

新宿区の公の施設におけるヘイトスピーチ防止のための 利用制限に関する基準（素案）

1 策定趣旨

(1) 背景

区はこれまで、人権は誰もが尊重されるべきで、特定の国籍や民族へのヘイトスピーチを含めた人権侵害は決して許されないことを表明するとともに、新宿に暮らす方や訪れる方が、国籍や文化の違いを理解し合い、お互いを思いやれるようなまちづくりを進めてきた。また、平成28年6月3日には「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（平成28年法律第68号。以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）が施行されたところである。

ヘイトスピーチ解消法では、前文で本邦外出身者に対する不当な差別的言動は許されないことを宣言し、第4条第2項で地方公共団体に対し、「不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努める」ことを定めている。区としても、施設管理権を適切に行使し、公の施設において不当な差別的言動が行われることを制度的に防止することが求められる。

こうした中、東京都においては、平成30年10月15日に「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」が制定された。また、同条例第8条に規定する趣旨に沿って、第11条に規定する「公の施設の利用制限に関する基準」が定められ、平成31年4月1日から施行されたところである。これにより、現状では、近接する都の施設と区の施設において利用制限に関する取扱いが異なることとなり、利用する区民等に無用の混乱や支障が生じることが懸念される。

(2) 策定目的

区で設置した公の施設（※）において、ヘイトスピーチ解消法第2条で規定する本邦外出身者に対する不当な差別的言動が行われることを防止するため、施設管理者（指定管理者を含む。以下同じ。）が各施設の設置及び管理条例等に基づく運用により利用制限を適用する際に、抛るべき基準を策定する。

（※区で設置した公の施設の例…地域センター、区民ホール、スポーツセンター、生涯学習館、シニア活動館・地域交流館、区立公園など）

2 施行日

令和元年10月1日

3 対象施設

地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条第1項の規定による区で設置した「公の施設」であって、区の設置・管理条例で定めるもの及びこれに準じる施設（指定管理者制度を導入したもの及び目的外使用許可等により使用させるものを含む）。

4 利用制限の要件

以下2つの要件をいずれも満たした場合に、利用制限を行うことができるものとする。

- (1) ヘイトスピーチが行われる蓋然性が高いこと。（＝言動要件）
- (2) ヘイトスピーチが行われることに起因して発生する紛争等により、施設の安全な管理に支障が生じる事態が予測されること。（＝迷惑要件）。

5 基準の対象となるヘイトスピーチの定義

- (1) ヘイトスピーチ解消法第2条における規定を準用する。

第2条 この法律において「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」とは、専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であって適法に居住するもの（以下この条において「本邦外出身者」という。）に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮蔑するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動をいう。

- (2) ヘイトスピーチに当たるか否かの判断においては、法務省から技術的助言として地方自治体へ示された『「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」に係る参考情報（その2）』の例示を参考とし、総合的に判断する。

- ① 本邦外出身者の生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知すること

一般に、害悪の告知を内容とする脅迫的言動を指すものと解され、具体的には、例えば、「〇〇人は殺せ」、「〇〇人を海に投げ入れろ」、「〇〇人の女をレイプしろ」などと言うものが該当し得ると考えられる。

② 本邦外出身者を著しく侮蔑すること

一般に、本邦外出身者を見下し蔑む言動のうち、その程度が著しいものがこれに該当すると解され、例えば、特定の国又は地域の出身である者について蔑称で呼んだり、差別的、軽蔑的な意味合いで「ゴキブリ」などの昆虫、動物、物に例える言動なども該当し得るものと考えられる。蔑称の具体例は割愛するが、隠語や略語が用いられたり、一部を伏せ字にする例もあり得ることから、該当性の判断に当たっては、それらの例を十分に把握しつつ、個別具体の言動がどのような文脈や意味合いで用いられているのかといった点を踏まえることが必要と考えられる。

③ 地域社会から排除することを煽動^{せん}する言動

一般に、本邦外出身者を我が国の地域社会から排除し排斥することをあおり立てることを指すと解されるが、具体的には、例えば、「〇〇人はこの町から出て行け」、「〇〇人は祖国へ帰れ」、「〇〇人は強制送還すべき」などと言うものが該当し得ると考えられる。

この種の言動中には、一定の条件や理由を付すことにより、一見、正当な言論であるかのように装うものもあり得るが、例えば、「〇〇人は全員犯罪者だから日本から出て行け」、「〇〇人は日本を敵視しているのであるから出て行くべきだ」とするものなど、付されている条件や理由がおおよそ意味をなさず、本邦外出身者を排除、排斥する趣旨にほかならないものである場合には、合理的な理由もなく排斥することを煽動しているものとして、本条に該当し得ることになると考えられる。

