

第1回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第14条の規定により設置する審査会 議事録

(事務局) 定刻になりましたので、「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第14条の規定により設置する審査会」を開催いたします。

本審査会の事務局を担当いたします東京都総務局人権部の仁田山でございます。どうぞよろしくお願い申し上げます。これ以降着座して進めさせていただきます。

まずはじめに、お手元配布の資料の確認をさせていただきます。式次第、次に資料1の本審査会の設置要綱、次の資料2は、「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第11条に規定する公の施設の利用制限に関する基準(案)」になりますが、資料2につきましては、16ページまでございます。以上になりますが、不足等はございませんでしょうか。

それでは、本日は、第1回目の審査会でございますので、事務局を代表いたしまして総務局人権担当理事の箕輪より御挨拶をさせていただきます。

(箕輪理事) おはようございます。総務局人権担当理事の箕輪でございます。

本日は、年始のお忙しい中、今年一番の寒さと言われる中、「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第14条の規定により設置する審査会」に御出席いただきまして、誠にありがとうございます。

また、本審査会委員をお引き受けいただきましたことにつきまして、改めて感謝申し上げます。

東京都では、昨年10月の第3回都議会定例会におきまして、「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」を制定いたしました。本条例は、いかなる種類の差別も許されないというオリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念が広く都民の皆様に浸透した都市となることを目的としておりまして、その第3章では、いわゆるヘイトスピーチの解消に向けた取組の推進を掲げております。

御案内のとおり、今年にはオリンピック・パラリンピックのプレ・イヤー、また、ラグビーワールドカップの開催がございます。訪日外国人もますますの増加が見込まれます。こういった状況の中で、条例の基本的な理念でもございますが、東京が、人権が尊重された都市であり続けることが重要と考えております。

本審査会は、東京都がヘイトスピーチの解消に向けた取組を推進していくに当たりまして、条例第3章に規定しております調査審議等につきまして、委員の皆様様の様々な御知見をお借りするために設置したものでございます。

委員の皆様におかれましては、多大なる御協力を賜りますよう、お願い申し上げまして、私の挨拶に代えさせていただきます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

(事務局) 続きまして、委員の皆様より一言ずつ自己紹介を賜りたいと存じます。まず大澤委員お願いいたします。

(大澤委員) 御紹介いただきました大澤秀介と申します。去年の4月から慶應義塾大学名誉教授で

すが、現在武蔵大学の客員教授をしております。専門は憲法ですが、特にアメリカ憲法を中心に専門としてきました。ヘイトスピーチということで、憲法も関係するということから、何かお手伝いできればと思っています。よろしく願いいたします。

(事務局) ありがとうございます。次に、神橋委員お願いいたします。

(神橋委員) 立教大学法学部の神橋でございます。よろしくお願い申し上げます。専門は行政法でございます。やや技術的な問題と言いますか、特に行政訴訟の問題を今まで研究してまいりました。憲法的な価値をどう行政法に落とし込んで議論していくかというのは大変な課題でありまして、具体的な問題として、やはり行政法学者も考えなければならない問題だろうという宿題をいただいたと認識しておりまして、今回参加させていただきました。どうぞ御指導のほどよろしくお願い申し上げます。

(事務局) ありがとうございます。続きまして北村委員お願いいたします。

(北村委員) 東京弁護士会の北村聡子です。よろしくお願い申し上げます。弁護士になって以来、東京弁護士会の外国人の権利に関する委員会に所属してきました。また、日弁連の人種差別撤廃ワーキンググループとヘイトスピーチプロジェクトチームの副座長を務めさせていただいております。その関係で、ヘイトスピーチ解消法施行後に、法務省や文科省と意見交換をさせていただいたり、地方自治体の関係では川崎市と協議をさせていただいたということもあります。その関連で今回参加させていただいております。どうぞよろしくお願い申し上げます。

(事務局) ありがとうございます。続きまして木村委員お願いいたします。

(木村委員) 明治大学ガバナンス研究科専任教授の木村と申します。行政法特に地方行政の分野で研究を行ってきております。行政とは、やはり地方行政との関係がありまして、静岡県や川崎市、府中市等の協議会の委員もしております。また、学生の頃留学をしまして、アメリカ憲法の表現の自由などについて憲法学の研究も行いました。今回は大変重要な条例の制定を踏まえて、これからの東京都の新しいまちづくりへのお手伝いできればと思います。よろしくお願い申し上げます。

(事務局) ありがとうございます。最後に、田島委員お願いいたします。

(田島委員) 弁護士の田島正広と申します。東京弁護士会の所属になります。私がいくつか扱っている専門分野の中で、インターネットの法律問題ということに関しては20年来扱っている分野ということになります。その中で、ネット上の差別投稿というような問題について、早くから色々関わってきたこともあり、特に同和問題に関する差別について行政からサポートを要請され、対応させていただいたということもあります。そのご縁で今回このような形で、ヘイトスピーチに関する問題について関与させていただくことになりました。私はそういう意味で、行政というものが人権

保障の名宛人である立場でありながら、しっかりとヘイトスピーチというものを無くしていくという姿勢で臨んでいくべきかという観点から、私なりの見解を述べさせていただければと思っています。どうぞ御指導のほど、よろしく願いいたします。

(事務局) ありがとうございます。続きまして、本審査会ですが、お手元資料1にございます要綱の第2条のとおり、会長及び副会長を選任することとしておりますので、ここで会長の選任をしていただきたいと思います。

