

# 人権擁護のために地方自治体に 求められる役割

法政大学法学部 教授 金子 匡良

## 1 自治体の人権政策の歴史

### (1) 人権政策不在の時代

人権に関わる政策一般を仮に「人権政策」と名づけるならば、戦前の日本には人権政策は存在しなかった。なぜならば、国民の権利を恩恵的な「臣民の権利」と定めていた明治憲法の下では、人が生まれながらに有する基本的な権利としての「人権」という概念自体が、法令用語・行政用語としては存在しなかったからである。

しかし、戦後、国民に永久不可侵の「人権」を保障した日本国憲法が制定されてからも、しばらくの間は人権政策の進展は見られなかった。憲法が施行された翌年の1948年に法務庁（現在の法務省）の中に人権擁護局が置かれ、「人権」が法令用語・行政用語として確立したものの、法務行政の中においては、現在に至るまで人権行政はいわば日陰の存在であり、体系的な人権政策が立案・実施されているわけではない。他の国に見られる人権委員会のような組織も、日本には存在しない。日本の地方組織は、戦前は「政府の出先機関」的な存在であったが、戦後もしばらくの間はそうした戦前来の位置づけが継続した結果、国に人権政策が存在しない以上、その出先である地方自治体においても、当然、人権政策は存在しないという状況が続いた。

### (2) 変化の兆候と同和行政の確立

しかし、1960年代に入ると、このような状況に徐々に変化が生じていった。戦後の民主化と経済

成長に伴う都市化の進展の中で、市民社会が成熟化していくと、都市部を中心に市民運動や当事者運動が活発化し、人権政策の拡充を求める市民の声が高まっていったのである。

そのひとつの結実が同和行政の確立であった。戦前来の部落差別の解消を目指す当事者運動に押される形で、1961年に同和对策審議会が設置され、その答申に基づいて1969年に同和对策事業特別措置法が制定されると、同法に基づいて、国と地方の双方で、環境改善、社会福祉、産業支援・職業支援、教育、当事者支援等の多岐にわたる領域で部落差別解消のための施策が実施されていった。このような大規模かつ体系的な人権政策の展開は、それまでには見られなかったものであり、その意味で同和行政は、日本の人権政策にとって、まさにエポックメイキングなものであったといえよう。

### (3) 「地方の時代」における発展

その後、1970年代のいわゆる「地方の時代」を迎えると、各地で独自の人権政策が展開されるようになった。地方の時代を担ったのは、当時の社会党や共産党に支援されて当選した首長に率いられた革新自治体であり、そうした自治体は市民運動・当事者運動に近かったため、人権政策にも積極的に取り組み、そのような取組が、国政に影響を与えるという逆転現象が生じたのもこの頃からであった。

その端的な例は、1969年の東京都公害防止条例の制定である。環境汚染と環境権の侵害を懸念した当時の美濃部亮吉東京都知事は、国の基準を上回る厳しい排出基準を定めた条例を制定した。こ



金子 匡良 (かねこ まさよし)

法政大学法学部教授

神奈川県立大学法学部准教授、同教授等を経て2018年より現職。法政大学大学院博士後期課程修了（博士（法学））。

主な著書・論文として、『人権の法構造と救済システム』（共編著）（法政大学出版局、2013年）、『「救済」の概念』浜川清ほか（編）『行政の構造変容と権利保護システム』（日本評論社、2019年）、『人権ってなんだろう？』（共著）（解放出版社、2018年）等がある。

れに突き動かされる形で、翌年のいわゆる「公害国会」において、国も各種の公害規制立法を成立させた。地方自治体の政策推進が、国を動かしたのである。

同様の例は、他にも多岐に及ぶ。消費者の権利を確立した1974年制定の神戸市神戸市民のくらしを守る条例は、その後の国の消費者行政に影響を与え、1976年制定の川崎市環境アセスメント条例は、国に先駆けて環境アセスを実施して、国の制度導入を後押しした。また、1982年に制定された福島県金山町公文書公開条例や翌年の神奈川県公文書公開条例は、欧米では当たり前になっていた情報公開制度を日本でも実現し、他の自治体のモデルとなっていった。

