

# 全国人権連セミナー報告 2つの東京都条例について

2018年11月15日

東京人権連 梶山達史

## 1) 東京都迷惑防止条例（18年7月施行）

（公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例）

●条例の本来の趣旨は、暴力団等の迷惑な営業を規制するもの、また、ストーカー規制法（2000年）に対応したものである。ストーカー規制法は「恋愛感情の充足」という目的に限定されているのに対し、都条例は「ねたみ、恨みその他の悪意の感情」としていて、「住居等の付近をみだりにうろつくこと」「名誉を害する事項を告げること」を付け加え、ジャーナリストの取材活動や市民団体による抗議行動等に対する、表現の自由への抑圧につながる。

●立法上の問題としては、悪意の認定が内心に踏み込むもので、実際には不可能であり、警察の恣意的な判断により逮捕する可能性がある。また、名誉棄損よりも広く規制し、告訴がなくても逮捕する可能性がある。

●この改定は、暴力団、ストーカー対策とまったく異質な言論弾圧をドサクサで持ち込んだ治安立法であり、監視が必要である。

## 2) 東京都人権条例（19年4月施行）

（東京都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目指す条例）

●オリンピックに向け、LGBT（性自認、性的指向）とヘイトスピーチに特化した条例で、前文に「日本国憲法」「東京都人権施策推進指針」を謳うが、人権全般に対応したものではない。

●都議会各派の対応は、自民が「継続審査要求」、その他の会派は概ね賛成。部落新法は自民党主導だったので、その点が違う。

●LGBTについては都営住宅への入居（同性婚で配偶者になる等）等の実利につながる。ヘイトについては公（おおやけ）の施設の使用許可が問題になる。ヘイトについては、国のヘイト法（2016年）には罰則がなく、施設については「当該地域の实情に応じた施策を講ずるよう努める」としている。都条例は「公の施設の利用制限の基準を知事が定める」とした。この基準はヘイトに限り適用される。

\*地方自治法第244条：普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。2 普通地方公共団体（次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

●「解同」都連はパブリックコメントで、オリンピック憲章にある「出身に基づく差別」を明記すること、ヘイトに対しても「本邦外出身者」に限定しないよう要求した。

●「東京都障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例」は10月施行で、今後、「ドミノ効果」で個人人権課題の条例化もあり得る。部落差別の解消の理解が必要。

## 資料2 東京都迷惑防磁条例について

東京都迷惑防止条例の一部「改正」が3月都議会で成立し、7月1日に施行される。

正式名称は「公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例」という。

提案者である警視庁の理由は以下の通り。「近年、スマートフォンの普及や技術の進歩により、高性能で小型のカメラやカメラ機能を搭載した機器が普及し、公共の場所や公共の乗物以外の場所における盗撮行為が多発していますが、現状では取締りの対象になっておりません。また、電子メールやSNSが日常生活に欠かせない通信手段として普及していますが、恋愛感情等以外の悪意の感情等の目的によるつきまとい行為等を規制する現行条例は、電子メールやSNSの送信等の行為等については規制の対象になっておりません。」

さらに改正内容は、①盗撮行為の「規制場所等」を拡大②つきまとい行為等の「行為類型」を追加③つきまとい行為等の「罰則」を強化（6月以下の懲役又は50万円以下の罰金を1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に）④盗撮行為の「規制場所等」を拡大（現行の規制場所である、公共の場所・公共の乗物、公衆便所、公衆浴場、公衆が使用することができる更衣室、公衆が通常衣服の全部又は一部を着けない状態にいる場所に加え上記場所以外、住居、学校、会社、カラオケボックス、タクシー等）⑤つきまとい行為等の「行為類型」を追加（現行の4類型（つきまとい、粗野・乱暴な言動、連続電話、汚物の送付）に3類型①「監視していると告げること」②「名誉を害する事項を告げること」③「性的羞恥心を害する事項を告げること」、さらに、行為類型の一部追加①現行の第1号「つきまとい」に規定する、つきまとい、待ち伏せ、立ちふさがり、住居付近の見張り、住居等への押し掛けに加え、「みだりにうろつく」こと、②現行の第3号「連続電話等」に規定する、連続の無言電話、拒まれたにも関わらず連続電話、FAXの送信に加え、「拒まれたにも関わらず電子メールの連続送信、SNS等への連続送信」が追加となる。

