

(公財) 日弁連法務研究財団 第 179 号研究

『多様性を認め合う社会の構築に向けた法的課題に関する研究』

成果報告書

2026 年 3 月 30 日

(研究主任) 大江 一平

(以下、五十音順)

小林 直三

中村 隆志

松井 直之

吉原 司

# はじめに

## —本共同研究の目的と構成—

東海大学 教授

大江一平

大阪経済大学 教授

小林直三

本共同研究は、多様性を認め合う社会を構築するための法的課題の解決、あるいは改善に向けた提言をし、さらに、法曹の育成のあり方にも示唆を示すことを目的としたものである。

本共同研究では、多様性を認め合う社会構築にかかわる近時の動向を踏まえて、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下、障害者差別解消法）で義務づけられた合理的配慮の認識、そして、外国人の労働移住者の人権保護および支援を喫緊の課題と捉えたうえで、それらを中心に検討している。また、検討にあたっては、国内の法律解釈だけでなく、国際人権等の国際動向や政治理論の観点からもアプローチしている。そして、本共同研究では、多様性を認め合う社会を構築する担い手でもある法曹育成に関しても言及している。

本報告書は、こうした共同研究の成果をまとめたものである。

本共同研究の成果報告書の構成は、以下の通りである。

まず、障害者差別解消法では、8条2項で「事業者は、その事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければな

らない」としており、事業者に障がい者に対する合理的配慮を義務づけている。それにもかかわらず、現状では、何が合理的配慮なのかに関しては、必ずしも明確なものではない。そのことは、合理的配慮を義務づけられる事業者にとっても合理的配慮を求める障がい者にとっても、望ましい状態ではない。そのため、前述したように、何が合理的配慮なのかを認識できるようにすることは、喫緊の課題の1つだと思われる。

そこで、大江一平は、「第1章 障害者差別解消法における合理的配慮に関する憲法学的考察—教育領域における事例を手がかりとして—」において、障害者差別解消法（障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律）における合理的配慮における平等概念について、主として憲法学の観点から、教育領域における事例に焦点を当てて考察している。

さて、日本の外国人施策では、一方で国の出入国管理制度では外国人を他者として扱い、他方で地方公共団体の多文化共生施策では地域社会の一員として扱い、また、地方公共団体のなかでも、その施策に温度差が見られる。こうした施策の分断や温度差は、多様性を認め合う社会を構築するにあたって、決して望ましいものではない。

そこで、吉原司は、「第2章 RCPsによる多様性を認め合う社会構築への視座」において、国際的な枠組みである地域協議プロセス（Regional Consultative Processes :RCPs）を国内に応用することで上述の分断や温度差を改善し、多文化共生の支援体制の強化を検討している。

ところで、何が合理的配慮なのかなどの個別具体的な事案への対応ではなく、根本となる政策や法制度のあり方を改善していくためには、やはりマイノリティである当事者の意思が十分に反映されることが不可欠であるものと思われる。しかしながら、単なる選挙によるデモクラシーだけでは、マイノリティの意思の政治への反映は困難であろう。ただし、マイノリティの意思を政治へ反映させることは、しばしば、マジョリティの意思を反映する選挙によるデモクラシーとの関係で疑義を生じさせるかもしれない。そのため、マイノリティの意思を政治に反映するとしても、その理論的根拠を示しておくことが重要になるものと考えられる。

そこで、中村隆志は、「第3章 政治参加の多様化と代表制民主主義—選挙と

は異なる政治参加の理論的根拠に関する一考察」において、市民が政治過程の各段階で個別的・非集合的に異論を示すことを認めるP. ペティットの「異議申し立て型のデモクラシー」に注目し、選挙以外で、マイノリティなどの当事者である市民が政治参加することに関して、少数派の見解への注意を喚起し、多様な意見を反映させるプロセスとして正当化する理論的根拠を検討している。

また、根本となる政策や法制度のあり方を改善するのは、民主的プロセスだけでなく、司法プロセスも大切なものである。そして、その司法プロセスの担い手である法曹が多様性を尊重できるようになることこそ、もっとも重要な問題になるものとおもわれる。

そこで、松井直之は、「第4章 法科大学院教育における『多様性を尊重する法曹』の育成」において、法科大学院における法曹養成教育における多様性の意味、そして、そこでの多様性の涵養のための教育に関して検討している。

最後に、「おわりに」では、全体統括のサポートを担う小林直三と研究主任である大江一平から各論考に関する若干のコメントを述べている。

さて、今日、国際社会では、DEI (Diversity, Equity & Inclusion) の推進を望む声がある一方で、それに反対する動きもみられる。そうしたなかで、多様性を認め合う社会の構築というテーマを扱うことには重要な意義を持つものと考えている。

もちろん、本共同研究で取り上げられている問題は、多様性を認め合う社会を構築するための課題の一部に過ぎないし、解決や改善に向けた僅かな一歩でしかないかもしれない。しかし、たとえ一歩一歩であったとしても、確実に歩みを進めることが必要であるものと考えている。

# 第1章 障害者差別解消法における合理的配慮に関する 憲法学的考察

—教育領域における事例を手がかりとして—

東海大学 教授

大江 一平

## 要旨

本研究では障害者差別解消法（障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律）における合理的配慮における平等概念について、主として憲法学の観点から、教育領域における事例に焦点を当てて考察し、①憲法14条1項および障害者差別解消法の観点から、障害者差別解消法の合理的配慮は実質的機会の平等を具体化するものとして位置付けられること、②特定個人を対象とする合理的配慮と集団を対象とするポジティブ・アクションは区別されること、③合理的配慮の提供に際しては、本人の意向を尊重した個別具体的な措置と建設的対話が必要不可欠であり、合理的配慮（特に非過重負担性）の事例を蓄積・共有するシステムの構築が求められること、④今後の社会デザインを考える上で、法令上、障害者差別解消法等における合理的配慮は必須の要素となることを明らかにした。

## I はじめに

2006年に採択された障害者権利条約を受けて国内法の整備が行われ、2013年までに障害者基本法、障害者総合支援法、障害者虐待法防止法、改正障害者差別解消法、改正障害者雇用促進法が成立した。行政機関等のみならず、2024年4月からは、事業者による合理的配慮の提供が法的義務となった。

本稿では障害者差別解消法（障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律）における合理的配慮について、主として憲法学の観点から、教育領域における事例に焦点を当てて考察する<sup>1</sup>。

## Ⅱ 障害者差別解消法の概要

### 1. 障害者権利条約の批准に伴う国内法の整備

障害者権利条約は2006年に国連で採択され、日本は2007年に同条約に署名し、2014年に批准した。本条約によれば、合理的配慮（reasonable accommodation）とは、「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの<sup>2</sup>」（同2条）を指す。

本条約の締約国は、「平等を促進し、及び差別を撤廃することを目的として、合理的配慮が提供されることを確保するための全ての適当な措置」を取らなければならない（同5条3）。特に、本条約24条2(c)は教育領域における合理的配慮の提供を、同条2(e)はインクルーシブ教育のための支援措置を義務付けている。本条約を受けて国内法の整備が行われ、2013年までに障害者基本法、障害者総合支援法、障害者虐待法防止法、改正障害者差別解消法、改正障害者雇用促進法が成立した。

### 2. 障害者差別解消法の目的

障害者基本法4条を具体化したのが障害者差別解消法であり、「障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔

---

<sup>1</sup> 日本の障害者法制を概観したものとして、菊池馨実・中川純・川島聡編著『障害法（第2版）』（成文堂、2021年）、菊池馨実『社会保障法（第3版）』（有斐閣、2022年）538-581頁等を参照。日本の障害者法制における合理的配慮の位置付けを整理したものとして、川島聡・飯野由里子・西倉実季・星加良司『合理的配慮—対話を開く、対話が拓く』（有斐閣、2016年）19-86頁（川島）、杉山有紗「日本」根田恵多・杉山有紗・山本健人・横大道聡編『合理的配慮と憲法—日韓欧米各国における差別の緩和・解消の試み』（ナカニシヤ出版、2025年）3-15頁等を参照。

<sup>2</sup> 障害者権利条約の邦訳は、植木俊哉・中谷和弘編『国際条約集（2024年版）』（有斐閣、2024年）343-347頁に依拠した。

てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会」を実現させることを目的とする（同 1 条）。行政機関や事業者は障害を理由とした不当な差別的取り扱いをしてはならず、障害者から申出があった場合は、過度の負担にならない範囲で合理的配慮を行う法的義務を負う（同 7、8 条）。2024 年 4 月より、事業者についても合理的配慮の提供が法的義務となった。

内閣府によれば、障害者差別解消法における「障害者」（同 2 条第 1 号）は障害者手帳の所持者に限定されない<sup>3</sup>。事業者とは、「目的の営利・非営利、個人・法人の別を問わず、同種の行為を反復継続する意思をもって行う者」を指し、「個人事業者や対価を得ない無報酬の事業を行う者、非営利事業を行う社会福祉法人や特定非営利活動法人も対象となり、また対面やオンラインなどサービス等の提供形態の別も問わない<sup>4</sup>」とされる。

### 3. 合理的配慮の提供

障害者差別解消法は、行政機関等や事業者が、「障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない」旨を規定する（同 7 条 2 項、同 8 条 2 項）。

内閣府は、「合理的配慮は、行政機関等及び事業者の事務・事業の目的・内容・機能に照らし、必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られること、障害者でない者との比較において同等の機会の提供を受けるためのものであること、事務・事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばないことに留意する必要」があり、「その提供に当たってはこれらの点に留意した上で、当該障害者が現に置かれている状況を踏まえ、社会的障壁の除去のための手段及び方法について、当該障害者本人の意向を尊重しつつ……、代替措置の選択

---

<sup>3</sup> 内閣府「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針（令和 5 年 3 月 14 日閣議決定）」

（<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/kihonhoushin/r05/pdf/onbun.pdf>）3 頁（2026 年 1 月 20 日最終アクセス）。

<sup>4</sup> 同上 3 頁。

も含め、双方の建設的対話による相互理解を通じて、必要かつ合理的な範囲で柔軟に対応がなされる必要がある<sup>5)</sup>としている(図表1参照)。

差別解消法・雇用促進法における合理的配慮は、「①個々のニーズ、②非過重負担、③社会的障壁の除去という内容をもった措置で、個別的・事後的・対話的性格を帯びた手続によって提供されるものを意味して」おり、「合理的配慮の内容には、④意向の尊重、⑤本来業務付随、⑥機会平等、⑦本質変更不可の意味合い……が含まれる<sup>6)</sup>とされる。

図表1「合理的配慮の提供とは」<sup>7)</sup>

- 日常生活・社会生活において提供されている設備やサービス等については、障害のない人は簡単に利用できても、障害のある人にとっては利用が難しく、結果として障害のある人の活動などが制限されてしまう場合があります。
- このような場合には、障害のある人の活動を制限しているバリアを取り除く必要があります。このため、障害者差別解消法では、行政機関等や事業者に対して、障害のある人に対する「合理的配慮」の提供を求めています。
- 具体的には、
  - ① 行政機関等と事業者が、
  - ② その事務・事業を行うに当たり、
  - ③ 個々の場面で、障害者から「社会的なバリアを取り除いてほしい」旨の意思表示があった場合に
  - ④ その実施に伴う負担が過重でないときに
  - ⑤ 社会的なバリアを取り除くために必要かつ合理的な配慮を講ずることとされています。
- 合理的配慮の提供に当たっては、障害のある人と事業者等との間の「建設的対話」を通じて相互理解を深め、共に対応策を検討していくことが重要です(建設的対話を一方的に拒むことは合理的配慮の提供義務違反となる可能性もあるため注意が必要です)。

※「意思表示」には、障害特性等により本人の意思表示が困難な場合に、障害者の家族や介助者など、コミュニケーションを支援する者が本人を補佐して行う意思の表明も含まれます。

※「合理的配慮の提供」に当たっては、障害のある人の性別、年齢、状態等に配慮するものとし、特に障害のある女性に対しては、障害に加えて女性であることも踏まえた配慮が求められることに留意する必要があります。

①について、障害者からの「現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明」が必要であり、個別の対応が求められる。不特定多数のためのスロープ設置は事前的改善措置(差別解消法5条)であって合理的配慮とは区別される<sup>8)</sup>。

<sup>5)</sup> 同上6頁。

<sup>6)</sup> 川島ほか・前掲注(1)55頁(川島)。杉山・前掲注(1)4-6頁も参照。

<sup>7)</sup> 内閣府「令和6年4月1日から合理的配慮の提供が義務化されました」

([https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/gouriteki\\_hairyo2/print.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/gouriteki_hairyo2/print.pdf)) 4頁(2026年1月20日最終アクセス)。


<sup>8)</sup> 内閣府・前掲注(3)8-9頁、川島ほか・前掲注(1)50頁(川島)、杉山・前掲注(1)9頁等を参照。

②について、過重負担か否かは、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断する<sup>9</sup>。その際、(a)事務・事業への影響の程度、(b)実現可能性の程度、(c)費用・負担の程度、(d)事務・事業規模、(e)財政・財務状況等の要素を総合考慮して判断する（図表2参照）。

図表2「過重な負担の判断」<sup>10</sup>

**過重な負担の判断**

- 「過重な負担」の有無については、個別の事案ごとに、以下の要素等を考慮し、**具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断**することが必要です。
- ① 事務・事業への影響の程度（事務・事業の目的・内容・機能を損なうか否か）
- ② 実現可能性の程度（物理的・技術的制約、人的・体制上の制約）
- ③ 費用・負担の程度
- ④ 事務・事業規模
- ⑤ 財政・財務状況



☆例えば次のような例は合理的配慮の提供義務に反しないと考えられます。

- 小売店において、混雑時に視覚障害のある人から店員に対し、店内を付き添って買い物を補助するよう求められた場合に、混雑時のため付添いはできないが、店員が買い物リストを書き留めて商品を準備することを提案すること。（過重な負担（人的・体制上の制約）の観点）

※上記はあくまでも考え方の一例であり、実際には個別に判断する必要があります。

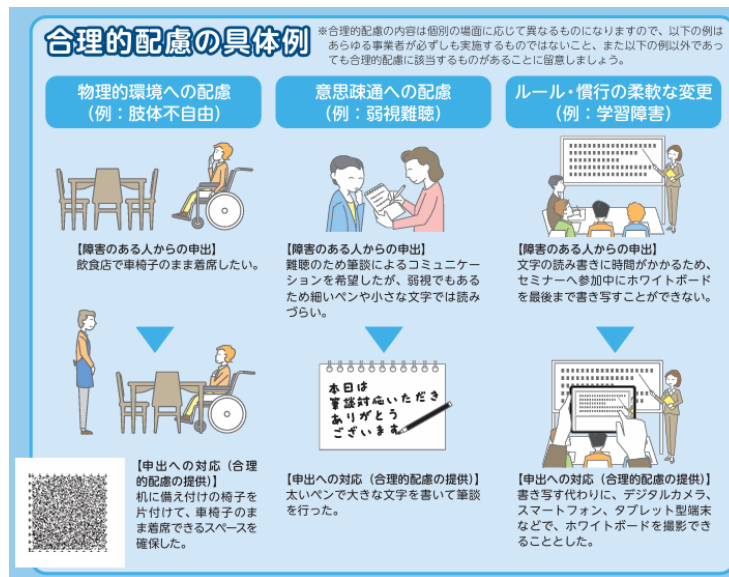
③について、(a)物理的環境への配慮（肢体不自由者への車椅子スペース確保）、(b)意思疎通の配慮（弱視・難聴者への筆談・手話対応）、(c)ルール・慣行の柔軟な変更（スマートフォンによる板書の撮影、試験時間の延長）が具体例として挙げられる<sup>11</sup>（内閣府、2024）（図表3参照）。

