

大阪市ヘイトスピーチ対処条例が表現の自由を侵害しないとされた事例

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 令和 2 年 1 月 17 日

【事 件 番 号】 平成 29 年（行ウ）第 161 号

【事 件 名】 公金支出無効確認等請求事件（住民訴訟）

【裁 判 結 果】 棄却

【参 照 法 令】 憲法 13 条・21 条 1 項・31 条・94 条、地方自治法 14 条 1 項

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25570778

静岡大学教授 小谷順子

事実の概要

大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（以下、本件条例と記す。）2 条は、「ヘイトスピーチ」（以下、条例 HS と記す。）を次のように定義する（以下、類型化とアルファベット区分は判決文による。）。すなわち、[A] その表現の目的が（a）人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人（以下、特定人と記す。）又は当該個人により構成される集団（以下、特定集団と記し、特定人と併せて特定人等と記す。）を社会から排除すること（条例 2 条 1 項 1 号ア）、（b）特定人等の権利又は自由を制限すること（同 1 号イ）、又は（c）特定人等に対する憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあおる目的が明らかに認められること（同 1 号ウ）のいずれかに該当し、[B] その表現の内容又は表現活動の様相が（a）特定人等を相当程度侮蔑し若しくは誹謗中傷するものであること（同 2 号ア）、又は（b）特定人に脅威を感じさせ、若しくは、表現等の対象が特定集団であるときは、当該特定集団に属する個人（特定人）の相当数に脅威を感じさせるものであること（同 2 号イ）のいずれかに該当し、かつ、[C] 不特定多数の者が表現内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものであること（同 3 号）と定義する。

同条例は、学識経験者等で構成される大阪市ヘイトスピーチ審査会（以下、審査会と記す。）を設置したうえで、大阪市内等で行われた条例 HS について、市長が審査会の意見を聴取しながら表現内容の拡散防止措置を採るとともに、当該表現活動が条例 HS に該当する旨、表現内容の概要、採った拡散防止措置、及び当該表現活動を行った者の

氏名又は名称を公表するものと規定する¹⁾。

P は、平成 25 年に大阪市内で行われた「2 月 24 日韓国国交断絶国民大行進 in 鶴橋」と称するデモの動画を含む一連の動画（以下、本件動画と記す。）をインターネット上の動画サイトにハンドルネームで投稿して不特定多数の者による視聴ができる状態に置いた（以下、本件表現活動と記す。）。本件動画には、本件デモ参加者が「不逞犯罪ゴキブリくそちゃんこ、日本からたたき出せ。」「殺せ、殺せ、朝鮮人」等の発言を繰り返す様子が撮影されていた。本件表現活動につき、審査会は調査審議を行い、P に意見陳述等の機会を付与することとしたが、P はこれに応じずに本件動画を自ら削除した。市長は、本件表現活動が条例 HS に該当する旨、特段の拡散防止措置は取らない旨、及び本件表現行為者のハンドルネームを公表した（以下、本件公表と記す。）。

本件は、大阪市の住民である原告らが、大阪市長に対し、(ア) 本件条例が憲法 13 条、21 条 1 項、31 条、94 条等に違反し無効であること及び (イ) 本件公表が憲法 21 条 1 項に違反することを主張し、これらに関連する支出命令（審査会の委員報酬、調査審議手続に係る郵便料金等）が違法であるとして、監査請求を経て住民訴訟（地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号）を提起したものである。以下、ヘイトスピーチの規制の合憲性に関する主要部分のみを紹介する。

判決の要旨**1 憲法 21 条 1 項の下での判断枠組み**

本件条例は所定の「表現活動（ただし、表現の

自由の濫用に当たる活動を除く。) に関し、憲法 21 条 1 項が保障する表現の自由を制限する側面を有する」ところ、その制限が「容認されるかどうかは、制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を較量して決せられる」。

本件条例 1 条によると、本件条例の目的は、条例 HS が「個人の尊厳を害し差別の意識を生じさせるおそれがあることに鑑み」、市の採りうる措置等を規定することで、市民等の人権の擁護と条例 HS の抑止を図ることである。

