

東京弁護士会人種差別撤廃モデル条例案 コメント

第1章 総則（第1条～第11条）

（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（1995年条約第26号）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（1979年条約第7号）及び本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（2016年法律第68号）の理念に基づき、人種等を理由とする差別の禁止等の基本原則を定めるとともに、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、解消に関する措置、公の施設の利用制限、人種等差別撤廃審議会の設置その他の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し、在留資格の有無を問わず外国人その他人種等による差別を受ける社会的少数者の権利利益を擁護し、もってすべての人の尊厳が尊重され、人種等による差別のない地域社会を作ることとする。

【解説】

1. 概要

本条は、本条例と関連する法規範との関係に言及するとともに、地方公共団体（地方自治体）の責務を明らかにして、本条例の目的を規定するものである。なお、文言上、「市」の責務などとなっているのは例示であって、他の地方公共団体において制定するときには、都道府県区町村への適宜の置き換えを想定している。

2. 他の法規範との関係

（1）憲法における人種差別撤廃に関する規定と本条例との関係

憲法第14条第1項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、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。」と規定し、差別禁止事由として「人種」を筆頭において、性別による差別などと並んで人種による差別を禁止している。

憲法は原則として公権力と私人との関係を規制するものであり、憲法第14条も一義的には公権力による人種等による差別を禁ずるものである。もっとも、同条が民法などの解釈を通じて私人間の関係にも間接的に適用される点では争いがなく、私人間でも人種による差別等は禁止されており、違法とな

る¹。

とはいえ、同条は、何が「差別」となるのか、定義はしておらず、また、差別が行われた場合の制裁規定も明示されていないから、現実社会の差別をなくすための実効性が十分でない。差別の禁止を実効化するために別途差別禁止立法が必要である。

本条例は、地方公共団体において憲法第 14 条第 1 項のうち人種等による差別の禁止の要請を具体化するものである。

(2) 人種差別撤廃条約及び自由権規約における人種差別撤廃に関する規定と本条例との関係

ア 概要

1965 年、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。）が国連総会で採択された。同条約では、第 1 条において人種差別を定義し、第 2 条において締約国に対して差別撤廃のための施策を講ずる義務を定める。とりわけ、第 2 条（d）において、締約国（加盟国）に対し、「すべての適当な方法（状況により必要とされるときは、立法を含む。）により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる」義務を課しており、締約国に幅広い措置を求めている。同条約第 4 条柱書は、いわゆるヘイトスピーチの規制について定めている。

日本は 1995 年、この条約に加入したが、人種差別撤廃政策や、差別の禁止を定める具体的な法制度は制定しなかった。そのため、国連・人種差別撤廃委員会から日本政府に対し条約上の義務を果たすことについて繰り返し勧告がなされてきた。本条例は、このような勧告に応えるものである。

さかのぼって 1966 年、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という。）が国連総会で採択された。

同規約第 2 条第 1 項は「この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する。」として、人種を理由とした差別等から個人が守られるべきことを明らかにしている。また、同規約第 26 条は「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律は、あらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出

¹ 関連する条項等として、法律では労働基準法第 3 条、裁判例としては、札幌地裁 2002 年 11 月 11 日判決（平成 13 年（ワ）206 号）・損害賠償等請求事件）などがある。

身、財産、出生又は他の地位等のいかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護をすべての者に保障する。」と規定している。さらに、同規約第20条第2項は「差別、敵意又は暴力の扇動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する。」と規定し、ここでもヘイトスピーチ等を法律で禁じることを定めている。

日本は、1979年に自由権規約を批准した。しかし、ヘイトスピーチの禁止を明確に規定する法律は2018年8月現在、未だ制定されていない。2016年のヘイトスピーチ解消法（後述）は制定されたが、同法はヘイトスピーチを解消すべき対象と規定しつつも、ヘイトスピーチを禁止するとは明確には規定していないからである。

イ 基本原則

人種差別撤廃条約及び自由権規約は、前文において、国連憲章が人間の固有の尊厳及び平等の原則に基礎を置いていることや、国連加盟国が国連の目的を達成するために行動することを誓約していることに言及している。

国連憲章は、第1条において国連の目的として四つの目的を規定しているが、その一つとして同条第3項は、「経済的、社会的、文化的又は人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」を、やはり「人種」を筆頭に置いた上で規定している。

人種差別撤廃条約もまたその前文で、国連憲章のほか、世界人権宣言、国連総会決議、1958年に国際労働機関（ILO）が採択した雇用及び職業についての差別に関する条約及び1960年に国際連合教育科学文化機関（UNESCO）が採択した教育における差別の防止に関する条約に言及するなどしている。自由権規約も前文において、世界人権宣言について触れ、市民的自由等を享有するという理想はすべての者がそれらの自由を享有できる条件が作り出されて初めて達成できるものであると同宣言が規定していることに言及している。また、締約国が人権及び自由の尊重、遵守を助長すべき義務を負っていることにも言及がある。

ウ 地方公共団体（地方自治体）の義務

条約を締結すると、当該国家は条約に定められた義務を負う。人種差別撤廃条約や自由権規約のような人権条約もまた条約であり、締約国は条約上の義務を負う。そして、日本において条約は国際法的能力のみならず国内法的効力をも有するから（憲法第98条第2項）、人権条約上の義務は地方公共団体に対しても国内法的効力を有する。

(3) ヘイトスピーチ解消法との関係

ア ヘイトスピーチ解消法の概要

2016年、ヘイトスピーチの増加を背景として、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（平成28年法律第68号。以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）が成立した。以下、同法について簡潔に説明する。

同法は、ヘイトスピーチの解消に向けた取り組みに関する基本理念を定めるとともに、国等の責務を明らかにし、基本施策を推進することを目的とする（同法第1条）。もっとも、同法は対象とするヘイトスピーチを「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」とするが、この「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」は、例えば人種差別撤廃条約のヘイトスピーチ（同条約第4条柱書）よりは狭い。例えばアイヌ人（アイヌ民族）は民族的少数者であるが、本邦外出身者には該当しないからである。

参議院法務委員会における附帯決議（2016年5月12日）及び衆議院法務委員会による附帯決議（2016年5月20日）は、同法を、人種差別撤廃条約に基づき日本が負う義務に対応するために制定された法律だと位置づけている。もっとも、同法は、人種差別の一種であるヘイトスピーチの解消を直接の目的とするものであり、人種差別一般の禁止、解消のための法律ではない。その意味で、同法は、人種差別撤廃条約に基づき日本が負った義務の履行の確保という面からすると不十分なものである。本条例はこの不十分さを補うものでもある。

イ 基本原則

ヘイトスピーチ解消法は第3条において基本理念を規定している。その内容は本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性に対する理解を深めること、本邦外出身者に対する不当な差別的言動のない社会を実現することである。同法はその対象を、本邦外出身者に対する差別に限定している点で不十分であるものの、その基本原則は憲法や人種差別撤廃条約と共通している。

ウ 地方公共団体（地方自治体）の責務

ヘイトスピーチ解消法は地方公共団体（地方自治体）に対し当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努力義務を課している（第4条第2項）。すなわち、同法第4条第2項は「地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めるものとする」と規定しており、さらに前記の衆参両院における同法の附帯決議第2項は「本邦外出身者に対する不当な差別的言動が地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方自治体」が「国とともに、・・・施策を着実に実施すること」を求めている。

本条例は、ヘイトスピーチ解消法及び上記の同法の附帯決議の趣旨を踏まえ

て制定されるものである。他方、本条例は、上記の附帯決議の趣旨を受け、人種等を理由とする差別の撤廃に向け、ヘイトスピーチ解消法を前進、発展させる条項を有する。例えば、前記のとおり、同法が第4条第2項で、努力義務を定める1ヶ条を規定するにとどまっているのに対し、本条例は、第12条から第20条までにおいて市の基本的施策についての詳細な条項を置いたうえで、それらについての市の義務を法的義務に高めている。

3. 本条例の位置づけ

(1) 概要

本条例はこのように他の法規範によっても示されている差別禁止の理念のもと、人種等を理由とする差別が禁止されることを明らかにし、人種等を理由とする差別の解消に向けた地方公共団体の具体的な施策を規定するものである。

ア 基本法規性及び禁止法規性

本条例は、人種差別撤廃に関する基本法規であり、人種差別撤廃の禁止法である。

基本法規とは、ある重要な政策についての理念や基本指針を示すとともに、その方針に沿った措置を講ずべきことを定めている法を意味する。本条例は、基本原則（第3条）や基本的施策（第12条以下）を定めており、人種等を理由とする差別の禁止・解消に関する基本法規として位置づけられる。人種差別撤廃に関する国の基本法は現時点で制定されておらず、本条例はそれを補う意義がある。

禁止法規とは、ある一定の行為を禁止する規定を含む法を指す。本条例は、差別的行為その他の人種等を理由とする差別という行為を禁止しており（第5条）、禁止法規としての意味を持つ。

イ 「社会的少数者」について

本条例は、第1条において、権利利益を擁護される対象として、「社会的少数者」という用語を用いている。社会的少数者とは、自由権規約第27条における minorities に対応するものである。同条は「種族的、宗教的又は言語的 minorities が存在する国において、当該 minorities に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない」旨規定している。この minorities という用語について、日本の外務省の公式訳は「少数民族」という訳語を採用している。しかし、「民族」に限る文脈ではない。この訳語の適切性は疑問が残る。

minorities が権利を擁護される対象として明示される理由は、社会の中で権力を持つ側ではないグループに所属する人たちこそ、人権侵害という被害にあうおそれが高いからである。そのような意味で、minorities は単に数が少ない

ということの意味するのではなく、権力との関係で弱い立場にあるという意味を含む。例えば、アパルトヘイト時代の南アフリカでは人口的には少数派であった白人が社会の中で権力を持つ側であった。以上を踏まえ、本条においては、minoritiesに対応する語として「社会的少数者」という語を用いている。

本条例の目的として、「人種等による差別を受ける社会的少数者の権利利益を擁護」することが明記されている意義は、社会的少数者による政府やマジョリティに対する正当な抗議活動が本条例によって制限されるという濫用を防ぐところにある。

なお、このような濫用の防止は、人種差別撤廃委員会一般的勧告²及び国連人権高等弁務官による国連人権理事会に対する2013年年次報告中³でも報告されているように、世界共通の課題である。

ウ 「在留資格の有無を問わず」（在留資格について）

本条例は、第1条に規定するとおり、在留資格の有無を問わず、差別を受ける者の権利擁護を目的としている。これは、すべての人が生まれながら平等であるということを確認したものである。ところが、この点、ヘイトスピーチ解消法の方は、適法に日本に居住する本邦外出身者に対する差別的言動のみを解消すべき対象だと限定している（いわゆる適法居住要件。同法第2条）。

しかし、人種差別撤廃委員会は「人種差別に対する立法上の保障が、出入国管理法令上の地位にかかわりなく市民でない者に適用されることを確保すること、および立法の実施が市民でない者に差別的な効果をもつことがないよう確保すること」と勧告している（人種差別撤廃委員会一般的勧告30。パラ7。2004年）。

前述のヘイトスピーチ解消法に関する附帯決議もまた「本法の趣旨、日本国憲法及びあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の精神に照らし、第二条が規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りであるとの基本的認識の下、適切に対処すること」としている（2016年5月12日参議院法務委

² 人種差別撤廃委員会一般的勧告35「一般的勧告35・人種主義的ヘイトスピーチと闘う」（2013年）のパラ20「委員会は、表現の自由に対する広範または曖昧な制限が、本条約によって保護される集団に不利益をもたらすよう使われてきたことに懸念を表す。締約国は、この勧告に述べられたように本条約の基準に沿って、十分な正確性をもってスピーチの制限を規定すべきである。委員会は、人種主義的スピーチをモニターし、それと闘う措置が、不公正に対する反対や社会の不満や反対の表現を抑圧する口実のために使われてはならないことを強調する。」

³ 国連人権高等弁務官による国連人権理事会に対する2013年年次報告中「国民、人権又は宗教に基づく憎悪煽動の禁止に関する専門家ワークショップに関する国連人権高等弁務官報告」（ラバト行動計画）パラ11「国際自由権規約第20条に定められた成立要件を満たしている様々な事件の犯人が、起訴されることも処罰されることもないでいることは、憂慮すべきである。一方で、マイノリティ集団構成員は、曖昧な国内立法、司法、諸政策の誤用によって事実上迫害されており、このことは他の人々にも委縮効果を生んでいる。現状、(1)「本当の」憎悪煽動が訴追されずにいる状態と、(2)国内の憎悪煽動禁止法の外見のもとで行われるマイノリティ集団の迫害の二分法が、広く見られるように思われる。」

員会及び2016年5月20日衆議院法務委員会)。もともと、このような附帯決議をするくらいなら、法律の方でそもそも「適法に日本に居住する本邦外出身者に対する差別的言動」に限定しなければよかつたのではないか、という感もあるが、まずはこのような附帯決議がされている事実がここでは参照されるべきである。

東京弁護士会会長コメントも、ヘイトスピーチ解消法における適法居住要件について、「また、かような限定は、人種差別撤廃条約の解釈基準として人種差別撤廃委員会が発表した「市民でない者に対する差別に関する一般的勧告30」において、「人種差別に対する立法上の保障が、出入国管理法令上の地位にかかわらず市民でない者に適用されることを確保すること、および立法の実施が市民でない者に差別的な効果をもつことがないよう確保すること」(パラ7)と勧告されていることに真っ向から反するものである」として、同要件が不当であるとコメントしている(2016年4月28日付会長コメント)。

このように、在留資格の有無を問わないことが、同条約の趣旨に適合することは明らかであり、本条はこれを確認するものである。

(2) 基本原則

本条例は、第3条において「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」とし、あらゆる場面における差別の撤廃という基本原則を明らかにした。これは関連法規範が掲げる基本原則に沿ったものである。

(3) 地方公共団体の責務

本条例は、市の責務として差別の撤廃に関する施策を総合的に策定し、実施することを規定し(第6条、第9条、第10条、第11条)、市の施策として相談体制の整備等を規定する(第12条から第20条まで)。第21条以下では、差別的行為が発生していると思われる場合の市の手続的規定、処分根拠(行政指導の根拠ともなる)等を定める。

このように、本条例は、人種差別撤廃条約やヘイトスピーチ解消法と異なり、市の責務を詳細に規定しており、人種差別の撤廃に向け、市の積極的なかわりを求めるものである。

なお、本条例は、人種等を理由とする差別の撤廃が「自治事務」であることを前提としている。ヘイトスピーチ解消法は、本条例の制定の契機といえるものの、同法によって事務を受託しているものではない。

(4) 条例の目的

本条例の最終目的は、第1に差別を受ける者の権利擁護をすること、第2に、すべての人の尊厳が尊重され、人種等による差別のない地域社会を作ることである。

ア 「差別を受ける」者の「権利利益の擁護」

本条例においては、この目的に対応する具体的な施策として、相談体制の整備（第12条）、救済対策の整備（第16条）、差別的行為を行った者に対する措置（第26条）、警告（第27条）、氏名の公表（第26条、第27条、第28条）、禁止命令及びその違反に対する過料（第28条）、これらの処分（や行政指導）に向けた調査開始の請求（第21条）などを用意している。また、差別的行為を行うおそれがあるものに対し、公の施設の利用拒否（第29条）といった制度を設けている。なお、施策に関し被害者の意見を反映されるための措置を用意する（第20条）。

イ 「人種等による差別のない地域を作ること」

本条例においては、差別のない社会実現のための具体的な施策として、教育の実施（第13条）や啓発活動（第14条）の実施に加え、地域における活動の促進（第17条）、民間団体の促進（第18条）などを規定している。

（定義）

第2条 この条例において「人種等」とは、人種、皮膚の色、民族的若しくは種族的出身、世系若しくは社会的身分又は国籍をいう。

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、民族的若しくは種族的出身、世系若しくは社会的身分又は国籍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「社会的身分」とは、出生により決定される社会的な地位をいう。

4 この条例において「言動」とは、次に掲げる態様によるものを含むものとする。

一 他の言動の内容を記録した印刷物、光ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録することができる物を含む。）その他の物の頒布又は公然陳列

二 インターネットその他の高度情報通信ネットワークを利用して他のインターネットその他の高度情報通信ネットワークを利用して他の言動の内容を記録した文書図画又は画像等を不特定多数の者による閲覧又は視聴ができる状態に置くこと

三 前二号に定めるものの他、他の言動の内容を拡散する活動

5 この条例において「差別的取扱」とは、人種等を理由とする差別であって、

取扱いによるものをいう。

6 この条例において「差別的言動」とは、人種等を理由とする差別であって、言動によるものをいう。

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

【解説】

【第1項】—「人種等」の定義

本条例の上位規範である人種差別撤廃条約は、「人種差別」の定義（第1条第1項）において、人種差別の事由として「人種、皮膚の色、民族的若しくは種族的出身、世系」をあげている。

本条第1項が、そこに明記されていない「社会的身分」と「国籍」を入れているのは、以下の理由による。

1. 「社会的身分」

まず、「社会的身分」を入れた理由であるが、人種差別撤廃条約上の「世系」(原文 descent)について人種差別撤廃委員会は一般的勧告 29(2002年)において「カースト及びそれに類似する地位の世襲制度等」とし、日本の被差別部落が「世系」に含まれると解釈している。他方、日本政府は「世系」に含まれないと一貫して主張している。

そこで、誤解が生じないように、憲法第14条の差別事由としてあげられ、被差別部落を対象として含むことに解釈上争いのない「社会的身分」も付加して「世系若しくは社会的身分」とし、本条例の差別事由として被差別部落も含むことを明らかにしたものである。

なお、憲法第14条には「門地」もあげられているが、「門地」については貴族といった差別の対象ではなく、逆に生来的に特権的な身分にあるものも含むとの解釈もあるので、本条例の目的が社会的少数者、すなわちマイノリティの権利利益擁護（第1条）であることから、そのような身分にあるものを批判する言動を「差別的言動」として規制するなどの濫用を防ぐため、あえて本条項からはずしたものである。

2. 「国籍」

次に、国籍については、人種差別撤廃条約第1条第2項は「市民と市民でない者との間に設ける区別、排除、制限又は優先については、適用しない」と規定している。ここでいう「市民でない者」とは原文の non-citizens の公定訳であり、概ね当該国の国籍を有しない者を意味している。そこで、一見すると国籍による差別は同条約の適用がないかにも見える。しかし、人種差別撤廃委員会が出した同条約の解釈指針である「市民でない者に対する差別に関する一般的勧告 30」（2004年）は、「第1条第2項は、差別の基本的な禁止を害することを回避

するよう解釈しなければならない」(パラ 2), 「人権は, 原則として, すべての者によって享有されなければならない。締約国は, 国際法に基づいて認められた範囲において, これらの権利の享有における, 市民と市民でない者との間の平等を保障する義務を負う」とし, 原則として国籍による差別が条約違反であるした上で, 「たとえば, 選挙に投票および立候補によって参加する権利は市民にのみ限定することができる」として例外的に, 国籍による区別が差別とならない場合があると定めている (パラ 3)。

特に日本においては歴史的に, 在日コリアンなど旧植民地出身者が, 1952年4月19日付け民事局長通達により国籍選択権もなく一方的に外国籍者とされたうえで, 日本国籍がないことを理由に, 医療, 社会保障, 年金, 公営住宅から排除されるなど, 民族差別の多くが, 国籍条項などによる国籍差別の形をとって来たため, 国籍が差別事由にあたることを明記することは不可欠である。

そこで, 本条例では, 人種差別に国籍差別が含まれないのではないかとの疑義を払拭するため, 差別事由として特に「国籍」を明記したものである。

難民については, 「国籍」又は「民族的若しくは種族的出身」に基づくものとして保護対象となり得る。

人種差別撤廃委員会の難民に関する一般的勧告 22 は, その根拠として人間は「尊厳と権利において平等であること」(世界人権宣言), 難民一般の保護のための難民の地位に関する条約があることを提示し, また, 市民でないものに対する差別に関する一般的勧告 30 は, 「市民でない者, とくに, 移住者, 難民および庇護申請者に対する排斥が現代の人種主義の主要な源泉のひとつである」を指摘している。日本に対する同委員会の総括所見でも毎回難民の人権状況を改善するよう勧告されている。

3. その他の差別事由との関係

本条例は人種差別撤廃条約をベースとしているため, 差別事由として「宗教」は含まれていないが, 人種差別撤廃委員会も, 一見宗教を事由としているように見えても, 実質は「人種, 皮膚の色, 世系又は民族的若しくは種族的出身」を事由としているといえる場合は同条約の対象となるとしており, 本条例もそのように解釈すべきである。同委員会は日本に対する 2014 年及び 2018 年の総括所見において, ムスリムに対するプロファイリングをやめるよう勧告している。

また, 差別事由として性別, 障がい, 性的指向などは人種等を理由とする差別とは別の領域であるため, 挙げられてはいないが, これらの両方の属性を有するマイノリティに対する複合差別はより深刻な被害を生じることから, 人種差別

撤廃委員会は複合差別について特に留意して扱っている（「人種差別のジェンダーに関連する側面に関する一般的勧告 25」など）。本条例の適用においても複合差別に対してはそのような運用がのぞまれる。

【第 2 項】 — 「人種等を理由とする差別」の定義について

1. 「区別, 排除, 制限」

同条項は、人種差別撤廃条約第 1 条第 1 項の「あらゆる区別, 排除, 制限又は優先であって、政治的, 経済的, 社会的, 文化的その他のあらゆ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」との定義をベースとしている。

条約と異なるのは、差別にあたる行為態様として「区別, 排除又は制限」とし、「優先」をはずした点である。民族などに基づく「優先」を差別の態様として入れると、マイノリティに対する差別の結果生じている経済的, 社会的格差の是正措置が原則として「差別」にあたり得ることになり、誤解が生じやすい。この点、同条約では第 1 条第 4 項で、マイノリティに対する特別措置は差別ではないとの条項を設けてはいるが、法形式上原則として差別にあたり得るように読める（人種差別撤廃委員会による「人種差別撤廃条約における特別措置の意味と範囲に関する一般的勧告 32」参照）。

