

差別や偏見のない社会を実現するための  
施策の強化について

— 答 申 —

平成30（2018）年3月

第2期川崎市人権施策推進協議会

平成 30(2018)年 3 月 28 日

川崎市長 福田紀彦 様

第 2 期川崎市人権施策推進協議会  
会 長 阿 部 浩 己

差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化について（答申）

第 2 期川崎市人権施策推進協議会は、平成 28(2016)年 7 月 13 日に市長から、差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化についての諮問を受け、審議を重ねてきました。

あらゆる差別を許さず、平等と多様性を尊重し、共に生きる社会づくりに向けた人権施策について、審議内容をまとめましたので、ここに答申します。

# 目 次

はじめに	1
1 答申にいたる経過	2
2 課題へのアプローチと答申の考え方	3
3 答申～差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化について	5
参考資料	
1 諮問書	14
2 第2期川崎市人権施策推進協議会での審議経過	15
3 優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」（抜粋）	19
4 第2期川崎市人権施策推進協議会 多文化共生社会推進指針 に関する部会報告書	26
5 第2期人権施策推進協議会委員名簿	56

## はじめに

第2期川崎市人権施策推進協議会は、平成28(2016)～29(2017)年度の2年間の任期でした。この間に、「障害者差別解消法」、「ヘイトスピーチ解消法」、「部落差別解消推進法」のいわゆる差別解消三法が相次いで施行されることとなりました。各法の評価をめぐっては様々な議論がありますが、日本の人権施策を推進していく重要な契機になっていることは間違いありません。

川崎市においても、ヘイトスピーチ対策として公の施設の利用許可に関するガイドラインが策定されるなど、高い社会的関心を集める動きがありました。このガイドラインは本協議会からの「提言」を受けて具体化されたものであり、川崎市の誇る多文化共生社会の理念を推進する重要な施策として適切かつ効果的に運用されていくよう、今後とも注視していく所存です。

さて、川崎市人権施策推進基本計画「人権かわさきイニシアチブ」には、「川崎らしい」人権施策を推進すると明記されています。その川崎市の人口はすでに150万人を突破し、多国籍化・多文化化の様相が社会の各所でますます深まっています。150万人のそれぞれがもつ様々な思いや可能性を互いに尊重し合うこと、そして行政機関がまずもってその推進に努めることこそが、平等と多様性を尊重し、人権の実現をもたらす鍵にはほかならないと考えます。

以上の点を踏まえ、今期は「人権意識の普及」と「ともに生きられる社会」をキーワードとして、本答申をとりまとめました。なお、本答申は、後述するように一定のアプローチによって課題を抽出しており、川崎市におけるすべての人権課題を網羅しているわけではありません。今回触れることのできなかつた課題については、第3期以降の審議に委ねるとともに、上記「提言」で検討を要請した「制定すべき条例」についても、遅滞なく具現化されるよう、強く期待するものです。

2年後には、「人間の尊厳を保つことに重きを置く平和な社会の確立を奨励すること」を根本原則に据えたオリンピック・パラリンピックが東京で開催されます。いかなる差別も許容しないオリンピック・ムーブメントに歩調をあわせ、川崎市でも、あらゆる差別を許さず、ともに生きられる社会を目指して絶え間なく人権施策が検証され、深められていくことを改めて求めます。

最後に、協議会の各委員、多文化共生社会推進指針に関する部会の各委員、協議会・部会への参考人の方々、さらに協議会の活動に関心をお寄せいただいた市民の皆様に深く感謝申し上げます。

第2期川崎市人権施策推進協議会  
会 長 阿 部 浩 己

## 1 答申に至る経過

第2期川崎市人権施策推進協議会は、平成28(2016)年5月10日に第1回協議会を開催し、正副会長の選出や部会の設置を行い、審議をスタートしました。

同年7月13日に開催した第2回協議会において市長より、本件にかかる諮問を受けましたが、同日、ヘイトスピーチ対策に関する優先審議の依頼も受けました。そのため、当初予定していた年間計画を変更し、多文化共生社会推進指針に関する部会と連携しながら、第4回協議会(同年11月16日)までは優先審議事項について集中的に審議し、同年12月27日に優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」を市長へ提出しました。

平成29(2017)年2月14日開催の第5回協議会より、諮問事項に関する具体的な審議を開始し、以降、所管課や有識者へのヒアリング等を重ね、平成30(2018)年2月16日、第10回協議会において本答申をとりまとめました。

(審議経過及び優先審議事項報告書は巻末の参考資料を参照)

## 2 課題へのアプローチと答申の考え方

今回の諮問は、差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化についてであり、検討すべき課題が広範囲にわたることから、次のとおり大きく2つのアプローチから、答申へ向けた審議を進めました。

### (1) 諮問において例示されている事項等からのアプローチ

- ヘイトスピーチ対策（第2回～第4回）  
⇒優先審議事項報告書として既に提出済
- 性的マイノリティの人権（第5回）
- 障害者の人権（第6回）
- インターネット上の課題（第8回）

諮問では、「今般成立したヘイトスピーチ解消法や性的マイノリティなどを含めた多様性尊重の要請、さらには後を絶たないインターネット上の人権侵害への対応など、今日的な人権課題に対して」との例示がなされています。

このうち、ヘイトスピーチ対策に関しては、上記のとおり優先審議事項報告書として既に提出しています。そのため、性的マイノリティの人権とインターネット上の課題について、有識者へのヒアリングを実施し、審議を行いました。

また、平成28(2016)年4月1日から施行された障害者差別解消法に関する取組等は、「今日的な人権課題」としてとらえ、例示事項からのアプローチの一環としても整理しました。

### (2) 協議会の専管事項、委員の選出分野・取組分野からのアプローチ

- 性的マイノリティの人権（第5回）＜重複＞
- 障害者の人権（第6回）＜重複＞
- 高齢者の人権（第7回）
- 生活困窮者の人権（第8回）

本協議会は、「人権教育及び人権啓発に関する施策を推進するための計画の実施その他人権擁護のために必要な事項に関して調査審議すること」（川崎市附属機関設置条例）を所掌事務としており、広く人権全般に関する調査審議を行います。その一方で「川崎市男女平等推進審議会」や「川崎市子どもの権利委員会」など、個別の附属機関がすでに設置されている分野もあります。他方、同和問題や性的マイノリティの課題等、個別の附属機関を有しない分野は本協議会の「専管事項」といえます。そうした視点からのアプローチを行いました（性的マイノリティの人権：（1）と重複）。

また、本協議会には、各関係団体から委員が選出されており、専門的あるいは日常的に各課題に向き合っています。その専門的知見を活かすべく、障害者の人権、高齢者の人権、生活困窮者の人権にアプローチしました。

### (3) 答申の考え方

本答申のとりまとめにおいては、まず、上記(1)、(2)のアプローチから各個別の課題や観点を抽出(個別の「縦串」の視点)しています。

そのうち、重複する点(どの分野においても重要な点)や今後の施策において重視すべき点等(横断的な「横串」の視点)についてまとめ、その対応を求めることを答申しています。

なお、とりまとめに際しては、横断的な視点の整理ポイントとして活用した「キーワード」、「理念」、「展開すべき施策」をそれぞれ記載しています。

### (4) 答申内容の具現化に際して

あらゆる差別を許さず、偏見をなくしていくためには、その基本となる条例が必要であると考えます。そのため、現在検討されている人権に関する条例の策定について、協議会としても強い関心と期待を有していることをまずお伝えいたします。

その上で、本答申では「展開すべき施策」として、合計4項目の施策を提起しています。これらの内容は、川崎市として、既存の取組を新たな観点から強化するもの、あるいは新機軸として実施すべきことをとりまとめたものであり、具現化に向けた対応を期待するものです。

他方、今回の内容は主に人権意識の普及に寄与するものが多くなっていますが、人権施策の展開においては、人権意識の普及とともに、実際に人権が侵害されている人々に対する相談・救済施策も重要です。

今期のヒアリングや市からの報告において、既に各分野において相談・救済施策が実施され、また積極的に取り組まれていることを確認できました。しかし、人権課題は非常に複雑化しており、そうした実情に即してこれらの施策をどう展開していくのかは、今後の対応を必要とする新たな課題です。

本答申においては、相談・救済に関する具体的な取組の提案にまでは至っていませんが、その重要性は協議会として認識しています。

同様に、学校教育における取組の重要性なども、審議の中でたびたび指摘されてきたところです。

したがって、答申の具現化に際しては、次頁以降で提起する施策の実現のみならず、その先に相談・救済や教育の課題等を意識されることを求めます。

### 3 答申～差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化について

#### <項目 1 >

#### 集中的な広報の実施や関係団体との協働関係の明確化など

##### 【項目 1 における横断的な視点】

キーワード：「人権意識の醸成」

##### 【理念】

- 多くの人が、各当事者の置かれている現状をもっと知ることができるように
- 特に子どもの頃からの人権意識の醸成を

##### 【展開すべき施策】

- 1 人権意識普及事業における集中性・継続性、分かりやすさの確保
- 2 対象に即した多様なPR媒体の活用や関係団体との協働

本協議会は、各人権分野において関心が高く、また専門的な知見も有する委員等にて構成されていますが、それでも、各回のヒアリングにおいては、性的マイノリティ当事者の比率が人口の約 7.6%にあたるといったデータなど、それぞれの当事者の置かれている状況について必ずしも十分に知られていないことが少なからずありました。

川崎市は、男女平等かわさき条例（平成 13(2001)年 10 月施行）や川崎市子どもの権利に関する条例（平成 14(2002)年 5 月施行）の制定などをはじめ、先進的な人権施策を展開し、関連する意識普及活動にも取り組んでいます。

その一方で、第 1 回協議会において事務局より報告がなされた「人権に関する市民意識調査報告書」（平成 27(2015)年実施）によると、「あなたは、自分自身を含め市民一人ひとりの人権についての意識が、10 年前（平成 17(2005)年）に比べ高くなっていると思いますか」との問いに対する回答で、「そう思う」との回答は 35.2%であり、前回調査（平成 22(2010)年）の 37.1%より若干減少している一方で、「どちらともいえない」との回答は 50.3%で前回調査の 34.3%より大きく増加しています。「そう思わない」との回答が、前回調査の 25.8%から 13.4%に減少しているため、一概には言えませんが、「人権意識が確実に高まっている」との評価には至らない状況であるともいえます。

人権意識を高め、差別や偏見のない社会の実現に向けては、それぞれの置かれている立場や状況をしっかり理解することが不可欠です。差別の背景に「知らなかった」という事情がある場合を指摘し、「理解をすれば一緒に暮らしていくことができるはず」との委員の発言にもあるように、「知らない」ことが差別や偏見を生むことがあります。

そのため、川崎市に対しては、あらためて、すべての行政職員に対する人権課題についての研修を強化するとともに、「知ってもらう」ための具体的な施策強化を求めます。審議においても「どこまで目に留まるか、あるいは知り得るかという点については、様々な人権課題において同じではないか」や「行政機関の対応というところでは、教育や啓発活動の重要性を感じたし、真剣にやっていくべきだと感じた。」など、「知ること」の大切さが提起されました。

とりわけ、今日的な課題に関しては、その対策は急務であると考えます。

よって、本協議会としては、項目1においては、以下の2点を具体的な施策として答申します。

### **【展開すべき施策】**

#### **1 人権意識普及事業における集中性・継続性、分かりやすさの確保**

川崎市では、すでに多くの人権意識普及事業に取り組んでいますが、「いい制度が実際にはあるのだが、分からないことも多い」との委員発言に代表されるように、その情報が市民に届かなければ効果は薄くなります。そのため、「市政だより」の全面展開や広報掲示板・駅頭掲示、インターネット等を活用した一定期間の集中的な掲示や広報など、分かりやすくかつ大胆な手法を取り入れてください。

各事業はもちろん、毎年継続していくことは重要ですが、頻度を年に1回などではなく、分散して開催するなど、継続性のある取組も有効と考えます。また、こうした市民向けの事業を実施する前提として、すべての行政職員に向けた人権意識普及のための研修等を強化してください。

#### **2 対象に即した多様なPR媒体の活用や関係団体との協働**

上記1とともに、情報を伝えたい対象によっては、従来の「役所ツール」にこだわらない発信を求めます。委員からは、市から提供される情報は、「自ら関心を持って取りに行かないと、こうした資料等は受け取れない」との指摘もありました。

たとえば、NPO法人等の関係団体を通じた「ロコミ」なども手法の一つとして取り入れてください。その際、協働関係を明確化し、川崎市の取組の一環であることを示すことも検討してください。

また、次代を担う子どもたちの人権意識の醸成の重要性については、たびたび協議会においても発言がありました。委員からの「子どもに接する大人の意識の醸成を」との発言に代表されるように、人権・差別等に対する大人の意識普及もとても重要です。そのため、PR媒体の活用や関係団体との協働においては、子どもたちを直接対象とするとともに、子どもに接する大人に伝える内容を十分に検討してください。

