

「広島市平和の推進に関する条例（仮称）素案」について

田村和之(広島大学名誉教授)

はじめに

- ① 現在、広島市議会が「広島市平和の推進に関する条例（仮称）素案」（「本条例案」という）を公表し、市民からの意見を募集している（2021年2月15日まで）。
- ② 「広島市議会では、各会派から選出された議員で構成する『政策立案検討会議』において、議員からの提案による、本市の平和の推進に関する施策の基本となる事項を総合的に定める」条例の「制定に向けて検討を進めて」いる。
つまり、会派をこえて条例案づくりをし、また、市民意見を反映させようとしている。
- ③ 条例制定の趣旨は、「平和の推進に関し、本市の責務と市議会や市民の役割を明らかにし、本市の施策の基本となる事項を総合的に定める条例を制定することにより、行政と市民が一体となった平和の推進に関する施策の総合的な推進を確保するとともに、本市自らに対してこの施策の実施に係る義務を課し、この施策の継続的な推進を確保しようとするもので」と説明されている（「市民意見募集」による）。
- ④ インターネットで検索すると、「平和推進条例」（または類似の条例）を制定している地方自治体がある。（例）東京都、横浜市、宝塚市、堺市、青森市、水戸市、中野区、渋谷区、西東京市、武蔵野市、苫小牧市、三鷹市、長崎市、藤沢市、佐倉市、京田辺市、新発田市など（順不同）。庄原市が3月議会で制定の予定（広島市議会「平和推進・安心社会づくり対策特別委員会報告書」2019年3月によれば63例+1例）
- ⑤ 広島市は、長い間、都市像として「国際平和文化都市」（平和記念都市）を掲げ、目標としてきた（「広島市基本構想」2020年6月25日市議会議決、資料1）。その法的な裏付けを与える「本条例」の制定は有意義である。

以下では、提示されている本条例案について、いくつかの問題点を指摘するとともに、よりよい内容となるよう修正すべき事項を指摘したい。

（参考文献）

田村和之編「ヒロシマ六法」『被爆70年』（2015年、広島自治体問題研究所）所収（後掲）

I 条例案の内容について

本条例は「基本条例」（国の法律でいえば「基本法」）として制定される。

※「基本法」は、次のように説明される。「国政の重要分野について、国の政策、制度等の基本方針を明示する……。いわゆるプログラム規定で構成されるものが多く、基本法に示された方針に基づいて政策実現のための個別法が制定されることが多い」（『有斐閣法律用語辞典』）

1 基本的な問題

① 「平和」のとらえ方

本条例案第2条では、「平和」を「世界中の核兵器が廃絶され、かつ、戦争その他の武力紛争がない状態をいう」と定義する。

ところで、「広島市基本構想」では『『平和』とは、世界中の核兵器が廃絶され、戦争がない状態の下、都市に住む人々が良好な環境で、尊厳が保たれながら人間らしい生活を送っている状態をいう。』とする。また、「広島市男女共同参画推進条例」は、「平和とは紛争や戦争のない状態だけをいうのではない。すべての人が差別や抑圧から解放されて初めて平和といえる。」という（前文）。

これらを参考にして、「平和」の概念を再検討すべきである。

② 広島市が「平和を推進」する立脚点が、「原爆被害」を繰り返してはならないことにあるとすれば、核兵器廃絶と原爆被害者（被爆者）の救済・援護が「平和推進」の施策の基本にすえられなければならない。しかし、本条例では、この観点が欠落している。

「被爆者の救済・援護」を平和推進の観点からとらえないのは、本条例案だけではないようだ（「広島市基本構想」にもない）。なお、広島市ははまだ「原爆被爆者援護条例」を制定していない。

③ 「平和の推進に関する施策」を行うにあたっては、市民の主体的な「参加」が不可欠である。しかし、本条例案では、市民は市の施策に「協力」を求められる存在にとどまっているようであり、「市民参加」の視点が希薄である。なお、「広島市議会基本条例」第8条には「市民参加の機会の充実」が定められている。

