

**神奈川県**

自治総合研究センター

平成17・18年度自治総合研究センター独自研究報告書

# 裁判外紛争処理制度（ADR）

---

～ 特殊オmbズパーソン制度を中心に～

2007（平成19）年3月



## まえがき

神奈川県自治総合研究センターでは、研究事業の一環として、研究部職員が行う「独自研究」事業を実施しており、本報告書は2005（平成17）・2006（平成18）年度の研究成果をまとめたものです。

今回、研究のテーマとして『裁判外紛争処理制度（ADR）』を取り上げました。

従来から、地方自治体は法律や条例に基づき、地域における公害紛争や建築紛争等を解決するための制度として、行政型ADRを設置し、取り組んできており、最近では、子ども、男女、障害者の人権等の分野でもオンブズパーソン制度という形でADRを活用する事例が増えています。

また、平成16年度には「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」が成立し、ADRについての一般的なルールも定められました。この法律は、ADRを訴訟と並ぶ選択肢として位置づけ、ADRの利用促進を図るためのものです。今後、本法律の施行等により、ADRの利用が活発化していくことが予想され、そのことは、行政型ADRにも何らかの影響を与えるものと思われる。

そこで、本報告書では、以上のような行政型ADRを取り巻く環境の変化を踏まえ、ADR（特に行政型ADR）に関する一般的事項を整理するとともに、新たに取り組まれている人権等の分野での行政型ADRとしてのオンブズパーソン制度に着目し、その手続・運用状況等の実証的な分析を通して、行政型ADRの特徴や、新たに行政型ADRを創設する際の留意事項について整理しました。

本報告書が、今後の行政施策を進めるうえで参考となれば幸いです。

なお、調査研究を進めるに当たっては、研究会の委員である東京大学大学院法学政治学研究科の斎藤誠教授と金井利之教授、筑波大学人文社会科学研究所の村上正子助教授からご指導、ご支援をいただきました。また、オンブズパーソン制度を設置している県市の担当の皆様には、お忙しいなかヒアリング調査等にご協力いただきました。

この場をお借りして、心より感謝申し上げます。

2007（平成19）年3月

神奈川県自治総合研究センター  
所長 小宮 久雄



# 目 次

概要編	1
本 編	13
はじめに	15
第1章 ADRとは	17
第1節 ADRの特徴	18
第2節 ADRの意義(メリット)と問題点(デメリット)	19
1 ADRの意義(メリット)	19
2 ADRの問題点(デメリット)	20
第3節 ADRの類型	21
第4節 裁判外紛争解決手続の利用促進に関する法律	22
1 法律立案に至る経緯	22
2 法律の概要	23
3 ADR法と民間型ADR	25
4 ADR法と地方自治体	26
トピックス1 行政型ADRの事例	30
トピックス2 民間型ADRの事例	38
第2章 ADRと地方自治体	43
第1節 オンブズパーソン制度とADR	43
1 オンブズパーソン制度の類型	44
2 ADRとしてのオンブズパーソン制度	45
第2節 オンブズパーソン制度の機能	46
1 苦情処理機能	47
トピックス3 人権擁護法案の概要	53
トピックス4 民事不介入の原則	57
2 行政監視機能	58
3 その他の機能	62
第3章 地方自治体における特殊オンブズパーソン制度の事例	63
第1節 川西市子どもの人権オンブズパーソン条例	63
1 条例の概要	63
2 条例に関する経緯	66
3 条例の特徴	66
第2節 川崎市人権オンブズパーソン条例	72
1 条例の概要	72
2 条例に関する経緯	74
3 条例の特徴	75
トピックス5 男女共同参画基本法	81
第3節 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例	83
1 条例の概要	83
2 条例に関する経緯	85
3 条例の特徴	86

第4節 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例	90
1 条例の概要	90
2 条例に関する経緯	93
3 条例の特徴	93
第5節 小 括	98
第4章 行政型ADRの制度設計に当たっての留意点	99
第1節 行政型ADRにおける調整活動	99
1 特殊オンブズパーソン制度における調整活動	99
2 調整活動の役割	100
3 行政型ADRと調整活動	101
4 調整活動の位置づけ	102
第2節 行政型ADRの仕組み	103
1 住民等の行為規範、苦情の範囲	103
2 相談	103
3 救済措置又は紛争処理	104
第3節 まとめ	112
おわりに	113
資料編	115
1 裁判外紛争解決手続の利用促進に関する法律	117
2 川西市子ども的人権オンブズパーソン条例	127
3 川崎市人権オンブズパーソン条例	131
4 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例	136
5 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例	144
研究会委員名簿等	151

# 概 要 編



## 報告書の概要

### 第1章 ADRとは

ADR：訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続

民事上の紛争（私人間の紛争）処理システム	
民事訴訟 強行的紛争処理方法	民事訴訟以外 = ADR 任意的紛争処理方法

### 第1節 ADRの特徴

項目	民事訴訟の特徴	ADRの特徴
手続	裁判所が民事訴訟法の定める手続に従って、訴えに対する判断の責任を負う。	専門知識を有する者等の広い範囲から主宰者を調達できる。 また、手続も非公開の手続が可能である。 さらに、手続がより柔軟に運用できる。
紛争解決基準	紛争解決基準は実体法であるため、審判の対象は、実体法の適用によって解決が可能な法律上の権利義務をめぐる争いに限定される。	紛争解決基準として、実体法以外の条理を採用することができる。 また、利害関係を持つ者を参加させて、紛争の全体的解決を図ることができる。 さらに、事実の存否について、心証の度合いに応じた柔軟な解決を図ることができる。
当事者の合意	被告は、その意思にかかわらず応訴の負担を負う。	何らかの形で関係人の合意が必要となる。

### 第2節 ADRの意義（メリット）と問題点（デメリット）

メリット	デメリット
簡易、迅速性 秘密性 専門性 宥和性 法と異なる規範を適用し、紛争を全体的に解決 当事者への能力付与 当事者間の対話の促進	慎重性の欠如 制度全体の費用増 信頼性・中立性の欠如 ADR機関の分散 非強制性 事実認定が困難 手続や結果が不透明であり、予測が困難

### 第3節 ADRの類型

類型	説明
司法型ADR	裁判所内で行われるものであり、民事調停や家事調停がある。
行政型ADR	独立の行政委員会や行政機関等が行うものであり、公害審査会、建

	設工事紛争審査会等がある。地方自治体が行う行政型ADRには、法律により設置されているものと 条例により設置されているものがある。
民間型ADR	民間組織や弁護士会、業界団体が運営するものであり、横浜弁護士会紛争解決センター、消費生活用製品PLセンター、交通事故紛争処理センター等、様々なものがある。

#### 第4節 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律

##### 1 法律立案に至る経緯

平成13年6月12日 司法制度改革審議会意見

平成14年2月5日 司法制度改革推進本部事務局にADR検討会を設置

平成14年3月19日 司法制度改革推進計画の閣議決定

平成15年7月 司法制度改革推進本部事務局「総合的なADRの制度基盤の整備について - ADR検討会におけるこれまでの検討状況等 - 」中間報告を策定

平成16年11月30日 ADR検討会座長「日本におけるADRの将来に向けて - 「ADR検討会」座長レポート - 」を策定

##### 2 法律の概要

「資料編」参照

##### 3 ADR法と民間型ADR

民間型ADRを提供する機関は、ADR法により認証制度が導入されたことから、今後は個々の機関ごとに認証を受けるか否かを判断することになる。

また、民間型ADRの利用者も自らが抱えている紛争事案を解決するために、認証を受けた機関とそうでない機関のどちらを選択するかの判断が必要となる。

##### 4 ADR法と地方自治体

###### (1) ADR法に定められた地方公共団体の責務

国の責務の具体的な内容は、国内外におけるADRの制度・利用状況の調査・分析やそれに関する情報の国民への提供、ADRに関する教育の振興、広報の充実等である。

地方自治体は、(a)地方自治体が行うADRについての情報の集約、(b)地域内の民間型ADRについての情報の集約を行ったうえで、次の施策を実施することが考えられる。このような施策を実施することにより、地方自治体は住民が適切なADR機関を選択できるよう支援することができる。

( )地域内で行われるADRに関する情報を広く住民に提供すること、( )地方自治体が行うADRの広報の充実、( )地方自治体が行うADRと民間型ADRとの連携、( )地方自治体が行うADRと民間型ADRが横断的に連携を図る場として連絡協議会等の設置 等

###### (2) ADR法と行政型ADR

今後、行政型ADRは、それが抱える問題点、民間型ADRの利用の活発化等の環境の変化などの影響を受け、その在り方が見直される可能性がある。見直しの方向性として、行政型ADRを縮小するものと拡大するものの二つの方向性が考えら

れる。それぞれの方向性についての論点を挙げると、例えば次のような事項を想定することができる。

- (a) 行政型ADRで扱う事案を民間型ADRが自らの業務として処理するようになった場合には、行政がADRを提供する意義が縮減する。
- (b) 他方、民間型ADRが育ったとしても、行政型ADRが「住民の福祉の向上」のための有効な行政手法として機能することがあり得る。

以上の(a)と(b)は行政型ADRの相反する方向性であるが、今後の民間型ADRの動向、住民のニーズ等によってどちらの方向性もあり得るので、民間型ADRと異なる行政型ADRの独自の意義について、従来にも増して検討が必要になる。

## 第2章 ADRと地方自治体

従来、行政型ADRは、公害紛争や建築紛争に代表されるように、比較的法令等の規律密度の高い分野で地域の個別紛争事案に対応すべく設置されていたが、最近、比較的法令等の規律密度の低い分野（例えば、子どもの権利保障、人権擁護等）でも、住民の権利救済に主眼を置き、民事紛争を対象とする制度が条例により設置されはじめている。これらの制度は、オンブズパーソン制度と呼ばれることが多く、地方自治体の独自性を端的に表している。

そこで、本章及び第3章では、地方自治体がADRの主宰者となる場合についてオンブズパーソン制度を取り上げる。

### 第1節 オンブズパーソン制度とADR

管轄の違いにより、一般オンブズパーソン制度（行政活動一般を管轄）と特殊オンブズパーソン制度（特定の領域を管轄）に区別できる。特殊オンブズパーソン制度は、特定の領域で発生する私人間の紛争処理に資する。

設置主体の違いにより、公的オンブズパーソン制度（地方自治体等の公的機関が設置するもの）と私的オンブズパーソン制度（私人又は私的団体が設置するもの）に区別できる。公的オンブズパーソン制度のうち民事紛争を扱うものは行政型ADRと捉えることができる。

管轄 設置主体	行政一般	特定の領域
公的	公的オンブズパーソン、かつ、 一般オンブズパーソン (例)川崎市市民オンブズマン	公的オンブズパーソン、かつ、 特殊オンブズパーソン 行政型ADR (例)川崎市人権オンブズパーソン
私的	私的オンブズパーソン、かつ 一般オンブズパーソン	私的オンブズパーソン、かつ、 特殊オンブズパーソン 民間型ADR

「公的オンブズパーソン制度」かつ「特殊オンブズパーソン制度」を民事上の紛争処理システムと行政上の紛争処理システムのなかに位置づけると、次のように整理できる。

民事上の紛争（私人間の紛争）処理システム		行政上の紛争（行政 - 私人間の紛争）処理システム	
民事訴訟	民事訴訟	司法型 A D R	行政事件訴訟
	行政型 A D R	行政事件訴訟以外 (例) 行政不服審査 情報公開審査会 等	
	民間型 A D R		

図中の「オンブズパーソン制度」は、「公的オンブズパーソン制度」を指す。

## 第2節 オンブズパーソン制度の機能

### 1 苦情処理機能

現行のオンブズパーソン制度のすべてが苦情処理を行っている。一般的には、オンブズパーソンは、住民からの苦情を受け付けるところからその手続を始め、苦情の処理を通して、申立者が直面している問題を解決する。この申立者が直面している問題には私人間の紛争が含まれているので、申立者の問題を解決することが私人間の紛争の解決につながり得る。

#### (1) どのような苦情を扱うか

一般オンブズパーソン制度の場合には、「行政に関する苦情」を管轄しており、「民事に関する苦情」を扱うことはない。

他方、特殊オンブズパーソン制度は、当該特殊オンブズパーソン制度が管轄する領域に係る苦情を扱う。したがって、管轄する領域に係る「行政に関する苦情」と「民事に関する苦情」の両方を扱う場合も、どちらか一方を扱う場合もあるが、実際には、苦情が管轄外だから扱わないということはなく、柔軟に運用されている。

#### (2) 他の苦情処理制度との関係

オンブズパーソン制度以外にも、行政が住民の苦情・相談に対応する窓口、制度等が整備されており、その数、態様は多様である。

例えば、総務省の行政相談制度、法務省の人権擁護制度、地方自治体の行政相談等がある。

総務省では、国の行政全般についての苦情その他相談や意見・要望を受け付け、相談者と関係行政機関の間に立って、公正・中立の立場から必要なあっせんを行い、その解決や実現を促進するとともに、これを行政の制度及び運営の改善に反映させるために、行政相談制度を設けている。

法務省は、人権擁護機関に人権相談窓口を設置し、人権侵犯事件についての苦情・相談に応じ、必要な援助等を講じ、また、国民の基本的な人権が侵犯されることのないように監視し、人権侵犯があった場合にはその救済のために適切な措置をとり、普及啓発を行うために、全国の市町村区域に人権擁護委員を置いている。

一般に、地方自治体は行政相談窓口を設置している。例えば、神奈川県では「県民の声・相談室」を設け、県の仕事の窓口や内容等についての情報提供及び専門相談への対応を行っている。また、その他に、各部局が所管事務に応じて相談窓

口を設置している。

以上の苦情処理制度とオンブズパーソン制度との関係について、行政相談等の苦情処理制度は、日本の政治的、社会的風土の中で独自に発展してきた行政苦情救済制度であり、オンブズパーソンの役割を果たしているという見解がある一方で、

オンブズパーソン制度の特色である独立性、中立性、高い権威、簡易・迅速性、対象事項の包括性、人間的な温かみ等のすべてを具備しているものではないという見解もある。また、地方自治体の行政相談一般に対しては、事実上の行政サービスの一環として行われているものであり、その法的根拠や処理手続が明確でないため、住民の権利利益の救済手段として十分に機能しているのかどうか明らかではないとの見解もある。

## 2 行政監視機能

オンブズパーソン制度は、当初、公務員の汚職をはじめとする腐敗の防止、つまり行政の監視を目的として検討が始まったという経緯から、行政監視機能を有している。

行政監視機能は、一般的には、オンブズパーソンが、受け付けた苦情について調査を行い、当該調査により明らかになった行政の違法・不当・不作為等を指摘し、行政に対し是正等の措置を講ずるよう勧告などを行い、行政機関が指摘された違法・不当・不作為等を是正することによって、その機能が果たされる。

### (1) オンブズパーソンの独立性

オンブズパーソンが行政を監視するためには行政からの独立性が必要になる。

オンブズパーソンを議会に設置する場合には、行政から独立した中立的な立場から行政監視機能を果たすことができる。しかしながら、現状では、議会に設置されたオンブズパーソン制度は存在しない。これは、機関設置の問題と調査権の委任の問題について法解釈上の争いがあるためである。

オンブズパーソンを行政に設置する場合には、地方自治法第180条の5に基づく行政委員会として設置、地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関として設置、地方自治法第174条に基づく専門委員として設置、県民・市民相談室等の類似制度を強化する形で設置する方法が考えられるが、現在オンブズパーソンを設置している地方自治体は、の附属機関として設置している例が多い。

### (2) 苦情処理機能との関係

最近、苦情処理機能と行政監視機能とが相互に密接に関連していることを前提に、苦情処理機能を重視する見解がある。また、特殊オンブズパーソン制度の出現は、行政監視機能より苦情処理機能を重視した結果と考えられる。

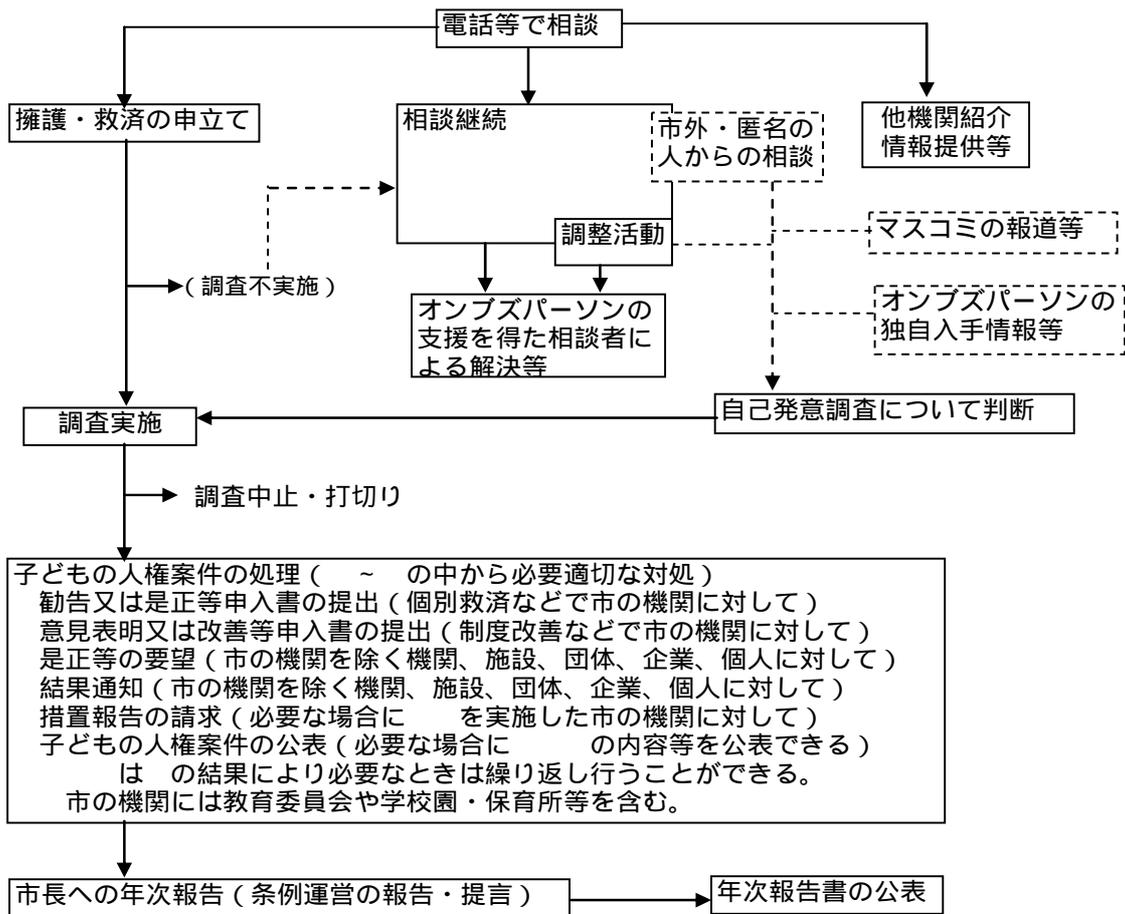
## 3 その他の機能

オンブズパーソン制度の機能として、苦情処理機能と行政監視機能の他に、制度改善機能が挙げられる場合があるものの、すべてのオンブズパーソン制度が制度改善機能を備えている訳ではない。

### 第3章 地方自治体における特殊オンブズパーソン制度の事例

民事紛争を対象とする特殊オンブズパーソン制度の事例として、川西市子どもの人権オンブズパーソン条例、川崎市人権オンブズパーソン条例、障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例、鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例を取り上げる。

#### 第1節 川西市子どもの人権オンブズパーソン条例



条例の特徴として、次を挙げることができる。

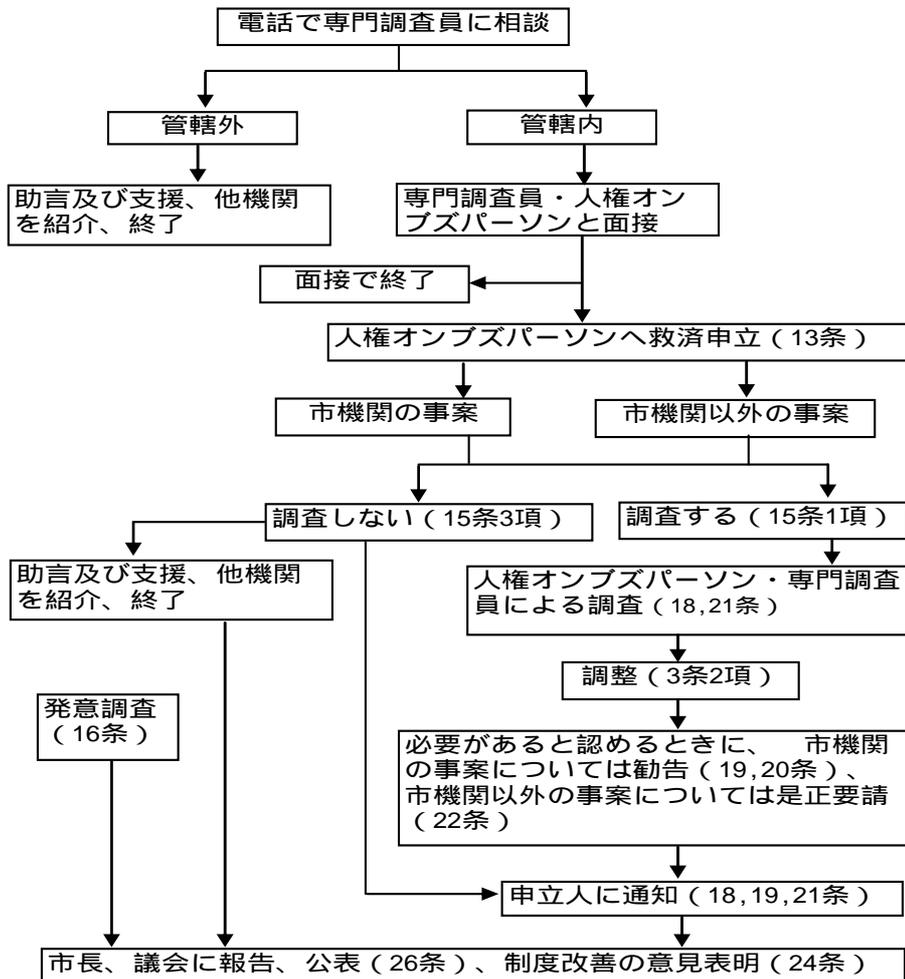
条例の背景として、子どもの権利条約の批准と文部省の「いじめ対策緊急会議 緊急アピール」があった。

立法事実として、「子どもの実感調査」においていじめの実態が明らかになったことが挙げられる。

オンブズパーソンが行う調査や勧告等の相手方が、市の機関の場合と市の機関以外の場合とは違いがあり、市の機関以外より市の機関の方が重い義務を負っている。

条例の運用状況として、相談では調整活動が重視されている、相談のうち救済申立てに至るケースは少ない。

## 第2節 川崎市人権オンブズパーソン条例



条例の特徴として、次を挙げることができる。

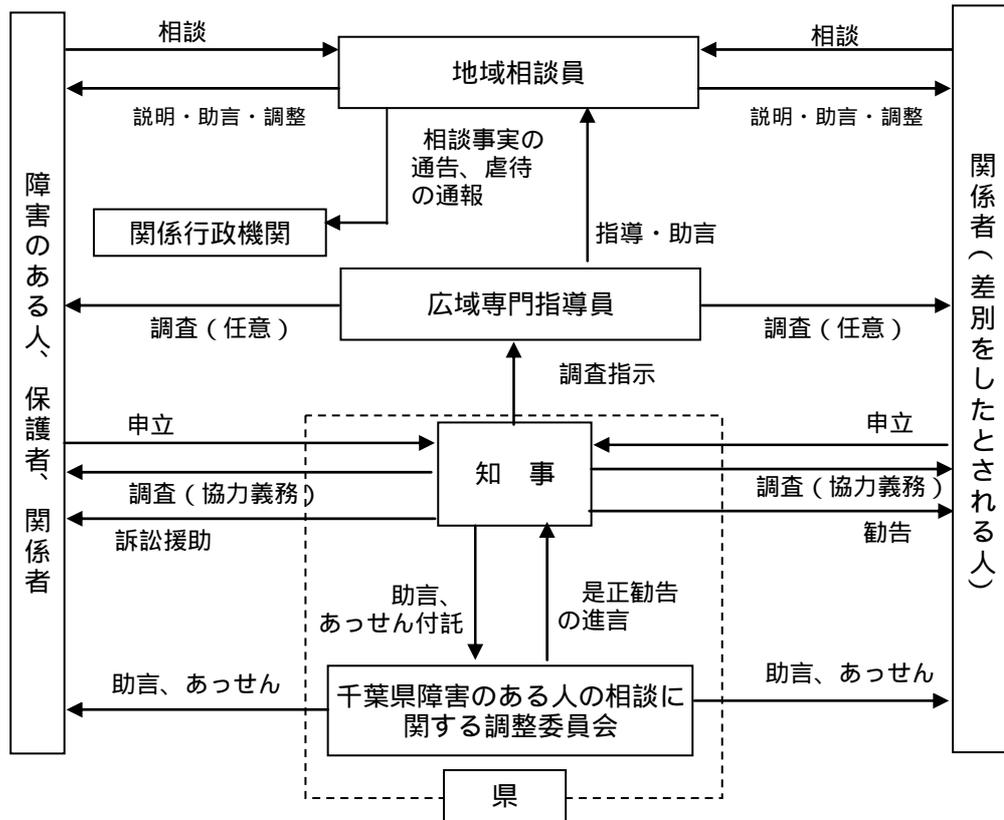
既に「市民オンブズマン」が設置されており、そのうえで、「子どもの権利に関する条例」を検討するなかから「子どもオンブズパーソン」が、また「男女平等に関する条例」を検討するなかから「男女平等オンブド」の設置が提案された。

立法事実として、子どもの権利については、都市化、核家族化、少子化の進行などに伴い、子どもを取り巻く環境が大きく変化しているなかで、虐待、いじめ、不登校などの深刻な問題が顕在化していること、男女平等に係る権利については、(a) 様々な分野で固定的な役割分業意識や男性を中心に置こうとする価値観が残っていること、(b) 市民意識実態調査でセクシャル・ハラスメントや女性に対する暴力等の実態が明らかになったことが挙げられる。

オンブズパーソンが行う調査や勧告等の相手方が、市の機関の場合と市の機関以外の場合とでは違いがあり、市の機関以外より市の機関の方が重い義務を負っている。

条例の運用状況として、調整活動が重視されている、相談のうち救済申立てに至るケースは少ない。

### 第3節 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例



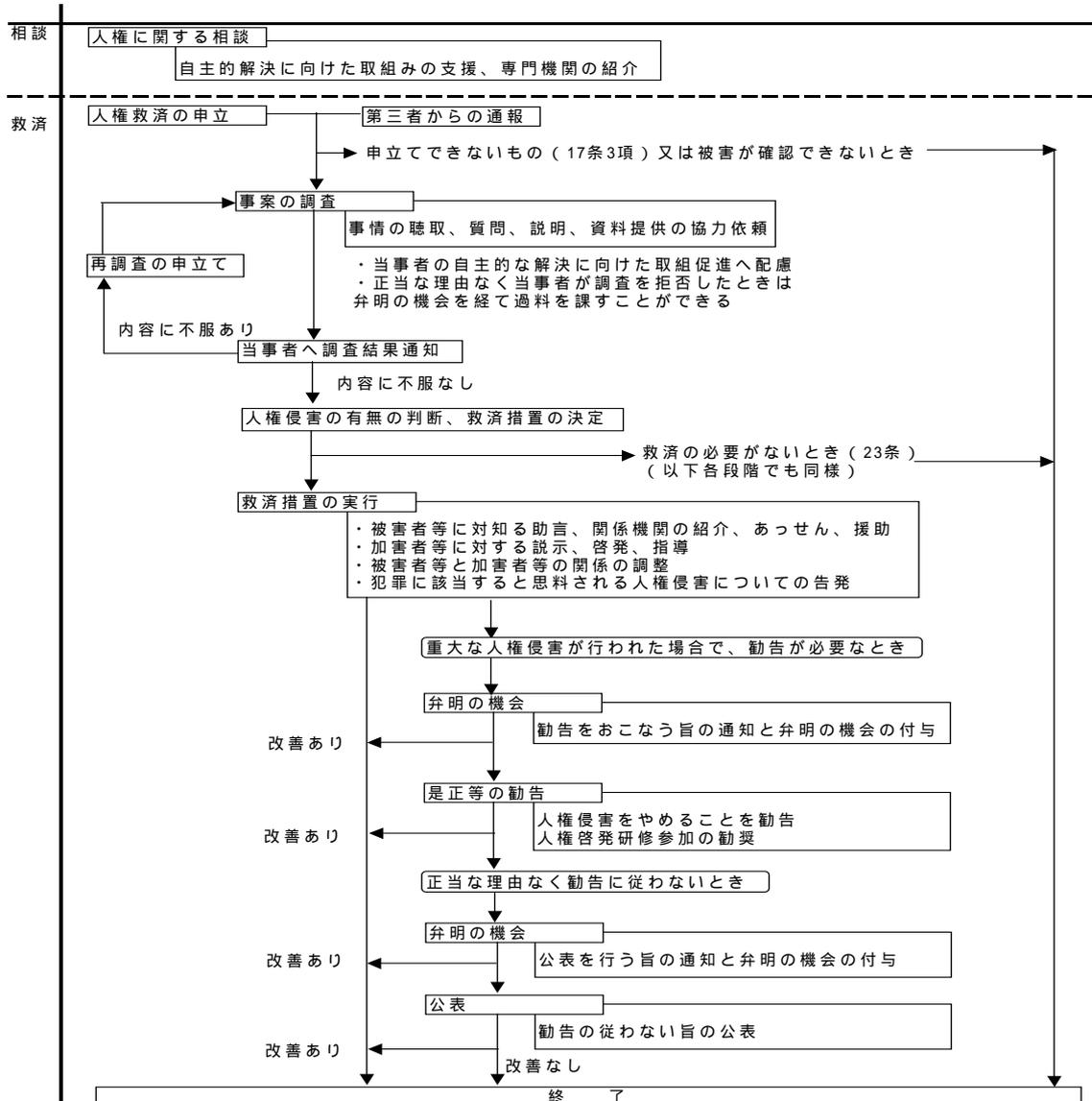
条例の特徴として、次を挙げることができる。

「第三次千葉県障害者計画」等に、独自条例の制定を検討する旨が示された。

立法事実として、「差別と思われる事例」を募集したところ、差別の実態が明らかになったこと、障害者基本法の地方自治体の責務が挙げられる。

差別行為の定義が詳細に規定されており、障害のある人に対する差別の多くが障害のある人に対する誤解、偏見等の理解不足から生じていることから、「差別に当たる行為」を具体的に列挙し、県民共通の理解・ルールをつくっていくことをねらいとしている。

## 第4節 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例



条例の特徴として、次を挙げることができる。

条例の背景として、人権擁護法案が国会に提案されたことを受けて、地方レベルでの人権救済制度が必要という認識があった。

立法事実として、鳥取地方法務局又は人権擁護委員に人権相談のあった県内の件数が3,600件であり、そのうち人権事件として処理されたものが190件であることが挙げられる。

条例に対して、適正な手続の保障に欠ける、人権を擁護するはずの条例が却って国民の基本的な人権を著しく制約する結果をもたらす、調査過程そのものが国民の基本的な人権を侵す、行政権力による人権侵害に対する救済規定が不十分、委員会の独立性の保障が不十分といった批判がある。

このような批判等を受けて、本条例等の停止に関する条例が成立し、現在、抜本的な見直しが行われている。

#### 第4章 行政型ADRの制度設計に当たっての留意点

制度設計に当たっての留意事項を、総括的に各事項ごとにまとめると、次のように整理できる。

項目	留意点
住民等の行為規範 苦情の範囲	<p>遵守すべき権利の定義、どのような行為が権利侵害に当たるのかを定義する際には、制度をつくるに当たっての住民コンセンサスを得る観点から、事例の収集が必要となる。</p>
行政型ADR機関の権能等	<p>行政型ADR機関の権能に制度改善に係る提言を含めるのか、管轄内の苦情・紛争に係る具体的な行為に基づく相談に限るのかなどの検討が必要となる。</p> <p>特に、オンブズパーソンの場合には、その人選に際し、首長の任命とするのか、議会の同意を得て首長が任命するのかについて、オンブズパーソンの権能と議会との関係を踏まえて検討する必要がある。</p>
相談	<p>行政がADR機関による相談と既存の行政相談制度との異同を明確にする必要がある。</p> <p>受け付ける苦情の範囲について、行政型ADR機関の権能との関係で、具体的な苦情に限るのか、「自治政策方針」に関する苦情も含めるのかなどの検討が必要となる。</p>
調整活動	<p>調整活動は、訴訟と異なる行政型ADRの特徴となり得るので、制度設計の際には、相談の段階あるいは救済申立て後の段階のなかに位置づける必要がある。</p> <p>相談から調整活動までの一連の流れを行うに当たっては、遵守すべき権利や禁止すべき権利侵害の内容に応じて専門性が求められる。行政型ADR機関に専門委員を設置する場合にあっては、その位置づけを含め条例に規定する必要がある。</p>
救済措置	<p>行政型ADR機関が行う調査及び是正等の勧告の実効性確保の手法について</p> <p>調査・勧告等の相手方が私人である場合には、相手方に弁明の機会を付与するとともに、制度への理解、信頼を得て、任意の協力を努める。</p> <p>勧告に従わないことをもって行う公表等の社会的制裁措置は避けるべき</p> <p>調査・勧告等の相手方が行政機関である場合には、勧告等に従わない場合が考えられるが、行政型ADR機関の権能との関係で次のいずれかの方法を検討する必要がある。</p> <p>「自治政策方針」に関する苦情は、受け付ける苦情から除外する、又は、行政型ADR機関が調査・勧告等を行えない場合として除外する。</p> <p>行政機関が行政型ADR機関の行う調査・勧告等に従えない場合の措置（理由を付して公表するなど）を条例に規定する。</p> <p>調査・勧告等の実効性を確保するという観点から、附属機関としての行政型ADR機関が調査・勧告等を行うのか、行政型ADR機関から要請を受けた首長が行うのかを検討する必要がある。</p>

# 本 編



## はじめに

### 1 研究の目的

「裁判外紛争処理（Alternative Dispute Resolution。以下、「ADR」という）」という用語は多義的であり、最広義では、裁判以外で行われる紛争処理のすべてを指す。ADRは裁判と並ぶ魅力的な選択肢と位置づけられており、平成16年度には「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（法律第151号）が成立し、ADRについての一般的なルールも定められた。

地方自治体は、従来から公害紛争処理等についてADRを主宰し、また、最近では人権等の分野でもADRを活用している。

「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」の施行に伴い、民間の主宰するADR（民間型ADR）が活発化することが予想され、そのことは、地方自治体の主宰するADR（行政型ADR）にも何らかの影響を及ぼすと思われる。

そこで、ADR（特に行政型ADR）に関する一般的事項を整理するとともに、新たに取り組みられている人権等の分野での行政型ADR（オンブズパーソン制度）に着目し、その手続・運用状況等の実証的な分析を通して、行政型ADRの特徴や行政型ADRを創設する際の留意事項を検討する。これにより、将来的に行政型ADRの見直しが行われる際の一助になればと考えている。

### 2 研究の対象

ADRは多様であり、非常に広範な領域で行われている。処理対象となる紛争については、民事紛争（私人間での紛争）を対象とするADRもあるし、行政事件（行政と住民との紛争）を対象とするものもある。また、処理を行う主体（手続主宰者）も司法、行政、民間のいずれでもあり得る。

本研究では、ADRのなかでも、処理対象を民事紛争としているもの、また、行政が手続主宰者であるものを検討対象とする。

### 3 報告書の構成

第1章～第3章ではADRをめぐる現状、事例等を整理する。第4章では第1～第3章での整理を踏まえ、行政型ADRを創設する際の留意事項等を検討する。

第1章では、主としてADRの特徴等を整理するが、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」の概要とその影響についても言及する。

第2章では、地方自治体とADRとが関係を持つ場面として、地方自治体が行うADR（行政型ADR）を取り上げる。なかでも、各自治体が独自に条例で制定している行政型ADRとしてオンブズパーソン制度に着目し、その概要等について整理する。

第3章では、行政型ADRの一つの形態であるオンブズパーソン制度の事例を整理する。具体的には、川西市、川崎市、千葉県及び鳥取県の仕組みを分析する。

第4章では、第3章で取り上げた事例の分析を通して、オンブズパーソン制度を含む行政型ADRを新たに創設する際に留意すべき事項等を検討する。



## 第1章 ADRとは

一般に、ADRとは、「訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続」と定義されている<sup>1</sup>。

民事上の紛争<sup>2</sup>を解決する方法は多様であるが、大別して、強行的紛争処理方法と任意的（又は自主的）紛争処理方法に分けることができる。強行的紛争処理方法として訴訟があり、訴訟は国家権力（裁判権）に基づいて当事者間の紛争を強行的に解決するものである。任意的紛争処理方法には仲裁、調停等があり、いずれも当事者間の合意に基づき紛争を解決するものである<sup>3</sup>。つまり、ADRは、民事上の紛争を任意的に解決する方法といえる。

以上から、ADRは、民事上の紛争処理システムにおいて、次のように位置づけられる。

民事上の紛争（私人間の紛争）処理システム	
民事訴訟 強行的紛争処理方法	民事訴訟以外 = ADR 任意的紛争処理方法

また、ADRにおける解決手法として次が挙げられている。

手 法	説 明
あっせん	うまく進むように間に入って世話をし、とりもつことを指す <sup>4</sup> 。 調停と比較して、第三者の関与の仕方がより機動的で手続がより柔軟である <sup>5</sup> 。
調 停	種々の紛争について第三者が当事者間を仲介し、その紛争の解決を図ることを指す <sup>6</sup> 。
仲 裁	当事者の合意に基づき第三者の判断によってその当事者間の紛争を解決すること。調停と異なり、第三者の判断が当事者を拘束する <sup>7</sup> 。
裁 定	当事者間で意見の一致をみない事項について第三者がその是非等を裁断して決定すること <sup>8</sup> 。事前の合意がないままに手続を開始できる反面、事後的に第三者の判断に対する異議申立て又は訴え提起が認められる点で仲裁とは異なる <sup>9</sup> 。

<sup>1</sup> 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（平成16年法律第151号、平成16年12月1日公布、平成19年4月1日施行）第1条

<sup>2</sup> 民事上の紛争とは、刑事に対する最広義の概念であり、商事及び家事の關係の紛争が含まれる（内堀宏達『ADR法（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律）概説とQ & A』（2005）・6頁）。

<sup>3</sup> 以上は、小島武司『ADR・仲裁法教室』（2001）・3頁以下

<sup>4</sup> 法令用語研究会『法律用語辞典（第2版）』（2000）・6頁

<sup>5</sup> 前掲注3・27頁

<sup>6</sup> 前掲注4・970頁

<sup>7</sup> 前掲注4・956頁

<sup>8</sup> 前掲注4・544頁

以下では、ADRの全体像を把握するために、ADRの特徴(第1節参照)、ADRの意義(メリット)と問題点(デメリット)(第2節参照)、ADRの種類(第3節参照)を記述していく。最後に、ADRについての法律である「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」(平成16年法律第151号)の概要及びその影響について述べていく(第4節参照)。

## 第1節 ADRの特徴

ADRの特徴は、民事訴訟との比較から明らかになる。民事訴訟の特徴とADRの特徴は次のように整理できる<sup>10</sup>。

項目	民事訴訟の特徴	ADRの特徴
手続	民事訴訟では、訴えが提起されたときには、裁判所が民事訴訟法の定める手続に従って、訴えに対する判断の責任を負う。	ADRの手続の主宰者は裁判官に限定されないため、紛争の種類に応じて、専門知識を有する者等の広い範囲から主宰者を調達することができる。 また、手続も公開が原則とされていないので、プライバシーや営業・技術の秘密に関する紛争を非公開の手続によって解決することができる。 さらに、手続保障の理念自体はADRにも妥当するが、その内容がより柔軟に運用できる。例えば、当事者間の感情的対立が激しい事件等では、双方対席の方式ではなく、交互面接方式によって手続を進めることができる。
紛争解決基準	民事訴訟における紛争解決においては実体法が適用される。したがって、民事訴訟における審判の対象となるのは、実体法の適用によって解決が可能な法律上の権利義務をめぐる争いに限定される。	ADRでは、社会的に正当であれば、実体法以外の条理(道徳、常識、社会一般の規範意識等を総合したもの)にかなった解決基準を採用することができるので、紛争の実情に即した解決を図ることができる。 また、民事訴訟においては、判断の対象が当事者間の権利関係に限定されてしまうので、権利関係の主体以外の第三者を解決に参加させることは困難であるが、ADRにはその制約がないので、利害関係を持つ者を参加させて、紛争の全体的解決を図ることができる。 さらに、事実の存否について、存在か不存在かという一義的な判断ではなく、心証の度合いに応じた柔軟な解決を図ることができる。例えば、加害行為と損害の発生との間の因果関係に

<sup>9</sup> 前掲注3・28～29頁

<sup>10</sup> 以下は、小島武司・伊藤眞編『裁判外紛争処理法』(1998)・8～11頁(伊藤眞執筆分)を基に作成

		ついて、60%程度の心証が得られたときには、被害者が請求している金額の60%程度の支払いを加害者に求めるという解決案を提示することも可能である。
当事者の合意	民事訴訟では、訴えの相手方である被告は、その意思にかかわらず応訴の負担を負う。仮に、被告が応訴のための訴訟行為を行わない場合であっても、被告を当事者とする判決が言い渡され、その判決は両当事者を拘束する。	A D Rでは、手続の開始についての合意であれ、解決案についての合意であれ、何らかの形で関係人の意思を媒介にすることとなる。合意が形成されるためには、A D R機関が事案を解明したうえで、条理等を基準として行う説得活動が不可欠となる。

## 第2節 A D Rの意義（メリット）と問題点（デメリット）

前節で整理したとおり、A D Rは民事訴訟とは異なる特徴を有しており、そのことからA D Rの意義（メリット）と問題点（デメリット）が生じることになる。

A D Rのメリットとデメリットは表裏一体の関係にあり<sup>11</sup>、A D Rの特徴をメリットと評価するか、デメリットと評価するかは、時代とともに変遷している。A D Rに対する評価の全般的な傾向は、「全面的否定論」から「現実的消極的認容論」を経て、現在は「理論的積極的肯定論」が主流を占めているが<sup>12</sup>、論者により意見は様々であり、統一的な見解があるわけではない。

ここでは、さしあたり、A D Rに対する評価を意義（メリット）と問題点（デメリット）に分けて整理する。

### 1 A D Rの意義（メリット）

A D Rの意義を、機能的メリット、規範的メリット及び理念的メリットに分けて整理する<sup>13</sup>。

#### (1) 機能的メリット

##### 簡易・迅速性

民事訴訟では手続が複雑であり、かなりの時間を要する。これに対して、合意に基づくA D Rでは大胆な手続の簡易化・迅速化が可能である。

##### 秘密性

民事訴訟は原則として一般公開され、相手方当事者の立会権が保障されている。これに対して、A D Rでは非公開手続を採ることができる。

##### 専門性

民事訴訟では、判断者の中核が裁判官であり、裁判官は必ずしも専門技術に詳し

<sup>11</sup> 田中成明『現代社会と裁判』（1996）・57頁

<sup>12</sup> 前掲注11・46頁

<sup>13</sup> 山本和彦「裁判外紛争処理制度（A D R）」法律のひろば53巻9号（2003）・17頁以下を基に整理

いわけではない。これに対して、ADRでは、専門家を手続の主宰者にすることができる。

#### 宥和性

民事訴訟では、両当事者の対立構造を中核としているため、手続過程において両者の対立が先鋭化するおそれがある。これに対して、両当事者の合意による解決を中核とするADRにおいては、紛争当事者の対立の宥和が可能となる。

### (2) 規範的メリット

民事訴訟では法規範の適用を前提とするのに対して、ADRでは法と異なる規範を適用して紛争を解決する余地がある。この結果、ADRでは社会規範を紛争解決に取り込み、法律要件以外の社会的事実を取り入れながら、紛争の全体的解決を図ることができる。

### (3) 理念的メリット

ADRには、民事訴訟を補完する機能を越えた独自の意義を見出すことができる<sup>14</sup>。

ADRは、紛争当事者の紛争解決に関する能力付与（エンパワーメント）機能を有する。

ADRは、裁判所とは異なる紛争解決の質的向上を図るものであり、裁判の代替というよりも、交渉過程の代替（暗礁に乗り上げた交渉の再航行）として、当事者間の交渉再開を図れる。

## 2 ADRの問題点（デメリット）

以上のようにADRには多くのメリットがあるものの、ADRは万能ではなく、いくつかの問題点も指摘されている<sup>15</sup>。

#### 慎重性

ADRのメリットの一つに「簡易・迅速」が挙げられる反面、手続の慎重性には難がある。ADRにおいても当事者の手続的地位を保護する必要があり、民事訴訟における形式的手続保障のうちどの部分を削ぎ落とすことが可能であるのかの検討が必要となる。

#### 制度全体の費用増

ADRでは当事者の費用は廉価になる可能性があるが、手続主宰者を充実（特に専門化）すれば制度全体の費用が増大することとなり、その費用を誰が負担するのが重大な問題となる。こうした費用をADR利用者の負担とした場合には、当事者の負担する費用が高額なものになることが想定され、利用を事実上制限する可能性もある。

また、ADRによって紛争が解決されない場合には、最終的には訴訟により紛争を解決することとなり、当事者はADRに要する費用と訴訟に要する費用の両方を負担することになる。このような場合には、結果的に、当事者の負担する費用が高額なも

<sup>14</sup> この点につき論者により様々な意見があり、前掲注13・19頁では、「このような方向性は必ずしも熟したものとは言えないが、21世紀におけるADRの役割を根本的に問い直す契機として、今後の具体的展開が注目されるところである」としている。

<sup>15</sup> 以下は、前掲注13・19頁以下を基に整理

のとなる可能性がある。

信頼性・中立性

国が運営する民事訴訟と比較して、ADR（特に業界型ADR）には、信頼性・中立性に問題があると認識される場合が多い。

分散性

現在、紛争類型ごと、業態ごとに多数のADRが乱立している。これは、利用者の立場からは非常に分かりにくい状態であり、また、資源も分散・重複し、効率も悪い。

非強制性

権力を独占する国の運営する裁判では、訴えの相手方である被告は応訴の負担を負い、仮に、被告が応訴のための訴訟行為を行わない場合であっても、被告を当事者とする判決が言い渡され、その判決は両当事者を拘束する。これに対して、ADRでは、常に何らかの形での合意が必要となるが、紛争状態にある当事者の合意調達は困難であり、この点が制度利用のネックとなり得る。

事実認定の困難性

ADRには、民事訴訟のような強制手段が欠如しているため、証拠保持者の協力が得られない場合には事実認定に困難をきたす場合がある。

不透明性・予測困難性

民事訴訟では法により手続・実体規範が明示されているのに対し、ADRでは手続・実体の両面で規範が不安定である。そのため、解決の手続や結果が不透明になり、また、当事者から見て結果の予測が困難な場合がある。

### 第3節 ADRの種類

ADRは、ADRを提供する機関に着目して、一般的には、司法型ADR、行政型ADR及び民間型ADRに分けられる<sup>16</sup>。（下図参照）

民事上の紛争（私人間の紛争）処理システム	
民事訴訟	民事訴訟 司法型ADR
	行政型ADR
	民間型ADR

<sup>16</sup> 仮に、民事紛争に係る事案について、地方自治体の議会に対して請願（地方自治法第124条）又は陳情がなされ、採択され、執行機関等が何らの措置を採った場合には、議会が民事紛争処理に関わりを持つことになるが、この場合にも議会は紛争処理手続を主宰することはないため、「議会型ADR」という類型は設けなかった。

類 型	説 明
司法型 A D R	裁判所内で行われるものであり、民事調停や家事調停がある。 民事調停とは、民事調停法に規定する調停をいい、家庭裁判所が行う家事調停を除いたものを指す <sup>17</sup> 。家事調停とは、家庭裁判所が行う家事審判法に基づく調停を指す <sup>18</sup> 。
行政型 A D R	独立の行政委員会や行政機関等が行うものであり、公害審査会、建設工事紛争審査会等がある。 地方自治体が行う行政型 A D R には、法律により設置されているもの（例えば、公害審査会等）と 条例により設置されているもの（例えば、東京都中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例等）がある。（トピクス 1 参照）
民間型 A D R	民間組織や弁護士会、業界団体が運営するものであり、横浜弁護士会紛争解決センター、消費生活用製品 P L センター、交通事故紛争処理センター等、様々なものがある。（トピクス 2 参照） 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律は、民間型 A D R へ認証制度を導入するものである。（次節参照）

#### 第 4 節 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律

A D R は、前節で整理したように多様であり、各 A D R 機関の手続等もまちまちである。こうした A D R の多様性を残しつつ、住民から公正性と信頼性を得るために、A D R の担い手が遵守すべきルールが必要との認識が広まっている。

また、A D R には、先に整理したようにメリット・デメリットの両面があるが、A D R を訴訟と並ぶ選択肢として位置づけ、A D R を利用しやすくすれば、紛争を抱えている人々が世のなかの様々な紛争解決手段のなかから自らにふさわしいものを容易に選択することができるようになり、より満足のいく解決を得ることができると期待されている。

そこで、司法制度改革の一環として、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（以下、「A D R 法」という）が、平成 16 年 12 月 1 日に、平成 16 年法律第 151 号として公布された。

##### 1 法律立案に至る経緯

A D R 法は、次の経緯により立案された<sup>19</sup>。

平成 13 年 6 月 12 日 司法制度改革審議会意見

「A D R が、国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるよう、その拡充、活性化を図っていくべきである」とされ、そのために取り組むべき事項として、総合的な A D R の制度基盤の整備及び 関係機関等の連携強化の促進が挙げられた。

平成 14 年 2 月 5 日 司法制度改革推進本部事務局に A D R 検討会を設置

A D R 検討会では、「総合的な A D R の制度基盤の整備」が重点的に検討された<sup>20</sup>。具体的な論点は、A D R に関する基本理念や国等の責務を定めること、A D R の公正性・信頼性を確保するために A D R 機関や A D R の担い手が遵守すべきルールを明らかにする

<sup>17</sup> 前掲注 4・1324 頁の狭義の民事調停

<sup>18</sup> 前掲注 4・143 頁

<sup>19</sup> 以下は、前掲注 2・3～4 頁

<sup>20</sup> 「関係機関等の連携強化の促進」については、平成 15 年 4 月 14 日に、A D R の拡充・活性化関係省庁連絡会議が「A D R の拡充・活性化のための関係機関等の連携強化に関するアクションプラン」を策定している。

