても過言ではない。そのため、その履行にはあまり積極的ではなかったが、枢密院司法委員会が、ワイタングィ条約は、国内法によって効力を与えられない限り、その効力を有しないと判示して、ワイタングィ条約の国内法を通じての適用可能性について言及した。そもそもワイタングィ条約の存在が再び脚光を浴びることとなったのは、第2次大戦後のことであり、1907年の大英帝国自治領後の独立運動の機運と、1960年代以降の世界的な人種差別撤廃運動、および先住民族の権利回復運動によって、先住民族としてのマオリ人が脚光を浴びるようになった<sup>(14)</sup>。

ワイタングィ条約が、マオリの財産権の憲法的根拠であり、現在は主にワイタングィ審判所によって、具体的係争が処理されている。ワイタングィ審判所とは、ワイタングィ条約に基づいた資源財産の分配や財産権の保障に対して不服のあるマオリ人が提起し、その請求について勧告を行う機関である<sup>(15)</sup>。同裁判所の管轄権は、1985年ワイタングィ条約改正法、1988年ワイタングィ条約改正法及び1988年ワイタングィ条約（公営企業）法により、徐々にその範囲を拡大している。特に土地に関しては、1993年マオリ土地法（Maori Land Act 1993）が制定され、現在、国土の3分の2は、バケハによる不法略奪と想定されている。

(14) ワイタングィ審判所の概要について、ジェラルド・P・マクリン、申恵丰著『ニュージーランド先住民マオリの人権と文化』（明石書房）155-168頁。

(15) 例えば、Report of the Waitangi Tribunal on the Kaituna River Claim (Wai 4), Wellington: Waitangi Tribunal, 1984などが具体的に挙げられる。

ワイタンギ審判所は、審判長を含め、16名の審判官によって構成されている。その任命は、マオリ発展省と司法省大臣により、任期は3年である。各請求に対して、3名から6名の審判員が担当する<sup>(16)</sup>。審理の場所は、マオリ集会所であったり、審理の際の使用言語は、マオリ語であったりとマオリの文化を尊重した手続を選択できる。

審判所の判断は勧告であり、原則として、政府に対する拘束力はない。勧告に対して不服のある場合には、通常裁判所への提訴も可能である。今日、1991年資源管理法 (Resource Management Act 1991) など、ワイタンギ条約をマオリ人の利益のみならず、自然環境保全のシンボルとして位置付け、マオリの諸権限の回復と自然観の尊重は、ニュージーランドの環境保護へと通じるものだと指摘もある<sup>(17)</sup>。

## 5 ニュージーランドにおける国際法の影響

以上、ニュージーランドの歴史的経緯と国内法から人権を敷衍してきた。国際法上の動向について述べていきたい。今日、国連は第二次大戦を回避することが出来なかった国際連盟の反省を踏まえ、国連憲章で人権保障を大きな目的の一つとして掲げている。しかし、憲章上の諸規定は、当初は、宣言的なものであり、具体性に乏しいものであり、加盟国は憲章の諸規定に対して法的義務を課されることはなかった。1948年、国連憲章による人権尊重という目的遂行のため、1948年に世界人権宣言が採択された。その後も、1963年の人種差別撤廃宣言や、1967年の女性差別撤廃宣言などの人権にかかわる宣言が出され、それらの強制力と実効性を担保すべく、幾つかの委員会が設置されている。国連人権委員会は、1947年に設置

(16) Waitangi Tribunal Practice Note: Guide to the Practice and Procedure of the Waitangi Tribunal <<http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/doclibrary/public/GuidetoPractice2009.pdf>> (opened June 2nd, 2011)

(17) 平松毅 (訳) 「1991年ニュージーランド資源管理法」青山法学論集38巻2号, 39巻1号, 39巻3・4号, 40巻2号

され、世界人権宣言、国際人権規約などの起草作業を行なってきた。2006年6月の人権理事会の創設に伴い、解散をしたが、その任務の多くが人権理事会へと引き継がれた。

国連総会で「UPR（普遍的・定期的レビュー）」制度が導入され、国連参加加盟国は、4年ごとに自国の人権状況を審査されている。ニュージーランドは、2009年に審査を受けている。これは、前回の国連人権委員会での審査結果の流れを受けたものであり、ニュージーランドにおける人権保障分野での具体的な実施状況を具体的に示したものと言える<sup>(18)</sup>。

ニュージーランドに対する国連人権委員会は、27の勧告について指摘をしている。例えば、①国際人権規約（International Covenant on Civil and Political Rights）が保護する事項についてニュージーランド法の整備状況、②人権に対する国内法が一貫していることを補償するニュージーランド権利章典法の役割、③人権に対する法の未整備についての裁判所による指摘に対してどのような対策がとられているか、④権利章典法に補償された権利を実行するための司法救済についてのニュージーランド政府による詳細かつ最新の情報の提供、⑤ワイタング条約が国内法にどのように具体化されているか、などが挙げられる。また、より詳細で具体的な項目として、⑥ TASERS の使用、⑦反テロ法の合法性、⑧性差別、⑨マイノリティーの権利、⑩ DNA 検査の合法性等を指摘している。

これらの勧告に際し、影の報告書（“Shadow Report”）は、「市民的及び及び政治的権利に関する国際規約（B規約）第40条のもと、ニュージーランドに対する第5回審査レビューのため、ニュージーランド法律協会人権委員会（NZLSHRC）によって作成されたものである<sup>(19)</sup>。いわゆる人権に関わる問題について意見を表明したものであり、具体的には以下の項目が

(18) New Zealand's Fourth Periodic Report (CCPR/C/NZL/5)

(19) ニュージーランド法律協会人権委員会（Human Rights Committee of the New Zealand Law Society: NZLSHRC）は、1869年に設立され、2006年法律家及び弁護士法（Lawyers and Conveyancers Act 2006: LCA）より、その組織と役割が規定されている。

挙げられている：

- ①1990年ニュージーランド権利章典法（The New Zealand Bill of Rights Act）第2条
- ②2007年移民法（Immigration Bill 2007）第12条および第13条
- ③薬物所持に関する無罪推定第14条(2)
- ④選挙資金法（Electoral Finance）第19条および第25条
- ⑤2004年前浜と海底法（Foreshore and Seabed Act 2004）第26条
- ⑥第一選択議定書における文書
- ⑦国際人権委員会による答申に対する政府の回答

## 6 終わりに

世界的な国際人権の流れの中で、ニュージーランドは、特に先住民マオリの人権問題を中心に先進的な役割を果たしてきた。国際法上の普遍的な人権規定と各国の国内事情を加味した人権政策、および国内法の整備は、ともすれば矛盾し、法的妥当性のみで解決されるものではない。今日、アジア諸国、特に中国、韓国からの移民が急増し、現在の社会保障政策も、財政的理由から、変化を余儀なくされている。枢密院司法委員会への上訴が廃止され、司法改革が進みつつあるニュージーランドがコモン・ロー上の一国家として、ワイタング条約を含む憲法を中心とした人権保障が、今後どのように見直されていくのか注視していくべきであろう。

(完)