

令和元年7月1日

大阪府知事  
吉村洋文様

大阪府人権施策推進審議会  
会長 森田英嗣

大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民及び事業者の責務  
並びにヘイトスピーチの解消及び性的マイノリティに対する差別  
の解消に向けた規定について（答申）

平成31年2月15日付け人権企第1811号により諮問がありました「大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民及び事業者の責務」並びに「ヘイトスピーチの解消及び性的マイノリティに対する差別の解消に向けた規定」については、審議の結果、次のとおり答申します。



大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民  
及び事業者の責務並びにヘイトスピーチの解消  
及び性的マイノリティに対する差別の解消に  
向けた規定について

答申

令和元（2019）年7月

大阪府人権施策推進審議会

## 目次

I はじめに	1
II 大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民及び事業者の責務	2
1 責務規定の追加	
2 責務規定の内容	
III ハイトスピーチの解消に向けた規定	4
1 条例制定の必要性	
2 ハイトスピーチの定義	
3 禁止規定の実効性	
IV 性的マイノリティに対する差別の解消に向けた規定	7
1 条例制定の必要性	
2 規定の内容	
V 付言	9
参考資料	
資料1 諮問書（平成31年2月15日付け人権企第1811号）（写し）	10
資料2 大阪府人権施策推進審議会委員名簿	11
資料3 審議経過	12

## I はじめに

大阪府では、国に先駆けて、すべての人の人権が尊重される社会の実現に向け、人権課題全般にかかる大阪府人権尊重の社会づくり条例（平成 10（1998）年）を制定し、同条例に基づき大阪府人権施策推進基本方針を定め、人権施策を推進してきた。併せて、同和問題、女性、子ども、障がい者などの個別の人権課題について、それぞれが置かれている状況が異なり、求められる取組みも様々であることから、個々の状況に応じて条例を制定し取組みを進めてきた。

国では、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」（平成 12（2000）年）が制定され、また、他の都道府県においても、同様の条例が整備されてきたところである。

大阪府人権尊重の社会づくり条例の制定から 20 年が経過した今日、ネット社会など社会構造の変化や価値観の多様化等、人権課題をめぐる状況は複雑多様化している。特に、特定の外国人等を排斥する不当な差別的言動等に関しては、いわゆるヘイトスピーチ解消法（平成 28（2016）年）が施行されたにもかかわらず、依然として見受けられ、インターネット上ではより悪質な事象が発生している。

また、性的指向や性自認を理由とする差別や誤解、偏見に関しては、社会的な認識が広がってきた結果、新たに法制化の動きが見られる状況である。

一方、2025年大阪・関西万博など、世界的なイベントの開催や出入国管理及び難民認定法の一部改正（平成 30（2018）年）などにより、今後、大阪を訪れる外国人は一層増加することが見込まれる。また、持続可能な開発目標（SDGs）においては、人々の権利に関わるゴール（目標）の一つとして不平等の是正が掲げられており、その達成に向けた取組みが求められている。

これらのことを踏まえ、平成 31（2019）年 2 月、大阪府人権施策推進審議会は、大阪府知事から今後、大阪において国際都市にふさわしい環境を整備していくため、「大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民及び事業者の責務」及び「ヘイトスピーチの解消及び性的マイノリティに対する差別の解消に向けた規定」について諮問を受けた。

本審議会では、令和元（2019）年 5 月までの 4 回にわたる審議の結果、大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民及び事業者の責務については「責務規定の追加」、「責務規定の内容」を、ヘイトスピーチの解消に向けた規定については、「条例制定の必要性」、「定義」、「禁止規定の実効性」を、性的マイノリティに対する差別の解消に向けた規定については、当事者及び有識者から聴取した意見を踏まえた上で、「条例制定の必要性」、「規定の内容」を、それぞれ取り組むべき内容として答申するものである。

府においては、人権施策の推進にあたって、大阪府のみならず、府民、事業者の責務を明らかにするとともに、喫緊の人権課題であるヘイトスピーチと性的マイノリティに関する大阪府の決意、姿勢を明確に示すよう検討を進められたい。

## II 大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民及び事業者の責務

### 1 責務規定の追加

複雑多様化する人権課題への的確な対応や、国際都市にふさわしい環境整備を図り、すべての人の人権が尊重される社会の実現のためには、その担い手である府民、事業者の協力は不可欠なものであり、大阪府人権尊重の社会づくり条例において府民、事業者の責務を明らかにすることが適当である。