事務局といたしましては、木村先生を会長に選任していただければと考えておりますが、委員の皆様はこれに御異議ありませんでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

それでは、本審査会の会長を木村委員にお願いいたします。以降の進行は、木村会長にお願いいたします。

(木村会長) 会長に選任していただきました木村でございます。改めまして委員の皆様方の御協力をお願いいたします。それでは、続いて副会長の選任をいたします。副会長は、大澤委員にお願いしたいと考えますが、皆様御異議ありませんでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

それでは、副会長は大澤委員にお願いしたいと思います。

続いて、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第11条に規定する公の施設の利用制限に関する基準案を議題とします。事務局に基準案についての説明を求めます。

(事務局) 資料2に沿いまして説明をさせていただきます。資料2の表紙をおめくりいただき、1ページ上の「1 本基準について」を御覧ください。

まず、この基準の位置付け、根拠でございます。「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」、以降特段のお断りをしない場合には、条例とさせていただきます。条例第8条の趣旨に沿いまして、条例第11条で公の施設の利用制限に関する基準を定めると規定しております。公の施設につきましては、東京都の公の施設設置・管理条例で設置する公の施設が対象となります。

次に、1ページ下の「2 利用制限の要件」でございます。記載の①②の2つの要件を満たした場合に、公の施設の利用制限を行うことができるものになります。

実際には、施設の利用許可権限を持つ施設管理者が、この2つの要件の該当性判断に基づいて、許可・不許可等を行います。その要件の該当性判断に当たりまして、必要に応じて本審査会の意見を聴くという形になっております。

続きまして2ページ、破線の中でございますが、こちらは「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」、いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」の第2条のヘイトスピーチの定義をお示ししております。条例においてもこの定義によるものとしております。

4ページをお開きください。公の施設の利用制限に関する基準を策定するに当たりまして、関係

する判例について言及しております。判例の内容につきましては、委員の皆様の御専門であり、既に御承知のものと思っておりますので、説明は割愛させていただきます。

続きまして5ページをお開きください。「3 利用制限の種類」ですが、不許可、許可の取消しの2つを明示しております。

利用制限としての種類は、①②の2つですが、それ以外にも、許可する場合であっても、要件該当が疑われる場合等に条件を付して許可することなども想定しております。

6ページを御覧ください、先ほどの御説明内容をフロー図で表したものになります。

7ページは、参考として基準策定の背景について、都の考え方をお示ししたものになります。

8ページ以降は、参考資料となっております。

簡単ではございますが、基準案に関する御説明は以上になります。

(木村会長) それでは、この後各委員からコメントや御意見をいただきますが、その前に今説明のありました内容について、御質問等があればお伺いします。

今後の進め方について、事前に説明した方がよいかと思えます。この基準案、これは最初の素案ですので、今日の審査会で委員の皆様から御意見等いただき、その上で、事務局で整理していただくとともに、都民の皆様へ御意見を伺っていただくいわゆるパブリックコメントを実施するというように、事務局から聞いております。そのような進め方で今後進めていくこととなりますので、本審査会では、各委員の御専門の見地から御意見等をいただきたいと思います。そういう意味では、今日審査会として一つの意見として集約するというのではなくて、ある程度自由な形で御意見を言っていただくという形で進めていきます。それでは、最初に大澤先生からお願いします。

(大澤副会長) ただいま事務局の方から御説明のありました公の施設の利用制限に関する基準案について、私の意見を述べさせていただきます。特に今回の基準案に見られる考え方の方向性、基準の具体化のプロセス、さらに運用のあり方について、触れさせていただこうと考えております。

その前に改めて、今回の条例本体の持つ重要性というものを認識しておく必要があるかと思えます。条例の名称は「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」となっておりますが、それは2020東京オリンピックの開催を契機に、東京都がこれまで進められてきた人権と多様性の尊重された都市を目指すものであり、さまざまな属性を持つ人々が平等に安心して、かつ個性を活かしながら暮らす共生社会のモデルとなるものと考えております。

そのような共生社会において、ヘイトスピーチ解消法の言います本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が当然図られる必要があると思っております。そこでの重要な課題というのは、ヘイトスピーチという差別的言動が、地方自治法244条でいう公の施設で行われるときに、憲法の保障する表現の自由を尊重しつつ、公の施設の利用制限をどのように考えるかということであろうかと思えます。この点について、これまで川崎市や京都市などで最高裁の判例を参考にしながら、様々な基準が示されてきたところです。その中で、利用制限の要件については、大きく2つの方向性があったように考えています。一つは、川崎市のように言動要件と迷惑要件という2つの要件を満たした場合に利用制限を認めるという立場であり、もう一つは京都市のように2つのうちいずれかの要件を満たせば利用制限を認めるという立場です。今回の都の基準というのは、前者の立場である

と思っています。

私は、この点については、都の立場が望ましいと考えております。その理由としては、3つあります。第1に、いずれかの要件1つのみでよいとした場合には、利用制限の判断が厳しくなって公の施設の利用が認められにくくなり、表現行為に対する規制が過度に厳しくなるおそれがあると考えられる、それが第1点です。

第2に、ヘイトスピーチとそれに近接する表現の区別が不明確でかなり難しいこと、さらに一見ヘイトスピーチのように見えて、実際には政治的に意味のある表現をも含めて過度に規制されてしまうおそれがあると思われます。その意味で、ヘイトスピーチに当たるか否かの判断については、様々な要素を考慮して2つの要件を満たす場合にはじめて利用制限を認める必要があると考えています。

