

第 17 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 8 月 31 日（木）午後 1 時 30 分～午後 3 時 5 分

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

(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 17 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。着座させていただきます。

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 17 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、「この間の議論の整理と今後の論点」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。不足など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。坂元会長よろしく願いいたします。

○坂元会長 はい。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。何度も申し上げて恐縮ですが、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 項に基づきまして、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。従いまして本日お配りしました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」のみを公開し、議題（2）の「個別案件の調査審議」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いただくこととなりますので、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、まず事務局より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、ご説明を差し上げます。まず、資料１、「この間の議論の整理と今後の論点」ということで、前半の部分、「この間の議論の整理」ということでまとめております。前回配付いたしました資料から、前回の議論を踏まえまして、若干修正を加えているというふうになっております。具体的に申し上げますと、１ページのイの c のあたりですが、憲法第 21 条第 2 項の「通信の秘密」による保護の対象について、考え方 A 説、B 説ということで書いておりますけれども、このあたりの考え方につきまして、前回から整理を行っているという内容でございます。大きくは変わってはおりません。２頁の方にいっていただきまして、「(2) 法律による保護」ということで、電気通信事業法及びプロバイダ責任制限法につきましてまとめておりまして、このあたりにつきまして、先ほどの憲法の関係の A 説、B 説に関連するものにつきまして、若干の修正を加えているということになっておりますが、大きくは変更しておりません。本日でございますけれども、修正につきまして特にご意見がございませんでしたなら、３頁の方に進んでまいりたいと考えておりますが、１頁から２頁の 1 の部分につきましては、特にはよろしいでしょうか。

そうしましたら、３頁の 2 のところ、ここを本日ご議論いただきたいと考えております。まず、３頁下の 2 の部分でございますが、これも前回も示しておりましたとおり、「電気通信事業法第 4 条及びプロバイダ責任制限法第 4 条の規定が許容する条例の制定範囲について」ということで、判断基準といたしまして、いわゆる「徳島市公安条例事件」、この際に、最高裁判所が示しました判断基準に沿って考えていくことになろうかということ、資料の方で判断基準を挙げております。３頁から４頁にかけての部分となっております。こういった基準を参考といたしまして、本日ご議論いただきたい論点といたしまして、４頁の「(2) 現行の大阪市ヘイトスピーチ条例の公表制度における『インターネットによる不特定の者に対する通信』における発信者の情報を取得・公表する『公益上の必要性（法益）』について」という点、それから「(3) ヘイトスピーチに係る『インターネットによる不特定の者に対する通信』における発信者の情報を取得・公表する方策について」、このあたりを中心といたしまして、本日ご議論をいただきたいと考えているところでございます。よろしく申し上げます。

○坂元会長　はい。それでは今事務局からご説明がありましたけれども、「この間の議論の整理と今後の論点」ということで、４頁目に論点の(2)ということ、もちろん、こ

の論点にない新たな論点につきましても、委員の先生方にご指摘いただいて構わないのですけれども、とりあえずこの論点「(2) 現行の大阪市ヘイトスピーチ条例の公表制度における『インターネットによる不特定の者に対する通信』における発信者の情報を取得・公表する『公益上の必要性（法益）』について」、どのように考えるべきか、ということが論点として挙がっております。このあたり、松本委員、何かご意見をいただければと思います。

