

男女共同参画に関する施策についての苦情の処理及び人権侵害
における被害者の救済に関するシステムの充実・強化について

平成14年10月17日

男 女 共 同 参 画 会 議
苦 情 処 理 ・ 監 視 専 門 調 査 会

は じ め に

施策についての苦情の処理は、苦情を申し出た国民の権利・利益を簡易・迅速に、かつ個々の事案の事情に照らして柔軟に救済するという観点から重要である。さらに、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策及び男女共同参画社会の形成に影響を及ぼすと認められる施策は広範・多岐にわたることから、施策の改善について行政の自主性にのみ期待するだけでは不十分である。関係施策に対する国民の苦情や意見を幅広く把握し、これを適切に施策に反映させていく上で苦情の処理は有用な手段であり、国民からの期待も大きい。このためのシステムを充実・強化させることは、行政の信頼性を高めるとともに、苦情の申立てという行政への参加を通じて民主主義を活性化していくことにもつながる。

また、男女共同参画社会の形成を阻害する要因によって人権が侵害された場合に、効果的な支援体制を構築することにより被害者の救済が迅速に図られるようにすることは、個人の尊厳を重んじる民主主義社会の基本であり、極めて重要である。

このため、男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）においては、国の一般的責務として、政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策又は男女共同参画社会の形成に影響を及ぼすと認められる施策についての苦情の処理（以下「施策についての苦情の処理」という。）及び性別による差別的取扱いその他の男女共同参画社会の形成を阻害する要因によって人権が侵害された場合における被害者の救済（以下「人権侵害における被害者の救済」という。）について必要な措置を講ずる旨を規定している。

また、男女共同参画基本計画（平成12年12月12日閣議決定）においては、施策についての苦情の処理及び人権侵害における被害者の救済について、行政相談委員を含む行政相談制度、人権擁護委員を含む人権擁護機関等既存の制度の積極的な活用により、その機能の充実に努めること、また、諸外国における苦情の処理等の取組の現状を把握すること、更には、こうした取組を踏まえつつ、必要に応じて我が国の実情に適したオンブズパーソンの機能を果たす新しい体制について調査・研究を行うこととされている。

男女共同参画会議苦情処理・監視専門調査会においては、これを踏まえ、施策についての苦情の処理及び人権侵害における被害者の救済に関するシステムについて調査検討するため、関係省庁、地方公共団体等から関連制度や取組についてヒアリングを行った。また、地方公共団体等において相談業務に携わっている者その他有識者の生の意見を聴くため、平成13年9月から11月にかけて、同専門調査会委員の出席により全国3ヶ所で地方ヒアリングを実施し、実情把握を行った。さらに、平成14年4月には、これまでのヒアリングの結果、男女共同参画会議の発足及び最近における地方公共団体の苦情処理の実情等も踏まえ、施策についての苦情の処理及び人権侵害における被害者の救済に関するシステムの充実・強化に向けて、今後、関係者が取組を推進する上で重要だと考えられる事項について論点整理をとりまとめ、公表した。その後、この論点整理をもとに、広く一般国民の意見を募集し、その結果も参考に更に議論を深めたところである。

この報告書は、苦情処理・監視専門調査会におけるこれまでの検討結果をとりまとめたものである。これを踏まえて、施策についての苦情の処理及び人権侵害における被害者の救済に関するシステムの充実・強化に向け、関係者の取組の一層の推進が図られるよう期待する。

**男女共同参画に関する施策についての苦情の処理及び人権
侵害における被害者の救済に関するシステムの充実・強化
に向けた取組の推進について**

・ 施策についての苦情の処理

1 . 施策についての苦情の処理に関する制度の現状

国においては、各府省が自らの行政分野について苦情を受け付け、対応するという機能を本来的に有している。また、第三者によるあっせん等の仕組みとして総務省の行政相談制度がある。これは、総務省行政評価局・管区行政評価（支）局・行政評価事務所において国の行政機関等の業務に関する苦情や意見・要望を受け付け、関係行政機関等にあっせんを行い、その解決を促進するとともに、苦情相談の身近な窓口として総務大臣より委嘱された行政相談委員（全国約5千人）において、苦情の相談を受けて申出人に必要な助言を行い、関係行政機関等にその苦情を通知するほか、管区行政評価（支）局・行政評価事務所と連絡をとりつつ、その解決の促進を図るものである。

