

民権連通信

民主主義と人権を守る府民連合（民権連）

〒556-0024 大阪市浪速区塩草 2-2-31

TEL (06) 6568-2031 fax (06)6568-2047

2017年4月8日 学習会「普通に暮らす人の間に、垣根を作りますか」

「部落差別の解消の推進に関する法律」を考える視点

弁護士 伊賀興一



はじめに

2016年、国会はヘイトスピーチ規制法案の審議が行われているさなか、突如、議員立法法案「部落差別の解消の推進に関する法律案」（制定後の法律を以下、「本法律」という）が上程された。

同和問題という課題は、日本社会の近代化における封建制の残滓として位置付けられている。と同時に、資本主義経済の下での様々な要素が絡み合っていて、単純に封建制の残滓とのみの切り口では評価しえない状況が加わっていることから、その解消を目指す課題といっても単純化できるものではない。

部落問題の歴史的検証は専門家の中で長年検討されているが、封建制にみられた身分制によってほぼ固定されたといわれてきた部落問題は、今日の日本において資本主義的格差、貧困問題と絡み合っ、完全に解消されたとは言い切れない。しかしながら、一方で33年にわたって実施されてきたいわゆる同和地域改善施策は、関係地域と関係者を特定した特別施策としては2002年3月をもって終了している。特別施策をこれ以上続けることは、新たな人権侵害というべき部落差別の固定につながりかねないとの認識からである。

この時点で、なぜ、いま、「部落差別の解消の推進」を明記する法案が必要なのか、深刻な疑問が投げかけられたことは当然であった。

本法律は国会で与党議員を中心に多数で採決され、成立した。同時に、衆参両院が付帯決議を採択している。一体、この法律が成立したことによって、法制定を要求したものの意図はどうあれ、成立した法律がどのような法律として行政を規制するのか、国民に対し効力が生じるのか、法文に即して見極めておく必要がある。大阪民権連が本年4月、「普通に暮らす市民の中に、垣根を作りますか？」という徹底討論会をもたれる。そこでは、本法律の解釈や運用上の問題、2002年の同和特別行政の終結から14年の歩みなどを検証し、この法律の射程距離とその行政法規としてどのように理解され、また理解されるべきかが深められることとなる。

本稿は、その学習会用に整理した報告案文である。

1 私に課せられた課題は、この法律を、どう捉え、どう対応するのが必要かつ妥当か、を法律解釈と運用の側面から明らかにすること。

一般に、行政法規を解釈する場合、その手法と考えられているのは

- ① 当該法制定の立法事実は何か、明確か
- ② 法文上、行政権限と責務は何か、明確か
- ③ 市民にどのような義務を課しているか・・違反の場合の強制措置の有無
- ④ 市民に不服申立権が認められているのか・・救済措置がない強制は憲法違反

という各論点について、検討することから始まる。

まず、①について、本法律案に対しては、ヘイトスピーチ規制法案の審議が行われている段階で、与党議員から突如議員提案として上程されたものである。審議においては、法案の説明は提案した議員たちが行い、質問に答弁するという方法がとられている。このような議員提案法案の審議では、政府は議員の立法活動に対し、賛否いずれかの態度を示すことは議員の立法権そのものを侵害する可能性がある、との見地から政府側として答弁したり、意見を述べるということを行わない扱いがなされている。

本法律の場合、同対審答申以来の議論や同和特別行政の展開について、この法律がどのような立場をとるのか、その経過と到達点をどのように評価するのか、提案者と質問者の間で議論が行われているが、部落差別とは何か、という本法案の根幹に位置すると考えられる概念の定義についても法文上規定がないことが追及されていた。しかしながら、その定義すら明確な一致が得られないまま成立に至った事実は、審議録から見て取ることができる。このことは、制定時のいわゆる部落問題とされる問題の歴史的解明やその実情と課題についての理解と評価は従来の同和特別行政の経過とその終結という行政のってきた措置について本法律が異論を呈しないことが宣言されたと解するほかないということに帰着する、と言わねばならない。

つまりは、これまでの同和行政の終結とその後の歩みについて、本法律は、何も規定していないがゆえに、同対審答申以降の33年にわたって繰り広げられた同和特別施策の歩みとその中での成果、反省すべき状況の現出、2002年3月の同和特別行政の終結宣言などの経過と事実を土台にした法律として機能することが新たな法律によって明らかにされた、と解されるのである。

