

生駒市人権施策審議会会議録

日 時 平成23年7月27日(水)
午前10時～午前11時40分
場 所 市役所4階 403・404会議室
出席者
委員 伊賀委員、奥田委員、兒玉委員、玉井委員、丹羽委員
野田委員、若杉委員、柏本委員

事務局 新谷市民部長 上田人権施策課長 金水人権施策係長
関係職員 真銅職員課長補佐

※会議公開(傍聴者 2名)

配付資料 ・会議次第

審議事項

案 件

- (1) これまでの審議の整理について
- (2) その他

【会議の内容】

(事務局)

(関係課の職員と同席の報告)

(会長)

これまでの審議を踏まえて、今回指名した委員の方から外国人職員の公務就任権とその範囲についてのご意見をいただき、それについて議論するということになりますが、その前にいくつか形式的なことだけ確認をしていただきます。

まず、配布資料の中に前回の議事録事務局案がありますが、前回の審議で検討していただいた内容を事務局でまとめています。委員の方で何かご意見があればお出してください。

それと、傍聴を求められている方が二人おられますので、許可をしたいと思いますが、よろしいですか。

(全委員)

はい。

(会長)

それでは、傍聴を許可します。

冒頭の私の挨拶は、今日は抜きにしまして、今日は事務局の方で審議に資するための一定の資料収集をしていただいております。報告は口頭になりますか。

(事務局)

平成23年の川崎市と堺市の採用案内についての資料を配布させていただきます。

(会長)

では、その報告を受けた上で委員さんの報告ということにしたいと思います。

(事務局)

(川崎市の採用についての説明)

(会長)

川崎市の現在の職員数と外国人の正規の採用された職員数は分かりますか。

(事務局)

当初は、最初の平成8年時に採用されたのは、行政職3人と聞いています。少し古いですが、2007年時、要綱が改正された時点で22名と聞いています。

(会長)

今の報告で質問等があれば聞いてください。

(委員)

総職員数は何人ですか。

(事務局)

そこまで聞いてないです。また、確認しておきます。

それと追加ですが、先ほども言いましたように、この頃、お仕事が委託方式、指定管理という形で会館の管理を委託するというようなことが多くなっていますが、それと違って業務の中でも、例えば警察は公権力の行使の最たる役所だと思うのですが、駐車違反の場合、今はオープンに民間委託されていますので、その業務が公権力の行使か否かとなってくると、これはまた、具体的な業務を見ていただくときなのですが、委託において窓口を職員ではなくて、臨時職にさせていただくようになってきた。

それも、もちろん、地方公務員は地方公務員なのですが、外国人と臨時職員との兼ね合いの問題というようなものが出てくるかなというのが今回調査したところの中で出てきたひとつの考え方というのがありましたので、ご報告だけさせていただきます。

(委員)

一点質問があるのですが、川崎市のように先進的に国籍条項を撤廃したが、その後、規制するようになったきっかけと伺いますか、プロセスと伺いますか、どういうようになって変わったのかということが、すごく気になるのですが。

(事務局)

前回は出ていたのですが、外国人が1万人以上居住しているところと少ないところという問題もあるでしょうし、国会レベルの中でも地方公務員の就任についての考え方についての談話として出てくるのは、市町村レベルの中で外国籍の職員を任用していかないといけない、若しくは法的には何ら規制する根拠がないということと、そこからすると、規制しているのは、おかしいじゃないかというのがあって、その前に国の通達などがあり市町村が規制していかなければならないということがあったわけです。

それを元に戻ると法律的には、そういう根拠がないということになってくると、根拠がないものを規制しているのはおかしいではないかということになってきたときに、採用条件を決めているのは国ではなく、各市町村ですので採用条件を決めるに当たって何故そのような条項があるのっていうふうになってくると、当然の法理が出てくるのですが、当然の法理に基づいて市町村は駄目ですよと言ってきたと思うのです。言い出してきたのは20年も経っていないくらいですよ。当然の法理を撤廃するのに地域的に外国人の方が多くて、雇用しなくてはならないとかの状況になるだとかということになってきたと思われま。

(委員)

全体的なことではなくて、川崎市だけを見て、川崎市が一回は国籍条項を撤廃したが、川崎市がそういうように規定するようになったことについては、具体的なことは分かりませんか。

(事務局)

具体的には、分かりません。類推するしかないのですけれども、ただ民間からの要求書だとか、要望書だとかがあったり、もしくは国からの締め付けがあったり、今まで当然の法理というのがあったのに、それを全部市町村に任せることはできないという、例えばそういう考え方もあったかもしれないでしょうし。運用規程が何故2年目に出来たのかというのが、もうひとつ分からないことがあって、それが10年も改正されずに、2007年に改正されたのですが、どちらかというところではクローズにされるようになっていて、印象も受けるというようなところがあるので、あまり状況は変わっていません。平成8年から十数年経っていますが、川崎市においてはあまり変わっていないという状況です。

その後、後発で任用をオープンにされる市町村もあるのですが、中身とすれば、それほど変わらないというところもあります。ただ、確かに消防における国籍条項を外すか外さないかは大きな違いだと思います。入ってしまうと間口は若干広げているのですが、入った中の間隔は狭めているところもあって、本当にフルオープンにしているところがあるのかどうかは定かではないというのが、全部は調査しきれていないのですが、実態かなと思います。

(会長)

