

## 第 11 回大阪市ヘイトスピーチ審査会 議事要旨

1 日時 平成 29 年 5 月 29 日（月）午前 9 時 30 分～正午

2 場所 市役所本庁舎 地下 1 階 第 11 共通会議室

3 出席者

(1) 大阪市ヘイトスピーチ審査会委員

坂元会長、小野委員、松本委員、角松委員、濱田委員

(2) 大阪市職員

谷川市民局長、吉村市民局理事、平澤市民局ダイバーシティ推進室長、森市民局ダイバーシティ推進室人権企画課長、中島市民局ダイバーシティ推進室人権企画課長代理、安井市民局ダイバーシティ推進室人権企画課担当係長

4 議題

【条例第 7 条第 2 項に基づく事項に関する調査審議】

(1) ヘイトスピーチを行ったものの氏名情報を取得するために市としてとりうる方策にかかる調査審議

【個別案件の調査審議】

(2) 前回の審議ポイントの確認

(3) 拡散防止の措置及び認識等の公表にかかる案件の調査審議

(4) ヘイトスピーチ該当性等にかかる案件の調査審議

【会議要旨の確認】

(5) 第 10 回会議要旨の確認

5 議事

○森 課長 大変お待たせいたしました。定刻になりましたので、ただいまから第 11 回大阪市ヘイトスピーチ審査会を開会いたします。本日はお忙しいところお集まりいただきまして、誠にありがとうございます。私、本日の司会を担当いたします、市民局ダイバーシティ推進室人権企画課長の森と申します。よろしく願いいたします。座らせて頂きます。

それではまず、皆様お手元の資料についてご案内いたします。お手元の資料の 1 枚目に、第 11 回大阪市ヘイトスピーチ審査会次第、2 枚目に配席図をお配りしております。さらにその下に、資料一覧と、3 種類の資料をお配りしております。まず、資料 1 といたしまして、「インターネット投稿サイトへの投稿等によるヘイトスピーチに係る投稿者氏名等情報の取得に関する検討について（論点整理）」と題した資料をお配りしております。また、その他として、参照条文と、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例の施行に関する事項について（諮問）」と題した諮問書の写しがございます。参照条文と諮問書につきましては、前回の審査会の資料を参考資料としてお配りさせていただいております。不足等は、ございませんで

しょうか。それでは、これより議事に入ってまいりたいと存じます。坂元会長よろしくお願ひいたします。

○坂元会長 はい、わかりました。最初に、委員全員のご出席をいただいておりますので、本日の審査会は有効に成立をしていることをお知らせいたします。まず、冒頭お伝えさせていただきませんが、この審査会は、大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例第9条第6項に基づきまして、個別の案件に関する調査審議の手續については、非公開となっております。従って、本日はお手元の次第のうち、議題（1）の「ヘイトスピーチを行ったものの氏名情報を取得するために市としてとりうる方策にかかる調査審議」のみを公開とし、議題（2）の「前回の審議ポイントの確認」以降につきましては、非公開となります。従いまして、議題（1）が終了した時点で、傍聴の方々及び報道機関の方々には、ご退室を頂くこととしておりますけれども、ご理解、ご承知おきくださいますようお願い申し上げます。それでは、お手元の次第に従いまして、議事を進めてまいりたいと思います。まず、議題（1）の「ヘイトスピーチを行ったものの氏名情報を取得するために市としてとりうる方策にかかる調査審議」でございます。関連する資料は先ほど説明ありましたが、資料1と参照条文及び諮問書の写しでございます。それでは事務局より説明をお願いいたします。

○平澤室長 それでは事務局より資料の説明をさせていただきます。資料1に沿いましてご説明させていただきます。前回の審査会での議論を踏まえまして、事務局の方で論点整理をさせていただきます。今回、論点としては、一応、第1から第4まで4つの論点を整理しております。第1の論点といたしましては、「インターネットのような公然性を有する通信について」ということ、第2の論点といたしましては、「行政による公表の法的性質について」という点、そして、3つ目の論点といたしましては、裏面の方になりますが、「電気通信サービスの提供に関する契約約款に基づく投稿サイト運営者からの氏名情報の提供について」、4点目といたしまして、「発信者情報の開示を求める範囲について」という形でまとめておるところです。議論の方法といたしましては、事務局の方からの提案ではございますが、論点が色々ございますけれども、まず第1の論点、「インターネットのような公然性を有する通信について」という非常に重要な論点でございますし、慎重な議論が必要ということでございますので、本日につきましては、まず、第1の論点を中心にご議論を頂きまして、それ以降、第2、第3以降の論点に入っていくという形で進めていければと思っておるところでございます。もちろん、必要に応じまして、第2以降の論点ですとか、それ以外の論点も挙げて頂くことも、当然問題ございませんので、それで進めていければと思っておりますので、よろしくお願ひいたします。では、第1の論点につきまして、簡単にご説明させていただきます。まず、インターネットのような公然性を有する通信ということですが、インターネット投稿サイトの投稿者と投稿されている内容については、一般にオープンになっておりますが、投稿者の氏名についても