そこで、国際人権法上も人種差別撤廃条約（1965 年採択）以降採択された差別撤廃に関する条約においては、差別の定義から「優先」がはずされ、「区別, 排除又は制限」と規定されている（女性差別撤廃条約, 障がい者権利条約参照）。

以上から、本条例でも、差別の行為態様から「優先」をはずしたものである。

なお、規定上は「区別, 排除又は制限」との 3 種類の態様が規定されているが、条約の解釈においては、それぞれが厳格に異なった態様とは理解されておらず、また、「取扱」のみならず「言動」も含む。

2. 「公的生活」

「公的生活」とは、国や地方公共団体の活動に限らず、企業の活動等も含む人間の社会の一員としての活動全般を意味する。他方、交友関係など特定の者を対象とする純粋に私的な個人の自由に属する活動は除かれる。

3. 「目的又は効果を有するもの」（いわゆる目的効果基準）

「目的又は効果を有するもの」であるから、意図的な行為でなくても、「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」効果を有する行為も「差別」にあたり得る。差別には直接差別のみならず、間接差別（一見中立的な規定又は基準の適用が、特定の人種集団に属する者に対し他の者に比べて不利となること）も差別として含まれることが明確にされている。例えば、一般の飲食店において、外国人お断りとする

のは直接差別であり、日本語の読めない人お断りとするのは間接差別にあたり得る。そういうつもりではなかった、という主観面のみでの主張によっては、「差別」ではないということとはできないことが重要である。

ただし、「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効果」を有する場合、すべてが差別となるわけではない。人種差別撤廃委員会は、「当該相違の基準が、条約の趣旨及び目的に照らして判断した場合において正当な目的に従って適用されていないとき、及び、当該目的の達成と均衡していないとき」に差別となると述べている（「人種差別撤廃条約における特別措置の意味と範囲に関する一般的勧告 32」参照）。

例えば、ある事業主が、特定の文書の大量コピーのアルバイトを募集する際、日本語能力を条件とするのは、仮に目的が円滑な業務運用であって、外国籍者に対する差別ではなくとも、当該目的の達成と均衡していないので、差別となる。他方、文書の内容による区別が必要な作業の場合、その作業のために必要な日本語能力を条件とするのは差別を構成しない。

第5条第1号・第2号では主にこの目的効果基準に該当性を判断することになる。他方、第5条第3号・第4号は、第2条第2項の「人種等を理由とする差別」にあたることを前提として、要件を限定し、主観面で差別する目的を加えている。よって、事実上、第5条第3号・第4号の該当性の判断にあたっては、より狭い要件である同条項の要件のみについて判断すれば足り、先に第2条第2項の該当性の判断をする必要がない。

【第3項】—「社会的身分」について

本条第1項及び第2項で規定している「社会的身分」という用語の解釈について争いがあるので、本条項に定義規定をおいた。最広義では、「人が社会において継続的に占めている地位」を指すが、それでは職業など、人種的差別に関わりないものも含まれ、濫用の危険性があるので、「出生により決定される社会的な地位」を指すものとした。主要には部落差別を想定している。

【第4項】—「言動」について

第4項は言動自体の定義規定ではないが、言動にあたるかどうか問題となるネット上の動画などのいくつかの例について、含まれることを明示した。

なお、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」第2条第2項には同趣旨の「表現活動」の定義についての条文が置かれており、参考にした。

【第5項及び第6項】—「差別的取扱」と「差別的言動」の定義について

「人種等を理由とする差別」（本条第2項）の態様として、「差別的取扱」と「差別的言動」とがあることを明確にし、それぞれの定義を置いた。「取扱」と、「言動」とを区別するものであるが、表現の自由との関係が問題となるのは主と

して後者である。

【第7項】—「市民」の定義について

条例が特定の地方公共団体の域内に適用される法規であるという性質上、原則としてその主たる主体・対象者は当該地方公共団体の住民となる。他方で、本条例の目的は、当該地方公共団体から人種等を理由とする差別を撤廃することである以上、当該市に強いかかわりがある者が広く市民に含まれるべきである。

なお、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」第2条第3項には同趣旨の「市民」の定義についての条文が置かれており、参考にした。

(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。

【解説】

1. 人種差別撤廃条約との関係

第3条は、本条例の基本原則を定める。人種等を理由とする差別が社会のあらゆる分野において撤廃されるべきものであることを規定している。人種差別撤廃条約もまた人種差別が撤廃されるべきものであることを定めている。条約は法律や条例の上位法であるから、第3条は、上位法である同条約の趣旨をあらためて確認した規定である。

同条約はそもそも条約名自体、「人種差別の撤廃」に関する条約、という名称である。同条約では「あらゆる形態及び表現による人種差別を速やかに撤廃するために必要なすべての措置をとること・・・を決意し」(前文)、差別撤廃のために国家が取るべき措置として、(1)法と政策を定めること(第2条)、(2)ヘイトスピーチに対する刑事規制(第4条。日本は一部を留保)、(3)差別と闘うための教育や情報提供(第7条)などを規定している。

同条約第2条では、締約国が「あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策及びあらゆる人種間の理解を促進する政策をすべての適当な方法により遅滞なくとること」を約束している(同条第1項)。同項a号は締約国が「個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務に従って行動するよう確保することを約束する」と規定し、「地方当局」について明示的に言及している。

同項d号は、締約国が「すべての適当な方法(状況により必要とされるときは、立法を含む。)により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる」と規定する。この点、人種差別撤廃委員会は2014年9月、日本政府報告書に対する最終見解(総括所見)において、「条約第1条及び第2条に従って、人種差別の被害者が適切な法的救済を追求することを可能

にする、直接的及び間接的双方において人種差別を禁止する特別かつ包括的な法を採択すること」を日本に勧告している(パラ 8)。本条例はここで制定が勧告された「人種差別を禁止する特別かつ包括的な法」に該当する。

●2014 年最終見解パラ 8

人種差別を禁止する特別かつ包括的な法の欠如

8. 委員会は、いくつかの法律が人種差別に反対する規定を含むことに留意するものの、人種差別の行為及び事件が締約国において発生し続けており、また締約国が、被害者が人種差別に対する適切な法的救済を追求することを可能にする、人種差別の禁止に関する特別かつ包括的な法を未だ制定していないことを懸念する(第 2 条)。

委員会は、締約国に対し、条約第 1 条及び第 2 条に従って、人種差別の被害者が適切な法的救済を追求することを可能にする、直接的及び間接的双方において人種差別を禁止する特別かつ包括的な法を採択することを促す。

なお、本条例における「人種等を理由とする差別」と、同条約の「人種差別」、憲法第 14 条第 1 項の「人種(差別)」との関係については第 1 条、第 2 条第 2 項の解説を参照。

2. 場所的範囲

本条は人種等を理由とする差別が「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ことを規定している。他方、条例は「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」(地方自治法第 2 条第 2 項)に関し制定することができる(同法第 14 条第 1 項)ものにとどまる。その関係で、例えば本条例第 21 条第 1 項では差別的行為として本条例による調査対象となるのは「本市の区域内で行われたもの」を基本としたうえで、「本市の区域外で行われたもの」の一部も対象に追加している。

(表現の自由等への留意)

第 4 条 この条例の適用に当たっては、表現の自由その他の日本国憲法の保障する自由と権利を不当に侵害しないよう、留意しなければならない。

【解説】

人種等を理由とする差別のうち、差別的言動については、表現行為の態様を伴うことから、これに対する規制を行う場合、表現の自由との緊張関係を生じ得る。この点、判例は、表現の自由(憲法第 21 条第 1 項)につき、例えば北方ジャーナル事件判決(最高裁大法廷判決昭和 61 年 6 月 11 日・民集 40 卷 4 号 872 頁)

が名誉権との関係で「[憲法は] あらゆる表現の自由を無制限に保障しているものではなく、他人の名誉を害する表現は表現の自由の濫用であって、これを規制することを妨げない。」とするなど（相対的保障）、表現の内容を理由とする規制であっても憲法適合性を有し得ることが認めている。プライバシー侵害を理由とする規制も表現の内容を理由とする規制である。人種等による差別を理由として表現を規制することもまた表現の内容を理由とする規制であるが、表現の内容を問題にしていることのみをもって憲法に適合しないということとはできない。

ヘイトスピーチ（差別的言動）は特定の属性を有する人たちに対し、その属性ゆえに同じ人間であること、同じ社会の構成員であることを否定し、相手の人間の尊厳を根本的に否定するものであるから、表現の自由の濫用である。また、ヘイトスピーチはマイノリティ及びマイノリティとともに差別に反対する人たちを黙らせる機能があり、放置すればその社会における表現の自由全体を萎縮させる危険性がある。よって、ヘイトスピーチの規制の要請と、表現の自由の保障の要請とは対立するものではなく、2つの要請は相互補完的なものとするのが国際人権上の原則である。

一方で、表現の自由の重要性に鑑みれば、ヘイトスピーチ規制が濫用されたり、行き過ぎたりすることが現実であり得ることには十分な留意が必要である。第4条は、表現の自由等への留意を定め、上記の2つの要請の調整を図っている。本条例では、総則規定に第4条を置くとともに、さらに第15条、第27条、第28条、第29条にも同旨の規定を置き、念を入れている。2つの要請の調整は具体的には第三者審議会としての人種等差別撤廃審議会（第31条）を置き、行政の専断を避けることによっても図られている。

なお、人種等を理由とする差別の禁止、撤廃は究極的には教育の力に待つべき事柄であると言えるが、例えば人種差別撤廃委員会も繰り返し確認しているように、このことは法的な規制を行う必要がないことを意味しない。教育、啓発活動と、法による規制とは、人種差別撤廃に向けた車の両輪であり、そのバランスが慎重に図られることが必要である。

●国際人権規約社会権規約第13条第1項

- 1 この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。更に、締約国は、教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長す

ることを可能にすべきことに同意する。

このように社会権規約は「教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること・・・を可能にすべきこと」について特に言及している。

●人種差別撤廃委員会一般的勧告 35「人種主義的ヘイトスピーチと闘う」
(2013年9月26日) パラ 45

45. 人種主義的ヘイトスピーチを禁止することと、表現の自由が進展することとの間にある関係は、相互補完的なものとみなされるべきであり、一方の優先がもう一方の減少になるようなゼロサムゲームとみなされるべきではない。平等及び差別からの自由の権利と、表現の自由の権利は相互に支えあう人権として、法律、政策及び実務に十分に反映されるべきである。

(人種等を理由とする差別の禁止)

第5条 何人も、次の各号に該当する行為（以下「差別的行為」という。）その他の人種等を理由とする差別をしてはならない。

- 一 特定の者に対する差別的取扱
- 二 侮蔑、嫌がらせその他特定の者に対する差別的言動
- 三 人種等に関する共通の属性を有する不特定の者に関し、社会から排除し、権利若しくは自由を制限し、又は憎悪若しくは差別の意識若しくは暴力をあおり若しくは誘発することを目的とする、公然と行われる差別的言動であって、次に掲げるもの
 - イ 著しい侮蔑若しくは誹謗中傷その他人種等を理由とする共通の属性を有する個人又は集団を貶め、又は価値の低いものとして扱うもの
 - ロ 生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加えることを告知し、又は助長することにより脅威を感じさせるもの
 - ハ 社会からの排除を求めるもの
- 四 差別の意識をあおり又は誘発することを目的とする差別的言動であって、次に掲げる情報を頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示するもの（摘示した事実の有無にかかわらず）。
 - イ 人種等に関する共通の属性を有することを理由として、人を抽出し、一覧にした情報

ロ 人種等に関する共通の属性を有するものが、当該属性を有することを容易に識別することを可能とする特定の地名、人の氏、姓その他の情報

【解説】

1. 差別禁止条項の意義

第5条本文は第2条第2項の規定する「人種等を理由とする差別」の禁止を定める。

第2条第2項の「人種等を理由とする差別」が、「目的又は効果を有するもの」との定義であるから、目的如何を問わず、平等の立場での人権及び基本的自由の行使などを害する効果を有する場合、原則として差別にあたることになる。

差別の被害者が救済を求める場合、しばしば差別の意図や目的など加害者側の主観的事実の立証を求められるが、それは容易ではない。それが、本禁止条項により改善される、差別的効果が生じている場合には加害者側の方で、「差別目的ではないこと」と、「当該相違の基準が、目的の達成と均衡していること」について、立証を求められることになるからである（第2条第2項の解説も参照）。この点で、本差別禁止条項は被害者救済のための意義を有する。

なお、世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例第7条第1項（性別等の違い又は国籍、民族等の異なる人々の文化的違いによる差別の解消等）は、「何人も、性別等の違い又は国籍、民族等の異なる人々の文化的違いによる不当な差別的取扱いをすることにより、他人の権利利益を侵害してはならない」とし、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第3条第1項は「何人も、人種、皮膚の色、民族、国籍、信条、性別、性的指向、性自認、しょうがい、疾病、職業、年齢、被差別部落出身その他経歴等を理由とした差別(以下「不当な差別」という。)を行ってはならない。」としている。

観音寺市公園条例第5条第8号は「公園においては、次に掲げる行為をしてはならない。…第8号 人種、国籍その他の出自を理由とする不当な差別的取扱いを誘発し、又は助長するおそれのある行為をすること」と差別的言動の禁止条項がある。

2. 「人種等を理由とする差別」、「差別的行為」、「差別的取扱」及び「差別的言動」

「差別的行為」は本条例第3章の措置の対象とされる行為であり、「差別的行為」は本条例の鍵となる概念である。第5条は、禁止される「差別的行為」がどのようなものか、読んだ人ができるだけ具体的にわかるよう、「差別的

為」について、行為類型を細分化して規定している。

「差別的行為」は「人種等を理由とする差別」（第2条第2項）の一部である。「人種等を理由とする差別」の定義は第2条第2項に置かれている。第2条第2項は「公的生活の分野における」を要件としているから、差別的行為も「公的生活の分野における」行為であることが要件となる。

「差別的行為」は人種等を理由とする差別の一部にすぎないから、「人種等を理由とする差別には該当するが、差別的行為には該当しない」領域の行為があり得る。第3章の措置の対象となるのは差別的行為であるから、「人種等を理由とする差別には該当するが、差別的行為には該当しない行為」は、第3章の措置の対象とはならない。「人種等を理由とする差別には該当するが、差別的行為には該当しない行為」としては、具体的には例えば、不特定の者に対する差別的言動だが、3号のイからハまでには該当しないもの（著しくない侮蔑や、非公然の差別的言動など）を想定することができる。

「差別的行為」は「差別的取扱」（第5条第1号。なお第2条第5項）と、「差別的言動」（第5条第2号～第4号。なお第2条第6項）とに分類されている。多くのヨーロッパ諸国では「差別的取扱」と、「差別的言動」がともに法的に規制されている。アメリカは、「差別的言動」の法的規制については現在では慎重であると日本では理解されている。しかし、アメリカでも「差別的取扱」については法的に規制されている。その基本的根拠は公民権法（1964年市民権法(Civil Rights Act of 1964)）である。同法は人種(race)、肌の色(color)、宗教(religion)、性別(sex)、出身国(国民的・民族的出身 national origin)による差別を禁止している。同法により例えば雇用に関して、人種等によって差別することが法的に禁止される。かつてはアメリカでも差別的言動についても法的規制が許容されていたが、言論の自由の保障の観点から慎重に転じたとされている（もっとも、マサチューセッツ州など一部の州は現在でも集団的名誉毀損罪による規制を保持している）。差別的取扱についてはそのような留保がない。

日本では、「差別的言動」についてはヘイトスピーチ解消法により法的に「解消」されるべき対象であることが明確にされたが、かえって「差別的取扱」は同法の対象から外された。人種差別撤廃委員会は繰り返し日本に対して包括的な差別禁止法の制定を勧告している。ヘイトスピーチ解消法は勧告の一部についてのみ（しかもかなり不十分な内容で）応えたにすぎない、といえる。本条例は、勧告の残りの部分に応えるものである。

3. 「特定の者に対する」（第1号及び第2号）、「不特定の者に関し」（第3号）

本条例では、「差別的取扱」のうち、特定の者に対するものは「人種等を理

由とする差別」であり、「差別的行為」である。他方、「不特定の者に対する差別的取扱」は存在しない。「取扱」というのは、例えば、家を貸さない、店に入れない、給料に差をつけるなどの具体的な行為を指すので、対象が多数ということはあるが、不特定ではないからである。結局、一見、「不特定の者に対する差別的取扱」のようにみえるものがあるとしても、「特定の者に対する差別的取扱」であることになるから、それは、「人種等を理由とする差別」であるし、「差別的行為」である（なお、「不特定の者に対する差別的取扱」は本条例第5条第3号ハに規定する排除型の差別的言動にも該当する場合もある）。

「差別的言動」は特定の者に対するものも、不特定の者に対するものも「人種等を理由とする差別」であり、「差別的行為」である（第5条第2号、第3号及び第4号）。

特定、不特定は、例えば「〇〇人のAはゴキブリだ」は特定の者に対する差別的言動、「〇〇人はゴキブリだ」は不特定の者に関する差別的言動である。

「〇〇人のAはゴキブリだ」という発言が、Aがいないところで不特定多数に向けてされたときでも、「Aはゴキブリだ」としている以上、これは特定の者（A）に対する差別的言動である。さらに「〇〇人はゴキブリだ」という発言であっても、〇〇人であるAに向けてされたときには、これも特定の者に対する差別的言動である。

「特定の者」は特定の自然人のみならず、法人や、法人格なき社団など、特定の団体も含む。

従来、日本では、特定の者に対する人種等を理由とする差別(的言動)は法的に規制ができるが、不特定の者に関するものは法的な規制がむずかしいとされてきた。法的な規制がむずかしい、という意味は、抽象的に「人種差別」に該当したとしても、具体的な被害がないという理由で、刑事処罰や、民事の損害賠償請求が認められるのがむずかしい、という意味である。この点、ヘイトスピーチ解消法制定の意義のひとつは、不特定な者に関する差別的言動を法的な規制対象であると明確にした点にある。他方、同法は、その規制対象を、不特定の者に関する差別的言動については、例えば単なる侮蔑では足りず、「著しい」侮蔑に限っている。本条例も同法を踏襲している。

日本は、国際人権機関から、パリ原則（「国内機構の地位に関する原則(1993年12月20日国連総会決議)」に従って、国内人権機関（国内人権委員会）を設置するよう、勧告、要請を受けている（国連人権理事会、社会権規約、自由権規約、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約の各委員会）。本条例が設置を定めている審議会は、国内人権機関に類するものである。例えば、「Aは〇〇人だから入店させない」という被害は特定の者に対する差別的言動であるから、確かに、裁判での解決を図ることはで

きる。しかし、具体的被害は精神的被害にとどまるとされることが多いであろうし、裁判手続きの負担が被害者にとって重いものであることも言うまでもない。このような観点から、第5条第1号、第2号についても「差別的行為」として、本条例による救済手続き（第21条以下）の対象としている。

4. 被害の実態——立法事実

日本は、人種差別撤廃委員会から、人種差別の実態調査を行うように勧告されてきた。日本政府はまず人種差別一般ではなくヘイトスピーチに限定して、法務省委託事業として調査を行い、「ヘイトスピーチに関する調査報告書」を公表した（2016年3月。www.moj.go.jp/content/001201158.pdf）。

人種差別一般の実態調査としては、民間有志の研究団体が日弁連から助成を受けて調査を行い、「日本国内の人種差別実態に関する調査報告書」（2016年12月）を公表していた（http://jlf.or.jp/work/pdf/kenkyu-no120_houkoku.pdf）ところ、日本政府もようやく、やはり法務省委託事業として人種差別に関する調査を行い、結果を「外国人住民調査報告書」として公表した（2017年3月。訂正版2017年6月。<http://www.moj.go.jp/content/001226182.pdf>）。

この調査は、日本全国の18500人の外国人居住者に質問状を郵送、うち4252人から回答を得たものである。過去5年間の人種差別について質問した。日本で外国人であることを理由に侮辱されるなどの差別的なことを言われた経験のある人は、「よくある」が2.7%、「たまにある」が27.1%で、合わせて29.8%（1269人）だった（差別的言動）。また、日本で仕事を探したり、働いたりしたことがある人2788人（回答者の65.6%）のうち、「外国人であることを理由に就職を断られた」人が25.0%（697人）、「同じ仕事をしているのに、賃金が日本人より低かった」が19.6%（546人）、「外国人であることを理由に、昇進できないという不利益を受けた」が17.1%（478人）だった（差別的取扱）。さらに、日本で住む家を探した経験のある人2044人（回答者の48.1%）のうち、「外国人であることを理由に入居を断られた」経験のある人は39.3%（804人）だった（差別的取扱）。

被害実態に関する調査はいまだ不十分であり、今後も継続的な調査が求められる。ただ、現時点で行われた上記の各調査によっても、「差別的行為」として第5条に列挙した類型について被害実態が認められる。

5. 本条例の3種類の「差別的言動」、「公然と」

(1) 第5条第2号、第3号の「差別的言動」

第5条第2号、第3号はいずれも禁止対象としての「差別的言動」を定義する。第2号は特定の者に対するもの、第3号は人種等に関する共通の属性を有する不特定の者に対するものである。

第3号はヘイトスピーチ解消法における「ヘイトスピーチ」（同法では「不

当な差別的言動」)の定義(同法第2条)を踏襲しており、ほぼ同じ定義になっている。もっとも、同法第2条では「本邦外出身者」が要件とされているが、本条例の第5条第3号では要件とされていない。ただ、ヘイトスピーチ解消法も「本邦外出身者でない者」に対するヘイトスピーチを容認するものでないことは当然であり、この趣旨は衆参両院においても確認されている(同法についての衆参の各法務委員会による附帯決議で、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りである」とした)。

(2) ヘイトスピーチ解消法による定義との関係

さらに、同法の定義(第2条)では「専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であつて適法に居住するもの(「本邦外出身者」)に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮蔑するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動」となっており、「生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知」、「本邦外出身者を著しく侮蔑する」が例示、「本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動」が本体的定義のような書きぶりになっている。

