

差別の解消に自治体が果たすべき役割

法政大学法学部 教授 金子 匡良

◆はじめに

我が国においては、戦後の政権与党はほぼ一貫して、人権政策をやる気のない政党、政府が政権を担ってきました。そうした中で人権政策のレベルアップを図ってきた動因は何かというと、一つは自治体であったと思います。自治体は市民に一番近い政府であり、市民の声を受けて人権政策の根幹をつくってきたと言えます。私はこの延長線上の歴史の最先端のところに相模原市人権尊重のまちづくり条例を持っていきたいという思いで、条例作りに携わりました。残念ながらその思いは、10パーセントくらいしか実現することができませんでした。今日はそういうお話につなげていくためにも、はじめにこの国の人権政策、特に自治体の人権政策がどのような流れであったのかを振り返っておきたいと思います。

◆自治体の人権政策の歴史

終戦～1950年代：戦前の残存

終戦から1950年代までは、人権政策がない状態が続きました。人権という言葉は明治初期の頃から入ってきて、1890年の第1回帝国議会では既に入権という言葉が使われていたのですが、法令用語、行政用語には全くなく、その結果として人権政策も存在しませんでした。こうした影響もあって、戦後もなかなか人権が実際の政策課題にはななかったわけです。また当時の自治体政策は、中央集権的に国が決めたことを上意下達的に地域に下ろすという戦前と同じような状況でした。一方自治体のほうも残念ながら独自の条例を作る能力を持った行政マンが非常に少なかったというのが実際であります。

60年代～70年代：変化の兆候

こうした状況に変化をもたらした社会的な動因を三つ掲げました。一つは、民主化、工業化、情報化、経済成長を背景にして、市民社会が成熟し、市民社会の中から自分たちの運動が組み立てられていく機運が醸成されていきました。その結果二つ目として、市民運動や当事者運動が活発になっていきます。特に人権の問題を扱う場合が非常に多く、人権政策の充実化の要求が高まっていきます。要求する相手はもちろん国ですが、市民に最も近い政府である自治体に、まずは要求をしていくことが各地で行われていきました。また60年代から70年代にかけて、国レベルでいわゆる同和行政が進められていったことが、自治体の人権政策を高めていく要因になったと思います。

同和行政

1961年に当時、社会党の強い影響力の中で、内閣の下に同和対策審議会が設置されます。自民党の中にも同和対策に非常に熱心な議員がいました。1965年に答申が出るのですが、非常に綿密な各地域のいわゆる被差別部落地区と呼ばれている地域の実態調査が行われました。その結果、地域の環境改善、社会福祉の向上、産業や職業に対する支援、教育支援、それから当事者に対する支援という5本柱がセットになって、同和行政は総合政策として行っていかなければいけないと提唱されます。これは縦割り行政ではできません。関係省庁にまたがった総合的な政策を採っていくことになりました。そして1969年に同和対策事業特別措置法が制定され、同和対策事業が実施されることとなります。

ところが実施するといっても、実際にその大部分を行ったのは自治体でした。被差別部落の現状は地域によってかなりの差があるためです。さらに1974年には、総合司令塔が必要であるということで、総理府の下に同和対策室が設置されます。こうして一応、日本で初めての人権の促進に目を向けた、総合政策モデルが作られます。現場を自治体が担ったが故に、その後の人権政策のモデルにもなりました。

70年代～：「地方の時代」

70年代以降、いわゆる「地方の時代」が訪れます。社共の推薦なり公認を受けた首長が当選をした革新自治体を中心に、独自の人権政策に取り組んでいきます。例えば東京都公害防止条例（1969年）です。これは美濃部都政が国の水準を上回る公害防止を義務化しました。このことで1970年にいわゆる公害国会が開かれて、各種の公害規制立法が改正をされ、東京都の条例を認める形で法改正が行われていきます。条例が国を変えていったわけです。

80年代～：「国連10年」の取組

もう一つ、自治体の人権政策にインパクトを与えてきたのが「国連10年」の取り組みです。例えば、「国連障害者のための10年」（1983～92）を設定して、10年でその成果を確認し合う方法です。障害者差別を禁止するための条約を作ろうという流れが高まっていき、障害者権利条約が2006年に国連で採択をされます。ところが、日本では、障害者差別を禁止するた



めの法律がなかなかできませんでした。それに先んじたのが自治体でした。2006年に千葉県で妥協に妥協を重ねる形で、障害者差別解消のための条例が最初にできました。その後、各地で同じような条例ができます。その延長線上にやっと2013年、国レベルの障害者差別解消法ができました。国連の圧力がないと、なかなか動かないというのがこの国の実態であると言えます。

90年代～：人権基本条例の制定

さて、90年代に入ると、人権基本条例を作る自治体が増えていきます。人権の尊重と差別の撤廃を、自治体運営やまちづくりの基本理念に据えることをうたう条例です。大方の条例は理念条例にとどまっています。これは当時、部落解放同盟がこれを各地の自治体に作らせるということを運動方針の一つにしたという影響もあります。でするので比較的、西日本で多くできています。

