

2021年12月21日

国立市議会

同議長 青木 健 殿

件名 : 「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」
の改正を求める件

第1 陳情の趣旨

「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」(以下、人権条例と言う。)について、次のように改正することを求める。

- 1 第1条の「市長の使命並びに市」を「市長の義務並びに市の義務」とする。
- 2 第4条の条文名の「市長の使命」を「市長の義務」とする。
また同条の「判断しなければならない。」を「判断する義務を負う。」とする。
- 3 第5条の条文名の「市の責務」を「市の義務」とする。
また、同条に新たに第3項を加えて、「市は、第6条の市に係る全ての人の権利を保障する義務を負う。」とする。
- 4 第6条の「市民」を「市に係る全ての人」とする。

第2 陳情の原因

国立市は「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」を2019年4月1日に制定し、次の規定がある。

- 1 第1条に、「市長の使命並びに市」という規定がある。
- 2 第4条の条文名に「市長の使命」という規定がある。
また同条に「判断しなければならない。」という規定がある。
- 3 第5条の条文名に、「(市の責務)」という規定がある。
また同条には、「市長及び市が市民の権利を保障する義務を負う。」旨の規定がない。
- 4 第6条には、「市民」という規定がある。

第3 陳情の理由

- 1 そもそも条例は、憲法や法律を含めて、有権者と国や地方自治体との「契約書」であり、条例制定権は憲法第94条で次のように規定されている。

【第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。】

この「法律の範囲内」という規定の解釈が問題となる。

また、文理解釈では「縮減可能」となり、論理解釈では「縮減禁止」である。地方自治法第14条1項、2項、第15条では次のように規定されている。

【地方自治法 第十四条

普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

② 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。】

【地方自治法 第十五条

1 普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。】

この14条の「よらなければならない」は改正前は「定めなければならない」と規定されていた。「定め」と「よら」は意味が違うとの声も「定め」がなければ「よら」は成立しないから同義語である。

また「法令に特別の定めがある場合」の事例として、次の地方自治法120条がある。

【第二百十条 普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない。】

この15条の「法令に違反しない限り」の解釈も問題となる。文理解釈では「縮減可能」であり、論理解釈では「縮減禁止」である。

さらに14条が「義務を課し、又は権利を制限するには」として「義務」と「権利」を同列に規定しており、15条の「法令に違反しない限り」は「義務」に対しては支障ないが「権利」に対しては支障がある。

- 2 自治法15条の「法令に違反しない限り」は憲法94条の「法令の範囲内」と同義語であり、「権利」に係る条項については、ここにも「縮減可能」という違法な文理解釈の危険が潜んでいる。

この「法令の範囲内」の「範囲内」は「100～0」であり、文理解釈すれば「縮減可能」となるところに「毒」として作用し、現行憲法も旧憲法の「国家無

答責」と同様に「国無答責」が牙を剥く。

日本国憲法は憲法で禁止されていない権利に係る条項に対する「文理解釈」（＝縮減解釈）によって基本的人権も国民の権利も画餅に帰すことになる。

この危険を排除するためには、次のアメリカ合衆国憲法の修正第一条の「縮減禁止」を規定する必要がある、権利の条項に対する「文理解釈禁止」（＝縮減解釈禁止）の条例を制定することが求められる。

【連邦議会は、国教を樹立し、若しくは信教上の自由な行為を禁止する法律を制定してはならない。また、言論若しくは出版の自由、又は人民が平穩に集会し、また苦痛の救済を求めるため政府に請願する権利を縮減する法律を制定してはならない。】（「侵す」と訳しているものもある。）

3 条例制定「責務」としての自治法14条

議会には、自治法14条により、条例制定「責務」が黙示的に課されている。

前述のように地方自治法第14条2項は「普通地方公共団体は（略）義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」と規定している。

「義務」という法律用語を厳密に使うならば「義務違反が罰を伴う」という意味では「義務」ではなく、違反しても罰がない「責務」ということになる。本来は「義務」であるべきである。

4 「法令に特別の定めがある場合」の認識欠如

この「よらなければならない」は改正前は「定めなければならない」と明確であった。このように「定め」の文言が見えなくなったから、反対解釈的文理解釈がし易くなり、「定めなくても良い」と日和見する状況がある。多くの首長や議会も「法令に特別の定めがある場合」の認識が欠如しており、その結果「責務」とされる条例が制定されている。

これは明らかにアメリカ合衆国憲法修正第一条が禁止する「縮減解釈」であり、「日本国憲法には、権利に対する条項について文理解釈禁止（＝縮減解釈禁止）の規定はない」から禁止されないとの文理解釈（＝縮減解釈禁止）は許されない。