第3に、公の施設は、アメリカ憲法学で言いますいわゆる指定的パブリック・フォーラムに当たるかと思ひます。表現の自由の観点からは、このようなパブリック・フォーラムでは、公園などと同様に、市民が自由に自らのメッセージを広く伝える場として表現を選別することなく、原則として市民の利用に平等に開かれている必要があると思ひます。ヘイトスピーチについて、アメリカの判例や学説は、政治的表現の一つとして保障を広く認めてきました。もっとも、ここで注意していただきたいのは、アメリカでは、皆さん御承知のように、アファーマティブ・アクションのように、差別を解消し救済することにも積極的であるということです。その上で、言論については、その保障の意義というものを民主制や個人の人格発展の観点から認めて、手厚く保護してきたことを考えておく必要があるということです。

今回御提示いただいた基準の内容については、評価させていただきたい点と、より一層検討していただきたい点があります。まず、今お話ししたように2つの要件から構成されているという点を評価させていただきたいと思ひております。また、今回の基準が利用制限の判断に当たって、諸事情を総合的に勘案して判断するという立場をとりつつ、その判断の公平性・中立性を担保するものとして、本審査会の存在を挙げられていることも適切なものと評価できると思ひます。公の施設における集会の利用を制限するか否かについては、基本的には表現の自由を保障する利益とヘイトスピーチにより侵害される人権、そして公の施設の適正な管理権を保障することにより得られる利益との比較考量ということになると考えられます。ただ、このような総合考量という考え方には注意すべき点が存在します。

総合考量という方法による場合には、具体的な判断の過程でどのような要素が考慮対象とされているのかが、必ずしも明示的に意識されないところがあるかと思ひます。もちろん、全ての要素を明示的に示すということは、総合考量という方式の利点を失わせるおそれもあると考えます。したがって、主要な考慮要素をあらかじめ明示するということが考えられ、実際には求められます。この点で、今回の基準については、少し補うべきではないかという気がいたします。具体的に申しますと、第1の要件に関しては、利用申請書に記載されている集会のテーマ、集会の規模あるいは態様等について、また第2の要件に関して集会の主催者による過去の行為がもたらした危険の発生の有無・頻度・程度、それから施設外への影響の有無・程度などをあらかじめ明記しておくことが必要かと思ひます。

それから最後に、今回の基準についてこれからの運用に当たっては、本来市民に平等に開かれて

いることを原則とする公の施設の利用を事前に制限するという手段であるということをよく認識しておく必要があると思います。表現の自由は、まず人々に自由にメッセージを伝えさせるということを意味しています。そのような表現の自由を広く認めた結果、問題が生じた場合には、事後的に規制するというのが通常のあり方です。したがって、公の施設の利用制限を行う前にヘイトスピーチ根絶のための啓発教育を、あらかじめ東京都の方々に十分にさせていただきたいと思います。

最後に、審査会の位置づけと権限について、これは都議会での質疑応答においても質問があったように思いますので、お伺いし、事務局に補足していただければと思います。審査会は条例上定められていて、権限も条例に定められているわけですが、都議会の議論にもありましたけれども、審査会の位置付け、都知事との関係これについてどのようにお考えなのか、これはあらかじめの確認ということになるのですが、お伺いできればと思います。

先ほどもお話がありましたが、オリンピックの開催、それから外国人労働者の受入れの拡大等によって、ヘイトスピーチが増えることも考えられます中で、公の施設の利用制限を考える機会等も多くなるかとも思います。そのような状況を考えると、今後の審査会で様々な事例について個別具体的に慎重に審査する。そして、それらを通じて中立的で合理的な判断ができるような、より具体的な内容や要件を示せるように努力していくべきではないかと考えています。以上になります。

(木村会長) ありがとうございます。ただいま大澤委員から、最後の部分で具体的な御意見、それから御質問がありました。御質問の審査会の位置付けについて、事務局から説明をお願いします。

(事務局) 御質問に対してお答えすべきことは2点、審査会の位置付けをどう考えるのかということと、知事との関係という2点をお答えします。まず、審査会の位置付けについてですが、利用制限を行うとする事前の措置、それからヘイトスピーチが行われた場合に、事後措置、事案の公表等を行うという条例の建付けになっておりまして、審査会についてはそれぞれの判断に当たりまして関与していただくものと考えております。また、条例第18条で、表現の自由への配慮ということも規定しておりますことなども斟酌して、審査会を設置しているものでございます。それから、知事との関係でございますが、審査会は知事の附属機関ですので、この審査会で何か決定をするということではなく、知事に意見を言うていただくというものになりますが、実質的にはこの審査会の御意見や議論については、尊重されるということになります。

(木村会長) ありがとうございます。大澤先生よろしいでしょうか。大澤委員から御意見のありました施設利用の態様等を総合的に勘案するという部分ですけれども、これは具体的に言いますと、基準案2ページの注1、※1で態様の例示のような形で挙がっておりますが、この中により具体的に追加したほうがいいのではないかとという趣旨でしょうか。

(大澤副会長) 私としては、記載の仕方によっては、表現内容について認める、認めないという判断になりますので、そうではなくて、両方の要件について客観的であるべきと思っております。※の中でも、この観点から記載を検討する必要があるのではないかと考えております。したがって、追加する、しない含めまして検討していただくのがいいと思います。

