

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月14日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2012

課題番号：21530030

研究課題名（和文） 簡易迅速な人権救済機関の制度化ならびに運用のあり方

研究課題名（英文） On lawmaking and enforcement of the effective organization for human rights protection

研究代表者 棟居 快行（MUNESUE TOSHIYUKI）

大阪大学・高等司法研究科・教授

研究者番号：00114679

研究成果の概要（和文）：人権救済を必要とする者の多くが社会的弱者であることから、簡易迅速な人権救済の特別の機関ないし手続きが求められるところ、行政による介入的な人権救済は民間の私的自治を破壊し当事者の社会関係そのものを破壊してしまうリスクがある。そこで障害者を主たる素材として、彼らを取り巻く社会的障壁を簡易迅速に除去する手続きを研究し、現時点で国会上程中の「障害者差別解消法」の政府内での準備作業にも一定の影響を与えた。

研究成果の概要（英文）：Civil rights litigation by minor and vulnerable people should be more accesable., and more sensitive to the sustainability of the social environment of those people. Focusing on the social segregation of disabled people, this project has made the applicant contribute to the lawmaking process of the Japanese Disabilities Act which is now under review in Diet.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
総計	2,500,000	750,000	3,250,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：人権、救済、差別、障害者

1. 研究開始当初の背景

人権救済立法などの動きがあったため、それを簡易迅速な人権救済手法という観点からとらえ、その問題点を整理し、他の救済の在り方を模索する必要があった。

2. 研究の目的

簡易迅速な人権救済機関として、行政的手法と民事的手法を比較し、人権侵害事件の被害者の救済にとり実効性のある救済メカニズムを開発すること。

3. 研究の方法

私人間効力論の理論的検討、人権救済法の手続き的検討を経て、障害者という弱者保護のための人権救済の在り方に問題を絞り、研究機関後半にかかわった内閣府の差別禁止部会委員（部会長）という立場と並行しながら、障害者差別解消施策を研究した。

4. 研究成果

主観的には、障害者差別解消法案が平成25年度通常国会に上程され衆議院を通過（5月31日）したことも成果の一部と考えている

が、客観的には、拙稿「障害者権利条約の国内実施をめぐる」坂元茂樹・薬師寺公夫編『普遍的国際社会への法の挑戦』（2013年、信山社）211-226頁にその最終的成果を掲載している。障害者差別解消法（案）は当初、障害者差別禁止法としてその基本骨格につき障害者政策委員会の部会である差別禁止部会に構想が委嘱され、研究代表者棟居がその部会長に就任し、2010年11月から2012年9月まで、25回の会合でのべ100時間の討議を行った。研究代表者棟居は、毎回事前に内閣府障害者差別禁止部会事務局と打ち合わせを重ね、本研究の課題である弱者の人権救済を簡易迅速に行うための手法を、障害者という視点から考察し、また公的な議論に還元した。その過程の一端は、下記に引用する、「差別禁止部会意見」（2012年9月）にまとめている。

「第3章紛争解決の仕組み

第1、紛争解決の仕組みの必要性

本法の目的の一つは、国、地公共団体及びこれに従事する公務員の他、民間事業者、私人も含めた社会に対して、行為規範（人々が行動する際の判断基準）を法で定め、何が差別に当たるのかの判断の物差しを提供することにある。これにより差別等の紛争が事前に回避されることが望ましい。

しかしながら、不幸にして紛争が発生した場合に備えて、司法的解決のほか、本法の目的を実現するため、本法に係る紛争の性質に即した簡易迅速な裁判外紛争解決の仕組みが用意される必要がある。

第2、自主的な解決の仕組みと促進

紛争が発生した場合においても、本来的には、自主的に解決されることが望まれる。そこで、国等にあつては、一般的な広報啓発活動の他にガイドラインの策定や事例集の作成等、当事者間の自主的な紛争解決を促進するための取組を進めることが求められる。

中でも、本法において規定される【雇用】の分野のように紛争当事者間に継続的な契約関係がある場合においては、可能な限り、当事者間における自主的な努力により円満な解決が図られる仕組みが、民間事業者等において事前に用意されることが望まれる。ただ、知的障害や発達障害のある労働者を含む障害のある労働者の孤立した状況に鑑みると、障害のある労働者をサポートする第三者の参加等の工夫が必要である。