また、「広島市男女共同参画推進条例」がある。

※随所に「本市」という文言がつかわれているが、市民には馴染みにくいので「広島

市」に改めることを提案したい。

2 前文

前文は、条例の趣旨・目的、基本原則を明らかにするものであり、これを付けることは有意義である。そのうえで、いくつかの問題点、検討を要する点を指摘する。

なお、本条例案の前文は、全体的に文章が生硬で読みにくい。改善を求めたい。

(太字は案文からの引用)

- ① 「被爆者に対する結婚・就職等での差別により、後に、原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律の適用を受けることが困難になるなどの被害もある。」(第2段落)

原爆は生命、身体だけでなく、広く人々の生活の諸分野に「被害」をもたらした。ところが、案文は「差別」を強調し、「差別」を受けた結果、被爆者援護法の適用を受けることが困難になっていることに問題があると読める。このような原爆被害のとらえ方は狭小にすぎる。

- ② 「放射性物質を含んだ黒い雨による被害の議論は、いまだに続いている。」(第2段落)

「黒い雨」被爆については、2020年7月29日広島地裁判決を踏まえた表現に改めるべきである。

- ③ 「広島平和記念都市建設法の制定を実現させ、市民の英知とたゆまぬ努力、国内外からの温かい援助などにより、めざましい復興・発展を遂げていった。」(第3段落)

この部分は、「広島市基本構想」の、次の文章を参考にして書き改めることを提案する。その際、「日本国憲法の平和主義のもとで」という文言を補充すべきである。

「広島市は、人類史上最初の被爆都市を『恒久の平和を誠実に実現しようとする理想の象徴』である『平和記念都市』として建設することを目的とした広島平和記念都市建設法を基に、復興に尽力した。」

また、広島市の「都市像」である「国際平和文化都市」を書き込むべきである。

- ④ 「ヒロシマの心」(第4段落)

ここでは、「ヒロシマの心」という文言が「核兵器の廃絶と世界恒久平和の実現を願

う」という意味でつかわれている。

一方、「広島市基本構想」では、「被爆の実相を守り、広め、伝える取組を進め、被爆体験を基にした平和を希求する『ヒロシマの心』」と表現されている。

「広島市基本構想」のような表現にするほうが望ましい。

- ⑤ 「広島平和記念資料館や原爆ドームへの来訪を推進するとともに、放射線被ばく医療に対しても国際貢献をしてきた。」(第4段落)

「資料館や原爆ドームへの来訪」だけを強調しているように読めるが、再考すべきである。また、「放射線被ばく医療」については「国際」貢献のみを強調しているように読めるが、再検討すべきである。

- ⑥ 「被爆者の壮絶な体験と平和への思いを後世に伝えるため、被爆体験の継承及び伝承を行ってきた。」(第4段落)

ここでは「平和教育」もあげるべきでないか。

- ⑦ 「市民による平和の推進に関する活動の担い手が高齢化し、核兵器の廃絶と世界恒久平和の実現を訴えることが難しくなっている。」(第6段落)

「担い手の高齢化」のみに焦点をあてた表現は適切でない。

- ⑧ 「今日、核兵器の廃絶に向けては、世界的にその機運は高まっているものの、実現までにはいまだ多くの課題がある。」(第7段落)

ここでは、本年1月22日に発効した核兵器禁止条約に言及すべきである。

- ⑨ 「行政を始め」(第8段落)

ことさら「行政」を強調する必要はない。トル

- ⑩ 「核兵器の廃絶と」(第8段落)

文言が重複している。トル

2 本 則

第1条 (目的)

「本市の責務並びに市議会及び市民の役割」を明らかにすると定めるが、「市長その他の執行機関」の役割が欠落しているのはなぜか。

第1条に「市長その他の執行機関の役割」を書き加え、第3条の次に新しい条項を起し、「市長その他の執行機関の役割」を定めるべきである。

第2条（平和の定義）

前述（Ⅰの1の①）を参照されたい。

第4条（市議会の役割）

「市議会が機能を発揮する」とは、どのようなことを意味するのか。

第5条（市民の役割）

本条前段には「市民は、本市の平和の推進に関する施策に協力する」と定められているが、市民の中には「本市の平和の推進に関する施策」に異論を持つ者がいないとは限らない。そのような者が、広島市の「平和の推進に関する施策」に反対し、あるいは協力しないとしても、非難されるものでない。ところが、本条の「協力」義務を前提とすれば、反対・非協力は条例違反（違法）となる。罰則が用意されていない（訓示的規定）からといって、市民にこのような義務を課すべきでない。