2 特定人への侮辱・誹謗中傷

本件条例の規定する「特定人を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷する表現活動（前記〔B〕（a）のうち特定人に係るもの）」に関する拡散防止措置等は、「特定人に対して当該特定人の属する人種又は民族に関して侮蔑し又は誹謗中傷する表現活動」が所定の目的及び「場所等で行われることを抑止することをもって、当該特定人の名誉を保護することを目的としているものと解されるところ、現代社会においては、人（当然のことながら日本人を含む。）が特定の人種や民族に属することは、当該人の人格の根本を形成するものであることも考慮すると、この規制の目的は、合理的であり正当」である。

3 特定集団への侮辱・誹謗中傷

本件条例の規定する「特定集団を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷する表現活動（前記〔B〕（a）のうち特定集団に係るもの）」に関する拡散防止措置等は、「〔1〕特定集団に対して当該特定集団に係る人種又は民族に関して侮蔑し又は誹謗中傷する表現活動」が所定の目的及び「場所等で行われることを抑止することをもって、〔2〕当該表現活動が拡散されることや当該表現活動と同等又は類似の表現活動が反復継続等されることを通じて、当該人種又は当該民族に対する偏見、差別意識、憎悪等の感情が温存、醸成、助長、増幅等されことや、さらには、これらの感情が当該人種又は当該民族に属する個人（特定人）に対する当該人種又は当該民族に関する侮蔑又は誹謗中傷や暴力行為へと進展することを抑止することを目的としているものと解される。」

ヘイトスピーチに関する調査によると、本件条例制定当時に大阪市内で「特定集団を侮蔑し又は誹謗中傷する表現活動」が反復及び拡散されてい

たところ、大阪市人権施策推進審議会は、そうした「差別的な言動が、人々に不安感や嫌悪感を与えるだけではなく、人としての尊厳を傷つけ、差別意識を生じさせることにつながりかねない」との認識を示しており、また、「本件条例制定当時に大阪市内で現実に行われていた特定集団に対する侮蔑若しくは誹謗中傷又は生命、身体等に危害を加える旨の表現活動」は「激烈なものであって、当該表現活動の場に当該人種又は当該民族（特定集団）に属する特定の個人（特定人）が居合わせた場合には、当該個人に対する暴力行為が惹起される可能性が相当程度高いと考えられるし、このような表現活動が反復継続等された場合には、当該人種又は当該民族に対する偏見、差別意識、憎悪等の感情が温存、醸成、助長、増幅等されことや、さらには、これらの感情が当該人種又は当該民族に属する個人（特定人）に対する当該人種又は当該民族に関する侮蔑又は誹謗中傷や暴力行為へと進展することも容易に想定される」。

「現代社会においては、人が特定の人種や民族に属することは、当該人の人格の根本を形成するものであることや、人種による差別を禁じた憲法 14 条の趣旨も併せ鑑みると、本件各規定のうち、特定集団を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷する表現活動（前記〔B〕のうち特定集団に係るもの）」に関する拡散防止措置等の目的は「合理的であり正当」である。

4 特定人に脅威を感じさせる表現の規制

本件条例の規定する「特定人に脅威を感じさせる内容又は態様等の表現活動（前記〔B〕（b））」に関する拡散防止措置等は、「特定人に対して当該特定人の属する人種又は民族に関してその生命、身体又は財産が具体的に侵害されとの脅威を感じさせるような表現活動」が所定の目的及び「場所等で行われることを抑止することをもって、当該特定人の私生活の平穏等を保護することをもって、当該特定人の私生活の平穏は個人にとって重要な利益であるから、この規制の目的は、合理的であり正当」である。

5 規制の必要性の程度、制限の態様・程度

条例 HS を拡散防止措置等によって規制する必要性は高いところ、拡散防止措置等は「表現活動が行われた後」に制裁や氏名開示の強制を伴わずに、「学識経験者等により構成される附属機関に対する諮問」を経て行われるのであって、「公共

の福祉による合理的で必要やむを得ない限度の制限である」。

6 差別的言動解消推進法と条例制定権

差別的言動解消推進法は「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」の禁止規定や制裁規定を置いていないところ、「その趣旨は、これらの規定を置くことは、憲法が保障する表現の自由等の制限となり得ることから、基本理念及び基本的施策を定め、相談体制の整備、教育の充実、啓発活動等を通じて本邦外出身者に対する不当な差別的言動を解消しようとするものと解される」が、他方で同法は「地方公共団体が、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定めているから、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ついて、全国的に一律に同内容の規制を施す趣旨ではなく、地方公共団体が、憲法と抵触しない範囲内において、当該地域の実情に応じ、相談体制の整備、教育の充実、啓発活動等に加え、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施策を講ずることを容認している」。