同じように公然性を有する通信と見ることができるのか、というのがまず1点目の論点としてあると考えております。2点目の論点といたしまして、公然性を有する通信というのが、表現の自由の問題なのか、あるいは通信の秘密の問題であるのか、という大きい論点が出てくると考えております。それぞれの場合については、またそれぞれ論点が出てくるということで、簡単にまとめておりますのが、(1)(2)で分けている内容になります。表現の自由の問題である場合ということですが、こういった表現の自由の問題であると考えられる場合におきまして、考えられる論点といたしましては、インターネット投稿サイトでは仮名が許されているという場合には、氏名情報は秘密であることが期待されていると考えられるところ、こういった匿名の表現の自由を制約して投稿者の氏名を公表するだけの公益的な理由があると言えるのか、という論点が出てくると考えております。また、通信の秘密の問題であるという場合ですと、電気通信事業法あるいはプロバイダ責任制限法といった法律が関連してくるかと思いますが、こういった法律が、条例による投稿者の氏名情報の開示請求を容認する趣旨であるかどうか、といった問題を議論する必要が出てくると考えておるところでございます。本日は第1の論点につきまして、ご意見を頂ければと思いますので、よろしく願いいたします。

○坂元会長 どうもありがとうございました。お手元の配布された資料の電信通信事業法の「秘密の保護」第4条第2項、「電子通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は、侵してはならない。」ということで、第1について、特に議論を本日は集中したいということでありますが、この4条の通信の秘密の範囲については、通信内容はもちろんですけれども、通信当事者の氏名等が含まれるというふうに解されているようではありますけれども、それとは違う最近の議論もあるというふうにお聞きしておりますので、この点は、憲法を専攻されている松本先生に、まず、ご意見を頂戴できればと思います。

○松本委員 はい、ご指名でありますので、簡単に私見を申し上げさせて頂きたいと思います。今回、論点は、公然性を有する通信というものを、法的にどう評価するかというところにあるかと思っております。元々、通信といいますのは、公然性がないというのを特色としておりましたし、それから、通信というものはプライバシーの領域であるというふうに考えられておりましたので、公然性を有する通信というのは、ある意味、形容矛盾的なものとも見ることができるのかもわかりません。そういたしますと、一方において、公然性という点に着目すると、それは表現の自由の問題として取り扱うことができるわけでありまして、かつ、表現内容はもとよりそれ以外の周辺情報についても、公然としているというのが前提なのかもわかりません。しかし、通信という点に着目しますと、今度は秘匿性が前に出てくるわけでありまして、投稿者の氏名についても、それを秘匿することがむしろ法的な保護の対象になる。ここがひとつの問題でありまして、この一見矛盾するような概念をどう捉えるかというのが、ここでの争点になるのではないかと思います。表現の自由という点に重き

を置いて考えてみた場合は、先ほども申しましたように、それは、公に公表されるメッセージとして、自由だというふうに考えられるわけでありますけれども、他方で、表現の自由は、匿名表現の自由というものも保障しているというふうに考えられますので、氏名を秘匿して表現をするということも自由であり、今回のような事例の場合は、電気通信事業法がまさにその匿名表現の自由を保護する機能を営んでいる。この点をどう理解するかというのが、大きな問題点になるのかなというふうに考えています。

