

第 13 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 6 月 26 日（月）午前 10 時～正午

2 場所 市役所本庁舎 7 階市会第 6 委員会室

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

(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

(2) 個別案件の調査審議

5 議事

○森 課長 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 13 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。私は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。よろしく願い申し上げます。座らせていただきます。

それではまず、皆様お手元の資料について案内いたします。お手元の資料の 1 枚目に、「第 13 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 としまして、「インターネットによるヘイトスピーチに係る発信者名の公表のための方策の論点」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、参考資料としてお配りをさせていただいております。不足等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、よろしく願い申し上げます。

○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ということをお知らせいたします。まずは、冒頭お伝えさせていただきますが、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、個別の案件に関する調査審議の手続については非公開となっております。従いまして本日は、お手元の次第のうち、議題（1）の「へ

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と調査審議」のみを公開し、議題（２）の「個別案件の調査審議」につきましても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いただくこととしております。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）「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と調査審議」でございます。関連する資料は、資料１と参照条文及び諮問書の写しです。それでは、事務局よりご説明をお願いいたします。

○平澤室長　それでは、資料１に沿いまして資料の説明をさせていただきます。前回、５月２９日にご議論いただきました内容を踏まえまして、事務局の方で論点の方を整理させていただきましたのが、お手元の資料１となっております。前回の議論におきましても、公然性を有する通信につきましても、表現の自由の問題として捉えるのか、通信として捉えるのかということについて、両面を見ながら議論を進めましょうというご意見をいただいておりますので、それを踏まえて整理をいたしております。

まず、大きい１点目ですが、「『公然性を有する通信』は『通信の秘密』の保護の対象か」ということで、（１）といたしましては、「『通信の秘密』の保護の対象となるのか」。この論点といたしましては、「『通信の秘密の不可侵』による保障の趣旨と保護の対象範囲について」、そして、「通信内容に秘匿性がない『公然性を有する通信』における『通信の秘密』の保護について」という２点について論点として挙げております。（２）でございますが、「インターネット上の表現活動における発信者情報等の保護はどうあるべきか」。これは２点出しておりますが、「匿名による表現の自由の観点」と「プライバシー保護の観点」という２点を挙げております。大きい２でございますが、「匿名による表現の自由やプライバシー保護の条例による制約の可否」ということで、こちらでは２つの法律との関連が出てくるということで（１）、（２）で挙げております。（１）が「電気通信事業法第４条の趣旨・目的」ということで、「『公然性を有する通信』における通信への第４条第１項の適用について」という点、そして、同じく「発信者情報への第４条第２項の適用について」という点、そして、「匿名による表現の自由やプライバシー保護の制約について」という３点を挙げております。（２）「プロバイダ責任制限法」でございますが、「第４条の趣旨・目的」という論点挙げておきまして、ここでは「電気通信事業法第４条との関係について」、そして、「匿名による表現の自由やプライバシー保護の制約について」という論点を挙げております。以降の大きい３につきましては、「条例によるプロバイダに対するネット上の表現活動の発信者情報の開示の義務付けの可否」という点、そして、大きい４でございますけれども、「発信者情報のプロバイダからの任意取得規定の条例化について」、この大きく４点を挙げております。これらにつきましては、１から１つずつご議論いただきまして、次の論点に進んで

いくという形になろうかと考えておるところでございます。説明につきましては、簡単でございますが以上でございます。

○坂元会長 どうもありがとうございました。これから、ここに整理されている論点についてご意見を頂戴したいと思っておりますけれども、こちらの資料にない新たな論点につきましても、ご意見がありましたらお願いいたします。我々が現在取り上げているインターネットによるヘイトスピーチのような公然性を有する通信は、本来、通信の秘密の対象になると考えていいのかどうか。まず、こうした点について各委員のお考えをお聞かせ願えればと思います。どなたからでも結構です。松本委員、よろしくお願いいたします。

