

京都府の公の施設等におけるヘイトスピーチ防止のための 使用手続に関するガイドライン (案)

1 策定趣旨

平成28年6月3日に施行された「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」（平成28年法律第68号。以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）は、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、地方公共団体に対して「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。

地方公共団体にとって、ヘイトスピーチ解消法との関係で問題になり得ることの一つとして、住民等から「公の施設」の使用申請等がされた場合において、その許否をどのように判断すべきかということがある。

公の施設は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であり、地方公共団体は、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されている（地方自治法第244条）。しかしながら、不当な差別的言動が行われることが、客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測される場合に、公の施設の使用を承認又は許可することは、地方公共団体が不当な差別的言動そのものを承認又は許可したとも解されるおそれがある。

このことについて、法務省人権擁護局内に設置された「ヘイトスピーチ対策プロジェクトチーム」が作成した「『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1）」は、ヘイトスピーチ解消法の直接的な効果として、許可権限を有する行政機関が直ちに不許可にすることはできないとしつつ、本法律が本邦外出身者に対する不当な差別的言動は許されないと宣言したことは、他の法令の解釈指針となり得るとした国会審議を踏まえ、こうした観点から公の施設の使用許可申請等とヘイトスピーチの問題を考えていく必要がある、との考えを示した。

このガイドラインは、こうしたことを踏まえ、府の公の施設等を管理する者（以下「施設管理者」という。）が、各施設の設置及びその管理に関する条例等（以下「設置・管理条例等」という。）に基づく使用制限規定の適用について解釈・運用する際に拠るべき基準として策定するものである。

2 対象施設

このガイドラインは、地方自治法第244条の規定による「公の施設」であって、府の設置・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と及び目的外使用許可により使用させるものを含む。）を対象とする。

3 「不当な差別的言動」の定義

(1) このガイドラインにおける「不当な差別的言動」とは、ヘイトスピーチ解消法に基づく「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」とする。

※ ヘイトスピーチ解消法（抜粋）

（定義）

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) 個別具体の言動がヘイトスピーチ解消法に基づく「不当な差別的言動」に該当するか否かの判断に当たっては、法務省人権擁護局内「ヘイトスピーチ対策プロジェクトチーム」が作成した「『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）」において、本法律の趣旨を踏まえて、当該言動の背景、前後の文脈、趣旨等の諸事情を総合的に考慮して判断されるところとした上で、次のとおり示されている典型と考えられる例を参考とする。

ア 生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨の告知

害悪の告知を内容とする脅迫的言動

〈具体例〉

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

イ 本邦外出身者を著しく侮蔑するもの

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

〈具体例〉

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

※ 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

ウ 「地域社会から排除することを煽動する」言動

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たてる言動

〈具体例〉

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

※ この種の言動の中には、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言動に該当。したがって該当性の判断については、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ことが必要

4 使用制限に係る基本方針

(1) 使用制限の考え方

地方自治法第244条は、地方公共団体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するとともに、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しており、府の公の施設について使用申請があった場合は承認又は許可することが原則となる。

公の施設の使用不承認等について、いわゆる泉佐野市民会館事件に係る最高裁判所判決（平成7年3月7日 第三小法廷）は、公の秩序をみだすおそれがある場合として使用を許可してはならないのは、集会の自由を保障することの重要性よりも、その施設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、公共の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先するとともに、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、明らかに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と解するのが相当としている。

また、いわゆる上尾市福社会館事件に係る最高裁判所判決（平成8年3月15日 第二小法廷）は、主催者が集会を平穏に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条等に反対する者らが、これを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことができるのは、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、特別な事情がある場合に限られるとしている。

さらに、これらの判決は、そのような事態の発生が、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に限り、施設の使用を許可しないことができるとしている。

このことを基本とした上で、ヘイトスピーチ解消法の趣旨、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（以下「人種差別撤廃条約」という。）の精神を踏まえ、**「不当な差別的言動」**が行われることが客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測される場合に、その使用を承認又は許可することは、府が差別行為を承認したとも解されるおそれがあるため、このガイドラインで要件、手続等を府民に明らかにした上で、例外的に不承認又は不許可とすべきである。

なお、ガイドラインの運用に当たっては、表現の自由その他日本国憲法の保障する自由と権利を不当に侵害することのないよう留意するものとする。

(2) 使用制限の要件

(1)の使用制限の考え方に鑑み、次のア又はイに該当することが、客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測されること

- ア このガイドラインによる「不当な差別的言動」が行われること
- イ このガイドラインによる「不当な差別的言動」が予測され、そのことによる紛争のおそれがあり、警察の警備等によっても混乱を防止できないことが見込まれるなど特別な事情があること
- ※ 要件に該当するか否かが、使用申請書等の記載から明らかでない場合は、申請者・団体側の情報発信（インターネット上の告知内容等）等を確認するほか、当該申請者・団体の性質、活動履歴等の客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測されるかどうか検討するとともに、公の施設の使用の可否に係る司法判断等を参考として、総合的に判断

〈参 考〉

使用制限の要件に該当するか否かの判断に当たっては、「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」に係る参考情報(その1)を参考に、慎重に検討する必要があること（以下、関係部分抜粋）

公の施設の使用許可等の問題に限らず、一般に、将来、予定されている集会等において、ヘイトスピーチ（不当な差別的言動）が行われるか否か、行われるとしてどのような内容、態様で行われるかについては、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等の諸事情を総合的に勘案して判断されることとなると思われる。

