

## 第 12 章

### インドネシアとフィリピンの 人権委員会とオンブズマン

#### はじめに

本章の目的は、インドネシアとフィリピンにおいて現在設立され機能中の国内人権委員会と設立途上にあるオンブズマンの組織と権限を概観するものである。国内人権委員会とオンブズマンおよび近時世界各国において設立されているその混合体（人権オンブズマン）は国内人権機関（National Human Rights Institutions）と総称されている。国内人権機関とは、(1)人権保障のために機能する既存の国家機関とは別個の公的機関で、(2)憲法または法律を設置根拠にし、(3)人権保障に関する法定された独自の権限をもち、(4)いかなる外部勢力からも干渉されない独立性をもつ機関をいう<sup>(1)</sup>。

山崎公士は、各国の国内人権システムにおける国内人権機関の位置づけに関連して、国内人権機関の分類と設置背景を論じ、英米法系先進国の人権委員会型、先進中央集権国家の多人数人権委員会型、先進中央集権国家のオンブズパーソン型とならんで、英米法系途上国の人権委員会型として、連邦国家の人権委員会型（1993年設置のインド連邦人権委員会）と中央集権国家の人権委員会型（1987年設置のフィリピン人権委員会）をあげている<sup>(2)</sup>。また、紙谷雅子は人権委員会に関して、個別の法律に基づく違法な差別を対象にする先進国型と、憲法の規定に直接根拠をおく権利や個人の尊厳に対する侵害を

対象とするアジア型に大別している。そして、後者の場合、憲法において保障される個人の生命、自由、平等と尊厳に関わる権利として人権を理解した上で、独立性の高い、裁判所としての性質を相当程度備えた人権委員会を設置し、人権侵害と公務員による人権侵害の放置に対する強制力を伴う調査をその第1の任務としていると指摘する<sup>(3)</sup>。

以下に検討するように、フィリピンの人権委員会の場合は全国各地に地方事務所を設置し、草の根のバランガイにおいてNGOとの密接な協力を推進している分散型構造をとっており（人権教育分野における努力も顕著）、インドネシアの場合は、1945年憲法への人権規定の導入と人権裁判所の設置にみられるようなスハルト体制後の「改革」（reformasi）気運のなかで、「正義に基づく民主的な福祉国家の希望」の実現に向かって努力していると評価できる。

同様な発展は、今回は考察の対象外としたタイの国内人権委員会法の制定にもみてとれる。参加民主主義の下に制定された1997年タイ憲法において、オンブズマン、憲法裁判所とならんで、国内人権委員会は、人権の保護と伸長の使命をもつ重要な国家機関として構想されている。マレーシアの場合は、人権委員会法自体が「国内人権機関の地位に関する原則」（パリ原則）<sup>(4)</sup>との適合性に乏しいものになっており、マハティール体制以後を展望した活動の活発化が望まれる。

リンダ・ライフによれば<sup>(5)</sup>、国内人権機関（オンブズマン、人権委員会、混合人権オンブズマン）は二つの方法でよい統治の建設を助けることができる。第1に、オンブズマンと混合人権オンブズマンは行政の合法性と公正さを改善し、そのことによって政府の説明責任を増大させる。第2に、すべてのタイプの国内人権機関は国家の国際的な人権義務の民主的な履行機構として行動し、人権保護の強化を助けることができる。しかしながら、国内人権機関がこれらの目標達成に成功する度合いは、特定の法的、財政的、政治的、社会的な要因の存在と強さに依拠している。

典型的な国内人権機関は、人権侵害の訴えまたは政府による行政の誤りに

対応して拘束力ある決定を下す権限をもたないが、人権保護と行政行動の監督において価値ある役割を果たすことができる。民主主義が確立されているかまたは強固な国において、それは通常、裁判所や特別裁判所を含めた民主的な機構のより広いネットワークの一部としてその機能を行使する。他方、民主化過程にある国においては、国内人権機関は、司法制度が弱く、政治化され、時間がかかりまたはさもなければ無力化されているという状況において、人権の訴えの解決と調査のための価値あるフォーラムを提供しているために、より中心的な役割を果たすことができるのである。

## 1 インドネシアの国内人権委員会

インドネシア外務省と国連は1991年1月に人権に関するワークショップを開催した。このワークショップの勧告に従って、当時のスハルト大統領は1993年6月に国内人権委員会(Kommas HAM: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Indonesian National Commission on Human Rights)<sup>(6)</sup>を設置し(大統領令1993年第50号)、同時に委員会のメンバーを選出するために、前の最高裁長官の故アリ・サイド(Ali Said)を任命した。6カ月後の同年12月にアリ・サイドは25人の委員を選出した(大統領令1993年第455M号)。その後、委員会は第1回の総会を開き、全員一致で委員長と2名の副委員長を選出した(大統領令1993年第476M号)。1994年1月の第2回総会では、人権教育および情報普及のための小委員会、人権文書の監視のための小委員会、人権実施の監視のための小委員会の三つの小委員会の委員長、副委員長、事務長を選出している。

スハルト体制崩壊後の「改革」の一環として、「人権法」(1999年法律第39号)が新たに制定され、同法は第7章において国内人権委員会を概略次のように位置づけている<sup>(7)</sup>。

国内人権委員会は、パンチャシラ、1945年憲法、国連憲章、世界人権宣

言に従った人権の実施を導く諸条件を發展させ、全体としてのインドネシア人民の個人的な發展の利益といくつかの人生の側面に参加するインドネシア人民の能力において、人権の保護と支持を改善することを目的とする（第75条）。これらの目的を達成するために、国内人権委員会は、人権問題を学習し、研究し、伝達し、監督し、調停する機能を果たす。国内人権委員会の委員は、正義に基づく民主的な福祉国家の希望を完全に理解し、人権と義務を尊重する専門家であって、高いレベルの廉潔性を有し、またそのような廉潔性に貢献する公的な人物から選ばれる。国内人権委員会は首都に置かれるが、その支部を各地域において設置することができる（第76条）。

国内人権委員会は、パンチャシラの原則に基礎を置く（第77条）。国内人権委員会は、総会と小委員会によって構成され、業務の執行のために事務総長を有する（第78条）。総会は、国内人権委員会において最高の権能を保持し、国内人権委員会の全委員によって構成される。総会は、国内人権委員会の規則・規程、作業計画、作業機構を決定する（第79条）。国内人権委員会の活動は、小委員会によって行なわれる（第80条）。事務局の長となる事務総長は、国内人権委員会の機能の実施のために行政サービスを提供する。事務局長は、各部の形態をとる業務単位によって補佐され、国内人権委員会の委員でない公務員が就任する。事務局長は総会によって任命され、この任命は大統領令によって承認される。事務局の地位、職責、責任および組織構造は大統領令によって定められる（第81条）。

国内人権委員会は、国内人権委員会の勧告に基づいてインドネシア共和国の国会によって選出され、国家元首である大統領によって有効なものとなる35名の委員によって構成される。国内人権委員会は、1名の委員長と2名の副委員長が代表する。委員長および副委員長は委員から互選される。委員長、副委員長及び委員の任期は5年であり、さらに5年間再任されることができる（第83条）。

委員の任命資格は、インドネシア市民であり、以下の要件を満たす者である。a. 人権が侵害される個人または集団の人権の伸長と保護に経験を有する

者。b. 弁護士，裁判官，警察官，検察官またはその他の法律家としての経験を有する者。c. 立法・行政問題および高レベルの国家機関の問題に経験を有する者。d. 宗教家，公人，NGOの一員または高等教育機関の職にある者（第84条）。