○松本委員 それでは、まず私見を一言だけ述べさせていただきたいと思っております。今、会長からご提示されましたように、通信の秘密で言うところの通信です。これを、公然性を有するものと、それから公然性を有しないものに二分して、その公然性を有する通信については、通信の秘密の保護の範囲外と考えることができるか、というのが最初の論点として提示されていると理解しております。従来は、その通信というものを二分して捉えるのではなく、そもそも通信というのは公然性を有しないというのが前提でありましたので、秘密として保護するという考え方が自然に出てきたというふうに考えることができるわけでありまして、公然性を有するということになりますと、通信内容それ自体は誰にでも了解される、むしろ、通信内容を不特定多数の人に知らしめることが通信の目的ということになりますので、その通信内容については、もはや秘密にしなければならない必要はないですし、通信している本人が秘密にしないと考えているわけでありまして、秘密の保護という発想は出てこないわけでありまして。しかし、氏名等の身元に関する個人情報については、同様に考えることができるか、という点についてはまだ問題が残るわけでありまして、そういったところは、なお、通信の秘密の保護の対象にとどまっているのか、というのがこの論点というふうに理解しております。これまでの議論の中で、私は最近濱田委員から色々ご教示を受けまして、憲法学界における議論をもう1回、再確認をしてみたのですが、思った以上に、公然性を有する通信は、少なくとも憲法上の通信の秘密の保護の対象にはならないという見解が、比較的多く出されているということに気が付きました。もちろん、それが通説となっているという意味ではございませんので、なお、通信の秘密の保護の対象になり得るという見解の方がまだ有力なのかもしれないと理解しておりますが、それでも通信の秘密の保護の対象にならないという見解が、次第に有力化しているのは、やはりインターネットといったものが普及し、公然性を有する通信をむしろ表現の範疇で捉えることが自然なのではないかという考え方が、普及してきているということの証拠なのかなというふうにも考えております。後でまた問題になるかも知れませんが、電気通信事業法第4条第1項の通信の秘密というのは、もともと憲法の通信の秘密と同趣旨のものとして制定されておりますので、場合によっては、憲法の解釈の変化

と、電気通信事業法の条文の解釈というのがシンクロする可能性もあるかなと思っていますし、逆に解釈が分裂する可能性もある。そこをどう考えるかを詰めていく必要があると考えております。私個人は、現段階では、公然性を有する通信を通信の秘密の保護の対象と考えるという見方と、考えないという見方の両面から検討する必要があると思っております、当面は公然性を有する通信を通信の秘密の保護の対象外だという有力説にいきなり乗るのではなくて、両方の考え方があるということ的前提に検討していくべきではないかと考えている次第です。以上です。

○坂元会長 どうもありがとうございました。今、松本委員から憲法第21条第2項の通信の秘密の不可侵というのは、特定者間の通信の内容及びこれに関連した一切の事項に関して、通信事業者・通信役務提供者によって、職務上知り得た通信に関する情報の漏えいを禁止するという、この規定の対象となるという考え方と、インターネットのような公然性を有する通信は対象とならないという考え方、両方を考えながら議論していく必要があるのではないかと、という整理がなされました。それでは、その他の委員で何かご意見ございませんでしょうか。角松委員。

○角松委員 3点、申し上げたいと思います。

まず、松本委員がおっしゃったように、今回の問題というのは、表現内容がすでに公開されている公然性を有する通信についての規制の可否ということだろうと思います。これらの問題については、公権力が発信者情報の開示を求めることは絶対的に禁止されるものではないと思われまして、プロバイダ責任制限法というのは、それが憲法違反ではないということ的前提にしているのではないかと考えられます。他方で発信者情報の秘匿性は、先程、松本委員から通信の秘密という構成と匿名表現の自由という構成の2つあり得るというお話があったのですが、いずれにしても憲法上の一定の保護を受けることもまた明らかではないかと思われまして、また別の観点からプライバシーの保護という問題、それから発信者とプロバイダとの間の契約の関係というのが問題になるのではないかと考えます。

第2点ですけれども、そうするとプロバイダ責任制限法第4条は、発信者情報の秘匿性を制限したものと理解することができると思われるわけですが、法律が定めているからといってそこは法律が先取りしてしまった先占領域であって、それは条例を一切規定してはならない、とはならないのではないかと私としては考えております。むしろ問題になるのは、プロバイダ責任制限法第4条が発信者情報の秘匿性について、条例でそれ以上の制限を設けることを禁止する趣旨、言い換えれば、秘匿性の下限を定めたものであるというふうに理解すべきなのかどうかということではないかと思われまして。ちょっと、この点についてはまだ留保したいと考えておりますけれども、現段階では必ずしもそういうふうには考えられないのではないかと印象は持っております。

3点目ですけれども、仮に条例によって発信者情報の秘匿性を制限することが可能であるとした場合であっても、大阪市の条例による規制というのも公権力による

制限なわけですから、どのような目的のために、また秘匿性の制限という手段をどのように用いようとするのかということを慎重に検討しなければならないと思います。とすると、この論点だけにとどまらず、条例が全体として整合的な規制になっているのかどうかということが問題になるのではないかと考えます。