<sup>9</sup> 内閣府・前掲注(3)8頁。

<sup>10</sup> 内閣府・前掲注(7)4頁。

<sup>11</sup> 内閣府・前掲注(3)6頁。

図表 3 「合理的配慮の具体例<sup>12)</sup>



④について、当事者間での建設的対話が重要であり、そこでは、「ニーズと負担に関する双方の個別具体的事情を突き合わせる過程 (interactive process)」を経る必要がある<sup>13)</sup>。その際、プライバシーへの配慮も欠かせない<sup>14)</sup>。

内閣府は⑤⑥⑦に関する留意点を挙げている (図表 4 参照)。⑤について、飲食店が食事介助等を断ることは、その飲食店の本来的業務に付随するものとはいえないため、合理的配慮の提供義務には違反しない<sup>15)</sup>。鉄道事業者が管理外施設や公道において移動介助を断ること、排泄介助や飲食物の購入、荷物持ちを断ることは合理的配慮の提供義務に違反しない<sup>16)</sup>。⑥について、申込の困難を理由とした抽選販売の限定商品の取り置きを断ること、⑦について、

<sup>12)</sup> 内閣府・前掲注(7)4頁。

<sup>13)</sup> 川島ほか・前掲注(1)54頁(川島)。

<sup>14)</sup> 同上163頁(西倉)。

<sup>15)</sup> 内閣府・前掲注(3)7頁。

<sup>16)</sup> 国土交通省「国土交通省所管事業における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針(令和5年11月)」

(<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/barrierfree/content/001733879.pdf>)  
22頁(2026年1月20日最終アクセス)。

オンライン講座のみの配信業者が対面での個別指導を断ることは、合理的配慮の提供義務に違反しない<sup>17</sup>。

図表 4 「合理的配慮の留意事項」<sup>18</sup>

**「合理的配慮」の留意事項**


- 「合理的配慮」は、**事務・事業の目的・内容・機能**に照らし、以下の3つを満たすものであることに留意する必要があります。

- ① 必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られること
- ② 障害者でない者との比較において同等の機会の提供を受けるためのものであること
- ③ 事務・事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばないこと

☆例えば次のような例は合理的配慮の提供義務に反しないと考えられます。

- 飲食店において食事介助を求められた場合に、その飲食店は食事介助を事業の一環として行っていないことから、介助を断ること。  
(必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られることの観点)
- 抽選販売を行っている限定商品について、抽選申込みの手続を行うことが難しいことを理由に、当該商品をあらかじめ別途確保しておくよう求められた場合に、対応を断ること。  
(障害者でない者との比較において同等の機会の提供を受けるためのものであることの観点)

※上記はあくまでも考え方の一例であり、実際には個別に判断する必要があります。



なお、内閣府は、障害者差別解消法における「不当な差別的取扱いの禁止」や「合理的配慮の提供」、「環境の整備」について、行政機関や事業者等の相談窓口寄せられた具体例を、障害種別などに応じて検索可能な「障害者差別解消に関する事例データベース」を提供している<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 内閣府・前掲注(3) 7 頁。

<sup>18</sup> 内閣府・前掲注(7)5 頁。

<sup>19</sup> 内閣府「障害者差別解消に関する事例データベース」

(<https://jireidb.shougaisha-sabetukaishou.go.jp/>) (2026 年 2 月 8 日最終アクセス)。

### Ⅲ 障害者差別解消法における合理的配慮に関する法的考察

#### 1. 憲法上の平等原則

障害者権利条約の平等概念は日本国憲法 14 条 1 項と整合的に解釈される必要がある。同 14 条 1 項における平等権とは法の下で等しく扱われる権利、すなわち機会の平等（形式的平等）を意味する<sup>20</sup>。「人種、信条、社会的身分又は門地」という同 14 条 1 項後段列挙事由は限定列挙ではなく例示列挙であるとするのが有力な立場である。障害が「社会的身分」に該当するか否かにかかわらず、不合理な差別は当然許されない。

憲法 14 条 1 項の平等は、異なる取り扱いを一切禁じる絶対的平等ではなく、「等しいものは等しく扱う、異なるものは異なって扱う」という相対的平等を意味する。それゆえ、同 14 条 1 項は異なる取扱いを全く許さないわけではなく、合理的な理由があれば、異なる取扱いを行うことを認めている。これを合理的な取り扱い上の違い（合理的区別）という。

自由競争の前提となる格差を是正する実質的な機会の平等（初期条件の平等）の観点から、一定の格差是正措置は許容される<sup>21</sup>。杉山有紗は、知る権利の観点から、合理的配慮が障害者の自己決定権の前提となることを強調する<sup>22</sup>。植木淳は、「憲法 14 条 1 項は『結果の平等』ではなく、『機会の平等の実質化』を要求するという意味での『実質的平等』を保障し要求している<sup>23</sup>」と指摘する。また、他者の援助・支援を前提とした自己決定という「新しい自立」の

---

<sup>20</sup> 憲法 14 条 1 項の法的性質については、小林直三・大江一平・薄井信行編『判例で学ぶ憲法』（法律文化社、2022 年）第 6 章（大江）を参照。

<sup>21</sup> 同上 81 頁。

<sup>22</sup> 杉山有紗「社会的弱者の自己決定権行使の前提としての知る権利と合理的配慮」遠藤美奈・植木淳・杉山有紗編『人権と社会的排除—排除過程の法的分析』（成文堂、2021 年）163-168 頁。杉山有紗『障害者の自律／自立と憲法—「自立生活」論から「自律の保障」を問いなおす』（弘文堂、2024 年）52-70 頁も参照。杉山と同様に情報アクセスの重要性を指摘する見解として、青木亮祐「デザインによる情報アクセシビリティと合理的配慮—American Council of the Blind v. Paulson 事件を参考にして」『宝塚大学紀要』38 号 65-69 頁（2025 年）、尾形健「社会参加と障害者—情報保障の理論的基礎をめぐって」日本障害法学会編『講座障害法第 2 巻 憲法・行政法・民事法・刑事法における障害』（生活書院、2025 年）61 頁を参照。

<sup>23</sup> 植木淳『平等原則と差別禁止法理』（成文堂、2023 年）224 頁。

観点から、障害者差別の解消や合理的配慮の提供を憲法 13 条の自己決定権の文脈でとらえる見解も主張されている<sup>24</sup>。

## 2. 合理的配慮とポジティブ・アクションの差異

植木によれば、合理的配慮は、ポジティブ・アクション（積極的差別是正措置、アファーマティブ・アクション）「のように既存の競争秩序を前提として優先処遇を求めるものではなく<sup>25</sup>、「人種・性別・障害などを理由とする『差別』を回避する措置として、憲法 14 条 1 項により要求されている<sup>26</sup>」とされる。

杉山は、「合理的配慮義務は、問題の障害のある人個人が直面している不利益を与えるような規定、基準、慣行、そして物理的な特徴を差別と見なして解消するもの」であり、「ポジティブ・アクションは、障害のある人のグループが過去からの差別の蓄積が負の遺産となって、社会的偏見から平等な機会が制限されていることを問題視して政策的に解消するもの」であって、両者は異なると指摘する<sup>27</sup>。

このように、特定個人を対象とする合理的配慮と、歴史的に差別を受けてきた集団を対象とする PA は一般的に区別されるといえよう。

## 3. 合理的配慮の不提供

植木は、憲法 14 条 1 項から、①直接差別の禁止、②間接差別の禁止、「合理的配慮」の提供義務が導出されると主張する<sup>28</sup>。杉山は、「憲法 14 条 1 項だけで違法認定の十分な基準になるわけではない」ので、障害者差別解消法等によって、「障害差別禁止規範を立法化し、障害者の差別救済の実効性を高めることは、日本において極めて重要な意味を持つ<sup>29</sup>」と指摘する。内閣府は、

---

<sup>24</sup> 青木亮祐「障害者差別を憲法 13 条で考える—『自己決定』主義としての合理的配慮」『自由と正義』74 卷 1 号 62 頁（2023 年）。

<sup>25</sup> 植木淳『障害のある人の権利と法』（日本評論社、2011 年）173 頁。

<sup>26</sup> 植木・前掲注(23) 233 頁。

<sup>27</sup> 杉山有紗『『平等』の保障—憲法 14 条、差別の禁止、合理的配慮、ポジティブ・アクション』岡田順太・淡路智典・杉山有紗編『障害のある人が出会う人権問題』（成文堂、2023 年）40-41 頁。

<sup>28</sup> 植木・前掲注(25) 172-173 頁。植木・前掲注(23) 231-243 頁も参照。

<sup>29</sup> 杉山有紗『障害差別禁止の法理』（成文堂、2016 年）239 頁。

「障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置は、不当な差別的取扱いではない<sup>30</sup>」としている。

川島聡は、「合理的配慮の不提供という新しいタイプの差別は、異なる者を異なって扱わないとき（異なるものを等しく扱うとき）に生じる」として、これを「〈異なるものを異なって扱わない型の差別〉<sup>31</sup>」と呼称する。また、障害者差別解消法における「不当な差別的取り扱い」とは、一般的に直接差別を指し、間接差別を含まないが<sup>32</sup>、同法の下での合理的配慮の不提供は、「直接差別と間接差別のどちらでもなく、独自の形態の差別として位置づけられている<sup>33</sup>」とされる。

#### IV 教育領域における合理的配慮をめぐる事例

##### 1. 障害者差別解消法施行前の事例

ここでは、障害者差別解消法施行前の就学拒否等の教育領域における主要な事例<sup>34</sup>を取り上げる。

##### ① 市立尼崎高校事件（神戸地判平成4年3月13日判時1414号26頁）

本件では、筋ジストロフィーの原告生徒の入学不許可処分が憲法26条1項、同14条1項等に違反するとして争われた。

神戸地裁は、憲法26条と教育基本法の観点から、「障害を有する児童、生徒も、国民として、社会生活上あらゆる場面で一人の人格の主体として尊重され、健常児となんら異なることなく学習し発達する権利を保障されている」ことを指摘した上で、高等普通教育において、「障害者がその能力の全面的発達を追

<sup>30</sup> 内閣府・前掲注(3) 4頁。

<sup>31</sup> 川島ほか・前掲注(1) 21頁（川島）。

<sup>32</sup> 同上 56頁。

<sup>33</sup> 同上 57頁。川島聡「障害者差別解消法の差別類型に関する一考察」『実践成年後見』93号36頁（2021年）、同「合理的配慮と差別理論」『社会学評論』74巻4号677頁（2024年）、同「国際人権法上の合理的配慮-日本法上の合理的配慮との比較を交えて」根田ほか・前掲注(1)151頁も参照。なお、憲法上の合理的配慮と実定法上の合理的配慮の関係を整理する議論として、横大道聡「憲法上の議論における合理的配慮の位置づけ」根田ほか・前掲注(1)119頁を参照。

<sup>34</sup> 教育分野における主要判例を整理したものとして、植木・前掲注(25) 236-249頁、九州弁護士会連合会・大分県弁護士会編『合理的配慮義務の横断的検討-差別・格差等をめぐる裁判例の考察を中心に』（現代人文社、2017年）123-138頁等を参照。

求することもまた教育の機会均等を定めている憲法その他の法令によって認められる当然の権利である」と判断した。

**② 徳島県藍住町立幼稚園就園拒否事件（徳島地決平成 17 年 6 月 7 日判例地方自治 270 号 48 頁）**

本件では、障害を持つ児童が町立幼稚園への入園を希望したところ、町教育委員会が園舎のバリアフリー化や教職員加配措置を行うことが困難であることを理由に就園を不許可としたことが争われた。

徳島地裁は、医師により、当該児童の幼稚園での集団生活・行事への参加に支障はないと診断されていること、町の財政上、園舎のバリアフリー化は困難であるが、教職員の加配措置は可能であること、申立人である母が当該児童への各種介助を行っていること等を考慮して、本件就園不許可決定には合理的な理由がなく、違法であると判断した。

**③ 東大和市立保育園就園拒否事件（東京地決平成 18 年 1 月 25 日判時 1931 号 10 頁、東京地判平成 18 年 10 月 25 日判時 1956 号 62 頁）**

本件では、喉頭軟化症等のため気管切開手術を受けた後に、空気の通り道を確保するカニューレを装着した児童の保育園就園申込に対して、市福祉事務所が適切な保育を確保できないことを理由に不承諾としたことが争点となった。

東京地裁は、複数の医師の診断に基づいて当該児童の身体的機能の回復に鑑みて普通保育園への入園が薦められていること、保育園に勤務する看護師によるたん等吸引措置が可能であること等を理由に、市の不承諾処分が違法であり、入園申請について承諾の義務を負うと判断した。

**④ 奈良肢体不自由児中学校就学拒否事件（奈良地決平成 21 年 6 月 26 日判例地方自治 328 号 21 頁）**

本件では、肢体不自由者である申立人が地元中学校への就学を希望したところ、町教育委員会がバリアフリー等の中学校の構造上の問題を理由に特別支援学校に就学させるべきと判断したことが争われた。

奈良地裁は、介助員の雇用、階段の昇降・段差の通行を回避軽減する工夫、特別教育のための対応が可能であることを考慮し、地元中学校を就学先に指定することが、「教育上のニーズに応じた適切な教育を実施するために最もふさわしい」ということができ、同校の施設等や教員の配置に関する上記の事情にか

んがみれば、その障害の状態に照らして、当該市町村の設置する中学校において適切な教育を受けることができる特別の事情があると十分に認められる」として、町教委の判断が違法であることを認めた。

## ⑤ 上記①～④事件への評価

上記の①～④事件において、裁判所は、障害の程度、人員配置、設備・施設といった個別の事情を詳細に検討し、行政当局による就学拒否は違法であると判断している。そのため、これらの事例については、「個別具体的事実即した詳細な検討を行なうことを通じて適切な結論が導かれている<sup>35)</sup>」と評価されており、今後、障害者差別解消法の制定によって、「より一層、司法判断の精緻化および行政の適正化が図られることが期待できる<sup>36)</sup>」旨の指摘がなされている。

## 2. 障害者差別解消法施行後の事例

### ① 蟹江町カニューレ等設置義務付け訴訟（名古屋地判令和2年8月19日判時2478号24頁、名古屋高判令和3年9月3日LEXDB25591012）

障害者差別解消法施行後の注目すべき事例として、本件があげられる。本件では、原告の子が中学校での教育を受けるには喀痰吸引器具が必要であるとして、障害者差別解消法7条2項の合理的配慮に基づいて、町教育委員会に対してその取得、維持、保管および整備を請求したこと等が争点となった。