## 【項目1における個別課題の視点（各ヒアリング後の委員発言抜粋）】

- ・性的マイノリティは全体の7.6%、日本の多い苗字トップ6の人口数とほぼ同じ比率。(第5回)
- ・LGBTのことについて学校で(正しく)聞いたことがある人は9%に過ぎず、約9割には適切な情報が届いていないと言える。(第5回)
- ・日本には約6%障害のある方がおられて、身近にいるはずなのに、知られていない。(第6回)
- ・「サポートブック」の6番の発達障害のところには「外見からはわかりにくい」とあり(中略)知的障害のところでは「外見からわかりにくい」とは書いていない。教員が子どもと接するとき、知的な障害があるということ慮って接することは難しい。(第6回)
- ・私たちは人権施策すべてを見なければいけないので、子どものことも含めて、きちんと考えていく仕組みや発想力が必要ではないか。(第6回)
- ・いい制度が実際にはあるのだが、分からないことも多い。(第7回)
- ・自ら関心を持って取りに行かないと、こうした資料は受け取れないということ。それでは(中略)この仕組みが届かないのではないか。(第7回)
- ・どこまで目に留まるか、あるいは知り得るかという点については、様々な人権課題において同じではないか。(第7回)
- ・あらゆる差別をする人たちが、何で差別をしちゃうのかというのと同じで、「知らなかった」とか理由はあると思う。その上で、理解をすれば一緒に暮らしていくことができるはず。(第7回)
- ・「晒す」とか「特定」などをネット上で行う人(中略)などは、割とチキンレースになっている。その、チキンレースをする人が英雄になっている。(中略)使わせないように意識することが重要だと思う。ただし、それも知らないと、その対処もできないまま使ってしまうことがある。(第8回)
- ・行政機関の対応というところでは、教育や啓発活動の重要性を感じたし、真剣にやっていくべきだと感じた。(第8回)
- ・子どもに伝えることもあるが、子どもを見守る大人にもっときちんと伝えることを明記できるといい。子どもに接する大人の意識の醸成を。(第9回)
- ・子どもたちに人権感覚を醸成するというよりも、大人がどう生活するか、どう過ごすか。(第9回)

## <項目 2 >

### 「集える場」の設置や行動に移せる市民を増やす施策の実施など

#### 【項目 2 における横断的な視点】

キーワード：「ともに生きられる社会」

#### 【理念】

- すべての人が、排除されずに生きていくことができる社会を
- すべての人が、尊厳を大切にされて生きていくことのできる社会を

#### 【展開すべき施策】

- 1 差別や偏見についての思い・悩みを共有できる場の創出
- 2 ともに生きられる社会を目指すことを理解・共感でき、行動に移せる市民を増やすための施策の実施

第5回協議会以降のヒアリングにおいては、川崎市及び関係団体における様々な取組の先進性や理念の高さをあらためて委員間で共有しました。とりわけ、「ピープルデザイン」の考え方による取組、「地域包括ケアシステム」の取組、「だいJOBセンター」における取組及びそれらの理念などは、行政的な実務はもとより、人権擁護の観点からも委員の評価は高いものでした。

一方で、審議において委員から「外から気付いてくれて、手を差し伸べて、何とかつないでいこうということは他の年代ではなかなかできない。高齢者についてはちゃんと仕組みができています。他の年代にも活かせるとよい」、「(貧困の課題について) 何度か声を掛けても『今は生命に危険はないので』などと返されることもある。何とかアプローチできないかと」などの趣旨の発言がなされ、制度や施策の枠外にいる、あるいは、制度や施策から様々な理由で取り残される人が社会から孤立し、排除されてしまう問題が指摘されました。

同時に、審議では「障害者差別解消法」の理念などについても言及があり、「人権を擁護する市民をどう育てていくか、一緒にやっていくという仕組みをどう作るか」など、行政や関係機関のあり方とともに、当事者と市民がともに、どのように取り組んでいけるかとの観点からの議論もありました。

差別や偏見のない社会を実現するためには、項目1での答申で示した幅広い人権意識の普及とともに、差別や偏見に直面している人への適切な対応とそれを自覚的に支える市民の存在が増えていくことが必要です。

そのため、川崎市に対しては、差別や偏見に直面している人を社会に包摂し、孤立しないようにする施策と、社会・行政の仕組みを真に必要とする人に届けるための施策を求めます。(このうち、既存の様々な施策や制度をより知ってもらう取組については、項目1での答申事項と連動させて取り組んでください。)

よって、本協議会としては、項目2においては、以下の2点を具体的な施策として答申します。

### **【展開すべき施策】**

#### **1 差別や偏見についての思い・悩みを共有できる場の創出**

差別や偏見に直面している人でなければ、共有しにくい思いや悩みもあります。そのため、既存の相談機関等にはつながりづらく、結果として社会的な孤立を招くことがあります。一方で、「(性的マイノリティは)『見た目で見分けるのではないか』と言われるが、実際はわからない」との委員発言にもあるように、困難に直面している人の存在は、なかなか把握することができません。とりわけ、支援団体・活動団体も含め、新たな人権課題分野に関しては、その傾向は強いと言えます。

たとえば、性的マイノリティに関しては、他自治体でも当事者や家族などによる「集える場」の開設が相次いでいることなどからも、今日的な課題においては、その必要性は高いものです。

よって、すでに各分野で実施されている内容なども踏まえ、さらに取組が必要である分野に関しては、関係機関などと連携しながら、当事者が安心して参加できるよう川崎市が主催であることを明確にした上で、集える場を設置するよう取り組んでください。

また、そのような場で表明された声を適切に汲み上げていくため、行政職員の人権意識を醸成し、必要な制度を構築してください。

#### **2 ともに生きられる社会を目指すことを理解・共感でき、行動に移せる市民を増やすための施策の実施**

上記1とともに、「市民一人ひとりが自分たちの課題として議論して、2020年の東京オリンピック・パラリンピックに向けて動いていければ」との委員発言に象徴されるように、ともに生きられる社会を目指すことを理解・共感でき、行動に移せる市民が増えていくための施策が求められます。

たとえば、今日的な課題に対する企業向けのセミナーや、特定の課題に対する市民向けの連続講座、あるいは項目1で述べたように子どもの人権意識の醸成に寄与する大人向けの講座などを開催し、受講者自身の意識を高めるとともに、具体的な行動に移せる市民を増やすよう取り組んでください。

## 【項目2における個別課題の視点（各ヒアリング後の委員発言）】

- ・企業でもお客様や社員に（性的マイノリティ）当事者がいるのではとの議論に進み、可視化につながっている。（第5回）
- ・一般的社会課題のハイリスクの中にはLGBTが7.6%いることを想定することが大切。（第5回）
- ・（性的マイノリティは）「見た目で分かるのではないか」と言われるが、実際はわからない。（第5回）
- ・市民一人ひとりが自分たちの課題として議論して、2020年の東京オリンピック・パラリンピックに向けて動いていければとの動向になっているのではないか。（第5回）
- ・（就労体験について）外に出て行って、友人あるいは健常者と触れ合って働くということであった。（中略）そうした点からスタートして、障害のある方も健常者も、一緒になってまちづくりするきっかけになるのではないか。（第6回）
- ・社会参加、社会の一員として生きていくことの重要性。それらをひっくるめると「ピープルデザイン」という言葉に集約されるのだろう。（第6回）
- ・障害者差別解消法や障害者権利条約では、個人の責任・医療モデルではなく、（中略）それを障害にしているのは社会のあり方であると。社会のあり方を変えることによって、社会参加が可能になっていくという考え方で、個人から社会へ責任の所在を移行していくというコンセプト。（第6回）
- ・外から気付いてくれて、手を差し伸べて、何とかつないでいこうということは他の年代ではなかなかできない。高齢者についてはちゃんと仕組みができています。他の年代にも活かせるとよい。（第7回）
- ・高齢者には優しくするとか、大切にしましょうなどの対処であったと思うが、そうではなく、権利の主体としてとらえてそれをどう擁護していくかという点については非常に充実している。（第7回）
- ・人権を擁護する市民をどう育てていくか、一緒にやっていくという仕組みをどう作るか。（第7回）
- ・（貧困の課題について）何度か声を掛けても「今は生命に危険はないので」などと返されることもある。何とかアプローチできないかと。（第8回）
- ・社会的孤立というのは非常に重要な課題であり、それを克服していくにあたって、相談や支援を提供している。（中略）非常に工夫されている。（第8回）
- ・「社会参加」ではなく、孤立してしまう人たちをいかに取り入れていくか。その人たちも社会に出て行ってもらうということだと思う。（第9回）
- ・自己責任として参加しろということではなく、参加できる場や社会をどうつくるかということ。（第9回）



# 參考資料





28川市人第163号

平成28年7月13日

川崎市人権施策推進協議会会長 様

川崎市長 福田 紀彦



第2期川崎市人権施策推進協議会への諮問について

川崎市附属機関設置条例（平成27年川崎市条例第1号）第3条の規定により、次の事項について諮問します。

- 1 諮問事項 差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化
- 2 諮問の理由

本市が平成27年3月に策定した川崎市人権施策推進基本計画「人権かわさきイニシアチブ」の前文では、「東京オリンピック・パラリンピックや市制100周年を見据え、新たな時代状況に対応するため、～(中略)～平等と多様性を尊重しながら推進していく」ことなどを明らかにしている。

東京オリンピック・パラリンピックを4年後に控える中、今般成立したヘイトスピーチ対策法や性的マイノリティなどを含めた多様性尊重の要請、さらには、後を絶たないインターネット上の人権侵害への対応など、今日的な人権課題に対して、あらゆる差別を許さず、多様性を認め受容する社会づくりに向けた人権施策の充実・強化を図る必要があるため。

(市民文化局人権・男女共同参画室担当)

電話 200-2316 内線27211

## 第2期川崎市人権施策推進協議会 審議経過

### 【第1回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年5月10日（火）

○正副会長選出

○報告事項

（1）人権・男女共同参画室の主な取組について

○審議事項

（1）第1期答申内容の確認及び今期の活動への反映について

（2）年間スケジュールについて

（3）部会の設置について～多文化共生社会推進指針に関する部会～

○その他

### 【第2回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年7月13日（水）

○ 諮問

（1）「差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化」について

○審議事項

（2）優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について

（3）多文化共生社会推進指針に関する部会の委員追加について

（4）年間スケジュールの変更（案）について

○報告事項

（1）「人権かわさきライツ基準」の制定について

（2）子どもの権利に関する取組について

○その他

### 【第3回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年9月7日（水）

○報告事項

（1）他都市状況等について

（2）部会での審議内容について

○審議事項

（1）優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について

（2）第3回部会での審議事項の確定について

○その他

（1）かわさきパラムーブメントについて

**【第4回人権施策推進協議会】**

開催日：平成28（2016）年11月16日（水）

○報告事項

（1）部会での審議状況について

○審議事項

（1）優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について

（2）「報告」の骨子（案）について

○その他

（1）次回の協議会に向けて

（2）人権週間に先立つ啓発活動について

**【正副会長部会長会議】**

開催日：平成28（2016）年12月7日（水）

○議事

（1）優先審議事項に関する報告書（案）について

**【第5回人権施策推進協議会】**

開催日：平成29（2017）年2月14日（火）

○性的マイノリティに関するヒアリング

（1）川崎市の取組状況等について

（2）ヒアリング

<参考人：特定非営利活動法人ReBit 薬師実芳 代表理事>

○報告事項

（1）優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」について

○審議事項

（1）諮問に対する答申に向けて

（2）人権かわさきイニシアチブと主な事務事業の関連について

（3）次回以降のヒアリング事項について

○その他

（1）次回の協議会に向けて

（2）その他

**【第6回人権施策推進協議会】**

開催日：平成29（2017）年5月26日（金）

○報告事項

（1）「第5次川崎市子どもの権利に関する行動計画」について

（2）市議会文教委員会（4/28）への報告について

○審議事項

- (1) 性的マイノリティに関するヒアリング (2/14) について
- (2) 障害者差別解消法施行後の川崎市における取組に関するヒアリング  
＜参考人：川崎市健康福祉局障害計画課 柳原成行 課長＞
- (3) ピープルデザイン研究所の取組に関するヒアリング  
＜参考人：特定非営利活動法人ピープルデザイン研究所 田中真宏 ディレクター＞
- (4) ヒアリングのまとめ

○ その他

- (1) 次回の協議会に向けて
- (2) 今年度の主な人権啓発活動について

【第7回人権施策推進協議会】

開催日：平成 29 (2017) 年 7 月 27 日 (木)

○報告事項

- (1) 「公の施設」利用許可に関するガイドライン (案) に関する意見募集の実施について
- (2) 「かわさき外国人市民教育推進資料Q&A ともに生きる～多文化共生の社会をめざして」の改訂について

○審議事項

- (1) 高齢者の人権 (高齢者虐待の対応及び防止等) に関するヒアリング  
＜参考人：川崎市健康福祉局地域包括ケア推進室 久々津裕敏 担当課長＞
- (2) 地域包括支援センターの取組に関するヒアリング  
＜参考人：大島中島地域包括支援センター 工藤優二 センター長＞
- (3) 今回のヒアリングのまとめ
- (4) 答申作成に向けて

○ その他

- (1) 次回の協議会に向けて
- (2) 川崎市における障害者雇用について

【第8回人権施策推進協議会】

開催日：平成 29 (2017) 年 10 月 4 日 (水)

○報告事項

- (1) 「川崎市子ども・若者生活調査」について

○審議事項

- (1) 貧困の課題について
  - ①生活保護・自立支援室の取組についてのヒアリング  
＜参考人：川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室 加藤弘 担当課長＞

②「だいJOBセンター」の取組についてのヒアリング

<参考人：だいJOBセンター 山口耕樹 氏、幸地繁 氏>

③前半ヒアリングのまとめ

(2) インターネット上の課題について

①人権問題に関するインターネット上の課題についてのヒアリング

<参考人：港国際法律事務所湘南平塚事務所 最所義一 所長弁護士>

②後半ヒアリングのまとめ

(3) 答申作成に向けて

○ その他

(1) 次回の協議会に向けて

**【第9回人権施策推進協議会】**

開催日：平成29（2017）年12月26日（木）

○報告事項

(1) 川崎市人権オンブズパーソンの取組む状況について

(2) ヘイトスピーチ解消法に基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン策定について

(3) 第4期川崎市男女平等推進行動計画（案）について

(4) 九都県市LGBT配慮促進キャンペーンについて

○審議事項

(1) 答申（素案）について

○ その他

(1) 第3期協議会市民委員募集について

(2) 次回協議会について

**【第10回人権施策推進協議会】**

開催日：平成30（2018）年2月16日（金）

○審議事項

(1) 多文化共生社会推進指針に関する部会報告書（案）について

(2) 答申（案）について

○ その他

優先審議事項報告書

「ヘイトスピーチ対策に関する提言」

平成 28 (2016) 年 12 月 27 日

川崎市人権施策推進協議会

## 目 次

はじめに	1
取り組むべき事項	
項目 1 公的施設の利用に関するガイドラインの策定	2
項目 2 インターネット上の対策	4
項目 3 制定すべき条例の検討	5
審議経過	6
部会報告	8
人権施策推進協議会委員名簿	17