国内人権委員会の委員の職務遂行は，国内人権委員会総会の決議に基づき，国会に告知され，大統領令によって承認されなければならない。以下の場合に，委員は解任される。a. 死亡の場合。b. 委員自身の要求に基づく場合。c. 心理的・精神的疾患のため，連続して1年間職務を遂行できない場合。d. 重大な犯罪行為を犯した場合。e. 総会が，国内人権委員会の尊厳と評判を傷つけ，国内人権委員会の独立と信用を損なったと見なす，非難さるべき行為その他の行為を行なった場合（第85条）。

委員は，以下のことを行なうことが求められる。a. 国内人権委員会に関する現行法および大統領令を研究すること。b. 国内人権委員会の目標への到達に向かって活発かつ真摯に参加すること。c. 委員としての地位に基づいて取得した国内人権委員会の秘密情報を秘匿すること。委員はまた，以下のことを行なう権利を有する。a. 総会および小委員会に提案および意見を提出すること。b. 総会および小委員会の決定に関与すること。c. 総会に委員長および副委員長の選出の候補者を提案すること。d. 暫定委員および正規委員としての国内人権委員会の将来の委員を任命すること（第87条）。

第76条にいう目的を実現するための機能を遂行する上で，国内人権委員会は，以下の権能を有する。a. 種々の国連人権文書への加入と批准の可能性に関する勧告を提供することを目標として，国連人権文書を研究し，検討する。b. 人権に関する立法の制定，改正，廃止に関する勧告を提出するために，立法を研究し，検討する。c. 研究および検討の報告書を出版する。d. 文献研究，フィールド研究および他国との比較研究を行なう。e. 人権の保護，支持および伸長に関する諸問題を討議する。f. 地域，国内，国際レベルにおいて，諸組織，団体または他の当事者と人権に関する共同の研究と検討を行なう。

第76条において規定された伝達者としての機能を遂行する上で、国内人権委員会は、以下の権能を有する。a. インドネシアの公衆に人権に関する情報を伝達する。b. 公式・非公式の教育機関およびその他の機関を通じて、人権に関する公衆の意識を向上させるための措置をとる。c. 地域、国内、国際レベルにおいて、人権に関して諸組織、団体または他の当事者と協力する。

第76条において規定された監督機能を遂行する上で、国内人権委員会は、以下の権能を有する。a. 人権の執行を監督し、この監督の結果の報告書を編集する。b. 性質または範囲において人権侵害となる、社会において起きる出来事を調査し、検査する。c. 不満の提訴者、犠牲者、被告に要求して、彼らの声明を聞く。d. 証人に対し彼らの証言を聞くことを要求するように求め、公訴の場合には必要な証拠の提出を要求するように求める。e. 必要な場合、事件の現場およびその他の場所を調査する。f. 裁判長の承認に基づいて要求される、必要な真正文書を提出しまたは書面による声明を出すように、関係当事者に求める。g. 裁判長の承認に基づいて、当事者が居住または所有している家屋、敷地、建物その他の場所を検査する。h. 裁判長の承認に基づいて、事件が公共的問題の人権侵害を含み、裁判所の調査が行なわれている場合に、審理中の特定事件に介入する。この場合、国内人権委員会による介入の事実、裁判官によって当事者に知らされなければならない。

第76条において規定された調停機能を遂行する上で、国内人権委員会は、以下の権能を有する。a. 当事者間の仲裁を行なう。b. 協議、交渉、仲介、和解および専門家の評定を通じて、事件を解決する。c. 裁判所を通じて紛争を解決するために、当事者に勧告を与える。d. 人権侵害事件の解決がフォローアップされるよう、人権侵害事件に関して政府に勧告を提出する。e. フォローアップのため国会に対して、人権侵害事件に関して勧告を提出する（以上、第89条）。

自らの人権が侵害されたという強い理由をもつ、すべての人民とその集団は、国内人権委員会に対して口頭または書面で訴えを提出することができる。その場合、訴えは、同一人性が明白であって、訴えの主題の十分かつ明白な

証拠と声明が提供される場合に、取り上げられる。訴えが第三者によってなされる場合には、権利侵害を受けた犠牲者たる当事者の承認を得なければならない。ただし、国内人権委員会の考慮を基礎とする一定の人権侵害は例外とする。ここにいう人権侵害には、公衆が経験した人権侵害に関して代理人によってなされる訴えを含む（第90条）。

以下の場合には調査がなされてはならないし、またはすでに調査が進行中である場合には、停止されなければならない。a. 証拠が不十分な場合。b. 訴えの主題が人権侵害でない場合。c. 訴えが善意において提出されなかった場合、または提訴者が真摯でない場合。d. 訴えを解決する上で、より効果的な法的措置が利用できる場合。e. 法律に従っておよび利用できる法的措置を通じて解決される場合（第91条）。

一定の場合におよび関係当事者の利益と権利を保護する上で必要と見なされる場合に、国内人権委員会は、提訴者および声明その他の証拠の提供者の同一人性、訴えまたは監視の主題に関係する当事者の同一人性を秘密にすることを決定することができる。国内人権委員会は、訴えもしくは監視の主題に関係するものであって、自ら取得した声明もしくはその他の証拠の拡散を制限し、または秘密にすることを決定できる。その場合の決定は、声明またはその他の証拠の拡散が以下の事態を引き起こすという考慮を下に行なわれる。a. 国家の安全保障と安全を危険にする場合。b. 公共の安全と秩序を危険にする場合。c. 個人の安全を危険にする場合。d. 個人の名誉を毀損する場合。e. 政府の決定過程において秘匿しておかなければならない国家秘密またはその他の事項の漏洩となる場合。f. 刑事事件の調査、訴訟、審理の過程において秘匿しておかなければならない事項の漏洩となる場合。g. 現にある争点の解決を妨げる場合。h. 貿易上の秘密事項の漏洩となる場合（第92条）。

国内人権委員会が終結してはならないという判断をした場合を除いては、人権侵害の調査は終結となる（第93条）。

第89条にいう提訴者、犠牲者、証人その他の関連当事者は、国内人権委員会の要求に応じることが求められる。この要求に応じられなかった場合に

は、当該の当事者は次条に定める規定に従わなければならない（第94条）。出頭を求められた人が出頭せずまたは証言の付与を拒絶した場合には、国内人権委員会は、現行法に従ってその要求を強制するため、裁判長の援助を求めることができる（第95条）。第89条にいう解決は、調停者として任命される国内人権委員会の委員によってなされる。ここにいう解決がなされた場合、当該解決は両当事者が署名し、調停者が有効なものと認めた、文書による合意の形式をとらなければならない。ここにいう文書による合意は、法律上の拘束力を持ち、公的に有効である仲介による解決を構成する。仲介による解決が解決において定められた期間内に当事者の一方によって履行されない場合には、他の当事者は「全能の神の正義のために」という文言を付け加えることによって、この解決が施行されることを宣言するように、地方の地区裁判所に訴えることができる。裁判所は、訴えによる要求を拒絶してはならない（第96条）。

国内人権委員会は、その機能、課題、権能の執行に関して、人権状況に関して、および処理した事件に関して、国会ならびに大統領に対して年次報告書を提出し、最高裁に対して年次報告書の複写を提出しなければならない（第97条）。国内人権委員会の予算は、国庫より支出される（第98条）。