一方、このころ自治体の人権政策が、国の政策と衝突するという事態も起こった。代表例は、指紋押捺制度をめぐる国と一部自治体との対立である。1980年代に入ると、外国人登録法に基づく外国人への指紋登録の強制が、在日外国人への差別ではないかが問題となり、指紋登録拒否者が相次いでいたが、その矢面に立たされたのが、外国人登録を担う自治体の窓口であった。その中で、川崎市や町田市などの外国人集住地域を有する自治体が「指紋押捺拒否者を告発せず」との方針を示して、国の法律に従わないことを明らかにした。こうした自治体からの反旗の影響もあって、指紋押捺制度に対する風当たりはますます強まり、結果として同制度はその後廃止されることとなった。

このように、地方の時代を契機として、自治体の

人権政策はその独自性を増し、国の政策を先導したり、その是正を図るようになっていったのである。

#### (4) 「国際の10年」と自治体の人権政策

1980年代以降、自治体の人権政策の発展を促したもう一つの要因として、国連を中心とする「国際の10年」がある。国連では、特定の政策目標を設定して、その目標達成のために10年間にわたって加盟国がそれぞれ努力を重ねるという「国際の10年」の取組を行ってきたが、その際には、国だけではなく、自治体も政策実施主体として組み込まれることになる。その結果、自治体の人権政策のレベルが向上していくのである。

例えば、1976～85年の「国連女性のための10年」の結果、男女の平等を目指す国の施策が進展し、その延長線上に男女共同参画社会基本法が1999年に制定されると、同法をモデルとして各地で男女共同参画推進条例の制定が進んだ。あるいは、1994～2003年の「世界の先住民の国際の10年」の下で、アイヌ文化振興法（1997年）が制定されると、北海道の自治体を中心にアイヌ文化条例の制定が進み、地域におけるアイヌ文化の保護・振興が活発化した。

こうした動きは、国連に端を発し、それが国の政策を動かし、ひいては自治体の政策に波及したというものであるが、中には国連の動きがそのまま自治体レベルの政策に影響を与えた例もある。それが1983～92年の「国連障害者のための10年」である。この10年を受けて、国連では障害者差別を一般的に禁止するための条約づくりが進められ、

それが2006年に採択された障害者権利条約の実現につながっていったのだが、こうした動きの中で、各地の障害者団体が中心となって、自治体に障害者差別の禁止を盛り込んだ条例制定を呼びかける運動が広まっていった。そして、2006年に、日本で最初の障害者差別禁止条例が千葉県で誕生すると、北海道や熊本県などでも同様の条例が制定され、その後、2013年に国の障害者差別解消法が制定されることとなった。このように、障害者差別の禁止においては、国連での取組が自治体を動かし、それが国へとつながっていったのである。

### (5) 独自の人権救済制度の整備

2000年代に入ると、自治体の人権政策の中には、独自の被害者救済制度を設けるものが見られるようになった。その端緒は、1998年に制定された川西市子どもの人権オンブズパーソン条例である。川西市では、いじめなど子どもの人権に関する問題の深刻化を受けて、子どもの人権問題に特化したオンブズパーソン制度の構築を求める意見が高まり、この条例の制定へとつながっていった。同条例に基づいて設置された「子どもの人権オンブズパーソン」は、子どもの人権侵害に関する申立てを受けて、必要な調査を行い、その結果、救済が必要であると認められた場合は、市立学校を含む市の機関に対して、是正措置勧告や制度見直しの意見表明を行うとともに、その内容を公表することができる。

この制度を皮切りとして、2000年代に入ると、埼玉県男女共同参画苦情処理委員会（2000年）、川崎市人権オンブズパーソン（2001年）、埼玉県子どもの権利擁護委員会（2002年）、千葉県障害のある人の相談に関する調整委員会（2006年）など、特定の人権問題に特化した独自の救済機関を設ける自治体が相次いでいった。

## 2 自治体の人権政策の意義

上述のとおり、自治体の人権政策は、地方の時代を契機として、国に先駆け、国を先導するものへと発展してきた。では、なぜ自治体の人権政策に取り組む必要があるのだろうか。以下では、自治体の人権政策に特有の四つの意義を挙げておこう。

### (1) 人権問題の地域性

第一の意義は、人権問題の地域性である。人権問題は地域社会の日常的な生活に密着して生じることが多く、それゆえ、その地域の間人間関係や社会事情、またはその地域の有する独特の文化や歴史、因習などを背景にして発生してくる場合が多い。同じ部落差別であっても、地域によってその形態が異なるように、人権問題は地域ごとに様々な様相を見せるのである。そうであればこそ、人権政策の立案・実施に際しては、その地域の事情を勘案しつつ、地域性に応じたきめ細やかな対応が求められるのであり、その役割を担うのは、国よりも自治体が相応しい。