こと、ADRに関する制度上の制約を解消するためのADRの利用の促進や裁判手続との連携促進に資する法制の整備をすること、国際的動向も踏まえながら、調停・あっせん手続に関しても、一般的な手続ルールを定める法制の整備をすること等である。

平成14年3月19日 司法制度改革推進計画の閣議決定

ADRの拡充・活性化について、ADRに関する関係機関等の連携強化及びADRに関する制度基盤の整備についての検討等が盛り込まれた。

平成15年7月 司法制度改革推進本部事務局「総合的なADRの制度基盤の整備について - ADR検討会におけるこれまでの検討状況等 - 」中間報告を策定

中間報告策定後、ADR検討会において、法制度の具体的立案を目指した意見集約のための議論が行われたが、ADRの公正及び適正の確保のため、ADR機関の認証制度を設けるべきか否か等について意見の開きが大きく、通常国会への法案提出は見送られた。平成16年4月に再開されたADR検討会において、ADR機関の認証制度の導入について検討が行われ、同年秋ごろには、ADR法の骨子となるおおよその内容が示された。

平成16年11月30日 ADR検討会座長「日本におけるADRの将来に向けて - 「ADR検討会」座長レポート - 」を策定

## 2 法律の概要

ADR法は、ADRの基本理念等を定める総則部分と 民間の紛争解決業務を対象とした認証制度を導入する部分から成っている。

### (1) 総則

総則は、目的（第1条）、定義（第2条）、基本理念等（第3条）及び 国等の責務（第4条）から成っている。ここでは、ADR法における定義を確認し、については後述する（3参照）。

### ア 裁判外紛争解決手続

第1条では、裁判外紛争解決手続を「訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続」と定義している。

ここでいう「民事上の紛争」は、刑事に対する最広義の概念であり、商事及び家事の関係の紛争が含まれる<sup>21</sup>。

### イ 民間紛争解決手続

(2)で説明する認証制度は「民間紛争解決手続を業として行う者」に適用されるものであるのだが、この「民間紛争解決手続」は「民間事業者が、紛争の当事者が和解をすることができる民事上の紛争について、紛争の当事者双方から依頼を受け、当該紛争の当事者との間の契約に基づき、和解の仲介を行う裁判外紛争解決手続をいう」とされている（第2条第1号）。

したがって、国、地方公共団体、独立行政法人及び地方独立行政法人が行う紛争

---

<sup>21</sup> 前掲注2参照

解決手続は認証の対象から除かれる<sup>22</sup>。

## (2) 認証制度

第5条では「民間紛争解決手続を業として行う者は、その業務について、法務大臣の認証を受けることができる」とされ、民間型ADRについての認証制度が導入されることとなった。

認証を受けるか否かはあくまで任意であり、認証制度は、法的効果の付与（時効の中断等）弁護士法上の規制についての特例的措置（弁護士以外の者が報酬を得て手続実施者となることを許容）等により民間紛争解決手続を利用し易くすることを目的としているものであることから、民間紛争解決手続の業務を行う者が、法的効果等を不要と判断するのであれば、認証を受けないことも差し支えないとされている<sup>23</sup>。

### ア 認証を受けられる対象

認証の対象は民間紛争解決手続の業務である（第6条）。

また、認証を受ける民間紛争解決手続の業務を行う者の組織形態に制約はなく、法人、権利能力なき社団、個人事業者等のいずれもが認証を受けることができる<sup>24</sup>。

### イ 認証の基準

認証の基準として、申請者が業務を行うのに必要な知識及び能力並びに経理的基礎を有することに加え、次の16項目が規定されている（第6条）。

専門的知見を活用して仲介を行う紛争の範囲を定めていること

個々の民間紛争解決手続において和解の仲介を行うのにふさわしい者を手続実施者として選任することができること

手続実施者の選任方法及び手続実施者が紛争の当事者と利害関係を有することその他民間紛争解決手続の公正な実施を妨げるおそれがある事由がある場合において、当該手続実施者を排除するための方法を定めていること

申請者の実質的支配者等又は申請者の子会社等を紛争の当事者とする紛争について民間紛争解決手続の業務を行うこととしている申請者にあつては、当該実質的支配者等又は申請者が手続実施者に対して不当な影響を及ぼすことを排除するための措置が講じられていること

手続実施者が弁護士でない場合において、民間紛争解決手続の実施に当たり法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに、弁護士の助言を受けることができるようにするための措置を定めていること

民間紛争解決手続の実施に際して行う通知について相当な方法を定めていること

民間紛争解決手続の実施の開始から終了に至るまでの標準的な手続の進行について定めていること

紛争の当事者が申請者に対し民間紛争解決手続の実施の依頼をする場合の要件

<sup>22</sup> 前掲注2・7頁

<sup>23</sup> 前掲注2・13頁

<sup>24</sup> 前掲注2・12頁

及び方式を定めていること

申請者が紛争の一方の当事者から依頼を受けた場合において、紛争の他方当事者に対し、速やかにその旨を通知するとともに、当該紛争の他方の当事者がこれに応じて民間紛争解決手続の実施を依頼するか否かを確認するための手続を定めていること

民間紛争解決手続において提出された資料の保管、返還その他の取扱いの方法を定めていること

民間紛争解決手続において陳述される意見又は提出され、若しくは提示される資料に含まれる紛争の当事者又は第三者の秘密について、当該秘密の性質に応じてこれを適切に保持するための取扱いの方法を定めていること

紛争の当事者が民間紛争解決手続を終了させるための要件及び方式を定めていること

手続実施者が民間紛争解決手続によっては紛争の当事者間に和解が成立する見込みがないと判断したときは、速やかに当該民間紛争解決手続を終了し、その旨を紛争の当事者に通知することを定めていること

申請者、その代理人、使用人その他の従業者及び手続実施者について、これらの者が民間紛争解決手続の業務に関し知り得た秘密を確実に保持するための措置を定めていること

申請者(手続実施者を含む)が支払を受ける報酬又は費用がある場合においては、その額又は算定方法、支払方法その他必要な事項を定めており、これが著しく不当なものではないこと

申請者が行う民間紛争解決手続の業務に関する苦情の扱いについて定めていること

## ウ 法的効果

認証紛争解決手続によって紛争が解決せず、あらためて同一の紛争について訴えが提起された場合に、時効期間の満了を理由として手続の目的となった権利が時効消滅すれば、民間紛争解決手続の活性化が図られない可能性がある。そこで、認証紛争解決手続を利用することを要件として、その後に訴えを提起した場合に、訴えの提起の時点認証紛争解決手続における請求の時にまで遡及させることにより、認証紛争解決手続の目的となった権利の時効の中断が認められることとなった(第25条)。

その他にも、訴訟手続の中止(紛争の当事者が訴えを提起し、裁判によって当該紛争を解決しようとした場合において、諸般の事情から当事者が認証紛争解決手続によって紛争を解決することを希望するときには、裁判所の判断によって訴訟手続を中止できる)(第26条)や、調停前置に関する特則(調停前置事件について、認証紛争解決手続を利用した場合にはあらためて裁判所での調停を行う必要がない)(第27条)について規定されている。

## 3 ADR法と民間型ADR

民間型ADRを提供する機関は、ADR法により認証制度が導入されたことから、今

後は個々の機関ごとに認証を受けるか否かを判断することになる。

なお、この認証制度については法律立案時から、民間紛争解決手続に対する国の関与がこれまでより強まるとともに、いわゆる格付けにつながり、民間紛争解決手続の自主性・多様性が阻害されるのではないかという慎重論や反対論があった<sup>25</sup>。しかし、認証制度は、時効の中断等の法的効果を付与することや、弁護士以外の者が報酬を得て手続実施者になることを許容する弁護士法上の規制についての特例的措置を設けるなどにより、民間紛争解決手続を利用し易くすることを目的としているもので、民間紛争解決手続の業務を行う者が、法的効果等を不要と判断するのであれば、認証を受けないこともできるという任意の制度となっている。

また、民間型ADR機関が認証を受けるか否かを判断する必要があることに加え、民間型ADRの利用者も自らが抱えている紛争事案を解決するために、認証を受けた機関とそうでない機関のどちらを選択するかの判断が必要となる。

#### 4 ADR法と地方自治体

地方公共団体が行うADR（行政型ADR）は、ADR法の認証の対象外となっているため（2(1)イ参照）、ADR法が定める認証制度と地方自治体とが関連を持つことはない。

一方、ADR法には地方公共団体の責務（第4条第2項）が定められていることから、地方自治体にはこの責務を果たすための取組みが求められる（(1)参照）。また、ADR法により民間型ADRが活発化した場合には、行政型ADRへ影響を与える（例えば、行政型ADRの委託化等）ことがあり得る（(2)参照）。

##### (1) ADR法に定められた地方公共団体の責務

###### ア 国及び地方公共団体の責務

ADR法第4条第1項では「国は、裁判外紛争解決手続の利用の促進を図るため、裁判外紛争解決手続に関する内外の動向、その利用の状況その他の事項について調査及び分析並びに情報の提供その他の必要な措置を講じ、裁判外紛争解決手続についての国民の理解を増進させるように努めなければならない」とされている。

また、同法同条第2項では「地方公共団体は、裁判外紛争解決手続の普及が住民福祉の向上に寄与することにかんがみ、国との適切な役割分担を踏まえつつ、裁判外紛争解決手続に関する情報提供その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされている。

###### イ 具体的な施策

ADR法に定められた国の責務の具体的な内容として、次の事項が挙げられている<sup>26</sup>。

国内外におけるADRの制度・利用状況の調査・分析やそれに関する情報の国民への提供

<sup>25</sup> 小林徹「司法制度改革とADR」自治体学研究91号（2005）・4頁

<sup>26</sup> 前掲注25・4頁

ADRに関する教育の振興  
広報の充実 等

一方、地方公共団体の責務として、ADR法第4条第2項が「国との適切な役割分担を踏まえつつ…必要な措置を講ずる」と規定していることから、地方自治体は、国が行うこと以外で、その必要性を吟味したうえで、地域の実情に応じた独自の取組を実施することになる。

現在、ADR全体を所管する部署を有する地方自治体はないと思われる。というのは、地方自治体が行うADR（行政型ADR）は個別の政策分野ごとに設置されており、民間型ADRについても、個別の政策分野ごとに当該分野で運営されている民間型ADR機関の情報を有していることはあっても、地域内で活動している民間型ADR機関を統一的に把握してはいないからである。

したがって、地方自治体が地域の実情に応じたADRについての施策を実施する場合には、次の事項が必要と考えられる。

- (a) 地方自治体が行うADR（行政型ADR）についての情報の集約
- (b) 地域内の民間型ADRについての情報（どのような機関が、どのようなADRを運営しているのか、その機関が認証紛争解決手続を備えているのか否か等）の集約

そのうえで、地方自治体を実施する具体的な施策として、次の例を挙げることができる<sup>27</sup>。このような施策を通して、地方自治体は、住民が適切なADR機関を選択できるよう支援することができる。

地域内で行われるADRに関する情報を広く住民に提供すること

地方自治体が行うADR（行政型ADR）の広報の充実

地方自治体が行うADR（行政型ADR）と民間型ADRとの連携（例えば、利用者が消費生活センターに相談を求めるような場合に、紛争解決を行う適切な機関があることを知らせるなど）

地方自治体が行うADR（行政型ADR）と民間型ADRが横断的に連携を図る場として、連絡協議会等の設置 等

(2) ADR法と行政型ADR

地方自治体は個別の政策分野において、政策課題を解決する手法の一つとして、行政型ADRを整備することがある。地方自治体が行う行政型ADRには、公害審査会等のように法律により設置しているものと、条例により設置しているものがある。現状では、両者とも地方自治体が直営で運営している。

この行政型ADRに対しては、次のような問題点が指摘されている<sup>28</sup>。

訴訟へのアクセスが難しいことと呼応して、裁判所による規範形成のチャンスを奪ってきた

運用次第では住民の行政依存傾向を助長する

手続過程が訴訟と比べて不透明である

<sup>27</sup> 及び は前掲注25・4頁、及び はADR検討会座長（青山善充）「日本におけるADRの将来に向けて - 「ADR検討会」座長レポート - 」(平成16年11月30日)

<sup>28</sup> 山田文「ADRをめぐる日本の現状」法学セミナー560号（2001）・29頁

担当職員の専門性が低い

解決結果についての実効性が低い

また、ADR法の施行により民間型ADRの利用が活発化され、民間型ADRの担い手が育つことも考えられる。

今後、行政型ADRは、それが抱える問題点、民間型ADRの利用の活発化等の環境の変化などの影響を受け、その在り方が見直される可能性がある。

見直しの方向性として、行政型ADRを縮小するものと拡大するものの二つの方向性が考えられる。それぞれの方向性についての論点を挙げると、例えば次のような事項を想定することができる。

(a) 行政型ADRで扱う事案を民間型ADRが自らの業務として処理するようになった場合には<sup>29</sup>、行政がADRを提供する意義が縮減する。

住民のニーズ（例えば、私人間の人権侵害に係る紛争の解決等）に対応した民間型ADRが育てば、当該ニーズに対応する行政型ADRを設置する意義が縮減する可能性があり、現在よりも行政型ADRに独自の意義が求められる。

行政型ADRで扱う事案の処理を、民間型ADR機関へ委託する可能性が高まる<sup>30</sup>。

(b) 他方、民間型ADRが育ったとしても、行政型ADRが「住民の福祉の向上」のための有効な行政手法として機能することがあり得る。

従来から、行政型ADRでは、単に訴訟を模した紛争の処理だけではなく、行政による何らかの対応が組み合わされて紛争が処理されている。例えば、公害等調整委員会・公害審査会（トピックス1参照）では、単に当事者間の損害賠償や加害者側だけの防止努力のみでは解決が難しいケースが多く、そのような場合には、規制監視、防除設備の融資、助成、指導要綱による指導、指導要綱の見直し、地区整備事業など様々な行政的な対応をも含んだ調停条項が作成されている<sup>31</sup>。また、地方自治体独自の取組である建築紛争予防条例（例えば、東京都中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例（トピックス1参照））では、行政が建築主と近隣住民との間の紛争処理（あっせん及び調停）を行うだけではなく、当該条例で建築主に建築計画の周知のための標識の設置を義務づけることによって当事者間での自主的な解決を促す措置が採られていたり、行政が住民に対して交渉の仕方や代表者の役割を指導したりするなどの後見的な配慮をしている<sup>32</sup>。このように、行政型ADRでは、紛争処理に際して何らかの行政の対応を組み合わせることができる。これは、民間型ADRでは行えないことであり、行政型ADRのメリットの一つといえる。したがって、このような分野では、民

<sup>29</sup> 因みに、民事紛争を扱う行政型ADRについてではないが、田中孝男「自治体総合行政不服審査機関の設置構想」法政研究73巻3号（2006）・433頁の注79では、救済ルートを複数化することが各機関によるより良き問題解決への競争状態を創出することにつながるという観点から、「自治体に対する不服を、民間のADR機関が処理するようにすることも、競争環境創出として一案である」としている。

<sup>30</sup> この場合には、認証紛争解決手続を活用するのか、認証されていない紛争解決手続を活用するのかの検討（この検討に際しては、ADR法の趣旨が民間型ADR機関を格付けするものでないことに留意する必要がある）法律により設置されている行政型ADRの業務を民間型ADRへ委託する場合には、設置根拠となる法律を個別に精査し、委託が可能か否かの検討等が必要になる。

<sup>31</sup> 溝口喜久「公害紛争処理制度の理念と実践そして課題」ジュリスト1008号（1992）・35頁

<sup>32</sup> 山田文「ADR手続の正当性に関する予備的考察」判例タイムズ825号（1993）・52頁

間型ADRが育ったとしても、行政型ADRの方が有効に機能する場合があります。

また、従来、行政型ADRで取り込まれてきた分野は、公害紛争や建築紛争に代表されるように、比較的法令・条例による規律密度が高いといえる。このような分野では、法令・条例で定められた基準を個別の事象に適用し、その基準をクリアしているものであっても、「住民の福祉の向上」、地域における総合的行政主体としての対住民への責任等の観点から、地方自治体が民事紛争処理のための行政指導等<sup>33</sup>を行わなければならない場合がある。例えば、当該分野では、行政が民事紛争処理のための行政指導等を行わないことが国家賠償責任等を負うなどの理由により<sup>34</sup>、行政指導等が求められることがあり得る。したがって、このような分野では、民間型ADRが育ったとしても、何らかの行政による対応が必要であり、行政型ADRという仕組みを通じて、行政指導等の措置を採ることが一つの選択肢となり得る。

さらに、最近、比較的法令・条例の規律密度が低い分野でも、行政が私人間の紛争処理に取り組む事例が見られる。子どもの権利侵害事案について子どもの救済に取り組む事例、私人間の人権侵害事案について被害者の救済に取り組む事例等、いわゆる特殊オンブズパーソン制度による私人間の紛争処理である（第2、3章参照）。これらの分野では、比較的法令・条例の規律密度が低いため、法規範を適用して紛争を処理することが難しく、訴訟の補完として、行政が私人間の紛争処理に取り組むことがあり得る。また、子どもの権利の保障、人権擁護等の「住民の福祉の向上」の観点から、行政が私人間の紛争処理に当たることがあり得る。そして、実際の制度運用では、オンブズパーソン等が複数の行政機関をコーディネートし、各機関の行政的な対応を組み合わせることで事案の解決に当たっており、単に訴訟を模した紛争処理だけではない独自の手法が採られている（第4章第1節参照）。こうした手法は、民間型ADRでは駆使し得ないものであることから、これらの分野で民間型ADRが育ったとしても、オンブズパーソン制度等を含む行政型ADRには一定のメリットが認められる。

以上のように、(a)と(b)は行政型ADRの相反する方向性であるが、今後の民間型ADRの動向、住民のニーズ等によってどちらの方向性もあり得るので、民間型ADRと異なる行政型ADRの独自の意義について、従来にも増して検討が必要になる。

<sup>33</sup> 中川丈久「行政による民事紛争処理の諸相」自治体学研究91号（2005）・30頁では、「民事紛争処理のための行政指導」は「そもそも共通の規範意識を持っていない紛争当事者を、交渉の場へ上げる気にさせようとして行われるものである。共有された秩序意識の無いところに、説得という方法によって秩序を形成しようというものである」としている。

<sup>34</sup> 本研究では、どのような場合に行政が民事紛争処理のための行政指導等を行わなければならないのかについて検討することができなかったが、この点につき、大橋洋一「『民事不介入』の観念と行政型ADR」自治体学研究91号（2005）・23頁では、行政の介入義務の不履行を根拠に国家賠償法第1条に基づく損害賠償を認める判決（最判昭和59年3月23日）があり、また、行政事件訴訟法改正に伴う義務づけ訴訟が明文化されたことにより、将来的には市民による行政介入の請求を発展させる可能性があるとしている。

## 【トピクス 1】行政型ADRの事例

### 1 公害審査会

公害紛争処理法に基づき、公害に係る紛争について、あっせん、調停、仲裁及び裁定を行う機関として、国に公害等調整委員会が、都道府県に公害審査会等が設置されている<sup>35</sup>。

公害に係る紛争は、発生源である加害者と被害者との民事紛争であり、究極的には訴訟により解決されるものである。にもかかわらず、訴訟とは別に紛争処理の仕組みを設けた理由として、公害紛争には、問題とされる被害が広域に及びかつ被害者が多数である、被害の態様が多様であり被害の認定が容易でない、多数の加害者が関係し責任分担が明確でない場合がある、被害者にとって原因と被害発生との間の因果関係の立証が容易でないなどの特性があるとともに、司法による救済には、(a)手続が厳格なものとなり長期の時間がかかる、(b)被害者の立証責任の負担が大きい、(c)訴訟の対象となった事案の個別的な解決に止まり総合的で多彩な処理といった解決策はとりにくいなどの弊害があるためとされている<sup>36</sup>。

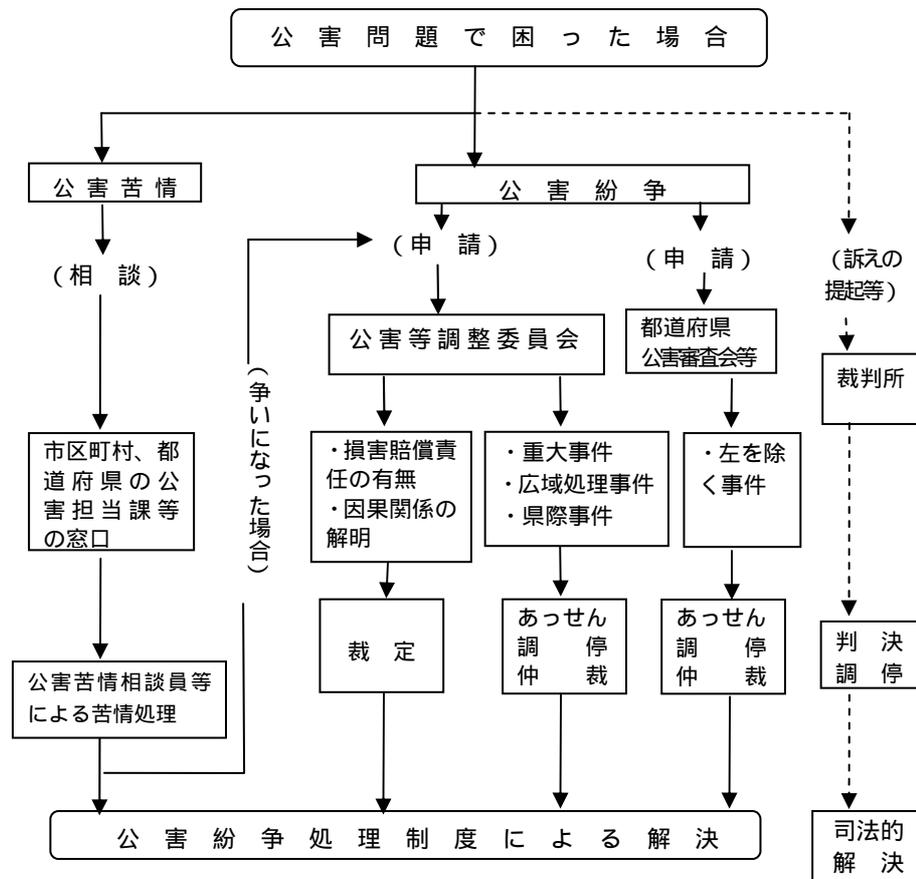
都道府県公害審査会等は、条例により設置される知事の附属機関<sup>37</sup>（第13条）であり、公害等調整委員会の管轄（重大事件、広域処理事件又は県際事件）以外の事件について（第24条第2項）あっせん、調停又は仲裁（第24条第2項）<sup>38</sup>を行う。

<sup>35</sup> なお、都道府県公害審査会等は、必置機関ではないが、審査会を置かない都道府県は委員候補者名簿を作成しなければならない（第18条）。平成16年度末現在、山梨県、長野県、徳島県等9県を除く、38都道府県が審査会を設置している（大久保規子「環境紛争における行政型ADR」自治体学研究91号（2005）・33頁の注5）

<sup>36</sup> 公害等調整委員会事務局編著『解説 公害紛争処理法』（2002）・5～6頁で紹介されている昭和43年10月18日中央公害対策審議会「公害に係る紛争の処理及び被害の救済の制度についての意見」に参考資料として添付された専門員会資料の概要

<sup>37</sup> 地方自治法第138条の4第3項

<sup>38</sup> 裁定は、国の公害等調整委員会にのみ認められている（第42条の2以下）。裁定を公害等調整委員会に限定したのは、裁定の内容をなす判断を統一する必要性と他の紛争処理機関との関係、裁定の性格・内容、現在の都道府県公害審査会等の機構・組織等を総合した一つの政策的判断によるものとされている（前掲注36・179頁）。



- ・ あっせんは、当事者の自主的解決の援助、促進を主眼とするもので、当事者の自主性に比重が置かれている<sup>40</sup>。
- ・ 調停は、あっせんに比べると、調停機関が積極的に当事者に介入し、紛争解決の実質的内容についてもイニシアティブをとっていくものであるため、調停委員会という合議体によって慎重に判断し(第31条)<sup>41</sup>、ある程度強制権限の裏付けのある(義務違反に対して過料を科すことができる)証拠資料の収集方法等(第32、33条、55条)<sup>42</sup>が認められ、調停案の受諾勧告(第34条)<sup>43</sup>を行うことができ、

<sup>39</sup> 公害等調整委員会ホームページ( <http://www.soumu.go.jp/kouchoi/> )

<sup>40</sup> 前掲注36・17頁

<sup>41</sup> 調停委員会は3人からなり、都道府県公害審査会等の委員等のなかから事件ごとに、会長等が任命する(第31条。国の公害等調整委員会も同様)。

<sup>42</sup> 調停委員会は、調停のため必要と認められるときは、当事者の出頭を求めること(第32条)。重大事件(現に人の健康又は生活環境に公害に係る著しい被害が生じ、かつ、当該被害が相当多数の者に及び、又は及びおそれのある場合)の場合に、当事者から事件に関係のある文書等の提供を求めること(第33条第1項)。重大事件の場合に、当事者の占有する工場等へ立入検査(第33条第2項)を行うことができる。ただし、都道府県の調停委員会にはのみが認められている。また、当事者が、正当な理由なく～に応じなかった場合に、1万円以下の過料を科すことができる(第55条)。

<sup>43</sup> 調停委員会は、当事者間に合意が成立することが困難であると認められる場合において、相当であると認めるときは、一切の事情を考慮して調停案を作成し、当事者に対し、30日以上期間を定めて、その受諾を勧告することができる(第34条第1項)。この調停案に対して、当事者が30日以内に不受託の申出をした場合には調停は打ち切られ(第36条第2項)、当事者が30日以内に不受託の申出をし

時効の中断（第36条の2）<sup>44</sup>が規定されている<sup>45</sup>。

- ・ 仲裁は当事者双方が紛争の解決を第三者に委ね、その判断に従うことによって争いを解決する方法であるが、一般の仲裁においては仲裁人が私人であるのに対して、本制度においては仲裁委員会が手続を行うこととなっている（第39条第1項）<sup>46</sup>。仲裁手続は仲裁法の規定を準用している（第41条）。

#### 処理件数

平成17年度の都道府県公害審査会等の処理件数は、新規に申請された事件36件（うち神奈川県は3件）に前年度からの繰越42件（うち神奈川県は8件）を加えた合計78件（うち神奈川県は11件）である。神奈川県都道府県公害審査会が処理した11件は全て調停事件であり、このうち1件（調停打ち切り）以外は全て翌年度へ繰り越されている<sup>47</sup>。

平成17年度の市区町村、都道府県の公害担当課等の窓口が処理した苦情件数は、新規95,655件（うち神奈川県内は3,839件）に前年度からの繰越6,013件（うち神奈川県内は1,110件）を加えた合計101,668件（うち神奈川県は4,949件）である。神奈川県内で処理された苦情4,949件の処理状況は、直接処理<sup>48</sup>3,646件、他機関へ移送<sup>49</sup>28件、翌年度への繰越<sup>50</sup>1,224件、その他<sup>51</sup>51件となっている<sup>52</sup>。

最近の苦情の特徴として、法令に違反していないものが増加しており、例えば、公害関係法令の規制基準が遵守されていても申し立てられる苦情、規制基準等が定められていないものに対する苦情、心理的・感覚的被害（うるさい、臭い等）についての苦情、相隣関係に係る苦情等が増加していると指摘されている<sup>53</sup>。

なかった場合には、当事者間に調停案と同一の内容の合意が成立したものとみなす（第34条第3項。合意擬制）。

<sup>44</sup> 当事者間に合意が成立する見込みがないとして打ち切られたとき又は調停案の受諾勧告に対して、不受託の申出があり、調停が打ち切られたときに、調停の打ち切りの通知を受けた日から30日以内に調停の目的となった請求について、責任裁定（第42条の12第1項）を申請するか、訴えを提起した場合には、調停の申請の時に責任裁定の申請又は訴えの提起があったものとみなす（第36条の2）。

<sup>45</sup> 前掲注36・17頁

<sup>46</sup> 仲裁委員会は3人からなり、都道府県公害審査会等のなかから、事件ごとに、当事者が合意によって選定した者を会長が指名する。ただし、当事者の合意による選定がなされなかったときは、会長が指名する（第39条。国の公害等調整委員会も同様）。

<sup>47</sup> 以上は、公害等調整委員会「平成17年度公害等調整委員会年次報告」

<sup>48</sup> 直接処理は、原因消滅、申立人が措置に納得、措置後3ヶ月で再申立なし、和解成立又はその他（苦情が解消したと認められるとき。地方公共団体が措置を採ったにもかかわらず、当事者が提訴、調停等の申請手続をとったとき）を指す。

<sup>49</sup> 他機関へ移送は、警察へ移送したもの又は国等へ移送したものを指す。

<sup>50</sup> 翌年度への繰越は、平成17年度中にその処理が完結しないため、18年度において引き続き処理すべき苦情として繰り越したものを指す。

<sup>51</sup> その他は、直接処理できない場合で、原因又は加害行為をした者が不明なもの、申立人が地方公共団体の措置又は説明（教示）を納得しないが、他に苦情を解決する方法がないもの、申立人が管轄区域外に転居したものの又はその他「直接処理」、「他へ移送」又は「翌年度への繰越」のいずれにも該当しないものを指す。

<sup>52</sup> 以上は、前掲注47

<sup>53</sup> 萩田旭（東京都環境保全局環境管理部指導相談課長）「地方自治体における公害紛争処理の実際と展望」ジュリスト1008号（1992）・41頁以下

## 費用

### 【神奈川県の場合<sup>54</sup>】

	価額	手数料の額
調停の申請	100万円まで	1,000円
	1,000万円まで	価額（1万円単位）× 7円
	1億円まで	価額（1万円単位）× 6円
	1億円超	価額（1万円単位）× 5円
仲裁の申請	100万円まで	2,000円
	1,000万円まで	価額（1万円単位）× 20円
	1億円まで	価額（1万円単位）× 15円
	1億円超	価額（1万円単位）× 10円

「価額」は、申請の申立てにより主張する利益によって算定される。

## 2 建設工事紛争審査会

建設業法第25条以下に基づき、建設工事の請負契約に関する紛争について、あっせん、調停及び仲裁を行う機関として、国に中央建設工事紛争審査会が、都道府県に都道府県建設工事紛争審査会が設置されている<sup>55</sup>。

建設工事の請負契約に関する紛争について、訴訟とは別に紛争処理の仕組みを設けたのは、その内容に技術的な事項を多く含むこと、請負契約に関する様々な慣行が存在すること等から、解決が容易でないことも多く、また、建設工事途中のトラブルは早期解決を図る必要が大きいとされている<sup>56</sup>。

都道府県建設工事紛争審査会は、条例により設置される知事の附属機関であり<sup>57</sup>、その管轄内の事件について、あっせん、調停又は仲裁（第25条の11及び第25条の15）を行う<sup>58</sup>。なお、都道府県建設工事紛争審査会の管轄は次のとおり（第25条の9第2項）。

- (a) 当事者の双方が当該都道府県知事の許可を受けた建設業者であるとき
- (b) 当事者の一方のみが建設業者であって、当該都道府県知事の許可を受けたものであるとき
- (c) 当事者の双方が許可を受けないで建設業を営む者である場合であって、その紛争に係る建設工事の現場が当該都道府県の区域以内であるとき
- (d) 当事者の一方のみが許可を受けないで建設業を営む者である場合（ただし、当事者の一方が国土交通大臣の許可を受けた者である場合及び前記(b)の場合を除く）であって、その紛争に係る建設工事の現場が当該都道府県の区域内にあるとき

<sup>54</sup> 神奈川県「公害紛争処理法に規定するあっせん、調停及び仲裁に係る手数料等に関する条例」

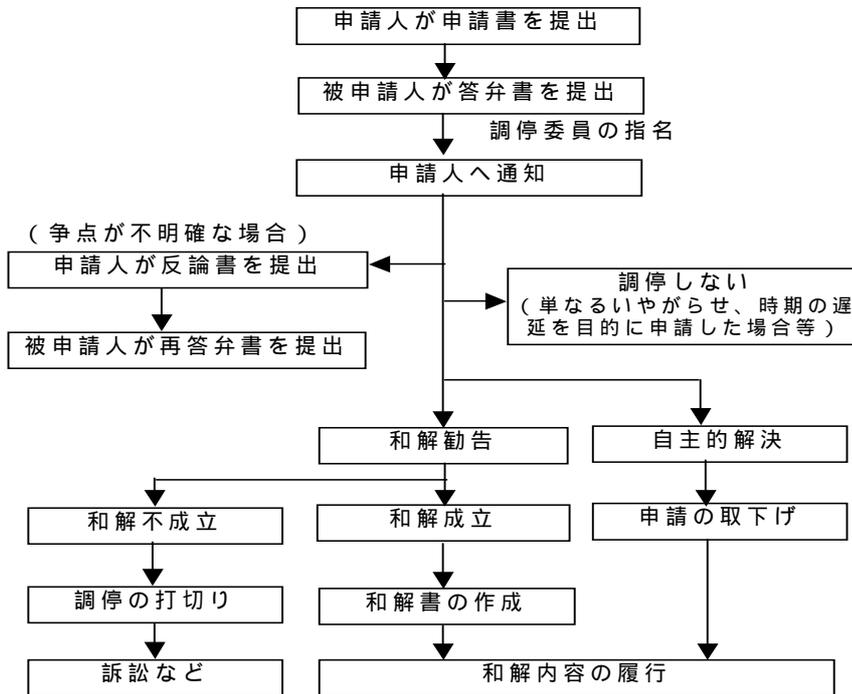
<sup>55</sup> 都道府県建設工事紛争審査会は必置機関である（第25条第3項）。

<sup>56</sup> 前掲注10・96頁（山本徳治執筆分）

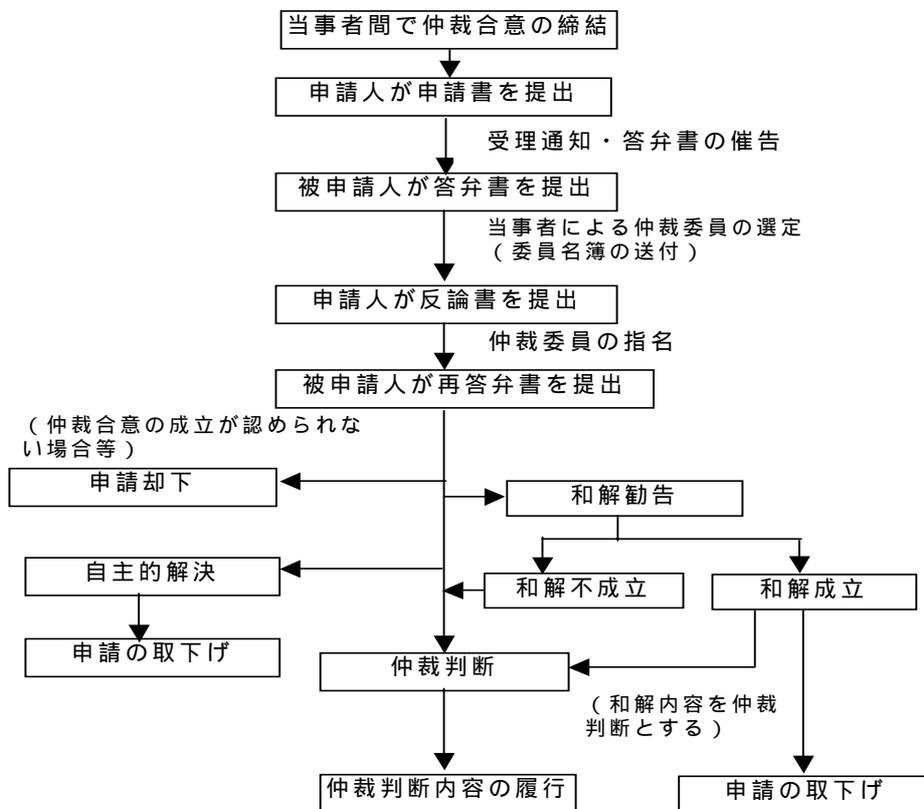
<sup>57</sup> 地方自治法第138条の4第3項

<sup>58</sup> なお、都道府県建設工事紛争審査会は、委員15人以内をもって組織し、人格が高潔で識見の高い者のうちから、知事が任命する（第25条の2）。また、紛争処理に参加させるため審査会に特別委員を置くことができ、その任命も知事が行う（第25条の7）。

< あっせん・調停の場合 >



< 仲裁の場合 >



<sup>59</sup> 安藤一郎編『建築紛争処理手続の実務』(2001)・19及び76頁(安藤一郎執筆分)を基に作成

- ・ あっせんと調停の使い分けには厳密な基準があるわけではないが、前者が比較的簡明な事件で利用されるのに対して、後者は事案が複雑で都道府県建設工事紛争審査会の積極的な介入が期待される事件で利用される<sup>60</sup>。また、両者の違いとして、あっせんは1人のあっせん委員（都道府県建設工事紛争審査会の委員又は特別委員のうちから事件ごとに会長が指名）が行い、あっせん案を提示する必要はない（第25条の12）のに対して、調停は3人の調停委員（都道府県建設工事紛争審査会の委員又は特別委員のうちから事件ごとに会長が指名）が行い（第25条の13第1及び2項）当事者の出頭を求めることができ（第25条の13第3項。なお、正当な理由なくこの求めに応じない場合には10万円以下の過料が科される（第55条第2項））、調停案の受諾勧告を行うことができる（第25条の13第4項）。
- ・ 仲裁は、3人の仲裁委員（都道府県建設工事紛争審査会の委員又は特別委員のうちから、事件ごとに、当事者の合意によって選定した者を会長が指名。ただし、当事者の合意による選定がなされなかったときは会長が指名）が行い、その手続は仲裁法の規定を準用している（第25条の16）。

#### 処理件数

平成17年度の都道府県建設工事紛争審査会の処理件数は、新規に申請された事件178件（うち神奈川県は24件）に前年度からの繰越96件（うち神奈川県は9件）を加えた合計274件（うち神奈川県は33件）となっている<sup>61</sup>。神奈川県建設工事紛争審査会が処理した33件の内訳は、手続別ではあっせん13件、調停15件、仲裁5件となっており、また、処理結果別では解決12件、打切5件、取下1件、継続15件となっている<sup>62</sup>。

#### 費用<sup>63</sup>

	価額	申請手数料の額
あっせん	100万円まで	10,000円
	500万円まで	価額（1万円単位）×20円+8,000円
	2,500万円まで	価額（1万円単位）×15円+10,500円
	2,500万円超	価額（1万円単位）×10円+23,000円
調停	100万円まで	20,000円
	500万円まで	価額（1万円単位）×40円+16,000円
	1億円まで	価額（1万円単位）×25円+23,500円
	1億円超	価額（1万円単位）×15円+123,500円
仲裁	100万円まで	50,000円
	500万円まで	価額（1万円単位）×100円+40,000円
	1億円まで	価額（1万円単位）×60円+60,000円
	1億円超	価額（1万円単位）×20円+460,000円

「価額」とは、申請人の請求が全面的に認められた場合に申請人が受ける直接の経

<sup>60</sup> 前掲注59・18頁

<sup>61</sup> 国土交通省総合政策局建設業課紛争調整官室「建設工事紛争取扱状況について（平成17年度）」及び神奈川県ホームページ（<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kensetugyo/shinsakai/index.html>）

<sup>62</sup> 前掲注61・神奈川県ホームページ

<sup>63</sup> 前掲注61・神奈川県ホームページ

済的利益を客観的に金銭評価したもの

また、申請手数料の他に、審査会事務局が当事者に書類等を送付する費用や立入検査を行う場合の審査会委員の旅費等の費用が必要になる。

### 3 東京都中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例

本条例は、中高層建築物<sup>64</sup>の建築について紛争の予防（建築計画の事前公開等）及び紛争の調整（あっせん及び調停）に関して定めている。ここでは、紛争の調整について述べていく。

中高層建築物の建築をめぐる紛争は私人間の争いであるため、本来は公権力が介入することなく、建築主と近隣住民との話し合いによる自主解決が望ましい。にもかかわらず、本条例が制定された理由は、自主解決が困難な事例がある、司法の場で争う場合には多大な時間と費用を必要とする、また、住民間で利害対立が生じる場合もあること等から、地域社会の良好な関係が損なわれることのないようにするためとされている<sup>65</sup>。

#### 手続<sup>66</sup>

当事者間での話し合いが行われ、それでも解決が困難な場合に、行政職員が両当事者の間に立って、あっせんを行う。

あっせん不調の場合には、調停委員（法律、建築、環境問題の専門家）のアドバイスを受けることにより紛争解決の見込みがあると認められるときに、知事が調停への移行を勧告する。

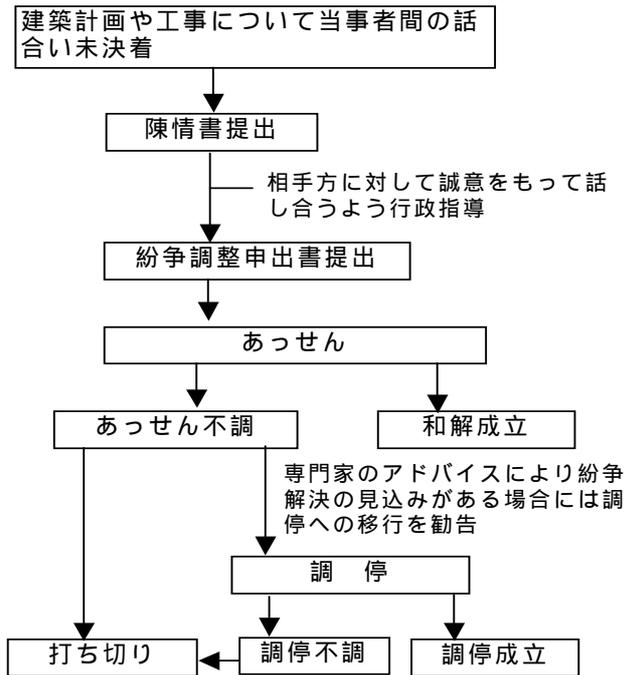
調停においては、調停委員が調停案を作成し、知事が当事者にこの受諾を勧告することができる。

なお、知事は、あっせん又は調停のために、(a)当事者に出頭及び(b)関係図書の提出を求め、(c)工事着手の延期又は工事の停止を要請することができ、この求め又は要請に正当な理由なく従わないときにはその旨を公表することができる。

<sup>64</sup> 原則として高さが10mを超える建築物（例外として、第一種及び第二種低層住居専用地域に建築される場合は、地上3階建て以上又は軒の高さが7mを超える建築物）

<sup>65</sup> 本田良夫（東京都都市整備局建設課長）「条例による建築紛争の処理」自治体学研究91号（2005）・52頁

<sup>66</sup> 東京都ホームページ（<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/hunsou/index.html>）を基に作成



#### 処理件数

平成16年度の処理件数は32件であり、最近の特徴として、日照被害、プライバシーの侵害、工事被害（騒音、振動）に加え、街並み景観を問題にするものが増えている<sup>67</sup>。

なお、東京都の運用実態ではないが、神奈川県内の市町村が設置する中高層建築物の紛争調整制度の運用実態の分析から、事前協議件数に対し、あっせん・調停に至った件数は圧倒的に少ないという結果が導かれている<sup>68</sup>。

費用  
無料

<sup>67</sup> 前掲注65・54～55頁

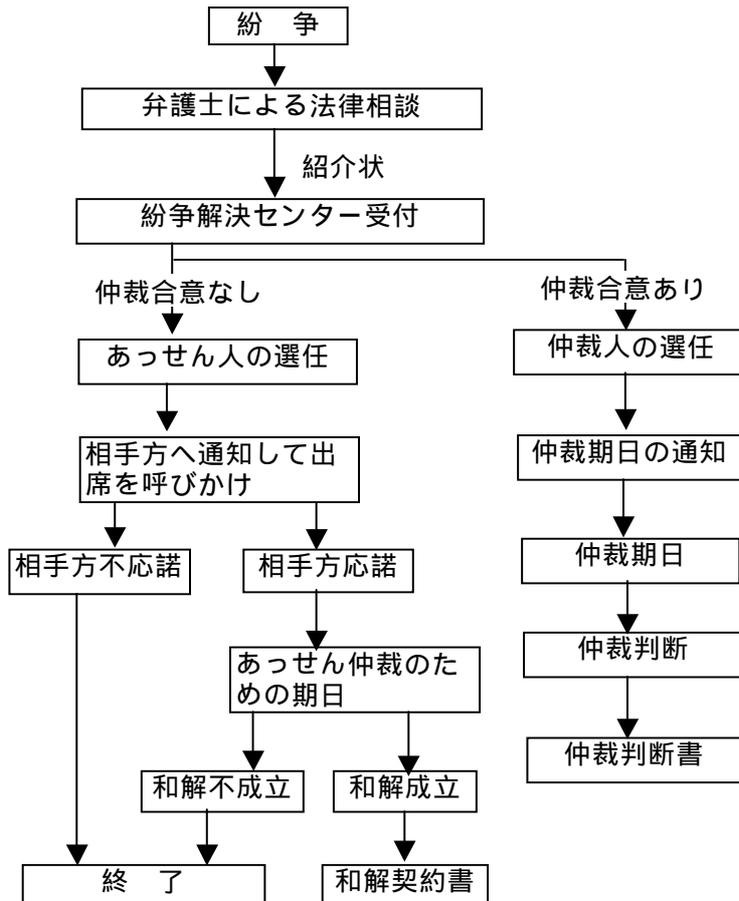
<sup>68</sup> 加藤仁美「神奈川県における建築紛争調整制度の運用実態に関する研究」都市計画論文集No.36（2001）・686頁。この研究では、神奈川県内の市町村（19市）について運用実態を分析している。

## 【トピクス 2】民間型ADRの事例

### 1 横浜弁護士会紛争解決センター

弁護士会によるADRは、平成2年に第二東京弁護士会が仲裁センターを開設したのを皮切りに、その後、各地で仲裁センターや紛争解決センターが運営されている<sup>69</sup>。横浜弁護士会では、平成7年に横浜弁護士会紛争解決センターを開設している。

手続<sup>70</sup>



<sup>69</sup> 日本弁護士連合会ADR（裁判外紛争処理機関）センター「仲裁統計年報（全国版）平成16年度版」によると、平成17年9月現在で、東京弁護士会紛争解決センター、第一東京弁護士会仲裁センター、第二東京弁護士会仲裁センター、横浜弁護士会紛争解決センター、埼玉弁護士会示談あっせんセンター、山梨県弁護士会民事紛争処理センター、新潟県弁護士会示談斡旋センター、愛知県弁護士会あっせん・仲裁センター、愛知県弁護士会西三河支部あっせん・仲裁センター、大阪弁護士会民事紛争処理センター、京都弁護士会仲裁センター、兵庫県弁護士会紛争解決センター、奈良県弁護士会仲裁センター、岐阜県弁護士会示談あっせんセンター、広島県弁護士会仲裁センター、岡山弁護士会岡山仲裁センター、島根県弁護士会石見法律相談センター、福岡県弁護士会紛争解決センター（天神弁護士センター）、福岡県弁護士会紛争解決センター（北九州法律相談センター）の19箇所がある。

<sup>70</sup> 横浜弁護士会紛争解決センターのホームページ（<http://www.yokoben.or.jp/consultation/mediation/>）を基に作成

## 処理件数

平成12～16年度までの5年間の処理件数は114件であり、年平均23件ほどの事案を処理している<sup>71</sup>。

## 費用

費用として、申立手数料（10,500円）及び期日手数料（期日ごとに納める手数料。10,500円）に加え、次の成立手数料が必要となる<sup>72</sup>。

紛争の価格	成立手数料	紛争の価格	成立手数料
62万5千円以下	一律52,500円	300万円	189,000円
70万円	58,800円	500万円	252,000円
80万円	67,200円	1,000万円	409,500円
90万円	75,600円	2,000万円	724,500円
100万円	84,000円	3,000万円	1,039,500円
200万円	136,500円	4,000万円	1,144,500円

## 2 消費生活用製品PLセンター

（財）製品安全協会<sup>73</sup>が、消費生活用製品全般（乳幼児用品、家具・家庭・厨房用品、スポーツ・レジャー用品、高齢者用品、園芸用品、自転車、喫煙具等）を対象として製品に関連する事故・苦情に関するトラブルを迅速に解決することを目的に、消費生活用製品PLセンターを設置し、相談、あっせん、調停を行っている<sup>74</sup>。

### 手続

消費者又は企業からの相談を契機として手続が始まり、PLセンターは、消費者と企業との間の相対交渉が円滑に進められるように、助言や資料提供等を行う。

消費者と企業との相対交渉による解決が困難な事案については、消費者又は企業のいずれか一方から申立てがなされ、他の当事者の同意を得たうえで、あっせん又は調停が行われる。

あっせんでは弁護士の協力の下に事務局が両当事者の主張の調整を通じてあっせん案の提示を行い、調停では判定会（法律専門家、消費者問題の有識者及び技術専門家により構成される）が調停案の提示を行う<sup>75</sup>。

<sup>71</sup> 前掲注69

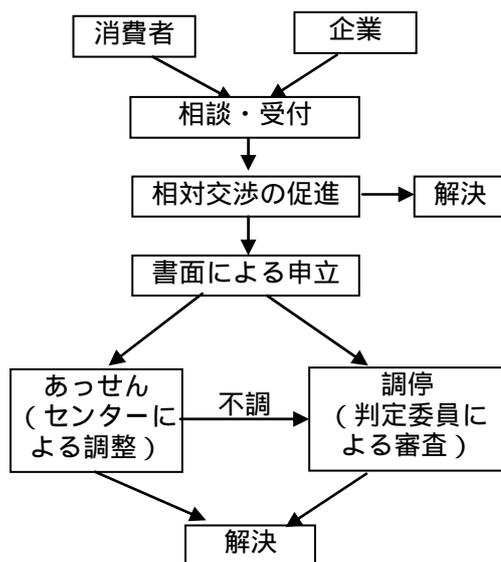
因みに、平成16年度には28件の申立があり、紛争類型別の内訳は、不動産売買をめぐる紛争が3件、請負契約をめぐる紛争が3件、契約をめぐる紛争が2件、不法行為をめぐる紛争が12件、家族間の紛争が6件、職場の紛争が1件、相隣関係が1件である。また、平成16年度の28件のうち、話し合いのテーブルについたケースは23件であり、解決したケースは16件である。

