

## 「札幌チカホにおける差別展示問題について、国際人権法に則った対応を要求する意見書」 補足 Q&A

本意見書公表後、いくつか質問がありましたので、法的な背景も含めて補足いたします。

**Q1 「チ・カ・ホ」パネル展をめぐるこれまでの議論に照らして、本意見書の特徴はどこにあるか？**

**A1:**最大のポイントは、国際人権法の水準で、被害者側の権利にも光を当て、地方自治体の対処義務を照射した点にあります。

従来の議論は、もっぱら国内法上の観点から、「表現の自由」と「地方自治法(施設の利用許可)」の対立に終始しがちでした。しかし、本意見書は国際人権基準をふまえ、以下の4点を指摘しています。

- **自治体の責任:**「国が動かないから自治体では規制できない」という弁解は国際法上通用せず、札幌市自身が条約の当事者として「丸ごと拘束」されていること
- **差別の定義:**日本政府も適用を約束した「人種差別」の明確な国際条約の定義がすでに存在すること。
- **表現の責任:**表現の自由には、「人種差別思想を流布しない」という「特別な義務と責任」が伴うこと
- **被害者側の権利・自由:**差別者の表現だけでなく、ヘイトによって発言を萎縮させられる被害者側の表現の自由や公的生活への参加権、平等権および差別禁止、名誉への攻撃から保護を受ける権利なども平等に守られなければならないこと

これらを踏まえ、歴史・政策論争を装ったヘイトであっても、札幌市には実効的に規制する法的義務があると結論付けた点が特徴です。

**Q2 本意見書の国際法と国内法の関係について、「国際法が国内法に優位する」という理解は違うのではないか？**

**A2:**国内法の観点からの通説(効力順位)と、国際人権法の観点を区別して論じています。

まず、意見書で「国内法令に優位する」と記した意味は、国内法の観点でも、法形式による効力順位が「憲法>国際法(人権条約)>法律(国内法令)」とされている通説をふまえたものです。それゆえ、国際法(人権条約)の下位にある地方自治法やアイヌ施策推進法などは、必ず条約適合的に解釈されなければならない、という趣旨です。

また、国内法上の効力順位が、憲法>条約>法律だとされていても、憲法を含む「国内法」

(こちらは憲法が含まれ、上記の「国内法令」とは区別されます)を理由に、国際義務の履行を拒否できません。これは国際法の観点です(ウィーン条約法条約 27 条、自由権規約委員会一般的意見31参照)。そのため、国内的に憲法を理由にして条約を実施しなければ、国際法上の責任が発生することを避けられません(国家責任条文3条・32 条参照)。つまり、「憲法解釈上、人権条約義務の実施ができない」という弁明は、国際法上は認められず、条約履行の国家報告審査や国連の普遍的定期審査(UPR)などで義務履行が追及され続けることとなります。本意見書が複数の国際人権法の研究者の法的見解に基づき、札幌市が従うべき法的義務を指摘している意味は、まさにこの点にあります。

なお、国内的に憲法を理由に条約を実現できないような場合、条約締結時に「留保」をつけることがあり、日本政府もヘイトスピーチの刑事処罰を求める人種差別撤廃条約 4 条(a)(b)に留保を付しています。しかし、日本の留保は同条の適用を全面的に排除するものではないことは意見書に記した通りです。加えてヘイトスピーチ規制には、刑事処罰以外にも民事罰と行政罰があり、後者を用いて実効的な規制をおこなう義務には留保がないことも付言します。

**Q3** 報道で見る限り、本件パネル展の内容は事実の一面の強調があるかもしれないが、それが人種差別にあたるとは思えず、規制することはできないのではないか。

**A3** 本件パネル展が、一見すると単なる議論に見える表現を使って、当事者だけを傷つけ、差別を再生産する「犬笛」による差別手法そのものだからです。

国連の人種差別撤廃条約 1 条 1 項では、差別の定義として、差別の目的だけでなく「平等の立場を妨げる『効果』を有するもの」を含めています。

今回のパネル(文字や入浴の習慣がなかった等の記述)は、当時の和人社会の識字率の低さや衛生観念の歴史的文脈を意図的に無視し、アイヌ民族の「異質性や劣等性」を偽って強調しています。

