

ヘイト禁止の実効性は？

相模原市の「まちづくり条例」

3月19日、相模原市市議会は「人権尊重のまちづくり条例案」を賛成多数で可決しました。4月1日から施行されます。

相模原市の条例は、17年に制定された「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」に続き、ヘイトスピーチに対して罰則を盛り込み、さらに「差別の根絶」と多文化・共生に向けて市民が団結してつくりあげたものになるはずでした。しかし施行される条例は大きくかけ離れたものになってしまいました。

「不当な差別」は罰則をもって禁止

川崎市における条例成立までの動きです。

16年5月2日、市内でヘイトスピーチが繰り返し行われることに対して、市民の抗議行動だけでは不十分なので、市長に条例で阻止の体制を作れと条例制定の署名活動を始め、3万筆を集めて提出しました。

7月22日、市は、設置している「人権施策推進協議会」にヘイトスピーチ対策について諮問、12月に協議会から答申が出されました。内容は大きく3点あります。①公的施設の利用に関するガイドラインの策定、②インターネット対策の推進、③多文化・共生、人種差別撤廃などの人権全般に関わる条例の制定、です。

17年4月、市は「公的施設利用に関するガイドライン」の骨子を発表。パブリックコメントの募集を経て、11月にガイドラインを発表します。

12月12日、条例は成立します。罰則のついた条例ははじめてです。

条例は5章24条で構成されています。

前文につづき、**第1章**〔総則〕で目的、定義を掲げています。

第2条〔定義〕は、「**不当な差別**」を「**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**」とし、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」については「ヘイトスピーチ解消法第2条に規定する不当な差別的言動をいう」と謳っています。

第2章〔不当な差別のない人権尊重のまちづくりの推進〕で市の責務など、具体的にとどのような取り組みをするかを謳っています。

第5条〔不当な差別的取扱いの禁止〕は「何人も上記第2条の定義にある事由を理由とする不当な差別的取扱いをしてはならない」と、**言動だけでなく差別的取扱いの禁止**を謳っています。入り口を広げて幅広くあらゆる差別を許さないとされています。

ただし第2章に罰則規定はありません。

第3章は〔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り組みの推進〕でヘイトスピーチに関する条文がまとめられています。

罰則規定があります。ただし本邦外出身者に対する不当な差別的言動が対象です。

このようなことが行われた場合に市は解消に向けて何をするか。

第13条〔勧告〕で、再び行うおそれがあるとき、6カ月間同一理由差別的言動を行わないよう勧告します。

勧告に従わなかったときは、第14条〔中止命令〕で、中止を命じます。

中止命令に従わなかったときは、第15条〔公表〕で、代表者の氏名、命令の内容などを公表します。このような流れです。

第23条は「第14条第1項の規定により市長の命令に違反した者は、500,000円以下の罰金に処する」と行政刑事罰の適用を謳っています。

ヘイトスピーチはマイノリティーに対する「差別、敵意、又は暴力の扇動」（自由権規約20条）であり、表現による暴力、攻撃、迫害です。適用は画期的で抑止効果はあります。