## はじめに

川崎市人権施策推進協議会は、平成 28（2016）年 7 月 13 日に、川崎市長より「ヘイトスピーチ対策に関すること」について優先的に審議し、年内に報告をとりまとめるよう要請を受けた。この要請に対応すべく、協議会は、「多文化共生社会推進指針に関する部会」に集中審議を依頼するとともに、すでに決定していた年間予定を変更して審議を重ねてきた。

審議の前提として、「川崎市でのヘイトスピーチ、ヘイトデモは在日コリアンなどマイノリティの尊厳を根底から損ない、多文化共生社会の推進に取り組んできた川崎市ひいては川崎市民全体に向けられた差別的言動である」との認識を全委員が共有したうえで、精力的かつ慎重に議論を行った。また、部会では、ヘイトスピーチ問題に造詣が深い専門家（弁護士及び憲法学者）を参考人に迎えてヒアリングも 2 回実施し、審議に資する有益な知見を多々得ることができた。

協議会及び部会での審議内容は多岐にわたったが、本報告においては、川崎市が最優先に取り組むべき事項について提言する。すべての構成員の人権が等しく尊重される多文化共生社会の構築を先駆的に推進してきた川崎市の姿勢を明確に示すためにも、本報告に示したような新たなしくみづくりに、早急に取り組むことを求めたい。

なお、協議会の審議では差別の撤廃に向けた学校教育の重要性も指摘された。川崎市が推し進める人権尊重教育をさらに拡充し、差別の問題に正面から取り組む営みを広めるためにも、今後、部会での審議などを通じ、協議会として教育のあり方に格別の関心を寄せていくことを付記する。

協議会は「差別と偏見のない社会を実現するための施策の強化」について、現在、市長から諮問を受けている。その答申の作成に向けて、ヘイトスピーチをはじめ、性的マイノリティやインターネットなどにかかわる今日的な人権課題につき、「人権かわさきイニシアチブ」の示す、国際的な視点、差別撤廃、市民・事業者との連携協働という 3 つの基本理念に沿って、引き続き真摯に審議を行っていく所存である。

川崎市人権施策推進協議会  
会 長 阿 部 浩 己

## 取り組むべき事項

### ◀項目1 公的施設の利用に関するガイドラインの策定▶

ヘイトスピーチによる市民の被害を防止するため、市が所管する公的施設（公園、市民館等）において、ヘイトスピーチが行われないよう対処する必要がある。

そのためには条例の制定又は改正をすべきであるが、当面は、各施設の既存の条例の解釈を明確化すべく、早急に、公的施設の利用に関するガイドラインを策定する必要がある。

#### 【協議会の意見】

- ・ 公的施設の利用については、憲法及び地方自治法の観点から許可を原則としなければならない。
- ・ しかし、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実に照らして具体的に認められる場合」については、不許可とすべきである。
- ・ 上記の判断に際しては、客観的な基準が必要であり、ガイドラインを速やかに策定する必要がある。
- ・ ガイドラインには、判断に際して恣意性を疑われないしくみをはじめとした、別表に示す要素等を盛り込む必要がある。
- ・ 取り急ぎ、暫定的な対応として、既存の関係条例の解釈を明確化するようなガイドラインを策定するよう提言するものである。
- ・ また、集会・表現の自由を損なわないよう、ガイドラインにおいて規制対象や手続きを明確にして、慎重に運用しなければならない。

#### ○（別表）ガイドラインに盛り込むべき要素

	項目	主な内容
1	目的	規制対象となる行為、利用制限は必要不可欠な場合であるべきこと等
2	定義	どのような言動がヘイトスピーチに該当するか市民等にわかりやすく示す
3	具体的な解釈	関係する既存の各条例における一般的な制限条項の具体的な解釈

4	具体的な手続き	利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な手続き
5	利用制限の種類	「許可」が原則で、「不許可」「警告」「条件付き許可」など
6	利用許可の取消	利用許可後にヘイトスピーチが行われることが明らかになった場合の取消手続き
7	第三者機関的なしくみづくり	利用制限の恣意的判断を排除するために、市等が意見を聞くしくみ

○特に留意すべき点

①「定義」について

- ・ 公的施設の利用は表現の自由によって手厚く保障されるべきものであるから、「利用制限は必要不可欠な場合に限る」とのより厳格な表現を用いるべきである。
- ・ 規制対象となる行為については、特に明確に定義することが必要であり、「ヘイトスピーチ解消法」のみならず人種差別撤廃条約上の要請も組み入れるべきである。
- ・ 適法居住要件については、「人権かわさきイニシアチブ」および人種差別撤廃条約の要請を適切に踏まえた考慮が求められる。

②「第三者機関的なしくみづくり」について

- ・ 恣意的な判断を避けるため、第三者が関与するしくみが必要不可欠である。
- ・ 現行制度の中で何らかの第三者機関（例えば本協議会の部会等）を設けることを検討し、それが難しいようであれば、恣意的な判断をしていないと示すことができる、第三者が関与するしくみが必要である。

③ガイドラインの策定・運用について

- ・ 策定・運用にあたっては、憲法との適合性を損なうことがないよう、慎重に対応することが求められる。

## 《項目２ インターネット上の対策》

インターネット上のヘイトスピーチによる被害は深刻であり、その解消に向けた対策を、積極的に講じていく必要がある。

具体的には、SNSを活用した発信や、積極的な削除要請などを行う必要がある。

### 【協議会の意見】

- ・ 市の多文化共生などの施策や取組等を積極的にSNSで発信していく必要がある。
- ・ インターネット上のヘイトスピーチに関して、客観的な事実が明らかな場合、積極的に削除要請を行うべきである。
- ・ 市民に対して、インターネット上のヘイトスピーチに関して、市に積極的に情報を寄せてもらうことも必要である。

### ○特に留意すべき点

#### ①「SNSでの発信」について

- ・ 既存の取組施策の発信に加え、客観的な事実に基づき、誤っている情報を市が正していくような発信が必要である。

#### ②「削除要請」について

- ・ 市が国（法務局）と協力して、あるいは、市自らも削除を要請するべきである。
- ・ また、そうした対応が可能であることについて市民に知らせるとともに、情報を寄せてもらう取組も行うべきである。

#### ③対応範囲について

- ・ 川崎市として対応できる範囲を明確にする必要があり、さらなる検討が求められる。（川崎市内で発生あるいは川崎市民に関すること等）

### 《項目3 制定すべき条例の検討》

項目1及び2の対応が早急に求められるが、ヘイトスピーチ対策はそれで終わるものではない。人権全般を見据えた条例の制定に必要な作業に入るべきである。

#### 【協議会の意見】

- ・ ヘイトスピーチ対策に特化したものではなく、ヘイトスピーチにつながっていく土壤に、直接対処する幅広い条例が必要である。
- ・ 内容については、ヘイトスピーチ対策も含めた多文化共生、人種差別撤廃などの人権全般にかかるものが想定される。

#### ○特に留意すべき点

- ・ 協議会及び部会において、幅広い条例が必要との認識では一致したところであり、具体的な内容については、ヘイトスピーチ対策を含めた多文化共生、人種差別撤廃などの人権全般にかかるものが求められる。

第2期川崎市人権施策推進協議会  
多文化共生社会推進指針に関する部会  
報告書

平成30（2018）年3月

## ◎目 次

1	はじめに	1
2	優先審議事項について	1
3	個別課題の検証について	2
	（1）指針1 行政サービスの充実（2）情報提供・相談窓口	2
	（2）指針1 行政サービスの充実（6）住宅	4
	（3）指針2 多文化共生教育の推進（1）就学の保障と学習支援	7
	（2）違いを認め合う教育	
	（4）指針2 多文化共生教育の推進（3）地域における学習支援	9
	（5）指針5 施策の推進体制の整備（1）行政組織の充実	1 2
	（6）指針5 施策の推進体制の整備（1）行政組織の充実	1 3
	（3）国等への働きかけ	
4	おわりに	1 5
資料編		
資料1	第2期川崎市人権施策推進協議会多文化共生社会推進指針に関する 部会委員名簿	1 6
資料2	川崎市多文化共生社会推進指針体系図	1 7
資料3	川崎市人権施策推進協議会からの依頼事項	1 8
資料4	第2期川崎市人権施策推進協議会多文化共生社会推進指針に関する 部会 会議開催経過	1 9
資料5	多文化共生社会推進指針に関する部会への依頼事項に関する審議 について（最終報告）	2 0

## 1 はじめに

第2期川崎市人権施策推進協議会多文化共生社会推進指針に関する部会（以下「本部会」という。）は、川崎市人権施策推進協議会（以下「協議会」という。）の第2期の部会として設置された（2016（平成28）年5月10日第2期第1回川崎市人権施策推進協議会決定）。第1期の「外国人市民施策部会」から名称が変更となっているが、部会の目的及び所掌に変更はない。なお、本部会に属する協議会の臨時委員及びその任期については、資料1を参照されたい。

第2期では、市長から協議会に「ヘイトスピーチ対策に関すること」についての優先審議の依頼があったことを受けて協議会から本部会に「ヘイトスピーチの被害を生じさせないため、どのような具体的な措置が可能か」についての検討依頼があった。よって本部会は、この点を優先審議事項として集中討議を行い、協議会に検討結果を報告した後に、「川崎市多文化共生社会推進指針」（以下「指針」という。）に基づく施策の実施状況等について個別課題の検証を行った。指針の概要については資料2を、協議会から本部会への依頼事項については資料3、審議経過については資料4を参照されたい。

以下では、2で、優先審議事項の審議の経過を、3で「川崎市多文化共生社会推進指針に基づく施策の実施状況及び推進計画一覧」（以下「一覧」という。）の2016（平成28）年度版及び2017（平成29）年度版に基づいて行った個別課題の検証の結果を述べることとする。

## 2 優先審議事項について

本部会は、2016（平成28）年7月20日付けで協議会から文書による審議の依頼を受け、「ヘイトスピーチの被害を生じさせないため、どのような具体的な措置が可能か」について7月20日と8月10日、10月19日の3回審議を行った。7月20日の審議では、主要課題・論点について各委員が自由に意見を述べ合った。8月10日には、法的問題について師岡康子弁護士にヒアリングを行うとともに、助言をいただいた後に、審議を行った。2回の審議結果は、9月7日の第3回協議会において報告した。

第3回協議会において、「公的施設の利用についての基準に盛り込むべき要素について」、「インターネット上の拡散の問題への対策について」という2つの論点が示されたため、本部会は、10月19日に、師岡弁護士と専修大学法学部の榎透教授からヒアリングを行い、それに基づき審議を行った。そして、3回の審議で出された意見を第4回協議会（11月16日）で「多文化共生社会推進指針に関する部会への依頼事項に関する審議について（最終報告）」として報告した。報告の内容は資料5を参照されたい。

なお、第4回協議会の審議を経た後、協議会は、12月27日に優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」を市長に提出した。その内容は、①公的施設の利用に関するガイドラインの策定、②インターネット上の対策、③制定すべき条例の検討の3項目を取り組むべき事項として掲げるものであった。その後、2017（平成29年）6月から7月にかけて「公の施設」利用許可に関するガイドライン～ヘイトスピーチ解消に向けて～（案）」に関するパブリックコメントが実施され、11月に「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 ～ヘイトスピーチ解消に向けて～」が策定された。

### 3 個別課題の検証について

一覧には指針に基づく施策について、前年度の「施策の実施状況」、当年度の「推進計画」及び「今後の課題」が所管課（室）ごとに記載されている。本部会では、そのうち指針に掲げられた重点課題（1. 情報の多言語化と通訳体制の拡充、2. 日本語学習支援の拡充、3. 施策推進の地域拠点づくり、4. 差別解消施策の検討）に焦点をあてて検証を行った。以下では、指針の順序に従って検証結果を報告する。a. 施策の取組状況では、各所管課（室）が行った施策を紹介し、b. コメントと今後の課題では、それに対する本部会の意見を述べている。

#### （1）指針 1 行政サービスの充実 （2）情報提供・相談窓口

##### （2）情報提供・相談窓口

- ① 市の行政サービスを等しく提供できるよう、常に外国人市民の存在を認識し、施策のあり方を検討します。
- ② 外国人相談体制の充実に努めます。

##### 重点課題（1）情報の多言語化と通訳体制の拡充

日本語を母語としない外国人市民にとって、言葉の問題は市民生活をおくる上で大きな壁となっており、多言語での情報発信や翻訳・通訳体制のさらなる拡充が求められています。

- a. 施策の取組状況（TV通訳サービス、電話通訳サービスについて）（川崎区役所区民課、麻生区役所区民課、消防局警防部指令課、市民文化局区政推進課）
- ・（川崎区役所区民課）時間を要しがちな外国人市民対応のより適切な執行と窓口全体の待ち時間短縮を目的に、タブレット型情報端末を活用した7言語（英語、中国語、韓国・朝鮮語、ポルトガル語、スペイン語、タガログ語及びベトナム語）のTV通訳サービスを2016（平成28）年6月から本格導入し、1月までの8か月間で339件の利用があり、大きな需要があることを立証するとともに導入の目的も大いに達成された。
  - ・（川崎区役所区民課）時間的制約が伴う通訳サービスでは、時間を要する福祉関連の相談がより切実で、優先的に対応すべき需要と考え、年々端末を増やす予定を改め、2017（平成29）年度は、より安価で時間制限の少ない電話通訳（英語、中国語、韓国・朝鮮語、ポルトガル語及びスペイン語の5言語）をバックアップ機能として導入するとともに、TV通訳は新たな外国人対応として10言語（現行の7言語に加えて、タイ語、ヒンドゥー語及びネパール語）を増やした。
  - ・（麻生区役所区民課）TV通訳システムを活用し、タブレット型情報端末画面上のオペレータを通じて、3言語（英語、中国語、韓国・朝鮮語）の「言語案内」と「手話案内」のサービスを提供した。窓口において、外国人市民等が諸手続きを行う際に、円滑なコミュニケーションの確保が図られ、より一層の区役所サービスの向上に繋がった。
  - ・（市民文化局区政推進課）区役所サービス向上指針に基づく適切なサービス提供が行えるよう、各区の主催で実施する「サービス向上研修」を支援し、来庁者の状況に応じた対応の重要性等につ

