

## ヘイトスピーチなどの人種差別の撤廃に関する条例の参考例の紹介

当会は、これまで人種差別撤廃などに関し、国際人権基準に合致した実効性のある法整備の推進に取り組んできました。例えばその一環として、2018年6月7日付で、「地方公共団体に人種差別撤廃条例の制定を求め、人種差別撤廃モデル条例案を提案することに関する意見書」とともに「人種差別撤廃モデル条例案」をとりまとめ、公表し、このモデル条例は、「国立市人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」（2019年3月）、「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」（2019年12月）など各地の条例制定の際の参考とされています。

今般、当会の外国人の権利に関する委員会が中心となり、全国の各自治体の条例の収集、分析を行いました。以下では、現時点において注目すべき10の条例（①（三重県）伊賀市（2004年）、②大分県（2008年）、③（大阪府）大阪市（2016年）、④（香川県）観音寺市（2016年・2017年）、⑤（東京都）世田谷区（2018年）、⑥（東京都）国立市（2018年）、⑦大阪府（2019年）⑧（神奈川県）川崎市（2019年）、⑨（香川県）丸亀市（2020年）、⑩（宮崎県）<sup>きじょうちょう</sup>木城町（2021年）、かっこ内は各条例の公布年）を紹介します。

現在も、日本各地で差別撤廃条例の制定が進められていますが、差別を根絶するための実効性ある条例がさらに各地で広がるための、参考となれば幸いです。

※なお、分析は以下のAからPの項目を基準として実施しました。

※条例の紹介の中では、かっこ書きで該当する項目記号を付記しました。

- A 条例の名称において「差別」、「人権」又は「外国人」の用語が含まれるか
- B 立法事実への言及
- C 憲法、国際人権条約等への言及
- D 差別事由として民族、国籍などが明言されているか
- E 「差別」の定義
- F 「差別」の禁止規定や措置義務規定（「努力義務」を含む）
- G 規制対象となる場所が公共の場における表現に限定されるか否か
- H 自治体の域外での行為規制
- I インターネット表現への対策
- J 表現の自由に対する言及
- K 罰則・制裁規定の有無
- L 違反者氏名の公表制度
- M 公共施設利用制限規定
- N 被差別者に対する救済制度
- O 差別撤廃基本計画への言及
- P 調査、審議、提言などを行う第三者機関

① <伊賀市における部落差別をはじめとするあらゆる差別の撤廃に関する条例（2004 年 11 月 1 日条例第 146 号）>

本条例は、三重県内の 6 市町村の合併によって伊賀市が発足した後、間もなく制定されたものである。

条例の名称には「差別の撤廃」と明記され (A)、本条例前文において、「私たちのまわりには、部落差別をはじめ、さまざまな差別や偏見が根強く存在しています。」と条例制定時の立法事実が明らかにされている (B)。1 条の目的には憲法および世界人権宣言が言及されている (C)。

そして、本条例は、第 4 条において、(差別行為の禁止) として、「市民等は、部落差別をはじめとするあらゆる差別行為および差別事件・事象の発生を助長する行為をしてはならない。」と規定する (F)。市民等は、「市民・企業・団体等」と定義される (本条例第 1 条)。全国の条例のうち、私人に対して差別行為の禁止を明確に規定する例は限られ、かつ「あらゆる差別」と差別事由を限定しない点は注目に値する。また、調査審議のための第三者機関を設置している (P)。

本条例は全体が 10 条で構成されるなど比較的簡素な条例ではあるが、上記のとおり注目にすべき点があること、他の条例制定等においても最低限同様の規定をすべきとの考慮から、今回取り上げて紹介することとした。

② <大分県人権尊重社会づくり推進条例(2008 年 12 月 1 9 日公布 大分県条例第 49 号)>

「社会的身分、門地、人種、民族、信条、性別、年齢、障がい、疾病等による不当な差別その他の人権侵害」(C) を前文で課題として掲げる人権基本条例 (A) である。基本理念として、差別のみならず「その結果生じる不合理な較差の解消に取り組む社会」の実現を掲げ、また、基本方針の一つとして「社会的弱者に係る人権の諸課題に関する取組の方針」を掲げ、形式的平等にとどまらず現存する差別に向き合っている点が特徴である (B)。

人権尊重施策もユニークで、「差別をなくす運動月間 (8 月) 及び人権週間 (12 月 4 日～10 日) を定め、県及び市町村が取組を行うよう定める。また、知事が基本理念にのっとりた模範となる取組を行った者を顕彰する制度や、人権教育及び人権啓発活動に取り組む事業者の活動を支援する制度を置く。その他、県民意識などの調査研究を行うことを定め、知事に対する提言機能を有する第三者機関設置も設置している (P)。