初めに言い出したのは川崎市。川崎市は先駆性というのがあったのですが、実際は何故、それをやったのか、信念に基づいてしたのか、現時点では分かりませんよね。

(委員)

そうですね。先ほど間口を広げたという表現をされていたのですが、本当に間口が広がっているのかどうか。つまり、採用がオープンではないので、こういう募集要項だけ書いていても、実際のところよく分からないというのは、男女共同参画もそうで、ポジティブアクションをするとか、採用においては男女共同参画に基づきというのを書いていますが、実際に採用しているのは、採用結果をみると男ばかりだとかということがありますので、単に謳っているだけであって、間口を広げたかのように見せているだけかもしれませんね。

(会長)

そしたら、今のような状況を踏まえつつ今回資料作成をお願いした委員さんの方から、これまでの審議をまとめつつ委員さんなりの意見をお願いします。

(委員)

では、レジュメを配布させていただいておりますので、これに基づいてお話をさせていただきます。今回こういう要請を受けたので憲法を少し勉強させていただいて、地方自治のこととか外国人の憲法の中での位置づけですね、その辺については、必ずしも十分に理解できた訳ではないのですが、これをレジュメに沿ってお話します。

憲法と外国人ということで、1月頃、いろいろお話を聞かせていただきましたが、憲法の三大柱は国民主権と基本的人権と平和主義だということ。ここを踏まえて、話をしたいと思いますので、基本的人権の保障と外国人の関係で、国民の権利は外国人に及ぶかということですが、これは通説と言いますか、「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、我が国に在留する外国人に対しても等しく及ぶ」と、これが権利の性質上、どうしても日本人じゃなきゃ駄目なのだというように解せられるものを除いたら、基本的には外国人も同様に持てるのだというのが、今の多数の意見だと思います。

それと国民主権ですが、簡単に言うと主権在民だということじゃないかと思うのですが、そういう意味では歴史的に見て天皇に主権があるのではなくて、場合によっては国家に主権があったということが、ずっとあったと思うのです。そうではなくて、人民に主権があるのだということでの国民主権だということを、私は理解しています。

そうすると、当然に日本国民ではない外国人じゃないのだと意識して言っているのではなくて、天皇主権との対比で言っているのだと思います。

それから、地方自治とは、これは地方自治の本旨に基づいて法律が定めるということであるとか、住民の自治だと。国民の自治ではないと。国民と言っている場合もあれば、住民と言っている部分もある。ここは、素直に住民と素直に解すべきではないかと思います。

もうひとつ、団体自治ということもあるようですが。地方の自治権も国の統治権の一部という考え方が制度的保障説であるようですが、これが通説のようです。そうすると、国の統治権の一部なのだから、地方自治は住民自治ではないと言われることも多くなるのではないかなと思いました。これは、憲法と外国人について、私が思ったことです。

次に、外国人の管理職就任権についての平成17年1月26日の最高裁の判決で論点が3点あると思います。

一つは、一旦、外国人を採用したのであれば、基本的人権がこの人たちにも及ぶから国籍とかを理由として、給与、勤務時間などの処遇を合理的なものがなく差別してはいけないよということを言っていると思います。

第二点で、ここが私のよく理解できないところですが、公権力行使等地方公務員というのは、住民の権利義務を直接形成し、その範囲を確定するなどの公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは普通地方公共団体の重要な施策に関する決定を行い、またはこれに参画することを職務とすることと定義付けされていると思います。この職務は、住民の権利義務や法的地位の内容を定め、あるいはこれらに事実上大きな影響を及ぼすなど、住民の生活に直接間接に重大なかわりを持つものである。それゆえ、国民主権の原理に基づき、国及び地方公共団体による統治のあり方については、日本国の統治者としての国民が最終的な責任を負うことに照らし、原則として日本の国籍を有する者が公権力等行使地方公務員に就任することが想定されているとみるべきでありと、要するに公権力等行使地方公務員には日本国籍がある人になるのだということは、国民主権の原理から想定されるのだというふうに言っていると思います。

三番目に、公権力等行使地方公務員には外国人は馴染まないのだと、日本国民になるということを憲法では想定しているのだということに基づいて、管理職になるとかなりの部分が公の意思形成に参画する訳ですから、管理職になるかならないかに至る準備段階として、いろんな任用制度を作る時に、日本国籍を有する人間というふうに想定している公権力行使等地方公務員になる可能性が非常に高いから、一体運営をするということで外国人は駄目というふうに決めている東京都のやり方もいいのだと、最後に言っていると思います。判決を引用しますと、公権力行使等地方公務員の職とこれに昇任するのに必要な職務経験を積むために経るべき職とを含有する一体的な管理職の任用制度を構築して人事の適正を図ることもできる。

そうすると、上記の任用制度を構築した上で、日本国民に限って管理職に昇任できるとする措置をとることは、合理的な理由に基づいて日本国民である職員と在留外国人である職員を区別するものであると。要は、一番目のところで、任用した以上は合理的な理由がないと区別は駄目ですと、三番目のところで合理的な理由があれば区別していいよと言っている。これは、合理的な区別だと言っているのです。公権力行使等地方公務員は、日本国民になると想定しているから、そうなると言ったのではないのかなと思います。

それで、私の感想なのですが、地方公共団体の職員の就任制限について、「国民主権」云々を持ち出すのは、私は違和感があります。国民主権というのは、先ほど申し上げましたように、主権在民と、主権は人民にあると言っているのです、ちょっと違和感があるなど思っています。