1999年の年次報告書において、国内人権委員会は次のような自己評価を行なっている<sup>⑧</sup>。1999年法律第39号「人権法」の制定と人権裁判所法に関する政府規則の制定（その後、2000年法律第26号「人権裁判所法」の制定をみた）を歓迎する。国内人権委員会は、住民投票後に東チモールで起こった重大な人権侵害の調査において、すでにその能力を証明している。しかしながらこの積極的なイメージは未だ薄弱なものにとどまっているので、他の人権侵害事件の調査をいっそう進めなければならない。国内人権委員会は解決策に着手し、事件を暴露し、公衆の目にさらす上で、非常に重要な役割を果たしてきた。これらの発展は、人権の保護と伸長のための現実の基礎を提供するものである。

しかしながら他方、人権 NGO による評価には厳しいものがある。すなわ



ち、人権文書センターの現地調査報告書によると<sup>(9)</sup>、国内人権委員会は依然として、スハルト大統領によって任命された数多くのかつての軍の高官を含む委員から構成されており、この点が公衆に対する委員会の正統性を侵害している最も重要な要因の一つとなっている。第2に委員会には適切な強制力が欠如している。委員会が事件を取り上げるように裁判所・法務長官に強制することができず、補償のための拘束力ある命令その他の救済措置を発することができないかぎり、国内人権委員会は非効果的なものにとどまる。そして報告書は、すべての委員が常勤委員として雇われるように政府による財政支援の増大を求め、また委員の総数を減らして専門的なスタッフを実質的に拡大することを勧告している。

また人権ウオッチの報告書は、2001年8月にアチェで起こった虐殺事件の真相解明に関する委員会の消極性に関連して、次のように指摘している。

1999年の当初から国内人権委員会は、スハルト後期の時代において最も信頼できる機関に数えられたものから、その主要な関心が人権侵害を調査するよりはむしろ人権侵害の主張に対して政府を防衛することにあると思われる保守的な妨害機関へと着実に悪化してきた。2002年初めには、国内人権委員会に対する多くの国際的な基金は委員会の貧しい実績をみて撤回されてきており、数少ない良質の委員は辞任を計画している。特にアチェのケースでは、国内人権委員会の無行動、空手形、失敗したイニシヤチブの結果として、独立した人権機関としての信頼性が失われてしまった。その背景には2000年1月の東チモール人権侵害調査委員会の報告書の発表を契機にして、改革の行き過ぎに危機感をもった委員会内部の保守派による調査妨害の活発化がある<sup>(10)</sup>。

スハルト独裁時代にその勇気を賞賛された国内人権委員会の実績は、現在の自由の時代に不活発になっている。ワヒド大統領の時代からその人気は急落し、メガワティの庇護の下でも改善の兆しはみえないのである<sup>(11)</sup>。

上記の人権文書センターの報告書は、以下のような結論を述べている<sup>(12)</sup>。国内人権委員会には、強力で独立した政府機関として機能する能力を妨げて

いる重大な問題がある。委員会の主要な「消極面」としては、委員の選抜と構成における多元主義の欠如、委員の不活発性、インドネシアの各地方へ到達することの失敗、透明性の欠如、強制権の欠如が含まれる。同時に委員会には、軍部と警察の逸脱に関する強力な声明の発表、メディアの十分に発達した使用、召喚状発出権の戦略的な利用、強力な教育情報計画といった、顕著な「積極面」もみられる。委員会の問題の多くは、機関自体または委員の欠陥に由来するというよりは、政府の他の部門からの不十分な支援によって引き起こされている。この点で最も重要なことは、1999年人権法は国内人権委員会に付加的な権限を与えたが、それは人権侵害遂行犯に対する確実な脅威となる機関にするほど十分な権限ではなかったということである。

インドネシアは依然として、民主主義、説明責任、透明性の原則の上に確固として立てられた国家へと向かう移行期の初期段階にある。この移行期において、この国は政府の権限乱用を抑制し、政治的抑圧と国家の暴力の犠牲者の期待に応える強力な政府機関を必要とする。現在のところ、国内人権委員会がこの機能を遂行する上で十分な権能を与えられているかどうかは疑問であるが、インドネシアに平和と正義をもたらすことにおいてできる限り意味のある役割を果たすことが期待される。

## II インドネシアのオンブズマン

インドネシア国家オンブズマン (Komisi Ombudsman Nasional, National Ombudsman Commission: 以下, NOC) は設立されて間もないため、その本格的な検討は今後の課題であるが、以下では2000年の報告書に基づいてその概要を紹介する<sup>(13)</sup>。NOCは2000年大統領令第44号に基づいて設立され、2000年3月20日にジャカルタの大統領宮殿で活動を開始した。9名の委員のうち、現在3名の欠員がある。

NOCの設立は、より良いクリーンな行政を追及するために法律と諸機関

を改革し、良い統治の実現を強めるという、現在の政府の誓約の一つである。言い換えると、この機関は、公的部門当局が権限を乱用して裁量権を乱用することを防止し、これら当局が効果的で効率的に仕事を行なうことを援助し、これら当局に説明責任と公正さを維持することを強制するために設立された。

この目標は、以下のような NOC のビジョンと任務に反映されている。すなわち、NOC のビジョンは、以下の二つの基本声明からなっている。(1) NOC は、良い統治の諸原則と公平で公明正大な司法部と一致した、正義、持続性、公行政の説明責任を追及するという国家哲学に基礎づけられ、独立した、説明責任を有する公的機関として登場した。(2)国会によって選出され、大統領によって任命される NOC は、人民の信頼を獲得し、高い廉潔性と説明責任をもつ人々によって運営される、法律と憲法の下で規定された議会オンブズマンである。

NOC の使命は、以下のとおりである。(1)公行政の効果的で質の良いサービスに対する人民のアクセスを持続的に容易に追求すること。(2)良い統治の成長のために、差別、腐敗した慣行、共謀、身内最良のない状況の創造と発展を促進すること。(3)社会のすべての単位（公的な組織、大学、NGO、専門組織、専門家、実践家）との調整と協力を発展させ、優れたサービスを提供することによって、顧客のニーズと要求を充足し、顧客への奉仕に焦点を当てること。(4)「基本的なガイダンスとオンブズマンの倫理」に基礎を置き、ビジョンと使命を支持して、最高水準の廉潔性と説明責任にコミットする、公務員の労働環境と状況を創造すること。(5)持続的な研修を行なって、自らの技能と知識を増大させる機会をすべての職員に提供する、開かれた運営を追求すること。(6) NOC の存在と活動を人民、政府の役人、司法部と国会に社会化すること。このことによって、すべての自治地域と地方政府に、同一のビジョンと使命をもつ地方オンブズマンの設立が必要であることを認識させること。

大統領令の規定する NOC の任務は、次のとおりである。(1)クリーンで簡素な官僚制、良い公務、専門的で効率的な司法行政、独立した司法部による

公正で公平な裁判の実現を条件づける社会参加を実現すること。(2)公務，正義と福祉を確保し，権限の乱用，腐敗，共謀，差別，不当な遅延，逸脱と不適切な裁量の結果としての違法な行動と不正規な行為に対して個人の権利を防御して，個人の保護を促進すること。(3)対象となるグループ（諸機関）に対して説明，質問，勧告を送付することによって，その後には，勧告を遵守しているかどうかを絶えず監査することによって，司法部を含めた政府機関に対する監督を効果的なものにする。こと。(4) NOC に関する法案が国会に迅速に提案されるように6カ月以内に法案を起草することによって，NOC のより効果的，自治的で独立した議会オンブズマンへの転換を準備すること（第3，4条参照）。

