



# すべての市民の人権が 守られる自治体、 多文化共生の自治体へ

**牧坂秀敏**・東京都人権啓発センター労働組合

## ●——「教育・啓発」中心の日本の人権政策

自治体においては、これまでもさまざまな人権課題について取り組まれてきました。しかし、その多くは「教育・啓発」を中心にしたものです。国は「人権教育啓発推進法」に基づき策定された「人権教育・啓発に関する基本計画」（2002年3月14日閣議決定）のなかで、「人権教育・啓発」の重要性を強調しています。

「我が国では、すべての国民に基本的人権の享有を保障する日本国憲法の下で、人権に関する諸制度の整備や人権に関する諸条約への加入など、これまで人権に関する各般の施策が講じられてきたが、今日においても、生命・身体の安全にかかわる事象や、社会的身分、門地、人種、民族、信条、性別、障害等による不当な差別その他の人権侵害がなお存在している。また、我が国社会の国際化、情報化、高齢化等の進展に伴って、人権に関する新たな課題も生じてきている。

すべての人々の人権が尊重され、相互に共存し得る平和で豊かな社会を実現するためには、国民一人一人の人権尊重の精神の涵養を図ることが不可欠であり、そのために行われる人権教育・啓発の重要性については、これをどんなに強調してもし過ぎることはない。」

そして、政府は「本基本計画に基づき、人権が共存する人権尊重社会の早期実現に向け、人権教育・啓発を総合的かつ計画的に推進していく」としています。

各自治体が「人権啓発指針」等のなかで人権問題解決にむけた取り組みで「教育・啓発」を主要なものにしているのはこうした国の政策の反

映が背景にあります。

また、「教育・啓発」を主眼とした取り組みの根拠として挙げられているのが次のような認識です。

「様々な人権問題が生じている背景としては、人々の中に見られる同質性・均一性を重視しがちな性向や非合理的な因習的意識の存在等が挙げられているが、国際化、情報化、高齢化、少子化等の社会の急激な変化なども、その要因になっていると考えられる。また、より根本的には、人権尊重の理念についての正しい理解やこれを実践する態度が未だ国民の中に十分に定着していないことが挙げられ、このために、『自分の権利を主張して他人の権利に配慮しない』ばかりでなく、『自らの有する権利を十分に理解しておらず、正当な権利を主張できない』、『物事を合理的に判断して行動する心構えや習慣が身に付いておらず、差別意識や偏見にとらわれた言動をする』といった問題点も指摘されている。」

つまり、人権問題の解決にあたっては、根本的には「人権尊重の理念についての正しい理解」とそれを「実践する態度」を「国民の中に定着させる」ことであり、それを担うのが「教育・啓発」であるというわけです。もちろん、「教育・啓発」の重要性を否定するものではありませんが、この人権政策の考え方には根本的な欠陥があります。その主体となる国および自治体は、「人権尊重の理念を正しく理解しており、差別などしない存在である」と自らを規定し、国民に対して「教育・啓発」していく立場であるという思い上がった考え方です。

差別に苦しむ人々に寄り添いつつ、彼ら彼女たちの人権の増進をはかるべく人権政策を打ち立て、ともに歩むという行政のありようを示すという立場とは乖離しています。国家権力あるいは統治機構のある意味、象徴でもある法務省の官僚が考えそうなことではありますが、地方自治体では事情は一変します。現下に惹起するさまざまな人権問題に対して、恣意的に「深刻な差別は存在しない」などとおごりな対応で事足りりとする鈍化した人権感覚で、「前例踏襲」の行政施策を遂行されてしまうと、差別され苦しんでいる、あるいはさまざまな人権課題を抱えている市民の力にはなりません。本来の自治体が果たすべき役割、市民が有する人権—市民のいのちと安全・安心な生活を守ることはできません。これまでのヘイトスピーチに対する自治体の対応を思い起こすまでもありません。

