

第5回人権条例検討委員会提出資料

四万十町人権と福祉のまちづくり憲章 を提案するにあたっての基礎資料

2021年4月22日

四万十町人権教育研究協議会窪川支部役員会

P. 1 ～ 資料①

憲章と条例、宣言との違いについて

P. 3 ～ 資料②

四万十町人権と福祉のまちづくり憲章（案）

P. 6 ～ 資料③

四万十町人権と福祉のまちづくり推進審議会条例（案）

憲章と条例、宣言との違いについて

2021年4月22日

四万十町人権教育研究協議会窪川支部

条例と憲章

法律（法規）と「憲章（町民の行動規範）」の違い

近年、自治条例、参加条例、まちづくり条例、都市景観条例、土地利用条例といったまちづくり関係の「条例」が各地で制定され、しばしば市民（町民）憲章と混同されているように見受けられますが、これらは制定趣旨も内容も大きく異なります。

特に重要なことは、「条例は地方公共団体が自主的に制定するものとは言え、あくまでも議会の議決などによって決定される法規である」のに対し、市民（町民）憲章は「日本古来の「のり」（憲・法規・則・範・教・・・）の伝統に則ったものであり、中国的あるいは西欧的な法律の性格は持たない」ということです。**すなわち、条例は法律として扱われるべきものであり、市民（町民）憲章は法律として扱われるべきものではありません。**

このような本質的な違いは、現実的な2つの著しい違いをもたらしています。

一つは、「**条例は適用対象を厳格に規定する必要があるため、固くくどいものになる**」のに対し、「**市民（町民）憲章は市民（町民）の志を述べるものであるため、分かり易くきびきびしたものになる**」ということなのです。

したがって、どうしても、多くの市民（町民）にとって、**条例は親しみ難く、市民（町民）憲章は親しみ易いということになります。**

今一つは、「条例は起き得る悪いことを想定しているため、市民（町民）がやってはならぬことに主眼が置かれている」のに対し、「市民（町民）憲章は実現したい良いことを想定しているため、**市民（町民）が進んでやるべきことに主眼が置かれている**」ということなのです。

よって、条例には強制力や罰則といった法的実効性が求められるのに対し、市民（町民）憲章には共感に基づいた自発的行動意欲の喚起が期待されることになります。

これらの違いは、本来「法律」と「憲章」の違いとして根本的に明らかにされるべきことであると考えられますが、これまで、ともすれば欧米の「c h a r t e r」の法律的な性格が軽視されたまま「憲章」と翻訳されることが少なくなかったため、誤解や混同が起きているものと思われます。

憲章と宣言

各都市・町村に制定されている市民（町民）憲章とよく似たものと思われがちなものの一つに「都市（町・村）宣言」があります。

代表的な都市（町）宣言としては、例えば「交通安全都市・町宣言」、「平和都市・町宣言」、「非核都市・町宣言」、「男女平等参画都市・町宣言」、「暴力追放都市・町宣言」、「防犯都市・町宣言」、「スポーツ都市・町宣言」、「健康都市・町宣言」などが挙げられます。

確かに、市民（町民）憲章も都市・町宣言も、都市・町のシンボルのように扱われたり、都市・町の基本的な計画の理念的基盤とされたりする点では似ている

かもしれませんが、**市民（町民）憲章は「制定後の推進運動を通して市民（町民）参加のまちづくりの総合的な根拠になり続ける」ものであるのに対し、都市・町宣言は「その時々社会状況を反映した特定の思想や姿勢を都市の内外に表明する」ものであるため、少なくとも次の4点において法的に異なると考えられます。**

すなわち、第一は「制定主旨の継続性」です。**市民（町民）憲章は後続する運動を喚起するという意味においてむしろ制定してから大きな意味を持ち続けますが、都市・町宣言はその時に宣言してそれで終わりということになりがちです。**

第二は「包括理念の総合性」です。**市民（町民）憲章は何箇条かで表現されることが多く努力目標が多面的に示されますが、都市・町宣言は限られた単一の関心事項に対する見解が中心になっています。**

第三は「意義の有効期間」です。**市民（町民）憲章は制定された時点から半永久的に市民（町民）の行動規範になることを原則としています**が、都市・町宣言は社会情勢や世論の変化に伴い急速にその意義の薄れることが少なくありません。