これは、一見、迷惑行為の手段の拡大に対応した、技術的な改正に見える。しかし、ここには人権を蹂躪する重大な危険が含まれている。

第1に、現行条例5条の2の「つきまとい行為」では、「何人も、正当な理由なく、専ら、特定の者に対するねたみ、恨みその他の悪意の感情を充足する目的で、当該特定の者又はその配偶者、直系若しくは同居の親族その他当該特定の者と社会生活において密接な関係を有する者に対し、不安を覚えさせるような行為であつて、次の各号のいずれかに掲げるもの（ストーカー行為等の規制等に関する法律に規定するストーカー行為を除く）を反復して行つてはならない」としている。

この「ねたみ、恨みその他の悪意」が曲者である。ここで規制される行為はストーカー法を除いているが、ストーカー法は恋愛感情による行為を対象としているので、その他の「悪意の感情の充足」がすべて対象になる。

ここで、追加した行為類型を見ると、「監視していると告げること」「名誉を害する事項を告げること」「みだりにうろつく」があり、例えば、ジャーナリストが怪しい政治家や企業を張り込み取材した場合、また、労働組合や市民団体が、企業の本社や社長宅の近くで抗議行動をした場合に適用される恐れがある。「名誉を害する事項を告げる」も、刑法の名誉棄損罪よりも構成要件が緩く、拡声器で抗議をただけでも適用される恐れがある。

第2に、条例の言う禁止行為の構成要件が、内心に踏み込んでいることである。「ねたみ、恨みその他の悪意」であるが、対象は恋愛感情を除き、個人の内心すべてとなる。そもそも内心を問うこと自体が罪刑法定主義に反するし、今回の「改正」も、「メールやSNSが対象になっていないから取り締まれない」という理由だった。「ねたみ、恨みその他の悪意」という文言は、「悪意」に包摂されるので、抗議や批判もすべて「悪意」として一括される危険がある。この「内心を問う」という人権蹂躪の条文に、新しい行為類型をつけ加えることによって、弾圧法規としての使い勝手を向上させたものだ。

第3に、取り締まる行為の拡大と刑罰の強化によって、威圧効果を狙っていることだ。対象とする行為の拡大解釈や、逮捕による「悪意」自白の強要などで、労働・市民運動への威圧が可能になる。たとえ起訴できなくても、逮捕するだけで市民運動への委縮効果になる。