## ●——自治体における身近な人権問題、すすむ人権意識・感覚の劣化

現在、働く人の4割が非正規ですが、公務職場（自治体の外郭団体も含めて）も例外ではありません。自治体によっては全職員の3分の1を非正規の職員が占めているところもあります。「雇止め」などの雇用不安を抱えながら、正規職員との賃金および労働条件の格差は甚だしく、しかも、なかには正規職員と同じ仕事をしているにもかかわらず、安心した生活を維持・確保することさえ困難な状況のなかで、人間らしく生きる権利が保障されていません。そして、上司（正規職員）によるセクハラ・パワハラが起るべくして起きています。これは、公務職場における深刻な人権問題ではないのでしょうか。

地方公務員災害補償基金の調べによると、全国の地方公務員で精神疾患を発症して公務災害請求を行った件数は2010年度分から2014年度分で324件、そのうち公務災害と認定された件数は69件（うち32件は死亡）です。「過重労働・パワハラ」により自殺に追い込まれた職員が公務災害に認定されるケースも増えています。どうして本人が自殺に追い込まれるまで、周囲の人たちは何も気づかなかったのでしょうか。何らの手立ても講じられなかったのでしょうか。

自殺した元職員の過重労働による公務災害認定を勝ち取った遺族が、自殺したのは、過重労働と上司のパワハラが原因として、市と元上司に損害賠償を求める訴訟を起こしています。市は「請求棄却を求める」と遺族と争う方針です。「人権尊重都市宣言」を謳い、すべての差別をなくす「条例」を率先してつくってきた自治体ですが、立場がちがえば、過重労働とパワハラで自殺に追い込まれた職員の人権は顧みられることはありません。

かけがえのない一人の人間の人権が、かくも無残に踏みにじられることがあっていいのでしょうか。職場で同僚が自殺に追い込まれるほどに苦しんでいるのにだれも声を上げない、手を差し延べない。1自治体だけで起きていることではありません。公務員というムラ社会のヒエラルヒーは、本来の意味での協働や助け合い・分かち合いを職場に根付かせるどころか、個々の職員を分断し孤立させて、公務員第一主義の「優越」意識を蔓延させてきたといえます。自治体の足元で進行しているのは、人権意識・人権感覚の劣化以外の何物でもないでしょう。

## ◎——具体的な政策目標を提示するソウル市の人権政策～人が中心～

人権をめぐることは、世界的にみると、第二次世界大戦の痛恨の反省から、国連は1948年に「世界人権宣言」を採択しました。この宣言では、すべての人が人間として自由であり、平等であり、尊重され、差別されてはならないなど、「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準」を定めています。

そして、世界人権宣言を実効あるものとするために、人種差別撤廃条約（1965年）、国際人権規約（1966年）、女子差別撤廃条約（1979年）などの人権関係諸条約が採択され、世界各国は、それらの条約を批准し、国内法の整備などをすすめながら、さまざまな人権課題をめぐる、人権尊重・差別撤廃に向けた取り組みが行われてきました。

ここでは、少子高齢化、富者と貧者の格差拡大、若年者の失業増大など共通の問題を抱えている自治体として、韓国首都・ソウルの人権政策を取り上げます。人権政策もその一つですが、共有都市事業、地域共同体の回復事業など、ソウル市ではきわめて注目すべき公共政策がすすめられています。転機は、2011年の市長選挙で当選した朴元淳（パク・ウォンスン）氏による市政の誕生です。彼は、もともとは人権派弁護士で、韓国を代表する市民運動団体「参与連帯」の創設や市民社会向けのシンクタンク設立などにに関わり、さらにフェアトレードなどにも取り組んできた社会運動家です。

ソウル市は1,000万人の都市といわれていますが、朴氏は当選の翌年、「ソウル市人権政策基本計画」（2013～2017）の策定に着手します。そのプロセスは市民参加と人権団体をはじめとした広範な市民の意見の反映です。「15ヶ月間、人権政策の審議・諮問を行う『人権委員会』、人権団体、市民など各界各層からの意見を収集し、ソウル市における事業推進部署との数回にわたる協議過程を経て基本計画を樹立しました」とあります。

人権政策基本計画は、①社会的弱者の人権を増進、②人権を守る都市環境をつくる、③人権の価値を尊ぶ文化を広める、④人権制度の基盤を構築、⑤市民社会との協力体系を構築という、5つの政策目標に基づき、「17の分野・25の重点課題・73の個別課題」によって構成されています。