住民に身近な行政を担う地方公共団体においては、男女共同参画推進条例制定の動きとあいまって、当該地方公共団体が実施する施策についての苦情処理体制を整備する動きが出てきており、主として当該地方公共団体の施策についての苦情が取り扱われている。具体的には、既存の審議会を活用するところ、施策についての苦情の処理を担当する職員又は相談室を本庁・地方公所・女性センター（男女共同参画センター）等の施設に配置しているところ、行政全般に対する苦情処理を取り扱うところに加えて、新たに第三者的立場から一定の権限を持って施策についての苦情の処理を行う機関を設置したところなど、地域の実情に照らして積極的かつ多様な手法が講じられつつある。

具体的には、施策についての苦情の処理に当たる機関において、苦情を有する個人又は団体からの申出により受け付けられた苦情について、申出人から事情を聴取した上で、その機関が、ア）当該施策を実施する機関であれば、申出人に対して施策の内容や苦情への対応方針

等について説明し、必要に応じて施策を改善する、イ) 第三者的立場から施策についての苦情の処理を行う機関であれば、裁判所において判決のあった事案、裁判所に係属中の事案、不服申立ての審理中の事案等一定の場合を除き、実情把握により申出に理由があると認めたときは、関係行政機関にあっせん又は勧告・助言し、その結果を申出人に通知する等の措置が講じられている。

これまでもこうした仕組みを通じて、保育業務に従事する男性に対応した資格名称の見直し、学校における男女別名簿の見直しなど、制度面や業務運営面で改善が図られた例がある。

2. 施策についての苦情の処理に関する取組の推進方策

(1) 苦情処理体制の枠組みの構築と関係機関の連携・協力体制の強化

国民のあらゆるレベルにおける施策についての苦情や意見を幅広く吸い上げ、必要に応じ施策の改善につなげていくためには、既存の苦情処理制度のほか、様々な関係機関を念頭に置いた多様な仕組みを作っておくことが重要である。このため、施策についての苦情の処理や男女共同参画社会の形成の促進に関する各種相談・情報提供等を行う関係機関のネットワークを強化しつつ、苦情処理体制を充実させるべきである。この場合、男女共同参画会議が積極的な役割を果たすべきである。

また、国においては行政相談制度等の制度が存在していること、国民に身近な場で相談に応じていく必要があること等の観点を考慮し、施策についての苦情の処理に関して既存制度の運用の改善を図り、積極的に活用していくことが重要である。

男女共同参画に関する問題は、長年にわたる固定的な性別役割分担意識の浸透等により、苦情として顕在化されにくいという面がある。また、現実の相談窓口では個々の人権侵害における被害者の救済という側面と施策についての苦情という側面が渾然とした形で出てくるこ

とも多い。

このため、まず、男女共同参画の視点から問題を発掘し、適切に振り分けをしていく間口の広い相談機能がすべての市町村の単位の確保されていくことが必要である。この相談機関においては、男女共同参画に関連する問題を取り扱うということを明示し、国民に十分周知するとともに、問題を適切につないでいけるよう関係機関とのネットワークを構築することが重要である。

地方公共団体においては、当該地方公共団体が実施する施策についての苦情処理機能が確保されつつあるところであり、今後とも取組の推進が重要である。

この場合、男女共同参画の視点から幅広い住民を対象に総合的な相談に応じてきた女性センター（男女共同参画センター）等を設置している地方公共団体においては、これを積極的に活用することが重要である。具体的には、これを第一次的な総合相談の窓口として国又は地方公共団体の苦情処理窓口に案件を適切につないでいけるようにすることが必要である。また、地域の社会資源の状況、当該センターの機能や実績等を踏まえつつ、これを単に相談窓口としてではなく、地方公共団体の苦情処理機関として位置付ける等、その役割を明確にすることが必要である。苦情の処理に際し、関係機関間の円滑な調整を図る上で必要な場合には、地方公共団体の男女共同参画担当部署が調整の役割を果たすことが重要である。

