

大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例

一逐条解説一

令和8年6月現在
大阪市市民局

【目次】

| | |
|----------------------|----|
| 第1条（目的） | 1 |
| 第2条（定義） | 2 |
| 第3条（啓発） | 10 |
| 第4条（措置等の基本原則） | 11 |
| 第5条（拡散防止の措置及び認識等の公表） | 12 |
| 第6条（審査会の意見聴取） | 20 |
| 第7条（審査会の設置） | 25 |
| 第8条（審査会の組織） | 26 |
| 第9条（審査会の調査審議手続） | 28 |
| 第10条（審査会に関する規定の委任） | 35 |
| 第11条（適用上の注意） | 36 |
| 第12条（施行の細目） | 37 |
| 附則 | 38 |
| 条例全体概要 | 40 |
| 略称の説明 | 41 |

(目的)

第1条 この条例は、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、ヘイトスピーチに対処するため本市がとる措置等に関し必要な事項を定めることにより、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ことを目的とする。

[本条の趣旨]

第1条は、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」(以下「条例」といいます。)の制定目的を定めています。

[解説]

ヘイトスピーチは、人々に不安感や嫌悪感を与えるだけでなく、人としての尊厳を傷つけ、差別意識を生じさせることにつながりかねないものです。

条例は、「大阪市人権尊重の社会づくり条例」に基づき人権施策を積極的に推進している本市として、ヘイトスピーチは許さないという姿勢を明確にすることによって、人種、民族を問わず、市民等の人権をヘイトスピーチから擁護し、その抑止を図ることを目的としています。

条例は、ヘイトスピーチを禁止するといった表現活動への直接的な規制や義務付けを行うのではなく、憲法で保障された表現の自由等にも十分に配慮し、市民等の人権擁護、ヘイトスピーチの抑止に向け、現行の法制度のもとでとり得る措置等を定めています。

(定義)

第2条 この条例において「ヘイトスピーチ」とは、次に掲げる要件のいずれにも該当する表現活動という。

- (1) 次のいずれかを目的として行われるものであること（ウについては、当該目的が明らかに認められるものであること）
 - ア 人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団（以下「特定人等」という。）を社会から排除すること
 - イ 特定人等の権利又は自由を制限すること
 - ウ 特定人等に対する憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあおること
- (2) 表現の内容又は表現活動の態様が次のいずれかに該当すること
 - ア 特定人等を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷するものであること
 - イ 特定人等（当該特定人等が集団であるときは、当該集団に属する個人の相当数）に脅威を感じさせるものであること
- (3) 不特定多数の者が表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものであること

[本項の趣旨]

ヘイトスピーチの定義については、表現活動の「目的」、「態様」及び「発信対象が不特定多数であるかどうか」の3つの観点からの要件を設けています。

第1条に規定されている「市民等の人権擁護」という目的からすると、ヘイトスピーチの対象は人種、民族による属性に限定されるものではありませんが、条例制定当時、大阪市内で特定の人種、民族に対するヘイトスピーチが多く行われていた現実を踏まえ早急に具体的な方策を講じていくことが求められていたことから、対象を人種、民族に係るものに限定して制度を開始することとし、条例を制定しました。

[第1号の趣旨]

第1号は、「目的」の観点からの要件として、特定人等について、「社会からの排除」、「権利又は自由の制限」、「憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあおること」のいずれかを目的として行われることを定めたものです。

目的としての「社会からの排除」や「権利又は自由の制限」は個人の尊厳を害するものであることは明らかですが、「憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあおること」については、憲法が保障する表現の自由を考慮し、その目的が「明らかに認められるもの」に限り、ヘイトスピーチに該当することとしています。

[第1号の解説]

人種又は民族に係る特定の属性を有する個人に向けられた表現活動だけではなく、一定の集団に属する者全体に向けられた表現活動についても、名誉毀損などの特定人等の具体的な損害が認められるか否かを問わず、ヘイトスピーチの概念に含めています。

[第2号の趣旨]

第2号は、「態様」の観点からの要件として、「特定人等を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷するもの」又は「特定人等(当該特定人等が集団であるときは、当該集団に属する個人の相当数)に脅威を感じさせるもの」を定めたものです。

[第2号の解説]

「相当程度」という要件を設けたのは、憲法が保障する表現の自由を考慮し、短絡的な解釈・運用を避け、単なる批判や非難は対象外とする趣旨ですが、「相当程度」の判断に当たっては、個々の事例ごとに一般的な社会通念などに従って、客観的に判断することになります。

[第3号の趣旨]

第3号は表現活動の「発信対象が不特定多数であるかどうか」すなわち当該表現活動の受け手の観点からの要件として、「不特定多数の者が表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるもの」を定めたものです。

[第3号の解説]

例えば、仲間うちでの悪口程度の会話や、会員のみが参加できる集会での発言など、特定の者だけが受け手になるようなものは基本的には対象とはならず、一般公衆が受動的に表現内容を知り得る状態にあるかが判断の基本となりますが、具体的には個々の事例ごとに判断していくこととなります。

【定義に用いている「明らかに」や「相当程度」について】

「明らかに」や「相当程度」といった、その解釈に幅のある概念を用いて、個別の事案に応じた判断をしやすいとしています。

これにより、一般的にヘイトスピーチに当たると思われるような事案が定義から漏れてしまうことを避けるとともに、逆に、「明らかに」や、また「相当程度」といった要件を加えることで短絡的な解釈、運用を抑止しようとしています。こうした幅のある概念の規定は法律においても用いられているところです。

こういった幅のある概念の解釈、運用に当たっては、個々の事例ごとに一般的な社会通念あるいは経験則に従って客観的な判断がなされなければならないものだと考えています。本条例においては、専門

的、中立的な審査機関である大阪市ヘイトスピーチ審査会（以下「審査会」といいます。）を設置し、まず審査会で審査を行い、審査会の意見を踏まえ、市として判断することとしています。

【第 1 項の審査の実例】

※個別具体の案件に対する審査の実例であり、類似した案件であっても、その表現活動全体の特徴によっては、過去の実例とは異なる判断がなされる場合も考えられますので、予めお含みおきください。

※下記表現の内容はヘイトスピーチに該当するものですが、当該内容を一般市民に周知することによって、ヘイトスピーチの問題に関する一般市民の理解を促進し人権意識をより一層高揚させ、ヘイトスピーチの抑止につなげるとともに、本市が条例に基づき公正にヘイトスピーチに該当すると認定したことを示す観点から掲載するものです。

実例（具体例）

| | |
|-----------------------------------|--|
| <p>条例第 2 条第 1 項第 1 号に該当する表現活動</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・「不逞犯罪ゴキブリくそ〇〇、日本からたたき出せ」等の表現を繰り返した表現活動 ・「侵略中のほぼ敵国なのに排斥されないほうがオカシイ」「△△人が不要か必要か国民投票で決めようか」等の表現をインターネット上に掲載している表現活動 ・「外人の癖に何の権利が有って言ってんだ、気に入らないなら日本から出て行けよ」「〇〇を駆逐排除するのが、むしろ正しい。△△人撲滅」「△△人に市の施設を使わせるなよ」等の表現をインターネット上に掲載している表現活動 <p>※〇〇は、特定の人種・民族の蔑称</p> <p>※△△は、特定の人種・民族の名称</p> |
| <p>条例第 2 条第 1 項第 2 号に該当する表現活動</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・「殺せ、殺せ、△△人」等の表現を繰り返した表現活動 ・「調子に乗るんじゃねえよ！腐れ〇〇が！！ヘイトされるには、ヘイトされる理由があるんだよ！日本国内での腐れ〇〇の犯罪数を見てみろ！！おのれら腐れ〇〇がいなかったら 日本は 100 倍平和なんだよ！！さっさと地球上から消えろ！！腐れ〇〇が！！！！」等の表現をインターネット上に掲載している表現活動 ・特定の人種・民族の集住地域に出向き、拡声器等を使用するなどして「△△人を見れば変態と思え」「△△人は犯罪民族」「変態民族」「△△人に気を付けろ」等の表現を繰り返した表現活動 |