③ <大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（2016 年 1 月 18 日大阪市条例第 1 号）>

本条例の特徴は、ヘイトスピーチに特化した条例である点である。もともと大阪市は「大阪市人権尊重の社会づくり条例」(2000 年 4 月 1 日施行) により社会的身分、門地、人種、民族、信条、性別、障害があること等に起因する人権に関する様々な課題に取り組むべく、

人権尊重の社会づくりの推進と大阪市及び市民の責務を定めていた（A、D）。「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」は特に不当な差別的言動（ヘイトスピーチ）に特化した条例（A）であり（第1条 この条例は、ヘイトスピーチが個人の尊厳を害し差別の意識を生じさせるおそれがあることに鑑み、ヘイトスピーチに対処するため本市がとる措置等に関し必要な事項を定めることにより、市民等の人権を擁護するとともにヘイトスピーチの抑止を図ることを目的とする。）、国レベルの法律である「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の推進に関する法律」（ヘイトスピーチ解消法）の施行（2016年6月3日）に先駆けて制定された。

本条例のその他の主な特徴は下記の2点である。

一つ目は、ヘイトスピーチ解消法に定める定義とは異なる独自の「ヘイトスピーチ」の定義を定めていることである（本条例2条）（E）。人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団に対する表現活動（D）で、次の3つの要件（(1)目的性、(2)態様、(3)不特定性）に該当するもの。

(1) 目的性 社会からの排除／権利又は自由の制限／明らかに憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあおることのいずれかを目的として行われるものであること

(2) 態様 相当程度の侮蔑又は誹謗中傷するもの／脅威を感じさせるもののいずれかに該当すること

(3) 不特定性 不特定多数の者が表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものであること（他の表現活動の内容を印刷物、光ディスク等の販売、頒布、上映や、インターネットを利用して不特定多数の者が閲覧、視聴できる状態におくことも含む（I）。大阪市内で行われたものだけでなく、市外であっても市民等に関して行われた場合や市内で行われたものを拡散する場合は対象となる）（H）。

二つ目の特徴は、ヘイトスピーチの拡散防止措置及び認識等の公表に関する規定を置いていることである（第4条～第6条）（F、L）。

本条例は、ヘイトスピーチに関して拡散防止措置等を定めた全国最初の条例である。市長は、申出等に基づき、ヘイトスピーチ審査会（P）の意見を聴き、ヘイトスピーチに該当する場合、表現内容の拡散防止措置をとるとともに、表現内容の概要、表現活動を行ったものの氏名又は名称等を公表することができる。

#### ④ <観音寺市まちなか交流駐車場の設置及び管理に関する条例（2016年12月28日条例第43号）>及び<観音寺市公園条例（2005年10月11日条例155号、2017年6月改正）>

観音寺市の「観音寺市まちなか交流駐車場の設置及び管理に関する条例」は、2016年6月のヘイトスピーチ解消法施行後、全国ではじめて、ヘイトスピーチを禁止する条項を含む条例として注目された。

同条例第7条2項柱書は、「駐車場内では、次に掲げる行為を禁止する」と規定し、同項

第7号は、「人種等の共通の属性を有する不特定多数の者に対して、当該属性を理由として不当な差別的取扱いを助長するおそれのある行為」と規定する（D、F、G）。同禁止行為が判明し、又は生じたときは、駐車場利用の取消し、又は利用の停止、その他の必要な措置が講じられる（第9条）（M）。

翌2017年6月には「観音寺市公園条例」が改正され、第5条柱書に定める「公園においては、次に掲げる行為をしてはならない……」との禁止条項の対象に、「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。」が追加された（D、F）。これらは、いわゆるヘイト集会やデモが駐車場や公園内でなされることを防ぐ立法といえる。公共の場での一定の禁止行為を定める立法例は散見されるが、観音寺市のように、出自を理由とする差別という事由を明確に規定する例は稀有であり、注目に値する。

さらに、公園条例の第22条において、上記禁止規定に違反した者に対しては、5万円以下の過料を科すことができるとしており（K）、差別的言動に対し、行政罰という制裁を課した点で画期的である。また、第23条においては、法人に対する両罰規定も存在する（K）。

#### ⑤<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（2018年3月6日条例第15号）>

世田谷区においては、固定的な性別役割分担意識の解消が進まないこと、ドメスティックバイオレンスの増加、外国人住民の増加による生活環境、終了環境の整備、偏見や差別の解消、といった課題が現在でも存在している。これらの課題に対し、同区では従前より様々な取組みがされたものの、取組を一層促進するため、本条例が制定された。条文上は書かれていないが、区が作成した逐条解説にはかかる立法事実がきちんと明記されている（B）。