この点、本条例の第5条第3号の定義では、①「社会から排除し、権利若しくは自由を制限し、又は憎悪若しくは差別の意識若しくは暴力をあおり若しくは誘発すること」が目的(目的要件)、②「差別的言動であつて、次に掲げるもの」として、イ「著しい侮蔑若しくは誹謗中傷その他人種等を理由とする共通の属性を有する個人又は集団を貶め、又は価値の低いものとして扱うもの」、ロ「生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加えることを告知し、又は助長することにより脅威を感じさせるもの」、ハ「社会からの排除を求めるもの」が本体的定義となっており、本体的定義に、「著しい侮蔑」「誹謗中傷」、「脅威を感じさせるもの」という、「排除」以外のものが含まれている点で、本条例の定義のほうがヘイトスピーチ解消法の定義よりも広いものではないかという疑問があり得る。しかし、同法の定義も、「排除」が、「告知」「侮蔑」をも包含するような広い定義になっている。結局、人種等を理由として社会から排除するための差別的言動であるかどうかを問題としている点で、ヘイトスピーチ解消法の定義と、本条例の第5条第3号の定義は実質的には同じものである。

最後に、③「公然と」差別的言動がなされる必要がある(第5条第3号)。ここに「公然と」とは、「不特定又は多数人が認識できる状態」をいう。この

点は、ヘイトスピーチ解消法と同じである（第190回国会・参議院法務委員会議事録（2016年4月26日）第10号参照。矢倉克夫議員答弁）。

本条例の第5条第2号は「公然と」を要件としていない。他方、ヘイトスピーチ解消法第2条の定義についても「公然と」は全体の要件ではなく、害悪告知又は侮蔑という例示の部分にのみかかり、最も基本的な定義である、「(地域)社会から排除することを煽動する」という部分にはかかっていないと解されている。結局、この点でも、ヘイトスピーチ解消法と本条例とは異ならない。

(3) 第5条第4号の「差別的言動」

本条第4号は、一定の情報（「人種等に関する共通の属性を有することを理由として、人を抽出し、一覧にした情報」、「人種等に関する共通の属性を有するものが、当該属性を有することを容易に識別することを可能とする特定の地名、人の氏、姓その他の情報」）を頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示するような差別的言動を規制する。例えば「在日コリアン芸能人一覧」（「イ」の類型）や、「部落地名総鑑」（被差別部落の地名を集約したもの）のようなものの頒布が該当する（「ロ」の類型）。ただし、「差別の意識をあおり又は誘発することを目的とする差別的言動」の要件をも満たしていることが必要である。

特に後者の部落地名総鑑の頒布については、既に1970年代から問題とされてきた。もっとも、このような書籍を利用して例えば就職差別に利用すれば違法となるが、書籍を配っただけでは違法とされない余地があるとされている。このような頒布行為は、政府が2002年に提出した「人権擁護法案」（廃案）でも禁止対象とされていたものであるが（同法案第3条第2項第1号）、本条例も明確に禁止対象と位置づけるものである。

以下、各号につき詳述する。

【第1号】

第5条第1号は「特定の者に対する差別的取扱」を「差別的行為」として是正措置等の対象とする（第26条等参照）。

「差別的取扱」とは、第2条第5項に規定されるように「人種等を理由とする差別」（第2条第2項）のうち、取扱によるものをいう。ここでは、「取扱」か「言動」かで区別しているが、いずれ、も第2条第2項の「人種等を理由とする差別」に当たることが前提となる。従って、「差別的取扱」に該当するかは、当該「取扱」が「人種等を理由とする差別」、（「人種、皮膚の色、民族的若しくは種族的出身、世系若しくは社会的身分又は国籍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」(目的効果基準))にあたるかにより判断される。

具体的には、入店拒否、入居拒否などがある。小樽入浴拒否事件(札幌地裁 2002 年 11 月 11 日, 札幌高裁 2004 年 9 月 16 日, 最高裁 2005 年 4 月 7 日)では、入店拒否が「人種差別」にあたるとされ、損害賠償が命じられた。入店拒否は浜松入店拒否事件(静岡地裁浜松支部 1998 年 10 月 12 日)でも損害賠償が命じられている。

もっとも、このような差別的取扱に対する救済を裁判にのみ委ねるのは被害者の、負担が大きい。そこで本条例は行政による救済の枠組みを設けている。

【第 2 号】

第 5 条第 2 号は「侮蔑、嫌がらせその他特定の者に対する差別的言動」を「差別的行為」として是正措置(第 26 条)等の対象とする。

「侮蔑」「嫌がらせ」は「特定の者に対する差別的言動」の例示である。

「差別的言動」とは、第 2 条第 6 項に規定するように「人種等を理由とする差別」(第 2 条第 2 項)のうち、言動によるものをいう。ここでも「言動」か「取扱」かを区別しているが、第 2 条第 2 項の「人種等を理由とする差別」に当たることが前提となる。従って、「差別的言動」に該当するかは当該「言動」が「人種等を理由とする差別」(「人種、皮膚の色、民族的若しくは種族的出身、世系若しくは社会的身分又は国籍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」(目的効果基準))にあたるかにより判断される。

、特定の者に対する差別的言動が目的効果基準により「人種差別」にあたるとした裁判例として、例えば、「京都朝鮮学校事件」(京都地裁判決 2013 年 10 月 17 日判時 2208 号 74 頁, 大阪高裁判決 2014 年 9 月 16 日判時 2232 号 34 頁, 最高裁決定 2014 年 12 月 9 日判例集不登載)の京都地裁判決は以下のとおり判示している。「本件活動に伴う業務妨害と名誉毀損は、いずれも、在日朝鮮人に対する差別意識を世間に訴える意図の下、在日朝鮮人に対する差別的発言を織り交ぜてされたものであり、在日朝鮮人という民族的出身に基づく排除であって、在日朝鮮人の平等の立場での人権及び基本的自由の享有を妨げる目的を有するものといえるから、全体として人種差別撤廃条約 1 条 1 項所定の人種差別に該当するものというほかない。したがって、本件活動に伴う業務妨害と名誉毀損は、民法 709 条所定の不法行為に該当すると同時に、人種差別に該当する違法性を帯びているということになる」。

また、「徳島県教組事件」(高松高裁判決 2016 年 4 月 25 日第一法規データベース・判例 ID28241667, 最高裁決定 2016 年 11 月 1 日判例集不登載)の高松高裁判

決は以下のとおり判示している。「第1審被告らの本件各示威行動等やその映像をインターネット上に公開する行為は、(2)のとおり、第1審被告らが差別の対象とする在日朝鮮人らを支援する者は第1審被告らから攻撃を受け、様々な被害を蒙るということを広く知らしめ、その支援活動に萎縮効果をもたらすことを目的としたものであり、前記認定事実のとおり、本件各示威行動等が行われ、その映像がインターネット上で公開された後、第1審原告組合の事務所に嫌がらせ電話が殺到し、ニコニコ動画にアップロードした動画には視聴者による夥しい数の第1審原告らを非難中傷するコメントが書き込まれたことから、その目的に沿う効果があったことは容易に推認できるところであり、人種差別撤廃条約1条に定義する、少数者の「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」に該当し、強い非難に値し、違法性の強いものというべきである」。

以上の裁判例では、目的効果基準に基づき人種差別に該当するか否かを判断している。本条例も目的効果基準に従い、行政処分等の要件を規定している。

【第3号】

第5条第3号は差別的言動のうち、不特定の者に関するものを「差別的行為」と規定する。本号は、「人種等に関する共通の属性を有する不特定の者に関し、社会から排除し、権利若しくは自由を制限し、又は憎悪若しくは差別の意識若しくは暴力をあおり若しくは誘発することを目的とする、公然と行われる差別的言動」のうち、「イ 著しい侮蔑若しくは誹謗中傷その他人種等を理由とする共通の属性を有する個人又は集団を貶め、又は価値の低いものとして扱うもの」、「ロ 生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加えることを告知し、又は助長することにより脅威を感じさせるもの」又は「ハ 社会からの排除を求めるもの」を「差別的行為」として是正措置（第26条）等の対象とする。

本号の趣旨は、「差別的言動」のうち「不特定の者に関」するものについてはその全部を、是正措置等の対象とはせず、より悪質性に高いものに対象を限定する点にある。

(1) 差別的言動であって、「人種等に関する共通の属性を有する不特定の者に関」するものであること

「人種等を理由とする差別」（第2条第2項）にあたることを前提に、これが言動によってなされた場合（第2条第6項）であって、「人種等に関する共通の属性を有する不特定の者に関」するものであることを要する。

(2) 「公然と行われる」ものであること（公然性）

「公然と」とは、「不特定又は多数人が認識できる状態」をいう。この点は、ヘイトスピーチ解消法と同じである（第190回国会・参議院法務委員会議事録（2016年4月26日）第10号参照。矢倉克夫議員答弁）。

公然性を欠く場合には、是正措置等の対象とならない。

(3) 侮蔑型、危害型(脅威型)及び排除型(攻撃型差別的言動と総称する)(客観的要件)

① 侮蔑型

第5条第3号イは、「〇〇人はゴキブリだ」、「〇〇人は同じ生き物ではありません」、「ゴキブリ、うじ虫〇〇人」などの言動を「著しい侮蔑若しくは誹謗中傷その他人種等を理由とする共通の属性を有する個人又は集団を貶め、又は価値の低いものとして扱うもの」として是正措置等の対象とする。

例えば、大阪市条例に関する行政先例、案件番号「平 28-1」、同「28-2」の在日韓国・朝鮮人に対する「不逞犯罪ゴキブリくそちゃんこ、日本からたき出せ」がこの類型にあたる。

② 危害型(脅威型)

第5条第3号ロは、「〇〇人を皆殺しにしろ」、「〇〇人をガス室へ送り込め」、「〇〇人の女を犯してやれ」、「子どもたちには、〇〇人の児童と友達にさせてはいけません。口をきかないようにさせましょう」、「〇〇人の店で買うな」、「〇〇人の入店を拒否しましょう。〇〇人には物を売らないようにしましょう」、「〇〇人を入管局に通報しよう」、「〇〇人の店を壊してやれ」、「〇〇人の財産を没収してやれ」などの言動を「生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加えることを告知し、又は助長することにより脅威を感じさせるもの」として是正措置等の対象とする。

この類型については、ヘイトスピーチ解消法の文言は「危害」に着目し、大阪市条例の文言は「脅威」に着目したものとなっている。もっとも、二つの文言に実際上の差異はないと思われ、第5条第3号ロの文言ではこれら二つの文言を踏襲した。

大阪市条例の行政先例、案件番号「平 28-1」「平 28-2」の「殺せ、殺せ朝鮮人」がこの類型にあたる。

③ 排除型(狭義の排除)

第5条第3号ハは、「〇〇人を日本から追い出せ」、「〇〇人は日本から出ていけ」などの言動を「社会からの排除を求めるもの」として是正措置等の対象とする。

大阪市条例の行政先例、案件番号「平 28-1」「平 28-2」の、在日韓国・朝鮮人に対する「不逞犯罪ゴキブリくそちゃんこ、日本からたき出せ」、案件番号「平 28-4」の「変態朝鮮人をたた出せ」がこの類型にあたる。

(4) 差別的目的を有すること(主観的要件)

「社会から排除し、権利若しくは自由を制限し、又は憎悪若しくは差別の意識若しくは暴力をあおり若しくは誘発することを目的とする」ことを主観的要件

として規定している。

主観的要件を欠く場合には、是正措置等の対象とならない。

【第4号】（情報摘示型）

第5条第4号は、「差別の意識をあおり又は誘発することを目的とする差別的言動であって、次に掲げる情報を頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示するもの（摘示した事実の有無にかかわらず。）」とし、「イ 人種等に関する共通の属性を有することを理由として、人を抽出し、一覧にした情報」、「ロ 人種等に関する共通の属性を有するものが、当該属性を有することを容易に識別することを可能とする特定の地名、人の氏、姓その他の情報」とする。

以下のとおり「差別の意識をあおり又は誘発することを目的とする」要件（目的要件）、「差別的言動であって、次に掲げる情報」（イ及びロ）要件、「頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示するもの」要件（公然性の要件）から構成される。

1. 「差別の意識をあおり又は誘発することを目的とする」要件（目的要件）

差別の意識を煽り又は誘発することを目的とするものでなければならない。

2. 「差別的言動であって、次に掲げる情報」要件

差別的言動、すなわち、人種等を理由とする差別（第2条第2項）であって言動によるもの（第2条第6項）でなければならない。それを前提に、対象とする情報が以下のとおり一定の情報に限定されている。

(1) 人種等に関する共通の属性を有することを理由として、人を抽出し、一覧にした情報（イ）

具体的には、例えば、帰化により日本国籍を取得した者（のリスト）や、韓国朝鮮人の芸能人（のリスト）などがある。また、事実の真偽にかかわらず。すなわち、そのリストにあげられた人間が実際に帰化していたか否か、民族的出自がどうであるかは問題ではない。

(2) 人種等に関する共通の属性を有するものが、当該属性を有することを容易に識別することを可能とする特定の地名、人の氏、姓その他の情報（ロ）

具体的には、特定の氏を有する者を朝鮮人だ、とするリストや、一定の地名を同和地区であるとするリストなどである。

3. 「頒布、掲示その他これらに類する方法で公然と摘示するもの」要件

頒布、提示は公然と摘示する方法の例示である。公然性については第3号の解説を参照。

（市の責務）

第6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ものとする。

【解説】

本条は、本条例第 1 条に定める目的（人種等を理由とする差別を受ける者の権利利益を擁護し、すべての人の尊厳が尊重され、人種等を理由とする差別のない地域社会を作り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）を実現するための市の責務について規定したものである。

人種差別撤廃条約は、第 2 条第 1 項本文において「締約国は、人種差別を非難し、また、あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策及びあらゆる人種間の理解を促進する政策をすべての適当な方法により遅滞なくとることを約束する。」と定めた上で、締約国に対し、そのための具体的施策として、「個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務に従って行動するよう確保する」（同項(a)）、「いかなる個人又は団体による人種差別も後援せず、擁護せず又は支持しない」（同項(b)）、「政府（国及び地方）の政策を再検討し及び人種差別を生じさせ又は永続化させる効果を有するいかなる法令も改正し、廃止し又は無効にするために効果的な措置をとる」（同項(c)）、「すべての適当な方法（状況により必要とされるときは、立法を含む。）により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる」（同項(d)）、「適当なときは、人種間の融和を目的とし、かつ、複数の人種で構成される団体及び運動を支援し並びに人種間の障壁を撤廃する他の方法を奨励すること並びに人種間の分断を強化するよういかなる動きも抑制する」（同項(e)）、「状況により正当とされる場合には、特定の人種の集団又はこれに属する個人に対し人権及び基本的自由の十分かつ平等な享有を保障するため、社会的、経済的、文化的その他の分野において、当該人種の集団又は個人の適切な発展及び保護を確保するための特別かつ具体的な措置をとる」（同条第 2 項）ことを締約国に義務付けているところ、条文の文言の中に地方政府・当局・機関という文言が掲げられているか否かに関わらず、日本では条約上の義務は地方公共団体に対しても国内法的効力を有する。

にもかかわらず、ここで敢えて地方の政府・当局・機関が条文の中に掲げられているのは、人種等による差別は、職域、学校、地域その他の社会生活の様々な場面において惹起されるものであるから、住民に最も身近な行政機関である地方の政府・当局・機関が当該地域の実情に応じた必要かつ有効な施策を講ずることが強く求められているからである。

また、ヘイトスピーチ解消法第4条は、「国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を実施するとともに、地方公共団体が実施する本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を推進するために必要な助言その他の措置を講ずる責務を有する」（同条第1項）、「地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めるものとする」（同条第2項）と定めているところ、同法が地方公共団体についての規定を設けているのも、同じ趣旨である。

本条は、このような条約・法律の規定と趣旨に基づいて、市の責務について規定したものである。

もっともヘイトスピーチ解消法第4条第2項の規定は、上記のとおり、地方公共団体の義務について「努めるものとする」として努力義務にとどめているが、衆参両院における附帯決議第2項では「本邦外出身者に対する不当な差別的言動が地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方自治体」には「国とともに、・・・施策を着実に実施すること」（衆院。参院も同旨）が求められていることから、本条例においては単なる努力義務ではなく、通常の義務規定とした。

【第1項】

上記解説に述べたとおり、市は、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ところ、その施策の策定・実施は第3条の、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という基本原則に則って行われなければならないことを定めたものである。

「人種等」の定義、「人種等を理由とする差別」の定義に関しては、第2条の解説を参照されたい。

人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策とは、本条例に定められた、相談体制の整備（第12条）、教育の充実等（第13条）、啓発活動等（第14条）、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15条）、地域における活動の促進（第17条）、民間の団体等の促進（第18条）、施策の策定及び実施のための調査（第19条）、被害者等の意見の反映（第20条）のほか、第3章に定められた差別的行為の解消に関する措置や第4章に定められた差別的行為を目的とする集会のための市の公の施設の利用制限、さらには第5章に定められた人種等差別撤廃審議会の設置を含むほか、様々な態様で行われ得る差別的行為（その定義は第5条の解説に譲る）を撤廃・防止するためのあらゆる施策を含んでいる。一例を挙げれば、第19条に基づき入居差別の実態を調査し、その上でその防止策として不動産仲介業者に対する指導を徹底するといったことが挙げられる。

【第2項】

人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策の実施に当たって、市が、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べきことを定めた規定である。

国との連携については、ヘイトスピーチ解消法第4条第1項において、不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策の実施のために国から必要な助言その他の措置を受けることが規定されているが、これにとどまるものではない。

例えば、差別的行為は、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的言動を典型例として、市の区域を越えて行われることがしばしばあることから、その撤廃については、国や他の地方公共団体との連携協力体制が不可欠である。

さらに、人種等を理由とする差別の撤廃に関する自主的な活動を行う民間の団体等の活動が重要な役割を果たすことから、それらの団体等との連携協力体制を整備することも必須の施策である。

(市民の責務)

第7条 市民は、第3条に定める基本原則を踏まえ、人種等を理由とする差別の撤廃について理解を深め、人種等を理由とする差別のない地域社会の実現に寄与するよう努めなければならない。

2 市民は、市が実施する人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策に協力するよう努めなければならない。

【解説】

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という本条例第3条の基本原則は、地方公共団体と市民との間だけでなく、市民相互の間でも遵守されるべき原則であることを「市民の責務」として明定したものである。

【第1項】

市民の意義は、第2条第7項において、市の区域内に居住する者又は本市の区域内に通勤し若しくは通学する者と定義されている。

人種等を理由とする差別の撤廃のためには、まず、ひとりひとりの市民がなぜ人種等を理由とする差別がいけないのか、いかなる言動や取扱いが人種等を理由とする差別にあたるのかを十分に理解することが必要である。

もともと市当局の義務と異なり努力義務であり、本条の違反に対して何らかの制裁があるわけではないが、民法第709条に定める不法行為の違法性判断の

基準等となることはあり得る。

【第2項】

市が実施する人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策の中には、第16条の、医療的なケア、職場や住居のあっせんなど、あるいは第19条の、地域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調査など、市民の協力が必要となるものもあるので、市が実施する人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策に協力することを各市民の責務として規定したものである。

(事業者の責務)

第8条 事業者は、第3条に定める基本原則を踏まえ、人種等を理由とする差別の撤廃について理解を深め、その事業活動及び事業所の運営において、人種等を理由とする差別のない地域社会の実現にむけた必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2 事業者は、市が実施する人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策に協力するよう努めなければならない。

3 事業者は、職場における人種等を理由とする差別の撤廃に向けた方針の策定、定期的な研修、被用者からの相談窓口の設置などの必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。

【解説】

人種等を理由とする雇用差別や、職場内での人種等を理由とする差別、入居差別・入店差別など各種の差別の撤廃のために、事業者については一般市民にも増して、必要な措置を講ずる役割と責務が大きい。そこで、第3条の基本原則の理解を深め、必要な措置を講ずる事業者の責務を明定したものである。なお、第15条では、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の撤廃のため事業者の削除、差止などその他自主的な取組を支援するために必要な措置を市が講ずることを規定している。

【第1項】

事業者とは、法人その他の団体及び事業を行う個人である（消費者契約法第2条第2項等参照）。事業とは、営利目的に限らず、自己の危険と計算によって、一定の目的をもって同種の行為を反復継続的に行うことである。

市民の意義は、第2条第7項において、市の区域内に居住する者又は本市の区域内に通勤し若しくは通学する者と定義されているが、事業者については、市の区域内に事業所があるか否かを問わず、市の区域内において、事業活動を行っていれば、本条の対象となる。

本条の事業者は、上記の定義に当てはまる事業者一般である。他方、第15条の事業者は、インターネット通信に関与している、インターネット・サービス・

プロバイダーや、サーバーの管理・運営者等に限定される。また第 15 条の場合には、インターネット上で本市にかかわる人種等を理由とする差別が行われている限り、その情報通信に関わるインターネット・サービス・プロバイダーや、サーバーの管理・運営者等の事業活動は本市の区域内で行われているとみることができるとする。

【第 2 項】

市が実施する人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策の中には、第 16 条の、医療的なケア、職場や住居のあっせんなど、あるいは第 19 条の、地域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調査など事業者の協力が必要となるものが多々あるので、市が実施する人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策に協力することを事業者の責務として規定したものである。このほかにも、例えば不動産仲介業者が、アパートマンションの賃貸人に対して、人種等を理由とした入居拒否ができないことを啓発する活動などもこれにあたる。

【第 3 項】

事業者のうち、労働者を雇用している事業者については、職場内における職場内での人種等を理由とする差別の撤廃のために、職場における人種等を理由とする差別の撤廃に向けた方針の策定、定期的な研修、被用者からの相談窓口の設置などの必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならないことを定めたものである。

本条第 1 項及び第 2 項に定める義務は「努めなければならない」という文言から明らかなように事業者に努力義務を課したものであるのに対して、本条第 3 項に定める義務は雇用管理上の義務である。いわゆるセクシャル・ハラスメントについて、男女雇用機会均等法第 11 条第 1 項は「事業主は、職場において行われる性的な言動に対するその雇用する労働者の対応により当該労働者がその労働条件につき不利益を受け、又は当該性的な言動により当該労働者の就業環境が害されることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対処するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない」と定めて使用者に雇用管理上の防止義務を課しているが、本条例は、これと同様に、レイシャル・ハラスメントをはじめとして、職場における人種等を理由とする差別を撤廃するために職場の体制を整備する具体的な対策をとることが雇用管理上の義務であることを明記したものである。具体的には社内の相談窓口を設けたり、就業規則にレイシャル・ハラスメントの防止を規定するなどがある。