このため、地方公共団体ごとに、施策についての苦情の処理について中核的な役割を果たし得る機関として何がふさわしいか十分に議論を深めた上で、当該機関及びその権限等を条例等で明確にすることにより、実効性を担保できるような苦情処理の仕組みを構築することが期待される。

施策についての苦情は広範・多岐にわたることから、苦情を受け付けた窓口が、所管外の事案や複数の行政機関に関わる事案などについて適切な対応ができる苦情処理窓口に移送し、円滑な対応が可能となるよう、行政相談制度等国の制度と地方公共団体が設置する苦情処理

機関相互の一層の緊密な連携・協力体制の確保が必要である。異なる機関で苦情の処理に従事する者が合同で研修を受講できるような場を確保することも連携強化策のひとつとして有用である。

地域の苦情処理窓口が、国民に理解しやすい形で周知されるようにするため、国と地方公共団体の関係機関が協力し、適切な方策を講じることが必要である。この場合、苦情処理窓口の電話帳、ホームページ等への掲載、男女共同参画に関連する活動を行っている民間団体への働きかけ等地域のネットワークを活用したきめ細かな広報活動を行うとともに、テレビでの啓発CMの提供等影響力の大きい手法による広報についても検討することが必要である。

さらに、国民が苦情処理機関を有効に活用していくためには、男女共同参画に対する意識の高まりが不可欠である。何が施策についての苦情に該当するのか事例を示すことにより、国民に対し、男女共同参画の視点について啓発することも重要な課題である。

施策を実施する各府省においては、自ら苦情を受け付けることはもとより、総務省の行政相談制度における苦情解決のあっせん等の仕組みを通じて、施策についての苦情や意見を幅広く吸い上げ、これを施策の改善に適切に反映するよう、積極的な対応を図ることが必要である。また、各府省の男女共同参画担当部署においては、必要に応じ、当該施策を担当する部署に対し、施策についての苦情の処理に関し、男女共同参画の観点から助言することが望ましい。

施策についての苦情の処理に当たる機関においては、ア) 苦情を申し立てることのできる窓口について国民への周知を徹底すること、イ) 受付に際して、文書、電話、インターネット等多様な手段を活用できるよう配慮する等、国民が利用しやすい方法を講じること、ウ) 迅速な解決を図るよう努めること、エ) 受け付けた苦情が処理の途中段階で滞らないように最終段階まで責任を持って対応し、処理結果について申立人に対する説明責任を果たすこと、オ) 苦情の適正な処理と国民の信頼性の確保に資するため、処理方針・手続を明確にすること、

力) 苦情の受付・処理状況に関する情報を収集・整理すること等により、苦情処理体制の充実を図ることが必要である。

男女共同参画会議においては、総務省の行政相談制度及び各府省において苦情を受け付ける行政相談の窓口に寄せられた施策についての苦情内容の傾向及び施策改善への反映の状況や、地方公共団体の男女共同参画担当部署又は施策についての苦情の処理を行う機関等に寄せられた苦情内容の動向等について情報を得ることにより、苦情内容等の情報を定期的に把握するためのシステムを様々な情報手段を活用しつつ構築すべきである。

また、男女共同参画会議は、これらの情報を活用しつつ、男女共同参画社会の形成の促進に関する重要事項等について調査審議し、必要があると認められるときは、内閣総理大臣及び関係各大臣に対し意見を述べるといふ本来機能を発揮することにより、政府部内で国民からの苦情・意見等を踏まえた施策の改善について総合的な取組が推進されるよう、その役割を果たすべきである。

このため、苦情処理・監視専門調査会においては、苦情内容が苦情処理制度を通じ施策の改善に適切に反映されているかどうかを注視していくための体制を早急に整備すべきである。

(注) 男女共同参画会議が直接当事者として苦情の具体的案件を処理することは、男女共同参画社会基本法、内閣府設置法等の現行法上できない。

苦情処理体制の充実に関しては、まずは、上記のような取組の推進方策を着実に実施していくことが必要である。その後、その効果を見極めつつ必要があると認めるときは、我が国の実情に適したオンブズパーソンの機能を果たす新しい体制について調査・研究を行うことが課題となる。