次に、②についてであるが、法文上も明確な通り、「部落差別の解消の推進」を課題とした法律であり、部落差別とは何か、その解消された状況を判断する要素は何か、などの概念に関する定義について、全く明記していないことから、理念を謳いあげた純粋な理念法ということとはできない。

しかし一方で何らかの財政的支出を伴う財政法かと言えば、予算を伴う財政法ということもできない。ここでは、法律の性格について、「部落差別の解消」を目指すという表現をとらずに、「部落差別の解消の推進」を行政法規として課題に挙げていることとなるから、先に検討したように、これまでの行政措置とその到達点を土台に解釈し、その到

達点を是として、その方向の推進のための具体策を明記してその事業を行う法律、という位置づけと考えることとなろう。

その意味では、行政法規の場合、市民に対し義務を課す消極行政法規か、利益を付与する積極行政かという観点からの分類がなされる場合があるが、本法律の場合、行政の部落問題解消の推進という方向を進めることを促した指針的な法律、ということになると考えることができるのであろうか。少なくとも市民に義務や権利を定めた行政法規と見ることはできないようである。

そのような法律であることから、行政法規と市民の関係で常に問題となる、市民の権利義務に消長をきたす行政法規の場合の③や④に係る規定は見当たらない。

2 さらに本法律の規定に従って、法の分析を行ってみよう。

(1) まず、本法律の表題。「部落差別の解消の推進に関する法律」となっている。この法律の審議の中で、「部落恒久法」であるとか「部落固定化法」であるとか、いろいろのネーミングがなされ、今の時点でなぜこの法律が必要だということか、という疑問からくる批判が吹き上がったことは記憶に新しい。

確かに、法律上期限を付したものではないから恒久法だという指摘は当たっている。然しそれが「部落を固定し恒久化する」とまで言えるか、という視点で見ると、必ずしもそのように評価することができる法律となっていないことが分かる。やや批判側に思い過ぎがあったようにも思われる。

法律の表題は必ずしも法の効力や法の効能、働きなどを完全に表現することとなっているとは言えないが、本法律の場合、「部落差別の解消」とされず、「部落差別解消の推進法」とされている。これは、これまでの部落差別解消を目指した同和特別行政の経過と到達点を評価し、その上に立って、これを推進する、という法律であることが表示されていると見るべきである。ある意味で解釈や見解に多様な意見が現に存在する「部落差別の解消」という課題を正面から取り上げた法律とはなっていないと見る他ないからである。

その意味では、この法律制定をもって、国もしくは地方自治体が「これが部落差別の解消だ」という公権的解釈を示す権限を有しているという見方は妥当せず、広く国民的議論にゆだねたものと解することとなろう。

(2) 本法律の構造は、どのようになっているか

部落差別解消に関し基本理念として「部落差別の解消に関する施策は、すべての国民が等しく基本的人権を享有する個人として尊重される理念にのっとり、部落差別のない社会を実現することを旨とする」と規定している。

この基本理念の文言からは、具体的に部落差別とは何か、どのような現象を指しているのか、その解消した状態とはどのような要素と評価で判断するのか、という定義については全く触れない規定とされた。これは国民に対する関係で行政法規としては

いささか不明確、不十分な法律という批判をまぬかれえないものである。国、地方公共団体の責務についても、およそ慣用句的に入っているけれども、具体性がない。

そうした理念、目的の具体性のなさの中で、相談体制の充実、教育及び啓発、部落差別の実態に係る調査という施策を目的のために実施するということを定めている。

本法律の性質やその規定ぶりから考察すると、上記3つの具体的施策の実施は当然のことながら、これまでの長年にわたる同和行政の経験とその終結という事態、到達点を土台にして、新たな部落差別を生じさせたり、ゆがんだ運動に利用されるようなことは断固拒否するということがその責務の中に位置づけられているということとなる。これまでの同和行政の到達点に立脚した「部落差別解消」の推進と理解すべきだということである。

衆参両院の各付帯決議は、実は上記の解釈論と軌を一にしている。

衆議院の付帯決議は、法運営において、丁寧な運用に努める、と行政に注文を付けた。参議院における付帯決議は、かねての差別解消の新たな阻害要因を踏まえ、新たな差別を生むことがないように、慎重に留意することを行政に求めた。

法務省のホームページ上で紹介されている本法律については、条文とともに両院の付帯決議が同じ紙面で掲示されていることから、付帯決議が本法律の解釈、運用上行政に対する立法機関の指摘した留意点としてその重要性を政府としても支持していることの表れとみていいだろう。