いての意識啓発を行うとともに、タブレット型情報端末を活用したテレビ通訳サービスについての検討及び各区における情報の多言語化の取組について情報共有を行った。

- ・（消防局警防部指令課）119番通報に対して、5言語（英語、中国語、韓国・朝鮮語、スペイン語、ポルトガル語）の通訳サービスを民間事業者へ委託し、日本語を話せない外国人市民からの消防車や救急車の要請及び現場活動において円滑に対応した。2016年度は2017年1月末時点で、28件に対応したとのことであった。

## b. コメントと今後の課題

- ・川崎区役所に対して、TV通訳サービスを利用した福祉関連の相談件数等を追加質問したが、具体的な件数・時間の把握には至っていないとのことであった。なお、2016（平成28）年5月26日の運用開始から2017（平成29）年4月までの利用件数は、488件（利用時間は2,832分）であった。
- ・川崎区役所は、2016年度のTV通訳サービスから2017年度のTV通訳サービスと電話通訳サービスの併用へと切り替えている。サービス導入の結果、当初の想定を上回る利用があり、長時間の通訳が必要なケースへの対策が必要となったことから、TV通訳サービスとセットで導入でき、使用時間に上限のない電話通訳をTV通訳の補助として導入したとのことであった。TV通訳には、対応言語数が多く（12言語）、映像を利用できる利点がある反面、利用時間に限度がある点が問題となるが、電話通訳では、対応言語は5言語のみであるが、利用時間に制限がないという利点があり、ケースによって使い分けて運用しているとのことであった。
- ・川崎区役所の電話通訳サービスは、TV通訳に付帯するものとしてTV通訳と同じ契約で同じ業者に委託しており、2017年度の予算は956,000円とのことであった。
- ・川崎区役所との比較の観点から、麻生区役所にTV通訳サービスの利用状況を追加質問した。利用実績について、次のとおり回答を得た。タブレットは1台であるが、利用時間が重複することはなく、現状の台数で支障なく運用できているとのことであった。なお、2017年度予算は344,000円である。

2015（平成27）年度	26件（区民課21件、他課5件）
2016（平成28）年度	45件（区民課32件、他課13件）
2017（平成29）年度（8月末まで）	11件（区民課9件、他課2件）
- ・以上のとおり、TV通訳サービスの利用状況は、区によって大きく異なる。麻生区役所では支障なく運用できているものの、川崎区役所では、区民課・保険年金課等で利用が長時間に及ぶことが明らかとなっている。また、地域みまもり支援センターや保護課では、より長時間の使用が想定されるとしている。現在では、TV通訳サービスと電話通訳サービスのケースによる使い分けで対応しているが、現在の区のサービス向上予算のみで通訳サービスを維持することは困難であるとの課題が示されている。
- ・本部会としては、TV通訳サービスを全市的なサービスと位置づける必要があると考えている。この点について市民文化局区政推進課に追加質問したところ、各区によって窓口でのニーズにばらつきがあることから、市として全区に導入するのではなく、各区で状況により導入を検討することとしていること、全区統一の導入については、各区での導入の検討状況を踏まえて検討するとの回答を得た。なお、2017年度では、川崎区と麻生区を除いた他の区では、導入に向けた検討の動

きはないとのことである。しかし、(4)で述べるとおり、識字・日本語学習活動の際に寄せられた相談に対応するため、識字ボランティアが区役所窓口に行き、窓口が多言語に対応できない場合、識字ボランティアが通訳の役割を果たしている実態も報告されている。各区役所においては、通訳サービスのニーズについて、改めて慎重に検証することを望む。

- 川崎区役所からの課題の指摘にあるとおり、ニーズの多い区では区のサービス向上予算のみでは対応できない状況となっている。まずはTV通訳サービス及び電話通訳サービスに対する市としての予算措置が必要であろう。また、(3)で述べるとおり、同じ川崎市立川崎高校の生徒に対しても、当該生徒が川崎区在住でないことから、川崎区の翻訳・通訳バンクを利用できない実態も明らかになっている。市は、通訳翻訳体制の拡充が指針の重点課題であることを十分認識し、TV通訳サービス及び翻訳・通訳バンク等の施策を市のミニマムサービスであると位置づけ、全市的な利用を可能にすべきである。
- また、「第1期川崎市人権施策推進協議会外国人市民施策部会報告書」(2016(平成28)年3月22日)で報告したとおり、通訳・翻訳サービスを入り口として、トータルな支援を必要とする外国人市民が多いこともわかっている。多文化ソーシャルワーカーのような人材の育成が不可欠であることをここで再度強調しておきたい。市には早急な検討の開始を望む。
- 緊急を要する119番について、24時間で三者通話による多言語対応ができています。今後、東京オリンピック・パラリンピックに向けて、外国人観光客の増加も見込まれる。所管課から示されるとおり、対応言語の拡充が望まれる。

## (2) 指針1 行政サービスの充実 (6) 住宅

### (6) 住宅

- 住宅基本条例や居住支援制度等の広報啓発を進めるとともに、相談体制の充実に努めます。
- 民間賃貸住宅の入居差別の解消や安定した居住の確保に努めます。

### 重点課題(3) 施策推進の地域拠点づくり

指針に基づく施策をよりよく推進するため、国際交流センターのさらなる活用とともに、川崎市の地理的特性を考慮した施策推進の地域拠点が求められています。

### 重点課題(4) 差別解消施策の検討

これまでの取組にもかかわらず入居差別をはじめとした差別は解消しておらず、差別解消と人権侵害の防止に対する取組を一層進めることが必要となっています。

#### a. 施策の取組状況 (まちづくり局市営住宅管理課、住宅整備推進課、市民文化局人権・男女共同参画室)

\*ヒアリングを実施した所管課(室)をゴシック体で表記している。

- 市営住宅の入居者募集時に作成している募集案内ポスターにルビを付け、区役所・行政サービスコーナーや川崎市国際交流センターにも掲示した。また、川崎市国際交流センターにおいて外国人市民向けに通訳を伴った入居者募集の説明を行った。

- ・ 川崎市住宅供給公社の窓口において、外国人市民に対しても適切な相談業務を行い、外国人市民の入居に至っている。
- ・ 2017（平成29）年度は、市営住宅入居者募集のしおりの外国語版（多言語）の作成について検討を進める。
- ・ 2016（平成28）年6月30日に住宅セーフティネット法に基づく川崎市居住支援協議会を設立し、家主・不動産店や市民の多文化共生に関する理解を深めるとともに、入居機会の確保と居住の安定に向けた検討を行い、協議会の取組を周知するためのリーフレットを作成した。なお、協議会は、不動産関連団体、居住支援団体、そして庁内関係課の代表者で構成されている。
- ・ 定期的に開催される外国人居住支援ネットワーク運営協議会において、神奈川県やかながわ外国人すまいサポートセンター、宅地建物取引業団体とともに委員として参加し、連携に努めた。住まいに困窮した外国人対応の職員研修会をかながわ外国人すまいサポートセンターと連携し開催した。

## b. コメントと今後の課題

- ・ 「川崎市外国人市民意識実態調査」（2015（平成27）年）の報告書で、回答者の21.3%が外国人であることを理由に入居を断られた経験があると答えており、入居差別の実態が明らかになった。このことから、本部会は、まちづくり局住宅整備推進課及びNPO法人かながわ外国人すまいサポートセンターに対してヒアリングを行った。
- ・ 川崎市の住宅基本条例や居住支援制度について尋ねたところ、2000（平成12）年から2015（平成27）年までで、居住支援制度を利用した外国人市民の累計は173世帯であった。また、住宅基本条例14条2項にある「関係者から事情を聴き、必要な協力又は改善を求める」件数は4件であった（2000（平成12）年度、2001（平成13）年度、2010（平成22）年度、2011（平成23）年度に各1件）。
- ・ また、川崎市国際交流センターが実施している外国人市民向けの相談では、住宅に関連する相談は75件であった（2015（平成27）年度）。
- ・ かながわ外国人すまいサポートセンターによると、近年、住宅の問題だけでなく、貧困、DV、病気といった他の問題も抱える外国人市民が多くなっているとのことであった。
- ・ 本部会としては、2016年に設立された川崎市居住支援協議会の活動に期待を寄せるものである。川崎市では2000（平成12年）年に住宅基本条例を制定し、居住支援制度を運用している。しかしながら、外国人市民に対する入居差別は今なお深刻な問題であり、そこには次のような理由が考えられる。

### （ア）認知度の問題

- ・ 「川崎市外国人市民意識実態調査」報告書によれば、居住支援制度を知らない外国人市民は全体の8割に近く、本制度の認知度はとても低いと言える。市は積極的に不動産業界での周知を図っているが、市民への広報はまだ不十分であるように見える。紙媒体で情報収集をせず、インターネットやSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）に頼る人が増えている。また、人的なネットワークを通じ、口コミでサービスを知る人も少なくない。
- ・ そのため、制度の存在や広報が多く外国人市民に届くためには、多様な媒体を使った方がよいと思われる。紙媒体に限定せず、インターネットやSNSでの発信を積極的に行うべきであろう。また、口コミでの伝達の有効性を考慮に入れつつ、どこにどのような情報を伝達すれば、必要な情

報が必要な人に届くかの研究を積極的に進めてもらいたい。

#### (イ) 制度への入り口

- ・ 外国人市民の中には、支援制度の申請のためにどこに行けばよいかわからない人が少なくない。外国人登録制度の廃止に伴い、区役所で外国人市民を担当する窓口がなくなったことが影響を与えているとも考えられる。
- ・ 重点課題（3）に掲げてある施策推進の地域拠点、支援制度の入り口としても重要な機能を果たすと考えられ、地域拠点づくりの議論の進展が待たれる。

#### (ウ) 問題の複合性

- ・ また、居住問題を抱える外国人市民は、住宅だけの問題を抱えているわけではなく、貧困、DV、病気などの他の問題も抱えるケースが多くなっている。このように複数の問題や困りごとを同時に抱える人々の存在は、日本人市民が抱える問題状況と似ている。包括的な支援体制の構築が急務であり、それゆえ、川崎市居住支援協議会の機能に期待するところである。
- ・ ただし、外国人市民には固有の問題もあるので、川崎市居住支援協議会だけで対処しようとする、外国人市民固有の問題が見落とされるおそれもある。外国人市民・日本人市民に共通で、しかも包括的な支援体制の構築と、外国人市民固有の問題に取り組む体制づくりを同時に実現することが、今後の課題であると言える。

#### (エ) 差別の解消

- ・ 外国人市民が日常生活において入居差別に遭遇しないために、偏見を持たない家主や不動産業者を紹介する方法は現実的であり、有効であろう。住宅整備推進課においては、外国人市民の入居に直接結びつく支援を制度化するよう、制度改善を検討してもらいたい。
- ・ 同時に、偏見を持つ家主や不動産店を避けるといったような方針は多文化共生社会の実現には寄与しない。指針の重点課題（4）が目指す差別の解消のためには、偏見を持っている人と積極的に向き合う必要が感じられる。
- ・ 居住支援制度の家主向けの資料は、家主のさまざまな不安を解消することで、結果的に外国人市民等の安定的な居住を実現するという組み立てになっている。家主の不安を解消することは重要であろうが、加えて、何人も不当に居住の安定が損なわれることがあってはならないという表現で実質的に入居差別を禁止している川崎市住宅基本条例の精神を説明することで、どのようなことが入居差別にあたるかを明確に指摘するとともに、差別は許さないという市の姿勢を強く示すべきである。
- ・ 住宅基本条例には、罰則の規定はない。罰則はなくても、差別を行った企業と行政の取引をやめたり、会社名を公表したりするなど、このような行動で市の姿勢を示すことも必要ではないだろうか。一方、差別とは人の心の問題なので、すぐに解消できるものでもない。不動産業者に限らず、学校教育をはじめ市民・事業者に対する地道で多様な啓発活動を続けることが必要である。

### (3) 指針2 多文化共生教育の推進 (1) 就学の保障と学習支援、(2) 違いを認め合う教育

#### (1) 就学の保障と学習支援

- ① 全ての義務教育年齢の子どもに就学の権利を保障するとともに、全ての子どものための学習環境の整備に努めます。
- ② 就学、学習、進路等、教育全般に関わる相談体制の充実に努めます。
- ③ 日本語指導が必要な児童生徒に対し、生活に必要な日常語、学習に必要な言語の習得支援の充実に努めます。

#### (2) 違いを認め合う教育

- ① 日本人と外国人が互いを認め合い尊重し合える多文化共生教育を、外国人市民とともに推進します。
- ② 社会における少数の立場の人（マイノリティ）が母語・母文化を大切にしながら、文化的アイデンティティを形成できるよう、環境の整備に努めます。