<sup>72</sup> 前掲注70

<sup>73</sup> 昭和48年に制定された消費生活用製品安全法に基づき通商産業省の特別認可法人として設立された。その後、通商産業省関係の基準・認証制度の整理及び合理化に関する法律の制定に伴い、消費生活用製品安全法が改正（製品安全協会に関する規定が削除）されたことを受けて、平成12年に財団法人となった。（以上は、（財）製品安全協会ホームページ（[http://www.sg-mark.org/PL/pl\\_index.htm](http://www.sg-mark.org/PL/pl_index.htm)））

<sup>74</sup> 前掲注73

<sup>75</sup> 以上は、前掲注10・137～139頁（三枝繁雄（消費生活製品PLセンター事務局長）執筆分）。また、以下の図は、同・139頁を基に作成



#### 処理件数

平成16～17年度の2年間の処理件数(相談や問い合わせを含む)は1,834件であり、年平均917件ほどの事案を処理している<sup>76</sup>。

#### 費用

相談及びあっせんは無料であるが、調停には申請手数料(10,500円)が必要となる。

### 3 交通事故紛争処理センター

(財)交通事故紛争処理センター<sup>77</sup>が提供しているADRであり、自動車事故に伴う損害賠償の紛争を対象として、法律相談、和解のあっせん及び審査を行っている。

#### 手続

相談者(大部分は被害者)が担当弁護士と面談を行い、和解あっせんの申出を行えば(相談者のほとんどが和解あっせんを希望する)、当該担当弁護士が和解あっせんを行う。和解あっせんにおいては、担当弁護士は、被害者と加害者の双方の主張を調

<sup>76</sup> 前掲注73を基に集計

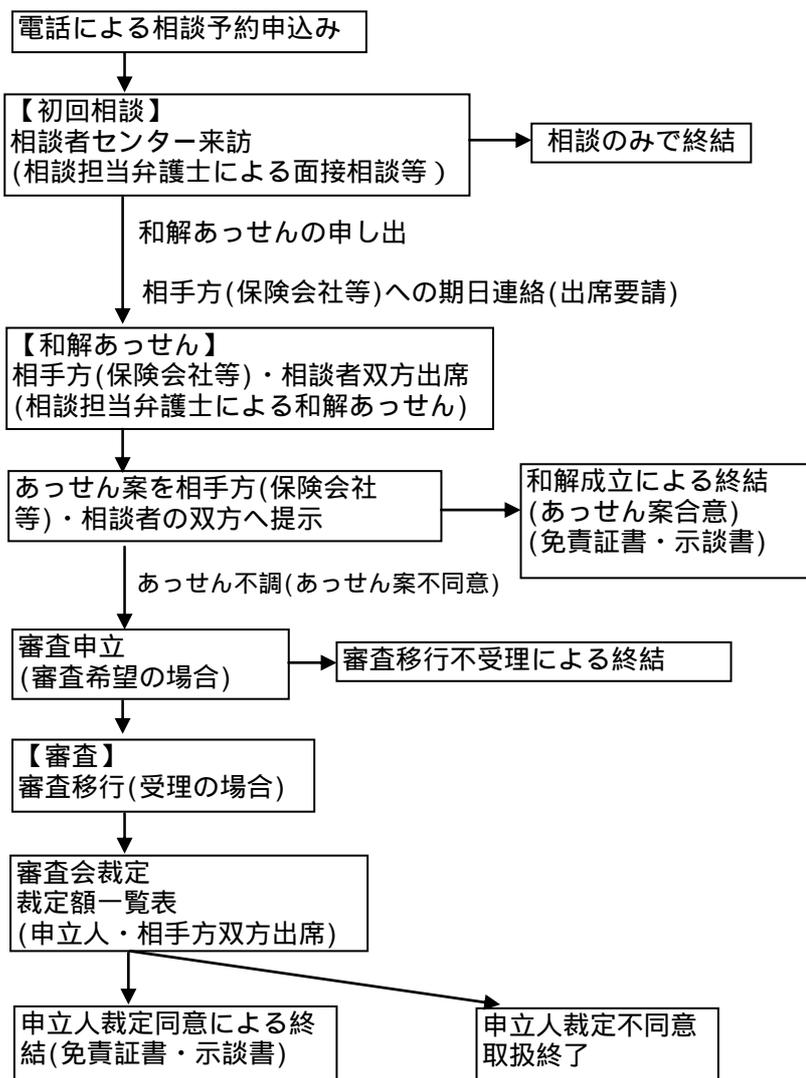
因みに、平成17年度の処理件数880件の内訳は、製品事故が16件、品質クレームが10件、PLセンターの業務内容が235件、PL法の内容解釈が112件、PL対策・製品安全が164件、他機関の紹介が252件、その他が91件となっている。

<sup>77</sup> (財)交通事故紛争処理センターの前身は、昭和48年に任意団体として設立された交通事故裁定委員会である。交通事故裁定委員会が設立された経緯は次のとおりである。交通事故が激増するなか、被害者保護のために信頼できる法律相談、紛争解決を指導できる機関の充実が求められたのと同時に、加害者の賠償資力の確保と迅速な支払いが求められ、保険会社がこれらのニーズに対応するために、示談代行を商品として組み込んだ自動車保険の発売を検討していた。しかし、日本弁護士連合会等から反対の声(弁護士法第72条に違反する、被害者が保護されないなど)があがった。その後、弁護士会は、中立かつ独立の紛争処理機関の設置等を求め、保険会社もこれを了承したことから、交通事故裁定委員会が設置されることとなった。昭和53年には、その中立性を明確にする趣旨から、総理府の許可による財団となり、名称を交通事故紛争処理センターに改めた(以上は、小柳光一郎(交通事故紛争処理センター理事・事務局長)「(財)交通事故紛争処理センターにおける業務の実態と今後の課題」ジュリスト1207号(2001)・91～92頁)。

なお、現在、東京本部以外に、大阪、名古屋、福岡、仙台、札幌、広島、高松、さいたま、金沢に支部・相談室がある。

整して合意に至るよう努力するが、合意に至らないときはあっせん案を提示するのが通常である。なお、加害者側は本人ではなく保険会社の担当者が出頭するのが大部分であるのに対して、被害者側は弁護士が代理する例が少ないことから、当該担当弁護士は、被害者に法的知識を与え、討論においても両者ができる限り対等に近い交渉ができるよう指導するなど、後見的役割を果たすことも多い。

和解あっせんにより示談ができないときは、当事者のいずれかが審査を希望すれば、審査に移行することができる。審査では、3名以上の審査員による合議により裁定を行う。保険会社側が裁定の結論を尊重するという協定を（財）交通事故紛争処理センターと締結していることから、被害者側がこの裁定を受諾したときは、ほとんどの事件が解決されることになる<sup>78</sup>。



<sup>78</sup> 以上は、前掲注10・124頁以下（松代隆（交通事故紛争処理センター審査員）執筆分）。なお、以下の図は、交通事故紛争処理センターのホームページ（<http://www.jcstad.or.jp>）を基に作成

#### 処理件数

平成17年度の本部及び全支部での処理件数は、新規の相談件数が7,136件、和解あっせんを希望したのが6,870件、示談成立が5,754件、審査会移行が588件となっている<sup>79</sup>。

#### 費用

本センターの運営は、保険会社に納入された自賠償保険の運用利益により賄われていることから、加害者も被害者もセンターの利用については無料である<sup>80</sup>。

---

<sup>79</sup> 前掲注78・交通事故紛争処理センターのホームページ

<sup>80</sup> 前掲注78・交流事故紛争処理センターのホームページ

## 第2章 ADRと地方自治体

ADRと地方自治体とが関係を持つ場面として、地方自治体がADRの主宰者となる場合が考えられる<sup>1</sup>。

地方自治体がADRの主宰者となるものは行政型ADRといわれており、行政型ADRには法律で設置されているものと、条例により設置されているものがある（第1章第3節参照）。

従来、行政型ADRは、公害紛争や建築紛争に代表されるように、比較的法令等の規律密度の高い分野において、地域の個別紛争事案を解決するために設置されていたが、最近、比較的法令等の規律密度の低い分野（例えば、子どもの権利保障、人権擁護等）でも、住民の権利救済に主眼を置き、民事紛争を対象とする制度が条例により設置されはじめている。これらの制度は、一般にオンブズパーソン制度<sup>2</sup>と呼ばれることが多く、地方自治体の独自性を端的に表している<sup>3</sup>。

そこで、本章及び第3章では、行政型ADRの機能、手続等について何らかの示唆を得ることを目的に、地方自治体がADRの主宰者となる場合のオンブズパーソン制度を取り上げ、オンブズパーソン制度の機能、手続等を検討する。

本章では、次章以降で行う事例分析の前提となるオンブズパーソン制度についての基礎的な事項を整理する。まず、ADRとオンブズパーソン制度との関係を明らかにし（第1節参照）、次に、オンブズパーソン制度の機能について記述していく（第2節参照）。

### 第1節 オンブズパーソン制度とADR

一般に、オンブズパーソン制度とは、「公正中立的な立場から行政に関する市民からの苦情を処理し、あるいは自らの職権により行政を評価・監視する公的機関」<sup>4</sup>とされている。また、オンブズパーソン制度の目的・役割は「市民の権利救済と行政評価・監視にあるが、活動の実態からするとむしろ前者に重点があり、権利救済機関としての色彩が強い」<sup>5</sup>とされており、「行政の監視」だけがその特徴というわけではなく、「市民の権利救済」を目的として民事紛争を処理する場合がある。この民事紛争を処理するオンブズパーソン制度はADRと捉えることができる。

ここでは、まずオンブズパーソン制度の類型を確認したうえで（1参照）、オンブズパーソン制度とADRとの関係を整理する（2参照）。

<sup>1</sup> この他に、地方自治体がADRの当事者（民事紛争の当事者の一方）になる場合も考えられるが、本稿では取り上げない。

<sup>2</sup> 「オンブズパーソン」という用語を用いず「オンブズマン」という用語を用いる場合もあるが、本報告書で取り上げる事例では「オンブズパーソン」という用語が用いられることが多いことから、「オンブズパーソン」という用語を用いることとした。

<sup>3</sup> 本報告書29頁参照

<sup>4</sup> 佐藤英世「行政評価・監視・オンブズマン」芝池義一・小早川光郎・宇賀克也『行政法の争点（第3版）』（2004）・143頁

<sup>5</sup> 前掲注4・143頁

## 1 オンブズパーソン制度の類型

オンブズパーソン制度は、その管轄により、一般オンブズパーソン制度（(1)参照）と特殊オンブズパーソン制度とに区別できる（(2)参照）。また、設置主体の違いにより、公的オンブズパーソン制度と私的オンブズパーソン制度とに区別できる（(3)参照）。

### (1) 一般オンブズパーソン制度

一般オンブズパーソン制度は行政活動一般を管轄しており、当該管轄内の苦情を受け付け、その苦情処理を通して、行政の違法・不当・不作為等を正す役割を持っている。

例えば、一般オンブズパーソン制度の例として、「川崎市市民オンブズマン」を挙げることができる。

この制度では、「市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の推進と市政に対する市民の信頼の確保に資すること」<sup>6</sup>が目的とされ、市民オンブズマンの職務の一つとして「市民の市政に関する苦情を調査し、簡易迅速に処理する」<sup>7</sup>ことが挙げられている。この「市民の市政に関する苦情」には市政に対する不満が含まれていることから、苦情の背景に行政と市民との間に紛争が生じている可能性がある。

つまり、一般オンブズパーソン制度は行政と私人との間の紛争処理に資するものと理解できる。

### (2) 特殊オンブズパーソン制度

特殊オンブズパーソン制度<sup>8</sup>は、特定の領域（例えば、子どもの人権、男女平等など）を管轄としており、当該管轄内の苦情を受け付け、その苦情処理を通して、住民の権利救済を図る役割を持っている。

特殊オンブズパーソン制度の例として、「川崎市人権オンブズパーソン」を挙げることができる（詳細は第3章第2節参照）。

この制度では、「市民が人権の侵害に関する相談及び救済の申立てを簡易に、かつ、安心して行うことができるよう必要な体制を整備し、市民の理解と相互の協調の下に迅速かつ柔軟に人権の侵害からの救済を図り、もって人権が尊重される地域社会づくりに資すること」<sup>9</sup>が目的とされ、人権オンブズパーソンの職務の一つとして「人権侵害に関する救済の申立て又は自己の発意に基づき、調査、調整、勧告、是正要請等を行う」<sup>10</sup>ことが挙げられている。この「人権侵害に関する救済の申立て」には行政による人権侵害だけでなく私人による人権侵害も含まれていることから、救済申立ての背景に私人間の紛争が生じている可能性がある<sup>11</sup>。

<sup>6</sup> 川崎市市民オンブズマン条例第1条

<sup>7</sup> 川崎市市民オンブズマン条例第3条第1項

<sup>8</sup> 「特別オンブズパーソン」といわれる場合もある。

<sup>9</sup> 川崎市人権オンブズパーソン条例第1条

<sup>10</sup> 川崎市人権オンブズパーソン条例第3条第2項

<sup>11</sup> もっとも、特殊オンブズパーソン制度のすべてが私人間の紛争を扱うわけではなく、特殊オンブズパーソン制度のなかにも「行政に関する苦情」のみを管轄としているものがある（後述第2節1(1)参

つまり、特殊オンブズパーソン制度は、行政と私人との間の紛争処理だけでなく、特定の領域で発生する私人間の紛争処理にも資するものと理解でき、ADRの一種と考えられる<sup>12</sup>。

### (3) 公的オンブズパーソン制度と私的オンブズパーソン制度

オンブズパーソン制度の設置主体により、地方自治体等の公的機関が設置するものを公的オンブズパーソン制度、私人又は私的団体が設置するものを私的オンブズパーソン制度という<sup>13</sup>。

現在運営されている公的オンブズパーソン制度は行政が主宰者<sup>14</sup>となっていることから、公的オンブズパーソン制度のうち民事紛争を扱うものは行政型ADRと捉えることができる。また、私的オンブズパーソン制度のうち民事紛争を扱うものは民間型ADRと捉えることができる<sup>15</sup>。

## 2 ADRとしてのオンブズパーソン制度

1(2)で述べたように、特殊オンブズパーソン制度のなかには、私人間の紛争の当事者から救済が申し立てられ、私人間の調整等を行うものがあることから、こうした特殊オンブズパーソン制度をADRの一つと捉えることができる。

また、1(3)で述べたように、公的オンブズパーソン制度のうち民事紛争を扱うものは

---

照)

<sup>12</sup> 実際、川崎市人権オンブズパーソン自身も、川崎市人権オンブズパーソン制度をADRの一つと捉えている(川崎市人権オンブズパーソン「川崎市人権オンブズパーソン平成14年度報告書」のなかの「はじめに」)。

なお、小島武司・外間寛『オンブズマン制度の比較研究』(1979)・278頁では、「オンブズマンの活動は、行政活動の病理を除こうとするもので、民事紛争の解決を目的とするものではない。しかしながら、行政事項と民事事項の区別はきわめて微妙であり、将来ますます分かちがたくなると予測されるだけに、市民の側からする必要を中心に置くとき、この問題はますます重要性の度を加えていると思われる。…スウェーデンにおいて、特別オンブズマンが設けられ、特殊な形においてではあれ、民事紛争をその領域内に取り込むにいたっており、将来の課題としてオンブズマン研究において無視できない問題であろう」としている。

さらに、佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題(1)」産大法学30巻2号(1996)・77頁では、「諸外国において特殊オンブズマンと言われているものの中には、私人間の苦情処理や監視を任務とするものもある」としている。

因みに、佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題(2)」産大法学30巻3・4号(1997)・127頁以下では、オンブズマン制度の比較対照として「法務省人権擁護委員による人権相談」を取り上げ、「人権擁護委員の目的は、本来、国家機関、とりわけ行政による人権侵害から国民を擁護することにあつたと考えられるが、子ども人権専門委員の設置目的からも看取できるように、最近では私人間の人権侵害に係る紛争の解決を目指すものへと広がってきている。このような行政上の苦情処理の民事領域への拡大は、公害苦情相談員(公害紛争49条2項)などの例にも見られ、近年そのような傾向はますます強まってきているように思われる。さまざまな原因が考えられようが、公害・環境問題や消費者問題に顕著であるように、行政領域と民事領域が錯綜していることがその一因として挙げられよう」としている。

<sup>13</sup> 佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題(1)」産大法学30巻2号(1996)・73頁以下

<sup>14</sup> 地方自治法第138条の4第3項の附属機関の形態を採っていることが多い。

<sup>15</sup> 私的オンブズパーソン制度のうち民事紛争を扱うものをADRの一つと捉えるものに、宮永文雄「民事紛争における民間オンブズマンの役割」九大法学第78号(1999)・109頁以下がある。この論文では、民間団体・企業等が設立し、民間部門についての苦情・紛争を対象としたオンブズパーソンを「民間オンブズマン」と定義し、それが民事紛争処理手続として、諸外国においてどのように利用されているのかを検討している。

行政型 ADR の一つと捉えることができる。  
 以上を要約すると、次のように整理できる。

管轄 設置主体	行政一般	特定の領域
公的	公的オンブズパーソン、かつ、 一般オンブズパーソン (例)川崎市市民オンブズマン	公的オンブズパーソン、かつ、 特殊オンブズパーソン 行政型 ADR (例)川崎市人権オンブズパーソン
私的	私的オンブズパーソン、かつ 一般オンブズパーソン <sup>16</sup>	私的オンブズパーソン、かつ、 特殊オンブズパーソン 民間型 ADR <sup>17</sup>

また、「公的オンブズパーソン制度」かつ「特殊オンブズパーソン制度」を民事上の紛争処理システムと行政上の紛争処理システムのなかに位置づけると、次のように整理できる。

民事上の紛争（私人間の紛争）処理システム		行政上の紛争（行政 - 私人間の紛争）処理システム	
民事訴訟	司法型 ADR	行政事件訴訟以外 (例)行政不服審査 情報公開審査会 等	行政事件訴訟
	行政型 ADR		
	民間型 ADR		

図中の「オンブズパーソン制度」は、「公的オンブズパーソン制度」を指す。

以下では、行政型 ADR の一種として、「公的オンブズパーソン制度」かつ「特殊オンブズパーソン制度」を中心に検討する。

なお、文章中、単に「オンブズパーソン」、「特殊オンブズパーソン」又は「一般オンブズパーソン」と記述しているものは、すべて「公的オンブズパーソン」を指している。

## 第 2 節 オンブズパーソン制度の機能

オンブズパーソン制度の代表的な機能として 苦情処理機能（1 参照）と 行政監視機能（2 参照）が挙げられる<sup>18</sup>。また、これら以外の機能として その他の機能（3 参照）

<sup>16</sup> いわゆる市民オンブズマン（行政の監視・改善を目的として市民が任意に集まった私的団体によって設立されたもの）が、これに当たる。

<sup>17</sup> 前掲注 15 参照

<sup>18</sup> オンブズパーソン制度の機能については様々な見解があるが、ここでは、前掲注 13・78 頁以下に従った。この論文では、純粋に機能に着目して、苦情処理機能及び行政監視機能を挙げており、現行の地方自治体の設置するオンブズパーソン制度に行政制度の改善機能をもたせる方式が一般化しているものの、「行政制度の改善は、結局、苦情処理および行政監視の機能を通じて達せられうるものであり、むしろこれをオンブズマンの具体的な職務上の権限としてとらえたほうが理論的には明確であると思われる」としている。

因みに、園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法（新版）』（1997）・13 頁以下では、オンブズパーソンを必要とした要因を政治的要因、法的要因、社会的要因の三つに分け、それぞれに対応するオンブズパー

を備えている場合がある。

## 1 苦情処理機能

現行のオンブズパーソン制度のすべてが苦情処理を行っている<sup>19</sup>。この理由として、オンブズパーソンが、住民との直接的な接触の場があることに重要な価値を見いだしている点が指摘されている<sup>20</sup>。

一般的には、オンブズパーソンは、住民からの苦情（又は相談）<sup>21</sup>を受け付けるところからその手続を始め<sup>22</sup>、苦情（又は相談）の処理を通して、申立者（又は相談者）が直面している問題を解決する。この申立者（又は相談者）が直面している問題には私人間の紛争（例えば、いじめられている、差別を受けているなど）が含まれているので、申立者（又は相談者）の問題を解決することが私人間の紛争の解決につながり得る。

オンブズパーソンが行う苦情（又は相談）処理の形態は様々であるが、一般的には、相談へ対応し（(a)相談者の気持ちを聴く、(b)相談者と一緒になって問題や課題、解決に向けた選択肢を整理し、相談者自身が解決方法を自分で選択していく、(c)関係する当事者間の関係を調整する）<sup>23</sup>、それでも問題が解決しない場合には、救済申立てを受けて、権利を侵害した者等へ権利侵害行為を止めるよう勧告等を行うなどの方法が採られている。

ところで、行政上の苦情処理とは、行政機関が事実上の行為として、役所の窓口で当事者の不平・不満を聴くこと、また広く一般から行政に対する要望や陳情等を受けて、行政の指針の参考にすることも含み<sup>24</sup>、広義の行政相談（住民が身に降りかかった問題や困りごとの解決を行政当局に求めることや、行政当局の持っている専門技術的な情報の提供を求めることであり、広義の行政指導の請求を意味し、住民による行政作用の申請行為）の一種といえる<sup>25</sup>。

行政相談一般は事実上の行政サービスの一環として行われているものであり、その法的根拠や処理手続が明確でないため、住民の権利利益の救済手段として十分に機能しているのかどうか明らかではないとの問題点も指摘されている<sup>26</sup>。

他方、オンブズパーソン制度は、条例を根拠としている場合が多く<sup>27</sup>、処理手続も比

---

ソンの機能ないしそれと関連する制度という観点から、議会型オンブズマン、行政救済型オンブズマン及び苦情処理型オンブズマンの機能的三分類を提示している。議会型オンブズマンとは、政治的要因から行政監察を本来の機能とし、国会ないし議会におかれるものをいい、行政救済型オンブズマンとは、法的要因に応える行政統制の機能に着目した分類であり、苦情救済型オンブズマンとは社会的要因に応え住民からの苦情を処理する機能を持つとされている。

<sup>19</sup> 前掲注13・78頁

<sup>20</sup> 佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題（3）」産大法学30巻2号（1996）・44頁

<sup>21</sup> この「苦情」には様々なものがある。明確に私人間の紛争が生じており、その紛争の一方当事者が苦情を述べる場合もあるし、単に苦情者が困っている（困っている理由が判然としない）場合もあるが、ここでは、苦情を申し立てる背景に何らかの紛争が生じている場合を想定している。

<sup>22</sup> オンブズパーソンによる発意調査（苦情の申立がなくとも、オンブズパーソンが自己の発意によって行う調査）が認められている場合には、発意調査が手続の出発点になる場合もある。

<sup>23</sup> 詳細は第3章第1節参照

<sup>24</sup> 園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法（新版）』（1997）・36頁

<sup>25</sup> 前掲注24・26頁

<sup>26</sup> 佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題（2）」産大法学30巻3・4号（1997）・130頁

<sup>27</sup> もっとも、一般オンブズパーソン制度のなかには要綱で設置されているものもある。例えば、宮城県政オンブズマン等

較的明確になっており（第3章参照）この限りで、住民の権利利益の救済手段として有用となり得る。

しかし、オンブズパーソンは、住民のすべての苦情を取り上げるわけではなく、その管轄（条例等により付与された権能）により扱う苦情が異なる（(1)参照）。また、オンブズパーソンが苦情処理を行うことから、しばしば、他の苦情処理制度との関係が問題になる（(2)参照）。

#### (1) どのような苦情を扱うか

一般オンブズパーソン制度の場合には、「行政に関する苦情」（行政の行為を求める苦情、行政の行為自体に対する苦情、行政の行為の結果に対する苦情<sup>28</sup>）を管轄しており、「民事に関する苦情」を扱うことはない<sup>29</sup>。

ただし実際には、「行政に関する苦情」と「民事に関する苦情」とを明確に区別することはできず、苦情申立ての仕方によっては、実体的には「民事に関する苦情」であっても、「行政に関する苦情」として一般オンブズパーソンに受け付けられる場合がある。例えば、高層マンションの建築や町工場の騒音についての苦情を、建築主又は工場設置者と住民との「民事に関する苦情」として申し立てるのではなく、建築や騒音を管轄する行政部署の「行政指導不足に関する苦情」として申し立てるならば、一般オンブズパーソンは当該所管部署の行政指導が不十分でなかったどうかを調査することになる<sup>30</sup>。

他方、特殊オンブズパーソン制度は、当該特殊オンブズパーソンが管轄する領域に係る一切の苦情を扱うことが通常であり、管轄する領域に係る「行政に関する苦情」と「民事に関する苦情」の両方を扱うことになる。

しかし、管轄する領域によっては、「行政に関する苦情」と「民事に関する苦情」のどちらか一方の苦情のみを扱う場合がある。

例えば、スウェーデンの消費者オンブズマンは、消費者から寄せられた企業活動に

<sup>28</sup> 青山武憲「行政苦情救済の研究」亜細亞法学29巻1号（1994）・1～2頁

<sup>29</sup> 例えば、「川崎市市民オンブズマン」の場合には、市民オンブズマンの職務として、「市民の市政に関する苦情を調査し、簡易迅速に処理すること」と規定されている（川崎市市民オンブズマン条例第3条第1項）

<sup>30</sup> 兼子仁「自治体オンブズマンの任務とその問題点」今川晃編・著『行政苦情救済論』（2005）・269頁

また、多賀谷一照「オンブズマン制度」篠原一・林屋礼二編『公的オンブズマン』（1999）・45頁以下では、「私人と私人の間の紛争は元来行政の役割の外にある問題である。また、オンブズマンの対象領域では当然ない。しかしながら、建築紛争など市民生活の中の近隣型紛争について、行政機関が斡旋的な役割で介入する例が増えてきている。この場合の斡旋の仕方を巡ってオンブズマンに苦情が持ち込まれることもある」としている。

さらに、橋本定（元川崎市市民オンブズマン事務局参与）「基礎的地方公共団体におけるオンブズマン制度のあり方と課題」篠原一・林屋礼二編『公的オンブズマン』（1999）・98頁以下では、川崎市市民オンブズマンの8年間の実績を振り返って、「実施前の予想に反して意外に多かったのが建築関係についての苦情である。建築に関しては、建築審査会等の救済機関があること、隣人間の問題など私人間のトラブルが多いこと等から行政に対する苦情は、比較的少ないであろうと考えていた。しかし、実際に制度がスタートしてみると、ワンルームマンションや中高層建築に対する周辺住民の反対や、隣人間の争いについても、建築確認等の許認可行政にからませて苦情を申し立てられてくるケース、さらには行政指導に対する苦情等から、民生局、教育委員会と同数に近い件数が苦情として申し立てられている」としている。

ついで苦情に対応しており、「行政に関する苦情」を扱うものではない<sup>31</sup>。

一方、特殊オンブズパーソン制度のなかには、「行政に関する苦情」のみを扱うものもある。例えば、男女平等に関するオンブズパーソン制度<sup>32</sup>には、男女共同参画行政に関する苦情（したがって「行政に関する苦情」）のみを管轄しているものと、に加えて男女共同参画を阻害する要因による人権侵害に関する苦情（したがって「行政に関する苦情」に加えて「民事に関する苦情」も含まれる）も管轄しているものの二つのパターンが存在する（第3章第2節トピックス5参照）。また、福祉オンブズパーソン制度のなかには、「行政に関する苦情」のみを扱うものもある（例えば、中野区福祉サービス苦情調整委員等は行政機関が行う福祉サービスの個別の適用に関する苦情のみを対象としている）。

このように「行政に関する苦情」のみを管轄としている場合には、申し立てられた苦情が「民事に関する苦情」であるときに、管轄外であることを理由に対応がなされない可能性がある。しかし実際には、苦情が管轄外だからといって話を聴かないということはなく、また、管轄を柔軟に運用し、例えば、行政機関の委託先や関係団体に関する苦情についても行政機関の監督責任を根拠に対象にしているのが実態となっている<sup>33</sup>。

## (2) 他の苦情処理制度との関係

オンブズパーソン制度以外にも、行政が住民の苦情・相談に対応する窓口、制度等が整備されており、その数、態様は多様である。例えば、各省庁・地方自治体は行政相談窓口を設置しているし<sup>34</sup>、個別の政策分野ごとに相談窓口が設置されている<sup>35</sup>。

ここでは、制度化されているものを中心に、総務省の行政相談制度及び法務省の人権擁護制度を紹介するとともに、地方自治体の行政相談についても取り上げる。

### ア 総務省の行政相談制度

総務省では、国の行政全般についての苦情その他相談や意見・要望を受け付け、相談者と関係行政機関の間に立って、公正・中立の立場から必要なあっせんを行い、その解決や実現を促進するとともに、これを行政の制度及び運営の改善に反映させ

<sup>31</sup> スウェーデンの消費者オンブズマンは、政府により任命されており、マーケティング法と不当契約条項禁止法分野に関するマーケティング活動における企業対消費者の事件を担当する。具体的には、不当不正な広告、適切な情報の欠如、安全性・有用性を欠いた商品の販売、商品サービスの表示方法、景品商法、おまけ商法等に関する苦情、消費者と企業が締結した契約条件に関する苦情などである（以上は、前掲注24・216頁以下）。

<sup>32</sup> 名称は、人権オンブズパーソン、男女平等オンブッド、男女平等推進委員、男女共同参画苦情処理委員、男女共同参画推進員等、様々である（大西祥世「自治体男女平等オンブズパーソン制度の活動と役割」行政苦情救済&オンブズマン2004.vol.13・26頁）。

<sup>33</sup> 岡田久枝（中野区福祉オンブズマン）「中野区福祉オンブズマンの活動を通して」篠原一・林屋礼二編『公的オンブズマン』（1999）・187頁

<sup>34</sup> 例えば、経済産業省の経済産業相談所（広報室内）は、経済産業行政全般にわたる問い合わせ、相談に応じている。

<sup>35</sup> 例えば、内閣府の対日投資総合案内窓口は、民間事業者等の事業活動にかかわるもののうち、市場に関する情報及び投資に関する施策等、投資に関する情報の提供依頼、投資に関する許認可等の申請手法の教示依頼、投資に関する法令適用事前手続（日本版ノーアクションレター制度）による照会の処理についての照会者等の苦情及びその他投資に関する照会の依頼に応じている。

るために、行政相談制度を設けている。

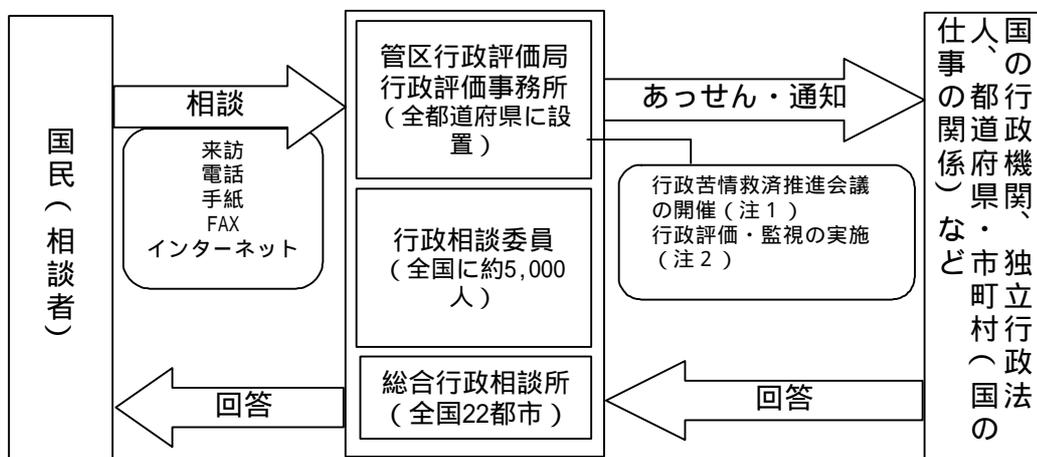
この制度の特色は、次のとおりである。

苦情等を受け付ける範囲は、各府省、独立行政法人、特殊法人及び認可法人（国の出資比率が1/2以上、かつ、国の補助に係る業務を行うもの）の業務、地方公共団体の業務のうち法定受託事務に該当するもの及び国の委任又は補助を受けて行っている業務

管区局・事務所、行政相談委員<sup>36</sup>による全国ネットワークを活用して一体となった受付・処理が可能

苦情の解決に制度改正等を必要とするものや、同種・類似の苦情の発生が予測されるものについては、民間有識者で構成される行政苦情救済推進会議<sup>37</sup>への付議や行政評価・監視を実施<sup>38</sup>

総務省が行う苦情処理の仕組みは次のとおりである<sup>39</sup>。



（注1）行政制度・運営の基本に関するもので通常のあっせん手法では解決が困難な事案については、民間有識者の意見をも踏まえ、その解決を推進

（注2）類似の苦情が多発している事案については、行政評価・監視を実施し、根本的な解決を促進

平成17年度の行政相談の処理件数は約18万件であり、そのうち相談者が具体的な行政上の救済や改善を求めた事案（苦情・要望陳情事案）は約1万5千件となっている<sup>40</sup>。行政相談として処理したもののうち約7割を行政相談委員が処理している<sup>41</sup>。

なお、行政相談の対象は国の「行政に関する苦情」であるのだが、実際には行政相談委員が対象外である「民事に関する苦情」（例えば、金銭トラブルや家庭事案等）

<sup>36</sup> 行政相談委員法に基づき設置。行政相談委員は、総務大臣から委嘱を受け（第2条）社会的信望があり、かつ、行政運営の改善について理解と熱意を有する者（第2条）であり、業務を遂行するための費用の支給以外に報酬を受けない（第8条）。全国の市町村に約5,000人が配置されている。

<sup>37</sup> 総務大臣の私的諮問機関。管区行政評価局や一部の行政評価事務所にも設置されている。

<sup>38</sup> 以上は、総務省ホームページ（[http://www.soumu.go.jp/hyouka/sodan\\_f.htm](http://www.soumu.go.jp/hyouka/sodan_f.htm)）

<sup>39</sup> 前掲注38を基に作成

<sup>40</sup> 前掲注38

<sup>41</sup> 高野真澄「わが行政相談管見」今川晃編・著『行政苦情救済論』（2005）・100頁

も処理しており、その割合も高くなっている<sup>42</sup>。このことに対する評価として次のような見解が述べられている。

民事の事案については、受入窓口の別をはっきりさせ、相談機関間の相互移送にも力を入れることで、行政相談の独自性、専門性を高め、「何でも」相談の弊をなくしていく必要がある<sup>43</sup>。

行政相談委員の任務は、市民としての常識に基づく判断を教示することにあることから、相談事項は行政に限られず、民事であっても家事であっても「くる者は拒まず」、積極的に相談にのることが望ましい<sup>44</sup>。

行政相談委員もいろいろな場面で民々関係の調整に関わることが予想される。その時に、誠心誠意親切に対応することはもちろん重要であるが、行政相談委員自らで解決する道を選択するのではなく、当事者同士の自律的な調整が可能な方法を探ることも求められる<sup>45</sup>。

## イ 法務省の人権擁護制度

法務省は、人権擁護機関（人権擁護局、地方法務局及びその支局）に人権相談窓口を設置し、人権侵犯事件についての苦情・相談に応じ、必要な援助等を講じ、また、国民の基本的人権が侵犯されることのないように監視し、人権侵犯があった場合にはその救済のために適切な措置をとり、普及啓発を行うために、全国の市町村区域に人権擁護委員<sup>46</sup>を置いている。

人権擁護機関及び人権擁護委員は、人権に関する相談・苦情に応じているため、「行政に関する苦情」のみならず、「民事に関する苦情」にも応じている。

人権擁護機関による処理手続は、「人権侵犯事件調査処理規程（平成16年法務省訓令第2号）」に定められており、その内容は次のとおりである。

被害者からの申告があった場合に（第8条第1項）

任意調査により人権侵害事実の有無を確認したうえで（第9～11条）

次の援助、措置を執る（第13～14条）

(a) 被害者等に対し、関係行政機関又は関係のある公私の団体への紹介、法律扶助に関するあっせん、法律上の助言その他相当と認める援助

<sup>42</sup> 前掲注4 1・100頁では、行政相談委員が処理したうち、「民事に係る苦情」が51.1%あったとしている。

<sup>43</sup> 前掲注4 1・101頁

<sup>44</sup> 平松毅「行政相談とオンブズマンの棲み分け」今川晃編・著『行政苦情救済論』（2005）・33頁

<sup>45</sup> 今川晃「熱意の領域における行政相談活動の意義と役割」今川晃編・著『行政苦情救済論』（2005）・90頁

<sup>46</sup> 人権擁護委員法に基づき設置。人権擁護委員は、市町村長が推薦した者（当該市町村の議会の議員の選挙権を有する住民で、人格識見が高く、広く社会の実情に通じ、人権擁護について理解のある社会事業家、教育者、報道新聞の業務に携わる者等及び弁護士会その他婦人、労働者、青年等の団体であって直接間接に人権擁護を目的とし、又はこれを支持する団体の構成員のなかから、その市町村の議会の意見を聞いて推薦した者）のなかから、都道府県にある弁護士会及び都道府県人権擁護委員連合会の意見を聴いて、法務大臣が委嘱し（第6条）職務を行うために要する費用の弁償以外の給与は支給されない（第8条）。全国の市町村に約14,000人が配置されている。

また、人権擁護委員は、子どもの人権専門委員（いじめ、体罰、不登校などの子どもをめぐる人権問題に適切に対処するため、人権擁護委員のなかから子どもの人権問題を専門的に取り扱う専門委員。全国で約950名）を兼ねている。

- (b) 被害者等と相手方等（相手方又はその者を指揮し、若しくは監督する者）との関係の調整
- (c) 人権侵犯による被害の救済又は予防について、実効的な対応をすることができる者に対し、必要な措置を執ることを要請
- (d) 相手方等に対し、その反省を促し、善処を求めるため、事理を説示
- (e) 相手方等に対し、人権侵犯をやめさせ、又は同様の人権侵犯を繰り返させないため、文書で、人権侵犯の事実を摘示して必要な勧告を行うこと
- (f) 関係行政機関に対し、文書で、人権侵犯の事実を通告し、適切な措置の発動を求めること
- (g) 刑事訴訟法の規定により、文書で告発すること

平成17年度に人権擁護機関及び人権擁護委員が取り扱った人権相談は306,012件であり、そのうち民事に関するものが293,366件<sup>47</sup>、公務員等の職務の執行に関するものが12,646件<sup>48</sup>となっている<sup>49</sup>。

また、平成17年度に人権擁護機関が申告を受けて処理した人権侵犯事件は24,693件（新規23,806件、前度からの繰越887件）であり、このうち23,994件（民事に関するものが21,755件、公務員等の職務の執行に関するものが2,239件）が処理された<sup>50</sup>。

なお、現状の人権擁護機関及び人権擁護委員に対しては、実効的な救済という観点から次のような問題点が指摘されている<sup>51</sup>。

専ら任意調査に依存しているため、相手方や関係者の協力が得られない場合には、調査に支障をきたし、人権侵害の有無の確認が困難となる。

専ら啓発的な任意の措置に頼っているため、加害者が確信的であるなど任意に被害者救済のための行動をとることが期待できない場合には、実効性がない。

政府の内部部局である法務省の人権擁護局を中心とした制度であり、公権力による人権侵害事案について公正な調査処理が確保される制度的保障に欠けている。

人的資源が質・量ともに限られており、専門的対応や迅速な調査処理が困難な場合がある。

上記の結果として、国民一般から高い信頼を得ているとは言い難い。

このような指摘を受けて、新たな人権救済制度が構想され、第154回通常国会に人権擁護法案が提案されたが、平成15年10月に廃案となった（トピックス3参照）。

オンブズパーソン制度との関係では、人権擁護法案を参考に独自にオンブズパーソン制度を構築している地方自治体がある（第3章第4節参照）。

<sup>47</sup> 因みに、この内訳は、 暴行・虐待13,435件、 プライバシー関係10,291件、 労働権関係8,003件、 住居・生活の安全に対する侵犯87,866件、 強制・強要35,848件、 その他137,923件となっている。

<sup>48</sup> 因みに、この内訳は、 警察官によるもの2,303件、 教育職員によるもの3,276件、 学校におけるいじめ2,622件、 その他4,445件となっている。

<sup>49</sup> 法務省ホームページ（<http://www.moj.go.jp/>）

<sup>50</sup> 因みに、処理区分別の内訳は、 援助22,108件、 調整147件、 要請165件、 説示168件、 勧告2件、 通告0件、 告発1件、 措置猶予163件、 侵犯事実不存在641件、 侵犯事実不明確358件、 打ち切り195件、 中止22件、 移送5件、 啓発241件である（前掲注49。なお、事案によって複数の処理を行っているため、総数は23,994件にはならない）。

<sup>51</sup> 人権擁護推進審議会「人権救済制度の在り方について（答申）」（平成13年5月25日）第2-2(1)

## 【トピックス 3】人権擁護法案の概要

### 1 人権委員会の設置

国家行政組織法第3条第2項の規定に基づいて、法務省の外局として、人権委員会を設置（第5条）

人権委員会は、委員長及び委員4人をもって組織する（第8条第1項）。

委員のうち3人は非常勤とする（第8条第2項）。

委員長及び委員は、人格が高潔で人権に関して高い識見を有する者であって、法律又は社会に関する学識経験のあるもののうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（第9条第1項）。

委員長及び委員は、禁錮以上の刑に処されたとき等の場合を除いては、在任中、その意に反して罷免されることがない（第11条）。

### 2 人権委員会の役割（第6条）

人権侵害による被害の救済及び予防

人権啓発及び民間における人権擁護運動の支援

人権擁護委員の委嘱、養成及び活動の充実に関すること

所掌事務に係る国際協力に関すること

### 3 人権委員会による調査、救済措置等

人権委員会は、人権侵害に関する各般の問題について、相談に応ずる（第37条第1項）。ただし、この相談は、委員又は事務局職員に行わせることができる（第37条第2項）。

何人も、人権侵害による被害を受け、又は受けるおそれがあるときは、人権委員会に対して、その旨を申し出て、当該人権侵害による被害の救済又は予防を図るため適当な措置を講ずべきことを求めることができる（第38条第1項）。

人権委員会は、の申出があったときは、遅滞なく必要な調査をし、適当な措置を講じなければならない（第38条第2項）。また、人権委員会は、職権で必要な調査をし、適当な措置を講ずることができる（第38条第3項）。

人権委員会は、(a)関係行政機関に対し、資料又は情報の提供、意見の表明、説明その他必要な協力を求めること（第39条第1項）、(b)国の他の行政機関、地方公共団体、学校その他の団体又は学識経験を有する者に対し、調査を囑託すること（第40条）ができる。【一般調査】

人権委員会は次の措置等を講ずることができる（第41条）。【一般救済措置】

(a) 被害者等に対する助言、関係行政機関への紹介、法律扶助に関するあっせんその他の援助

(b) 加害者等に対する説示、啓発その他の指導

(c) 被害者等と加害者等との関係の調整

(d) 関係行政機関に対し、人権侵害の事実を通告

(e) 人権侵害についての告発

(f) (a)～(d)を委員、事務局職員に講じさせることができる。

人権委員会は、特定の人権侵害<sup>52</sup>については、<sup>53</sup>の他に、調停及び仲裁<sup>53</sup>、勧告及びその公表<sup>54</sup>並びに訴訟援助（資料提供及び訴訟参加）<sup>55</sup>を行うことができる（第42条）。また、人権委員会は、差別助長行為等であってこれを放置すれば不当な差別的取扱いが行われるおそれが明らかなものについては、<sup>56</sup>の他に、停止の勧告等<sup>56</sup>又は差止請求訴訟<sup>57</sup>の措置を講ずることができる（第43条）。【特別救済措置】

人権委員会は、一定の場合<sup>58</sup>には、必要な調査をするため、次の処分をすることができる（第44条）。【特別調査】

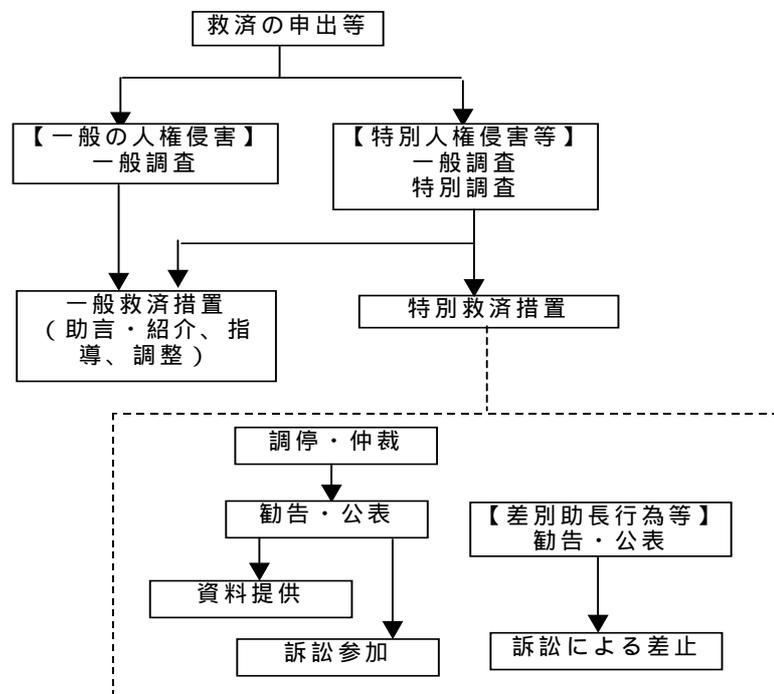
事件の関係者に対する出頭要求・質問

当該人権侵害等に関係のある文書その他の物件の提出要求

当該人権侵害が現に行われ、又は行われた疑いがあると認める場所の立入検査

正当な理由なく<sup>58</sup>の特別調査に係る処分に違反した者及び調停委員会の出頭の求めに応じなかった者に対して過料（30万円以下）に処す（第88条）。

【人権擁護法案要綱を基に作成】



<sup>52</sup> 特定の人権侵害とは次を指す（第42条）。 不当な差別的取扱い（公務員としての立場において人種等を理由としてする不当な差別的取扱いの他、第3条第1項に規定する差別的取扱い）、 不当な差別的言動（人種等の属性を理由としてする侮辱、嫌がらせその他の不当な差別的言動であって相手方を畏怖させ、困惑させ、又は著しく不快にさせるもの等）、 虐待（公権力の行使に当たる公務員による虐待の他、第42条第3項に規定する虐待）、 報道機関等がする第42条第4項に規定する人権侵害

<sup>53</sup> 第45～59条。なお、人権委員会は、職権で調停に付することもできる（第47条）。

<sup>54</sup> 第60～61条。なお、人権委員会が勧告を行う前には、勧告対象となる者の意見を聴かなければならない（第60条第2項）。また、公表は勧告対象者が勧告に従わないときに、被害者及び公表対象者の意見を聴いたうえで行われる（第61条）。

<sup>55</sup> 第62～63条

<sup>56</sup> 第64条

<sup>57</sup> 第65条

<sup>58</sup> 前掲注52の特定の人権侵害の場合（ただし、労働分野における人権侵害、報道機関等がする人権侵害を除く）

## ウ 地方自治体による行政相談

一般に、地方自治体は行政相談窓口を設置している。

例えば、神奈川県では「県民の声・相談室」を設け、県の仕事の窓口や内容等についての情報提供及び 専門相談(法律<sup>59</sup>、交通事故<sup>60</sup>、暴力<sup>61</sup>、宅地建物<sup>62</sup>、園芸<sup>63</sup>、税務<sup>64</sup>、金融<sup>65</sup>、警察<sup>66</sup>、外国籍県民<sup>67</sup>)への対応を行っている。また、その他に、各部局が所管事務に応じて相談窓口を設置している(例えば、教育相談等)。

「県民の声・相談室」での処理は「窓口広聴事務処理要領」に基づき行われており、直接対応を原則とし、文書による回答を求められる場合には文書回答を行うなどの対応が図られている。また、寄せられた情報照会、提案・要望、苦情及び相談の内容は、「県民の声・相談室」の円滑な運営に活かし、県政に反映するために、集計が行われている。

また、最近の動向として、自治基本条例に行政相談(又は苦情等への対応)について規定する例も見られる。

例えば、川崎市自治基本条例では、「市に、市民の市政に関する苦情、不服等について、簡易迅速にその処理、救済等を図る機関を置きます」(第18条第1項)

「市は、市民の権利利益の保護に必要な措置を講じます」(第18条第2項)と規定されており、は市民オンブズマン制度を中心とした市民の市政に対する苦情、不服等の救済の必要性と真の救済のための簡易迅速な対応の必要性を定めている、は市政に対する苦情等に限らず、いじめ、児童虐待、DV(ドメスティックバイオレンス)個人情報侵害等から市民の権利を保護する必要性を定めているとされている<sup>68</sup>。

これらの行政相談等の対象となる苦情等は、「行政に関する苦情」が主となっているものの、行政サービスの一環として「民事に関する苦情」に応じる場合がある(例えば、法律相談、外国籍県民の生活相談等)。

---

59 弁護士による法律相談

60 交通事故によるトラブル等に関する相談

61 暴力団などに関する困りごとに関する相談

62 宅地建物の紛争、取引等に関する相談

63 家庭園芸全般に関する相談

64 所得税、相続税、贈与税等に関する相談

65 事業を営むうえでの金融等に関する相談

66 警察活動、駐車、交通規制等に関する相談

67 外国人の日常生活に関する相談や生活情報の提供等

68 川崎市総合企画局政策部「川崎市自治基本条例 逐条説明書」

また、神奈川県自治総合研究センター「自治基本条例」(2004)では、都道府県における自治基本条例のモデルを提示しており、その第23条では「執行機関は、県民の権利利益を保護するため、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理するよう努めなければならない」、第24条では「執行機関は、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理し、県民の権利利益の保護を図るため、第三者機関の設置その他必要な措置を講ずるものとする」としている(同・126頁)。

なお、神奈川県では、自治基本条例について専門的見地から検討する機関として神奈川県自治基本条例検討懇話会を設置しているが、その報告書「神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書」(平成18年11月29日)では、上記に類する記述は見当たらない。

この場合の行政機関の対応の問題点又は限界として、司法と行政の谷間に入った事案の増加と 民事不介入の原則（トピックス4参照）を指摘しているものがあり、対応に苦慮しているという<sup>69</sup>。

#### オ オンブズパーソン制度との関係

ア～ウまでの苦情処理制度とオンブズパーソン制度との関係については、行政相談等の苦情処理制度は、日本の政治的、社会的風土のなかで独自に発展してきた行政苦情救済制度であり、オンブズパーソンの役割を果たしているという見解<sup>70</sup>がある一方で、オンブズパーソン制度の特色である独立性、中立性、高い権威、簡易・迅速性、対象事項の包括性、人間的な温かみ等のすべてを具備しているものではないという見解<sup>71</sup>もある。また、地方自治体の行政相談一般に対しては、事実上の行政サービスの一環として行われているものであり、その法的根拠や処理手続が明確でないため、住民の権利利益の救済手段として十分に機能しているのかどうか明らかではないとの見解<sup>72</sup>もある。