日本国憲法94条の「法律の範囲内」は解釈の仕方により「毒菓」となる。

5 「条例制定権の限界」というネット記事がある。（[www.city.saitama.jp > gikai > seisakupt > fil > haifu02](http://www.city.saitama.jp/gikai/seisakupt/fil/haifu02)）

【条例制定権の限界 条例は、日本国憲法第94条により「法律の範囲内」という点で、また、地方自治法第14条第1項により「法令に違反しない限りにおいて」という点で、条例の制定には次のような限界がある。

① 法令に違反するものであってはならない

次の事項を内容とする条例は制定することができない。

- ア 憲法の基本原理とする「基本的人権」の保障や、「公共の福祉」の要請に反することになると認められる事項
- イ 国の法令の明文の規定に明らかに反する事項
- ウ 法令の趣旨、目的に反する事項
- エ その規制について国が先占していると認められる事項

ただし、次の場合には、条例を制定することは妨げられないものとされている。

- ア 国の法令で空白とされている事項（国の法令の趣旨、目的に反する事項に該当するものを除く。）で、規制しようとする事項が地方公共団体の事務に属するものであること及び憲法の基本原理とする「基本的人権」の保障や、「公共の福祉」の要請に反しないと認められるものについて定める場合
- イ その事項・対象が国の法令と同じであっても、その目的が国の法令と異なる場合
- ウ その目的が国の法令と同じであっても、その事項・対象を異にする場合

なお、条例の制定に当たっては、都道府県が制定する条例と矛盾・抵触がないよう、慎重な配慮が求められる。

② 条例で規制しようとする事項は、地方公共団体の事務に属するものでなければならない

次の事項を内容とする条例は制定することができない

- ア 次に掲げる国の分担事務
 - (ア) 国際社会における国家としての存続に関する事務
 - (イ) 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務
 - (ウ) 全国的な規模で又は全国的な視点で行わなければならない施策・事業の実施
 - (エ) その他国が本来果たすべき役割を担うべき事務
- イ 地方公共団体の長の専属的権限に属する事項
- ウ 執行機関たる委員会（行政委員会）の専属的権限に属する事項】

6 本人権条例には、「権利」者の規定はあるが「義務」者の規定がない。

これは国立市における他の条例にも共通する問題である。

このことは日本国憲法においても同様であり、第1条から第103条までのどこにも「国が義務を負う。」旨の規定がない。これを文理解釈すれば「国無答責」となる。

（「国家無答責」とは、国の権力行使によって個人が損害を受けても、国は損害賠償責任を負わないとする明治憲法下の原則。現憲法では1947年施行の国家賠償法により、個人の損害賠償請求権が認められている。

www.nishinippon.co.jp > wordbox)

例えば、日本国憲法16条（請願権）について次の規定があり、また大韓民国憲法26条にも請願権の規定がある。

【憲法16条（請願権） 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。】

【大韓民国憲法26条 ① 全ての国民は法律の定めるところにより国家機関に文書で請願する権利を有する。

① 国家は請願に対し審査する義務を負う。】

この日韓両国の請願権に対する違いは何かと言えば、大韓民国憲法は「**国家は請願に対し審査する義務を負う**」と規定し、日本国憲法では「**国は請願に対し審査する義務を負う**」旨の規定がない。これについて違法な文理解釈をすれば「義務」という文言がないから「権利」は無効すなわち画餅である、となる。論理解釈をすれば「権利を有する」という規定は「当然、義務者がある」ことになる。

この玉虫色憲法である日本国憲法の危うさは、権利に係る条項について違法な文理解釈（＝縮減解釈）をすれば権利侵害を招き、国無答責となる点にある。

契約当事者である「権利」者及び「義務」者が特定されていない契約は無効であり、いかに美辞麗句で飾られていても所詮、その契約書は無効である。

7 首長及び議会の「義務」

市の条例には、「責務」はあるが首長及び議会の「義務」は規定されていない。首長は議会で「市及び市議会には、市民の人権、健康、生命、財産等の権利を保障する義務は有りません。」と発言できるかが問われている。

首長及び議会の義務は、有効な契約書（条例）を制定することである。これを懈怠することは、旧憲法の「国家無答責」に通底する「自治体無答責」であり、有権者に対する背信行為である。