それと、国家公務員と地方公務員では、「地方自治」「住民自治」の観点から取り扱いに違いがあってもいいのではないかと思います。これは、違いがあるのは、大方が言っているのですがね。

それと、管理職の中には、公権力の行使もせず、重要施策の決定に参画もしない職務もあるのであるから、区別もしないで、管理職昇任の機会をすべて奪うのは、合理的区別であるとは思えない。これは、実際そういう判断のもとでしている自治体もあるわけです。管理職がすべて駄目と言っているわけじゃない事例もあるわけです。

以上が最高裁判決についての私の主観的な考え方です。

それから、外国人の公務就任権というところについて、憲法と判例を整理してみたくて、ここを整理しました。

憲法上では、公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利であるとされています。また、両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種等によって差別してはならない。また、地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、地方公共団体の住民が、直接これを選挙すると定めています。ここで住民と言っているところに私は意味があるのではないのかなと思っています。

それから、法規とか判例ですが、国政については、国民主権の原理から選挙権・被選挙権とも日本国民に限られる。

それから、地方公共団体については、法律で定住外国人に参政権を付与することは、認められると判断しているのではないかと思います。現在は認められていないが、これも法律に委ねられているというところだと思います。憲法上、どちらがいいとか悪いとかじゃないと思います。

それと、国家公務員の採用は、原則日本国民に限られる。これは、法律を探してもなかったように思いますので、人事院規則で決められているのかなというふうに思います。但し、今、実際に例外がいろいろ出てきているようにも思われるのですが、どれが例外であるかを調べきれませんでした。例えば、国立大学の教員には外国籍の人がいるのではないかと思います。司法修習生は、今、認められていますよね。もっと他にあるのか知りたかったのですが、調べきれませんでした。

地方公務員の採用については、各自治体の裁量に委ねられているが、公権力行使等公務員には任用できない、これが公務員の当然の法理ということで、先ほど見た最高裁の判決です。

それと、私が非常に気になっていたのは、外国ではどのような状況なのかということです。これは、必ずしもたくさん材料があったわけでもないですが、要するに、ヨーロッパの大部分の先進国は、公務員、特に地方公務員の就任について、国籍条項を厳しく引用しているということは基本的にはないということです。ドイツでは、国民主権原理がただちに一般の公務員の就任権の制約根拠になるものではなく、制約には法律上の根拠が必要と、要するに法律で、これは国民でなくては駄目なのだと定めなければいけないよとされています。日本では定めていないですよ。

それから、特にEUが出来上がってから、改正連邦管理法は、原則としてEU市民も官吏に任用されうるとして、原則と例外を逆転させました。それと、ドイツが歴史的に他の国家を領土として持っていて、その人たちをドイツ国民にしていたわけですが、第二次世

界大戦後、特にオーストリア人がドイツに住み続ける場合は、国籍選択権をその時点で認めて、ドイツ人になるのかオーストリア人に戻るかを決めてもらった。それで、日本は、そのところは一律、日本国籍を外すという措置を採ったわけですが、それが若干、最高裁の判決の判例の根底にあるように思います。大方のEUの加盟国は、ある意味では広いと言えらると思います。

それと、アメリカですが、州は国なのか地方公共団体なのかという問題はあると思いますが、州の公務員の国籍要件は、政治的機能の基準、狭くは安全の基準により、例外的に認められるに過ぎないということで、国籍によって制限されることは少ないと思います。

それと、面白いのがあって、一定の魅力的な安定した職へのアクセスを独占したいという意図による国籍差別と言われたいためには、「公務員の管理職」におけるその職種内容と制約根拠との密接な関連性を説明する必要があるという考え方があるということです。このくらいが外国の状況です。

最後に別表ということでまとめたものです。前に頂いていた資料等で整理してみました。川崎市、京都市、奈良市、天理市、奈良県の資料を整理してみたのですが、川崎市は採用については、原則、国籍条項はないですね。それで、消防職は駄目ということ。

任用についても、公権力の行使に該当する業務は駄目ですが、それ以外の職には就けますよとしています。昇任については、×に近い△だと思いますが、ライン以外はOKですということで、外国籍職員の採用に関する運用規程で公権力の行使に該当する業務、該当しない業務を列挙しています。昇任についてもライン以外はOKだとしています。先ほど言った担当課長、担当部長はOKとしています。

京都市も基本的に同様なのですが、昇任については、ライン以外はOKだが、ただし、一部係長以上は駄目ですよと、公の意思形成に参画する職務ということで、京都市の基本政策の決定に携わる係長以上も駄目と、ここは係長以上についても、こういった業務は駄目ですよとしています。

奈良市も採用は国籍条項はなしで、消防職は駄目となっています。それで、任用と昇任についてはどういう規定があるのかなのか、ちょっと見当たりません。

天理市も同じなのですが、消防職は22年度採用した手元にあった資料では募集がないということで、ここで謳っていません。それで、細かいことは書かないで、公務員に関する基本原則に基づいた任用を行うという但し書だけ書いています。これは、先ほど言った当然の法理ですね。

奈良県は、警察行政職と獣医師は駄目ですよと、消防職は、県は採用しないのか、ありませんでした。駄目だというのは警察と獣医師、それから、任用と昇任に関しては、所属長及び本庁課長以上職以外はOKだということです。これは、ライン以外はOKだという意味だと思います。ここも、「公務員に関する基本原則に基づいた任用がなされる旨、記載してあるだけで、どれがいいとかどれが駄目だとかいう規定はないように思います。