---

<sup>69</sup> 少し古い文献ではあるが、東京都都民生活局都民相談部「東京都における相談業務」ジュリスト624号（1976）・54頁。なお具体的な例として次が挙げられている。については、本来は司法で解決すべき事案であっても諸々の事情により行政機関に相談が寄せられる場合、例えば、固定資産税等の値上がりを理由にした地代の増額を地主が要求し借地人が拒否したときには、行政機関は地代算定方式の参考案を定めるなどの方法により適切な指導を行うことはあっても、地代の増額問題そのものには直接関知しない。については、例えば、借家契約の更新料について家主と借家人との間で折り合いがつかない場合に、行政機関はそのトラブルの渦中に入って、相談者の相手方に勧告なり解決案の提示を行うことはない。

<sup>70</sup> 前掲注38

<sup>71</sup> 行政管理庁行政監察局オンブズマン制度研究会「オンブズマン制度研究会中間報告（中）」自治研究57巻12号（1981）・162頁

<sup>72</sup> 前掲注26参照

#### 【トピックス 4】民事不介入の原則

一般に、民事不介入の原則とは、「いわゆる警察権、すなわち社会秩序の維持を目的とする行政権は、人民の民事上の生活に干渉してはならないという法原則」<sup>73</sup>を指す。この原則に従えば、行政が民事紛争に干渉してはならないという結論が導かれ得る。

しかし、既に様々な行政型ADRが設置されているし（第1章トピックス1参照）、理論的にも次のように、行政一般にこの原則が妥当するわけではないといわれている。

最終的な司法審査の途が確保されている限り、「私人間紛争に対する行政の権力的関与」が、それ自体憲法上禁止されているものではない。また、「民事不介入」の原則は、そのまま単独で司法・行政の権限を具体的に分画する基準として働くには機能不全を免れがたい。以上を前提にすると、「私人間紛争に対する行政の権力的関与」の在り方については、立法政策に委ねられている部分が大きい<sup>74</sup>。

民事不介入の原則は、それが守る法益よりも弊害の方が一層多い。民事不介入の原則という名称が与える包括性は、この原則成立当初の意図から見て過剰なものであり、公務員に与える萎縮効果は看過できない。今後は、こうした包括的原則を維持することに代えて、行政介入に伴い生ずる具体的支障を語る方が生産的である<sup>75</sup>。

また、行政が民事に介入し得るとしても、介入する義務があるのかという点が問題になるが、この点については、（警察分野ではあるが）警察官がその職責上一定の場合には個人の生命・身体等の保護のために介入すべき義務のあることを判示した最高裁判例（最判昭和57年1月19日）も登場するようになったこと<sup>76</sup>、行政事件訴訟法改正により義務づけ訴訟が明文化されたため、将来的には行政介入の請求を発展させる可能性がでてきたこと<sup>77</sup>から、行政が民事に介入する義務を負う場合があり得ることを示唆している。

<sup>73</sup> 菊井康郎「民事不介入」成田頼明編『行政法の争点』（1980）・238頁

<sup>74</sup> 以上は、斎藤誠「私人間紛争に対する行政の権力的関与」西谷剛他編『政策実現と行政法』（1998）・179頁以下

<sup>75</sup> 以上は、大橋洋一「『民事不介入』の観念と行政型ADR」自治体学研究91号・23頁以下

<sup>76</sup> 藤田宙靖「民事不介入」成田頼明編『行政法の争点（新版）』（1990）・241頁

<sup>77</sup> 前掲注75・23頁

## 2 行政監視機能

国レベルでのオンブズパーソン制度の検討は、ロッキード事件を契機として1970年代後半になってはじまったことから、当初は公務員の汚職をはじめとする腐敗の防止、つまり行政の監視を目的とするオンブズパーソン制度の提言が多くなされていた<sup>78</sup>。また、地方自治体で最初に一般オンブズパーソン制度を設置した「川崎市市民オンブズマン」も、市助役によるリクルート汚職の発生を契機として構想されたものであることから<sup>79</sup>、その目的の一つに「市政に対する市民の信頼の確保」を挙げ、市民オンブズマンが「市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告する」と規定されている（川崎市市民オンブズマン条例第1条）。

行政監視機能は、一般的には、オンブズパーソンが、受け付けた苦情について調査を行い、当該調査により明らかになった行政の違法・不当・不作為等を指摘し、行政に対し是正等の措置を講ずるよう勧告などを行い、行政機関が指摘された違法・不当・不作為等を是正することによって、その機能が果たされる。

### (1) オンブズパーソンの独立性

オンブズパーソンが行政を監視するためには行政からの独立性が必要になる。

#### ア オンブズパーソンを議会に設置する場合

オンブズパーソンを議会に設置すれば外部統制となり、行政から独立した中立的な立場から行政監視機能を果たすことができる。しかしながら、現状では、議会に設置されたオンブズパーソン制度は存在しない。

オンブズパーソンを議会に設置する場合には、機関設置の問題と調査権の委任の問題がある。

については、オンブズパーソンを議会の附属機関として設置することが考えられるが、地方自治法上、議会には事務局の設置が認められているのみであり（地方自治法第138条）一般には、法律に規定されていないことはできないという解釈から、議会に附属機関としてオンブズパーソンを設置することはできないと考えられている<sup>80</sup>。

これに対して、法律に規定されていないからといって議会に附属機関を置けないわけではなく、議会の自律にかかわる自主組織権からすると、条例により附属機関を設置しても差し支えないとする見解もある<sup>81</sup>。

<sup>78</sup> 前掲注13・58頁

<sup>79</sup> 杉山克彦（元川崎市市民オンブズマン）「川崎市オンブズマンの6年間を回顧して」篠原一・林屋礼二編『公的オンブズマン』（1999）・28頁

<sup>80</sup> 議会に附属機関としてオンブズパーソンを設置できないと解している例として、川崎市「『統合的市民オンブズマン制度』の調査・研究」（平成12年3月）・4頁があり、「現行の地方自治体には、議会には附属機関として議会事務局の設置が認められているのみであり、議会の調査権をオンブズマンなどの特定の役職や執行機関に委任することは予定されていないから、現行法上では、オンブズマンを執行部に設置する方が法律上は難点がないようにおもわれる」としている。

<sup>81</sup> 都道府県議会制度研究会「改革・地方議会」（平成18年3月29日）・13頁では、「議会における附属機関の設置については、これを認める根拠規定を設けることが望ましいが、根拠規定がなくとも議会の自律にかかわる自主組織権からすると、議会の内部組織や運営に関しては、明文の禁止規定がない限り、各自自治体が条例に規定して独自の制度をつくり、議会運営をすることができるといえる」としている。

また、 については、議会の調査権（地方自治法第100条第1項）はその行使の方法が規定されている（地方自治法第100条第2～10項）ことから、オンブズパーソンに委任することはできないと考えられている<sup>82</sup>。

これに対して、オンブズパーソンは法的強制力を伴わない調査権しか持たないのが通例であり、また、調査権の一部の委任でしかないことから、オンブズパーソンへの調査権の委任は可能とする見解もある<sup>83</sup>。

## イ オンブズパーソンを行政に設置する場合

オンブズパーソンを行政に設置する場合には内部統制になることから、監視対象となる行政からの独立性が問題になる。他方、オンブズパーソンを行政に設置し、オンブズパーソンが行政の長の権限に依拠することにより、多くの案件を迅速かつ簡易・低廉に処理することができるという指摘もある<sup>84</sup>。

オンブズパーソンを行政に設置する方法としては、地方自治法第180条の5に基づく行政委員会として設置、地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関として設置、地方自治法第174条に基づく専門委員として設置、県民・市民相談室等の類似制度を強化する形で設置する方法が考えられるが<sup>85</sup>、現在オンブズパーソンを設置している地方自治体は、 の附属機関として設置している例が多い。

については、地方自治法第138条の4第1項が「普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く」（行政委員会の法定主義）としていることから、条例により行政委員会を設置することは許されないと解されている<sup>86</sup>。

なお、鳥取県は、構造改革特区（第6次）に、条例による行政委員会の設置を目指して「独立行政委員会自由化特区」を提案したが、特区としての対応は不可という結果となっている<sup>87</sup>。

---

また、同様の解釈として、塩野宏『行政法（第4版）』（2005）・57頁でも、「地方自治法は議会の附属機関を予定していないが、これを当然に否定していないように読める」としている。

なお、三重県議会基本条例（平成18年12月20日可決）では、「議会は、議会活動に関し、審査、諮問又は調査のため必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、附属機関を設置することができる」（第12条）としており、条例による議会への附属機関の設置を認めている。

<sup>82</sup> 議会の調査権をオンブズパーソンに委任できないと解している例として川崎市がある（前掲注80参照）。また、同様の解釈をとる学説に、渡邊榮文「ローカル・オンブズマン」アドミニストレーション第12巻3・4号（2006）・155頁

<sup>83</sup> 前掲注20・57頁以下及び69頁

<sup>84</sup> 宇都宮深志『公正と公開の行政学』（2001）・305頁

<sup>85</sup> 「川崎市市民オンブズマン」ではこの4つの選択肢を検討し、 を選択した（前掲注80・3頁以下）。

因みに、この他の可能性として、前掲注84・307頁以下では、全国を幾つかのブロックに分け、ブロック毎に一人の地方オンブズマンを任命する方式（イギリスで行われている方式）を挙げている。

<sup>86</sup> 松本英昭『逐条地方自治法 第3次改訂版』（2005）・440頁では「法律以外のもの、たとえば、政令や条例等をもって、普通地方公共団体に執行機関たる委員会又は委員の設置を規定することは許されないことになる。何故ならば、普通地方公共団体の執行機関の設置は、普通地方公共団体の基本的な組織に関するものであるからである」としている。

<sup>87</sup> 鳥取県の提案内容は「県条例で設置検討中の鳥取県人権救済推進委員会（仮称）について、知事の附属機関ではなく行政委員会として位置づけるため、現行地方自治法で設置の種類が限定的に定められている行政委員会以外に、県が独自に条例で行政委員会を設置することができるものとする。」

これに対して、総務省は次のように三度回答している。

また、及び はいずれも補助機関であり独立性が不十分であるため<sup>88</sup>、地方自治体がこの方式を採用する例は少ない。

なお、の附属機関として設置した場合にも、(a)首長がオンブズパーソンを任命するに当たって議会の同意を得ることを要件とし、(b)外部から専門調査委員を置くなど、オンブズパーソンや事務局の独立性に配慮する工夫が見られる<sup>89</sup>。

## (2) 苦情処理機能との関係

オンブズパーソン制度の機能である苦情処理機能と行政監視機能のどちらを重視するかは、制度により異なる。

そもそも、オンブズパーソン制度が最初に創設されたスウェーデンでは、その主要な任務は、裁判所と警察に対する監督であり、その後行政の比重の増大とともに、オンブズパーソンの任務も行政一般へと拡大していった<sup>90</sup>。また、日本では前述のとおり、公務員等の腐敗による行政不信を契機としてオンブズパーソン制度の検討・導入が始まった。こうしたオンブズパーソン制度の導入経緯を考慮すると、オンブズパーソン制度は、行政監視機能をその基礎的な機能として備えるものと考えられがちである。

しかし最近では、苦情処理機能と行政監視機能が相互に密接に関連していることを前提に、苦情処理機能を重視する見解がある。

国民が行政の不正腐敗を糾す目的で苦情を申し立て、あるいはオンブズパーソンが常に行政を監視するという意識をもって、苦情を処理し行政制度の一般的な改善

---

一度目が「現行制度上、地方公共団体は法律に定められた委員会・委員以外の独自の執行機関を条例により設置することはできないこととされている。憲法上地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律で定めることとされ、また、執行機関としての長の権限の大半を他の執行機関に委ねることとするのは憲法上の疑義があることから、地方公共団体の執行機関に関する基本的な事項は、法律で定める必要がある。一方で、地方自治の本旨の実現に資するとの観点から、地方公共団体の組織編制に関する自主性の拡大の必要性も認識しているところである。こうしたことから、地方自治法で定められていない独自の執行機関を地方公共団体の判断で条例により設置しうる途をひらくこととするかどうかにつき、現時点において結論を出すことはできないが、早急に検討を行い、方向性を見いだしていきたい。」

二度目が「現行制度上、地方公共団体は法律に定められた委員会・委員以外の独自の執行機関を条例により設置することはできないこととされている。憲法上地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律で定めることとされ、また、執行機関としての長の権限の大半を他の執行機関に委ねることとするのは憲法上の疑義があることから、地方公共団体の執行機関に関する基本的な事項は、法律で定める必要がある。一方で、地方自治の本旨の実現に資するとの観点から、地方公共団体の組織編制に関する自主性の拡大の必要性も認識しているところである。こうしたことから、地方自治法で定められていない独自の執行機関を地方公共団体の判断で条例により設置しうる途をひらくこととするかどうかにつき、現在第28次地方制度調査会において議論が行われており、去る12月17日に開催された第13回専門小委員会においても、種々の議論が行われたところである。なお、第28次地方制度調査会は平成16年3月1日に発足し、委員の任期が2年であるので、上記課題もこの間に結論を見いだしうるものと考えている。」

三度目が「地方自治法で定められていない独自の執行機関を地方公共団体の判断で条例により設置しうる途をひらくこととするかどうかにつき、第28次地方制度調査会における議論も踏まえ、鋭意検討してまいりたい。」

なお、第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(平成17年12月9日)では、教育委員会、農業委員会及び監査委員会について必置規定の見直し、組織・運営の弾力化を図るべきとされている以外に、行政委員会についての記述は見当たらない。

<sup>88</sup> 前掲注80・4頁

<sup>89</sup> 例えば、川崎市人権オンブズパーソン(第3章第2節参照)

<sup>90</sup> 小島武司・外間寛『オンブズマン制度の比較研究』(1979)・13～14頁

等についても意見表明を行うのであれば、苦情処理機能は既に行政監視機能の要素も兼ね備えているとみることができる<sup>91</sup>。

行政統制は、その目的の達成に効果的な限りで、自由に問題をセレクトし、最少の労力で最大の効果を上げることが合理的であるが、このような発想はしばしば行政を市民のニーズから離れた方向に走らせる弊を生み出す。むしろ、個人の必要(苦情)を出発点として絶えず行政のあるべき姿を再点検していく市民本位の発想こそ、効率的でヒューマンな行政運営を確保することになる<sup>92</sup>。

また、このような苦情処理機能を重視する方向性は、特殊オンブズパーソン制度の出現からも説明できる。一般オンブズパーソン制度は「行政に関する苦情」を扱うことから、個別の苦情処理を通して行政監視機能が働くことになり、苦情処理機能と行政監視機能が相互に密接に関連しながら、それぞれの機能を果たしていくことになる。一方、特殊オンブズパーソン制度では、住民の権利救済が強調されるため<sup>93</sup>、行政機関により住民の権利が侵害される場合には「行政に関する苦情」の処理を通して行政監視機能が働くが、私人により住民の権利が侵害される場合には行政監視機能は働かず、もっぱら苦情処理機能を果たすこととなる。このように、特殊オンブズパーソン制度の出現は、行政監視機能より苦情処理機能を重視した結果と考えられる。

しかしながら実際には、行政監視機能が全く働かない特殊オンブズパーソン制度は考えにくい。というのも、「民事に関する苦情」と「行政に関する苦情」の区分けは明確でなく、純粋な(行政が関係しない)「民事に関する苦情」が寄せられる可能性は低いからである(第4章第1節2参照)。

---

<sup>91</sup> 前掲注20・42頁

<sup>92</sup> 前掲注90・4～5頁

<sup>93</sup> 第3章で紹介する特殊オンブズパーソン制度の事例を参照。事例で取り上げた制度の目的は次のとおりである。

「川西市子ども的人権オンブズパーソン条例」では、「すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが子どもに対するおとなの責務であるとの自覚にたち、かつ、次代を担う子どもの人権の尊重は社会の発展に不可欠な要件であることを深く認識し、本市における児童の権利に関する条約...の積極的な普及に努めるとともに、川西市子ども的人権オンブズパーソン...を設置し、もって一人一人の子どもの人権を尊重し、及び確保することを目的」(第1条)としている。

「川崎市人権オンブズパーソン条例」では、「市民が人権の侵害に関する相談及び救済の申立てを簡易に、かつ、安心して行うことができるよう必要な体制を整備し、市民の理解と相互の強調の下に迅速かつ柔軟に人権の侵害からの救済を図り、もって人権が尊重される地域社会づくりに資することを目的」(第1条)としている。

「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」では、「障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための取組について、基本理念を定め、県、市町村及び県民の役割を明らかにするとともに、当該取組に係る施策を総合的に推進し、障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会の実現を図り、もって現在及び将来の県民の福祉増進に資することを目的」(第1条)としている。

「鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例」では、「人権の侵害により発生し、又は発生するおそれのある被害の適正かつ迅速な救済又はその実効的な予防に関する措置を講ずることにより、人権が尊重される社会の実現に寄与することを目的」(第1条)としている。

### 3 その他の機能

オンブズパーソン制度の機能として、苦情処理機能と行政監視機能の他に、制度改善機能が挙げられる場合がある<sup>94</sup>。

制度改善機能は、オンブズパーソンが、具体的な苦情等を基に行政機関に対して勧告等を行い、又は、発意調査等を基に<sup>95</sup>意見表明<sup>96</sup>を行い(具体的な苦情を基になされる場合もある) これを受けた行政機関が制度改善を行うことによって果たされる。

は苦情処理機能や行政監視機能とも重なり合うことから、が制度改善機能としてオンブズパーソンに特別に備えられたものといえる。しかし、については、すべてのオンブズパーソン制度が備えているわけではなく、を備えていない制度も存在する<sup>97</sup>。

---

<sup>94</sup> 林屋礼二『オンブズマン制度』・93頁以下

<sup>95</sup> 発意調査とは、オンブズパーソンが自己の発意により行う調査を指す。発意調査は、相談が契機となる場合もあるし、報道等が契機となる場合もある(川西市子ども的人権オンブズパーソン事務局『川西市子ども的人権オンブズパーソンハンドブック』(2002)・82頁以下)。

ただし、オンブズパーソンの意見表明等は、発意調査だけではなく、具体的な相談・救済申立に基づく調査を基に行われる場合もある。

<sup>96</sup> オンブズパーソンが、制度の見直しを行うことにより特定または不特定の住民の権利の擁護を図れると判断した場合に、当該制度の見直し等を図るよう意見を表明することを指す(前掲注95・95頁以下)。

<sup>97</sup> 第3章で紹介する千葉県及び鳥取県の事例

## 第3章 地方自治体における特殊オンブズパーソン制度の事例

本章では、前章の基礎的整理を踏まえ、民事紛争を対象とする特殊オンブズパーソン制度の事例を紹介する。

ここでは、民事紛争を対象とする特殊オンブズパーソン制度として、以下の制度を取り上げる<sup>1</sup>。なお、以下の制度は、いずれも「住民の権利救済」を目的としているものであるが、救済対象となる権利がそれぞれ異なっており、子どもの権利、男女平等に係る権利、障害者の権利、人権一般を対象としている。

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例（平成10年11月） 川崎市人権オンブズパーソン条例（平成13年6月） 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例（平成18年9月） 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例（平成17年9月）
---

### 第1節 川西市子どもの人権オンブズパーソン条例

#### 1 条例の概要

##### (1) 子どもの人権の尊重

すべての子どもは、権利行使の主体者として尊重され、いかなる差別もなく子どもの権利条約に基づく権利及び自由を保障される（第2条第1項）。

市及び市民は、子どもの権利条約に基づき、子どもに係るすべての活動において子どもの最善の利益を主として考慮し、子どもの人権が正当に擁護されるよう不断に努めなければならない（第2条第2項）。

市は、子どもの権利条約に基づき、子どもの教育についての権利及び教育の目的を深く認識し、すべての人の基本的人権と自由を尊重して自己の権利を正当に行使することができる子どもの育成を促進するとともに、子どもの人権の侵害に対しては、適切かつ具体的な救済に努めるものとする（第2条第3項）。

##### (2) オンブズパーソンの設置

地方自治法第138条の4第3項に基づく市長の附属機関（第4条）

オンブズパーソンは3人以上5人以下（第5条第1項）<sup>2</sup>

オンブズパーソンは市長が委嘱（第5条第3項）

オンブズパーソンは、人格が高潔で、社会的信望が厚く、子どもの人権問題に関し優れた識見を有する者であり、職務の遂行について利害関係を有しない者<sup>3</sup>（第5条第3項）

<sup>1</sup> 以下の制度には、オンブズパーソンという用語が用いられていないものも含まれるが、オンブズパーソン同様の性質を有していると考えられるので、当該制度も対象とした。

<sup>2</sup> ただし、当分の間3人とする（規則第4条）。

<sup>3</sup> オンブズパーソンの職務の遂行について利害関係を有する者として、市内の学校の教職員その他の本市の子どもを直接指導することを主たる職務の遂行とする職業等に現に従事している者が挙げられている（規則第6条）。

(3) オンブズパーソンの役割

子どもの人権侵害の救済に関すること（第6条第1項）

子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること（第6条第2項）

子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること（第6条第3項）

(4) 事務局、調査専門相談員の設置

オンブズパーソンに関する事務を処理するため、事務局を置く<sup>4</sup>（第19条第1項）。

事務局職員は、オンブズパーソンの指揮監督の下、補佐的な職務を担い、子どもの人権案件の処理等に直接関与しない<sup>5</sup>。

オンブズパーソンの命を受けて、その職務の遂行を補助するため、調査相談専門員を置く（第19条第2項）。

調査相談専門員は(a)相談員と(b)専門員からなる。

(a)相談員（4人）は公募により任用し、嘱託員（地方公務員法第3条第3項第3号）として日常の相談に関する事項、調査等に関する事項、勧告、意見表明等に関する事項に当たっている。

(b)専門員（5人）は地方自治法第174条の専門委員として、オンブズパーソン経験者など学識経験を有する者から市長が選任し、必要に応じて情報提供その他の随時的な活動を行う<sup>6</sup>。

(5) 調査、救済措置等

子ども及びおとなは、何人も市内の子どもの人権に係る事項についてオンブズパーソンに相談することができる（第10条第1項）。

相談を受け付けた場合に、必要に応じて、オンブズパーソンは、子どもと当該子どもに関係する者・機関等との関係調整（調整活動）を行う<sup>7</sup>。

オンブズパーソンは、子どもの人権に関して擁護及び救済の申立があった場合に、調査を実施することができる（第11条第1項）。

また、自己の発意により調査することができる（第11条第3項）。

オンブズパーソンは、調査の結果、擁護及び救済の必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告<sup>8</sup>し、又は是正等申入書

<sup>4</sup> 事務局は、川西市市民生活部人権推進室人権推進課に置かれている。

<sup>5</sup> 川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局『川西市子どもの人権オンブズパーソンハンドブック（2002年4月改訂版）』（2002）・107頁

なお、このような事務局の位置づけは、オンブズパーソンに不可欠な独立性と第三者性を確保するためとされている（同・107頁）。

<sup>6</sup> 以上は、前掲注5・108～109頁

なお、調査相談専門員は、「調査相談専門員の任用等に関する要綱」に基づき任用され、「特別職の職員で非常勤の者の報酬及び費用弁償に関する条例」により報酬額等が規定されている。

<sup>7</sup> 前掲注5・75頁

なお、この調整活動は救済の申立がなされた後にも、必要に応じて行われる。

<sup>8</sup> 「勧告」は、オンブズパーソン自身が、関係する市の機関に対して是正又は改善の必要性を告げ、場合によっては自ら具体案を提示するなどして、適切な措置を講ずるよう求めることを意味し、オンブズパーソンが、他の者に代行せず直接に関係する市の機関に対して行うものであり、子どもの人権案件のなかでも特に緊急を要するもの、重大性を持つと考えられるもの、あるいは背景や要因が複雑で当事者

を提出<sup>9</sup>することができる（第15条第1項）。

オンブズパーソンは、調査の結果、制度の見直しの必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、当該制度の見直し等を図るよう意見表明<sup>10</sup>し、又は改善等申入書を提出することができる（第15条第2項）。

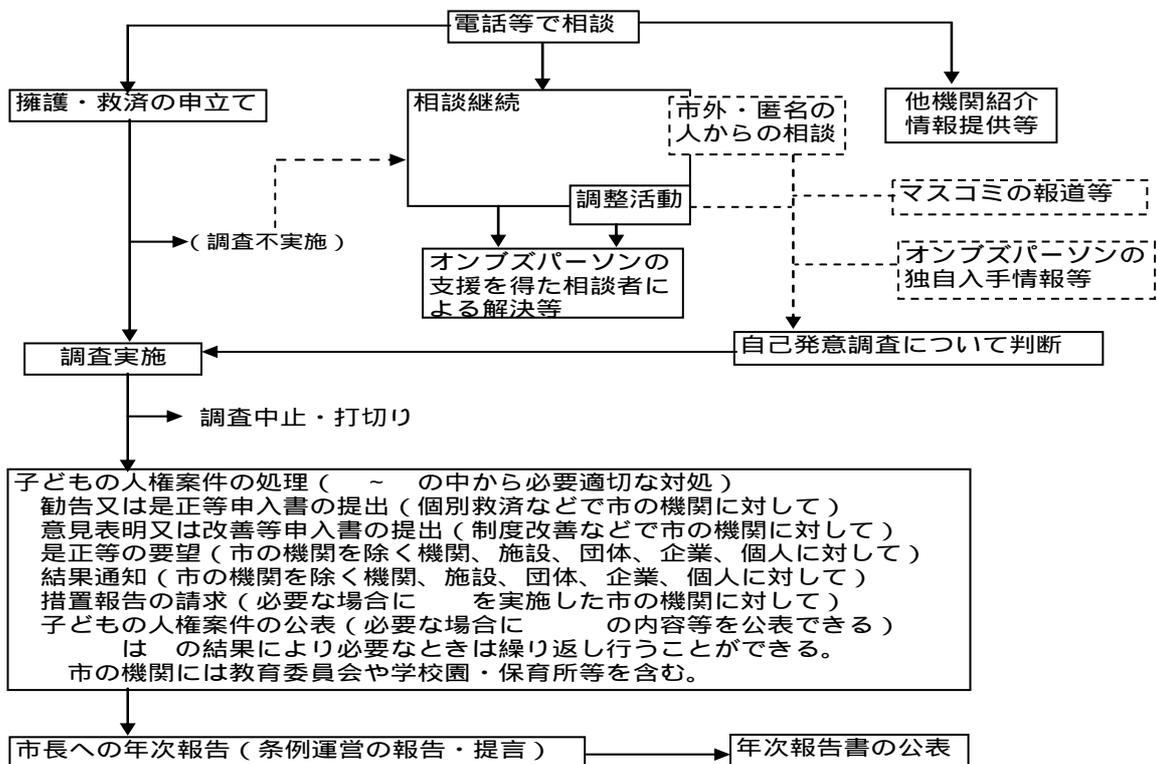
以上の勧告、意見表明等を受けた市の機関は、これを尊重しなければならない（第15条第3項）。

また、勧告、意見表明等の内容を公表することができる（第18条第1項）。

さらに、以上の勧告、意見表明等を行った市の機関に対し、是正等の措置等について報告を求めることができ（第17条第1項）、その内容を公表することができる（第18条第2項）。

調査の結果、必要があると認めるときは、市民等に対して、是正等の要望を行うことができる（第16条第1項）。

【川西市資料<sup>11</sup>を基に作成】



の対応をみながら勧告する必要があると判断されるものについてなされる（前掲注5・94～95頁）。

<sup>9</sup> 「是正等申入書を提出すること」とは、オンブズパーソン自身が直接にはなく、書面を関係する市の機関に提出することをもって、是正又は改善を求めることを意味し、オンブズパーソンの継続的な対処や、関係する市の機関の是正等の着実な積み上げが必要と判断される場合に、申入れを数回に分けて継続して行うような対処であり、また、「勧告」と「是正等申入書を提出すること」との異同は、是正等を求める方法が異なるものの基本的には同義であり、案件によっては両者を併用し、より実行性の高い運用を図れる（前掲注5・95頁）。

<sup>10</sup> 「意見表明」とは、オンブズパーソンの調査の結果、関係する市の機関における制度の見直しの必要があると判断した場合に、当該制度の見直し等を図るよう意見表明し、又は改善等申入書を提出することを意味する（前掲注5・95頁）。

<sup>11</sup> 川西市子どもの人権オンブズパーソン「子どもオンブズ・レポート2005」・61頁

## 2 条例に関する経緯

年 月	内 容
平成7年10月	子どもの人権と教育検討委員会「子どもの人権と教育についての提言」を公表（「子どもの人権オンブズマン制度」の創設を提言）
平成9年9月	子どもの人権オンブズパーソン制度検討委員会「川西市における子どもの人権オンブズパーソン制度のあり方について」
平成10年12月	川西市子どもの人権オンブズパーソン条例成立
平成11年3月	川西市子どもの人権オンブズパーソン条例施行

## 3 条例の特徴

### (1) 条例の背景

子どもの権利条約の批准

子どもの権利条約は平成元年に国際連合総会で採択され、平成6年に日本も批准した。

同条約は、子どもの生存発達権とともに子どもの市民的自由と意見表明権を確立し、子どもを権利行使主体として位置づけ、これらの子どもに関わるすべての活動において、子どもの最善の利益を図るという原則を掲げている。

また、締約国は、条約に規定された権利の実現のために、適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずると定められており、川西市は、地方自治体も条約の趣旨に則る必要があると認識している<sup>12</sup>。

文部省（当時）の「いじめ対策緊急会議緊急アピール」

「いじめ自殺」と思われる事件が8件発生したことを受けて、いじめを「深刻な社会問題」と捉え、国や地方公共団体の施策の充実等を内容とした通知が、平成6年12月に文部省初等中等教育局から出された<sup>13</sup>。

### (2) 立法事実

基本的な認識として、「今日、日本においては、子どものいじめが大きな社会問題になっています。いじめによって自ら命を断つ子どもも見られます。これは深刻な人権侵害であり、社会的に解決しなければならない問題です」<sup>14</sup>とされている。

この認識を支える事実として、(a)平成7、8年度に行われた「子どもの実感調査」（川西市教育委員会実施）において、「いじめを学校で受けたことがある」や「いじめをしたことがある」等の回答が多かったこと（小学校で約3割、中学校で約2割）、(b)「子どもの実感調査」で「いじめを受けたとき誰にも相談せず一人でがまんする」という回答が多かったこと（「何回もいじめられたことがある」と回答した者の3割

<sup>12</sup> 以上は、前掲注5・38～39頁

なお、川西市子どもの人権オンブズパーソン条例第1条では、「本市における児童の権利に関する条約（以下「子どもの権利条約」という。）の積極的な普及に努める」と規定されている。

<sup>13</sup> 吉永省三（川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局）『子どものエンパワーメントと子どもオンブズパーソン』（2003）・99頁

<sup>14</sup> 子どもの人権と教育検討委員会「子どもの人権と教育についての提言」（平成7年10月）

以上)<sup>15</sup>が挙げられている。

また、このようないじめ等の子どもの人権に関わる問題のすべてを学校だけで解決することは困難であり、「社会的に解決する制度」、すなわち「子どもの人権オンブズパーソン」が必要という認識が示されている<sup>16</sup>。

### (3) 条例の意義

オンブズパーソンを設置する意義について、子どもの人権オンブズパーソン制度検討委員会は次の事項を挙げている<sup>17</sup>。

公平・中立な立場から問題を専門的に調査し、救済を行うためには、第三者的な調停者あるいは擁護者としての権限と社会的信望が必要であり、人権侵害を受けた子どもの信頼を得るためにも、独立した権能が不可欠である。

人権問題では、違法か適法か、あるいは被害を金銭で代替するという司法的判断を下すだけでは実際の救済にはならない場合がある。

現実を少しずつでも理念に近づけるためには、渦中にある当事者間だけでは困難な場合が多く、第三者的な観点から事実に基づいて問題を整理し、関係者それぞれの努力を促す役割、すなわち交通整理をする調停者が必要である。

調停者には、個々の人権問題の解決だけでなく、問題をもたらしている制度の改善を提言する役割も期待される。

### (4) 市の機関と市民等への対応の違い

調査や勧告等の相手方が市の機関の場合と市の機関以外（市民等）の場合とでは、オンブズパーソンの対応が異なっている。

	市の機関に対する場合	市民等に対する場合
調査	・オンブズパーソンは、説明を求め、その保有する関係書類その他の記録を閲覧し、又はその写しの提出を求めることができる（12条）	・オンブズパーソンは、資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができる（12条）
勧告等	・オンブズパーソンは、是正等の措置を講ずるよう勧告し、又は是正等申入書を提出することができる（15条） ・オンブズパーソンは、制度の見直し等を図るよう意見表明し、改善等申入書を提出することができる（15条） ・市の機関は、勧告、意見表明等を尊重しなけ	・オンブズパーソンは、是正等の要望を行うことができる（16条）

<sup>15</sup> 子どもの人権オンブズパーソン制度検討委員会「川西市における子どもの人権オンブズパーソン制度のあり方について」（平成9年9月）・3頁

なお、吉永省三（川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局）「全国初の『子どもの人権オンブズパーソン条例』を制定」農1999年2月号・56頁では、「何回もいじめられていた子どもほど、孤立する傾向が強い。また、仲間うちや身内に相談するという子どもも、仕返しをするとか家族ぐるみで学校不信に陥るなどして、必ずしも問題の解決に結びついていない」と分析している。

<sup>16</sup> 前掲注15・子どもの人権オンブズパーソン制度検討委員会・4頁

<sup>17</sup> 前掲注15・子どもの人権オンブズパーソン制度検討委員会・4～5頁

	ればならない(15条 ) ・市の機関は、勧告、意見表明等に対する是正等の措置等を報告するものとする(17条 ) ・オンブズパーソンは、勧告、意見表明等の内容、措置報告を公表できる(18条 、 )	
--	---	--

調査については、市の機関は「オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない」(第8条)ことから、オンブズパーソンが行う調査に対しても、自己が保持する情報等を最大限に提供又は開示する義務を負っている。

他方、市民等は「子どもの権利条約に基づき、子どもに係るすべての活動において子どもの最善の利益を主として考慮し、子どもの人権が正当に擁護されるよう不断に努めなければならない」(第2条2項)ことから、市民等の調査への協力は任意である<sup>18</sup>。

市の機関に対する勧告等については、市の機関は勧告等を尊重しなければならず(第15条第3項) この勧告等を行った場合には、オンブズパーソンは市の機関に対して措置報告を求めることができ(第17条第1項) 勧告等の内容を公表することができる(条例18条第1項)。

他方、市民等に対する是正等の要望については、市の機関とは異なり、市民等は受けた要望に関する措置報告を行う義務が規定されておらず、また、要望に関するオンブズパーソンの公表権も規定されていない<sup>19</sup>。

以上のように、オンブズパーソンの調査・救済措置について、市の機関と市民等の負う義務は異なり、市民等より市の機関の方が重い義務を負っている。

これは、本条例により、市の機関はオンブズパーソンの職務の遂行に関して協力するなどの義務を負うのに対して、市民等は子どもの人権を擁護する努力義務を負うことに由来する。

ただし、市の機関と市民等への対応に違いがあっても、実際には、オンブズパーソン制度が市民等に浸透していることから、市民等も調査や要望に協力的であり、ほとんどの場合、調査や要望に応じてくれている<sup>20</sup>。

## (5) 条例の運用状況

### ア 処理件数等

オンブズパーソンは、その活動内容を「子どもオンブズ・レポート」として取りまとめ、毎年公表しており、平成11年～18年までの8年間の活動内容が知ることができる。

過去8年間の相談件数及び案件数(救済申立・発意の案件の合計)は次のとおりである<sup>21</sup>。

<sup>18</sup> 以上は、前掲注5・87～88頁

<sup>19</sup> 前掲注5・99頁

<sup>20</sup> 川西市からのヒアリング

<sup>21</sup> 川西市子どもの人権オンブズパーソン「子どもオンブズ・レポート」1999～2006を基に作成

年(平成)	11	12	13	14	15	16	17	18	計
相談件数	92	167	194	228	201	179	213	179	1,453
案件数	5	4	3	10	8	4	2	2	38

(注)「相談件数」は相談案件の数。「案件数」は新規に擁護・救済の申立等のあった数

## イ 相談及び調整活動

相談の具体的な態様は事案により様々であるが、おおむね次のような三段階に分けることができる<sup>22</sup>。

相談者の気持ちを聴く段階<sup>23</sup>

相談者と一緒になって問題や課題、解決に向けた選択肢を整理し、相談者自身が解決方法を自分で選択していく段階<sup>24</sup>

子どもと相手方等との関係を調整する段階(調整活動)

やの段階で相談者自らが問題を解決する場合もあるし、継続して相談が行われ、相談者の意向を基にの調整活動が行われる場合もある。

平成12～14年(3年間)の相談件数589件のうち、オンブズパーソンが調整活動を行ったのは78件となっている(相談件数のうち調整活動を行った件数は13%程度である)<sup>25</sup>。

川西市では、この調整活動を「子どもに寄り添い、子どもの最善の利益を図ることを前提に、その子どもの関係する相談者以外の人々にオンブズパーソンが直接出会って、子どもの代弁(アドボカシー)にあたるなどして、関係の作り直しを支援したり、関係機関をコーディネートしたりする活動」<sup>26</sup>と捉えている。

また、その具体的な方法・効果については、「調整活動は、条例(第11条及び第12条)の規定にもとづいて実施する調査活動とは異なり、相談者の意向をもとに、また関係者の任意の協力を得て、あくまで相談活動の一環として行うものである。

したがって、相談者の要求等をオンブズパーソンが単に代行することが目的ではな

<sup>22</sup> 前掲注21・「子どもオンブズ・レポート2001」・13～15頁

なお、川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局編『ハンドブック 子どもの人権オンブズパーソン』(2001)・142～143頁の堀オンブズパーソンの発言も同様の内容

<sup>23</sup> 前掲注21・「子どもオンブズ・レポート2001」・14頁では、「相談者の話を丁寧に聴くなかで、その傷つきや苦しみ、悲しみや怒りといった相談者の心情の受容に努める。とくに子どもは、自分が受けている人権侵害を必ずしも客観的に説明できるものでもなく、したがって苦しみや悲しみの心情をまず受け止めることが、子どもの人権救済において、もっとも重要な入口となる」としている。

<sup>24</sup> 前掲注21・「子どもオンブズ・レポート2001」・14頁では、「相談者自身が十分に語り、その心情を受容されていくなかで、課題は一定整理されていく。課題が整理されていけば、それに対する解決や打開に向けた選択肢も自ずとみえてくる。その段階において、応対者(オンブズパーソンや調査相談専門員)は選択肢を補ったり、必要な情報を提供したりして、問題の解決や打開に向けた道筋を相談者とともに探っていくように努める。その道筋がみえはじめるなかで、どの選択肢を選ぶかは基本的に相談者の自己決定に委ねられる。したがって、オンブズパーソンが相談者に一方的な指示や指図を行うことはないし、また相談者が子どもであれおとなであれ、その要求などをオンブズパーソンがたんに代行するといった対応もとらない。むしろ、このようにして相談を継続していくなかで、相談者自らが、解決や打開に向けた具体的な動きを創りだしていくというケースが多く見られた」としている。

<sup>25</sup> 前掲注21「子どもオンブズ・レポート2002」・15頁

なお、他の年度については公表されていない。

<sup>26</sup> 前掲注21・「子どもオンブズ・レポート2001」・15～16頁

く、相談者や当該の子どもが関係者と建設的な対話に入れるよう、必要な環境づくりなどにあたることが主たる目的となる。そうして、ほとんどの場合、調整活動の後半過程では相談者・当該子どもと関係者との対話の機会がつけられ、それらの人々自身による主体的・能動的な努力で、問題の解決や打開が図られていく<sup>27</sup>としている。

子どもの権利条約総合研究所は、川西市の子どもの人権オンブズパーソンに関する調査を実施しており、その報告書のなかで、川西市が調整活動を重視している点を指摘している<sup>28</sup>。この調査では、本制度を利用した子どもへのインタビューを行っており、その結果から、子どもの人権オンブズパーソン制度の特徴及び評価として次を挙げている。

子どもの権利侵害や救済の特質から、オンブズパーソンは、「検察官」(権利侵害者を告発する)でも、「裁判官」(権利侵害者と被害者双方から主張を聞き、判決を下す)でもない。子どもの立場に立ち、寄り添いながら、子どもの気持ち・意見を代弁し、子どもが自分を取り戻し(自己肯定感の回復)、成長していく(エンパワー)関係づくりを調整している。

このような調整活動は、ソーシャルワークと類似している。

オンブズパーソンの活動は、子ども自身がエンパワーメント<sup>29</sup>していく過程、そこでの子ども自身やおとなのかかわり方について視点や手法を示している。

## ウ 救済申立

相談のうち救済申立に至るケースは少ない。これは、相談するうちに相談者自身が問題の整理ができ、当事者間で自主的(場合によってはオンブズパーソンが間に入って)に問題の解決が図れるからだという<sup>30</sup>。

現在までの救済案件数(発意の案件を含む)38件のうち、申立が31件、発意が7件である<sup>31</sup>。

申立31件について、オンブズパーソンの対処を見てみると、何らかの対処を行ったものが17件、調査不実施・打切り等<sup>32</sup>が14件である<sup>33</sup>。何らかの対処を行った17件の要望、勧告等の名宛人を見てみると、私人に対して行われたものが1件

<sup>27</sup> 前掲注21・「子どものオンブズ・レポート2001」・16頁

<sup>28</sup> 子どもの権利条約総合研究所「川西市子どもの人権オンブズパーソン制度に関する調査報告書(2005年3月)・34頁

なお、この報告書の概要は、荒牧重人・浜田進士・半田勝久「公的第三者機関による子どもの救済の現状と課題」子どもの権利研究7号(2005)・75頁以下

<sup>29</sup> 前掲注28の本報告書では「エンパワーメント」の定義は示されていないが、一般的には、エンパワーメントとは、対象者(この場合には子ども)の心の傷をいやし、自信と誇りの回復をできるようにすることを指す。

<sup>30</sup> 川西市からのヒアリング

<sup>31</sup> 前掲注21・「子どもオンブズ・レポート2002」1999～2006を基に集計

<sup>32</sup> 他の申立案件と一体的に取り扱ったものを含む。

なお、調査不実施等の理由については、例えば、次のような理由が挙げられている。市窓口対応等について不適切とは認められない(2003年申立第3号) 不登校の事案について調査を実施せず調整活動で対応(子どもからの聞き取りが困難、申立人から匿名の扱いが求められていたため)(2002年申立3,4,5号) 教員の不適切指導について当事者間での対話がなされるようになった(2002年申立7号)

<sup>33</sup> 前掲注21・「子どものオンブズ・レポート」1999～2006を基に集計

ある<sup>34</sup>。

この案件は、市民及び当該子どもの保護者（複数家族）から申し立てられたものであり、民間保育所での虐待、不適切な保育が危惧、懸念されるという申し立てである<sup>35</sup>。オンブズパーソンは、この保育園の設置者・施設長・職員・保護者に対して調査を実施しようとしたところ、設置者からの協力が得にくく、他の関係者からの調査を基に、当該保育園の園長等宛に是正等の要望、市保健福祉部宛に当該保育園への行政指導等について意見表明<sup>36</sup>、当該施設の許認可権を持つ県の県民生活部監察指導課宛に結果通知<sup>37</sup>を行った<sup>38</sup>。

## エ オンブズパーソンに対する評価

平成15年度に行われた市民アンケートによると、子どものオンブズパーソン制度を知っていると答えた市民は86.9%あり<sup>39</sup>、市民の認知度が高いことが分かる。

このような認知度の高さは、オンブズパーソンが市民等に対して調査等を行う場合に、市民の協力を得やすいという効果をもたらす<sup>40</sup>。

また、何かあればこの制度を利用しようという意向を持つ市民は40.3%あり<sup>41</sup>、市民がオンブズパーソン制度をセーフティネットと捉えていることが分かる<sup>42</sup>。

また、子どもの権利条約総合研究所が川西市の市民・教員・保育所職員・小学生に対してアンケート・聞き取り調査を行っている。この調査からは、大多数の人によって、本制度が子どもたちにとって積極的な意義や役割、効果があると捉えられていることが分かる<sup>43</sup>。

<sup>34</sup> 前掲注2 1・「子どもオンブズ・レポート」1999～2006を基に集計

<sup>35</sup> 前掲注2 1・「子どもオンブズ・レポート」2002及び2003（2002年申立6・8号）

なお、この案件も私人のみが名宛人になっているのではなく、同時に、市関係部局に意見表明が行われている。

<sup>36</sup> この意見表明は市役所記者クラブ宛に公表されており、当該保育園の名称等も公表されている。

なお、この意見表明を受けた市は、県と連携しながら指導を継続する、委託内容の見直しを行う、必要に応じて第三者評価事業を活用することとした。

<sup>37</sup> オンブズパーソンが実施した調査結果を、必要な場合には、その結果についての判断所見を含めて、関係機関へ通知すること（第16条第2項）

<sup>38</sup> なお、本案件について、保護者の一部から当該保育園あてに民事訴訟が提起されている（前掲注2 1・「子どもオンブズ・レポート2003」）

<sup>39</sup> 前掲注2 1・「子どもオンブズ・レポート2004」

<sup>40</sup> 川西市からのヒアリング

<sup>41</sup> 前掲注2 1・「子どもオンブズ・レポート2004」

<sup>42</sup> 川西市からのヒアリング

<sup>43</sup> 前掲注2 8・子どもの権利条約総合研究所・11頁

なお、同報告書では教職員のなかでも、幼稚園・小学校と中学校とではオンブズパーソンの捉え方が異なり、中学校の教職員のなかには否定的な見解もあったことが報告されている（同・15頁）

## 第2節 川崎市人権オンブズパーソン条例

### 1 条例の概要

#### (1) 人権の尊重・保障、人権侵害の禁止

本条例において、人権侵害とは、子どもの権利の侵害と男女平等にかかわる人権の侵害を指す（第2条第1項）。

子どもの権利<sup>44</sup>の尊重・保障<sup>45</sup>

市は、子どもの権利を尊重し、あらゆる施策を通じてその保障に努めるものとする。

市民は、子どもの権利の保障に努めるべき場において、その権利が保障されるよう市との協働に努めなければならない。

育ち・学ぶ施設の設置者、管理者及び職員のうち、市以外の者は、市の施策に協力するよう努めるとともに、その育ち・学ぶ施設における子どもの権利が保障されるよう努めなければならない。

事業者は、雇用される市民が養育する子ども及び雇用される子どもの権利の保障について市の施策に協力するよう努めなければならない。

男女平等にかかわる人権侵害の禁止<sup>46</sup>

何人も、あらゆる場において、性別による差別的取扱い、性的な言動に対する相手の対応により当該相手に不利益を与え、又は性的な言動により相手の生活の環境を害する行為、配偶者等に対する著しい身体的又は精神的苦痛を与える暴力的行為等の男女平等にかかわる人権の侵害を行ってはならない。

#### (2) 人権オンブズパーソンの設置

地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関

定数は2人（第8条第1項）

市長が議会の同意を得て委嘱（第8条第2項）

人格が高潔で社会的信望が厚く、人権問題に関し優れた識見を有する者（第8条第2項）

#### (3) 人権オンブズパーソンの役割

人権侵害に関する相談に応じ、必要な助言及び支援を行う（第3条第1号）。

人権侵害に関する救済の申立て又は自己の発意に基づき、調査、調整、勧告、是正要請等を行う（第3条第2号）。

制度の改善を求めるための意見を表明する（第3条第3号）。

勧告、意見表明等の内容を公表する（第3条第4号）。

人権に関する課題について意見を公表する（第3条第5号）。

<sup>44</sup> 「川崎市子どもの権利条例」第9条～第16条に「子どもの大切な権利」が規定されている（「安心して生きる権利」、「ありのままの自分である権利」、「自分を守り、守られる権利」、「自分を豊かにし、力づけられる権利」、「自分で決める権利」、「参加する権利」及び「個別の必要に応じて支援を受ける権利」）。

<sup>45</sup> 川崎市子どもの権利に関する条例第3条

<sup>46</sup> 男女平等かわさき条例第6条

(4) 事務局、専門調査員の設置

川崎市市民オンブズマン事務局が、人権オンブズパーソンに関する事務を行う(第25条第1項)<sup>47</sup>。

人権オンブズパーソンの職務に関する事項を調査する専門調査員を置く(第25条第2項)。

専門調査員は、地方自治法第174条に規定する専門委員であり、教育、心理、福祉、医療等の専門性が求められる<sup>48</sup>。

(5) 調査、救済措置等

市の機関に対する場合

オンブズパーソンは、関係する市の機関に説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる(第18条第2項)。

オンブズパーソンは、関係する市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告することができる(第19条第1項) 又は制度の改善を求めるための意見を表明することができる(第19条第2項)。

市の機関は、勧告又は意見表明を尊重しなければならない(第19条第3項)。

市の機関は、是正の勧告に対しては、是正等の措置について報告をしなければならない(第19条第5項)。

オンブズパーソンは、意見表明の内容を公表する(第19条第7項)。

また、勧告、措置報告の内容については、必要があると認めるものについて公表する(第19条第7項)。

市の機関以外のものに対する場合

オンブズパーソンは、関係者に対し質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる(第21条第1項)。

オンブズパーソンは、人権侵害の是正のためのあっせんその他の調整を行う(第21条第3項)。

事業者に対して要請する場合

オンブズパーソンは、事業活動において頻繁な又は重大な人権侵害が行われたにもかかわらず事業者が改善の取組を行っていないと認めるときは、当該事業者に対し、是正その他必要な措置を講ずるよう要請することができる(第22条第1項)。