名古屋地裁は、障害者差別解消法7条2項について、「障害者に対して合理的配慮を行うことを公法上の義務として定めたものであって、個々の障害者に対して合理的配慮を求める請求権を付与する趣旨の規定ではないと解される」として、「被告が同項に基づく合理的配慮の提供として喀痰吸引器具を取得する義務があるということはできない」と判断し、憲法26条2項等に基づいて保護者には子女に普通教育を受けさせる義務があり、「原告子が学校生活使用

---

<sup>35)</sup> 植木・前掲注(25)249頁。九州弁護士会連合会・大分県弁護士会編・前掲注(34)135-138頁も参照。

<sup>36)</sup> 九州弁護士会連合会・大分県弁護士会・前掲注(34)135頁。

する物品の費用を保護者の負担とすることも不合理とはいえない」と述べた。名古屋高裁も地裁の判断を追認した。

## ② 本判決への評価

本判決については、「合理的配慮の権利性を否定し、さらに保護者の負担を考慮した点で条約の合理的配慮の判断基準に反するものであり、「親の負担の根拠として憲法 26 条を用いたことも同条の拡大解釈である<sup>37)</sup>」との批判がなされている。また、障害者権利条約 9 条の「アクセシビリティの観点から、『学校』を『子どもが当たり前の日中を安心・安全に過ごす施設』と捉えると、障害児が日常持参している吸引器具が故障するなどの場合に備えて喀痰吸引器具を学校の責任で取得することを肯定できるのではなかろうか<sup>38)</sup>」との指摘がなされる。

## 6. インクルーシブ教育支援のためのデータベース構築の必要性

文部科学省は、初等中等教育の分野において、「障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みであるインクルーシブ教育」の観点<sup>39)</sup>から、公立学校における合理的配慮の提供、事例の蓄積・共有について、国立特別支援教育総合研究所が運営する「インクルーシブ教育システム構築支援データベース（インクル DB）<sup>40)</sup>」の活用を提唱している<sup>41)</sup>。また、文部科学省は、高等教育の

---

<sup>37)</sup> 村山佳代「教育における合理的配慮の権利性と判断基準」『障害法』7号180頁（2023年）。平裕介「判批」法学セミナー794号（2021年）123頁、堀口悟郎「学校教育における合理的配慮」根田ほか・前掲注(1)194頁等も参照。

<sup>38)</sup> 青木亮祐「障害者差別解消法の課題」『障害法』8号6頁（2024年）。

<sup>39)</sup> 近年のインクルーシブ教育の動向については、堀口・前掲注(37)189-193頁、織原保尚「障害のある子どもの教育を受ける権利とインクルーシブ教育」日本障害法学会編『講座障害法 第3巻 教育法・労働法・社会保障法における障害』（生活書院、2025年）10頁等を参照。

<sup>40)</sup> 国立特別支援教育総合研究所「インクルーシブ教育システム構築支援データベース（インクル DB）」（<https://inclusive.nise.go.jp/>）（2026年1月21日最終アクセス）。

<sup>41)</sup> 文部科学省「文部科学省所管事業分野における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針の策定について（令和6年1月17日通知）」（[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/mext\\_02599.html](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/mext_02599.html)）（2026年1月21日最終アクセス）。

段階において、日本学生支援機構作成の「大学等における障害のある学生への支援・配慮事例<sup>42)</sup>」等の参照を推奨している<sup>43)</sup>。

教育分野における合理的配慮はその性質上、必ずしも訴訟までには至らない事例が大半であると予想される。そのため、上記事例のように、合理的配慮をめぐる事例、特に非過重負担性の程度を蓄積・共有するデータベースの構築が強く求められるといえよう。

## V おわりに

以上の考察から、①憲法 14 条 1 項および障害者差別解消法の観点から、障害者差別解消法の合理的配慮は実質的機会の平等を具体化するものとして位置付けられる。②ただし、特定個人を対象とする合理的配慮と集団を対象とするポジティブ・アクションは区別される。③合理的配慮の提供に際しては、本人の意向を尊重した個別具体的な措置と建設的対話が必要不可欠である。また、合理的配慮（特に非過重負担性）の事例を蓄積・共有するシステムの構築が求められる。さらに、④今後の社会デザインを考える上で、法令上、障害者差別解消法等における合理的配慮は必須の要素となるといえよう<sup>44)</sup>。

---

<sup>42)</sup> 日本学生支援機構「大学等における障害のある学生への支援・配慮事例」

([https://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei\\_shogai\\_hairyo\\_jirei/index.html](https://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei_shogai_hairyo_jirei/index.html)) (2026 年 1 月 21 日最終アクセス)。日本学生支援機構「合理的配慮ハンドブック (平成 30 年度版)」

([https://www.jasso.go.jp/gakusei/tokubetsu\\_shien/shogai\\_infomation/handbook/index.html](https://www.jasso.go.jp/gakusei/tokubetsu_shien/shogai_infomation/handbook/index.html)) (2026 年 1 月 21 日最終アクセス) も参照。

<sup>43)</sup> 文科省・前掲注(41)。

<sup>44)</sup> ゾーン、トポス、コンステレーション、アクターズネットワークからなる ZTCA デザインモデルに基づく社会デザインのあり方については、原田保「地域デザイン理論のコンテキスト転換—ZTCA デザインモデルの提言」『地域デザイン』第 4 号改訂版 11-27 頁 (2020 年)、同「ZTCA デザインモデルの本質と進化方向」原田保・石川和男・福田康典編著『地域価値発見モデル—ZTCA デザインモデルの進化方向』(学文社、2022 年) 1-11 頁等を参照。合理的配慮の取り組みは、ZTCA デザインモデルとの関連では、教育分野 (ゾーン) における初等・中等・高等教育機関 (トポス) において、インクルージョン関連の専門家の分野横断的な知見 (コンステレーション) に基づき、教育現場における教職員・児童生徒・保護者等の関係者 (アクターズネットワーク) が行う実践的な取り組みとして位置付けられうる。

**【注記】**

本報告書は 2024 年度一般社団法人地域デザイン学会第 13 回全国大会予稿集 116-119 頁に掲載した予稿に加筆・修正を加えたものである。中間報告の機会を与えてくださった同学会に御礼申し上げます。

## 第2章 RCPs にみる多様性を認め合う社会構築への視座

姫路獨協大学 教授

吉原 司

### 要旨

外国人に焦点を当てた多様性を認め合う社会という文脈において、法務省出入国在留管理庁は厳格な出入国管理を重視する一方、地方自治体は外国人住民の「生活者」としての支援や社会参加促進に注力しており、その間に政策・実務の分断が生じているというのが日本の現状である。本研究では、地域協議プロセス（Regional Consultative Processes : RCPs）の概念と機能、成功例・限界を整理し、これらの知見を日本国内に応用する可能性について検討する。RCPs は政府間の非拘束的・柔軟な対話フォーラムであり、情報共有や信頼醸成を通じて共同対策や政策形成を促進する効果が知られている。具体的には、政府・地方自治体・企業・NPO・外国人住民など多様なステークホルダーが参加する定期的な対話の場を設け、情報共有・課題協議・意見集約を行うことで、分断解消と統合的施策立案を図る場として機能してきた。本研究では、RCPs の特徴比較及び国内の地方自治体事例とのギャップを示し、日本における多文化共生の支援体制強化に資する枠組みの方向性を提示する。

### I はじめに

本研究の背景には、日本の労働力不足などに起因する外国人の増加に伴う諸課題のうち、いわゆる多文化共生に関連する政府内での議論のあり方、とりわけ、国（法務省、出入国在留管理庁等）による「厳格な管理」と、地方自治体による「生活者としての支援（多文化共生）」といったように、外国人に関わ

る政策・情報・ビジョンが分断されている現状がしばしば指摘される<sup>1</sup>。このような分断状況については、外国人が法的・社会的に不可視な状態に置かれるリスク、または外国人住民が行政への不信感から行政と距離を置くことによる地域コミュニティへの統合の遅れなどが指摘されている<sup>2</sup>。また、日本の外国人政策は従来、出入国管理センターの制約的枠組みであり、外国人を他者扱いして厳正管理する一方で、地方自治体は外国人を地域社会の一員とみなして生活支援や多文化共生施策を進めるといった温度差が存在する。山脇は「日本の自治体による多文化共生施策は社会包摂型の発想に近い一方、それを国家の責務として支える法制度が欠けている。出入国管理センターの枠組みを超え、外国人を社会の構成員として迎え入れ、その参加と社会的結束を支える統合法制が必要である」と指摘している<sup>3</sup>。一方、地方自治体間においても、たとえ同程度の外国人人口割合であっても、多文化共生推進への取組みには差異が見られる。こうした分断・格差の背景には、中央と地方の役割分担の不明確さや省庁縦割り、運営資源不足などがある。

本研究は、日本におけるこうした分断・格差といった課題に関連し、「地域協議プロセス (Regional Consulting Processes: RCP または RCPs)」と呼ばれる外国人受入れなども含めた移民に関する包括的な協議プロセスが、「国際的な移住ガバナンスの枠組み」として機能してきた側面、とりわけ、筆者の関心という意味では、社会的統合の妥当性の如何というよりも、国家にと

---

<sup>1</sup> 拙稿『『多文化共生』推進における出入国管理と『自国』—自由権規約第12条4項の検討を中心に—』『(公財)日弁連法務研究財団 第167号研究「多文化共生社会の構築に向けた法的課題の検討」 成果報告書』2024年9-15頁。

[https://www.jlf.or.jp/wp-content/uploads/2024/06/kenkyu\\_no\\_167houkoku.pdf](https://www.jlf.or.jp/wp-content/uploads/2024/06/kenkyu_no_167houkoku.pdf)

<sup>2</sup> 小井土彰宏編『移民受入れの国際社会学—選別メカニズムの比較分析—』(名古屋大学出版会、2017年)320頁。

<sup>3</sup> 山脇啓造「第62回 世界の移民統合法制と日本の選択」

<https://www.clair.or.jp/tabunka/portal/column/contents/117760.php> (2026年1月20日閲覧)

どまらない様々なステークホルダーが関与し、対話を行い、対話の結果によっては政策に反映され、また別の面としてベストプラクティスが積み重ねられていく一連のプロセス自体の存在意義に着目している。当該プロセス自体に着目し、RCPsの一般的特徴、主要RCPsの機能とその課題などについて検討することによって、日本における多文化共生に向けた対応について、一定程度の回答を出すことが可能になると考えられる。言い換えれば、本研究の目的は、国際的な移住ガバナンスの枠組みである地域協議プロセスを、日本の国内的な「分断」を解消し、持続可能な共生社会を構築するための素材として再評価することにある。

## II RCPsの特徴とその機能

### 1. RCPsの概要

RCPsの活動は1990年代に顕著にみられるようになってきた。RCPが初めて登場したのは、1985年のInter-Governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)まで遡るが、当該RCPの他に著名なRCPとしては、Regional Conference on Migration (RCM)、いわゆるプエブラ・プロセスなどが挙げられよう<sup>4</sup>。当該RCPを皮切りに、とりわけ1990年代後半から2000年代の初頭にかけて、世界各地域においてRCPsが現れてくるようになった<sup>5</sup>。

---

<sup>4</sup> 当該プロセスについては、アメリカに不法在留する外国人の在留を合法化した点についてその意義が強調される傾向があるように思われる。たとえば、東條吉純「地域経済統合における『人の移動』の自由化—越境労働力移動に対する新たな国際的取組の形—」『RIETI Discussion Paper Series』07-J-008(2007年)13頁。

<sup>5</sup> 現在、世界に30以上のRCPsが存在するといわれている。IMO, “*World Migration 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move. Geneva: International Organization for Migration*” (2003) pp.123-131. また、IMO, Major RCPs by Region

表 1：各地域における RCPs の例

名称	発足年	対象地域	主な特徴
Budapest Group	1993 年	欧州、シルクルート地域（東欧、西バルカン、中央アジア）	移住と移動に関する地域間対話。安全で秩序ある正規移住の促進、人権へのコミットメント。
RCM	1996 年	北米、中米	移住ガバナンス、人権保護、開発連携、不法移住対策。非拘束的、コンセンサスに基づく対話。
Manila Process	1996 年	東アジア、東南アジア	不法移住と人身取引、根本原因、帰還と再統合、移住者の権利。2000 年に活動終了。
Lima Process	2000 年	南米	移住者の権利、開発、統合、情報交換、人身取引対策。地位に関わらない人権尊重を重視。
MIDWA	2000 年	西アフリカ（ECOWAS 加盟国、モーリタニア）	自由移動の促進、移住者の権利保護、労働移住戦略。地域統合と開発への貢献。
Bali Conference	2002 年	アジア太平洋	人身密輸、人身取引、関連する国境を越えた犯罪対策に特化。政策策定、能力構築、ベストプラクティス促進。
Colombo Process	2003 年	アジアの移住労働者出身国	労働移住者の保護、倫理的採用、送金、開発利益の最適化。出身国の共同交渉の機会創出。
Abu Dhabi Dialogue	2008 年	アジアの労働出身国と湾岸受入国	安全で秩序ある正規の一時的労働移住。移住労働者の保護、エンパワメント、公平な利益享受。
Prague Process	2009 年	EU、シェンゲン圏、東方パートナーシップ、西バルカン、中央アジア、ロシア、トルコ	移住管理における協力強化、法制度の近似化、合法居住者の統合、人権尊重。
Rabat Process	2006 年	欧州、北アフリカ、西アフリカ、中央アフリカ	移住と開発の対話。根本原因、正規移住、保護、不法移住対策、帰還・再入国・再統合。人権尊重を基盤。
The Khartoum Process	2014 年	アフリカの角地域、欧州	人身取引と移住者密輸対策に特化。継続的な対話と具体的なプロジェクト。正規移住経路の確立は目的としない。

RCPs は、政府間の非公式な対話・情報共有フォーラムであり、通常、非拘束的・柔軟な形で運営されるのが特徴である。一般に拘束力がなく非公式ではあるが、RCP は情報交換、共通課題の議論、優先事項の特定、調整された

[https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd12616/files/2018-07/principal\\_rcps\\_overview.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd12616/files/2018-07/principal_rcps_overview.pdf) を参考に作成。

対応策の検討などにおいて重要なフォーラムであり、二国間交渉を補完し、取扱いの困難な課題についてオープンに議論できる場を提供し、共通方針・戦略の構築の基盤を形成する役割を担う<sup>6</sup>。IOM（国際移住機関）の元事務局長 Swing は、「1985年に第1回が開催されたIGC以来、世界各地域で18のRCPsが存在し、その成功は加盟国が協力価値を認識した結果である<sup>7</sup>」と述べている。すなわち、RCPsは単なる会議ではなく、共通利益を損なわずに共同のメリットを高め、対処が難しい移民課題を克服するため、政府間のコンセンサスに基づく協力の場の提供という点にその存在意義が見いだされているのである。当該フォーラムの非公式な性質によって、絶えず変化する移住パターンの新たな成果に対処できる柔軟な場を提供しているとの評価もある<sup>8</sup>。

## 2. RCPsの機能

RCPsの主要な機能は情報共有、信頼醸成及び政策策定・能力構築支援である<sup>9</sup>。たとえば、アジア太平洋地域のBali Conference（人身取引・密輸対策）や南アジアのColombo Process（労働移住管理）などでは、加盟国が事例や統計、法制度情報を交換し、各国の捜査能力を向上といった人材育成・訓練や越境人身取引防止共同プロジェクトなどを推進してきた。RCPsでは通

---

<sup>6</sup> IGC, “*In a Constructive, Informal and Pragmatic Spirit THIRTY YEARS OF THE INTERGOVERNMENTAL CONSULTATIONS ON MIGRATION, ASYLUM AND REFUGEES THE WORLD’S FIRST REGIONAL CONSULTATIVE PROCESS ON MIGRATION*”, (2018) p.16.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>8</sup> Amanda Klekowski von Koppenfels, Informal but Effective: Regional Consultative Processes as a Tool in Managing Migration, *International Migration*, Volume 39, Issue 6, p.65.