それと、私が受験申込書を見て思ったのは、国籍を聞いていますね、申込書で。それが良いのか悪いのか。自治体に採用受験申し込みをするときに、日本国籍ですか、そうでないですかということを聞いている。これは、どこに配置するかということが重要になるので、聞いていると思いますが、これが許されるかどうかということについて、私は疑問に思いました。それと、先ほど、ご説明のあった堺市には任用規程はないですね。奈良市と同じということですね。

(事務局)

ただし、制限はあります。

(委員)

だから、きっと、公務員に関する基本原則に基づいた任用をしますということなのでしょう。最後に私が今後留意すべきと思われる点を列挙させていただいたのですが、一つは、地方公共団体における外国人の参政権の問題ですね。これを撤廃するという動きもあるようですが、これは、法律を作らないと自治体の判断だけではできないということだと思います。そういう動きがあるのか、ないのかということが一つあります。民主党は、どう考えているのでしょうか。

第2に、地方公共団体における業務の外部委託の動向です。これを見ると、私に言わせれば、硬直的にしているところが、実質、なし崩しに崩れているのではないのかなと思います

第3は、特に人権問題を扱っている国際機関などは、日本の状況をどう見ているのか、何らかの勧告らしきものがあるのかどうか気がなるところです。

第4に、生駒市の市民の多くは、この問題について、どう思うのだろうかということ。あるいは、この問題についての市民の思いをどの程度斟酌すべきなのかということ。を思っています。以上です。

(会長)

どうも、ありがとうございました。最後のところは一番大きな問題かもしれませんが。質問というより、こういうふうに出ているが、こう解釈すべきではないのかとか、違う見方、同様の意見でも、もう少し補充をするとかいうようなところから意見交換をしていきましょうか。どなたかありますか。

(委員)

国民主権というところが大きな問題になっていると思うのですが、もともと国民主権の解釈は、天皇主権ではなく、国家主権でもなくて、主権在民のことだということから、その後、最高裁判決の中の資料の中で、先ほど説明していただいた委員さんは国民主権云々ということについて、違和感があると言われたときに、国民主権の意味が主権在民ではなくて、日本国民というニュアンスを持たせているところで違和感があるということに説明が欲しいのですが、その違和感という疑問が起こっているところについて、法律の専門家のご意見をお聞きしたいのですが。

(委員)

違和感としては正当だと思います。最近、主権在民と言わなくなったのです。共産党がずっと主権在民ということを書いていましたが、最近、国民主権という言葉を作り併用して使っています。共産党が最後、ぎりぎりのところまで主権在民という言葉を使い続けてきたはずなのですが、最近それは少なくなると、国民全体の中では主権在民という表現がなかった。憲法ができたときに、新しい憲法という文部省が作った有名な冊子がありますよね。あの冊子の中には主権在民と書いてあるのですよ。国民主権とは書いてないですよ。

ただし、憲法のある種、条文の言葉づかいをそのままストレートに出しただけのことなのです。国民という言葉を使っているという、要するに、主権在民という言葉は憲法上、出てきません。主権の存する国民というだけなので、それを素直にくっ付けば国民主権という言葉になるだけなのです。

ただし、国民という言葉が持っている歴史性、あるいはイデオロギー性というのがあって、国民というのは何なのかという議論がありました。フランス革命のときに国民主権という言葉で語られるのですが、あの国民の中には国王も含まれているのですよね。国王が第一の国民だと表現されているように、立憲君主制を前提にした国民主権の枠組みなので

す。

そうすると、日本国憲法の下で天皇主権を排除した上で主権在民を語らせたときに、確かに天皇主権を排除するということになる。そうすると、在民と言ったときに、その中に天皇が入るかどうかが、このような議論が一方であるということがあるのです。

それだけではなくて、実は国民という言葉が先ほど言いましたように、君主も含めて国民というふうを考えられているのは、一つの歴史的な国民という場合の使い方に過ぎないのですよね。それで、その後どう言われたかになると、人権論との半分、絡みがあって、人権論で国民の権利、国民の人権について、そこには何が出てくるかと言うと、国籍が出てくるのですよね。

だから、日本国籍を持っている人が国民だというふうを考える。それも、国籍を持っていることが前提になって国民ということになって組み立てるということになっているのですよね。

ところが、市民革命などを経て作られてきている国民というのは、国籍があって国民があるのではなくて、国民があって、その人たちに国籍を与えたのです。与えたというより、国民国家を統合するために、例えば、あなたはフランス人、フランス国籍をあげますというようなことをして、何人かの外国人にもフランス国籍を渡しているのですよ。革命のときに、その革命を遂行するときに協力してくれた外国人にもフランス国籍を付与しています。

だから、そういう意味で言うと、我々が今、普通に考えている、国籍があって国民があって、逆ですか、そういう難しい関係が一方ではあるということですよ。それと、人民というと主権在民ではないかという考え方をしたときに、人民という言葉が持っている響きの問題が一方あるということと、憲法が作られるときにGHQのメンバーが中心になって作った、日本との間でそれを翻訳しながら、やりとりしながら日本国憲法が作られているわけですが、人権条項についてはピープルと書いてありますから、人民なのですよね。あれを日本政府側が人民という響きが、当時の冷戦構造の下で、ソ連とかを気にしながら、社会主義、共産主義の響きがあるということで、政府官僚が、そういう響きがない言葉としてピープルを国民という言葉に訳してしまっただけで、日本語として国民という言葉ができたときに、国籍がくっついてまわるという形で作られている。