第16条〔公的施設の利用許可等の基準〕はガイドラインを適用するとなっています。しかしガイドラインを越えない場合は使用許可を不許可に出来ません。

第17条〔インターネットによる拡散防止措置及び公表〕は、「拡散防止のため必要な措置をとる」です。

ヘイトスピーチかどうかを判定するために置かれているのが第18条〔差別防止対策等審査会〕で委員は市長が委嘱します。

条例審議の最終段階で「本邦外出身者以外の市民に対しても不当な差別的言動が認められる場合には・・・必要な施策及び措置をとる」の付帯決議が提出され採択されました。

しかし条例は不十分です。刑事罰が適用されるのはあくまで本邦外出身者に対してです。それ以外の人たちに対しては、差別は禁止されても罰則はありません。

市の区域内の道路、講演、広場その他の公共の場所においてなされた差別的言動に限るのでネット上差別的言動はカウントされません。

答申は「画期的な相模原モデル」

相模原市では、条例制定を市長が公約にも掲げ、2019年6月から動き出します。市長自ら見聞きしたヘイトスピーチが起点になっていました。

11月、有識者などによる市人権施策審議会を設置し、人権条例・「ヘイト規制」条例の内容の検討を諮問します。

23年2月23日、審議会は答申をまとめ市長に答申しました。

答申は、前文に川崎市条例の踏襲に留まらず、16年に障害者施設で入所者ら45人が殺傷された「津久井やまゆり園事件」の地元であることを踏まえ、事件をヘイトクライム

(憎悪犯罪)と明記。ヘイトクライムを繰り返さないための先進的な施策に満ち、全国に先駆けた条例を目指しました。

目的には「一人ひとりがかげがえのない個人として尊重され、お互いの人権を認め合う共生社会を実現する」などとあります。

被害者の救済機関となる「人権委員会」は市から独立した第三者機関を設置します。人権団体や学識者らが「画期的な相模原モデル」と高く評価をうけます。

人種や民族、国籍、障害、性的指向、性自認、出身を理由とした不当な差別的言動については禁止の勧告、命令を出します。従わない場合は公表、特に著しく悪質な行為は罰則の対象とします。罰則は過料を科す案と過料または刑事罰を科す案の両論を併記しました。

それらの差別的言動を禁止する場所は市内の道路、公園、広場その他の公共の場所とし、手段は拡声器の使用や看板・プラカードなどの掲示、ビラ・パンフレットなどの配布などと規定。インターネットも含めた拡散防止の措置もとります。

「画期的な相模原モデル」は反故に

23年11月、市は条例案の骨子を公表しました。そこには審議会が答申した不当な差別的言動への罰則規定は盛り込まれていません。

そして骨子に対する意見公募（パブリックコメント）を募集し、同時期の12月8日～1月5日、18歳以上の市民3,000人を選んで市民意識調査を実施しました。

調査票は、不当な差別的言動について「市内で行われたことを見たことがあるか」と質問。また不当な差別的言動の規制が実施された場合の不安の有無を聴き、さらに「不安はある」と回答した人に、どんな不安かを「差別ではないと思っていた発言等が原因で、処分されないか」「禁止命令や罰則などにより、市民が自由に発言することができなくなるのではないか」など6例の選択肢を示して複数回答を求めました。しかし規制で生じるメリットの質問はなく、恣意的に差別禁止を弱める方向に誘導していました。

「(差別を)受けたことがあるか」と聴くことはなく、差別を受けた人の存在に目を向けずに「見たことがあるか」と聴くなど「差別を受けないマジョリティー（多数派）を対象に設計された調査」と強く批判が相次ぎました。

人権問題に取り組んでいる団体等は、骨子の撤回と答申に則った条例案の立案・提起を申し入れました。そして、調査は「規制や罰則を導入した条例を制定すると市民生活が混乱し、市民間に対立と分断が生じることになると意識させるような設問内容」と指弾し、「安心して市民生活が営まれるプラス面が全く記述されていない」などと強く批判しました。

「画期的な相模原モデル」と高く評価された答申はほとんど反映されず、市には抗議が殺到します。

政府や自治体が法律・条例、指針等を作成するとき、学者や専門家と称する人たちを招

集して検討会を開催し、建議や骨子を作成したりします。往々にして、あらかじめ招集者の意図をくみ取り、同調する人たちによって形成されますが、形式的には第三者の意見を聞いたこととなります。そのため答申、報告書等の内容は「ブーメラン」といわれます。

しかし相模原市の対応は、差別を受けた当該がうける被害やその思いを共有する市民の要望を盛り込んだ審議会の答申を無視し、形式は踏んでも市が“独自”に作成しました。

「ブーメラン」はいい事ではありませんが、市は市民からの要請、その背景にある事態を無視し実効性が伴わないものにして登場させるのはやり過ぎです。このような手法を、今後は「相模原モデル」と呼ばれるのでしょうか。他自治体で真似したり、形式だけ条例が作られる危険性が出てきかねません。