○松本委員　それでは、まずこの問題を考えるにあたりまして、最初に現行のヘイトスピーチ条例の公表制度の趣旨・目的といった点について、共通理解というものを持っておきたいと考えます。大阪市のヘイトスピーチ条例というのは、第5条第1項におきまして、ヘイトスピーチを行った者の氏名等を公表することができるというふうにされております。条例上はヘイトスピーチを、そもそも禁止行為とはされておらず、この第5条第1項の規定による公表制度というのは、不作為義務の履行を確保することを目的とした制裁的な手段として設けられたものではない、というふうに解釈されます。この点が、まず重要なところでありまして、公表制度というのは、制裁として定められることが多いのですけれども、少なくとも現行条例の第5条第1項はそういった趣旨・目的ではないと。だとすると、どういうことなのかと言うことですが、これは第1条の目的にありますように、ヘイトスピーチが個人の尊厳を害し、差別の意識を生じさせるおそれがあることに鑑みまして、ヘイトスピーチのない社会の実現に向けて、市民等の人権を擁護するとともに、ヘイトスピーチの抑止を図る観点から、表現活動がヘイトスピーチに該当する旨、表現内容及び当該表現行為者の氏名、名称というのを明らかにして、広く市民に提供することで、ヘイトスピーチによる人権侵害についての市民の関心と理解を深めることを目的とするというものであると考えられます。いわば、ヘイトスピーチに関する情報とそれに対する大阪市の評価というものを社会に普及させて、市民と一緒に問題を考えていこうという、大阪市の姿勢を示すものであるというふうに解釈すべきものではないかなと考えております。ただ、氏名等が公表されることによる、表現行為者に対する心理的効果によりまして、ヘイトスピーチの抑止につなげるといったことも考えられるわけでありまして、その点は、条例も期待しているのではないかとこのように思うわけでありまして、しかし、それはあくまでも副次的なものでありまして、主たる目的というのは、あくまでも制裁ではなくて、認識の共有であるとか、あるいは理解の推進というところであって、公表による制裁効果というのは、あくまでもヘイトスピーチのない社会の実現に向けた大阪市の認識や表現内容等の情報提供に付随するものに過ぎないというふうに考えるべきものではないかと思っております。以上です。

○坂元会長　どうもありがとうございました。今、松本委員から大阪市のヘイトスピーチ条例における氏名の公表というのは制裁的なものではないと、大阪市の条例の趣旨というのはヘイトスピーチのない社会の実現に向けて、市民の人権を擁護する、これが、氏名公表の趣旨であるというご発言があったわけでありまして、こうした現行のへ

イトスピーチ条例における氏名の公表という制度において、どのような公益上の必要性、法益とかがあるのかということについて、小野先生、このあたり何かございますか。

○小野委員 憲法上は通信の秘密、それからプライバシー保護、匿名による表現の自由といった保護がなされているわけですので、これが法律的に具体化したものとして、電気通信事業法4条あるいは、プロバイダ責任制限法4条の目的があるというふうに考えられます。そうすると、先ほど大阪市ヘイトスピーチ条例の位置づけ、あくまでも、公表の意味の評価というのは、やはり付随的効果に過ぎないのだということになりますと、こういった現行の公表制度において、今おっしゃいました憲法上の要請とか、あるいは法律上の規制を外していくというほどの、強い公益上の必要性はないのではないのかというふうに考えられます。以上です。

○坂元会長 はい。どうもありがとうございました。現行の法律の規定の例外を設ける公益上の必要性を認めるというのは極めて難しいのではないかと考えてございましてけれども、お配りしております、本日の資料1「この間の議論の整理と今後の論点」の(3)では、「ヘイトスピーチに係る『インターネットによる不特定の者に対する通信』における発信者の情報を取得・公表する方策について」どういうふうに考えるべきかとありますが、先ほどから出ておりますように、本件諮問では、条例の目的であるヘイトスピーチに関して、市民等の人権を擁護するとともに、ヘイトスピーチの抑止を図る観点から、インターネットによる不特定の者に対する通信における発信者の情報の取得のための条例改正を含む実効性のある方策について市長から意見を求められている中で、今議論を進めているところであります。現行条例の公表制度の下で、発信者情報を取得することについては無理があるので、市民の人権擁護とヘイトスピーチの抑止の観点から発信者情報を取得するためには、現行の公表制度、条例の公表制度の性質を変更するということが必要になると考えられるわけですが、この点、どのような方策があると考えられるのか。角松委員、何かこの点、ご意見があればお願いしたいと思います。

○角松委員 今、坂元会長から条例改正を含めてということだったかと思いますが、その前提で申し上げます。私も、まず現行条例における公表制度の目的というのは、松本委員がおっしゃったように、基本的には情報提供にその本質があるのではないかと考えております。そのような認識の公表という条例第5条のたてつけなのではないかと考えております。そのような認識の公表という観点からは、発信者情報を取得・公表する必要性は高くないというふうに考えられますし、現行のアカウント名の公表で十分な目的を達していると考えている。この点については前回申し上げたことじゃないかと思っております。その上で目的自体が変わってきたらどうかということは、一応考える余地はあるのかなと思っているわけです。ひとつ、考えられるのは、ヘイトスピーチは違法行為であるというふうに条例上判断してしまう。その違法行為に対する制裁としての公表なのだという位置づけは考えられるかなとは思いますが。この点については、様々な議論はありうると思うところかなとは思いますが、まず