本件条例は、解消推進法の適用対象と相当程度重複する条例 HS の「抑止を図ることを目的とする点において」同法と目的を共通にしており、同法が「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施策を講ずることを容認していることに鑑みれば、本件条例」の拡散防止措置等が同法の禁止規定の不存在と矛盾抵触するとはいえない。本件条例と同法の「対象条項と規定文言の対比に加え、その趣旨、目的、内容及び効果を比較して、両者の間に矛盾抵触があるということとはでき」ない。

7 本件デモ活動への適用

本件デモ活動は、「政治的表現の側面をおよそ有しないとまでいうことはできない」が、「在日韓国・朝鮮人が多数居住する地区において、『不逞朝鮮人撃破』、『ゴミはゴミ箱へ。朝鮮人は朝鮮半島へ』等と記載したのぼりを掲げ、『不逞犯罪ゴミブリ、くそちょんこ、日本からたたき出せ。』、『ゴミブリちょんこをたたき出せ。』、『殺せ、殺せ、朝鮮人』との発言を繰り返しながら行進するという内容であって、在日韓国・朝鮮人を劣悪な存在であるとして嫌悪・蔑視し、朝鮮民族に対する差別の意識をあおるとともに、朝鮮民族との共存をおよそ否定し、社会から排除することを目的とし

ていることが明らかに認められ」、「その表現内容は、朝鮮民族を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷」し、「不特定多数の者が表現内容を知り得る状態に置くような場所及び方法で行われたもの」であり、条例 HS に該当する。

そして、P は、本件表現活動によって「在日韓国・朝鮮人を劣悪な存在であるとして嫌悪・蔑視し、朝鮮民族に対する差別の意識をあおるとともに、朝鮮民族との共存をおよそ否定し、社会から排除することを目的としていることが明らかに認められ」、「その表現内容は、朝鮮民族を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷するものであって」、「不特定多数の者が表現内容を知り得る状態に置くような方法で行われ」たものであるから、本件表現活動は条例 HS として拡散防止措置等の対象に該当し、本件公表は憲法 21 条 1 項に違反しない。

判例の解説

一 本判決の注目点

本判決は、①民族集団に対するヘイトスピーチを独自に定義したうえで一定の制約を課す本件条例を憲法 21 条 1 項に反しないと判断した点、②理念法にすぎない解消推進法の下で拡散防止措置を設けた本件条例を憲法 94 条に反しないと判断した点において、ヘイトスピーチ対策条例に関する先駆的な判決として位置づけられる。なお、既述の諸点のほか、漠然性、過度の広汎性、匿名表現の自由侵害、憲法 13 条違反、憲法 31 条違反も主張されたが、裁判所はいずれも否定した。

二 先例との関係

ヘイトスピーチへの法的対処に関する裁判例としては、平成 28 年 6 月 3 日の解消推進法施行以前のものとして、京都朝鮮学校へのヘイトスピーチ街宣活動に関して侮辱罪等の成立を認めた事案（大阪高判平 23・10・28（（公刊物未登載、LEX/DB25480227）、上告棄却・最一小決平 24・2・23（公刊物未登載、LEX/DB25480570））や当該街宣活動について不法行為に基づく損害賠償を認めた事案（大阪高判平 26・7・8 判時 2232 号 34 頁、上告棄却・最三小決平 26・12・9（公刊物未登載、LEX/DB25505638））などがあり、後者の民事判決では、憲法 13 条・14 条 1 項及び人種差別撤廃条約の趣旨に照らし、集団全体に対する人種差別的発言が

合理的理由を欠いて社会的に許容しうる範囲を超えて他人の法益を侵害する場合には不法行為が成立すると判示していた。その後、在日コリアン集住地区におけるヘイトデモによる人格権侵害を肯定して差止めを認めた事案（横浜地川崎決平 28・6・2（判時 2296 号 14 頁、判タ 1428 号 86 頁））や、特定個人を名指しした侮辱・差別表現につき人格権侵害を認めた事案（大阪地判平 29・11・16（判時 2372 号 59 頁））では、上記条約及び憲法規定のほかに解消推進法も参照したうえで表現制約を正当化していた。

