

## はじめに

- 審議会は限られた時間しかありませんので、何度も、あるいは長々と意見を申し上げるべきではないと自戒しています。
- また、人権条例を含めて、すべての審議事項の最終決定権はあくまでも三鷹市にあるため、一委員に過ぎない私の意見が通らなかったとしても、それは当たり前だと思っています。
- 他方で、私は内閣府男女共同参画局の機関紙である共同参画で6年にわたり、執筆記事を連載したことがあるため、三鷹市以外でもいくつかの官庁、都県、区市で男女共同参画関連の仕事をしています。
- したがって、三鷹市の決定内容と専門家としての意見が異なる場合は、そのことをきちんと表明しておくことで第三者から誤解されないようにしたいと考えています。
- ダイバーシティの研究者として、30年以上、人権や多様性に関する条例（以下、人権条例）の推移を研究してきた。そのうえで、三鷹市の素案に関して忌憚のない意見を申し上げます。

## 1. 条例制定の背景

- 人権条例は、「市民の意識啓発」という目的も有するので、「普遍性」と「地域性」を意識すべきである。  
したがって、「条例の背景」にあたる前文では、きちんと地域性と普遍性を明記すべきである。  
外国人が多くヘイトスピーチが問題化している地域、学校でのいじめやアウティングによる自殺など社会的事件が起きた地域、被差別部落があったとネットで指摘されている地域など、「地域の課題」をきっかけに条例制定に至る自治体もある。全国で人権条例がある市町村 364の1割がそれに相当する。
- 2024年現在、制定する条例であれば、国の人権4法（差別解消に関する3法「障害者差別解消法」、「ヘイトスピーチ対策法」、「部落差別解消推進法」、+1「LGBT理解増進法」）に言及し、社会環境の変化を受けて条例制定に至ることを明記すべきである。  
全国で人権条例がある市町村 364、東京都内の自治体は3つ。  
2019年：国立市「人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」（人権3法、多様性への言及あり）  
2020年：狛江市「人権を尊重しみんなが生きやすい狛江をつくる基本条例」  
2022年：中野区「人権及び多様性を尊重するまちづくり条例」（憲法、多様性への言及あり）  
（参考）2023年：杉並区「性の多様性が尊重される地域社会を実現するための取組の推進に関する条例」（理解増進法、多様性への言及あり）など、性的指向・性自認及び性的少数者に対する差別的な取扱いを禁止することなどを規定している条例がある東京都内の自治体は13ある。杉並区、文京区、多摩市、台東区、渋谷区、武蔵野市、世田谷区、豊島区、港区、中央区、町田市、墨田区、日野市
- 仮に、人権4法について三鷹市の条例で言及がない場合、①国の法律への無知・無理解が疑われる、②あえて無視している（法律からの後退）と勘繰られるリスクがある。

「人権を尊重するまち三鷹条例（仮称）」（素案）	渥美の提案
これまで三鷹市は基礎自治体として、日本国憲法や世界人権宣言にうたわれる基本的人権の尊重や法の下での平等、差別の禁止を基調として市	国は、日本国憲法に掲げる基本的人権の尊重の理念の下、差別を解消するために個別具体的な法制度を整備してきた。 2016年には、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進

<p>民福祉の向上に努めてきた。</p>	<p>に関する法律及び部落差別の解消の推進に関する法律」が施行され、2023年には「性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律」が施行された。</p> <p>地方自治体においても、地域の実情に応じた差別解消を推進するための更なる取組が求められている。</p> <p>これまで三鷹市は基礎自治体として、基本構想の基本理念に人権の尊重を位置づけ、率先行動に努めてきた。例えば、1999年に「みたか国際化円卓会議」を設置し、外国籍市民自身による市政への参加を進め、外国籍市民等に開かれた暮らしやすいまちづくりに向けたものとして、活発な議論を行ってきた。</p>
----------------------	---