<sup>9</sup> これに政策のベストプラクティスの共有が加わることもある。

常、年次首脳会合の他、実務者会合やワーキンググループが定期開催され、各国間の意見交換や課題対策が協議される<sup>10</sup>。

留意すべき点は、RCPsがあくまで対話の場であり、参加国は自発的に参加し、かつRCPsの決定には法的拘束力がないことである。この非拘束性は、参加国間で率直な議論と迅速な対応が可能になるといった意味で長所になりうる。たとえばColombo Processにおいては、非公式・非拘束な環境で労働移住問題について対話と協力を進め、送出し国間で集団交渉の機会をつくる仕組みが機能してきた<sup>11</sup>。

### 3. RCPsの成功例とその限界

#### (1) RCPs自体の限界

地域協議プロセスの成功例としては、本研究の評価すべき事項として、参加国間での情報共有により不正移民対策や人道支援が強化された事例が取り上げられる。例えばBali Conferenceでは、ASEAN諸国や欧米諸国との協調で遺棄移民問題への緊急対応や帰還支援が進められ、専門家集団や地域サポート組織(RSO)も設立された<sup>12</sup>。Colombo Processでは労働者送出し国同士がベストプラクティスを交換し、雇用や技能認証の枠組みづくりを共同で提案してきた<sup>13</sup>。

一方、RCPの限界としては、非拘束という性質ゆえ、具体的成果が見えにくい場合が多いと思われる点である。正式な条約・協定でないため、決定事項

---

<sup>10</sup> Migrant for Asia, “Colombo Process”, [https://mfasia.org/mfa\\_programs/advocacy/colombo-process/#:~:text=The%20regional%20consultative%20process%20offers,to%20push%20for%20their%20interests](https://mfasia.org/mfa_programs/advocacy/colombo-process/#:~:text=The%20regional%20consultative%20process%20offers,to%20push%20for%20their%20interests) (2026年1月20日閲覧)

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> The Bali Process, “The Regional Support Office of the Bali Process”, <https://www.baliprocess.net/about-the-regional-support-office-rso/> (2026年1月20日閲覧)

<sup>13</sup> Migrant for Asia, *supra* note 9.

は各国の裁量に委ねられ、全参加国の合意を必要とする。さらに、参加国の利害不一致や情報非公開の傾向がある場合には、成果創出が難しくなる可能性がある。しかしながら他方で、RCPは単なる情報交換に留まらず、協定締結の準備を行う場としても位置づけられており、たとえ非拘束であっても共通方針・戦略の開発のための基盤を形成する重要な機能を果たしていると評価されてきた<sup>14</sup>。実際、Bali ConferenceやColombo Processでは、非公式会合から共通の戦略が生み出され、帰還支援や労働契約・人材保護のベストプラクティスが共同策定された例もある<sup>15</sup>。これらの成功と評価される要因は、①明確な政策課題の設定、②継続的かつ実務的なワーキンググループの活性化、③中立的事務局による進行支援などにある。

## (2) 外的要因による限界

移民受入国が政治的圧力を強める手段としてRCPを利用する場合、送出地域の抵抗を回避しつつ、一方的に移民政策への関与を強める「管理の外部化」の道具となってしまいう危険性があると指摘されている。すなわち、受入れ国側の政治的主導権が強すぎれば、送出し国の当事者意識が失われ、結果としてガバナンスが機能不全に陥るという短所が生じうるということである。加えて、ヨーロッパにおけるゼノフォビア（外国人嫌悪）の拡大や反移民を掲げる右派政党の躍進といった受入れ国側の政治環境の変容、イギリスのEU離脱などといった政治的背景により、受入れ国側が移民管理を一層強化することも指摘されており、結果として、送出し国側の警戒心を強め、RCPを通じた協調体制そのものを困難にする可能性があることが指摘されている<sup>16</sup>。

---

<sup>14</sup> IGC, *supra* note 6, p.16.

<sup>15</sup> たとえば、The Bali Process, “Technical Experts Group on Returns and Reintegration”<https://www.baliprocess.net/technical-experts-group-on-returns-and-reintegration/>（2026年1月20日閲覧）

<sup>16</sup> 中山裕美「移民ガバナンスにおける地域間主義の意義—アフリカ—ヨーロッパ間の地域協議プロセスの検討から—」『国際政治』第190号(2018年)、45—46頁。

### Ⅲ 日本における現状と課題

日本国内では、多文化共生施策の責任主体が曖昧であり、法制度も十分整っていない状況であると指摘されている<sup>17</sup>。地方自治体は多文化共生プランを策定し、外国人向け日本語教育や相談窓口、自治会との協働などを進めてきた。しかしながら、地方間で取組み内容にはばらつきがあり、ある市町村では60を超える施策を展開する一方、他市町村はほぼ未着手という地域差も報告されている<sup>18</sup>。一方、国は法務省を中心にビザ運用の見直しや不法滞在対策を強化しつつ、近年、『外国人との共生社会ロードマップ』<sup>19</sup>を策定し、多文化共生支援策も公表しているが、依然として、入管法中心の枠組みに留まっているように思われる。結果として、外国人住民側からは住民としての権利保護・支援の不十分さに対し対応を求める声上がり、国民側からは厳正な国境管理を求める声上がる、といった状況に陥っているように思われる。

このような状況の解消にあたっては、本研究の趣旨からすれば、送り出し国も含めた、国・地方・企業・NPOに限られない、関連する様々なステークホルダーが可能な限り参加することを前提として、フォーラム形成を促すのが重要であると考えられる。その際、それらのステークホルダーの役割分担を明確化するとともに、地方における多文化共生施策を推進するための人的・財政的

---

<sup>17</sup> たとえば、一般社団法人 日本経済団体連合会 『「転換期における外国人政策のあり方」－秩序ある戦略的誘致・受入れ環境整備に向けて－』

[https://www.keidanren.or.jp/policy/2025/086\\_honbun.html](https://www.keidanren.or.jp/policy/2025/086_honbun.html) (2026年1月20日閲覧)

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 『外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ』 <https://www.moj.go.jp/isa/content/001440741.pdf> (2026年1月20日閲覧)

支援体制の充実を図ることも重要である。これらのことを前提に、RCPの手  
法を国内への準用可能性とその意義について検討する<sup>20</sup>。

## 1. 日本国内における事例と課題

表2：日本の自治体等の先進的取り組み例

事例・主体	取組内容・特徴	成果・評価	課題
多文化共生推進協 議会 <sup>21</sup> (愛知県・県内市 町村等～日系ブラ ジル人などの外国 人が多く居住する 7県1市)	愛知県・名古屋市等が 連携し、外国人住民支 援策を共同検討。2004 年設立以降、地域日本 語教育や生活相談、多 言語防災情報整備など を推進。定期会合で国 への提言も実施。	外国人住民が多数 の都市間でノウハ ウ共有・政策一元 化。行政間の協力 体制強化。	国の出入国政策 との連携不十 分。法制度や予 算措置が後追い で、実施体制に 制約。
浜松市 (インターカルチ ュラルシティ <sup>22</sup> )	外国人住民をまちづく りの資源と位置づけ、 欧州評議会 ICC にアジ ア初加盟(2017年)。 国際的知見を参照しな がら多文化共生策を策 定・発信。	国際ネットワーク 活用で多文化共生 施策の質向上。日 本内外の事例導 入・共有でノウハ ウ蓄積。	人口規模や財源 の面で全国展開 は困難。国の法 整備や地方交付 税措置と制度的 連携が必要。
特定非営利活動法 人 MIC かながわ <sup>23</sup> (神奈川県)	神奈川県内の協定医療 機関等に対し、外国人 患者向けの医療通訳派 遣サービスを実施。公 共機関支援にも派遣拡 大。	医療現場での外国 人対応を支援し、 生命・健康リスク 低減に貢献。自治 体や医療機関との 連携モデルとな る。	人材確保や予算 的制約が課題。 全国展開には認 可・運営ルール 整備が必要。国 の保健医療方針 とのすり合わせ 不足も。

<sup>20</sup> なお、国と地方の連携強化だけでなく、中央政府が法的責任として統合法制を整備  
し、外国人の社会的地位を明確化することが求められるとの主張もみられる。前掲注3  
参照。

<sup>21</sup> 多文化共生推進会議(愛知県)

<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/kyogikai.html> (2026年1月20日  
閲覧)

<sup>22</sup> インターカルチュラルシティ(浜松市)

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/uclg/icc.html> (2026年1  
月20日閲覧)

<sup>23</sup> MIC 神奈川(神奈川県) <https://mickanagawa.web.fc2.com/> (2026年1月20日  
閲覧)

以上の通り、日本の地方レベルでも多文化共生の先行事例は増えている<sup>24</sup>ものの、いずれも全国的な法制度・財政支援の枠外で取り組まれている点が課題であり、留意されるべきであると考えられる。この分断の背景には、国と地方の権限と責任の不明確さがある。地方自治体は自治体法に基づき環境整備義務を負うが、多文化共生は明示的な職務項目ではない。したがって、地方自治体が独自にプランを作成している例が散見されるが、財源や法的根拠は地方自治体レベルに留まり、法制度上の補完が弱いと考えられる。国の予算では技能実習向け研修は実施されても、地方自治体の生活支援策に十分配分されないケースもあろう。また、総務省を中心として、国は多文化共生計画作成を推奨しているが、強制力はなく実施状況は自治体任せである。

したがって、国と地方の権限と責任の不明確ななかにあって、かつ、国・地方及び様々なステークホルダーが集うフォーラムを持たないままでありながら、財政基盤が国に比較して脆弱な自治体任せになっている現状を、RCPsのような「協議体」で補完することへの意義が一定程度推測されるように考えられる。

## 2. 日本における協議枠組み

日本国内においても RCPs のようなフォーラムを形成して行くのであれば、国（法務省・出入国在留管理庁等）と地方自治体（都道府県・市町村）、企業代表、地域支援団体・NPO、外国人当事者など様々なステークホルダーが参加し、定期的に情報共有と対話を行う場として機能させる必要があるように思われる。具体的には、主要課題（例：地域住居支援、医療・教育多言語化、雇用管理、防災支援など）ごとにワーキンググループを編成し、年次閣僚会合に相当する地方首長・国担当相の協議会を設けるといった形態になるだろうか。こうしたフォーラムは既存の法律に拘束されず、各主体が課題を持ち寄って協力策

---

<sup>24</sup> 外国人人口割合別の基礎自治体の多文化共生推進施策 68 項目への取組数については、前掲注 16 参照。

を検討するという意味において、国と地方の隔たりを縮める役割を果たすと考えられる。

この国内協議プロセスでは、RCPs 同様に次の機能が想定される：①情報交換：在留統計や各地域の優良事例などを共有、②課題協議：不法滞在者対策や地域生活支援の具体的方策を協議、③能力構築：自治体職員研修やガイドライン作成、④政策形成：省庁横断的な提言をまとめ法改正に結びつける。例えば、愛知県では県市合同で「多文化共生推進協議会」を設立し、外国人住民の生活支援と受入環境整備を進めるとともに、国へ多文化共生施策の提言を行っている。このような地域連携型の協議体を全国に展開することで、RCPs と同様の効果が期待できるかもしれない。

### 3. 日本における利害関係者とそのガバナンス

上記のようなフォーラムにおいて、中心には国（法務省・出入国在留管理庁）と地方自治体があり、それぞれ専門性・権限の違う役割分担があると想定される。国は在留資格政策・法令運用で主導する一方、地方は教育・福祉・生活支援で対応する。両者をつなぐ連携組織として、たとえば、地方国際化協会（CLAIR）、労働局、国際機関（IOM、UNHCR 等）、NPO・外国人会議所・在日外国公館、企業団体などが補助的なネットワーク役を果たしうる。また、外部環境としてメディア・世論や経済界（外国人雇用）、国際枠組み（GCM など）が影響を与えうる。

国と地方は互いの施策や情報を共有し、共同で制度設計・資源配分を行う必要があるが、現状では窓口レベルの接点が散発的である。RCPs の携帯に倣えば、こうした様々なステークホルダー間の連携を制度化することによって、定期的な対話を通じて分断を解消できる可能性がある。

## 4. 実施のための課題 —全国知事会における議論を素材に—

### （1）課題の概要

国内で RCP のようなフォーラムを立ち上げるにあたってはいくつかの課題・リスクが想定される。

## ①役割分担

第一に、国家主権と地方自治体自治の問題である。RCPs はあくまで非拘束であるが、参加主体が中央政府の場合、地方自治体から「国の方針を押し付けるものではないか」と懸念される恐れがある。同様に、地方の独自施策を中央に提出する負担が参加意欲を削ぐ可能性もある。したがって、双方向的な信頼構築と、地方国・自治体双方の代表を参画させる運営が重要となる。

## ②財政面での負担

第二に組織・財政の制約である。RCPs の議長国制度や事務局機能を担う組織をどこに置くか、また開催費用や事務局経費を誰が負担するかについて決める必要がある。多文化共生予算を充実させたくとも、国の財政や地方交付税の制約、他施策との優先度競合などについても無視できるものではないであろう。

## ③成果測定

第三に成果測定とフォローアップの問題がある。非拘束の場では議論は活発化しても、具体策や法改正・制度改正につながる保証はない。日本においては、RCPs のようなフォーラムで合意した事項が、国や・地方自治体の政策に反映される仕組みが必要となる。

最後に社会的リスクも考慮すべきである。移民・多文化共生に関わる問題は国民感情に影響されやすいと考えられる。対話の透明性を確保し、対話による合意の尊重を前提としつつ、多文化共生の意義を国民に丁寧に説明するといった広報戦略が不可欠である。

## (2) 全国知事会議での議論

### ①役割分担

令和 7 年度全国知事会議「外国人の受入と多文化共生社会実現に向けた提言<sup>25</sup>」において、「国、地方、民間が適切な役割分担に応じて受入環境の整