そして、公の施設の使用許可申請は、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係する条例の規定等に基づいて判断することとなるであろうから、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、適切に判断していくほかないものと考えられる。地方自治法第244条第2項については、「正当な理由」（注）の有無に関し、前記のような集会等に関する諸事情を必要に応じて総合的に勘案し、正当な理由があると認められる場合に限り利用を拒むことができることとなり、その他の関係条例については、その条例に定められた使用許可等に係る条項（例えば、当該施設の設置目的や使用方法についての定めがある場合が考えられる）について、前記のような集会等に関する諸事情を総合的に勘案して、判断していくこととなる。

（注） その解釈については、「『正当な理由』に該当するかどうかは、個々具体的の場合に判断するほかはないが、一般的には、公の施設の利用に当たり使用料を払わない場合、公の施設の利用者が予定人員をこえる場合、その者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があることが明白な場合、その他公の施設の利用に関する規程に違反して公の施設を利用しようとする場合等は、正当な理由に該当すると解される。」（「新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉」1061頁などとされている。

5 使用制限の実施

(1) 不承認等

施設管理者（指定管理者を含む。(2)及び(3)において同じ。）は、所管施設の使用申請において、4(2)の使用制限の要件に該当すると判断したときは、所属部局長及び人権啓発推進室長へ報告するとともに、第三者機関から意見聴取した上で、不承認又は不許可とすることができる。

※ 第三者機関から意見聴取する事項（(2)において同じ）

- ① 公の施設を使用して行われる集会等において、このガイドラインによる「不当な差別的言動」が行われるか否か
- ② 「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」が予測され、そのことによる紛争のおそれがあり、警察の警備等によっても混乱を防止できないことが見込まれるなど特別な事情があるか否か
- ③ ①又は②に該当することが、客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測されるか否か

(2) 承認等の取消し

施設管理者は、所管施設の使用の承認又は許可を決定した後に、4(2)の使用制限の要件に該当すると判断したときは、所属部局長及び人権啓発推進室長へ報告するとともに、府行政手続条例にのっとり聴聞の手続を執り、その内容とともに第三者機関から意見聴取した上で、承認又は許可を取り消すことができる。

なお、公の施設に準じる施設の施設管理者は、府行政手続条例に基づく聴聞の手続に準じた手続を執るものとする。

(3) 条件付き承認等

施設管理者は、不特定多数の者が参加可能な集会等のため所管施設の使用を承認又は許可する場合は、次の条件を付けるものとする。

ア このガイドラインによる「不当な差別的言動」を行わないこと

イ アの条件に違反することが、客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測される場合は、承認又は許可を取り消すことがあること

6 各施設における不承認等の具体的適用

4(2)の使用制限の要件に該当する場合に、各施設設置・管理条例等（目的外使用許可に係る手続を含む。）における使用制限規定を解釈して使用を不承認又は不許可とし、若しくは承認又は許可を取り消す運用を行う際の考え方は次のとおりとする。

(1) 「公序良俗」に関する使用制限規定の適用

このガイドラインによる「不当な差別的言動」が行われることが、客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測される場合、ヘイトスピーチ解消法において不当な差別的言動は許されないと宣言されたことを踏まえ、公の秩序又は善良な風俗を害するものと解釈し、当該規定を適用して不承認又は不許可とし、若しくは承認又は許可を取り消すことができるものとする。

〈参 考〉

当該規定の適用に当たっては、最高裁判所第三小法廷平成7年3月7日判決（いわゆる泉佐野市民会館事件判決／以下、関係部分抜粋）を参考に、慎重に検討する必要があること

○ 集会の用に供される公共施設の管理者は、当該公共施設の種類に応じ、また、その規模、構造、設備等を勘案し、公共施設としての使命を十分達せしめるよう適正にその管理権を行使すべきであって、これらの点からみて利用を不相当とする事由が認められないにもかかわらずその利用を拒否し得るのは、利用の希望が競合する場合のほかは、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に限られるものというべきであり、このような場合には、その危険を回避し、防止するために、その施設における集会の開催が必要かつ合理的な範囲で制限を受けることがあるといわなければならない。そして、右の制限が必要かつ合理的なものとして肯認されるかどうかは、基本的には、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発生の危険性の程度等を較量して決せられるべきものである。本件条例七条による本国会館の使用の規制は、このような較量によって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く、また、検閲に当たるものでもなく、したがって、憲法二十一条に違反するものではない。

○ 本件条例七条一号は、「公の秩序をみだすおそれがある場合」を本国会館の使用を許可してはならない事由として規定しているが、同号は、広義の表現を採っているとはいえ、右のような趣旨からして、本国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、本国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、公共の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先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、前記各大法廷判決の趣旨によれば、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ると解するのが相当である。そう解する限り、このような規制は、他の基本的人権に対する侵害を回避し、防止するために必要かつ合理的なものとして、憲法二十一条に違反するものではなく、また、地方自治法二四四条に違反するものでもないというべきである。

そして、右事由の存在を肯認することができるのは、そのような事態の発生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でなければならぬことはいうまでもない。

(2) 「管理・運営上の支障」に関する使用制限規定の適用

「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」が予測され、そのことによる紛争のおそれがあり、警察の警備等によっても混乱を防止できないことが見込まれるなど特別な事情がある場合は、当該規定を適用して不承認又は不許可とし、若しくは承認又は許可を取り消すことができるものとする。

〈参 考〉

当該規定の適用に当たっては、最高裁判所第二小法廷平成8年3月15日判決(いわゆる上尾市福社会館事件判決/以下、関係部分抜粋)を参考に、慎重に検討する必要があること

- 本件条例六条一項一号は、「会館の管理上支障があると認められるとき」を本国会館の使用を許可しない自由として規定しているが、右規定は、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に初めて、本国会館の使用を許可しないことができることを定めたものと解すべきである。
- 主催者が集会を平穏に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条等に反対する者らが、これを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことができるのは、前示のような公の施設の利用関係の性質に照らせば、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特別な事情がある場合に限られるものというべきである。