要約すると，NOC の当面の目標は，人権と基本的自由を尊重し，すべての者に平等な機会と正義を維持する，説明責任を有する独立した司法部を含めて，専門的で信用できる法律執行機関を実現し，法律の最高性に基礎づけられ公衆に良いサービスを提供する，清潔で効果的な官僚制の実現を追求することである。また NOC の長期的な目標は，法の前の平等原則，無罪の推定，および独立した公平な裁判所による公正で公開の裁判を受ける権利を尊重する強力な司法部によって支持され，法の支配に基礎づけられたシビル・デモクラシーの文脈において，良い統治の実現を追求することである。

2000 年末までに NOC に提訴された不満文書は 1717 件に達した。そのうち 38% にあたる 735 件は裁判所，231 件は軍を含めた政府機関，197 件は警察，139 件は公法人，137 件は検察，136 件は地方政府に関するものであった。事件の種別では，汚職・腐敗行為が 326 件，権力乱用が 318 件，不適切な遅延が 318 件，不適當な手続き・行政の誤りが 289 件，違法な所有が 158 件であった。83% にあたる 1425 件が処理され，行政機関から対応があったものは提訴の 35% にあたる 494 件となっている。

NOC は，現在のところは「影響力をもつ国家機関」にすぎないが，着実に，市民と当局の間，誤った行政の犠牲者と官僚制の間，利害関係者と裁判所の間を渡す橋になってきている。あと数年のうちに，インドネシアの議会

オンブズマンは、他国のカウンターパートと同様なより広い権限をもつ「制裁権限をもつ国家機関」になることが求められている。

### III フィリピンの人権委員会

コラソン・アキノ政権が選挙公約に基づき、1986年3月に「大統領人権委員会」(Presidential Committee on Human Rights)を設置したのが直接の契機となり、この委員会が、1年後に憲法改正によって新たに設置された「人権委員会」(Komisyong ng Karapatang Pantao, Commission on Human Rights: 以下、CHR)<sup>(14)</sup>に引き継がれた。1987年憲法第13条「社会正義と人権」中の第17節は、「ここに、人権委員会とよぶ独立した機関を設置する」と規定している。委員会は委員長と4人の委員から構成され、その過半数は法曹関係者である。委員はフィリピンで出生したフィリピン市民である必要があり、任期は別の法律で定める。1987年大統領令第163号によって、大統領が委員を任命し、再任はなく任期7年となった。

現在、一つの中央事務所(ケソン市のフィリピン大学内)と13の地方事務所、6の地方支所をもち、約600名のスタッフが勤務している。中央事務所には広報・教育部、調査部、法務部、支援・訪問部がある。

CHRの権限と機能は、以下のとおりである。(1)独自にまたは何人かによる苦情を受け付けることにより、市民的、政治的権利に関連するあらゆる人権侵害の調査を行なう。(2)運用ガイドラインおよび手続規則を制定して、その違反に関しては法廷規則に従って法廷侮辱として召喚する。(3)フィリピン国内のすべての人および国外に居住するフィリピン人の人権保護のため適切な法的措置を提供し、人権を侵害されているまたは保護を必要とする不利な立場に置かれた人々に対して、予防措置および法律扶助サービスを提供する。(4)監獄、刑務所または拘禁施設への訪問権を執行する。(5)人権の卓越性への尊重を高めるため、調査、教育、情報提供の継続的な活動を実施する。(6)議

会に対して人権の伸長を行なうための、および人権侵害の被害者とその家族に補償を提供するための有効な手段について勧告する。(7)フィリピン政府の人権に関する国際条約上の義務の履行を監視する。(8)委員会または委員会の権限の下で行なわれる調査に関連して、真実を明らかにするために必要であるかまたは役に立つ証言、文書その他の証拠を所有する者について、起訴の免除を認める。(9)自らの機能を果たすために、他のあらゆる省庁、局、事務所または機関に支援を要請する。(10)法律に基づき上級職員およびその他の職員を任命する。(11)法律の規定に基づき他の職責および機能を果たす（憲法第13条第18節）。

その後、1998年には人権委員会法案が作成されている<sup>(15)</sup>。同法案において、「人権とは、最高、固くかつ不可譲の生命への権利、尊厳への権利および自己発展への権利を意味する。人権は、フィリピン政府が当事国となっている市民的、政治的権利および経済的、社会的、文化的権利の両方の領域における諸問題に関係する」と定義され（第3節）、人権侵害事件の調査対象は実質的に拡大されている。CHRは、内務自治省と協力して全国のバラングアイすべてに「バラングアイ人権行動センター」（BHRAC）を設立し、「全国省庁間人権会議」（NIACHR）を主宰し、「フィリピン人権計画」（PHRP）の実施に努力し、また委員会内に「こどもの権利センター」を設置している。

人権委員会法案の関連規定は次のとおりとなっている。

第2節（人権に関する国家政策）国家はすべての人間の尊厳を価値あるものとし、人権の十分な尊重を保障する。

第4節（委員会の構成と資格）人権委員会は合議体であって、フィリピンに生まれた市民であり、学士の資格を有し、その過半数は少なくとも10年間法律実務を経験しているフィリピン弁護士会のメンバーであり、任命時には35歳以上であり、その廉潔性と能力が証明されており、人権の保護と伸長の活動に携わっているが、直近の選挙において選挙による職の候補者にはならなかった、委員長と4名の委員から構成される。

第5節（任命と任期）委員長と委員は、再任のない任期7年で大統領によ

って任命される。最初に任命された者のうち、委員長は7年間、2名の委員は5年間、残りの2名は3年間、その職にあり、再任されない。いかなる場合でも、臨時委員又は代理委員として任命されない。

第6節（禁止と欠格）委員長と委員は、任期中に他の職または雇用についてはならない。委員長と委員は、その職務によって影響を受ける事業の積極的な経営若しくは統制に従事し又は事業の職についてはならず、政府所有・統制企業を含めた政府、部局によって付与される販売権若しくは特権若しくは補助金若しくは契約に、直接・間接的に財政的に関係をもってはならない。

第9節（委員会の準司法的権限）憲法により及び憲法第13条第18節(1)項・第19節に従って、委員会は、司法省及びオンブズマンの排他的管轄権に該当する事件を除いて、市民的・政治的権利を含む人権事件を決定・調査・裁定する第一次的な原審の排他的管轄権を付与される。

特に、当該管轄権は法律の侵害又は訴えの対象となる行為が以下のような場合の人権事件に及ぶが、これに限られることはない。

1. 即時的及び／若しくは裁判外の処刑、又は行方不明事件。
2. 公正で公開の裁判を受ける権利の剝奪。
3. 拘禁され調査を受ける人の権利の故意の無視。
4. 政治的被拘禁者の権利の剝奪。
5. フィリピン政府が批准した国際条約、国際文書の違反。
6. 政治目的の組織の前進のため、若しくは宗教的信仰のため若しくはそれらの名前において、又は文化的若しくは種族的な大義のために、人若しくは集団が行動して、傷つけられ又は自由と財産及び市民的・政治的権利の自由な行使を剝奪される場合。侵害者は自らのもたらした傷害と死亡について、現行法の定める責任を負わなければならない。
7. 世界人権宣言第14条に従う迫害からの庇護を迫りし享受する権利の拒否となる場合。
8. 自国に帰還する権利の侵害となる場合。
9. 違法な差別となる場合。当該差別は法律の侵害又は訴えの対象とな