#### 重点課題(2) 日本語学習支援の拡充

外国人市民が自立した生活を送るためにも、子どもから大人までを対象とした日本語の学習支援の拡充が求められています。

#### a. 施策の取組状況（日本語指導が必要な児童生徒への支援について、夜間学級について、定時制高校について）（教育委員会総合教育センター（カリキュラムセンター）、教育委員会事務局指導課、川崎市立川崎高校）

\*ヒアリングを実施した所管課（室）をゴシック体で表記している。

- ・ 2016（平成28）年度、日本語指導が必要な児童生徒（18か国、215名）に対して、初期の日本語の習得を目的に日本語指導等協力者を週2回、1回2時間、6か月～1年程度の期間、各学校に派遣した。
- ・ 地域や関係機関との連携では、学習支援を軸に、麻生区役所地域みまもり支援センターとあさお多文化サポートネットひまわりが行う協働型事業である麻生区外国籍等子ども学習支援事業との連携を進めたほか、川崎市国際交流協会、認定NPO法人教育活動総合サポートセンター等との連携を進めた。
- ・ 2016（平成28年度）は、中学3年生の35名を対象に、日本語指導等協力者を学習支援員として22校に派遣した。1人当たりの派遣回数数は基本として1回2時間48回（月8回×6か月）であり、この学習支援は一定の成果を得ている。
- ・ 2015（平成27）年度の日本語指導が必要な児童生徒は179名だったが、2016（平成28）年度は215名と大幅な増加となり、予算的な理由から年度末には指導回数を減らす措置を取らざるを得なかった。
- ・ 神奈川県内の夜間学級は2校あるが、川崎市立西中原中学校の夜間学級では、2015（平成27）年度の在籍生徒数27名のうちほとんどが高校進学を希望する外国籍生徒（フィリピン・中国）

である。2016（平成28）年度には日本語指導等協力者が3名派遣され、週に数回ほど始業前の時間帯（0時間目）に日本語指導を行った。

- ・ 2016（平成28）年4月1日より「中学校を卒業していない人、または既卒者で不登校等の相当の理由により学習する機会等がなかった人」と入学条件の要項が改正され、海外の中学校を卒業した人も夜間学級に入学できるようになった。
- ・ 川崎市立定時制高校4校（市立川崎高校、市立橋高校、市立高津高校、市立総合科学高校）に在籍する日本語指導が必要な生徒の合計は、30名で生徒全体の3.2%にあたる。
- ・ 川崎市立定時制高校における外国につながる生徒への支援は、日本語指導の支援（授業前・後の取り出し授業、非常勤講師や日本語指導が可能な教員による個別およびTT指導）、NPOとの連携、面談時の通訳の依頼、プリント類やテストのルビふり、翻訳ソフトの利用などである。
- ・ 川崎市立高校における多文化共生教育や人権教育としては、全日制と同様、各種講演、人権尊重教育講演会、JICAの講演などである。
- ・ 川崎市立定時制高校での教職員に対する研修としては、会議での生徒の情報交換、外部講演会や関係書籍の紹介などである。
- ・ 市立川崎高校では2014（平成26）年度より校内での生徒の居場所づくりを目的とした「ぼちっとカフェ」が、社会福祉法人青丘社との共同事業として続けられている。2017（平成29）年度からは市立高津高校定時制でも、「キャリアサポート」を中心とした定時制生徒自立支援業務委託事業が開始され、今後はモデル校の2校の取組を検証しながら、それぞれの学校や生徒に応じた取組も検討されている。

#### b. コメントと今後の課題

- ・ 指針における多文化共生教育の推進としては、（1）就学の保障と学習支援、（2）違いを認め合う教育が挙げられるが、重点課題（2）では、子どもから大人までを対象とした、日本語学習支援の拡充が求められている。こうした認識のもと、本部会では、初期の日本語指導の現状、高校進学を希望する外国籍生徒の在籍数が多い中学校夜間学級、そして、市立高校における外国人生徒の現状と課題について検討を行った。
- ・ 日本語指導が必要な児童生徒が急増しているにもかかわらず、予算は変わらないために年度末に指導回数が減らされるなど、子どもたちの不利益につながりかねず、実態に合わせた予算を検討すべきである。文部科学省が2年ごとに行う「日本語指導が必要な児童生徒数」の2016（平成28）年度調査でも、急増が明らかになっている（2014（平成26）年度：29,198人、2016（平成28）年度：34,335人）。もはや、自治体独自の予算では対応しきれないレベルに達しており、国への補助事業の働きかけや要望提出なども検討すべきだろう。
- ・ 中学校夜間学級は、限られた時間数の中で教育課程を実施していかなければならない厳しい状況にあり、生徒の授業時間確保の意味において、始業前の時間帯に日本語の指導を行っているという。生徒のほとんどが外国籍生徒という現状を踏まえれば、サポート体制のより一層の整備が求められる。
- ・ 川崎市では、教育に関する各種調査結果を「教育統計調査」として毎年公表しているが、高等学校の外国人生徒数については集計・公表をしていないという。また、市立高等学校に在籍する生徒への国籍に関する他の調査についても行ってない。外国籍生徒数については、文部科学省の「学

校基本調査」の調査項目の1つであり、各校においては調査結果を提出しているが、市としての外国籍生徒のデータの公表は行われていない。プライバシーの問題もあるというが、適切な支援を行うための必要な情報として把握し、可能な範囲で公表することが求められる。

- ・ 市立川崎高校の「ぼちっとカフェ」の活動においては、事業主体の団体と以前から関わりのある生徒や家庭もかなり多く、こうした生徒たちの必要な情報を学校と共有したり、指導上のアドバイスなどを支援団体から教員が受けたりすることもあるという。これは、学校と地域の外部機関との連携の好例と言えよう。
- ・ 生徒への言語的な支援に対しては、川崎市在住であれば翻訳・通訳バンクも利用できるが、現段階では区外在住の生徒は利用できない。市は、通訳翻訳体制の拡充が指針の重点課題であることを十分認識し、翻訳・通訳バンク等の施策を市のミニマムサービスであると位置づけ、全市的な利用を可能にすべきである。
- ・ 義務教育の段階の就学機会の確保を定めた教育機会確保法が2016（平成28）年に成立したが、本市の指針の改定にあたって、「すべての年齢層を対象とした施策という包括的観点の必要性」が指摘されている。さらには、指針の重点課題（2）においても「日本語学習支援の拡充」の重要性が強調されている。海外中学既卒者や義務教育課程後の子どもたちの学ぶ権利が損なわれぬよう、中学校夜間学級での日本語指導の拡充や高校進学後のサポート体制など、学習環境のいっそうの充実が求められる。
- ・ （4）で述べるとおり、川崎市では、外国人市民が生活者として必要な情報を得て、相手の意思を読み取り、自分の意思を伝えるために必要な言語力を獲得することを目標の1つとして、識字・日本語学習活動を行ってきた。それは人権保障の観点からも意義のある活動である。年齢にかかわらず必要に応じた日本語を習得できるような日本語学習機会の確立、とりわけ、子どもに対する十分な日本語学習機会の確保は学習権の保障のためにも急務である。市は日本語指導等協力者を学校に派遣しているが、上記のとおり予算不足が顕在化している。日本語学習のための補助金制度の拡充のみならず、外国人市民に対する日本語学習の機会の確保をより充実させるよう、市は国に積極的に働きかけるべきである。

#### （4）指針2 多文化共生教育の推進 （3）地域における学習支援

##### （3）地域における学習支援

- ① 日本語学習をはじめとする学習支援等の充実に努めます。
- ② 外国人市民に対して、日本の社会・制度・文化に関する理解の促進に努めます。

##### 重点課題（2）日本語学習支援の拡充

外国人市民が自立した生活を送るためにも、子どもから大人までを対象とした日本語の学習支援の拡充が求められています。

- a. 施策の取組状況（識字・日本語学習活動について）（教育委員会事務局生涯学習推進課、こども未来局青少年支援室）

\*ヒアリングを実施した所管課（室）をゴシック体で表記している。

- ・ 教育文化会館・市民館・ふれあい館において、識字・日本語学習活動を開設した。多くの外国人市民等が、ボランティアとともに、日常生活に必要な日本語の学習を行った。また、学習支援のボランティアや、新規にボランティアを始めたい市民に向けて、識字ボランティア研修を実施した。
- ・ 各館の識字ボランティア同士や市民グループとの連携を図るために、地域日本語連絡会を月1回開催したほか、年次集会として「地域日本語ネットワークのつどい」を開催した。
- ・ 教育文化会館・市民館・ふれあい館で実施した識字・日本語学習活動の中で、日本語の学習とともに、防災などの生活情報に関する学習機会、書初め、夏祭り等、季節に応じた様々な体験を取り入れた学習機会を提供した。
- ・ 「教育文化会館・市民館活動報告書（2015（平成27）年度）」によれば、識字・日本語学習活動は13の教室が開設されており、学習者は合計1,063人（参加延べ人数は10,150人）、72の出身国・地域に及ぶ。川崎市ふれあい館では、毎週、火曜日と金曜日の午前中に識字・日本語学習活動を行っている。登録学習者は、2015（平成27）年が109人、2016年123人、2017年136人である。
- ・ 教育委員会主催の識字・日本語学習活動に携わる学習支援ボランティアは13団体、登録者は238人である（2016（平成28）年度当初）。それとは別に、市民による自主グループが10団体あり、ボランティア登録者は約140人である。

#### b. コメントと今後の課題

- ・ 川崎市では、1980年代以来、市民ボランティアと職員・行政が協力しながら、川崎市ふれあい館、教育文化会館、市民館において識字・日本語学級が開かれ、川崎市国際交流センターでも日本語講座が行われるなど、川崎市の識字・日本語学習活動は長い歴史を持つ（川崎市における識字・日本語学習活動の経緯等については、川崎市地域日本語教育推進協議会・川崎市教育委員会「川崎市識字・日本語学習活動の指針」2003（平成15）年3月を参照されたい）。本部会では、川崎市の多文化共生施策の柱の1つとして、また市職員の多文化共生に関する意識形成の場として識字・日本語学習活動が重要な役割を果たすと考え、二度にわたりヒアリングを行った。ヒアリングは教育委員会事務局生涯学習推進課に加え、川崎市ふれあい館、実際に識字・日本語学習活動にかかわっている識字ボランティアと地域人材育成コーディネーターの方々にも行った。
- ・ まず確認すべきは、社会教育事業としての識字・日本語学習活動の意義である。外国人市民が生活者として必要な情報を得て、相手の意思を読み取り、自分の意思を伝えるために必要な言語力の獲得を支援する場である識字・日本語学習活動は人権保障の観点から大きな意義を持つと言える。また、単なる日本語学習の場でなく、識字ボランティアと学習者との間の、また学習者同士の相互理解を深める場として運営されており、多文化共生の実践の場としての意義も持つ。さらに、識字・日本語学習支援の一環として種々のプロジェクトの学習者との共同実施は、外国人市民の社会参加を促す働きも持つ。
- ・ また、日常の学習活動の中で相談の場となっている実態も明らかにされた。さらに、識字・日本語学習活動は大人を念頭に置いたものだが、夜間の教室には子どもたちも参加する実態があり、子どもたちの日本語学習、学習支援、居場所となっている側面も明らかになった。
- ・ 1980年代以来、市民ボランティアと職員・行政が協力しながら行われてきた識字・日本語学習活動は、上記のような意義を持ち多様な役割を果たしている。とは言うものの、そこにはいくつ

かの問題や課題も見えてきた。

- 第1にボランティアの高齢化と減少である。長くボランティアを続けてきた人々が高齢化により退くことに対して、新規のボランティアの参入が追いつかない、続かないという問題がある。ボランティア養成講座は開催されているものの、館単位の養成講座の実施頻度は館によってばらつきがある。ボランティアも生活者であるという観点で考えれば、身近な館で養成講座が受けられ、そこでボランティア活動を行えることが望ましい。また、ボランティア希望者の数に地域差があるとのことであった。比較的余裕のある地域から不足している地域へ、といったボランティアの相互移動も考えられるが、識字・日本語学習活動が学習者・ボランティアにとって情報の収集と交換の場になっていることを考慮すれば、ボランティアも地域住民であることが望ましいだろう。
- 第2に川崎市の識字・日本語学習活動全体の方針の策定、活動内容の検証評価を行う組織の不在である。かつては、川崎市地域日本語教育推進協議会がその役割を担っていたが、ヒアリング実施時点では、市の審議会再編方針の中で後継組織の設置が滞っていた。その後、2017（平成29）年10月1日に川崎市地域日本語教育推進連絡調整会議が設置され、2018（平成30）年1月18日に第1回会議が開催されたとのことである。川崎市地域日本語教育推進協議会は、識字・日本語学習活動やボランティア養成講座が依拠する「川崎市識字・日本語学習活動の指針」（2003（平成15）年）の作成主体でもあった。指針の見直しやこれまでの活動の検証の必要性が認識されており、川崎市地域日本語教育推進連絡調整会議には、こうした役割を積極的に担っていくことを期待する。
- 第3にコーディネーターの育成である。各教室の運営を円滑に行うために、各教室に1名の「教室コーディネーター」と、川崎市の識字・日本語学習活動全体の運営を調整する「プログラムコーディネーター」の配置が必要である。識字ボランティアとコーディネーターの役割と必要とされる知識は異なるため、コーディネーターの育成が必要である。コーディネーターには専門知識と一定の責任が伴うため、コーディネーターの身分保障も検討すべきである。
- 第4に学習の場で発見される困りごとの専門窓口や機関への接続である。現在は、深刻な問題については識字ボランティアや職員が区役所窓口や専門機関を紹介したり、実際に窓口に同行したりしているとのことである。その窓口が多言語に対応できない場合、その場で通訳の役割を果たすこともあるとのことであった。（1）でも述べたように、TV通訳サービスは、現在、川崎区役所と麻生区役所のみで実施されており、他の区役所では導入の検討もされていないとのことであるが、識字ボランティアに負担をかけている実態が垣間見える。市は、通訳翻訳体制の拡充が指針の重点課題であることを十分認識し、TV通訳サービス及び翻訳・通訳バンク等の施策を市のミニマムサービスであると位置づけ、全市的な利用を可能にするべきである。
- 第5に市民館等の職員の識字・日本語学習活動に対する理解である。市民館内ではなく、他の部署から移動してきた職員とボランティアとの識字・日本語学習活動に対する認識の違いから問題が生じる実態もあるようである。多くの市職員が識字・日本語学習活動に携わることで、多文化共生に関する認識が深まる側面もあるだろうが、混乱が生じるような事態は避けなければならない。川崎市における識字・日本語学習活動の意義を踏まえて、職員に対する研修や適切な人事配置を検討すべきである。
- 第6に子どもたちの日本語学習の場、居場所としての役割である。識字・日本語学習の教室に子どもたちが来るということは、子どもたちの日本語学習と学習支援の場や放課後の居場所がないこ