これらの先例は、いずれも明示的又は実質的に特定の個人、団体又は住民集団を名宛人とする具体的な表現行為を争点とする事案であったところ、本事案は、民族集団全体を名宛人とするヘイトスピーチの拡散防止措置を規定した条例の合憲性を主要な争点としており、本判決は他の自治体の類似条例をめぐる議論にも影響を与える。

三 民族集団への侮辱・誹謗中傷表現の規制

本件条例は、解消推進法に先立って制定されており、同法とは異なる独自の条例 HS の定義を用いているところ、本判決は、条例 HS を①特定人への侮辱・誹謗中傷表現、②特定集団への侮辱・誹謗中傷表現、③特定人に脅威を感じさせる表現の 3 類型に分けて検討を行った。なお、学説上では、①と③の規制については個人的法益（個人の名誉、私生活の平穏等）を保護するものとして許容されやすいのに対し、②の規制については慎重論が強いところ²⁾、本判決は、②の規制を正当化する立法事実として、条例制定当時の大阪市内のヘイト街宣の「激烈」な内容や人種差別撤廃委員会の勧告の内容等を詳細に説明したうえで、(a) 表現活動の直接的効果としての対象者への暴力行為の惹起の可能性の高さを指摘するだけでなく³⁾、(b) 長期的効果としての差別意識・憎悪等の感情の醸成・助長、(c) それに伴う差別・暴力行為の発生についても言及して、規制目的を正当化した。こうした判断はヘイトスピーチの特殊な害悪を認定したものとして注目されるが、(b)(c) のような社会的法益侵害を理由とした規制は慎重論学説がとくに警戒するものであることにも留意したい⁴⁾。

もっとも、本件条例は、条例 HS 該当表現への制裁として本名開示の強制性すらない事後措置と

しての公表措置を定めるだけであって、本判決も、本件条例の制裁が刑事手続によって刑罰を科したりそれに類する不利益を課したりするものではない点を強調しており、本判決の合憲判断の射程は本件条例の拡散防止措置等に限定されると理解すべきである⁵⁾。

四 条例制定権

解消推進法が「不当な差別的言動」の禁止規定と制裁規定を設けないままに自治体に対して「地域の実情」に応じた施策を講じる責務を課していることから、自治体は「法律の範囲内」での難しい舵取りを求められている。つまり、条例によるヘイトスピーチ規制は、たとえ憲法 21 条 1 項の下で合憲と判断されたとしても、解消推進法との関連で憲法 94 条及び地方自治法 14 条 1 項違反となりうる。そうしたなかで、本判決は、大阪市内の「激烈」なヘイトスピーチの状況を詳細に紹介しつつ本件拡散防止措置の表現制約性の低さを強調することで、本件条例が「法律の範囲内」ととどまることを示したといえるのであって、他の自治体のヘイトスピーチ規制条例の合憲性をめぐる議論にも示唆を与える。

なお、本事案は、本件条例の文面上違憲を前提に P の事案に関する公費支出の違法性を住民訴訟という方式で争ったものであるが、本判決は、P の事案では援用されなかった条項も含む本件条例全体の合憲性を判断した。表現規制条例の合憲性を問う手法という点にも注目したい⁶⁾。

●——注

- 1) 本件条例の解説として、松本和彦「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」ジュリ 1513 号(2017 年)85 頁。
- 2) 木下智史「差別的表現」大石眞＝石川健治編『憲法の争点（ジュリ増刊）』（有斐閣、2008 年）126 頁等。
- 3) 集団への暴力行為を惹起しようとする内容の扇動であって暴力行為が直ちに惹起される蓋然性の高いものについては、慎重論者でも規制を認める傾向にある。木下・前掲注 2) 126 頁、市川正人「表現の自由とヘイトスピーチ」立命 360 号（2015 年）127 頁等。
- 4) 詳しくは、小谷順子「人種差別主義に基づく憎悪表現（ヘイトスピーチ）の規制と憲法学説」法セ 757 号（2018 年）12 頁以下参照。
- 5) 毛利透「大阪市ヘイトスピーチ対処条例の合憲性」法教 476 号（2020 年）127 頁も参照。
- 6) 同上。