第四は「意識されている受け手」です。**市民（町民）憲章は例外なくその都市・町の市民（町民）を情報の受け手として意識していますが、都市・町宣言にはしばしばその都市・町を超えた国や世界を意識しているとしか思えないものがあります。**

このように、市民（町民）憲章と都市・町宣言は質の異なるものですから、制定すべき目的と内容によってどちらの形式が採択されるべきかが決まると考えられます。

第5回四万十町人権条例検討委員会提出資料

四万十町人権と福祉のまちづくり憲章（町人権憲章）＜案＞

2021年4月22日

四万十町人権教育協議会窪川支部役員会

前 文

コロナ禍の中で、地域社会に人権と民主主義、住民自治の旗を高く掲げ、日本国憲法（以下「憲法」という）原則の擁護、地域の恒常的发展、格差と貧困から町民を守り、社会構造の激変に対応した町民共同のネットワークづくり、町民の要求を人権確立の立場で把握し、町民共同の目標に高め、新たな人権と福祉のまちづくりをめざす運動の発展が追求されなければなりません。

憲法は、この国の主人公が国民であることを明らかにし、国民主権、恒久平和、基本的人権、地方自治の原則としています。社会の進歩と発展のためには、人権の豊かな内実をはかる不断の努力が求められています。

憲法が保障する諸権利は、地域での人びとの暮らしと営みのなかにこそ具体的に保障されなければなりません。それは、すべての人びとが、地域で生まれ、育ち、地域で人間としての営みを行い、その人生をすごすからです。

しかし、国との関係において、地方自治が重大な岐路に直面しています。さまざまな障がいと困難をかかえながらも町民の暮らしと権利、地域の民主的振興のために努力している一方、憲法の国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和、議会制民主主義、地方自治の諸原則が脅かされ、突き崩されようとしています。国民の生命軽視、年金をはじめとする社会保障制度のあいづ後退など、住民の暮らしや安全、福祉、医療、公衆衛生、教育など国民の生存権をはじめとする基本的人権が脅かされています。

それだけに、住民が主人公の地方自治とその原則を貫く民主的自治体を確立することがいまほど多くの人びとの願いになっているときはありません。

憲法とともに生まれた戦後の地方自治は、「住民が主人公の地方自治」の原則の下、人権を守り民主主義をめざすとりくみを進め、住民の暮らしの向上や男女平等の促進などの人権擁護、地域の民主的发展に大きく貢献してきました。

いまこそ、「住民の住民による住民のための政治」という住民自治の原則が尊重されなければなりません。また、国と地方自治体のあいだに、民主的な協力共同の関係が確立されなければなりません。

地方自治の原則は、憲法の民主的平和の原則が政治・経済・社会のあらゆる分野に貫かれることによって達成・確立されます。国政の民主的改革と地方自治の民主的发展は、車の両輪として一体のものといえます。

国際社会は、「武力紛争のない平和な社会」「持続的な发展を可能とする環境重視型社会」「国民主権にもとづく民主的な社会」「基本的人権が保障される差別のない社会」「国際的な経済民主主義の実現による貧困の克服」「全ての女性の平等、開発への完全な参加」などを人類の共通の課題としています。

日本でもまた、「安全で安心して暮らせる地域を」「生き生きとした地域と地域経済の民主的发展を」「すべての人びとに基本的人権を保障する豊かな高齢社会を」「男女平等、女性の地位向上」という願いにもとづく地域の住民共同の動きが力強く前進しています。

いま、私たちの住む四万十町においても、平成23年4月1日に施行された四万十町まちづくり基本条例によって、地方自治の新たな発展と民主的自治体確立への前進が開始されています。憲法と地方自治の民主的原則を拡充するために、地域での暮らし・人権・平和を中心とした「憲法と地方自治擁護」の町民共同のいっそう大きな前進が求め

られています。

よって私たちは、個人の尊厳が大切にされ、誰もが等しく権利が保障される憲法が掲げる暮らし、人権、民主主義を地域で実現するまちづくりの指針として、ここに「人権と福祉のまちづくり憲章」の制定を宣言します。

（町民の権利）

第一条 すべての町民は、国家や地方公共団体から制約を受けたり強制されず自由にものを考え、自由に行動し、自分の生き方や生活について自由に決定する自己決定権を有する。