だから、そこに元々持っている出発点からしたときに、国民主権というふうを考えて、それをとりわけ人権に関するような部分で国籍がひっ付いてきた国民という言葉ここに持ち込むことについて違和感があるというのは、言われるとおりです。経緯としては、そういう経緯があるということです。

(委員)

国民というのは、日本国憲法の中で、「国民は」「すべて国民は」という言葉が出ていますが、第十四条第一項に「すべて国民は、法の下に平等で人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」のですが、人種によっても差別されないということが書いてあるので、国民というのは日本で住んでいる人と漠然と考えていたのですが、それは、今のお話から考えると、国籍を有する人を国民なのですが、日本に住んでいる住民イコール国民ではないということですか。

(委員)

基本的には、そういうことです。そういう枠組みを作ったのです。

ただ、憲法第十四条に言う人種というのは、どういう意味を持っているかは議論があるところで、人類学上の人種だと皮膚の色といふかなので、日本国籍を持っている人でも生まれがアフリカの人で、日本に来て日本国籍を取得した人もいますよね。そこで、人種に

よって差別されないということが、そこで生きてくるということですね。

(委員)

国民の解釈が広いですね。ありがとうございました。

(会長)

弁護士会の文書なんかでもね、政府の何らかの施策に対して、弁護士会が要請したり、批判をしたりする文書をよく作りますが、この権利は国民に帰属する権利であるとか書くと、これは外国籍を持つ在日の外国人を排除した議論をしているのか、入れてやっているのかという議論は絶えず出てきます。その場合の国民は、この国に住む人々、この国の民衆、国民というふうに捉えて、国籍を問わずに大きく主張しているのかということ、どうもやはり、そうではない。やはり、国籍ありきで、日本国籍を持った人を国民として評価して、そして在日外国人というふうに、用語で分けているのでしょうかね。僕は、弁護士会の文書で、国民という言葉は、よほど国籍が問題になる場合以外は抵抗はしませんが、その他の場合に国民という言い方はするなとよく言います。

(委員)

意外と表現が難しいですよ。代わる言葉がなかなか出てこないで、べたっとした文章を書くときは、人々と言い換えるのですけどね。

(会長)

もう一つ、同じような感覚で、感覚的な言葉ですが「この国」というか、「我が国」というか、我が国というのは外国人に強要することは許されるかということについて、しかし、この国に住んでいたら、国籍の違いに関わらず、我が国でいいのではないですかという人もいてもいいと思いますしね。どう考えるか、これは感性的なものもあると思います。それが整理できないまま、ここまで来ていますから。

そういうような外国人の仕事をしている委員さんは、どう思いますか。

(委員)

この国に住んでいるのは住んでいるのです。でも、二つに分かれるのです。ここに住んでいるから権利を主張したりする場合は、当然税金も払っている。だから、当然ですよという話になったら、当然です。

でも、先進的なものとして、我が国はここじゃないのです。例えば、ロシアであったりチェコであったりとかいう、だから、考え方によったら、ちょっと勝手にしようと、こっちが思ってしまう部分と、それは当然でしょうという部分があって、きちんと整理されていない部分があって、私自身、よく分からないところがあるのですが、私にとっては我が国であっても、彼らにとったらどこまで我が国なのかというのが、すごくあります。

(会長)

うちの事務所に在日コリアン三世の弁護士がいたのですが、文章の中で我が国なんて言うとなんと彼にとっての我が国はどうなのだと、どうしても気になるから、その使い方を慎重になつたりしますね。この議論の中で言うと、国民の議論だとかいうようなところへ行ってしまうと、どうも混乱をしてしまうとかいうか、それぞれの見方の違いが出てくるので、僕は、先ほど説明していただいた委員さんの1の④で定義されている地方自治という場面に限って、地方自治のこの住民ということで括るならば、生駒市の住民はと言ったときに、国籍を問題にされたとは思わないし、お互いに、違う国籍であっても生駒市の住民だから生駒市の行政は、こういうふうにしたらいいよってというようなこと、今のやり方はここがおかしいよとか、この住民としての共通項でいけるから、ここもちょっとこう問題かなと思いましたがね。それで言うと国の統治権の一部なのだとということが係ってくるわけですよ。これをどう考えるかです。地方自治というのは、やはり国の統治権の一部なのですかね。

(委員)

それは、学説上、一番極端なのは固有権説というのがあって、もともと国の方が後なのですよね。もともと、そういう地域社会があってコミュンがあって、そういうところがある。それが後から国の制度の方が被さってきただけで、もともとあるのだから、国が後でとやかく言うのではなくて、自分たちのことは自分たちで決めてくださいという存在であるというふうに考えるのが固有権説です。

そうではなくて、国の統治権があって、統治権の枠の中で認められているに過ぎないという発想をするのが制度的保障説です。両極端で学説上、分かれているのですよね。どちらかを探るかによって、それぞれができることの範囲が決まってくる。

だから、例えば、憲法でも自治体の条例制定権というのがありますが、条例制定権を考えるときに法律の枠の中というときには、法律でもって法律の枠を決めて、この中のことしかしてはいけませんというのが一番極端な例です。そうではなくて、法律で規制されている中では、何をやってもいいですよというのが、もう一方の極端な例です。

こういうふうに分かれるということです。

(委員)

