

差別解消を目指す条例検討調査特別委員会

参考人意見

楠本孝（三重短期大学）

1 多文化共生とは

- ・多文化共生とは、異なる文化的背景を持った人の尊厳を尊重すること
 - ・多文化共生とは「国籍や民族などの異なる人々が、①互いの文化的ちがいを認め合い、②対等な関係を築こうとしながら、③地域社会の構成員として共に生きていくこと」総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」（2006年3月）
- ① 「互いの文化的ちがいを認め合う」とは
- ・マイノリティの文化的アイデンティティと誇りを尊重すること
 - ・個人が自己の文化的所属とアイデンティティを決定することができること
- ② 「対等な関係を築く」とは
- ・外国人と受け入れる社会の間で「双方向」的に努力する関係を作り出すこと
 - ・我々の社会の「ルール」や「常識」の根拠を検証すること
- ③ 「地域社会の構成員として共に生きていく」とは
- ・外国人住民と日本人住民とが協働して地域社会を作ること
 - ・「棲み分け」にならないように

2 ヘイトスピーチの規制について

(1) 「ヘイトスピーチ解消法」成立前の状況

- ・我が国は人種差別撤廃条約4条a、bに留保を付けた。
「日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度において、これらの規定に基づく義務を履行する」
- ・当時の支配的考え方＝「思想の自由市場」論－対抗言論の原則－明白かつ現在の危険の法理
- ・京都朝鮮学校事件の影響→ヘイトスピーチの害悪は、単なる名誉感情の問題ではなく、人間の尊厳にかかわるもの
- ・裁判所が示した「被害観」＝集団に向けられたヘイトスピーチは、単独で犯罪となるものでなく、民事上も単独で不法行為となるものではない（被害の特定性を欠く）

(2) ヘイトスピーチ解消法の成立

●被害観の転換

- ・ヘイトスピーチ解消法が「あってはならない」ものとした、「不当な差別的言

動」の対象である「本邦外出身者」は、特定人である必要がない。

・集団に向けられたヘイトスピーチが、集団の個々の構成員に苦痛を与えているとの認識が示されてる。

●ヘイトスピーチ解消法はなぜ「理念法」に止まったのか

・ヘイトスピーチ解消法は「理念法」→ヘイトスピーチ被害者が「多大な苦痛」を強いられているにもかかわらず、法はなぜこれを禁止あるいは処罰しなかったのか。

・表現の自由を「思想の自由市場」論から理解し、憲法は、**表現の内容に基づく規制**を禁止していると理解したものである。なかでも、憎悪や侮辱感を掻き立てる表現一般ではなく、**本邦外出身者であることに基づく言動のみを**目がけて規制するのは、**一つの観点に立って取り締まるべき行為を選別する**ものであって、表現内容に基づく狙い撃ちになってしまうと理解されたのであろう。

・しかし、思想の自由市場を維持するために、ヘイトスピーチの規制が許されないということになれば、社会全体の利益のためのコストを、特定の人々が負担し続けなければならないということを意味する。→**「人々の尊厳が公平に尊重される」という社会の倫理的基盤が掘り崩される**。＝思想の自由市場論は、ヘイトスピーチの害悪を矮小化することを前提にしたもの。

●ヘイトスピーチの害悪

・ヘイトスピーチのもたらす害悪とは何か→川崎ヘイトデモ禁止仮処分決定

・「本邦外出身者が抱く自らの民族や出身国・地域に係る感情、信条や信念は、それらの者の**人格形成の礎を成し、個人の尊厳の最も根源的なもの**となるのであって、本邦における他の者もこれを違法に侵害してはならず、相互にこれを尊重すべきものである」

・ヘイトスピーチは、自分の属する「国家」や「集団」に愛着をもつ者の信条を破壊しようとする言説であると同時に、「国家」や「集団」から自分自身を切り離して一人の「個人」として生きたいと願う者を、元の「国家」や「集団」の属性に縛り付け、解放を妨げようとする言説でもある。

(3) 公共施設の利用制限問題

① ヘイトスピーチ解消法からの要請

・ヘイトスピーチ解消法は、各自治体の公共施設に関する条例の**解釈指針**となる。

②集会の自由についての既存の法の枠組み

・集会の自由は、広義の表現の自由の一形態であり、言論・出版の自由と同じく、自己実現と民主政の維持・発展という二つの価値を充足する機能を営む。

- ・集会の自由と同じ程度に重要な価値を有する法益を保護するために必要不可欠な最小限度の制約を受けることは、集会の自由に内在する制約であり、やむを得ない。

- ・地方自治法 244 条 2 項は、「普通地方公共団体（次条第 3 項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」と規定し、同条 3 項は、「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」と規定

- ・「正当な理由」とは、→施設をその集会のために利用させることによって、他の基本的人権が侵害され、公共の福祉が損なわれる危険がある場合

- ・集会の自由と他の基本的人権が衝突する場合に、どのような基準によって集会の自由の制限の可否を判断すべきか、

- ・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。

- ・基本的人権としての集会の自由の重要性と、当該集会が開かれることによって侵害されることのある他の基本的人権の内容や侵害の発生の危険性の程度等を比較衡量して、集会の自由の制限が必要かつ合理的なものとして肯認される限りは、集会の自由を不当に侵害するものではない