(基本方針)

第 9 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、基本方針の案を作成しなければならない。市長は、基本方針の案の作成に当たっては、第5章に定める人種等差別撤廃審議会（以下（ただし、第31条第1項を除く。）「審議会」という。）の意見を聴かななければならない。
- 3 市長は、基本方針を定めたときは、遅滞なく、公表しなければならない。
- 4 前二項の規定は、基本方針の変更について準用する。

【解説】

本条は、市が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を定めるべきことを定めたものである。

人種等を理由とする差別の撤廃に関する施策とは、本条例に定められた、相談体制の整備（第12条）、教育の充実等（第13条）、啓発活動等（第14条）、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15条）、地域における活動の促進（第17条）、民間の団体等の促進（第18条）、施策の策定及び実施のための調査（第19条）、被害者等の意見の反映（第20条）のほか、第3章に定められた差別的行為の解消に関する措置や第4章に定められた差別的行為を目的とする集会のための市の公の施設の利用制限、さらには第5章に定められた人種等差別撤廃審議会の設置を含むほか、様々な態様で行われ得る差別的行為（その定義は第5条の解説に譲る）を撤廃するためのあらゆる施策を含んでいる。

それらの施策は、市の行政として総合的かつ一体的な形で推進されるべきものであるから、基本的な方針を定めて、これに則って行われる必要がある。

そこで、そもそもいかなる経緯で本条例の制定に至ったのか、条例の基本理念、市における人種等を理由とする差別の問題の現状、そしてこれに対処するための基本的な考え方等を明らかにした上で、相談体制の整備（第12条）、教育の充実等（第13条）、啓発活動等（第14条）、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15条）、地域における活動の促進（第17条）、民間の団体等の促進（第18条）、施策の策定及び実施のための調査（第19条）、被害者等の意見の反映（第20条）、その他の施策を具体的にどのように行っていくのかについての方針を定める必要がある。基本方針の具体的内容については、現在、既に多くの地方公共団体において制定されている人権条例の基本方針が参考となる。

【第1項】

上記解説に述べたとおり、市が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を定めるべきことを定めたものである。

【第2項】

基本方針は、市が定めるものであるところ、その案は市長が第5章に規定する人種等差別撤廃審議会の意見を聴かなければならないことを定めたものである。

人種等差別撤廃審議会については、第31条以下の解説に譲る。

【第3項】

市長が基本方針を遅滞なく公表すべきことを定めたものである。

【第4項】

基本方針は適宜変更されるべきものであるが、変更についても、人種等差別撤廃審議会の意見を聴かなければならないこと、遅滞なく公表すべきことを定めたものである。

(財政上の措置等)

第10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。

【解説】

本条例で予定された施策を実施するためには、当然、財政上の措置が必要であり、審議会の設置、広報等、必要とされる施策のそれぞれについて財政上の措置を講ずるべきことを定めたものである。

また、財政上の措置のみならず、施策を担当すべき部署の設置など、組織・人事における措置も必要になる。

(年次報告)

第11条 市長は、毎年、議会に対し、人種等を理由とする差別の状況及び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。

【解説】

市の行政を監督する立場にあるのは、市議会であるから、毎年、市長が市議会に対し、人種等を理由とする差別の状況及び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すべきことを定めたものである。当該報告書及び付属資料は、原則として公開資料とすべきである。

第2章 基本的施策（第12条～第20条）

(相談体制の整備)

第12条 市は、国との適切な役割分担を踏まえて、人種等を理由とする差別に関する相談に的確に応ずるとともに、これに関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう必要な体制を整備するものとする。

【解説】

1. 本条は、相談体制の整備義務について定める。
2. 「相談に的確に応ずる」ためには、人種差別撤廃条約、ヘイトスピーチ解消法及び本条例の内容を正しく理解した者が相談に対応できるよう、相談対応者に対する研修を実施することが望ましい。とりわけ、不特定の者に関する差別的言動は規制できないのであきらめるしかない、などと説明して相談者を門前払いにするといった誤った対応はあってはならない。
「紛争の防止又は解決を図ることができるよう必要な体制を整備する」とは、具体的には、地方公共団体内に新たな紛争解決機関を設置することのみならず、事案の内容や相談者の意向に応じて、弁護士を紹介する、地方法務局に回付するといった、第三者との協力体制の整備を含む。
3. 京都府では2017年7月より、京都府弁護士会と連携して、ヘイトスピーチ被害者向けの無料法律相談を設置している。本条の内容を実現するための先駆的取り組みとして他の地方公共団体にとっても参考になると思われる。

(教育の充実等)

第13条 市は、国との適切な役割分担を踏まえて、人種等を理由とする差別を撤廃するための教育活動を実施するとともに、そのために必要な措置を講ずるものとする。

【解説】

1. 本条は、教育活動の実施義務について定める。
2. 外国人や民族的少数者に対する差別の根底には、無知と偏見、とりわけ植民地支配等の歴史についての無知がある。従って、これを解消するために教育の果たす役割は言うまでもなく大きく、地方公共団体による積極的な取組が強く期待される。
具体的には、学校教員に対する研修の中に、国際人権条約や「不当な差別的言動」の解消に関連する内容を取り入れることや、人種差別解消のための学生向け授業のモデル案を作成すること、さらには、インターネット上に蔓延する悪質なデマを鵜呑みにすることにより差別的意識を持つ若者が増加している現状を踏まえて、生徒に対して植民地支配等の歴史問題について正確に教えることと同時に、メディアリテラシー向上のための教育活動が平行し

て積極的に行われることが極めて重要である。そのための教材として人種差別を学ぶ副読本を活用することや当事者の話を授業に取り入れるなど差別解消のための積極的な授業を行うことが望まれる。

3. また本条にいう「教育」には学校教育にとどまらず社会教育をも含んでいる。地域に居住する外国人や民族的少数者との交流の機会を設ける、国際人権条約や人種差別に関する市民向け講座を開催するといった取組が継続的に行われることが望まれる。

(啓発活動等)

第 14 条 市は、国との適切な役割分担を踏まえて、人種等を理由とする差別の撤廃について広く一般の関心と理解を深め、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を目的とする広報その他の啓発活動を実施するとともに、そのために必要な措置を講ずるものとする。

【解説】

1. 本条は、啓発活動の実施義務について定める。
2. 啓発活動の例として、法務省が作成した「ヘイトスピーチ、許さない」というコピーを用いたポスターやリーフレットについて、庁舎内への掲示、イベントでの配布、公の施設や公園の利用申請の窓口への備え付けといった方法により広く活用されている。その他、広報誌への掲載、住民向け講演会のテーマとして取り上げるといった活動のほか、一般大衆の目にとまりやすい効果的な例として、電車やバスの車内吊り広告の利用、地方公共団体のウェブサイトにおける「ヘイトスピーチ、許さない」のバナー掲載、公衆の場に設置された大型ビジョンでの啓発といったものが挙げられる。

(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 15 条 市は、本市に関わる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、差別的行為のうち、第 5 条第 2 号、第 3 号又は第 4 号に該当するものの制限等に関する事業者の削除、差止めなどその他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。ただし、事業者による差別的言動の差止を支援するに当たっては、表現の自由を不当に侵害しないよう、留意しなければならない。

【解説】

1. 本条は、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の撤廃のための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ことを市に義務付

けた規定である。

2. 既存のメディアと異なり、インターネットは、誰でも匿名で簡単に書き込むことが可能なうえ、いったん掲載された情報が瞬時に広範囲に拡散するという特殊性を有する。そこには、外国人や民族的少数者に対する差別的な言辞のみならず、悪質なデマが数多く流布しており、これらが一般市民の偏見や差別を煽る重要な役割を果たしている。インターネット上のヘイトスピーチを放置することは地域社会の深刻な分断につながる危険を有する。

ヘイトスピーチ解消法についての衆参両院における附帯決議においても、「インターネットを通じて行われる本邦外出身者等に対する不当な差別的言動を助長し又は誘発する行為の解消に向けた取組に関する施策を実施すること」とされている。

3. 確かにインターネット対策は国が率先して取り組むべき課題の一つではあるが、国がすべての書き込みに対応できる訳ではない。従って、少なくとも当該地方公共団体に居住する外国人・民族的少数者に対する差別を煽るような書き込みやデマが蔓延している場合には、当該地方公共団体において事業者に対して削除を要請する等の措置を講ずる必要がある。

また、かかる試みは、例えば神奈川県川崎市や兵庫県尼崎市など、すでにいくつかの地方公共団体で行われており、他の地方公共団体にとっても参考になるとと思われる。

4. 第15条の事業者は、第6条の事業舎と異なり、インターネット通信に関与している、インターネット・サービス・プロバイダーや、サーバーの管理・運営者等に限定される。また第15条の場合には、インターネット上で本市にかかわる人種等を理由とする差別が行われている限り、その情報通信に関わるインターネット・サービス・プロバイダーや、サーバーの管理・運営者等の事業活動は本市の区域内で行われているとみることができる。

5. ただし書きは、支援に当たり、表現の自由を不当に侵害しないように、留意すべきことを確認する規定である。総則規定でも第4条に同旨の規定を置いている。

(被害者の救済対策の整備)

第16条 市は、人種等を理由とする差別の被害者の救済のために、医療的なケア、職場や住居のあっせんなど救済のための対策を整備するものとする。

【解説】

市は、相談体制の整備などの義務を負うが、ヘイトスピーチ解消法及び本条例の趣旨を実現させるためには、被害者に対する具体的な救済が必要である。

人種差別の被害者には、人種差別が、脅威、恐怖として知覚され、被害者の

心身に極めて深刻な害悪をもたらす。芯からの恐怖と動揺、呼吸 困難、悪夢、PTSD（心的外傷後ストレス障害）、過度の精神緊張（高血圧）、精神疾患、自死にまで至る精神的な症状と感情的苦痛をもたらすことがあり指摘されている。また、被害者は、地域社会での行動を自己制約せざるを得ず、また職場や学校をやめざるを得なくなるなど生活や人生を大きく歪ませるダメージを受ける。

このような被害の回復のためには、医療的なケア、職場や住居のあっせんなどの具体的で有効な手段を講ずる必要があり、そのための対策の整備義務を規定した。

（地域における活動の促進）

第 17 条 市は、地域社会における人種等を理由とする差別を撤廃するため、地域住民又はその組織する団体その他の地域の関係者が行うその撤廃に関する自主的な活動を促進するために必要な措置を講ずるものとする。

【解説】

市は、相談体制の整備、教育の充実、啓発活動等の義務を負うが、ヘイトスピーチ解消法及び本条例の趣旨を実現するためには、市の活動に加えて、地域住民等が行う地域における活動が不可欠である。本条は、かかる認識に基づき、市に対して、地域における活動の促進のために必要な措置を講ずることを義務付けたものである。具体的には、人種等を理由とする差別の撤廃を目的とする市民団体による勉強会やイベント等の共催、協賛、後援等を積極的に行うことが考えられる。

なお、インターネット事業者への支援については第 15 条が定めている。

（民間の団体等の活動の促進）

第 18 条 前二条に定めるもののほか、市は、人種等を理由とする差別の撤廃に関する自主的な活動を行う民間の団体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促進するために必要な措置を講ずるものとする。

【解説】

本条例は、第 16 条において、医療的なケア、職場や住居のあっせんなどの対策の整備を、第 17 条において、地域における自主的な活動を支援するために必要な措置を講ずることを、それぞれ市に義務付けた。本条は、第 16 条、第 17 条に加えて、「民間の団体等」が行う人種等を理由とする差別の撤廃に関して行う自主的な活動に対する支援を市に対して義務付けたものである。

市は、相談体制の整備、教育の充実、啓蒙活動等の義務を負うが、ヘイトス

ピーチ解消法及び本条例の趣旨を実現させるためには、市の活動だけでは限界がある。第 17 条は、市に対して、地域住民等が行う地域における活動に対する支援を義務付けたが、本条は、それに加えて、その団体が市の区域内に存するか否かに関わらず、市における人種等を理由とする差別の撤廃に貢献する民間の団体等に対する支援を義務付けたものである。第 17 条と同様に、当該民間団体が人種等を理由とする差別の撤廃に貢献する活動を行う際に、市が積極的に共催、協賛、後援等を行うことなどが想定されている。

(施策の策定及び実施のための調査)

第 19 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のため、地域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調査を行わなければならない。

【解説】

本条例において定められた各施策の策定及び実施を実効的なものとするためには、地域における人種等を理由とする差別の実態を調査し、市が実態を正確に把握することが必要である。本条は、かかる調査を市に義務付けるものである。

(被害者等の意見の反映)

第 20 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、被害を受けた市民その他の関係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。

【解説】

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、被害者が主体的にその過程に参加するべきである。本条は、市に対して、被害を受けた市民その他の関係者の意見を反映させるための必要な措置を講ずることを義務付けたものである。なお、個別の被害者の救済対策の整備については第 16 条が規定している。

第 3 章 差別的行為の解消に関する措置 (第 21 条～第 28 条)

(調査手続の開始)

第 21 条 市長は、差別的行為のうち、第 1 号又は第 2 号に該当するものが行われたと疑うに足りる相当な理由があるときは、当該行為により被害を受けた市民、その法定代理人若しくは保佐人、又は当該市民が死亡し

た場合若しくはその心身に重大な故障がある場合におけるその配偶者、直系の親族若しくは兄弟姉妹の請求により又は職権で、調査手続を開始するものとする。

- 一 本市の区域内で行われたもの
 - 二 本市の区域外で行われたもの（本市の区域内で行われたかどうか明らかでないものを含む。）で次のいずれかに該当するもの
 - ア 差別的行為の内容が市民に関するもの
 - イ 本市の区域内で行われた差別的行為の内容を本市の区域内に拡散するものであって、アに掲げる以外のもの
- 2 前項に該当する差別的行為のうち、第5条第3号又は第4号にあたるものについては、対象となった人種等に関する共通の属性を有する市民により構成される団体も請求することができる。

【解説】

1. 概要

本条は、差別的行為が行われた事実の有無、及び、差別的行為を行った者に対する「是正措置」、「氏名の公表」、「警告」、「命令」等の措置を講ずる必要性を判断するための調査の開始要件を定めたものである。この調査は行政法学上の「行政調査」に位置付けられ、本条は行政調査の開始要件を規定する。

2. 「調査手続」の意義、調査事項

(1) 本条は、差別的行為のうち、第1号及び第2号に該当するものが行われたと疑うに足る相当な理由があるときに、当該差別的行為の被害者等の請求により、又は職権で、市長が「調査手続を開始するものとする」と定めている。

ここでいう「調査」には、第5条が禁ずる差別的行為が行われたか否か、及び当該行為が本条第1号及び第2号に該当するか否かに関する調査はもちろん第26条から第28条までに規定する「是正措置」、「氏名の公表」、「警告」、「命令」の要件を基礎付ける事実（事情。間接事実や補助事実も含む）の調査、行政指導ないし処分の選択・決定を基礎づける事実（事情）の調査も含まれる。

(2) 調査事項には以下のものが含まれる。

- ・市に関連する差別的行為が行われたとして、当該行為者に対し、指導、勧告、その他の是正措置（第26条第1項）を講ずべき必要性
- ・当該行為者の氏名の公表（同条第3項）の相当性
- ・当該行為者がさらに当該差別的行為に類する行為をするおそれ（第27条第1項）

- ・上記のおそれがある者に対する警告（同条第2項）の必要性
- ・上記警告に際しての氏名公表の相当性（同条第3項ただし書）

3. 行政調査の開始要件

(1) 「差別的行為」

第5条各号が禁ずる差別的行為、すなわち、差別的取扱（同条第1号）、特定の者に対する差別的言動（同条第2号、第4号）、不特定の者に関する差別的言動（同条第3号、第4号）すべてを指す。各差別的行為の詳細については第5条の解説を参照されたい。

(2) 市に関連する差別的行為であること（本条第1項第1号、第2号）

ア 概要一市に関連する差別的行為に限定した趣旨

(ア) 本条は、調査手続開始の要件として、当該差別的行為が「本市の区域内で行われたもの」（第1号）、又は「本市の区域外で行われたもの（本市の区域内で行われたかどうか明らかでないものを含む。）」のうち「差別的行為の内容が市民に関するもの」若しくは「本市の区域内で行われた差別的行為の内容を本市の区域内に拡散するもの」であること（第2号柱書、同号ア、イ）

（以下「市関連差別的行為」という。）を要する旨を定める。

(イ) 現代においては、インターネットの普及により、デモや集会、さらには出版といった従来の表現活動に比べて、都道府県市区町村の境界を越えて表現活動を行うことが容易になった。

(ウ) その結果、例えば、インターネットのサイトやブログ上に、特定の人種等に対する憎悪や侮蔑を内容とする記事が掲載されていれば、本条例が制定されている市の市民は、これを容易に閲覧することができる。この場合に、本条例のような条例を先行して制定した都道府県市区町村に、当該差別的行為に関する調査手続開始の請求が殺到し、当該都道府県市区町村の対応能力を超えてしまうことが懸念される。

深刻なインターネット上のヘイトスピーチなどと上記の懸念を調整するものとして、調査手続開始の要件として、当該差別的行為が市に関連するものであるという一定の限界を設けたのが、第1項第2号の趣旨である。また、後述のとおり、市に関連するものであるかどうかの判断をできる限り容易にするため、その要件を工夫している。

従って、調査開始時において差別的行為が行われたとの疑いがあっても、それが市に関連する行為と直ちには認められない場合に、調査を禁ずる趣旨ではなく、市において調査を開始することは差し支えない。

イ 第1項第1号

第1項第1号は、調査開始の要件のうち、原則的な要件として、当該差別的行為が「本市の区域内で行われたもの」であることを定める。典型的には、市

の区域内の公道や公園等で特定人種等に対する憎悪や侮蔑、排除を煽るデモや集会が行われた場合を指す。

この他、差別的表現を含む記事、写真、映像等を市の区域内でインターネット上にアップロードする行為も含まれる。実際には、市の区域内でアップロードしたことを認定するのはむずかしいことが多いのではないかと思われるが、例えばアップロードした本人が実名や住所・居住区域を公表していたり、同人が一般に知られた人物である場合で、その者が本市内に居住している場合などは認定可能と解される。

ウ 第1項第2号

第1項第2号は、差別的行為のうち、「本市の区域外で行われたもの（本市の区域内で行われたかどうか明らかでないものを含む。）」であっても、「差別的行為の内容が市民に関するもの」又は「本市の区域内で行われた差別的行為の内容を本市の区域内に拡散するもの」については、調査手続の対象とする旨定める。

本号は主に、インターネットによる差別的言動が高度情報通信を通じて物理的な限定なく行われ得ることから、これに対処するために設けられた規定である。すなわち、本市の区域外で行われたか、又は本市の区域内で行われたかどうか判断できない差別的言動についても（インターネット上における差別的言動は、発信地を判別することが容易でないことから、多くの差別的言動が後者に該当するものと思われる）、当該差別的行為が「市民に関するもの」、又は「本市の区域内で行われた差別的行為の内容を本市の区域内に拡散するもの」であれば、調査手続の対象とすることを定めている。他方、「市民に関するもの」又は「本市の区域内で行われたもの」を要件とすることで、インターネット上の差別的言動についても当該差別的言動の内容自体によって、市に関連する行為であるか否かの判断をすることができる。これにより、インターネットにおける差別的言動について、「発信地が分からないため、どの市も対処できない」という問題を避けることができる。

まず、当該差別的言動が「市民に関するもの」である場合、属人的に被害結果が市民に発生することから調査の対象としたものである。典型的な例は、本市内にある、外国人集住地域に居住する外国人を名指しして、「〇〇市の外国人は出て行け」、「母国に帰れ」、「殺せ」などの表現をインターネット上にアップする行為である。

次に、当該差別的言動が「本市の区域内で行われた差別的行為の内容を本市の区域内に拡散するもの」である場合は、特にその内容が「本市の区域内で行われた差別的行為の内容」であることに限って調査の対象としたものである。「本市の区域内で行われた差別的行為の内容を本市の区域内に拡散するもの」

の典型的な例は、市の区域内の公園・公道等で行った差別的表現を含むデモや集会の内容を記録した映像等を、インターネット上にアップロードする行為である。なお、動画などのアップロード行為が本市内でなされたものであることが判明すれば、本条第1項第1号の問題となる。

「本市の区域内に拡散するもの」はインターネット上の差別的言動であれば通常該当するであろう。

(3) 「疑うに足る相当な理由」

第5条が禁ずる差別的行為が行われたこと、及び当該行為が市に関連する行為であることについての相当な嫌疑があることを指す。

ここに「疑うに足る相当な理由」とは、請求者からの調査開始に係る請求の内容や、提供された資料等から、本市に関連する差別的行為が行われたのではないかとの疑いを抱くことができれば足り、刑事司法において要求される程度までの嫌疑が認められる必要はない。

4. 請求者（本条第2項の解説も含む）

調査は、請求又は職権により開始される。

調査開始の請求者は、「当該行為により被害を受けた市民、その法定代理人若しくは保佐人、又は当該市民が死亡した場合若しくはその心身に重大な故障がある場合におけるその配偶者、直系の親族若しくは兄弟姉妹」である。

また、第5条第3号又は第4号に該当する差別的行為については、その対象となった人種等に関する共通の属性を有する市民により構成される団体も請求することができる（本条第2項）。「人種等に係る共通の属性を有する市民により構成される団体」の「市民」とは、第2条第7項の「市民」を指す（詳細は第2条の解説に譲る）。「人種等に係る特定の属性を有する市民により構成される団体」とは、すべての構成員が「人種等」に関わるある特定の属性を有する市民により構成される団体を意味する。