私としては、ややテクニカルな話で、制裁としての公表というのを正面から位置づけることを、この表現の自由の絡む、この問題についてやっていいのかという点ではやや疑問がございまして、ただ、公表以外の罰則、例えば過料であるとか、刑罰として罰金等を発動させるために必要であるとして氏名を取得し、また罰則に付随するものとして氏名を公表するという制度設計は、一応はありうるのではないかと考えているところがございます。ただ、この条例のできた経緯とかも踏まえますと、それは個人的にはあまりに条例の性質を変えるものではないのかなというふうに思っております。以上が第1の可能性ということでございます。第2の可能性ということですが、ヘイトスピーチの対象となった人々が被害回復のための措置の一環として、例えば、訴訟等提起する。そのために、相手方がわからないとできないからそちらを支援するという考え方は成り立ちうる余地はあるのかと思えます。この点は、条例の制定時に、ちょっとそれとは違う話かもしれませんが、そのような被害者支援ができないかという点は、議論がされたところではないかと考えられます。ちょっと具体的にどこまでできるかというのは、いろいろと難しい問題があると思えますが、論理的な可能性としては、こちらの方向性は一応ありうるのかなというふうに考えているところがございます。以上です。

○坂元会長 どうもありがとうございました。角松委員が今、前半のところでおっしゃった、ヘイトスピーチを違法行為として禁止し、違反者に対する制裁的措置として、公表制度を設けるというこの方策については、日本が締約国になっています人種差別撤廃条約というのは、第4条で、人種差別行為を犯罪化するように求めております。しかし、我が国は人種差別撤廃条約を締結するにあたって、この第4条に対しまして留保を行っておりまして、憲法が保障している、表現の自由の範囲内では、条約上の義務は負えないというふうに留保をしているという現状、さらにヘイトスピーチ解消法の制定経緯など、国の施策を考えますと、ここでも、ヘイトスピーチ解消法は理念法としての性格を持っておりまして、ヘイトスピーチを禁止しているというような性格のものではないということ、それから、現在の大阪市におけるヘイトスピーチの実情等を踏まえ、憲法で保障されている表現の自由との関係を十分に考慮して議会において、ヘイトスピーチ条例というものは、慎重に議論し判断されるべきものであるということからいたしますと、審査会としてはこの点についてはあまり踏み込むべきではないのではないかと考えております。さて、論点の(3)の「ヘイトスピーチに係る『インターネットによる不特定の者に対する通信』における発信者の情報を取得・公表する方策について」という点について、それではどのように考えるべきか、ということになるのではありますが、この点、小野先生、何かご意見があればお願いしたいと思います。

○小野委員 ヘイトスピーチの対象となった特定人等の活動の支援の一環としてということですが、発信者情報を取得できるかどうかという点について、私個人的には、支援の一環としてという法制的取り方はいかなかなと思えます。問題として、2点指摘させていただきたいと思えます。仮に、支援目的で表現行為者の氏名を取得することにな

ったとしても、取得というのはごく限定的に、限られた目的を達成するという強い必要がある場合に限るということで、かなり限定的に規定する必要があるのではないかとというのが1点です。もう1点は、現行の条例では、申出または職権によりヘイトスピーチの判断を行った場合は、公表を行うということになっていますので、こういった申出や職権によりヘイトスピーチと認定されたものの全てについて発信者情報を取得できるといったたてつけができるのか、という点についても疑問だというふうに考えます。

○坂元会長 はい、どうもありがとうございました。この他、資料1の論点では、「3 プロバイダと発信者との契約と条例との関係」というのが出ているわけですが、電気通信事業法、あるいはプロバイダ責任制限法などがあるわけですが、電気通信事業法のたてつけとして、通信の秘密の範囲内にあるか、あるいは、通信の秘密の例外はありうるのか、この点、少し議論をしておいた方がいいと思うのですが、この点については、濱田委員の方から、何かご発言ありますでしょうか。