男女共同参画推進条例を作るときに、それが正に問題になりました。基本的には国が、まずあって、その枠からはみ出さないようにと最後に出てきました。

(委員)

言葉で言うともうひとつあって、国民にこだわるということです。生駒市の市民という言葉、これにこだわった方がいいのではないかなと思います。市民というのは、すごく政治的な意味を持っていて政治共同体の構成員という意味なのです。我々が日常使う市民という言葉のと憲法などの専門書を読んでいるときの市民という言葉使いというのは、全く違う意味で使われますので、生駒市の住民と言った方が、生駒市の住民はどう考えているのかと考えた方がいいのではないかなと思います。市民というのは、本当にも最も政治的な存在だと考えますから、憲法なんかの本でも意識している人としていない人がいます。意識している人は細かく、そういうところは気にしています。

(委員)

政治的存在というのは。

(委員)

だから、地方自治体が意思決定をするときに極めて政治的な社会ですよ。要するに住民が住んでいるというのではなくて、意志決定をする意味で言うと政治的に物事を決めるわけじゃないですか。市民は、政治的に物事を決める構成メンバーだということです。だから、逆に言うと有権者に限定されてしまう言葉になっているのです。

(会長)

アテネの市民は奴隷と対峙する概念ですね。

(委員)

市民共同体という言葉が今どんどん使われています。

(委員)

だから、市民の中に何を読み込むかということが基本的な問題になりますね。東北大学の辻村さんというのは、意識的に市民という言葉を使いますね。

(会長)

今のお話で極端な学説上の分かれがあると言われますが、地方自治というものを、生駒市の中の人権施策審議会ですから、それなりに地方自治に寄せる私たちのほぼ共通したスタンスというのを土台にして今後考えていくことになっていくのでしょうかね。ここが、

ばらばらだと、ちょっと、意見のまとまりを欠くのかなと思いますので、そのところを
考えて、深めたものを作っていくというのが、一つの課題かもしれません。

僕は、国の統治権の一部だというのは、法的にもどうなのかなと思います。確かに、私
たちが経験してきている自治というのは、法定受託事務という膨大なものがあって、自由
が利かない。ただの下請けをしているようで地方でできるものが、すごく制約されてい
たり、範囲が小さいと。その実態から見たら統治権の一部だというのが、正にピタッと
当たっているような気がします。本当の地方自治の在り方、地方自治を考える上でのス
タートになるのかということころは、僕もよく分かりません。監査請求とか住民請求をよ
くしておられる委員さんはどのように考えておられますか。

(委員)

藩籍奉還したときに、流れ的にみると地域社会というのがいっぱいあって、そのとき
には藩主が一応主権を持っていたという形になるのですかね。藩籍奉還したときに全部、日
本という国に一旦帰属したのでしょうかね。中央集権として、一応明治国家となって、そ
の後、また戻されたと考えるのですかね。難しいですね。

(委員)

これは戦後までは県知事は国選知事で、市町村長は県知事が決めていたのでしょうか。
それとも、選挙で決めていたのですかね。

(事務局)

有権者が今のような有権者ではなくて、ある程度以上税金を納めている人が有権者で
したので、現在のような選挙ではないです。

(委員)

それでは、自治は育ちませんね。

(事務局)

戦前の自治というのは、生駒市でいうと生駒町だったのですが、戦後とは全然違うと思
います。

(委員)

そこに比重して解釈すべきかどうかですね。あとは元々の英訳憲法では住民というのは、
どのような単語が充てられていましたか。同じピープルを漢字で訳すときに、どうやって
書いたのかなと思いつつ、一方で違う単語が充てられていたのかなと思いました。

あとは、配布していただいたレジメで外国の話が載っていたのですが、いわゆる二重
国籍というのですか、国籍取得は日本は結構きついと思いますが、ファジーな感じで国籍
取得を認めていると、いわゆる法理の解釈などのイメージもかなり変わってくるのかなと
思います。日本は相当厳しい国籍取得要件だということを前提にこれを考えていかなけれ
ばならないのかなということを感じましたね。

(会長)

よほど移民などを受け入れて多民族国家になっている国は、あまり国籍に注目しないで
もいいというか、単一民族国家は国籍を中心に考えてしまう実態があるのでしょうかね。

僕のいとこが戦前ペルーに移民で行って、ペルーで大学まで行って日本の大学にペルー
人として留学してきたのですが、その人と話をしていて、興味があったので日本とペルー
が戦争したら、あなたはどっちになるのだと聞いたことがあります。僕が小さい頃にね。
僕は日本人ではなくて、ペルー人であるから、日本とペルーが戦争したらペルー国民とし
て戦うだろうと彼は言いましたね。そこで、最初は外国人として排除されていたりしてい
たのですが、国から派遣される立場になるほどになった人だから、そういうふうにな
ったのかもしれない。フジモリさんなんかも大統領までしていますからね。

ですから、国状はいろいろあるだろうから、日本の国籍要件の在り方というのは、世界的にも厳しいところに入るのでしょうか。これを緩めて、皆、日本国籍を取れるようなこと、今だったら、在日コリアン3世の方だと生まれからそうですから、朝鮮籍、韓国籍と日本国籍を両方とも認めるような制度設計はあり得るし、そうすれば、この国籍条項は全く無意味なものになってくることになりますよね。

(委員)