また、付随的な論点ですけれども、条例を制定する前提である属地性の有無や属人性の有無についても少し議論をしていく必要があるのではないかとというふうに考えている次第です。以上です。

○坂元会長 どうもありがとうございました。他、何か委員の方からご意見ございませんでしょうか。今、属地性と属人性という議論が出ましたので、条例の属地性について少しお話いただけますでしょうか。このインターネットによるヘイトスピーチだと大阪市民に関するものでありますけれども、大阪市外の人によってなされた時の、条例の属地性という問題について少しご説明いただいた方がわかりやすいのではないかと思います。

○角松委員 その点については、表現の内容に着目して、一定の表現について、これがヘイトスピーチだという認識を公表するものについては、大阪市民に関する情報、属地的に大阪市で発信された情報と大阪市民に関するものであるという2つの観点から、属地性あるいは属人性が認められる場合に限っているのではないかと思います。ただ、同じ論理をプロバイダとの関係でも言うことができるかということについては、少しまだ検討が必要になるのではないかと考えているところです。

○坂元会長 ありがとうございます。その他、ご意見はございますか。濱田委員、何かありますか。

○濱田委員 基本的には私も、松本委員と角松委員のおっしゃられたことに賛成する趣旨ですけれども、必ずしも憲法上の通信の秘密の内容の中に公然性を有する通信における発信者の情報も含まれている、と考える必要はないのではないかとというふうに私自身は考えております。その中で、もともと通信の秘密というのは、特定人間の通信の内容を保護するというところに主眼があったのではないかと考えられまして、その上でその内容の秘密を保護するために送受信の当事者がいつ発信したのかという情報も含めて保護する必要があると考えられたために、通信の秘密の保護の中に発信者にかかる情報も保護すべきだという考え方が生まれたのではないかと考えております。そうすると、公然性を有する通信というのは、内容については発信者自身が不特定多数に知らせたいと考えている情報でありますので、その発信者にかかる情報のみを秘匿すべきなのかどうかということに関しては、別の考え方をする余地があるというふうに考えておりまして、その中で憲法上の通信の秘密の保護という意味で言えば、そこまで保護しているというように考える必要はないのではないかと考えております。ただ一方で、もちろん匿名表現の自由、発信者が自分の身元を明かさずに表現を発信することについての憲法上の保護は及んでいるとも考えられますし、あとはプライバシーの保護の問題もございますので、そう

いった部分で発信者の情報の開示を求める制度を考える場合には、その目的とそれらの保護された匿名表現の自由などの保護に対する制約とのバランスをどう考えるのかということは、もちろん考える必要があると思っております。以上です。

○坂元会長 ありがとうございます。発信者に関わる情報の開示というのは、具体的には発信者の氏名にかかる情報の開示というふうに理解したということですね。

○濱田委員 はい。

○松本委員 今の濱田委員の発言にちょっと補足させていただきたいのですが、今の濱田委員の考え方というのは、どちらかという新しい方の考え方でございまして、古い方の考え方は、通信はとにかく秘密というのが前提だということから議論を組み立てていくということでありまして、それが公然性を有する通信の場合は、必ずしも秘密を前提にできないのではないかとということから、違う考え方の方がいいのではないかとという流れだと思います。その違う考え方といいますか、新しい方の考え方は、公然性を有する通信は通信の秘密の保護の対象外においた上で、むしろこれは表現の自由の問題として考える方が妥当なのではないかと捉えるものだと思います。表現の自由の場合は、表現内容が不特定多数の者に公開するということが基本的に前提になるかと思っておりますけれども、それを匿名で行うということも自由として捉えるべきではないか、というのも、自由な表現活動を促進するためには自分の身元を明かさずに表現するということを認められて然るべきでありますから、公然性を有する内容であったとしても身元は隠すということが、表現の自由のむしろ対象として認められるのではないかとという方向で考えるものです。この場合は、表現の自由の制約の問題として、氏名等の身元の開示を考えることになるわけでありまして、通信の秘密の議論とは問題のたて方が異なっているということになるかと思っております。私は先程申し上げたのは、古い考えと新しい考えの両方検討していくべきではないか、ということだったわけでありまして、新しい考え方の方については、従来の議論も必ずしも豊富ではありませんので、この審査会においては特に集中的に議論する必要はあるのではないかと考えております。

