

「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について」
(中間とりまとめ)

大阪市人権施策推進審議会
大阪市としてとるべき方策検討部会

はじめに

ヘイトスピーチについては、政府や国会においても法律の制定も含めた様々な観点から検討が進められているが、当部会は、ヘイトスピーチに対して基礎的自治体である大阪市としてとるべき具体的な方策について、憲法で保障されている「表現の自由」との整合性や行政が行いうる措置等に関わる憲法、行政法等の観点も含め、この間4回(平成26年10月3日、10月31日、11月14日、12月12日)にわたって会議を開催し、関係団体からのヒアリングも実施しながら、専門的な検討を進めてきた。

本報告は、当部会として今後最終報告に向けた検討を進めるに当たって、検討の方向性について大阪市人権施策推進審議会(以下「審議会」という。)に確認をしていただくため、これまでの検討結果を整理したものである。

なお、大阪市長から審議会への諮問事項は「『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について」であるが、「憎悪表現」という表現がヘイトスピーチの正式な日本語訳ではなく、ヘイトスピーチという表記がすでに一般化していることから、部会では「ヘイトスピーチ」に表現を統一している。

基本的な考え方

1 目的

市民の人権擁護

基礎的自治体である大阪市がヘイトスピーチに関して方策をとる目的については、ヘイトスピーチにより被害を受けた市民又は市民の属する集団(以下「市民等」という。)の擁護とするのが適当である

基礎的自治体である大阪市がヘイトスピーチに関して方策をとる目的については、ヘイトスピーチを行っている者(以下「表現発信者」という。)に対する措置よりも、国(法務局)が運営する人権侵害救済制度(人権侵犯事件)を補完しながら、ヘイトスピーチにより被害を受けた市民等を支援する仕組みづくりを基本とするのが適当である。

2 定 義

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、次の要件に全て該当するものとする
ことが適当である

(1)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

(2)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

(3)表現の内容、場所、方法など

相当程度の侮蔑、誹謗中傷又は脅威を感じさせ、かつ、一般聴衆が受動的
に発信内容を知りうる状態にあるもの

(1) 対象者

「人権侵害を受けた市民等の擁護」という目的からすると、その対象は人種、
民族による差別に限定されるものではないが、大阪市内でヘイトスピーチが行
われている現実を踏まえると早急に具体的な方策を講じていくことが求められ
ており、そのためには短期間に効率的に検討を行う必要がある。

そこで、とるべき方策の対象としては、当面の対応として、人種、民族に係
る特定の属性を有する個人又は集団を対象とするものに限定し、今後、他の人
権課題（思想信条、性別、社会的身分、門地、障害、疾病、性的志向など）へ
の応用も視野に引き続き検討を進めていくことが適当である。

また、特定の個人に向けられたものだけでなく、一定の集団に属する者全
体に向けられたものについても、名誉毀損などの特定人の具体的な損害が認め
られるか否かを問わず対象とすることが適当である。

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）

(2) 意図・目的

意図・目的については、憲法上保障されている言論・表現の自由との関係を考慮して単なる批判や非難は対象外とし、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ものに限定することが適当である。

(3) 表現の内容、場所、方法など

表現内容における「ヘイト性」の有無や「相当程度」の判断基準を明確に規定することは困難であり抽象的な表現とならざるを得ず、個別の事案ごとに判断することになる。

表現の場所、方法などについては、公共の場所での表現行為と不特定多数の者の閲覧等が考えられる。

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

会員のみ参加できる集会など、限定した参加者に向けた表現行為は対象外であり、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。

基本的な考え方の例は次のとおり

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		
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	}	対象外

ヘイトスピーチへの措置

国においては、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。

そのうえで、地方自治体としてどのような方策を講じることができるかを検討したところであるが、公共の場所での表現行為や不特定多数の者の閲覧等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その内容を確認しなければ判断できないため、事前の規制は現実には困難であり、事後的な救済が主とならざるを得ない。

1 国の実施する措置との関係

地方自治体は、国の人権侵害救済の補完的な役割を基本とするのが適当である

地方自治体は、国の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国が実施している措置も事案に応じて実施する。