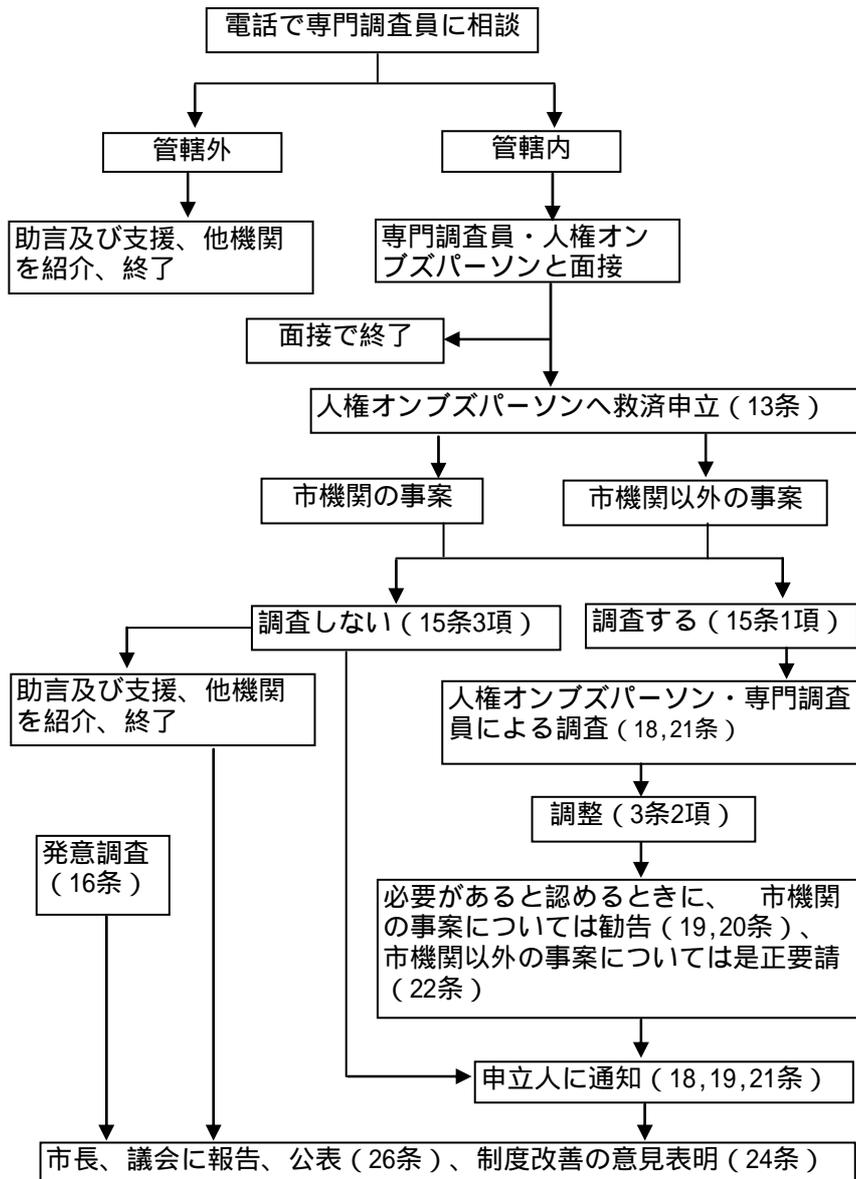
オンブズパーソンは、要請にもかかわらず、正当な理由なく要請に応じない場合は、市長に対し、その旨を公表することを求めることができる(第22条第2項)。

市長は、事業者に意見を述べる機会を与えたうえで(第22条第4項) 公表することができる(第22条第3項)。この場合、市長はオンブズパーソンの意思を尊重しなければならない(第22条3項)。

<sup>47</sup> 川崎市市民オンブズマン事務局のなかに人権オンブズパーソン担当が設置されている。

<sup>48</sup> 川崎市からのヒアリング

【川崎市からのヒアリングを基に作成】



2 条例に関する経緯

年月	内容
平成2年11月	川崎市市民オンブズマン条例施行
平成8年4月	川崎市男女平等推進協議会「『川崎市男女平等オンブドゥ』の設置に向けての提言」
平成10年8月	学識経験者や市民団体代表からなる「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」を発足する旨を発表
平成10年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」に条例案づくりを諮問</li> <li>・「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」の作業委員会として「調査研究委員会」(関係部局幹事会)を設置</li> </ul>

平成11年3月	男女平等オンブド設置準備委員会「川崎市男女平等オンブド設置について（報告）」
平成11年6月	川崎市子ども権利条例検討連絡会議「川崎市子どもの権利連絡会議中間まとめ」
平成12年2月	川崎市男女平等推進協議会「男女平等社会の実現に向けた条例の基本的な考え方について（提言）」
平成12年3月	川崎市子ども権利条例検討連絡会議「川崎市子どもの権利条例第一次骨子案」
平成12年6月	川崎市子ども権利条例検討連絡会議「川崎市における子どもの権利保障をめざして～『川崎市子どもの権利に関する条例』の策定にあたって～（答申）」
平成12年12月	川崎市子どもの権利に関する条例成立 （附則として「権利侵害からの救済等のための体制整備」 <sup>49</sup> を明記）
平成12年4月	川崎市子どもの権利に関する条例施行
平成13年4月	・川崎市統合的市民オンブズマン制度検討委員会「人権が尊重される地域社会を目指して～川崎市人権オンブズパーソンの設置による統合的オンブズマン制度の構築に関する提言～」 ・川崎市男女平等に関する条例検討委員会「川崎市における男女平等を推進するための条例について（報告）」
平成13年6月	川崎市人権オンブズパーソン条例成立
平成13年6月	男女平等かわさき条例成立
平成13年10月	男女平等かわさき条例施行
平成14年4月	川崎市人権オンブズパーソン条例施行

### 3 条例の特徴

#### (1) 条例の背景

川崎市には既に、市の行政全般に関する苦情を扱う「市民オンブズマン」が設置されており<sup>50</sup>、その上で、「子どもの権利に関する条例」を検討するなかから「子どもオンブズパーソン」が、また「男女平等に関する条例」を検討するなかから「男女平等オンブド」の設置が提案された。

そこで、(a)行政に対する苦情申立は「市民オンブズマン」が担当し、(b)市民間における人権侵害を担当する「人権オンブズパーソン」が設置されることとなった<sup>51</sup>。

<sup>49</sup> 「市は、子どもに対する権利侵害の事実が顕在化しにくく認識されにくいことと併せ、子どもの心身に将来にわたる深刻な影響を及ぼすことを考慮し、子どもが安心して相談し、救済を求めることができるようにするとともに、虐待等の予防、権利侵害からの救済及び回復等を図ることを目的とした新たな体制を早急に整備する。」

<sup>50</sup> 川崎市市民オンブズマン条例（平成2年7月11日条例第22号）

なお、本制度導入の趣旨は、「開かれた市政の一層の進展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的とする」とされている（川崎市『統合的市民オンブズマン制度』の調査・研究）（平成12年3月）・1頁）

<sup>51</sup> 市議会での市民オンブズマン事務局長の次のような答弁（平成13年第3回定例会〔平成13年6月14日〕）

## 川崎市市民オンブズマン

川崎市市民オンブズマン制度は「川崎市市民オンブズマン条例」に基づいている。この制度は「市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することによって、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の進展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的」として設置された。

制度成立の背景として、市民から市の行政に対する苦情処理機関の設置（オンブズマン制度の導入）を求める議会への陳情が提出されたこと、リクルート疑惑など不祥事が発生したため、行政監視の強化や職員倫理の確立が求められていたこと、市長選挙においてもオンブズマン制度の導入が一つの争点とされたことが挙げられている<sup>52</sup>。

## 子どもオンブズパーソン

子どもの権利の侵害からの救済は、「川崎市における子どもの権利保障をめざして」（答申）のなかでも提言がなされているが、当時、市民オンブズマン制度の見直しが行われていたことから、川崎市子どもの権利に関する条例には規定されなかった<sup>53</sup>。

---

「人権オンブズパーソンの管轄についてのご質問でございますが、初めに、条例案で管轄を2つの事項にとどめた理由についてでございますが、本市では、子どもの権利侵害に対する相談、救済を行う子どもオンブズパーソン制度について、子ども権利条例を策定する中で検討されてまいりました。その結果、ことし4月に施行されました子どもの権利に関する条例の附則におきまして、市は、子どもが安心して相談し、虐待や権利侵害からの救済を求めることができる体制の早急な整備を図ることとされております。また、男女平等にかかわる人権侵害を扱う男女平等オンブドゥについては、男女平等条例を策定する過程において検討がなされてまいりました。本議会に提案いたしました男女平等かわさき条例案では、市民等は人権オンブズパーソンに対して、男女平等にかかわる人権侵害について相談し、救済の申し立てができることとされております。このような規定に対応するため、当面、人権オンブズパーソンの管轄を、子どもの権利侵害と男女平等にかかわる人権侵害に係る事項としたものでございます。

次に、その他の人権侵害の相談救済に対する対応についてでございますが、これらは条例の管轄外ということになりますが、この場合でも、他のふさわしい機関や制度を紹介するなどの対応をしてみたいと存じます。」

なお、「〔人権オンブズパーソンが〕高齢者や障害者の人権侵害に係る事項も管轄することになるのか、その時期も含めて、考え方と対応を市民オンブズマン事務局長に伺います」（〔 〕は引用者）という再質問に対して、市民オンブズマン事務局長は次のように答弁している。

「高齢者や障害者の人権侵害につきましても、川崎市人権施策推進指針で示されており、市が施策の推進を図るべき分野に含まれておりますので、今後、このような市の施策、国の制度整備及び社会情勢の動向等に留意しながら、条例改正の根拠となる規定について、関係局と調整を行う中で、人権オンブズパーソンの管轄等について検討してまいりたいと存じます。」

<sup>52</sup> 川崎市統一的市民オンブズマン制度検討委員会「人権が尊重される地域社会を目指して」（平成13年4月17日）・1頁

<sup>53</sup> 子どもの権利条約総合研究所『川崎発 子ども権利条例』（2002）・103頁（山崎信喜（川崎市教育委員会総務部人権・共生教育担当）執筆部分）

なお、「子どもの権利に関する条例」についての市議会総務委員会では、「骨子案には子どもオンブズパーソン制度の設立があるが、本条例案には附則に新たな権利侵害の救済体制を早期に整備を図ることについて質疑があり、理事者から、条例案から外したわけではなく、子どもの権利救済には実際には母親も密接に関係していることがあり、同じ人権救済という共通点から、男女平等オンブドゥ制度との関係、また現行の市民オンブズマン制度を含めた統合的な権利救済機関を検討しているため、関係局と新しい制度設置に向け作業を進めているとの答弁がありました」との議論があったと報告されている（平成12年第4回定例会〔平成12年12月21日〕矢沢博孝議員の発言）。

## 男女平等オンブド

平成6年に「かわさき男女平等推進プラン」のなかで、「市民オンブズマン」の他に男女差別等に対する是正勧告の権限をもつ「男女平等オンブズマン」の設置が答申され、これを受けて、平成8年に男女平等推進協議会が「男女平等オンブドゥ」の設立を提言（平成9年度中に要綱で設置し、5年以内に条例化）し、平成11年に男女平等オンブド設置準備委員会が「男女平等オンブド設置について」という報告書のなかで、男女差別に関する調査権限や是正措置の要請権限をもった「男女平等オンブド」の創設を提言した<sup>54</sup>。

条例の背景として、子どもの権利については子どもの権利条約、男女平等にかかわる権利については男女平等共同参画基本法（トピックス5参照）が挙げられている。

## (2) 立法事実

「川崎市子どもの権利に関する条例」の提案理由では、「都市化、核家族化、少子化の進行などに伴い、子どもを取り巻く環境が大きく変化している中で、虐待、いじめ、不登校などの深刻な問題が顕在化」<sup>55</sup>していることが挙げられている。

なお、同様の内容は、条例案を検討した川崎市子ども権利条例検討連絡会議の答申「川崎市における子どもの権利保障をめざして」のなかでも述べられている。

また、同答申では、平成10年6月に、国連子どもの権利委員会が日本政府に対して22項目の勧告・提言を行ったことも、この事実を支える論拠としている<sup>56</sup>。

「男女平等かわさき条例」は、(a)様々な分野で固定的な役割分業意識や男性を中心に置こうとする価値観が残っていること、(b)市民意識実態調査でセクシャル・ハラスメントや女性に対する暴力等の実態が明らかになったことを挙げている<sup>57</sup>。

## (3) 市の機関、事業者及び市民への対応の違い

調査や勧告等の相手方が市の機関の場合と市の機関以外（市民等）の場合とでは、オンブズパーソンの対応が異なっている。

<sup>54</sup> 市民立法機構「川崎市人権オンブズパーソン条例」月刊自治研515号・11頁以下

<sup>55</sup> 市議会での市長の条例の提案理由（平成12年第4回定例会〔平成12年11月22日〕）

<sup>56</sup> 川崎市子ども権利条例検討連絡会議の答申「川崎市における子どもの権利保障をめざして」のなかの、「1『子どもの権利に関する条例』の必要性」

<sup>57</sup> 市議会での市民局長の次のような答弁（平成13年第3回定例会〔平成13年6月14日〕）

「男女平等かわさき条例についてのご質問でございますが、初めに、条例制定の必要性、意義についてでございますが、本市におきましては、総合計画川崎新時代2010プランに男女共同参画社会の形成を課題として掲げ、かわさき男女平等推進プランを策定し、男女共同参画センターの開設、女性総合相談の実施など、さまざまな取り組みを進めてきたところでございます。しかしながら、なお依然としてさまざまな分野で固定的な役割分業意識や男性を中心に置こうとする価値観が残っております。また、本市の市民意識実態調査によりますと、セクシュアル・ハラスメントや女性に対する暴力等の実態があることが明らかになっております。このような現状を踏まえ、本市において、男女平等に関する実効性ある施策を総合的かつ計画的に進めていくために、条例を制定することが必要であると考えております。したがって、条例で基本理念を明らかにし、市、市民及び事業者がそれぞれの役割を果たしながら、快適な男女共同参画社会の実現に向けて協力して取り組んでいくことが、男女平等のまち・かわさきの創造に寄与するものと考えております。」

	行政機関に対する場合	私人に対する場合
調査	・オンブズパーソンは、説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる(18条)	・オンブズパーソンは、質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる(21条)
勧告等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、あっせんその他の調整を行う(3条)</li> <li>・オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、是正等の措置を講ずるよう勧告することができる(19条)</li> <li>・オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、制度の改善を求めるための意見を表明することができる(19条)</li> <li>・市の機関は、勧告又は意見表明を尊重しなければならない(19条)</li> <li>・市の機関は、勧告に対する是正等の措置について報告するものとする(19条)</li> <li>・オンブズパーソンは、意見表明の内容を公表し、必要があると認めるときは、勧告及び措置報告も公表することができる(19条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、人権侵害の是正のためのあっせんその他の調整を行うものとする(21条)</li> <li>・オンブズパーソンは、事業者に対して、是正その他必要な措置を講ずるよう要請することができる(22条)</li> <li>・オンブズパーソンは、事業者が正当な理由なく要請に応じない場合には、市長に対して、その旨を公表するよう求めることができる(22条)</li> </ul>

オンブズパーソンの調査については、(a)市の機関は「積極的な協力援助に努めなければならない」(第5条第2項)のに対して、(b)市の機関以外の者に対しては、調査はあくまで同意を得て実施するものであり、拒否された場合には行えない。

オンブズパーソンの是正等の勧告・要請については、(a)市の機関は勧告を尊重しなければならないし、対応を報告しなければならない。また、(b)事業者が要請に従わない場合には、市長は公表を行うことができるが、(c)市民が要請を受けた場合の規定はない。

以上のように、オンブズパーソンの調査・是正等の勧告等に対して、市の機関と市民等の負う義務は異なり、市民等より市の機関の方が重い義務を負っている。

ただし、実際には、市の機関以外も調査や是正等の要請に協力的であり、ほとんどの場合、調査や是正等の要請に応じてくれている。また、事業者の公表制度についても、実際に公表が行われたことはない。

この要因として、(a)市民には「市民オンブズマン」がかなり浸透しており、「オンブズパーソン」という名称を聴くと協力してくれること、(b)事業者の場合には、男女平等にかかわる権利に関する事案が多く、そうした事案に対応しないことで、体面が損なわれることを気にしていることが挙げられる<sup>58</sup>。

<sup>58</sup> 川崎市からのヒアリング

(4) 条例の運用状況

ア 処理件数等

オンズパーソンは毎年、その活動内容を「川崎市人権オンズパーソン報告書」として取りまとめ、公表しており、平成14～17年度までの4年間の活動内容を知ることができる。

過去4年間の相談件数<sup>59</sup>及び救済申立件数<sup>60</sup>は次のとおりである<sup>61</sup>。

年度(平成)	14	15	16	17	計
相談件数	375 (子ども161) 男女 96 その他118	386 (子ども206) 男女 106 その他74	540 (子ども305) 男女 101 その他134	414 (子ども243) 男女 85 その他86	1,715 (子ども915) 男女 388 その他412
救済申立件数	32 (子ども21) 男女 11	19 (子ども18) 男女 1	13 (子ども12) 男女 1	9 (子ども9) 男女 0	73 (子ども60) 男女 13

(注) その他は、人権オンズパーソンの管轄外の人権侵害相談で、例えば、家族問題、近隣トラブル、金銭問題、医療問題等がある。

イ 相談及び調整活動

相談は1回で終了するケースもあるし、複数回で終了するケースもある。

相談のうち、1回で終了した件数と継続した件数は次のとおりであり、1回で終了する件数が多い<sup>62</sup>。

年度	平成16	平成17
1回で終了した件数	317 (子ども245、男女72)	260 (子ども201、男女59)
継続した件数	89 (子ども60、男女29)	68 (子ども42、男女26)

条例には「人権侵害に関する救済の申立て又は自己の発意に基づき、調査、調整、勧告、是正要請等を行う」(第3条第2項)と規定されており、救済申立後に調整活動を行うこととしているが、実務的には、相談者からの相談内容の確認のなかで事実行為として調整活動が行われる場合もある。

また、オンズパーソン自身も、「川崎市の人権オンズパーソンは、家族や子ども達の様々な悩みについて安心して信頼される聞き役となり、人間関係の調整役を果たして、子ども達が安心して育つ社会のセーフティネットとなることが重要な役割」

<sup>59</sup> 相談件数とは、市民等が人権侵害に関する事項について、人権オンズパーソンに相談した件数を指す(第12条)。

<sup>60</sup> 救済申立件数とは、市民等が、自らが人権侵害を受けたと思うときに、人権オンズパーソンに対して救済の申立てを行った件数を指す(第13条)。

<sup>61</sup> 川崎市人権オンズパーソン「川崎市人権オンズパーソン報告書」平成14～17年度を基に作成

<sup>62</sup> 前掲注61・平成16～17年度を基に作成

なお、他の年度の報告書にはこれに関する統計はない。

と捉えているように<sup>63</sup>、調整活動を重視していることが窺われる。

#### ウ 救済申立

相談のうち救済申立に至るケースは多くはない。

これは、相談当初は相談者が混乱していることが多く、相談することで問題が整理されること、オンブズパーソン又は専門調査員の助言により、相談者自身が問題を自分で解決できるようになるからだという<sup>64</sup>。

平成14及び15年度の「川崎市人権オンブズパーソン報告書」に救済申立のあった事例が紹介されている。

救済申立として、平成14年度に2件（子どもを虐待する母親からの相談及び配偶者から暴力を受けている女性からの相談）、平成15年に2件<sup>65</sup>（教員の暴言等による不適切対応、施設のなかで物を盗んでいないのに泥棒扱いされた子どもの相談）の事例が紹介されている。これらの事例に対するオンブズパーソンの対応を見ると、支援体制（児童相談所等との連携体制）の整備（2件）、是正要請（1件）及び当事者の関係修復（1件）となっている。

なお、平成16年度以降の「川崎市人権オンブズパーソン報告書」には、救済申立の事例は紹介されていない。これは、事例の一部でも公開されることがあれば、相談者等の特定につながり、相談や救済申立てを躊躇する者が出、制度自体の運用に支障が生ずることが想定されることから、制度の適正な運用の観点から取り止めているものである<sup>66</sup>。他方、年度報告書により市民に対して具体的な人権侵害事例を明らかにすることは、同様の人権侵害の発生を抑止するなど人権についての普及啓発に寄与するとともに、オンブズパーソンの活動の実態を広報することにもなるため、有効な手段とも考えられる。このように、事例の公開にはデメリットとメリットが伴うため、制度を利用する住民への情報提供については、検討課題となっている。

---

<sup>63</sup> 前掲注61・「川崎市人権オンブズパーソン報告書 平成17年度」

<sup>64</sup> 川崎市からのヒアリング

<sup>65</sup> 平成15年度はこの他に、5件について相談概要が報告されている。

<sup>66</sup> 川崎市からのヒアリング

なお、川崎市公文書公開審査会は、人権オンブズパーソンの相談記録の情報公開請求についての不開示処分に対する異議申し立てについて、「特定の個人が識別できる情報は開示すべきではないが（条例第8条第1号）、それ以外の上記すべて〔権利侵害の態様、現況、頻度、処理対応等〕の情報も開示すべきではない」（〔 〕は引用者）という判断を下している。その理由として、「人権オンブズパーソンに対する相談は、一切公開されることなく、絶対に秘密が守られることを前提としており、もし相談の一部でも公開されることがあれば、相談を躊躇する者が出てくることは当然予想され、人権オンブズパーソンの事業の適正な遂行に支障を及ぼすことは明らかだからである」としている（以上は、川崎市公文書公開審査会 諮問122号〔平成16年11月12日〕）。

## 【トピクス 5】男女共同参画基本法

平成11年に男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）が施行され、その第17条に苦情処理について規定され、国は苦情処理のために必要な措置を講じなければならないこととなった<sup>67</sup>。

苦情処理のための必要な措置とは、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のための必要な措置と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を図るために必要な措置となっている。

については総務省の行政相談委員を、については法務省の人権擁護委員を、それぞれ活用することとなっている<sup>68</sup>。

都道府県では、男女平等・男女共同参画条例が制定され、そのなかで苦情処理を規定している場合が多い。都道府県レベルの条例では、上記の「施策についての苦情」（したがって「行政に関する苦情」）のみを対象としているところと、「施策についての苦情」に加え、上記の「人権が侵害された場合における被害者の救済を図るために必要な措置」（したがって「民事に関する苦情」への対応を含む）を講じているところがある<sup>69</sup>。

各地方自治体が制定している男女共同参画推進条例等は男女共同参画基本法の影響を受けているが、最も早く条例を制定した「東京都男女平等参画基本条例」と「埼玉県男女共同参画推進条例」の策定過程の論点として、「民事に関する苦情」を扱うか否かが取り上げられ、結果的に、東京都は「行政に関する苦情」のみを、また、埼玉県は「民事に関する苦情」も扱うこととしている<sup>70</sup>。

<sup>67</sup> 男女共同参画社会基本法第17条「国は、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のために必要な措置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を図るために必要な措置を講じなければならない。」

なお、同法第9条には地方公共団体の責務として「地方公共団体は、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と規定されている。

<sup>68</sup> 男女共同参画基本計画（第2次）（平成17年12月閣議決定）第3部1

<sup>69</sup> 男女共同参画会議 苦情処理・監視専門調査会「男女共同参画に関する施策についての苦情処理及び人権侵害における被害者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）

<sup>70</sup> 埼玉県については、「民事に関する苦情」を扱うか否かは最後まで議論が続いたが、結果的には扱うことになった（秋池宏美「地方自治体の男女共同参画推進条例における苦情処理（申出）条項に関する研究」駿河台法学15巻1号（2001）・117頁）。

一方、東京都については、「東京都女性問題協議会報告書 男女平等参画の推進に関する条例の基本的考え方について」（1999年8月）では、私人間の権利侵害に対する救済機関として、オンブズパーソンの機能を有する「行政から独立した専門的立場」による組織を新設すべきという内容であったが、条例には反映されなかった（浅倉むつ子「男女共同参画基本法と条例」労働法律旬報1487号（2000）・15頁）。

なお、東京都と埼玉県での論点は次のとおり<sup>71</sup>。

東京都男女平等参画基本条例（仮称）検討骨子 （平成10年12月22日）	埼玉県男女共同参画推進条例（仮称）論点整理 （平成11年7月5日）
<p>都が私人間の苦情、申し出の内容について事実認定を行い、相手方に働きかけを行うことが可能か。また、他の法律、他の機関との関係を整理すべきではないか。</p> <p>私人間の苦情処理を扱う場合、その権限と根拠を整理する必要がある。</p> <p>私人間の苦情処理を扱う場合、キャパシティの問題が生じないか。</p> <p>「適切な措置を講じる」には以下のような機能の拡充や機関の設置が考えられないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現在行っている行政機関における相談機能の拡充</li> <li>・相談にあたる行政機関の連絡会等、有機的な連携</li> <li>・男女平等参画審議会（東京都女性問題協議会）の機能の拡充</li> <li>・オンブズパーソンの機能としての第三者機関の設置</li> </ul> <p>「都政に関する」苦情処理は必要である。しかし、私人間の苦情・申出については、都が助言を行うことは可能であっても、救済・解決は司法にゆだねることが適当ではないか。</p> <p>私人間の苦情については、最終的には司法による救済が行われるべきであるが、その前段階として、行政によるあっせん等の取組が行われるべきではないか。</p>	<p>&lt;基本的な性格&gt;</p> <p>個別的な苦情・紛争処理としてオンブズパーソンの機能を有する第三者機関の設置が必要である。</p> <p>知事から独立した第三者機関の設置が必要である。</p> <p>&lt;対象・管轄&gt;</p> <p>行政への苦情処理対応のみとする。</p> <p>行政に対する苦情処理だけでなく、私人間の苦情に対し、救済を行うべきである。</p> <p>私人間の苦情を扱う場合、根拠規定について検討する必要がある。</p> <p>私人間の苦情を扱う場合、範囲が広すぎて取扱いに不都合が生じないか。</p> <p>例えば、別に苦情相談員を設置し、そのなかで必要なものをセレクトして、オンブズパーソンが対応してはどうか。相談員は女性センター（仮称）に置くことでどうか。</p> <p>&lt;権限・職務&gt;</p> <p>行政については、調査、勧告、制度改善の意見表明などが考えられる。その他、勧告・意見表明の公表も考えられる。</p> <p>関係機関との連携が必要である。</p> <p>あっせん、調停は、オンブズパーソン制度に馴染まないのではないか。表記するなら苦情処理設置の規定とは別途の項になるのではないか。</p>

<sup>71</sup> 前掲注70・秋池宏美・104頁を基に作成

## 第3節 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例

### 1 条例の概要

#### (1) 障害者差別の禁止

何人も障害のある人に対し、差別をしてはならない。ただし、不利益取扱い<sup>72</sup>をしないこと又は合理的な配慮に基づく措置を行うことが、社会通念上相当と認められる範囲を超えた人的負担、物的負担又は経済的負担その他の過重な負担になる場合においては、この限りではない(第8条)。

#### (2) 障害のある人の相談に関する調整委員会

地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関<sup>73</sup>

定数は20人以内<sup>74</sup>

委員の構成は、障害のある人、県議会議員及び福祉、医療、雇用、教育、法律その他障害のある人に対する差別の解消について専門的な知識を有する者<sup>75</sup>

#### (3) 調整委員会の役割

助言又はあっせんを行うことの適否についての審理(第23条第1項)

差別をしたと認められる者が、正当な理由なく助言又はあっせんに従わないときは、知事に対して当該差別を解消するよう勧告することを求めることができる(第24条第1項)。

訴訟援助について意見を述べる(第26条)。

対象事案に関する相談業務を委託する場合に意見を述べる(第14条第2項)。

広域専門指導員の委嘱について意見を述べる(第16条第2項)。

表彰について意見を述べる(第31条第2項)。

#### (4) 地域相談員及び広域専門指導員

地域相談員を設置し、差別に該当する事案に関する相談業務を行う<sup>76</sup>。

地域相談員は、(a)身体障害者福祉法に規定する身体障害者相談員(第12条)、(b)知的障害者福祉法に規定する知的障害者相談員(第13条)及び(c)その他相談員(専門分野<sup>77</sup>に優れた識見を有する者に対して、調整委員会の意見を聴いたうえで、知事が委託)(第14条)からなる。

広域専門指導員を設置し<sup>78</sup>、(a)地域相談員に対して、専門的な見地から業務遂行に必要な技術について指導及び助言を行う、(b)差別に該当する事案に関する相談事例の調査及び研究を行う、(c)助言及びあっせんの申立のあったときに必要な調査を

<sup>72</sup> 「不利益取扱い」とは第2条第2項に規定された行為をいう。詳細は3(3)参照

<sup>73</sup> 千葉県行政組織条例別表第2

<sup>74</sup> 千葉県行政組織条例別表第3

<sup>75</sup> 千葉県行政組織条例別表第3

<sup>76</sup> 地域相談員は地方自治法174条の専門委員ではない。

<sup>77</sup> 専門分野とは、福祉サービス、医療及び情報の提供等の分野、商品及びサービスの提供の分野、労働者の雇用の分野、教育の分野及び建物等及び公共交通機関並びに不動産の取引の分野(第30条第1項)

<sup>78</sup> 広域専門指導員は地方自治法174条の専門委員ではない。

行う（第16条第1項）。

広域専門指導員は、調整委員会の意見を聴いたうえで委嘱する（第16条第1項）。

(5) 調査、救済措置等

障害のある人、その保護者又はその関係者は、対象事案があると思うときは、地域相談員に相談（第20条第1項）し、地域相談員は次の措置を講じることができる（第20条第2項）。

関係者への必要な説明及び助言並びに関係者間の調整

関係行政機関の紹介

法律上の支援（民事上の事件に限る）の制度に関するあっせん

対象事案の相談に係る事実を関係行政機関へ通告

虐待に該当すると思われる事実の通報

助言及びあっせんの申立ての支援

障害のある人、その保護者又は関係者は、対象事案があると思うときは、知事に対し、調整委員会が当該対象事案を解決するために必要な助言又はあっせんを行うべき旨を申し立てることができる（第21条第1、2項）。

知事は、の申立てがあったときは、調整委員会に対し、助言又はあっせんを行うことの適否について審理を求めるものとする（第23条第1項）。

知事は、申立に係る事実について調査を行うことができる（第22条第1項）。

知事は必要があると認められる場合には、広域専門指導員に調査を行わせることができる（第22条第2項）。

知事は、正当な理由なく調査を拒否した者に対して、調査に協力するよう勧告するものとする（第24条第3項）。

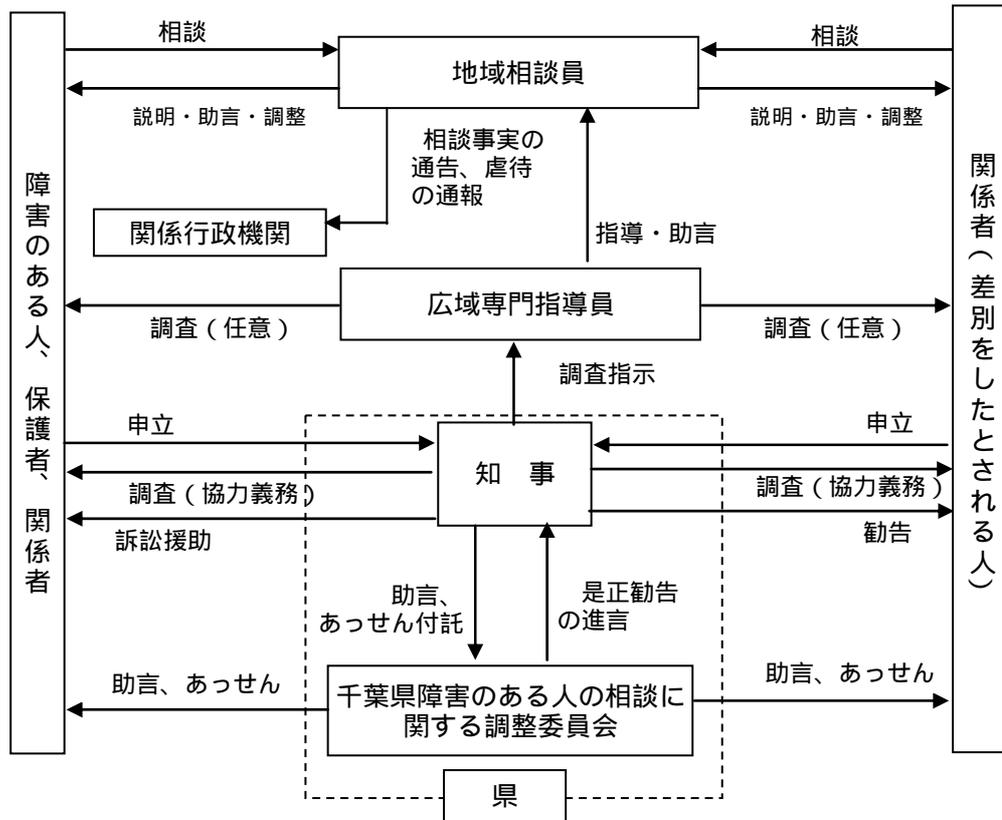
調整委員会は、関係者に対し、その出席を求めて説明若しくは意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる（第23条第2項）。

調整委員会は、差別をしたと認められる者が、正当な理由なく当該助言又はあっせんに従わないときは、知事に対して当該差別を解消するよう勧告することを求めることができる（第24条第1項）。

知事は、障害のある人が、差別をしたと認められるものに対して提起する訴訟について、調整委員会が適当と認めるときは、訴訟に要する費用の貸付その他の援助をすることができる（第26条）。

なお、平成18年2月の条例提案時では、調整委員会による資料提出等の要求に対して正当な理由なく従わない場合、差別をしたと認められる者に対して差別を解消するよう知事がする勧告に従わない場合、又は知事の調査を拒否した者に対して調査に協力するよう知事がする勧告に従わない場合に、その旨を公表することができる」と規定されていた。

【千葉県資料<sup>79</sup>より作成】



## 2 条例に関する経緯

年月	内容
平成16年7月	「第三次千葉県障害者計画」及び「千葉県障害者地域生活づくり宣言」のなかで、「国に障害者差別禁止法の制定を働きかけるとともに、千葉県独自の条例の制定を検討する」
平成16年9月	県民から「差別に当たるとされる事例」を募集 700以上の事例
平成17年1月	・「障害者差別をなくすための研究会」を設置 ・研究会での検討と並行して、タウンミーティング及びミニタウンミーティングを実施
平成17年8月	「障害者差別をなくすための研究会」中間報告
平成17年12月	「障害者差別をなくすための研究会」最終報告
平成18年2月	知事が県議会に「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例案」を提案 市町村教育委員会や企業関係者等の多くの関係者からの意見を聴く必要があるなどの理由から、継続審査

<sup>79</sup> 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例（概要）

なお、この仕組みでは、調整委員会ではなく、知事が救済の申立てを受け、調査を行い、勧告を行うこととなっている。このような仕組みとした理由は、調整委員会は附属機関であることから、外部（差別をしたとされる人等）に対して意思表示をできないと考えたためとされている（千葉県からのヒアリング）。

平成18年7月	知事が「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例案」を撤回
平成18年9月	知事が県議会に「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例案」を提案し、成立

### 3 条例の特徴

#### (1) 条例の背景

平成16年7月に策定された「第三次千葉県障害者計画」及び本計画と同時に策定された「千葉県障害者地域生活づくり宣言」において、独自条例の制定を検討する旨が示された。

また、平成16年9月県議会において、「第三次千葉県障害者計画」についての質問に対して、知事が、「第三次千葉県障害者計画や、計画の発表に合わせて行った千葉県障害者地域生活づくり宣言においては、国に対し障害者差別禁止法の制定を働きかけるとともに、県においても同趣旨の条例の制定を検討することとして」おり、条例策定を検討していく旨を明らかにした<sup>80</sup>。

その後、「差別に当たると思われる事例」の募集を経て、「差別とは何か」「どうしたらなくせるのか」等を検討するために、「障害者差別をなくすための研究会」が設置された。この研究会では、差別をなくすためには条例づくりが必要との共通認識の基に検討が行われた<sup>81</sup>。

#### (2) 立法事実

平成18年2月議会において条例制定の理由として、次の点を挙げている。

「差別と思われる事例」を募集したところ、差別の実態が明らかになり、差別をなくしていくことが大事であること、また、差別の多くが無自覚に行われている実態から、広報啓発では十分でなく、「差別とは何かを県民の目に明らかにするとともに、個別の事例に則した解決の仕組み等を定めた条例を提案する」こととした<sup>82</sup>。

<sup>80</sup> 県議会での知事の次のような答弁（平成16年9月定例会〔平成16年9月29日〕）

「次に、障害者差別禁止条例について今後どのように取り組んでいくのかとの御質問です。大変応援していただく御質問で、ありがとうございます。第三次千葉県障害者計画や、計画の発表に合わせて行った千葉県障害者地域生活づくり宣言においては、国に対し障害者差別禁止法の制定を働きかけるとともに、県においても同趣旨の条例の制定を検討することとしています。このため、県では、条例の制定を初め障害者の差別をなくすためのさまざまな取り組みを検討していくこととし、その基礎資料とするため、広く県民の方々から障害者差別に当たると思われる事例を今募集しているところです。この結果等を踏まえて、来年初めを目途として、障害のある当事者も参加した研究会を設置し、条例制定を初めとして障害者の差別をなくすさまざまな方策について検討してまいります。」

<sup>81</sup> 「障害者差別をなくすための研究会 中間報告（平成17年8月25日）18頁では、「この研究会では、県民の目に最も分かり易く、かつ、効果のあるルールとして、障害者の差別をなくすための条例づくりが必要であるとの共通認識に立ち、議論を深めることとしました」としている。

<sup>82</sup> 「なぜ条例を制定するのか。条例化以外に、ほかの方法はなかったのか。それとも条例ありきだったのか」という質問に対して、知事は次のように答弁した（平成18年2月定例会〔平成18年3月7日〕）。「なぜ条例を制定するのか。条例化以外にほかの方法はなかったのか。それとも最初に条例ありきだったのかとの御質問でございます。先ほど申し上げたとおり、第三次千葉県障害者計画の中に条例の制定を検討することが盛り込まれましたので、これを受けて、県民から広く差別に当たると思われる事例を募集いたしましたところ、障害者が誤解や偏見のために日常生活のさまざまな場面で理不尽な思い、

障害者基本法の地方自治体の責務（障害者に対する差別の防止を図る責務）を踏まえ、条例が提案された<sup>83</sup>

### (3) 差別行為の定義

本条例は、どのような行為が差別に当たるのか、また、障害のある人への虐待とはどのような行為かということについて詳細な規定を置いている（第2条第2項及び第3項）。

このねらいは、障害のある人に対する差別の多くが、障害のある人に対する誤解、偏見等の理解不足から生じていることを踏まえ、「差別に当たる行為」を具体的に列挙し、県民共通の理解・ルールをつくっていくこととされている<sup>84</sup>。

なお、平成18年2月の条例案の提案後の見直しにおいて、差別行為の定義が論点の一つになっている。平成18年2月提案時の条例案と成立した条例との相違点は次のとおり。

変更の主たる内容は、各行為について「合理的理由なく」差別を行った場合としたこと、教育における差別について、市町村教育委員会による就学指導との関係に配慮したこと等が挙げられる<sup>85</sup>。

---

暮らしにくさを感じている実態が明らかになったところです。車いすで生活しておられる方、目の不自由な方、耳の不自由な方、精神障害の方など、障害のある方がいろいろ不自由をしていらっしゃる。障害があっても、その人らしく地域で暮らすためには、福祉サービス等の充実に加えて、地域社会の誤解や偏見を解き、障害者に対する理解を広げ、差別をなくしていくことが大変大事だと思っております。この場合、差別の多くがそれと気づかずに行われている実態を踏まえますれば、単なる広報啓発では十分ではございません。差別とは何かを県民の目に明らかにするとともに、個別の事例に即した解決の仕組み等を定めた条例を提案することとしたところです。なお、障害者に対する差別をなくしていくためには、この条例だけでなく、県のあらゆる施策の中にこうした差別をなくす視点を盛り込んでいくことがより重要であると考えてもおります。」

<sup>83</sup> 知事の次のような答弁（平成18年2月定例議会〔平成18年3月7日〕）

「世界40カ国で差別に対する禁止法が制定され、我が国にも国連から勧告がなされているが、今日まで日本では禁止法が制定されなかったのはどういう理由によるものと承知しているのかという御質問でございます。平成16年、国会において、超党派の議員立法によりまして障害者基本法が改正されました。その内容は、1つとして、基本理念として、障害者に対して障害を理由として差別をしてはならない旨の規定が盛り込まれるとともに、2つ目でございますが、国及び地方自治体の責務として、障害者に対する差別の防止を図る責務が規定されました。この改正の審議において、提案議員から、この改正が障害者差別禁止法制定に向けた第一歩となる旨の認識が示されているところでございます。この改正は、我が国の法律において、初めて障害者に対する差別の禁止を明示したという点では画期的な第一歩ですが、改正法の理念を広く国民に普及させるとともに、さらに実効的な仕組みとする機運を高めていく上で、住民により身近な地方自治体の役割は重要でございます。今回の条例案は、こうした役割を踏まえたものでございます。国としては、障害者差別禁止法について、この改正の効果、ハートビル法、交通バリアフリー法や地方自治体の条例等による環境整備、国連における障害者権利条約作成に向けた議論等を踏まえつつ慎重に検討を進めているところと認識しております。」

<sup>84</sup> 「障害者差別をなくすための研究会 最終報告」（平成17年12月）

<sup>85</sup> 千葉県が作成した「撤回した『障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例案』に係る論点整理」によると、平成18年2月議会常任委員会で、条例を読んでも、一般県民は、就学指導委員会（学校教育法施行令に基づく、障害の種類、程度等に応じて教育学、医学、心理学等の観点から総合的な判断を行うため、適切な就学指導のための調査・審議機関（第18条の2））の決定が優先するとはとても理解できない、それぞれの障害に応じた教育を受けさせるのが基本であり、親の一方的な意見で普通学級に通学させるのは行きすぎではないかという意見があったという。

成立した条例	平成18年2月提案時の条例案
<p>「差別」とは、次に掲げる行為（不利益取扱い）をすること及び障害のある人が障害のない人と実質的に同等の日常生活又は社会生活を営むために必要な合理的な配慮に基づく措置を行わないことをいう。</p> <p>福祉サービスを提供し、又は利用させる場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為</p> <p>イ 障害を理由として、福祉サービスの利用に関する適切な相談及び支援が行われることなく、本人の意に反して、入所施設における生活を強いること。</p> <p>ロ 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、福祉サービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>医療を提供し、又は受けさせる場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為</p> <p>イ 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、医療の提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>ロ 法令に特別の定めがある場合を除き、障害を理由として、本人が希望しない長期間の入院その他の医療を受けることを強い、又は隔離すること。</p> <p>商品又はサービスを提供する場合において、障害のある人に対して、サービスの本質を著しく損なうこととなる場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、商品又はサービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>労働者を雇用する場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為</p>	<p>（福祉サービスにおける差別）</p> <p>第7条 何人も、福祉サービスを提供し、又は利用させる場合において、障害のある人に対して、次の各号に掲げる差別をしてはならない。</p> <p>1 障害を理由として、本人の意に反して、入所施設における生活を強いること。</p> <p>2 障害を理由として、福祉サービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>（医療における差別）</p> <p>第8条 何人も、医療を提供し、又は受けさせる場合において、障害のある人に対して、次の各号に掲げる差別をしてはならない。</p> <p>1 障害を理由として、医療の提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>2 法令に特別の定めがある場合を除き、障害を理由として、本人が希望しない長期間の入院その他の医療を受けることを強い、又は隔離すること。</p> <p>（商品及びサービスの提供における差別）</p> <p>第9条 何人も、商品又はサービスを提供する場合において、障害のある人に対して、障害を理由として、商品又はサービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益に取り扱う差別をしてはならない。</p> <p>（労働者の雇用における差別）</p> <p>第10条 何人も、労働者を雇用する場合において、</p>

<p>イ 労働者の募集又は採用に当たって、本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、応募若しくは採用を拒否し、又は条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>ロ 賃金、労働時間その他の労働条件又は配置、昇進若しくは教育訓練若しくは福利厚生について、本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、不利益な取扱いをすること。</p> <p>ハ 本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、解雇し、又は退職を強いること。</p>	<p>障害のある人に対して、次の各号に掲げる差別をしてはならない。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>労働者の募集又は採用に当たって、障害を理由として、応募若しくは採用を拒否し、又は条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</li> <li>賃金、労働時間その他の労働条件又は配置、昇進若しくは教育訓練若しくは福利厚生について、障害を理由として、不利益な取扱いをすること。</li> <li>障害を理由として、解雇し、又は退職を強いること。</li> </ol>
<p>教育を行い、又は受けさせる場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為</p> <p>イ 本人に必要と認められる適切な指導及び支援を受ける機会を与えないこと。</p> <p>ロ 本人若しくはその保護者（学校教育法（昭和22年法律第26号）第22条第1項に規定する保護者をいう。以下同じ。）の意見を聴かないで、又は必要な説明を行わないで、入学する学校（同法第1条に規定する学校をいう。）を決定すること。</p>	<p>（教育における差別）</p> <p>第11条 何人も、教育を行い、又は受けさせる場合において、障害のある人に対して、次の各号に掲げる差別をしてはならない。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>本人の教育的要求を把握した適切な指導及び必要な支援を行う教育を受ける機会を、本人又はその保護者（学校教育法（昭和22年法律第26号）第22条第1項に規定する保護者をいう。以下同じ。）の意に反して、与えないこと。</li> <li>障害を理由として、本人又はその保護者が希望しない学校（学校教育法第1条に規定する学校をいう。以下同じ。）への入学を強いること。</li> <li>障害を理由として、本人又はその保護者に過重な人的負担、物的負担又は経済的負担を課すること。</li> </ol>
<p>障害のある人が建物その他の施設又は公共交通機関を利用する場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為</p> <p>イ 建物の本質的な構造上やむを得ない場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、不特定かつ多数の者の利用に供されている建物その他の施設の利用を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>ロ 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない</p>	<p>（建物等及び公共交通機関における差別）</p> <p>第12条 何人も、障害のある人が建物その他の施設又は公共交通機関を利用する場合において、障害のある人に対して、次の各号に掲げる差別をしてはならない。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>障害を理由として、不特定かつ多数の者の利用に供されている建物その他の施設の利用を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</li> <li>障害を理由として、公共交通機関の利用を拒否</li> </ol>

<p>必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、公共交通機関の利用を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>不動産の取引を行う場合において、障害のある人又は障害のある人と同居する者に対して、障害を理由として、不動産の売却、賃貸、転貸又は賃借権の譲渡を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>情報を提供し、又は情報の提供を受ける場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為</p> <p>イ 障害を理由として、障害のある人に対して情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>ロ 障害を理由として、障害のある人が情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p>	<p>し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>(不動産の取引における差別)</p> <p>第13条 何人も、不動産の取引を行う場合において、障害のある人又は障害のある人と同居する者に対して、障害を理由として、不動産の売却、賃貸、転貸又は賃借権の譲渡を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益に取り扱う差別をしてはならない。</p> <p>(情報の提供等における差別)</p> <p>第14条 何人も、情報を提供し、又は情報の提供を受ける場合において、障害のある人に対して、次の各号に掲げる差別をしてはならない。</p> <p>1 障害を理由として、障害のある人に対して情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>2 障害を理由として、障害のある人が情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。</p> <p>(その他の差別)</p> <p>第15条 何人も、第7条から前条までに規定するもののほか、障害のある人に対して、障害を理由として、不利益に取り扱う差別をしてはならない。</p>
--	--

## 第4節 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例

### 1 条例の概要

#### (1) 人権侵害の禁止

何人も次に掲げる行為をしてはならない(第3条)。

人種等を理由として行う不当な差別的取扱い又は差別的言動

特定の者に対して行う虐待

特定の者に対して、その意に反して行う性的な言動又は性的な言動を受けた者の対応によりその他に不利益を与える行為

特定の者の名誉又は社会的信用を低下させる目的で、その者を公然とひぼうし、若しくは中傷し、又はその者の私生活に関する事実、肖像その他の情報を公然と摘示する行為

人の依頼を受けて、報酬を得て、特定の者が有する人種等の属性に関する情報であって、その者の権利利益を不当に侵害するおそれがあるものを収集する行為  
身体安全又は生活の平穩が害される不安を覚えさせるような方法により行われる著しく粗野又は乱暴な言動を反復する行為

人種等の共通の属性を有する不特定多数の者に対して当該属性を理由として不当な差別的取扱いをすることを助長し、又は誘発する目的で、当該不特定多数の者が当該属性を有することを容易に識別することを可能とする情報を公然と摘示する行為

人種等の共通の属性を有する不特定多数の者に対して当該属性を理由として不当な差別的取扱いをする意思を公然と表示する行為

(2) 人権侵害救済推進委員会を設置

委員は5人(第6条)

人格が高潔で人権に関して高い識見及び豊かな経験を有する者のうちから、議会の同意を得て知事が任命(第7条第1項)

委員のうち男女いずれか一方の数は2人以上となるよう務めなければならない(第7条第2項)

委員には弁護士が含まれるよう務めなければならない(第7条第3項)

(3) 人権侵害に対する救済手続

委員会は、人権侵害に関する相談に応じる(第16条第1項)

委員会は、委員又は事務局職員に相談を行わせることができる(第16条第2項)

委員会は、本人又は第三者から救済を申し立てられた人権侵害について(第17条)調査を実施し(第18条)救済措置を講じる(第21条)

委員会は、委員又は事務局職員に調査を行わせることができる(第18条第4項)

委員会が行う調査について、正当な理由なく当事者が調査を拒否したときは、弁明の機会を与えたうえで過料(5万円以下)を課すことができる(第28条第2項)

委員会は必要があると認めるときは次の救済措置を行う。

被害者等に対する助言、関係機関の紹介、あっせん、援助(第21条第1号)

加害者等に対する説示、啓発、指導(第21条第2号)

被害者等と加害者等の関係の調整(第21条第3号)

犯罪に該当すると思料される人権侵害についての告発(第21条第4号)

重大な人権侵害が行われ、救済又は予防のため必要があると認めるときは、

- ・ 弁明の機会を与えたうえで、加害者等に対し、人権侵害を止めるよう勧告(第24条第1項第1号)

- ・ 加害者等に対し、人権啓発に関する研修等への参加を勧奨(第24条第1項第2号)