- これまで大阪府では、同和問題、女性、子ども、障がい者などの人権課題について、大阪府人権尊重の社会づくり条例（平成 10（1998）年）や個別の条例に基づき取組みを進めてきた。
  - ・昭和 60（1985）年 大阪府部落差別事象に係る調査等の規制等に関する条例
  - ・平成 14（2002）年 大阪府男女共同参画推進条例
  - ・平成 23（2011）年 大阪府子どもを虐待から守る条例
  - ・平成 28（2016）年 大阪府障害を理由とする差別の解消の推進に関する条例
  
- こうした人権課題における個別の条例には、施策への協力など府民または事業者の責務が規定されている。

また、平成 12（2000）年 12 月に施行された「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」に国民の責務が規定され、他の都道府県の人権条例においても、都道府県民や事業者の責務が規定されている。
  
- また、2025 年大阪・関西万博開催を踏まえ、平成 30（2018）年 3 月に策定した「『いのち輝く未来社会』をめざすビジョン」においては、個別の人権課題に係る取組みの方向性が示され、また、その万博が目指す持続可能な開発目標（SDGs）においては、人々の権利に関わるゴール（目標）の一つとして不平等の是正が掲げられており、その達成に向けた取組みが求められているところである。
  
- ネット社会など社会構造の変化や価値観の多様化等、複雑多様化する人権課題に的確に対応するため、また、国際都市にふさわしい環境整備を図り、すべての人の人権が尊重される社会を実現するためには、その担い手である府民、事業者の協力は不可欠である。
  
- 以上のことを踏まえ、大阪府人権尊重の社会づくり条例において、現在、規定されている「府の責務」に加え、「府民と事業者の責務」を明確にし、府民や事業者との協働により、人権尊重の社会づくりを進めていくことが適当である。

## 2 責務規定の内容

府民や事業者の責務について規定するに当たっては、府民及び事業者に人権尊重の社会づくりの推進について理解を促し、その上で府の人権施策の推進に協力するよう努める内容とすることが適当である。

加えて、事業者は、社会的責任も大きいと考えられることから、その事業活動に関し、人権尊重のための取組みの推進に努めることを内容とした規定とすることが適当である。

- 「大阪府人権尊重の社会づくり条例」の前文には、「私たち一人ひとりが、こうした人権尊重の社会づくりを進めるために、たゆまぬ努力を傾けることを決意し、この条例を制定する。」としており、同条例の趣旨を踏まえ、府民及び事業者に人権尊重の社会づくりの推進について理解を促し、その上で府の人権施策への協力に努めることを内容とした規定とすることが適当である。
- 加えて、事業者は、社会的責任も大きいと考えられることから、その事業活動に関し、人権尊重のための取組みの推進に努めることを内容とした規定とすることが適当である。
- また、平成 10（1998）年の「大阪府人権尊重の社会づくり条例」が府議会で議決された際には、条例の運用について、「市町村、事業者及び府民と連携するに当たっては、その自主性を損なわないようにすること。」との附帯決議がなされている。
- 以上のことを踏まえ、責務を追加するにあたっては、府民や事業者の自主性を尊重することが必要であり、例えば、「府が実施する人権施策の推進に協力するよう努めるものとする。」といった表現とすることが適当である。

### Ⅲ ヘイトスピーチの解消に向けた規定

#### 1 条例制定の必要性

大阪府において、国際都市としてふさわしい環境を整えるという未来志向的な理念を基本に、ヘイトスピーチは許されないという府の姿勢を明確に宣言する（府民へ示す）ために、ヘイトスピーチを禁止する条例を検討し実施することが適当である。

なお、条例の制定に際しては、府民及び事業者に対し、ヘイトスピーチの解消の必要性に対する理解を深め、ヘイトスピーチのない社会の実現に寄与することを求めるとともに、府民及び事業者の関心と理解を深めるための啓発等の推進について規定することが適当である。