| | |
|------------------------------------|--|
| | <p>※○○は、特定の人種・民族の蔑称</p> <p>※△△は、特定の人種・民族の名称</p> |
| <p>条例第 2 条第 1 項第 3 号に該当する表現活動</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・インターネットを通じて、不特定多数の者が閲覧・視聴できる状態においていた表現活動 ・不特定多数の者が往来する道路上等の公共の場所で行われた表現活動 |
| <p>条例第 2 条第 1 項第 1 号に該当しない表現活動</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・街宣活動の実施中、当該街宣活動の弁士に向けて、当該街宣活動を聴いていた者のうち 1 人が中指を立てた行為 （一般的に侮蔑表現に相当する中指を立てる表現以外では、言語等他の手段による表現も認められず、街宣活動の内容又は弁士若しくは参加者等に対する何らかの不満を示すものとは考えられるものの、それ以上の意味内容は不明であり、本件表現活動を行った者が、本件表現活動において人種又は民族の属性までも問題にしているとは、社会通念上認められない。） ・街宣活動の実施中、当該街宣活動の実施場所の周辺にいた者のうち 1 人が、当該街宣活動の参加者の個人情報を記載したプラカードを不特定多数の通行人に向けて掲示した行為 （本件表現活動を行った者が、当該街宣活動の参加者のうちの一人に関する個人情報を記載したプラカードを通行人に向けて掲げていることが認められるが、発言など他の手段による表現は認められない。また、当該プラカードに記載された内容には、当該個人の個人情報は認められるものの、当該個人の属する人種や民族についての記載は確認できない。よって、本件表現活動を行った者が、本件表現活動において人種又は民族の属性までも問題にしているとは、社会通念上認められない。） ・大阪市内の店舗（以下「本件店舗」という。）が、海外の旧政権の標章と認識しうる標章（以下「本件標章」という。）を、不特定多数の者が視認できる状態に置いていた行為 （本件標章が表示されている場所周辺には、本件標章以外には、本件店舗の商品に関する一般的な宣伝文句等の表記があるのみで、他の手段による表現も認められないことからすると、具体的にどの人種又は民族の属性を問題にしているのかが、本件表現活動を視認したものが客観的に認識できる情報の範囲では、明らかであるとはいえない。また、同範囲では、表現活動の目的とし |

| | |
|------------------------------|---|
| | <p>て、条例第2条第1項第1号ア、イ又はウに規定されている内容に該当するようなことが認められるかも、明らかであるとはいえない。)</p> <p>※条例第2条第1項第1号及び第2号の各規定によれば、表現活動がヘイトスピーチに該当するためには、人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団に関する表現活動であることが要件となっている。</p> <p>※条例以外の法令違反等については、判断をするものではない。</p> |
| <p>条例第2条第1項第2号に該当しない表現活動</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・大阪市内の店舗（以下「本件店舗」という。）が、海外の旧政権の標章と認識しうる標章（以下「本件標章」という。）を、不特定多数の者が視認できる状態に置いていた行為 <p>（本件標章以外には、本件店舗の商品に関する一般的な宣伝文句等の表記があるのみで、他の手段による表現も認められないことからすると、仮に本件表現活動が、特定の人種又は民族の属性を問題にしているものであるとしても、当該人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人若しくは当該個人により構成される集団（以下「特定人等」という。）に対する相当程度の侮蔑又は誹謗中傷といえるような態様又は内容については、認めがたい。また、特定人等に脅威を感じさせる態様又は内容であるかどうかについては、当該旧政権が、歴史的に、複数の人種・民族を迫害してきたことからすると、当該人種又は民族に係る特定人等にとっては、その歴史が呼び覚まされ、一定の脅威を感じさせるものとなる可能性は考えられるが、現在（本件の調査審議が行われたのは令和元年から令和2年まで。）の大阪市を含めた日本国内における当該旧政権に関する事象が取り扱われている状況に照らして鑑みれば、本件表現活動を視認した特定人等に、その生命、身体又は財産が具体的に侵害されるとの脅威を感じさせるとまでは言い難いと考えられる。）</p> <p>※条例第2条第1項第1号及び第2号の各規定によれば、表現活動がヘイトスピーチに該当するためには、人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団に関する表現活動であることが要件となっている。</p> <p>※条例以外の法令違反等については、判断をするものではない。</p> |

| | |
|------------------------------|---|
| <p>条例第2条第1項第3号に該当しない表現活動</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 特定の人種又は民族に関する記載がなされた印刷物（以下「本件印刷物」という。）2枚を、大阪市内の鉄道駅（以下「本件鉄道駅」という。）構内に、1枚ずつ折り畳まれた形で放置した行為 （本件印刷物は、不特定多数の者が利用する本件鉄道駅構内に放置されていたものの、合計で2枚しか確認されていないうえ、本件鉄道駅構内はもちろんその周辺などの他の場所において、もっと多くの枚数の本件印刷物の差し置き、配布、放置等がなされていたとの情報もなく、また、いずれも折り畳まれた状態となっていたため、壁などに貼り出されている場合とは異なり、本件印刷物1枚の内容を、一度に多数の者が視認することは、一般的に困難であり、本件印刷物の放置によって直接的にその内容を知り得る人数は、多く見積もっても数人程度にすぎないと考えられることから、本件表現活動が、条例第2条第1項第3号の規定のうち、「多数の者が表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものであること」との要件を満たすとまではいえない。） |
|------------------------------|---|

2 この条例にいう「表現活動」には、次に掲げる活動を含むものとする。

- (1) 他の表現活動の内容を記録した印刷物、光ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録することができる物を含む。）その他の物の販売若しくは頒布又は上映
- (2) インターネットその他の高度情報通信ネットワークを利用して他の表現活動の内容を記録した文書図画又は画像等を不特定多数の者による閲覧又は視聴ができる状態に置くこと
- (3) その他他の表現活動の内容を拡散する活動

[本項の趣旨]

条例における「表現活動」には、他の表現活動の内容を拡散する活動を含むものであることを定めたものです。

[解説]

近年の情報通信手段の発展に伴い、表現活動は多様化しており、直接受け手に訴える手法だけでなく他の表現内容を拡散する手法が採られることも考えられます。表現活動には、公共の場所での演説、インターネットのウェブサイトへの書き込みや動画の掲載といったことのほか、他人の演説や示威運動などの動画をDVDなどに記録し頒布したり、インターネットのウェブサイトに掲載するといった他の表現活動の内容をさらに拡散する活動も含まれます。

- 3 この条例において「市民」とは、本市の区域内に居住する者又は本市の区域内に通勤し若しくは通学する者をいう。
- 4 この条例において「市民等」とは、市民又は人種若しくは民族に係る特定の属性を有する市民により構成される団体をいう。

[本項の趣旨]

第3項では、条例における「市民」の範囲を、第4項では「市民等」の範囲を定めたものです。

[解説]

条例における「市民等」については、条例の目的である人権の擁護の対象となるほか、条例第5条の規定による「拡散防止の措置及び認識等の公表」という本市による措置を受ける対象となるものであることから、本市の区域内に居住する者又は本市の区域内に通勤し若しくは通学する者である「市民」と、ヘイトスピーチにおける表現内容の対象となり得る「人種若しくは民族に係る特定の属性を有する市民により構成される団体」としています。

「居住する者」は、必ずしも住所を有する者に限定せず、居所を有している者も含むものです。また、「通勤する者」とは、本市の区域内で事業を営む者も含まれます。

「団体」とは、単なる集団ではなく一定の目的によって結集した人の集合体であって、代表者や意思決定の仕組みの定めがあるなど一定の組織化が図られたものをいい、法人格を持たないものも含まれます。

「市民等」は条例第5条の規定による「拡散防止の措置及び認識等の公表」という本市による措置を受ける対象となるものであり、個人でない場合の「市民等」については、一定の組織化が図られたものであることが求められることから、「集団」ではなく「団体」であることを要件としているものです。

(啓発)

第3条 本市は、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、ヘイトスピーチによる人権侵害に関する市民の関心と理解を深めるための啓発を行うものとする。

[本条の趣旨]

大阪市は、ヘイトスピーチによる人権侵害に関する市民の関心と理解を深めるための啓発を行うべきことを定めたものです。

[解説]

ヘイトスピーチは、人々に不安感や嫌悪感を与えるだけでなく、人としての尊厳を傷つけ、差別意識を生じさせることにつながりかねないものです。「大阪市人権尊重の社会づくり条例」に基づき人権尊重の社会づくりを推進している大阪市が、ヘイトスピーチを許さない社会風土を市域全体に醸成していくため、ヘイトスピーチが人権侵害であることについて市民の関心と理解を深めるための啓発を行うことを定めています。