2000年代に入ると理念条例としての人権基本条例を、さらに実効化するような条例が増えていきます。これは実際に人権侵害が起こった場合に救済する独自のシステムを盛り込んだ条例です。このきっかけは、兵庫県川西市の子どもの人権オンブズパーソン(2001)でした。当時、子どもの人権問題については教育委員会が担っていたわけですが、当時は今よりひどい状況で、いじめの問題とか教師の体罰の問題などを訴えても隠蔽してしまうわけです。教育委員会というのは教師の共同体、同業者組合みたいなところで、首長部局とも非常に高い壁がありました。そこでこの首長部局の中に、独立した調査権を持った子どもの人権オンブズパーソンを設置し、必要に応じて勧告をする権限を与えました。しかし、こうした人権に関するオンブズパーソン制度は、男女平等と子どもの問題以外、20年以上たった現在でも広がっていないのが実態です。

2010年代～：ヘイトスピーチ規制条例の整備

2000年代に入りまして、北朝鮮による拉致問題に触発される形で、特に在日コリアン、とりわけ北朝鮮系の方々に対して罵詈雑言を浴びせるというヘイトスピーチが、特に集住地区を持っている自治体で大変問題になっていきます。真っ先に対処したのが、当時の橋下市長による大阪市のヘイトスピーチ対処条例(2016)でした。また東京都はオリンピックがあるということで人権尊重理念条例(2018)を作り、川崎市が人権尊重のまちづくり条例(2019)の中で、刑事罰をもってヘイトスピーチを規制するという条例を作っていくこととなります。

各条例がどういう立て付けになっていたかご紹介します。大阪市は第三者機関である有識者からなる委員会を設置して、その意見を聞いた上で、人種や民族を理由とするヘイトスピーチを行った者の氏名等を公表できるというシステムにしました。一種の制裁です。その間に、国がヘイトスピーチ解消法という法律を作ってしまう。これは理念条例ですが、その中で本邦外出身者に対するヘイトスピーチの規制をうたっている

きます。東京都はこの後にヘイトスピーチ規制条例を作るのですが、国が作った本邦外出身者という法的概念を条例の中に取り入れます。東京都条例は大阪と同じ第三者機関である審査会の意見を聞いた上で、本邦外出身者に限定しヘイトスピーチの概要等を公表できるようにしました。

川崎市の条例も基本は東京と同じですが、ヘイトスピーチの停止を市長が勧告することができ、勧告に従わない者に対しては命令を出し、命令に従わない者については、その氏名等を公表することができるとともに、50万円以下の罰金を科すことができるとしました。つまりヘイトスピーチを犯罪として処罰するという事です。その後、川崎市条例は学界の中でも大論争を巻き起こすことになっていきます。ヘイトスピーチといえども言論行為であり、それを行う者からすれば政治的表現なわけです。そのため特に表現の自由に敏感な憲法学者を中心に、これは憲法違反ではないかという声が高まっていくことになりました。

◆相模原市条例の模索と頓挫

端緒：2019年市長選での公約

こうした流れの延長線上に相模原市で条例を作るという動きが出てきました。2019年の市長選で本村市長が初当選をするのですが、この選挙で、全ての人の人権を尊重し、ヘイトスピーチを規制する条例を整備しますという公約を明記しました。さらに市長就任後の記者会見で、その条例は川崎市並みの内容を目指すことを表明をします。そして条例内容を検討するために人権施策審議会に諮問が行われます。この審議会はもとも相模原市にあり、私ももともとメンバーの一人でありました。

2020年から検討が始まります。この審議会では事務方がほとんど原案を作らず、いい意味で審議会に丸投げしました。自由に議論をするのが故に意見の対立も起こります。ヘイトスピーチに罰則を科すか否かについては非常に激しい意見の対立もありました。

答申の特徴をいくつかご紹介したいと思います。一つ目は幅広く差別を禁止する条例を作るべきだと提言しました。具体的には人種、民族、国籍、信条、年齢、性別、性的指向、性自認、障害、疾病、出身等を理由とする差別的取り扱いを禁止することです。

二つ目は、差別事案に関する相談、調査、調整、加害者への説示等の救済措置を行う機関として、独自の事務局と、調査や相談に応じるだけの資質と訓練を受けた専門職員を有する人権委員会の設置です。特に私が一番重視したのはこの中でも調整です。人権問題というのは加害者を処罰すればそれで済むわけでもなく、被害者を援助すればそれで済むわけでもなくて、加害者と被害者の間の関係調整が根本的な人権救済に極めて重要であるからです。この労力と時間のかかる調整をきちんと請け負う人権委員会が必要であると盛り込みました。

それから三つ目に、これも相模原が初めての例だと

思います。重大な差別事案が発生した場合には、人権委員会の意見を聞いた上で、市長が差別行為を非難する声明を出す制度の創設です。基本的に政府は中立公正であるということが第一です。しかし、公の立場にある人間の言明は被害者を大変力付けます。また差別を肯定するような人々に対して、駄目なんだとはっきり市が言うことで、抑止効果を持たせる意味もあります。このとき、市長が判断するのではなく、人権委員会に判断権があって、間接的に人権委員会が声明を出すかのような声明制度を作ってもらいたいと主張しました。

