デモ行進に対するヘイトスピーチ規制の可否と、法令上の根拠

【文 献 種 別】 判決／横浜地方裁判所川崎支部
【裁判年月日】 令和 5 年 7 月 11 日
【事 件 番 号】 令和 1 年（ワ）第 343 号
【事　件　名】 国家賠償請求事件
【裁 判 結 果】 棄却
【参 照 法 令】 憲法 21 条 1 項
【掲　載　誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25595815

同志社大学助教 **川鍋　健**

事実の概要

1　本件は、亡 a（訴訟係属中の 2021 年 3 月死亡。原告法人が成立し、本件訴訟における亡 a の訴訟上の地位を承継）、原告 b 及び c の憲法 21 条 1 項により保障される表現の自由や政治活動の自由が侵害されたとして、原告らが被告川崎市に対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、損害賠償金各 500 万円とその遅延損害金の支払いを求めた事案である。

2　原告らは 2016 年 5 月、川崎市内の 2 つの公園を利用してのデモ行進及び集会を企画し、各公園の利用に係る公園内行為許可申請書を提出した。これに対し被告は同年同月、「平成 28 年 5 月 24 日に成立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〔以下「ヘイトスピーチ解消法」という。引用者〕に規定される不当な差別的言動を行うおそれがある」、として川崎市都市公園条例（以下「本件条例」という。）3 条 4 項に基づき不許可処分を下した。原告らはこの不許可処分の違憲、違法を主張し提訴した。

判決の要旨

請求棄却。

1　本件判決は、泉佐野市民会館事件最高裁判決（最判 1995・3・7 民集 49 巻 3 号 687 頁、以下「泉佐野判決」という。）を引用しながら、本件各公園が地方自治法 244 条 1 項にいう公の施設に該当するので、集会のための利用にあたって憲法の保障する集会の自由を不当に制限することのないようにしなければならず、集会を規制する場合には「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の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」、とした。

2　他方、危険の認定にあたっては、次のように判示した。「本件条例 3 条 4 項に基づく本件各公園の利用の制限は、上記に述べた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、原告らの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い。したがって、憲法 21 条に違反するものではない」。「そして、このような較量をするに際しては、集会の自由の制約は、基本的人権のうち、精神的自由を制約するものであるから、経済的自由の制約における以上に厳格な基準の下にされなければならない」。「本件条例 3 条 4 項は、『公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合に限り』、集会のために公園を利用することの許可を与えることができる旨規定している。上述した趣旨からすれば、本件条例 3 条 4 項の規定は、本件各公園における集会の自由を保障することの重要性よりも、本件各公園で集会が開催されることによって、人の生命、身体、自由、財産、人格的利益が侵害され、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ると解するのが

相当である」。「加えて、公の施設における集会でなされる可能性のある発言内容を理由に、当該公の施設の使用を不許可にすることは、言論の自由の事前抑制になることからすれば、ヘイトスピーチを目的としたり、特定の個人に対する名誉毀損や侮辱といった犯罪行為が行われたりするおそれが、客観的事実に照らして、具体的に明らかに認められる場合でなければ、原則として不許可にすべきではないと解するのが相当である」。

3　過去原告らがデモにおいて行った発言について、「ヘイトスピーチ解消法２条にいう『本邦外出身者に対する不当な差別的言動』に該当」し、周辺住民や周辺施設を利用する在日韓国、朝鮮人の人格権を侵害する、とした。

4　過去の原告らのデモでの発言がヘイトスピーチであることから、本件不許可処分を受けたデモにおいても、「本件各公園において亡ａらによる集会が開催された場合には、ヘイトスピーチ解消法２条にいう『本邦外出身者に対する不当な差別的言動』に該当する言動がされていた蓋然性が高いことが客観的事実に照らして明らかに認められる」。また、「本件集会においても同様の態様で行われる蓋然性が高いといえるところ、……本件各公園の立地状況や利用状況のほか本件各公園が開放された空間であることを踏まえると、本件各公園において差別的言動がなされれば、本件各公園の周辺住民や本件各公園及び周辺の施設利用者のうち在日韓国人、朝鮮人の人格権を直ちに侵害することになるから、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されたといえる」。「以上によれば、本件集会は、本件条例３条４項にいう『公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合』に該当しないといえるから、本件不許可処分は、適法である」。

5　そのほか、許可申請者ではない者の発言なども根拠に亡ａの許可申請に対し不許可処分とすることの過度に広範な規制への該当性は、亡ａの意見と同視されるため否定される。また、デモで騒然とした事態となり、不許可処分の理由としての本件各公園の通常利用が事実上不可能となる蓋然性について、原告らは抗議に起因し、不許可とすべきでないとするが、原告らの言論が「いずれもヘイトスピーチ解消法２条にいう『本邦外出身者に対する不当な差別的言動』であって、同日の集会の騒乱は、これらの発言を拡声器等を用いて騒々しく行っていたことに起因するから、平穏な態様で開催された集会でな」く「平穏な集会を行おうとしている者に対して、一方的に実力による妨害がされる場合と同一に論じることはできないから、原告らの主張は採用できない」。さらに、亡ａが主催する集会であること一事をもって被告が本件不許可処分をした可能性は否定される。