（２）すべて町民は、地域社会の一員として人間らしく生きる自己実現の権利を保障され、平和的に生きる権利、健康で文化的な生活を営む権利、教育の機会均等が実質的に保障され、教育を受ける権利や学習する権利、人間らしい生活ができる賃金の確保と働き方をする権利、就労機会が保障され、地域で働き続ける権利など、いっさいの基本的人権を有する。

すなわち災害、犯罪、貧困などから住民生活の安全を保護する権利、女性、障がい者、高齢者、子どもをはじめとするすべての町民の権利が等しく認められ発揮できる権利、ジェンダー平等の実現のため社会の制度や慣習・慣行の見なおしを求める権利を有する。

（町の責務）

第二条 町は、格差と貧困が深刻化するなか、不断の努力によって、誰一人取り残すことなく、憲法で保障されている基本的人権を実現していくように努めなければならない。

（２）町は、住民の生命、財産、健康、福祉などにかかわる公的保障の責任を果たし、かつその水準をつねに向上させていくように努め、町民一人一人の自由権、平等権、生存権や社会権などの諸権利の具体的内容を拡充・発展させていかななければならない。

（３）町は、町の施策のあり方や地域の人権課題について自由な意見交換ができる環境づくりを進めな

なければならない。憲法が保障する内心の自由、言論の自由、表現の自由を土台としたまちづくりこそが地域社会における一部の人びとの無理解やわだかまりを解消し、間違った言動を受け入れない地域づくりを進め、一人一人の町民の人権保障を着実に向上させていくことができる。

（住民自治の原則）

第三条 憲法が「地方自治の本旨」として規定し、また、国際的にも確認されているように、地方自治の主人公は、町民である。

（２）町長、議会および職員は、憲法の原則にもとづき、住民自治の原則を尊重し、それを行政のあらゆる場において実現していくように努めなければならない。

（３）町は、憲法および地方自治法の定める選挙権、被選挙権、直接請求権、請願権などの町民の権利を尊重するとともに、住民投票などをふくむ多様な町民参加の実現に努力しなければならない。

（４）町民に対する情報の公開は、町民が地方自治の主人公となる前提条件として、最大限保障されなければならない。

（町民の暮らしと町の施策）

第四条 町は、さまざまな格差と貧困を解消し、町民の基本的人権の保障、人権と福祉のまちづくりを推進するために、公務公共サービスを大きく拡充し、福祉・公衆衛生・医療の充実、子どもたちの健やかな発達の確保と教育・文化・スポーツ施策の充実、地域の安全・防災と快適な環境の保持、町民主体のまちづくり、地域産業・地域経済の振興、地域における男女平等の実現、豊かで安心できる高齢期保障の充実、その他町民の生活に直結する部門を最優先するための必要な行政施策の実現のために、不断に努力す

る。

(2)前項の施策を実現するために、町は、町民の総意にもとづいて、団体自治を貫き、国にナショナルミニマムの拡充、必要な法制度の整備、情報の提供、財源の保障など必要な施策を講じることを求めるとともに、みずからの施策を提起する。

(長、議会および職員の責務)

第五条 町長は、憲法の地方自治の原則を尊重し、住民自治の原則にもとづいて、多様な住民参加による行政の活性化と、職員の創意の発揮にもとづく行政水準の向上に努め、住民のいのちと暮らしを守り切るといふ、自治体本来の姿を町民の前に明らかにするとともに、地域が抱える困難を解消するための共同の取組を追求していくことが必要です。

(2)町議会は、町における議事機関として、住民自治の原則にもとづいてその責務を果たさなければならない。町議会議員は、住民と議会を結ぶとともに、住民が多様な参加を通じて地方自治を前進させるために、適切な役割を果たすことが重要である。

(3)職員は、町民に奉仕すべき職務を自覚し、町民のいのちと暮らし、人権を守るための行政の実現と、町民が主人公になっていくための施策の実現に努力しなければならない。そのためにも、地域住民と協力・共同していくとともに、正規職員と非正規職員の間の差別分断を乗り越えて強固な連帯と団結を育むために身分、労働条件、市民的・政治的自由などにかかわる諸権利が保障されなければならない。

(自治権拡充の努力)