5つの政策目標の重点課題は以下のとおりです。

- 1 **社会的弱者の人権を増進**  
障害者／女性／高齢者／労働者／児童／移住者／被害者
- 2 **人権を守る都市環境をつくる**  
バリアフリー都市／安全保障都市／住居権保障都市／人権と記憶の都市
- 3 **人権の価値を尊ぶ文化を広める**  
人権行政・環境改善／人権意識の向上／人権文化づくり
- 4 **人権制度の基盤を構築**  
人権行政／人権制度
- 5 **市民社会との協力体系を構築**  
市民参加／人権都市 ネットワーク

日本の場合、「人権尊重の理念」を理解して云々といった抽象的な内容が目立ちますが、ソウルの人権政策はきわめて具体的です。

「社会的弱者の人権を増進」という政策目標では、より困難な状況で働いている労働者にも光を当てています。たとえば、「政府・自治体ではじめて『ケアサービスの女性従事者の実態調査および総合対策』を推進」として、「ソウル市は今までその人権についてあまり顧みられることのなかったベビーシッター・ハウスキーパー・個人雇いの看病人など『ケアサービスの女性従事者』に関する実態調査を行い」、「ケアサービス従事者の権利を守るための総合計画」をつくるというものです。

ちなみに、朴氏は「雇用こそ、最高の成長、最高の投資」がモットーで、公共サービスで働く非正規労働者の正規化も数値目標を立てて押し進めています。

《移住者》については、「ソウル人口の4%が海外からの移住者です。ある都市の人権のレベルは移住者の人権に比例すると、ソウル市は判断し、今まで疎外されてきた海外からの移住者をソウル市の人権政策の領域に積極的に取り込む『移住者政策』を進めることにより、レベルの高い人権都市を実現していきます」と宣言。「労働者保護・文化・福祉に対する声を反映した移住者政策を推進」として、具体的には、「労働者の人権担当の行政チームを新設し、移住者の福祉・文化センター（仮称）の設立」をめざします。

《被害者》では、「被害者の治癒支援。高齢者の人権増進。人権に関する学習の場の造成など」として、「公権力の被害者に対する治癒プログラムを開発。高齢者虐待防止事業。人権に関する学習の場の造成など」を掲げています。

その内実は、「①被害者治癒を支援、②高齢者の人権を増進、③撤去された住民、ホームレスなどの住居権を実質的に保障、④人権に関する学習の場を造成するなど、人権が守られていない市民を対象にした、多様な人権政策を推進」するとして、具体的内容は以下のとおりです。

「①まず、被害者に対する治癒支援事業により、人権が傷つけられた被害者に対する統合治療・リハビリプログラムを推進。人権侵害を受けた障害者のための憩いの場を設置・運営し、被害者たちが正常に生活できるように支援。また、公権力の被害者実態調査を実施し、治癒プログラムおよび支援体系を開発する計画。

②高齢化時代に積極的に対応できるよう、高齢者の働く権利を保障し、高齢者が文化を享受できるような企画を拡大すると同時に、高齢者虐待防止事業などを実施。

③撤去された住民、貧民街の住民、ホームレスなど、基準以下の居住環境での暮らしを強いられている市民の住居権を実質的に保障できる政策を施行。

④すべての行政において、人権の価値が導入された人権行政を実施。人々の人権を守る言葉づかいなどを積極的に取り入れる。市民の権利を守る意味で、誰でも・いつでも・気軽に一生学ぶことができるよう、積極的に支援する政策も含まれる。」

ソウル市は、基本計画を絵空事で終わらせません。基本計画の末尾には、「これより人権政策基本計画の実効性を確保するため、毎年、年度別施行計画を樹立し、基本計画の推進事項の評価や隔年の人権報告書刊行を行い、基本計画を忠実に履行する予定です」と明記しています。

このようにみえてくると、人権へのまなざしがうわべだけでなく、しっかりと「人権が守られていない市民」の現実に向き合い、その現実を改善して人権の増進を図ろうとする市政の積極性、まさに政策ビジョンである「誰でも・いつでも・どこでも 人権が守られるソウル」を創り出そうとする意気込みがひしひしと伝わってきます。また、それを実現するための道筋が明確なのです。文字通り、「人が中心」の人権政策とい