四つ目は、公の施設の利用制限です。これは本邦外出身者等の人種、民族、国籍にプラスして、障害、性的指向、性自認、出身を理由とするヘイトスピーチが行われる明らかな恐れがある場合には、人権委員会の意見を聞いた上で市長が公の施設の利用を制限する制度を作ってもらいたいとしました。

五つ目ですけれども、ヘイトスピーチに対する規制策として、特に悪質なヘイトスピーチ、つまり犯罪を扇動するとか、極めて屈辱的な侮辱、名誉毀損を行うというようなヘイトスピーチについては、人権委員会の意見を聞いた上で、市長が中止を勧告・命令し——ここまでは川崎市と一緒に——、命令に従わない場合は氏名等を公表するとともに、過料または罰金を科すことを入れました。過料は行政罰であって、犯罪に対する処罰ではありません。反則金のような、おとがめとしてのお金を払わせる程度の意味合いです。一方、罰金は先ほど川崎市のところで説明しましたように、ヘイトスピーチ罪をつくることです。私は最高でも制裁的公表までが限界であると言いました。しかし、それでは罰則として弱いのではないかとこの意見が非常に強くありました。最終的には土俵際で頑張って、罰則の適用は数年の間凍結することを市長は考えてもいいのではないかとこのことで、罰則の凍結条項を入れてもらいました。

齟齬：策定された条例案

今回の相模原市条例では一応答申のとおり、幅広い差別禁止事由を書いてくれました。これは一つの成果であり、他の自治体の今後のモデルにさせていただきたいと思います。それから差別事案に対する市長の声明制度は日本で初めて作られました。これもぜひ、今後、広げていってもらいたいと思います。

しかし、残された課題も非常に大きいと思います。一つ目ですが、差別事案に関する救済策を助言、またはあっせんに限定をしました。助言は被害者に助言・アドバイスをすることです。あっせんに当事者に対して解決策を提示することで、あっせんに従わない者には、あっせんに従うように勧告することができるという救済策が盛り込まれました。これは答申にはなかったことで評価できます。しかし私が強く主張した調整であるとか、加害者に対する説示というものは落とされました。

二つ目は、規制されるヘイトスピーチの対象を本邦

外出身者に対するものに限定をしました。要するに国の法令以上のことはしたくないということです。三つ目は、ヘイトスピーチに対して勧告命令を行えるものの、命令に従わない者への制裁措置は公表に限定をされました。過料や罰金は除かれたわけです。つまり今回のこの条例案は、規制措置の内容は弱く、対象は狭く限定化されたということです。それから4番目、答申に書いた人権委員会に独自の事務局や専門職員を持つことは盛り込まれず、単なる市長の附属機関とされました。では、誰が手足になるのだということです。

反発：パブコメと公開質問状

この条例案に対して激しい反発が起こります。市の条例案に対するパブリックコメントでは批判的意見が大半を占めました。その後、開催された人権施策審議会は任期の更新に伴い一部委員は交代しましたが、私と審議会の矢嶋会長は残りました。矢嶋会長はそれまで非常に抑制的な運営をされていたのですが、条例案は答申と違うのではないかと強く市の側に抗議をしました。

市はどう説明したかということ、顧問弁護士や審議会には入っていなかった3名の行政法の研究者に検討を依頼したところ、答申どおりの条例制定は困難であるとの回答を得たとのことでした。ところが、その後、マスコミの取材に対して、一部の学識経験者はこれを否定しました。また顧問弁護士の方は聞くところによると、少なくとも人権条例の専門家ではないようです。

こうした市の態度に対して、矢嶋会長や前委員を含む有志の審議会議員が、市長に説明を求める公開質問状を提出しましたが、市からは審議会での説明を繰り返すだけの回答しか得られませんでした。つまり回答する気がないということです。こうした状況に対し、矢嶋会長と私は失望の意を表して委員を辞任しました。

◆差別の解消に自治体が果たすべき役割

日本では人権政策は上滑りを起こすことが多くあります。差別はいけませんよというポスターを貼る、講演会をする、人権擁護委員の方が駅前でチラシ配る。こういう啓蒙型、啓発型の人権政策が行われることが大多数です。市民の側としては全然、当事者意識を持つような人権政策になっていないわけです。

そうではなくて、市民や企業、あるいは学校で当事者意識を持てるよう誘導し、促進し、巻き込んでいく人権政策を開発していく。これは国にはできないんです。なぜかという現場を持ってないから、すぐそこに市民がいないからです。市民が見えてるのは自治体です。市民が、人権って大切だよ、一人ひとりが頑張らないといけないよね、私の中にある差別意識と私自身が闘わなくてはならないよね、といった自覚を持てるような人権政策を実施していく。それができるのは、市民が一番近い政府としての自治体しかないと思います。そういうことが今後、自治体が果たすべき役割としては重要になると考えます。

(かねこまさよし)