第六条 地方自治体の自治権の拡充は、住民自治の原則に深く根ざし、国政および地方政治をふくむ日本の民主主義の発展にとって重要な意義を有する。

(2)国および町は、事務・権限の民主的再配分、関連する法令の改正や非民主的な関与の改善などにより、地方自治体の自治権の拡充に努める。

(3)地方自治体の自治権の拡充には、それにとともなう財源が保障されなければならない。国および町は、町の財源保障と自主財政の確立に努力する。

(4)町は、町民の総意にもとづいて、町民の暮らしと人権を守る立場から、自主的な決定とそれを公正に遂行しうる能力を高めるために不断に努力する。

(国政への発言と地方自治)

第七条 町における町民の暮らしと人権を守るための諸施策の充実は、同時に国民本位の国政を実現することにつながっている。町民および町は、国政に対して多様な方法による発言・提言の権利を行使し、それをいっそう拡充する。

(2)国が不当な理由によって地方自治体の自治権を侵害しようとする場合、またはそれにつながる地方自治制度の改変をしようとする場合には、町民および町は、これに抵抗し、住民自治を守る立場から発言・提言・行動する権利を有する。

(町民の責務)

第八条 町民は、地方自治の主人公として、その権利を行使し、かつあらゆる可能な機会に行政に参加し、地方自治の擁護・発展のためにみずからその自治能力を高めていく責務を有する。

(人権と福祉のまちづくり憲章)

第九条 この憲章は、地方自治の前進をめざす人々および諸組織の運動と地方自治体の実践を通じて検証され、町民共同の討論によって将来にわたり発展させられるものである。

四万十町人権と福祉のまちづくり推進審議会条例（案）

2021年4月22日

四万十町人権教育研究協議会

窪川支部

（設置）

第1条 四万十町における人権と福祉のまちづくりを推進するに当たっての重要事項を審議する町長の諮問機関として、四万十町人権と福祉のまちづくり推進審議会(以下「審議会」という。)を置く。

（組織）

第2条 審議会は、次の各号に掲げる者のうちから町長が委嘱する委員____人以内をもって組織する。

（1） 町議会議員から____人以内

（2） 人権教育・啓発に関する有職者から____人以内

（3） 社会教育関係団体及び公共的団体の関係者から____人以内

（任期）

第3条 委員の任期は2年とし、再任を妨げない。

2 委員が欠けた場合は、速やかに補欠の委員を委嘱するものとする。補充された委員の任期は、前任者の残任期間とする。

（役員）

第4条 審議会に役員として、会長及び副会長を置く。

2 役員は、委員の互選による。

3 会長は、会務を総理し、会議の議長となる。

4 副会長は会長を補佐し、会長に事故があるときはその職務を代理する。

（会議）

第5条 審議会の会議(以下「会議」という。)は、会長が招集する。

2 会議は、次の各号に掲げる場合に開催する。

（1） 会長が必要と認めた場合

（2） 町長からその開催を請求された場合

（3） 委員総数の3分の1以上からその開催を請求された場合

3 会議は、委員の過半数が出席しなければ議事を開き、議決することができない。

4 議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは議長の決するところによる。

（専門委員会）

第6条 審議会は、専門委員会として人権侵害問題対策指導委員会(以下「委員会」という。)と人権啓発計画案等策定特別委員会(以下「特別委員会」という。)を置く。

2 委員会は、____人の委員をもって構成し、委員は審議会委員の互選によってこれを定める。

3 特別委員会は、委員会委員以外の委員をもって構成し、委員は審議会委員の互選によってこれを定める。

(専門委員会の役員)

第7条 専門委員会に役員として、委員長及び副委員長を置くものとする。

2 専門委員会の役員の選出及び職務並びに専門委員会の会議は、第4条及び第5条の規定に準ずるものとする。

(事務局)

第8条 審議会の事務を処理するため事務局を四万十町役場主管課に置く。

2 事務局に、事務局長その他必要な職員を置き、所掌事務を処理する。

9 事務局長及び職員は、町長が任命する。

(委任)

第9条 この条例に定めるもののほか、審議会に関する必要な事項は、町長が別に定めることができる。

附則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(経過措置)

2 第5条の規定にかかわらず、この条例の施行の日以後及び任期後最初に開かれる審議会は、町長が招集する。

附則(令和 年 月 日条例第 号)

この条例は、令和 年 月 日から施行する。

附則(令和 年 月 日条例第 号)

1 この条例は、令和 年 月 日から施行する。

2 この条例の施行日以前に任命された委員については、この条例によって取り扱われたものとみなす。

附則(令和 年 月 日条例第 号)

この条例は、公布の日から施行する。