---

<sup>25</sup> 全国知事会議（令和 7 年 7 月 24 日）「外国人の受入と多文化共生社会実現に向けた提言」 [https://www.nga.gr.jp/conference/r07/post\\_5.html](https://www.nga.gr.jp/conference/r07/post_5.html)（2026 年 1 月 20 日閲覧）

備を進めていくには、事業者や地方自治体の枠を超えて対応すべき課題については、国が主体となって制度設計や運用を行う<sup>26)</sup>と言及され、役割分担の重要性が確認されるとともに、事業者や地方自治体の枠を超えて対応すべき課題における国の役割について言及されている。すなわち、国側が制度設計や財源措置を主導し、地方は地域実情に即した運用を担うべきと提言では主張されていることが理解できる。この文言の重要性は、国・地方自治体の役割分担の重要性に加え、フォーラムのなかにおいて国と地方自治体などの意見調整メカニズムを明確に規定し、関係者の発言機会を保障する必要性が暗に示されている点にある。

## ② 財政面

財政面に関連し、当該提言において、「国として責任をもって財源措置等を行うべきである<sup>27)</sup>」と言及されている。具体的には、多文化共生施策を実施する主体である「地方自治体の多文化共生施策の必要額に不足が生じないよう十分な予算を確保し、永続的で十分な財政的支援を行うこと<sup>28)</sup>」また、「国で一元的に整備することが求められる施策については、国が主体的に措置を講じる<sup>29)</sup>」と言及されていることから、フォーラム運営の課題として、財政面の課題が示唆されるように考えられる。

## ③ 成果測定

具体策や法改正・制度改正につなげるという文脈においては、当該提言において『育成就労制度への円滑な移行』と『外国人の受入環境整備』の提言を実現するためには、外国人の受入れ、多文化共生施策実施の根幹となる国としての戦略が求められることから<sup>30)</sup>、多文化共生施策実施の根幹となる体系的・総合的な基本法を策定することが求められている。具体的な議論としては、外国人の地位をどのように位置づけるか、たとえば、永住要件の見直しや

---

<sup>26)</sup> 前掲注 2 頁。

<sup>27)</sup> 同上。

<sup>28)</sup> 同上。

<sup>29)</sup> 同上。

<sup>30)</sup> 前掲注 3 頁。

外国人参政権問題も含め、単なる労働力ではなく「社会の構成員」と位置づけるのか、外国人の権利と義務を法令において明確化するのか、といった課題が生じうるであろう。

次いで、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」等により、各省庁が取り組むべき多文化共生施策は国により示されているが、これらの施策が各省庁で統一的に着実に実行されるよう、出入国在留管理庁とは別に、多文化共生施策実施の司令塔となる組織を設置することが求められている<sup>31</sup>。たとえば、法務省・出入国在留管理庁の移民政策部門と、総務省・厚生労働省・文部科学省の多文化共生部門を横断する所管官庁の設置なども含め検討し、国・地方の統合調整機能を担わせることも可能かもしれない。具体的な施策としては、多文化共生推進計画や外国人受入れ支援を法律で義務化し、都道府県・市町村に専任部署・担当者を配置する枠組みを定める。または、人口規模や外国人人口比率に応じた地方交付税措置等で財政支援を確保するなどの対応があり得よう。

本研究とのかかわりでいえば、国内移住のための協議プロセスを法律・大臣官房告示等で正式に位置付け、会合・報告制度や参加対象を明文化し、必要であれば、外国人政策審議会といったような機関を設置し、議事録や勧告を公表する仕組みを整えるといったこともあり得よう。

もっとも、本研究で実際に概観してきた RCPs と比較すれば、日本での議論の大半は多文化共生に関わる国家と地方自治体の分断を解消する点に議論が集中しており、送出し国や経由国も含めた RCPs の発想はあまり見られず、その意味で RCPs に至る可能性についてはあまり見出せないように思われる。とりわけ、RCPs が二国間または多国間の枠組みであるという前提、また非公式・非拘束性といった点に特徴があることについて類似点を見出すのは現時点で困難なように思われる。ステークホルダーについても、RCPs においては国家、国際機関・地域的国際機関、NGO、宗教組織、学界、民間セクターまたはディアスポラなど、非常に多角的であるが、様々なステークホルダーが参加するといったようなフォーラムが想定されているようにも思われな

---

<sup>31</sup> 同上。

い。そこには外国人も含めた多文化共生に関わる外国人の移動や定住が、国際的性質を有する行動であるとの認識があまりないことがうかがえる。

#### IV. おわりにー結論と展望ー

本研究では、国際的移住ガバナンスにおける RCPs の知見を踏まえ、日本の多文化共生政策における国と地方自治体との分断解消を念頭に検討してきた。

RCPs は二国間から関係国間で実施される、非拘束でありながら各国の連携を促進してきた枠組みであり、その柔軟性と情報共有重視の方法論は、様々なステークホルダーが対話を行うことによって受入れ・送出しの合意形成を目指すことにあり、結果として、政策として実現しなかったとしても、多文化共生に関わる国と地方自治体の分断解消という視点からすれば、かかるプロセス自体を経ている点にとりわけ留意すべき点があったように思われる。

このような方法論は、本研究で取り上げた役割分担、財政面での負担の在り方、実施可能性の観点からも、日本の外国人政策にもある程度準用可能であると考えられる一方で、日本においては、外国人政策が国際的性質を有する行動に関わる政策であるという認識、または様々なステークホルダーによる対話自体があまり留意されているようには思われなかったのも事実である。日本の国及び地方自治体による外国人政策の背景に、そもそもの認識の課題があるのであれば、外国人の受入れについて、その性質の再認識が早急な課題となると考えられる。

## 第3章 政治参加の多様化と代表制民主主義 —選挙とは異なる政治参加の理論的根拠に関する一考察—

東海大学 准教授

中村 隆志

### 要旨

本研究では、選挙とは異なる市民の政治参加を、少数派の見解への注意を喚起し、多様な意見を反映させようとするプロセスとして位置づける理論的根拠について考察する。

共和主義の理論によると、政府の権力行使が恣意的なものにならないようにするためには、「選挙によるデモクラシー」だけではなく、市民が政治過程の各段階で個別的・非集合的に異論を示す「異議申し立て型のデモクラシー」が必要となる。そして、過少代表になりがちな人々の参加を促すには、抽選によって代表を選出することや、利害関係の程度に応じた参加を認めることが有効である。このような市民参加は、選挙による代表制と矛盾するものではなく、選挙だけでは包摂されにくい利益や問題を取り上げ、立法機関の民主的応答性を高めることで、むしろ代表制民主主義の信頼を回復することにつながる。

### I はじめに

代表制民主主義においては、選挙権などが平等に付与されていても、エスニシティ、ジェンダー、セクシュアリティ、ハンディキャップ等の観点で不利な立場にある人々の意見や利益が十分に代表されない（過少代表）という問題がある。このような既存の（選挙による）代表制にまつわる問題に対処するには、投票に限定されない、当事者自身の政治参加が何らかのかたちで求められるだ

ろう。

多様な社会的属性・文化的背景をもつ人々の声やニーズを公共政策づくりに反映するために、政府の政策に市民が意思表示を直接的に行うこと(たとえば、審議会の公募委員やミニ・パブリックスなど)は認められるべきなのか、市民の多様な政治参加を重視する場合に、代表者にはどのような役割が期待されるのか。本稿は、これらの問いについて政治理論の観点からいささかの考察を行うものである。

まずⅡでは、共和主義の観点から、選挙とは異なる政治参加が要請される理由を明らかにする。次にⅢでは、参加する市民とは誰か、どのように参加主体を構成するのかを検討する。そしてⅣでは、市民の多様な政治参加と代表制民主主義がいかなる関係にあるべきかを論じる。

## Ⅱ 共和主義のデモクラシー論

### 1. 自由と統治

P. ペティットは、共和主義の主要理念として「非支配としての自由(freedom as non-domination)」を掲げている。これは、恣意的な干渉・介入が可能な権力関係が存在しない状態を意味する。そして、単に干渉・介入がない状態＝不干渉(non-interference)と対比される非支配にとって、恣意的な権力行使の可能性を排除することが重要であり、そのために法の支配や立憲主義的統治といった恣意性を防ぐ原理・制度が重視されている<sup>1</sup>。彼の定義する支配(domination)は、恣意的な支配であり、正当な根拠に基づく支配・統治(rule, government)とは区別される。したがって、非支配を実現することは無政府状態(anarchy)を意味するものではなく、非支配としての自由を中心に据えた統治を追求することになる。

ペティットは、「非支配としての自由」という自由概念を提起する理由を、主人と奴隷の比喻で説明している<sup>2</sup>。主人の考え次第でいつでも一方的な干渉を

---

<sup>1</sup> See, Philip Pettit *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford: Oxford University Press, 1997, at 5.

<sup>2</sup> See, *Id.* at 31.

受ける奴隷は、干渉を受けていないときでも自由の身とは言えない。同様に、専制君主の下の臣民は、たまたまある時点で自由（不干渉としての自由）を享受していても、君主の一方的決定でその自由を奪われる可能性が常に存在するため、非支配としての自由は享受していない。共和主義の立場からすると、自由であるためには、自分に関わる法や政策の形成過程に参加することができ、恣意的な権力行使から免れていること、つまり政治的自律が不可欠である。

I. ホノハンは、個々人が相互依存関係の網の目の中で社会生活を営む以上、生活条件の集合的規律としての政治的自律を通して自由が発現するとしている。「自律的であるためには、自身が是認する目的にしたがって行動しなければならない。このことは、機会よりもむしろ実現の枠内で自由を定義づけている。

（中略）自律は、支配、あるいは他者の意志への依存によってだけでなく、他者の行為の、しばしば意図されてはいない効力への依存によっても制限される。個人的な自律は、互いへの脆弱性によって影響されている。したがってそれは、人々が一個人の能力を超えて目標を達成するために協調することができれば促進され、そうすることができなければ減退させられる<sup>3)</sup>。

ペティットは、政府の行為に抵抗する制度上の可能性が人々にあることを、共和主義的な政治体制の要件とする。すなわち、もし公的決定が「市民たちの認知された利益や理念と衝突するならば、市民たちがそれらへ有効に異議申し立てをできるような条件<sup>4)</sup>」を、共和主義にとって考慮に値する問題とみなすのである。ゆえに、政府の権力行使のあり方に異論・不服が唱えられる仕組みを勘案しなければならない。

## 2. 選挙と異議申し立て

政府の権力行使が恣意的なものにならないようにするためには、市民が発言権（voice）を行使し、政府の政策過程に影響力を発揮することが必要となる。そのような民主的統制の仕組みとして、ペティットは、「選挙によるデモクラシー（electoral democracy）」と「異議申し立て型のデモクラシー（contestatory democracy）」の2つを挙げる。

---

<sup>3</sup> Iseult Honohan *Civic Republicanism*, London: Routledge, 2002, at 186.

<sup>4</sup> Pettit, *supra* note 1 at 185.

異議申し立て (contestation) は、市民が政治過程の各段階で個別的・非集合的に異論を示す行為を指し、単に公的決定後の不服申し立てに限らず、意思決定過程での意見表明も含まれる。ペティットは、選挙だけでは不十分な理由として、「民主的多数派の専制」と「民主的エリートの専制」の2つを指摘する。前者は、皆に共通する利益を捉えそこなう、あるいは少数派を冷遇することであり、後者は、政策が決定と実施に際して、(選挙区、官僚など) 特定の利害関心に影響されることである<sup>5</sup>。これらの問題点を是正し、選挙によるデモクラシーを補完するために、政治過程の様々な局面で異議申し立ての可能性が確保されるべきだとする。

選挙は多様な政策案を入力する探索・認定の仕組みであり、異議申し立ては出力の段階で不純物を濾過する精査・却下の仕組みである。異議申し立ては、編集方針の提示や途中相談を含む修正要求を通じて著作の質を高めるような、編集者の役割にたとえられる<sup>6</sup>。政治家や官僚が共通利益を探究して政策を著す一方、市民は編集者として政策を吟味し問題点の除去を求める。多方面の主張を公平に議論し、政府の行為を検査する環境の整備こそが、異議申し立て型のデモクラシーの要点である。

選挙以外に、政治過程の各局面において公権力の行使を規律するための手法として、「手続的手段 (procedural resources)」、「諮問的手段 (consultative resources)」、「上訴的手段 (appellate resources)」の3種が提示されている<sup>7</sup>。ペティットによると、これらが利用可能なかたちで広く整備される必要がある (【表1】を参照)。

以上のように、選挙と異議申し立てを併用して政策形成のインプットとアウトプットの双方を民主的統制下に置き、批判的吟味と修正の積み重ねによって恣意的支配を防ぐことが目指されている。選挙で選ばれる政治家は、次の選挙を意識して、票田となりにくい少数派よりも多くの票が期待できる多数派または有力な利益団体を優先する場合がある。少数派の見解への注意を喚起し、政策に多様な意見を反映させようとするには、「政府によってなされるあらゆる

---

<sup>5</sup> See, Philip Pettit *A Theory of Freedom: From the Psychology to the Politics of Agency*, Cambridge: Polity Press, 2001, at 162.

<sup>6</sup> See, *Id.* at 159-160.

<sup>7</sup> See, *Id.* at 167-173.

ことが、影響を受ける人々によって有効に異議申し立て可能 (contestable) であるべき<sup>8)</sup>と考えられる。

【表 1】<sup>9)</sup>

	① 手続的手段	② 諮問的手段	③ 上訴的手段
概要	政府の政策決定の内容や手順を制約するものである。	政府の取り組む課題に様々な異なる意見の表明を行う機会を一般の人々に提供するための諸制度である。	公的機関の運営についての調査を求められること、そして行政活動の違法性、またはそれによって被った不利益を裁判機関等に訴えることである。
具体例	法の支配、権力分立、熟議、二院制、脱政治化された意思決定（起訴、選挙区の線引き、金利政策など）、独立した会計監査、情報公開	諮問委員会や協議会・公聴会の設置、緑書（政策提案書）や白書の刊行、フォーカス・グループ調査の実施	行政訴訟、違憲審査制、オンブズマン

<sup>8)</sup> Pettit, *supra* note 1 at 172.

