



# 「自治体から発信する人権政策」

## ——人種差別撤廃条例を全自治体に——

### ●——はじめに

第36年次自治研作業委員会は、2016年2月26日、「自治体から発信する人権政策」をテーマに発足しました。今回、人権政策を作業委員会のテーマに据えた理由は、ここ数年、在日の人たちに対して敵意・侮辱・憎悪を増幅するヘイトスピーチ・デモが、東京の大久保、大阪の鶴橋、川崎の桜本を中心に、まさに見るに堪えない、聞くに堪えない形で行われ、その対応方を自治体政策的に行うべきという認識からです。

ヘイトスピーチ・デモを主導する在特会（在日特権を許さない市民の会）は、全国各地で集会やデモを企画し、法規制がないことや、憲法の表現の自由を振りかざし、ヘイトスピーチ・デモや集会を我がもの顔で繰り返していました。こうした行動に対して、地方議会でも続々と国に対して、ヘイトスピーチを規制する法の制定を求める意見書が提出され、その数は230議会（2015年11月）に達していました。

法を先行する形で大阪市は、2016年1月15日にヘイトスピーチ抑制条例を成立させました。ただ、条例だけでは限界があり、禁止事項および制裁を取り入れる根拠となる法律の成立が待ち望まれました。2016年5月24日、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動に向けた取組の推進に関する法律（以下ヘイトスピーチ解消法）」は、不当な差別的言動の解消にむけての相談・教育・啓発を基本事項とし、禁止事項および制裁などが盛り込まれない理念法で成立しました。

自治研作業委員会は、この理念法を実効あるものにするために、ヘイトスピーチ解消法附帯決議にある、人種差別撤廃条約遵守と地方自治体の責務を踏まえてモデル条例案（人種差別撤廃条例案）を作成しました。条例案の基調は、ヘイトスピーチのみならず、あらゆる人種差別を根絶する市民共生社会を実現する条例案として、本報告書にまとめました。

## ◎——過去の人権政策の取り組み

自治労は1959年に第3回自治研全国集会で、部落解放分科会を設置して運動を本格化し、1975年に結成された部落解放中央共闘会議を通して、狭山事件裁判闘争や部落解放基本法制定を求める運動を進め、部落解放同盟との連携のもと、就職差別撤廃や冤罪事件の再審支援に取り組んでいます。

外国人の人権をテーマにした自治研作業委員会は、遡ること1991年の三重自治研で、「外国人は住民です」の報告書を発刊し、①急増する外国人住民と自治体の対応、②外国人の法的地位や権利の確保、③問われる自治体政策の考察、④労働組合としてできること、などを論点に自治体職員としての手引書、および単組が自治体に求めていく政策方針としてまとめられました。そうした成果として、外国人の指紋押捺撤廃の法改正、地方参政権の確立、地方自治体の採用時の国籍条項撤廃へと運動は全国に広がりました。

一方、2000年代以降、経済のグローバル化によって、正規・非正規問わず外国人労働者にかかる行政課題が一気に惹起しました。こうしたニューカマーの人たちへの行政サービス（住居・教育・医療・福祉）は地方自治体が行いますが、国の労働政策や移民政策に整合性がないことから、自治体任せになっているのが現状です。

また、外国人労働者の増加によって、人種差別事件が顕著になりました。石原都知事による三國人発言や、警視庁の「中国人かなと思ったら110番」のビラ作成、北朝鮮が拉致を認めたことによる在日の人たちへの暴言、脅迫、暴行が相次ぎました。今回のヘイトスピーチ・デモに象徴されるレイシズムの高まりもこの時期からのものとなっています。

## ◎——人種差別撤廃法案の機運と野党法案の提出

2014年7月23日に自由権規約委員会、8月29日に人種差別撤廃委員会と国連の勧告が相次ぎました。それらの勧告は、立法（与党PT設置）、行政（法務省の啓発活動）、地方自治体（大阪市条例の成立）の動きを加速させることとなりました。また、マスコミ等でも在日の人たち

への差別事件として、「2009年京都朝鮮学校襲撃事件」、「2010年徳島県教組襲撃事件」が取り上げられ、事件の背景、経過、問題点がクローズアップされました。裁判はいずれも原告が勝訴し、賠償命令判決となりました。さらに、カウンターと呼ばれるヘイトスピーチ・デモに対する抗議行動も活発化するとともに、人種差別撤廃法案制定に向けての国会の院内外の集会や、早期成立への署名活動も取り组まれました。川崎市では、64団体による市民ネットワークが結成され、市民集会の開催、カウンター行動、川崎市議会の意見書採択や条例化要求など広範な取り組みが行われました。

2015年5月、第189回国会において民主党、社民党および無所属の議員が共同で「人種差別撤廃施策推進法案」を参議院に提出しました。この法案は、1995年に日本が批准した「人種差別撤廃条約」の理念を国内で具体化するための法案であり、ヘイトスピーチ問題だけでなく、外国人の入居差別問題やレイシャル・ハラスメント問題など、あらゆる人種差別を許さない基本法案として提出しました。残念ながら、この野党提出の法案は継続審議となり、2016年1月からの第190回通常国会へ持ち越されることとなりました。