### (2) 人権問題と自治事務の密接性

第二の意義は、人権問題と自治体の自治事務との結びつきの深さである。人権問題は多岐にわたるが、それを主体別に見た場合、子どもの人権、女性の人権、障害者の人権、外国人の人権、被差別部落地域出身者の人権などが主要な課題であり、これらの人びとの人権保障や生活保障に第一次的な責任を負っているのは自治体である。また、人権問題を行政分野別に見た場合、社会保障、福祉、教育、衛生、環境といった分野と関係が深いのが、これらについて日常的な責任を負っているのも自治体である。すなわち、自治体の自治事務は人権問題に直結しているものが多く、それゆえ人権政策も地域単位で立案・実施していくことが効果的であるといえる。

### (3) 住民と自治体との近接性

第三の意義は、住民と自治体との物理的・心理的な距離の近さにある。上に述べたように、人権問題は地域の日常生活の中で生じることが多いため、それに対する相談・苦情・要望等は、住民に最も近い「政府」である自治体に寄せられることが多く、また住民の日常生活に責任を負っている自治体としては、それらに対して何らかの対処をしないわけにはいかない。つまり、自治体は住民に近い存在であるがゆえに、問題を店ざらしにすることはできないのである。

自治体行政は住民という「顧客」を常に意識しなければならない。いかに住民の要望に即応できる

かが行政に対する評価を左右する。多くの自治体で各種の相談窓口や苦情受付窓口が設置されているのはこのためであり、また住民の苦情・要望を継続的に聴取するために、職員の中から地域広聴員を選任したり、特定の住民を「市政モニター」として委嘱している自治体も少なくない。このように、臨機応変になるべく幅広く住民の相談・苦情・要望に応じ、それを総合的に解決していこうとするところに自治体行政の特徴があり、それは人権政策の充実にも不可欠のことなのである。

#### (4) 人権問題とまちづくりとの関連性

自治体の人権政策が有する第四の意義は、人権問題がまちづくりと密接に関係していることである。無論、ここでいう「まちづくり」とは、箱ものに代表されるようなハード面のまちづくりではなく、「ひとづくり」に基礎を置くソフト面のまちづくりである。先に述べたように、人権問題は地域的な事情を背景にして生じることが多いため、その解決に当たっては、単に個々の被害者を支援したり救済したりするだけではなく、教育や啓発などを通じて、地域に根ざす人権侵害的な慣習やものの見方を是正していかなければならない。そうしなければ、個別的な事案はその場で解決できたとしても、同様の問題が形を変えて何度でも再発することになるであろう。人権問題を根本的に解決するためには、人権教育や人権啓発による意識改革が不可欠であり、それを実現するためには、地域における人権救済の中で培われたデータや情報を教育・啓発の中に反映させていくことが不可欠となる。それゆえ、地域に根を下ろした体系的な人権政策を確立し、その実施の過程で得られた知見を地域ごとの「人権のまちづくり」に生かしていくことが望まれるのである。

### 3 人権政策の必須要素

それでは、地域に根ざした人権政策を展開していくためには、どのような視点や取組が求められるであろうか。ここでは、以下の四点を指摘しておきたい。

#### (1) 正確な現状把握

一つ目は、正確な現状把握を行うことである。

人権問題には、その被害を受ける当事者がいるが、そうした人びとの声は社会の中で弱く小さいため、かき消されがちである。それゆえ人権問題そのものが、社会の底に沈潜化してしまうことが多い。そうであるがゆえに、人権政策を立案・実施する際には、まず対処すべき問題の実像を正確に把握するために、現状の問題点を社会の中から掘り起こす作業が必要になる。

これを行うために、各地の自治体で人権意識調査や人権実態調査が行われているが、その中には表面的なものも少なくなく、社会に沈潜化する当事者の声や、あるいは社会に深く根ざす差別意識などを掘り起こす機能を果たし得ていないものも多い。人権政策の出発点である正確な現状把握を成し遂げるためにも、実効的な意識調査・実態調査を実施することが望まれる。