【これまでに実施した啓発の例】

- ・ 法務省作成ポスターの区役所や地下鉄駅等への掲示
- ・ 啓発チラシの作成と配架
- ・ 啓発リーフレットの作成と配架
- ・ 本市人権情報誌等（「OSAKA 生涯学習情報誌 いちよう並木」、「大阪市人権だより KOKORO ねっと」）における記事掲載
- ・ 本市ホームページにおける啓発資料の掲載

(措置等の基本原則)

第4条 次条及び第6条の規定による措置及び公表は、市民等の人権を擁護することを目的として実施されるものであることに鑑み、国による人権侵犯事件に係る救済制度等による救済措置を補完することを旨としつつ、同救済制度等と連携を図りながら実施されなければならない。

[本条の趣旨]

国の実施する措置との関係について、大阪市は、国の補完的な役割を果たすことを基本とし、国の制度と連携を図りながら条例に基づく措置等を実施することを定めたものです。

[解説]

国においては、法務省の人権擁護機関による人権侵犯事件調査処理の制度が設けられており、人権侵害救済手続の枠組みが確立されています。こうした状況を踏まえ、地方自治体である大阪市としては、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りながらより効果的な措置等をとることとしています。

(拡散防止の措置及び認識等の公表)

第5条 市長は、次に掲げる表現活動がヘイトスピーチに該当すると認めるときは、事案の内容に即して当該表現活動に係る表現の内容の拡散を防止するために必要な措置をとるとともに、当該表現活動がヘイトスピーチに該当する旨、表現の内容の概要及びその拡散を防止するためにとった措置並びに当該表現活動を行ったものの氏名又は名称を公表するものとする。ただし、当該表現活動を行ったものの氏名又は名称については、これを公表することにより第1条の目的を阻害すると認められるとき、当該表現活動を行ったものの所在が判明しないときその他特別の理由があると認めるときは、公表しないことができる。

(1) 本市の区域内で行われた表現活動

(2) 本市の区域外で行われた表現活動（本市の区域内で行われたかどうか明らかでない表現活動を含む。）で次のいずれかに該当するもの

ア 表現の内容が市民等に関するものであると明らかに認められる表現活動

イ アに掲げる表現活動以外の表現活動で本市の区域内で行われたヘイトスピーチの内容を本市の区域内に拡散するもの

【本項の趣旨】

ヘイトスピーチを事前に規制をすることについては、憲法が保障する表現の自由の観点から慎重であるべきことや、表現内容がヘイトスピーチに該当するかどうかについてはその内容を確認しなければ判断できないことから困難であり、事後的な被害の拡大防止や救済が主とならざるを得ないものです。こうしたことから、この規定は、ヘイトスピーチに対する措置として表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表を行うこと並びにこれらの措置の対象とするヘイトスピーチ及び公表する事項を定めています。

【拡散防止の措置】

表現内容の拡散防止措置としては、例えば、表現内容が施設に掲示されているような場合は、施設管理者への看板や掲示物の撤去の要請を行うことや、インターネット上に書き込みがなされている場合は、プロバイダに削除要請を行うことなどが考えられますが、事案の内容に即した適切な対応をとることとなります。

【認識等の公表】

認識等の公表を行う目的は、ヘイトスピーチと認定した表現活動について、ヘイトスピーチに該当するものであるとの認識、事案の概要、表現内容の拡散防止のために講じた措置、ヘイトスピーチを行ったものの氏名又は名称を公表することで、大阪市が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、社会的な批判を惹起しその抑止につなげることです。

[第1号・第2号の趣旨]

拡散防止措置や認識等の公表の対象とするヘイトスピーチについては、大阪市は一地方自治体であることから、大阪市の区域内ないし市民等に関わるものに限定することとしています。

[第1号の解説]

大阪市の区域内で行われた表現活動については、条例第5条第1項の規定による措置等の対象となりますが、インターネット上の表現活動については、その表現内容が大阪市内において閲覧・視聴可能な状態であることをもって、大阪市内で行われた表現活動と認定されるわけではありません。仮に、大阪市内において閲覧・視聴できることのみをもって同号への該当性を認定するとすれば、全世界においてインターネットを通じて行われる表現活動のすべてが大阪市内で行われた表現活動に該当し、条例第5条第1項の規定による措置等の対象となることになり、同項各号の趣旨を没却することになってしまいます。

[第2号アの解説]

大阪市の区域外又は大阪市の区域内かどうか明らかでない場所で行われたもののうち、市民等に関するものであると明らかに認められるものについては、条例第5条第1項の規定による措置等の対象となります。

「表現の内容が市民等に関するものであると明らかに認められる表現活動」とは、表現の主題が市民等に向けられた内容であると明確に認められる表現活動をいいます。

例えば、表現の内容が、特定の人種・民族全般を指しているにすぎない場合は、「表現の内容が市民等に関するものであると明らかに認められる表現活動」にはあたりません。また、表現の中に大阪市や市内の地名が出てくるだけで、「市民等に関するものであると明らかに認められる表現活動」と直ちに判断するわけではなく、前後の文脈から判断することになります。

[第2号イの解説]

大阪市の区域外又は大阪市の区域内かどうか明らかでない場所で行われたもののうち、市域内で行われたヘイトスピーチ（これ自体は条例第5条第1項第1号に該当します。）の動画等を、インターネット上のサイトに掲載すること等によって大阪市の区域内に拡散させる行為などについては、条例第5条第1項の規定による措置等の対象となります。

【審査の実例】

※個別具体の案件に対する審査の実例であり、類似した案件であっても、その表現活動全体の特徴によっては、過去の実例とは異なる判断がなされる場合も考えられますので、予めお含みおきください。

| 具体例 | |
|-------------------------------|--|
| <p>条例第5条第1項第1号に該当しない表現活動</p> | <p>インターネット上の短文投稿サイトにおいて投稿をしていた表現活動（インターネット上の表現活動の実施場所を特定するためには、表現活動を行ったものに投稿した場所を問い合わせるだけでは足りず、表現活動を行ったものの回答内容が事実であるかどうかを確認するため、サイトの運営者や関係プロバイダからIPアドレス等の必要な情報を取得する必要がある。この点、サイトの運営者や関係プロバイダから投稿が行われた場所を特定するために必要な情報が任意に提供される可能性は非常に低く、仮にサイトの運営者や関係プロバイダから情報が得られたとしても、インターネット上のサイトへの投稿の多くが無線の通信端末機器により行われている現状に鑑みると、投稿が行われた場所を特定することは極めて困難であると考えられたため。）</p> |
| <p>条例第5条第1項第2号アに該当する表現活動</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・まとめ記事のタイトルの中に「大阪」という表記及び特定の人種・民族の行動についての表記があり、その冒頭に条例第2条第4項に規定する市民等で構成される特定の人種・民族の団体の行動について報道した記事が引用されており、これに引き続く文章の中に当該団体を指していると考えられる表現があった表現活動 ・まとめ記事のタイトルの中に「大阪」という表記及び特定の人種・民族を構成員に含む団体の名称の表記があり、その冒頭に当該団体の名称、条例第2条第3項に規定する市民である当該団体の役員の氏名及びその発言内容を報道した記事が引用されており、これに引き続く文章の中に当該役員の発言内容に対して、当該役員が特定の人種・民族に属する者であるという個人的属性を踏まえて非難する表現があった表現活動 |
| <p>条例第5条第1項第2号アに該当しない表現活動</p> | <p>インターネット上の短文投稿サイトにおいて、特定の人種・民族全般に関する表現を投稿していた表現活動</p> <p>インターネット上の短文投稿サイトにおける投稿において、「大阪」という地名が出てくるが、前後の文脈から「大阪府」を指していると考えられ、大阪市の市民等に関する明らかに認められる内容は見受けられない表現活動</p> <p>大阪市外で行われた街宣活動における発言の中に「大阪」という地名が出てくるが、前後の文脈から「大阪府」を指していると考えられ、大阪市の市民等に関する明らかに認められる内容は見受けられない表現活動</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の制定にふれているが条例に反対する立場を明らかにしているにすぎない内容の記事を、インターネット上に掲載していた表現活動</p> <p>大阪市内で行われる予定の街宣・デモ活動に係るインターネット上の告知文書において、街宣・デモ活動の場所や最寄り駅名等に大阪市内の地名が掲載されていた表現活動</p> <p>・インターネット上の電子掲示板であるウェブサイトの中の特定のウェブページにおいて、「大阪市」や「大阪府警」という表現も認められるが、各文脈から行政組織を指すものであって、大阪市の市民等を指すものとは認められない表現活動</p> |
| <p>条例第5条第1項第2号イに該当する表現活動</p> | <p>・平成25年に大阪市内で実施された特定の人種・民族に関するデモ・街宣活動をインターネットの動画投稿サイトに掲載し、条例の全部施行日（平成28年7月1日）においても不特定多数の者が視聴できる状態においていた表現活動</p> <p>・大阪市内で実施された特定の人種・民族に関する街宣活動に係る音声ファイルをインターネット上のウェブページに説明文とともに掲載し、不特定多数の者が視聴できる状態においていた表現活動</p> |
| <p>「特別の理由」（第5条第1項ただし書）にあたらないと判断された表現活動</p> | <p>インターネット上のまとめサイトにおける表現行為がヘイトスピーチ該当性等の認定をされた表現活動において、表現活動者は、当該まとめサイト内では自らの氏名を公表せずに表現活動を行っており、こうした表現活動に係る匿名による表現の自由の保護について一応考慮する必要はあるが、本件については、出版物により、表現活動者の氏名が是認できる情報がすでに公にされているといった事情を考慮すると、当該氏名の秘匿性が高い状態とはいえない。このような状況のもとでは、仮に表現活動者が匿名表現の保護を望んだとしても、当該匿名表現が受けるべき保護の程度は低くなっているといわざるをえないことから、当該まとめサイト内で自らの氏名を公表せずに表現活動を行っていることが、氏名の公表を妨げる理由（条例第5条第1項ただし書に規定する「特別の理由」）として成立するとまではいえない、と判断され、表現活動者の氏名を公表したもの</p> |