これらの問題について、3月19日の都議会警察消防委員会で審議した。

都民ファーストの石毛委員は賛成した。

公明党の橋委員は、賛成しつつ、濫用の防止について質問した。「今回の条例改正案の規定には、条例が本来追求しようとする目的を逸脱して、政治活動、組合活動、報道、表現の自由あるいは各種の社会活動まで規制されかねない面がある、そういう側面があるとの意見も一部にあるようでございます。この件に関しましては、平成15年の条例改正の際に、本来の目的を逸脱して他の目的のために濫用することがあってはならないという濫用防止規定が設けられたと承知しております。この濫用防止規定を踏まえまして、今回の条例改正に当たって、都民生活の安寧と地域社会の安全の確保の観点から、警視庁としてどのような運用を行っていくのか、見解を求めます」と質問し、市村警視庁生活安全部長は、「今回追加される、みだりにうろつく行為を含む、本条例に規定するつきまとい行為等の規制につきましては、第5条の2第3項に、都民の権利を不当に侵害しないように留意し、その本来の目的を逸脱して他の目的のためにこれを濫用することがあってはならないとの濫用防止規定が定められており、これにより、本条例を適切に運用していくものであります」「さらに、同一項に規定されているとおり、正当な理由なく、専ら特定の者に対するねたみ、恨みその他の悪意の感情を充足する目的の認定が前提条件となっております。そのため、正当な理由により行われる政治活動、組合活動、報道、表現の自由、あるいは各種の社会活動は、取り締まりの対象となるものではありません。警視庁といたしましては、これらの規定を遵守し、都民の皆様からの信頼をいただきながら、引き続き都民生活のさらなる安全の確保に向けて、各種取り組みを推進してまいります」と答弁した。自民党の吉原議員も、同様の懸念を質した後、「今回のこの条例改正につきまして、さまざまな方面から、私どもも反対の要望、要請をいただいているところでもございます。憲法問題についても指摘をいただいているわけでありまして、憲法第3章で国民の権利及び義務について記されているわけでありまして、その中の第21条には、集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由はこれを保障するなど、そして第28条には、勤労者の団結権などのことが記されているわけでありまして、それを保障する、こういうことが書かれております。さらには、憲法第94条、地方公共団体の権能について保障し、これを規定しているわけでありまして」と質問、市村部長は「憲法第21条及び第28条との関

係については、ただいま申し上げた理由から、これらを侵害するものではないと考えております」と答弁した。

共産党の大山委員は、まず、つきまとい行為について質問。「つきまとい行為に関する規制は、02年、第2回定例会に提出をされて、規制対象が余りにも広いために、憲法が保障する人権侵害であるとの世論が大きく広がって、実質的に廃案になりました。翌年、若干の規制要件の厳格化を経て、つきまとい行為が現行の迷惑防止条例に盛り込まれましたけれども、規制される範囲が広いこと、直罰規定という規制強化のあり方、労働運動や市民運動への濫用の危険性などの問題点は残ったままでした」と批判し、反対の声の急速な広がりを紹介した。そして、「ねたみ、恨みといった内心の感情が犯罪の成否の分水嶺になる。正義の鉄槌だとか一時的な衝動なら犯罪にならないけれども、恨みの鬱憤晴らしだったら犯罪になる。その人の内心がどうやってわかるんでしょうか」と質問。市村氏は「つきまとい行為等の目的の認定につきましては、個々の事案に応じて、法と証拠に基づいて判断する」と答弁。大山氏は「その人の内心が、その法と証拠に基づいてどうやってわかるんでしょうか」と追及。市村氏は「つきまとい行為等の態様、行為者の言動、背景となる客観的な事情、例えば当該行為が行われることになった原因、これまでに行われた当該行為の回数及び頻度、当該行為から推認される行為者の目的等を、総合的に勘案して判断する」と答弁。大山氏は「行為から内心は測れない」と批判した。市村氏の「法と証拠に基づいて判断」という主張が、根拠がないことが明らかになった。大山氏は、さらに、「結局、自白の強要が行われる可能性が高い」と批判した。また、大山氏は立法事実（立法を必要とする根拠）について質問。「現行条例施行以降、現在に至るまで、現行条例では対応できない改正案に該当する行為類型による相談事案は、毎年ごと、各号の行為類型ごとにそれぞれ何件あったでしょうか。そのうち、重大事件に発展した事案はどのような事案があったでしょうか」と問うた。市村氏は、相談件数については答えたものの、「重大事件に発展した事案につきましては、統計がない」と答弁不能。差し迫った改正の必要がなかったことが浮き彫りになった。さらに大山委員は、03年9月30日の委員会での「労働運動、市民運動、取材活動は正当な権利行使に基づくものとして対象外」という答弁を再確認させた。また、大山氏は、条例2項「警視總監または警察署長は、前項の規定に違反する行為により被害を受けた者またはその保護者から、当該違反行為の再発の防止を図るため、援助を受けたい旨の申し出があったときは、東京都公安委員会規則で定めるところにより、当該申し出をした者に対し、必要な援助を行うことができる」との規定に関して、03年の委員会で「つきまとい行為等に係る再発の防止に資する物品の教示または貸し出しを行うことなどを検討」と答弁したことに関し「何件実施したか」を質問。市村氏は「援助をした実績は把握いたしておりません」と答弁し、実績がないことが明らかになった。大山氏は、「名誉棄損」に関し、「例えば、市民が国会前で安倍首相を批判する集会やデモを行ったり、労働組合が会社の前で集会を開いて会社の批判をしたり、会社に対する告発、抗議のビラを配ったりすること、政治家などに対して、インターネット上で抗議や批判をすること、マスメディアが取材対象の付近を調べること、市民オンブズマンが監視活動を行うことなどが繰り返された場合、警察が正当な行為ではないと判断したら、直罰（指導や警告などの段階を経ずにいきなり罰する）ですから、逮捕される可能性が生じます。た

