

4

条例要綱試案の提案

ヘイトスピーチ解消法施行を受けての 地方公共団体における条例の制定に向けて

自治研中央推進委員会

本稿では、ヘイトスピーチ解消法（以下、「解消法」）施行を受けて、地方公共団体がどのような条例をつくるべきなのか、検討する。

1 ———— 大阪市ヘイトスピーチ対処条例型

条例を制定する場合、まず参考になるのが、解消法より先に2016年1月15日に成立し、7月1日に完全施行された「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」である。

この条例は、ヘイトスピーチ解消法と比べて、「人種もしくは民族」を理由としており、人種差別撤廃条約の定義に近く、目的、表現内容または態様、場所または方法の3つの要件に分けられた定義内容もわかりやすい。特に、ヘイトスピーチに対し、市が認定し、拡散防止措置をとり、公表するという具体的な制裁措置が定められている点が意義がある。公的に何がヘイトスピーチなのか認定され、公表されることにより社会的な共通認識が作られ、一般的な抑止効果が期待できる。

また、その認定手続きも、行政機関そのものではなく、独立した専門家による審査会を設置し、かつ、両当事者の意見を聴く手続きを設けたことにより、濫用を防止し、表現の自由の侵害にならないよう、公正さを担保するよう考慮されている。

ただ、解消法成立前に作られたこともあり、差別の禁止条項がなく、事後的、啓発的な方法にとどまっており、ヘイトスピーチを行ったと認定された表現者が再度同様のヘイトスピーチを繰り返した場合に対して何らの措置も定められていない点は不十分である。

また、公共施設の利用制限については規定されなかったが、人種差別

撤廃条約が国のみならず地方公共団体に対しても、人種差別に関与、または後援、擁護、支持してはならず、禁止し終了させることを求めている（2条）ことから、人種差別行為が公共施設で行われることが明らかなる場合に利用させることは許されない。この点について詳細は、東京弁護士会が2015年9月7日に採択した、地方公共団体が「公共施設において人種差別行為が行われるおそれが客観的な事実」に照らして具体的に認められる場合」に利用を制限しようとするガイドラインを含む意見書および『Q&A ヘイトスピーチ解消法』外国人権法連絡会編（2016年9月発行、現代人文社）を参照していただきたい。

以上の点について、後述する人種差別撤廃条例要綱試案を参考に修正の上、大阪市ヘイトスピーチ対処条例をモデルとして、各地方公共団体の実情を考慮して（たとえば対象に社会的身分による場合も加えるなど）条例を制定することは、比較的短期的に対応できることから、ヘイトスピーチ対策に特化した一つの対応策といえよう。

2——望ましい条例の内容

他方、ヘイトスピーチ解消法は施策として、4条2項で、地方公共団体に対し、「地域の実情に応じた施策を講ずる」こと、基本的施策として5条で相談体制の整備、6条で教育活動の実施、7条で啓発活動の実施を求めている。また、附則2項は「不当な差別的言動の実態等を勘案」し、衆院附帯決議4項は「不当な差別的言動のほか、不当な差別的取扱いの実態の把握に努め」とあり、実質的に地方公共団体による差別の実態調査を求めるのみならず、ヘイトスピーチに限定せず「差別的取扱い」対策も射程に入れていと解しうる。衆参両院の附帯決議3項によりインターネット対策も責務となった。

また、保護対象としては、衆参両議院の附帯決議1項では憲法および人種差別撤廃条約の精神に照らし、「本邦外出身者」以外に対するヘイトスピーチも許されず、「適切に対処すること」とあり、インターネット対策を求める附帯決議でも「本邦外出身者『等』に対する」とされたこと、ヘイトスピーチの対象となっている人々として「難民申請者、オーバーステイ、アイヌ民族に対する者など多岐にわたっている」と指摘した参議院法務委員会決議と合わせ考えると、解消法2条に明記されてい

る保護の対象に限定せず、条約1条の定める「人種、皮膚の色、世系、民族的及び種族的出身」を理由とするすべての差別に対処する条例を整備することが望ましい。

もとより人種差別撤廃条約が求めているヘイトスピーチを含むあらゆる差別を「禁止し、終了させる」(2条)ことを含めた包括的な法整備義務は、国だけでなく地方公共団体も負っている。

以上から、「差別的言動のない社会」(3条)を実現するために、直接的なヘイトスピーチ抑止策だけでなく、住民である差別の被害者の差別を受けない平穏な生活と人間の尊厳を守るための、総合的な施策を責務とする人種差別撤廃条例の制定が適切だろう。