3 もともと、同和行政には二つの矛盾が内在していた

同対審答申以来の同和行政については、様々な評価と、いくつもの混乱と、自治体財政の破たんや新たな阻害要因の出現など、歴史的に総括がなされるべき大事業であったと考えている。その詳細について本稿で触れる余裕はないが、同和行政はもともと、二つの側面が内在していたことを指摘しておきたい。

一つの側面は、関係地域を行政が指定、特定し、その生活環境等の改善を通じて、差別意識の生じる要因を減少、解消するという条件整備行政の側面である。

この側面における結果は、住民の生活における垣根を取り払う成果を収めた。住民間において、差別意識を生じさせるかのような生活環境はほとんどが解消されたといっておく過言ではない。

いま一つは、差別とは何かという根本問題に、差別をなくす行政、という誤解を生じさせて、市民からの批判を許さないという誤った行政の権限乱用にわたる可能性を秘めた問題であった。

同和行政をめぐる誤った行政の見方を、矢田民事大阪地裁判決が厳しく批判した事実はあまりに有名である。

「同和教育の推進あるいは同和問題の解決をすすめるについては、さまざまな意見や理論的対立の存在することが考えられるが、特定の思想なり運動方針に固執するも

のが、右のような差別文書の定義（なにが差別かは差別を受けたものが決定する、筆者）を採用するときには、差別文書の解釈、運用の仕方如何によって容易に反対意見を封ずる手段として利用され、同和教育の推進あるいは同和問題の解決に対する自由な批判・討論が不活発となり、右問題に対する開かれた、自由な雰囲気はなくなって、ついには一定の考え、思想が独善に落ち込み、反対の理論ないし思想の存在、更には、その考えや思想に同調する人々の存在をも許さないという結果に陥ることになる。」

この判決が地対協基本問題意見具申に、「同対審答申時代には想定されていない差別解消の新たな阻害要因の対策」として明記された。

それは以下の4点に集約されている。

- ① 行政の主体性の欠如は重大な阻害要因、深刻な反省が必要
- ② えせ同和団体の横暴を許さない、これを放置することは新たに同和は怖いという意識を生む
- ③ 同和関係者の自立を阻害する施策を行わない
- ④ 自由な意見交換こそ、問題解決のかなめであり、その阻害要因は断固排除する

こうした過程を経て同和行政は、2002年3月、「同和問題の早期解決が国民的課題であるとの認識のもと、33年間にわたり関係諸施策を推進してきた結果、同和地区における生活環境が大幅に改善され、対象地域と関係者を限定した特別対策は終了する」との総務大臣談話が発せられ、特別施策をこれ以上継続することがかえって同和問題の解決の阻害要因となることを内外に明らかにしたのである。

参院付帯決議は、これらの同和問題解決に対する新たな阻害要因の指摘と毅然とした対処について重ねて指摘した点で、その付帯決議が付された意味は大きい。

その意味では、この法律の解釈運用において、新たな特別施策を同和行政として行うことは許されないし、その視野にも入っていない、と断言できるといわねばならない。

4 部落差別解消推進法は、どう捉えるべきか

本法律は、同和行政終結から14年たった今日、新たに関係地域や関係者を対象にしたいわゆる同和特別行政の必要性を示したとは到底言えないことは、以上の制定過程の議論、条文表記、付帯決議等総合判断の結果からも明らかである。

率直に言うならば、理念法としては概念規定すら置けない不十分なものであり、一方財政法ともいえない。

しかしながら、法の期限を示していないことなどから、部落差別がはまだ解消されていないという事態を公的に認めたことになるという点では、部落恒久化法という批判すら生じる弱点を持つ。

この法律は、新たな同和行政、同和教育を要求する根拠たり得ない。相談体制、教育啓発、実態調査の3つの施策の実施について法は行政に求めているけれども、その際、

その方法や結果の分析、使用等について、新たな阻害要因になったり、その可能性を容認して同和の実態調査だなどという触れ込みが単純に許されるものではないことを行政は肝に銘じる必要がある。

同和行政終結から14年。何が生まれ、何が解消されたか、その実態に学ぶことから行政は始める必要があるのではないだろうか。

ここまで検討すると、果たしてこの法律は必要だったのか、という疑問が生じる。速やかに廃止することが望まれる。

もはや部落差別は歴史上の遺物であり、「部落差別の解消の推進」という表題の法律は、日本社会においてもはや必要でない、という世論が形成されたとき、一部に誤解や偏見による差別意識を持つ人がおられようとも、もはや行政が音頭を取る課題とは言えない時代が現に到来していると考えるのは、私だけではないはずだからである。(以上)