- 2025年大阪・関西万博など、世界的なイベントの開催や出入国管理及び難民認定法の一部改正などにより、今後、大阪を訪れる外国人が一層増加することが見込まれる。
- ヘイトスピーチ解消法施行後も、全国的にみれば減少する傾向にあるものの、依然として特定の外国人等を排斥する不当な差別的言動等が見受けられ、特にインターネット上の悪質な事象が発生している。
- ヘイトスピーチを解消するために、禁止規定を設ける方向性については、基本的に賛成である。
- 大阪府では、これまでから様々な人権に対する配慮や支援を行ってきたが、今後ますます、世界的イベントの開催といった社会情勢を受け、さらに内外に向けてヘイトスピーチの解消に向けた府の姿勢をしっかりと示していくことが重要となってくる。
- このような状況下において、大阪府が条例を制定し、ヘイトスピーチの禁止を内外に宣言することにより、ヘイトスピーチは禁止されるべき言動であるという共通意識を社会に根付かせていくとの考えは理解でき、実施していくことが適当である。
- また、実施に際しては、府民及び事業者に対し、ヘイトスピーチの解消の必要性に対する理解を深め、ヘイトスピーチのない社会の実現に寄与することを求めるとともに、府民の関心と理解を深めるための啓発等の取組みについて、一層、推進していくことが重要であり、その旨の規定を盛り込むことが適当である。



## 2 ヘイトスピーチの定義

ヘイトスピーチの定義については、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の推進に関する法律と大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例において規定がなされている。

国の法律の定義との整合性を図ることは大切ではあるが、ヘイトスピーチが、人間の尊厳に対する攻撃であることを踏まえると、「憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあおる」ことを目的とした不当な差別的言動であること、また、対象については、法律の定義である「本邦外出身者」に限定するのではなく、「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」とすることが望ましい。

条例の制定にあたっては、このような点を十分配慮しつつ、法律との整合性を図りながら、今後大阪において、訪れる外国人の増加を見据えて、今日的な課題であるヘイトスピーチの解消に向けた内容となるよう、検討していくことが適当である。

- 多くの外国人をお迎えする府としての姿勢が問われているところであり、ヘイトスピーチの定義については、社会的な排除を煽る言動であることを、明確に盛り込むことが適当である。
- ヘイトスピーチの定義については、大阪市の条例の方が、人間の尊厳に対する攻撃という内容がより明確に打ち出されている。

しかしながら、大阪市の条例は、ヘイトスピーチ解消法が制定される前に定義されたものであり、また、当時の大阪市の状況を踏まえた表現となっていることから、法律との整合性をある程度図る必要がある。

広域自治体である大阪府が新たな理念から条例を制定する場合においては、最もふさわしい規定についての検討が必要であり、国の規定と大阪市の規定の両方を組み込むような内容となるよう検討することが適当である。

### 3 禁止規定の実効性

ヘイトスピーチの禁止を宣言し、広く府民に周知を図り、かつ、さらなる普及・啓発を推進することにより、ヘイトスピーチの抑止を図り、国際都市大阪にふさわしい環境づくりをめざしていくことは適当である。

また、ヘイトスピーチは許されないという共通意識を社会に根付かせるために、府の姿勢を明確に宣言するという、今回のこの条例の制定目的を鑑みると、罰則規定は設けないとする考え方は適当である。

特に、影響の大きいインターネット上の事象に対しては、拡散防止措置を迅速に講じていくために、市町村と連携し、人権擁護機関である大阪法務局に削除要請を行っていく仕組みを構築していくことが適当である。

- 禁止規定の実効性を担保することが必要であり、そのために、罰則等を設けることが考えられるが、罰則を設けるにあたっては、罪刑法定主義の考え方から、何が刑罰の対象になるかを、厳格に、明確にすることが基本となる。

ヘイトスピーチの様々な態様を踏まえると、当該行為に対して罰則等を科すことは、前記観点から、適当だとは考えられないし、また、大阪府がめざしている、条例の目的から鑑みると、罰則等は設ける必要はないと考える。

- なお、大阪市は、ヘイトスピーチへの対処として表現行動者の氏名を公表しているが、これは、制裁を目的とするものではなく、ヘイトスピーチによる人権侵害についての市民の関心と理解を深めることを目的としているとのことである。

また、これまでに公表した案件は、いずれもインターネット上の事象に関するものであり、電気通信事業法などの規定から、氏名を特定することができず、氏名に準じるものとしてハンドルネームを公表している。

現行法上、地方自治体が取り組むことが可能な対応策を踏まえると、今回、府がめざしているヘイトスピーチの解消に向けた取組みとして、個別の表現活動に対し、審査を行い、氏名等を公表することが、合理的かつ効果的な対応なのか、慎重に判断すべきものである。