との裏返しである。少なくともそうした地域での、学校における日本語学習と学習支援の充実が必要である。また、子どもたちの居場所であるためには、「いつもそこに誰かいる」ことが必要であるならば、識字・日本語学習の教室を居場所と位置づけることは難しいと考えられる。

- ・ 識字・日本語学習活動は、指針の重点課題「情報の多言語化と通訳体制の拡充」「日本語学習支援の拡充」「施策推進の地域拠点づくり」の点で多くの役割を果たしている。ただ、識字・日本語学習活動やその教室に多くの役割を期待しすぎることの弊害もあるだろう。地域ごとのニーズを踏まえて、検討の継続が必要である。

## (5) 指針5 施策の推進体制の整備 (1) 行政組織の充実

### (1) 行政組織の充実

③ 指針に基づく施策の進行管理及び評価を行います。

#### a. 施策の取組状況 (市民文化局人権・男女共同参画室)

- ・ 川崎市人権施策推進協議会多文化共生社会推進指針に関する部会により指針に基づく施策の進行管理及び評価を実施した。
- ・ 指針に基づく指針の実施状況調査を行い、状況を把握した。
- ・ 2017 (平成29) 年度からは重点課題についても「現状と課題」及び「今後の方向性」を記載している。

#### b. コメントと今後の課題

- ・ これまでの一覧と比較すると、人権・男女共同参画室の各所管課(室)への積極的な働きかけにより、回答する所管課(室)が増えている。とくに区役所からの回答が詳細になり、各区での取組状況がわかりやすくなった。これはまた、各区での取組の進展を表していると考えられる。各区の取組状況の報告は、区間の類似点・相違点の把握を可能にし、ひいては施策の改善の検討のもとになるものであり、今後とも詳細な回答を続けてもらいたい。
- ・ 一覧では、前年度実績、当該年度の推進計画に加え「今後の課題」が設けられ、各所管課(室)が認識する課題が記載されている。課題が一覧化されることによって、所管課(室)の垣根を越えて課題が共有され、取組の改善の方向性が見えてくることが期待される。各所管課(室)にあっては、施策改善のためにも「今後の課題」の記載を積極的に行ってもらいたい。
- ・ 全体を通して一覧を見たとき、特徴的なことは、推進計画欄に前年度の実施状況欄と同じ内容が記載されていることが多い点である。これが何を意味しているのか考えてみたい。

#### (ア) 施策の充実とその安定的な実施

- ・ 1つは、施策の充実とその安定的な実施である。指針に基づく施策として川崎市がこれまで積み重ねてきた成果が、この一覧に示されている。また、その施策を安定的かつ継続的に実施することが重要であることは間違いない。実際、「今後の課題」欄に「施策を継続的に実施すること」と記載する所管課(室)もある。しかし、「川崎市外国人市民意識実態調査」の結果を見ても、多文化共生社会の実現に向けた課題は多い。実際、各所管課(室)の回答においても、ほとんどにおいて「今後

の課題」欄への記載があることから、施策の浸透や改善が必要であることの認識は共有されていると言える。外国人市民の多様化など施策や取組の前提となる事項が変化することで、施策の改善のみならず追加も必要になってくるだろう。各所管課（室）にあっては、主体的に外国人市民の状況を把握し、施策の改善に取り組んでもらいたい。

- ・ また、施策がどのように市民に認知され、浸透したのか、または拡大し、充実したのかを測ることのできる指標づくりが必要であろう。この指標づくりは、人権・男女共同参画室に期待されることであるが、同時に本部会の課題でもある。

#### (イ) 多文化共生社会の実現に向けた争点の移動

- ・ いま 1 つは、多文化共生社会の実現に向けた争点の移動である。指針に基づく施策と取組が充実し、それが継続実施される一方で、ヘイトデモや入居差別等が行われるという事実は、川崎市における多文化共生社会の実現に向けた争点が移動したことを表していると考えられる。そうであるならば、これまでの施策と取組を継続しながらも、新しい争点に対処するための新しい考え方や施策や取組が必要である。
- ・ その 1 つの例が、2015（平成27）年10月の指針改定によって追加された、4つの重点課題（1. 情報の多言語化と通訳体制の拡充、2. 日本語学習支援の拡充、3. 施策推進の地域拠点づくり、4. 差別解消施策の検討）である。各所管課（室）が実施する施策と4つの重点課題の解決に向けた施策・取組の関係を整理し、各所管課（室）の取組が4つの重点課題の解決につながる道筋を示す必要がある。この役割は、人権・男女共同参画室に期待されるが、同時に本部会が今後とも果たすべき役割でもある。

### (6) 指針 5 施策の推進体制の整備 (1) 行政組織の充実、(3) 国等への働きかけ

#### (1) 行政組織の充実

- ⑤ 外国人市民であることを理由とする差別の解消と人権侵害の防止に向けた施策について検討します。

#### (3) 国等への働きかけ

- ① 外国人市民の生活に関する法や制度の改善を国・神奈川県へ要望します。

#### 重点課題 (4) 差別解消施策の検討

これまでの取組にもかかわらず入居差別をはじめとした差別は解消しておらず、差別解消と人権侵害の防止に対する取組を一層進めることが必要となっています。

a. 施策の取組状況（市民文化局人権・男女共同参画室）・ 2016（平成28）年12月に川崎市人権施策推進協議会から提出された優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」を踏まえ、具体的な取組の検討を行うとともに、今後の方向性について庁内での合意形成を行うための準備を進めた。

- ・ 2017（平成29年）6月20日～7月19日まで、「「公の施設」利用許可に関するガイドライン～ヘイトスピーチ解消に向けて～（案）」に関するパブリックコメントを実施し、11月にその

結果を公表し、「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 ～ヘイトスピーチ解消に向けて～」を策定・公表した。

- ・ 差別的言動が行われないよう、市民への広報・啓発として、各区役所でのモニター掲出や南武線での交通広告、その他ポスター掲示や動画配信など、国とも連携し、効果的な取組を実施した。また、多文化共生の取組など、Facebook を活用した情報発信を開始した。

#### b. コメントと今後の課題

- ・ (5)において、新しい争点に対処するための新しい考え方や施策、取組の必要性を指摘したが、川崎市内でのヘイトスピーチやヘイトデモへの対応では、まさに緊急を要する新たな取組が求められた形となった。国においては、2016（平成28）年6月に新たな法の制定がなされたが、ヘイトデモ等は市民が生活している地域社会の中で引き起こされるため、その解消への具体的な取組は、自治体に委ねられた形となっている。
- ・ その意味で、川崎市のガイドラインの策定は、**指針5（1）**の「⑤外国人市民であることを理由とする差別の解消と人権侵害の防止」に向けた新たな施策として評価できる。今後は、策定されたこのガイドラインに基づく取組状況が検証されていくこととなる。
- ・ ヘイトスピーチやヘイトデモの問題は、地域社会で生活している市民全体に向けられた問題である。したがって、行政だけの対処療法的な取組で終わらせず、市民の総意に基づく多文化共生のまちづくりとリンクさせて取り組んでいく必要がある。市の取組をヘイト対策で終わらせず、市民とともに差別のない地域社会づくり、共生のまちづくりを進めていくことが肝要である。
- ・ そのためにも、市と市民の総意そして決意として、差別のない、また差別を許さない地域社会の形成に向けた、新たな条例の制定が課題となる。本部会は、協議会に提出した「多文化共生社会推進指針に関する部会への依頼事項に関する審議について（最終報告）」（2016（平成28）年11月26日）（資料5）において条例制定の必要性を述べたが、それは、協議会が市長に提出した優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」（2016（平成28）年12月27日）にも盛り込まれた。市は人権全般を見据えた条例の制定に必要な作業に入るべきである。
- ・ (2)でも述べたとおり、差別の解消には地道で多様な啓発活動の継続的な実施が必要である。今後も国と連携し、効果的な取組を継続してもらいたい。

## 4 おわりに

- ・ 第2期の本部会の調査審議内容は上にまとめたとおりである。ヒアリングや質問への回答に協力いただいた所管課に感謝申し上げたい。また、本部会事務局である人権・男女共同参画室にも感謝したい。
- ・ 本報告書で述べた意見は、本部会委員の総意である。多文化共生施策の実施にあたって各所管課（室）が本報告書内容を尊重することを望む。また、第1期報告書でも述べたとおり、本部会の審議内容が教育委員会と十分に共有されることも重要である。そのためにも、人権・男女共同参画室には、教育委員会に対して本部会の傍聴もしくはオブザーバー参加を働きかけたりする等、本部会の審議内容が広く共有されるための工夫の検討を望む。
- ・ 第2期の調査審議を終え、指針に基づく施策を継続的に実施することと同時に、4つの重点課題で示された、1. 情報の多言語化と通訳体制の拡充、2. 日本語学習支援の拡充、3. 施策推進の地域拠点づくり、4. 差別解消施策の検討の必要性をあらためて認識した次第である。ただし、3. の「施策推進の地域拠点づくり」については、それぞれの施策の推進状況の検証を行う際に、地域拠点の必要性を認識するものの、本部会として十分に検討できず、市に対する提言を行うまでにはいたらなかった。現在、川崎市国際交流センターの他には、川崎区に川崎市ふれあい館があるものの駅から遠く、利便性の面で問題がある。また、市の北部には地域拠点は存在していない。地域拠点をどのように構想すればよいのかを含め、今後とも検討すべきことは多い。
- ・ 2020年の東京オリンピック・パラリンピックを控え、川崎市はいっそう国際施策を推進することになるだろう。多文化共生社会の実現を目指すことなく人権施策を推進し又は国際施策を推進することはできないのであって、多文化共生社会の実現という市の目標があらためて全庁的に強調され、市民とともに共有されることを望むものである。

資料編

資料 1 第 2 期川崎市人権施策推進協議会多文化共生社会推進指針に関する部会委員名簿

任期：2016（平成28）年7月20日～2018（平成30）年3月31日

敬称略。部会長を除き50音順

氏 名	現職・主な活動	備考
中野 裕二 (なかの ゆうじ)	駒澤大学法学部教授	部会長
小宮山 健治 (こみやま けんじ)	前 公益財団法人川崎市生涯学習財団理事長	
坪谷 美欧子 (つぼや みおこ)	横浜市立大学国際総合科学部准教授	
チャート 出意人 (チャート デイビト)	外国人市民代表者会議第8期、第9期代表者社会生活部会長	
裴 重度 (ぺえ ちゅんど)	社会福祉法人 青丘社理事長 一般社団法人 神奈川人権センター副理事長	
森下 和子 (もりした かずこ)	公益財団法人 川崎市国際交流協会 常務理事・事務局長	

川崎市多文化共生社会推進指針

＜基本目標：多文化共生社会の実現＞

国籍や民族、文化の違いを豊かさとして生かし、すべての人が互いに認め合い、人権が尊重され、自立した市民として共に暮らすことができる「多文化共生社会」の実現をめざします。

＜基本理念＞

① 人権の尊重

人権に関する国際原則等を踏まえ、異なる文化的背景を持つ市民が差別や人権侵害を受けることがないように、外国人市民に関わる施策等の推進に努めます。

② 社会参加の促進

外国人市民が、個人として本来持っている豊かな能力を発揮して、市民として様々な活動に主体的に参加し、共にまちづくりを担うことができるよう、地域社会への参加の促進に努めます。

③ 自立に向けた支援

日本語の理解力や文化の違いなどにより生活に支障をきたしている外国人市民が、文化的アイデンティティを保持しながら主体的に地域社会に関わることができるよう、自立に向けた支援に努めます。

＜施策推進の基本方向＞

1 行政サービスの充実

- (1) 行政サービスの充実
- (2) 情報提供・相談窓口
- (3) 年金制度
- (4) 保健・医療
- (5) 福祉
- (6) 住宅
- (7) 防災

2 多文化共生教育の推進

- (1) 就学の保障と学習支援
- (2) 違いを認め合う教育
- (3) 地域における学習支援
- (4) 家庭へのサポート

3 社会参加の促進

- (1) 市政参加
- (2) 地域における外国人グループ等の活動

4 共生社会の形成

- (1) 市民への意識啓発
- (2) 市職員等の意識改革
- (3) 市職員の採用
- (4) 事業者への啓発
- (5) 国際交流センターの活用

5 施策の推進体制の整備

- (1) 行政組織の充実
- (2) 国際機関・ボランティア団体等との連携
- (3) 国等への働きかけ

＜重点課題＞

- 1 情報の多言語化と通訳体制の拡充
- 2 日本語学習支援の拡充
- 3 施策推進の地域拠点づくり
- 4 差別解消施策の検討

平成28（2016）年7月20日

多文化共生社会推進指針に関する部会 部会長 様

川崎市人権施策推進協議会 会長

多文化共生社会推進指針に関する部会への依頼事項について

7月13日に開催された本協議会において、諮問と優先審議の要請がありました。優先審議に関しては、部会とのやりとりを重ねながら、年内に提言をまとめる予定です。つきましては、次のとおり部会において検討いただきますようお願いいたします。

1 部会で審議を依頼する課題・論点

(1) 主要課題・論点

「ヘイトスピーチの被害を生じさせないため、どのような具体的な措置が可能か」

(2) 申し送り事項

- ・法的な議論にも備えるため、法律専門家を部会の臨時委員として追加すること。
- ・条例や基準等の具体案まで求めるものではなく、方向性の提示で可。
- ・結論は一つではなく複数の選択肢の提示でも可。
- ・時間の制約上、優先審議の報告に反映できなかった点については、諮問への答申の一部として反映させることも可能。
- ・「人権かわさきイニシアチブ」に示されている、国際的な視点、差別撤廃の視点、市民との連携協力の視点、の3つの基本理念に沿った審議を依頼。