部落差別解消推進法	“新たな垣根” つくる
	民権連が学習会 最終解決へ共に

「部落差別の解消の推進に関する法律」の問題点について考えようと8日、大阪市北区内で、民主主義と人権を守る府民連合（民権連）が主催する学習会が開かれました。同法をめぐる問題や課題について、大阪府における部落問題解決の到達点を踏まえ多面的に検証しました。

新たな行政根拠ない 伊賀弁護士

差別の概念規定もない

伊賀興一弁護士が、「部落差別の解消の推進に関する法律」の各条項について解説し、「目的」「基本理念」の条文に「部落差別」の概念規定さえないと指摘。国と自治体に対する責務を定めた条項にも具体性がないと強調し、「法律は行政による財政支出の根拠にならず、新たな同和行政、同和教育を要求する根拠にさえならない」と述べました。

「付帯決議」の意味合い

続けて伊賀弁護士は、矢田事件地裁判決が示した「行政の主体性の欠如」「えせ同和団体の横暴」「自立を阻害する施策」「自由な意見交換こそ問題解決のかなめ」など論点を紹介しました。

同法成立の際、参院法務委員会が留意事項とした「付帯決議」の中に、「過去の民間運動団体の行き過ぎた言動等、部落差別の解消を阻害していた要因を踏まえ」「当該教育及び啓発により新たな差別を生むことがないよう留意」などの記述がある点を強調し、「これまでの運動の到達点に立脚したものとして、付帯決議につながった。解釈と運用において新たな同和行政を行うことは、視野に入っていないと断言できる」と語りました。

「特別扱い」を一掃する

民権連の谷口正暁委員長は、「部落問題の解決とは同じ市民として普通に暮らすこと」だと語り、同和対策特別法終了から14年間、府内自治体に残された「特別対策・特別扱い」を一掃する取り組みを最重点課題として進めてきたと強調しました。

谷口氏は、「大阪での運動が大きな成果を上げ、ここ数年劇的な変化をつくり出している」とし、民権連との交渉で行政当局が、「現在では同和対策事業の前提となる地域及び住民は存在しません」（大阪府人権局＝2015年）、「今、被差別部落なんてないよ。誰が『同和地区の人』なのか、誰も説明できない」（府教委＝同年）などと回答したことを紹介しました。

運動の歴史 揺るがない

同法の問題点に触れながら、「市民の中に新たな垣根を持ち込むことは許されない」と指摘。「いま私たちの運動は、部落問題の最終的な解決を図っていく段階へと発展している。歴史の到達点は揺るぎないものがある。民主主義と人権を守る大道を進んでいこう」と呼びかけました。

各自治体の現状について富田林、茨木市などの日本共産党議員が発言しました。教育現場や地域生活の視点から報告や問題提起があり、活発に意見交換しました。

部落差別解消推進法

部落差別解消推進法は、昨年12月9日、日本共産党以外の賛成多数で可決・成立。罰則規定のない理念法ですが、第1条では「現在もなお部落差別は存在する」と明記。「情報化の進展に伴って部落差別に関する状況の変化が生じている」などと部落差別解消を目指し、「相談体制の充実」「教育及び啓発」「実態調査」について国や自治体の責務を定める内容です。

同法は昨年5月に自民、公明、民進の議員が共同提出。日本共産党は「部落差別の解消」とは逆に、部落差別の固定化・永久化につながると危険性を指摘。「同和問題の解消に血のにじむ努力を続けてきた方々を裏切る法案であり、絶対に許せない」（清水忠史議員、昨年5月の衆院法務委員会）など廃案を要求しました。通常国会で継続審議となり、第192臨時国会で強行され成立しました。
(17.4.23付 大阪民主新報から転載)

「部落差別解消推進法」を考える学習・討論会

日 時 6月21日(水) 午後7時～9時

場 所 八尾市商工会議所3階大ホール2

<プログラム>

講 演 「部落差別の解消の推進に関する法律」をどう捉えるか
伊賀 興一弁護士(自由法曹団大阪支部)

報 告 「大阪における部落問題解決の到達点」
谷口 正暁(民権連委員長)

質疑・討論