人種差別撤廃条例においては、国連人種差別撤廃委員会の「人種主義的ヘイトスピーチと闘う」と題する「一般的勧告35」が、「人種主義的ヘイトスピーチと闘う法律および政策を推し進めるために、目標と監視手続きを設置することが大変重要である」(47項)と指摘しているとおり、地方公共団体が人種差別撤廃に向けての基本方針を立て、それを議会および独立の専門的機関によりチェックする体制を整備することが基本となる。その上で、条例では、①行政内の担当部署の設置、②被害当事者の意見を聴取する制度制定などの組織的な整備を行い、③公務員、特に首長及び地方議会議員による人種差別の禁止、④公務員に対する人種差別撤廃教育、⑤公務職場におけるレイシャル・ハラスメントの禁止規定の整備、⑥公共施設の利用制限など、行政が自らを正し、差別に加担せず、差別撤廃の担い手となりうる体制整備施策が求められる。

基本施策の内容としては、解消法の条文が例示したものととどまらず、差別禁止原則のほか、差別を行った場合の氏名の公表などの何らかの制裁措置、定期的な差別被害の調査、被害者救済手続きの整備、インターネット上の差別対策、マイノリティの歴史、文化などを学ぶことを含む総合的な差別撤廃教育、マイノリティのアイデンティティを尊重する施策、多文化交流支援、さらには差別による被害者の深刻な心の傷へのケアなどを盛り込むべきだろう。

このような差別撤廃条例を整備し、行政が総合的に差別撤廃に取り組む施策を進めることは、ヘイトスピーチ規制を反差別法の中に枠づけることになり、濫用を防止するためにも重要である。

3———既存の条例、制度の活用

地方公共団体によっては、すでに、行政の施策を検討する第三者機関や、人権侵害を救済する機関（オンブズパーソンなど）、外国人市民会議などが設置されているところも少なくない。その場合は、それらの制度の改正という方法も検討に値する。

また、「人権尊重の社会づくり条例」などのいわゆる人権条例が制定されている地方公共団体については、人権条例の実効化もしくは改正という方法もあるだろう。ヘイトスピーチを含む差別について、すでに禁止条項が盛り込まれている例も散見される。

たとえば三重県伊賀市の場合、差別をなくすための総合計画の策定、実態調査の実施、「市民等は、部落差別をはじめとするあらゆる差別行為及び差別事件・事象の発生を助長する行為をしてはならない」という禁止条項、行政側の推進体制整備と審議会の設置などが盛り込まれている。このような内容は、新しく人種差別撤廃条例を策定する場合にも有用である。

各地の人権条例については、「今、改めて人権条例制定の意義と課題を考える」『部落解放を考える 差別の現在と解放への探求』（友永健三、解放出版社、2015年）が参考になる。

なお、条例制定に時間がかかる場合、人種差別目的での公共施設（公園を含む）の利用に速やかに対応しなければならない場合には、前述の東京弁護士会の意見書を参考に、既存の公共施設利用条例の関連条項の改正を検討するか、とりいそぎ関連条項の適切な運用のためのガイドラインを策定するとの方法もあるだろう。

4———人種差別撤廃条例要綱試案の提案

以上を踏まえて、地方で条例をつくっていく場合の参考例として、人種差別撤廃条例要綱試案を提案する。時間が切迫し、研究会内で十分な議論をする時間がなく、精査したものではないが、たたき台とはなれば幸いである。

前節で述べたように、すでに審議会など既存の制度がある場合にはそれらの活用と組み合わせるなど、地方の実情にあわせてご活用願う。

「人種等を理由とする差別の撤廃のための施策の推進に関する条例」 (人種差別撤廃条例) 要綱試案

目次

前文

第1章 総則（第1条—第8条）

第2章 基本的施策（第9条—第15条）

第3章 人種等差別撤廃審議会（第16条—第21条）

前文

すべての人は生まれながらにして基本的人権を等しく享有するかけがえのない人間として尊重される。人間の尊厳を否定する差別は、被害者に沈黙、苦痛及び恐怖をもたらすのみならず、自由、平等、平和な社会の実現及び諸国間、諸民族間の友好的かつ平和的な関係に対する障壁となる。〇〇市は、誰もが差別されない豊かな多様性を有する共生社会を実現すべく本条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、人種等を理由とする差別の撤廃が重要な課題であることに鑑み、日本国憲法、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（以下「人種差別撤廃条約」という。）の理念に基づき、人種等を理由とする差別の撤廃に関し市の責務、基本的施策その他の基本となる事項を定めることにより、人種等を理由とする差別の撤廃のための施策を総合的かつ一体的に推進することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「人種等」とは、人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身をいう。

