

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論点整理

1. はじめに

- 男女共同参画に関する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、迅速かつ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連する施策は広範・多岐にわたり、施策の改善について行政の自主性を期待するのみでは不十分であるので、苦情の処理は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ためにも重要である。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し、被害者の救済が迅速に図られるようにすることが重要である。
- 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、その機能の充実を図ること、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。

- これを踏まえ、男女共同参画会議苦情処理・監視専門調査会においては、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関するヒアリングを行ってきた。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声を聴くため、平成 13 年 9 月から 11 月にかけて全国 3 ヶ所で、同専門調査会委員の出席により地方ヒアリングを実施し、実情把握を行ったところである。

- 苦情処理・監視専門調査会においては、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について、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、以下のとおり論点整理を行った。

これは、現時点における審議過程での論点整理であり、今後、この論点整理をもとに、広く一般国民の意見も聴いた上で、更に議論を深めていくこととしたい。

2. 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によ

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機関で男女共同参画に関する施策についての苦情も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ている。

（２）地方ヒアリング等における指摘

国及び地方公共団体が実施する施策についての苦情の処理に関連して、地方ヒアリング等において以下のような指摘が行われたところであり、これらも踏まえ、男女共同参画社会の形成に係る課題に的確に対応できるような方策について検討する必要がある。

- 地方公共団体が設置する行政全般を対象にした苦情処理窓口においては、施策についての苦情がなかなかあがってこない。
- 一方で、苦情をどこに持ち込んだらよいか分からないなど、施策についての苦情処理制度が十分に周知されていないという課題があるのではないか。また、苦情はまだまだ潜在しているのではないか。
- 長年にわたる固定的な性別役割分担意識等の浸透等により、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面もあるのではないか。

- 施策についての苦情の処理に従事する者は、男女共同参画に対する意識を高め、業務に要する知識・技能の向上を図ることが重要ではないか。
- 地方公共団体や民間団体で苦情処理等に携わっている者の意見を国としてどう汲み上げるかが課題であり、これらの者とのネットワークを強化すべきではないか。

(3) 施策についての苦情の処理に関する論点

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、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はないか。この場合、男女共同参画会議は積極的な役割を果たすべきではないか。

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はないか。

- 男女共同参画会議においては、行政相談制度等国の苦情処理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ことが重要であり、そのためのシステムを構築すべきではないか。

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う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はないか。

このため、例えば、苦情処理・監視専門調査会において、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の整備について検討すべきではないか。

(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。

- 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があるとともに、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が多い。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に確保されていくことが必要ではないか。
- 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はないか。

この場合、男女共同参画の視点から総合的な相談に応じてきた女性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はないか。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はないか。また、地方公共団体の苦情処理の窓口としては、地域の状況を踏まえつつ、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、その位置付けを明確にすることが必要ではないか。

- 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はないか。
- 地域の苦情処理窓口が、住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はないか。これとあわせて、例えば、施策についての苦情の事例を示すことにより、住民に対し、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はないか。
- 施策を実施する各府省においては、施策についての苦情を処理する窓口を明確にし、公表した上で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はないか。

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も考慮して、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が求められるのではないか。

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のではないか。

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はないか。

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はないか。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はないか。

- 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、女性団体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）等の工夫が必要ではないか。
- 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」を作成し、周知すべきではないか。この場合、女性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、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されるべきではないか。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はないか。

3. 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第154回国会に提出したところである。
- 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、①一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、②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、①と同様の救済措置を講ずる、③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) 地方ヒアリング等における指摘

人権侵害における被害者の救済に関連して、地方ヒアリング等において以下のような指摘が行われたところであり、これらも踏まえ、被害者に対する効果的な支援方策について検討する必要がある。

- 多数の相談窓口が開設されているが、住民に十分に周知されていないという課題があり、例えば、女性の人権カードの発行、電話帳への掲載など周知方法について工夫が必要ではないか。
- 個々の相談機関の体制強化とともに、各相談機関の定期的連絡会議の開催、相談内容やその傾向の分析、連絡体制の強化等が必要ではないか。
- 被害者支援に当たっては、相談窓口一か所では解決できないことが多く、被害にあい、困惑し、無力感を味わっている中で、当事者が自らより適切な機関を探さなければならないという現状がある。一つの窓口に行けば必要な情報を入手できるようなサービス、キーパーソンの確保や、必要に応じ、被害者に同行するきめ細かなサービスが必要ではないか。
- 身近な場所において、相談しやすい水先案内人のような機関も必要であり、ここから適切な窓口につないでいくべきではないか。
- 既存の相談は連絡調整機能にとどまっており、これを総合調整機能に高めていくべきではないか。
- 配偶者に対する暴力や児童虐待などは先導的な取組を行っている民間団体があることから、その活動実績を重視し、これらと行政制度との連携が重要ではないか。
- 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、当事者の認識が不十分であることが、問題の発掘を妨げている面もあるのではないか。

- 相談を受ける過程で二次被害の問題があることから、相談等に携わる者は、男女共同参画に対する意識を高め、業務に要する知識・技能の向上を図ることが重要ではないか。これらの者に対してはジェンダー研修を繰り返し組み込む必要があるのではないか。
- 地方公共団体や民間団体で相談等に携わっている者の意見を国としてどう汲み上げるかが課題であり、これらの者とのネットワークを強化すべきではないか。

(3) 被害者の救済に関する論点整理

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、例えば、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はないか。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はないか。

- 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はないか。
- 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はないか。
- 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、ケースワーク技術のある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う機能が求められるのではないか。

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ていくことが必要ではないか。
- 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えるような総合相談の場の確保も求められており、市町村段階まで視野に入れた機能の整備が必要ではないか。この場合、男女共同参画の視点から総合的な相談に応じてきた女性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はないか。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はないか。

また、被害者が適切な機関にアクセスする際に、必要に応じ、同行するサービス等、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はないか。

- 配偶者からの暴力の被害者救済については、本年４月の法律の完全施行に向けて、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つつあるので、これを踏まえた対応が必要ではないか。

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はないか。

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はないか。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はないか。

- 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はないか。

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はないか。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はないか。

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、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はないか。

- 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．（３）①で述べたとおり、各府省及び男女共同参画会議において積極的にその役割を果たしていくことが必要ではないか。