- 「地域性」に関して、三鷹市の実践を具体的に明記すべきである。例えば、国際化に関する様々な問題とその解決策について、国境を超えて話し合い、市の施策に反映させていくため、1999年に「みたか国際化円卓会議」を設置した等を記述すべきである。
- また、一人ひとりが自分らしく生きるためには、人権の尊重と共にあらゆる「多様性」が認められなければならない。条例制定の背景には、「人権」と「多様性」という2つの文言を取り入れるのはもちろん、できれば条例の名称にも加えるべきである。

三鷹市の素案	渥美の提案
<p>もっとも、人権に関わる課題が時代とともに多様化する中、家庭、職場、学校、地域、インターネット上など、あらゆる場面において、一人ひとりの個性と自由が最大限に尊重される必要がある。</p> <p>そのためには、三鷹市の施策において人権に配慮することはもちろんのこと、市、市民、事業者等の協働のもと、市民の人権に関する意識をより高めていくことが重要である。</p> <p>三鷹市はここに、全ての市民がお互いの人権を尊重し、それぞれの違いを認識し、理解し、誰もが暮らしやすいまちづくりを進めていくため、この条例を制定する。</p>	<p>人権に関わる課題は時代とともに大きく変化している。例えば、性的少数者である子どもへのいじめ、高齢者・障がい者に対する施設職員からの暴力、女性のみならず男性への性的虐待、職場におけるパワーハラスメントなど、かつては表面化しづかった問題が人権侵害として認識されるようになってきている。</p> <p><del>もっとも、</del>人権に関わる課題が時代とともに多様化する中、<del>家庭、職場、学校、地域、インターネット上など、あらゆる場面において、</del>一人ひとりの個性と自由が最大限に尊重される必要がある。</p> <p><del>そのためには、</del>三鷹市の施策において人権に配慮することはもちろんのこと、市、市民、事業者等の協働のもと、市民の人権に関する意識をより高めていくことが重要である。</p> <p>誰もが、いつでも、どこでも、自分らしく生きるまちづくりのためには、互いの多様性を認め合い、人権を尊重する姿勢が不可欠である。</p> <p>そこで、三鷹市はここに、全ての市民がお互いの人権を尊重し、それぞれの違いを認識し、理解し、誰もが暮らしやすいまちづくりを進めていくため、この条例を制定する。</p>

## 2. 条例制定の目的

- 上位規範とは、複数の法規範のうち上位に位置する法規範のことであり、例えば、「憲法」と「法律」とを比べると憲法が上位規範となる（ハンス・ケルゼンの法段階説）。上記では、まちづくり条例も人権条例も法規範としては同じ「条例」なので、言葉遣いがおかしい。
- また、具体的に差別されるべきではない事項を明記すべきである。

三鷹市の素案	渥美の修正案
--------	--------

<p>第1条 この条例は、人権を尊重するまちづくりの上位規範として、市政に関する理念や方向性を定め、市、市民及び事業者等の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定めることにより、一人ひとりの人権が尊重され誰もが暮らしやすいまちを実現することを目的とする。</p>	<p>三鷹市の条例の最上位に立つ基本条例として、市政に関する理念や方向性を定め、市、市民及び事業者等の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定める。</p> <p>これにより、誰もが①民族・国籍・人種、②皮膚の色等の外見、③思想・信条、④性別・性的自認・性的指向、⑤障がい、⑥疾病、⑦職業、⑧年齢、⑨被差別部落等の出身その他の経歴によって差別されることなく、一人ひとりの人権が尊重され、暮らしやすいまちを実現することを目的とする。</p>
---	---

### 3. 市民の権利

- 人権条例であれば、まずは市が考える「市民の権利」を具体的に明示すべきである。
- 擁護すべき権利の内容をきちんと明記しないと、この後の「権利侵害行為」と論理的に結びつかない。
- なお、第一条を渥美案のように修正するのであれば、繰り返しになるため、第2条の修正は国立市や狛江市のような文言となる。

三鷹市の素案	渥美の修正案
言及なし	<p>全ての市民は、①民族・国籍・人種、②皮膚の色等の外見、③思想・信条、④性別・性的自認・性的指向、⑤障がい、⑥疾病、⑦職業、⑧年齢、⑨被差別部落等の出身によって差別されることなく、個人として尊重され、地域社会の一員として自分らしく生きる権利を有する。</p>