とえ裁判で有罪にならなくても、一般市民が逮捕されるような事態になれば、市民運動は萎縮してしまうんじゃないでしょうか」と指摘した。

民進党の中村委員は、「みだりにうろつく」について、「02年6月に、暴走族の落書きやピンクビラ廃止の禁止などとともに提案されました。しかし、余りに対象が広範囲であることから、議会でこの部分を削除する修正をした上で可決をしました。その後、03年9月に、正当な理由なくという文言を加え、規制される行為を限定し、濫用防止の項目を追加した条例案が再度提案され、可決をし」とし、「みだりにうろつくこと自体については最近の話ではありません。相手に危害を加えるつもりなら、殺人、傷害、暴行などの刑事罰での取り締まり、また行為そのものを脅迫、威力業務妨害等で取り締まりはできないのでしょうか」と問うた。市村氏は「みだりにうろつく行為については、規制の対象外とされて」と答弁。中村氏は「日本の刑事法は罪刑法定主義に基づいており、犯罪となるには、あらかじめ明確に法令で定めておかなければなりません。みだりにうろつくとは、具体的にどのような行為が違法に当たるのでしょうか。また、被害者の居所に本人がいることや、被害者がみだりにうろついていることを認識することは必要なのではないでしょうか」と質問、市村氏は、「みだりにとは、社会的相当性がないような態様をいい、うろつくとは、当てもなく移動することをいいますので、例えば、被害者の自宅付近をわざわざ周回して通勤したり、被害者の自宅前路上を行ったり来たりすることが本行為に該当する」、「なお、本条例におきましては、悪意の感情等により、つきまとい行為等を反復した場合、取り締まりの対象と認められます。また、みだりにうろつく行為については、広く都民等に不安を覚えさせるものであって、社会通念上、容認されないものであれば足り、被害者が在宅しているか否かは問いませんし、被害者本人による本行為の認識も必要ありません」と答弁。結局、内心における悪意の充足が成立要件であるにもかかわらず、外形によって判断するという矛盾した内容になっている。中村氏は、改めて「今回の改正で、政治活動、労働運動、市民運動、取材活動が規制されることはあってはなりません」と確認を求め、市村氏は「正当な理由により行われる政治活動、労働運動、市民運動、取材活動等は、その規制対象となるものではありません」と答弁。

以上のように、都議会の審議を見ても、「改正」提案に立法事実がないにもかかわらず、被害者の人権を守るような体裁を取りつつ、取り締まり対象の拡大を図り、人の内心への介入を狙ったものであることが明らかである。この動きは、国政における秘密保護法や戦争法など、国民を、有無を言わせず戦争体制に組み込んでいくための治安体制強化の一環であり、小池知事が国政の動きを睨みながら、目立たぬ内に通したものと言える。人の内心への介入については、先に自民党の議員立法で成立した部落新法と軌を一にするものでもある。審議の中で当局側は、ジャーナリストや市民団体の活動に対しては、「適用する」とは言えなかった。引き続き都民・国民の監視により、この条例の不当な適用をさせないことが求められる。