○濱田委員 条例によって、発信者の情報の開示をなんらかの形で求めるという制度を作るとを想定した場合に、現行の電気通信事業法の解釈としては、特定の人があるプロバイダ、例えば動画投稿サイトなどに対して一定の動画をアップロードした場合の発信者の情報については、通信の秘密による秘密の保護の対象になるというふうに考えられると思います。そうすると、電気通信事業法に基づく通信の秘密として、本来プロバイダは、みだりにそういう情報を開示できないというふうな効果が認められているところに対して、条例でその開示を、強制なのか任意なのかはともかくとして、求めていくというような制度を作る場合に、これは法律と条例の抵触の問題が生じる可能性があるのではないかとこのように考えております。その点について、今日いただいた資料の中でも、「徳島市公安条例事件」の基準というのが示されておりまして、これに基づいて仮に考えるとすると、条例によって発信者の情報の開示を求めるという場合には、条例が対象としているものというのは、通信の秘密にも該当しうる発信者の情報ということになると思いますので、規律対象は、電気通信事業法が秘密の対象にしている通信ということと同一になるのかというふうに思います。そうすると、条例の方、想定される条例は、通信の秘密に該当しうる発信者の情報をオープンにしてくださいというふうな方向性のもので、逆に電気通信事業法は、その発信者の情報を秘密として開示してはいけませんというのを基本としていますので、これはやはり、正面からぶつかる場合になると考えざるを得ないのかというふうに私自身は思っております。ですので、条例に基づいて発信者の情報の開示を求める制度を考える場合であっても、直接的に秘密、電気通信事業法が定める秘密を解除するような方法というのは、なかなか難しいのではないかなというふうに考えております。もう一方のプロバイダ責任制限法の規定との関係から申し上げますと、プロバイダ責任制限法は一定の条件が満たされた場合には、プロバイダに対しては、発信者の情報の開示を求めるという制度ですので、方向性としては、今想定される条例と同じような形かなと考えます。そうすると、この場合

は、プロバイダ責任制限法に基づく発信者情報開示請求の制度が他の発信者情報開示請求というのを、条例とか法令で定めることを排除しているのかどうかということになるかと思うのですけれども、現行のプロバイダ責任制限法に基づく発信者情報開示請求というのが、他の方法を全て排除しているとまでは言えないと私は思いますので、この部分に関しては、特に想定する条例との関係で、法律と条例との抵触の問題は生じないというふうに考えております。以上です。

○坂元会長 はい、どうもありがとうございました。今の濱田委員のご意見では、法律と条例の抵触というものを考えた場合に、電気通信事業法の下で発信者情報を大阪市がオープンにしてくれというふうに求めると、それは電気通信事業法で言われている通信の秘密というものと、正面からぶつかってしまう。他方でプロバイダ責任制限法の場合は、他の発信者情報開示請求というものを排除しているとは思えないので、プロバイダ責任制限法と大阪市の条例との関係においては、必ずしも抵触は生じないのではないかと、こういうご意見であると思います。この点何か、先生方付け加えることはないでしょうか。

○角松委員 今後、もし制度を考えていく上で、大阪市としてヘイトスピーチの対象になった人々を支援するために情報の提供を求めていくとした時に、最優先としてあくまで任意で求めていくという方向性で考えていくか、それとも何らかの意味でプロバイダに情報提供することを義務づけるということになるのか、ということ特定して、また、後者の義務づけて行くのであれば、どのような制度を想定するのかということ、区別した上で議論していかないとならないのではないかと思います。また、前者の任意で提供する場合であっても、何のために発信者情報の取得を求めるのかという目的と範囲を、条例上明確にしていた上で、そのように明確になった取得であれば、場合によっては、電気通信事業法第4条でも予定されていると思われる正当行為としての情報開示にあたると言えるかどうか、という点を考えていくことになるのではないかと思います。ただ、この場合であっても、条例で定めているのが、正当行為になる余地はあると思いますが、それは大阪市が一方的に判断できるかというのは、また別の問題になるかと思えます。