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、訴訟費用等の支援 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〕

2 大阪市独自の措置の検討

(1) 規制的な措置

本市施設等の利用制限

現行法制度においては、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公の施設の利用を制限すること困難であり、「管理上支障が生じる」等現行条例の利用制限事由に該当することが「客観的に事実により具体的に明らかに予見される場合」は利用を制限しうると考えるのが適当である

(公の施設について)

現行の法制度の下では、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を供するための施設であるから、正当な理由がない限り利用を拒むことはできず、不当な差別的取扱いをしてはならない（地方自治法 244 条）。

利用を拒否する場合には正当な理由が求められ、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である。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」等が利用許可の制限事由として各施設の条例で規定されており、他の自治体においても同様である。

(ヘイトスピーチを理由とする公の施設の利用制限について)

最高裁判例では、「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等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もできない。

また、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）

上尾市福社会館事件（最判 H8. 3. 15）

認識等の公表

ヘイトスピーチと認定した事案について、事案の概要と講じた措置を公表し、大阪市の姿勢を示すことが適当である

ヘイトスピーチについては、その概要を公表することがヘイトスピーチに関して具体的知識のなかった人に誤った認識を与える可能性があるなど差別の拡散につながるおそれがあり、ヘイトスピーチを行った団体等には公表が制裁的効果を持たないと推測される。

また、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、プロバイダーが海外に本拠を置いているケースもあり、発言表現者への説示・勧告やプロバイダーへの削除の要請には実効力が伴わないことが想定される。

しかしながら、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することは、大阪市のヘイトスピーチは人権侵害であり許さないという姿勢を対外的に示し、抑止効果につなげることも期待できることから、差別の拡散につながらないように十分に留意しながら、ヘイトスピーチと認定した事案についてはその概要と講じた措置を公表することとする。

事案の概要については、大阪市の認識を付したうえで必要最小限の内容とし、ヘイトスピーチを行った団体等の名称については、事案ごとに制裁的な効果が得られることが見込まれる場合には、弁明の機会を与えたうえで公表することもありうる。

参考 公表内容の例

「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」

(2)救済的な措置

援助のうち、被害者救済のための支援策（訴訟費用支援等）

社会における差別意識の拡大を抑止するため、ヘイトスピーチに関する司法判断を積み重ねるために行われる訴訟について、訴訟費用等を貸与し支援することが適当である

(訴訟支援の政策的合理性)

ヘイトスピーチへの措置を検討するにおいては、憲法が保障する表現の自由と公共の福祉や市民の人権擁護が競合している状態の中で各法益を比較衡量することが要請される。

しかしながら、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うる。

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ヘイトスピーチは、具体的な被害の特定が難しく訴訟が請求棄却される可能性が高いが、ヘイトスピーチは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社会における差別意識の拡大を惹起する。ヘイトスピーチが行われたと認定された場合には、裁判が請求棄却されるか否かを問わず、その抑止のための策を行政が講じることには一定の公益上の必要性があると言える。

(訴訟費用等の支援について)

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いう考え方があるが、他都市のいずれの例も利用実績がないことから、司法の判断にゆだねることのインセンティブを設定することも検討する余地はある。

訴訟費用を給付するとなると住民訴訟のリスクが高まると考えられるので、訴訟費用は貸与とし原則として返還を求めるが、返還免除が認められる例外規定として、例えば「発言内容等が裁判でヘイトスピーチであると認定されるなど差別意識の拡大抑止に資するとき」と規定する方が住民訴訟リスクを低減するうえで適当である。なお、裁判での勝訴事案のみではなく敗訴の場合でも判決内容により返還免除を認めるのか等運用上の課題についてはさらなる検討が必要である。

貸与とするのであれば、例外的措置としての返還免除を設定したとしても制度を利用するインセンティブとしては期待できないのではという見方もあるが、全国に例のない、ヘイトスピーチ訴訟の費用等を支援する制度の創設はヘイトスピーチに対する行政の姿勢を示すものとしての効果は期待できる。