<sup>9)</sup> 中村隆志「混合政体としての議会制民主主義に関する一考察——代表制をめぐる政治思想の観点から」『総合法政策研究会誌』第1号（ウエストロー・ジャパン、2018年）33頁。

### Ⅲ デモクラシーへの参加主体

#### 1. 抽選による代表

新たな市民参加の仕組みとして、無作為抽出の市民が熟議（deliberation）に参加し、その成果を社会で共有し、国や自治体の政策へ反映する「ミニ・パブリックス」が注目されている<sup>10</sup>。日本の各自治体では、市民討議会や市民ワークショップなどの名称で、ミニ・パブリックス型の市民参加が広く実践されている。そこでは、①参加者の無作為抽出、②参加者への謝礼の支払い、③公正・公平な運営機関、④参加者による小グループ討議、⑤報告書公表が原則とされている<sup>11</sup>。

ミニ・パブリックスの参加者は、無作為抽出や層化抽出によって、年齢・性別・学歴・居住地域・問題への関心度などの観点から社会の縮図となるように選ばれる。また、専門家の説明や資料を通じて、参加者がテーマについての理解を深めつつ議論する。さらに、主催者が議題の範囲や内容を制限するのではなく、多様な視点を確保するために、議論に先立ちパブリックコメント等が実施される<sup>12</sup>。そうすることで、参加の公平性や議論の質を担保しながら、幅広い市民の視点を反映した意思形成と実行可能な提言の導出を目指す。

ミニ・パブリックスのような抽選による代表は、選挙が生みがちな資金・時間・コネ・学歴への依存による代表の偏りを回避する。また、個人の属性や経験の有無にかかわらず全員を対等に扱うことで、若者・女性・障害者・性的マイノリティ・先住民など参加機会の少なかった人々に実効的な発言権を与える。さらに、無作為性によって特定の利害への従属を相対化し、多様な視点と経験知を政策過程に接続する。以上のようにして、様々な異なる立場の市民を集め、学習や相互理解を経た上での意見表明を行うことで、公共政策の正統性や包摂

---

<sup>10</sup> OECD Open Government Unit 『世界に学ぶミニ・パブリックス——くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた』（日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳、学芸出版社、2023年）参照。

<sup>11</sup> 小針憲一「市民討議会の実施方法」篠藤明德・吉田純夫・小針憲一『自治を拓く市民討議会——広がる参画・事例と方法』（イマジン出版、2009年）57-59頁参照。

<sup>12</sup> See, Masakazu Ogami/ Keisuke Matsuhashi/ Taro Tokuda “Consulting the Broader Public Before Deliberation: Climate Assembly Tsukuba 2023,” <https://deliberativehub.wordpress.com/2023/12/04/consulting-the-broader-public-before-deliberation-climate-assembly-tsukuba-2023/>（最終アクセス 2026年1月19日）

性を高めることが期待される<sup>13</sup>。

## 2. ステークホルダー・デモクラシー

デモクラシーへの参加主体に関する他の考え方として、「被影響者原理 (all-affected principle)」がある。すなわち、「当該の意思決定によって影響を被るすべての人々」が、その作成過程に参加する権利をもつべきとし、「何らかの意思決定によるすべての被影響者に対する平等な顧慮」を求めるものである<sup>14</sup>。この被影響者原理に基づき、特定の政策争点における利害関係の有無によって政治参加の資格を定めるデモクラシー構想を、「ステークホルダー・デモクラシー」と呼ぶ。

T. マクドナルドによれば、特定の争点に強い選好をもつ人々の意思が、同争点に無関心な人々の意思と形式的に同等扱いされて、後者が相対的に多数であるために前者が退けられるのは不公正である<sup>15</sup>。したがって、ステークホルダー・デモクラシー論では、あらゆる決定への一律の参加ではなく、各意思決定に対する利害関係の強度や影響度に応じた参加を認めるべきと考えられる<sup>16</sup>。

政策争点ごとのステークホルダー共同体に発言力を与える際には、強い選好を持つ少数派による支配のリスクを避けるため、社会全体への応答性が不可欠となる。また、受動的多数派の弱い利害関心も無視されないように、ステークホルダー間の熟議を外部からの異議申し立てに開いておくことも重要である。それによって、無関心層が自己の被影響性を再考する契機が生まれ、包摂すべきステークホルダーの範囲が個別の文脈に応じて継続的に修正されうる<sup>17</sup>。

前述の抽選による代表とステークホルダー共同体の関係は、どのように考えるべきか。たとえば、廃棄物処分場建設の問題では、立地地域の選定方法や補

---

<sup>13</sup> 西山溪「現代選挙制度と代表制民主主義の改善策としてのロトクラシー——その展望と課題」『開智国際大学紀要』第21号（2022年）67-68頁参照。

<sup>14</sup> 内田智「グローバリゼーションと平等——「デモス境界線」問題の批判的考察を通じて」新村聡・田上孝一編著『平等の哲学入門』（社会評論社、2021年）320頁。

<sup>15</sup> See, Terry Macdonald *Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States*, Oxford: Oxford University Press, 2008, at 49, 131-132.

<sup>16</sup> See, Terry Macdonald “Citizens or Stakeholders? Problems of Exclusion and Inequality in Global Stakeholder Democracy,” in D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, and R. Marchetti (eds.) *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, at 53.

<sup>17</sup> 松尾隆佑「影響を受ける者が決定せよ——ステークホルダー・デモクラシーの規範的正当化」日本政治学会編『年報政治学 2016-II』（木鐸社、2016年）364-368頁参照。

償枠組みなど総論的なテーマは無作為抽出された市民が議論すべきと思われる一方で、立地地域の絞り込みや具体的な建設・運営条件など各論的なテーマは当該地域の住民といった主要ステークホルダーが議論の主体となるべきだろう<sup>18</sup>。ステークホルダー・デモクラシーの観点からすれば、個別具体的な争点において重大な利害関係を持たない者が抽選で選ばれたというだけで影響力を持つのは、集合的な自己統治(自己決定)としてのデモクラシーに適合しない<sup>19</sup>。

#### IV 市民参加と選挙代表制

##### 1. 代表制民主主義の揺らぎ

生活スタイルや価値観の多様化、技術や環境の変化によって、政治的争点は細分化・流動化する。そして、何を重要な争点とするか、争点についての正しい情報や妥当な解決方法は何か、どのレベル(自治体・国・国際社会等)で対処すべき問題なのかなどについて、有権者の判断も細分化・流動化する。結果として、議論の土台が不安定なまま、噛み合わない言い争いに終始したり、激しい対立が発生したりする<sup>20</sup>。ところが、現在進行している代表制民主主義の変容(空洞化・形骸化)は、上記のような問題に対応しづらい状況を生み出している。

近代以降の代表制民主主義は、「権力主体を国民(国家)に、規範形態を実定法に、そして権力様式を主権権力に集中させることによって、主権権力が国内で循環する閉鎖的な回路を確立した<sup>21</sup>」。しかし、行政国家化(行政権の肥大化)が進んだことにより、政策過程において立法機関がもつ影響力が低下し、主権者たる国民が議会(立法権)を通じて政策過程をコントロールすることが難しくなっている。また、非国家的主体による「プライベート・レジーム」や「ソフトロー」の形成、統治主体を多様化させる「ガバメントからガバナンスへの移行」により、立法機関の審議・議決を経ないかたちで意思決定・秩序構

<sup>18</sup> 松尾隆佑「岡崎晴輝氏へのリプライ」九州大学政治研究会『政治研究』第67号(2020年)114頁参照。

<sup>19</sup> 松尾隆佑『ポスト政治の政治理論——ステークホルダー・デモクラシーを編む』(法政大学出版社、2019年)41頁参照。

<sup>20</sup> 早川誠『代表制という思想』(風行社、2014年)186-187頁参照。

<sup>21</sup> 正村俊之『主権の二千年史』(講談社、2018年)172頁。

築が行われるようになっている<sup>22</sup>。

立法権による統治を基本とする代表制民主主義が機能するためには、立法機関を市民の意見やニーズの動向を捉えて政策体系に昇華させる場として再構築することが重要だろう。そのためには、公論の形成を選挙のみに依存しないように、民意調達・政策提案の回路を用意し、選挙代表制に頼り切らない民主主義を立ち上げる必要があると考えられる<sup>23</sup>。

## 2. 代表の役割

民意調達・政策提案の手段として市民の多様な政治参加を重視するからといって、選挙による代表の役割を軽視することにはならない。「分野・争点ごとの決定を相互に調整する<sup>24</sup>」役割や、「政策分野・政策課題ごとの重要性を判断し、予算配分などを通じて優先順位づけを行なう役割<sup>25</sup>」は、選挙によって民主的正統性を付与される議会が担うことになるだろう。

また、選挙によるデモクラシーの主要アクターである政党には、意見集約や議題設定の機能、対立する意見を代表する機能がある。そうした政党の役割を除外した政策形成は、欠けた機能を補うために官僚や専門家により一層頼ることになり、新たな官僚支配や専門家支配を生み出すことで、幅広い市民の声や視点を等しく尊重することから遠ざかってしまうかもしれない<sup>26</sup>。

市民が議論の主体となる協議体においても、何を議題とし、それをどのように具体的な法案等につなげていくかが問題になるし、発言内容を整理したり、積極的な意見交換を促したりするなどの、ファシリテーター的な役割が重要となる。たとえ市民の直接参加による制度においても、議員・政党等による何らかの間接性や代表制は不可避といえる<sup>27</sup>。

ミニ・パブリックスのような抽選による代表選出は、選挙による代表制（議

---

<sup>22</sup> 同上 172-173 頁参照。

<sup>23</sup> 駒村圭吾『主権者を疑う——統治の主役は誰なのか？』（筑摩書房、2023年）205-206 頁参照。

<sup>24</sup> 松尾・前掲注 19、224 頁。

<sup>25</sup> 同上 277 頁。

<sup>26</sup> 山口晃人「ロトクラシー——籤に基づく代表制民主主義の検討」政治思想学会編『政治思想における知性と教養』（風行社、2020年）377-378 頁参照。

<sup>27</sup> 山本圭『現代民主主義——指導者論から熟議、ポピュリズムまで』（中央公論新社、2021年）122 頁参照。

会制)が「従来型の利害や既得権益に縛られ、現代社会の利害対立・意見対立に対応可能な柔軟性を失っている<sup>28)</sup>」状況を補正しようとするものである。ただし、無作為抽出された市民の討論は、多様な属性・立場の人々が参加するように設計されるものの、争点に関係するすべての当事者や利害関係者が参加することにはならないため、代表性や包摂性に限界が残る。選挙を通じた代表制は、選挙とは異なる政治参加によって市民から政策形成の材料を得つつ、社会全体に対して政治判断の責任を明確にする制度として機能すべきである。

### 3. 市民参加の意義

以上のように、選挙を通じた代表は、有権者の審判というかたちで市民全体に政治責任を負い、政治的決定の正当化を制度的に担う。また、多様な差異や利害を代弁し、議会審議の包摂性を高め、少数者の諸権利を擁護することも期待される<sup>29)</sup>。

とはいえ、議会や行政機関は、特定の政策課題について様々な市民の意見を常に十分に把握しているわけではない。政策形成・法案審議のプロセスを市民に開きつつ、その役割を果たしていくことが求められる。雑誌の記事や漫画の著者が執筆中に編集者の助言や読者の声を参考にするように、代表者が選挙の時だけでなく任期中に市民の政治的見解を考慮するように促す仕組みとして、選挙とは異なる参加の諸制度を活用できるだろう。たとえば、障害者基本法改正(2011年)に先立ち設置された「障がい者制度改革推進会議」では、構成員26人のうち過半数にあたる15人が当事者または関係者によって占められ、また審議はインターネットを通じて手話・字幕付きで同時中継された<sup>30)</sup>。

票田を確保しようとする議員は、一般市民の利益を多少なりとも犠牲にしなから支持集団への利益供与を試みることがある。しかし、市民が政策プロセスに積極的に関わるようになると、市民の注目が高まり、結果として議員は、市民の利益に反するような行動をとりにくくなる<sup>31)</sup>。また、地方自治体では、本

---

<sup>28)</sup> 早川・前掲注20、97頁。

<sup>29)</sup> 山田陽「熟議は代表制を救うか？」山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学——デモクラシーの危機に抗して』(ナカニシヤ出版、2015年)140-142頁参照。

<sup>30)</sup> 三浦まり『私たちの声を議会へ——代表制民主主義の再生』(岩波書店、2015年)96頁参照。

<sup>31)</sup> 松田憲忠「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓編『ローカル・ガバメントとロー

会議議事録のウェブ公開や委員会傍聴・議事録公開などの透明性を高める議会改革が進んでいるほど、一般市民およびNPO・市民団体が審議会等に参加する傾向にあり、立法支援体制（議会事務局の人員など）の拡充にも結びついている<sup>32</sup>。行政の長や市民による議会批判がみられるなか、開かれた議会への取り組みは、政治過程における議会の位置を明確にし、その機能を再構築する可能性を示唆している<sup>33</sup>。

#### 4. 代表制民主主義の信頼回復

議会が民意を反映していないと非難するポピュリストは、自分こそが「真の人民」の正統な代表だと主張し、他のあらゆる政治的競争相手は必然的に非正統なものとして、多元性を否定する。ポピュリズムの特徴は、反多元主義、すなわち人民の純一化・実体化と反対意見の排除である<sup>34</sup>。ポピュリストは、自分こそが「被抑圧者を解放する救い主、その利益の代弁者であると宣伝し、それゆえ自分に反対する者は人民の敵であると吹聴する<sup>35</sup>」。

ただ、ポピュリズムには、既存の代表制民主主義のなかに有効な代表の回路を見出し難かった社会層に声を与えようとする面がある。ポピュリズムを克服しようとするのであれば、多様な意見や利益を政策形成に接合する代表システムの再構築が不可欠となる。

抽選によって幅広い層の参加を促すミニ・パブリックスや、政策分野・争点ごとの利害関心に応じて参加主体を編成するステークホルダー・デモクラシーは、議会・政府の政治的応答性を高め、その機能を活性化するのであれば、選挙代表制と矛盾しないだろう。むしろ、民意が反映されていないという批判に対して、代表制民主主義が信頼を回復するには、選挙だけでは包摂されにくい利益や問題を取り上げる制度的環境が求められる。

---

カル・ガバナンス』（法政大学出版局、2008年）36頁参照。

<sup>32</sup> 濱本真輔「地方議会の現状—代表、統合、立法機能の観点から」辻中豊・伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会』（木鐸社、2010年）139-144頁参照。

<sup>33</sup> 同上 146頁参照。

<sup>34</sup> ヤン＝ヴェルナー・ミュラー『ポピュリズムとは何か』（板橋拓己訳、岩波書店、2017年）123頁参照。

<sup>35</sup> 松元雅和『公共の利益とは何か—公と私をつなぐ政治学』（日本経済評論社、2021年）64頁。

## V おわりに

選挙とは異なる政治参加は、代表制民主主義と対立・矛盾するものではない。むしろ、両者の接合により、双方の機能や正統性を補い合うことも可能である。たとえば、市民の多様な政治参加の成果を議員が認識し、議会や政党内の議論に反映することで、立法機関の民主的応答性を高めうる<sup>36</sup>。また、断片的で不定型の民意に対して、議員や政党が争点の所在を明示したり体系的な政策を提案したりすることで、市民間の議論を有意義なかたちで活性化することが期待される。

とりわけ過少代表になりがちな人々の意見や利益を公共政策のプロセスに反映するためには、代表者が常に市民の動きや変化を捉えて政策論議の材料を得られるように、多様な政治的回路を築くべきだろう。「代表の反対は参加ではない。代表の反対は排除である<sup>37</sup>」。ただし、制度があつたとしても、専門知識や参加資源（人的関係、資金、組織等）の有無によって参入が難しくなる場合もある<sup>38</sup>。市民参加の諸制度について、いかにして有効性や認知度を高め、自発的な参加者を増やすか。これは今後の課題としたい。

---

<sup>36</sup> 山崎望「代表制のみが正統性をもつのか？」山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学——デモクラシーの危機に抗して』（ナカニシヤ出版、2015年）109頁参照。

<sup>37</sup> David Plotke “Representation is Democracy,” in *Constellations*, Volume 4, Issue 1, 1997, at 19.

