

意見書

題名	「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基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン（案）」について		
氏名 (団体の場合は、 名称及び代表者名)	在日コリアン弁護士協会 代表 弁護士 林範夫		
意見の提出日	2017（平成29）年 7月19日	枚数	4枚（本紙を含む）

政策等に対する意見

1. はじめに

ヘイトスピーチ集会に対する公共施設の利用制限の問題は、ここ数年ヘイトスピーチが蔓延する中で、憲法の保障する表現の自由、集会の自由との関係で地方公共団体を悩ませてきた。当協会は、この問題にヘイトスピーチの被害者となるマイノリティとしての専門家集団として応えるために、法的規制の研究、シンポジウムの開催、出版物の発行等の活動を行っている。

人種差別撤廃条約への加入により、地方公共団体も差別に関与してはならず、禁止し終了させる義務があること、したがって、具体的には、地方公共団体がヘイトスピーチ集会のために公共施設を貸すことは許容されないことは、2016年6月に「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」（以下、ヘイトスピーチ解消法）が施行され、それに続いて、愛知県、江戸川区などいくつかの地方公共団体で、公の施設をヘイトスピーチに利用させない規則改正などは行われたことから、全国的に広く周知されつつあるところである。

しかしながら、ヘイトスピーチ集会を理由として公共施設を貸し出さないという運用は、表現の自由、集会の自由とも抵触することから、これらに対する必要最小限の規制となるよう十二分に留意される必要があり、これが濫用されないよう、明確で具体的なガイドラインを作り、第三者機関が判断するなど適正な手続きを保障することが重要である。今回の川崎市のガイドライン案の作成は、このようなヘイトスピーチ規制と集会の自由の保障とのバランスを考慮した具体的なガイドライン案を作成する全国で初めての先進的取り組みであり、国やほかの地方公共団体のモデルとなるものと考えられる。

なお、国際人権諸条約の求めているのは公共施設の利用制限に止まらず、包括的な人種差別撤廃法制度の整備である。したがって、2016年12月の川崎市人権施策推進協議会の意見にもあるように、ヘイトスピーチ対策を含めた人種差別撤廃条例を早急に整備することが不可欠かつ急務であると考えられる。各種報道によれば、川崎市はすでに条例制定にむけても動いているとのことであるが、当協会としては、緊急対策としてガイドライン策定に続いて、人種差別撤廃条例の制定作業が進められることを強く期待するものである。

2. 総評

ガイドライン案は、ヘイトスピーチに苦しむ被害者や差別撤廃を求める市民の声を真摯に受け止め、「市民の安全と尊厳を守る」ため、地方公共団体が責任をもってヘイトスピーチを「制度的に防止」すべくつくられたものであり、法的に難しい問題があるからといってヘイトスピーチ解消の責務を放棄し、問題を先送りするのではなく、何より市民を差別から守ろうとするその積極的姿勢に、当協会は敬意と共感を表す。

また、差別的言動の解消という目的を、憲法の保障する表現の自由、集会の自由の不当な侵害にならないよう実現するために、明確で具体的な基準を設置しようとするものであり、差別の防止のみならず、表現の自由の保障の観点からも大きな意義があるものとする。また、ガイドライン案の具体的内容を見ても、「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)には、「警告」「条件付き許可」「不許可」「許可の取り消し」という利用制限ができることとし、「不許可」「許可の取消し」とする場合には第三者機関から事前に意見聴取することとして、人種差別を禁止する義務を果たす上で、表現の自由、集会の自由の不当な侵害にならない、必要最小限度の規制に止めることに留意する内容になっているものと評価される。

さらに、ヘイトスピーチ解消法に基づくガイドラインであり、抽象的な理念法である同法をヘイトスピーチ防止のために実効化する取組であり、同法を反人種差別法として活かしたものにし、日本の差別撤廃法制度を発展させる意味も大きい。そして、日本が締約国となっている人種差別撤廃条約及び自由権規約により、中央政府のみならず地方政府もヘイトスピーチをはじめとする人種差別を禁止する義務を負っているところ、川崎市による公的施設でヘイトスピーチに使わせないためのガイドラインが策定されることは、その義務に応える点でも大きな意義を有するものであると考える。

3. 個別の条項の内容についての改善提案

以上のように、当協会はガイドライン案を高く評価し、その早急な制定と施行を期待するところであるが、このガイドラインがこれから各地のモデルとなるであろうことから、以下の何点かの改善を提案したい。

(1) 迷惑要件の削除

ガイドライン案では「不許可」「許可の取消し」の場合には、上述の「言動要件」のほかに、「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」との要件が必要とされている。その判断にあたっては、「その利用によって、他の利用者の人権が侵害され、公共の安全が損なわれる危険があり、これを回避する必要性が優越する場合に限られなければならない」とされている (p. 4(3)判断方法ウ)。

「他の利用者に著しく迷惑を及ぼす」という用語が何を指すかあいまいであるが、p. 4(3)判断方法エにおいて会議室の場合は「他の利用者の迷惑自体が想定し難い」と書かれていることからすれば、公共施設を利用する者が施設内で直接ヘイトスピーチを見聞きすることを前提とした解釈がなされる可能性も否定しがたいものと考えられる。しかしながら、施設内で直接ヘイトスピーチを見聞きする者の人権侵害のみを考

慮するのは狭すぎる。

ヘイトスピーチの被害は、その言動が発せられている瞬間に限定されるものではないことに留意すべきである。ヘイトスピーチが公共施設で行われる状態がある限り、多くのマイノリティの親たちは子どもを連れて出かける際に常に行き先及びその周辺の公共施設でヘイトスピーチが行われる予定がないか調べることを余儀なくされるなど、日常的に不安にさらされ、自らのアイデンティティを攻撃されずに地域の一員として平穏に暮らす人格権が脅かされているのである。