第6条（平和記念日）

「平和記念日」（第1項）は、すでに「広島市の休日定める条例」に規定されているが、あらためて本条例で定める意味は何か。

第2項と第7条（平和の推進に関する施策）は、どのような関係になるのか。

本条例は「基本条例」であるが、第2項は具体的な施策を定めており、整合性を欠く。それにもかかわらず、このような規定を定める意味、ねらいは何か。

第2項に「慰霊式」という文言が使われているが、「慰霊」は神道に由来する概念・文言であり、条例で用いるのは避けるべきである※。

第2項には、「市民の理解と協力の下に、厳粛の中で」という表現があるが、「市民の理解と協力」が得られない場合を想定しているのか。また「厳粛の中で」とはどのような意味か。

※広島市主催で8月6日に行われる式典に「慰霊式」という文言が用いられるようになるのは、1952年からである（同年は広島市・広島平和協会共催「慰霊式ならびに平和記念式」、1953年以降広島市主催「原爆死没者慰霊式ならびに平和記念式」（1968年以降「記念式」が「祈念式」に改められる）。なお1951年は「広島平和協会」主催「慰霊式ならびに平和記念式」、1947年～1949年は同協会主催の「平和際」。

第7条（平和の推進に関する施策）

第1項の「国内外の都市等との連携」は別として、第2項の「平和意識の醸成」、第

3項の「被爆体験の継承・伝承」は原爆との関連の定めである。もう少し広く「平和の推進に関する施策」をとらえるべきではないか。例えば「原爆資料」「原爆遺跡」の保存・調査研究、あるいは平和教育や平和研究なども、平和の推進に関する施策として位置づけられていると理解できるような規定を置くべきでないか。また、前述したが、原爆被害者（被爆者）の救済・援護に関する施策も規定すべきである。

第9条（財政上の措置）

地方自治体はその事務を処理するために必要な経費を支弁するものとされている（地方自治法232条1項）。

そのうえで本条では「平和の推進に関する施策」の推進のため、財政措置を講じるとする。これにより、新たに何らかの財政措置を講じるのか。

なお、広島市には「ひろしま国際基金条例」「原爆ドーム保存事業基金条例」がある。

3 附 則

第2項により「広島市役所事務休停止条例」を廃止するが、これにより8月6日は「開庁日」となるのか。また、地方自治法4条の2により制定されている「広島市の休日定める条例」（1条2項）との関係はどうなるのか。

II この条例の制定により何を期待できるか（本条例制定の効果、意義）

(1) 「この条例は、平和の推進に関し、本市の責務並びに市議会及び市民の役割を明らかにするとともに、本市の**施策の基本となる事項を定める**」ものである（第1条）。

つまり、この条例は、「平和の推進」に関する広島市の施策の基本的なあり方を定める「**基本条例**」（前述）である。

(2) 広島市は、本条例を踏まえ、「平和の推進」のための施策を定め、あるいは市長をはじめとする執行機関により具体化されることになる。

そうだとすれば、広島市は本条例の定めるところを誠実に実施する責務を負うことになる。いうまでもなく、条例を無視し、あるいは違反してはならない。

(3) この条例は市民を始めとする関係者・関係機関の努力があってはじめて生きるものである。市民の努力がなければ、本条例は空文化するだろう。

【参考文献より抜粋】

田村和之「ヒロシマ六法」解説（前掲）より

（はじめに）

広島市が平和都市であることは、自他ともに認めるところである。

「平和都市」を標榜し、「平和」が広島市の政治行政や社会を貫くものであるならば、それを担保する法規範があるはずであり、あって然るべきである。そこで、「平和都市広島」に関する法規範を集め、その中身を確認してみようと考えた。