(2) 施策についての苦情の処理に従事する者の知識・技能の向上及び活動の活性化

施策についての苦情の処理に従事する者には、男女共同参画に関する問題が長年にわたる固定的な性別役割分担意識の浸透等により、苦情として顕在化されにくいという面を考慮すると、男女共同参画に関する課題について高い問題意識や感受性が求められる。

特に、住民に最も身近な局面で相談を受け付ける者において、このような特性が期待されるところであり、このことは同時に潜在化された問題の発掘にも資することになる。

このため、一次的な相談に当たる者も含め、広く施策についての苦情の処理に従事する者を対象に、男女共同参画に関する諸課題について理解を深める研修の機会や情報提供の場を積極的に設けることにより、この面についての知識・技能の向上が不断に図られるようにすることが必要である。

また、地方公共団体の苦情処理機関等において、これらの者が非常勤であることをもって研修を受講する機会が乏しくなることのないよう十分な配慮が必要である。さらに、中長期的な視点から各機関において専門的な人材が育つような雇用システム・処遇が確保されるよう、地域の実情により配慮されることが必要である。

男女共同参画に関する研修については、カリキュラムの内容を工夫し、初心者向け研修と実務経験の豊富な者を対象とする研修を別建てにするなど受講者のレベルに配慮して実施することが必要である。

行政相談委員については、女性委員の積極的な委嘱を進めるとともに、都道府県域など一定の圏域ごとに男女共同参画に関する高い識見を有する者が確保されるよう、例えば、女性センター（男女共同参画センター）、女性団体、男女共同参画に関する専門相談機関等で相談等の活動に携わった経験豊富な者に委嘱する専門委員制度等が必要である。

国においては、何が施策についての苦情に該当するかという事例、苦情解決に当たっての視点や方法論などを内容とする「苦情処理ガイドブック」を早急に作成し、周知すべきである。この場合、女性センター（男女共同参画センター）の相談事業がこれまで蓄積した問題解決の手法、男女共同参画に関連する活動を行っているNPO等民間団体の経験や知見、先行する地方公共団体の苦情処理機関の取組から出てきた課題、男女共同参画会議の調査審議の成果等も紹介すべきである。

また、このガイドブックは、施策についての苦情の処理に従事する者にとどまらず、被害者救済に関わる者も含めて、男女共同参画に関する課題について高い問題意識や感受性を醸成していくために広く活用されていくことが重要である。

・人権侵害における被害者の救済

1 . 被害者救済制度の現状

人権が侵害された場合の被害者救済制度としては、裁判所を通じて得られる司法的救済や、行政機関が関与する各種の救済手段がある。人権侵害一般に関して、法務省人権擁護局、法務局・地方法務局及びその支局並びに法務大臣により委嘱される人権擁護委員（全国約1万4千人）から構成される人権擁護機関における人権相談や、人権侵害の内容に応じて、国の行政機関及び地方公共団体による様々な救済手段が講じられている。

平成12年におけるストーカー行為等の規制等に関する法律、児童虐待の防止等に関する法律の制定、平成13年における配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の制定などの立法措置により、近年、法規制の強化と救済措置の充実が図られている。

また、政府は、国家行政組織法第3条第2項に基づく独立の行政委員会として人権委員会を設け、これを担い手とする新たな人権救済制度を創設する人権擁護法案を、平成14年3月、第154回国会に提出したが、同国会で継続審査となっている。

人権委員会では、委員長、委員は職権行使の独立性を保障され、事務局及びその地方組織を設置することとされており、また、人権擁護委員は人権委員会の指揮監督下に置かれることとされている。

新たな人権救済制度としては、人権侵害一般について、相談に応じ、任意の調査を行い、助言、指導、調整等の救済措置を講ずる一般救済手続のほか、ア）一定類型の差別的取扱い、虐待等の人権侵害について、過料の制裁を伴う調査権限を行使し、調停、仲裁、勧告・公表、