(木村会長) ありがとうございます。2ページの※1の部分は、ヘイトスピーチの蓋然性の判断の中では、非常に重要な部分かと思えます。この点について、他の委員から現時点で何か御意見等がありますでしょうか。よろしいでしょうか。それでは、お席の順でということで、続いて神橋委員からお願いいたします。

(神橋委員) 今大澤先生からも御意見いただきましたけれども、この問題というのは、地方自治法244条の定める公の施設に関する問題であり、同条第2項において、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ています。今回の条例11条に基づく公の施設の利用制限は、この公の施設の利用拒否に係る正当な理由に関わるものでございます。この中間には、各施設の管理条例の規定が入っているようではございますけれども、基本的には244条2項の利用拒否に係る正当な理由の存否、それが適正かどうかについての問題であろうと考えます。

御案内のところではありますけれども、平成7年3月7日の泉佐野市会館の最高裁判決などが示すように、この問題と申しますのは、憲法21条に定める集会の自由との間に一種の緊張関係を含むものであるということは、言うまでもないところであります。この実施に当たりましては、基準の策定にとどまらず、実際の判断のプロセスやあり方も含め、周到な準備が必要であるという認識をしております。私自身はヘイトスピーチ規制に関する憲法上の議論についてはまだ勉強中であり、これから御教授をいただきたいと思っておりますけれども、専門の行政法の観点から、今回の基準案について、行政の一連のプロセスという観点から、3点のコメントをさせていただきたいと思っております。

行政のプロセスということについて少し補足いたしますと、今回基準の策定という問題が出ておりますけれども、この問題につき、実際に利用制限を実施するに当たりましては、処分の事前手続、これは行政手続条例で事前手続が必要であると定められています。それから、不許可あるいは許可取消しを行うに当たっての処分理由のあり方、さらに、訴訟のことを視野に入れておく必要があります。特に公の施設の利用制限に関しては、一般的な理解で申しますと、これは^{きやく}羈束裁量と申しますか、正当な理由があるか否かについて、基本的に、行政の裁量や価値判断を認めないとまでは申しませんが、かなりこの点について裁判で審査が及ぶということまで想定しておかなければならないということです。「正当な理由」の審査については、裁判所の審査は相当深いものになるのではないかと考えます。もちろんその前提として、憲法論が問題になり得ることもあろうかと思っております。

以上の点を前提に、以下3点ですけれども、まず第1点は、この基準の策定についてであります。繰り返しになりますが、基準が一般的性格を有する以上、必然的にその文言は抽象的なものとならざるを得ませんが、そこでは都民目線の、利用者の側から分かりやすい、できるだけ明確なものであることが必要でありまして、これは東京都行政手続条例12条2項にもその趣旨が書かれていますので、それを踏まえる必要があると思っております。今回は、基準そのものについてのコメントは致しませんけれども、問題点だけ指摘しておきます。実際に不許可処分や許可取消しを行うに当たっては、手続条例の14条で処分理由を提示する必要があり、処分理由の提示に当たりましては、累次の最高裁判例によりますと、具体的な事実を、その基準との関係でどのように評価したかについて示す必要があると思っております。実際に一級建築士の免許取消処分にかかる事件の最高裁判例などでもこの点

について明示することが求められています。したがって、繰り返しのようになりますけれども、基準の策定に当たりましては、このような行政手続の運用から訴訟における一種のディフェンスのようなことも考えて、処分が適切かどうかということについて、訴訟も含めた一連のプロセスを視野に入れる必要があると考えています。

第2点は、基準の内容についてです。今回の基準案では、言動要件（要件①）と迷惑要件（要件②）という名称で呼ばれているようではありますが、この2つの要件が示されているところです。今回の意見表明では、この2つの要件を前提とさせていただきたいと思います。まず、1番目の要件であるヘイトスピーチが行われる蓋然性が高いということについてですが、一定の表現内容が不当な差別的言動に当たるか否かがこの段階で審査・判断されることとなります。これについては、大澤先生からの御意見の中にも若干含まれていることかと思いますが、何がこれに当たるかその判断の際に、利用申請書の記載も含めて、申請の段階での取扱いが、このような判断を迅速に行うに十分な体制にあるかどうかを検討する必要があると思います。したがって、現在公の施設においてどのような申請書にして、どの程度の記載を求めているかは分かりませんが、その後のことも考えておく必要があると思います。

基準につきましては、一定程度抽象的な基準にとどまらざるを得ないと思いますが、拝見した限りでは、川崎市のガイドラインは参考になるかと思いますが、要件①を充足することについて、不当な差別的な言動が行われるかどうかということについて、説得的な理由があれば、次の迷惑要件と呼ばれる2番目の要件の充足についても、一応紛争の発生蓋然性も高いという推定が働くといえるかどうかまでは分かりませんが、要件①の判断が要件②の判断に流れていくだろうと考えられます。したがって、入口の要件である言動要件の判断が、次の迷惑要件の判断に影響を及ぼさず、安定的な運用という観点からも、その点の考慮が必要かと思いますが。