- ・利益衡量に際しては、集会が開かれることによって他の基本的人権が侵害される危険性の程度は、「明白かつ現在の危険」であること必要とされる。

以上のような従来からの法の枠組みとヘイトスピーチ解消法が打ち出した新しい要請とはどのように調整されるべきか。

④ ヘイトスピーチ解消法以前の議論

●大阪市の対応

- ・「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について（報告）」（2015 年 1 月）＝「事前に規制することは、憲法が保障する表現の自由の観点から慎重であるべき」、「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」→ヘイトスピーチを理由として公の施設の利用を拒否することは、極めて困難。

- ・前提となった最高裁判例に対する認識

- ・最高裁判例では、「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」とされており、ヘイトスピーチをこれまでに行っている又は行うと思われる団体であることのみを理由に公の施設等の利用を制限するような趣旨を条例に設けることはできない。

・最高裁判例では、施設の利用制限に合理的な理由があるとして認められる場合として、「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の特別の事情がある場合」でなければならないとされており、当該利用者が施設を利用することに伴い「管理上支障が生じる」「混乱を防止できない」といった状況が客観的かつ具体的に予測されることが必要である。

・しかし、大阪市が参考とした判例は、暴力的な混乱が予想される集会の施設利用に関するもので、**集会の自由に対抗する法益として想定されているのは、人の生命、身体又は財産に限られ、人格的利益は考慮されていない**。ヘイトスピーチでは人格的利益の侵害が問題になるのであるから、これらの判例から、ヘイトスピーチに係る公共施設利用制限に対する最高裁の立場を推測することには疑問がある。

⑤ ヘイトスピーチ解消法成立後の議論

●川崎市のガイドライン策定に向けた議論

・「川崎市は、これまでの施策から一步踏み出すべきである」

・「市民館の一室や市の公園などの公共施設でヘイト集会が行われることが疑いなく明白な場合にその利用を許可することは、市が差別行為を承認したことになるので、基準を明確にした上で、不許可とすべきである」として、公共施設の利用について事前規制に踏み込むことを提言

・ヘイトスピーチに対して公的施設の利用を制限するガイドラインを設けることは、ヘイトスピーチ解消法第4条第2項に言う「当該地域の実情に応じた施策」であると言える

→この判断に際しては、客観的な基準が必要であり、「そのためには条例を制定又は改正すべきであるが、当面は、各施設の既存の条例の解釈を明確化すべく、早急に、公的施設の利用に関するガイドラインを策定する必要がある」

●川崎市のガイドラインの骨格

①公の施設において、利用許可の申請があった場合に「不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」は、当該公の施設の利用等につき、「警告」「条件付き許可」「不許可」「許可の取消し」といった利用制限を行うことができる。

②利用制限のうち、「不許可」「許可の取消し」については、言動要件に加え、「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」と判断されるときに限

って行うことができる。

③「不許可」「許可の取消し」とする場合、判断及び手続の公正性・公平性・透明性を担保するため、第三者機関から事前に意見聴取を行う、

→全体としては、集会の自由の事前規制に関する憲法上の制約をクリアすべく客観性と普遍性を追求したものになっていると評価できるが、

→②の「迷惑要件」は、暴力的な混乱が予想される集会の施設利用に関する判例を意識したものだが、「不当な差別的言動」が「本邦外出身者に多大な苦痛を強い、地域社会に深刻な亀裂を生じさせる」とのヘイトスピーチ解消法の認識に立てば、不要。

→**ヘイトスピーチ解消法の成立によって、集会の自由を制限できる対抗利益として、従来の生命、身体、財産に人格的利益が加わった**と解すべきであり、「本邦外出身者」の人格的利益は、騒動など起こらなくてもヘイトスピーチが行われただけで侵害される。

●京都府、京都市のガイドラインと東京の基準

・京都府のガイドラインと京都市のガイドラインは、「言動要件」の他に「**紛争のおそれ要件**」を定めているものの、それらの「いずれかに該当する場合」と選択的な要件とされているため、**実質的には「言動要件」のみが施設利用不許可の要件となっている**。

→「違憲のリスク」を回避しつつ、ヘイトスピーチ解消法の要請に応えるものになっている。

・東京都の基準は、「言動要件」と「紛争のおそれ要件」を「両方満たした場合」とされており、川崎方式に戻った形になっている。

3 おわりに

・外国人との共生を目指す以上、異なる文化的背景を持った人の尊厳を尊重するために必要なら、我々の社会の「ルール」や「常識」を見直し、それに合理的根拠がなければ改める覚悟が必要でしょう。

・「ヘイトスピーチ解消法」啓発の一環として、ヘイトスピーチ解消法を踏まえた公の施設等の使用手続に関するガイドラインの策定に向けた議論を開始すべきではないでしょうか。