<sup>38</sup> 山田・前掲注 29、143頁参照。

## 第4章 法科大学院教育における「多様性を尊重する法曹」の育成

愛知大学大学院法務研究科 教授

松井 直之

### 要旨

本稿では、司法制度改革審議会意見書において、法科大学院における法曹養成教育の在り方の旨として掲げられている多様性の意味を検討し、そこに内在する問題を明らかにする。その問題を検討する前提として、法科大学院における学修の理想と現実の乖離現象を確認したうえで、法科大学院での学修における多様性の涵養に資する教授方法について考察する。その結論として、司法試験合格を念頭に置く法科大学院生が多様性を涵養するためには、司法試験に関わる必修科目の授業のなかで、司法試験、司法試験予備試験の事例問題、更には法学研究者の作成する多くの事例問題集などを活用して、様々な生活領域に関わる法的な問題を提示し、その法的な問題に関連する社会的な背景や知識を深めつつ、その法的な問題の解決策などを導くためのバランス感覚、論理的思考力（構成力）を地道に訓練していくことが求められていることを明らかにした。

### I はじめに

司法制度改革審議会が2001年6月に発表した「司法制度改革審議会意見書－21世紀の日本を支える司法制度」（以下、「意見書」という）には、法科大学院の教育理念として「法科大学院における法曹養成教育の在り方は、理論的教育と実務的教育を架橋するものとして、公平性、開放性、多様性を旨としつつ、以下の基本的理念を統合的に実現するものでなければならない」<sup>1</sup>と記載され

ている。では、法科大学院における法曹養成教育の在り方の旨として掲げられている多様性とは何を意味するのであろうか。また、法科大学院での法曹養成教育においてどのようにして多様性を涵養していけばよいのであろうか。

これらの疑問点を踏まえ、本稿では、司法制度改革審議会意見書において、法科大学院における法曹養成教育の在り方の旨として掲げられている多様性の意味を検討し、そこに内在する問題を明らかにする（1）。その問題を検討する前提として、法科大学院における学修の理想と現実の乖離現象を確認したうえで（2）、法科大学院での学修における多様性の涵養に資する教授方法について考察していく（3）。

## Ⅱ 司法制度改革審議会意見書における多様性—入口と出口の多様性

意見書では、「法曹人口の大幅な増加、法曹人口の大幅な増加を図ることが喫緊の課題である」として、「法曹人口については、計画的にできるだけ早期に、年間3,000人程度の新規法曹の確保を目指す必要がある」との認識が示された<sup>2</sup>。

そのための法曹養成機関として「公平性、開放性、多様性の確保」された法科大学院が設けられることになった。具体的には、地域を考慮して法科大学院を全国的に適正に配置し、「奨学金、教育ローン、授業料免除制度等の各種の支援制度を十分に整備・活用」して「資力の十分でない者が経済的理由から法科大学院に入学することが困難となることのない」ようにし、「夜間大学院や通信制大学院を整備」して「社会人等が容易に学ぶことができる」ようにし、「司法の国際化への対応や諸外国の法整備支援を通じた国際貢献の一環として、留学生の積極的受入れには十分な配慮が望まれる」とされた<sup>3</sup>。したがって、法科大学院の入学選抜は、「学部段階での専門分野を問わず広く受け入れ、また、社会人等にも広く門戸を開放する必要がある」とされたのである<sup>4</sup>。

このようにして「多様なバックグラウンドを持った学生たちがロースクールに集い切磋琢磨しあって、法廷だけに限られない多様なフィールドに巣立っていく。そうした入口と出口の“多様性”」<sup>5</sup>が意見書の想定していた多様性であるということができよう。したがって、意見書には「法科大学院は、法曹養成に特化して法学教育を高度化し、理論的教育と実務的教育との架橋を図るもの

であるから、実務家教員の参加が不可欠である。実務家教員としては、狭義の法曹に限らず、適格を有する人材を幅広く求める必要がある<sup>6</sup>と教員の多様性に関する言及はみられるが、法科大学院での学修を通じた多様性の涵養に関する議論は行われていないのである。

では、法科大学院での学修を通じた多様性の涵養について検討する前に、法科大学院での学修の理想と現実の乖離をみていくことにする。

### Ⅲ 法科大学院における学修の理想と現実の乖離

#### 1. 理想

新司法試験（現在の司法試験）では、「例えば、長時間をかけて、これまでの科目割りに必ずしもとらわれずに、多種多様で複合的な事実関係による設例をもとに、問題解決・紛争予防の在り方、企画立案の在り方等を論述させることなどにより、事例解析能力、論理的思考力、法解釈・適用能力等を十分に見る」<sup>7</sup>ことが想定された。そのため、法科大学院の学修では、「その教育内容を修得した法科大学院の修了者に新司法試験実施後の司法修習を施せば、法曹としての活動を始めることが許される程度の知識、思考力、分析力、表現力等」<sup>8</sup>を涵養することが求められた。

もともと、これらの能力を涵養する際には、旧司法試験の学習方法に向けられた批判を受け流すことができなかった。例えば、旧司法試験の学習方法に対しては、「法律学の基礎的知識や体系的理解を身につけることをせずに、手っ取り早く、司法試験に関係するわずか数科目の法律学科目について、論点暗記で対応するので、最近の司法試験合格者には、自分の頭で考える力が落ちてきており、幅広い教養どころか、基礎的な教養すら不十分な者が増え、現行制度のまま合格者を増やすと、法曹の質が低下するのではないか」<sup>9</sup>といった批判が高まっていたからである。

このような批判を踏まえて、中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会の「報告」には、「本来涵養されるべきこうした幅広い能力の育成よりも、司法試験合格を過度に意識した、事例の解答の作成方法に傾斜した技術的教育が、法科大学院教育の理念に適うものとはいえないことは明らかである」<sup>10</sup>との見解が示された。その結果、「法科大学院教育において受験対策を行うことはタブーとされていることが明確であり、そのため法科大学院制度の設立当初は、法科大学院の授業では、機械的暗記を求めたり、司法試験の過去問を用い

て答案練習などを繰り返すような、受験対策を念頭に置いた授業はしてはならないとされた<sup>11</sup>。そして、「司法試験の問題を授業で用いることまでを控える風潮を強める方向に傾いた」<sup>12</sup>のである。

## 2. 現実

ところが、2010年頃から、法科大学院志願者の減少の状況が明白に現れ始めてきた<sup>13</sup>。これにより、当初に想定されていた「入口の多様性」の実現が難しくなっていた。

こうした状況に対して文部科学省は、2010年に「法科大学院の組織見直しを促進するための公的支援の見直しについて」において、公的支援の削減の判断の際に司法試験の合格率を法科大学院支援の指標とした。また2012年には、「法科大学院の組織見直しを促進するための公的支援の更なる見直しについて」において、入学定員の充足率を指標に加え、さらに2013年には、「法科大学院の組織見直しを促進するための公的支援の見直しの更なる強化について」において、下位の法科大学院への支援を減額するとともに、上位の法科大学院への支援額を増額するかたちで、すべての法科大学院に対して司法試験の合格率を上げるように促したのである<sup>14</sup>。

このように公的支援の増減を司法試験の合格率、入学定員の充足率に基づき決定することが、「全体として、法科大学院教育において受験指導を行うことが容認される流れになった」<sup>15</sup>。その結果、「答案作成技術や受験指導に過度に偏らなければ、司法試験の過去問を使った授業をしてよいことが明確にされた受け止められ、答案作成技術や受験指導に偏らない方法で司法試験の過去問を用いることが推奨されるようになっていた」<sup>16</sup>。

また「政府は、2012年に内閣の下に『法曹養成制度検討会議』を、さらに2013年に『法曹養成制度改革推進会議』（以下「推進会議」）を設置し、さらにその下に具体的な内容を調査／検討する『法曹養成制度改革顧問会議』（以下「顧問会議」）を設置して、2年間の期限を限り、機能不全に陥っている法曹養成制度を改善することを目指した。この検討の成果が、2015年6月末に、『法曹養成制度改革の更なる推進について』（以下『推進会議意見』）として公表された」<sup>17</sup>。『推進会議意見』では、特に法科大学院について、2015年から2018年を『法科大学院集中改革期間』と位置付け、目標を達成できない法科大学院に対して定員削減や強制的な募集停止をさせるとともに、教育の質の向上を図ることを提言し、どの法科大学院でも、修了者の累積合格率で7割程度が司法試験に合格する教育が実施されることを目指すとした」<sup>18</sup>。

更に「2017 年度末になると、中教審では、迷走する法科大学院制度の基盤の充実強化を目指し、法科大学院教育と学部教育の連携を強めることを模索しはじめた」<sup>19</sup>。中教審は、「法学系学部・学科入学から法曹になるまでの期間の短縮、経済的負担の軽減を図ることを目的に『法曹コース』を設ける議論を開始したのである。これは、法学系学部・学科を3年で早期卒業し、法科大学院2年のいわゆる既修者コースに入学させることから『3プラス2』と通称され、これまで法科大学院修了後に与えられた司法試験受験資格を、法科大学院の在学中の最終学年時に与える『在学中受験』を可能とすることとして、法科大学院修了後すぐに司法修習に入るという形で設計された。そして、法科大学院の定員の2分の1までを、この法曹コースからの進学者で確保してよいとすることで、各法科大学院の定員充足に、いわば、下駄を履かせるような仕組みを考案したのである。この法曹コースで法科大学院に進学した場合、法曹資格の取得まで期間が最短でも7年9カ月だったものが、1年以上短縮されて6年となる」<sup>20</sup>。

「しかし、この制度が導入されるにあたっては、当初から、学部4年分の単位数を3年間で取得するという設計であった上、法科大学院の既修者コースに入学するに相当する学習を学部3年までに終える必要から、法学コースを履修する学生の受講科目が法律基本科目に埋め尽くされ、幅広い学習をする余裕が全くないことが指摘されていた。さらに、これは早期卒業が前提となるため、これらの単位をすべて高得点で取得する必要があり、詰め込み的な学習が習慣化することが懸念されている。さらに視野を広げると、この制度を利用した場合、法科大学院までの5年間、司法修習の二回試験までを入れると6年間、競争的な形で高得点を求めて学修する必要のある試験が連続する。この期間、試験対策に焦点を合わせた学修生活をすごし、そこで修得される学修方法や思考習慣について、それが『法の支配』を担う法曹としてふさわしいものになるかどうかを考えれば、自ずと事情は理解されよう」<sup>21</sup>。

#### IV 法科大学院の学修を通じた多様性の涵養

##### 1. 法科大学院を取り巻く現実を直視すること

こうした現在の法学大学院を取り巻く現実をみると、まず法科大学院志願者数は2020年の法曹コース開始から微増傾向にあるが、当初に想定していた「入口の多様性」を実現できる状況にはない。そうだとすると、法科大学院における学修のなかで多様性を涵養していく方法を考えるほかない。

しかしながら、「法科大学院における学修は、理論や実務を志向するものではなく、ましてやそれを架橋するものでもなく、入学試験、共通到達度確認試験（法科大学院の教育の質を保証するために、すべての法科大学院が進級判定等に活用する共通の試験……引用者註）、司法試験と度重なる試験に向けた学修を促される構造のものとなった。むしろ、単位取得のための法科大学院の各科目の試験もあり、学生にとって司法試験の準備に関わらない科目への関心を向ける余裕を持たせない仕組みとなっていたのである」<sup>22</sup>。

このような現実から目を逸らしていると、せっかく外国の法曹養成教育における多様性の涵養に関する優れた点などを紹介したとしても、画餅に帰すことになってしまう。学生にとって司法試験の準備に関わる必修科目の授業を通じて多様性を涵養していく方法を考えなければならない。司法試験、司法試験予備試験、そして法学研究者の作成する多くの事例問題集<sup>23</sup>には、多様性を涵養することのできる様々な事例が取り上げられていることを思い出して欲しいのである。

## 2. 司法試験、司法試験予備試験の過去問の活用

2006年から20年にわたり実施されてきた司法試験と、2011年から15年にわたり実施されてきた司法試験予備試験のなかで筆者の専門である憲法の論文式試験についてみると、例えば、民主的政治過程の維持に関わる事例として、①世襲議員の立候補制限や選挙運動に対する規制（2013年予備試験、2019年司法試験、2025年司法試験）、②デモ行進などに対する規制（2013年司法試験、2021年司法試験）、③取材活動に対する規制（2020年予備試験、2023年予備試験）を挙げることができる。また、現在の日本における社会問題に関わる事例として、④外国人の受入れや共生（2017年司法試験、2019年予備試験）、⑤性別などに関する平等の問題（2011年予備試験、2015年司法試験）、⑥生活保護などの社会保障（2010年司法試験、2023年司法試験）、⑦青少年の健全な育成のための有害情報、ヘイトスピーチの規制、性犯罪者の継続監視（2008年司法試験、2016年司法試験、2018年司法試験、2025年予備試験）、⑧商店街活性化、被災地復興など地域社会の課題（2012年司法試験、2014年予備試験、2024年予備試験）、⑨自然環境保護、動物愛護、持続可能な社会、少子化対策など全国的に取り組む必要のある課題（2014年司法試験、2016年予備試験、2020年司法試験、2024年司法試験）、⑩大学における研究、教育活動（2009年司法試験、2022年司法試験）を挙げることができる。

法科大学院の必修科目（例えば、演習科目など）で、これらの司法試験、司法試験予備試験の事例問題、更には法学研究者の作成する多くの事例問題集などを活用して授業を展開

すれば、当該科目を必ず履修しなければならない法科大学院生に、上記のような様々な生活領域に関わる法的な問題を提示し、その法的な問題に関連する社会的な背景や知識を深めつつ、その法的な問題の解決策などを導くためのバランス感覚、論理的思考力（構成力）を地道に訓練していくことに繋がるのである。

## V おわりに

本稿は、司法制度改革審議会意見書において、法科大学院における法曹養成教育の在り方の旨として掲げられている多様性の意味を検討し、そこに内在する問題を明らかにし、法科大学院における学修の理想と現実の乖離現象を確認したうえで、法科大学院での学修における多様性の涵養に資する教授方法について考察してきた。

その結論は至極当然なもので、司法試験合格を念頭に置く法科大学院生が多様性を涵養するためには、司法試験に関わる必修科目の授業のなかで、司法試験、司法試験予備試験の事例問題、更には法学研究者の作成する多くの事例問題集などを活用して、様々な生活領域に関わる法的な問題を提示し、その法的な問題に関連する社会的な背景や知識を深めつつ、その法的な問題の解決策などを導くためのバランス感覚、論理的思考力（構成力）を地道に訓練していくことが求められているのである。