それから2番目の迷惑要件、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ですが、この要件が必要かどうかということについては、私はまだ確定的にこういう意見だということではありませんけれども、さしあたり必要なのではないかと今のところ思っております。規制に当たっては、公物管理権、つまり公の施設の管理権の観点を加える必要がありますので、2つ目の要件を付け加えることで、縛りがかかることが必要ではないか、公の施設の管理の観点から何らかの要件を加えることが必要ではないかと思いますが、ただ、この点は、あくまで施設の安全な管理に支障が生じる事態の予測ということになります。泉佐野市会館事件の平成7年の最高裁判決では、行政法学者でもある園部裁判官が補足意見を書いておられまして、単に「公の秩序をみだすおそれがある場合」、会館条例がこういう規定を置いていたわけですが、単に「公の秩序をみだすおそれがある場合」といった公物管理権を超えた一種の警察権、公の秩序の維持に及ぶ可能性がある規制については、場合によっては地方自治法244条2項の委任の範囲を超える可能性があることが指摘されています。したがって、要件の2番目については、不当な差別的言動によって発生する紛争による影響のどこまでが施設の安全な管理かについて検討しておく必要があると思われまします。なお、「施設の安全な管理」という表現については、「施設の安全管理」といったほうが適切であると思われまします。

それから3番目は利用制限の判断についてでありますけれども、一定の迅速さが求められるということでもあります。東京都の関係でいえば、以前朝鮮総連系の集会のために一旦行った日比谷公園

の使用承認許可処分を直前に職権取消したことが違法とされた国賠事件、これは東京地裁平成 21 年 3 月 24 日の判決ですが、この事案では平成 19 年 3 月 3 日に開催予定の集会について、1 月 25 日に使用申請が出されていて、いったん承認したものの、2 月 26 日に取り消すという事態に至っています。今回の利用制限の実施に当たりましては、言動要件と呼ばれる要件①の充足について、それに当たると判断される集会である場合、その保護の必要性は実質的にはかなり低いものと評価されると思われませんが、不許可処分や許可取消しのほか、場合によっては警告や附款、条件の設定等、実施に当たっては、多角的な検討、より制限的でない手段の選択を検討する必要があると考えられます。そういった点も含め、指定管理者も含めた管理者に迅速な判断が求められると思います。

最後に 1 点だけ個人的な意見を申し上げたいと思います。それは何かと申しますと、今回の基準案などにおいてヘイトスピーチという言葉が用いられています。ヘイトスピーチという言葉自体は、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の推進に関する法律第 2 条にいう不当な差別的言動と同義のものとして用いられていますので、公文書的には不当ではありませんし、問題ありませんが、果たしてヘイトスピーチという言葉の正確な意味が、一般の都民に十分に周知されているかどうかという点でいえば、私は疑問に思っております。すなわち、ここでいうヘイトスピーチは、単に批判や非難などによって一種の憎悪等の感情を引き起こすという表現一般ではなく、当然ながらそこには「不当な」とか「差別」という要因が込められているはずであります。そのこと自体が、今回の条例の出発点であることに十分留意することが必要であると考えます。ヘイトスピーチという言葉が一般の都民、国民に理解されていない、単なる批判や非難がヘイトであるという誤解があり、一部において、少なくとも今回の趣旨とは異なる理解がされていると考えています。したがって、ヘイトスピーチという言葉が一人歩きをして、いたずらに概念の不当な拡張をもたらさないよう、今後様々な啓発等で配慮する必要があると私は考えています。以上でございます。

(木村会長) ありがとうございます。神橋委員から特に行政法規の観点から非常に貴重な御意見をいただいたと考えておりますが、特に羈束裁量の点ですとか、あるいは利用申請書の記載のあり方、あるいは争訟の手続、いったん許可したものを撤回した事案などが重要な点として挙げられようかと思います。私の理解で申しますと、神橋委員の意見は、ガイドライン自体の表現のあり方の再検証ということ、もう一つ運用のあり方について周到な準備が必要ではないかという 2 つのレベルでの御指摘であったと思います。最終的には施設管理者が、周辺の取扱いについても十分に理解して対応していくことが重要と、私も思っておりましたが、今の神橋委員の御意見で再度その重要性を認識したところです。この点につきまして、事務局から、ガイドラインの精査決定も重要なことだとは思いますが、その後の都の施設管理者への理解の浸透といえますか、そういったことについて今考えていることがありましたら、補足をお願いします。

(事務局) 公の施設につきましては、それぞれの管理者が最終的な判断をするという位置づけでございます。ただ、今回条例を制定したこともありますので、その判断に当たって私どもの基準というものを考慮していただきたいと考えておまして、庁内の意思の共有化を図っていくところが今の段階でございます。

(木村会長) ありがとうございます。続きまして、北村委員をお願いします。

(北村委員) 冒頭挨拶の際に申し上げようと思っていたのですが、年末に関係資料を委員の皆様には釈迦に説法かと思ったのですが、お送りさせていただきました。事務局にも御協力いただき、ありがとうございます。

私の意見ですけれども、利用制限の要件が、言動要件かつ迷惑要件となっていますが、2点ございまして、1つ目は、私は迷惑要件は不要であるという立場でございまして、2つ目は、その代わりに、言動要件をもう少し明確にする必要があると思っております、具体的にはヘイトスピーチが行われることにより、他人の人格権が侵害されることが客観的な事実を照らして具体的に明らかであると認められる場合には不許可とし、そこまで明らかとはいえないけれども、その可能性が認められるという場合には警告あるいはヘイトスピーチをしないという条件付許可というような段階で処分をしていくべきではないかと考えています。