2 この条例において「人種等を理由とする差別」とは、人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる

る公的生活の分野における平等の立場での人権及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを妨げ又は害する目的又は効果を有するものをいう。

3 この条例において「市民」とは、市の区域内に居住する者又は市の区域内に通勤し若しくは通学する者をいう。

(基本原則)

第3条 人種等を理由とする差別は、職域、学校、地域その他の社会のあらゆる分野において撤廃されなければならない。

(人種等を理由とする差別の禁止)

第4条 何人も、次に掲げる行為その他の人種等を理由とする差別をしてはならない。

- (1) 特定の者に対し、その者の人種等を理由とする差別的取扱いをすること
- (2) 特定の者に対し、意図的に、その者の人種等を理由とする侮蔑、威嚇その他の差別的言動をすること
- (3) 人種等の共通の属性を有する不特定の者に対し、公然と、①第1号の差別的取扱いを助長し若しくは誘発し、②社会から排除し、又は③憎悪若しくは暴力をあおる目的で、当該属性を理由とする侮蔑、威嚇その他の差別的言動をすること

(市の責務)

第5条 市は、第3条に定める基本原則にのっとり、人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

2 市は、人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策を効果的に実施するため、国、他の地方公共団体、人種等を理由とする差別の撤廃に関する活動を行う民間の団体その他の関係者相互間の連携協力体制の整備を行う。

(基本方針)

第6条 市は、人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、人種等を理由とする差別の撤廃に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。

2 市長は、人種等差別撤廃審議会（第3章で定める。以下「審議会」という。）の意見を聴いて、基本方針の案を作成し、議会に報告しな

なければならない。また、報告の後遅滞なく、基本方針を公表しなければならない。

3 前項の規定は、基本方針の変更について準用する。

(財政上の措置等)

第7条 市は、人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策を実施するため必要な財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

(年次報告)

第8条 市は、毎年、議会に対し、人種等を理由とする差別の状況及び公開資料として人種等を理由とする差別の撤廃に関して講じた施策についての報告書を提出しなければならない。

第2章 基本的施策

(必要な体制等の整備)

第9条 市に、人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、担当部署を置く。

2 市は、人種等を理由とする差別の被害者に対し、医療的なケアを含めた総合的な救済を図ることができるよう、必要な体制を整備する。

3 市は、市の職員が人種等を理由とする差別にたずさわらず、また、後援、擁護、支持しないよう、定期的に研修を実施し、市の仕事の委託先に対しても同様の研修を行うよう支援する。

4 市長及び市議会議員等公選職にある者は、自ら倫理規程を定め、人種等を理由とする差別にたずさわらず、また、後援、擁護、支持しない旨の宣誓を行わなければならない。

5 市は、人種等を理由とする差別を目的とする活動を後援、擁護、支持してはならない。

6 市は、公共施設の利用申請について、審議会が、人種等を理由とする差別を目的とする活動が行われる蓋然性が極めて高いと認定した場合には、公共施設を利用させてはならない。

7 市は、市の職域における人種等を理由とする差別の撤廃のための対策を行う。

(差別の抑止)

第10条 市長は、勧告又は是正要請に従わない個人又は団体について、

審議会の意見を聴いて、人種等を理由とする差別に関する当該行為、それに対する勧告又は是正要請の内容及び当該行為者の氏名又は名称を公表し、当該行為者との間で、市の業務の委託、提携などを行わないなどの措置をとることができる。

(人種差別撤廃教育及び交流等)

第 11 条 市は、人種等を理由とする差別の撤廃を妨げている諸要因の解消にむけ、人種等を理由とする差別につながる偏見をなくし、異なる人種等の諸集団の間での理解と友好を促進するため、下記の各号その他必要な活動又は措置を行う。

- (1) 人種差別撤廃条約をはじめとする国際的な人権に関する諸規定、地域に住む多様な人種等の属性を有する人々の歴史、文化、言語などの学校教育、社会教育、文化活動、啓発活動などにおける周知
- (2) 多様な人種等の属性を有する人々相互の交流の促進
- (3) 人種等を理由とする差別を促進する、虚偽の事実の流布があるときに当該事実を否定する見解の表明を含む、人種等を理由とする差別を批判する積極的な意見表明
- (4) 多様な人種等のアイデンティティを尊重し、関係者が行う自主的な取組を支援するために必要な措置

(インターネットを通じて行われる人種等を理由とする差別の撤廃のための自主的な取組の支援)

第 12 条 市は、インターネットを通じて行われる人種等を理由とする差別を撤廃するため、第 4 条第 2 号及び第 3 号に規定する差別的言動の制限等に関する事業者の自主的な取組を支援するために必要な措置を講ずるものとする。