#### (2) 当事者性の確保

二つ目の要素は、人権政策に常に当事者の声や視点を盛り込み、人権政策の当事者性を確保することである。自治体の政策の中には、専門性の高いものや高度な公正中立性を要するものもあり、そのような場合には当事者の意見を敢えて排除し、専門家や第三者的な立場の人びとの意見を土台に政策を形成することもある。一方、人権政策は人権問題の解消を目指すものである以上、必ずその問題の中で人権を侵害されている、あるいは侵害されやすい状況に置かれている人びとが存在する。そうした人びとの声や視点を何らかの形で反映する政策づくり・制度づくりをしなければ、地に足をつかない実効性に欠ける政策になりかねない。

これについて参考になるのが、“Nothing about us, without us”というスローガンである。この言葉は、国連で障害者権利条約の草案を起草する際に、そこに参加した障害当事者団体の合言葉となったスローガンである。「私たちのいないところで、私たちのことを決めるな」という意味を持つこの言葉は、人権政策全般に通底する精神を表現しているといえよう。自治体における人権政策においても、当事者を意識し、その声を活かした政策づくりが求められる。

### (3) 総合性の確保

三つ目の要素は、全庁的な総合性の実現である。前述した同和行政においては、環境改善、社会福祉、産業支援・職業支援、教育、当事者支援などの政策を総合的に推進することによって部落差別の解消を図っていったが、このような政策の総合性は部落差別だけではなく、あらゆる人権問題の解決に必要なことである。これを実現するためには、かつて同和行政の総合調整を図る行政機関として、当時の総理府に同和対策室が設置されたように、人権政策の総合調整役を果たす部署ないしは役職を庁内に置き、全庁にまたがる総合的な政策推進を図る必要がある。

また、各部署の所掌事務を人権の観点から評価するシステムの構築も重要である。これに関連して興味深いのは、香川県宇多津町で採用されている人権推進委員会制度である。宇多津町では、2017年以降、各課から1名の人権推進委員を選任し、各部署における人権啓発活動のリーダー的な役割を担わせている。そして、各課の人権推進委員から成る人権推進委員会が、各課の人権政策の推進状況を確認する仕組みを整えている。このように、人権政策を全庁的な課題として共有し、共同してその実施にあたるシステムを整備することが求められる。

### (4) 住民の理解と協力の確保

四つ目の要素は、住民の理解と協力を確保することである。人権政策は、住民一般の利益を図るものではなく、社会的弱者の地位に置かれた少数者の権利擁護を目指すものである場合が多い。その結果、政策の対象とはならない住民にとっては、自らの利益に直接関わるものでないがゆえに、関心も低く、場合によっては反発や妬みを抱くことさえあり得る。例えば、外国人住民の権利擁護のための施策などが、日本人住民の反発をもたらす場合などがそれである。

こうした状況に陥ると、政策推進に支障が生じるとともに、権利を擁護すべき社会的弱者をますます窮地に追い込むという逆効果が発生しかねない。そこで、人権政策を実施するにあたっては、なぜ自治体としてその問題に取り組まなくてはならないのかという政策の趣旨を住民によく説明し、理

解を求めるとともに、住民の参加と協力を得る仕組みを形成する必要がある。そのような理解獲得を疎かにすると、政策の空回りと行政当局への不信感を招きかねないため、この点は特に慎重な配慮が求められる。

## 4 人権政策推進の留意点

先に論じたとおり、人権政策は、自治体を取り組むべきまちづくりに直結しており、それゆえ日本の人権政策は、地方の時代を境として自治体が国に先駆けて開拓し、その内容の豊富化に貢献してきた。今後の日本の人権状況の行方は、自治体がどれだけ実りある人権政策を実践することができるかにかかっているといても過言ではない。今後、多くの自治体で独自の人権政策が進められ、それによって政策のボトムアップが図られることが期待される。

では、自治体の人権政策を推進する際に何に注意をすべきであろうか。以下では、特に二つの点を強調しておきたい。

### (1) 首長のリーダーシップに依存しない政策推進

第一に、人権政策の推進について、首長のリーダーシップのみに依存しないことである。自治体の人権政策は、往々にして首長の強いイニシアチブの下で形成されることが多いが、そこにのみ推進力を求めると、思わぬ失速を招くことがある。そのような例は数多くあるが、例えば、包括的な差別禁止条例として注目を集めた鳥取県人権侵害救済推進条例がその一例として挙げられるであろう。2005年に当時の片山善博知事のイニシアチブで成立したこの条例は、本来であれば2006年から施行されるはずであったが、各方面から批判を受け、また県弁護士会や報道機関などから、表現の自由や報道の自由を脅かすおそれがあるとの危惧が表明されたため、2006年3月に施行が無期限に停止され、翌年、知事が替わると一気に推進力を失い、一度も施行されることのないまま廃止されてしまった。