- しかしながら、事象への対応については、迅速に実効性のある取組みを行うべきである。

とりわけ、影響の大きいインターネット上のヘイトスピーチに対する削除要請については、法務省が示すヘイトスピーチの考え方を踏まえ、迅速かつ効果的に人権擁護機関である大阪法務局に削除要請を行うことが適当である。

## Ⅳ 性的マイノリティに対する差別の解消に向けた規定

### 1 条例制定の必要性

性的マイノリティの人々に対する誤解や偏見をなくし、差別の解消をめざすとともに、国際都市としてふさわしい環境を整備するため、性的マイノリティに関する条例を定めることが適当である。

- 「性的指向」が異性に向いている人や、「生物学的な性」と「性自認」が一致している人が多数派とされる一方で、これらにあてはまらない性的マイノリティ（少数派）の人々に対しては差別や誤解、偏見が生じている。
- 今回の審議にあたって、性的マイノリティの当事者及び有識者から意見を聴取したが、当事者が抱える現状・課題は、主として、生物学的な性、性的指向や性自認の違いによって当事者ごとに大きく異なることや、家庭、学校、職場などの様々な場面で課題を抱えていることなどが報告された。
- 府では、平成 29（2017）年 3 月、性の多様性についてさらに理解を深め、誤解や偏見、差別を解消するため、「性的マイノリティの人権問題についての理解増進に向けた取組」の方針をとりまとめ、これまで府民意識の啓発や府職員への研修などに取り組んできている。
- 加えて、国でも法整備について議論されている中、府として、国際都市にふさわしい環境を整備していくことは喫緊の課題であることから、性的マイノリティの人々に対する誤解や偏見をなくし、差別の解消に向けた実効ある取組みが重要である。
- こうした状況を踏まえ、府は、性的マイノリティの人々に対する誤解や偏見、差別の解消をめざし、性的マイノリティに関する条例を定めることが必要である。

## 2 規定の内容

規定の内容については、性の多様性に対する社会の理解が進んでいない現状を踏まえ、まずは、理解の増進を図ることができるような内容とすることが適当である。

- 規定の内容については、何が差別にあたるのか、また、どのように定義しうるのかが最も難しい。さらに、現時点で、差別禁止を規定し、規制を行うことについては、「差別禁止の環境を整える必要がある」、あるいは、「性的マイノリティの人権問題に対する社会の理解が十分に進んでいない現状においては、まずは理解の増進に取り組むべきである」など、慎重な意見が多かった。
- 一方で、「明確に差別禁止を規定することによって、性的マイノリティの人々に対する性的指向や性自認を理由にした差別は許さない」という大阪府の姿勢を明確に示すことには意義があり、理解増進につながるとの意見もあった。
- これらの多様な意見を踏まえ、現時点においては、性的マイノリティの人々に対する差別を禁止することに重点を置くよりも、性的マイノリティの人々に対する差別は認めないという態度を示すことに重点を置くことが適当である。
- また、何が差別にあたるのかを定義することが困難であることなどを踏まえ、性の多様性についての理解を深め、互いの個性を認め合う理解の増進を図ることができるような内容とし、積極的に啓発に取り組むとともに、大阪府としても当事者の課題解決に向けた取組みを進めていくことが適当である。
- なお、条例の施行後、性的指向及び性自認の多様性に関する府民等の意識の変化や取組の状況に応じ、条例で規定する内容についても適宜適切に見直しを図ることが望まれる。

## V 付言

今回の諮問事項に直接該当しないが、審議の中で、審議会委員から条例の建付けに関して次のような意見があったので参考にされたい。

- ヘイトスピーチの解消と性的マイノリティの人々の差別の解消は、現在ともに問題になっているが、内容的には別々のことである。東京都はオリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現をめざすため、新たに条例を制定したことから、まとめて規定しているが、大阪府はすでに人権尊重の社会づくり条例を制定しており、この条例に個別の人権課題である二者だけを規定することには違和感がある。
- ヘイトスピーチの解消と性的マイノリティの人々の差別の解消について、条例を制定することには賛成であるが、個別の条例にすべきである。  
大阪府人権尊重の社会づくり条例は、基本法的な性格を有する条例で、そのもとで時代の変化などの必要性に応じて個別の条例を制定してきた。これは時宜にかなった方法で、今回も個別の条例として制定した方がよい。
- 今の大阪府人権尊重の社会づくり条例が人権尊重にかかる理念的な意味があるなら、個別課題を規定していくと「理念の枠の中で納まってしまうので効力があるのか」ということになる。一方で個別の条例にすると「具体的にどのように解消するのか」といったことが問われてくるかと思う。
- 大阪府は、これまでから人権の取組みをしっかりと進めてきた。府としての人権の歴史が見える形で、個別の条例を制定し、外に向けてしっかりと示すのが今の時期だと思う。

