

令和元年度 文教委員会資料

【陳情の審査】

- ・ 陳情第16号
「(仮称)川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」に関する陳情
- ・ 陳情第22号
「(仮称)川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」に関する陳情
- ・ 陳情第23号
「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例(案)」修正に関する陳情
- ・ 陳情第29号
「(仮称)川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例(素案)」に関する意見募集に関する陳情
- ・ 陳情第32号
「(仮称)川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」と「罰則」に関する陳情

市 民 文 化 局

(令和元年12月6日)

「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」に関する陳情について

○陳情第16号

「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」に関する陳情

1 陳情の要旨について

「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」については多くの問題があるため、再検討を求めます。

2 本市の考え方について

（1）言論・表現の自由の侵害

- ◎ 「日本国憲法」の保障する「表現の自由」は、非常に重要なものと認識している。
- ◎ 一方で、表現行為が、他者の生命・身体・自由・名誉・財産などの具体的侵害に及ぶ場合には、「表現の自由」の保障の限界を超えるものとして、その制限が正当化されることがある。
- ◎ 「表現の自由」を制約する立法については、規定の明確さが求められ、また、過度に広範な規制にならないよう、慎重な対応が必要である。
- ◎ 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（平成28年法律第68号。以下「差別的言動解消法」という。）で定義される「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」に対して、一定の要件を設け、対象を限定した上で、表現も具体的にして、構成要件の明確化を図っている。
- ◎ 罰則規定を適用するための検察等による手続に至る前に、本市による「勧告」及び「命令」に対する違反を要件とすることで段階を踏んで慎重に判断する仕組みを設けている。
- ◎ 本市の判断に当たっては、この条例で設置する市長の附属機関である「川崎市差別防止対策等審査会」の意見を聴くこととしている。
- ◎ 行政刑罰を選択することで、一行政機関たる本市の判断だけではなく、検察、裁判所といった司法機関による二重三重の過程を経ることとしている。
- ◎ 「表現の自由等への配慮」の規定を設けることにより、「日本国憲法」の保障する「表現の自由」を不当に侵害しないよう留意する。
- ◎ 上記のほか、解釈指針を定めるなど、慎重に運用する。

(2) 立法事実の欠如

- ◎ 本市では、平成25年5月12日から平成28年1月31日までにかけて、計12回にわたり、JR川崎駅前の繁華街を中心として、本邦外出身者の排斥を訴える内容のデモが行われ、このうち、**平成27年11月8日及び平成28年1月31日のデモ**については、同年6月3日に施行された「**差別的言動解消法**」の**立法事実**ともなり得たものである。
- ◎ 平成28年(ヨ)第42号「ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件」においては、**横浜地方裁判所川崎支部**により、「**その違法性は顕著である**」と示されたところである。
- ◎ これらの行為を勘案するとともに、**今なお、こうした行為が再現されかねない事象が継続している「地域の実情」がある**ことを踏まえ、市内において、こうした行為が、**再び繰り返し行われることは看過できない**と考えている。
- ◎ 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し、本市の実情に応じた施策を講ずるもので、**このような行為を繰り返すものについて、「表現の自由」に配慮し、一定の要件を設け、対象を限定した上で、表現も具体的にして、罰則規定として、行政刑罰に関する規定を設けている。**

(3) 法の下での平等・差別の禁止に違反

(4) 市民を分断し、対立と差別を助長する

- ◎ 前提として、「差別的言動解消法」の**参議院及び衆議院の法務委員会**における**附帯決議**と同じく、「**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。
- ◎ 本市では、平成25年5月12日から平成28年1月31日までにかけて、計12回にわたり、JR川崎駅前の繁華街を中心として、本邦外出身者の排斥を訴える内容のデモが行われ、このうち、**平成27年11月8日及び平成28年1月31日のデモ**については、同年6月3日に施行された「**差別的言動解消法**」の**立法事実**ともなり得たものである。
- ◎ 平成28年(ヨ)第42号「ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件」においては、**横浜地方裁判所川崎支部**により、「**その違法性は顕著である**」と示されたところである。
- ◎ これらの行為を勘案するとともに、**今なお、こうした行為が再現されかねない事象が継続している「地域の実情」がある**ことを踏まえ、市内において、こうした行為が、**再び繰り返し行われることは看過できない**と考えている。