同じような事例として、秋田県旧鷹巣町（現・北秋田市）の高齢者安心条例がある。同条例は、高齢者福祉の充実を重視する当時の岩川徹町長のリーダーシップの下でつくられたものであり、「縛

らない介護」を目指した画期的な条例として全国から注目されたが、2003年に条例制定を主導した岩川町長が落選し、2005年に市町村合併によって鷹巣町がなくなるのに伴って条例も廃止された。

こうした事例は、いかに先進的な政策であっても、首長のリーダーシップだけではなく、全庁的なモチベーションと住民の幅広いバックアップがなければ存続し得ないということを示しているといえよう。

## (2) 庁内セクショナリズムの打破

自治体の人権政策の推進に際して注意すべき第二の点は、庁内のセクショナリズムの打破である。自治体においても、中央省庁ほどではないにせよ、部局ごとのセクショナリズムが存在し、それが実効的な人権政策の推進の阻害要因となる場合がある。人権問題の解決には、福祉、教育、労働、環境、公衆衛生といった多分野にまたがった施策が求められることが多く、これらの分野の担当部局が互いに手を取り合って、人権状況の改善のためにネットワークを形成しなければ、効果的な施策は行えない。そのためには、庁内に人権問題ごとの連絡協議会を設置したり、必要に応じて複数部局の担当者がチームをつくって問題解決に当たるといった機動的な行政運営が不可欠である。

こうした担当部局の垣根を越えた取組の一例として、包括的な虐待防止条例を初めて制定した埼玉県行田市の事例が挙げられる。行田市では、高齢者・児童・障害者という虐待の対象となりやすい三種類の当事者に対して、効果的な虐待防止策をとるために、2004年に全国に先駆けて、これらの虐待を包括的に規制するための児童・高齢者・障害者虐待防止条例を制定した。行田市では、他の自治体同様、それまでは虐待への対処について、高齢者福祉課、障害者福祉課、子育て支援課、保健センター、人権推進課等がそれぞれ別々に担当していたが、条例制定を契機にして、既存の担当部局のネットワーク化を図り、機動的な対応ができるようにしたのである。人権政策の実施に際しては、こうした工夫を行うことが望まれる。

なお、行田市の条例は、高齢者虐待・児童虐待・障害者虐待を防止する法律がそれぞれ整備されたことを理由として、2013年に廃止された。包括的

な虐待防止条例を持っていながら、個別的な法律制定を理由にそれを廃止することは、疑問なしとしないが、他の自治体に先んじて包括条例を制定した当時の行田市の先見性は記憶にとどめられるべきであろう。

## 5 おわりに

人権政策は「箱もの行政」とは異なり、その成果が目に見える形で具体的に確認しづらいため、首長や議員の直接的な実績となりえず、そのため選挙に際しても票には結びつきにくい。それゆえ、都市部を除いては、首長や議員に人権政策を推進することへのインセンティブが少なく、また多くの自治体が財政難と過疎化に苛まれている現状においては、独自の人権政策を進める財政的・人的余裕がないというのが実情であろう。

しかしながら、日本が一定の経済発展を成し遂げ、今後、生活の量的側面から質的側面の充実を図ることに政策の重点をシフトさせていこうとするならば、人権政策の拡充は不可欠の課題である。「人権のまちづくり」を「人権の国づくり」へとつなげていき、住民生活の質的向上を目指すことが、これから数十年間の国・自治体に共通した政策課題となるであろう。国もそうした問題意識の上に立って各種の施策を実施すべきであり、とりわけ今後ますます拡大すべき地方分権においては、人権のまちづくりの実現を念頭に置いた権限の配分とサポート体制の整備が期待される。

### 【参考文献】

- ・人権のまちづくりガイドブック編集委員会（編）『人権のまちづくりガイドブック』（解放出版社、2003年）
- ・金子匡良「自治体の人権救済制度」松本建男ほか（編）『これからの人権保障』（有信堂、2007年）
- ・金子匡良「自治体の人権政策と人権救済制度」江橋崇（編）『グローバル・コンパクトの新展開』（法政大学出版局、2008年）
- ・金子匡良「障害者差別禁止条例の意義と可能性」神奈川大学法学部50周年記念論文集刊行委員会（編）『神奈川大学法学部50周年記念論文集』（神奈川大学、2016年）