---

<sup>1</sup> 「司法制度改革審議会意見書—21 世紀の日本を支える司法制度」鹿児島大学司法政策教育研究センターウェブサイト ([https://lawcenter.ls.kagoshima-u.ac.jp/shihouseido\\_content/sihouseido/report/ikensyo/pdfs/iken-3.pdf](https://lawcenter.ls.kagoshima-u.ac.jp/shihouseido_content/sihouseido/report/ikensyo/pdfs/iken-3.pdf)) 63 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>2</sup> 同上 57-58 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>3</sup> 同上 69-70 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>4</sup> 同上 65 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>5</sup> 横倉仁「法曹の多様性の確保」法曹養成と臨床教育 15 号（2023 年）247 頁。

<sup>6</sup> 前掲註 1、68 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>7</sup> 同上 72-73 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>8</sup> 同上 72 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>9</sup> 田中成明「法科大学院時代の法学教育」ジュリスト 1262 号（2004 年）113 頁。

<sup>10</sup> 「司法制度改革の趣旨に則った法科大学院教育の在り方について（報告）～法科大学院設立の理念の再確認のために」法務省ウェブサイト (<https://www.moj.go.jp/content/000006925.pdf>) 4 頁（閲覧日：2026 年 1 月 30 日）。

<sup>11</sup> 米田憲市「『理論』も『実務』も置き忘れた法曹養成—臨床法学教育を鍵とする再生を目指して」須網隆夫『平成司法改革の研究—理論なき改革はいかに挫折したのか』（岩波書店、2022 年）266 頁。

<sup>12</sup> 米田・同上同頁。

---

<sup>13</sup> 米田・同上 268-269 頁参照。

<sup>14</sup> 米田・同上 269-270 頁参照。

<sup>15</sup> 米田・同上 270 頁。

<sup>16</sup> 米田・同上 267 頁。

<sup>17</sup> 米田・同上 269 頁。

<sup>18</sup> 米田・同上同頁。

<sup>19</sup> 米田・同上 272 頁。

<sup>20</sup> 米田・同上 273 頁。

<sup>21</sup> 米田・同上 273-274 頁。

<sup>22</sup> 米田・同上 271 頁。

<sup>23</sup> 憲法を例に挙げると、例えば、松本和彦『事例問題から考える憲法』（有斐閣、2018年）、穴戸常寿編著『憲法演習ノート——憲法を楽しむ 21 問』〔第 2 版〕（弘文堂、2020年）、穴戸常寿＝曾我部真裕編著『憲法演習サブノート 210 問』（弘文堂、2021 年）などがある。

## おわりに —各論考へのコメント—

大阪経済大学 教授

小林直三

東海大学 教授

大江一平

本報告書の最後に、今後、さらに研究を進めていくことを期待して、全体統括のサポートを担う小林直三と研究主任である大江一平から各論考に関する若干のコメントを述べておきたい<sup>1</sup>。なお、第1章の大江の論考に限っては、専ら小林のコメントを記載している。その他の論考のコメントに関しては、小林と大江によるものである。

### 1. 大江一平「障害者差別解消法における合理的配慮に関する憲法学的考察—教育領域における事例を手がかりとして—」(第1章)へのコメント

まず、大江は、障害者解消法の概要を確認したうえで、憲法上の平等原則、そして、ポジティブ・アクションとの相違を踏まえて合理的配慮を説明している。次に、障害者差別解消法施行前の就学拒否等の教育領域の裁判例を取り上げ、続いて、障害者差別解消法制定後の注目される裁判例として、蟹江町カニユーレ等設置義務付け訴訟を取り上げている。また、大江は、「教育分野における合理的配慮はその性質上、必ずしも訴訟までには至らない事例が大半であると予想される。そのため……合理的配慮をめぐる事例、特に非過重負担性の程

---

<sup>1</sup> 以下の引用は、それぞれ各論文からの引用である。

度を蓄積・共有するデータベースの構築が強く求められる」としている。

そして、大江は、本論文に関して、「①憲法14条1項および障害者差別解消法の観点から、障害者差別解消法の合理的配慮は実質的機会の平等を具体化するものとして位置付けられる。②ただし、特定個人を対象とする合理的配慮と集団を対象とするポジティブ・アクションは区別される。③合理的配慮の提供に際しては、当人の意向を尊重した個別具体的な措置と建設的対話が必要不可欠である。また、合理的配慮（特に非過重負担性）の事例を蓄積・共有するシステムの構築が求められる。さらに、④今後の社会デザインを考える上で、法令上、障害者差別解消法等における合理的配慮は必須の要素となるといえよう」とまとめている。

こうした大江論文であるが、障害者差別解消法の概要や合理的差別の説明に関して、的確かつ簡潔に纏められており、関連する裁判例に関しても過不足のない形で取り上げられているように思われる。

しかしながら、取り上げた裁判例の評価に関しては、他の研究者の評価を紹介するのに留まり、大江自身の分析や評価が述べられているわけではない。この点に関しては、学術論文として、やや不満が残るところである。また、すでに、内閣府で合理的配慮の提供などに関する事例集が示されていることからすれば、単に「合理的配慮（特に非過重負担性）の事例を蓄積・共有するシステムの構築」というだけでは不十分で、既存のものとの対比で具体的にどのようなシステムの構築が求められているのかまで提示することが必要であったのではないだろうか。

## **2. 吉原司「RCP sによる多様性を認め合う社会構築への視座」(第2章)へのコメント**

吉原は、「日本の外国人政策は従来、出入国管理中心の制約的枠組みであり、外国人を他者扱いして厳正管理する一方で、地方自治体は外国人を地域社会の一員とみなして生活支援や多文化共生施策を進めるという温度差が存在」し、「地方自治体間においても、たとえ同程度の外国人人口割合であっても、多文化共生推進への取組みには差異が見られる」とし、「こうした分断・格差の背景

には、中央と地方の役割分担の不明確さや省庁縦割り、運営資源不足などがある」とする。そして、こうした状況を踏まえて、吉原は、地域協議プロセス（Regional Consultative Processes: RCPs）を国内に応用することを模索する。すなわち、「国際的な移住ガバナンスの枠組みである地域協議プロセスを、日本の国内的な『分断』を解消し、持続可能な共生社会を構築するための素材として再評価する」ことを試みるのである。

吉原は、「RCPsの主要な機能は情報共有、信頼醸成及び政策策定・能力構築支援である」とする。また、「RCPの限界としては、非拘束という性質ゆえ、具体的成果が見えにくい場合が多いと思われる点である」としつつも、「RCPは単なる情報交換に留まらず、協定締結の準備を行う場としても位置づけられており、たとえ非拘束であっても共通方針・戦略の開発のための基盤を形成する重要な機能を果たしていると評価されてきた」としている。吉原は、こうした国際的な枠組みであるRCPsを国内に応用するし、「RCPsのようなフォーラムを形成してくるのであれば、国（法務省・出入国在留管理庁等）と地方自治体（都道府県・市町村）、企業代表、地域支援団体・NPO、外国人当事者など様々なステークホルダーが参加し、定期的に情報共有と対話を行う場として機能させる必要があるように思われる。具体的には、主要課題（例：地域住居支援、医療・教育多言語化、雇用管理、防災支援など）ごとにワーキンググループを編成し、年次閣僚会合に相当する地方首長・国担当相の協議会を設けるといった形態になろうか」としている。

吉原論文は、ある程度、具体的な提言を含むものであり、傾聴すべきことも多いように思われる。しかしながら、吉原論文が提言する国内でRCPsのようなフォーラムを形成する政策の動きは、はたして生まれるのだろうか。吉原論文でも課題としてあげている役割分担、財政面での負担、成果測定は、いずれも、こうした政策の動きを躊躇わせる要因になるものと思われる。これらの要因を乗り越えるだけの促進のための動機を生じさせない限り、具体的な提言も実現性を伴わないことになるだろう。そして、おそらく、これらの要因を乗り越えるだけの促進のための動機を生み出すためには、本共同研究における他の論考を踏まえた施策の実施が求められるのではないだろうか。

### 3. 中村隆志「政治参加の多様化と代表制民主主義—選挙とは異なる政治参加の理論的根拠に関する一考察—」(第3章)へのコメント

中村は、まず、P. ペティットの「異議申し立て型のデモクラシー (contestatory democracy)」を紹介し、さらに民主主義への参加主体に関して、「無作為抽出の市民が熟議 (deliberation) に参加し、その成果を社会で共有し、国や自治体の政策へ反映する『ミニ・パブリックス』」と「被影響者原理 (all-affected principle)」に基づく「ステークホルダー・デモクラシー」を取り上げている。そのうえで、「立法権による統治を基本とする代表制民主主義が機能するためには、立法機関を市民の意見やニーズの動向を捉えて政策体系に昇華させる場として再構築することが重要だろう。そのためには、公論の形成を選挙のみに依存しないように、民意調達・政策提案の回路を用意し、選挙代表制に頼り切らない民主主義を立ち上げる必要がある」としている。中村は、具体例として、「障害者基本法改正 (2011年) に先立ち設置された『障がい者制度改革推進会議』では、構成員26人のうち過半数にあたる15人が当事者または関係者によって占められ、また審議はインターネットを通じて手話・字幕付きで同時中継された」ことをあげ、そして、「抽選によって幅広い層の参加を促すミニ・パブリックスや、政策分野・争点ごとの利害関心に応じて参加主体を編成するステークホルダー・デモクラシーは、議会・政府の政治的応答性を高め、その機能を活性化するのであれば、選挙代表制と矛盾しないだろう。むしろ、民意が反映されていないという批判に対して、代表制民主主義が信頼を回復するには、選挙だけでは包摂されにくい利益や問題を取り上げる制度的環境が求められる」としている。

中村論文の特徴は、多様性を認め合う社会を構築するためには当事者参加などの仕組みが必要であるとするのに留まらず、民主主義を構成する重要な要素の1つと位置づけることで、政治理論として正当化しようと試みているところにあるものと思われる。もし、そうした政治理論による正当化が不十分なままであれば、当事者参加などの仕組みは、選挙を通じた民主的決定を否定するものとして、かえって批判的になってしまい、参加者への差別や偏見を助長するものになってしまうかもしれない。その意味で、政治理論として正当化しよ

うとする中村論文は、高く評価できるものと考えられる。

ただ、中村自身が、「制度があったとしても、専門知識や参加資源（人的関係、資金、組織等）の有無によって参入が難しくなる場合もある。市民参加の諸制度について、いかにして有効性や認知度を高め、自発的な参加者を増やすか。これは今後の課題としたい」と述べているように、本論文は、抽象的な内容に留まり、具体的な制度や実践の検討は十分になされていない。しかしながら、中村が専門とする政治哲学・政治思想からアプローチした論文の性格上、こうしたことは、やむを得ないところであり、本論文の学術的評価を下げるものではないだろう。

ここで示された政治理論に基づく選挙と異なる政治参加の具体的な制度や実践の検討は、他の論考で期待したいところである。

#### **4. 松井直之「法科大学院教育における『多様性を尊重する法曹』の育成」（第4章）へのコメント**

松井論文は、「司法制度改革審議会意見書－21世紀の日本を支える司法制度」（以下、「意見書」という）で「掲げられている多様性の意味を検討し、そこに内在する問題を明らかにする」とともに、「その問題を検討する前提として、法科大学院における学修の理想と現実の乖離現象を確認し……法科大学院での学修における多様性の涵養に資する教授方法について考察していく」ものである。松井は、意見書で掲げられた多様性は学生の入り口と出口の多様性であり、「教員の多様性に関する言及はみられるが、法科大学院での学修を通じた多様性の涵養に関する議論は行われていない」ことを指摘する。しかし、松井は、法科大学院の理想と現実が乖離した「現在の法学大学院を取り巻く現実をみると、まず法科大学院志願者数は2020年の法曹コース開始から微増傾向にあるが、当初に想定していた『入口の多様性』を実現できる状況にはない。そうだとすると、法科大学院における学修のなかで多様性を涵養していく方法を考えるほかない」としている。そして、具体的には、「学生にとって司法試験の準備に関わる必修科目の授業を通じて多様性を涵養していく方法を考えなければならない。司法試験、司法試験予備試験、そして法学研究者の作成する多くの事例問題集

には、多様性を涵養することのできる様々な事例が取り上げられていることを思い出して欲しい」とする。そして、松井は、「結論は至極当然なもので、司法試験合格を念頭に置く法科大学院生が多様性を涵養するためには、司法試験に関わる必修科目の授業のなかで、司法試験、司法試験予備試験の事例問題、更には法学研究者の作成する多くの事例問題集などを活用して、様々な生活領域に関わる法的な問題を提示し、その法的な問題に関連する社会的な背景や知識を深めつつ、その法的な問題の解決策などを導くためのバランス感覚、論理的思考力（構成力）を地道に訓練していくことが求められている」とまとめている。

さて、松井が指摘するように、たしかに、「司法試験に関わる必修科目の授業のなかで、司法試験、司法試験予備試験の事例問題、更には法学研究者の作成する多くの事例問題集などを活用して、様々な生活領域に関わる法的な問題を提示し、その法的な問題に関連する社会的な背景や知識を深めつつ、その法的な問題の解決策などを導くためのバランス感覚、論理的思考力（構成力）を地道に訓練していく」ことで、法曹育成において多様性を涵養することはできるかもしれない。しかしながら、本当の問題は「当初に想定していた『入口の多様性』を実現できる状況にはない」なかで、「法科大学院における学修のなかで多様性を涵養していく方法」を実践する状況にないことではないだろうか。つまり、法学研究者が法曹育成に携わることで多様性を涵養できると分かっているにもかかわらず、現実には、十分にそれをすることができない状況なのである。こうした状況の認識を共有する者にとって、松井論文は、多様性を涵養できる設問を生み出すことができる法学研究者としての誇りだけでなく、法科大学院で法曹育成に携わる教育者としての悲痛な叫びを感じさせるものといえるのではないだろうか。

多様性を認め合う社会を構築するための法制度や施策の改善を実現するには、中村論文で示された選挙と異なる政治参加だけでなく、司法プロセスも大切になるものと考えられる。そして、司法プロセスが多様性を認め合う社会を構築するものとして機能するためには、司法プロセスにかかわる法曹の育成のあり方が重要になるものと思われる。そうであるならば、松井が指摘するような教育が十分にできるようにしなければならないはずである。しかしながら、それ

は、法科大学院の教員の努力や献身、あるいは、個々の法科大学院という組織でも、難しい段階に来ているのではないだろうか。そのため、国として、必要な制度の見直しや予算配分を検討しなければならないように思われる。

## **5. 共同研究全体を通じて**

本共同研究の論考は、それぞれ単独でも意義のあるものであると考えているが、それぞれが（少なくとも間接的には）相互に関連したものであり、共同研究として相乗的な意義が認められるものと思われる。

また、本報告書の「はじめに」での述べたところであるが、本共同研究で取り上げた問題は、多様性を認め合う社会を構築するための課題の一部に過ぎない。また、各論考で示した提言も、解決や改善に向けた僅かな一歩でしかないかもしれない。しかし、大切なことは、たとえ一歩一歩であったとしても、確実に歩みを進めることであろう。

今後、さらに研究が深められることを期待したい。