もちろん表現の自由といっても、公共の福祉上の理由があるようであれば、その自由を制限することも可能でありますので、匿名表現の自由を主張するものに対しても、氏名情報を開示するよう要求できるだけの、何らかの公益上の理由があるのであれば、必要最小限度といったような留保はつきますけれども、その自由を制限することは可能なのかなというふうに思います。もちろんそのあたりは、様々な法的なハードルがあるわけですが、まずは、その氏名情報開示を許容できるだけの公益上の理由と、それを正当化する必要最小限度の手段というものがどういうものなのかという点を考えるのが肝要かと思えます。それから、通信の秘密というふうの問題を考えた場合は、今度は、その氏名情報についても秘匿するということが原則ということになりますけれども、公然性を有する通信の場合、元々、発信者は表現内容そのものについては公表する意思を持っていますので、氏名情報の部分だけを秘匿するということを意図しているわけですが、この場合の氏名情報の秘匿というのが、通信の秘密上どのような保護になるのかということも、もう少し詰めて考える必要があるのかと思えます。一般的には、通信内容と同様に、氏名情報も秘匿されるのだというふうに理解されているわけでありますが、氏名情報というのは、ひょっとすると、周辺情報として、付随的な保護を受けているだけというふうに考えることも不可能ではない。あるいは、そういう見解も最近では表明されておりますけれども、そういう周辺情報として、付随的に保護されているだけというふうに考えてみるのであれば、場合によっては保護を差し控える理由というものも考えられるかも知れない。そういう保護を差し控える理由がある場合には、開示も可能になるということも場合によっては考えられると、この点を詰めていくことができるのではないかとこのように思っています。ただ、表現の自由の問題と考えようと、通信の秘密の問題と考えようと、いずれにしても、電気通信事業法という法律は、氏名情報の開示というものを認めないというふうに定められていると解する余地がありますので、条例でもってこのハードルをクリアできるのかという点については、さらにまた、大きな法的問題になるのではないかと考えておきまして、この審査会では、当面は、表現の自由の問題と、それから、通信の秘密の問題との両面で考えていって、その上で、法的に詰められたところで、条例での開示請求の可否について、検討するというような手順で考えていくのが、妥当なんじゃないかと、私個人的にはそういうふうに考えているということでございます。

ちょっと長くなりましたが、以上です。

○坂元会長 どうもありがとうございました。今、我々が取り上げておりますインターネットによる動画の掲載、あるいは書き込みというものについて、表現の内容については公然性を保持しながら氏名情報は秘匿するという事態が起っています。今、松本先生のご見解では、氏名情報というものが、一つの考え方としては、それは付随的なものであり独自の秘密性は認められないというような場合、通信内容自体に秘密性がない時にまで周辺的な情報である氏名だけを特に保障する必要はない、というような考え方もあるのだというようなことのご説明を頂戴したわけであります。

委員の先生方の中でこの第1の論点「インターネットのような公然性を有する通信について」、何かご見解があれば頂戴できればと思います。よろしく願いいたします。

○濱田委員 今、松本先生からもご指摘があったかと思うのですけれども、電気通信事業法上の通信の秘密の保護との抵触というか、条例を制定する場合にはどう調整するかということが最も問題になるであろうというふうに私自身の私見としては考えております。その上で、公然性を有する通信ということを考える上においては、元々は電気通信事業法というのは、インターネットのような形での通信というものを当初は多分予定していなかった中で、こういう秘密の保護というものを定めているというふうに考えられます。元々、秘密の保護というのは、当初は1対1の通信内容の秘密というのを中核的には保護していたのではないかとというふうに考えられると思います。その中で、先程ご指摘ありましたように、付随的な部分として通信当事者の情報も秘密として保護しないといけないという考え方に基づいて保護されていたということであれば、インターネット上で一般に対して何か情報を伝えたいという形で発信をしている場合というのは、内容に関しての秘匿性というのは、発信者は求めていないというのが通常だと思いますので、その場合の通信の当事者としての発信者の、例えば氏名とかの情報の開示に関しては、別途、電気通信事業法上の秘密と別の考え方はあり得るのではないかとというふうに、個人的には考えております。

以上です。

○坂元会長 どうもありがとうございました。その他、ご意見ございませんでしょうか。

○角松委員 この問題はなかなか難問だと思いますけれども、差し当たり3つのレベルがあるのではないかと。1つは、憲法上の通信の秘密の解釈に関する問題と、それから電気通信事業法の4条の通信の秘密の問題で、先程議論の前提になっているかと思えますけれども、4条のこれは1項の話なのか2項の話なのかという点の問題はあるかと思えます。第3に、プロバイダと発信者との契約上の義務を条例で解除できるのか、という問題の多分3点がありうるというふうに考えました。2番目の法律の問題ですけれども、1つは先程の発信者が誰かということが1項に当たるのか2項に当たるのか、という問題があるのに加えて、仮に1項に当たる、どちらに当たると

しても、4条で仮に保護されているとするならば、それは法律レベルで、その限りにおいては秘密にされるべきという権利を保障している、というふうに理解されるのだとすると、条例でそれを狭めることはかなり厳しいのではないかというふうに考えております。ただ、この4条の規定が、電気通信事業者に対する義務であることは疑いがないわけですが、それが発信者に対して権利を保障したものであるとも同様に言えるのかとどうか、ということについては、なお検討を要すると思っておりますので、ちょっとその点は考える必要があるのかなというふうに思っております。

以上です。

○坂元会長 どうもありがとうございました。

今、角松委員の方からご指摘いただいた点、今回資料としても、大阪市長から私も大阪市ヘイトスピーチ審査会に諮問が出されていて、「氏名または名称に関する情報の提供を求める必要性について」ということで、このあたりが、もし電気通信事業法が氏名の秘匿というものを保障しているということであれば、条例が法律をオーバーライドするというものは、これは難しいのではないかという意見をご指摘頂いたところでございます。