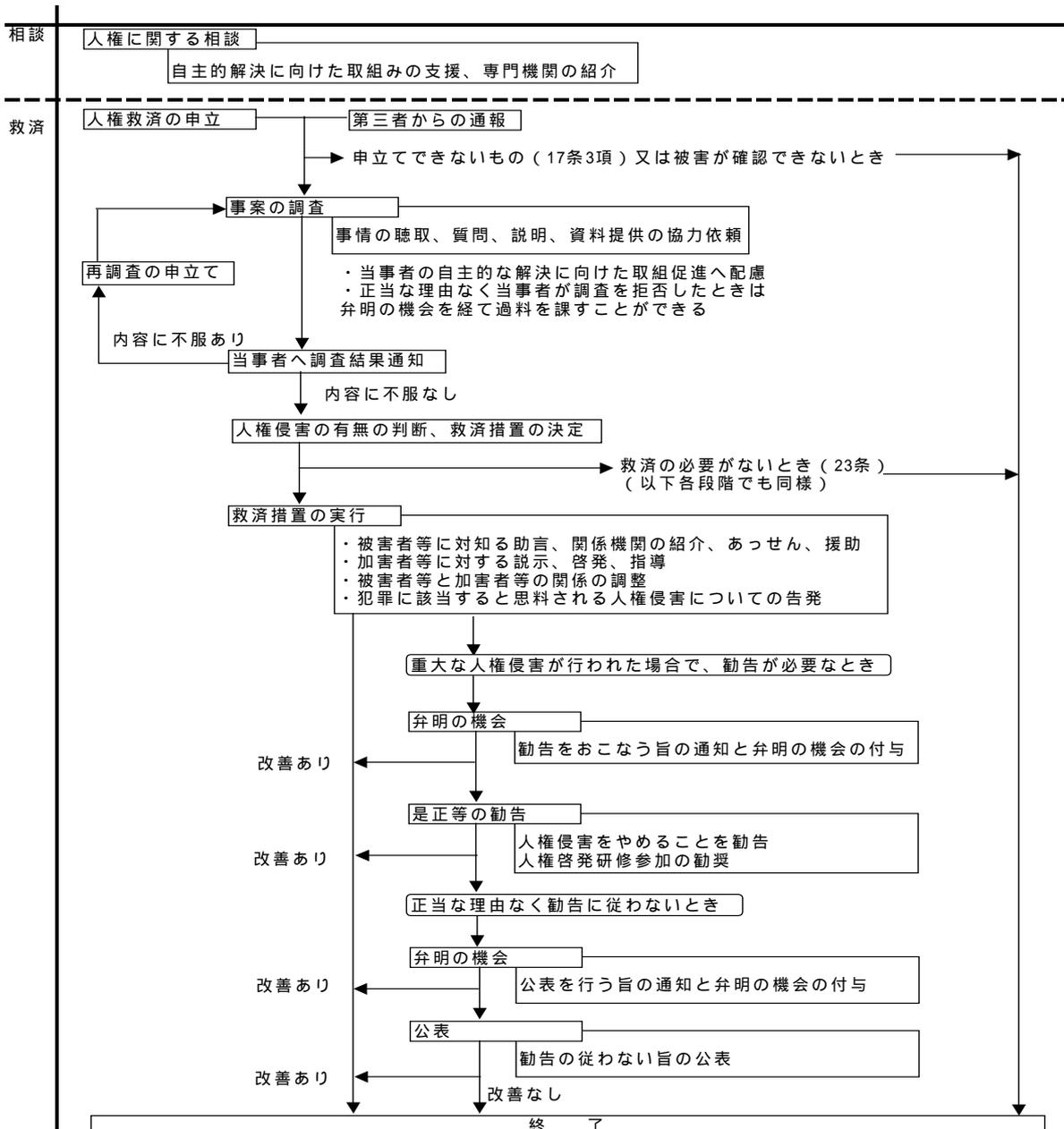
委員会は、重大な人権侵害についての勧告について、正当な理由なく従わないと

きには、弁明の機会を与えたうえで、勧告に従わない旨を公表することができる(第24条第3項)。

委員会は、人権侵害の被害者等から委員会が保有する当該人権侵害に関する資料の閲覧又は写しの交付の申出を受けた場合において、当該人権侵害に関する請求に係る訴訟を遂行するために必要があると認めるときは、当該資料の閲覧をさせ、又は写しを交付することができる(第27条第1項)。

委員会は、前記の資料の閲覧をさせ、又は写しの交付をした場合において、当該被害者等が当事者となっている当該人権侵害に関する請求に係る訴訟の相手方若しくはその法定代理人又はこれらの者から委託を受けた弁護士から当該資料の閲覧又は写しの交付の申出を受けたときは、申出をした者にその閲覧をさせ、又は写しを交付しなければならない(第27条第2項)。

【鳥取県ホームページを基に作成】



## 2 条例に関する経緯

年 月	内 容
平成14年6月	知事が県議会一般質問に対して、地方レベルの人権救済制度の必要性を表明
平成15年9月	鳥取県人権尊重の社会づくり協議会に制度のあり方、条例案の検討を諮問
平成16年8月	人権救済制度の概要について常任委員会報告及び県民意見募集
平成16年12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 知事が、鳥取県人権救済手続条例を県議会に提案</li> <li>・ 鳥取県弁護士会会長声明発表</li> <li>・ 県議会会派「信」が鳥取県人権救済手続条例を県議会に提案 知事案、会派「信」案ともに継続審議</li> </ul>
平成17年10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例を議員提案</li> <li>・ 鳥取県弁護士会会長声明発表 条例可決（知事提案条例は審議未了廃案）</li> </ul>
平成17年12月	鳥取県弁護士会が条例施行規則の検討委員会への職員派遣を拒否
平成17年12月 ～ 平成18年1月	人権条例に関する懇話会第1回及び第2回を開催
平成18年2月	知事が鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例等の停止に関する条例を提案
平成18年3月	鳥取県人権侵害救済及び手続に関する条例等の停止に関する条例成立

## 3 条例の特徴

### (1) 条例の背景

人権擁護法案が国会に提案されたことを受けて、地方レベルでの人権救済制度が必要という認識があった<sup>86</sup>。

<sup>86</sup> 県議会での知事の次のような答弁（平成14年6月定例会〔平成14年6月24日〕）

「人権擁護法の件であります。幾つかの点について御質問がありました。

まず、政府が提案しております人権擁護法案の中で、いわゆる人権委員会が法務省の外局として構成されている。この点について独立性の点から見てどうかという御質問だろうと思いますが、私も杉根議員と同じような懸念を持っております。人権擁護というこの種の機関というのは、なるべく政府に属さない方がいいと思っております。

といたしますのは、必ずしも法務省の内部の機関でやるということではなくて、外局的存在として、しかも委員で構成する人権委員会が処理するということになっておりますが、経験上、我が国の場合、この種の委員会というのは大体事務局主導になるわけでありまして。事務局主導というのは官僚主導型になるわけでありまして。官僚主導型になるということは、先ほど来、午前中にも申し上げましたが、デモクラシーから遠いわけで、総じて人権の問題については意識が必ずしもそんなに高くないということが我が国の経験上言えると私は思います。ですから、人権擁護という非常に重要な問題、しかもナイーブな問題につきましては、できれば例えばオンブズマンのような仕組みを政府から少し離れたところにつくるということも一つの案でありますし、議会、国会というのは本来人権を守るという観点で働きを期待されているものであります。これは西洋の議会の発祥からしてもそうであります。もちろん立法機関ではありますが、こういう人権の問題については国会が関与する、国会が責任を持つ、そういう機関があってもいいのではないかと私は個人的には思っております。

さらには、おっしゃったような民と民とのトラブルの解決は、本来司法機関の仕事であります。その司法機関が必ずしもスピーディーに的確な判定を下さないという問題もありますし、問題によっては今の裁判制度の中では判定を下しにくいという性質のものもありますから、今のような法案ができてきた

知事提案の条例案は、人権擁護法案をたたき台として作成したもの<sup>87</sup>。

## (2) 立法事実

### 知事提案の条例

知事提案の条例についての立法事実として、平成15年の鳥取地方法務局あるいは人権擁護委員に人権相談のあった県内の件数が3,600件であり、そのうち人権事件として処理されたものが190件であることが挙げられている<sup>88</sup>。

---

背景でもあるのでありますけれども、司法機関でもってもう一回このトラブルを解決をする、しかも今の裁判制度とはちょっと違った、もっとスピーディーな、円滑に結論が出るような、調整ができるような、そういう仕組みを司法機関の中につくるということも一つの案ではないかと思っております。

いずれにしても、法務省の外局につくるというのは私も余り感心しないことだと思っております。

人権委員会の人的構成や機能についてであります。これも先ほどちょっと触れましたが、大体この種の人選をやると、何というのでしょうか、ついせんだってどこかの委員会で丸抱えというのがありましたけれども、事務局丸抱えみたいになりやすい可能性はあるのであります。人選にもよるのであります。まず言えますのは、委員が5名ということで、全国でいろんな事例があるのでありましようけれども、その委員が直接目を通して見識を述べ合うということは多分無理だろうと思えます。そうすると、勢い役所が官僚機構の中で整理をして、結論も大体案を決めて、形式的な手続だけを委員会で行うということに我が国の場合は大体なるのであります。ですから、大変失礼であります。私は余り機能しないのではないかという印象を持っております。

報道の自由について政府が規制をするということでもあります。これも、できる限り自主的な取り組みの中で問題を解決するというのがいいだろうと私は思います。報道は報道機関として社会に対して責務を持っております。この報道の自由はできる限り尊重しなければいけないということだと思えます。したがって、政府は極力関与をせず、自主的な取り組みができるようなそういう枠組みづくりを検討すべきではないかと思えます。もちろんその際には、自主的な取り組みの実態が的確に国民の間に公表されて、国民の間できちんと評価を受けるそういう仕組みが必要ではないかと思えます。

地方で人権委員会のような機能を実体化してはどうかということでもあります。私は先ほど、政府、国がやるのであればオンブズマンのような仕組みとか、司法機関が関与したらどうかとか、国会がついたらどうかということも申し上げましたが、この人権擁護委員会のようなものを地方単位でつくったらどうか、国一つでつくるのではなくて、地方単位でこの種の人権擁護機関をついたらどうかということも考えております。恐らくその方がもっときめ細かい的確な判断が下せるのではないかと思います。以上のような感想を持っております。」

<sup>87</sup> 平成16年8月19日の総務警察常任委員会で、人権救済制度の概要について人権推進課長から次のように説明があった。

「鳥取県といたしましては、廃案となりました（人権擁護法）案を、たたき台といいますが、基本にいたしましたつくっております。」（ ）は引用者

<sup>88</sup> 県議会での人権局長の次のような答弁（平成16年12月定例会〔平成16年12月8日〕）

「まず最初に、どれぐらい救済を待っている人がいるのかという御質問ですけれども、具体的な状況は把握はしておりませんが、平成15年の鳥取地方法務局あるいは人権擁護委員に人権相談のあった県内の件数というのは、約3,600件でございます。そのうち公務員等によるものというのが約140件余り相談がっております。3,600件のうち人権事件として処理されたものが190件、そのうち公務員に係るものが7件というような実数が出ております。鳥取県の人口比からすると、若干多いのかもしれないというふうに考えております。

次に、この条例ができることによって今まで救われなかったどのようなものが救われるようになるのかということもございまして、1つは、こういうものを考えております。今の法制度の中では、例えば同和地区出身を事由にした集団的な差別発言でありますとか落書きでありますとか、こういうようなものはすき間、隘路になっておりまして、救うことができないのですけれども、こういうものが今後この手続の中で救済可能になっていくのではないかなというふうに思います。

また、今制度はありましても、その活用がなかなか難しい。例えば裁判制度を利用して名誉棄損や侮辱罪、あるいはプライバシーの侵害などは、自分で救済を求めようと思っても、お金もかかるし時間もかかる。そこまではなかなかできないなというようなものも、この制度ができることによって救済が可能になっていくのではないかなというふうに考えております。

そして、この制度ができて変わらない、救済がなかなか難しいと思われるものは、確信犯的なもの、あるいは思想、信条、あるいは見解の相違でどうしても意見の対立が解けないというようなものは、

また、平成17年12月の鳥取県弁護士会の強い意見を受けて、学識者等で構成する「第1回人権条例に関する懇話会」が設置されているが、その場で改めて、(a)法務局の統計を示し、その大半が私人間に関するものであること、また、(b)平成17年2月に行った意識調査において「公的機関の設置を求めている」者が多いことが挙げられている<sup>89</sup>。

ただし、このような立法事実には、前述の懇話会や弁護士会から疑問が呈されており、条例の見直しのために設置された「人権条例見直し検討委員会」での検討事項となっている<sup>90</sup>。

#### 議員提案の条例

議員提案の際にも、知事提案の条例の立法事実がそのまま引用されているのに加え、国の法整備が進まないことと、人権擁護法案が予定している手法の使い勝手の悪さが挙げられている<sup>91</sup>。

なお、議員提案の条例は知事提案の条例の一部を修正するものであり、主な修正点は次のとおり。

- (a) 人権侵害の定義に「行政機関による行為を含むものとする」を加え、公権力による人権侵害も救済対象であることを明確にする。
- (b) 人権侵害の救済に当たり、当事者の自主的な解決に向けた取り組みを促進する旨を追加する。
- (c) 勧告の前にも弁明の機会を付与する。

---

この制度でも最終的には救済できないなというふうに考えております。」

<sup>89</sup> 「第1回人権条例に関する懇話会」議事録の人権局長の発言

「(法務局の)人権相談とか侵犯の数字を見ますと、大半が私人間。平成16年で94.7%が私人間に関するものでございますし、公務員等は5.3%の侵害、大半が私人間のものとなっております。原則、私人間のことは私人間で解決していただくのが原則でございます。でもそこですいろいろなさってても解決できない。大多数が解決できないとなっております。そのことは、私共が今年の2月に意識調査を実施しておりますが、そのときに、原則は自分の知り合いとかに相談するんだけど、やはり公的機関への相談を希望しておられます。ぜひ、公的機関で相談して欲しいと言う方が10.9%ございますし、できるだけ自分たちで解決したいんだけど公的機関への相談や支援が受けたいというものが53.2%ございます。併せて64%の方がそういう公的機関の設置を求めておられます。司法があるんではないかということなんですけど、やっぱりそこまで行く前の段階で相談を受けたいという方が6割以上あります。」

<sup>90</sup> 「第1回人権救済条例見直し検討委員会」議事録の知事発言及び事務局発言

<sup>91</sup> 県議会での次のような提案理由(平成16年12月定例会〔平成16年12月17日〕湯原俊二議員)

「県下において、残念であります人権侵害をなくすことはいまだできず、本会議場での人権局長の答弁にあったように、昨年度、鳥取地方法務局にあった人権相談件数約3,600件、人権侵犯事件約200件という多くの人権侵害がある状況であります。しかし、国においても法整備が進まず、現実的には十分な対応ができておらず、また手法においても国民からすれば使い勝手がいい状況ではありません。

そこで、平成14年6月、1年半前の県議会でも人権救済問題が取り上げられ、その後、県がそうした人権侵害を受け困っている方々の救済のために、人権尊重の社会づくり協議会をつくり、その下に人権救済制度検討委員会を設け、鋭意検討を重ね、パブリックコメントを求め、募集期間が2週間と若干短い感はあるものの、以前の男女共同参画推進条例制定時と比べるとはるかに多い59名、142件のパブリックコメントが寄せられ、できたのが執行部案であります。

先般ありました弁護士会の会長から条例案に対する声明が、今のこの段階であったことは、地方分権の過渡期であり、いたし方ないのかもしれませんが、地方分権が進む中でのまちづくりにおける情報提供のあり方の重要性は、私が一般質問で申し上げたとおりであり、また住民の方も、今まで以上にもっとも地域のみちづくりに関心を持っていただきたいと思います。

我々は、人権救済のシステムの副作用を過度に恐れる余り、システム自体の構築から逃げ、現実に人権侵害を受けている人々を放置するのではなく、副作用を可能な限り克服しながら、社会の病理である人権侵害の根絶を求めなければならないと考えます。」

(d) 5万円の過料について、施行を4ヶ月間延期する。

(3) 条例に対する批判

代表的な批判として鳥取県弁護士会の意見は次のとおり<sup>92</sup>。

適正な手続の保障に欠ける

勧告に従わない場合には、その旨公表できることになっている。公表は刑事罰ではないにしても、間違いなく公表された者やその家族等の名誉や社会的信用を著しく失墜させることとなる。内容如何によっては職業的あるいは社会的生命すら奪うことも十分にあり得る苛酷な処分であり、刑事罰に匹敵あるいはそれ以上の重大な制裁を科す可能性を否定できない。しかるに、本条例では、一応は弁明の機会を与えてはいるものの、申立人に対する反対尋問権も保障されていない。また、委員会の審理は非公開であり、弁護士選任権も保障されておらず、さらには、刑事罰を科す場合に当然のこととして遵守されている事実を厳格な証拠のみによって認定するという原則も確立されていない。これでは、実質的な弁明権を付与したとは言い難く、あまつさえ事実を適正に認定するという保障も無いに等しい。

人権を擁護するはずの本条例案が却って国民の基本的人権を著しく制約する結果をもたらす懸念を払拭できない

人権侵害として取り扱う対象範囲が極めて広い。現実にその人権侵害性を認定するのは極めて困難であり、また、報道の自由を含む表現の自由もその対象としている。市民間の紛争や表現の自由に関わる問題は、国民の基本的人権の根幹に関わる問題であり、その解決過程において、一方の基本的人権のために他方の基本的人権を制限せざるを得ないとすれば、それは本来司法の役割であり、行政権力の役割ではない。ましてや条例が予定している不完全な制度のもとの行政委員会の役割ではあり得ない。

調査過程そのものが国民の基本的人権を侵す

委員会が行う調査に協力しない当事者に対して「5万円以下の過料」が規定されている。刑事手続ですら任意捜査が原則であり、罪を犯したに足る証拠がある場合に裁判官の発する令状によって逮捕されたり、捜査・差押を受けることがあっても、供述や自白は強制されない。本条例は、このような刑事被疑者にすら認められている人権も保障されていない。

行政権力による人権侵害に対する救済規定が極めて不十分

人権侵害の禁止（第3条）は、主に私人間の紛争を前提として考えられた限定列举であり、公権力の行う人権侵害の類型を十分に含んでいるものではない。また、調査協力の要請を受けた行政機関は拒否することがきできる（第19条第3及び4項）。このような形で公権力側の調査拒否が容易に認められる可能性を残す反面で、私人においては罰則等の不利益を科して極めて重い調査協力の義務を負わせることは明らかに均衡を欠いている。

なお、実質上、私人間にのみ極めて重い協力義務を課す点については、これらの

<sup>92</sup> 鳥取県弁護士会会長（松本光寿）「『鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例』案に対する会長声明」（2005年10月18日）

協力義務の必要性の根拠と言われている児童虐待に対しては「児童の虐待の防止等に関する法律」「児童福祉法」が、家庭内暴力に対しては「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」が、ストーカー行為に対しては「ストーカー行為等の規制等に関する法律」が各整備されており、本条例はこれらの法律との関係において屋上屋を架するものであり、その必要性を支える立法事実にも乏しい。

委員会の独立性の保障が極めて不十分

救済機関とされる人権侵害救済推進委員会については、職務権能行使について独立性は保障しているものの、その機構上の独立性は保障されていない。委員を議会の同意を得て知事が任命することとなっているが、委員の任命権、予算編成、事務局職員、規則の制定が全て知事に握られており、私人間の人権侵害をも対象とすることから考えると、任命がこのような形でしか行われないとすれば、行政機関の市民生活への干渉を招くための道具となりかねない。また、わずか5名の委員である以上、実質的な申立の処理は職員中心になり、職員の監督が重大な問題となるため、職員の選任過程にも工夫が必要である。本条例は独立性の保障が極めて不十分であり、権力の濫用的な行使の道具となりかねない。

#### (4) 鳥取県人権侵害救済及び手続に関する条例等の停止に関する条例

(3)のような条例に対する批判を受けて、本条例の停止に関する条例が成立し、現在、条例の見直しが行われている。本条例の停止に関する条例の提案理由等は次のとおりである。

人権侵害の定義があいまいであるなどの不安が指摘されていること、鳥取県弁護士会の協力が得られないこと等から<sup>93</sup>、平成18年6月1日に条例の施行を停止

条例の施行停止期間中に、条例の抜本的見直しを行う。主な見直し点は次のとおり<sup>94</sup>。

鳥取県内の人権侵害の事実の確認

条例の法的な整理（人権侵害の定義、救済方法、実効性確保の選択〔過料、勧告、公表の必要性〕）

<sup>93</sup> 「現行条例の施行に当たって、人権侵害の定義があいまいであるなどの不安が指摘されていること、また、制度を運用するために欠かすことのできない県内弁護士の協力が得られる見通しが立っていないことなどから、現行条例をこのまま運用することは極めて困難な状況にあります。

こうした事情を踏まえ、改めて地域立法の基本理念に立ち、我が県の実情に即した制度・内容とすべく、この際現行条例を抜本的に見直すこととし、このため、当面6月1日に設定されております当該条例及び関係条例の施行を、別に条例で定める日までの間、停止しようとするものであります。」（平成18年2月定例会〔平成18年2月24日〕での知事の提案理由）

<sup>94</sup> 第1回人権救済条例見直し検討委員会議事録

## 第5節 小 括

以上の第1～4節の事例は、次のようにまとめることができる。

	川西市	川崎市
影響を与えた条約・法律等	子どもの権利条約	子どもの権利条約 男女共同参画基本法
立法事実	子どものいじめ等の実態があること	・子どものいじめ等の実態があること ・セクハラ等の実態があること
救済対象となる権利侵害	子どもの権利条約に基づく権利、基本的人権の侵害	・子どもの権利に関する条例に規定された子どもの権利の侵害 ・男女平等かわさき条例に規定された人権侵害
救済の仕組み	権利侵害についての相談 救済の申立 調査 (市の機関) 勧告等、意見表明 (市民等) 是正等の要望	権利侵害についての相談 救済の申立 調査 (市の機関) 勧告等、意見表明 (市民・事業者) 是正等要請 (事業者) 従わない場合に公表
オンブズパーソン	附属機関(地方自治法第138条の4 )	附属機関(地方自治法第138条の4 )
専門員等	調査相談専門員(地方自治法第174条)	専門員(地方自治法第174条)

	千葉県	鳥取県
影響を与えた条約・法律等	障害者基本法	人権擁護法案
立法事実	差別の実態があること	人権侵害の実態があること
救済対象となる権利侵害	条例に定められた差別行為等	条例に定められた人権侵害
救済の仕組み	権利侵害についての相談 救済の申立 調査 差別したとされる人に対して勧告等 被害者等に対して訴訟援助(費用貸付) * は地域相談員、 は広域専門指導員、 は知事が行う。	権利侵害についての相談 救済の申立 調査(従わない場合に過料) 差別したとされる人に対して勧告等(従わない場合に公表) 研修等のへ参加を勧奨 被害者等に対して訴訟援助(資料提供)
オンブズパーソン	委員会形式 附属機関(地方自治法第138条の4 )	委員会形式 附属機関(地方自治法第138条の4 )
専門員等	地域相談員、広域専門指導員	なし

## 第4章 行政型ADRの制度設計に当たっての留意点

本章では、前章で紹介したオンブズパーソン制度の事例分析を通して、行政型ADRの制度設計をする際に留意すべき事項について検討する。

第一に、川西市と川崎市の運用のなかで調整活動が重視されている点に着目する（第1節参照）。第二に、特殊オンブズパーソン制度を含む行政型ADR（以下、「行政型ADR」という）の仕組みに着目する（第2節参照）。

### 第1節 行政型ADRにおける調整活動

川西市と川崎市の事例からは、救済申立に至るケースは少なく、多くの案件が相談によって処理されており、相談業務のなかでは調整活動（救済の対象となる者と相手方との関係の作り直しを支援したり、関係機関をコーディネートする活動<sup>1</sup>）が重視されている。

そこで、全事例における調整活動の位置づけをあらためて確認したうえで（1参照）、調整活動の役割を検討し（2参照）、行政型ADRにとっての調整活動の意義についても検討する（3参照）。最後に、行政型ADRの手続の流れのなかでの調整活動の位置づけについても検討する（4参照）。

#### 1 特殊オンブズパーソン制度における調整活動

調整活動についての条例上の規定と運用状況を見ると、次のとおりになっている。

	条例上の規定	運用状況
川西市	「調整」という文言はない	実際には相談業務のなかで調整活動が行われ、オンブズパーソンの報告書 <sup>2</sup> でもその重要性が指摘されている。
川崎市	人権オンブズパーソンの職務として「人権侵害に関する救済の申立て又は自己の発意に基づき、調査、調整、勧告、是正要請等を行う」(3条)	救済申立て後に調整活動が行われるが、相談内容の確認なかで事実行為として行われる場合もある。
千葉県	地域相談員の措置として「関係者への必要な説明及び助言並びに関係者間の調整」(20条(1))	/
鳥取県	人権侵害救済推進委員会の救済措置として「被害者等と加害者等の関係の調整を図ること」(21条(3))	

以上のように、川西市を除くすべての条例に調整活動が規定されているが、実際には、川西市でも相談業務のなかで調整活動が行われているので、結局すべての制度で調整活動が行われている（又は行われることになる）。

<sup>1</sup> 第3章第1節の川西市の定義を参考にした。

<sup>2</sup> 川西市子どもの人権オンブズパーソン「子どものオンブズ・レポート」

事例で取り上げたすべての地方自治体で調整活動が行われ、また、実際に制度を運用している川西市と川崎市の両方が調整活動を重視していることを考慮すると、特殊オンブズパーソン制度においては、調整活動が必須の要素になっているのではないかと思われる。

特殊オンブズパーソン制度には、苦情処理機能及び行政監視機能が備わっている<sup>3</sup>。これらの機能と調整活動との関係については次の点を指摘できる。

調整活動は、苦情への対応、つまり苦情処理の一環として行われている。

調整活動の一つとして、オンブズパーソンが苦情に係る行政機関をコーディネートし、対応を促すことが行われており（後述 2 参照）行政の監視としても機能し得る。

## 2 調整活動の役割

調整活動が相談業務の一環として行われる場合には、継続して相談が行われるなかで相談者の意向を尊重しながら、関係者の任意の協力を得ながら行われる。したがって、相談から調整活動までが一連の流れになっている。

具体的な調整活動として、例えば川西市では次を挙げている。

子どもと子どもとの関係における問題（例えば、いじめ等）の場合、オンブズパーソン又は調査相談専門員は、いじめる側といじめられる側の両当事者の子どもの話を聞き、助言するとともに、先生や保護者とも一緒に考え、子どもどうしの問題における個々の課題を整理し、先生、保護者、各々の子どもが互いに担うことのできる当面の役割を見出していく<sup>4</sup>。

子どもと先生との関係における問題（例えば、体罰等）の場合、オンブズパーソン又は調査相談専門員は、子どもと先生の両者の話を聞き、子どもには心のケアに配慮し、先生には子どもが傷ついている事実を受け止めてもらう。その後、子どもと先生が互いの気持ちを正直に伝える場面を設定する<sup>5</sup>。

子どもと家族との関係における問題（例えば、虐待等）の場合、オンブズパーソン又は調査相談専門員は、子どもや両親の話を聞き、両親が抱える課題を明らかにするとともに、子どもと家族を支援するために、福祉や教育機関が横断的連携して役割を分担できるようにコーディネーターの役割を担う<sup>6</sup>。

以上の調整活動の実態からすると、調整活動の役割として、次の点を指摘することができる。

### (a) 当事者のエンパワーメント<sup>7</sup>

上記 ~ の調整活動において、オンブズパーソンは、解決策を決定するのではなく、子ども及び家族が自らの力で決定したり、発言したり、問題を解決できるよ

<sup>3</sup> 第 2 章第 2 節参照

<sup>4</sup> 川西市子どもの人権オンブズパーソン「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の第一年度運営に関する報告（1999.4～12）」のなかの第 2 章 1(3)

<sup>5</sup> 前掲注 4 のなかの第 2 章 1(3)

<sup>6</sup> 前掲注 4 のなかの第 2 章 1(3)

<sup>7</sup> エンパワーメントとは、一般的には、対象者の心の傷をいやし、自信と誇りの回復をできるようにすることを指す。

うに支援する役割を負っている<sup>8</sup>。

このようなオンブズパーソンの役割は、当事者をエンパワーメントするものと理解できる。

(b) 当事者間の対話の促進

調整活動のすべてで当事者が対面する訳ではないが、例えば、体罰等の場合には、子どもと先生との間に意見の食い違いが見られることもあり、専門性を有する第三者が介在することによって、当事者間の対話を促進し、当事者間での意思疎通を支援することができる<sup>9</sup>。

(c) 行政機関のコーディネート

子ども、障害者等が被害者等になっているような事案について、行政機関が全く関係ないということは考えにくく、当該事案に対して、行政機関が何らかの支援等を行うと思われるが、事案によっては、縦割行政の弊害等から、各行政機関からバラバラに支援等が提供されたり、支援等の内容に重複や不足が生じたりすることがあり得る。こうした場合には、オンブズパーソンが各行政機関をコーディネートすることにより、総合的に子どもや障害者等を支援する体制を整えることができる。

### 3 行政型ADRと調整活動

ADRの理念的メリット（訴訟とは異なるADR独自の意義）として、当事者のエンパワーメントや当事者間の対話の促進が挙げられている<sup>10</sup>。一方、調整活動の役割もやを含んでおり、調整活動に取り組むことによって、訴訟とは異なるADRの独自の意義を発揮し得ると考えられる。

仮に、行政型ADRを新たに創設しようとする場合には、この点に留意が必要である。行政型ADRは、訴えを提起する前の段階で紛争を解決しようとするものであることから、常に、訴訟と異なる独自の意義が求められる。この独自の意義として、制度設計の際に調整活動を仕組むことによって、当事者のエンパワーメントや当事者間の対話の促進、さらには、行政機関間のコーディネートを行い紛争解決を促すことが、一つの方向性として考えられる。

こうした点を民間型ADRとの関係で整理すると、今後の民間型ADRの進むべき方向性の一つとしても、調整活動に取り組むことが考えられる。例えば、民間型ADRの主宰者が備えるべき能力の一つとして、「紛争解決に関する専門的知見」が挙げられている<sup>11</sup>。この能力は「対立する当事者を理性的な話し合いに導いていく、あるいは、弾力的な解決基準を設定して両当事者の満足度を確保した問題解決を図っていく」といった調整

<sup>8</sup> 第3章第1節3(5)イ参照

なお、この点を強調するものに前掲注4のなかの堀オンブズパーソンの序文及び瀬戸オンブズパーソンの序文

<sup>9</sup> なお、川西市の瀬戸則夫オンブズパーソンは、このような機能を「対話的調整機能」と呼び、オンブズパーソン制度の一つの特徴であるとしている（前掲注4のなかの序文）。

<sup>10</sup> 第1章第2節1(3)参照

<sup>11</sup> 司法制度改革推進本部事務局「総合的なADRの制度基盤の整備について」（平成15年7月）第5-7(1) なお、同報告書では、この能力以外に、法的思考を通じた紛争解決能力（弁護士に代表される法曹専門家が備えている能力）と紛争分野に関する専門的知見（例えば知的財産の事件であれば知的財産に関する専門的知見、建築の事件であれば建築の分野に関する専門的知見）を挙げている。

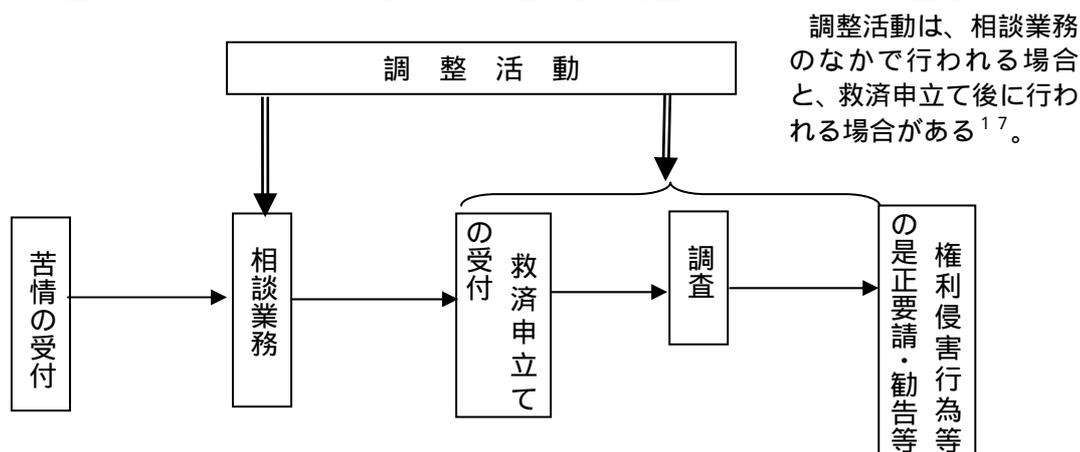
能力や調停技能」<sup>12</sup>、あるいは、「心理学的手法等を通じた話し合い促進能力、コミュニケーション技術・カウンセリング技術等を活用した能力」<sup>13</sup>であり、主宰者がこうした能力を発揮することにより、当事者の自主的解決を援助促進できると考えられている<sup>14</sup>。民間型ADRの主宰者にこのような能力を求めることは、調整活動が行われることを期待しているものと考えられることができる。

また、民間型ADRには紛争当事者のニーズに応えることも求められ、また、ADRが紛争当事者の自主的な紛争解決努力を尊重するという観点からは、民間型ADRが、紛争当事者を支援し、当事者間の合意形成を通じた当事者自身による私的な関係調整を援助するという側面を重視すべきとの見解もある<sup>15</sup>。

仮に、民間型ADRのなかから、調整活動を重視する機関が増加するのであれば、オンブズパーソン制度の仕組みや運用状況は参照に値するものとなるだろう。ADR法に基づく地方自治体の責務<sup>16</sup>の一つとして、この点についても、地方自治体と民間型ADRとの積極的な情報交換を行うことが有益と考えられる。

#### 4 調整活動の位置づけ

行政型ADRの手続の流れのなかでの調整活動の位置づけは次のとおり整理できる。



調整活動を通して、行政型ADRにおいても、苦情処理機能や行政監視機能が果たされることになる（前記1参照）。

また、行政型ADRに調整活動が仕組まれることによって、までの間でいつでも任意に当事者間の合意形成を図ることができるという意味において、訴訟とは異なる独自の意義を見出すことができる。

<sup>12</sup> 前掲注11・第5-7(1)

<sup>13</sup> 「シンポジウム ADR法の評価と課題」仲裁とADR 1号（2006）・84頁（出井氏の発言）

<sup>14</sup> 前掲注13・85頁（出井氏の発言）

<sup>15</sup> 前掲注13・90頁以下（守屋氏の発言）

<sup>16</sup> 第1章第4節4(1)参照

<sup>17</sup> 条例上の規定の仕方は、相談業務として位置づける方法（川西市・千葉県）と救済措置として位置づける方法（川崎市・鳥取県）の二通りがある。

## 第2節 行政型ADRの仕組み

オンブズパーソン制度の仕組みは、遵守すべき権利の定義・権利侵害の禁止、権利侵害を受けた者がオンブズパーソン等に相談、オンブズパーソン等による助言、調整等、権利侵害を受けた者がオンブズパーソン等に救済申立、オンブズパーソン等による調査、オンブズパーソン等による、調整、是正の要請又は勧告、となっている。

これを行政型ADR一般の仕組みに敷衍すると、次のとおりに整理できる。

は、住民等の行為規範を設定するものであり、また、行政型ADR機関の管轄する苦情の範囲を確定するもの

及び は、行政型ADRの相談について規定するもの

、及び は、行政型ADRによる救済措置又は紛争処理について規定するもの  
以下では、以上の各項目について留意が必要な事項を検討する。

### 1 住民等の行為規範、苦情の範囲

事例では、子どもの権利、男女平等に係る権利、障害者の権利又は人権が対象となっており、権利侵害があった場合に、権利を侵害された者を救済することが制度の大きな目的となっている。そこで、遵守すべき権利は何か、どのような行為が権利侵害に当たるのかが問題になる。しかし、一般に、子どもの権利等の人権の分野において、遵守すべき権利や権利侵害に当たる行為を定義することは難しいと思われる。実際、鳥取県の条例の見直しでは、人権侵害の定義が課題となっている。

これらの定義を検討する際の参考となる方法として、千葉県の方法が挙げられる。千葉県では、県民から「差別と思われる事例」を募集し、そこから差別行為の定義を抽出し、制度創設についての県民コンセンサスを得るよう努めている<sup>18</sup>。

また、行政型ADR機関では、設定された行為規範に違反した行為についての苦情(行為者は、住民、事業者、行政機関のいずれでもあり得る)について対応することから、設定された行為規範は、行政型ADR機関が扱う苦情の範囲を確定することになる。したがって、住民が行政型ADR機関にどのような事案を扱って欲しいのかについても十分に把握する必要がある。

### 2 相談

川西市と川崎市の運用状況を見ると、相談から救済申立に至る事案は多くはなく、相談への対応が果たす役割が大きいと考えられる。

相談への対応は相談内容により多様であり得るが、一般的には川西市が整理しているように、相談者の気持ちを聴く段階、相談者と一緒になって問題や課題、解決に向けた選択肢を整理し、相談者自身が解決方法を自分で選択していく段階、子どもと相手方等との関係を調整する段階(調整活動)に分けることができる。

川崎市の運用状況を見ると、一回の相談で終了したケースも多く、やの段階を経るだけでかなりの効果が見込めるものと考えられる。また、の段階は、1で整理したとおり、行政型ADRの意義として仕組むことが求められる。

ただし、やの段階は通常の行政相談でも行われていると思われる。本研究では検

<sup>18</sup> なお、鳥取県でも条例見直しの過程で、人権侵害の事例の収集に努めている。

討を行うことができなかつたが、地方自治体が行う行政相談の運用状況と行政型ADRの運用状況とを比較することにより、行政相談が果たす役割と行政型ADRの相談が果たす役割の異同を明らかにする必要があるだろう。

なお、川西市の調査相談専門員は、オンブズパーソン制度の相談・調整活動と教育相談とを比較して、前者は子どもの側に立ったソーシャルワーク的なものであるのに対して、後者は現場の先生に対するコンサルテーションであり、学校と家庭を対象としており、必ずしも子どもそのものを対象にはしていないとしている。このように、行政相談の実質的な対象者等に着目して、その運用状況を分析することが一つの参考になる<sup>19</sup>。

### 3 救済措置又は紛争処理

相談が重ねられるなかで、相談者から救済措置を求める申立てがあった場合には、調査が行われ、権利侵害者等にして侵害行為をやめるよう勧告等が行われる。

ここでは、各事例における調査や勧告等の違いを明らかにしたうえで（(1)及び(2)参照）、調査や勧告等の実効性確保について検討する（(3)参照）。

#### (1) 調査

調査及びその実効性の確保について、相手方が行政機関である場合と私人である場合とで規定が異なる場合がある。各事例をまとめると次のとおりとなる。

		行政機関に対する場合	私人に対する場合
川 西 市	調査	・オンブズパーソンは、説明を求め、その保有する関係書類その他の記録を閲覧し、又はその写しの提出を求めることができる（12条）	・オンブズパーソンは、資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができる（12条）
	実効性確保	<規定なし>	<規定なし>
川 崎 市	調査	・オンブズパーソンは、説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる（18条）	・オンブズパーソンは、質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる（21条）
	実効性確保	<規定なし>	<規定なし>
千 葉 県	調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・知事は、申立てに係る事実について調査することができる（22条）</li> <li>・調整委員会は、助言又はあっせんに係る障害のある人、事業者その他関係者に対し、その出席を求めて説明等を求めることができる。</li> <li>・調査対象者は、正当な理由がある場合を除き、これに協力しなければならない（22条）</li> <li>・知事は、正当な理由なく調査を拒否した者に対して、調査に協力するよう勧告する（24条）</li> </ul> 関係行政機関の長は、調査や説明等に協力することが、公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由があると認めるときは、調査や説明等を拒否することができる（22条、23条）、また、事実の存否を明らかにしないで、調査や説明を拒否することができる（22条、23条）	

<sup>19</sup> 川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局『ハンドブック 子どもの人権オンブズパーソン』（2001）・145～146頁の住谷調査相談専門員の発言

	実効性確保	<規定なし>
鳥取県	調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人権侵害救済推進委員会は、調査に係る事案に関係する者に対して、事情の聴取、質問、説明、資料又は情報の提供その他の必要な協力を求めることができる（19条）</li> <li>・調査対象者は、法令で特段の定めがある場合その他正当な理由がある場合を除き、当該調査に協力しなければならない（19条）</li> </ul> <p>関係行政機関の長は、調査に協力することが、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由があると認めるときは、調査を拒否することができる（19条）</p> <p>また、事実の存否を明らかにしないで、当該調査を拒否することができる（19条）</p>
	実効性確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・正当な理由なく調査を拒み、妨げ、又は忌避した者は5万円以下の過料に処する（28条）</li> </ul>

以上から特徴的な点として次を指摘できる。

川西市と川崎市では、私人に対する場合には任意の調査であるのに対して、行政機関は調査へ協力する義務を負っている（ただし、その実効性を確保する手段は規定されていない）。

千葉県は、調査主体が知事である。

千葉県と鳥取県ともに、「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす」場合には、行政機関は調査拒否できる。

鳥取県のみで、調査の実効性を確保するために、過料（5万円以下）が規定されている<sup>20</sup>。

#### イ 勧告等

勧告等及びその実効性の確保について、相手方が行政である場合と私人である場合で規定が異なる場合がある。各事例をまとめると次のとおりとなる。

		行政機関に対する場合	私人に対する場合
川西市	勧告等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、是正等の措置を講ずるよう勧告し、又は是正等申入書を提出することができる（15条）</li> <li>・オンブズパーソンは、制度の見直し等を図るよう意見表明し、改善等申入書を提出することができる（15条）</li> <li>・市の機関は、勧告、意見表明等を尊重しなければならない（15条）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、是正等の要望を行うことができる（16条）</li> </ul>
	実効性確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の機関は、勧告、意見表明等に対する是正等の措置等を報告するものとする（17条）</li> <li>・オンブズパーソンは、勧告、意見表明等の内容、措置報告を公表できる（18条、）</li> </ul>	<規定なし>
川崎市	勧告等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、あっせんその他の調整を行う（3条）</li> <li>・オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、是正等の措置を講ずるよう勧告するこ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、人権侵害の是正のためのあっせんその他の調整を行うものとする（21条）</li> </ul>

<sup>20</sup> なお、人権擁護法案でも、特別調査に関して過料（30万円以下）が規定されている。

		<p>ができる(19条)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、制度の改善を求めるための意見を表明することができる(19条)</li> <li>・市の機関は、勧告又は意見表明を尊重しなければならない(19条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、事業者に対して、是正その他必要な措置を講ずるよう要請することができる(22条)</li> </ul>
	実効性確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の機関は、勧告に対する是正等の措置について報告するものとする(19条)</li> <li>・オンブズパーソンは、意見表明の内容を公表し、必要があると認めるときは、勧告及び措置報告も公表することができる(19条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンブズパーソンは、事業者が正当な理由なく要請に応じない場合には、市長に対し、その旨を公表するよう求めることができる(22条)</li> </ul>
千葉県	勧告等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調整委員会は、助言又はあっせんを行う(23条)</li> <li>・調整委員会は、差別をしたと認められる者が助言又はあっせんに従わないときは、知事に対して、勧告することを求めることができる(24条)</li> </ul> <p>相手方が関係行政機関の場合に、当該関係行政機関の長が公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由があると認めて通知したときは、知事は勧告を行わない(24条)</p>	
	実効性確保	<規定なし>	
鳥取県	勧告等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人権侵害救済推進委員会は、必要に応じて、被害者等に対して、助言、関係機関の紹介、あっせんその他の援助、加害者等に対して、説示、啓発その他の指導、被害者等と加害者等の関係の調整及び告発を行う(21条)</li> <li>・人権侵害救済推進委員会は、重大な人権侵害が現に行われ、又は行われたと認める場合には、～の他に、必要に応じて加害者に対して、人権侵害をやめ、又はこれと同様の行為を将来行わないよう勧告(24条(1))</li> </ul>	
	実効性確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重大な人権侵害の場合の勧告を受けた加害者は、人権侵害救済委員会に対し、勧告に関して行った措置を報告(24条)</li> <li>・人権侵害救済委員会は、勧告に従わないときはその旨公表できる(24条)</li> </ul>	

以上から特徴的な点として次を指摘できる。

川西市と川崎市では、私人に対しては要望や要請であり、相手方の協力を求めるものである。他方、行政機関に対しては勧告や意見表明であり、行政機関は、勧告や意見表明を尊重し、措置報告を提出する義務を負い、勧告や意見表明等が公表され得る。

千葉県では、勧告を行う主体は知事であり、「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす」場合には、行政機関に対する勧告が行われない。

鳥取県では、重大な人権侵害の場合に、勧告を行い、措置報告を求めるとともに、勧告に従わないときにその旨公表できる<sup>21</sup>。

## ウ 調査・勧告等の実効性確保

### (ア) 私人に対する場合

行政型ADR機関が私人に対して、調査に協力するよう求めたり、権利侵害行為をやめるよう勧告を行ったりしたにもかかわらず、当該私人がその勧告に従わない場合が想定され得る。この場合に、どのような手段で、調査・勧告等の実効性を確

<sup>21</sup> なお、千葉県でも、平成18年2月提案時の条例案では、勧告に従わない場合の公表が規定されていた。また、人権擁護法案でも、特別救済措置について勧告に従わない場合の公表が規定されている。

保するかが問題になる。

実際に制度を運用している川西市と川崎市の事例を見ると、オンブズパーソンが行う調査、是正要望等は、あくまで私人の任意の協力の下に行われるものであり、その実効性の確保として、川崎市が事業者に対してのみ、正当な理由なく要請に従わない場合に公表できる旨を規定しているだけである。

この公表制度は、住民の権利の保護に関する情報提供としての公表と、違反者に対する制裁としての公表の二つの目的がある<sup>22</sup>。制裁としての公表は、相手方の住民に実力行使をすることなく使えること、現代の情報社会において不利益な情報の流通による制裁効果が大きいこと等の理由から、多くの条例で活用されている。しかし、公表制度に対する評価としては、鳥取県について、適正な手続保障を欠いている<sup>23</sup>、公表が新たな人権侵害につながる可能性がある<sup>24</sup>等の意見が出され、条例の見直し事項の一つにもなっている。また、学説等でも、公表制度を設ける場合には何らかの手続的保障を図る必要があるという意見が多い<sup>25</sup>。さらに、実際に公表制度を規定している川崎市でも、この規定を適用した事例はない。

また、川西市や川崎市の運用状況からは、たいていの市民は調査や勧告等に協力的であり、この大きな要因は、オンブズパーソン制度に対する市民の認知度が高いからだという。

以上から、行政型ADRの制度設計に当たって、川西市と川崎市の事例のように、制度に対する住民の理解を得たうえで、調査や勧告等に対して任意の協力を求めるという方法も一つの選択肢となり得ると思われる<sup>26</sup>。

なお、千葉県と鳥取県では、条例上、私人はオンブズパーソン等が行う調査に協力する義務を負っている。この場合の私人の義務履行を確保する手段として、法律上の制度として地方自治法第14条第3項に規定された罰則(2年以下の懲役・禁錮、100万円以下の罰金、拘留、没収の刑又は5万円以下の過料)<sup>27</sup>と、公表制度を採り得る。これらの手段について、千葉県では特に規定していないのに対して、鳥取県では過料が規定されている。過料については、賦課できる金額が一般的に低い、前科にならない、滞納処分の例による強制徴収が可能であるものの実効性に欠けているなどの理由から違反行為の抑止力に欠けるという批判がある<sup>28</sup>。

#### (イ) 行政機関に対する場合

行政機関に対する調査や勧告等は、オンブズパーソンによる行政監視機能が発揮

<sup>22</sup> 日本都市センター『行政上の義務履行確保等に関する調査研究報告』(2006)・47頁

<sup>23</sup> 鳥取県弁護士会会長(松本光寿)『鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例』案に対する会長声明(2005年10月18日)

<sup>24</sup> 鳥取県の「条例に関する意見」

<sup>25</sup> 例えば、前掲注22・48頁

<sup>26</sup> なお、仮に民間型ADR機関が現在行政型ADR機関が担っている業務を行うことを想定すると、調査等については、あくまで相手方の任意の協力の基に行われることになる。したがって、調査等に実効性確保手段を付けないことは、行政型ADRが民間型ADRに近づくことにもなる。

<sup>27</sup> この他に、行政代執行法第2条に基づく行政代執行があり得るが、行政代執行は代替的作為義務(他人が代わってなすことのできる行為義務)に違反した場合にしか用いることができないため、調査の実効性確保手段には当てはまらない。

<sup>28</sup> 前掲注22・32頁

される場面であるため、オンブズパーソンの独立性の問題として論じられている<sup>29</sup>。しかし、現状のオンブズパーソンは首長の附属機関として設置されているため、必ずしも行政機関から独立した形態とはなっていない。こうした状況は、第三者から見ると、オンブズパーソンの行う調査や勧告等が行政機関に対して不十分との評価を受ける可能性がある<sup>30</sup>。

上記で取り上げた事例では、行政機関に対する場合には次のように規定している。

川西市や川崎市では、条例上、行政機関はオンブズパーソンの調査に協力する義務を負い、勧告等を尊重する義務を負っている。

千葉県では、調査については、条例上、調査へ協力する義務を負っている(ただし、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合には調査や勧告等を拒否することができる)。差別禁止等の勧告については、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合には、差別禁止等の勧告は行われぬ。

鳥取県では、調査については、条例上、調査へ協力する義務を負っている(ただし、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合にはこの限りではない)。人権侵害行為の禁止等の勧告等については、委員会の勧告等に従わない場合には公表が規定されている。

このような条例上の規定について、次の事項を指摘できる。

(a) 調査については、すべての事例で、条例上、行政機関は調査について協力する義務を負っているが、行政機関が調査協力義務に違反した場合にどのような制裁等が課されるのかは明らかではない。

(b) 権利侵害の禁止等の勧告等については、事例により違いが見られる。

川西市や川崎市は、条例上、尊重義務を課しており、(a)と同様である。

千葉県は、知事が勧告を行うことになるため、知事の指揮・監督権が及ぶ行政機関はその指揮・監督権に服することになると考えられる。

一方、独立行政委員会の場合には、知事の勧告に従わない場合があり得る。この場合に、知事の勧告に従わない場合にどのような制裁等が課されるのかは明らかではない。また、「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合」には勧告が行われぬため、「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合」を誰が判断するのかが問題になるが、この判断は勧告を受け得る関係行政機関の長に委ねられているため、行政機関への勧告等の実効性の確保という点は疑義が残る。

鳥取県の場合には、勧告に従わない場合には最終的には公表によりその実効性を確保しているが、行政機関の行為についての公表が実効性の確保の手段として適切であるかは明らかではない。