その根拠ですけれども、そもそもヘイトスピーチが行われるような集会を制限する根拠は何なのかということですが、まず地方自治法 244 条 1 項が定める公の施設の定義として、住民の福祉を増進する目的で設置された施設であると、ヘイトスピーチを行うような集会というのは、地域を分断し、マイノリティの人格権を侵害し、その社会的地位を元から否定するというような集会ですので、その設置目的にそもそも反しているということが1点です。もう1つは、1995年に日本が加盟した人種差別撤廃条約の2条と4条において、地方自治体の人種差別行為を後援したり、支持をしたりすること、差別を煽動・助長するような効果をもたらすようなことをしてはいけないということが義務として定められています。地方自治体にもそのような義務の履行が求められているという面があると思います。このことからすると、単純にそこで行われる集会が、人種差別であって、条約の趣旨に反しているとか、住民の福祉増進の目的に反しているかどうかということのみ審査すれば良く、そこに迷惑要件を加える必要はないのではないかと考えます。今回の条例の11条でも、知事は、公の施設において不当な差別的言動が行われることを防止するため、基準を定めることが規定されていて、混乱や紛争が行われることを防止するとは書いていないことからしても、不当な差別的言動が行われるかどうかだけを審査すればよいと考えています。

いずれにしても、泉佐野市の裁判例から迷惑要件を引用してきていると思われませんが、迷惑要件を設定したのは、あくまで集会の内容自体は問題ないけれども、そうであってもなお混乱を生じるおそれがあるような場合に、集会の自由を制限できるのかということと、この要件を設定したと考えています。今回の対立利益が、そのような紛争による生命、身体、財産ではなく、あくまでマイノリティの人格権ということにあって、場面が全く異なりますので、その異なる場面で定立された規範を言動要件にさらに追加すべきものではないということで、私は言動要件のみで足りるのではないかと考えています。

今のは理屈の話ですが、実態面としても、今回私が事前に委員にお送りした資料の中に門真市の事案、少し口にするのも憚られるものですが、食糞文化を尊重しようというタイトルの申請があり、これが地方自治体の施設で行われているのかということがこの問題の出発点だったと思うのですが、迷惑要件を課してしまいますと、このような集会であっても、平穩に行いますと主催する側が言う

限りにおいては、許可せざるを得ないということになるわけです。許可してしまうと、集会当日に施設のホワイトボードに集会の名称が書かれ、その写真がインターネットで全世界に拡散した場合には、東京都がオリンピックのホストシティとして本当に適格なのかという話にもなりますし、条例やガイドラインを作ってもそれが許可されているのは一体どういうことなのかということにもなってしまいます。

実態の問題であともう一つは、迷惑要件をクリアしなければ、つまりAかつBという形でBもクリアしなければ、どんなひどい集会も開催されてしまうということになりますと、マイノリティの権利を守る立場から、何としてもその開催を阻止したいと思う人々が、毎回会館に押し寄せて、かえって騒乱状態を惹起するような、ガイドラインがその本来の役割に反するような残念な役割を果たしてしまうという可能性も、実態問題としてはあろうかと思えます。そういった点からも私は、この言動要件だけで足りるという考えであります。もちろんそれによって、要件が1つ外れるわけですから、正当な表現に対する萎縮効果というものがもたらされないよう、考慮しなければなりません。これに関しては、要件を明確化して、客観的な事実にも照らして明らかかどうかということをしつかりと審査する、そのために第三者機関である我々審査会が設けられていて、適正手続を保障する。実態審査と適正審査というものを保障することで、表現の萎縮効果に対する低減を図っていくべきであって、迷惑要件をのせることによって萎縮効果に対して配慮するというのは、私は違うのではないかと考えております。

(木村会長) ありがとうございます。今の北村委員からの御意見は、実際の現場で起こる実態の想定であるとか、申請のプロセスの中での情報の拡散についても考えていく必要があるのではないかと趣旨の御意見であったと考えております。この点についても委員からの御意見ということで、事務局にも検討していただきたいと思えます。それでは、田島委員お願いいたします。

(田島委員) 私は人権同和行政への関与を長くさせていただいてきた観点、それから弁護士としての実務面というところから意見させていただくことになろうかと思えます。まず基本的な立場としましては、この利用制限の言動要件プラス迷惑要件という立て方そのものについては、私は賛成の立場ということになります。言動要件のみという形である場合には、北村委員仰ったところの要素があるということは十分認識した上で話にはなるのですが、やはり表現の価値論というのが正面から問われることになるだろうと思われまふ。既に大澤委員からも御指摘があったところですが、表現行為の中身、そしてその周辺表現との区別、非常に難しいところのものを伴うことになるだろうと思えます。殊に外交問題に関して、感情的になりやすい場面というのは当然存在します。そういったときに出る言葉、それがどういった表現として受け止められるのかということと同時に考えなければなりませんし、情報収集能力ということに関しても、一抹の不安をおぼえることがあります。東京都として、そのような差別的言動を述べる人達の活動状況というもの、果たしてそのような活動に対してどのような調査が可能であるかということも考慮しなければならぬと思えますので、そういったところも含めての話になってこようかと思えます。

そもそも論として、人権保障の名宛人として、間違っても都が人権侵害をすることがあってはならないという大前提がある中で、特に表現の自由に関しては、この条例が策定される段階でも、表

現の自由に対する保障ということについて、要望や要請があり、条文にも入っているところですから、そういったことからこれをしっかりと確実にしていくという観点から考えていかなければならないと思います。