したがって、該当性の判断については、前記のとおり、個別具体の言動の背景、前後の文脈、趣旨等の諸事情により、どのような意味が含まれる言動であるのかを考慮する必要があると言える。なお、本条では、「地域社会」と規定されているが、特定の地域に限定される趣旨ではなく、より広く「日本から出て行け」などと言うものも本条に該当するとされている。

外国政府等の国家機関に対する批判を内容とする言動は、本条に該当しないと解される。

6 利用制限の種類

公の施設の設置や管理に関する条例に基づく施設の利用等に関する規定に基づき、2つの利用制限を行うことができる。

(1) 不許可

施設管理者が、所管施設の利用について、利用制限の要件に該当すると判断した場合には、不許可（不承認その他の不許可に類似する行為を含む。以下同じ。）とすることができる。

(2) 許可の取消し

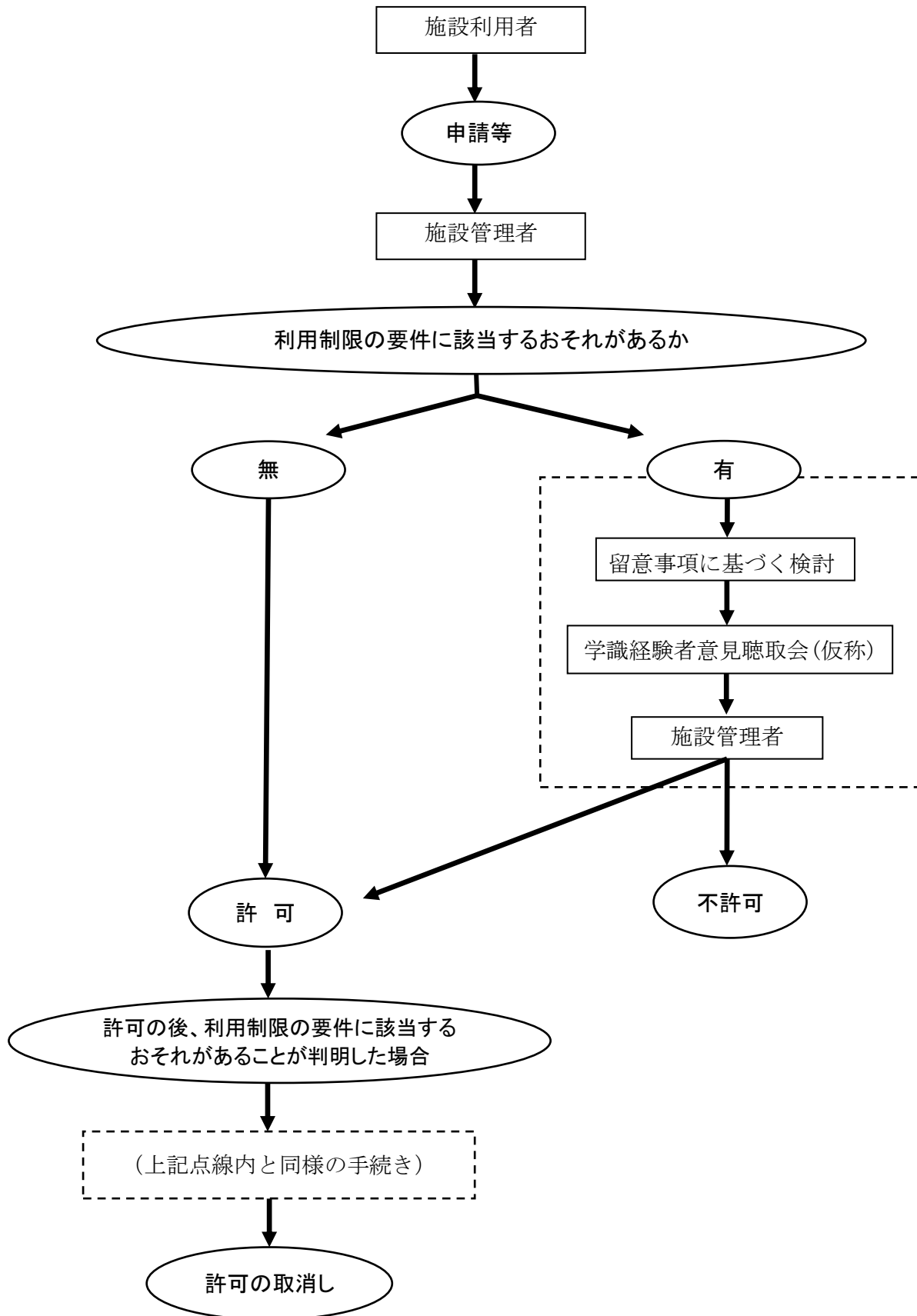
施設管理者が、所管施設の利用について、許可を決定した後に、利用申請等の内容が利用制限の要件に該当すると判断した場合には、許可を取り消すことができる。なお、許可の取消しに当たっては、行政手続条例その他の関係法令の規定に則り、施設利用申請者に聴聞を行うなどの必要がある。