このように、団体を被害者として含めた理由は、第5条第3号又は第4号に定めた、不特定の者に関する差別的言動の場合、当該属性を有する個人が調査開始の請求するのは負担が大きく（個人名での請求に対し報復も懸念される）、また、当該差別的言動は、その属性を有する集団に対する差別であることから、その属性を有する市民で構成された団体を請求できる主体に加えることが適切だからである。また、実際に、差別の対象となり得る属性を同じくする人々が団体を形成している実態があり、そのような団体が差別の対象となっている実例がみられるからでもある。

調査開始の請求ができるのは、市に居住する市民（住民）又は上記の団体に限られる。これにより本条例を先行して制定した市に、全国からの請求が殺到して、市の処理能力を超えてしまう事態を避けられる（なお、前記のとおり、

当該調査対象行為についても場所的な限定がかかっている。本条第1項)。ただし、市外の者が、職権の調査開始を促すことは差し支えない。それは市長の調査開始に係る職権発動の端緒となり得る。

請求については、口頭でも書面でも差し支えないが、市において専用の書式等を備えておくことが望ましい。

5. 調査手続の開始

上記の要件を満たしたときは、市は「調査を開始するものとする」。要件を満たした場合は、市に調査開始義務が生じる。他方、これに対応して、市に過度な負担とならないよう、調査開始の対象となる差別的行為を市に関連するものに限定し、また請求者の範囲も限定したのはこれまで述べたとおりである。

(市長による調査)

第22条 市長は、前条第1項に定める調査手続において、必要と認めるときは、事実の調査をすることができる。

2 市長は、前項の調査のため必要があるときは、被害者、前条の規定による請求をした者(以下「請求者」という。)、差別的行為をした疑いがある者その他の関係者に対し出頭を求め及び質問をし、並びに文書の提示を求めすることができる。

3 市長は、第1項の調査のために、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めすることができる。

【解説】

1. 概要

本条は、行政調査としての調査手続ができることを確認的に規定したものである。①関係者に対する出頭要求、質問、②文書の提出要求(本条第2項)及び③公務所(他の官公庁)又は公私の団体に対する照会を確認的に規定する(本条第3項)。

2. 調査の性質

本条にいう「事実の調査」とは、行政機関による調査手続であることから、講学上(行政法学上)の「行政調査」の一種である。

行政調査には、強制力の伴うものと伴わないものがあり、その強制力の強弱についても差異がある(強制調査及び任意調査)。本条に定める調査は、強制力をもって調査を実現するなど調査を拒んだ者に対して直接強制や間接強制を行う規定はない。従って、市が調査のため第2項に定める出頭要請、質問、文書提示要請、第3項に定める照会を私人に行ったとしても、これを直接、間接に強制することはできない。ただし、公務所及び公の団体は、憲法第14条第1項の法の下での平等・差別禁止条項に従って、人を平等に取り扱うべき義務があ

る。さらに、人種差別撤廃条約に加入していることにより日本が同条約の締約国として人種差別を禁止し終了させる義務を負っていることに鑑みると、人種等を理由とする差別の解消による平等の実現、人種差別の撤廃のため、公務所及び公の団体には、特段の事情のない限り、上記要請に応答すべき義務があると解される。

(差別的行為該当性についての審議会の意見の聴取)

第 23 条 市長は、当該行為が差別的行為に該当するかどうかについて並びに第 26 条第 1 項の措置、同条第 3 項の公表、第 27 条第 1 項の警告及び同条第 3 項の公表、第 28 条第 1 項の命令（以下「是正措置等」と総称する。）をするべきかどうか及び是正措置等の内容について、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。ただし、当該行為が差別的行為に該当しないことが市長による調査によって明らかであるときは、この限りでない。

2 市長は、前項ただし書の規定により審議会の意見を聴かなかったときは、理由を付して速やかにその旨を審議会に報告しなければならない。この場合、審議会は、市長に対し、意見を述べることができる。

3 市長は、前項後段の意見を公表しなければならない。

【解説】

本条は、調査対象となった行為が差別的行為に該当するか否か、及び該当するとした場合にどのような対応をすべきかにつき、審議会の意見を必要的に聞くべきことを定めたものである。必要的な意見聴取を定めることにより、判断の公正を確保し、市長による専横的判断を抑止する趣旨の規定である。

【第 1 項】

1. 意見聴取事項（諮問事項）

第 1 項は、以下の点につき、審議会の意見を予め聴かなければならないとする。

① 「当該行為」（＝市長による調査対象となった行為）が差別的行為に該当するか否か（「当該行為が差別的行為に該当するかどうか」）

本条例第 26 条第 1 項は、「差別的行為であって、同項第 1 号又は第 2 号に該当するものが行われたと認めた場合には（以下、認められた行為を、本条及び次条において「当該差別的行為」という。）、事案の内容に即して、指導、勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置を講ずることができる」と規定する。そこで、当該行為が「差別的行為に該当する」かを諮ることになる（もちろん事実認定も含めた諮問となる）。

差別的行為が第 5 条各号の条項のいずれに該当するかも諮問することになる。

② 第 26 条第 1 項の是正措置を講ずべきか否か（第 26 条第 1 項の措置）

本条例第 26 条第 1 項が「事案の内容に即して、指導、勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置を講ずることができる」と規定することから、当該是正措置を講ずべきか否かについて諮ることになる。

③ 第 26 条第 3 項の公表をすべきか否か（第 26 条第 3 項の公表）

本条例第 26 条第 3 項は「市長は、第 1 項の措置について、当該差別的行為の悪質性の程度、行為後の情況、社会的影響の軽重などにより公表することが相当であると認めるときには、当該差別的行為を行った者の氏名又は名称を公表することができる」と規定し、当該行為者につき原則非公表、例外として公表するとしている。そこで、この氏名公表の相当性につき審議会の意見を諮るものである。

④ 第 27 条第 1 項の警告をすべきか否か（第 27 条第 1 項の警告）

本条例第 27 条第 1 項は「市長は、第 21 条第 1 項の規定による調査手続により、当該差別的行為が行われたと認めた場合であつて、当該差別的行為をした者がさらに当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為をするおそれがあるときは、当該差別的行為をした者に対し、当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為（以下「警告対象行為」と総称する。）をしてはならない旨を警告する（以下単に「警告」という。）ことができる」と規定する。ここでは、「当該差別的行為が行われたと認めた場合であつて、当該差別的行為をした者がさらに当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為をするおそれがあるとき」の要件該当性判断、さらに「警告する・・・ことができる」のであつて、警告することが相当であるか効果につき諮問することになる（なお警告するとしてその内容に係る諮問について⑦で後述）。

⑤ 第 27 条第 3 項の公表をすべきか否か（第 27 条第 3 項の公表）

本条例第 27 条第 3 項は「市長は、警告について、警告を受ける者（以下「警告対象者」という。）の氏名又は名称を公表しなければならない。ただし、公表することが相当でない場合は、この限りでない」と規定する。

当該差別的行為をなした行為者の氏名につき原則公表とし、例外として非公表とする。そのため、ここでは氏名非公表の相当性を審議会に諮ることになる。

⑥ 第 28 条第 1 項の命令をすべきか否か（第 28 条第 1 項の命令）

本条例第 28 条第 1 項が「市長は、警告対象者が、警告を受けたにもかかわらず、警告対象行為を行い、かつ、さらに警告対象行為をするおそれがあるときは、警告対象者に対し、次に掲げる事項の全部又は一部を命ずること（以下「命令」という。）ができる。」と規定することから、「警告対象者が、警告を受けたにもかかわらず、警告対象行為を行い、かつ、さらに警告対象行為を

するおそれがあるとき」の要件に該当するかどうかの判断，及び警告をすべきか否かの判断を諮ることになる（なお命令するとしてその内容に係る諮問について⑦で後述）。なお，ここでは氏名公表は必要的であるため（第28条第2項参照）諮問の必要はない。

⑦ 上記②，④，⑥の是正措置，警告，命令の内容（内容（選択）の判断）

是正措置を講ずべきときにはその是正措置の内容（拡散防止措置など），警告をすべきときにはその警告の内容（どのような警告内容とするか），命令をすべきときにはその命令の内容（どのような命令内容とするか）について諮問することになる。なお，本条第10項及び第11項は，これらに関する審議会の意見書について定めている。

2. 意見聴取の時期（諮問の時期）

意見を聴くべき時期は「あらかじめ」とあるが，これは各是正措置等（「第26条第1項の措置，同条第3項の公表，第27条第1項の警告及び同条第3項の公表，第28条第1項の命令」をいう。第23条第1項）を行う前を意味する。審議会には独自の調査権があるが（第24条），まずは市長による調査結果を資料として判断するのであるから，通常は市長によってある程度の調査を経た上で，審議会への諮問がなされることを予定している。

また，調査から命令の発動まで，各段階ごとに別個の意見照会を行っていたのでは，手続が煩雑になりすぎるおそれがあるため，市の判断により，各事案ごとに，一括して諮問することも可能であろう。例えば，差別的行為の該当性を諮問するとともに，第27条第1項の警告まですべきかどうかについても一緒に諮問する，というごとくである。

【本条第1項ただし書】－ 意見聴取（諮問）の不要の例外

原則として審議会への意見聴取は必要的だが，例外として「当該行為が差別的行為に該当しないことが市長による調査によって明らかであるとき」は審議会への意見聴取（諮問）は不要である（第1項ただし書）。差別的行為に該当しないことが明白な行為についてまで審議会の意見聴取を必要とすると，限りある審議会の労力を空費し，真に協議が必要な事案の検討がおろそかになるおそれがあるため，それを回避する趣旨のものである。

差別的行為にあたらないと判断した場合，第24条以下の手続が行われる余地はないので行政調査手続は終了する。

【第2項及び第3項】

市長は，第1項ただし書により，審議会の意見を聴かずに，差別的行為にあたらないと判断した場合には，事後的に審議会に，その旨を報告しなければならない（第2項前段）。審議会は，当該報告に対し，意見を述べることができ

(同項後段) , 当該意見が述べられた場合には, 市長は, その意見内容を公表しなければならない(第3項)。

これらの規定は, 市長の「差別的行為にあたらぬ」との判断の適正を確保するための規定である。深刻な差別的行為にあたるにもかかわらず, これを審議会に諮らず, 軽々に処理する可能性を想定しているのである。審議会への報告時には, 意見を述べる際の資料として, 差別的行為にあたらぬと判断した事実だけでなく, 当該事案の概要も併せて報告すべきと解される。

(審議会による調査)

第24条 審議会は, 前条第1項本文の場合において, 必要と認めるときは, 事実の調査をすることができる。

- 2 審議会は, 市長又は請求者に対し, 意見の陳述及び資料の提出を求めることができる。
- 3 審議会は, 適当と認める者から事情を聴取することができる。
- 4 審議会は, 差別的行為をした疑いがある者に対し, 相当の期間を定めて, 書面により意見を述べ, 及び資料を提出する機会を与えなければならない。ただし, 差別的行為をした疑いがある者の所在が判明しない者は, この限りではない。
- 5 審議会は, 差別的行為をした疑いがある者から請求があつた場合であつて, 必要があると認めるときは, 口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。
- 6 差別的行為をした疑いがある者は, 前項により意見を述べるときには, 審議会の許可を得て, 補佐人とともに出頭することができる。
- 7 審議会は, 必要があると認めるときは, その指名する委員に次に掲げる事項を行わせることができる。
 - 一 第3項の規定による事情の聴取
 - 二 第5項の規定による意見の聴取
- 8 審議会の調査手続は, 公開しない。ただし, 審議会が許可した場合を除く。
- 9 審議会が当該行為を差別的行為であつて, 第21条第1項第1号又は第2号に該当するものが行われたと認めた場合において, 当該行為者が不明であるときは, 市長は, 事業者に対し, 当該行為に係る発信者情報その他個人識別のための情報の開示を求めることができる。
- 10 審議会は, 調査手続を終結したときは, 遅滞なく, 是正措置等に関する意見書を作成し, 市長に提出しなければならない。
- 11 前項の意見書には, 主文, 事案の概要, 理由を記載する。主文には,

当該行為が差別的行為に該当する旨及び該当する第 5 条各号の条項若しくは該当しない旨、是正措置等をするべき旨若しくは是正措置をするべきでない旨、並びに是正措置等をするべきときには是正措置等の内容を記載する。事案の概要には、当該行為の内容を記載する。理由には、当該行為が差別的行為に該当する理由若しくは差別的行為に該当しない理由、是正措置等をするべき理由若しくは是正措置等をするべきでない理由、並びに是正措置等をするべきときには当該是正措置等の内容が相当である理由を記載する。

【解説】

本条は、審議会が意見を述べるために必要な調査手続、及び当該調査を踏まえた意見書に関して定めたものである。審議会における手続は、事前手続（行政処分（本条例では行政指導たる是正措置・警告も同様に）がなされる前の手続）であって、行政手続法の聴聞にその性質は類似する。もっとも、その構造は行政不服審査法（事後手続。行政処分（本条例では行政指導たる是正措置・警告も同様に）がなされた後の手続）に類似した対審構造を採用し、当該行為者の手続保障を重視したものとなっている。この意味（対審構造）では本条の調査手続は「準司法的手続」といえる。

本条は、調査の手段（いわば行政手続の証拠調べ）として、審議会の職権による市長又は請求者の意見陳述・資料提出の要求（第 2 項）、適当と認める者からの事情聴取（第 3 項）を定め、また、差別的行為をしたとの疑いがある者からの反論・反証の機会を与えるよう求めている（第 4 項から第 6 項まで）。

そして、これらの調査の結果として、差別的行為に該当するかどうか、是正措置等を講ずべきかどうか、及びその是正措置等の内容等について、審議会は意見書を作成し、市長に提出する（第 10 項及び第 11 項）。

市長は、この意見書を参考にして是正措置等の要否等について判断することになる（あくまでも行政指導・行政処分の行政庁は市長である）。

【第 1 項、第 2 項及び第 3 項】－ 審議会における調査手段について

審議会による主な調査手段は、先述のとおり、市長又は請求者からの意見陳述・資料提供を受けること（第 2 項）と、適当と認める者（主に差別的行為の目撃者が想定される）からの事情聴取（第 3 項）である。いずれも任意調査であり、強制力はない。

1. 職権

いずれも審議会による職権に基づくものである。

もっとも、請求者から意見陳述を求めること、資料を提供することを禁じるものではない。また、適当な者からの事情聴取を求めることも禁じるものではない。これらは職権調査の端緒となる。

2. 意見陳述（第1項前段）

行政手続であることから訴訟のように主張と証拠の厳密な分離を予定しないものの、主として訴訟における「主張」に相当するものである。具体的には、市長の意見陳述、請求者の意見陳述により、それぞれの主張をすることになる。事実の主張（どのような事実を立証しようとするか）、条文解釈など法的主張、法適用の主張（該当性に係るいわゆるあてはめの主張）などである。

3. 資料提出（第1項後段）

市長による資料提出、請求者からの資料提出は、陳述書や報告書など文書、書証でされることもあれば、準文書として動画の提出・再生でされることもある。それら以外にも資料には広く物的証拠も含まれる。

4. 適当と認める者からの事情聴取（第2項）

訴訟などの人証（証人）に相当するものであり、差別的行為の目撃者や過去の行為を直接に体験したことなど、主に過去の事実を直接に体験した者から供述証拠（証言）を取得する手続である。請求者又は差別的行為をした疑いがある者も排除されない。

【第4項、第5項及び第6項】-差別的行為をしたとの疑いがある者の意見陳述について

本条は、判断の公正を担保すべく、差別的行為をしたとの疑いをかけられている者からの反論・反証の機会を必要的に定める（第4項及び第5項。なお補佐人につき第6項）。

差別的行為をした者による意見陳述は、具体的には、事実の主張（事実の存否、間接事実の存否、その推認過程（評価）の問題）、当該行為が差別的行為にあたらぬとの法的主張（法解釈など）、法適用の主張（あてはめに係る主張）となる。

1. 書面による意見陳述の機会及び資料提出の機会の保障（第4項）

審議会は、差別的行為をした疑いがある者に対し、相当の期間を定めて、書面により意見を述べ、及び資料を提出する機会を与えなければならない（第4項）。これは原則、必要的である。もっとも、インターネットにおける匿名の書込み等、差別的行為を行った者の所在が不明である場合は、例外的に、意見聴取手続は不要となる（同項ただし書）。

なお、「〇〇人は死ね、殺せ」と叫ぶ等、社会通念に照らし、反論・反証の機会を与えるまでもなく差別的行為にあたる事が明白な場合は、例外的に、反論・反証の機会を与えることを要しないとの例外規定を設けることも検討されるべきであろうが、本条例では、そのような例外規定は定めていない。

2. 口頭による意見陳述の機会の保障（第5項）

審議会は、差別的行為をした疑いがある者から請求があった場合であって、必

要があると認めるときは、口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。これは、あくまでも審議会は書面による意見陳述の機会を保障し、特別に差別的行為をした者から請求があった場合であって、「必要があると認めるとき」に限って、口頭による意見陳述の機会を保障するものである。

【第7項】－ 審議会の一部委員への囑託について

審議会は複数名で構成されるが、目撃者等「相当と認める者」からの事情聴取手続（第3項）、差別的行為をした疑いがある者からの口頭意見陳述（第5項）については、審議会の一部の委員を指名して、同人に行わせることができる。手続の迅速を趣旨とするものである。

【第8項】－ 調査手続の非公開の原則について

本条の調査手続は、原則として非公開で行い（第8項本文）、審議会が許可した場合には公開することができる（第8項ただし書）。

公開の対象となる調査手続は、市長又は請求者からの意見聴取・資料提出（第2項）、相当と認める者からの事情聴取（第3項）、及び差別的行為をしたとの疑いがある者からの反論（書面意見陳述に係る書面提出、口頭意見陳述）・反証書面等資料の提出を行う手続（第4項から第6項）などが想定されよう。

【第9項】－ 市長による「個人識別のための情報開示」について

審議会が当該行為を市関連差別的行為と認めた場合（第21条第1項第1号又は第2号）で、当該行為者が不明であるときは（インターネットによる差別的書込みや投稿等が調査対象となった場合で、発信者が明らかでないときが想定される）、市長は、事業者に対し、当該行為にかかる発信者情報その他個人識別のための情報開示を求めることができる（第9項）。

差別的行為を根絶するには、当該行為について対処するだけでは足りず、この根源である発信者を特定した上で、是正措置等によって差別的行為を抑制することが望ましい。しかし実際には、インターネット上での匿名の書き込みは、それ自体から発信者を特定することが容易ではなく、プロバイダー（各発信元をインターネットに接続する事業者）からの情報提供が欠かせない。

「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」でも、ヘイトスピーチを行った者の氏名等の公表が規定されているが、これまでの実践では行為者の氏名を特定できず、（インターネット上の）ハンドルネームだけの公表にとどまっております。公表の効果が不十分ではないかとの議論を呼んでいるところである。そこで、審議会において市関連差別的行為であると認定された段階で、市長が、プロバイダーに対し、当該行為に関する発信者情報その他個人識別のための情報（氏名、住所、IPアドレス等）の開示を求めることができることとした。

同開示要求は、プロバイダー責任制限法第4条の発信者情報開示請求とは異なり、開示の要求主体が市長であり、制裁規定もないが、プロバイダーとしては、差別的行為・ヘイトスピーチが、人種等を理由とする差別という憲法、自由権規約、人種差別撤廃条約に反する行為であることに鑑み、プロバイダー責任制限法による請求への対応に準じた対応をすべき義務を負うものと解される。

また、本項は差別的行為、入店拒否、差別的デモなどについて個人識別情報を求めることも含まれる。

本項による調査は、事業者に行為義務を発生させるもののその制裁規定を欠き、その限りで任意調査に過ぎない。

【第10項及び第11項】－「意見書」について

審議会は、調査手続を終結したときは、遅滞なく、問題となった行為が差別的行為に該当するかどうか、是正措置等をするべきかどうか、及び是正措置等の内容について、意見書を作成し、市長に提出しなければならない（第10項）なお、ここでは調査手続の「終結」という用語を用いているが、合理的に必要であり、許容される場合に「手続の再開」を禁じる趣旨ではない。

この意見書には、主文、事案の概要、主文の結論を導くに至った理由を記載しなければならない（第11項）。主文・事案の概要・理由には、それぞれ以下の内容を記載する（同項）。

1. 主文

①「当該行為が差別的行為に該当する旨及び該当する第5条各号の条項」若しくは（当該行為が差別的行為に）「該当しない旨」

これは、諮問された当該行為が差別的行為に該当する場合には、当該行為が差別的行為に該当する旨を記載しなければならないが、この場合、適用する法令として第5条各号のいずれに該当するかを示さなければならない（複数に該当する場合もあろう）。

他方、諮問された当該行為が差別的行為に該当しない場合には、当該行為が差別的行為に該当しない旨を記載しなければならない。

②「是正措置等をするべき旨」又は「是正措置等をするべきでない旨」

ここで「是正措置等」とは「第26条第1項の措置、同条第3項の公表、第27条第1項の警告及び同条第3項の公表、第28条第1項の命令」をいう（第23条第1項）。措置、公表、警告及び命令をするか否かを示す。

③「是正措置等をするべきとき」には「是正措置等の内容」

措置、公表、警告及び命令をするべきときにそれぞれ措置、公表、警告及び命令のどのような内容かを示す。

2. 事案の概要

諮問の対象となった当該事案の概要を示す。

3. 理由

①「当該行為が差別的行為に該当する理由若しくは該当しない理由」

諮問に係る当該行為が差別的行為（第5条第1号から第4号まで）に該当する理由（・差別的行為に該当しない理由）を示す。ここに「理由」とは、事実認定、法解釈及び法適用をいう。事実認定には、証拠の提示は最低限必要であり、証拠の評価の判断過程も示すことが望ましい。

②「是正措置等をするべき理由若しくは是正措置等をするべきでない理由」

ここでは、是正措置等をするか否かを基礎づける考慮事情を認定し、これを評価し総合考慮して判断することになる

(a) 第26条第1項の是正措置（第26条第1項の措置）を講ずべき理由若しくは是正措置をするべきでない理由

第26条第1項は「差別的行為であつて、同項第1号又は第2号に該当するものが行われたと認めた場合には（以下、認められた行為を、本条及び次条において「当該差別的行為」という。）、事案の内容に即して、指導、勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置を講ずることができる」と規定する。