- ◎ 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し、本市の実情に応じた施策を講ずるもので、**このような行為を繰り返し行うものについて、「表現の自由」に配慮し、一定の要件を設け、対象を限定した上で、表現も具体的にして、罰則規定として、行政刑罰に関する規定**を設けている。
- ◎ **罰則規定の対象**については、「日本国憲法」上の「地方公共団体は、・・・、法律の範囲内で条例を制定することができる」や、「地方自治法」上の「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて・・・、条例を制定することができる」との**原則に則り**、この条例の「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」に関する部分については、「**差別的言動解消法**」の**範囲内で制定**している。
- ◎ 「日本国憲法」の保障する「法の下での平等」については、各人における現実の差異を前提として、こうした差異と、法令における取扱い上の違いとの**関係が、社会通念から見て合理的である限り、その取扱い上の違いは平等違反ではない**とされている。

(5) 現行法で対応可能

- ◎ この条例が規制する行為については、「刑法」上の脅迫罪、名誉棄損罪などの適用が想定されるところであるが、**その成立要件などを踏まえ、この条例上に罰則規定**を設けている。
- ◎ この条例上の禁止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、留意し、解釈指針を定めるなど、慎重に運用**する。

(6) 法律の範囲を超える条例

- ◎ 「徳島市公安条例事件」に係る最高裁判例では、「国の法令が全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、**その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない**」と示されている。
- ◎ 「**差別的言動解消法**」第4条第2項には、「**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**」と定められている。

- ◎ 「差別的言動解消法」については、参議院及び衆議院の法務委員会において、それぞれ「地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方公共団体においては、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること」との附帯決議がなされている。
- ◎ 前記（２）のとおり、「差別的言動解消法」の立法事実ともなり得たデモが行われた本市においては、これらの行為を勘案するとともに、**今なお、こうした行為が再現されかねない事象が継続している「地域の実情」がある**ことを踏まえ、市内において、こうした行為が、**再び繰り返し行われることは看過できない**と考えている。
- ◎ 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し、本市の実情に応じた施策を講ずるもので、**このような行為を繰り返し行うものについて、「表現の自由」に配慮し、一定の要件を設け、対象を限定した上で、表現も具体的にして、罰則規定として、行政刑罰に関する規定を設けている。**
- ◎ **罰則規定の対象**については、「日本国憲法」上の「地方公共団体は、・・・、法律の範囲内で条例を制定することができる」や、「地方自治法」上の「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて・・・、条例を制定することができる」との**原則に則り**、この条例の「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」に関する部分については、「差別的言動解消法」の**範囲内で制定**している。

（７）民主主義の根幹を揺るがすおそれ

（８）罰金でヘイトスピーチは無くならない

- ◎ 「差別的言動解消法」第４条第２項には、「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**」と定められている。
- ◎ 「差別的言動解消法」については、参議院及び衆議院の法務委員会において、それぞれ、「**「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こと**」や、「**地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方公共団体においては、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること**」との附帯決議がなされている。
- ◎ 上記を受け、**地域の実情に応じ、適切に対処する必要がある**と考えている。
- ◎ 「日本国憲法」の保障する「**表現の自由**」は、**非常に重要なもの**と認識している。

- ◎ 一方で、**表現行為が、他者の生命・身体・自由・名誉・財産などの具体的侵害に及ぶ場合には、「表現の自由」の保障の限界を超えるものとして、その制限が正当化されることがある。**
- ◎ 不当な差別が、無知や誤解に起因しているのであればともかく、この条例における禁止行為については、**特定の国の出身者等を排除するとの明確な意図を持ったものを対象**にしている。
- ◎ **このような行為を繰り返し行うものについて、「表現の自由」に配慮し、一定の要件を設け、対象を限定した上で、表現も具体的にして、罰則規定として、行政刑罰に関する規定を設けている。**
- ◎ この条例上の禁止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、留意し、解釈指針を定めるなど、慎重に運用する。**
- ◎ **人権教育と人権啓発に関する規定**を設けており、引き続き、**これらの取組の充実**に努める。

○陳情第22号

「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」に関する陳情

1 陳情の要旨について

「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」（素案）の「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」の禁止・罰則の規定は、本邦外出身者に限定せず、「人種、国籍、民族等を理由とする全ての人に対する不当な差別的言動」の禁止・罰則規定に改めていただきたい。

2 本市の考え方について

◎ 「日本国憲法」の保障する「表現の自由」を制約することについては、**規定の明確さが求められ、また、過度に広範な規制にならないよう、慎重な対応が必要**である。

陳情第16号の（3）、（4）に同じ。

○陳情第23号

「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例（案）」修正に関する陳情

1 陳情の要旨について

「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」が正しく理解され、正しく運用されることを願い、検討、修正していただきたく陳情申し上げます。