なお、施設管理者が利用制限の要件への該当性並びに不許可又は許可の取消しの妥当性について判断するに当たっては、総務部総務課を通じ、原則として学識経験者意見聴取会（仮称）に意見を求めることとする。

7 その他の制限等

利用制限の種類のほか、許可する場合であっても条件を付すことはできる。また、施設管理者の権限として、利用申請行為が伴わない場合であっても、公の施設の設置や管理に関する条例の規定に基づき、制限することはできる。

8 利用制限の適用判断に当たっての流れ



9 利用制限の適用判断に当たっての留意事項

(1) 利用制限の適用における公平性・中立性の確保

施設管理者が利用制限の要件への該当性並びに不許可又は許可の取消しの妥当性について判断するに当たっては、施設利用の態様等（※1）を踏まえ、原則として学識経験者意見聴取会（仮称）の意見を聴くことにより、公平性・中立性を確保（※2）するものとする。

※1 予定されている集会等について、事前に判明しているテーマ・具体的内容、開催・実施の方法等の諸事情（集会等における表現活動の内容のほか、時間・場所、集会等の規模・態様、参加者の募集の方法、一般への公開の有無等）のほか、集会等の主催者及び参加予定者が過去に行った同種の集会等の内容及び当該集会等における言動の内容など。

※2 施設管理者は、表現活動の萎縮を生まないように十分に配慮しながら、個別具体の事案に対し、原則として専門的知識・見識を持つ学識経験者から参考意見を聴取するなどし、要件の該当性について迅速かつ的確な判断を行うことに努める。

(2) 事案ごとに諸事情を総合的に勘案し関連規定等に当てはめて適切に判断

憲法上保障された表現の自由、集会の自由に十分留意し、恣意的な運用をしてはならないことはもとより、正当な表現活動を萎縮させるようなことがないよう留意する。

また、地方自治法第244条第2項の「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」という規定や、当該施設の使用許可等に関する条例の規定等に基づいて判断するため、個別具体の事案ごとに前記のような集会等に関する諸事情を総合的に勘案し、これを各規定に当てはめて、適切に判断する。

【参 考】

公の施設の設置や管理に関する条例の規定に基づき、公の施設の利用を拒否し得る場合の考え方を示した、最高裁判所判例として以下のものがある。

(判例は裁判所ホームページより抜粋)。

① 平成7年3月7日最高裁判所判決（いわゆる泉佐野市会館事件）

「公の施設である市民会館の使用を許可してはならない事由として市立泉佐野市民会館条例（昭和三八年泉佐野市条例第二七号）七条一号の定める「公の秩序をみだすおそれがある場合」とは、右会館における集会の自由を保障することの重要性よりも、右会館で集会が開かれることによって、人の生命、身体又は財産が侵害され、公共安全が損なわれる危険を回避し、防止することの必要性が優越する場合をいうものと限定して解すべきであり、その危険性の程度としては、単に危険な事態を生ずる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要であり、そう解する限り、このような規制は、憲法二一条地方自治法二四四条に違反しない。」

② 平成8年3月15日最高裁判所判決（いわゆる上尾市福社会館事件）

「何者かに殺害されたD関係労働組合の連合体の総務部長の合同葬に使用するためにされた市福社会館の使用許可申請に対し、上尾市福社会館設置及び管理条例（昭和四六年上尾市条例第二七号）六条一項一号が使用を許可しない事由として定める「会館の管理上支障があると認められるとき」に当たるとしてされた不許可処分は、右殺害事件についていわゆる内ゲバ事件ではないかとみて捜査が進められている旨の新聞報道があったとしても、右合同葬の際にまでその主催者と対立する者らの妨害による混乱が生ずるおそれがあるとは考え難い状況にあった上、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特別な事情があったとはいえず、右会館の施設の物的構造等に照らせば、右会館を合同葬に使用することがその設置目的やその確立した運営方針に反するとはいえないなど判示の事情の下においては、「会館の管理上支障がある」との事態が生ずることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されたものということとはできず、違法というべきである。」

＜参考資料 1＞

本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律
(平成28年法律第68号)

目次

前文

第一章 総則（第一条－第四条）

第二章 基本的施策（第五条－第七条）

附則

我が国においては、近年、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、適法に居住するその出身者又はその子孫を、我が国の地域社会から排除することを煽（せん）動する不当な差別的言動が行われ、その出身者又はその子孫が多大な苦痛を強いられるとともに、当該地域社会に深刻な亀裂を生じさせている。