題して「ヒロシマ六法」。「六法」は法令集の代名詞である。

原爆などの核兵器を否定し、その被害者である原爆被爆者を援護・救済するとともに、核兵器の使用だけでなく保持を否定し、平和な世界を創造する、このような思想や論理を有する法令を一つに集めた。

平和の法の代表格は日本国憲法である。また、国際条約のなかにも世界平和の実現をめざすものが少なからずある。マクロ的な視点からみれば、これらは間違いなく「平和六法」にふさわしい法規範であるが、「ヒロシマ六法」では、「広島」というミクロの視点から法令を集めた。

1 広島平和記念都市建設法（1949年制定）

広島平和記念都市建設法は、広島市の性格・目標を「平和記念都市」と規定した全7か条の法律であり、「平和都市広島」の基本法である。

よく知られているように、この法律は、国会の衆参両院において全議員の賛成が得られ（衆議院1949年5月11日、参議院同年5月12日）、そののち7月11日に広島市の住民投票を経て、1949年8月6日に制定・公布された（同時に、同様の手続き・過程を経て「長崎国際文化都市建設法」が制定されている）。

この法律の提案者（山本久雄衆議院議員）は、提案の理由として次の4点を挙げている（1949年5月11日衆議院会議録26号374～375頁）。

①「広島市の戦災は世界史的意義をもっているのであるから、これに対して国家の国際的措置が必要である」

②世界の各地から、広島市を「世界平和の発祥地として築きあげようという熱烈なる輿論が澎湃として起つている」

③「憲法により、戦争を放棄したわが国が、その記念事業として、戦争により壊滅した廃墟の上に、世界恒久平和のシンボルとして、全然性格のかわつた、新しい平和記念都市を建設することは、きわめて意義深い事業であり、それによつて国際信義を高揚すること多大なるものがある」

④「広島市を平和記念都市として建設するためには、国家の特別の指導と監督のもとにこれが実施されなければならない」

このように意義づけられて制定された同法の第1条は「この法律は、恒久の平和を誠実に実現しようとする理想の象徴として、広島市を平和記念都市として建設することを目的とする」と定めている。また、第2条には、「広島平和記念都市を建設する特別都市計画（以下平和記念都市建設計画という。）は、……恒久の平和を記念すべき施設その他平和記念都市としてふさわしい文化的施設の計画を含むものとする。」（1項）、「広島平和記念都市を建設する特別都市計画事業（以下平和記念都市建設事業という。）は、平和記念都市建設計画を実施するものとする。」（2項）と定められている。広島平和記念都市の建設のために、国や地方自治体は平和記念都市建設事業の「促進と完成とにできる限りの援助を与えなければならない」（3条）のであり、また、「広島市の市長は、その住民の協力及び関係諸機関の援助により、広島平和記念都市を完成することについて、不断の活動をしなければならない。」（7条。以上の太字は筆者）

日本国と広島市・広島市民は、この法律を制定して、広島市を「平和記念都市」として建設することを国の内外に宣言し、誓約した。言うまでもなくこの法律は現行法である。現在もそのような宣言と誓約は生き続けているのであり、この法律の目的の実現に向けて、日本国の政府、広島市および広島市民は「不断の活動」をしていかなければならないのである。

（以下 略）

[資料1]

広島市基本構想（抜粋）

2020年6月25日広島市議会議決

第3 都市像（全文）

広島市は、人類史上最初の被爆都市を「恒久の平和を誠実に実現しようとする理想の象徴」である「平和記念都市」として建設することを目的とした広島平和記念都市建設法を基に、復興に尽力した。その後、一貫して都市づくりの最高目標となる都市像に「国際平和文化都市」を掲げ、その具現化に取り組んでいるが、そこで目指す「平和」とは、世界中の核兵器が廃絶され、戦争がない状態の下、都市に住む人々が良好な環境で、尊厳が保たれながら人間らしい生活を送っている状態をいう。

今日、世界中の各都市においては、気候変動や貧困、差別、暴力など、市民生活の安全と安心を脅かす様々な課題に立ち向かっているが、核兵器を巡る国際情勢を見ると、各都市が課題解決に向けて積み重ねてきた努力を一瞬にして無にしかねない状況にある。