2 優先審議事項の内容と協議会での主な意見

(1) 優先審議事項

「ヘイトスピーチ対策に関すること」

(2) 協議会での主な意見

- ・公園ではなく市民館等の屋内公共施設であったらどうだったか。
- ・今後もこのような動きは続くのか。
- ・事前規制ができればいいが、他にも施設使用の制限等、現実に市の権限の範囲内でヘイトスピーチを防ぐ基準などは考えられないか。
- ・各都市の取組状況や現行の関係例規等の情報を提供してほしい。
- ・オンブズパーソンへの相談には個別条例が必要。
- ・行為規制は難しいが、規範の提示の理念条例は意味がある。
- ・ヘイトスピーチをした側の分析が見えず、気がかりである。
- ・「喫緊の課題」として取り組むべきは、いかにヘイトスピーチをさせないかという、被害の防止の側面にある。
- ・市としてできる権限や限界なども踏まえた上での議論が必要。
- ・規制や相談、教育のどこに力点を置くべきかで議論の方法が異なる。 など

資料4 第2期川崎市人権施策推進協議会多文化共生社会推進指針に関する部会 会議開催経過

回	時期	審議内容 *【】内は、ヒアリングをした部署
1	2016（平成28）年 7月20日（水）	優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること） 1年次目の審議計画について
2	8月10日（水）	優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること） ～参考人へのヒアリング～
3	10月19日（水）	優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること） ～参考人へのヒアリング～ 優先審議の協議会への報告について
4	12月21日（水）	施策の実施状況（事務局報告） 外国人市民意識実態調査（インタビュー調査）結果報告 審議計画
5	2017（平成29）年 2月13日（月）	指針1（6）住宅について ～NPO法人かながわ外国人すまいサポートセンター、【まち づく局住宅政策部住宅整備推進課】へのヒアリング～
6	3月22日（水）	指針2（3）地域における学習支援について ～川崎市ふれあい館、【教育委員会事務局生涯学習部生涯学習 推進課】へのヒアリング～
7	5月24日（水）	指針2（3）地域における学習支援について ～市民館識字ボランティア、地域人材育成コーディネーター へのヒアリング～
8	7月26日（水）	施策の実施状況（事務局報告）
9	10月 2日（月）	指針2 多文化共生教育の推進について（市立定時制高校につい て） ～社会福祉法人青丘社、【教育委員会事務局指導課】へのヒア リング～
10	11月29日（水）	部会報告書について
11	2018（平成30）年 2月 2日（金）	部会報告書について

## 資料5 多文化共生社会推進指針に関する部会への依頼事項に関する審議について（最終報告）

2016（平成28）年11月16日

川崎市人権施策推進協議会 会長 様

多文化共生社会推進指針に関する部会 部会長

### 多文化共生社会推進指針に関する部会への依頼事項に関する審議について（最終報告）

本部会は、部会の前身である「川崎市多文化共生施策検討委員会」の段階から差別解消施策の検討が必要であることを意見として述べてきた<sup>1</sup>。また、第1期の部会（「川崎市人権施策推進協議会外国人市民施策部会」）においても、多文化共生社会推進指針の改定にあたって、「差別解消施策の検討」を重点課題とするよう提案し、実際に指針に盛り込まれた。差別的言動（以下「ヘイトスピーチ」という。）に関しても、川崎市として対処すべきであるとの認識を共有していたところである<sup>2</sup>。

2016（平成28）年7月20日付け文書による依頼を受け、多文化共生社会推進指針に関する部会は、7月20日と8月10日、10月19日の3回審議を行った。7月20日の審議では、主要課題・論点として提示された「ヘイトスピーチの被害を生じさせないため、どのような具体的な措置が可能か」について、各委員が自由に意見を述べ合った。8月10日には、法的問題について師岡康子弁護士にヒアリングを行う<sup>3</sup>とともに、助言を頂戴した後に、審議を行った。2回の審議結果は、9月7日の第3回協議会において報告した。

第3回協議会において、「公的施設の利用についての基準に盛り込むべき要素について」と「インターネット上の拡散の問題への対策について」という2つの論点が示されたため、部会は、10月19日に、師岡弁護士と榎透教授（専修大学法学部）からヒアリングを行い、審議を行った。

ここに3回の審議で出された意見を報告する。

#### 1 市の施策の方向性について

川崎市は、「多文化共生社会推進指針」に基づく施策、（本年12月に20周年を迎える）「外国人市民代表者会議」の設置など多文化共生社会の実現に向けて取り組んできた。

川崎市でのヘイトスピーチ、ヘイトデモは、多文化共生社会の実現に取り組んできた川崎市、川崎市民、川崎の市民社会への攻撃であると捉えたうえで、次の施策を考えるべきである。

- (1) 多文化共生社会の施策に取り組んできた川崎市においてもヘイトスピーチ、ヘイトデモが起きた。  
川崎市は、これまでの施策から一步踏み出すべきである。
- (2) （多文化共生社会の実現に向けた）市の施策に対する反対の意見表明などについて、市が規制したりしてはならない。

<sup>1</sup> 多文化共生施策検討委員会「第3期川崎市多文化共生施策検討委員会最終報告書」2014年3月。

<sup>2</sup> 参照、「平成27年度第5回（第1期第5回）川崎市人権施策推進協議会外国人市民施策部会会議録（摘録）」。

<sup>3</sup> 師岡弁護士から資料の提供があった。反差別国際運動日本委員会／アジア・太平洋人権情報センター『知ってほしいーヘイトスピーチについて 使ってほしいー国連勧告を』2014年、国際連合人権理事会「国連人権高等弁務官年次報告」2013年、東京弁護士会「地方公共団体とヘイトスピーチ 私たちの公共施設が人種差別行為に利用されないために」2015年など。以下、脚注で示す資料はすべて師岡弁護士から示されたものである。

- (3) 地方公共団体も「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（以下「人種差別撤廃条約」という。）の適用を受ける<sup>4</sup>ことから、川崎市は人種差別を許さないという姿勢を、さまざまな施策により、明確に打ち出すことは可能である。
- (4) 人種差別撤廃に向けて、一般的には次のような施策が必要であると考えられ、A. 多文化共生社会推進指針に基づく施策としてすでに行っているもの（本部会による検証評価を継続して行うべきもの等）、B. 特に改善が必要なもの（既存の条例または規程に追加すべきもの等）、C. 新たに行うべきもの（新たに条例または規程を定めるべきもの等）に整理を行った上で、B及びCについては今後、検討が必要である。

#### A. 川崎市ですでに行っているもの

- ア 担当部署
- イ 定期的な実態調査（外国人市民意識実態調査の定期化）
- ウ 学校における差別撤廃教育
- エ マイノリティのアイデンティティ尊重施策
- オ 多民族・多文化交流
- カ 職員、教職員に対する人種差別撤廃教育・研修

#### B. 特に改善が必要なもの

- ア 公的施設の利用制限（ガイドライン化等）
- イ 被害者の心身のケア（無料の医師・カウンセラーの派遣）
- ウ ネット対策

#### C. 新たに行うべきもの

- ア 市長、市議会議員の人種差別行為禁止（倫理規程または倫理行動基準）
- イ 差別禁止条項（条例）
- ウ 被害者の意見聴取の制度的保障
- エ レイシャルハラスメント防止規定（職員服務規程など）
- オ 差別に対する相談、救済制度の整備
- カ 第三者機関の設置

- (5) 上記A～Cの施策は一体として推進されるべきである。川崎市が推進してきた多文化共生社会の実現のための種々の取り組みを発展させる形で次のステップとして市、市民、事業者などの責務を含む例えば「多文化共生社会推進基本条例」を制定し、上記施策を条例に位置づけることが必要である。
- (6) 規制だけでヘイトスピーチの被害を防ぐことはできない。効果的なのは多文化共生社会を築き上げることだと考える。
- (7) 差別禁止もしくは差別解消については、人種差別にとどまらず、障がい者に対する差別の禁止・解消等への取り組みへと発展させるべきである。

<sup>4</sup> 東京弁護士会・前掲、7頁。

## 2 公的施設の利用について

公的施設の利用については、憲法及び地方自治法などの観点から許可を原則とすべきである。しかし、人種差別撤廃条約及び「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（以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）」の趣旨から、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合」については、不許可とすべきであるが、そのためには、客観的な判断の拠り所となる何らかの基準を作ることが考えられる。ガイドラインを速やかに策定する必要がある。

- (1) 表現の自由の重要性は言うまでもなく、その安易な規制は避けなければならない。
- (2) 市民館の一室や市の公園などの公共施設でヘイト集会が行われることが疑いなく明白な場合にその利用を許可することは、市が差別行為を承認したことになるので、基準を明確化した上で、不許可とすべきである。また、そうした集会が公然と行われると、マイノリティがその施設を利用できなくなるなど、悪影響が大きい。
- (3) 現行の条例や規則のままの運用は集会の自由の観点から望ましいものではない。表現の自由及び集会の自由の重大な制限になりうることから、利用制限の基準、判断権者、手続きを市民にわかりやすい形で条例に定めるべきである。
- (4) 「都市公園条例」、「市民館条例」、「国際交流センター条例」といった関係条例のすべてを一部改正するという方法もあるが、基本条例を制定し、その中に、市の公的施設において「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合」に利用を不許可にする規定を設ける方法もある。
- (5) 条例の改正または制定までの間に公的施設の利用制限を行うためには、暫定的措置として、現行の「都市公園条例」「市民館条例」「国際交流センター条例」等に定める利用制限に関する一般条項のガイドラインを定め公表することが必要である。
- (6) 公的施設の利用制限に関するガイドライン及び将来の条例の規定が違憲とならないよう一層の検討が必要である。また、公的施設の利用申請に対する制限の処分が違憲とならないよう、表現の自由と集会の自由に配慮した慎重な運用がなされなければならない。
- (7) こうしたことから、違憲のリスクがある割にヘイトスピーチの被害を最小限にする効果は期待できないという意見も出された。
- (8) しかし、規定または運用が違憲とならないよう細心の注意を払いながらも、ヘイトスピーチに対しては公的施設の利用を制限するという制度を設けること自体が、ヘイトスピーチを許さないという市の姿勢を示すことになり、抑止効果も期待できる。
- (9) 川崎市は多文化共生社会実現のための施策に取り組んできたこと、この川崎においてヘイトスピーチが行われ、実際に川崎市民に被害者が出ていること、川崎市の公的施設においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されたことから市長が利用を不許可としたこと、今後いつ同様な利用申請が出されるかわからないこと、などを考慮して、ヘイトスピーチに対しては公的施設の利用を制限するというガイドラインを設けることは、ヘイトスピーチ解消法第4条第2項に言う「当該地域の実情に応じた施策」であると言えるだろう。
- (10) ガイドラインに盛り込むべき要素として考えられるものは下の通りである。

- (11) なお、市の施策が、公的施設の利用制限やそのためのガイドライン策定にとどまることはあってはならず、また、公的施設の利用制限のみがことさら強調されることも望ましくはない。

#### 【ガイドラインに含むべき要素】

- ・ガイドラインに含むべき要素は、①目的、②定義、③具体的な解釈、④利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的手続き、⑤利用制限の種類、⑥利用許可の取り消し、⑦第三者機関の設置、などが考えられる。

#### ①目的

- ・ガイドラインの目的が書かれることになるが、ここには、規制の対象となる行為、規制の目的を達成するための手段（利用制限）の必要性、表現の自由や集会の自由に鑑みて利用制限は必要最小限となるべきこと等の言及もなされるべきだろう。
- ・その際、根拠法をヘイトスピーチ解消法とするか、人種差別撤廃条約とするか、もしくは両方とするかについては、規制の対象となる行為やその定義等にも関わることから今後慎重に検討する必要があるだろう。

#### ②定義

- ・規制の対象となる行為を明確に定義する必要がある。
- ・ヘイトスピーチ解消法第2条に定義があるので、それに照らして議論すべきである。
- ・その上で、ヘイトスピーチ解消法を根拠法とする場合は、同法第2条に基づき「ヘイトスピーチ」を定義することとなる。人種差別撤廃条約を根拠法とする場合は、同条約に基づいて「人種差別」を定義した上で、「ヘイトスピーチ」を定義する必要がある。
- ・どのような言動がヘイトスピーチに該当するかを市民等にわかりやすく示すためにも、具体的な言動内容をガイドラインに載せることが望ましい。ただし、具体的な表現がヘイトスピーチにあたるか否かを市が判断することは避けるべきであり、また、特定の表現が直ちにヘイトスピーチであると断定できるわけではない。したがって、司法や法務局によってヘイトスピーチと認定された表現を、誰が、どのような文脈で表現したものであるかも含めて、例示することが望ましい。

#### ③具体的な解釈

- ・例えば、都市公園条例第3条第4項は、「市長は、第1項各号に掲げる行為が、都市公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合に限り、第1項又は第3項の許可を与えることができる。」と定めているが、「都市公園においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合は、都市公園の利用に支障がある場合に該当する」といった解釈を示すこととなる。
- ・市民館については、市民館条例第8条は、「委員会は、次の各号の一に該当すると認める場合は、市民館の施設及び設備の使用を許可しない。(中略)(2)管理上支障があるとき。(3)その他委員会が使用を不適当と認めるとき。」と定めているが、「市民館においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合は、管理上支障があるときに該当する」

または「使用を不相当と認めるときに該当する」といった解釈を示す。

- ・国際交流センター条例においても同様の解釈を示す。その他の公的施設を利用制限の対象とする場合は、それに関する条例または規則についても解釈を示す必要があるだろう。

#### ④利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な手続き

- ・紙媒体もしくはWEB上での利用申請から許可・不許可等の決定までの手続きは、おおむね次のようになるだろう。以下は、許可権者とヘイトスピーチに該当すると認定する認定責任者を同一とした場合の手続きである。

ア) 許可権者は、申請書の使用目的の内容等からヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められるものすべてについて第三者機関に付託する。