- 「市民の権利」および「差別の具体的例示」に関して、先行3市のうち2市はいずれも言及している。

市民の権利	三鷹市	言及なし
	国立市	<p>(市民の権利)</p> <p>第6条 全ての市民は、社会的孤立や排除から援護され、地域社会の一員として、互いに認め支え合うとともに、自分らしく生きる権利を有する。</p>
	狛江市	<p>(市民の権利)</p> <p>第4条 市民一人一人は、個人として尊重され、自分らしく生きる権利を有する。</p>
	中野区	言及なし

### 4. 用語の定義

- 条例を制定する主体が「市」である以上、順番は市・市民・事業者等であるべき。

三鷹市の素案	渥美の修正案
<p>第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号の定めるところによる。</p> <p>(1) 市民 市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは活動する人をいう。</p> <p>(2) 事業者等 市内において、営利又は非営利の活動、公共的活動その他の事業活動を営む個人又は団体をいう。</p> <p>(3) 市 基礎自治体としての三鷹市をいう。</p>	<p>第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号の定めるところによる。</p> <p>(1) 市 基礎自治体としての三鷹市をいう。</p> <p>(2) 市民 市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは活動する人をいう。</p> <p>(3) 事業者等 市内において、営利又は非営利の活動、公共的活動その他の事業活動を営む個人又は団体をいう。</p>

## 5. 基本理念

- 文章の述語が「まちを実現する」ならば、主語は「市」となるはず。

三鷹市の素案	渥美の修正案
第3条 市民一人ひとりが、それぞれの違いを認識し、理解し、自己と他者の人権に対する意識を高め、全ての市民が不当な差別を受けることなく暮らせるまちを実現する。	第3条 <b>市は</b> 、市民一人ひとりが、それぞれの違いを認識し、理解し、自己と他者の人権に対する意識を高め、全ての市民が不当な差別を受けることなく暮らせるまちを実現する。

## 6. 差別の例示

- すべての差別は不当であり、正当な差別というものは存在しない。あるとすれば、合理的に説明可能な理由に基づく「区別」である。禁止すべき差別的取り扱い、具体的に例示すべきである。

三鷹市の素案	渥美の修正案
<p>第4条 何人も、家庭、職場、学校、地域、インターネット上その他の社会のあらゆる場面において、次に掲げる行為を行ってはならない。</p> <p>(1) 不当な差別的取扱いをする行為</p> <p>(2) あらゆるハラスメントその他の人権を侵害する行為(3) 人権に関する個人の情報を本人の意に反して公にする行為</p> <p>(4) 人権に関する個人の情報を本人が公にすることを強制又は禁止する行為</p> <p>(5) 相手の心身を傷つける差別的言動を含むあらゆる暴力行為</p>	<p>第4条 何人も、家庭、職場、学校、地域、インターネット上その他の社会のあらゆる場面において、次に掲げる行為を行ってはならない。</p> <p>(1) ①民族・国籍・人種、②皮膚の色等の外見、③思想・信条、④性別・性的自認・性的指向、⑤障がい、⑥疾病、⑦職業、⑧年齢、⑨被差別部落等の出身によって差別的取扱いをする行為</p> <p>(2) あらゆるハラスメントその他の人権を侵害する行為(3) 人権に関する個人の情報を本人の意に反して公にする行為</p> <p>(4) 人権に関する個人の情報を本人が公にすることを強制又は禁止する行為</p> <p>(5) 相手の心身を傷つける差別的言動を含むあらゆる暴力行為</p>