○坂元会長 どうもありがとうございました。今、松本委員の方からは、皆さんのお手元にあります資料1の(2)「インターネット上の表現活動における発信者情報等の保護はどうあるべきか」いう点が、特に匿名性を有する表現の自由という観点で考える必要があるということで定義されたと思っております。その点について補足や、自分はこのように考えるといったことはございますか。なかなか難しい問題で、学会でもこの点について特に通説はまだないわけですから、我々が今扱っている問題というのは最先端の議論であるわけで、その中でどういうふうに我々が公然性を有する通信、インターネットによるヘイトスピーチの問題を捉えていくかというところで、各委員の方に色々とお考えを頂戴しています。いかがでしょう。

○濱田委員 今、松本委員がおっしゃられました匿名表現の自由に対する制約ということで考えますと、今回、条例で、仮に発信者の氏名等の情報の開示を求めるという方法を

考える場合には、基本的には表現の内容に基づいて発信者の情報開示を求めることになろうかと思っておりますので、そういった意味では目的とか手段の相当性に関して、相応に、やはり厳格に考える必要が基本的にはあるのではないかと考えております。

○坂元会長 はい、わかりました。例えば、電気通信事業法第4条の趣旨あるいは目的に照らした場合、どういう議論があり得るのかという点について、何かご意見があればお聞かせ願いたいのですが。

○濱田委員 私の方から少し自分の考えを申し上げさせていただきますと、電気通信事業法第4条も、やはり通信の秘密を保護する規定になっているかと思うのですが、これが電気通信事業法という法律によって、通信の秘密が保護されているところの通信の中に公然性を有する通信も含まれるとすると、法律で秘密が保護されている通信の内容を条例によって開示を請求することはできるのか、という法律と条例の抵触の問題が生じることになると考えておりますので、ここで言う電気通信事業法上の通信という中に公然性を有する通信が含まれるのかどうかというのが、まず第1に議論の対象になるかと考えます。私自身の現時点における考えとしては、憲法上の通信の秘密ということに関しても、公然性を有する通信に関しても、通信の内容そのものではなくて、発信者等に関する情報に関しては必ずしも秘密の対象としての通信にあたるかと考える必要はないのではないかと考えますので、ここで言う電気通信事業法第4条における秘密の対象である通信の中にはそれは、必ずしも含まれるというふうに考える必要はないのではないかと考えております。

○坂元会長 今、濱田委員からは、電気通信事業法第4条の通信の秘密で保護すべき対象の中に公然性を有する通信は入らないのではないかと、というご意見を頂戴いたしました。他の委員の方で何かご議論ありますかね。

○濱田委員 すみません、今の点についてちょっと補足ですけれども、電気通信事業法の電気通信事業者に該当するものは、もともとは例えば電話会社であるとか、そういった事業者が想定されていたと思うのですが、現在はいろんな人が電気通信設備を利用して、発信する機会がものすごく増えているので、例えば一個人が自分でサーバー設備を建てて発信者になるということも、場合によってはあり得ますし、実際にそういうことが増えてきている状況だと思います。そういった中で、電気通信事業法自体は、もともと電話会社であるとかそういったところを想定して、通信の秘密は保護しないといけないということを定めていたと思うのですが、個人も電気通信事業者ということに該当し得るということを考えた時に、一律に通信の秘密ということで全ての情報を秘匿しなければならないということ、それを全ての人に対してどんな場合でも通信の秘密を保護しなければならない、というように規制する必要まではないのかなというのが私の考えです。もちろん、例えば電子掲示板の開設者が書き込みをした人に対して、発信者の情報を開示しませんと約束をして書き込みをさせることも当然できると思いますし、一方で聞かれたら答えますという形で、秘密は保護しないという前提で掲示板を開設するということもあり得ると思

いますので、一律に通信の秘密を保護しないといけないと考えられていて、なおかつ、それが通信の発信者にかかる情報も含まれているとすると、例えば個人で掲示板をたてた人は、事前に明らかにしますと予告をして書き込みをさせるということが禁止されていると考えられるように思いますので、そこまで電気通信事業法は言っていないのではないかとというのが今の私の考えです。以上です。

○坂元会長 ありがとうございます。電気通信事業法を参照条文として事務局の方から配られているわけですがけれども、第4条第1項では「通信の秘密は、侵してはならない」と書いてあって、第2項では電気通信事業に従事する者は、取扱中に係る通信に関して知り得た他人の秘密を守らなければならないというように規定されているわけですがけれども、そうすると匿名による表現の自由というようなものは、特にその人の氏名等は、この他人の秘密というところに入ると解していいですか。電気通信事業法第4条第2項「他人の秘密を守らなければならない」というところを、少し説明していただけないですか。