(民間の団体等の支援)

第 13 条 前 2 条に定めるもののほか、市は、差別の撤廃に関する自主的な活動を行う民間の団体等が果たしている役割の重要性に留意し、これらの民間の団体等の活動を支援するために必要な措置を講ずるものとする。

(調査の実施)

第 14 条 市は、人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策の策定及び実施に資するよう、市における人種等を理由とする差別の実態を明らかにするための定期的な調査を行わなければならない。また、市は、

必要があると認めるときは、臨時の調査を行わなければならない。

(関係者の意見の反映)

第 15 条 市は、人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策の策定及び実施に当たっては、人種等を理由とする差別の被害者の意見を当該施策に反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

第 3 章 人種等差別撤廃審議会

(設置)

第 16 条 市に、人種等差別撤廃審議会を置く。

2 審議会は、市の人種差別撤廃施策の促進及び被害者救済の観点から、次に掲げる職務を行う。

- (1) 基本方針を検討すること
- (2) 市長の諮問に応じて又は職権で人種等を理由とする差別の撤廃に関する重要事項を調査審議すること
- (3) 市の条例、施策などを調査審議し、人種差別を生じさせ又は永続化させる効果が生じていないか検討すること
- (4) 人種等を理由とする差別による被害の救済の申立てがあった場合又は職権で調査を行うこと
- (5) 前 3 号および前 4 号に規定する事項に関し、必要があると認めるときは、市長に対し、意見を述べ、又は勧告すること
- (6) 公共施設の利用申請に関し、市から審査要請があった場合又は市民から情報提供を受けた場合に、人種等を理由とする差別を目的とする活動が行われる蓋然性が極めて高いかどうか審査、認定し、市長に意見を述べること
- (7) 国内外の人種等に関する差別に係る情報の収集、整理及び提供

3 市長又は委員会は、審議会から勧告を受けた場合、それに基づき講じた施策について審議会に報告しなければならない。

(組織及び運営)

第 17 条 審議会は、委員〇人以内で組織する。

2 審議会の委員は、人種等を理由とする差別の撤廃に関し学識経験を有する者とする。

3 審議会の構成は、人種等の多様性を確保し、かつ、女性、障害者等、

複合的な差別の観点からの十分な審議を行うことができるよう配慮されなければならない。

- 4 審議会の委員は、非常勤とする。
- 5 委員の任期は2年とする。但し、再任を妨げない。

(必要な協力)

第18条 審議会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、資料の提出、意見の表明、説明その他の協力を求めることができる。

- 2 市は、審議会の職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない。
- 3 審議会は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、市の機関以外に対しても、必要な協力を依頼することができる。

(救済の申立て)

第19条 第4条第1号又は第2号に規定する人種等を理由とする差別により被害を受けたと思料するときは、市民は、審議会に救済の申立てをすることができる。

- 2 第4条第3号に規定する人種等を理由とする差別が行われたと思料するときは、当該人種等を理由とする差別において差別の対象とされた属性を有している市民又はその属性を有する市民により構成される団体は、審議会に救済の申立てをすることができる。
- 3 救済の申立てに関する費用は無料とし、手続きは非公開とする。
- 4 審議会は、救済の申立てがあったときには又は職権で、人種等を理由とする差別に関する事件について調査を開始する。
- 5 審議会は、事件の相手方に対し、可能な場合には、適切な期間を区切り、意見を述べる機会を提供しなければならない。
- 6 審議会は、必要がある場合においては、調整、指導、勧告、是正要請などの措置を行うよう市長に求めることができる。
- 7 救済の申立てにより調査を開始した場合には、申立てがあった時から原則として半年以内に措置の要否を決定するものとする。
- 8 審議会は、事件の相手方が一定期間内に第6項の勧告又は是正要請に従わない場合には、市長が人種等を理由とする差別に関する当該行為、それに対する勧告又は是正要請の内容及び当該行為者の氏名又は名称を公表すること、市が当該行為者に対して市の業務の委託、提携

を行わない措置をとることを求めるなどの意見を述べることができる。

- 9 審議会は、人種等を理由とする差別に関する事件について、審議会による措置及び第10条に規定する市長の措置によっても事案が解決しない場合であって、申立人による申請があるときには、市が訴訟費用を援助することについて市長に意見を述べるものとする。

(年次報告)

- 第20条** 審議会は、毎年、市長に対し、そのすべての活動について、報告書を公開資料として提出しなければならない。

(組織及び運営、救済に関する事項)

- 第21条** 本章に定めるもののほかは、審議会の組織及び運営、救済に関する事項は、規則で定める。