る行為が以下の場合に及ぶが、これに限られることはない。

- a. 年齢、性別又は無能力に関係する場合。
- b. 場所、交通手段、施設への公衆のアクセス。

適正手続の本質的な要件に従って、委員会は、手続きと証拠の技術的な規則に縛られることなく、正義・衡平と事件の実体に従って、すべての事件の事実を確定するためすべての合理的な手段を用いて、最も迅速な方法で人権事件又は人権係争の聴聞、決定を進める。この目的のため、委員会はすべての行為又は手続の公正、迅速で経費のかからない決定を行なうために、統一的な規則又は手続を採用しなければならない。

準司法機能を強化するために、委員会は、不満が訴えられている行為が利害関係者のいずれかに重大かつ回復することのできない損害を引き起こすことが、宣誓された主張を基礎として明らかになるときは、確認された動議に基づいて又は訴えられた不満について、予備的差止命令又は禁止命令を与える権限を有する。

委員会は当事者と証人を係争事件に召喚し、宣誓を管轄し、調査・聴聞において証言を聞き、召喚状と罰則付文書提出令状を発し、及び／又は当該権限をフィリピン弁護士会の会員である委員会担当官に委任する権限を有する。委員会は、事件に関係する報告書の提出を要求し、尋問に対する答弁と書物、文書の提出を強制し、最高裁と控訴裁判所を除いたその他の当局から発するものと、人身保護手続で発するものに優先権をもつ行政官その他の適切な担当官を通じて、その決定、指令、命令、令状、指示を強制、施行する権限を有する。

委員会は、裁判所規則で規定されるのと同じの処罰に従い同一の方法によって、直接的、間接的な侮辱を処罰する権限を有する。委員会の最終的で執行的な決定、命令又は裁定の侵害は、委員会への侮辱罪を構成する。

委員会の前にもたらされた係争、問題、事件は、適正手続の要件に従った後に、決定・決議の提訴日から60日以内に、聴聞され、決定されなければならない。ただし、その目的のために適切に開会される正規の会議で



取り上げられない限りは、委員会は決定又は決議を下してはならない。

第10節（調査）人権委員会による不満の調査によって、実際に侵害がなされ、被告人が行なったことを信じる合理的な理由があることが発見された場合には、その調査は最終的であって、検察官は別の予備的な調査を行なうべきではない。人権委員会は、裁判所規則で規定されている方法によって、予備的な調査を行なわなければならない。

委員会は、当該の検査、調査に被告側が自ら又は代理人によって出頭する機会を与えられることを宣誓して確証しなければならない。

第11節（予防停職）委員会は、(a)有罪の証拠が強く、(b)告発が職務からの解任を正当化するものであり、(c)被告の持続的な在職が本人に対して提起された事件に損害を与えるかもしれない場合には、調査が継続中の公務員又は職員を予防的に停職させることができる。

予防停職は事件の決着が着くまで継続することができるが、事件の処理の遅れが被告の過失、不法行為又は応訴に由来する場合を除いては、報酬なく3カ月以上続いてはならない。後者の場合、当該の遅滞期間はここでの停職期間に算入されない。

第12節（人権委員会を援助する義務）政府が所有・統制する法人を含めて、政府の省庁、部局、課、機関及び地方政府の公務員又は職員は、人権委員会の要求があった場合には、人権委員会を援助しなければならない。

第15節（決定の伝達と公表）委員会が公務員若しくは公共機関に不利な決定又は勧告に至ったすべての事件は、必要な即時的な行動のために、当該省庁、機関若しくは州、市、自治体の長に伝達される。

第16節（司法審査）本法で定めるその他の場合を除いて、準司法権に関連して、市民的政治的権利を含むすべての人権侵害事件に関する準司法権に関連して出される、委員会の決定、命令、裁定及び／又は規則は、それらの複写が受理されたときから15日以内に、移送令状によって控訴裁判所に持ち込むことができる。

委員会の発見した事実は、実質的な証拠に基づく場合は、最終的で結論的

なものとなる。

第 17 節（上告）控訴裁判所の判決の上告は、当該判決の複写が受理されたときから 15 日以内に必ず、最高裁が審査する事件となる。

第 18 節（不正な法律の変更）委員会が法律又は規則が不公平又は不正であると考えらるならば、その必要な変更又は廃止を大統領及び国会に勧告しなければならない。

CHR の内部資料<sup>(16)</sup>によると、2000 年の活動実績は次のとおりである。委員会はこの年に 1720 件の訴えを受理した。このうち、殺人・処刑に関するものが 245 件、拷問に関するものが 3 件、失踪に関するものが 15 件、違法な逮捕・拘禁に関するものが 178 件、強姦に関するものが 217 件あった。人権侵害の容疑者は総計 1506 人で、その種別は、警察官が 605 人（40.17%）、民間人が 242 人（16.07%）、地方政府公務員が 191 人（12.68%）、軍人が 164 人であった。被害者の大多数は、フィリピン社会の傷つきやすい集団に属している（総計で 1274 人、民間人が 514 人、子ども・未成年者・女性・学生が 276 人、農村と都市の工場労働者が 234 人）。この年に調査された人権侵害事件は 1118 件であり、うち検察庁と裁判所に付託・提訴されたものが 455 件、調査が終了したものが 550 件、文書化されたものが 113 件であった。

広報教育活動は計 2088 回実施された。監獄等の訪問は 1050 回を数え、全国の刑務所の 79.87% をカバーした。また人権侵害の被害者とその家族に 62 万 8390 ペソの財政援助を行ない、704 名の囚人と被拘禁者に法律扶助を実施した。

CHR の課題としては、第 1 に制定法を整備して、そこにおいて委員の任命手続における不透明性を解決し、アカウントビリティを明記すること、第 2 に個別事件と政策提言の両方で NGO との協力体制が整えられるべきこと、第 3 に行政の監視役としての活動を強化すべきことが指摘されている<sup>(17)</sup>。

## IV フィリピンのオンブズマン

1987年憲法は、第2条第27節「諸原則と国家政策の宣言」において、「国家は公務の正しさと廉潔を維持し、汚職と腐敗に対して積極的で効果的な措置をとらなければならない」と定め、第11条「公務員の責任」第1節において、「公職は公衆の信頼を基礎にする。公務員及び職員は、常に人民に対して責任を負い、最大の責任、廉潔、忠誠と効率性をもって人民に仕え、愛国心と正義をもって行動し、最も簡素な生活を送らなければならない」として、具体的に第11条第7節～14節において、オンブズマンを規定している。

これらの憲法規定に基づいて、共和国法律第6770号「オンブズマン法」が制定されており、その概要は以下のとおりである<sup>(18)</sup>。

オンブズマンの事務所は、総括副オンブズマン事務所、ルソン島副オンブズマン事務所、ビサヤ諸島副オンブズマン事務所、ミンダナオ島副オンブズマン事務所、軍副オンブズマン事務所及び特別訴追官事務所からなる（第3節、オンブズマン事務所）。