以上のように、調査や権利侵害の禁止等の勧告等についても、総じて、その実効

<sup>29</sup> 第2章第2節2参照

<sup>30</sup> 第3章第4節3(3)参照

性を制度的に確保する手段は条例上明らかとなっていないのが実態である。こうした点を補完する機能として、一般的には議会によるチェックに期待する側面が大きいといえる。

そこで、これまでのオンブズパーソン制度の事例分析を基に、行政型ADRにおける行政機関に対する実効性確保について検討する。

#### 行政機関に対する実効性確保

行政型ADR機関を行政に設置する場合であっても、行政型ADR機関の行政機関に対する調査・勧告等に対して、行政機関が何の理由もなく協力しない（又は従わない）ことは、制度そのものの存在意義を骨抜きにするものであり許されないことから、一定の実効性確保の手段が用意されていた方が望ましいと思われる。

しかしながら、すべての場合に、行政型ADR機関の行う調査・勧告等に行政機関が協力する（又は従う）ことは、首長又は議会の代表民主制との関係で問題が生じる場合があり、このような場合にまで、調査・勧告等の実効性を確保すべきということにはならない。

したがって、この両者の関係をどのように均衡させるのかということが問題になるが、この問題への一つの回答として、一般オンブズパーソンの行政機関に対する調査・勧告等の限界が参考となる。

具体的には、一般オンブズパーソンが調査・勧告等を行うことができない場面として、「自治政策方針の当否」に関する苦情が挙げられており<sup>31</sup>、例えば次のような場合である。

- ・ 議会への請願・陳情が出されるとともに、オンブズパーソンに苦情の申立てがある場合
  - この場合には、当該苦情内容は、議会民主制の政治的責任に委ねられたことになるので、オンブズパーソンの調査や制度改善判断にはなじまない<sup>32</sup>。
- ・ 首長の基本政策に関わる場合
  - この場合には、自治体における代表民主制として首長の政治行政責任に委ねられているので、オンブズパーソンの調査等にはなじまない<sup>33</sup>

行政型ADRの制度設計に際しては、このような苦情に対して、調査・勧告等を受ける行政機関がどのように対応すべきかについての検討が必要になる。検討に際しては、行政型ADR機関の権限との関係で、次の二つの場合が考えられる。

条例上、行政型ADR機関の権限として制度改善機能<sup>34</sup>を認めない場合の対

<sup>31</sup> 兼子仁「自治体オンブズマンの苦情調査手続の特色と限界」行政苦情救済&オンブズマンVol.17(2006)・55頁

<sup>32</sup> 前掲注31では、「川崎市市民オンブズマン」での例として、学童保育事業を廃止して就学校での放課後全児童健全育成事業（わくわくプラザ）を開始することについて苦情があったとしている。

<sup>33</sup> 前掲注31では、「川崎市市民オンブズマン」での例として、公園の地域公共性を回復するためホームレスの簡易宿泊施設の建設計画を市長が発表し、施設用地の近隣住民から反対苦情が生じたケースがあったとしている。

<sup>34</sup> 第2章第2節3参照

応

- (a) 受け付ける苦情から「自治政策方針」に関わる苦情、あるいは具体的に発生している「紛争」や「権利侵害」に起因しない苦情を除外する方法

これは、苦情の内容に着目して、制度改善に関する苦情を条例で除外することにより、ADR機関はADR本来の機能である紛争処理に力を注ぐべきという考え方に基づき、行政型ADR機関の受け付ける苦情を制限するという形で、行政型ADR機関に制度改善機能を働かせない方法である。

- (b) 受け付ける苦情を制限せず、行政型ADR機関の調査・勧告等の権限行使を制限する方法

オンブズパーソン制度を含む行政型ADR機関は、条例の範囲内で苦情を受け付けるが、「自治政策方針」に関する苦情、あるいは具体的に発生している「紛争」や「権利侵害」に起因しない苦情については、行政型ADR機関の調査・勧告等の権限を超えるものとして位置づけることにより、制度改善機能を働かせない方法である。現在も、各自治体の条例には、オンブズパーソン等が調査・勧告等を行えない場合が規定されており<sup>35</sup>、その一つとして「自治政策方針の当否」等を位置づけることが考え

---

制度改善については、具体的な苦情等を基に行政型ADR機関が行政機関に対して勧告等を行い、これを受けた行政機関が制度改善を行うケースと、行政型ADR機関の発意調査等(具体的な苦情を基にする場合もある)を基に意見表明等を行い、これを受けた行政機関が制度改善を行うケースの二つのケースが考えられる。ここでいう「制度改善機能」とは、第2章第2節3の整理に従い、のケースをいうこととする。

したがって、行政型ADRに「制度改善機能」を認めない場合であっても、行政型ADR機関が、により、行政機関に対して、制度の適用や執行の場面において弾力的な対応を求め、具体的な苦情又は紛争が処理されることが想定される。

<sup>35</sup> 川西市子ども的人権オンブズパーソン条例では、重大な虚偽があることが明らかである場合、オンブズパーソンの身分に関する事項である場合、議会の権限に属する事項である場合、調査の実施が相当でないことが明らかである場合(第11条第4項)

川崎市人権オンブズパーソン条例では、人権オンブズパーソンの管轄外の場合(判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項。議会に請願又は陳情を行っている事項。川崎市市民オンブズマンに苦情を申し立てた事項。人権オンブズパーソン又は市民オンブズマンの行為に関する事項)、申立ての原因となった事実のあった日から3年を経過している場合(ただし、正当な理由があるときを除く)

虚偽その他正当な理由がないと認められる場合、申立ての原因となった事実が市の区域外で生じたものである場合(ただし、人権オンブズパーソンが特に調査の必要があると認めるときを除く)(第15条第3項)

障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例では、行政不服審査法その他の法令により、審査請求その他の不服申立てをすることができる事案であって行政庁の行う処分取消し、撤廃又は変更を求めるものである場合、申立ての原因となる事実のあった日(継続する行為にあっては、その行為の終了した日)から3年を経過しているものである場合(その間に申立てをしなかったことにつき正当な理由がある場合を除く)。現に犯罪の捜査の対象となっているものである場合、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合(第21条第3項、第22条第3項)

鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例では、裁判所による判決、公的な仲裁機関又は調停機関による裁決等により確定した権利関係に関するものである場合、裁判所又は公的な仲裁機関若しくは調停機関において係争中の権利関係に関するものである場合、行政庁の行う処分の取消し、撤廃又は変更を求めるものである場合、申立て又は通報の原因となる事実のあった日(継続する行為にあっては、その終了した日)から1年を経過しているものである場合(その間に申立て又は通報をしなかったことにつき正当な理由がある場合を除く)申立て又は通報の原因となる事実が本県以外で起こったものである場合(人権侵害の被害を受け、又は受けるおそれのある者が県民である場合を除く)

損害賠償その他金銭的補償を求めるものである場合、現に犯罪の捜査の対象となっているものである場合、関係者が不明であるものである場合、その性質上、申立て又は通報を行うのに適当でないものとして規則で定めるものである場合、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合(第17条第3項、第19条第3項)

られる。

条例上、行政型ADR機関の権限として制度改善機能を認める場合

この場合には、行政機関は、行政型ADR機関の調査・勧告等に従わない場合が想定できることから、当該勧告等に従わないときには、その旨を理由を付して公表する必要がある<sup>36</sup>。この公表により、行政型ADR機関の対応と行政機関の対応のいずれが正しいかの判断を、住民に仰ぐことになる。

- (a) は、行政型ADRの機能を純化し、対私人・対行政との間で生じた「紛争」や「権利侵害」を迅速に処理し、解決につなげていくという点でメリットがある。他方、デメリットとして、( ) 受け付ける苦情について除外規定を設けたとしても、制度が意図した内容の苦情か否かを判断するための確認行為として苦情を聴取する必要があり、苦情の申立者にとっては、苦情が聴取されたのに何ら対応されないという不満が残る、( ) 受け付ける苦情について除外規定を設けることにより、制度の対象が訴訟と変わらなくなるという事態が想定される。しかしながら、( ) について、内容を確認したうえで、別の適切な制度（例えば、一般の行政相談や首長への提案制度）を紹介するという対応も可能である。

- (b) は、制度が予定していない調査・勧告等がなされないというメリットがあるものの、デメリットとして、苦情を受け付けたにもかかわらず何ら対応されないという場合があり得るという点で、利用者の制度自体への信用が失われるおそれがある。

は、行政型ADRの手続自体に何ら制限を加えないことから、制度の利用者にとってはメリットがあるものの、行政機関が行政型ADR機関の調査・勧告等に従わないケースが想定され、こうしたケースの積み重ねによって、結果的に制度自体の信頼性が損なわれるおそれがある。

行政機関が行政型ADR機関の調査・勧告等に従えない典型的なケースが「自治政策方針」に関する苦情と考えられることから、行政型ADR機関の権限を検討する際には、この点も考慮に入れて、制度改善機能を認めるか否か、認める場合にはどの範囲までとするのか、行政型ADR機関の調査・勧告等に行政機関が従えない場合の対応や、説明責任をどのように果たすのかなどについて検討する必要がある。

---

<sup>36</sup> 例えば、埼玉県では、男女共同参画苦情処理委員（埼玉県男女共同参画条例に基づく苦情処理機関）が、「すべての県立高校を共学化することに消極的な県教育局の姿勢に対して苦情を申出る。一にも早く県立高校をすべて男女共学にすること望む」という苦情に対して、「高校生活の3年間を一方の性に限ることは、人格形成からも、また男女共同参画社会づくりの視点からも問題である。高校生という多感な時期に、異性と真剣に向き合い共に協力し合って問題を解決していく体験こそ重要である。公立の高校として、男女の性差にとらわれることなく、個人の能力・個性を發揮していくため、男女別学校の共学化を早期に実現する必要がある」という勧告を行い、これに対して、教育局は「早期の共学化は行わず、当面は現状を維持する」という報告を行ったケースが公表されている。

### 第3節 まとめ

これまでの整理を基に、制度設計に当たっての主たる留意事項を、総括的に各事項ごとにまとめると、次のように整理できる。

項目	留意点
住民等の行為規範 苦情の範囲	<p>遵守すべき権利の定義、どのような行為が権利侵害に当たるのかを定義する際には、制度をつくるに当たっての住民コンセンサスを得る観点から、事例の収集が必要となる。</p>
行政型ADR機関の権能等	<p>行政型ADR機関の権能に制度改善に係る提言を含めるのか、管轄内の苦情・紛争に係る具体的な行為に基づく相談に限るのかなどの検討が必要となる。</p> <p>特に、オンブズパーソンの場合には、その人選に際し、首長の任命とするのか、議会の同意を得て首長が任命するのかについて、オンブズパーソンの権能と議会との関係を踏まえて検討する必要がある。</p>
相談	<p>行政がADR機関による相談と既存の行政相談制度との異同を明確にする必要がある。</p> <p>受け付ける苦情の範囲について、行政型ADR機関の権能との関係で、具体的な苦情に限るのか、「自治政策方針」に関する苦情も含めるのかなどの検討が必要となる。</p>
調整活動	<p>調整活動は、訴訟と異なる行政型ADRの特徴となり得るので、制度設計の際には、相談の段階あるいは救済申立て後の段階のなかに位置づける必要がある。</p> <p>相談から調整活動までの一連の流れを行うに当たっては、遵守すべき権利や禁止すべき権利侵害の内容に応じて専門性が求められる。行政型ADR機関に専門委員を設置する場合にあっては、その位置づけを含め条例に規定する必要がある。</p>
救済措置	<p>行政型ADR機関が行う調査及び是正等の勧告の実効性確保の手法について</p> <p>調査・勧告等の相手方が私人である場合には、相手方に弁明の機会を付与するとともに、制度への理解、信頼を得て、任意の協力を努める。</p> <p>勧告に従わないことをもって行う公表等の社会的制裁措置は避けるべき</p> <p>調査・勧告等の相手方が行政機関である場合には、勧告等に従わない場合が考えられるが、行政型ADR機関の権能との関係で次のいずれかの方法を検討する必要がある。</p> <p>「自治政策方針」に関する苦情は、受け付ける苦情から除外する、又は、行政型ADR機関が調査・勧告等を行えない場合として除外する。</p> <p>行政機関が行政型ADR機関の行う調査・勧告等に従えない場合の措置（理由を付して公表するなど）を条例に規定する。</p> <p>調査・勧告等の実効性を確保するという観点から、附属機関としての行政型ADR機関が調査・勧告等を行うのか、行政型ADR機関から要請を受けた首長が行うのかを検討する必要がある。</p>

## おわりに

本研究では、ADR法の施行に伴い民間型ADRが活発化し、行政型ADRも何らかの影響を受け、将来的に何らかの見直しが必要になるとの認識を基に、現時点でのADR（特に行政型ADR）についての一般的事項を整理し、また、行政型ADRの一形態として特殊オンブズパーソン制度を取り上げ、その事例の実証的な分析を通して、オンブズパーソン制度を含む行政型ADRを新たに創設する際に留意すべき事項の抽出を試みた。

最後に、行政型ADRの制度創設の際の検討事項について、本研究では検討できなかった論点を若干指摘しておきたい。

事例で取り上げた条例が対象としている権利については、条例制定以前にも啓発、相談等の事業が行われており、当該分野について行政が取り組むことは、「住民の福祉の向上」に資する地方自治の事務と考えられる。

当該分野について行政型ADRを創設し、啓発、相談等から一步踏み出して被害者等の救済（それに伴う私人間の紛争処理）を行うか否かは、立法事実として被害者等の数、被害者等の救済の必要性などが挙げられているとおり、各地方自治体が自らの事務として、被害者等の救済の必要性を認識するか否かにかかっている。

他方、権利が侵害された被害者等の救済は、最終的には訴訟により行われる。にもかかわらず、訴訟以前に行政が被害者等の救済に乗り出すためには、行政型ADRが訴訟とは異なる利点を備える必要があり、その利点は行政型ADR独自の意義であることが望ましい。というのも、行政型ADRが訴訟のデメリット（迅速さに欠ける、費用がかかるなど）を補うものであるのなら、司法制度改革により訴訟のデメリットが克服されれば、行政型ADRの存在意義が失われることになるからである。

第4章で指摘したとおり、独自の利点の一つとして、行政型ADRに調整活動を仕組むことが考えられるが、本研究ではこれ以外の利点となり得る取組を検討することはできなかった。

そもそも、ADRには訴訟と異なる独自の意義を見出し得るという見解もあるが、行政型ADRにとって、その意義が具体的に何なのかを明らかにする必要があるだろう。



## 資料編

- 1 裁判外紛争解決手続の利用促進に関する法律
- 2 川西市子ども的人権オンブズパーソン条例
- 3 川崎市人権オンブズパーソン条例
- 4 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例
- 5 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例



## 1 裁判外紛争解決手続の利用促進に関する法律

### 第1章 総則

#### (目的)

第1条 この法律は、内外の社会経済情勢の変化に伴い、裁判外紛争解決手続（訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続をいう。以下同じ。）が、第三者の専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図る手続として重要なものとなっていることにかんがみ、裁判外紛争解決手続についての基本理念及び国等の責務を定めるとともに、民間紛争解決手続の業務に関し、認証の制度を設け、併せて時効の中断等に係る特例を定めてその利便の向上を図ること等により、紛争の当事者がその解決を図るのにふさわしい手続を選択することを容易にし、もって国民の権利利益の適切な実現に資することを目的とする。

#### (定義)

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 民間紛争解決手続 民間事業者が、紛争の当事者が和解をすることができる民事上の紛争について、紛争の当事者双方からの依頼を受け、当該紛争の当事者との間の契約に基づき、和解の仲介を行う裁判外紛争解決手続をいう。ただし、法律の規定により指定を受けた者が当該法律の規定による紛争の解決の業務として行う裁判外紛争解決手続で政令で定めるものを除く。
- (2) 手続実施者 民間紛争解決手続において和解の仲介を実施する者をいう。
- (3) 認証紛争解決手続 第5条の認証を受けた業務として行う民間紛争解決手続をいう。
- (4) 認証紛争解決事業者 第5条の認証を受け、認証紛争解決手続の業務を行う者をいう。

#### (基本理念等)

第3条 裁判外紛争解決手続は、法による紛争の解決のための手続として、紛争の当事者の自主的な紛争解決の努力を尊重しつつ、公正かつ適正に実施され、かつ、専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図るものでなければならない。

2 裁判外紛争解決手続を行う者は、前項の基本理念にのっとり、相互に連携を図りながら協力するように努めなければならない。

#### (国等の責務)

第4条 国は、裁判外紛争解決手続の利用の促進を図るため、裁判外紛争解決手続に関する内外の動向、その利用の状況その他の事項についての調査及び分析並びに情報の提供その他の必要な措置を講じ、裁判外紛争解決手続についての国民の理解を増進させるように努めなければならない。

2 地方公共団体は、裁判外紛争解決手続の普及が住民福祉の向上に寄与することにかんがみ、国との適切な役割分担を踏まえつつ、裁判外紛争解決手続に関する情報の提供その他の必要な措置を講ずるように努めなければならない。

## 第2章 認証紛争解決手続の業務

### 第1節 民間紛争解決手続の業務の認証

#### (民間紛争解決手続の業務の認証)

第5条 民間紛争解決手続を業として行う者（法人でない団体の代表者又は管理人の定めのあるものを含む。）は、その業務について、法務大臣の認証を受けることができる。

#### (認証の基準)

第6条 法務大臣は、前条の認証の申請をした者（以下「申請者」という。）が行う当該申請に係る民間紛争解決手続の業務が次に掲げる基準に適合し、かつ、申請者が当該業務を行うのに必要な知識及び能力並びに経理的基礎を有するものであると認めるときは、当該業務について認証をするものとする。

- (1) その専門的な知見を活用して和解の仲介を行う紛争の範囲を定めていること。
  - (2) 前号の紛争の範囲に対応して、個々の民間紛争解決手続において和解の仲介を行うのにふさわしい者を手続実施者として選任することができること。
  - (3) 手続実施者の選任の方法及び手続実施者が紛争の当事者と利害関係を有することその他の民間紛争解決手続の公正な実施を妨げるおそれがある事由がある場合において、当該手続実施者を排除するための方法を定めていること。
  - (4) 申請者の実質的支配者等（申請者の株式の所有、申請者に対する融資その他の事由を通じて申請者の事業を実質的に支配し、又はその事業に重要な影響を与える関係にあるものとして法務省令で定める者をいう。以下この号において同じ。）又は申請者の子会社等（申請者が株式の所有その他の事由を通じてその事業を実質的に支配する関係にあるものとして法務省令で定める者をいう。）を紛争の当事者とする紛争について民間紛争解決手続の業務を行うこととしている申請者にとっては、当該実質的支配者等又は申請者が手続実施者に対して不当な影響を及ぼすことを排除するための措置が講じられていること。
  - (5) 手続実施者が弁護士でない場合（司法書士法（昭和25年法律第197号）第3条第1項第7号に規定する紛争について行う民間紛争解決手続において、手続実施者が同条第2項に規定する司法書士である場合を除く。）において、民間紛争解決手続の実施に当たり法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに、弁護士の助言を受けることができるようにするための措置を定めていること。
  - (6) 民間紛争解決手続の実施に際して行う通知について相当な方法を定めていること。
  - (7) 民間紛争解決手続の開始から終了に至るまでの標準的な手続の進行について定めていること。
  - (8) 紛争の当事者が申請者に対し民間紛争解決手続の実施の依頼をする場合の要件及び方式を定めていること。
  - (9) 申請者が紛争の一方の当事者から前号の依頼を受けた場合において、紛争の他方の当事者に対し、速やかにその旨を通知するとともに、当該紛争の他方の当事者がこれに応じて民間紛争解決手続の実施を依頼するか否かを確認するための手続を定めていること。
  - (10) 民間紛争解決手続において提出された資料の保管、返還その他の取扱いの方法を定めていること。
  - (11) 民間紛争解決手続において陳述される意見又は提出され、若しくは提示される資料に含まれる紛争の当事者又は第三者の秘密について、当該秘密の性質に応じてこれを適切に保持するための取扱いの方法を定めていること。第16条に規定する手続実施記録に記載されているこれらの秘密についても、同様とする。
  - (12) 紛争の当事者が民間紛争解決手続を終了させるための要件及び方式を定めていること。
  - (13) 手続実施者が民間紛争解決手続によっては紛争の当事者間に和解が成立する見込みがないと判断したときは、速やかに当該民間紛争解決手続を終了し、その旨を紛争の当事者に通知することを定めていること。
  - (14) 申請者（法人にあってはその役員、法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつてはその代表者又は管理人）、その代理人、使用人その他の従業者及び手続実施者について、これらの者が民間紛争解決手続の業務に関し知り得た秘密を確実に保持するための措置を定めていること。
  - (15) 申請者（手続実施者を含む。）が支払を受ける報酬又は費用がある場合には、その額又は算定方法、支払方法その他必要な事項を定めており、これが著しく不当なものでないこと。
  - (16) 申請者が行う民間紛争解決手続の業務に関する苦情の取扱いについて定めていること。
- (欠格事由)

第7条 前条の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する者は、第5条の認証を受けることができない。

- (1) 成年被後見人又は被保佐人
- (2) 民間紛争解決手続の業務に関し成年者と同一の行為能力を有しない未成年者
- (3) 破産者で復権を得ないもの
- (4) 禁錮以上の刑に処せられ、その刑の執行を終わり、又は刑の執行を受けることがなくなった日から5年を経過しない者
- (5) この法律又は弁護士法（昭和24年法律第205号）の規定に違反し、罰金の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から5年を経過しない者
- (6) 第23条第1項又は第2項の規定により認証を取り消され、その取消しの日から5年を経過しない者
- (7) 認証紛争解決事業者で法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。第9号、次条第2項第1号、第13条第1項第3号及び第17条第3項において同じ。）であるものが第23条第1項又は第2項の規定により認証を取り消された場合において、その取消しの日前60日以内にその役員（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、その代表者又は管理人。第9号において同じ。）であった者でその取消しの日から5年を経過しないもの
- (8) 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第6号に規定する暴力団員（以下この号において「暴力団員」という。）又は暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者（以下「暴力団員等」という。）
- (9) 法人でその役員又は政令で定める使用人のうちに前各号のいずれかに該当する者のあるもの
- (10) 個人でその政令で定める使用人のうちに第1号から第8号までのいずれかに該当する者のあるもの
- (11) 暴力団員等をその民間紛争解決手続の業務に従事させ、又は当該業務の補助者として使用するおそれのある者
- (12) 暴力団員等がその事業活動を支配する者

（認証の申請）

第8条 第5条の認証の申請は、法務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を法務大臣に提出してしなければならない。

- (1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつてはその代表者（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、その代表者又は管理人）の氏名
- (2) 民間紛争解決手続の業務を行う事務所の所在地
- (3) 前2号に掲げるもののほか、法務省令で定める事項

2 前項の申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。

- (1) 法人にあつては、定款その他の基本約款を記載した書類
- (2) その申請に係る民間紛争解決手続の業務の内容及びその実施方法を記載した書類
- (3) その申請に係る民間紛争解決手続の業務に関する事業報告書又は事業計画書
- (4) 申請者の財産目録、貸借対照表、収支計算書又は損益計算書その他の当該申請に係る民間紛争解決手続の業務を行うのに必要な経理的基礎を有することを明らかにする書類であつて法務省令で定めるもの
- (5) 前各号に掲げるもののほか、法務省令で定める書類

3 第5条の認証の申請をする者は、実費を勘案して政令で定める額の手数料を納付しなければならない。

（認証に関する意見聴取）

第9条 法務大臣は、第5条の認証の申請に対する処分をしようとする場合又は当該申請に対する処分についての異議申立てに対する決定をしようとする場合には、あらかじめ、申請者が法律により直接に設立された法人又は特別の法律により特別の設立行為をもつ

て設立された法人であるときはこれらの法人を所管する大臣に、申請者が設立に関し許可又は認可を受けている法人であるときはその許可又は認可をした大臣又は国家公安委員会に、それぞれ協議しなければならない。

- 2 法務大臣は、第5条の認証をしようとするときは、第7条第8号から第12号までに該当する事由(同条第9号及び第10号に該当する事由にあっては、同条第8号に係るものに限る。)の有無について、警察庁長官の意見を聴かなければならない。
- 3 法務大臣は、第1項に規定する処分又は決定をしようとする場合には、法務省令で定めるところにより、次条第1項に規定する認証審査参与員の意見を聴かなければならない。  
(認証審査参与員)

第10条 法務省に、第5条の認証の申請及び当該申請に対する処分についての異議申立て、第12条第1項の変更の認証の申請及び当該申請に対する処分についての異議申立て並びに第23条第2項の規定による認証の取消し及び当該取消しについての異議申立てに関し、法務大臣に対し、専門的な知識経験に基づく意見を述べさせるため、認証審査参与員若干人を置く。

- 2 認証審査参与員は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第48条において準用する同法第25条第1項ただし書の規定による異議申立人又は参加人の意見の陳述に係る手続に立ち会い、及びこれらの者に直接問いを発することができる。
- 3 認証審査参与員は、民間紛争解決手続に関する専門的な知識経験を有する者のうちから、法務大臣が任命する。
- 4 認証審査参与員の任期は、2年とする。ただし、再任を妨げない。
- 5 認証審査参与員は、非常勤とする。

(認証の公示等)

第11条 法務大臣は、第5条の認証をしたときは、認証紛争解決事業者の氏名又は名称及び住所を官報で公示しなければならない。

- 2 認証紛争解決事業者は、認証紛争解決手続を利用し、又は利用しようとする者に適正な情報を提供するため、法務省令で定めるところにより、認証紛争解決事業者である旨並びにその認証紛争解決手続の業務の内容及びその実施方法に係る事項であって法務省令で定めるものを、認証紛争解決手続の業務を行う事務所において見やすいように掲示しなければならない。
- 3 認証紛争解決事業者でない者は、その名称中に認証紛争解決事業者であると誤認されるおそれのある文字を用い、又はその業務に関し、認証紛争解決事業者であると誤認されるおそれのある表示をしてはならない。

(変更の認証)

第12条 認証紛争解決事業者は、その認証紛争解決手続の業務の内容又はその実施方法を変更しようとするときは、法務大臣の変更の認証を受けなければならない。ただし、法務省令で定める軽微な変更については、この限りでない。

- 2 前項の変更の認証を受けようとする者は、法務省令で定めるところにより、変更に係る事項を記載した申請書を法務大臣に提出しなければならない。
- 3 前項の申請書には、変更後の業務の内容及びその実施方法を記載した書類その他法務省令で定める書類を添付しなければならない。
- 4 第6条、第8条第3項及び前条第1項の規定は第1項の変更の認証について、第9条第1項及び第3項の規定は第1項の変更の認証の申請に対する処分をしようとする場合及び当該処分についての異議申立てに対する決定をしようとする場合について、それぞれ準用する。

(変更の届出)

第13条 認証紛争解決事業者は、次に掲げる変更があったときは、法務省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を法務大臣に届け出なければならない。

- (1) 氏名若しくは名称又は住所の変更
- (2) 認証紛争解決手続の業務の内容又はその実施方法についての前条第1項ただし書の法務省令で定める軽微な変更

- (3) 法人にあっては、定款その他の基本約款（前2号に掲げる変更に係るものを除く。）の変更
  - (4) 前3号に掲げるもののほか、法務省令で定める事項の変更
- 2 法務大臣は、前項第1号に掲げる変更について同項の規定による届出があったときは、その旨を官報で公示しなければならない。

## 第2節 認証紛争解決事業者の業務

### （説明義務）

第14条 認証紛争解決事業者は、認証紛争解決手続を実施する契約の締結に先立ち、紛争の当事者に対し、法務省令で定めるところにより、次に掲げる事項について、これを記載した書面を交付し、又はこれを記録した電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。）を提供して説明をしなければならない。

- (1) 手続実施者の選任に関する事項
- (2) 紛争の当事者が支払う報酬又は費用に関する事項
- (3) 第6条第7号に規定する認証紛争解決手続の開始から終了に至るまでの標準的な手続の進行
- (4) 前3号に掲げるもののほか、法務省令で定める事項

### （暴力団員等の使用の禁止）

第15条 認証紛争解決事業者は、暴力団員等を業務に従事させ、又は業務の補助者として使用してはならない。

### （手続実施記録の作成及び保存）

第16条 認証紛争解決事業者は、法務省令で定めるところにより、その実施した認証紛争解決手続に関し、次に掲げる事項を記載した手続実施記録を作成し、保存しなければならない。

- (1) 紛争の当事者との間で認証紛争解決手続を実施する契約を締結した年月日
- (2) 紛争の当事者及びその代理人の氏名又は名称
- (3) 手続実施者の氏名
- (4) 認証紛争解決手続の実施の経緯
- (5) 認証紛争解決手続の結果（認証紛争解決手続の終了の理由及びその年月日を含む。）
- (6) 前各号に掲げるもののほか、実施した認証紛争解決手続の内容を明らかにするため必要な事項であって法務省令で定めるもの

### （合併の届出等）

第17条 認証紛争解決事業者は、次に掲げる行為をしようとするときは、法務省令で定めるところにより、あらかじめ、その旨を法務大臣に届け出なければならない。

- (1) 当該認証紛争解決事業者が消滅することとなる合併（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、合併に相当する行為。第3項において同じ。）
- (2) 認証紛争解決手続の業務に係る営業又は事業の全部又は一部の譲渡
- (3) 当該認証紛争解決事業者を分割をする法人とする分割でその認証紛争解決手続の業務に係る営業又は事業の全部又は一部を承継させるもの
- (4) 認証紛争解決手続の業務の廃止

2 法務大臣は、前項の規定による届出があったときは、その旨を官報で公示しなければならない。

3 第1項各号に掲げる行為をした者（同項第1号に掲げる行為にあつては、合併後存続する法人又は合併により設立される法人）は、その行為をした日に認証紛争解決手続が実施されていたときは、当該行為をした日から2週間以内に、当該認証紛争解決手続の当事者に対し、当該行為をした旨及び第19条の規定により認証がその効力を失った旨を通知しなければならない。

### （解散の届出等）

第18条 認証紛争解決事業者が破産及び合併以外の理由により解散（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、解散に相当する行為。以下同じ。）をした場合には、その清算人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、その代表者又は管理人であつた者。次項において同じ。）は、当該解散の日から1月以内に、その旨を法務大臣に届け出なければならない。

2 前項の清算人は、当該解散の日に認証紛争解決手続が実施されていたときは、その日から2週間以内に、当該認証紛争解決手続の当事者に対し、当該解散をした旨及び次条の規定により認証がその効力を失った旨を通知しなければならない。

3 前条第2項の規定は、第1項の規定による届出があつた場合について準用する。

（認証の失効）

第19条 次に掲げる場合においては、第5条の認証は、その効力を失う。

(1) 認証紛争解決事業者が第17条第1項各号に掲げる行為をしたとき。

(2) 認証紛争解決事業者が前条第1項の解散をしたとき。

(3) 認証紛争解決事業者が死亡したとき。

### 第3節 報告等

（事業報告書等の提出）

第20条 認証紛争解決事業者は、その認証紛争解決手続の業務に関し、毎事業年度の経過後3月以内に、法務省令で定めるところにより、その事業年度の事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支計算書又は損益計算書を作成し、これを法務大臣に提出しなければならない。

（報告及び検査）

第21条 法務大臣は、認証紛争解決事業者について、第23条第1項各号又は第2項各号のいずれかに該当する事由があると疑うに足りる相当な理由がある場合には、その認証紛争解決手続の業務の適正な運営を確保するために必要な限度において、法務省令で定めるところにより、認証紛争解決事業者に対し、当該業務の実施の状況に関し必要な報告を求め、又はその職員に、当該認証紛争解決事業者の事務所に立ち入り、当該業務の実施の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があつたときは、これを提示しなければならない。

3 第1項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

（勧告等）

第22条 法務大臣は、認証紛争解決事業者について、次条第2項各号のいずれかに該当する事由があると疑うに足りる相当な理由がある場合において、その認証紛争解決手続の業務の適正な運営を確保するために必要があると認めるときは、当該認証紛争解決事業者に対し、期限を定めて、当該業務に関し必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる。

2 法務大臣は、前項の勧告を受けた認証紛争解決事業者が、正当な理由がなく、その勧告に係る措置をとらなかつたときは、当該認証紛争解決事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

（認証の取消し）

第23条 法務大臣は、認証紛争解決事業者が次の各号のいずれかに該当するときは、その認証を取り消さなければならない。

(1) 第7条各号（第6号を除く。）のいずれかに該当するに至つたとき。

(2) 偽りその他不正の手段により第5条の認証又は第12条第1項の変更の認証を受けたとき。

(3) 正当な理由がなく、前条第2項の規定による命令に従わないとき。

- 2 法務大臣は、認証紛争解決事業者が次の各号のいずれかに該当するときは、その認証を取り消すことができる。
  - (1) その行う認証紛争解決手続の業務の内容及びその実施方法が第6条各号に掲げる基準のいずれかに適合しなくなったとき。
  - (2) 認証紛争解決手続の業務を行うのに必要な知識若しくは能力又は経理的基礎を有するものでなくなったとき。
  - (3) この法律の規定に違反したとき。
- 3 法務大臣は、前2項の規定による認証の取消しをしようとするときは、第7条第8号から第12号までに該当する事由（同条第9号及び第10号に該当する事由にあっては、同条第8号に係るものに限る。）又は第15条の規定に違反する事実の有無について、警察庁長官の意見を聴くことができる。
- 4 法務大臣は、第1項又は第2項の規定により認証を取り消したときは、その旨を官報で公示しなければならない。
- 5 第1項又は第2項の規定により認証の取消しの処分を受けた者は、当該処分の日から2週間以内に、当該処分の日に認証紛争解決手続が実施されていた紛争の当事者に対し、当該処分があった旨を通知しなければならない。
- 6 第9条第1項及び第3項の規定は、第2項の規定により認証の取消しの処分をしようとする場合及び当該処分についての異議申立てに対する決定をしようとする場合について準用する。

（民間紛争解決手続の業務の特性への配慮）

第24条 法務大臣は、第21条第1項の規定により報告を求め、若しくはその職員に検査若しくは質問をさせ、又は第22条の規定により勧告をし、若しくは命令をするに当たっては、民間紛争解決手続が紛争の当事者と民間紛争解決手続の業務を行う者との間の信頼関係に基づいて成り立つものであり、かつ、紛争の当事者の自主的な紛争解決の努力が尊重されるべきものであることその他の民間紛争解決手続の業務の特性に配慮しなければならない。

### 第3章 認証紛争解決手続の利用に係る特例

（時効の中断）

第25条 認証紛争解決手続によっては紛争の当事者間に和解が成立する見込みがないことを理由に手続実施者が当該認証紛争解決手続を終了した場合において、当該認証紛争解決手続の実施の依頼をした当該紛争の当事者がその旨の通知を受けた日から1月以内に当該認証紛争解決手続の目的となった請求について訴えを提起したときは、時効の中断に関しては、当該認証紛争解決手続における請求の時に、訴えの提起があったものとみなす。

2 第19条の規定により第5条の認証がその効力を失い、かつ、当該認証がその効力を失った日に認証紛争解決手続が実施されていた紛争がある場合において、当該認証紛争解決手続の実施の依頼をした当該紛争の当事者が第17条第3項若しくは第18条第2項の規定による通知を受けた日又は第19条各号に規定する事由があったことを知った日のいずれか早い日（認証紛争解決事業者の死亡により第5条の認証がその効力を失った場合にあつては、その死亡の事実を知った日）から1月以内に当該認証紛争解決手続の目的となった請求について訴えを提起したときも、前項と同様とする。

3 第5条の認証が第23条第1項又は第2項の規定により取り消され、かつ、その取消しの処分の日に認証紛争解決手続が実施されていた紛争がある場合において、当該認証紛争解決手続の実施の依頼をした当該紛争の当事者が同条第5項の規定による通知を受けた日又は当該処分を知った日のいずれか早い日から1月以内に当該認証紛争解決手続の目的となった請求について訴えを提起したときも、第1項と同様とする。

（訴訟手続の中止）

第26条 紛争の当事者が和解をすることができる民事上の紛争について当該紛争の当事

者間に訴訟が係属する場合において、次の各号のいずれかに掲げる事由があり、かつ、当該紛争の当事者の共同の申立てがあるときは、受訴裁判所は、4月以内の期間を定めて訴訟手続を中止する旨の決定をすることができる。

(1) 当該紛争について、当該紛争の当事者間において認証紛争解決手続が実施されていること。

(2) 前号に規定する場合のほか、当該紛争の当事者間に認証紛争解決手続によって当該紛争の解決を図る旨の合意があること。

2 受訴裁判所は、いつでも前項の決定を取り消すことができる。

3 第1項の申立てを却下する決定及び前項の規定により第1項の決定を取り消す決定に対しては、不服を申し立てることができない。

(調停の前置に関する特則)

第27条 民事調停法(昭和26年法律第222号)第24条の2第1項の事件又は家事審判法(昭和22年法律第152号)第18条第1項の事件(同法第23条の事件を除く。)について訴えを提起した当事者が当該訴えの提起前に当該事件について認証紛争解決手続の実施の依頼をし、かつ、当該依頼に基づいて実施された認証紛争解決手続によっては当事者間に和解が成立する見込みがないことを理由に当該認証紛争解決手続が終了した場合においては、民事調停法第24条の2又は家事審判法第18条の規定は、適用しない。この場合において、受訴裁判所は、適当であると認めるときは、職権で、事件を調停に付することができる。

#### 第4章 雑則

(報酬)

第28条 認証紛争解決事業者(認証紛争解決手続における手続実施者を含む。)は、紛争の当事者又は紛争の当事者以外の者との契約で定めるところにより、認証紛争解決手続の業務を行うことに関し、報酬を受けすることができる。

(協力依頼)

第29条 法務大臣は、この法律の施行のため必要があると認めるときは、官庁、公共団体その他の者に照会し、又は協力を求めることができる。

(法務大臣への意見)

第30条 警察庁長官は、認証紛争解決事業者について、第7条第8号から第12号までに該当する事由(同条第9号及び第10号に該当する事由にあっては、同条第8号に係るものに限る。)又は第15条の規定に違反する事実があると疑うに足りる相当な理由があるため、法務大臣が当該認証紛争解決事業者に対して適当な措置をとることが必要であると認める場合には、法務大臣に対し、その旨の意見を述べることができる。

(認証紛争解決手続の業務に関する情報の公表)

第31条 法務大臣は、認証紛争解決手続の業務に関する情報を広く国民に提供するため、法務省令で定めるところにより、認証紛争解決事業者の氏名又は名称及び住所、当該業務を行う事務所の所在地並びに当該業務の内容及びその実施方法に係る事項であって法務省令で定めるものについて、インターネットの利用その他の方法により公表することができる。

#### 第5章 罰則

第32条 偽りその他不正の手段により第5条の認証又は第12条第1項の変更の認証を受けた者は、2年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

2 第15条の規定に違反して暴力団員等をその認証紛争解決手続の業務に従事させ、又は当該業務の補助者として使用した者は、1年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

3 次の各号のいずれかに該当する者は、100万円以下の罰金に処する。

(1) 第8条第1項の申請書若しくは同条第2項各号に掲げる書類又は第12条第2項の申請

書若しくは同条第3項の書類に虚偽の記載をして提出した者

(2) 第11条第3項の規定に違反した者

第33条 法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この項において同じ。）の代表者若しくは管理人又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、前条各項の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、当該各項の罰金刑を科する。

2 法人でない団体について前項の規定の適用がある場合には、その代表者又は管理人が、その訴訟行為につき法人でない団体を代表するほか、法人を被告人又は被疑者とする場合の刑事訴訟に関する法律の規定を準用する。

第34条 次の各号のいずれかに該当する者は、50万円以下の過料に処する。

(1) 第11条第2項の規定による掲示をせず、又は虚偽の掲示をした者

(2) 第13条第1項、第17条第1項又は第18条第1項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者

(3) 第16条の規定に違反して手続実施記録を作成せず、若しくは虚偽の手続実施記録を作成し、又は手続実施記録を保存しなかった者

(4) 第17条第3項、第18条第2項又は第23条第5項の規定による通知をせず、又は虚偽の通知をした者

(5) 第20条の規定に違反して事業報告書、財産目録、貸借対照表若しくは収支計算書若しくは損益計算書を提出せず、又はこれらの書類に虚偽の記載をして提出した者

(6) 第21条第1項の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者

(7) 第22条第2項の規定による命令に違反した者

2 認証紛争解決事業者（法人にあってはその代表者、法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるもの（法人にあってはその代表者又は管理人））、その代理人、使用人その他の従業者が第21条第1項の規定による検査を拒み、妨げ、又は忌避したときは、50万円以下の過料に処する。

附 則 抄

（施行期日）

第1条 この法律は、公布の日から起算して2年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（検討）

第2条 政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

附 則（平成18年6月2日法律第50号） 抄

（施行期日）

1 この法律は、一般社団・財団法人法の施行の日から施行する。

（調整規定）

2 犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律の施行の日が施行日後となる場合には、施行日から同法の施行の日の前日までの間における組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（平成11年法律第136号。次項において「組織的犯罪処罰法」という。）別表第62号の規定の適用については、同号中「中間法人法（平成13年法律第49号）第157条（理事等の特別背任）の罪」とあるのは、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律第48号）第334条（理事等の特別背任）の罪」とする。

3 前項に規定するもののほか、同項の場合において、犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律の施行の日の前日までの間における組織的犯罪処罰法の規定の適用については、第457条の規定によりなお従前の例によることとされている場合における旧中間法人法第157条（理事等の特別背任）の罪

は、組織的犯罪処罰法別表第62号に掲げる罪とみなす。

## 2 川西市子ども的人権オンブズパーソン条例

### 第1章 総則

#### (目的)

第1条 この条例は、すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが子どもに対するおとなの責務であるとの自覚にたち、かつ、次代を担う子どもの人権の尊重は社会の発展に不可欠な要件であることを深く認識し、本市における児童の権利に関する条約(以下「子どもの権利条約」という。)の積極的な普及に努めるとともに、川西市子ども的人権オンブズパーソン(以下「オンブズパーソン」という。)を設置し、もって一人一人の子どもの人権を尊重し、及び確保することを目的とする。

#### (子どもの人権の尊重)

第2条 すべての子どもは、権利行使の主体者として尊重され、いかなる差別もなく子どもの権利条約に基づく権利及び自由を保障される。

2 本市及び市民は、子どもの権利条約に基づき、子どもに係るすべての活動において子どもの最善の利益を主として考慮し、子どもの人権が正当に擁護されるよう不断に努めなければならない。

3 本市は、子どもの権利条約に基づき、子どもの教育についての権利及び教育の目的を深く認識し、すべての人の基本的人権と自由を尊重して自己の権利を正当に行使することができる子どもの育成を促進するとともに、子どもの人権の侵害に対しては、適切かつ具体的な救済に努めるものとする。

#### (定義)

第3条 この条例において「子ども」とは、子どもの権利条約第1条本文に規定する18歳未満のすべての者及び規則で定める者をいう。

2 この条例において「子ども的人権案件」とは、本市内に在住、在学又は在勤する子どもの人権に係る事項(以下「本市内の子ども的人権に係る事項」という。)のうち、本市内に在住、在学又は在勤する子ども又はおとな(以下「本市内の子ども又はおとな」という。)から擁護及び救済の申立てを受けてオンブズパーソンが調査し、処理する案件並びにオンブズパーソンが自己の発意により擁護及び救済が必要と判断して調査し、処理する案件をいう。

3 この条例において「市の機関」とは、市長その他の執行機関その他法律の規定に基づき本市に置かれる機関(議会を除く。)若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であって法令により独立に権限を行使することを認められたものをいう。

### 第2章 オンブズパーソンの設置等

#### (オンブズパーソンの設置)

第4条 地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項の規定に基づく市長の付属機関として、オンブズパーソンを置く。

#### (オンブズパーソンの組織等)

第5条 オンブズパーソンの定数は、3人以上5人以下とする。

2 オンブズパーソンのうち1人を代表オンブズパーソンとし、オンブズパーソンの互選によりこれを定める。

3 オンブズパーソンは、人格が高潔で、社会的信望が厚く、子どもの人権問題に関し優れた識見を有する者で、次条に規定するオンブズパーソンの職務の遂行について利害関係を有しないもののうちから、市長が委嘱する。

4 オンブズパーソンの任期は、2年とする。

5 オンブズパーソンは、再任されることができる。ただし、連続して6年を超えて再任されることはできない。

6 市長は、オンブズパーソンが心身の故障のため職務の遂行ができないと認められる場合又は職務上の義務違反その他オンブズパーソンとして明らかにふさわしくない行為が

あると認められる場合を除いては、そのオンブズパーソンを解職することができない。

(オンブズパーソンの職務)

第6条 オンブズパーソンは、次に掲げる事項を所掌し、子どもの人権案件の解決に当たる。

- (1) 子どもの人権侵害の救済に関すること。
- (2) 子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること。

(オンブズパーソンの責務)

第7条 オンブズパーソンは、子どもの利益の擁護者及び代弁者として、並びに公的良心の喚起者として、本市内の子どもの人権に係る事項についての相談に応じ、又は子どもの人権案件を調査し、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

- 2 オンブズパーソンは、その職務の遂行に当たっては、関係する市の機関との連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。
- 3 オンブズパーソンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。
- 4 オンブズパーソンは、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

(市の機関の責務)

第8条 市の機関は、オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない。

(兼職等の禁止)

第9条 オンブズパーソンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができない。

- 2 オンブズパーソンは、本市に対し請負をする企業その他これに準ずる団体の役員又はオンブズパーソンの職務の遂行について利害関係を有する職業等と兼ねることができない。

### 第3章 救済の申立て及び処理等

(救済の申立て等)

第10条 子ども及びおとなは、何人も本市内の子どもの人権に係る事項についてオンブズパーソンに相談することができる。

- 2 本市内の子ども又はおとなは、個人の資格において、本市内の子どもの人権に係る事項について、オンブズパーソンに擁護及び救済を申し立てることができる。
- 3 前項の申立ては、口頭又は文書ですることができる。
- 4 第2項の申立ては、代理人によってすることができる。

(調査等)

第11条 オンブズパーソンは、前条第2項の申立てを審査し、当該申立てが本市内の子ども又はおとなから行われ、その内容が本市内の子どもの人権に係る事項であって、かつ、第6条各号のいずれかに該当すると認める場合は、当該申立てに係る調査を実施することができる。

- 2 オンブズパーソンは、前条第2項の申立てが擁護及び救済に係る子ども又はその保護者以外の者から行われた場合においては、当該子ども又は保護者の同意を得て調査しなければならない。ただし、当該子どもが置かれている状況等を考慮し、オンブズパーソンが特別の必要があると認めるときは、この限りでない。
- 3 オンブズパーソンは、本市内の子どもの人権に係る事項についての相談又は匿名の擁護及び救済の申立てその他の独自に入手した情報等が第6条各号のいずれかに関するものであると認める場合は、当該情報等に係る調査を自己の発意により実施することができる。
- 4 オンブズパーソンは、前条第2項の申立て又は独自に入手した情報等の内容が次の各号

のいずれかに該当すると認める場合は、当該申立てに係る調査又は当該情報等に係る調査を実施することができない。

- (1) 重大な虚偽があることが明らかである場合
  - (2) オンブズパーソン の身分に関する事項である場合
  - (3) 議会の権限に属する事項である場合
  - (4) 前3号に掲げるもののほか、調査の実施が相当でないことが明らかである場合
- 5 オンブズパーソンは、第1項又は第3項の調査を開始した後においても、その必要がないと認めるときは、当該調査を中止し、又は打ち切ることができる。

(調査の方法)

第12条 オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、関係する市の機関に説明を求め、その保有する関係書類その他の記録を閲覧し、又はその写しの提出を求めることができる。

2 オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、市民等に対し、資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができる。

3 オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、専門的又は技術的な事項について、専門的機関に対し調査、鑑定、分析等の依頼をすることができる。この場合において、オンブズパーソンは、依頼した事項の秘密の保持に必要な措置を講じなければならない。

(申立人への通知)

第13条 オンブズパーソンは、第11条第1項に規定する審査の結果について、これを速やかに第10条第2項の申立てをした者(以下「申立人」という。)に通知しなければならない。

2 オンブズパーソンは、第10条第2項の申立てについて、第11条第1項の規定により実施した調査を中止し、又は打ち切るときは、その旨を申立人に通知しなければならない。

3 オンブズパーソンは、第10条第2項の申立てを受け、第11条第1項の規定により調査を実施した子どもの人権案件について、これを第15条から第18条までの規定により処理したときは、その概要を申立人に通知しなければならない。

4 前3項に規定する通知は、申立人にとって最も適切な方法により行うものとする。

(市の機関への通知)

第14条 オンブズパーソンは、子どもの人権案件の調査を開始するときは、関係する市の機関に対し、その旨を通知するものとする。

2 オンブズパーソンは、第11条第5項の規定により、子どもの人権案件の調査を中止し、又は打ち切ったときは、前項の規定により通知した関係する市の機関に対し、その旨を通知するものとする。

3 オンブズパーソンは、次条から第18条までの規定による子どもの人権案件の処理を行ったときは、その概要を必要と認める市の機関に通知するものとする。

(勧告、意見表明等)

第15条 オンブズパーソンは、子どもの人権案件の調査の結果、擁護及び救済の必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告し、又は是正等申入書を提出することができる。

2 オンブズパーソンは、子どもの人権案件の調査の結果、制度の見直しの必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、当該制度の見直し等を図るよう意見表明し、又は改善等申入書を提出することができる。

3 前2項の規定により勧告、意見表明等を受けた市の機関は、これを尊重しなければならない。

(是正等の要望及び結果通知)

第16条 オンブズパーソンは、子どもの人権案件の調査の結果、必要があると認めるときは、市民等に対し、是正等の要望を行うことができる。

2 オンブズパーソンは、子どもの人権案件の調査の結果、前条に規定する勧告、意見表明等又は前項に規定する是正等の要望の必要がないと認める場合においても、第13条の

規定による申立人への通知のほかに、関係機関及び関係人に対し、判断所見を付した調査結果を文書で通知することができる。

(報告)

第17条 オンブズパーソンは、第15条に規定する勧告、意見表明等を行ったときは、当該勧告、意見表明等を行った市の機関に対し、是正等の措置等について報告を求めることができる。

2 前項の規定により報告を求められた市の機関は、第15条第1項に規定する勧告等に係る報告については当該報告を求められた日から40日以内に、同条第2項に規定する意見表明等に係る報告については当該報告を求められた日から60日以内に、オンブズパーソンに対し是正等の措置等について報告するものとする。

3 市の機関は、前項に規定する報告を行う場合において、是正等の措置等を講ずることができないときは、オンブズパーソンに対し、理由を示さなければならない。

(公表)

第18条 オンブズパーソンは、その総意において必要があると認めるときは、第15条に規定する勧告、意見表明等の内容を公表することができるものとする。

2 オンブズパーソンは、その総意において必要があると認めるときは、前条第2項の報告及び同条第3項の理由を公表することができるものとする。

3 オンブズパーソンは、前2項に規定する公表を行う場合においては、個人情報の保護について最大限の配慮をしなければならない。

#### 第4章 補則

(事務局等)

