

**「憎悪表現（ヘイトスピーチ）」に対する大阪市として  
取るべき方策を検討するにあたっての論点（試案）  
（第1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 「憎悪表現」の定義をどうするか

名称について

「憎悪表現」、「ヘイトスピーチ」いずれの単語を使用するか

別紙 1

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考えてよいか

(論点と課題)

「対象者」の例 人種、民族、思想信条、性別、社会的身分、門地、障害、疾病  
又は性的指向等属性を有する個人又は集団

- ・ 「人種、民族差別」だけに限定する場合の合理的理由をどう説明するか

〔考え方の案〕

課題整理

- ・ 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
- ・ 差別の対象は社会の変化に伴い拡大していくものであり、全てをあらかじめ捕捉し、個別に方策を検討することは困難
- ・ 短期間で答申をまとめるためには、効率的に検討を進める必要がある

参考となる方法 ～大阪府の差別解消に関する考え方の検討

- ・ 「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可能性を検討
- ・ 個別の人権課題ごとに検討するのではなく、様々な人権課題に対応する横断的なガイドラインとして取りまとめ

## 方向性

- ・ 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
- ・ 検討期間が限られていることから、大阪市内で現実に行っている、特定の国籍の外国人を排斥する趣旨の言動に対象を絞り、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する
- ・ その後、他の対象への一般化を検討する

「意図・目的」の例 社会からの排除や権利・自由の制限を目的とする行為であり、単なる批判や非難は対象外

- ・ 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かの検討が必要ではないか。訴訟を提起する場合、具体的な損害が発生していない場合訴えの利益がないとして門前払いになる可能性が大きい

「表現の内容」の例 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

次のとおりに考えてよいか

### 公共の場所(道路、公園、施設等)での行為

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

### (論点と課題)

- ・ 不特定多数の者に向けられた行為を対象とし、限定されたメンバーだけの集会等は対象外と考えてよいか

### 例 次のような集会をどう考えるか

施設内で開催され、会場の入り口等に集会名などが記載されている

ア 限定された参加者のみで一般聴衆はいない

イ 参加者は限定されているが、一般聴衆が傍聴できる

道路、公園のようなオープンスペースで開催され、集会での発言やビラ、のぼり、幕等に記載された内容を一般市民が知りうる状態にある

例 不特定多数の者の閲覧等のうち、同人誌、会報、閲覧に制限のあるSNSなどはどう考えるか

### 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）

「規制的な措置」について

- ・ 現行法制度の下では表現の自由の規制につながるおそれ等があり、それぞれの措置について慎重な検討が必要ではないか
- ・ 本市施設の利用制限については、地方自治法との抵触の整理を行い、そのうえで各施設の条例改正（不許可理由の明文化）について検討することが必要ではないか

「救済的な措置」について

- ・ 国等ですでに実施している措置との関係整理、及び実効性の確保について、個別の措置ごとに課題整理することが必要ではないか
- ・ 支援を行う場合、公益上の必要性についての検討が必要ではないか
- ・ 特に、民事訴訟費用の貸付など金銭を伴う措置の場合、その必要性や妥当性、制度の枠組みなどを整理し、住民訴訟リスク低減のための検討を行うことが必要ではないか
- ・ 民事訴訟を活用する場合、特定の個人への損害を特定しづらい場合の対応について整理検討が必要ではないか

### 国との役割分担について

- ・ 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ものであり、大阪市に申立があった事案について、国の制度で対応できる事案は国に委ねることを原則としてよいか

### 国が実施していない措置について

#### 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、いわゆる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、地方自治法の趣旨に照らして困難ではないか

#### 地方自治法における公の施設の利用の考え方

- ・ 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（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

- ・ また、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

### 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

#### 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〕

- ・ 公表による効果について検討する必要がある
  - ・ 表現発言者に対する抑止効果は期待できないのではないか
  - ・ 公表することによるマイナス効果をどう考えるか

#### 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穩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ではないか
- ・ 訴訟費用の支援を行う場合、個人への具体的な損害の認定が難しく請求棄却の可能性が高い事案への支援も含めて、政策目的の設定をどう考えるか
  - ・ 貸与するのか給付するのか
  - ・ 貸与とした場合、請求が棄却されたときの支援費用の返還等支援費用の扱いをどうするか

#### （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

#### （論点と課題）

- ・ 委員会の職権による調査を実施することも可能とするのか

### 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枠組みでよいか

#### （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

## ヘイトスピーチに関する表現について

## 《法務省》

「『外国人の人権を尊重しましょう』法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会」より  
「...近時,都内等で行われたデモにおいて,特定の国籍の外国人を排斥する趣旨の言動が公然と行われていることが,マスコミ等によって「ヘイトスピーチ」であるとして取り上げられている状況となっています。...」

「法務省 平成26年度啓発活動重点目標」より

「...特定の国籍の外国人を排斥する趣旨の言動が公然と行われていることがヘイトスピーチであるとして取り上げられ,差別意識を生じさせかねない言動として,社会的な関心を集めています。...」

## 《法務省・文部科学省》

「平成26年版 人権教育・啓発白書」より

「...特定の国籍の外国人を排斥する趣旨の言動が公然と行われていることがいわゆるヘイトスピーチであるとして取り上げられ,社会的な関心を集めた一年であった。...」

## 《欧州評議会閣僚委員会 勧告20》より

・不寛容に基づいて人種的憎悪(略)を拡散させ、扇動し、促進させまたは正当化するあらゆる形態の表現

## 《市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)第20条》より

・差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的(略)憎悪の唱道

## 《国連人種差別撤廃委員会 一般的勧告35》より

・人権原則の核心である人間の尊厳と平等を否定し、個人や特定の集団の社会的評価を貶めるべく、他者に向けられるスピーチ