○坂元会長 はい、どうもありがとうございました。その他、何かありますでしょうか。松本委員どうぞ。

○松本委員 今の角松委員の発言に続けて、意見を申し上げさせていただきたいのですが、被害者支援と言った場合に、被害者というものの属性について、今後考えて行く必要があるのではないかと考えております。これまで、現行条例の下においては、ヘイトスピーチの被害者といわれている人たちについては、それほど明確に範囲を考えてきたわけではないわけでありまして、要はヘイトスピーチが向けられた対象となっている特定集団に属している人、というレベルで考えてきたわけですが、他方、法律の世界で、被害者といわれている人たちというのは、もっと特定された具体的な人たちでありまして、もちろん、個人の場合もあれば、一定の集団の場合もあると思いますけれども、いずれにせよ、例えば、名誉毀損にあった人とか、そういった

人たちを被害者というイメージで捉えてきて、そういった人たちに対しては、権利救済を図るという観点から、こういう制度が用意されている訳です。それに対して、本件の条例の場合は、そのような名誉毀損の被害者といった者を対象にはしていないわけでありまして、しかし、支援するということになる、その被害者をかなり具体的に特定して考えざるを得なくなってくるわけでありまして、その点も、現行の条例のままでは、なかなか難しいのかなと考えております。以上です。

○坂元会長 はい、どうもありがとうございました。お二人のご意見を伺いますと、今後、条例の改正となると、プロバイダに発信者情報を求める場合には、制度設計として、2通りある。ひとつは任意と、もうひとつは義務づけ。義務づけという場合に、それは何のためかという目的とか範囲とかを明確にする必要があるだろう。その場合はさらに、先ほど電気通信事業法では、なかなか抵触してむずかしいと言いましたけれども、電気通信事業法の下でも、正当化の理由になるかもしれないけれども、しかし、大阪市単独でそれができるかといったら、なかなか、難しいのではないかというご議論があったと思います。さらに、こういう問題を考える時に被害者というものをどう考えるべきか、という点が、特に支援との関係では、今、松本委員から、ご意見を頂戴したということでございます。この他、何かご意見がございますか。特にないようであれば、今後、条例改正という問題を考える時に、特に発信者情報の公表という点で、プロバイダに発信者情報の開示を求めるということに、我々としては、とりあえず、2通り、任意で求めるという形、それから義務づけるという形、それをどこまで書くかということ制度設計として考えていくという、これが本日の結論というふうに考えてよろしいでしょうか。角松委員どうぞ。

○角松委員 ヘイトスピーチの対象者の権利救済の目的から発信者情報を取得する場合、そのことは少なくとも論理的には公表には結びつかず、第一義的には、当該対象となった人等に伝えて行くというのが前提になるのかなと思っています。たぶん、それが前提しての議論になるというふうに理解しております。

○坂元会長 はい、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。それでは、本日、各委員から頂戴したご意見を踏まえまして、事務局において内容を整理していただければと思います。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となりますので、傍聴の方々及び、報道機関の方々には、恐縮ですが、ご退室をお願いいたします。

【 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

○継続案件のうち4件について、調査審議を行った。

○案件番号「平28-9」については、次のとおり、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、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28-9」に係る表現活動は、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、ヘイトスピーチ該当性の判断は行わない。

○案件番号「平28-10」については、次のとおり、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、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28-10」に係る表現活動は、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、条例第2条第1項に規定するヘイトスピーチ該当性の判断は行わない。
- ・ なお、動画投稿者が投稿した動画が掲載されている各ウェブページの一つには、不特定の者から投稿されたコメントが掲載されているが、当該コメントは、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、当該コメントについては、その条例第5条第1項各号該当性及び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。

○案件番号「平28-11」については、次のとおり、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、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28-11」に係る表現活動は、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、ヘイトスピーチ該当性の判断は行わない。

○案件番号「平28-12」については、次のとおり、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、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28-12」に係る表現活動は、条例第5条第1項各号に掲げる表現活動のいずれにも該当しないので、ヘイトスピーチ該当性の判断は行わない。

以上