また、【教育】の分野のように、本来学校や教師と児童生徒及び親との間に継続的な信頼関係が特に求められる分野においても、学校が同様の仕組みを用意する必要がある。なお、【雇用】の分野と同じく、児童生徒及び親の立場をサポートする、例えば、一部地方公共団体で設置されている子どもオンブズパーソ

ン等の第三者の参加等の工夫が必要である。

第3、想定される紛争事案

1、相手方と事案の性格

紛争が自主的に解決できない場合の解決の仕組みを検討するに当たっては、まずは、誰に対してどのような紛争が起こりうるのか、ある程度そのパターンを想定する必要がある。その際、前述のとおり、本法が国、地方公共団体及びこれに従事する公務員の他、民間事業者、私人も含めた社会に行為規範を示すものであることや本法において規定される個別分野の特徴を踏まえる必要がある。

（第3章紛争解決の仕組み）

そうした観点から見ると、【公共的施設・交通機関】、【情報・コミュニケーション】、【商品・役務・不動産】、【医療】、

【雇用】、【家族形成】の分野においては、主に民間事業者や私人が相手方として想定される。

もちろん、この分野においても、雇用主が国や地方公共団体である場合、行政による公共サービス等、相手方が公的機関である場合もあるが、この分野における紛争の性格において、民間事業者と区別して取り上げる必要性は少ないと思われる。

他方、それ以外の【教育】、【国家資格等】、【政治参加（選挙等）】、【司法手続】の分野においては、主に、国、地方公共団体及びこれに従事する公務員が相手方として想定されるだけでなく、事案の性格も権力作用に関わる行政処分的な要素もはらんでいる点で、前に述べた分野における事案の性格とは異なる点があるといえよう。

2、紛争の態様

次に、紛争の態様といった視点からの考察も必要であろう。そうした点から、

1) まず、解決の困難性という観点からおおまかに見ると、A) 相手方の思い込みや誤解をなくしたり、少し相手方に配慮してもらえれば解決可能な軽微な事案、B) 一定の利害対立が想定され、正しい理解や情報の提供等簡易な調整では納得が得られないような事案であるが、一定の時間をかければ、合意的な解決が望めそうな事案、C) 利害対立が強く合意的な解決では解決が望めない事案等、紛争の度合いにおいて異なるパターンが想定される。

2) また、紛争の個別性や地域性という観点から見ると、A) 事案が、地域的な広がりを持たず、他への影響をあまり考慮しなくて済むような個別的事案、B) 事案が広域にわたるものや、行政の一般的な運用に関わるもので、個別的事案が困難と思われる事案といった違いも考慮すべきであろう。

3) さらに、日常的な生活のなかで、一定の継続性を持った関わり合いがある中で発生す

る事案であるかどうかといった点も紛争解決の仕組みにおいて考慮される必要があるであろう。特に関わり合いが一定の継続性を持った関係の中で発生する事案においては、紛争事案の発生後においても関係が継続されることを考えると、可能な限りしこりを残さない円満な解決が望まれるからである。

(第3章紛争解決の仕組み)

第4、第三者が関与する解決の仕組み

1、紛争解決の仕組みに求められる機能

先に述べたように紛争解決に当たっては当事者間での自主的な紛争解決が望ましいが、解決の受け皿がないことによって、障害に基づく差別事案の多くが放置されてきたことに鑑みると、中立・公平な第三者が当事者間に関与する仕組みを設けることで、紛争の円満な解決を促進することが求められる。

第3で述べた想定される紛争事案の態様等を踏まえると、紛争解決の仕組みには以下の機能が求められる。

1) 相談及び調整の機能

どのような事案であれ、解決紛争の仕組みに求められる機能として、最初に挙げなければならないのは、障害者が身近なところで、安心して相談できるものであることである。

ここで留意すべきことは、差別によって精神的にも被害を受けている状況の中で、このような痛みを理解できるピア・カウンセリング的手法を用いた相談、あるいは、コミュニケーション支援や意思決定支援を伴う相談であることが重要であり、かかる機能を担当できるような障害者、家族、障害及び障害に基づく差別問題に理解のある専門家等の社会資源(以下、「相談担当者」という。)をこれに当てることが求められる。