この迷惑要件に関してですが、最高裁判例、先ほど来出ております泉佐野や上尾の事件ですけれども、明白かつ現在の危険という要件が定立されています。この判例の中では、目的という言葉が出てきておりますが、私はこの目的という言葉の捉え方、射程について評価の違いがあるのではないかと考えています。判例では、当該施設の規模、構造、設備などを勘案して適切に管理権を行使すべきとされておりまして、そこで出てくるのが、定員超過ですとか、目的外、希望競合、このような形式的な部分で取り上げられているところ、すなわちそれは、表現行為の目的ではなく、会館の利用の目的でしかない。例えばそこで会議をやるのか宴会をやるのか、そういうレベル感の目的の違いでしかなく、そのようなところでは、当然管理権の行使としてあるべきですが、それ以上の表現行為の中身に関する限り、この目的の制限の話ではなくて、具体的には明白かつ現在の危険の理論を踏まえた明らかな差し迫った危険の基準、こういった基準を最高裁判例として定立していると私は認識しています。そういった意味で、条例レベルでこのような観点から離れてしまっているのかと危惧するところです。

一方で、仮に明白かつ現在の危険という要件を立てたとして、それを満たさないのかということになると、先ほど神橋委員から御指摘ありましたけれども、ヘイトスピーチということになってきたときに、それだけの差別的言動を行う団体、しかもそれを大規模に行う場合であるほど、危険性が高まってくるということが当然にあり得ると思っています。一度国賠請求訴訟になった場合に、どういう論点が想定されるかとなったときに、表現行為の価値論だけを争点にする形になるのか、それとも実際に現場における混乱のおそれなどの現実課題といったものも含めて、そしてそれが争点の中心になるという形になるのか、表現の価値論だけで闘うという形になると、非常にリスク感というものを感じざるを得ないと考えます。ですから、そういう部分を争点に含めて考えるのかという話になりますので、私は迷惑要件という形が導入されるべきなのではないかと考えておりまして、慎重かつ的確な判断の中で解決されるべきものと、このように考えます。

この迷惑要件、利用制限の要件の②として、施設の安全な管理に支障が生じるおそれがあることが予測されることという形の定立になっています。強いて申し上げるならば、明白かつ現在の危険という言葉があってもいいかとも思いつつ、しかしながら一方で、管理権の行使ということについての裁量ということを含めて考えると、実際に裁判になったときには、明白かつ現在の危険ということは解釈の中で織り込まれるだろうと思われまして、また、ガイドラインなどで具体的にあるいは例示などで明らかにしていくことによって、対応できるのではないかと考えています。そういう意味では、この文言で定立するということについて、賛成するということになります。

課題という意味で私の見解を述べさせていただきますと、やはり表現の自由の保障、特に萎縮的な効果を最大限予防するという、これはぜひとも確保していかないといけないと思っています。そのためには規制対象を明確化する、大前提は基準の明確化ではありますが、運用のあり方も明示していく、ガイドラインというものをしっかり作って都民に分かりやすくそれを公表していく、説明の仕方も重要だと思えます。それから、北村委員からも御指摘がありましたように、実態要件、手続要件について、審査会の事前審査、事後のチェック、その結果の公表ということをしっかり行

っていくことが重要だと思っています。ときにはそう日数に余裕がない状況でこれが起こるので、そういう意味では機動的な対応が求められる場面もあるのではないかと考えています。そういったところをしっかりと審査会として、自問自答しながらにもなりますけれども、求められると思っています。

それからもう一つ、先ほど来申し上げている都側の情報収集という部分、すなわちこの審査会にこういうことを調べてくださいとなった場合に、私はインターネットくらいしか方法が無いものですから、審査会が調査できる範囲におのずと限界があるということを踏まえると、事務局との連携の中で、しかるべき情報収集体制というものがなくてはならないと考えます。日頃からそのような体制を整備していただかなければならないし、どのようなところから情報を手に入れるのかというようなトレーニングが重要になってくると思います。そういった点も踏まえて、迷惑要件を課してはいても、実際にはヘイトスピーチを行う、不当な差別的言動を行うことを旨とするような団体に対する適切な対応が図れるのではないかと思います。そして、東京都の条例が、地方に対してさらにモデルになっていかなければならないと考えますし、またそうなれる条例なのではないかと考えています。

(木村会長) ありがとうございます。田島委員の御意見もガイドライン自体の文言の問題と実際の運用場面での施行の問題という2つのレベルの問題について、貴重な御意見をいただきました。特にガイドラインの内容でいきますと、田島委員に整理していただきましたが、目的による制限と表現自体の制限の考え方を整理しなければならぬと思いましたが、その他の重要な御指摘は事務局で整理、検討していただきたいと思えます。

それでは、4人の委員の先生方に一通り順次御意見いただきましたけれども、私の意見をお話させていただきたいと思えます。冒頭の挨拶にもありましたように、昨年10月にこの条例が成立しまして、日本は立憲国家でありますから、立憲国家で表現の自由というものが憲法で保障されている、あるいはパブリック・フォーラム論といわれる特に公共空間や公共施設における表現活動というのが非常に重視されている現代社会であると思えますが、そのことを踏まえてさらに、不当な差別的な表現を未然に予防しなければならぬという観点から条例ができていると考えられ、そのことが大変重要な意味を持っていると思えます。そして、全体の姿勢を示す中で、条例の11条が具体的な形で基本的人権の保障と不当な差別的言動の防止、両方非常に重要な価値であるわけですが、そこに一定の調整を図るという趣旨で、この条例11条が置かれているため、この規定が重要な位置づけであると考えています。