この悪質さは、一般のマジョリティ(多数派)には「単なる歴史展示や論争」に見えるため、気づかずに素通りさせてしまう点にあります。

しかし、その一方で、攻撃する側(差別者)には「公的空間で堂々と差別してよいのだ」(むしろ公的に認証されうる)という自己の差別行為への自己確証と差別者同士のネットワークの機会を付与してしまいます。さらに他方で、攻撃される側(先住民族)には、差別が野放しにされ、公的空間に守ってもらえないという失望と萎縮を与えるメッセージとして機能しています。

このように、従来の露骨な差別手法を用いることなく、法規制をすりぬけ、特定の対象

にだけ差別攻撃を感知させる、これこそが現代的な差別の手法である「犬笛」です。

むしろ、「犬笛」であることが認識されれば、本件パネル展が差別扇動と差別攻撃を伴っており、条約にいう差別である「平等の立場を妨げる『効果』を有する」ものであることは明らかです。

2013年の国連・人種差別撤廃委員会による「TBB 対ドイツ事件」の見解では、まさに当局が「知的で学術的な討論である」と判断して放置した差別発言について、「外見がどれほど歴史や政策の論争を装っていても、中身に差別扇動の要素があれば規制しなければ条約違反である」と断じました。本件は、まさにこの TBB 事件の構図に一致します。

**Q4** 本意見書が公表された日(5月25日)に、札幌市は本件に関する専門委を設置したとの報道があったが、それについて本意見書からはどういう評価になるのか。

**A4** 今回の委員会が、非アイヌの法律家と研究者の委員だけで構成されたのであれば、国際基準(FPIC)から見て、形式的にも実質的にも重大な不備があります。

札幌市は「高度な法的技術論」が必要であるために専門家5名で発足させ、関係者には「ヒアリング」を行うといった旨の報道もありましたが、しかし、これは国際的な先住民族の権利基準を根底から見落とすものです。(なお、このような問題が生じること自体、法的な専門性を重んずるにしても、国際人権法の専門家を明示して含めていないことの問題性も示しています。)

- **専門性を理由にした排除の不当性:** 国連の先住民族権利専門家メカニズム(EMRIP)の助言では、「その事案が尊厳に関わるものかを評価する際、先住民族自身の見解が最優先されるべきである」とされています。法的技術論を盾に当事者を最初から排除することは、国連先住民族権利宣言 19 条の「誠実な協議義務」に反します。
- **単なる「ヒアリング」は同意(FPIC)ではない:** 国際法上の「FPIC(事前の自由意思に基づく十分な情報に支えられた同意)」とは、行政側が一方向的に意見を聴くヒアリングのようなものではありません。当事者が提示された仕組みに対して実質的な修正を求め、場合によっては「ノー」と拒否する権利(Right to say no)が保障され、最終的な「共通の合意」を目指すプロセスのことです。
- **「事前」の原則の蹂躪:** このようなヘイト対策の仕組み(行政上の措置)は、それを採択し実施する「前」に当事者の同意を得るプロセスがなければ、そもそも FPIC を満たしているとは言えません。

札幌市が自治体として国際法上の義務を誠実に守るためには、専門委員会を設けるにしても、5名の委員のうち「少なくとも3名(過半数)はアイヌに出自を持つ委員」として制度

設計すべきでした。

ヘイトスピーチ該当性の判断にあたって、それは先住民族に対する差別扇動の成否など、先住民族自身の尊厳にかかわる重大な利害が含まれます。そこに先住民族自身が含まれず、非アイヌの弁護士や研究者のみで構成したとすれば、FPIC の実効的な確保の要請をスタートから無視していると言わざるをえません。

なお、情報の透明性を担保するため、今後の委員会資料や議事録は「原則公開」とすることをあらためて強く求めます。

(以上、5月30日現在)