本条例では、区の責務（第4条）、区民の責務（第5条）及び事業者の責務（第6条）がそれぞれ規定されている。当事者ごとに分けて責務を規定することは課題への具体的な取組を促すことにつながり有益である。

また、本条例では、「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。」（第7条1項）として、差別的取扱いをすることに対する禁止規定を設けている（F）。このような禁止規定を設ける意義は大きい。

なお、差別的言動については、「2 何人も、公衆に表示する情報について、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を助長することのないよう留意しなければならない。」（第7条2項）という規定を設ける（F、I）。これは、禁止条項ではないが、差別を助長しないよう留意する義務という形式で抑止するよう定めたものである。

#### ⑥<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（2018年12月27日

## 条例第 37 号) >

本条例は、2016年に施行された反差別関連の3法を受けて「地域の実情に応じた差別解消を推進するための更なる取組が求められている」ものの「不当な差別や暴力等の人権侵害が存在し、日常の暮らしの脅威となっている」（前文）などの立法事実を背景に制定された（B）。

反差別という観点からの本条例の特徴としては、人種、皮膚の色、民族、国籍などの「不当な差別」を禁止（3条1項）した（D、F）上で、市民の責務として「家庭、地域、学校、職場等社会のあらゆる分野における不当な差別を無くすよう努める」ことを規定し、事業者の責務として「事業活動を行うに当たっては、不当な差別の解消に努める」こととするなど、広く市民社会の様々な場面で差別解消措置を行うべき必要性を明確にした点が挙げられる。

また、市長が市の施策を決定する際に、人権・平和のまちづくりを推進するものであることを基礎として判断する義務を「市長の使命」（第4条）とし、市が市の施策に反映させるため、基本方針・基本計画を策定し（9条・10条、O）、実態調査（11条）を行い、「不当な差別の解消を始めとする人権救済」に必要な措置（12条1項）（N）を講じるための審議会（16条）を設置（P）するなど、差別解消に向けた市の積極姿勢が鮮明に示されている。

## ⑦<大阪府人種又は民族を理由とする不当な差別的言動の解消の推進に関する条例（2019年10月30日大阪府条例第19号）>

本条例は、ヘイトスピーチ解消法の施行（2016年6月3日）以後に制定された、比較的新しい条例であり、大阪市の条例と同様にヘイトスピーチに特化された条例である。

本条例は、まず前文において、「いまだに特定の人種や民族の人々を排斥する差別的言動が行われ、人々に不安感や嫌悪感を与えるだけでなく、人としての尊厳を傷つけ、また、差別の意識を生じさせる事態を引き起こしている。」として、府内において深刻な状況が続いていることに言及している（B）。

次に、第2条において、「人種又は民族を理由とする不当な差別的言動」とは、人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団（以下「特定人等」という。）に対する憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあお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、又は特定人等を著しく侮蔑するなど、特定人等であることを理由として特定人等を社会から排除することを扇動する不当な差別的言動をいう」と、規制対象となる行為を明確に定義する（D、E）。

さらに、府、府民、事業者の責務をそれぞれ規定したうえで（第4条、第5条及び第6条）、「何人も、人種又は民族を理由とする不当な差別的言動をしてはならない。」と、禁止規定を規定する（第7条）（F）。都道府県レベルの条例で差別禁止条項がはじめて入ったことは評価できる。惜しむらくは、大阪市の条例のように、ヘイトスピーチが行われた場合の措置（F、K）や第三者機関（P）の規定がない点であろう。

⑧ <川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例 (2019 年 12 月 16 日川崎市条例第 35 号) >

川崎市の条例はタイトルに「差別のない」と入っていることから、単なる人権条例ではなく、市が実際に差別をなくすという姿勢が表れている (A)。日本ではじめて差別を刑事規制 (K) の対象とし、抑止効果もあげている画期的な条例である。

人権基本法的な部分と、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」に限定した差別禁止法的な部分を併せ持つ。

基本法的な部分では、前文で、本邦外出身者に対する不当な差別的言動などの差別が依然として存在するとの立法事実を明記し (B)、日本国憲法および国際人権諸条約の理念を踏まえ (C)、全ての市民が差別を受けることのないまちづくりの推進を宣言している。総則では、市は「人権施策推進基本計画」を策定し (O)、人権教育・啓発活動を行い、情報収集・調査研究を行うとともに、市長の諮問機関として「人権尊重のまちづくり推進協議会」を置くものとした (P)。また、「不当な差別」として、「人種、国籍、民族、信条、年齢、性別、性的指向、性自認、出身、障害その他の事由を理由とする不当な差別」と定義 (E) した上で、そのうちの「不当な差別的取扱い」については禁止条項を置いている (F)。人権侵害を受けた者に対しては相談その他の必要な支援を行うと定める (N)。

