

「憎悪表現（ヘイトスピーチ）」に対する大阪市として
とるべき方策を検討するにあたっての論点（試案）
（第2回方策検討部会後改訂版）

1 目的(保護法益)

市民の人権擁護：被害を受けた市民又は市民の属する集団の擁護

- 国(法務局)が運営する人権侵害救済制度(人権侵犯事件)を補完するものとして、本市が基礎自治体として市民の人権を擁護する観点から取り組む
- 表現発信者(加害者)に対する措置よりも、人権侵害を受けた市民等を支援する仕組みづくりが中心

2 「ヘイトスピーチ」の定義

定義づけに向けた考え方

- 「憎悪表現」という表現は正式な訳語ではなく、「ヘイトスピーチ」という表現がすでに一般化していることから、「ヘイトスピーチ」に表現を統一する
- 人権侵害を受けた市民及び集団の擁護という目的からすると、その対象は人種、民族差別だけに限定されるものではないが、検討期間が限られていることもあり、大阪市内で現実に行き起きている、いわゆる「ヘイトスピーチ」に着目し、人種、民族差別についてその定義、意図・目的、表現内容などを具体化し、その後、他の対象への一般化を検討する
- 部会での検討にあたっては、対象者ごとに検討すると方策のバリエーションが際限なく広がっていくため、様々な人権課題に対応する横断的な方策を検討する
- 大阪府が検討を進めている「障がい者の差別解消のガイドライン」(仮称)の、他の人権課題への応用も参考としながら進める

対象者、意図・目的、表現の内容

上記のいずれもが次の要件に該当する場合とする

対象者

- 人種、民族に係る特定の属性を有する個人又は集団

思想信条、性別、社会的身分、門地、障害、疾病又は性的指向等の属性を有する個人等については対象者から除外するのではなく、今後の検討とする

意図・目的

- 社会からの排除や権利・自由の制限を目的とする表現行為
- 単なる批判、非難は対象外
- 一定の集団に属する者の全体に向けられたものについても、個人の具体的な損害の発生の有無を問わず対象とする

表現の内容

- 相当程度の侮蔑、誹謗中傷及び威嚇、脅威を感じさせるもの
 - ・ いわゆる「ヘイト性」を何で、どう量るのか
 - ・ 「侮蔑的」「誹謗中傷」「威嚇的」でないものは対象外と考えてよいか

表現の場所、方法など

公共の場所(道路、公園、施設等)での表現行為

デモ、街宣
ビラの配布
ポスター、幕等の掲出

不特定多数の者の閲覧等

新聞、雑誌
インターネット動画サイト
DVD 等記録媒体の配布

- 限定した参加者に向けた表現行為は対象外とする
- 一般聴衆が受動的に発信内容を知りうる状態にあるかが判断の基本となるが、個別の事案ごとに判断する必要がある

参考 基本的な考え方の例

施設内で開催される集会で、限定された参加者のみで一般聴衆なし	} 対象外
上記のような集会内でのみ配布される新聞・雑誌や閲覧される動画等	
施設内で開催される集会で、一般聴衆の傍聴も可能	} 対象
道路、公園のようなオープンスペースで開催され、発言やビラ、のぼり、幕等の内容を一般聴衆が知りうる	
上記のような集会等で配布される新聞、雑誌、DVD や上映される動画等	
不特定多数が閲覧可能なインターネットサイトに掲載された、上記のような集会等を記録した動画	

3 措置の種類

■は国が実施していない措置

規制的な措置（効果が間接的なものも含む）

- ・説示・勧告〔表現発言者に対する改善勧告〕
- ・表現発信者に対する本市施設の利用制限
- ・要請〔実効的対応ができる者に対し、必要な措置を要請〕
- ・通告〔関係機関に情報提供し、措置の発動を要請〕
- ・認識等の公表〔市の認識、表現発信者、行為の骨子内容の公表〕

救済的な措置

- ・援助〔関係機関の紹介、法律上の助言、訴訟費用の支援 など〕
- ・調整〔当事者間の調整〕
- ・告発〔犯罪に該当すると考えられる場合には刑事訴訟法による告発〕
- ・啓発〔人権尊重に対する理解を深めるための働きかけ〕

国との役割分担

- 国には法律に基づく人権擁護委員制度があり、人権侵害救済手続の枠組みが確立されている
- 地方自治体は補完的な役割を果たすことを基本として、国の制度と連携を図るとともに、国が実施している人権侵害救済も実施しうるので、大阪市独自の方策に加えて上記の措置も事案に応じて実施する

国が実施していない措置

表現発信者に対する本市施設の利用制限

- 現行法制度の下では、公の施設は本来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であるから（地方自治法 244 条 1 項）、正当な理由がない限り利用を拒むことはできず（同条 2 項）、不当な差別的取扱いをしてはならない（同条 3 項）
- 利用を拒否する場合には「正当な理由」が求められ、これに該当する場合としては、相手方が使用料を納付しない場合、収容可能人員を超過する場合、他の利用者に重大な迷惑を及ぼす蓋然性が高い場合等とするのが一般的な見解

大阪市の場合、「公安又は風俗を害するおそれがある」「管理上支障がある」等が使用許可の制限事由として各施設の条例で規定されている

- 最高裁の判例では、「集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは許されない」

とされており、ヘイトスピーチが行われる、又は、行う団体であることのみを理由に本市施設の利用制限を行うことは困難であり、そのような趣旨の条項を設定することは法の趣旨に反するためできない

- 施設の利用制限が合理的な理由があるとして認められるのは、最高裁の判例では「会館の管理上支障が生ずるとの事態が、許可権者の主観により予測されるだけでなく、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や警察の警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別の事情があると具体的に明らかに予測される場合」とされており、個別の事案ごとに判例や現行の条例の規定に照らして利用を制限できるかどうかを検討することになる