また、小さな会議室で行なわれる場合でも、ヘイトスピーチの目的は差別を煽動することにあるから、インターネット上の生中継か、少なくとも「YouTube」などの録画サイトへの投稿が行われることが通常であり、市民がネット上でヘイトスピーチに遭遇して人格権が侵害され、また、差別が広がる危険性がある。2017年3月末に発表された法務省の外国人住民調査結果においても、ネット上にヘイトスピーチを見るのが嫌でそのようなネットサイトの利用をやめた人が外国籍者全体で約2割、朝鮮籍者では5割近くもいることが明らかとなっており、表現の自由、知る権利や、ネットを通じて社会に参加する権利が侵害される実害が生じている。よって、この点からも、「他の利用者の迷惑自体が想定し難い」として、ヘイトスピーチによる人権侵害の対象を施設内で直接見聞きすることによることによる被害に限定するのは不適切である。

そもそもヘイトスピーチ解消法が前文で述べるとおり、ヘイトスピーチにより被害者が「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」現状が既に存在するのであり、このような重大な害悪があるから、同法は国及び地方公共団体に対し喫緊の課題として解消に取り組むことを責務として求めたのである。

公共施設でヘイトスピーチが行われること自体により、被害者の「多大な苦痛」として、前述の実害が生じるほか、民間施設でなく公共施設で行われることにより、差別に公的機関を容認していることが被害当事者に孤立感、社会への絶望感と恐怖をもたらす。また、公共機関が差別を認めていることとなり、そのようなことをある特定のグループの人たちに対し言ってもいいのだとの感覚—差別感情が地域社会に広がり、「地域社会に深刻な亀裂を生じさせ」てしまう。マイノリティへの蔑視感が暴力へとつながることは、関東大震災における朝鮮人、中国人虐殺やナチスによるユダヤ人、ロマの人々、障がい者などの歴史的事実から明らかである。

ガイドライン案はヘイトスピーチ解消法に基づくものと位置付けられているのだから、解消法の認定するこのような重大な害悪を防ぐ目的に照らし、言動要件があれば利用制限の対象とすべきであり、この要件と別に「他の利用者に著しく迷惑を及ぼす」ことを要件として加重すべきではない。

加えて、「迷惑」「公共の安全」という用語は、定義としてあいまいであり、市民の人権保障の観点ではなく、権力的な秩序維持の観点から解釈される余地を残すという危険性があり、明確性の原則の点からも不適切であると考えられる。よって、迷惑要件を削除することを提案する。

なお、2017年6月21日付け神奈川新聞「時代の正体<487>ガイドライン（上）規制が表現の自由を守る」との記事によれば、市は、2016年5月30日に公園をヘイト集会に利

用させない判断をした際、「市民の安全と尊厳を守る」ことを理由として掲げ、在日外国人市民が不安を抱くだけでなく、実際に公園を使うことができないという実害が生じることを考慮したという。また、今回の迷惑要件はこの不許可判断を包摂しており、同様のケースでは当然、不許可の判断になるとガイドラインの作成と運用を担当する担当者が説明しているという。しかしながら、「他の利用者に著しく迷惑を及ぼす」という要件を設けた場合、このような判断に支障が生じる懸念があるのであるから、仮に迷惑要件全体を削除しないとしても、少なくとも、立法意思に誤解が生じることを防ぐよう、「他の利用者」ではなく「『他の市民』に著しく迷惑を及ぼす危険」のあることを要件とする修正を行うべきであると考え。

また、迷惑要件の判断方法としても「他の市民の人権が侵害され、安全が損なわれる危険」とすれば、昨年5月の判断基準との同一性が明確となるのであるから、「他の利用者」の概念を狭くとらえすぎているように読める「(3) 判断方法エ」は明確に削除する必要があると考える。

(2) 第三者機関の人数及び構成

第三者機関の人数及び構成は、公正さと実効性を担保するために重要なので、ある程度の要件を定めることが望ましいと考える。人数は、例えば、大阪市ヘイトスピーチ審査会にならって少なくとも5人とすることを検討するべきであると考え。また、第三者機関の構成員についても、人種差別の撤廃に関して専門的知見を有する者であることを最低限の必要条件とし、このような必要条件を満たす人材の中から、憲法及び国際人権法の専門家、マイノリティに属する者を必ず加えること、ジェンダーバランスにも配慮すること等を定めるべきであると考え。

(3) 第三者機関の審議結果の取り扱い

「7 第三者機関への意見聴取(3)」によると、第三者機関の委員が全員一致で言語要件及び迷惑要件に該当すると判断した場合には、「各施設の所轄機関は、その判断及び表現の自由等の重要性を総合的に斟酌して最終判断を行う」とあるが、委員の意見が全員一致でない場合については明記されていない。第三者機関による検討結果をヘイトスピーチ解消に向けて最大限活用するためにも、全員一致でない場合には、委員たちの意見を参考にすべきことを明記することが必要であると考え。

- ・ お寄せいただいた御意見に対する個別回答はいたしませんので御了承ください。
- ・ 記載していただいた個人情報は、提出された意見の内容を確認する場合に利用します。また、個人情報は川崎市個人情報保護条例に基づき厳重に保護・管理されます。
- ・ 御意見などの概要を公表する際は、個人情報は公開いたしません。

提出先

部署名

川崎市 市民文化局 人権・男女共同参画室