## ●——大阪市の条例とヘイトスピーチ解消法の成立

大阪市の条例の特徴は、①ヘイトスピーチの定義を、特定の人種や民族を社会から排除する目的で、不特定多数の者が内容を知り得る場所や方法によって誹謗中傷する行為としたこと、②インターネットで活動を紹介することなども対象に含めたこと、③ヘイトスピーチが市内で行われたり、市民に関係したりする場合ホームページで公表すること、④市議会で同意を得た委員で構成される審査会が活動内容を調査し市長に報告すること、⑤条例適用には表現の自由を不当に侵害しないよう留意すること、です。しかし、当初検討されていた、被害者が裁判で訴える場合の訴訟等の費用の支援は見送られました。また、条例において禁止事項の明確化や制裁化は、根拠となる法律がないことから明記できず、その点が課題となりました。

2016年5月24日、ヘイトスピーチ解消法が衆・参議院の附帯決議つきで成立し、6月3日公布・施行となりました。この法律の特徴は、①

人種差別撤廃条約を体现化する基本法でなく在日外国人に対するヘイトスピーチ対策に特化したものであること、②保護対象は日本以外の出身者や子孫で適法に居住する者であること、③禁止・罰則規定を盛り込まない理念法であること、④国や自治体に相談体制の整備や、教育・啓発活動の充実を求めること、などとしていることです。なお、附帯決議では、衆・参議院とも①対象者以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りであり、人種差別撤廃条約を鑑みた対応が必要であること、②地方公共団体においても国と同様に解消に向けた取組を行うこと、③インターネットを通じて行われる差別的言動も含まれること、さらに、衆議院では①～③に加えて、差別的言動のほか差別的扱いも解消すること、としています。これら附帯決議内容は、市民団体等の要望・意見を組み入れたものとなっています。

## ●——ヘイトスピーチ解消法の影響とモデル条例案の検討

2016年5月31日、川崎市は法成立後（施行前）に、ヘイトスピーチ・デモを計画している団体に対して、公園の使用を許可しませんでした。また、6月2日、横浜地裁川崎支部は、在日の人たちが住んでいる地区に、ヘイトスピーチ・デモや徘徊を禁止する仮処分決定をしました。いずれの事例もこれまで困難だったことを、ヘイトスピーチ解消法が成立したことが後押しになった形となりました。しかし、各自治体がこれらに対応するためには、条例化が必要です。そのポイントは、事前規制や制裁化の効力を、条例でどこまで具体的に書き込めるかです。

作業委員会では、ヘイトスピーチ解消法の成立と並行して、全国に発信していく「人種差別撤廃条例（仮称）」のモデル案の作成を検討しました。このモデル条例案の特徴は、①根拠法はヘイトスピーチ解消法とする、②解消法の附帯決議の人種差別撤廃と地方自治体の責務を重視する、③人種差別にかかることへの禁止事項および制裁化を明記する、④行政が被害者の救済措置を図る、⑤公務員（首長も）の倫理事項を付けるなど、真にヘイトスピーチおよび人種差別の根絶をめざすモデル条例案としたことです。

## ●——まとめるにあたって

本報告書は、2016年10月14日から15日に開催される宮城自治研で中間報告書として公表するために作業を進めました。検討にあたっては、大阪市職の宮崎正さん、山田真一さん、川崎市職労の萩原周子さん、東京都人権啓発センター労組の牧坂秀敏さん、師岡康子弁護士、自治総研の菅原敏夫研究員の協力を得て取りまとめました。

人権政策の対象は、外国人問題をはじめ、女性、子ども、高齢者、同和問題、アイヌの人たち、ハンセン病患者・HIV感染者、犯罪被害者や家族に加えて、最近ではインターネットによる人権侵害、性的指向差別、ハラスメント、拉致問題、災害に伴う人権問題など、多種多様になっています。2020年に東京オリンピック・パラリンピックが予定されており、宗教・習俗に対する義務や配慮も必要な人権課題といえます。

そうした対策、施策の執行の多くは、地方自治体が行います。その際、自治体職員一人ひとりが、中立・公正性の立場に立ちながらも、差別を許さない覚悟と、差別された人に寄りそう優しさが必要と考えます。差別の根絶には根気が要りますが、今回の条例案づくりの過程のなかで、その「覚悟と優しさ」のもとに、粘り強く取り組まれることを望みます。

最後に、自治体が受け身でなく積極的に人権尊重・人権擁護の取り組みを進めるには、当事者と連帯しながら、市民参加と市民との協働で進めていくことで、多文化共生の自治体づくりが可能となっていきます。ぜひ、各県本部、自治体議員連合、自治研センター等で、このモデル案の議論が深まり、人種差別撤廃条例案が各自治体で施行されることを期待します。