障害を巡る紛争は、障害や障害者に関する理解不足や思い込み、あるいは双方のコミュニケーション不全に起因して発生する場合もある。このような場合には相手方の誤解をなくし、相手方の理解が深まることで解決可能な場合もあることから、地域の身近なところに配置された相談担当者が相手方に出向き、相談で問題となった事柄、障害者の置かれた状況等について説明し、相手方との関係を調整することが求められる。

これは、一定の継続性を持った関わり合いがある中で発生する事案で可能な限りしこりを残さない円満な解決が望まれる事案においても同様のことが求められる。

2) 調停、斡旋、仲裁、裁定(以下、「調停等」という。)の機能

事案の中には、一定の利害対立が想定され、状況の説明、正しい理解や情報の提供等の簡易な調整では納得を得ることが困難である事例も想定される。

このような事案でも、一定の調整の手続を経るべきであるが、調整だけでは紛争の解決が

困難であると見込まれる場合には、障害者の権利擁護につき専門的な知識、素養、経験といった資質を備えた専門家を含む中立・公平な機関による調停等の手法により、粘り強い紛争の解決を図ることが求められる。その際に、他との公平の観点から、権利主張をする力の弱い知的障害者や発達障害者には、本人の側に立ち、本人の主張を支え、表現しきれない部分を補う役割を果たすことができる人材の配置が必要であろう。

この紛争解決の一つの手段として仲裁がある。これは、紛争当事者が、第三者の判断に解決を委ねることをあらかじめ合意することを条件に、中立・公平な第三者の判断により紛争の解決を図るものである。この手法も合意的解決の一つであるが、仲裁の結果に不服申立てする手段がなくなるというリスクもあるため、これを取り入れるにはかかるリスクの検討が必要であるとともに、運用においてはその点の十分な説明が求められる。

また、事案の中には、利害対立が強く、以上のような合意的な解決手法では解決が望めない事案も想定される。

このような場合に、本法による解決の仕組みに、第三者による裁定等によって解決を図る仕組みを導入することが求められるが、これについては、調停や斡旋とは質的に異なる、いわば準司法的な機能を担える機関として、後に触れる政策委員会がこれを担える枠組みを備えているのか、他に適当な機関があるのか、新設の機関を設置できるのか、等の大きな課題がある。

3) 実効性の担保

以上述べたように、紛争解決の仕組みにおいては、相談及び調整の機能を始めとして調停等の機能が求められるが、特にこの調停等の機能を発揮する上で、その実効性を担保することが求められる。例えば、事実調査に関する協力義務や出頭等の手続に協力する義務を課すことや、一定の解決を見たにもかかわらず、相手方が任意にこれを履行しない場合、あるいは、明らかに差別に該当する行為が認定され、しかも、事案が悪質であると認められるような事案については勧告ないし公表を行うなどの解決の実効性を図る仕組みが検討されるべきである。

2、紛争解決に当たる組織の在り方

紛争解決の仕組みに以上のような機能が求められることを踏まえると、紛争解決に当たる組織の在り方としては以下のことが求められる。

1) 相談及び調整を行う機関

相談及び調整の機能を担当する組織の検討に当たって、重要なことは、障害者が気軽に相談等を行うことができるよう、また、障害者が気付いていない場合でも問題を発見することができるよう、障害者にとって身近であり、

かつ障害者に寄り添えるような存在であることである。

ここにおける相談担当者は、法律のみならず、障害者の置かれた立場、心情をよく理解できる素養、障害や障害に基づく差別問題に関する知識、紛争を円滑に解決するために紛争当事者を説得する技術も求められる。

このような者として、具体的には、相談実務の経験を有する障害者、家族、身体障害者相談員、知的障害者相談員、障害者と日常的に接する関係者や支援者及びそれらのネットワークや障害者団体等の知見を活用することも考えられる。

また、政府は、相談及び調整の重要性に鑑み、これを担当する者の研修等、更なる人材の育成・確保に努めるための取組を進める必要がある。

これらの点を踏まえた具体的な組織としては、例えば、障害者総合支援法に基づいて市町村が設置する基幹相談支援センター、又は都道府県の条例等において独自に設置された広域の相談支援センター等の既存の組織を活用すること等も含め、検討されるべきである。