(写し)

人権企第1811号  
平成31年2月15日大阪府人権施策推進審議会  
会長 森田英嗣様

大阪府知事 松井一郎

公印

## 諮問書

大阪府では、平成10年に大阪府人権尊重の社会づくり条例を制定し、全ての人の人権が尊重される豊かな社会の実現に向けて、積極的に人権施策を推進してきました。

近年、ヘイトスピーチの問題や性的マイノリティに対する差別など、人権課題は複雑多様化してきており、府の人権施策の実効性を高めるためには、行動の主体である府民・事業者がそれぞれの役割を理解し、行政と府民・事業者が共にオール大阪での取組を進めることが重要となっています。

また、大阪では、今後、G20サミット首脳会議やラグビーワールドカップ2019日本大会、2025年大阪・関西万博など、世界的なイベントが開催されるほか、出入国管理及び難民認定法の一部改正などの動きを受け、増加する来阪外国人旅行者や外国人労働者の受入れを見据えた国際都市にふさわしい環境を整備していくことが喫緊の課題となっています。

そして、大阪・関西万博が目指す持続可能な開発目標(SDGs)においては、不平等の是正など人々の権利に関わる目標が掲げられており、その達成に向けた取組が求められています。

こうした大阪府を取り巻く状況の変化に対応するため、大阪府人権尊重の社会づくり条例(平成10年大阪府条例第42号)第4条第1項により、下記事項について貴審議会の意見を求めます。

## 記

1. 大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民及び事業者の責務について
2. ヘイトスピーチの解消及び性的マイノリティに対する差別の解消に向けた規定について

## 大阪府人権施策推進審議会 委員名簿

(会長代理以下 50 音順 敬称略)

会 長	森 田 英 嗣	大阪教育大学 理事・副学長 (研究・国際・附属学校担当)
会長代理	善 野 八 千 子	奈良学園大学 社会・国際連携センター長 人間教育学部教授
委 員	有 村 と く 子	弁護士
委 員	大 谷 悟	元大阪体育大学健康福祉学部教授
委 員	黒 田 実	交野市長 (令和元年 5 月 9 日付けで就任)
委 員	児 島 亜 紀 子	大阪府立大学 地域保健学域教育福祉学類教授 人間社会システム科学研究科教授
委 員	高 田 一 宏	大阪大学大学院 人間科学研究科教授
委 員	谷 田 増 幸	兵庫教育大学大学院 学校教育研究科 教育実践高度化専攻教授
委 員	中 井 伊 都 子	甲南大学 副学長 法学部教授
委 員	樋 口 加 奈 子	関西経済連合会総務部次長
委 員	福 岡 洋 一	茨木市長 (令和元年 5 月 8 日付けで退任)
委 員	毛 利 透	京都大学大学院法学研究科教授

## 審議経過

審議会	開催日	審議内容等
第34回 大阪府人権施策推進 審議会	平成31年2月15日	○大阪府人権尊重の社会づくり条例第4条第1項 に基づく諮問 ・大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民 及び事業者の責務について ・ヘイトスピーチの解消及び性的マイノリティに 対する差別の解消に向けた規定について
第35回 大阪府人権施策推進 審議会	平成31年3月22日	○大阪府人権尊重の社会づくり条例における府民 及び事業者の責務について ○ヘイトスピーチの解消に向けた規定について ○性的マイノリティに関する当事者及び有識者の 主な意見について
第36回 大阪府人権施策推進 審議会	平成31年4月26日	○ヘイトスピーチの解消及び性的マイノリティに 対する差別の解消に向けた規定について
第37回 大阪府人権施策推進 審議会	令和元年5月24日	○ヘイトスピーチの解消に向けた規定について ○答申（案）のイメージについて