そのことを踏まえますと、この条例の前文のところであらうたっておりますいかなる種類の差別も許されないという趣旨と、この11条が組み合わされて、関係者の間で適切に理解がされて、不当な差別的言動が未然に防止される、そういう状態になることが重要で、望まれることであると思えます。また、その一方で、具体的な事案が生じた場合に、施設管理者が公平性・中立性の観点に立って、利用制限の当否についての確かな判断を行うということが何より求められているということだと思えます。そういう意味で、今回制定しようとしているガイドラインというものが、個別の施設管理者の適切な判断の拠り所として、有効に機能してもらいたいと私も感じているところです。

そして、先ほど来特にこのガイドラインの中心的な部分であります2つの要件につきましては、

各委員から非常に詳細かつ具体的な御意見をいただきました。このことについては、事務局で検討していただきたいと思います。私の観点からしますと、東京都の特徴ということも一つ考えていく必要があろうかと思えます。やはり他の自治体と東京都を比べた際に、東京都が所有し、管理している施設というのは特徴的なものがあるだろうと思えます。まずは、公の施設の種類や規模が多様なものであるということ、それから2番目が、個別の施設の集客力が他の自治体よりも格段に規模が大きいということが言えると思えます。例えば、日比谷公園の大音楽堂であるとか、東京体育館、東京武道館をはじめとして、集客力が高い施設があります。3点目に、情報の発信性が高いということもあろうかと思えます。情報通信機関、メディアも集積しているということもありますので、公の施設全体の情報の発信性も高いという特徴も持っていると思えます。東京自体が国際都市であり、住んでおられる方の出身国、言語や宗教等も多様性が高い、そういった自治体としての特徴も踏まえた適切な運用ということが大切であり、そういう意味で多様性が尊重され、いかなる種類の差別も許されないという街にしていかなければならないということが、一つの重要な観点として考えていく必要があるのではないかと思います。このような印象を私は持っているということでございます。

今日いただきました各委員からの意見、都民へのパブリックコメント等で、いわば都民と一緒にこのガイドラインを作り上げていくことが重要なことではないかと思います。

これで一通り各委員からの御意見を伺ったということにしたいと思えますが、再度何か補足したいなどの御意見がありましたら、お伺いしたいと思いますがいかがでしょうか。

(北村委員) 先ほど情報収集というお話がありましたが、大体集会を行う方々は、効果をととても大事にされていますし、ひっそりとということではなく、必ずインターネットで告知をして、申請書のタイトルだけを見ても、最近はおブラートに包んだ書き方で中身は分からないのですが、その後発表されるインターネットの告知で大体中身を想像することになろうかと思えます。あとは、過去の言動とかもネットにアップしていますし、逐一集会も同時中継でやっていますし、デモも全て自分達で撮影をしてユーチューブに上げていたりしますので、調査自体はインターネットで8割、9割可能かと思えますが、それ以上は逆に難しいと思えます。

(田島委員) まさにヘイトスピーチを旨とするような団体については、今仰られたとおりかと思えます。そういう方々に関しては、例えば敵対する聴衆の理論ではないですけれども、その方々に対する反対運動というようなものも当然想定される場合には、明白かつ現在の危険の認定もしやすいという話に結びつきやすいのではないかと思います。私が非常に懸念していますのは、元々それを目的として集まった人ではなくて、外交問題に対してものを言いたい方が、かなり激烈な表現をとってものを言い出して、それがヘイトスピーチであるという指摘を受けてしまったというような場面において、我々は少しやり過ぎてしまった、については少し活動方針を変えなくてはならない、については会議室を取ろうという話になったときに、都は貸しません、あなた方はヘイトスピーチ団体ですと、このような話になりやすのかと思っています。その時に、最近では平穏に活動していますと、その平穏な活動は一体どこを見れば出てくるのかということ、どこにも出ていないとなります。どうやって収集すればいいのか分からないという話になるのではないかと、典型的にはこのよう

な場面が私の危惧する場面になります。

そういう意味では、ヘイトスピーチを挑戦的に繰り返している、同和差別などでも実はありまして、非常に巧妙に学術目的を装って同和地区をさらすような活動をしている方も実際にいます。ですから、それに対してその行為は公益目的ではありません、全く話にならない違法なのだということをどう認定していくのかということは、非常に苦労があるところなのですけれども、そういう意味で、真っ黒な団体に対する対応ということに関しては十分であって、私が想定しているのは、そうではないものに対してどうやって情報を収集できるのかということになります。

(木村会長) ありがとうございます。両委員から実践的なことを踏まえた、ガイドラインの中身ということだけではなくて、実際の運用についての重要性という観点からの御指摘だと思います。また、そういう点を踏まえて、事前事後の検証も行いながら、条例の運用を行っていくということになるかと思えます。

本日は、大変貴重な御意見をいただきまして、ありがとうございます。事務局から連絡事項等ありましたらお願いします。

(事務局) 本日は色々と御意見等いただきましてありがとうございました。基準案ですが、合わせてパブリックコメントを近日中に開始する予定でございます。また、次回の審査会におきましては、パブリックコメントの結果等の御報告、基準案の中間とりまとめを議題とする予定でございます。開催時期につきましては、概ね2月下旬を予定しておりますが、別途日程を調整させていただいた上で、決定させていただければと思います。事務局からは以上でございます。

(木村会長) 他に御発言等なければ、本日議事は全て終了いたしましたので、第1回の審査会をこれで終了します。ありがとうございます。