2) 調停等を行う機関

一定の利害対立が想定され、調整によっては解決が望めない事案については、先に述べたとおり、調停等による解決の仕組みが用意されることが求められる。この仕組みもできるだけ身近なところで解決されることが要請され、少なくとも都道府県ごとに、調停等の機能を果たすものとして、障害者の権利擁護につき専門的な知識、素養、経験といった資質を備えた専門家を含む中立・公平な機関が必要となる。

これらの点を踏まえた具体的な組織としては、例えば、障害者基本法に基づいて都道府県が設置する審議会その他の合議制の機関、あるいは都道府県により障害者の権利擁護を図るために設置された委員会等の既存の組織を活用できるかも含め、検討されるべきである。

3) 中央に置かれる機関

事案の中には、先に述べたとおり、構造的なものであって広域にわたり、他に与える影響が重大で個別的な解決が困難な事案もある。また国による行政の一般的な運用に関わるもの、又は国が行った行政処分的な事案は性質上地方公共団体の解決にはなじまない事案である。こうした点に鑑みると、このような事案については、例えば、国が障害者基本法に基づいて設置する政策委員会等の既存の組織を活用できるかも含め、検討されるべきである。

4) 国内における実施及び監視

障害者権利条約第33条2項は、「締約国は、自国の法律上及び行政上の制度に従い、この条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための仕組み（適当な場合には、一又は二以上

の独立した仕組みを含む。）を自国内において維持し、強化し、指定し、又は設置する。締約国は、このような仕組みを指定し、又は設置する場合には、人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則を考慮に入れる」としている。

この中で、条約が求める保護には、人権が侵害された場合の救済が含まれており、障害者権利条約は、締約国にこの救済の枠組みを用意するよう求めているが、その在り方としては、人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則を考慮に入れ、適当な場合には独立した仕組みであることを求めていることになる。

この点に関して、障害者権利条約の文言からも分かるように、障害者権利条約は、必ずしも独立の仕組みであることを絶対的な要件としているわけではないが、仮に政策委員会に調停等の機能を付与するとなれば、条約上の要請を満たすよう努めることが求められるのではとの意見があった。

これに対して、多くはその方向性については同様の意見であると思われるが、司法制度という独立した仕組みがあるなかで、現状においては、この原則にこだわらずに具体的な紛争解決の仕組みを早急に用意すべきであるといった意見も出された。

このように、紛争解決に当たる組織の在り方の検討に当たって、障害者権利条約上の要請を意識した議論が求められるところであるが、本法においては、障害に基づく差別による紛争が生じた場合に備え、簡易迅速な実効性のある裁判外紛争解決の仕組みを早急に用意すべきである。

第5、他の紛争解決の仕組みとの関係

本法に係る紛争について、既存の紛争解決の仕組みを通して解決することは排除されるものではない。例えば、労働分野において、労働者と事業主との間の個別労働関係紛争については、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律（平成13年法律第112号）に基づく都道府県労働局長による情報提供・相談等や紛争調整委員会によるあっせん等の仕組みが設けられているが、本法に係る紛争の解決にこれらの仕組みを利用することも妥当と考えられる。この点については、手続の実効性の観点から、政府において引き続き検討することが期待される。・・・」

—

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 1 件）

棟居快行「人種差別と国家の差別撤廃義務」

法律時報 2012 年 5 月号 71-75 頁。査読なし。

〔図書〕(計 3 件)

棟居快行「障害者権利条約の国内実施をめぐって」坂元茂樹・薬師寺公夫編『普遍的国際社会への法の挑戦』(2013 年 3 月、信山社) 211-226 頁。

棟居快行「私人間の憲法訴訟」戸松秀典・野坂泰司編『憲法訴訟の現状分析』(2012 年 3 月、有斐閣) 15-30 頁。

棟居快行『憲法と行政法』序説」高木光，交告尚史，占部裕典，北村喜宣，中川丈久 編『行政法学の未来に向かって』(2012 年 3 月、有斐閣) 53-65 頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

棟居 快行 (MUNESUE TOSHIYUKI)
大阪大学・高等司法研究科・教授
研究者番号：00114679