2 前項の規定による措置及び公表は、表現活動が自らに関するヘイトスピーチに該当すると思料する特定人等である市民等の申出により又は職権で行うものとする。

[本項の趣旨]

同条第1項に規定する表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表は、表現の対象とされた特定人等である市民等からの申出によって行うほか、市に寄せられた情報提供を契機として職権で行うこともあることを定めています。

[解説]

申出については、本市が措置の対象となる事案を把握するためのものであり、法律的に申出をする市民等に何らかの権利を設定し、本市に申出に対する応答義務を生じさせるものではありません。なお、大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する申出等対応事務要領第8条により、市として自主的に申出人に対する結果の通知を行うこととしています。

申出の方法については、大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例施行規則（以下「条例施行規則」という。）第3条に定める様式（第1号様式）により、①氏名(法人その他の団体による申出の場合はその名称及び代表者の氏名)、②住所（法人その他の団体による申出の場合は事務所の所在地）③連絡先(電話番号・メールアドレス等の連絡先)を明らかにし、可能な限り、④表現活動の日時・場所・内容及び⑤表現活動を行ったものを明らかにすることを求めることとしています。また、申出人には、「特定人等であること」を表明して申出をしていただくこととなりますが、ここで取得する個人情報については個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）第61条第1項に基づき、保有されることとなります。

申出要件は満たさないが、表現活動に関して市に寄せられる情報提供については、職権による措置の契機となるものではありませんが、申出とは位置付けを異にするものです。情報提供における個人情報の保有についても、上記と同様となります。申出及び情報提供の具体的な方法は、大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する申出等対応事務要領第3条及び第4条に規定するとともに、本市ホームページに掲載しています。

- 3 市長は、第1項の規定による公表をしようとするときは、あらかじめ、当該公表に係るヘイトスピーチを行ったものに公表の内容及び理由を通知するとともに、相当の期間を定めて、意見を述べるとともに有利な証拠を提出する機会を与えなければならない。ただし、当該公表に係るヘイトスピーチを行ったものの所在が判明しないとき又は当該公表の内容が次条第3項の規定に基づき第7条の規定による大阪市ヘイトスピーチ審査会（以下「審査会」という。）の意見を聴く対象とした公表の内容と同一であり、かつ、審査会において当該公表の内容が妥当であるとの意見が述べられたときは、この限りでない。
- 4 前項本文の意見は、市長が口頭であることを認めたときを除き、書面により述べなければならない。

[本項の趣旨]

認識等の公表はいわゆる行政処分ではなく、大阪市行政手続条例の適用があるものではありませんが、認識等の公表によって、ヘイトスピーチを行ったものに何らかの不利益が生じる可能性もあることから、憲法が保障する表現の自由との関係を考慮し、公表に当たっては、市長が当該ヘイトスピーチを行ったものに公表しようとする内容及び理由を通知した上で、意見を述べ、自己に有利な証拠を提出する機会（以下「意見提出等の機会」といいます。）を付与しなければならないことを定めたものです。

[解説]

条例第5条第3項及び第4項に基づく意見提出等の機会は、条例第9条第2項及び第3項に基づく審査会による意見等提出の機会とは別に設けられているものであり、条例施行規則第4条に定める様式（第2号様式）により付与することとしています。これを行わない場合として、次の2点について定めています。

(1) 「当該公表に係るヘイトスピーチを行ったものの所在が判明しないとき」について

意見提出等の機会の付与手続は行政手続条例の弁明の機会の付与の手続に準じてとることになるところ、弁明の機会の付与の手続では不利益処分の名あて人となるべき者の所在が判明しない場合には弁明の機会を付与することの通知を公示による送達によって行うことができることとしています（大阪市行政手続条例第29条において準用する第15条第3項）が、認識等の公表に係る意見提出等の機会を付与する際にこの公示による送達の手続をとるとすれば、当該ヘイトスピーチを行ったものの氏名又は名称を公示することになり、結果として氏名又は名称を公表するのと同様の効果をもたらすことになるので、公示による送達の手続はとることができず、他に意見提出等の機会を付与することを通知する方法もありません。

こうしたことから、当該ヘイトスピーチを行ったものの所在が判明しないときは、意見提出等の機会の付与をしないこととしているものです。

(2)「当該公表の内容が次条第3項の規定に基づき第7条の規定による審査会の意見を聴く対象とした公表の内容と同一であり、かつ、審査会において当該公表の内容が妥当であるとの意見が述べられたとき」について

条例では、ヘイトスピーチに係る表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表をしようとするときは、当該措置及び公表の内容について、あらかじめ審査会に諮問してその意見を聴かなければならず(第6条第3項)、また、審査会は、諮問に係る事項の調査審議に当たっては、申出人又は表現活動を行ったものに意見等提出の機会及び口頭で意見を述べる機会を付与することとされています(第9条第2項及び第3項)。こうした手続を経て審査会の答申が行われ、市長が同答申に基づき認識等の公表をする場合には、本条第3項本文の規定によれば、市長として再度意見提出等の機会を付与することになりますが、公表の内容が審査会における調査審議の対象となったものと同一であり、かつ、審査会においてその内容が妥当であるとの意見が述べられた場合には、手続の簡略化の観点から、市長として改めて意見提出等の機会を付与することを要しないこととしているものです。

なお、意見提出等の機会を付与する手続を省略できるのは、公表の内容が審査会に諮問しその調査審議の対象となった公表の内容と実質的に同一であり、かつ、審査会においてその内容が妥当であるとの意見が述べられた場合に限られ、審査会に諮問した公表の内容を実質的に変更すべきとの意見が述べられた場合には、改めて、公表しようとする内容について、意見提出等の機会を付与しなければなりません。

意見の内容が客観的な記録となるよう書面の提出により意見を述べることを原則としています。本条の意見提出等の機会において例外的に口頭による意見陳述を認める場合とは、意見を述べる者が書面にできないような特別の事情がある場合に限られ、その場合であっても職員が書面に記録し、その内容について意見を述べた者に確認するという手続を踏まなければなりません。

- 5 市長は、第1項の規定による公表に当たっては、当該ヘイトスピーチの内容が拡散することのないよう十分に留意しなければならない。
- 6 第1項の規定による公表は、インターネットを利用する方法その他市規則で定める方法により行うものとする。

[本項の趣旨]

表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表に当たっての留意事項と公表の方法について定めたものです。

[解説]

ヘイトスピーチについては、公表することによって、ヘイトスピーチの問題に関する一般市民の理解を促進し人権意識を一層高揚させ、ヘイトスピーチの抑止につなげるという側面がありますが、安易にその概要を公表することによりその内容を知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、かえってこれを行ったものの意図・目的に沿うような事態になることも想定されます。こうしたことから、公表に当たっては、ヘイトスピーチと認定した表現活動をありのままに全て公表することは控える等の配慮が求められます。