差別の例示	三鷹市	<p>第4条 何人も、家庭、職場、学校、地域、インターネット上その他の社会のあらゆる場面において、次に掲げる行為を行ってはならない。</p> <p>(1) 不当な差別的取扱いをする行為</p>
	国立市	<p>(前文)</p> <p>今もなお、人種、皮膚の色、民族、国籍、信条、性別、性的指向、性自認、しょうがい、疾病、職業、年齢、被差別部落出身その他経歴等を理由とした不当な差別や暴力等の人権侵害が存在し、日常の暮らしの脅威となっている。</p> <p>(基本原則)</p> <p>第2条 全ての人は、人種、皮膚の色、民族、国籍、信条、性別、性的指向、性自認、しょうがい、疾病、職業、年齢、被差別部落出身その他経歴等にかかわらず、一人一人がかけがえない存在であると認められ、個人として尊重されなければならない。</p>

狛江市	(人権を侵害する行為の禁止) 第3条 何人も、家庭、職場、学校、地域、インターネット上その他あらゆる場所及び場面において、年齢、障がい、疾病、性別、性的指向、性自認、職業、出身、人種、国籍、言語、宗教、財産その他社会情勢の変化等に伴い新たに顕在化した人権課題等、理由の有無にかかわらず、差別、いじめ、虐待、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント、ドメスティック・バイオレンス、プライバシーの侵害その他の人権を侵害する行為をしてはならない。
中野区	第2条 人権及び多様性を尊重するまちづくりは、全ての人が、 <b>性別、性自認、性的指向、国籍、人種、民族、文化、年齢、世代、障害その他これらの複合的な要因による差別を受けることなく</b> 、それぞれの能力を発揮し、地域社会の一員として暮らすことができることを基本理念とする。

## 7. パブリック・コメントへの対応

- 2023年8月のパブリックコメント実施時の三鷹市の骨子案ではあまりに言及や説明が少なかったために、パブコメでは条例制定に反対する声が多く、賛成する声が集まらなかったと推測する。
- **都内の他市区と同様に三鷹市も、パブコメで寄せられたすべての意見を開示し、それぞれに対して市としての見解を回答することが望ましい。**
- 十数年前から、筆者は総務省の自治大学校で年に2回、教鞭をとってきた。その時に受講生（官庁、自治体の幹部候補生たち）に対して話してきたのは、**自治体の施策で最も重視すべきは「共感の連鎖」。**
- **せっかく人権条例を制定するのであれば、多くの市民に共感してもらえるように、2023年12月～1月にかけて募集した、パブリックコメントには丁寧に対応してほしい。**

国立市の条例制定スケジュールをみると、三鷹市よりも半年以上前に「骨格案」「素案」が提示され、すべての意見に対して市の見解が回答されている。素案では「条例制定の背景」が丁寧に説明され、ノイジーマイノリティが意見を言いにくい方法（対面を原則とし、パブコメは住所・氏名を明記する）を実施しているので、300近い意見の中で反対する意見は0。

### 三鷹市

8ヶ月前に「骨子案（868文字）を提示し、パブリックコメント募集	48件のうち、条例制定に反対する意見は27、賛成意見は21（一部の意見のみが公開され、市としての見解・回答はなし）
8ヶ月前に「骨子案（868文字）を提示し、ヒアリング調査	234件（意見の内容は非公開であり、市としての見解・回答なし）
7ヶ月前に「骨子案（868文字）を提示し、ワークショップ実施	108件（意見の内容は非公開であり、市としての見解・回答なし）
2ヶ月前に「素案」を提示し、パブリックコメント募集	現時点では不明。

### 国立市

1年4ヶ月前に「骨子案（1532文字）を提示し、市民意見交換会	139件のうち、条例制定に反対する意見は0（全意見が公開）
8ヶ月前に「素案」を提示し、タウンミーティング	119件のうち、条例制定に反対する意見は0、市職員への不満が3（すべての意見が公開され、それぞれに対して市としての見解を回答）
7ヶ月前に「素案」を提示し、パブリックコメント	24件のうち、条例制定に反対する意見は0（すべての意見が開示され、それぞれに対して市としての見解を回答している）

### 狛江市

3ヶ月前にパブリックコメントを実施	3件（意見の内容は公開され、市としての見解・回答あり）
-------------------	-----------------------------

### 中野区

3ヶ月前にパブリックコメントを実施	3件（意見の内容は公開され、市としての見解・回答あり）
-------------------	-----------------------------

以上