当該行為が「差別的行為であつて、同項第1号又は第2号に該当するものが行われたと認めた場合」であるかどうかの要件該当性判について意見書の「理由」に記載して答申することになる。

該当した場合には、市長は「事案の内容に即して、指導、勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置を講ずることができる」ので、是正措置を講ずべきか否かについて、審議会は、意見書の「理由」に記載して答申する。なお、是正措置の内容に係る答申については③で後述する。

(b) 第26条第3項の公表をするべき理由若しくは公表をするべきでない理由

第26条第3項は「市長は、第1項の措置について、当該差別的行為の悪質性の程度、行為後の状況、社会的影響の軽重などにより公表することが相当であると認めるときには、当該差別的行為を行った者の氏名又は名称を公表することができる」と規定し、当該行為者につき原則非公表、例外として公表としている。そこで、この氏名公表の相当性につき審議会の意見書の「理由」に記載して答申するものである。

(c) 第27条第1項の警告（第27条第1項の警告）をするべき理由若しくは警告をするべきでない理由

第27条第1項は「市長は、第21条第1項の規定による調査手続により、当該差別的行為が行われたと認めた場合であつて、当該差別的行為をした者がさらに当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為をするおそれがあるときは、当該差別的行為をした者に対し、当該差別的行為又は当該差別的行為に類

する行為（以下「警告対象行為」と総称する。）をしてはならない旨を警告する（以下単に「警告」という。）ことができる」と規定する。

「当該差別的行為をした者がさらに当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為をするおそれがある」といえるか否かの要件該当性判断について意見書の「理由」に記載して答申する。

該当した場合には、市長は「警告する・・・ことができる」ので、警告することが相当であるかについて、審議会は、意見書の「理由」に記載して答申する。なお、警告が相当の場合、その警告の内容に係る答申については③で後述する。

(d) 第 27 条第 3 項の公表をするべき理由若しくは公表をするべきでない理由

第 27 条第 3 項は「市長は、警告について、警告を受ける者（以下「警告対象者」という。）の氏名又は名称を公表しなければならない。ただし、公表することが相当でない場合は、この限りでない」と規定する。

当該差別的行為をなした行為者の氏名につき原則公表とし、例外として非公表とする。そのため、ここでは意見書の「理由」において氏名非公表の相当性を特に答申することになる。第 27 条第 1 項の警告をする場面である以上、警告をするべき理由が存在する。従って、その警告をするべき理由を上回るような、氏名非公表を相当とする特段の事情が認められることが必要となるだろう。

(e) 第 28 条第 1 項の命令をするべき理由若しくは命令をするべきでない理由

第 28 条第 1 項は「市長は、警告対象者が、警告を受けたにもかかわらず、警告対象行為を行い、かつ、さらに警告対象行為をするおそれがあるときは、警告対象者に対し、次に掲げる事項の全部又は一部を命ずること（以下「命令」という。）ができる」と規定する。

「警告対象者が、警告を受けたにもかかわらず、警告対象行為を行い、かつ、さらに警告対象行為をするおそれがあるとき」の要件該当性判断について意見書の「理由」に記載して答申する。

該当した場合には、さらに命令をすべきか否かの判断を意見書の「理由」に記載して答申する。なお命令するとしてその内容に係る答申について③で後述する。なお、ここでは氏名公表は必要であるため（第 28 条第 2 項）あえて答申する必要はない。

③「是正措置等をするべきときには当該是正措置等の内容が相当である理由」

「是正措置等」とは「第 26 条第 1 項の措置，同条第 3 項の公表，第 27 条第 1 項の警告及び同条第 3 項の公表，第 28 条第 1 項の命令」をいう（第 23 条第 1 項）。

是正措置等を講ずべきときにはその是正措置の内容，また是正措置に関する条件があるときにはその条件について，意見書の「理由」に記載して答申する。

(審議会の意見の尊重)

第 25 条 市長は，是正措置等に係る判断をする場合には，前条第 10 項の意見書を尊重しなければならない。

2 市長は，意見書と異なる措置をとる際には，その理由を公表しなければならない。

【解説】

本条は，審議会が提出した意見書の尊重について規定したものである。

【第 1 項】

第 1 項は，第 24 条により提出された審議会の意見を市長が「尊重」しなければならないと定める。

「尊重」との文言から明らかなおおり，市長は，審議会の意見に法的に拘束されるわけではない。従って，審議会の意見は，市長の是正措置等の処分（又は指導）の可否を決めるに当たって，その見解に法的に拘束されるわけではなく，審議会は行政法上の「諮問機関」とであると理解されることになる。

ただし，審議会は，市長の専横的判断を防止し，公正な判断を確保するためにあること，審議会の意見は，一部の例外を除き，反対当事者にも反論・反証の機会を与えるという準司法的手続を踏んだ上での結論であることから，市長は，単に意見書の内容を考慮できるということにとどまらず，合理的な理由がない限り，審議会の意見と異なる判断をすべきではないと解される。

【第 2 項】

第 2 項は，市長による審議会の意見の軽視を抑制するため，市長は，意見書と異なる措置を講ずる場合には，その旨を公表しなければならないと定めた。

(差別的行為に対する是正措置及び公表)

第 26 条 市長は，第 21 条第 1 項の規定による調査手続により，差別的行為であって，同項第 1 号又は第 2 号に該当するものが行われたと認めた場合には（以下，認められた行為を，本条及び次条において「当該差別

的行為」という。), 事案の内容に即して, 指導, 勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置を講ずることができる。

- 2 市長は, 前項の措置について, 当該差別的行為の概要, 当該行為が差別的行為に該当する旨, 該当する第 5 条各号の条項及び措置の内容を公表しなければならない。
- 3 市長は, 第 1 項の措置について, 当該差別的行為の悪質性の程度, 行為後の状況, 社会的影響の軽重などにより公表することが相当であると認めるときには, 当該差別的行為を行った者の氏名又は名称を公表することができる。ただし, 公表の期間は, 相当な期間であることを要する。
- 4 市長は, 第 1 項の規定による措置を講ずるときは, 当該差別的行為を行った者に対し, 書面により, 措置の内容及びその理由並びに第 2 項及び前項の規定による公表をする旨を通知しなければならない。ただし, 当該差別的行為を行った者の所在が判明しないときは, この限りではない。
- 5 前項本文の通知は, 当該差別的行為を行った者の住所 (当該差別的行為を行った者が別に通知を受ける場所又は連絡先を市長に通知した場合にあっては, その場所又は連絡先) にあてて発すれば足りる。
- 6 前項の通知は, その通知が通常到達すべきであった時に, 到達したものとみなす。
- 7 市長は, 請求者に対し, 書面により, 第 1 項の規定による措置を講じたときはその旨, その内容及びその理由並びに第 2 項の規定による公表をした旨を, 第 1 項の規定による措置を講じなかったときはその旨及びその理由を, 第 3 項の規定による公表をしたときはその旨を, 第 23 条第 1 項本文又は第 2 項後段の意見があるときはその内容を並びに前条第 2 項の理由があるときにはその理由を, それぞれ通知しなければならない。

【解説】

本条は, 入店拒否, 入居拒否など特定人に対する差別的取扱 (第 5 条第 1 号), 特定人に対する差別的言動 (同条第 2 号), 不特定人に関する一定の差別的言動 (同条第 3 号), 人種等を理由とするリスト化と公表 (同条第 4 号) などの「差別的行為」(第 5 条解説参照) を是正するために, 「指導, 勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置」必要な措置を市長が講ずることができること等を規定したものである。

指導, 勧告は, 「当該差別的行為を是正するために必要な措置」の例示である。、いずれも行政指導であり, 処分性を有しない。

差別的取扱に対する指導・勧告としては, 例えば, 飲食店・宝飾店などの店舗

に対して、人種等を理由とする入店拒否をやめるよう指導したり、勧告するもの、また、人種等を理由とする入居拒否を行っている場合には、これをやめるよう促す指導や勧告が想定される。

差別的言動に対する是正措置としては、例えば、動画のアップロードなどによる一定期間以上、継続する差別的言動に対して、これをインターネット上から削除、抹消するよう指導、勧告するものを想定することができる。

【第1項】

1. 趣旨

本項は、差別的行為に対し、是正措置及びその行為者の氏名等を公表することにより、差別的行為を防止したり、撤廃する趣旨の規定である。

2. 差別的行為（要件）

「差別的行為であって」とは、当該行為が第5条に規定する差別的行為のいずれかに該当する行為でなければならないことを意味する。

3. 場所的管轄（条例の場所的効力）の要件

「第21条第1項第1号・第2号に該当するものであること」

第21条第1項第1号・第2号の解説を参照されたい。

4. 行政庁：市長である。

5. 効果

①指導、勧告

②その他当該行為を是正するために必要な措置

「事案の内容に即して」とは、内容の悪質性、継続性、その他当該事案の事情を考慮して、判断することを意味する。

「講ずることができる」と規定されており、是正措置をしない余地もあり、他方で、是正措置をする場合には、どのような是正措置が必要かを選択・判断しなければならない。なお、前述のとおり、指導、勧告又はこれに準ずる措置であるから、これらには処分性はなく、行政法学上の行政指導にとどまる。処分性を有しない以上、行政手続法第2条第2号の「処分」とは「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」、行政不服審査法第1条第2項の「処分」たる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」、行政事件訴訟法第3条第2項の「処分」たる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」、いずれにもあたらない。このことは、行政手続法上の聴聞、行政不服審査法上の審査請求、行政事件訴訟法上の抗告訴訟の対象とならないことを意味する。

【第2項】－ 市長の公表義務について

1. 趣旨

本項は、市長が、前項の措置を講ずる場合には、一定の事項を公表しなければならないと規定する。

2. 「前項の措置」

「前項の措置」とは、第1項の「指導、勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置」をいう。

3. 公表義務の対象

公表が義務付けられる事項は、以下のとおりである。

- ①当該差別的行為の概要（具体的にどのような事実・行為であるか）、
- ②当該行為が差別的行為に該当する旨
- ③該当する第5条各号の条項
- ④措置の内容

【第3項】－ 当該行為者の氏名等の公表について

1. 趣旨

本項は、市長が第1項の是正措置を講じた場合でも、当該差別的行為を行った者の氏名・名称については原則として公表しないと規定する。氏名等の公表が、公表された者に社会的に大きな不利益を与えることに配慮したものである。

もつとも、例外として、①当該差別的行為の悪質性の程度、②行為後の情況、③社会的影響の軽重、④その他の事情を考慮の上、公表することが相当であると認めるときには、当該差別的行為を行った者の氏名等を公表できると規定した。

本項による公表は、制裁としての性質を持つから処分性を有するものと解される。

2. 「第1項の措置」

「第1項の措置」とは、同項の「指導、勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置」をいう。

3. 公表の方法

本項は、公表の方法について特段の規定を置かないが、①公報への掲載、②庁舎の掲示板への張り紙、③ネット上のウェブサイトへの掲載等が想定される。

公表とは、瞬間的・一回的な行為であって、継続的な行為を意味しないとも考えられる。もつとも、本項は、差別的行為を行った者が翻意する可能性等も考慮し、公表の期間は「相当な期間」であることを要するとした（本項ただし書）。

【第4項】－ 市長の当該差別的行為を行った者に対する通知について

本項は、市長が、当該差別的行為を行った者に対して、一定の内容を通知しなければならないことを規定する。措置を受ける当該行為者の手続保障のための規定である。

1. 第1項の規定による措置を講ずるとき（要件）

市長が当該差別的行為を行った者に対し、第1項の「指導、勧告その他当該差別的行為を是正するために必要な措置」を講ずるときを意味する。

2. 通知の方式（「書面により」（書面性））

当該差別的行為を行った者の手続保障のため、通知を行うこと、さらにはその通知は「書面」でなければならないことを規定している。

3. 通知義務の対象（通知すべき事項）

- ①措置の内容、
- ②その理由（判断過程）（事実＋適用された条項等）、
- ③第2項及び前項の規定による公表をする旨

ここに、「第2項」の規定による公表をする旨とは、本条第2項に規定する当該差別的行為の概要等を公表する旨を意味する。「前項の規定による公表」とは、氏名等の公表をする旨を意味する。

4. 所在不明の場合の特則（ただし書）

当該差別的行為を行った者の所在が判明しないときは、市長が措置の内容等を通知しなくともよいことを定めている。

【第5項】－ 発送先について

当該差別的行為を行った者に対する通知は、住所に発送することで足りるとした。

【第6項】－ 通知の到達の擬制について

当該差別的行為を行った者に対する通知は、通常到達すべき時点をもって到達したものとみなす規定である。

【第7項】－ 市長の請求者に対する通知について

1. 趣旨

本項は、市長が、被害者など請求者に対して、一定の事項を通知しなければならないことを規定している。これにより、差別的行為の被害者など請求者にも手続保障がなされる。

2. 通知の方法（「書面により」（書面性））

当該差別的行為を行った者に対する通知と同様に、差別的行為の被害者など請求者のため、書面による通知が義務付けられている。

3. 通知義務の対象（通知すべき事項）

- ①本条第1項の規定による措置を講じたとき
 - (i) その旨（措置をした旨）
 - (ii) その内容（措置の内容）
 - (iii) その理由（措置をした理由・具体的な当該措置を選択した理由）
- ②本条第2項の規定による公表をした旨
- ③本条第1項の規定による措置を講じなかったとき
 - (i) その旨（措置をしなかった旨）
 - (ii) その理由（措置をしなかった理由）

- ④本条第3項の規定による公表をしたとき
 - (i) その旨 (氏名公表した旨)
- ⑤本条第3項の規定による公表をしないとき
 - (i) その旨 (氏名公表しない旨)
 - (ii) その理由 (氏名公表しない理由)
- ⑥第23条第1項本文又は第2項後段の意見があるとき
 - (i) その内容

ここに、第23条第1項本文の意見とは、当該行為が差別的行為に該当するかどうか、是正措置等をするべきかどうか、本条第3項の公表をするべきかどうか、是正措置等の内容に関する審議会の意見をいう。

第23条第2項後段の意見とは、市長は、当該行為が差別的行為に該当しないことが市長による調査によって明らかであるときに、審議会に意見を諮らなないことができるが(第23条第1項ただし書)、その場合に、審議会が市長に対して述べる意見をいう。

- ⑦第25条第2項の理由があるとき

- (i) その理由

ここに、第25条第2項の理由とは、市長は、審議会の意見を尊重しなければならず(第25条第1項)、審議会の「意見書と異なる措置をとる」場合にはその理由を公表しなければならないが(第25条第2項)、当該理由をいう。

(差別的行為に対する警告)

第27条 市長は、第21条第1項の規定による調査手続により、当該差別的行為が行われたと認めた場合であって、当該差別的行為をした者がさらに当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為をするおそれがあるときは、当該差別的行為をした者に対し、当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為(以下「警告対象行為」と総称する。)をしてはならない旨を警告する(以下単に「警告」という。)ことができる。

2 市長は、警告について、当該差別的行為の概要、当該差別的行為が差別的行為に該当する旨、該当する第5条各号の条項及び警告の内容を公表しなければならない。

3 市長は、警告について、警告を受ける者(以下「警告対象者」という。)の氏名又は名称を公表しなければならない。ただし、公表することが相当でない場合は、この限りでない。また、公表の期間は、相当な期間であることを要する。

4 市長は、警告をするときは、警告対象者に対し、書面により、警告の

内容及びその理由並びに第 2 項及び前項の規定による公表をする旨を通知しなければならない。ただし、警告対象者の所在が判明しないときは、この限りではない。

5 前項本文の通知は、警告対象者の住所（警告対象者が別に通知を受ける場所又は連絡先を市長に通知した場合にあっては、その場所又は連絡先）にあてて発すれば足りる。

6 第 4 項本文の通知は、その通知が通常到達すべきであった時に、到達したものとみなす。

7 市長は、請求者に対し、書面により、第 1 項の規定による警告をしたときはその旨、その内容及びその理由並びに第 2 項の規定による公表をした旨を、第 1 項の規定による警告をしなかったときはその旨及びその理由を、第 3 項の規定による公表をしたときはその旨を、第 23 条第 1 項本文又は第 2 項後段の意見があるときはその内容並びに第 25 条第 2 項の理由があるときにはその理由を、それぞれ通知しなければならない。

8 市長は、差別的言動について警告をするに当たっては、警告が表現行為に対する事前抑制となり得るものであることに鑑み、表現の自由を不当に侵害しないよう、特に留意しなければならない。

【解説】

本条は、既に行われた差別的行為（①入店拒否，入居拒否など特定人に対する差別的取扱（第 5 条第 1 号），②特定人に対する差別的言動（同条 2 号），③不特定人に関する差別的言動（同条第 3 号），④人種等を理由とするリスト化と公表など（同条第 4 号）「差別的行為」（第 5 条解説参照）をした者が「さらに」当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為をする「おそれがあるとき」に、過去の差別的行為と同一性を有する行為をしてはならない旨を警告することができる旨を規定する。

なお、本条例第 26 条の是正措置が一度なされていることは要件となっておらず、他方、本条の警告と同時に第 26 条の是正措置をとることは妨げられない。

また、氏名等の公表に関しては、第 26 条の場合と異なり、公表することを原則とし、例外的に非公表とすることができるとしている。

【第 1 項】

1. 趣旨

本条例第 5 条に規定する差別的行為が行われたと認める場合に、当該差別的行為をした者が「さらに」当該差別的行為（又は当該差別的行為に類する行為）をする「おそれがあるとき」に、既に行われた差別的行為と同一性を有する行為をしてはならない旨を市長が警告することができる旨を規定する。なお、この

「警告」は、行政法学上の「行政指導」にとどまるものであって、処分性を有しない。処分性を有しない以上、行政手続法第2条第2号の「処分」とは「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」、行政不服審査法第1条第2項の「処分」たる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」、行政事件訴訟法第3条第2項の「処分」たる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」、いずれにもあたらない。このことは、行政手続法上の聴聞、行政不服審査法上の審査請求、行政事件訴訟法上の抗告訴訟の対象とならないことを意味する。

2. 差別的行為（要件）

「差別的行為が行われた認められた場合であって」とは、当該行為が本条例第5条に規定する差別的行為のいずれかに該当する行為でなければならないことを意味する。

3. 場所的管轄（条例の場所的効力）の要件

「第21条第1号・第2号に該当するものであること」

第21条第1号・第2号の解説を参照されたい。

4. 将来のさらなる差別的行為をすることの要件

本項は、第26条と異なり「当該差別的行為をした者がさらに当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為をすることおそれがあるとき」を要件として付加している。

5. 行政庁：市長である。

6. 効果

「当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為（以下「警告対象行為」と総称する。）をしてはならない旨を警告することができる。

当該差別的行為又は当該差別的行為に類する行為を、「警告対象行為」と定義している。これは、過去の差別的行為と、警告の対象となる将来の差別的行為の間に「同一性」が必要であることを意味する。この同一性は、行為の態様、行為の種類、時間的・場所的な関連性を考慮して判断することになる。

【第2項】－ 市長の公表義務について

1. 趣旨

本項は、市長が、警告する場合には、一定の事項を公表しなければならないと規定する。これにより、何が差別的行為であるかを周知徹底する機能を有する。第26条第2項（是正措置の場合）、第28条第2項（命令の場合）と同様の趣旨である。

2. 前項の措置

「警告について」の「警告」とは、第1項の「警告」をいう。

3. 公表義務の対象

公表が義務付けられる事項は、以下のとおりである。

- ①当該差別的行為の概要（具体的にどのような事実・行為であるか）、
- ②当該行為が差別的行為に該当する旨
- ③ 該当する第5条各号の条項
- ④ 措置の内容

過去の差別的行為に関する事項であるが、第26条第2項（是正措置の場合）と同様である。

【第3項】－ 当該行為者の氏名等の公表について

1. 趣旨

本項は、市長が、警告する場合には、原則として、警告を受ける者の氏名等を公表しなければならないと規定する。第26条第3項（是正措置等の場合）と比べ、氏名公表の原則・例外が逆転している。氏名等の公表は、公表された者に社会的に大きな不利益を与えることになるが、警告の場合、差別的行為を反復するおそれ認定されていることを重くみたためである。

もっとも、例外として、①当該差別的行為の悪質性の程度、②行為後の情況、③社会的影響の軽重、④その他の事情を考慮の上、公表することが相当であると認めるときには、当該差別的行為を行った者の氏名等を公表することができる」と規定した。

本項による公表は、制裁としての性質を持つから処分性を有するものと解される。

2. 「第1項の措置」

「警告について」の「警告」とは、第1項の「警告」をいう。

3. 公表の方法

本項は、公表の方法について特段の規定を置かないが、①公報への掲載、②庁舎の掲示板への張り紙、③ネット上のウェブサイトへの掲載等が想定される。

公表とは、瞬間的・一回的な行為であって、継続的な行為を意味しないとも考えられる。もっとも、本項は、差別的行為を行った者が翻意する可能性等も考慮し、公表の期間は「相当な期間」であることを要するとした（第27条第3項また書）。

【第4項】－ 市長の当該行為者に対する通知について

本条は、市長が、警告を受ける当該行為者（警告対象者）に対して、一定の内容を通知しなければならないことを規定する。警告対象者の手続保障のための規定である。

1. 警告をするとき（要件）

市長が当該行為者に対し、第1項の警告をするときを意味する。

2. 通知の方式（「書面により」（書面性））

当該行為者の手続保障のため、通知を行うこと、さらにはその通知は「書面」

でなければならないことを規定している。

3. 通知義務の対象（通知すべき事項）

- ①措置の内容,
- ②その理由（判断過程）（事実+適用された条項等),
- ③第2項及び前項の規定による公表をする旨

「第2項」の規定による公表とは、本条第2項に規定する当該差別的行為の概要等の公表を意味する。「前項の規定による公表」とは、氏名等の公表を意味する。

4. 所在不明の場合の特則（ただし書）

警告対象者の所在が判明しないときは、市長が警告の内容等を通知しなくともよいことを定めている。

【第5項】－ 発送先について

警告対象者に対する通知は、住所に発送することで足りるとした。

【第6項】－ 通知の到達の擬制について

警告対象者に対する通知は、通常到達すべき時点をもって到達したものとみなす規定である。

【第7項】－ 市長の請求者に対する通知について

1. 趣旨

本項は、市長が、被害者など請求者に対して、一定の事項を通知しなければならないことを規定している。これにより、差別的行為の被害者など請求者にも手続保障がなされる。

2. 通知の方法（「書面により」（書面性））

当該行為者に対する通知と同様に、差別的行為の被害者など請求者のため、書面による通知が義務付けられている。

3. 通知義務の対象（通知すべき事項）

- ①本条第1項の規定による警告をしたときは
 - (i) その旨（警告をした旨),
 - (ii) その内容（警告の内容)
 - (iii) その理由（警告をした理由・具体的な当該内容を選択した理由)
- ②本条第2項の規定による公表をした旨
- ③本条第1項の規定による警告をしなかったとき
 - (i) その旨（警告をしなかった旨)
 - (ii) その理由（警告をしなかった理由)
- ④本条第3項の規定による公表をしたとき
 - (i) その旨（氏名公表した旨)
- ⑤本条第3項の規定による公表をしないとき