第19条 オンブズパーソンに関する事務を処理するため、事務局を置く。

2 オンブズパーソンの命を受け、その職務の遂行を補助するため、調査相談専門員を置く。

(運営状況等の報告及び公表)

第20条 オンブズパーソンは、毎年、この条例の運営状況等について、市長に文書で報告するとともに、これを公表するものとする。

(子ども及び市民への広報等)

第21条 市の機関は、子ども及び市民にこの条例の趣旨及び内容を広く知らせるとともに、子どもがオンブズパーソンへの相談並びに擁護及び救済の申立てを容易に行うことができるため必要な施策の推進に努めるものとする。

(委任)

第22条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

#### 付 則

この条例は、規則で定める日から施行する。

### 3 川崎市人権オンブズパーソン条例

#### 第1章 総則

##### (目的及び設置)

第1条 市民が人権の侵害に関する相談及び救済の申立てを簡易に、かつ、安心して行うことができるよう必要な体制を整備し、市民の理解と相互の協調の下に迅速かつ柔軟に人権の侵害からの救済を図り、もって人権が尊重される地域社会づくりに資することを目的として、本市に川崎市人権オンブズパーソン(以下「人権オンブズパーソン」という。)を置く。

##### (管轄)

第2条 人権オンブズパーソンの管轄は、次に掲げる人権の侵害(以下「人権侵害」という。)に関する事項とする。

- (1) 子ども(川崎市子どもの権利に関する条例(平成12年川崎市条例第72号)第2条第1号に規定する子どもをいう。)の権利の侵害
- (2) 男女平等にかかわる人権の侵害(男女平等かわさき条例(平成13年川崎市条例第14号)第6条に規定する男女平等にかかわる人権の侵害をいう。)

2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる事項については、人権オンブズパーソンの管轄としない。

- (1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項
- (2) 議会に請願又は陳情を行っている事項
- (3) 川崎市市民オンブズマン(以下「市民オンブズマン」という。)に苦情を申し立てた事項
- (4) 人権オンブズパーソン又は市民オンブズマンの行為に関する事項

##### (人権オンブズパーソンの職務)

第3条 人権オンブズパーソンは、次の職務を行う。

- (1) 人権侵害に関する相談に応じ、必要な助言及び支援を行うこと。
- (2) 人権侵害に関する救済の申立て又は自己の発意に基づき、調査、調整、勧告、是正要請等を行うこと。
- (3) 制度の改善を求めるための意見を表明すること。
- (4) 勧告、意見表明等の内容を公表すること。
- (5) 人権に関する課題について意見を公表すること。

#### 第2章 責務

##### (人権オンブズパーソンの責務)

第4条 人権オンブズパーソンは、市民の人権の擁護者として、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 人権オンブズパーソンは、その職務の遂行に当たっては、市民オンブズマンその他市の機関、関係機関、関係団体等と有機的な連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。

3 人権オンブズパーソンは、相談又は救済の申立てを行った者に不利益が生じないように、当該相談又は救済の申立てに係る事案の特性を踏まえ、その職務を遂行しなければならない。

4 人権オンブズパーソンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

##### (市の機関の責務)

第5条 市の機関は、人権オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重しなければならない。

2 市の機関は、人権オンブズパーソンの職務の遂行に関し、積極的な協力援助に努めなければならない。

(市民の責務)

第6条 市民は、この条例の目的を達成するため、人権オンブズパーソンの職務の遂行に協力するよう努めなければならない。

(事業者の責務)

第7条 事業者は、その事業活動において、この条例の目的を達成するため、人権オンブズパーソンの職務の遂行に協力するよう努めなければならない。

### 第3章 人権オンブズパーソンの組織等

(人権オンブズパーソンの組織等)

第8条 人権オンブズパーソンの定数は2人とし、そのうち1人を代表人権オンブズパーソンとする。

2 人権オンブズパーソンは、人格が高潔で社会的信望が厚く、人権問題に関し優れた識見を有する者のうちから、第2条第1項に規定する人権オンブズパーソンの管轄を踏まえて、市長が議会の同意を得て委嘱する。

3 人権オンブズパーソンは、任期を3年とし、1期に限り再任されることができる。

4 人権オンブズパーソンは、別に定めるところにより、相当額の報酬を受ける。

(秘密を守る義務)

第9条 人権オンブズパーソンは、職務上知ることができた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(解嘱)

第10条 市長は、人権オンブズパーソンが心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合又は職務上の義務違反その他人権オンブズパーソンたるにふさわしくない非行があると認める場合は、議会の同意を得て解嘱することができる。

(兼職等の禁止)

第11条 人権オンブズパーソンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができない。

2 人権オンブズパーソンは、本市と特別な利害関係にある企業その他の団体の役員と兼ねることができない。

3 人権オンブズパーソンは、前2項に定めるもののほか、公平な職務の遂行に支障が生ずるおそれがある職と兼ねることができない。

### 第4章 相談及び救済

#### 第1節 相談

(相談)

第12条 何人も、市民等(市の区域内に住所を有する者、在勤する者又は在学する者その他市に関係ある者として規則で定める者をいう。以下同じ。)の人権侵害に関する事項について、人権オンブズパーソンに相談することができる。

2 人権オンブズパーソンは、前項の規定により相談を受けた場合は、必要な助言及び支援を行う。

#### 第2節 救済の申立て

(救済の申立て)

第13条 市民等は、自らが人権侵害を受けたと思うときは、人権オンブズパーソンに対し、救済の申立て(以下「申立て」という。)を行うことができる。

2 申立ては、次に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、書面によることができない場合は、口頭により申立てを行うことができる。

(1) 申立てを行おうとする者の氏名及び住所

(2) 申立ての原因となった事実及びその事実のあった年月日

(3) その他規則で定める事項

(本人以外の者の申立て)

第14条 何人も、市民等が人権侵害を受けたと思うときは、当該市民等に代わって人権オンブズパーソンに対し、申立てを行うことができる。

2 申立ては、次に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、書面によることができない場合は、口頭により申立てを行うことができる。

- (1) 申立てを行おうとする者の氏名及び住所(法人その他の団体にあっては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名)
- (2) 人権侵害を受けたと思われる市民等の氏名及び住所
- (3) 申立ての原因となった事実及びその事実のあった年月日
- (4) その他規則で定める事項

### 第3節 調査の実施等

(申立てに係る調査等)

第15条 人権オンブズパーソンは、申立てがあった場合は、当該申立てに係る事実について、調査を行う。

2 前項の場合において、申立てが前条第1項の規定によるものであるときは、同条第2項第2号の市民等の同意を得なければならない。

3 第1項の規定にかかわらず、申立てが次の各号のいずれかに該当すると認められる場合は、調査を行わない。

- (1) 第2条第2項の規定に該当するとき。
- (2) 申立ての原因となった事実のあった日から3年を経過しているとき。ただし、正当な理由があるときを除く。
- (3) 虚偽その他正当な理由がないと認められるとき。
- (4) 申立ての原因となった事実が市の区域外で生じたものであるとき。ただし、人権オンブズパーソンが特に調査の必要があると認めるときを除く。
- (5) 前項の同意が得られないとき。ただし、人権オンブズパーソンが特に調査の必要があると認めるときを除く。

4 人権オンブズパーソンは、前項の規定により調査を行わない場合は、その旨を理由を付して申立てを行った者(以下「申立人」という。)に速やかに通知しなければならない。

(発意の調査)

第16条 人権オンブズパーソンは、市民等が人権侵害を受けていると認めるときは、自己の発意に基づき、調査を行うことができる。

2 前項の規定による調査を行う場合においては、人権侵害を受けていると認められる市民等の同意を得なければならない。ただし、人権オンブズパーソンが特に調査の必要があると認めるときは、この限りでない。

(調査の中止等)

第17条 人権オンブズパーソンは、調査を開始した後においても、その必要がないと認めるときは、調査を中止し、又は打ち切ることができる。

2 人権オンブズパーソンは、調査を中止し、又は打ち切ったときは、その旨を理由を付して、申立人又は第15条第2項若しくは前条第2項の同意を得た者(以下「申立人等」という。)に速やかに通知しなければならない。

### 第4節 市の機関に対する調査等

(市の機関に対する調査)

第18条 人権オンブズパーソンは、市の機関に対し調査を行う場合は、関係する市の機関に対し、その旨を通知するものとする。

2 人権オンブズパーソンは、調査のため必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出

を要求し、又は実地調査をすることができる。

3 人権オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、専門的機関に対し、専門的調査を依頼することができる。

4 人権オンブズパーソンは、調査の結果について、申立人等に速やかに通知するものとする。ただし、次条第6項の規定により通知する場合は、この限りでない。

(市の機関に対する勧告等)

第19条 人権オンブズパーソンは、調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告することができる。

2 人権オンブズパーソンは、調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、制度の改善を求めるための意見を表明することができる。

3 第1項の規定による勧告又は前項の規定による意見表明を受けた市の機関は、当該勧告又は意見表明を尊重しなければならない。

4 人権オンブズパーソンは、第1項の規定により勧告したときは、市の機関に対し、是正等の措置について報告を求めるものとする。

5 前項の規定により報告を求められた市の機関は、当該報告を求められた日から60日以内に、人権オンブズパーソンに対し、是正等の措置について報告するものとする。

6 人権オンブズパーソンは、第1項の規定により勧告したとき、第2項の規定により意見表明をしたとき、又は前項の規定による報告があったときは、その旨を申立人等に速やかに通知しなければならない。

7 人権オンブズパーソンは、第2項の規定による意見表明の内容を公表する。第1項の規定による勧告又は第5項の規定による報告の内容で必要があると認めるものについても同様とする。

(市民オンブズマンとの共同の勧告等)

第20条 人権オンブズパーソンは、前条第1項の規定による勧告又は同条第2項の規定による意見表明を行う場合において、必要があると認めるときは、市民オンブズマンに対し、共同で行うよう求めることができる。

## 第5節 市の機関以外のものに対する調査等

(市の機関以外のものに対する調査等)

第21条 人権オンブズパーソンは、調査のため必要があると認めるときは、関係者(市の機関以外のものに限る。以下同じ。)に対し質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる。

2 第18条第3項の規定は、関係者に対する調査の場合に準用する。

3 人権オンブズパーソンは、調査の結果、必要があると認めるときは、人権侵害の是正のためのあっせんその他の調整(以下「調整」という。)を行うものとする。

4 人権オンブズパーソンは、調査又は調整の結果について、申立人等に速やかに通知するものとする。

(事業者に対する要請等)

第22条 人権オンブズパーソンは、調査又は調整の結果、事業活動において頻繁な又は重大な人権侵害が行われたにもかかわらず事業者が改善の取組を行っていないと認めるときは、当該事業者に対し、是正その他必要な措置を講ずるよう要請することができる。

2 人権オンブズパーソンは、前項の規定による要請を行ったにもかかわらず当該事業者が正当な理由がなく要請に応じない場合は、市長に対し、その旨を公表することを求めることができる。

3 市長は、前項の規定により公表を求められた場合は、その内容を公表することができる。この場合において、市長は、人権オンブズパーソンの意思を尊重しなければならない。

4 市長は、前項の規定により公表しようとする場合には、あらかじめ当該公表に係る事業者意見に意見を述べる機会を与えるものとする。

## 第6節 個人情報等の保護

(個人情報等の保護)

第23条 第19条第7項及び前条第3項の規定による公表を行う場合は、個人情報等の保護について最大限の配慮をしなければならない。

## 第7節 人権に関する課題についての意見公表

(人権に関する課題についての意見公表)

第24条 人権オンブズパーソンは、その職務の遂行を通じて明らかになった人権に関する社会構造上の課題について、地域における解決に向けた取組に資するため、意見を公表することができる。

## 第5章 補則

(事務局)

第25条 人権オンブズパーソンに関する事務については、川崎市市民オンブズマン条例(平成2年川崎市条例第22号)第21条に規定する事務局において処理する。

2 人権オンブズパーソンの職務に関する事項を調査する専門調査員を置くものとする。

(運営状況の報告等)

第26条 人権オンブズパーソンは、毎年、この条例の運営状況について市長及び議会に報告するとともに、これを公表する。

(委任)

第27条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施のため必要な事項は、市長が定める。

## 附 則 抄

(施行期日)

1 この条例の施行期日は、市長が定める。ただし、第8条第2項中議会の同意を得ることに関する部分は、公布の日から施行する。

(平成14年3月29日規則第44号で平成14年4月1日から施行。ただし、同条例第4章の規定及び同条例附則第5項中川崎市市民オンブズマン条例(平成2年川崎市条例第22号)第17条に1項を加える改正規定は、同年5月1日から施行)

(経過措置)

2 この条例は、この条例の施行の日(以下「施行日」という。)の3年前の日から施行日までの間にあった事実に係る申立てについても適用し、当該3年前の日前にあった事実に係る申立てについては、適用しない。

(検討)

3 市は、この条例の施行後適当な時期において、この条例の施行状況、人権に関する国の施策の動向及び社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、人権が尊重される地域社会づくりの観点から、この条例に規定する人権オンブズパーソンの管轄等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

#### 4 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例

障害のある人もない人も、誰もが、お互いの立場を尊重し合い、支え合いながら、安心して暮らすことのできる社会こそ、私たちが目指すべき地域社会である。

このような地域社会を実現するため、今、私たちに求められているのは、障害のある人に対する福祉サービスの充実とともに、障害のある人への誤解や偏見をなくしていくための取組である。

この取組は、障害のある人に対する理解を広げる県民運動の契機となり、差別を身近な問題として考える出発点となるものである。そして、障害のあるなしにかかわらず、誰もが幼いころから共に地域社会で生きるという意識を育むのである。

すべての県民のために、差別のない地域社会の実現と、一人ひとりの違いを認め合い、かけがえのない人生を尊重し合う千葉県づくりを目指して、ここに障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例を制定する。

#### 第1章 総則

##### (目的)

第1条 この条例は、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための取組について、基本理念を定め、県、市町村及び県民の役割を明らかにするとともに、当該取組に係る施策を総合的に推進し、障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会の実現を図り、もって現在及び将来の県民の福祉の増進に資することを目的とする。

##### (定義)

第2条 この条例において「障害」とは、障害者基本法（昭和45年法律第84号）第2条に規定する身体障害、知的障害若しくは精神障害、発達障害者支援法（平成16年法律第167号）第2条第1項に規定する発達障害又は高次脳機能障害があることにより、継続的に日常生活又は社会生活において相当な制限を受ける状態をいう。

2 この条例において「差別」とは、次の各号に掲げる行為（以下「不利益取扱い」という。）をすること及び障害のある人が障害のない人と実質的に同等の日常生活又は社会生活を営むために必要な合理的な配慮に基づく措置（以下「合理的な配慮に基づく措置」という。）を行わないことをいう。

(1) 福祉サービスを提供し、又は利用させる場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為

イ 障害を理由として、福祉サービスの利用に関する適切な相談及び支援が行われることなく、本人の意に反して、入所施設における生活を強いること。

ロ 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、福祉サービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。

(2) 医療を提供し、又は受けさせる場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為

イ 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、医療の提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。

ロ 法令に特別の定めがある場合を除き、障害を理由として、本人が希望しない長期間の入院その他の医療を受けることを強い、又は隔離すること。

(3) 商品又はサービスを提供する場合において、障害のある人に対して、サービスの本質を著しく損なうこととなる場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、商品又はサービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。

- (4) 労働者を雇用する場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為
- イ 労働者の募集又は採用に当たって、本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、応募若しくは採用を拒否し、又は条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
  - ロ 賃金、労働時間その他の労働条件又は配置、昇進若しくは教育訓練若しくは福利厚生について、本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、不利益な取扱いをすること。
  - ハ 本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、解雇し、又は退職を強いること。
- (5) 教育を行い、又は受けさせる場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為
- イ 本人に必要と認められる適切な指導及び支援を受ける機会を与えないこと。
  - ロ 本人若しくはその保護者（学校教育法（昭和22年法律第26号）第22条第1項に規定する保護者をいう。以下同じ。）の意見を聴かないで、又は必要な説明を行わないで、入学する学校（同法第1条に規定する学校をいう。）を決定すること。
- (6) 障害のある人が建物その他の施設又は公共交通機関を利用する場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為
- イ 建物の本質的な構造上やむを得ない場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、不特定かつ多数の者の利用に供されている建物その他の施設の利用を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
  - ロ 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、公共交通機関の利用を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
- (7) 不動産の取引を行う場合において、障害のある人又は障害のある人と同居する者に対して、障害を理由として、不動産の売却、賃貸、転貸又は賃借権の譲渡を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
- (8) 情報を提供し、又は情報の提供を受ける場合において、障害のある人に対して行う次に掲げる行為
- イ 障害を理由として、障害のある人に対して情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
  - ロ 障害を理由として、障害のある人が情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
- 3 この条例において「障害のある人に対する虐待」とは、次の各号に掲げる行為をいう。
- (1) 障害のある人の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
  - (2) 障害のある人にわいせつな行為をすること又は障害のある人をしてわいせつな行為をさせること。
  - (3) 障害のある人を衰弱させるような著しい減食又は長時間の放置その他の障害のある人を養護すべき職務上の義務を著しく怠ること。
  - (4) 障害のある人に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の障害のある人に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。
  - (5) 障害のある人の財産を不当に処分することその他当該障害のある人から不当に財産上の利益を得ること。

（基本理念）

- 第3条 すべて障害のある人は、障害を理由として差別を受けず、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしく、地域で暮らす権利を有する。
- 2 障害のある人に対する差別をなくす取組は、差別の多くが障害のある人に対する誤解、偏見その他の理解の不足から生じていることを踏まえ、障害のある人に対する理解を広げる取組と一体のものとして、行われなければならない。
- 3 障害のある人に対する差別をなくす取組は、様々な立場の県民がそれぞれの立場を理

解し、相協力することにより、すべての人がその人の状況に応じて暮らしやすい社会をつくるべきことを旨として、行われなければならない。

(県の責務)

第4条 県は、前条に規定する基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための施策を総合的かつ主体的に策定し、及び実施するものとする。

(県と市町村との連携)

第5条 県は、市町村がその地域の特性に応じた、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための施策を実施する場合にあっては、市町村と連携するとともに、市町村に対して情報の提供、技術的な助言その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(県民の役割)

第6条 県民は、基本理念にのっとり、障害のある人に対する理解を深めるよう努め、障害のある県民及びその関係者は、障害のあることによる生活上の困難を周囲の人に対して積極的に伝えるよう努めるものとする。

2 県民は、基本理念にのっとり、県又は市町村が実施する、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための施策に協力するよう努めるものとする。

(財政上の措置)

第7条 知事は、県の財政運営上可能な範囲内において、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるものとする。

## 第2章 差別の事案の解決

### 第1節 差別の禁止等

(差別の禁止)

第8条 何人も、障害のある人に対し、差別をしてはならない。ただし、不利益取扱いをしないこと又は合理的な配慮に基づく措置を行うことが、社会通念上相当と認められる範囲を超えた人的負担、物的負担又は経済的負担その他の過重な負担になる場合においては、この限りでない。

(虐待の禁止)

第9条 何人も、障害のある人に対し、虐待をしてはならない。

(通報)

第10条 障害者自立支援法(平成17年法律第123号)第5条第1項に規定する障害福祉サービス又は同条第17項に規定する相談支援(以下「障害福祉サービス等」という。)に従事する者(以下「障害福祉サービス等従事者」という。)は、障害福祉サービス等を利用する障害のある人について、他の障害福祉サービス等従事者が障害のある人に対する虐待を行った事実があると認めるときは、速やかに、これを関係行政機関に通報するよう努めなければならない。

2 障害福祉サービス等従事者は、前項の規定による通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けない。

(通報を受けた場合の措置)

第11条 県が前条第1項の規定による通報を受けたときは、知事は、障害福祉サービス等の事業の適正な運営を確保することにより、当該通報に係る障害のある人に対する虐待の防止及び当該障害のある人の保護を図るため、障害者自立支援法の規定による権限を適切に行使するものとする。

### 第2節 地域相談員等

(身体障害者相談員)

第12条 身体障害者福祉法(昭和24年法律第283号)第12条の3第2項に規定する身体障害者相談員は、同条第1項に規定する業務の一部として、差別に該当する事案(以下「対

象事案」という。)に関する相談に係る業務を行うものとする。

(知的障害者相談員)

第13条 知的障害者福祉法(昭和35年法律第37号)第15条の2第2項に規定する知的障害者相談員は、同条第1項に規定する業務の一部として、対象事案に関する相談に係る業務を行うものとする。

(その他の相談員)

第14条 知事は、障害のある人に関する相談を受け、又は人権擁護を行う者その他第30条第1項各号に掲げる分野に関し優れた識見を有する者のうち適当と認める者に委託して、対象事案に関する相談に係る業務を行わせることができる。

2 知事は、前項の委託を行うに当たっては、あらかじめ千葉県行政組織条例(昭和32年千葉県条例第31号)に基づき設置された千葉県障害のある人の相談に関する調整委員会(以下「調整委員会」という。)の意見を聴かなければならない。

(業務遂行の原則)

第15条 前3条に規定する業務を行う相談員(以下「地域相談員」という。)は、対象事案の関係者それぞれの立場を理解し、誠実にその業務を行わなければならない。

2 地域相談員は、この条例に基づき業務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その業務を終了した後も同様とする。

(広域専門指導員)

第16条 知事は、次の各号に掲げる職務を適正かつ確実に行うことができると認められる者を、千葉県行政組織条例第17条第4項に規定する健康福祉センターの所管区域及び保健所を設置する市の区域ごとに、広域専門指導員として委嘱することができる。

(1) 地域相談員に対し、専門的な見地から業務遂行に必要な技術について指導及び助言を行うこと。

(2) 対象事案に関する相談事例の調査及び研究に関すること。

(3) 第22条第2項に規定する調査に関すること。

2 知事は、前項の委嘱を行うに当たっては、あらかじめ調整委員会の意見を聴かなければならない。

(指導及び助言)

第17条 地域相談員は、対象事案に係る相談について、必要に応じ、広域専門指導員の指導及び助言を求めることができる。

2 広域専門指導員は、前項の求めがあったときは、適切な指導及び助言を行うものとする。

(協力)

第18条 地域相談員以外の、障害のある人に関する相談を受け、又は人権擁護を行うものは、知事、地域相談員及び広域専門指導員と連携し、この条例に基づく施策の実施に協力するよう努めるものとする。

(職務遂行の原則)

第19条 広域専門指導員は、対象事案の関係者それぞれの立場を理解し、誠実にその職務を行わなければならない。

2 広域専門指導員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

### 第3節 解決のための手続

(相談)

第20条 障害のある人、その保護者又はその関係者は、対象事案があると思うときは、地域相談員に相談することができる。

2 地域相談員は、前項の相談を受けたときは、次の各号に掲げる措置を講じることができる。

(1) 関係者への必要な説明及び助言並びに関係者間の調整

- (2) 関係行政機関の紹介
- (3) 法律上の支援（民事上の事件に限る。）の制度に関するあっせん
- (4) 関係行政機関への前項の相談に係る事実の通告
- (5) 虐待に該当すると思われる事実の通報
- (6) 次条に規定する助言及びあっせんの申立ての支援

（助言及びあっせんの申立て）

第21条 障害のある人は、対象事案があると思うときは、知事に対し、調整委員会が当該対象事案を解決するために必要な助言又はあっせんを行うべき旨の申立てをすることができる。

- 2 障害のある人の保護者又は関係者は、前項の申立てをすることができる。ただし、本人の意に反することが明らかであると認められるときは、この限りでない。
- 3 前各項の申立ては、その対象事案が次の各号のいずれかに該当する場合は、することができない。
  - (1) 行政不服審査法（昭和37年法律第160号）その他の法令により、審査請求その他の不服申立てをすることができる事案であって行政庁の行う処分取消し、撤廃又は変更を求めるものであること。
  - (2) 申立ての原因となる事実のあった日（継続する行為にあっては、その行為の終了した日）から3年を経過しているものであること（その間に申立てをしなかったことにつき正当な理由がある場合を除く。）。
  - (3) 現に犯罪の捜査の対象となっているものであること。

（事実の調査）

第22条 知事は、前条第1項又は第2項の申立てがあったときは、当該申立てに係る事実について調査を行うことができる。この場合において、調査の対象者は、正当な理由がある場合を除き、これに協力しなければならない。

- 2 知事は、前条第1項又は第2項の申立てについて必要があると認める場合には、広域専門指導員に必要な調査を行わせることができる。
- 3 関係行政機関の長は、第1項の規定により調査の協力を求められた場合において、当該調査に協力することが、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他公共の安全と秩序の維持（以下「公共の安全と秩序の維持」という。）に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由があると認めるときは、当該調査を拒否することができる。
- 4 関係行政機関の長は、第1項の規定による調査に対して、当該調査の対象事案に係る事実が存在しているか否かを答えるだけで、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるときは、当該事実の存否を明らかにしないで、当該調査を拒否することができる。

（助言及びあっせん）

第23条 知事は、第21条第1項又は第2項に規定する申立てがあったときは、調整委員会に対し、助言又はあっせんを行うことの適否について審理を求めるものとする。

- 2 調整委員会は、前項の助言又はあっせんのために必要があると認めるときは、当該助言又はあっせんに係る障害のある人、事業者その他の関係者に対し、その出席を求めて説明若しくは意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる。
- 3 関係行政機関の長は、前項に規定する出席による説明若しくは意見の陳述又は資料の提出（以下「説明等」という。）を求められた場合において、当該説明等に応じることが、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由があると認めるときは、当該説明等を拒否することができる。
- 4 関係行政機関の長は、説明等の求めに対して、当該対象事案について事実が存在しているか否かを答えるだけで、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるときは、当該事実の存否を明らかにしないで、当該説明等の求めを拒否することができる。

（勧告等）

第24条 調整委員会は、前条第1項に規定する助言又はあっせんを行った場合において、差別をしたと認められる者が、正当な理由なく当該助言又はあっせんに従わないときは、知事に対して当該差別を解消するよう勧告することを求めることができる。

2 知事は、前項の求めがあった場合において、差別をしたと認められる者に対して、当該差別を解消するよう勧告することができる。この場合において、知事は、前項の求めを尊重しなければならない。

3 知事は、正当な理由なく第22条第1項の調査を拒否した者に対して、調査に協力するよう勧告するものとする。

4 知事は、関係行政機関に対し第2項に規定する勧告をしようとするときは、あらかじめ、当該行政機関の長に対してその旨を通知しなければならない。この場合において当該行政機関の長が公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由があると認めて通知したときは、知事は、当該勧告をしないものとする。

(意見の聴取)

第25条 知事は、前条第2項又は第3項の規定による勧告をする場合には、あらかじめ、期日、場所及び事案の内容を示して、当事者又はその代理人の出頭を求めて、意見の聴取を行わなければならない。ただし、これらの者が正当な理由なく意見の聴取に応じないときは、意見の聴取を行わないで勧告することができる。

(訴訟の援助)

第26条 知事は、障害のある人が、差別をしたと認められるものに対して提起する訴訟(民事調停法(昭和26年法律第222号)による調停、民事訴訟法(平成8年法律第109号)第275条第1項の和解及び労働審判法(平成16年法律第45号)による労働審判手続を含む。以下同じ。)が第23条第1項に規定する助言又はあっせんの審理を行った事案に係るものである場合であって、調整委員会が適当と認めるときは、当該訴訟を提起する者に対し、規則で定めるところにより、当該訴訟に要する費用の貸付けその他の援助をすることができる。

(貸付金の返還等)

第27条 前条の規定により訴訟に要する費用の貸付けを受けた者は、当該訴訟が終了したときは、規則で定める日までに、当該貸付金を返還しなければならない。ただし、知事は、災害その他やむを得ない事情があると認めるときは、相当の期間、貸付金の全部又は一部の返還を猶予することができる。

(秘密の保持)

第28条 調整委員会の委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

### 第3章 推進会議

(設置)

第29条 県は、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすため、障害のある人及びその支援を行う者、次条第1項に規定する分野における事業者、障害のある人に関する施策又は人権擁護に関し専門的知識を有する者並びに県の職員からなる会議(以下「推進会議」という。)を組織するものとする。

2 推進会議の組織及び運営に関し必要な事項は、知事が定める。

(分野別会議)

第30条 推進会議に、次の各号に掲げる分野ごとの会議(以下「分野別会議」という。)を置くものとする。

- (1) 福祉サービス、医療及び情報の提供等の分野
- (2) 商品及びサービスの提供の分野
- (3) 労働者の雇用の分野
- (4) 教育の分野
- (5) 建物等及び公共交通機関並びに不動産の取引の分野

- 2 分野別会議は、次の各号に掲げる事項に関し協議を行うものとする。
- (1) 前項各号に掲げるそれぞれの分野における障害のある人に対する差別の状況についての共通の認識の醸成に関する事。
  - (2) 前項各号に掲げるそれぞれの分野における障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための、構成員によるそれぞれの立場に応じた提案に基づく具体的な取組に関する事。
  - (3) 前号に規定する取組の実施の状況に関する事。
  - (4) 調整委員会と連携して行う、前項各号に掲げるそれぞれの分野における差別の事例及び差別の解消のための仕組みの分析及び検証に関する事。
- 3 分野別会議の構成員は、基本理念にのっとり、相協力して障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための取組の推進に努めなければならない。

#### 第4章 理解を広げるための施策

##### (表彰)

第31条 知事は、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすため、基本理念にのっとり、県民の模範となる行為をしたと認められるものについて、表彰をすることができる。

- 2 知事は、前項の表彰をするに当たっては、調整委員会の意見を聴かななければならない。
- 3 地域相談員及び広域専門指導員は、第1項の行為をしたと認められるものを知事に推薦することができる。
- 4 知事は、第1項の表彰をした場合は、その旨を公表するものとする。

##### (情報の提供等)

第32条 知事は、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための民間の取組について、県民への情報の提供その他の必要な支援をすることができる。

#### 第5章 雑則

##### (条例の運用上の配慮)

第33条 この条例の運用に当たっては、地方自治法（昭和22年法律第167号）第138条の4第1項に規定する委員会及び委員の独立性並びに市町村の自主性及び自立性は、十分配慮されなければならない。

##### (関係行政機関の措置)

第34条 関係行政機関は、この条例の趣旨にのっとり、公共の安全と秩序の維持に係る事務の執行に関し、障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

##### (委任)

第35条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

##### (罰則)

第36条 第19条第2項又は第28条の規定に違反して秘密を漏らした者は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

#### 附則

##### (施行期日)

1 この条例は、平成19年7月1日から施行する。ただし、附則第3項及び第4項の規定は、同年1月1日から施行する。

##### (検討)

2 知事は、この条例の施行後3年を目途として、この条例の施行の状況、障害のある人の権利擁護に関する法制の整備の動向等を勘案し、この条例の規定について、障害及び差別の範囲、解決の手段等を含め検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずものとする。

(千葉県行政組織条例の一部改正)

3 千葉県行政組織条例の一部を次のように改正する。

別表第2中千葉県障害者介護給付費等不服審査会の項の次に次のように加える。

千葉県障害のある人の相談に関する調整委員会	障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例(平成18年千葉県条例第52号)第14条第2項、第16条第2項及び第31条第2項の規定による意見を具申し、同条例第23条第1項の規定による助言及びあつせんを行い、同条例第24条第1項の規定による勧告について建議し、同条例第26条の規定による訴訟の援助について審議し、並びに障害のある人に対する理解を広げ、差別をなくすための施策の策定及び実施に関する重要事項(同条例の解釈指針の策定を含む。)を調査審議し、これに関し必要と認める事項を知事に建議すること。
-----------------------	---

別表第3中千葉県障害者介護給付費等不服審査会の項の次に次のように加える。

千葉県障害のある人の相談に関する調整委員会	委員長 副委員長 委員	1 障害のある人 2 県議会議員 3 福祉、医療、雇用、教育、法律その他障害のある人に対する差別の解消について専門的な知識を有する者	20人以内	2年
-----------------------	-------------------	--	-------	----

(準備行為)

4 第14条第2項及び第16条第2項の規定による意見の聴取並びにこれらに関し必要な手続その他の行為は、この条例の施行前においても行うことができる。

## 5 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例

### 第1章 総則

#### (目的)

第1条 この条例は、人権の侵害により発生し、又は発生するおそれのある被害の適正かつ迅速な救済又はその実効的な予防に関する措置を講ずることにより、人権が尊重される社会の実現に寄与することを目的とする。

#### (定義)

第2条 この条例において「人権侵害」とは、次条の規定に違反する行為をいい、行政機関による同条の規定に違反する行為を含むものとする。

2 この条例において「虐待」とは、身体に外傷が生じ、若しくは生じるおそれのある暴行、心理的外傷を与える言動若しくは性的いやがらせをし、又は養育若しくは介護を著しく怠り、若しくは放棄することをいう。

3 この条例において「人種等」とは、人種、民族、信条、性別、社会的身分、門地、障害、疾病又は性的指向をいう。

4 この条例において「社会的身分」とは、出生により決定される社会的な地位をいう。

5 この条例において「障害」とは、継続的に日常生活又は社会生活が相当な制限を受ける程度の身体障害、知的障害又は精神障害をいう。

6 この条例において「疾病」とは、その発症により日常生活又は社会生活が制限を受ける状態となる感染症その他の疾患をいう。

#### (人権侵害の禁止)

第3条 何人も、次に掲げる行為をしてはならない。

(1) 人種等を理由として行う不当な差別的取扱い又は差別的言動

(2) 特定の者に対して行う虐待

(3) 特定の者に対し、その者の意に反して行う性的な言動又は性的な言動を受けた者の対応によりその者に不利益を与える行為

(4) 特定の者の名誉又は社会的信用を低下させる目的で、その者を公然とひぼうし、若しくは中傷し、又はその者の私生活に関する事実、肖像その他の情報を公然と摘示する行為

(5) 人の依頼を受け、報酬を得て、特定の者が有する人種等の属性に関する情報であって、その者の権利利益を不当に侵害するおそれがあるものを収集する行為

(6) 身体の安全又は生活の平穏が害される不安を覚えさせるような方法により行われる著しく粗野又は乱暴な言動を反復する行為

(7) 人種等の共通の属性を有する不特定多数の者に対して当該属性を理由として不当な差別的取扱いをすることを助長し、又は誘発する目的で、当該不特定多数の者が当該属性を有することを容易に識別することを可能とする情報を公然と摘示する行為

(8) 人種等の共通の属性を有する不特定多数の者に対して当該属性を理由として不当な差別的取扱いをする意思を公然と表示する行為

### 第2章 人権侵害救済推進委員会

#### (設置)

第4条 第1条に規定する目的を達成するため、人権侵害救済推進委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

#### (委員会の職務)

第5条 委員会は、人権侵害による被害の救済及び予防に関する職務を行う。

#### (組織)

第6条 委員会は、委員5人をもって組織する。

2 委員は、非常勤とする。

3 委員会に委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 4 委員長は、委員会の会務を総理し、委員会を代表する。
- 5 委員長に事故があるとき、又は欠けたときは、委員長があらかじめ指名する委員が、その職務を代理する。

(任命)

第7条 委員は、人格が高潔で人権に関して高い識見及び豊かな経験を有する者のうちから、議会の同意を得て知事が任命する。

- 2 委員のうち男女いずれか一方の数は、2人以上となるように努めなければならない。
- 3 委員のうちには、弁護士となる資格を有する者が含まれるように努めなければならない。

(任期)

第8条 委員の任期は2年とし、再任されることができる。

- 2 委員の任期が満了したときは、当該委員は、後任者が任命されるまで引き続きその職務を行うものとする。

(身分保障)

第9条 委員は、次の各号のいずれかに該当する場合を除いて、在任中その意に反して解任されない。

- (1) 禁錮以上の刑に処せられたとき。
- (2) 委員会により、心身の故障のため職務の遂行ができないと認められたとき、又は職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認められたとき。

(解任)

第10条 知事は、委員が前条第1号に該当するときは、その委員を解任しなければならない。

- 2 知事は、委員が前条第2号に該当するときは、議会の同意を得てその委員を解任することができる。

(委員の責務)

第11条 委員は、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

- 2 委員は、職務上知ることができた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。
- 3 委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をしてはならない。

(委員会の会議)

第12条 委員会の会議は、委員長が招集し、その議長となる。

- 2 委員会の会議は、委員の3分の2以上の出席がなければ開くことができない。
- 3 委員会の議事は、出席者の3分の2以上の多数により行う。
- 4 委員会は、必要があると認めるときは、事案の当事者その他の関係者、学識経験者等の出席を求め、その意見を聴くことができる。

(委員の除斥)

第13条 委員は、次に掲げる場合には、その職務の執行から除斥される。

- (1) 委員又はその配偶者若しくは配偶者であった者が、事案の当事者であるとき。
  - (2) 委員が、事案の当事者の4親等内の血族、3親等内の姻族若しくは同居の親族であるとき、又はあったとき。
  - (3) 委員又はその配偶者若しくは2親等内の血族が、その従事する業務について事案の当事者と直接の利害関係があるとき。
- 2 前項に規定する除斥の原因があるときは、委員会は、職権又は申立てにより、除斥の決定をする。
  - 3 除斥の申立てがあったときは、その申立てについての決定が確定するまで当該事案に係る職務の執行を停止しなければならない。

(報告)

第14条 委員会は、第21条若しくは第24条第1項の規定による措置を講じたとき、又は同

条第3項の規定による公表を行ったときは、当該措置又は公表の内容を、知事を経由してその日以降の最初の議会に報告しなければならない。

- 2 委員会は、毎年度、この条例に基づく事務の処理状況について報告書を作成し、知事を経由して議会に提出しなければならない。
- 3 前項の報告書には、第24条第1項の規定により行った県の機関に対する勧告について、その具体的内容を明記するものとする。

(事務局)

第15条 委員会の事務を処理させるため、委員会に事務局を置く。

- 2 事務局に事務局長その他の職員(以下「事務局の職員」という。)を置く。
- 3 第11条及び第13条の規定は、次条第2項の規定により同条第1項の相談を行う事務局の職員及び第18条第4項の規定により同項の調査を行う事務局の職員について準用する。

### 第3章 人権侵害に対する救済手続

(相談)

第16条 委員会は、人権侵害に関する問題について、相談に応ずるものとする。

- 2 委員会は、委員又は事務局の職員に前項の相談を行わせることができる。

(救済の申立て等)

第17条 何人も、本人が人権侵害の被害を受け、又は受けるおそれがあるときは、委員会に対し救済又は予防の申立てをすることができる。

- 2 何人も、本人以外の者が人権侵害の被害を受け、又は受けるおそれがあることを知ったときは、委員会に対しその事実を通報することができる。

3 第1項の申立て又は前項の通報(以下「申立て又は通報」という。)は、当該申立て又は通報に係る事案が次のいずれかに該当する場合は、行うことができない。

- (1) 裁判所による判決、公的な仲裁機関又は調停機関による裁決等により確定した権利関係に関するものであること。
- (2) 裁判所又は公的な仲裁機関若しくは調停機関において係争中の権利関係に関するものであること。
- (3) 行政庁の行う処分取消し、撤廃又は変更を求めるものであること。
- (4) 申立て又は通報の原因となる事実のあった日(継続する行為にあっては、その終了した日)から1年を経過しているものであること(その間に申立て又は通報をしなかったことにつき正当な理由がある場合を除く。)
- (5) 申立て又は通報の原因となる事実が本県以外で起こったものであること(人権侵害の被害を受け、又は受けるおそれのある者が県民である場合を除く。)
- (6) 損害賠償その他金銭的補償を求めるものであること。
- (7) 現に犯罪の捜査の対象となっているものであること。
- (8) 関係者が不明であるものであること。
- (9) 前各号に掲げるもののほか、その性質上、申立て又は通報を行うのに適当でないものとして規則で定めるものであること。

4 知事は、前項第9号の規則の制定又は改廃をしたときは、これを議会に報告しなければならない。

- 5 申立て又は通報は、文書又は口頭ですることができる。

(調査)

第18条 委員会は、前条第1項の申立てがあったときは、当該申立てに係る事案に関して必要な調査を行わなければならない。

- 2 委員会は、前条第2項の通報があったときは、当該通報に係る事案に関して必要な調査を行うことができる。

3 委員会は、人権侵害の被害の救済又は予防を図るため必要があると認めるときは、職権により調査を行うことができる。

- 4 委員会は、委員又は事務局の職員に調査を行わせることができる。

5 調査は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(関係者の協力等)

第19条 委員会は、前条に規定する調査に関し必要があると認めるときは、当該調査に係る事案に係る者に対して、事情の聴取、質問、説明、資料又は情報の提供その他の必要な協力を求めることができる。

2 前項の規定による協力の要請を受けた調査に係る事案の当事者は、法令で特段の定めがある場合その他正当な理由がある場合を除き、当該調査に協力しなければならない。

3 第1項の規定による協力の要請を受けた関係行政機関は、当該協力の要請に応ずることが犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他公共の安全と秩序の維持(以下「公共の安全と秩序の維持」という。)に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由があると当該関係行政機関の長が認めるときは、当該協力の要請を拒否することができる。

4 第1項の規定による協力の要請を受けた関係行政機関は、当該協力の要請に対して事実が存在しているか否かを答えるだけで公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるときは、当該事実の存否を明らかにしないで、当該協力の要請を拒否することができる。

(調査結果の通知等)

第20条 委員会は、第18条に規定する調査を行ったときは、当該調査に係る事案の当事者に対し、その調査結果の内容を書面により通知するものとする。

2 委員会は、前項の規定による通知をするときは、通知の相手方に対し、調査結果の内容について再調査を申し立てることができる旨及び申立てをすることができる期間を教示しなければならない。

3 第1項の規定により通知を受けた者は、当該調査結果の内容について不服があるときは、当該通知を受けた日から2週間以内に、その理由を記載した書面により、委員会に再調査を申し立てることができる。

4 委員会は、前項の規定による申立てに理由があると認めるときは、再度第18条に規定する調査を行わなければならない。

(救済措置)

第21条 委員会は、第18条に規定する調査の結果に基づき、人権侵害による被害を救済し、又は予防するため必要があると認めるときは、次に掲げる措置を講ずるものとする。

(1) 人権侵害の被害を受け、又は受けるおそれのある者及びその関係者(以下「被害者等」という。)に対し、必要な助言、関係公的機関又は関係民間団体等の紹介、あつせんその他の援助をすること。

(2) 人権侵害を行い、若しくは行うおそれのある者又はこれを助長し、若しくは誘発する行為を行う者及びその関係者(以下「加害者等」という。)に対し、当該行為に関する説示、人権尊重の理念に関する啓発その他の指導をすること。

(3) 被害者等と加害者等の関係の調整を図ること。

(4) 犯罪に該当すると思料される人権侵害について告発すること。

(調査及び救済手続に当たっての配慮)

第22条 委員会は、第18条に規定する調査を行い、又は前条に規定する措置を講ずるに当たっては、当該調査に係る事案の当事者による自主的な解決に向けた取組が促進されるよう十分配慮しなければならない。

(調査及び救済手続の終了等)

第23条 委員会は、調査を開始した後において、当該調査に係る事案が第17条第3項各号のいずれかに該当することが明らかになったときは、調査又は救済措置を中止し、又は終了するものとする。

2 委員会は、調査を開始した後において、人権侵害による被害が確認できず、又は生ずるおそれがないことが明らかであるときは、調査又は救済措置を中止し、又は終了することができる。

3 委員会は、前2項の規定により調査又は救済措置を中止し、又は終了したときは、理由を記載した書面により、その旨を申立人又は通報者に通知しなければならない。ただし、通報者の所在が匿名その他の理由により分からないときは、この限りでない。

(是正等の勧告等)

第24条 委員会は、生命若しくは身体に危険を及ぼす行為、公然と繰り返される差別的言動、ひぼう若しくは中傷等の重大な人権侵害が現に行われ、又は行われたと認める場合において、当該人権侵害による被害を救済し、又は予防するため必要があると認めるときは、第21条に規定する措置を講ずるほか、次に掲げる措置を講ずるものとする。

(1) 加害者等に対し当該人権侵害をやめ、又はこれと同様の行為を将来行わないよう勧告すること。

(2) 加害者等に対し人権啓発に関する研修等への参加を勧奨すること。

2 前項第1号に掲げる勧告を受けたときは、当該加害者等は、委員会に対し、当該勧告に関して行った措置を報告しなければならない。

3 委員会は、第1項第1号に掲げる勧告を行ったにもかかわらず、当該加害者等が正当な理由なく当該勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。

4 委員会は、第1号及び第2号に該当するときは申立人、通報者及び被害者等に、第3号に該当するときは申立人、通報者、被害者等及び加害者等に通知するものとする。ただし、通報者の所在が匿名その他の理由により分からないとき、その他正当な理由があるときは、この限りでない。

(1) 第1項の規定により措置を講じたとき。

(2) 第2項の規定により加害者等から報告があったとき。

(3) 前項の規定により公表したとき。

(弁明の機会の付与等)

第25条 委員会は、前条第1項第1号の規定による勧告又は同条第3項の規定による公表を行うときは、あらかじめ当該加害者等に対し、弁明の機会を与えなければならない。

2 弁明は、委員会が口頭であることを認めるときを除き、弁明を記載した書面(以下「弁明書」という。)を提出してするものとする。

3 弁明をするときは、証拠書類等を提出することができる。

(弁明の機会の付与の通知等)

第26条 委員会は、弁明書の提出期限(口頭による弁明の機会の付与を行う場合は、その日時)までに相当な期間において、当該加害者等に対し、次に掲げる事項を書面により通知するものとする。

(1) 原因となる事実

(2) 弁明書の提出先及び提出期限(口頭による弁明の機会の付与を行う場合には、その旨並びに出頭すべき日時及び場所)

(訴訟援助)

第27条 委員会は、第18条に規定する調査に係る人権侵害の被害者等若しくはその法定代理人又はこれらの者から委託を受けた弁護士から委員会が保有する当該人権侵害に関する資料の閲覧又は写しの交付の申出を受けた場合において、当該人権侵害に関する請求に係る訴訟を遂行するために必要があると認めるときは、申出をした者に当該資料(事案の当事者以外の者の権利利益を不当に侵害するおそれがある部分を除く。)の閲覧をさせ、又は写しを交付することができる。

2 委員会は、前項の規定により資料の閲覧をさせ、又は写しの交付をした場合において、当該被害者等が当事者となっている当該人権侵害に関する請求に係る訴訟の相手方若しくはその法定代理人又はこれらの者から委託を受けた弁護士から当該資料の閲覧又は写しの交付の申出を受けたときは、申出をした者にその閲覧をさせ、又は写しを交付しなければならない。

3 前2項の規定により資料の写しの交付を受ける者は、当該写しの作成及び送付に要する費用を負担しなければならない。

(罰則)

第28条 第11条第2項(第15条第3項において準用する場合を含む。)の規定に違反して秘密を漏らした者は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

2 正当な理由なく第19条第2項の規定に違反して調査を拒み、妨げ、又は忌避した者は、5万円以下の過料に処する。

#### 第4章 適用上の配慮

(人権相互の関係に対する配慮)

第29条 この条例の適用に当たっては、救済の対象となる者の人権と他の者の人権との関係に十分に配慮しなければならない。

(不利益取扱いの禁止)

第30条 何人も、この条例の規定による措置を求める申立てをしたことを理由として、不利益な取扱いを受けない。

(報道の自由に対する配慮)

第31条 この条例の適用に当たっては、報道機関の報道又は取材の自由その他の表現の自由を最大限に尊重し、これを妨げてはならない。

(個人情報の保護)

第32条 この条例の適用に当たっては、個人情報の保護について配慮しなければならない。

(委任)

第33条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

#### 附則

(施行期日)

1 この条例は、平成18年6月1日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

(1) 第7条第1項中議会の同意を得ることに関する部分 公布の日

(2) 第2章(第7条第1項中議会の同意を得ることに関する部分を除く。)及び第28条第1項の規定 平成18年4月1日

(3) 第28条第2項の規定 平成18年10月1日

(この条例の失効)

2 この条例は、平成22年3月31日までに延長その他の所要の措置が講じられないときは、同日限り、その効力を失う。

(この条例の失効に伴う経過措置)

3 この条例の失効の際現に第18条に規定する調査を行っている事案については、同条から第27条までの規定は、前項の規定にかかわらず、同項に規定する日後も、なおその効力を有する。この場合においては、同日に在任する委員が、その任期にかかわらず、引き続きその職務を行うものとする。

4 委員又は事務局の職員であった者が職務上知ることができた秘密については、第11条第2項及び第15条第3項の規定は、附則第2項の規定にかかわらず、同項に規定する日後も、なおその効力を有する。

5 この条例の失効前にした行為及び前2項の規定によりなおその効力を有することとされる場合におけるこの条例の失効後にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

## 【参考】

### 鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例等の停止に関する条例

鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例（平成17年鳥取県条例第94号）及び特別職の職員の給与に関する条例及び特別職の職員の旅費等に関する条例の一部を改正する条例（平成17年鳥取県条例第97号）は、県内で発生している人権侵害の事実等の調査確認、適切な人権救済の方法の検討等による内容の見直しに伴う改正その他の所要の措置を講じる必要があるため、別に条例で定める日までの間、その施行を停止する。

#### 附 則

この条例は、公布の日から施行する。

自総研独自研究「裁判外紛争処理制度（ADR）」研究会委員名簿等

（研究会委員名簿）

氏名	職名
齋藤 誠	東京大学大学院法学政治学研究科教授
金井 利之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
村上 正子	筑波大学人文社会科学研究科助教授

（敬称略）

（事務局）

氏名	職名
齋藤 廉	神奈川県自治総合研究センター 研究部長
片岡 智之	神奈川県自治総合研究センター 研究部主幹
山本 洋一	神奈川県自治総合研究センター 研究部主幹
桜井 嘉郎	神奈川県自治総合研究センター 研究部主査

は執筆担当

（平成19年3月31日現在）

---

報告書名	裁判外紛争処理制度（ADR） ～特殊オンブズパーソン制度を中心に～ (平成17・18年度自治総合研究センター独自研究報告書)
発行日	2007（平成19）年3月
編集・発行	神奈川県自治総合研究センター 〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷1-2-1-3 電話（045）896-2932（研究部直通） FAX（045）896-2928
印刷	有限会社 長谷川印刷

---

正 誤 表

誤	正
<p>17ページ 脚注1 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（平成16年法律第151号、平成16年12月1日公布、<u>一般社団・一般財団法人法（平成18年法律第48号、平成18年6月2日公布、公布の日から起算して2年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行）の施行日から施行）第1条</u></p>	<p>裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（平成16年法律第151号、平成16年12月1日公布、<u>平成19年4月1日施行</u>）第1条</p>