訴訟援助（資料提供・訴訟参加）による救済措置を講ずる、イ）報道機関による犯罪被害者等に対する報道によるプライバシー侵害等について、報道機関等による自主的な取組に配慮しつつ、任意の調査を行い、ア）と同様の救済措置を講ずる、ウ）差別助長行為等について過料の制裁を伴う調査権限を行使し、勧告・公表、訴訟による差止めの救済措置を講ずるといった特別救済手続が整備されることとなる。

なお、雇用における差別的取扱い等については、厚生労働大臣（船員に関するものについては国土交通大臣。以下同じ。）も一般救済手続を行い、特別救済手続のうち過料の制裁を伴う調査権限及び調停、仲裁、勧告・公表、資料提供の救済措置は厚生労働大臣が行うこととされている。

2．人権侵害における被害者の救済に関する取組の推進方策

（1）被害者救済に関わる各種機関の連携強化と地域における効果的な支援体制の構築

男女共同参画社会の形成を阻害する要因による人権侵害の態様は様々であり、被害者救済に関わる多種多様な機関がその有する専門知識・技術、権限等に基づき支援を行っている。被害者救済に当たっては、その被害者が必要とする支援の内容に照らし、効果的な手段を有する機関がその機能を最大限に発揮していくことが基本となる。さらに、男女共同参画に関する問題が複雑化しつつあり、被害者救済のためには様々な解決手段を要するケースが増えていることから、今後、被害者救済に関わる各種機関の一層の連携強化を図り、地域において効果的な支援体制を構築するための取組が必要である。

このため、都道府県等の単位で被害者救済に関わる国・地方公共団体の各種機関、民間団体等による連絡協議会を設置し、男女共同参画に関する最新の課題、人権侵害の状況、処理困難事例に係る解決手法などの情報を共有することなどが重要である。これにより、関係機関全体のレベルアップを図るとともに、相互のパイプを太くすることが

必要である。また、異なる機関で被害者救済に関わる者が合同で研修を受講できるような場を確保することも連携強化策のひとつとして有用である。

上記連絡協議会も活用しつつ、関係機関の協力の上、地域ごとに人権侵害に関する相談窓口について、住民に理解しやすい形で周知されるような方策を講じることが必要である。この場合、相談窓口の電話帳、ホームページ等への掲載、男女共同参画に関連する活動を行っている民間団体への働きかけ等地域のネットワークを活用したきめ細かな広報活動を行うとともに、テレビでの啓発CMの提供等影響力の大きい手法による広報についても検討することが必要である。

関係機関の連携強化について、国と地方公共団体が協力してその環境整備を図っていくことが必要であるが、地域の実情に応じた具体的な連携方策の検討に当たっては、都道府県・政令指定都市の男女共同参画担当部署が中心的な役割を果たしていくことが重要である。

被害者の最終的な自立支援を図るには一つの機関のみでは解決できない複合的な問題を抱えるケースも多い。このため、ケースワーク技術について力量のある相談機関において、被害者の自立支援の観点から生活全般にわたる総合的なケースマネジメントを行い、カウンセリングを含む必要な支援が適切に確保されるようフォローし、必要に応じ、関係機関との調整を図るといった機能が求められる。

こうした機能については、具体的に地域の実情に照らし、どのような方策が確保され得るのか、ケースマネジメントを行う人材をどのように養成するのか等の課題がある。その手法等について、既に社会福祉分野で発展してきたところを参考に調査研究を進め、その成果を踏まえて実施することが必要である。

身近なところで、被害者が適切な機関にアクセスできるような情報の提供を確実に行う総合相談の場の確保が求められており、市町村段階まで視野に入れた機能の整備が必要である。

この場合、男女共同参画の視点から幅広い住民を対象に総合的な相談に応じてきた女性センター（男女共同参画センター）等を設置している地方公共団体においては、これを積極的に活用することが必要である。具体的には、これを第一次的な総合相談の窓口として適切な被害者救済機関につないでいけるようにすることが必要である。