梶山達史（東京人権連）

## 東京都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目指す条例

東京は、首都として日本を牽引するとともに、国の内外から多くの人々が集まる国際都市として日々発展を続けている。また、一人一人に着目し、誰もが明日に夢をもって活躍できる都市、多様性が尊重され、温かく、優しさにあふれる都市の実現を目指し、不断の努力を積み重ねてきた。

東京都は、人権尊重に関して、日本国憲法その他の法令等を遵守し、これまでも東京都人権施策推進指針に基づき、総合的に施策を実施してきた。今後さらに、国内外の趨勢を見据えることはもとより、東京二〇二〇オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を契機として、いかなる種類の差別も許されないというオリンピック憲章にうたわれる理念が、広く都民に浸透した都市を実現しなければならない。

東京に集う多様な人々の人権が、誰一人取り残されることなく尊重され、東京が、持続可能なより良い未来のために人権尊重の理念が実現した都市であり続けることは、都民全ての願いである。

東京都は、このような認識の下、誰もが認め合う共生社会を実現し、多様性を尊重する都市をつくりあげるとともに、様々な人権に関する不当な差別を許さないことを改めてここに明らかにする。そして、人権が尊重された都市であることを世界に向けて発信していくことを決意し、この条例を制定する。

### 第一章 オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現

#### (目的)

第一条 この条例は、東京都（以下「都」という。）が、啓発、教育等（以下「啓発等」という。）の施策を総合的に実施していくことにより、いかなる種類の差別も許されないという、オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念が広く都民等に一層浸透した都市となることを目的とする。

#### (都の責務等)

第二条 都は、人権尊重の理念を東京の隅々にまで浸透させ、多様性を尊重する都市をつくりあげていくため、必要な取組を推進するものとする。

2 都は、国及び区市町村（特別区及び市町村をいう。以下同じ。）が実施する人権尊重のための取組について協力するものとする。

3 都民は、人権尊重の理念について理解を深めるとともに、都がこの条例に基づき実施する人権尊重のための取組の推進に協力するよう努めるものとする。

4 事業者は、人権尊重の理念について理解を深め、その事業活動に関し、人権尊重のための取組を推進するとともに、都がこの条例に基づき実施する人権尊重のための取組の推進に協力するよう努めるものとする。

## 第二章 多様な性の理解の推進

(趣旨)

第三条 都は、性自認（自己の性別についての認識のことをいう。以下同じ。）及び性的指向（自己の恋愛又は性愛の対象となる性別についての指向のことをいう。以下同じ。）を理由とする不当な差別の解消（以下「差別解消」という。）並びに性自認及び性的指向に関する啓発等の推進を図るものとする。

(性自認及び性的指向を理由とする不当な差別的取扱いの禁止)

第四条 都、都民及び事業者は、性自認及び性的指向を理由とする不当な差別的取扱いをしてはならない。

(都の責務)

第五条 都は、第三条に規定する差別解消並びに性自認及び性的指向に関する啓発等の推進を図るため、基本計画を定めるとともに、必要な取組を推進するものとする。

2 都は、前項の基本計画を定めるに当たっては、都民等から意見を聴くものとする。

3 都は、国及び区市町村が実施する差別解消並びに性自認及び性的指向に関する啓発等の取組について協力するものとする。

(都民の責務)

第六条 都民は、都がこの条例に基づき実施する差別解消の取組の推進に協力するよう努めるものとする。

(事業者の責務)

第七条 事業者は、その事業活動に関し、差別解消の取組を推進するとともに、都がこの条例に基づき実施する差別解消の取組の推進に協力するよう努めるものとする。

## 第三章 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

(趣旨)

第八条 都は、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（平成二十八年法律第六十八号。以下「法」という。）第四条第二項に基づき、都の実情に応じた施策を講ずることにより、不当な差別的言動（法第二条に規定するものをいう。以下同じ。）の解消を図るものとする。

（定義）

第九条 この章において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 公の施設 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条の二の規定に基づき、都条例で設置する施設をいう。
- 二 表現活動 集団行進及び集団示威運動並びにインターネットによる方法その他手段により行う表現行為をいう。