オンブズマン、副オンブズマン、特別訴追官は、司法・法曹評議会の準備する少なくとも21名の任用者リストから、また欠員が生じた場合には欠員1名について3名の任用者リストから、大統領によって任命される。オンブズマン職を充足する場合には、可能な限りフィリピン国民の地域的、種族的、文化的構成を事務所が代表するように、地域的、文化的、種族的考慮を払わなければならない（第4節、任命）。

オンブズマン、副オンブズマン、特別訴追官は、フィリピンにおいて出生した市民であって、少なくとも40歳以上の廉潔で独立した性質をもつフィリピン弁護士協会の会員でなければならず、通常選挙・特別選挙を問わず直前の選挙において全国選挙・地方選挙の候補者であってはならない。オンブズマンは、10年以上裁判官である者又はフィリピン国内で法律実務に携わ

っている者でなければならない（第5節，資格）。

オンブズマン，副オンブズマン，特別訴追官は，7年の任期であり，再選はない（第7節，任期）。

憲法第11条の規定に従って，オンブズマンは，非難に値する憲法違反，反逆，収賄，汚職，腐敗，他の重罪又は公衆の信頼の失墜によって有罪となった場合に，弾劾によって解任される。副オンブズマン，特別訴追官は，オンブズマンの解任について定める理由がある場合に，適正な手続きを経て，大統領によって解任される（第8節，解任）。

オンブズマン，副オンブズマン，特別訴追官は，任期中他の職又は雇用に就いてはならない。これらの職にある者は，任期中，直接的・間接的に他の職に就き，事業に参加し，又は何らかの契約，販売権若しくは政府が所有・統制する法人を含めて政府・政府の部局・政府機関が与える特権に財政的に利益をもってはならない。これらの職にある者は，職務の遂行において利益紛争を厳格に避けなければならず，職務を退任したすぐ後に，選挙による職の候補者となる資格をもたない。これらの職にある者は，職務を退任した後の2年間は，オンブズマンの前に出頭し又はその前で行動することが許されない。

配偶者又は4親等内の血族・姻戚関係にある親類，及び任命に先立って1年以内にオンブズマン，副オンブズマン，特別訴追官の法律上・事業上・職業上のパートナー又は仲間であった者は，係争問題に関して，弁護士・代理人としてオンブズマン事務所に出頭してはならないし，直接的・間接的に事業を行なってはならない（第9節，禁止及び資格喪失）。

オンブズマン，副オンブズマンは，人民の護民官として，政府が所有・統制する企業を含めて政府・政府の部局・政府の機関の公務員・職員に対して提出されるいかなる形態・方法による不満の訴えに対しても，迅速に行動し，人民に対する政府の効率的なサービスを促進するために，証拠上正当な根拠があるすべての事件において，公務員の行政責任，民事・刑事責任を強制しなければならない（第13節，権能）。

オンブズマン事務所は、以下のような権限、機能、義務を有する。(1)当該行為・不作為が違法、不正、不適切、非効率的であると思われる時には、自発的に又は第三者の不満の訴えに基づいて、公務員・職員、部局・機関の行為・不作為を調査し、訴追する。オンブズマン事務所は、サンディガンバヤン（公務員犯罪裁判所）が取り扱う事件に関する第一次的管轄権を有し、いかなる段階においても、政府の調査機関から当該事件の調査を引き継ぐことができる。(2)独自の設立認可状を有する政府の所有・統制する企業を含めて、政府・政府の部局・政府機関の公務員・職員に対して、不満の訴え若しくは自らの自発的な判断に基づいて、法律が求める行為・義務を履行、促進するように、又は義務履行における乱用若しくは不適切な行為を停止し、防止し、矯正するように指令する。(3)責任のある若しくは法律の要求する義務の履行・行為の遂行を無視する公務員・職員に対して、適切な行為をするよう関係官に指令し、当該者の解任、停職、降級、罰金、譴責、訴追を勧告し、それらの遵守を確保する。又は本法第21節に規定されている懲戒権を行使する。(4)適切な場合には、及びオンブズマン事務所の手続規則で規定する制限に従って、当該公務員に対して、公金・公共財産の支出・使用を含めて当該部局が行なった契約・処理に関する文書の複写を提供するように指令し、適切な行動をするように会計検査委員会に対して不法行為を報告する。(5)責任の遂行に必要な援助及び情報を政府機関に要求し、必要な場合には適切な記録及び文書を検査する。(6)事情が許す場合には適切な慎重さをもって、(1)～(4)項の問題の調査によって明らかにされた事項を公表する。(7)政府内の非効率性、形式尊重主義、運営の誤り、不正行為と腐敗の原因を決定し、これらの原因の排除及び高水準の倫理と効率性の遵守を勧告する。(8)宣誓を管理し、召喚状及び罰則付文書提出令状を発し、検査権を含めて調査又は取調において証言を聴き、並びに銀行口座及び記録へのアクセス権を有する。(9)裁判所規則に従って及び同一の手続に基づいて、並びにそこで規定されているものと同一の刑罰をもって、侮辱について処罰する。(10)以上若しくは以下において規定される、権限、機能、義務の効果的な行使若しくは履行を確保するよ

うな権能又は義務を、副オンブズマン又はその調査者又は代表に委任する。

(ii) 1986年2月25日以後に蓄積された不正手段で得たところの及び／又は説明できない富の回復のための適切な行動と、それに関わりをもつ当事者の訴追を調査し、着手する(第15節、権限、機能、義務)。

オンブズマンは、作為・不作為に限らず以下の事項に関するすべての不満の訴えについて行動する。(1)法律又は規程に反するもの。(2)不合理、不正、抑圧的又は差別的なもの。(3)法律に従っているが、政府機関の機能の一般コースに一致しないもの。(4)法律の誤り又は恣意的な事実の確定に起因するもの。(5)差別的な権限の行使であるもの(不適切な目的であるものを除く)。(6)その他、不正規、不道德なもの又は正当性が欠如しているもの(第19節)。

オンブズマン事務所は、弾劾によってのみ解任される公務員又は国会議員と裁判官を除いて、閣僚を含めた、政府・政府の部局・政府機関、地方政府、政府が所有・統制する法人及びその出先機関の、すべての選挙による公務員と任命による公務員に対して、懲戒権を有する(第21節、懲戒権に従う公務員と適用除外)。

オンブズマン事務所は、事情が許す場合には、弾劾のために確証される不満の訴えを提起する目的のために、弾劾によって解職されうる公務員によって行なわれた部局内の重大な違法行為を調査する権限を有する。

政府の公務員・職員と私人間のすべての共謀事件において、オンブズマンと副オンブズマンは当該私人を調査に含め、証拠が認められる場合には当該私人を立件する権能を有する。公務員・職員と私人は合同して審理され、同一の処罰と責任を課せられる(第22節、調査権)。

オンブズマン事務所によって行なわれる行政調査は、手続規則に従い、適正手続と一致しなければならない。場合によって、オンブズマン事務所は一定の不満の訴えについて、誤った行為をした公務員・職員に対する妥当な行政手続を開始する適切な懲戒権に訴えることができるが、これは公務員法の規定する期間内に終了しなければならない。オンブズマン事務所によってなされる付託についての正当な理由のない行動の遅れは、当該付託がなされた

公務員・職員に対する行政庁の行動の理由となり、5000 ペソを超えない罰金で処罰される不正利得罪を構成する。本法に基づく調査において、オンブズマンは、(a)事務所、機関、委員会、審判所の構内に立ち入って査察し、(b)書籍、記録、ファイル、文書、書類を検査し、アクセスし、(c)不満を訴える個人及び当該公務員の両方と私的な聴聞を行なうことができる（第 23 節、正式の調査）。