全くかどうかは分かりませんが、議論する意義というのが相当埋まりますよね。それじゃ、そこで議論が終わってしまいますから、今のような相当固い制度を前提に、これを議論しないといけないのではないかと思います。

(委員)

住民という言葉はポピュラーで、住民が、直接これを選挙すると書いてあるじゃないですか。これの英訳の中にもポピュラーが出てきます。

(委員)

ピープルに対して。

(会長)

そういう意味では区別しているのだね。そうでもないか。

(事務局)

ポピュラーというのはピープルの形容詞ですよ。

(委員)

そうですね、だから、あまり意味が変わらないような気がします。ポピュラーとか、ポピュレーションとか、ポピュレーションというのは人口ですね。同じような気がします。

(委員)

要するに他のところは国民と訳したけれども、ここでは国民と訳せないの、こういう訳し方をしたのだと思います。法律的には。

(委員)

でも、違いは訳者も意識していたのでしょうか。同じとは解釈し難いのだと意識したから、漢字を当てはめ変えた。

(会長)

これまで、いくつか大変面白い議論ができましたが、最高裁の判例、学説、外国の状況、これはもう大方の論評もありますので、僕は、生駒市の市民の方が、市の職員に外国籍を持った方が登用されること、その人がどういう職務に就くかということに対しては、生の感想もあるでしょうし、制度についての考え方をいろいろ考えた上で意見を持たれる方もおられると思うので、単純なものではないだろうと思いますが、どうあるのがいいと考えられるのかどうか、このところは、次にこの審議会もよく考えておかないといけないところだと思います。

役所が外国籍を持った人を職員に登用した時、今後、その人がどういう職務に就けるかということと横の職務の幅と、どういうところまで出世していくかということが、市民に対する行政の仕事を携わる人が外国籍を持っている人が出てくる場面が出てきますので、その辺を市民側がどのように考えるかについて何かご意見ありますか。

(委員)

今聞いて思うのは、大概の人はまだまだ窓口に来たときに、この人、外国人なのかなと思って抵抗がある人も多いかなと思います。その辺をどこまで理解してもらえるかが大事だと思います。

(会長)

確かに、あなたが外国人で職務をしたために、私は権利を侵害されたとかいう不都合が現実にあった、それに関連してあれば別でしょうが、外国人が座っていることだけで、感覚的抵抗感のようなものがないことはないでしょうね。

(委員)

たぶん、窓口は何人もおられたら、そこを避けて行く人もおられるでしょうね。まだ、信頼できない部分があるのかなとは思いますが。

(委員)

すごく千差万別だと思うのです。たぶん、採用が遅かったじゃないと思う人、そんな国籍条項をまだ信じていたのという、そういう感覚の人と、それは違うだろうという人と、「一定の魅力的な安定した職へのアクセスを独占したいという意図」というのがあるかもしれない。

それに生駒は人権に関する条例も作られていますけれど、まだまだ、いろんな意味で浸透していない部分もありますので、市民感情は、まちまちで、一概に捉えきれないのだろうなと思ってしまいます。

(委員)

先ほど、委員さんが言っていたような解釈を憲法第14条の解釈は、私も似たような解釈だったので、その辺の話を生駒市民にしたら、違ったのと、わりとこう人種ってことを気にしなくなった人でも、また気にしないといけない、法律は違ったのだということを、先ほど委員さんの話を聞いて、そういう話を気にしだしたら、また昔に戻るのかなと思ってしまいます。

(会長)

確かに言われるとおり、日本社会の持つ特有な国家感とか、国籍感、民族感とかありますね。僕は、小さい頃から、僕は戦後生まれだから、そんなことあり得ないのに、脱亜入欧という思想的な影響というのは、自分の中で相当大きなという感じがしています。脱亜入欧とアジアに言うけれど、ヨーロッパの仲間、それで朝鮮、中国、台湾、タイ、インドネシアなどアジアの一員としての生きざまというよりも、ヨーロッパ人に憧れるようなことがあります。

こういう感じは、日本の中でも多いでしょう。これは、戦後生まれなのに、どうしてそういうことになるのかな。誰が教えたり、どこかに書いていて、いつも読まされたりということは全くないのですがね。

(委員)

ずっと福沢諭吉の影響が残っているのではないですか。福沢さんの思想というのは、そういうところにありましたからね。それが形づけられて、それがずっと抜けずに来ているのだらうと思います。

(会長)

僕、一人ではないですよ。結構、あるのではないですか。

(委員)

なかなか、具体的に言うのは難しいですが、一般的にそういう側面がある可能性がありますね。

(委員)

生駒というところが、すごく古い部分と新しい住宅地ができて、そこへ大阪の人などが入ってきて来られている部分とか混在していますよね。

だから、年数が経ってそれが押しなべて見えるのですが、その実、すごく古い部分で他

所から生駒市に来られて、確かに生駒市住民としての権利とかね、いろんなことは当然同じようなことをされるのですが、私たちは昔から生駒にいてるのだというそういうようなものと、他所から来た人をよそ者扱いする部分が多いところがあるのだと思うのです。生駒市という、この土地がね。

そういう部分で国際交流の仕事とか多文化共生の仕事をしていて、一番思うのは、そのような中であっても、韓国人に対する風当たりというのを感じています。韓国人の人には風当たりがあるのに、どうしてイギリスの人にだったら、そんなに寛大なのという部分がすごく感じるところが多いです。