こうした中、広島市が真に「平和」の実現を目指す「平和記念都市」となるためには、世界中の各都市が「平和」についての価値観を共有しながら、それを実現するための環境づくりに連携して取り組むことの重要性を国際社会に向けて発信し続ける必要がある。また、全ての市民が多様性を尊重するとともに、健やかで、その価値観やライフスタイルに応じて共に助け合いながら生き生きと暮らし、誰もが平和の尊さを実感できる豊かな文化と人間性を育む都市づくりを着実に進めていく必要がある。

広島市は、こうした都市づくりの方向性を踏まえ、引き続き、都市像に「国際平和文化都市」を掲げる。

第4 施策の構想（抜粋）

「国際平和文化都市」の具現化に当たり、三つの要素を基に、次のとおり施策の構想を定める。

【世界に輝く平和のまち】

1 「平和への願い」を世界中に広げるまちづくり

- (1) 世界で最初に被爆し、廃墟から立ち直った都市として、世界の都市や多様な主体との連携を推進し、国際世論の醸成を図りながら、広島市がこれまで訴え続けてきた核兵器廃絶と世界恒久平和の実現に向けて取り組む。
- (2) 被爆から70年以上が経過し、被爆者の高齢化が更に進む中、各国為政者や世界中の人々の広島訪問を促すとともに、核兵器のない平和な世界を若い世代からも訴えていけるよう、被爆の実相を守り、広め、伝える取組を進め、被爆体験を基にした平和を希求する「ヒロシマの心」の共有の推進を図る。
- (3) 平和首長会議の加盟都市を始めとする世界の都市や市民社会、国連機関等と連携し、飢餓や貧困、差別、暴力、環境破壊など、市民生活の安寧を脅かす諸問題の解決に向けた活動を推進する。

（以下 略）

〔資料2〕

広島市議会基本条例（前文より抜粋）

2010年12月20日 条例第33号

昭和20年8月6日、人類史上最初の原子爆弾によって壊滅的な打撃を受けた本市は、廃墟の中から、堪え難い悲しみと苦しみを乗り越えて復興に立ち上がった。昭和24年には、日本国憲法第95条の規定に基づく特別法として、全国で初めて行われた住民投票により市民の圧倒的多数の賛成をもって広島平和記念都市建設法が制定され、市民の英知とたゆまぬ努力、国内外からの温か

い援助などにより、本市はめざましい復興・発展を遂げていった。

本市議会は、そうした歴史の上に立ち、今日をつくり上げてきた先人の意思を継承し、恒久平和の象徴としての平和記念都市広島建設に努めるとともに、核兵器の廃絶と世界恒久平和の実現を全世界に強く訴え続けてきた。また、本市議会は、社会や市民の要請に的確に対応した都市づくりを進めるため、議会の有する権限を適切に行使しながら、市民の代表として、その意思を的確に市政に反映させ、もって市民の負託にこたえることを目的として活動を行ってきたところである。

(以下 略)

[資料3]

広島市男女共同参画推進条例（前文のみ） 2001年9月28日 条例第55号

原子爆弾によって壊滅的な被害を受けた広島は、日本国憲法の下、民主主義の成長とともに、奇跡的な復興を遂げる一方で、自らの悲惨な体験から、世界の平和を希求してきた。

平和とは紛争や戦争のない状態だけをいうのではない。すべての人が差別や抑圧から解放されて初めて平和といえる。男女においては、性別による差別がなく、対等のパートナーとして責任を分かち合い、個性や能力を十分に発揮できる社会を実現することが必要である。それは、本市が目指す国際平和文化都市に欠かせない要件の一つであり、これまで、各種の取組が行われてきた。

しかし、現実には、社会において、性別による固定的な役割分担等を反映した制度又は慣行が、いまだに根強く残っており、男女平等の達成には多くの課題がある。

また、国際化、少子高齢化及び高度情報化が急速に進展する中で、豊かで生き生きとした地域を実現して未来に引き継いでいくためには、男女が互いの人権を尊重し合い、あらゆる分野で対等に協力し、**政策又は方針の立案及び決定に参画**することが重要である。

このような男女共同参画社会の実現を図るため、この条例を制定する。