もとより、このような不当な差別的言動はあってはならず、こうした事態をこのまま看過することは、国際社会において我が国の占める地位に照らしても、ふさわしいものではない。

ここに、このような不当な差別的言動は許されないことを宣言するとともに、更なる人権教育と人権啓発などを通じて、国民に周知を図り、その理解と協力を得つつ、不当な差別的言動の解消に向けた取組を推進すべく、この法律を制定する。

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、その解消に向けた取組について、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、基本的施策を定め、これを推進することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」とは、専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であって適法に居住するもの（以下この条において「本邦外出身者」という。）に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮蔑するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動をいう。

（基本理念）

第三条 国民は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性に対する理解を深めるとともに、本邦外出身者に対する不当な差別的言動のない社会の実現に寄与するよう努めなければならない。

(国及び地方公共団体の責務)

第四条 国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を実施するとともに、地方公共団体が実施する本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関する施策を推進するために必要な助言その他の措置を講ずる責務を有する。

2 地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めるものとする。

第二章 基本的施策

(相談体制の整備)

第五条 国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動に関する相談に的確に応ずるとともに、これに関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう、必要な体制を整備するものとする。

2 地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じ、本邦外出身者に対する不当な差別的言動に関する相談に的確に応ずるとともに、これに関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう、必要な体制を整備するよう努めるものとする。

(教育の充実等)

第六条 国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動を解消するための教育活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うものとする。

2 地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じ、本邦外出身者に対する不当な差別的言動を解消するための教育活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うよう努めるものとする。

(啓発活動等)

第七条 国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性について、国民に周知し、その理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うものとする。

2 地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じ、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性について、住民に周知し、その理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うよう努めるものとする。

附 則

(施行期日)

1 この法律は、公布の日から施行する。

(不当な差別的言動に係る取組についての検討)

2 不当な差別的言動に係る取組については、この法律の施行後における本邦外出身者に対する不当な差別的言動の実態等を勘案し、必要に応じ、検討が加えられるものとする。

＜参考資料 2＞

本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案に対する附帯決議（衆議院法務委員会）

国及び地方公共団体は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 本法の趣旨、日本国憲法及びあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の精神に照らし、第二条が規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りであるとの基本的認識の下、適切に対処すること。
- 二 本邦外出身者に対する不当な差別的言動が地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方公共団体においては、その内容や頻度の地域差に適切に応じ、国とともに、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること。
- 三 インターネットを通じて行われる本邦外出身者等に対する不当な差別的言動を助長し、又は誘発する行為の解消に向けた取組に関する施策を実施すること。
- 四 本邦外出身者に対する不当な差別的言動のほか、不当な差別的取扱いの実態の把握に努め、それらの解消に必要な施策を講ずるよう検討を行うこと。

＜参考資料 3＞

本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案に対する附帯決議（参議院法務委員会）

国及び地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 第二条が規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りであり、本法の趣旨、日本国憲法及びあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の精神に鑑み、適切に対処すること。
- 二 本邦外出身者に対する不当な差別的言動の内容や頻度は地域によって差があるものの、これが地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方公共団体においては、国と同様に、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること。
- 三 インターネットを通じて行われる本邦外出身者等に対する不当な差別的言動を助長し、又は誘発する行為の解消に向けた取組に関する施策を実施すること。

右決議する。

＜参考資料 4＞

特定の民族や国籍に属する人々を排斥する差別的言動の例の注記
(法務省ホームページより抜粋)

法務省が平成27年度に公益財団法人人権教育啓発推進センターに委託して実施した「ヘイトスピーチに関する実態調査」では、デモ・街宣活動における発言内容を、

- (1) 特定の民族や国籍に属する集団を一律に排斥する内容（例えば、特定の民族等について、一律に「日本から出て行け」などと発言するもの）
- (2) 特定の民族や国籍に属する集団の生命、身体等に危害を加えるとする内容（例えば、特定の民族等について、「皆殺しにしろ」などと発言するもの）
- (3) 特定の民族や国籍に属する集団を蔑称で呼ぶなどして殊更に誹謗中傷する内容の発言

に分類した上で、これらに該当する発言の出現状況やその推移が調査されました。

なお、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（平成28年法律第68号）第2条は、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」を、「専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であつて適法に居住するもの（以下この条において「本邦外出身者」という。）に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮蔑するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動」と定義しています。

ヘイトスピーチに関する実態調査における上記(1)～(3)の3類型は、この「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」と同じではありませんが、その内容を理解する際にも参考となると考えられます。