だから、そういうことを考えたときに、市役所で採用された方が、韓国人の2世、3世だったとすれば、窓口に行っても何も分からないし、日本で生まれて日本で生活されて、日本の教育を受けられていたら、対応自体には何もないのでしょうが、そこに流れている家の中でのものというのが問題としてひょっとして出て来ないとは言えないと思うのです。それを、どの部分で容認していくかということだと思うのです。法律でくれない部分が一番大きいかなと思います。それで、住民のいろんな意見の中で、どれだけそれを斟酌していくかということだと思います。色々な意見があるのは当たり前で、そういうことを基本的に審議会として、どこまで斟酌していくかを出した上で、次に進んで行くことは大きいと思います。

(会長)

川崎市の公権力の行使に該当するかしないかの職の区分も、理屈の前に市民感覚的な、それを乗り越えなければならなかったり、公開であったり、人権であったりするというところも含めて、存在する市民感覚というものを考えて、一定の枠で関与を広げることとで考え出された知恵なのだろうと思います。妥当かどうかは別ですよ。その線引きがどうかは別にして、さっき言っていたように、枠はないはずだとしたところで、それがスムーズに進んで、混乱したり、反発を变に招くよりは、そういう感覚に対するある一定の配慮がありますよと。その配慮が合理的な部分に徐々に変更するという、川崎市はそれが狭まってきているというところに若干何かあったのかなという気もしますが。

(委員)

狭まってきているわけではないと思いますが。

(事務局)

数から言えば増えていますから、一概には言えないですね。ただ、対象の全職種が増えていたら、当然増えるので一概には言えないです。例えば、20パーセントの制約というのが多いと見るか少ないと見るかというのは、別の問題だと思います。

(委員)

でも、何故それが広がっていかなかったか、何故だろうと思いますよね。

(会長)

さっき、おっしゃったように窓口があるところは、オープンになっていて、クローズされているのは密室で仕事をしている人なのでしょうね。それの方が重要というか、重いというか、影響が多きいというか、そこには入れませんというような規制のようなものですね。これをどうしますかね。今回の委員報告について議論は、これくらいでよろしいですか。

また、問題提起を踏まえた議論は、これから続けていくことになりますから、今回の委員報告についての検討は、一応終わりたいと思います。

次回以降ですが、そろそろ我が審議会の答申をまとめていく方向に行こうかなと思います。次回も委員さんに叩き台のようなものを作ってもらえますか。

(委員)

作るのはいいのですが、どういう手法でやればいいのでしょうか。職種を全部並べて、○△×とする叩き台なのか、京都市のようにぎくっとやって、細かい課名はお任せなのか、若干どんなイメージなのかというのは、気になりますね。

(会長)

どちらの手法を選択するのが生駒市として、今後いろいろと、ある意味で解釈を広げたり、問題があったときには、きちんと説明がつくようにできやすいとかという手法の選択もあり得るかなと思います。ここで、要綱の案まで作ることはならないと思います。たぶん、市長部局の方で、いろいろ考慮しないといけない問題を、こういうふうに整理をしてくれたなという答申になれば、市長部局の方で要綱の案は具体化されるでしょうから、論点を出して論点に対して、こういう方向で考えるべきだ、例えば、職種については消防職をどうするかということに、ほぼ限られてきている。

消防職に登用するとした場合に、何が問題になるということを我々が考える。結論としては、登用しても問題はないのではないかなというような意見もあり得る。

しかし、昇格の問題で言うと、さっきの担当課長、課長、担当部長、部長という、何とも部長職でありながら、あなたはスタッフ、こちらはラインという、あのやり方は、あまり好きではないね。

(委員)

もし、判例、基本原則を踏まえてするならば、その方法しか取りにくいような気がします。

(委員)

生駒市の現状と照らしていく必要があると思います。

(会長)

職員課の方で、この問題について今後どうするか、内々にいろいろ議論はされていますか。

(関係課職員)

具体的なところまでは話はしていません。

(会長)

お立場を考えても、職員課でここまで考えているとか、これは抵抗感があるというのも言い難いし、それはもうちょっと置いといていいと思います。我々の方でどうしましょうか。これまでの議論を踏まえて、できれば、みんなで分担をしていこうと思ったので、今度は今回報告していただいた委員以外の委員にお願いできますか。

生駒市で職員を採用された場合に、今後どういうふうにしていくかについての論点整理、今までは基盤になる考え方、最高裁の判例はどういうことを言っているか、他市では川崎市や堺市などはどうしているのかということをいろいろ見てきました。おおむね採用には、一般的には国籍条項を無くして、職種の範囲と昇格の範囲で限定をしていると。その理由が大体、当然の法理であるとか国家統治権の一部であるからというふうに言っている。隠された理由としては、国民感覚もあるのでしょうか。それを公然と書く必要はないと思いますが、その論点で、この審議会で市町村を超えて何らかの提起をすべきところが、有りや無しやということで叩き台を作成してもらえますか。

(委員)

それでしたら、叩き台を作るのは二人にしてもらえませんか。

(委員)

分かりました。

(会長)

それでは、次回は何の制限があるのかという積極説で報告していただく委員と、もう一人報告をいただく委員には、他の市町村を見たら、やはり一定の配慮が必要かなという案でいきますか。いいですかね。

それでは、積極説で報告いただく委員、ここまでの一定の配慮が必要というところを出してもらおうという委員の2名に報告していただくことにしましょう。それで、両方聞きながら、今日のように自由な意見交換をすることにしましょう。

それでは、今日はこれで終わりとなります。