条例の制定は、議会における立法権の行使である。議会が有権者から託された

職権の行使は、有効な条例の制定である。本条例には義務者の規定がなく、無効な契約書であって、議会の立法不作為である。義務者の記載されていない条例に効力がない。

国会における立法不作為については最高裁判例（最大判平17. 9. 14）がある。すなわち、市議会においても立法不作為の損害賠償請求が認められる可能性はある。

土地区画整理においても、従来「処分」として認められていなかった「事業計画決定」がいわゆる「平成青写真判決（最高裁大法廷・平成20年9月10日）」によって、取消訴訟の対象となる「公権力の行使」としての「処分」とであると認められた事例であり、議会における立法権という権力の行使、不作為も、特定の場合には不法行為として国家賠償法の損害賠償の対象と成る。

8 「人権条例」と「自治体無答責」

本人権条例は「自治体無答責」であり、欠陥条例である。けだし、条例中に「市が市民の人権を護る義務を負う」旨の規定がなく、契約書（条例）としては無効だからである。

「国が義務を負わない」という思想は「国無答責」であり、現行憲法の「国有答責」の思想ではなく、旧憲法の「国家無答責」に通底するものであり、権利に係る事件に対する公務員による文理解釈は権利侵害を惹起するから公務員職権濫用（刑法193条）に抵触する。

本条例（人権条例）が有効であるためには、権利者と義務者が特定されている必要がある。

しかるに、本人権条例において本来、義務者であるべき「市」が義務者であるとの規定がない。本条例を、いかに美辞麗句でかざりたてても、契約書としては無効である。仏造って魂入れずでは、本人権条例の権利は画餅に帰す。

9 文理解釈の犯罪性について

前述のとおり、憲法及び法令等を文理解釈すると権利侵害（職権濫用）を招く。

本「人権条例」はその前文で「人権侵害や争い等については、誰もが、無意識的に又は間接的に当事者となる可能性を持つ。」と自戒的に掲記している。

2019年10月15日、台風19号の災害時に台東区の避難所でホームレスの被災者2人の受け入れを拒否した事件が起きた。受け入れ拒否の理由は「区民が優先、住所がないから」など。この「避難所」は「区民」が使用できると規定されていた。文理解釈により、この2人は排除され、人権が侵害された。

10 本「人権条例」に憂いはないかが問われている。

- 1) 地方自治法第10条では「住民」について「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」として「住所」（住民票）を要件としている。
- 2) 「住民」については、地方自治法第13条では「日本国民たる普通地方公共団体の住民」という規定もある。「国民」は「国籍」が要件とされる。
- 3) 「市民」とは一般的には、市内「在住・在勤・在学」とされ、「住所のない市内在居者」や「在留者」は含まれない。

本条例の「市民」の意味は、この「住民」よりは広いがこれを文理解釈すれば「住所のない市内在居者」や「在留者」は含まれない点に「排除」の余地を残している。

本条例前文には次の規定がある。

【人権とは、全ての人生まれながらにして持つ固有の権利であり、誰もが自分らしく生きる権利を保障されている。】

この「保障する義務」を「誰」が「負う」のかが、本「人権条例」には規定されていない。すなわち、本条例も「誰が人権を保障してくれるのか」がない。このことは、憲法第11条及び第12条と同じ構造である。義務者の「顔」が見えない「のっぺらぼう」である。そこに本質としての「国無答責」に通底する「自治体無答責」の正体が見える。

- 1.1 本人権条例前文が「日本国憲法」と述べ「基本的人権」と述べるが、まずその「国民の権利保障は国民が保持する」という自家撞着の条文を知るべきである。基本的人権については、憲法11条及び12条で次のとおり規定されている。

【第十一条 国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。

第十二条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。】

これを見れば「基本的人権」が「国民（有国籍）」の制限を受け、外国籍、無国籍の人には「保障」されないという構造になっている。相次ぐ入国管理施設での人権侵害事件もここに原因がある。

第11条の「憲法が国民に保障する基本的人権」とは何事か。「憲法」に人格はない。ここは本来「国が保障する」である。これを文理解釈すれば「国には国民の基本的人権を保障する義務はない」ということになる。論理解釈すれば「国

には国民の基本的人権を保障する義務がある」ということになる。

市政運営にあたり、文理解釈が禁止されていない現状においては、違法な文理解釈による人権侵害が起こり得るから、これを防ぐためには、文理解釈の余地がないように、権利・義務について明確な規定を設けることが求められる。

1.2 議会に求められる「権利に係る文理解釈（＝縮減解釈）」との決別について

文理解釈は「毒薬」である。権利に係る条項について文理解釈をすれば、権利を侵害する「毒」となり、義務に係る事件について文理解釈すれば「薬」になる。後者の例としては罪刑法定主義や租税法律主義などがある。