いかがでしょうか。かなり難問を、今日の論点整理「インターネットでの公然性を有する通信について」ということで、いわば電気通信事業法が制定されていた時に予想されていなかったような新たな通信形態について、どこまでこうしたインターネットのいわゆるヘイトスピーチ該当性をもつ動画掲載や書き込み等にどう対処するのかということ、非常にこれまで十分に議論が尽くされていないところがございまして。そういう意味では容易に答えが出るものではございませんけれども、松本委員からのご指摘がございましたし、論点整理もなさっていますように、公然性を有する通信というインターネットの問題が、表現の自由の問題なのか、あるいは通信の秘密の問題なのかというのは、当面はですね、我々としても両方からみながら議論を進めていかざるを得ないかなというのが今、委員の先生方から頂戴したのではないかなというふうに感じているところでございます。

もし、特段のご意見がなければただいまの各委員の質疑等を踏まえて、事務局において内容の整理をお願いしたいと思います。他に、ここでご発言したいという方、よろしいでしょうか。

それでは以上で議題（1）の「ヘイトスピーチを行ったものの氏名情報を取得するために市としてとりうる方策にかかる調査審議」は終了いたしました。これ以降は非公開での調査審議を行いますので、恐縮ですが、傍聴の方々及び報道機関の方々にはご退室をいただくようお願いしたいと存じます。

【 傍聴者・報道機関 退席 】

<以下は非公開で調査審議>

議題（２）前回の審議ポイントの確認

- 前回の審議の要点を振り返った。

議題（３）拡散防止の措置及び認識等の公表にかかる案件の調査審議

- 継続案件のうち３件について、調査審議を行った。
- 案件番号「平２８－２」については、諮問の内容が適当である旨を答申することを決定し、答申内容の細部については、会長に一任することとした。
- 案件番号「平２８－４」については、諮問の内容が適当である旨を答申することを決定し、答申内容の細部については、会長に一任することとした。
- 案件番号「平２８－５」については、諮問の内容が適当である旨を答申することを決定し、答申内容の細部については、会長に一任することとした。
- 「平２８－２」、「平２８－４」及び「平２８－５」にかかる公表の内容について、次の点について付記を行うよう意見を述べた。
  - ・ 表現の内容の概要を公表することで、当該表現活動により被害を受けた在日韓国・朝鮮人の方々に再度被害を生じさせるのではないかと憂慮する意見が出ることも考えられるが、同内容の公表は、ヘイトスピーチの表現内容を一般市民に周知し、ヘイトスピーチの問題に関する一般市民の理解を促進することでより人権意識を高揚するとともに、ヘイトスピーチの抑止につながるものであると考えられるため、併せて、大阪市が条例に基づき公正にヘイトスピーチ認定を行ったことを示すためであるということ
  - ・ 表現活動を行ったものの氏名又は名称は判明していないが、表現活動を行ったものに係る投稿者名については、氏名又は名称と同一視はできないものの、動画サイトの投稿者や視聴者の間では通称として機能しているなど、社会的に認知されており、氏名又は名称に準ずるものとして扱うことに合理性があると考えられることから、投稿者名を氏名又は名称に準ずるものとして公表するということ

議題（４）ヘイトスピーチ該当性等にかかる案件の調査審議

- 継続案件のうち１件について、調査審議を行った。
- 案件番号「平２８－１」については、次のとおり、条例第５条第１項第２号に掲げる表現活動に該当するとともに、条例第２条第１項に規定するヘイトスピーチに該当するので、その旨を答申することを決定し、答申内容の細部については、会長に一任することとした。
  - ・ 「平２８－１」に係る表現活動は、条例第５条第１項第２号イに該当するので、その余について検討するまでもなく、条例第５条第１項第２号に該当する。
  - ・ また、当該表現活動は、条例第２条第１項第１号ア、イ及びウのいずれにも該当し、同項第２号ア及びイのいずれにも該当するとともに、同項第３号に該当する。

なお、動画投稿者が投稿した動画に対して不特定の者が記載したコメント（第三者コメント）については、本件においては、動画等の存在を前提とし、その内容と相まって一定の意味内容を

持つものであって、動画等を前提としない場合にはその意味内容の受け止められ方が異なってくるものもあること及びヘイトスピーチ該当性を調査審議するにあたって表現の自由を不当に侵害しないよう留意することが条例上求められていることを考慮し、各コメントについてそれぞれのヘイトスピーチ該当性の調査審議を行わないこととした。

議題（５）第 10 回会議要旨の確認

○第 10 回会議要旨を確定した。

以上