オンブズマン、副オンブズマンは、有罪の証拠が強いと判断し、また(a)当該公務員・職員に対する告訴が不正直、抑圧又は義務の履行における重大な不履行若しくは無視を含んでおり、(b)告訴が職務からの解任を正当化し、(c)被告人の持続的な留任が本人に対して出された事件を損なうことがあれば、調査中に自らの権能に基づいて、いかなる公務員・職員も予防的に停職させることができる。

予防停職は事件がオンブズマン事務所によって終結されるまで継続するが、オンブズマン事務所による事件処理の遅れが被告人の責任、過失又は応訴のためである場合を除いては、報酬を受けずに 6 カ月以上に及んではならない。ただしこの場合、ここで規定されている停職期間を計算するときには、当該の事件処理の遅れの期間は算入されない（第 24 節、予防停職）。

大統領令第 807 号に基づく行政手続においては、そこで規定されている処罰と規則が適用される。他の行政手続においては、処罰は、不満の訴え又は告訴で有罪が発見された公務員・職員の責任を軽減・重大化する事情を考慮に入れて、報酬を受けない 1 年間の停職から利益の没収を伴った解任若しくは 5000 ペソから不正行為により違法に取られたか失われた金額の 2 倍に至る罰金、又はオンブズマンの裁量に応じてその両方が課される（第 25 節、処罰）。

オンブズマン事務所は、受理した報告書又は不満の訴えから、オンブズマン、副オンブズマンが以下のように考える、公務員・職員、事務所・機関の行為又は不作為を取り調べる。(a)法律又は規程に反するもの。(b)不合理、不正、抑圧的、不正規なもの又は公務員・職員、事務所・機関の運営と機能の

一般コースに一致しないもの。(c)法律、規則、規程の適用若しくは解釈の誤り、又は事実の適用における重大もしくは明白な誤り。(d)不適切な動機又は腐敗した考慮に基づいているもの。(e)理由が明らかにされなければならない時に、説明がはっきりしないか又は不十分なもの。(f)非効率的に履行され又はその他問題があるもの。

オンブズマン事務所は、公務員の行為又は不作為に関する不満の訴えについては、いかなる形態のいかなる情報源からのものであっても、不満の訴えを受理する。オンブズマン事務所は直ちに不満の訴えに関して行動し、またそれが完全に基盤のないものであることを発見したならば、それを却下し、その理由を述べて当該却下を不満の訴求者に知らせなければならない。もしもオンブズマン事務所がさらに調査する合理的な理由があることを見つけたときは、最初に被告の公務員又は職員に不満の訴えの要約を提供し、その受理後72時間以内に文書による回答を提出するよう公務員に要求しなければならない。回答が満足のものであるならば、オンブズマン事務所は事件を却下しなければならない。

法律に従って求められる義務の履行の遅れ若しくは拒否が不満の要因であるときには、又は不満の訴求者の権利の保護若しくは擁護のために緊急の行動が必要であるときには、オンブズマン事務所は、当該の公務員・職員、事務所・機関に対して以下のことを行なうよう指令する命令を発し、手段若しくは措置をとらなければならない。(a)義務の履行を促進すること。(b)損害を与える行為の履行を止めること。(c)不作為を矯正すること。(d)問題になっている行政行為を十分に説明すること。(e)不満の訴求者の権利を保護し擁護するという事情の下において、必要なその他のいかなる手段をもとること。

オンブズマン、副オンブズマンの付託若しくは指令を遵守することの遅れ若しくは拒否は、それに対して付託・指令が出された公務員・職員に対する、行政上の懲戒処分理由となる（以上、第26節、取調）。

オンブズマン事務所のすべての暫定命令は、直ちに実施され、執行力をもつ。オンブズマン事務所の命令、指令又は決定の再考慮の動議は、文書によ



る通告の受理後5日以内に提起されなければならない、また以下のいずれかの理由がある場合に考慮されなければならない。(1)命令、指令又は決定に実質的に影響する新しい証拠が発見されたとき。(2)動議者の利益に有害となる法律の誤り又は不正規性があるとき。再考慮の動議は、提起された時から3日以内に解決されなければならない。ただし、再考慮の動議は一つのみ考慮される。

オンブズマン事務所による事実の発見が実質的な証拠によって支持される場合には、結論的なものとなる。公的な問責又は懲戒の処罰と1カ月以内の給料の停止の処罰を科す命令、指令又は決定は、最終的なものであって、上訴できない。

オンブズマン事務所のすべての行政上の懲戒事件、命令、指令又は決定は、裁判所規則の規則45に従って、再考慮の動議の命令、指令若しくは決定又は拒否の文書による通告の受理から10日以内に移送令状の請求を提訴することによって、最高裁に上訴できる(以上、第27節、決定の実効性と最終性)。

オンブズマンが法律又は規則が不公平又は不正であると考えるならば、その必要な変更又は廃止を大統領及び国会に勧告しなければならない(第29節、不正な法律の変更)。

政府が所有・統制する法人を含めて、政府の省庁、部局、課、機関及び地方政府の公務員又は職員は、オンブズマン、副オンブズマン又は特別訴追官の要求があった場合には、オンブズマン事務所を援助しなければならない(第33節、オンブズマン事務所を援助する義務)。

オンブズマン事務所は大統領と国会に対し、その活動と実績についての年次報告書を議会の通常会期の開始から30日以内に提出するようにしなければならない(第34節、年次報告書)。

オンブズマン事務所は財政自治を享受する。オンブズマン事務所のための歳出予算は前年に計上された金額を下回ってはならず、承認後には、自動的に及び正常に支出されなければならない(第38節、財政自治)。

1973年憲法上の「タノドバヤン」(政府所有企業・政府統制企業を含めた公

共機関に関する不満を受理・調査し、適切な勧告を行ない、適切な場合には、裁判所・行政機関の前に、刑事・民事・行政事件を提訴し、訴追する権限を与えられた、独立した憲法上の機関＝Tanodbayan はスカンジナビア諸国のオンブズマンになったものである。Tanod とは Guard を意味し、Bayan とは Country を意味するピリピノ語）と現在のオンブズマンとの違いは、次の点にある。第1に、現在のオンブズマンは憲法自体によって創設されたのに対して、その先行者は議会制定法によって設立することが憲法上予定されていただけであった。すなわち、憲法で定められている現在のオンブズマンの構成および権限を国会が変更することはできない。第2に、オンブズマン事務所は独立した憲法上の機関であって、その職務保持者は弾劾によってのみ解任されるのに対して、1973年憲法のオンブズマンは制定法によって設立されるものであって、独立性と任期の保障を与えられていなかった。第3に、タノドバヤンが訴追官であったのに対して、現在のオンブズマンは単なる訴追機関を意味するのではなく、道徳的説得の行使権と管轄下にある問題の公表権にその効率性が由来しているヨーロッパモデルのオンブズマン一般にならうことが意図されている。そして、新たに制定されたオンブズマン法の注目すべき点は、オンブズマンの訴追権であり、広範な懲戒権であり、また予防停職権である。最高裁もまた、以上のような広大なオンブズマンの権限を支持する判決例を出している<sup>(19)</sup>。

2000年の「年次報告書」は、以下のような実績を指摘している<sup>(20)</sup>。オンブズマン事務所には794人の職員がおり、うち247人、31%が弁護士、547人、69%が非弁護士である。