1.3 議員について言えば、天皇でさえ請願の対象であるにもかかわらず、憲法及び法律を文理解釈（＝縮減解釈）して「議員は「官公署」に当たるとの法律の定めはない」と言い「議員は請願の対象外だ」という。

議員及び議会は、憲法16条が「請願する権利を有し」と規定し、請願法5条が「この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。」と規定するにもかかわらず、米軍基地と同様に議員及び議会は、それらの条項は適用されず、治外法権であるという。

議員は、請願者の「紹介議員」就任請求に対して請願の内容を検閲して「拒否権」を発動し、議長は「紹介議員」に記載がないことを理由に請願書を不受理処分とする。いずれも憲法、法律、条例などについて違法な文理解釈（＝縮減解釈）に基づいた職権濫用である。

議員は、その公権力の行使としての職権行使に際して選民主義の鎧を纏い、権利に係る法令解釈について、文理解釈（＝縮減解釈）を武器として行使し、「無答責」の雲上人、現人神として君臨している。

1.4 地方自治法124条の「議員の紹介が議員の義務である」との規定はない」との文理解釈（＝縮減解釈）にたち、また、昭和24年の行政実例に依拠して「議員には拒否権がある」と言い、議長と同様の独任行政庁としての「紹介議員」の職務を公務ではなく私役と解釈して、職務放棄するのが常態化している。

【「議員は、請願の内容に賛意を表するものでなければ紹介すべきではない」

（行政実例昭和24年9月5日自治省行政課長＝当時）〔地方自治関係実例判例集（1）996頁〕】

この「請願の内容に賛意を表するものでなければ」は、議員の職務権限の一部である行政庁としての「紹介議員」の職務に関して「検閲」としての意味をもつことになる。「請願の内容に関する賛否」という議員の立法権の行使は、本会議及び委員会においてのみ有効であって、議員が会議以外の場で「請願の内容に関

する賛否」という権力を行使できる規定はないから、紹介議員への就任請求に対する拒否権の行使は職権濫用であり違法である。

その後ろ盾となっているのが議会関係法令の権威としての中嶋正郎である。

【中嶋正郎・経歴 中央大学経済学部卒、内務省地方局、地方財政委員会(現自治省)、全国知事会調査員、埼玉県人事委員会次長、同県議会議事課長、自治省総務課長補佐、衆議院議案課長補佐、自治省総務課長補佐、全国市議会議長会事務局法制広報部長、総務部長・次長・事務総長代行・同会囑託、全国町村議会議長会講師、教育訓練所教授、地方行財政調査会講師、日本経営協会講師、近代経営協会講師、自治大学校講師、市町村アカデミー(市町村職員中央研修所)客員講師(2004当時)】

しかし、その根底には、権利に係る事案に対する文理解釈(=縮減解釈)容認思想がある。

- 15 以上のおり、玉虫色憲法は虹色に輝いてはいるが、権利に係る条項を文理解釈(=縮減解釈)すれば、忽ちにしてその輝きを失い、「国有答責」であるべき憲法が、旧憲法の「国家無答責」と同様に「国無答責」となり、権利の侵害、基本的人権の侵害を引き起こす。

憲法や法律、条例の制定は、常に新法派と旧法派との政治的妥協の産物であり、法務官僚は、新法派に対しては条文に明文規定が無くても「論理解釈すれば「有る」から大丈夫」と言って説得し、旧法派に対しては条文に明文規定が無いから「文理解釈すれば「無い」から大丈夫」と言って説得する。

かくして玉虫色憲法は、行政過程と司法過程において、常に文理解釈(=縮減解釈)と論理解釈の闘争が展開される。特に憲法に文理解釈(=縮減解釈禁止)条項がない日本国においては、違法な文理解釈(=縮減解釈)が蔓延しており、その権利侵害は枚挙にいとまがない。

首長及び議会には、その権利に係る条項に対する違法な文理解釈(=縮減解釈)容認思想の克服が急がれる課題であり、本条例前文でも次のように戒めている。

【人権侵害や争い等については、誰もが、無意識的に又は間接的に当事者となる可能性を持つ。】

このことは、首長も議会も例外ではないという意味である。

なぜ、この欠陥条例が制定されたかと言えば、憲法及び法令の解釈を文理解釈(=縮減解釈)するという誤りがあったからである。

この欠陥の是正方法は、憲法及び法令の解釈を論理解釈冒頭の「陳情の趣旨」に記載したとおりに、本人権条例を改正することである。