(その他の支援)

訴訟費用に加えて、訴訟準備のための調査手続きの代行、申立以前に行った調査経費等の貸付、インターネットサイト管理者への措置要求、訴訟提起等に必要な情報の収集なども支援の対象として加え、制度を活用するインセンティブを増やすことも検討するべきであるが、貸与という前提に立つならば、これらの経費は比較的低額であり、制度活用のインセンティブとして成立するかと

うかには疑問がある。

なお、行政として放置しがたいヘイトスピーチが行われている場合、地方自治体が原告となって行為の差止め等を請求する訴訟を提起することについては、差止め等を請求する根拠となる具体的な権利をどのように構成するのか、地方自治体が受けた被害をどのように具体化するのかなど、多くの課題がある。

3 措置の対象

大阪市内で行われた表現行為等を対象（属地主義）とするが、訴訟費用等支援を受けることができるのは大阪市内在住者に限るとするのが適当である

措置の対象を場所で考えると、大阪市内で行われた表現行為等が措置の対象となることは当然であるが、大阪市内で行われている又は場所を特定できない表現行為等まで大阪市内が評価することには疑問があり、被害を受けた者が市内在住者であるかどうかという属人で判断するのではなく、ヘイトスピーチが行われた場所で特定する属地主義で判断することが合理的である。

インターネット動画については判断が難しいが、市内で行われた表現行為等を配信している場合は措置の対象となるが、市外で行われているものや場所を特定できないものは市内在住者が閲覧した場合であっても対象にはならないと考えるのが適当である。

さらに、属地主義にたつ場合、市内在住者に限らず誰でも措置の対象となりうるが、措置の中でも訴訟費用等支援については予算の執行を伴うことから対象を市内在住者に限定するべきである。

ヘイトスピーチ該当性の審査

1 申立主義

ヘイトスピーチにより被害を受けた個人等からの申立を受けて審査を行うことを基本とするが、審査機関が職権により調査を行うこともできるとするのが適当である

全ての事例を大阪市が捕捉することは困難であるため、被害を受けた個人等からの申立を基本とするが、大阪市の応答義務が生じるものではない。

2 審査機関

専門家による審査委員会（仮称）がヘイトスピーチ該当性や講じる措置等を判断することが適当である

外部の専門家で構成する合議制の審査委員会（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・審議して申立の事案におけるヘイトスピーチ該当性や訴訟費用支援等を行うべき事案かどうかなどを判断し、大阪市長に報告する。委員会からの報告を受けて、大阪市長は大阪市としての対応を決定する。

(1)設置及び権限

市長の附属機関として設置し、調査・審議を行い、市長に意見を述べることが適当である

委員会は、条例により設置された市長の附属機関として、ヘイトスピーチに関する事項について調査、審議を行い市長に意見を述べることができる。

委員会の権限は条例により定める必要がある。

(2)組織

外部の専門家で構成することが適当である

外部の専門家で構成し、大阪市長が市会の同意を得て委嘱する。

委員構成については、ヘイトスピーチによる被害を経験した者を委員として入れることが望ましいという考え方はあるが、被害者側だけではなく、例えば

労働関係の審議会等では労使双方の代表が委員となっているように双方の代表を参画させることが望ましい。しかしながら、ヘイトスピーチに関しては行う側、被害を受ける側双方を代表する者を選定することは現実には難しく、中立的な立場の専門家により構成することが適当である。

(3) 審査

当事者双方から意見を聴取し、公平な審査を行うとすることが適当である

基本的に意見聴取は書面により行う。当事者の負担を軽減し、調査への協力を促す点からも書面によることが望ましい。なお、当事者が面談による意見聴取を希望する場合は、委員会の判断により面談で行うことも可能である。

懸念事項として、委員会の調査に応じる義務を課すことは表現の自由の保障の観点から困難であるため、十分な調査ができないことがありうる。

当事者の協力が得られず判断が下せない場合には、情報を集めることができず判断できなかったとして審査を終了することも起こりうる。