われる所以です。

## ●——同和行政にみる人権行政の空洞化

翻って、日本の人権行政の現状はどうでしょうか。「人権問題はできたら関わりたくない」、「人権課題はいろいろある。同和問題だけではない」といったかたちで本音では人権問題（同和問題）を忌避する傾向が目につきます。もっといえば、本気で取り組む姿勢がみえないのです。

同和行政といえば、今から半世紀前に遡りますが、1965年に同和对策審議会の答申が出され、「同和問題は人類普遍の原理である人間の自由と平等に関する問題であり、日本国憲法によって保障された基本的人権にかかわる課題である。……その早急な解決こそ国の責務であり、同時に国民的課題である」と位置付けられました。

その答申に基づいて、1969年に同和对策特別措置法が制定されます。財政上の特別な対策を講じて一日も早く同和問題を解決しなくてはならないという趣旨の下、同和行政がスタートとします。名称を変えながらも30余年、同和行政にかかわる特別措置法が2002年3月末をもって終了します。

当時、同和問題に関わってきた元霞が関官僚が強い危機感を持って、同和行政の現状を憂えています。

「国庫補助で特別の財政措置を講じなくとも一般対策で同和对策ができると考えて、特別法を廃止したのです。同和問題が解決したから法律を廃止したわけではありません。ここが重要なポイントです。実は私はこの法律がなくなること到大変心配をしておりました。法律がなくなったので同和对策は要らないと考えてしまうのではないかと心配したのです。この心配は決して杞憂ではありませんでした。

とくに市町村、法律がなくなったから同和行政はもうしなくていいんだという声が強くなりました。行政というのは法律に基づいて仕事をしなければならぬのだ。根拠になる法律がなくなったので『してはいけない』と考えた市町村もありました。こうした流れが市町村等に広がっていきました。これからは、同和行政は人権行政としてするんだと思っていらっしゃる方も多いかと思います。（中略）

私は、これは本当の正しい意味で人権行政を使っているのであればい

と思いますが、人権行政という言葉の中にごまかし、包み込んで、同和行政を薄めてしまう、そういうふうに使われ始めたのではないかと……同和行政という言葉はもう使わないと考えているのではないかと大変心配しています。これらのことは、ある意味、同和行政とか同和问题ということ意識しているから、こういう問題が出てくるのです。しかし、現在は、それはどういう状況かというとは無関心、無知識という状態です。」(第16回就職差別撤廃東京集会(2015年6月)、炭谷茂実行委員長「主権者あいさつ」より)

人権行政の根幹にあるのは、世界人権宣言や日本国憲法に明記されていますが、すべての人が有する「基本的な諸権利の集合体」、たとえば教育を受ける権利、福祉を受ける権利、そして思想・信条の自由、宗教の自由、学問の自由など基本的な個々の権利の集合体としての人権が尊重され、擁護されなければならないということです。つまり、すべての行政分野が人権にかかわっており、人権の視点で行政の業務を点検することが求められます。そこでは、当然のことながら、その仕事を担う自治体労働者の人権意識・感覚を高めていくことは不可欠の課題です。

前述した公務職場における過重労働とパワハラ自殺についてみれば、人権問題に関わる「積極的」な行政施策の一方で身近なところでの人権について無頓着であるという、その人権意識・感覚の内実(低さ)が問われています。

炭谷氏の指摘した問題でいえば、自治体の人権行政を担わなくてはならないという自己認識(自覚)はなく、法律によって「責務」とされた同和问题、特定の人権問題は取り扱うけれども、法律がなくなってしまうえば「やる必要ない」というのはある意味、必然的な帰結だといえます。日々の生活にかかわるものとして一人ひとりの人権を重んじるという文化が根付いていないと言わざるを得ません。自治体には制度やモノではなく、人を真ん中にした政策を推し進めていくことが求められています。

## ●——悪質化する部落差別～「全国部落調査」復刻版出版事件～

では、同和问题は解決したのでしょうか。部落差別は解消に向かっているのでしょうか。道路や住宅問題などの生活環境の改善はたしかに進んだといわれています。しかし、かつて指摘されていた被差別部落にお