また、被害者は無力化した状態にあることが多いこと、精神的・身体的・知的障害を有する者もいることから、被害者が適切な救済機関にアクセスする際に同行するサービス、後見的立場から各種制度の利用を援助するサービス等、きめ細かな支援も求められている。このため、ボランティアも含めた民間団体と行政機関の連携強化を視野に入れ、地域ごとに具体的な方策について検討することが必要である。

配偶者からの暴力の被害者救済については、平成14年4月に配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（平成13年法律第31号。以下「配偶者暴力防止法」という。）が完全施行され、配偶者暴力相談支援センターを中心に地域の支援体制が構築されたところである。

施策の推進に当たっては、地方公共団体の区域を越えた広域的な支援が必要に応じて講じられるよう関係機関間の連携を強化することが重要である。また、当面の緊急避難的な救済だけでなく、被害者の自立が展望できるところまでを救済と捉えた上で、児童など被扶養者を含めた支援、法的援助、生活の場の確保、経済的な自立支援等の各種支援が適切な時期に円滑に講じられるような手法について、民間団体との連携を図りつつ、検討を進めていくことが重要である。

（２）被害者救済に関わる者の知識・技能の向上及び活動の活性化

長年にわたる固定的な性別役割分担意識の浸透等により、当事者自身の認識が不十分であることが問題の発掘を妨げていることが多いこと、相談を受ける過程で二次被害の問題があることが指摘されている。

このため、幅広く対人援助に携わる者には男女共同参画に対する意

識や人権意識の醸成、援助技術の向上に関する研修の機会を設けるなど、その知識・技能の向上が不断に図られるようにすべきである。

また、地方公共団体の被害者救済に関わる機関等において、これらの者が非常勤であることをもって研修を受講する機会が乏しくなることのないよう十分な配慮が必要である。さらに、中長期的視点から各機関において専門的な人材が育つような雇用システム・処遇が確保されるよう、地域の実情により配慮がなされることが必要である。

男女共同参画に関する研修については、事例研究が可能となるよう研修教材の整備を図るとともに、被害者の家族、地域、職場等への対処方法やどのような専門機関につないでいくか等の具体的な方法論について関係者が精通することができるようにすることを念頭に置いて実施する必要がある。また、カリキュラムの内容を工夫し、初心者向け研修と実務経験の豊富な者を対象とする研修を別建てにするなど受講者のレベルに配慮して実施することが必要である。

被害者に対する適切な対応や配偶者暴力防止法第6条に基づく医療関係者の適切な通報について、医療関係者の理解を深めるなど、これから被害者の救済に携わることになる専門職の教育・養成機関における取組も重要である。

人権擁護委員は、男女共同参画社会の形成を阻害する要因による人権侵害についての把握や相談等の活動を行ってきたが、今後も一層積極的な役割を果たすべきである。

このため、男女共同参画に関する問題に的確に対応できるよう、女性委員の積極的な委嘱を進めるとともに、例えば、女性センター（男女共同参画センター）、男女共同参画に関する専門相談機関等において相談に携わった経験豊富な者等男女共同参画に関する高い識見を有する者が委嘱されるよう選任過程において配慮する等、適任者を確保するための工夫が必要である。さらに、人権擁護委員協議会等に設置されている男女共同参画社会推進委員会等の活動の促進、専門委員制度の活用等により、男女共同参画に関わる活動の活性化を高めること

が必要である。

(3) 人権侵害における被害者救済と施策についての苦情の処理との関係

現実の相談窓口には、個々の人権侵害における被害者の救済という側面と施策についての苦情という側面が渾然一体とした形で出てくるケースが多く、適切な振り分けが必要となる。被害者救済の取組の過程で、施策の改善に反映させていくことが適当であるケースが発見されることもある。このため、地方公共団体によっては、これらについて同一の窓口を設けているところもある。

こうしたことから、被害者救済に関わる機関の連絡体制を強化する場合には苦情処理機関の参加も求めて連絡調整の場を設けること等により、男女共同参画に関わる情報が共有できるようにすべきである。

地域における被害者救済の取組の中で出てきた施策に対する様々な意見について情報収集に努め、必要に応じて、施策の改善に努めていくことが重要であり、 2 . (1) で述べたとおり、各府省及び男女共同参画会議が積極的にその役割を果たしていくことが必要である。