2 本市の考え方について

(1) 条例案では、「本邦外出身者」への差別のみを対象としているように読める。

陳情第22号に同じ。

(2) 罰則規定が盛り込まれているが、「不当な差別的言動」では定義が曖昧なため、恣意的運用の懸念がある。

陳情第16号の(1)に同じ。

(3) 国法である「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」の定めを超える条例（罰則部分の規定）の制定は、憲法違反の疑いがある。

陳情第16号の(6)に同じ。

(4) 憲法で保障されている言論の自由及び表現の自由を侵害するおそれがある。

陳情第16号の(1)に同じ。

(5) 事実を公表することは、いわゆる「ヘイトスピーチに」には当たらない。

- ◎ この条例の「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」に関する部分については、**「差別的言動解消法」の範囲内で制定**しており、「差別的言動解消法」で規定している用語は、条例上も、同義で使用している。
- ◎ 「差別的言動解消法」が規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」については、**「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」との要件**が定められており、この条例においても、その要件に該当するものを対象にしている。

○陳情第29号

「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」（素案）に関する 意見募集に関する陳情

1 陳情の要旨について

「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」（素案）の意見募集については重大な疑義*があるため、適切な措置を講じていただきたい。

- ※
- （1）市民に公表された素案には、「告発」「裁判」「判決」などの文言が全くない。
 - （2）今回行われた意見募集の結果は、実際に運用される告発・裁判というプロセスを含む制度に対する意見が、正しく反映されているという保証がなく、正当性に疑義がある。

2 本市の考え方について

- ◎ パブリックコメント手続は、市民の皆様の有益な意見や情報を得ることによって、政策等の内容をより良いものとするためのものであり、政策等に対する市民の賛否を問うものではない。
- ◎ **行政刑罰の構成要件に該当した後の告発、裁判等の手続**については、「**刑事訴訟法**」に基づき行われるものであり、**条例に規定する内容ではないことから、意見募集の対象とはならない事項**である。

○陳情第32号

「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」と「罰則」に関する陳情

1 陳情の要旨について

現在、川崎市議会で審議中の「（仮称）川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」の「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」の禁止および刑事罰の規定は、本来のヘイトスピーチ解消法を大幅に拡大解釈させたもので付帯決議の違反にもあたるので本条例の廃案を求める。

2 本市の考え方について

- ◎ **附帯決議**は、議会又は委員会における審議の対象である事件の議決に当たって、その事件について**付随的に付けられる意見又は要望の決議**のこととされている。
- ◎ この条例の「**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**」に関する部分については、「**差別的言動解消法**」第4条第2項の規定に基づき、**市の実情に応じた施策を講ずるもの**である。

陳情第16号の（3）、（4）に同じ。

(参考資料)

日本国憲法 抜粋

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

地方自治法（昭和22年法律第67号） 抜粋

第14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

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（平成28年法律第68号） 抜粋

（定義）

第2条 この法律において「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」とは、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って適法に居住するもの（以下この条において「本邦外出身者」という。）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をいう。

（国及び地方公共団体の責務）

第4条 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。

2 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。

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案に対する附帯決議（平成28年5月12日 参議院法務委員会） 抜粋

国及び地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一 第2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り、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鑑み、適切に対処すること。

二 本邦外出身者に対する不当な差別的言動の内容や頻度は地域によって差があるものの、これが地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方公共団体においては、国と同様に、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること。

（三 略）

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案に対する附帯決議（平成28年5月20日 衆議院法務委員会）抜粋

国及び地方公共団体は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一 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2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。

二 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公共団体においては、その内容や頻度の地域差に適切に応じ、国とともに、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること。

（三及び四 略）

平成28年（ヨ）第42号「ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件」（平成28年6月2日決定 横浜地方裁判所川崎支部民事部） 抜粋

しかるところ、その被侵害権利である人格権は、憲法及び法律によって保障されて保護される強固な権利であり、他方、その侵害行為である差別的言動は、上記のとおり、故意又は重大な過失によって人格権を侵害するものであり、かつ、専ら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、又は本邦外出身者の名誉を毀損し、若しくは著しく侮辱するものであることに加え、街宣車やスピーカーの使用等の上記の行為の態様も併せて考慮すれば、その違法性は顕著であるといえるものであり、もはや憲法の定める集会や表現の自由の保障の範囲外であることは明らかであって、私法上も権利の濫用といえるものである。これらのことに加え、この人格権の侵害に対する事後的な権利の回復は著しく困難であることを考慮すると、その事前の差止めは許容されると解するのが相当であり、人格権に基づく妨害予防請求権も肯定される。

昭和48年（あ）第910号「集団行進及び集団示威運動に関する徳島市条例違反、道路交通法違反被告事件」（いわゆる「徳島市公安条例事件」。昭和50年9月10日判決 最高裁判所大法廷） 抜粋

すなわち、地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。