2000年中に、オンブズマン事務所は9739の事件を受理した。これは1999年の9824件に比べると1%の減少である。1998～2000年にオンブズマン事務所は8万6407件を受理した。前年に比べて新しい事件の受理が減ったのは95年と2000年（それぞれ、94年に比べると35%、99年に比べると1%減）であり、96年から2000年までには、約2000件の増大が記録されている。

この年にオンブズマン事務所が取り扱った事件は1万7929件であり、そ

のうち1万2184件が全体で処理された(全体の仕事量の68%)。処理事件のうち、8059件、66%が刑事事件であり、4125件、34%が行政事件であった。結果的に、告訴事件となったものは2209件、18%、処罰されたものは514件、4%、却下・無実とされたものは7931件、65%、終了事件となったものは1530件、13%であった。処理事件の事務所別の内訳は、軍オンブズマン事務所3079件、25%、中央事務所2579件、21%、ルソン事務所2355件、19%、ミンダナオ事務所2107件、18%、ビサヤ事務所2064件、17%であった。

2000年末までに全体で5745件が未決となっている。そのうちの半分の2886件が刑事事件であり、残りは行政事件である。

フィリピンのオンブズマンは現在、(1)腐敗と戦う処罰的で応報的な方法および行政制裁の攻撃的な賦課、(2)収賄事件の迅速かつ妥協のない調査と告訴、(3)効率的で反応的な公衆援助計画、(4)官僚制の汚職に対する熱心な監視、(5)民衆のエンパワーメント、(6)フィリピン人の価値オリエンテーション・セミナーを通じた個人の心理の変容と教育、(7)他の政府機関および国際的な反腐敗の戦士との連繋、(8)システムと手続の改善という、8項目からなる包括的な全国的反腐敗戦略を採用しているところである<sup>(21)</sup>。

## おわりに

国内人権機関が効果的に機能できるかどうかは、以下の要因にかかっていることが指摘されている<sup>(22)</sup>。すなわち、国家の民主的なガバナンスの構造、政府からの国内人権機関の独立の程度、国内人権機関の管轄権の範囲、調査権を含めて国内人権機関に付与された権限の十分性、公衆のメンバーへの国内人権機関のアクセス度、他の政府機関と国内人権機関の協力のレベル、国内人権機関の運用上の効率性、国内人権機関の説明責任、国内人権機関の長に任命された人の個人的性格、国内人権機関の活動に対して受容的な態度を

示し、国内人権機関を政治化しないという政府の行動、民衆の目からするオフィスの信頼性がそれである。本章では、これらの点についてはまったく分析ができなかったが、インドネシアとフィリピンにおける民主化の進展と成熟によって、国内人権委員会とオンブズマンの活発な活動が発展することを望みたい。

- 注(1) 山崎公士「国内人権保障システムをめぐる国際動向—国連パリ原則を中心に」(人権フォーラム 21 編『世界の国内人権機関—国内人権システム国際比較プロジェクト (NMP) 調査報告』解放出版社, 1999 年) 3 ページ。
- (2) 山崎公士「各国の動向と日本の課題—国内人権システムと国内人権機関」(NMP 研究会・山崎公士編著『国内人権機関の国際比較』現代人文社, 2001 年) 18-19 ページ。
- (3) 紙谷雅子「人権救済制度のあり方」(『法律時報』第 73 巻第 2 号, 2001 年) 11 ページ以下。
- (4) パリ原則にいたる国内人権機関概念の発展については, Birgit Lindsoes and Lone Lindholt, "National Human Rights Institutions: Standard-Setting and Achievements," in Hugo Stokke and Arne Tostensen (eds.), *Human Rights in Development Yearbook 1998: Global Perspectives and Local Issues*, ハーグ, Kluwer Law International, 1999, pp. 1-33 を参照。
- (5) Linda C. Reif, "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection," *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 13, 2000, p. 1.
- (6) Komnas HAM のホームページとして, <http://www.komnas.go.id/index.html> を参照。
- (7) テキストは, The House of Representatives of The Republic of Indonesia, Republic of Indonesia Legislation No. 39 of 1999 concerning Human Rights によった。
- (8) Komnas HAM Annual Report, <http://www.komnas.go.id/english/report/ar-text99.html> (visited Jan. 6, 2003).
- (9) Human Rights Documentation Center, *Komnas HAM—The Indonesian National Human Rights Commission: The Formative Years*, New Delhi, South Asia Human Rights Documentation Centre, 2000.
- (10) Human Rights Watch, "Indonesia: Accountability for Human Rights Violations in Ache," *HRW Report*, March 2002, <http://hrw.org/reports/2002/>

- aceh/ (visited Jan. 7, 2003).
- (11) *Tempo*, No. 24 (2002年2月19~25日号)の指摘。
  - (12) Human Rights Documentation Center, *op. cit.*, p. 61.
  - (13) *Annual Report of The National Ombudsman Commission (21 March-December 2000)*, ジャカルタ, 2001. なお, NOC のホームページとして, <http://www.ombudsman.or.id/awal.htm> を参照。
  - (14) CHR のホームページとして, <http://www.codewan.com.ph/hrnow/chr.htm> を参照。
  - (15) テキストは, An Act Strengthening The Functional and Structural Organization of The Commission on Human Rights, Establishing Human Rights Desk Abroad, Appropriating Funds Therefor, And For Other Purposes, <http://www.codewan.com.ph/hrnow/polic.htm> (visited Jan 10, 2003)。
  - (16) Management Information Services Division, Planning and Management Office, CHR, *Statistical Report on CHR Accomplishments January-December 2000*.
  - (17) 石川えり「フィリピン人権委員会—内なる人権保障の要求と開かれたシステム」(前出『国内人権機関の国際比較』215-251ページ)の指摘。CHR 内部にも包括的な新法制定の要請があり, NGO のほうにも CHR との協力関係の強化を願う声がある。Cf. Ali Ombra Bacaraman, "Why the CHR needs an Enabling Law," *Rights in Focus*, 15 July-15 August 2001; Johannes L. Ignacio, "The Philippine Commission on Human Rights Revisited," *Forum*, Vol. 4, No. 1, 2001, pp. 3-16.
  - (18) テキストは, Republic Act No. 6770, Ombudsman Act of 1989, A project of the Community Coordination Bureau, Public Assistance and Corruption Prevention Office, Office of the Ombudsman, Compilation of Laws relating to Graft and Corruption, 2000, pp. 4-13. <http://www.tag.org.ph/phillaw/law2-RA6770.htm> も参照のこと。
  - (19) Florin T. Hilbay, "The Revolution After EDSA: Issues of Reconstruction And People Empowerment," in Raul C. Pangalangen (ed.), *Law and Newly Restored Democracies: The Philippines Experience in Restoring Political Participation and Accountability*, 千葉, Institute of Developing Economies (IDE), Jetro, 2002, pp.64-67.
  - (20) *OMB Annual Report 2000, Prepared and submitted by the Office of the Ombudsman*, 23 July 2001.
  - (21) Research-The Eight-Points Comprehensive National Anti-Corruption Strategy, [http://research.ombudsman.gov.ph/publications/8\\_point\\_national\\_anti\\_corruption\\_strategy.html](http://research.ombudsman.gov.ph/publications/8_point_national_anti_corruption_strategy.html) (visited 11 Feb. 2003).
  - (22) Linda C. Reif, *op. cit.*