公表の方法については、大阪市のホームページに掲載することを基本とし、報道機関に対して公開する方法、広報紙に掲載する方法及び市役所その他市関係公署において閲覧に供する方法のうち、事案ごとに、公表の内容を勘案して市長が適当と認める方法で行います。

(審査会の意見聴取)

第6条 市長は、前条第2項の申出があったとき又は同条第1項各号に掲げる表現活動がヘイトスピーチに該当するおそれがあると認めるときは、次に掲げる事項について、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。ただし、同条第2項の申出があった場合において、当該申出に係る表現活動が同条第1項各号のいずれにも該当しないと明らかに認められるときは、この限りでない。

- (1) 当該表現活動が前条第1項各号のいずれかに該当するものであること
- (2) 当該表現活動がヘイトスピーチに該当するものであること

2 市長は、前項ただし書の規定により審査会の意見を聴かなかったときは、速やかにその旨を審査会に報告しなければならない。この場合において、審査会は市長に対し、当該報告に係る事項について意見を述べることができる。

[本項の趣旨]

市民等から表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表の申出があったとき又は職権によりこれらの措置及び公表をしようとする際に、あらかじめ、問題となっている表現活動が、条例において措置等の対象としているものであるかどうか及びヘイトスピーチに該当するものであるかどうかについて、審査会の意見を聴かなければならないことを定めたものです。

[解説]

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かどうかについては、個々の事例ごとに慎重な判断が求められます。また、条例第5条第1項第1号又は第2号に掲げる表現活動であるかどうかについて客観的かつ公正な判断が求められます。

このため、条例第6条第1項では、市民等から表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表の申出があったとき又は市長の職権によりこれらの措置及び公表をしようとする際には、問題となっている表現活動が、条例において措置等の対象としているものであるかどうか（条例第5条第1項各号への該当性）及びヘイトスピーチに該当するものであるかどうか（条例第2条第1項への該当性）について、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない（諮問しなければならない）こととしているものです。

なお、条例第6条第1項第2号において、第5条第1項第2号イの「アに掲げる表現活動以外の表現活動で本市の区域内で行われたヘイトスピーチの内容を本市の区域内に拡散するもの」がヘイトスピーチであるかどうかを判断する際には、もととなる「本市の区域内で行われた」表現活動が条例第2条第1項で規定するヘイトスピーチに該当しているどうかを踏まえて判断することが必要となります。

もともと、市民等から表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表の申出があった場合において、申出に係る表現活動が条例第5条第1項各号のいずれにも該当しないことが明らかであると認めら

れるときにまで審査会の意見を聴くようにすることは形式的に過ぎ、非効率となることから、第1項ただし書において、審査会の意見を聴くことなく拡散防止措置及び認識等の公表の不実施についての決定をすることができることとしています。なお、第1項ただし書において、審査会の意見を聴くことなく決定することができるのは、条例における措置等の対象となるかどうか（条例第5条第1項各号への該当性）についてであり、申出に係る表現活動のヘイトスピーチ該当性については、当該表現活動が条例第5条第1項各号のいずれにも該当しないことが明らかであると認められるため審査会の意見を聴くことなく申出に対応しないことを決定する場合以外は、必ず審査会の意見を聴かなければなりません。

第1項ただし書に基づく市長の判断については客観的かつ公正なものでなければなりません。このため、第2項では、第1項ただし書に基づき審査会の意見を聴くことなく拡散防止措置及び認識等の公表の不実施についての決定した場合には、速やかにその旨を審査会に報告することを義務付け、審査会は必要に応じてその報告内容について意見を述べるができることとして、第1項ただし書の規定の恣意的な運用を排除することとしています。

- 3 市長は、前2項の規定に基づく審査会の意見が述べられた場合において、前条第1項の規定による措置及び公表をしようとするときは、当該措置及び公表の内容について、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。ただし、同項の規定による措置については、緊急を要するときその他第1条の目的を達成するため特に必要があると認めるときは、審査会の意見を聴かないでとることができる。
- 4 市長は、前項ただし書の規定により審査会の意見を聴かないで前条第1項の規定による措置をとったときは、速やかにその旨を審査会に報告しなければならない。この場合において、審査会は市長に対し、当該報告に係る事項について意見を述べることができる。
- 5 市長は、前項の規定に基づく審査会の意見が述べられたときは、前条第1項の規定による公表において、当該意見の内容を公表するものとする。

[本項の趣旨]

表現活動が条例における表現内容の拡散防止の措置及び認識等の公表の対象であり、かつ、ヘイトスピーチに該当するという審査会の意見が述べられた場合に、これらの措置及び公表をしようとする際に、あらかじめ、措置及び公表の内容について審査会の意見を聴かなければならないことを定めたものです。

[解説]

近年の情報通信手段の発展に伴い、表現活動は多様化しており、直接受け手に訴える手法だけでなく、インターネットを通じて他の表現内容を拡散するなどの手法がとられることも考えられ、表現内容の拡散防止の措置についてもこうした表現活動の態様に応じて適切かつ効果的なものとする必要があります。

また、認識等の公表については、ヘイトスピーチの抑止につながる一方で表現の自由に対する萎縮効果を及ぼす可能性も見込まれるとともに、安易にその概要を公表することによりその内容を知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も懸念されることから、慎重な対応が必要となります。

こうしたことから、拡散防止の措置や認識等の公表に当たっては、あらかじめ、審査会の意見を聴かなければならない（審査会に諮問しなければならない）こととしているものです。

第3項ただし書において、拡散防止の措置については、市民等の人権を擁護するために緊急の措置が必要な場合など条例の目的を達成するために必要な場合には、審査会の意見を聴くことなく措置をとることができることとしています。なお、拡散防止の措置についてのみ審査会の意見を聴くことなく対処できることとしており、認識等の公表については必ず事前に審査会の意見を聴かなければなりません。

第3項ただし書に基づく判断については客観的かつ公正なものでなければなりません。このため、第4項では、第3項ただし書に基づき審査会の意見を聴くことなく拡散防止の措置をとった場

合には、その旨を速やかに審議会に報告することを義務付け、審査会は必要に応じてその報告内容について意見を述べるができることとして、第3項ただし書の規定の恣意的な運用を排除することとしています。

上記のとおり、拡散防止の措置については、表現活動の態様に応じた適切かつ効果的なものとする必要がありますが、第3項ただし書に基づき審査会の意見を聴くことなく拡散防止の措置をとった場合であっても、第4項の規定により審査会においてより適切又は効果的な措置をとるべきといった意見が述べられることが想定されます。

第5項では、こうした意見が述べられた場合には、条例第5条第1項の規定による公表において、当該意見（意見の対象とした拡散防止措置を明記する）の内容を公表することとしています。これによって、第4項の意見が述べられた場合の措置の公表としては、市長が第3項の規定に基づきとった措置の内容、これに対して審査会が述べた意見、同意見を受けて市長がとった措置がある場合はその新たな措置がいずれも明らかにされることとなります。

【「ヘイトスピーチ該当性」並びに「拡散防止の措置及び認識等の公表」の2段階に分けて意見を聴く必要性について】

ヘイトスピーチの該当性については、表現の自由等の憲法上の問題をテーマとし、極めて慎重な判断を要することから、審査会に意見を聴く（諮問する）ものであり、その答申も、担当部局において安易に予測可能なものではないと考えています。ヘイトスピーチかどうかの判断を確定できていない段階で、措置・公表の内容を併せて審査会に諮問することには困難が伴い、その実効性についても問題があると考えられます。そこで、まず、ヘイトスピーチ該当性について審査会の意見を聴き（第一諮問）、その答申において表現活動のヘイトスピーチ該当性が認められた場合においてのみ、当該答申の内容に即し、執行機関としてとるべき措置・公表の内容について改めて意見を聴く（第二諮問）こととしています（参照：申出から結果通知までの基本的な流れ）。