イ) 第三者機関は、申請書に書かれた内容、申請者、申請者の過去の活動実績、申請者が当該集会等に対して行う宣伝内容、申請者からの反論等を検討し、ヘイトスピーチが行われる蓋然性・具体性等を審査し、利用の許可、警告、条件付許可、不許可の意見を許可権者に述べる。

ウ) 許可権者は、第三者機関の意見を尊重して「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実にも照らして具体的に明らかに予測される場合」等の認定を行い、施設利用の許可等の決定を行う。

- ・以上のような手続きを運用するには、注意すべき点、定めておくべき点がある。
- ・申請書段階で「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実にも照らして具体的に明らかに予測される」と判断できる場合は、第三者機関への付託を不要とする意見もあるが、許可権者と認定責任者を同一とする場合は、判断の恣意性を排除するためには、上記ア) の手続きが望ましい。
- ・許可権者は、申請書の記載内容では利用目的が判然としないときは現在でもヒアリングを行っており、その段階でヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められる場合も第三者機関に付託することとなる。
- ・申請書の記載内容について、どのような表記が「ヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められる」かどうか、許可権者が判別できるよう、②の末尾で述べたような具体的な文言を列挙することが必要であろう。
- ・市民等からの情報提供によって、ヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められるようになった場合も、許可権者は同じく第三者機関に付託する。その際、市民等には明確な証拠を付した情報提供を求める必要がある。
- ・許可権者は、申請書の内容と過去の施設利用実績について情報の収集は可能であるが、実際の活動内容を知ることもできないし、活動内容の監視を行ってもならない。したがって、申請者の過去の活動実績や宣伝内容は市民等からの情報提供を待つこととなる。
- ・申請者の過去の活動実績を審査の材料とするためには、申請者が自ら発信した内容、市民等からの情報提供に基づいて、それがヘイトスピーチに該当するか否かの認定を行う必要がある。この場合も第三者機関の意見を聴いた上で、認定責任者が認定する必要がある。
- ・第三者機関が審査を行う段階で、書面による反論機会を申請者に与えなければならない。この反論書面も審査の対象となる。
- ・それぞれの公的施設において、利用申請から決定までの標準処理期間が定められている（都市公園の場合は2週間）が、上記のような手続きを経ることを考えれば、公的施設の利用申請の期限を利

用日の1カ月前までのように長くする必要があるだろう。

- ・許可・不許可等の決定は、申請者が集会等の準備ができる日数が確保できるようにしなければならない。

#### ⑤利用制限の種類

- ・公的施設の利用は、憲法や地方自治法の観点から許可することが原則とされるものであり、不許可の判断は相当に重いものとなる。だからといって、不許可の判断が難しい場合に何らの制限を課すことなく許可すれば、ヘイトスピーチの被害を最小限にすることはできない。ヘイトスピーチを許さないという市の姿勢を示すためにも、許可と不許可の他に、「警告」と条件を付けて許可するなど考えられる。
- ・「警告」は、申請された集会等でヘイトスピーチを行わないように警告した上で利用許可を出すものである。これは、ヘイトスピーチが行われる蓋然性があるが、高くなく、申請者がヘイトスピーチを行う意思がないと表明している場合が該当する。
- ・条件を付けて許可する場合は、ヘイトスピーチを行わないことを条件として利用許可を出すものである。これは、ヘイトスピーチが行われる蓋然性が高いが、具体的に明らかとまでは言えない場合が該当する。開催までに具体的に明らかといえるようになった場合は許可を取り消すことができるよう条件を付けるものである。
- ・警告または条件を付けて許可する場合の判断基準についても明確に定めるべきである。その際、東京弁護士会「地方公共団体とヘイトスピーチ 私たちの公共施設が人種差別行為に利用されないために」（2015年）の「当該施設の利用を通じて行われることが予想されるヘイトスピーチ等の人種差別行為の内容や程度、ヘイトスピーチ等の人種差別行為に加わることが予想される参加者の数、当該利用申請者に対する過去の是正措置の有無とその結果等の認定事実を踏まえ、当該施設を利用させることにより生ずる人種差別による害悪の有無・程度を具体的に検討する」（17頁）が参考になるだろう。

#### ⑥利用許可の取り消し

- ・利用許可を出した後に、ヘイトスピーチが行われることが明らかになった場合に許可を取り消すことができるよう手続きを定めておくべきである。
- ・市民館の場合は、市民館条例第9条に「委員会は、第5条の許可を受けた者（以下「使用者」という。）が次の各号の一に該当する場合は、その許可を取り消し、又は使用を制限し、若しくは停止することができる。（1）使用目的に反したとき。」との規定がある。そこで、「ヘイトスピーチが行われること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ようになった場合は、使用目的に反したときに該当する」といった解釈を示すことが考えられる。
- ・国際交流センター条例第13条に同様の規定があるので、同じように解釈を示す。
- ・都市公園条例には許可取り消しの条項はないが、第3条第5項に「市長は、第1項又は第3項の許可に都市公園の管理のため必要な範囲内で、条件を付けることができる。」とあることから、ヘイトスピーチが行われる可能性が疑われる申請については、「ヘイトスピーチが行われること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ようになった場合は許可を取り消すことがある」とい

う条件を付けて許可を出すことも考えられる。

- ・許可の取消の手続きは、利用申請から許可・不許可等の決定までの手続きを準用することが望ましい。

#### ⑥第三者機関の設置

- ・公的施設の利用制限の恣意的判断を排除するために、「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実」に照らして具体的に明らかに予測される場合」にあたるか否かの認定を認定責任者が行う際に、意見を聴く機関として第三者機関を設置する必要がある。
- ・第三者機関を通さなくても、きちんと認定する仕組みがあってもよい。
- ・第三者機関の市当局からの独立性を確保するために、委員の資格要件を明確に定めるとともに、事務局の独立性の確保にも配慮すべきであろう。
- ・委員の資格の定め方としては、「人種差別の撤廃に関して学識経験を有する者」という表記の仕方、憲法、国際人権法、行政法、地方自治法等の専門分野を掲げる表記の仕方などが考えられる。
- ・委員の選出にあたっては、多様性への配慮、当事者性への配慮が必要であろう。
- ・第三者機関の役割は、ガイドラインの段階では、公的施設の利用制限に関し、許可権者から意見を聴かれることに限定されることとなるだろうが、1. で述べたA～Cの施策を一体として推進するための「多文化共生社会推進基本条例」制定の際には、第三者機関をこの条例に位置づける必要がある。その場合には、この第三者機関が果たすべき役割とそれに相応しい委員の資格を再検討すべきであろう。
- ・ガイドラインの中に第三者機関を位置づけることが、設置方法として適切であるか否かは議論が必要であろう。
- ・第三者機関の審査の方法や基準をあらかじめ定め、市民等に公表する必要がある。その際には、国連人種差別撤廃委員会の一般的勧告35（2013年）の15項に掲げられる文脈的要素（「スピーチの内容と形態」「経済的、社会的および政治的風潮」「発言者の立場または地位」「スピーチの範囲」「スピーチの目的）や国連人権高等弁務官年次報告（2013年）付録「ラバト行動計画」29項に掲げられる6要件（「文脈」「発言者」「意図」「内容と形式」「言動行為の範囲」「切迫の度合いを含む、結果の蓋然性」）が参考になるだろう。

### 3 条例について

#### ○条例制定について

条例の制定については、ヘイトスピーチ解消に特化した条例ではなく、広く人種差別撤廃条約の精神を具体化する「人種差別撤廃（解消）基本条例」や「多文化共生社会推進基本条例」、または対象をさらに広げた「人権条例」の制定が望ましい。

- (1) 「多文化共生社会推進指針」は行政の指針に過ぎないので、川崎市が推進してきた多文化共生社会の実現のための種々の取り組みを発展させる形で次のステップとして市、市民、事業者などの責務を含む「多文化共生社会推進基本条例」を制定すべきである。
- (2) 「人種差別撤廃（解消）基本条例」「多文化共生社会推進基本条例」のいずれの場合であっても、条

例に差別禁止、差別を行った場合の何らかの制裁措置、差別の救済制度を盛り込むべきである。さらに、2. で述べたガイドラインの内容を条例に盛り込むべきである。

- (3) 特化した条例であれば早く作れるかもしれないが、外国人市民全体についての条例となると作業にかなり時間がかかってしまうだろう。また、子どもの権利や男女平等など広い意味での「人権条例」の制定を目指すべきであるが、その場合も定義や他の条例との関係の整理などに時間を要するであろう。
- (4) 条例に関しては、既存の条例改正も含め、段階に分けて、2段階もしくは3段階に考える必要がある。
- (5) 公的施設においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合に利用を制限するためのガイドラインの策定は速やかに行われなければならないが、川崎市の多文化共生社会の実現に向けた施策が公的施設の利用制限に収斂するような誤解を与えてはならず、ガイドラインは条例制定までの暫定的措置であることは強調されるべきである。
- (6) 2. で述べた第三者機関も条例に位置づけられるべきである。その際、第三者機関の役割、委員の資格等が再検討されるべきであろう。
- (7) 条例に差別に関する相談・救済の手続きも位置づけるべきであろう。
  - ・ 現行の川崎市人権オンブズパーソン制度では、相談に対する助言・支援、救済申立に対する調査・調整等が整えられており、勧告や公表の制度もある。そのため、人種差別行為に関する相談・救済制度としては、人権オンブズパーソンの管轄に人種差別にかかわる権利の侵害を含むことにより対応するという考え方もあるが、上記の第三者機関にその役割を与える方法もある。
  - ・ 現行の人権オンブズパーソンは、市民と市民との間で人権に関わる事案が発生したときに間に入って調整することを機能としているが、確信犯的に差別を行う個人・集団と被害者との間で調整するという方法が妥当であるか、現行の体制で機能を十分に果たせるかなど、制度設計については慎重に検討が必要である。
  - ・ 条例に人種差別による心身のケア制度も位置づけるべきである。現在、人権侵害によって心身のケアが必要な場合、子どもに対しては教育委員会が医師・カウンセラーを派遣しているとのことであるが、人種差別の被害者に対しても、必要な場合、医師・カウンセラーを派遣する制度を設けることも検討すべきである。
- (8) 条例に人種差別禁止に違反した場合の制裁措置を定めるべきである。ただし、制裁措置の種類について、罰則なのか、違反した場合の氏名・団体名の公表または、市と取引のある業者が人種差別行為を行った場合の取引停止といった措置なのか、については今後慎重な検討が必要であろう。

#### 4 インターネットの対策について

インターネットを通じて行われるヘイトスピーチの解消に向けた取組として、SNSなどを活用した積極的な情報発信、市民等からの情報提供等に基づく削除要請等の対策を講じる必要がある。

- (1) インターネット上の情報収集を専門に行う部署はなく、双方向型の情報通信を行っている部署もない。また、市として責任をもった内容を発信するために、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）上の発信に対して短時間で反応することは難しいのが現状である。

- (2) 多文化共生の意義、多文化共生社会の実現に向けた市の施策や取組みを積極的に発信することが必要である。とりわけ若者は、SNS上の情報を優先的に信用する傾向にあり、SNS上での発信が有効である。
- (3) 現行の「川崎市ソーシャルメディアの利用に関するガイドライン」では、SNSの利用は市のブランド戦略に位置づけられているようであるが、多文化共生推進施策の啓発、ヘイトスピーチやヘイトデモ等への対処としても有効であることを考慮してSNSの使用のあり方を再検討すべきであろう。ただし、どのような発信方法や反応方法がありえるかについては、部会で十分な審議をすることはできなかった。
- (4) 現状でも、市民等からの情報提供等によりインターネット上に市の施策に関する誤った情報が流布している場合は、客観的な事実を照らして誤りを訂正しているとのことであった。ヘイトデモについても、客観的な事実を照らして誤りを訂正することはできよう。
- (5) 市民等からの情報提供等によりインターネット上でのヘイトスピーチを発見した場合、市が国と協力して削除要請することは重要である。たとえそれがいちごっこになったとしても、知り得たヘイトスピーチを放置することはあってはならないし、ヘイトスピーチを許さないという姿勢を示すことにもなる。

## 5 その他

- (1) 市立学校において、国際理解教育や人権尊重教育が行われている。にもかかわらず、なぜ差別が起こるのか、差別する人はどのような人なのかといった差別の根源に関する調査・研究も必要なのではないか。
- (2) 川崎市は人種差別行為を認めないという姿勢を示すためにも、大阪市の条例では実現しなかった人種差別行為の被害者による訴訟の支援も検討されるべきである。
- (3) 差別は生活の場で起こるものであり、また、人種差別撤廃条約上の義務は地方公共団体も負っていることから、川崎市が他都市や国の施策をリードするくらいの姿勢をもつべきであろう。
- (4) ヘイトデモを行う人は、必ずしも川崎市民であるとは言えないことから、市が人権教育・啓発を強化・充実させても、市民でない人には伝わらず、限界がある。そこで、他都市との連携も重要である。

## 第2期川崎市人権施策推進協議会委員

	氏 名	職 業 ・ 役 職 等
1	あおき ゆきお 青木 幸夫	市民委員
2	あ べ こうき ◎阿部 浩己	神奈川大学法科大学院 教授
3	あ べ たかあき 阿部 孝明	市民委員
4	お の みちこ 小野 通子	弁護士
5	かなづみ みちこ ○金澄 道子	弁護士
6	きたい だいすけ 北井 大輔	市民委員
7	さかい みちこ 酒井 道子	川崎人権擁護委員協議会 総務
8	さとう よしあき 佐藤 芳昭	公益財団法人川崎市老人クラブ連合会 事務局長
9	せきやま すすむ 関山 進	公益財団法人川崎市身体障害者協会 理事
10	ながつま いくこ 長妻 郁子	川崎市教職員組合 教文部長
11	なかの ゆうじ 中野 裕二	駒澤大学法学部 教授
12	ぼく よんじゃ ○朴 栄子	社会福祉法人青丘社 職員
13	ほしかわ みよこ 星川美代子	川崎市民生委員児童委員協議会 常任理事

◎会長、○副会長