- (i) その旨（氏名公表しない旨）
- (ii) その理由（氏名公表しない理由）

⑥第23条第1項本文又は第2項後段の意見があるとき

- (i) その内容（意見の内容）

ここに、第23条第1項本文の意見とは、当該行為が差別的行為に該当するかどうか、警告するべきかどうか、本条第3項の公表をするべきかどうか、警告の内容に関する審議会の意見をいう。

第23条第2項後段の意見とは、市長は、当該行為が差別的行為に該当しないことが市長による調査によって明らかであるときに、審議会に意見を諮らなないことができるが（第23条第1項ただし書）、その場合に、審議会が市長に対して述べる意見をいう。

⑦第25条第2項の理由があるとき

- (i) その理由（意見と異なる措置をとる理由）

ここに、第25条第2項の理由とは、市長は、審議会の意見を尊重しなければならず（第25条第1項）、審議会の「意見書と異なる措置をとる」場合にはその理由を公表しなければならないが（第25条第2項）、当該理由をいう。

【8項】－ 表現の自由への留意条項について

差別的行為のうち、特に差別的言動については、本条の警告をするに当たり、表現の自由を不当に侵害しないように、留意すべきことを確認する規定である。総則規定でも第4条に同旨の規定を置いている。

（差別的行為に対する命令）

第28条 市長は、警告対象者が、警告を受けたにもかかわらず、警告対象行為を行い、かつ、さらに警告対象行為をするおそれがあるときは、警告対象者に対し、次に掲げる事項の全部又は一部を命ずること（以下「命令」という。）ができる。

一 警告対象行為（以下「命令対象行為」という。）をしてはならないこと

二 命令対象行為が行われることを防止するために必要であると市長が認める事項を履行すること

2 市長は、命令について、命令を受ける者（以下「命令対象者」という。）が警告に反して行った警告対象行為の概要、命令対象者が警告に反して行った警告対象行為が差別的行為に該当する旨、該当する第5条各号の条項及び命令の内容並びに命令対象者の氏名及び規則で定める事項があるときは当該事項を公表しなければならない。ただし、公表の期間は、

相当な期間であることを要する。

- 3 市長は、命令をするときは、命令対象者に対し、書面により、命令の内容及びその理由並びに前項の規定による公表をする旨を通知しなければならない。ただし、命令対象者の所在が判明しないときは、この限りではない。
- 4 前項本文の通知は、命令対象者の住所（命令対象者が別に通知を受ける場所又は連絡先を市長に通知した場合にあっては、その場所又は連絡先）にあてて発すれば足りる。
- 5 第3項本文の通知は、その通知が通常到達すべきであった時に、到達したものとみなす。
- 6 市長は、請求者に対し、書面により、命令をしたときはその旨、その内容及びその理由並びに第3項の規定による公表をした旨を、命令をしなかったときはその旨及びその理由を、第23条第1項本文又は第2項後段の意見があるときはその内容を並びに第25条第2項の理由があるときにはその理由を、それぞれ通知しなければならない。
- 7 命令に違反した者は、5万円以下の過料に処する。
- 8 命令の効力は、10年間とする。
- 9 第2項に規定するもののほか、命令の実施に関し必要な事項は、規則で定める。
- 10 市長は、差別的言動について命令をするに当たっては、命令が表現行為に対する事前抑制となり得るものであることに鑑み、表現の自由を不当に侵害しないよう、特に留意しなければならない。

【解説】

本条は、第27条の警告対象者が警告に違反し差別的行為を行い、さらになお同一の差別的行為（警告対象行為）を行うおそれがあるときに、これを禁止する命令を出すことができる旨を規定する。命令に違反したときには過料の制裁がある（第7項）。、氏名等の公表に関しては、警告（第27条）の場合と異なり、不公表を許さない（第2項）。なお、本条の「命令」は、以下のとおり、判例の基準（最高裁大法廷判決昭和59年12月12日・民集38巻12号1308頁）を踏まえ、憲法第21条第2項の「検閲」には該当しない内容とされている。まず、判例は、「検閲」の規制対象を「表現物」に限定し、具体的には、「出版、映像、演劇、放送、レコード、テープ、その他映像、音響の媒体であるディスク類がそれに当たる」（「最高裁判例解説（昭和59年）（民事篇）」488頁）としているが、本条の「命令」の対象は大部分がそもそもこれにあたらない。また、本条の「命令」は、差別的言動のうち「公然と」なされるもののみを対象としており、「網羅的一般的」（範囲）に禁止するものではない。さらに、「継続して表現物を発表

する者に対し、過去に発表されたものを審査して将来の発表を禁止する方法が採られることがある。これは発表される表現の内容が事前に審査されるわけではないから、純然たる検閲ではない」（上記調査官解説 489 頁）と解されていることから、本条の「命令」が、「発表前にその内容を審査」するものではない。最後に、本条の「命令」は、「無許可の発表を理由に制裁を科する」（上記調査官解説 489 頁）ものではなく、「不相当と認めるものの発表を禁止すること」にも該当しない。

【第1項】

1. 趣旨

本項は、第 27 条の警告対象者が警告に違反し差別的行為を行い、さらになお同一の差別的行為（警告対象行為）を行うおそれがあるときに、これを禁止する命令を出すことができる旨を規定する。なお、命令に違反しさらなる差別的行為に出た者に対しては、過料の制裁がある（第 7 項）。、「命令」は行政処分であって、処分性を有する。

2. 警告を受けていること（要件）

本項は、第 27 条の「警告対象者が警告を受け」ていることを要件としている。

3. 警告対象行為（要件）

第 27 条の警告を受けたにもかかわらず、警告を無視して、さらに差別的行為を行ったことを要件とする。これは、命令という、より強力な処分を科すに当たって、警告を受けていて、本来、思いとどまることができたにもかかわらず、さらに差別的行為を行ったという、行為及び行為者の悪質性を示す要件を定めたものである。

4. 将来のさらなる警告対象行為をするおそれの要件

本項は、「さらに警告対象行為をするおそれがあるとき」を要件としている。

警告を受けたにもかかわらず、警告を無視してさらに差別的行為を行っている以上、一般的には将来さらなる差別的行為を行うおそれが認められることが多いものと思われるが、個別具体的に判断していくこととなる。

5. 処分庁

市長である。

6. 効果

市長は、第 1 項に基づき、警告対象者に対し、①警告対象行為（以下「命令対象行為」という。）をしてはならないこと、②命令対象行為が行われることを防止するために必要であると市長が認める事項を履行することの全部又は一部を命ずること（以下「命令」という。）ができる。

第 1 項は、過去の警告対象行為と同一性を有する行為を「命令対象行為」とと

らえている。また、市長は、命令対象行為が行われることを防止するために必要であると市長が認める事項を履行することを命じることができる。

なお、本項の命令に違反した場合には、過料の制裁がある（第8項）。

【第2項】（市長の公表義務）

1. 趣旨

市長は、前項の命令を講ずる場合には、一定の事項を公表しなければならないと規定された。これにより、何が差別的行為であるかを周知徹底する機能を有する。また、この公表は、制裁としての公表であるから処分性を有するものと解される。

氏名公表に関し、是正措置については原則非公表（第26条第3項）、警告については原則公表としているが（第27条第3項）、命令については警告を無視して差別的行為を繰り返したという事情に鑑み、非公表を許さない。

2. 前項の措置

「命令について」とは、第1項の「命令」をいう。

3. 公表義務の対象

公表が義務付けられる事項は、以下のとおりである。

- ①当該差別的行為の概要（具体的にどのような事実・行為であるか）、
- ②当該行為が差別的行為に該当する旨
- ③該当する第5条各号の条項
- ④命令の内容
- ⑤命令対象者の氏名
- ⑥規則で定める事項があるときは当該事項

4. 公表の方法

本項は、公表の方法について特段の規定を置かないが、①公報への掲載、②庁舎の掲示板への張り紙、③ネット上のウェブサイトへの掲載等が想定される。

公表とは、瞬間的・一回的な行為であって、継続的な行為を意味しないとも考えられる。もっとも、本項は、差別的行為を行った者が翻意する可能性等も考慮し、公表の期間は「相当な期間」であることを要するとした（第27条第3項また書）。

【第3項】－ 市長の当該行為者に対する通知について

本条は、市長が、命令を受ける当該行為者（命令対象者）に対して、一定の内容を通知しなければならないことを規定する。命令対象者の手続保障のための規定である。

1. 命令をするとき（要件）

市長が当該行為者に対し、第1項の命令をするときを意味する。

2. 通知の方式（「書面により」（書面性））

当該行為者の手続保障のため、通知を行うこと、さらにはその通知は「書面」でなければならないことを規定している。

3. 通知義務の対象（通知すべき事項）

- ①命令の内容
- ②その理由
- ③前項の規定による公表をする旨

本条第 2 項に規定する当該差別的行為の概要等及び氏名等を公表する旨を意味する。

4. 所在不明の場合の特則（第 3 項ただし書）

命令対象者の所在が判明しないときは、市長が警告の内容等を通知しなくともよいことを定めている。

【第 4 項】－ 発送先について

命令対象者に対する通知は、住所に発送することで足りるとした。

【第 5 項】－ 通知の到達の擬制について

命令対象者に対する通知は、通常到達すべき時点をもって到達したものとみなす規定である。

【第 6 項】－ 市長の請求者に対する通知について

1. 趣旨

本項は、市長が、被害者など請求者に対して、一定の事項を通知しなければならないことを規定している。これにより、差別的行為の被害者など請求者にも手続保障がなされる。

2. 通知の方法（「書面により」（書面性））

当該行為者に対する通知と同様に、差別的行為の被害者など請求者のため、書面による通知が義務付けられている。

3. 通知義務の対象（通知すべき事項）

- ①命令をしたときは
 - (i) その旨（命令をした旨）
 - (ii) その内容（命令の内容）
 - (iii) その理由（命令をした理由）
- ②第 3 項の規定による公表をした旨
- ③第 1 項の規定による命令をしなかったとき
 - (i) その旨（命令をしなかった旨）
 - (ii) その理由（命令をしなかった理由）
- ④第 23 条第 1 項本文又は第 2 項後段の意見があるとき
 - (i) その内容（意見の内容）

ここに、第 23 条第 1 項本文の意見とは、当該行為が差別的行為に該当

するかどうか、警告するべきかどうか、本条第3項の公表をするべきかどうか、警告の内容に関する審議会の意見をいう。

第23条第2項後段の意見とは、市長は、当該行為が差別的行為に該当しないことが市長による調査によって明らかであるときに、審議会に意見を諮らないことができるが(第23条第1項ただし書)、その場合に、審議会が市長に対して述べる意見をいう。

⑤第25条第2項の理由があるとき

(i) その理由(意見と異なる措置をとる理由)

ここに、第25条第2項の理由とは、市長は、審議会の意見を尊重しなければならない(第25条第1項)、審議会の「意見書と異なる措置をとる」場合にはその理由を公表しなければならないが(第25条第2項)、当該理由をいう。

【第7項】 - 過料の制裁について

本条の命令に違反した者は、5万円以下の過料に処するものとし、命令の実効性を確保しようとするものである。

もっとも、過料に関しては、地方自治法上制約があり(最高でも5万円とされている。第14条第3項)、上限5万円程度の制裁で抑止・一般予防を確保できるのかという問題があるが、それは今後の検討に委ねる趣旨である。

なお、観音寺公園条例は、「公園においては、次に掲げる行為をしてはならない」として同条第8号「人種、国籍その他の出自を理由とする不当な差別的取扱いを誘発し、又は助長するおそれのある行為をすること」と規定し(同条例第5条)、それに対する制裁として、5万円以下の過料(同条例第22条第2項)を規定している。

【第8項】 - 命令の効力の期間について

本条の命令の効力に制限を設け、10年間とした。

【第9項】 - 規則への委任規定について

第2項に規定するもののほか、命令の実施に関し必要な事項は、規則で定めることとしたものである。

【10項】 - 表現の自由留意条項について

差別的行為のうち、特に差別的言動については、本条の命令をするに当たり、表現の自由を不当に侵害しないように、留意すべきことを確認する規定である。総則規定でも第4条に同旨の規定を置いている。

第4章 差別的行為を目的とする集会のための本市の公の施設の利用の制限 (第29条～第30条)

(公の施設の利用制限)

第 29 条

市長は、本市の公の施設の利用許可の申請があつた場合であつて、当該利用が差別的行為を行うことを目的とするものと認めるときは、これを許可してはならない。

- 2 市長は、本市の公の施設の利用許可の申請があつた場合であつて、当該利用が差別的行為を行うことを目的とするものと疑うに足りる充分な理由があると認められるときは、差別的行為を防止するため、警告、条件その他必要な限度で制限を付けて許可することができる。
- 3 市長は、本市の公の施設の利用許可の申請に係る許可をした場合において、当該申請に係る利用が差別的行為を行うことを目的とするものであると判明したときは、当該許可を取り消さなければならない。
- 4 前 3 項に係る目的の有無は、公の施設において差別的行為が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に明らかに認められるか否かにより判断するものとする。
- 5 市長は、公の施設の利用制限に係るガイドラインを策定し、公表するものとする。この場合において、市長は、審議会の意見を聴かななければならない。
- 6 市長は、本条に基づき公の施設の利用の許否を検討するに当たっては、その処分が表現行為に対する事前抑制となり得るものであることに鑑み、表現の自由を不当に侵害することのないよう、特に留意しなければならない。

【解説】

本条は、一定の差別的言動など差別的行為（第 5 条参照）を行うことを目的とする集会のための公の施設の利用申請があつた場合、市長はこれを認めてはならないことを定めるものである。

差別的言動とは、「人種等を理由とする差別」（第 2 条第 2 項）であつて、言動によるものをいう（第 2 条第 6 項。いわゆるヘイトスピーチ）。本条例は、この「差別的言動」のうち、一定のものに限って「差別的行為」としている（第 5 条第 2 号、第 3 号及び第 4 号。同条の解説を参照）。

「差別的行為」は、その属性を有するすべての人々の尊厳を著しく傷つけ、その属性を有する人々が個別具体的に差別される可能性を拡大させ、社会全体に差別意識を蔓延させ、ひいては、出自等を問わず平穏な生活を保障する社会の構築を阻害するという深刻な害悪を招来するものである。また、日本が加盟している人種差別撤廃条約は、締約国に対し、人種差別を後援・擁護・支持しないことや、ヘイトスピーチ等の人種差別を禁止し、終了させることを義務付けている。さらに、国際人権規約自由権規約第 20 条第 2 項も、「差別、敵意又

は暴力の扇動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する」と定めている。このような点から考えれば、わいせつ物の頒布や名誉毀損表現等が表現の自由の内在的制約として制約を受けることがあるのと同様に、ヘイトスピーチ等の人種等を理由とする差別も表現の自由の内在的制約として制約を受けることがありうる。地方公共団体が、ヘイトスピーチ等の人種等を理由とする差別を後援・擁護・支持せず、これを禁止し、終了させるため、差別的行為を目的とする公の施設の利用を制限することは、表現の自由の内在的制約によるものといえるから、憲法第21条第1項（表現の自由の保障）に反しない。

他方、表現の自由の保障の見地から、利用制限については行政の恣意を防止し、手続きの透明性を確保する必要がある。そのために、差別的行為のおそれによる公の施設の利用の許否については行政の運用によるのではなく、許否の基準を条例そのものに明文の規定を置き、さらに細則に関するガイドラインを制定することが望ましい。本条は、上記の趣旨から、（公の施設の利用に関する許否の処分という行政処分についての）行政法学上の消極的処分要件を定めるなどするものである。

東京弁護士会は、2015年9月、同旨の「地方公共団体に対して人種差別を目的とする公の施設の利用許可申請に対する適切な措置を講ずることを求める意見書」を発出した。川崎市は、2017年11月、公の施設利用に関し「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン」（以下「川崎市ガイドライン」という。）を策定した。京都府は、2018年3月、「京都府公の施設等におけるヘイトスピーチ防止のための使用手続に関するガイドライン」（以下「京都府ガイドライン」という。）を策定した。京都市は、同年6月、「ヘイトスピーチ解消法を踏まえた京都市の公の施設等の使用手続に関するガイドライン」（以下「京都市ガイドライン」という。）を策定した。いずれのガイドラインも先駆的なものである。また、東京都は同年10月東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念実現のための条例を制定し、公の施設において不当な差別的言動が行われることを防止するため、公の施設の利用制限について基準を定めるものとしている。

なお、本条の公の施設の利用拒否は、以下のとおり、判例の基準（最高裁大法院判決昭和59年12月12日・民集38巻12号1308頁）によれば、憲法第21条第2項の「検閲」に該当しない。まず、判例は、「検閲」の規制対象を「表現物」に限定し、具体的には、「出版、映像、演劇、放送、レコード、テープ、その他映像、音響の媒体であるディスク類がそれに当たる」（「最高裁判例解説（昭和59年）（民事篇）」488頁）としているが、そもそもこれにあたらぬものが大部

分である。また、本条は、差別的言動のうち、公の施設以外の民間の施設などで差別的言動を行うことを禁止するものではなく、「網羅的一般的」(範囲)に禁止するものにはあたらない。最後に、本条は、「無許可の発表を理由に制裁を科する」(上記調査官解説 489 頁)ものではなく、「不相当と認めるものの発表を禁止すること」にも該当しない。この点、上記調査官解説 490 頁は、公安条例による集団示威行進の規制について、「検閲概念から外れるものであり」「憲法 21 条 2 項前段の直接の適用があるものとはいえないであろう」ともしており、参考となる。

【第 1 項】

本項は、公の施設の利用許可申請があった場合において、「当該利用が差別的行為を行うことを目的とするもの」と認められる場合には、市長は当該利用許可申請を許可してはならないとするものである。

1. 地方自治法との関係

地方自治法第 244 条第 2 項は「普通地方公共団体は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」と定める。一定の差別的言動など、差別的行為を目的とする集会のための公の施設の利用は、人種差別撤廃条約の趣旨に反し、公の施設の設置目的に適合しない利用であるといえるから、当該利用に係る申請に対する、市長の拒否処分には「正当な理由」を認めることができる。なお、法務省人権擁護局も同様の見解を参考情報として自治体に配布している。

2. 目的の認定について

差別的行為を行う「目的」の認定に当たっては、表現の自由に十分配慮する必要がある(本条第 6 項)。抽象的な可能性だけで利用を拒否することは許されない。「差別的行為を行うことを目的とする」ことが、客観的な事実を照らして具体的に明らかに認定できること(この要件を、後述の「迷惑要件」との対比で「言動要件」ということがある)が必要である(川崎市ガイドライン、京都府ガイドライン、京都市ガイドライン参照)。本条第 4 項において、目的の判断方法を規定し、本条第 5 項ではその詳細をガイドラインで定めることを規定している。

3. 運用基準の明示

公の施設の利用不許可措置は、表現の自由に対する制約が必要最小限となるような態様でのみなされる必要がある。そのため、利用者に事前に明確な基準を知らせ、また、利用拒否が濫用的になされることを防ぐためにも、条例の解釈・運用についてのガイドライン等を制定して、これに基づいた運用をすることが望ましいといえる。従って、本条第 5 項において、市長がガイドラインを

作成すべきことを規定している。

4. 迷惑要件を設ける必要はないこと

本条は、利用不許可の要件として、いわゆる迷惑要件を課していない。迷惑要件とは「使用申請者に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白な場合」などの要件のことである。前記の「言動要件」と対比してこのようにいうことがある。迷惑要件は、一般的に泉佐野市民会館事件の最高裁判決（最判 1995 年 3 月 7 日民集 49 卷 3 号 687 頁）に配慮して設けられているようであるが、川崎市ガイドラインにおいては、「言動要件＋迷惑要件」を不許可又は許可取消の要件とする一方、京都府ガイドライン及び京都市ガイドラインにおいては、「言動要件、又は、迷惑要件」を不許可又は許可取消の要件とするように、その位置づけについては方針が分かれているようである。

もともと、以下に整理するとおり、過去に公の施設の利用制限の適法性が争われた泉佐野市民会館事件最高裁判決（最判 1995 年 3 月 7 日民集 49 卷 3 号 687 頁）や上尾市福祉会館事件最高裁判決（最判 1996 年 3 月 15 日民集 50 卷 3 号 549 頁）における最高裁の見解を前提とする限り、差別的行為を目的とする集会の利用に係る消極的処分要件としては、言動要件だけを設ければ足り、別途迷惑要件を設ける必要はないものと考えられる。

まず、両最高裁判決は、上尾市福祉会館事件最高裁判決の最高裁調査官解説が「利用の目的が当該施設の設置目的からみて不相当な場合に、これを拒否することに地方自治法 244 条 2 項の「正当な理由」・・・があることに」は、異論をみないであろう」（「最高裁判例解説（平成 8 年）（民事篇）（上）」209～210 頁）とし、同様に、泉佐野市民会館事件判決の最高裁調査官解説も「目的外使用等の場合に利用を拒否し得ることは当然であろう」（「最高裁判例解説（平成 7 年）（民事篇）（上）」290 頁）としていることから明らかであるとおおり、公の施設の設置目的からみて不相当な利用目的により利用申請がなされた場合、地方自治体が当該施設の利用を拒否することは当然認められることを当然の前提としているものである。このような前提に立った上で、①上尾市福祉会館事件は、公の施設の利用申請について、公の施設の設置目的に当該利用が適しているか否か（すなわち、設置目的に適っていれば利用制限は違法）を直截に判断したものであり、他方、②泉佐野市民会館事件は、公の施設の設置目的に適う利用申請がなされたものであることを前提として、そのような場合であっても、対立グループ間に暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生じ得る場合には、利用制限が違法とならないか否かを、迷惑要件に基づいて判断したものと整理されよう。このように、泉佐野市民会館事件最高裁判決における迷惑要件の位置づけは、公の施設の設置目的に適う利用申請がなされて