【審査の実例】

条例第6条第3項ただし書の規定に基づき条例第5条第1項の措置を実施した事例と当該措置の内容

※個別具体の案件に対する審査の実例であり、類似した案件であっても、その表現活動全体の特徴によっては、過去の実例とは異なる判断がなされる場合も考えられますので、予めお含みおきください。

| 措置を実施した事例 | 措置の内容 |
|--|--------------------------------|
| 大阪市内で実施された特定の人種・民族に関するデモ・街宣活動をインターネットの動画投稿サイトに | 当該動画投稿サイトの運営者に対して、当該動画の削除を要請した |

| | |
|--|--|
| <p>掲載していた表現活動が、ヘイトスピーチと認定した時点においても不特定多数の者が視聴できる状態にあった事例</p> | |
| <p>大阪市民等に関する記事をまとめサイトの特定のウェブページに掲載していた表現活動が、ヘイトスピーチと認定した時点においても不特定多数の者が視聴できる状態にあった事例</p> | <p>当該まとめサイトを作成・管理・運営する機能を提供しているプロバイダに対して、当該まとめ記事を削除するよう要請した</p> |
| <p>大阪市内で実施された特定の人種・民族に関する街宣活動に係る音声ファイルをインターネット上のウェブページに説明文とともに掲載していた表現活動が、ヘイトスピーチと認定した時点においても不特定多数の者が視聴できる状態にあった事例</p> | <p>当該ウェブページを含むウェブサイトに係るサーバ契約者にサーバサービスを提供しているプロバイダに対し、当該音声ファイルを削除するよう要請した</p> |

(審査会の設置)

第7条 前条第1項から第4項までの規定によりその権限に属するものとされた事項について、諮問に応じて調査審議をし、又は報告に対して意見を述べさせるため、市長の附属機関として審査会を置く。

2 審査会は、前項に定めるもののほか、この条例の施行に関する重要な事項について、市長の諮問に応じて調査審議をするとともに、市長に意見を述べるができる。

[本条の趣旨]

条例第6条第1項本文及び第3項本文に基づき市長から意見等を聴かれた事項、条例第6条第2項及び第4項に基づき報告を受けた事項並びに条例の施行に関する重要事項（条例第7条第2項）について調査審議し意見を述べるため、市長の諮問機関として審査会を設置することを定めたものです。

[解説]

審査会は、地方自治法第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関として、この条例により設置されるものです。

審査会は、条例に基づき市長から意見を聴かれた事項及び報告を受けた事項について調査審議し意見を述べる機能のほか、条例の施行に関する重要事項について調査審議し意見を述べる機能を併せて有しています。

「条例の施行に関する重要な事項」については、市長から諮問があった場合のほか、自発的に市長に意見を述べることもできます。「条例の施行に関する重要な事項」とは、条例に基づく制度を運用する上で必要となる基本的な事項の改善その他制度のあり方に関する重要な変更、改善をはじめ、条例の目的を達成するために必要な事項等のことを指します。

(審査会の組織)

第8条 審査会は、委員5人以内で組織する。

- 2 審査会の委員は、市長が、学識経験者その他適当と認める者のうちから市会の同意を得て委嘱する。
- 3 審査会の委員の任期は、2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 4 委員は、1回に限り再任されることができる。
- 5 審査会の委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。
- 6 審査会の委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をしてはならない。
- 7 市長は、審査会の委員が前2項の規定に違反したときは、当該委員を解嘱することができる。

[本条の趣旨]

審査会の委員数、委嘱、任期、守秘義務等の
審査会の組織について定めたものです。

[解説]

審査会は、学識経験者その他市長が適当と認める者のうちから市長が、市会の同意を得て委嘱する委員5人以内で組織することとされています。委員の選任に当たっては、調査審議の対象がヘイトスピーチであること、表現の自由との関わりがあること、表現活動に係る第5条第2項の規定による申出をした市民等又は当該表現活動を行ったもの（以下「関係人」といいます。）の意見聴取の手續が規定されていることなどから、憲法、国際法、行政法の分野の専門家及び弁護士といった構成を基本とすることとしています。

なお、ヘイトスピーチによる被害の経験者を入れてもらいたいという要望も考えられますが、その場合、公平性の観点からは、表現の発信者も参画させることが求められるところ、その双方を代表する者を選定することが現実には難しいので、中立的な立場の専門家により構成することとしています。

委員の再任については、常に新たな人材の登用を図り幅広い意見を反映することによって社会環境の変化に的確に対応するという観点から、1回に限定することとしています。

審査会の委員は、非常勤ですので、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第2号の特別職となり、同法第4条第2項の規定により、同法第34条第1項の守秘義務は適用されません。しかしながら、審査会の委員は、調査審議の過程においてヘイトスピーチの内容を詳細に検討するなど個人の尊厳に関する情報にも接することから、条例第8条第5項において、守秘義務を条例上課すこととしたものです。

審査会は、表現の自由とその制約に関する事項について調査審議を行うことから、審理の公正さに対する市民の信頼を確保するため、審査会の委員には、政治的中立性が求められます。このような趣旨から、第6項において、審査会の委員が政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をすることを禁止しています。「政党その他の政治的団体」とは、政治資金規正法（昭和23年法律第194号）

第3条に規定する政治団体と同一の範囲のものをいいます。「政治運動」とは、地方公務員法第36条に規定する政治的行為に該当するものをいいます。

(審査会の調査審議手続)

- 第9条 審査会は、必要があると認めるときは、市長又は調査審議の対象となっている表現活動に係る第5条第2項の規定による申出をした市民等（以下「申出人」という。）に意見書又は資料の提出を求め、適当と認める者にその知っている事実を述べさせることその他必要な調査をすることができる。
- 2 審査会は、調査審議の対象となっている表現活動に係る申出人又は当該表現活動を行ったもの（以下これらを「関係人」という。）に対し、相当の期間を定めて、書面により意見を述べるとともに有利な証拠を提出する機会を与えなければならない。ただし、関係人の所在が判明しないときは、当該関係人については、この限りでない。
- 3 前項に定めるもののほか、審査会は、関係人から申立てがあったときは、相当の期間を定めて、当該関係人に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。ただし、審査会が、その必要がないと認めるときは、この限りでない。
- 4 前項本文の場合においては、関係人は、審査会の許可を得て、補佐人とともに出頭することができる。

[本項の趣旨]

本規定は、審査会が市長から独立した第三者性を有する機関として公正・公平かつ的確な判断を行うことができるようにするため、審理を進める上で必要な審査会の調査権限について定めるとともに、関係人双方に弁明、反論及び自己に有利な証拠の提出の機会（以下「審査会による意見等提出の機会」といいます。）を保障するために必要な事項を定めたものです。

[第1項の解説]

審査会において十分な調査審議が行われるようにするため、審査会に、諮問者である市長に意見書や資料の提出を求めるだけでなく、自らが、調査審議の対象となっている表現活動に関し、申出人に意見書又は資料の提出を求め、当該表現活動に係る特定人等や当該表現活動を現認した者など適当と認める者にその知っている事実を述べさせることその他必要な調査をすることができる権限を本市から付与しています。

なお、これらの者に、審査会からの調査に応じる義務を課すものではありません。

審査会が条例第9条第1項の規定による調査をする場合であって、申出人又は適当と認める者に協力を求めるときは、大阪市ヘイトスピーチ審査会規則（以下「審査会規則」といいます。）第1号様式による調査書をこれら者に送付するものとしています（審査会規則第9条）。

[第2項の趣旨]

審査会では客観的で公正・公平な調査審議ができるように、審査会による意見等提出の機会を保障するとともに、関係人の弁明や反論等の意見については客観的な記録となるよう書面の提出により行うことを基本とすることとしています。

[第2項の解説]

審査会が条例第9条第2項の規定による審査会による意見等提出の機会を付与する場合は、審査会規則第2号様式による機会付与通知書を関係人に送付します（審査会規則第10条第2項）。

意見書の様式は自由ですが、意見書を提出しようとする関係人は、意見書に、事案の内容についての意見のほか、その氏名及び住所又は居所（法人その他の団体にあつては、その名称、主たる事務所の所在地及び代表者の氏名）並びに案件番号を記載しなければなりません（審査会規則第10条第3項）。

【「関係人の所在が判明しないときは、当該関係人については、この限りでない」について】

関係人の所在が判明しないときは、当該関係人については、条例第9条第2項の規定に基づく審査会による意見等提出の機会の付与をしないこととしています。

関係人の所在が判明しない際に公示による送達の手続をとってしまうと、申出人又は当該表現活動を行ったものの氏名又は名称を公示することになり、結果として申出人が人種若しくは民族に係る特定の属性を有していること又は当該表現活動を行ったものの氏名若しくは名称を公表するのと同様の効果をもたらすことになるので、公示による送達の手続はとることができません。

【「相当の期間」について】

関係人が書面や証拠を準備し提出するため社会通念上必要と認められる期間をいい、案件の内容を踏まえて審査会が定めます。審査会が定めた相当の期間内に関係人が意見を述べ又は有利な証拠を提出しないときは、審査会は、これらの機会を与えたものとみなすことができます。

