

**「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3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

(論点と課題)

「市民」の範囲について

この制度による措置の対象者の範囲や対象となる行為が行われる場所等について、具体的な検討が必要(「3 措置の種類」の項で詳細を検討)

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」という表現はヘイトスピーチの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、又は明らかに憎悪若しくは差別を扇動すること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
(「侮蔑的」「誹謗中傷」「威嚇的」でないものは対象外)
- 「ヘイト性」の有無や程度の判断基準は抽象的な表現にならざるを得ず、個別の事案ごとに判断することになる

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、一般聴衆の傍聴も可能
- 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
- 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
- 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

対象

対象外

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〕

（論点と課題）

本制度が対象とする者等の範囲について

- ・ 「市民の人権擁護」という本制度の目的からすると、大阪市内で行われた表現行為等については市内在住者も市外在住者も措置の対象者とし、大阪市内で行われた行為等については市内在住者に対象者を限定してはどうか
- ・ さらに、訴訟費用等の支援を伴う措置の対象は、大阪市内で行われた表現行為等かつ市内在住者に限ってはどうか

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

上尾市福社会館事件（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

（論点と課題）

公表の具体的な内容について

- ・ 大阪市の姿勢を示す観点から、ヘイトスピーチが行われたと認定した事案について、その概要と講じた措置を公表してはどうか
- ・ 事案の概要については、差別の拡散とならないよう、大阪市の認識を付したうえで必要最小限の内容を公表してはどうか

例 「平成 年 月 日に大阪市役所前で行われた街宣活動において、特定の民族を社会から排除し差別を扇動する発言がありヘイトスピーチと認定したので、街宣活動の主催者団体に対して発言に関する改善勧告を行うとともに大阪法務局に大阪市の認識を通知した」

- ・ ヘイトスピーチを行った団体等の氏名については、事案ごとに制裁的效果が得られることが見込まれる場合には、相手方に弁明の機会を与えたうえで公表してはどうか

援助のうち、被害者救済のための支援策（訴訟費用支援等）

- 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

（論点と課題）

訴訟費用等支援の政策的合理性について

- ・ 個人等の被害が特定できる場合は、民法上の不法行為が成立し司法判断を引き出せる可能性が高く、訴訟支援を行う政策的合理性の説明は比較的つけやすい
- ・ 人種や民族などの特定の属性を有する集団に向けられる場合は被害を特定することが難しく、訴訟を提起しても請求棄却される可能性が高いことがあらかじめ予見されるため、訴訟支援を行う必要性や意義を整理する必要がある
- ・ ヘイトスピーチは「社会からの排除や権利・自由の制限、又は明らかに憎悪若しくは差別を扇動することを目的とする表現行為」であり、「一般聴衆が受動的に発信内容を知りうる状態にある」ことから、個人や集団の人権侵害にとどまらず、社会における差別意識の拡大を惹起する。従って、具体的な損害の有無ではなく差別意識の拡大を抑止する観点から支援を行う必要がある、という理由づけについて、政策的合理性をどう考えるか

訴訟費用の負担について

- ・ 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考え方がある一方で、他都市のいずれの例もこれまで利用実績がないことから、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何らかの形で給付することも検討するべきではないか
- ・ いったん貸与した上で、ヘイトスピーチに関する司法判断を引き出すことができた事案は施策の推進に資することから支援費用の返還を免除するなど実質的に給付とする制度設計にするべきではないか
- ・ 訴訟準備のための調査手続の代行や申立以前に行った調査経費等の貸付なども検討し、使いやすい制度としていく必要があるのではないか

訴訟費用支援以外の方策について

- ・ 訴訟費用の支援以外にも、インターネットサイト管理者への措置要求や訴訟提起に必要な情報の収集に要する費用も支援の対象にしてはどうか

大阪市が原告となって直接訴訟を提起することは考えられないか

別紙参照

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、現実と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 措置の手續の枠組み

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か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

専門家による審査委員会（仮称）による審査

- 「合議制の専門家による審査委員会（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）

審査のあり方について

審査にあたっては、当事者双方に対する十分な調査ができないことが考えられる

- ・ 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
- ・ 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
- ・ 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

大間原発訴訟について

〔当事者〕

原告 函館市
被告 国
処分行政庁 原子力規制委員会、電源開発株式会社

〔訴訟の状況〕

平成 26 年 4 月 3 日、東京地裁に訴状提出（係争中）

〔主な請求趣旨〕

- 1 大間原発原子炉設置の許可処分の無効の確認（設置許可無効確認訴訟）
- 2 原子力規制委員会が電源開発株式会社に大間原発の建設停止を命ずること（主位的請求）及び、原子力規制委員会が電源開発株式会社に大間原発の設置について原告が同意するまでの間建設の停止を命ずること（予備的請求）
〔義務付け訴訟〕
- 3 電源開発株式会社が大間原発の建設、運転をしないこと（差止請求）

〔訴訟の法的根拠〕 函館市の主張による

設置許可無効確認訴訟

- ・ 函館市は原発の事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内の地方公共団体であり、行政事件訴訟法 36 条所定の「法律上の利益を有する者」に該当する

義務付け訴訟

- ・ 法定の規制項目等を満たさない原子炉の事故は、多大で回復不可能な損害をもたらすことが明らかであり、損害を避けるためには無効確認訴訟以外に適当な方法がなく、行政事件訴訟法 37 条の 2 第 1 項の要件（「一定の処分がなされないことにより重大な損害が生ずる恐れがある」損害を避けるために他に適当な方法がない）を満たしている

差止請求

地方自治体の存立を維持する権利（地方自治権）に基づく差止請求

- ・ 自然人が生命等の重大な保護法益を侵害され又は侵害されようとしている場合には、人格権に基づき侵害行為の差止を求めることができるのと同様、地方公共団体もその存立自体が危険にさらされ、地方自治が根本的に破壊される事態に対しては、憲法上保障された地方自治の本旨に基づく地方自治権（地方自治体の存立を求める権利）に基づき、その侵害の排除又は予防のために当該侵害行為の差止めを求めることができる

原発が建設・運転されれば重大事故が発生する蓋然性が高く、函館市は重大事故により壊滅的被害を受ける具体的危険にさらされているので、地方自治権に基づき原発の建設差止めを求める

所有権に基づく妨害予防請求としての差止請求

- ・ 所有権が妨害される状態を生じさせるおそれのある者に対して、その妨害のおそれを除去して物権内容の完全な実現を可能とする行為を請求できる権利（妨害予防請求権）を根拠として、所有権を有する者は原発の建設により所有権の内容の完全な実現が妨げられるおそれがある場合には原発の建設の差止請求をすることができる

函館市は、原発の重大事故により市有地・市庁舎等の不動産等の使用を禁止される具体的危険にさらされており、所有権に基づき原発の建設差止を求める