いる場合に、さらに第三者との衝突に関する事情を考慮して公の施設の利用制限を認めることができるかという例外的な場面において適用されるべき規範であることに十分留意される必要がある。

これに対し、本条は、差別的行為を目的とする集会のために公の施設の利用申請がなされた場合に、その利用を制限するという場面が問題とされている。そのため、上記の最高裁の前提的見解（公の施設の設置目的からみて不相当な利用目的により利用申請がなされた場合、地方自治体が当該施設の利用を拒否することは当然認められること）によれば、公の施設の利用申請が、人種差別撤廃条約の趣旨に反し、公の施設の設置目的に適合しない利用目的でなされたものであるか否かを言動要件に基づいて端的に審査すれば必要十分であり、別途迷惑要件による審査をすることは必要でないこととなる。以上の理由から、本条においては、差別的行為を目的とする集会の利用に係る消極的処分要件として言動要件だけを設け、別途迷惑要件を設けることはしていない。

なお、川崎市ガイドラインのように、「言動要件+迷惑要件」を消極的処分要件とした場合、集会主催者が差別的行為を目的とする集会をすることを公言しながら公の施設を利用申請した場合であっても、当該集会が態様として平穏に行われることが予想される限り、公の施設の利用を不許可とすることはできないこととなり、人種差別撤廃の観点から効果的な措置をとり得ないことが危惧される。また、人種差別的集会に反対する団体の立場に立てば、騒乱を惹起すれば迷惑要件を満たし、集会不許可が認められるが、騒乱を惹起しなければ、集会不許可が認められないという帰結となるため、かえって人種差別的集会に反対する団体と主催団体との間の騒乱を誘発することにもなりかねないという問題も内包しているように思われる。迷惑要件を設ける場合、このような問題点も十分に考慮される必要があるものと思われる。

【第2項】

本項は、公の施設の利用許可申請があつた場合において、当該利用が差別的行為を行うことを目的とするものと認められない場合であっても、差別的行為を行うことを目的とするものと「疑うに足る十分な理由」があると認められるときは、市長は、その利用に関し「必要な条件を付して」利用を許可することができるものである。

公の施設の利用不許可処分は、表現の内容規制・事前規制であるから、処分要件である「差別的行為を行うことを目的」としているか否かの認定は慎重になされる必要がある。そして、目的の認定に当たってこれが認められない場合には、不許可処分とすることはできない。

もつとも、差別的言動など差別的行為が深刻な害悪を招来する強度の悪質性・違法性を有する行為であることに照らせば、目的の認定ができないまで

も、差別的行為を行うことを目的とするものと疑うに足りる「十分な理由」が認められる場合には、なんらかの措置が必要である。

そこで、本項は、「十分な理由」が認められる場合には「必要な条件を付して」許可することができるとしたものである。行政法学上の、行政行為の附款にあたる。「必要な条件」の例としては、「差別的行為を行わないよう警告する措置」や「差別的行為を行わないことを条件として施設の利用を許可する」などが挙げられる。

【第3項】

本項は、市長が公の施設の利用を許可した場合であっても、「当該申請に係る利用が差別的行為を行うことを目的とするものであると判明したとき」は、当該許可を取り消さなければならないことを定めたものである。

通常、施設利用許可申請書に集会の具体的な内容まで書かれることは少なく、そのため利用許可申請時には差別的行為を行うものであること、当該目的が判明しないことがある。しかし、一旦、市長が申請者に対し利用を許可した場合であっても、その後、主催者が作成したチラシやウェブサイト等により、当該集会が差別的行為を目的とするものであることが判明した場合には、市長は利用許可を取り消さなければならない。

例えば、利用申請書に書かれた集会の表題が「日韓国交断絶しよう」とある場合、それだけでは利用を拒否すべき理由は認められない。しかし、例えば、その後、市民等からの通報により、主催者が作成したチラシやウェブサイトで、当該集会の告知内容として「すべての在日を着払いで送還しろ！」「韓国人のゆすり・たかりを粉砕せよ！」（実際にあった告知例）など明らかに本条例第5条第3号などの差別的言動その他差別的行為を目的とする集会と判明すれば、市長は利用許可を取り消さなければならない。これは行政法でいう「行政行為の職権取消（処分）」を規定するものである。なお、行政法学上、「取消」と「撤回」とは区別されているところ、本項は、行政行為の職権撤回を禁じるものではない。

【第4項】

本項は、本条に基づく公の施設の利用制限を行う場合の要件となる「差別的行為を行うことを目的」の有無についての判断基準を示すものである。

本条における公の施設の利用制限は、表現行為の事前規制であることから、市長による恣意的な判断を防止するため、本項において要件の判断基準を明らかにした。判断基準を行政の運用にとどめるのではなく、条例において規定するものであり、法によって行政権力を拘束する趣旨（法の支配）である。

差別的行為を行う目的があるか否かは、客観的事実に照らして判断する必要がある。市長の主観を判断の基礎とすることはできない。「差別的行為が行わ

れるおそれ」は具体的なものである必要があり、抽象的なおそれでは満たさない。加えて、それらの事情が「明らか」であることが必要である。

客観的な事実を照らして具体的に明らかに認められる場合には、①利用申請書等から明らかな場合と、②利用申請書等からは明らかでない場合の2つのケースとを区別できる。①は、利用申請書に記載された利用目的や集会の題名、口頭での申請内容に、特定の民族等の属性に対する侮辱的、脅迫的表現が含まれている場合などであり、差別的行為の目的が明らかであり、不許可とすることができる。例えば、2014年4月に大阪府門真市が施設の利用許可を取り消したケースでは、排外主義団体に所属する個人が「朝鮮人は糞を食う民族だ」という集会を開催する目的であると口頭で告げて申請を行っていた。

②は、施設利用を申請している個人や団体の性質とこれまでの活動歴により、差別的行為が行われるおそれが具体的に明らかに認められる場合などであり、差別的行為の目的が明らかといえるため、不許可とすることができる。過去に、人種差別集会やデモ、街頭宣伝等を行ってきた団体や個人が、その後もその件について反省しない態度を表明しており、かつ、過去に行った人種差別集会やデモ等と関連するテーマで施設利用を希望する場合は、再び公の施設を利用して差別的行為を行うおそれが具体的に明らかに認められるため、利用を不許可とすることができる。京都朝鮮学校事件（第5条第2号の解説参照）では、排外主義団体等が、裁判所による仮処分命令を無視して街宣行為を繰り返し、また、ウェブサイトでも積極的に差別を煽る活動を継続した。裁判所は、将来も「本件示威活動と同様の業務妨害及び名誉毀損がされる具体的なおそれが認められる」として、朝鮮学校の移転先の校門前での街宣活動の差止めを命じた。これは行政ではなく、裁判所による事前の差止めであるが、②の認定に当たって参考とすることができる。

【第5項】

本項は、市に対して、公の施設の利用制限に関するガイドライン（審査基準（解釈基準及び裁量基準））を作成すること、これを公開することを求めるものである。また、ガイドライン作成に当たっては、市長は審議会の意見を聴取する必要があることを定める。本項も第4項と同じく法の支配の趣旨に出るものである。ガイドライン自体は法ではないが、行政の運用についての基準を成文化することによって、行政権力の恣意を防止する。ガイドラインを公開することで、公の施設を利用しようとする者があらかじめ判断基準を把握することができるとともに、利用制限がなされた場合にその決定を争うことがより容易になる。

なお、ガイドラインが作成されたとしても、その内容が適切（合理的）でない場合（基準の合理性）、利用制限が適切になされない。また、表現行為の規

制に関するガイドラインであるから、その内容を適切にするためには専門的な知見が必要である。そこで、ガイドラインの作成に当たっては審議会の意見を聴くことを手続要件として課し、専門的知見を有する者の意見がガイドラインに反映されるようにしている。

【第6項】

本項は、市長に対し、本条に基づく公の施設の利用制限が表現の自由の事前規制であることを改めて確認し、市長による利用制限に対して適切な判断を求めるものである。総則規定でも第4条に同旨の規定を置いている。

(利用の許否等についての調査手続及び審議会の意見の聴取)

第30条

市長は、本市の公の施設の利用許可の申請があった場合において、当該使用により被害を受けるおそれがある市民又は人種等に関する共通の属性を有する市民により構成される団体の請求により又は職権で、調査手続を開始するものとする。

2 第22条の規定は、前項の場合について準用する。

3 前条第1項から第3項までの処分に当たっては、市長は、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。

4 第24条及び第25条の規定は、前項の場合について準用する。

【解説】

本条は、公の施設の利用申請があった場合、市長が差別的行為を目的とするものであることを基礎付ける事実についての調査を行うこと、また市長が、前条の公の施設の利用不許可処分をする場合には、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならないと定めるものである。

【第1項】

本項は、市長による事実の調査（行政調査）の端緒に関する規定である。

公の施設の利用申請があった場合で、その申請が差別的行為を行うことを目的とするものであるか否かは、第一次的には申請書の記載内容から判断することになる。その意味では職権によることになる。

ただ、本項は、調査手続開始の請求権を、「当該使用により被害を受けるおそれがある市民又は人種等に関する共通の属性を有する市民により構成される団体」に認めている。これは、申請書の記載内容によれば「公の施設において差別的行為が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に明らかに認められる」とはいえないが、例えば、その申請に係る集会において差別的行為を行うことをインターネットなどで申請者が広報しているケースなどが現にあるためである。このような場合、差別的行為によって被害を受けるおそれがある者は、

本項に基づき、市長に対し、利用制限に関する事実の調査を行うことを請求することができる。

なお、本項は、第三者が市長に対して職権発動を求めることを制限する趣旨ではない。むしろ、市民は、本条例第7条に基づき差別の撤廃に関して一定の努力義務を負うのであるから、市民からの職権発動の申入れは推奨される。市民による情報提供の方法等については、ガイドラインにおいて規定するなどし、差別的行為の実態を把握できるようにすべきである。

【第2項】

本項は、市長の事実調査の内容について第22条を準用するものである。同条の内容については同条の解説を参照されたい。

市長が行う調査の具体的な内容としては、①関係者に対して出頭を求めた上での質問、文書の提出、②公務所や諸団体に対する照会などであるが、公の施設の利用制限についての調査としては、例えば過去に申請者が行った集会の内容を関係者から聴取するといったことが考えられるであろう。

【第3項】

公の施設の利用不許可処分は、表現の内容規制・事前規制にあたり、差別的言動などの判断の危険など専門性から、差別目的の認定に当たっては、市長はあらかじめ審議会の意見を聴かなければならないと定めるものである。

【第4項】

本項は第24条及び第25条を準用する。その内容は両条の解説を参照されたい。「差別的行為をした疑いがある者」は「申請者」と、第24条第10項の「是正措置等に関する意見書」は、「公の施設の利用許可申請に関する意見書」と、意見書の記載事項（第24条第11項）も、申請の許否とその理由、にそれぞれ読み替えることになる。

市長が、本条例第28条に基づく命令を行う場合と第29条に基づき公の施設の利用制限を行う場合とは、表現の自由の規制となる点、またその該当性判断の専門性の点で共通する。そこで、本項は、第28条の命令の際の事実調査の規定を、公の施設の利用制限について準用している。

本項は第25条も準用している。第25条は、市長が、審議会の意見書を尊重しなければならないこと、また意見書と異なる措置をとる際には、その理由を公表しなければならないことを定める。本項が第25条を準用したのは、表現の自由という重要な権利の内容規制・事前規制にあたる点、その該当性判断の専門性の点で、公の施設の利用の許否が第25条の場面と共通することから、審議会による専門的判断を尊重する趣旨である。

第5章 人種等差別撤廃審議会（第31条～第35条）

（設置）

第31条 市に、人種等差別撤廃審議会を置く。

- 2 審議会は、人種等を理由とする差別の撤廃及び被害者救済を図ることを任務とする。
- 3 審議会は、前項の任務のため、この条例に他に定めるもののほか、次に掲げる事務をつかさどる。
 - 一 市長の諮問に応じて人種等を理由とする差別の撤廃に関する調査をすること
 - 二 人種等を理由とする差別の撤廃に関し、必要があると認めるときに、市長に対し、意見を述べ又は勧告すること
- 4 第24条第1項から第10項まで及び第25条の規定は、前項の事務について準用する。
- 5 市長は、第3項第2号の勧告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。

【解説】

人種差別撤廃条約は、第2条第1項本文において「締約国は、人種差別を非難し、また、あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策及びあらゆる人種間の理解を促進する政策をすべての適当な方法により遅滞なくとることを約束する」と定める。そのうえで、同項は、締約国に対し、以下の具体的施策について義務付けている。

「個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務に従って行動するよう確保する」（同項(a)）

「いかなる個人又は団体による人種差別も後援せず、擁護せず又は支持しない」（同項(b)）

「政府（国及び地方）の政策を再検討し及び人種差別を生じさせ又は永続化させる効果を有するいかなる法令も改正し、廃止し又は無効にするために効果的な措置をとる」（同項(c)）

「すべての適当な方法（状況により必要とされるときは、立法を含む。）により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる」（同項(d)）、

「適当なときは、人種間の融和を目的とし、かつ、複数の人種で構成される団体及び運動を支援し並びに人種間の障壁を撤廃する他の方法を奨励すること並びに人種間の分断を強化するよういかなる動きも抑制する」（同項(e)）

さらに、同条約第2条第2項は以下のとおり規定している。

「状況により正当とされる場合には、特定の人種の集団又はこれに属する個人に対し人権及び基本的自由の十分かつ平等な享有を保障するため、社会的、経済的、文化的その他の分野において、当該人種の集団又は個人の適切な発展及び保護を確保するための特別かつ具体的な措置をとる」

これらの同条約上の人種差別撤廃義務は、国家機関や地方公共団体に対し国内法的効力を有する（憲法第98条第2項）。なお、ヘイトスピーチ解消法も地方公共団体について、ヘイトスピーチの解消に向けた取組に関し「国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずる」努力義務を規定している（同法第4条第2項）。

他方、日本に対しては、人種差別撤廃委員会等の国際人権機関から、日本国内における諸々の人種差別問題について強い憂慮の念が示され、懸念や勧告が相次いで表明されて来たにもかかわらず、人種差別行為を禁止し、終了させるための具体的な取り組みがほとんど行われてこなかった。そのため、国家機関・地方公共団体を問わず、人種差別問題の解消に向けた取り組みについての十分な経験や知見が蓄積されているとは言いがたい状況にあり、これらの問題に長らく関与してきた在野の有識者を積極的に登用して問題解決にあたるべき現実的必要性が高い状況にある。

また、人種差別行為を禁止し、終了させるための具体的な取り組みを行うに当たっては、ヘイトスピーチに代表されるように、他者の人権との間で一定の緊張関係を生じる場合があり得るため、行政による恣意的・濫用的な過度の人権制約が発生しないよう、専門的知見を有する専門家による十分な監督が必要である。

以上の点を踏まえ、本条例は、人種差別の撤廃に関し専門的知見を有する専門家によって構成される人種等差別撤廃審議会に重要な役割を担わせる方式を採用している。市において人種差別行為を禁止し、終了させるための具体的な取り組みを行うに当たり、専門家の知見を積極的に反映させ、また行政による恣意的・濫用的な過度の人権制約を防止するためである。

【第1項及び第2項】

人種等を理由とする差別の撤廃及び被害者救済を図ることを任務とする人種等差別撤廃審議会を設置することを定める根拠規定である。

【第3項】

本条例は、人種等差別撤廃審議会の所掌事務として、「この条例に他に定めるもの」として、以下のものを個別に規定している。

- ① 市長が基本方針の案を作成するに当たって意見を述べること（第9条第2項）
- ② 市長が差別的行為該当性や是正措置等の要否及びその内容を決定するに当たって意見を述べること（第23条）及びそのための事実調査等を行うこと

(第 24 条)

- ③ 市長が公の施設の利用制限に係るガイドラインを策定し、公表するに当たって意見を述べること (第 29 条第 5 項)
- ④ 市長が人種差別防止目的で公の施設の利用許可に制限を付すに当たって意見を述べること (第 30 条第 3 項)

本項は、これらの所掌事務に加えて、人種等差別撤廃審議会に、人種等を理由とする差別の撤廃及び被害者救済を図るという任務のため、(1)市長の諮問に応じて人種等を理由とする差別の撤廃に関する調査をすること、(2)人種等を理由とする差別の撤廃に関し、必要があると認めるときに、市長に対し、意見を述べ又は勧告することという、一般的な所掌事務があることを定めた規定である。

【第 4 項】

第 3 項において定めた人種等差別撤廃審議会の一般的な所掌事務の遂行にあたる手続に関しては、市長による差別的行為に対する是正措置等の調査手続等 (第 24 条第 1 項から第 10 項まで及び第 25 条) を準用することを定めた規定である。その内容については、第 24 条及び第 25 条の解説を参照。第 24 条は「差別的行為をした疑いがある者」に関する規定を置いているが、本項による調査に関しては「差別的行為をした疑いがある者」は存在しない。もっとも、審議会が第 3 項の事務を遂行するに当たって不利益を受ける者が存在するときには、「差別的行為をした疑いがある者」を、「審議会による第 3 項の事務の遂行に当たって不利益を受ける者」に読み替えることになる。

【第 5 項】

本項は、市長に対し、人種等差別撤廃審議会の勧告に基づき講じた施策について、人種等差別撤廃審議会に報告する義務を課すことを定めている。

人種等を理由とする差別の問題の専門家によって構成された人種等差別撤廃審議会が差別の撤廃に関する意見や勧告をとりまとめても、市においてこれに基づく具体的な施策が実施されなければ、人種等を理由とする差別の撤廃には繋がらず、人種差別撤廃条約に基づく人種差別解消義務が具体的に果たされたものとはいえないところであるから、人種等差別撤廃審議会による継続的な監視が重要となる。また、その一方で、行政による具体的施策の実施が恣意的・濫用的な過度の人権制約を生じるものとなっていないかについても同様に審議会による継続的な監視が必要だからである。

(組織及び運営)

第 32 条 審議会は、委員●人以内で組織する。

2 委員は、市長が、人種等を理由とする差別の撤廃に関し専門的知見を有す

る者のうちから、市議会の同意を得て委嘱する。委嘱に当たっては、人種等の属性に関する少数者、女性又は障害者が一定以上となるよう配慮するものとする。

3 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

4 委員は、再任されることができる。

5 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

【解説】

本条は、人種等差別撤廃審議会の組織及び運営方法について定めたものである。

【第1項及び第2項】

第31条の解説においても指摘したとおり、日本においては、人種差別撤廃条約加入後も長らく人種差別の撤廃に向けた具体的な取り組みがなされてこなかった経緯があり、人種差別撤廃のための実効的な取り組みを行うためには、同問題に知見を有する在野の専門家を積極的に登用し、その経験と知見を活用することが極めて重要である。そこで、第2項は、委員の資格要件として「人種等を理由とする差別の撤廃に関し専門的知見を有する者」を要すると定めている。具体的には、人種差別問題に携わってきた弁護士やNGO、国際人権法を専門とする学者などが資格要件を満たすものである。なお、日本においては、法曹有資格者についても国際人権法の適用と解釈についての訓練が不十分な者が多いとの指摘もなされているところであり（2014年8月20日国連自由権規約委員会総括所見パラ11）、誤って人種差別問題についての専門性を欠く不適格な委員が登用されることのないよう、弁護士会の協力を得て適任者（人種差別撤廃条約等に関する研修の修了者など）の推薦を受けるなどの実効的な委員候補選定のプロセスを導入することも検討を要する。

また、委員の委嘱に当たっては、多様な意見が反映されるよう、委員の間の多様性の確保に意を用いるべきである。人種等の属性に関する少数者、女性又は障害者が一定以上となるよう、ジェンダーバランスに配慮することが重要であることから、その旨を定めている。特に、人種差別問題の解消に向けた取り組みを行う審議会である以上、人種等の属性に関する少数者を積極的に委員に委嘱することが望ましく、人種等差別撤廃審議会をこのような人種等の属性に関する少数者を委員に全く含まない構成とすることは、制度趣旨を没却するものとして厳に避けられるべきである。

なお、本モデル条例案においては、委員の員数について、各地方公共団体の実情に合わせて定めることが適切であるとの見地から、一定の員数を規定するこ

とを差し控えた。この点、大阪市条例においては、審査会の委員数は5名とされているが、審査会の処理能力の限界に伴う未処理件数の増加が問題となっており（平成29年度は7件の新規案件があり処理件数は9件であるが、前年からの未処理案件との関係から24件が未処理とされている）、このような問題が生じないように、十分な委員数を定めることが求められる。

【第3項及び第4項】

委員の任期及び再任の可否を定めた規定である。

【第5項】

委員の秘密保持義務を定めた規定である。

(会長)

第33条 審議会に会長を置き、会長は、委員のうちから委員の互選により定める。

- 2 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。
- 3 会長に事故があるときは、会長があらかじめ指名する委員が、その職務を代理する。

【解説】

本条は、人種等差別撤廃審議会を代表し、会務を総理する会長についての規定である。審議会の自立性を重視し、委員の互選により定めるものとした。

(議事)

第34条 審議会は、会長が招集する。

- 2 審議会は、委員の2分の1以上が出席しなければ、会議を開くことができない。
- 3 審議会の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。

【解説】

本条は、人種等、差別撤廃審議会の招集と議事についての規定である。

(委任)

第35条 この条例に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める。

【解説】

本条は、審議会の自立性を重視し、条例に定めのない人種等差別撤廃審議会の組織及び運営に関する事項は人種等差別撤廃審議会において定めるものとした規定である。