[第3項の趣旨]

審査会の調査審議は、関係人の弁明や反論等の意見については客観的な記録となるよう書面の提出により行わせることを基本とすることとしていますが、関係人の権利利益を保護するため、その申立てに基づき、口頭で意見を述べる機会を原則として与えることとしたものです。

[第3項の解説]

口頭で意見を述べる機会の付与の申立てをしようとする関係人は、審査会規則第3号様式による口頭で意見を述べる機会の付与申立書を審査会に提出しなければなりません（審査会規則第11条）。

審査会は、関係人に条例第9条第3項本文の規定による口頭で意見を述べる機会を付与する場合は、その日時までに相当な期間において、当該関係人に対して、審査会規則第4号様式による口頭で意見

を述べる機会の付与通知書を送付します（審査会規則第12条第2項）。

【「相当の期間」について】

関係人が審査会の期日に出頭するため社会通念上必要と認められる期間をいい、案件の内容を踏まえて審査会が判断します。

関係人は、調査審議の著しい遅延を招くことのないように、病気その他特段の理由がない限り、口頭意見陳述に指定された期日を遵守しなければならない。関係人が正当な理由なく当該期日に出頭しないときは、審査会は、口頭で意見を述べる機会を与えたものみなすことができます。

【第4項の解説】

関係人は、口頭で意見を述べる際に、審査会の許可を得て、補佐人とともに出頭することができることを定めています。補佐人の出頭は許可制になっており、関係人は、当該補佐人を出頭させようとする前日までに、審査会規則第5号様式による補佐人の出頭許可申請書を審査会に提出しなければなりません（審査会規則第13条第1項）。

なお、大阪市ヘイトスピーチ審査会の運営等に関する規程（以下「運営規程」といいます。）第2条第2号により、審査会に出頭し陳述することができる者は、1件につき4人以内とされています。

5 審査会は、必要があると認めるときは、その指名する委員に次に掲げる事項を行わせることができる。

- (1) 第1項の規定による調査
- (2) 第3項本文の規定による関係人の意見の陳述を聴くこと
- (3) 第6条第2項の規定による報告を受けること

[本項の趣旨]

審査会が調査審議を行うに当たり、案件の実情に即した効率的な審理を実施するため、その指名する委員に審査会が行う調査手続の一部を行わせることができる旨を定めたものです。

[解説]

表現活動には様々な態様があり、表現活動を行ったものが遠隔地に居住していたり、表現活動が遠隔地で行われそれを現認した者も遠隔地に居住しているといったことも想定され、これらの者が口頭意見陳述のために来阪することが困難なことや、大阪市内居住者であっても、身体の支障等の事情により、審査会に出席することが困難であるということも想定されます。また、緊急に調査手続を実施する必要がある場合に、多忙な審査会の委員の日程の調整が困難なこともあり得るほか、案件の内容やその時点までの調査審議の蓄積などに照らし、少人数の委員により口頭意見陳述に対応する方が審査会全体の効率性・効果性の観点から有効と考えられる場合なども想定されます。

これらの場合を考慮し、審査会の指名する委員に、審査会が行う調査手続の一部を行わせることができることとしたものです。

指名する委員に行わせることのできる事項は、条例第9条第1項に規定する調査、同条第3項本文に規定する関係人からの意見陳述を聴くこと、及び条例第6条第2項に規定されている市長からの報告を受けることです。

6 審査会の行う調査審議の手続は、公開しない。ただし、第7条第2項に規定する事項に関する調査審議の手続については、特段の支障がない限り、公開して行うものとする。

[本項の趣旨]

審査会の会議の公開に関し、条例の施行に関する重要な事項の調査審議の手続については、原則として公開で行い、ヘイトスピーチに係る措置に関する調査審議の手続については、公開しないことを定めたものです。

[解説]

ヘイトスピーチに係る措置に関する調査審議の手続においては、大阪市情報公開条例第7条各号に規定する非公開情報、特に個人情報やセンシティブな人権侵害事象を取り扱います。審査会を公開で開催することによって、それらの情報を広く一般に知らせることとなり、個人情報の流出だけでなく、市民の差別意識を助長するなど、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあります。このため、ヘイトスピーチ該当性等やヘイトスピーチの措置及び認識等の公表に係る個別案件の調査審議手続は公開しないこととしています。

一方、制度のあり方に関する検討など条例の施行に関する重要な事項の調査審議の手続については、上述したような支障はなく、むしろ、行政運営の透明性の向上という要請から公開することの必要性が高いといえます。そこで、条例の施行に関する重要な事項の調査審議の手続については、特段の支障がない限り、公開して行うものとするとしています。

審査会の議事録については、条例第9条第6項の規定により調査審議の手続が公開で行われている場合を除き、委員の発言内容を逐一記録した会議録は作成せず、会議要旨を作成することとしています（運営規程第3条第1項）。さらに、審査会における調査審議の手続の透明性を確保するため、会議要旨を基に情報の適切な取扱に留意した上で会長の承認を得て作成した議事要旨を作成し、市ホームページで公表することとしています（運営規程第3条第3項）。過去の議事要旨についてはこちらのページ（<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000366957.html#giji>）からご確認いただけます。

【審査の実例】

※個別具体の案件に対する審査の実例であり、類似した案件であっても、その表現活動全体の特徴によっては、過去の実例とは異なる判断がなされる場合も考えられますので、予めお含みおきください。

| 実例（具体例） | |
|----------------|--|
| 条例第9条第1項に基づく調査 | 表現活動を行ったものがインターネット上の動画投稿サイトの動画掲載者であった事案において、当該動画掲載者のアカウント名以外の情報が不明であった。そこで、条例第9条第2項に基づく意見等 |

| | |
|---|--|
| | <p>提出の機会を付与するために、同条第1項に基づく調査として、当該動画投稿サイトの運営者を通じて上記アカウント名保有者に対し、住所、氏名等の連絡を求めた。</p> |
| <p>条例第9条第1項に基づく調査</p> | <p>インターネット上の動画投稿サイトへの動画掲載が調査審議の対象となっている事案において、当該動画の内容となっている街宣活動は条例の全部施行日（平成28年7月1日）以前に行われたものであったため、条例第5条の規定の適用対象外であった。しかし、当該事案のヘイトスピーチ該当性の判断にあたっては、当該街宣活動のヘイトスピーチ該当性が前提となるため、当該街宣活動は調査審議の直接の対象ではないが、ヘイトスピーチ該当性の検討の参考とするため、条例第9条第1項に基づき当該街宣活動の主権団体に対して当該街宣活動を開催した目的について照会を行った。</p> |
| <p>表現活動を行ったものに対して、条例第9条第2項に基づく意見等提出の機会を付与しないとした案件</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 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と考えられる表現活動 ・ 条例第2条第1項各号該当性についての詳細な検討をするまでもなく、人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団に関する表現活動ではないと判断できる表現活動 <p>(理由)</p> <p>当該表現活動を行ったものについては、意見等提出の機会を付与しないことによってその権利・利益に影響を及ぼすとは考えられず、このような場合にまでそうした機会を付与することは、かえって、当該表現活動を行ったものに対して、当該機会付与に応じるべきかどうかの判断を強いるとともに、仮に、当該表現活動を行ったものが応じざるを得ないと判断する場合には、意見書の作成や証拠の収集整理を行うための負担を強いることとなるため。</p> |
| <p>申出人に対して、条例第9条第3項ただし書に基づき、口頭で意見を述べる機会の付与する必要がないと認めた案件</p> | <p>条例第5条の規定は適用されないと考えられる表現活動</p> <p>(理由)</p> <p>審査会における調査審議を効率的に進める必要がある中で申出人に口頭での意見陳述の機会を設けることになるとそのための調査審議の期間等が必要となることを総合的に考慮した結果、申出人の権利・利益を保護する観点からの手続保障としては、まずは条例上必須とされている条例第9条第2項の規定に基づき意見書等を提出する機会を付与し、申出人から提出される意見書等の内容を踏まえた上で、</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>申出人に同条第 3 項の規定に基づく口頭で意見を述べる機会を付与する必要があるかどうかを改めて判断することとし、結果として、申出人から同項の規定に基づく申立てはされなかったため。</p> |
| <p>条例第 9 条第 6 項ただし書に基づいて審査会を公開で行った事例</p> | <p>インターネット上の投稿サイトを利用して行われるヘイトスピーチを行ったものの氏名又は名称に関する情報を当該投稿サイトの運営者から取得するために本市としてとりうる方策に関する調査審議</p> |