○濱田委員 そうですね、私自身もここに関して専門的知見があるわけではないのですが、今の一般的な電気通信事業法の理解としては、この他人の秘密の中に含まれるという考え方が一般的なのではないかと考えております。

○坂元会長 発信者の情報は他人の秘密の中に含まれるということですね。他に何かございますか。

○角松委員 よろしいですか。先程申し上げた点と若干これは似ている部分になるかもしれませんがけれども、今後議論すべき論点として、今回の事務局からいただいている資料1の(3)、(4)というのがあるわけですが、それについては市長からの諮問の最後の部分に、条例第5条第1項の規定により公表を適正に行うためには、条例改正等を含む実効性のある方策について検討する必要がある、となっているわけですがけれども、そもそも公表だけではなく、ヘイトスピーチについて大阪市が何らかの対処をとることの意味、どのような効果を狙うのかという点に遡って議論しない限りこの公表の問題は議論できないのではないかと考えております。従って、先程申し上げた点ですがけれども、発信者情報の開示について議論するためには条例全体の整合性を持つものでなければならないと考えておりまして、今申し上げた趣旨ということでございます。すみません、ちょっと先程の補足ということになりました。

○坂元会長 1、2と段階的に議論していきたいけれども、3、4という部分に係る点があるということで、今、条例の整合性という議論が出てきたわけですがけれども、角松委員が条例という時にはヘイトスピーチ条例ですか。大阪市個人情報保護条例もありますがいかがですか。

○角松委員 そうですね、それよりはヘイトスピーチ条例全体としての整合性という点に限ってとりあえず申し上げました。もちろん実際に制度運用していく際には、個人情報保護条例との関係は考える必要があると思います。

○坂元会長 大阪市個人情報保護条例の場合には、個人情報の収集については本人からの情報

収集を原則としているというところがありますので、今ヘイトスピーチの条例で情報の開示を求めるというような議論を行っているわけですから、そのあたりとの整合性は当然出てくる議論だろうと思います。他に何か。はい、どうぞ。

○松本委員 私は今、角松委員の展望については全く賛成でございまして、今後3、4についても検討せざる得なくなるわけでありまして、1、2の論点について検討する際に、3、4についての議論をある程度見据えながらやらざるを得ないだろうと思っております。その時、どうしてもこのヘイトスピーチ条例の規制の構造、それ自体にメスを入れると言いますか、規制構造それ自体を見直さざるを得なくなるかもしれないということもあり得るかなというふうに考えてございまして、今は直接的には発信者名の公表ということだけを考慮しているわけですが、この発信者名を公表するというのが、現行のヘイトスピーチ条例、それ自体の構造を見直さないと実際には難しいのではないのかという感触を受けております。その上で、個人情報保護条例といった他の条例についても再検討する可能性が出てくる。そうすると、かなり大がかりな話になってくるわけでありまして、実際やるかやらないかは大阪市側の判断だろうと思いますけれども、両方的な検討を進めていく上においては場合によっては条例の大がかりな見直しというのも必要になるのではないのかなという感触でございまして。

○坂元会長 どうもありがとうございました。あまり議論を先走ってもいけないですが、大阪市個人情報保護条例第6条の第3項第7号には、「本市の他の機関…」とあって、3行目あたりに「又は第三者から個人情報を収集することが公益上必要と認められる場合において、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき」は、ただし書で原則から外れると書いてあって、さらに第4項では、実施機関が個人情報を収集しようとするとき、大阪市個人情報保護審議会に意見を聴かなければならないけれども、これもただし書があって、急を要するときはこの限りではないというのがあります。私は、大阪市個人情報保護条例について知見はないですが、これから議論する時にはこうした大阪市個人情報保護条例との関係性というものについてもやはり考えないといけないだろうと思います。またプロバイダ責任制限法等についても当然考えないといけないということで、非常に論点が多岐にわたる問題を我々は今やっているということになると思います。その他、今日の段階で特に、今後条例改正を審議するにあたって少し意見を言っておきたいというようなことはございますか。もし、ないのでありましたら、只今の質疑応答を踏まえまして、事務局において内容の整理をお願いしたいというふうに思います。

以上で議題（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」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、傍聴の方々及び報道機関の方々には恐縮ですがご退室いただきますようお願いいたします。

【 傍聴者・報道機関 退席 】

<以下は非公開で調査審議>

議題（２）個別案件の調査審議

○案件番号「平２８－１」について、拡散防止の措置及び認識等の公表に係る諮問があったため、事務局からその内容の説明を受けた。説明内容を踏まえてさっそく検討を行い、「平２８－１」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。

以上