ける不安定雇用、生活保護世帯の多さなどは、昨今の非正規が4割という労働者の厳しい雇用状況、生活保護世帯の増大という新たな「格差と貧困」が社会にもたらされているなかで、格差が縮まるどころか拡大しているといえます。一方で、根深い部落差別はいつこうに止むことはありません。むしろ、「私は差別などしません」と言いつつ、露骨に攻撃的に差別言動を言い放つ傾向さえみられます。

最近では、不動産の土地取引にかかわってその土地が同和地区かどうかを調べる「土地差別調査」、あるいは、結婚差別、就職差別につながる「身元調査」「戸籍謄本等の不正取得」といった差別事件が後を絶ちません。さらに、インターネットを利用した差別事件が続発しています。

また、「人権相談」でも結婚差別の相談等が増えています。「祖母の出身地を調べて、そこが被差別部落であることを部落地名総鑑で確認したといい、結婚相手の親族から『家族・親族に迷惑がかかる』と結婚に反対されている」、「子どもの結婚相手の祖母から出生地を明記した書類を出してくれと言われた。それが分かれば、被差別部落出身であることがわかる」などといった相談が寄せられています。

さらに、このような差別を助長し、扇動するような悪質な差別事件が起きています。2016年に入り、鳥取ループを名乗るMが「部落地名総鑑」の原典として、1936年に当時の中央融和事業協会が発行した「全国部落調査」復刻版を自ら設立した示現舎から出版するとインターネットサイトで予告しました。これに対して、部落解放同盟と被差別部落出身者5名が申立人となって、3月22日、横浜地裁に仮処分（出版差し止め、ウェブサイトの削除など）の申立を行いました。横浜地裁は、3月29日、「出版、販売または頒布してはならない」と仮処分決定を下しました。さらに、東京法務局は、3月29日、インターネット上に掲載されている被差別部落の所在地や姓の情報の掲載を直ちに中止するよう「鳥取ループ」に「説示」しました。

しかし、鳥取ループ・示現舎は、横浜地裁の仮処分決定や東京法務局の説示に従うことなく、「全国部落調査 部落地名総鑑の原点」と題して、活字で旧地名と現代地名が表示された「全国部落調査」の「改訂・復刻版」とみられる被差別部落情報をインターネットサイトに掲載しています。これは、1975年に起きた「部落地名総鑑事件」の現代版であり、きわめて悪質な差別主義的行為です。

4月19日、部落解放同盟は東京地裁に、「全国部落調査」復刻版の出版禁止、インターネットへの掲載禁止、さらに原告一人あたり110万円、合計2億3千万円の損害賠償を求めて、本訴を提訴し、裁判闘争を闘っています。悪質な差別煽動を許さない社会的な包囲網を作り、鳥取ループを社会的に孤立させていく闘いでもあります。ヘイトスピーチと同様、差別を規制する法制度の確立が求められています。

「部落地名総鑑」とは、全国の被差別部落の地名、所在地、住所、住民の主な職業などを一覧表にしたもので、被差別部落出身者を、就職時や結婚の際に排除、忌避することのみを目的として密かに出版・販売されていたことが発覚します。全国で200社以上の企業が購入していたことが確認されました。この事件は、部落差別の根深さと就職差別を当たり前のものとする企業文化が蔓延していることを世間に知らしめ、当時の企業の差別体質を明らかにしました。人権よりも、企業の論理—経営権・採用権が優先されていたのです。

一方では、部落地名総鑑事件を契機に、被差別当事者団体（部落解放同盟）と労働行政・企業および労働組合等の連携した就職差別撤廃に向けた取り組みが大きな広がりを見せています。そのなかで、労働行政では、事前の雇用主研修会開催、採用選考のあり方の提示、企業内同和問題研修推進委員制度の創設等をはじめとした職業紹介行政に変革をもたらしました。企業においては、各地で同和問題の解決に取り組む企業団体が結成され、「公正採用選考システムの確立」、「人権尊重の企業文化の創造」などに向けて、企業の社会的責任・使命を自覚しながら取り組まれています。

「部落地名総鑑事件」から40年余を経て起きた今回の差別事件は、差別の現実に向き合い、差別撤廃に向けた各界各層の長年にわたる取り組みを踏みにじる許されない行為であり、社会的に批判されなくてはなりません。