参考判例

泉佐野市民会館事件（最判 H7.3.7）

- ・ 「集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは許されない」が、「明らかに差し迫った危険が予見される以上、本国会館の管理責任を負う被上告人がそのような事態を回避し、防止するための措置を採ることはやむをえない」
- ・ 本件については、「グループの構成員だけでなく、本国会館の職員、通行人、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害されるという事態を生ずることが、客観的事実によって具体的に明らかに予見された」ことから「必要かつ合理的な制限である」としている
- ・ また、「主催者が集会を平穩に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条に反対する他のグループ等がこれを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことは、憲法 21 条の趣旨に反する」としている
- ・ 公の施設に関連するものであっても、地方公共の秩序の維持及び住民・滞在者の安全保持のための規制に及ぶ場合は、公の施設の本来の目的を達成することを目的とする公物管理権ではなく、公物警察権行使のための組織・権限及び手続に関する法令（条例を含む）に基づく適正な規制によるべき、という最高裁判決の補足意見があり、原則として公物管理権しか与えられていない庁舎が不法占拠された場合であっても、庁舎管理者は実力による排除はできず、不退去罪や威力業務妨害罪により警察に逮捕を要請する等の対応をとる以外ないと解されている

上尾市福祉会館事件（最判 H8.3.15）

- ・ 「会館の管理上支障があると認められるとき」に該当するのは、会館の管理上支障が生ずるとの事態が、許可権者の主観により予測されるだけでなく、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や警察の警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別の事情があると具体的に明らかに予測される場合

認識等の公表〔市の認識、表現発信者、行為の骨子内容の公表〕

- 単にヘイトスピーチの内容を公表するのでは、差別の拡散になるだけで抑止効果は望めないし、発言表現者名を公表しても制裁的な効果は得られない
- インターネット動画サイトなどの不特定多数の者の閲覧等については、発言表現者の特定が難しく、場合によっては海外に本拠を置いているケースもあり、効果的な措置を実行することは難しい
- 公共の場所での行為や不特定多数の者の閲覧に供される内容がヘイトスピーチに該当するかどうかは内容を見ないと判別できないため事前の規制は困難であり、事後的な救済がメインとならざるをえない
- 上記の状況を鑑み、例えば、申立に対する各措置件数を公表するなどして、「ヘイトスピーチは良くないことである」「大阪市内でヘイトスピーチをさせない」という大阪市の価値判断や姿勢を知らしめる、抑止効果につながる公表手法をとることが考えられる
- 制裁的な要素があるので、事実認定をしっかりと行うことが必要であり、加えて公表される側に弁明の機会を与える必要がある

援助のうち、訴訟費用の支援

- 憲法上の価値観のぶつかり合い（表現の自由と公共の福祉や人権）の是非について行政が判断することは困難であり、現行法制度の下では、国民の権利を守り国民生活の平穏と安全を保つ役割を担う司法に判断を委ねることは有効な手法と考える
- 訴訟費用の支援を市費で負担する場合は、消費者訴訟や他都市の例からして、貸与とするのが適当との意見があった。（ただし、他都市のいずれの例もこれまで利用実績がない）

（論点と課題）

- ・ 集団に対する名誉棄損が認められず請求棄却される可能性が高いと予見される事案についても費用を支援する公益上の必要性や司法に判断を委ねることの意義を整理する必要がある
- ・ 訴訟支援費用の貸与が市民の理解を得られるのか等、住民訴訟リスク低減の観点も含めて政策目的の整理検討が必要
- ・ 司法の判断に委ねることへのインセンティブとなるような制度として、給付制度も検討すべきではないか。

参考

集団に対する名誉棄損について

ある性質を有する集団に対する行為がその集団に属する人や法人（以下、「人等」という）に対する名誉棄損になるかについては、現実にその集団に属する人等の社会的評価を低下させると評価できるか否かによる

名誉毀損が認められた事案

- ・ 集合住宅に居住する外国人が所属する自治会が麻薬団の本拠であり自治会が麻薬のブローカー集団であるかのような新聞報道について損害賠償を請求した事案（東京高判 S29.5.11）

名誉毀損が認められなかった事案

- ・ 殺人の動機がサラ金の過大融資にあるように書かれた報道記事が全国の消費者金融業者に対する名誉棄損とならないとされた事案（大阪地判 H5.3.26）
- ・ 「アイヌ資料集」に差別的表現が含まれるとして名誉棄損にもとづく損害賠償などを求めたが、アイヌ民族に属しているからといって個人に権利侵害が生じているとは言えないとされた事案（札幌地判 H14.6.27）

4 措置の手続の枠組み

申立主義

- すべての事例を捕捉することは困難なため、申立を基本としてよい申請権を付与し応答義務を課すものではない
- 委員会の職権による調査を実施することも可能

第三者委員会による審査

- 「合議制の第三者委員会（仮称）（以下、「委員会」という）」を設置し、委員会が個別の事案を調査・審議し、委員会の判断を受けて大阪市長が大阪市としての対応を決定する

（論点と課題）

- ・ 当事者双方（特に表現発信者）に調査に応じる義務を課すことについては、表現の自由の保障の観点から困難ではないか
- ・ 対象者からは委員会の調査への積極的な協力を期待できるが、表現発信者からは、たとえ任意のものであっても、こうした調査に応じること自体が負担であり表現の自由の制約であるといった主張がされるおそれがあるのではないか
- ・ 委員会及び市長の判断は公権的判断として拘束力をもつものではないので、表現発信者が協力に応じず、判断が下せない場合があるのではないか