(審査会に関する規定の委任)

第 10 条 前 3 条に定めるもののほか、審査会の組織及び運営並びに調査審議の手續に関し必要な事項は、市規則で定める。

[本条の趣旨]

審査会の組織及び運営並びに調査審議の手續について、条例第 7 条から第 9 条までに定める事項以外の技術的・細目的事項について市規則に委任することを定めたものです。

[解説]

審査会規則には、審査会の会長の選任、委員の除斥・忌避等、議事手續、委員会による調査の方式、書面により意見を述べる機会の付与の方式、口頭意見陳述の機会の付与の方式、保佐人の出頭許可、口頭意見陳述の機会の期日等の変更等の技術的・細目的事項を委任しています。

審査会規則第 16 条においては、当該規則の施行に関し必要な事項は会長が定めることとしており、審査会の運営及び調査審議の手續について必要な事項を定めている運営規程などを別途設けています。

(適用上の注意)

第 11 条 この条例の適用に当たっては、表現の自由その他の日本国憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならない。

[本条の趣旨]

この条例の適用に当たっての注意事項として、表現の自由その他の日本国憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならないことを定めています。

[解説]

条例に基づく措置等については表現の自由に配慮したものとしていますが、表現の自由は憲法の保障する様々な自由と権利の中で最も重要なものの一つとして位置づけられることから、条例の適用にあたっては、表現の自由その他の日本国憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならないことを注意事項として規定化しています。

(施行の細目)

第 12 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市規則で定める。

[本条の趣旨]

審査会の組織及び運営並びに調査審議の手続以外で、この条例の施行に関し必要な事項について市規則に委任することを定めたものです。

[解説]

本条に基づき、条例第 5 条第 2 項の申出の方法・内容等、同条第 3 項の通知の方法・内容や意見聴取の方法、同条第 6 項の認識等の公表の方法（インターネットを利用する方法以外）などの技術的・細目的事項を、条例施行規則に委任しています。

附 則

- 1 この条例は、公布の日から施行する。ただし、第4条から第6条まで及び次項の規定の施行期日は、市長が定める。
- 2 第4条から第6条までの規定は、これらの規定の施行後に行われた表現活動について適用する。
- 3 市長は、国においてヘイトスピーチに関する法制度の整備が行われた場合には、当該制度の内容及びこの条例の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

【趣旨】

条例の施行期日について、条例に基づく措置に関する規定は市長が定める日とし、その他の規定については公布の日とするとともに、条例に基づく措置については、当該措置に関する規定の施行後に行われた表現活動について適用することを定めたものです。

【解説】

条例は、第4条から第6条までを除いて平成28年1月18日から、第4条から第6条までは平成28年7月1日から施行されました。

条例に基づく認識等の公表については、ヘイトスピーチを行ったものに何らかの不利益が生じる可能性があり、不意打ち防止の観点から一定の周知期間を置くことが望ましいことなどから、条例に基づく措置に関する規定の施行期日は市長が定めることとするとともに、当該規定の適用については、既に行われた表現活動についても遡って適用するのではなく、当該規定の施行後に行われた表現活動について適用することとしています。

なお、平成28年7月1日（条例全部施行の日）の前からインターネット上に掲載された状態の記事や、同日前から記載された状態の施設等への落書きなどについては、同日前に削除・消去されず、条例全部施行の日においても引き続き掲載又は記載されている状態にある場合は、条例全部施行日以降、不特定多数の者が表現の内容を知りうる「状態に置く」表現活動として、条例規定の適用を受けます。すなわち、条例全部施行の日以前から掲載等され、その後、同日前に削除等を行った場合は、附則第2項の規定「第4条から第6条までの規定は、これらの規定の施行後に行われた表現活動について適用する」によってこの条例の適用を受けませんが、同日以後も行われ続けている場合は、適用を受けることとなります。

【審査の実例】

※個別具体の案件に対する審査の実例であり、類似した案件であっても、その表現活動全体の特徴によつては、過去の実例とは異なる判断がなされる場合も考えられますので、予めお含みおきください。

| 実例（具体例） | |
|---|---|
| 条例の適用関係を確認したときに、条例全部施行の日より前に行われた表現活動として調査審議の対象とならなかった表現活動 | 条例全部施行の日より前に実施されたデモ・街宣活動 |
| | 条例全部施行の日より前の生放送番組での発言 |
| | 条例全部施行の日より前に発行（重版や改訂版が発行された場合にはそれらの発行日）された書籍 |
| 条例の適用関係を確認したときに、条例全部施行の日後も継続されていた表現活動として調査審議の対象とした表現活動 | <p>条例全部施行の日より前にインターネット上に投稿された動画や記事が、条例全部施行後にも不特定多数の者により閲覧できる状態に置かれていたもの</p> <p>※なお、その後、審査途中で動画・記事が視聴・閲覧できなくなっても、条例全部施行後において視聴・閲覧できる状態があったと確認できていれば審査の対象とした。</p> |

大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例の概要

条例制定の目的・趣旨〈第1条〉

個人の尊厳を害し差別意識を生じさせるおそれがあるヘイトスピーチに対し、条例を制定することにより、市としてヘイトスピーチを許さないという姿勢を明確に示し、ヘイトスピーチからの市民等の人権擁護と、その抑止を図る

〔 条例の適用に当たっては、表現の自由その他の日本国憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならない（第11条） 〕

1 ヘイトスピーチの定義等を明確化〈第2条〉

- ◆人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団に対する表現活動で、以下の要件に該当するもの
 - ①目的性 社会からの排除／権利又は自由の制限／明らかに憎悪若しくは差別的意識又は暴力をおおることのいずれかを目的として行われるものであること
 - ②態様 相当程度の侮蔑又は誹謗中傷するもの／脅威を感じさせるもののいずれかに該当すること
 - ③不特定性 不特定多数の者が表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものであること
- ◆他の表現活動の内容を印刷物、光ディスク等の販売、頒布、上映や、インターネットを利用して不特定多数の者が閲覧、視聴できる状態におくことも含む
- ◆大阪市内で行われたものだけでなく、市外であっても市民等に関して行われた場合や市内で行われたものを拡散する場合は対象となる
 - 例 市外で大阪市民に関するヘイトスピーチが行われた場合や市内で行われたヘイトスピーチをインターネットで公開する場合など

2 啓発〈第3条〉

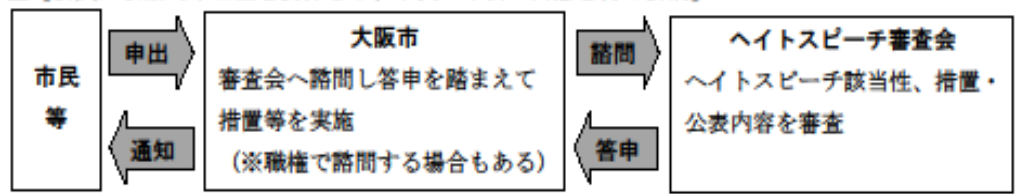
ヘイトスピーチによる人権侵害に関する市民の関心と理解を深めるための啓発を行う

3 ヘイトスピーチの拡散防止措置及び認識等の公表〈第4条～第6条〉

申出等に基づき、ヘイトスピーチ審査会の意見を聴き、ヘイトスピーチに該当する場合、表現内容の拡散防止措置をとるとともに、表現内容の概要、表現活動を行ったものの氏名又は名称等を公表

4 中立的機関（大阪市ヘイトスピーチ審査会）による審査〈第7条～第10条〉

学識経験者などで構成する審査会を設置し、中立・公平な立場からヘイトスピーチ該当性などを審査【委員は政治的中立性を要件とし、市長が市会の同意を得て委嘱】



「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の略称の説明

| 略 称 | 説 明 |
|------|--|
| 市民 | 本市の区域内に居住する者又は本市の区域内に通勤し若しくは通学する者 |
| 市民等 | 市民又は人種若しくは民族に係る特定の属性を有する市民により構成される団体 |
| 特定人等 | 人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団 |
| 申出人 | 調査審議の対象となっている表現活動に係る条例第5条第2項の規定による申出をした市民等 |
| 関係人 | 調査審議の対象となっている表現活動に係る申出人又は当該表現活動を行ったもの |