実効性はどこに

3月4日、市議会の市民環境経済委員会は、条例案を賛成多数で原案通り可決。

3月18日、審議会会長ら委員2人が辞任を表明。

3月19日、市議会本会議は条例案を賛成多数で可決しました。

条例案は、前文で津久井やまゆり園事件を「障害者に対する不当な差別的思考に基づく犯罪」と明記。個人として尊重され、それぞれの人権を認め合う共生社会の実現を目的に掲げています。「不当な差別」は人種などの属性を理由に区別や排除をしたり、権利行使を妨げたりすることと定義します。

定義、基本理念につづけて表現の自由等への配慮があります。「この条例の規定の適用に当たっては、表現の自由等への配慮については、条例の規定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国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならない」。

「不当な差別的取扱いの解決に向けた取組の推進」では、不当な差別的取扱いの禁止として「何人も、不当な差別的取扱いをしてはならない」です。

市民等が不当な差別的取扱いを受けたと思料するときは、差別事案を解決するために必要な助言またはあっせんの申立をすることができるとあります。ただし、当該の意思に反してはできません。当該が何らかの配慮や事情から申立てをしない場合、周囲や環境に被害がおよぶことが想定されても止めさせる手立てはなく、「それぞれの人権を認め合う」ことからかけ離れ差別の形態は残り続けます。

次の章に「不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進」として「本邦外出身者に対する不当な差別的言動に係る公の施設の利用」や「拡散防止措置」があります。

市長がヘイトスピーチの実行者らに中止を勧告・命令し、従わなければ氏名などを公表できる規定を盛り込みましたが、対象は本邦外出身者に限定します。

いずれも罰則については、憲法の表現の自由との関係から盛り込むことは難しいと判断したといえます。

このように、条例案は答申のその先進的な内容を骨抜きにしたものになっています。

人権侵害による被害に係る支援は、当初は「市は被害者に必要な措置をはかる」でした。しかしパブリックコメントなどであいまいだ、差別を禁止しているのだから支援を行うべきだという声を通して「市は被害者に必要な支援を行う」と変更になりました。

被害者を救済するための人権委員会は、独立した組織ではなく**市長の付属機関**とです。

このように、条例は先進的な答申の内容を骨抜きにしたものになっています。

市民環境経済委員会の審議で、委員から「条例案では審議会の答申をどう尊重したのか」との質問がありました。市側は「差別事案の発生状況など市の実態と、法律上の課題などを検討し、答申をできるだけ生かした」と答弁しました。また調査について市側は「国のヘイトスピーチ解消法の判断基準に基づいている。憲法の定める表現の自由との兼ね合いで、あくまで実態があるものを立法事実にした」と説明しました。

差別を助長する表現の自由などない

差別を「助長する表現の自由」などありません。

22年2月15日、最高裁第三小法廷は、大阪市が16年に施行した「ヘイトスピーチ抑止条例」について「表現の自由の制限は過激で悪質性の高い差別的な言動を伴うものに限られている」として条例を合憲と判断しました。

原告は、条例は表現の自由を保障する憲法に反するとして訴訟を起こしていましたが、判決内容です。

「本件条例の制定当時、市内においては、特定の民族等に属する集団を一律に排斥する内容、同集団に属する者の生命、身体等に危害を加える旨の内容、同集団をその蔑称で呼ぶなどして殊更にひぼう中傷する内容等の差別的言動を伴う街宣活動等が頻繁に行われていたことがうかがわれる。」

「本件各規定は、拡散防止措置等を通じて、表現の自由を一定の範囲で制約するものといえるところ、その目的は、その文理等に照らし、条例ヘイトスピーチの抑止を図ることにあると解される。」

「憲法21条1項により保障される表現の自由は、立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本的人権であって、民主主義社会を基礎付ける重要な権利であるものの、無制限に保障されるものではなく、公共の福祉による合理的で必要やむを得ない限度の制限を受けることがあるというべきである。そして、本件において、本件各規定による表現の自由に対する制限が上記限度のものとして是認されるかどうかは、本件各規定の目的のために制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的な制限の態様及び程度等を較量して決めるのが相当である。」

そして、「市がヘイトスピーチをした団体などを公表する際、専門家の意見を聞く手続きを取っている」とし、「表現の自由の保障に配慮している」と付け加えました。

いじめ メンタルヘルス労働者支援センター