（啓発等の推進）

第十条 都は、不当な差別的言動を解消するための啓発等を推進するものとする。

（公の施設の利用制限）

第十一条 知事は、公の施設において不当な差別的言動が行われることを防止するため、公の施設の利用制限について基準を定めるものとする。

（拡散防止措置及び公表）

第十二条 知事は、次に掲げる表現活動が不当な差別的言動に該当すると認めるときは、事案の内容に即して当該表現活動に係る表現の内容の拡散を防止するために必要な措置を講ずるとともに、当該表現活動の概要等を公表するものとする。ただし、公表することにより第八条の趣旨を阻害すると認められるときその他特別の理由があると認められるときは、公表しないことができる。

- 一 都の区域内で行われた表現活動
- 二 都の区域外で行われた表現活動（都の区域内で行われたことが明らかでないものを含む。）で次のいずれかに該当するもの
  - ア 都民等に関する表現活動
  - イ アに掲げる表現活動以外のものであって、都の区域内で行われた表現活動に係る表現の内容を都の区域内に拡散するもの

- 2 前項の規定による措置及び公表は、都民等の申出又は職権により行うものとする。
- 3 知事は、第一項の規定による公表を行うに当たっては、当該不当な差別的言動の内容が拡散することのないよう十分に留意しなければならない。
- 4 第一項の規定による公表は、インターネットを利用する方法その他知事が認める方法により行うものとする。

(審査会の意見聴取)

第十三条 知事は、前条第一項各号に定める表現活動が不当な差別的言動に該当するおそれがあると認めるとき又は同条第二項の規定による申出があったときは、次に掲げる事項について、審査会の意見を聴かなければならない。ただし、同項の規定による申出があった場合において、当該申出に係る表現活動が同条第一項各号のいずれにも該当しないと明らかに認められるときは、この限りでない。

- 一 当該表現活動が前条第一項各号のいずれかに該当するものであること。
- 二 当該表現活動が不当な差別的言動に該当するものであること。
- 2 知事は、前項ただし書の場合には、速やかに審査会に報告しなければならない。この場合において、審査会は知事に対し、当該報告に係る事項について意見を述べることができる。
- 3 知事は、前条第一項の規定による措置又は公表を行おうとするときは、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。

(審査会の設置)

第十四条 前条各項の規定によりその権限に属するものとされた事項について調査審議し、又は報告に対して意見を述べさせるため、知事の附属機関として、審査会を置く。

- 2 審査会は、前項に定めるもののほか、この章の施行に関する重要な事項について調査審議するとともに、知事に意見を述べることができる。

(審査会の組織)

第十五条 審査会は、委員五人以内で組織する。

- 2 審査会の委員は、知事が、学識経験者その他適当と認める者のうちから委嘱する。
- 3 委員の任期は二年とし、補欠の委員の任期は前任者の残任期間とする。ただし、再任を妨げない。

(審査会の調査審議手続)

第十六条 審査会は、知事又は第十三条第一項若しくは第三項の規定により調査審議の対象となっている表現活動に係る第十二条第二項の規定による申出を行った都民等に意見書又は資料の提出を求めること、相当と認める者にその知っている事実を述べさせることその他必要な調査を行うことができる。

2 審査会は、前項の表現活動を行った者に対し、相当の期間を定めて、書面により意見を述べる機会を与えることができる。

3 審査会は、必要があると認めるときは、その指名する委員に第一項の規定による調査を行わせることができる。

(審査会の規定に関する委任)

第十七条 前三条に定めるもののほか、審査会の組織及び運営並びに調査審議の手続に関し必要な事項は、知事が別に定める。

(表現の自由等への配慮)

第十八条 この章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。

附 則

1 この条例は、公布の日から施行する。ただし、第十一条から第十三条まで及び第十六条の規定は、平成三十一年四月一日から施行する。

2 第十一条から第十三条まで及び第十六条の規定は、前項ただし書に規定する日以後に行われた表現活動について適用する。