## ●——すべての人の人権を守り、多文化共生の自治体へ

日本で就労する外国人労働者は907,896人、3年連続で過去最高を更新しています（2015年10月末現在、厚生労働省調べ）。今後、外国人労働者の人権課題はその重要性を増していきます。

政府は国内での労働力不足を口実に外国人労働者の受け入れを拡大させていますが、「外国人技能実習制度」は研修・実習という名目で外国人研修生・技能実習生に奴隷的な労働を強いており、悪質な受け入れ先や企業により、研修生・技能実習生への人権侵害が多発しています。オリンピックを控えて、技能実習生等の更なる増加が予想されますが、これらの人権侵害は許されません。

日本で働くすべての外国人労働者に対しても、労働関係諸法が適用されて適正な労働条件・安全衛生が確保され、労働・社会保険により保護が図られることは当然です。さらに、地方自治体においては、日本で外国人住民が安定して就労、あるいは就学でき、自立した生活を送ることができるように、定住・就労支援が求められます。異なる文化を理解し柔軟に受け入れ、多文化共生の社会づくりによって外国人労働者の人権が保障されることとなります。当然のことながら、定住外国人には、地方参政権が権利として保障されなくてはなりません。

さらに、難民の人権課題があります。迫害や紛争によって強制移住を強いられた人は2015年末時点で6,530万人、過去最悪の記録となりました（国連難民高等弁務官事務所調べ）。安倍首相は、先のG7・伊勢志摩サミットで500人のシリア人難民を留学生として受け入れると表明しました。全体的にみるとごくわずかですが、これまでの財政支援に終始してきたことからすれば、一歩前進です。近年、日本においても難民申請者の数が急増し、2015年は7,586人でした。しかし、日本の難民審査があまりにも厳格なため認定数はたったの27人です。日本に来る難民申請者の大半は東南アジアからの「経済難民」であり、難民認定の結果を待つ間、非正規労働者として働いています。ドイツなどの海外と同様に、日本における難民問題は、移民・外国人労働者の問題と密接に絡んでいます。

すでにみてきたように、自治体において、惹起する人権課題に直面する中で、人権尊重の視点に立って、政策の再検討や新たな政策づくりが求められることはいうまでもありません。自治体が外国人住民も含めて、地域に住むすべての市民の人権を守るために、人権行政を確立させることが求められています。

自治体が人権課題にどのようなスタンスで臨むのかは、市民の人権意識に大きな影響を与えます。人権問題を忌避するような姿勢を自治体が

みせれば、市民も忌避する意識が強まることは明白です。たとえば、自治体による朝鮮学校への補助金の打ち切りは、在日コリアンへの差別が一層強まる結果をもたらしました。自治体は差別する側に立ちもするし、差別される側に立ちもします。被差別の側、人権尊重の立場にたって、在日コリアンの教育を受ける権利等をいかに保障していくかが求められているのです。

ヘイトスピーチに象徴される差別排外主義が強まるなかにあって、自治体が「ヘイトスピーチ解消条例」を制定する意義は計り知れません。被差別当事者に寄り添うことを表明することほど、被差別当事者の存在を否定する集団からの差別によって、「心は殺された」と深く心を傷つけられ、暗澹たる思いの当事者にとって心強いことはありません。そして、一人の人間として尊厳をもって生きることが保障されることは、生きる希望になります。

自治体が、すべての市民の人権を尊重し擁護することは、その地域に住む人たちが自由に心豊かに生き、ともに支え合いお互いを尊重しながら共生していく社会をつくることにつながります。

すべての人の人権を守り、多文化共生の自治体づくりは、ここから新たなスタートを切ります。自治体ごとに直面する人権課題は多様だと思えます。共通していえることは、どこの自治体においても人権行政、人権政策を推し進めるにあたり、被差別当事者等に寄り添いながら、連帯して市民参加と協働による取り組みを創り出していくなかで、市民の人権意識・感覚も気づきや発見・出会い等をとおして変化していきます。

受け身ではなく、積極的に人権尊重・人権擁護の取り組みをすすめることで、自治体はその姿を変えていきます。そこで働く職員の人権意識・感覚も必然的に変わらざるを得ないでしょう。すべての人の人権が守られる自治体、多文化共生の自治体はそうした総合力が創り出すものです。まず、自治体からはじめよう!!