差別禁止法的な部分は、ヘイトスピーチ解消法 4 条 2 項を根拠として、同法 2 条の定義する「不当な差別的言動」を明確化、限定化し、さらに場所 (公の場所) (G) と手段 (拡声器の使用等) の条件を加え、禁止する条項を置いた (E、F)。市長は、禁止条項に違反した者が再度繰り返す恐れがあると認定した場合に勧告を出すことができ、その勧告を無視しさらに繰り返す恐れがあると認定した場合には命令を出すことができる。その命令に違反して差別的言動を行った者に対しては、氏名などを公表するほか、50 万円以下の罰金という刑事罰に処するとの規定が置かれている (K)。

他方、表現の自由保障の観点から (J)、市長による濫用を防ぐため、これらの勧告、命令の前に専門家による第三者機関である「差別防止対策等審査会」に意見を聴くこととなっている (P)。

インターネット上のヘイトスピーチについては上記の刑事規制の対象から外されたが (G)、市民等の申出又は職権により、同審査会の意見を聴いた上で、ヘイトスピーチにあたる場合には、市がプロバイダに対し削除要請を行い、その概要を公表することと定められている (I、L)。

また、市は 2017 年に公の施設においてヘイトスピーチが行われるおそれがある場合における利用許可等についてのガイドラインを制定済みであり、本条例の中にそれを位置付けている (M)。

⑨ <丸亀市人権を尊重し多様性を認め合うまちを実現する条例 (2020 年 12 月 21 日条例第 49 号) >

本条例の前文においては、本条例の目的が「差別をなくし、人権意識の高揚を図る」ことであることのみならず (A)、国レベルでの 2016 年施行の「ヘイトスピーチ解消法」等の反差別関連の 3 法（障害者差別解消法、ヘイトスピーチ解消法、部落差別解消法）の制定により、各地方自治体が不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し地方の実情に応じた施策を講じるよう求められていることを明記している。

本条例においては、同市において、今なお、様々な差別、暴力、虐待その他の人権侵害が存在しているという立法事実 (B) を明らかにしている点でも注目に値するが、不当な差別的言動の解消に向けた具体的な施策が各地方自治体の義務であることを改めて前文で明記し、具体的な取組を促している点は、他の自治体への波及効果もあることから今回、取り上げた。人種、国籍、民族、信条、性別、被差別部落出身、年齢、障がい、疾病、性的指向、性自認その他の事由を理由とした差別 (D) を行ってはならないとの禁止条項 (F) を置き、「差別」とは「不当な差別的取扱い又は言動」との規定を置いている (E)。

#### ⑩<木城町多様性を認め合い他者を思いやる差別のない社会を推進する条例（2021 年 3 月 18 日条例第 2 号）>

本条例は条例名に「差別のない社会」と明記し (A)、その目的は人種、国籍、民族などのあらゆる差別をなくし (D)「多様性を認め合い他者を思いやる差別のない社会を実現すること」にあると定める (1 条)。日本国憲法や世界人権宣言の理念 (C) にのっとり「多様性の理解増進と人権意識の高揚を図る」という「基本理念」(2 条)からもわかるように、多様性に対する理解を深めることが差別に基づく人権侵害の解消につながるという、木城町の人権思想が反映されたものと評価できる。

本条例の一つ目の特徴として、「多様性」や「ヘイトスピーチ」「カミングアウト」「アウトティング」などに関する定義規定を設けている点が挙げられる。例えば条例名にも含まれる「多様性」について「年齢、国籍、文化的背景又は価値観等の違い、障害又は疾病の有無、多様な性など一人ひとりが違った個性や能力を持った多様な人々によって社会が構成されていることを理解し、それぞれの違いを認め合い、多様な人々が自分の能力を発揮することができること。」と具体的に定義したことは、本条例の立ち位置を明確にする上で非常に効果的であり、本条例には積極的に紹介すべき先例的な価値も認められる。さらに、このような定義規定によって、何がしてはいけない行為なのか市民にとって明白になる啓発効果があり、禁止規定 (7 条) (F) の対象となる行為が一層明確に示されることになる。

また、本条例の二つ目の特徴として、「町の責務」(4 条)、「町民の責務」(5 条)にとどまらず「教育の責務」として教育関係者に「多様性を認め合い他者を思いやる心の形成に配慮した教育を行うよう努めなければならない」(6 条 1 項)としている点が挙げられる。努力義務ではあるが非常に重要な着眼点であり、今後、多くの自治体で同様の規定が置かれることを期待したい。このような規定からも、差別解消に向け、多様性に対する理解を深めることを重視する木城町の人権思想をみることができる。