判例の解説

一　本件判決の位置づけ

本件判決は、デモないし集会とそこでの言論について、ヘイトスピーチ解消法で定義されたヘイトスピーチに該当することを理由に、集会の許可申請に対する不許可処分を是認したものである。また、公の施設利用に関して泉佐野判決を引用しながらも、より具体的に、集会を規制する根拠となる危険から保護すべき価値として人格的利益及び人格権を認めたことが注目される。これにより本件判決は、人格的利益及び人格権を侵害しうるものとしてヘイトスピーチを認めた上で、過去の言論からヘイトスピーチが展開されると想定されるデモに対する公の施設利用の不許可処分を適法と判断した。

二　公の施設利用に伴う危険の問題

最高裁は、泉佐野判決や上尾市福祉会館事件判決（最判 1996･3･15 民集 50 巻 3 号 549 頁、以下「上尾判決」という。）などで集会のための公の施設の利用について判断している。そこでは施設利用によって、「明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予測される」（泉佐野判決）必要があること、集会を平穏に行おうとしている主催者に対して反対者らが実力で妨害する恐れを理由に利用を拒否できるのは「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」こと（上尾判決）、などが示されている。ここでは、公の施設利用拒否が集会の自由に対して事前規制という強い規制態様となることが懸念されている。

これに対し本件判決では、公の施設利用に関する泉佐野判決を引用しつつ、公の施設利用を規制

できる理由としての危険について、泉佐野判決から進んで、自由や人格的利益の侵害も含めた。この点は、本件判決は引用していないが、本件不許可処分を受けたデモについて差止の仮処分請求を認容した横浜地川崎支決 2016・6・2（判時 2296 号 14 頁。以下「差止認容決定」という。）において、デモがヘイトスピーチにより、デモを行う予定だった公園付近の社会福祉法人の有する憲法上の人格権を侵害する、と認定したことと関連があるかに見える。また、本件判決や差止認容決定においては引用されていないが、名誉権侵害による表現の事前差止が問題となった北方ジャーナル事件（最大判 1986・6・11 民集 40 巻 4 号 872 頁）との関係もありうる[1)]。

北方ジャーナル事件は差止が問題になった。これに対し、本件判決のような許可制の下での集会の場合、集会の差止と、集会に対する許可あるいは不許可処分の適法性の 2 つが問題になり、異なる訴訟が提起されることになる。本件判決が泉佐野判決から進んで人格的利益及び人格権侵害を集会を規制すべき理由としての危険に含めたのは、差止と不許可処分 2 つの問題を整合的に判断するための基準を新たに作ったものと見ることができるかもしれない[2)]。

ただ、集会に関して一般的に、人格的利益及び人格権侵害を、集会を規制すべき理由としての危険に含めるのは、泉佐野判決などで最高裁が集会の不許可処分が事前規制になりうることを危惧して危険を厳格に解釈したことの趣旨を軽視することになりうる。後述するヘイトスピーチ規制の内容規制としての性格も合わせて考えると、ヘイトスピーチによって何が侵害されるのか、その侵害を抑止するには事前規制が必要か、などについてより丁寧な検証が必要に思える。

この点に関連して、本件について、泉佐野判決の判断枠組みから不許可処分を適法と判断する途はないか検討することは可能ではないか。すなわち、本件で問題となっている公園は、同じ公の施設といっても、市民会館などのような屋内施設とは異なって屋外であり、そこで展開される表現は公園の外に漏れていく。その結果、差止認容決定で認定されたような近隣住民への人格権侵害に加えて、その言論により煽動されて近隣住民に危害が加えられる危険は増すと思われる。特に、本件判決中ヘイトスピーチと認定された表現はそういった危害の煽動表現として認定されているものがある。そのような危険が具体的に明らかであり、差し迫ったものであれば、敵意ある聴衆の法理の問題とのかねあいはあるがあえて人格的利益及び人格権侵害を危険と認定しなくとも、泉佐野判決の判断枠組みから企画されている集会によって人の生命、身体又は財産に対する危険が引き起こされるので、不許可処分とするのは適法だ、という判断を導くこともできるかもしれない[3)]。

三　ヘイトスピーチの認定とそれに対する規制の問題

また本件判決は、原告が過去に行った集会に着目し、そこでの言論をヘイトスピーチ解消法 2 条の「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」と認定し、それが公園周辺住民や周辺施設を利用する在日韓国、朝鮮人の人格権を侵害するので不許可処分の根拠となるとした。

泉佐野判決の判断枠組みをどう適用するか、という問題とは別に、特定の言論をその内容から判断してヘイトスピーチと認定し、規制すべきかどうか、という問題がある。学説上、ヘイトスピーチは「特定の人種、性別、民族に属したり、特定の性的志向を有するマイノリティ集団に対して、憎悪や嫌悪などを表明したり、そうした集団に対する差別行為などをあおる表現行為」とされ、特定の個人や団体に対してなされた場合は名誉毀損や侮辱罪などによる対応も可能だが、「対象が特定されない形で表現がなされる場合には既存の法制では対応できない」とされる[4)]。本件判決では、過去の原告らの発言のうち、日本に在住する韓国籍及び北朝鮮国籍の人々を「地域社会から排除することを煽動するもの」とまで認定されたものがある。しかし、実際に名誉毀損や侮辱罪の適用対象となるものであったかは不明である。

加えて、ヘイトスピーチ解消法は言論に対する刑罰や事前規制の手段をとっておらず、そのためヘイトスピーチ解消法を根拠に言論に対する不利益処分が可能かは問題となる。ヘイトスピーチ解消法は前述した差止認容決定においても差止の根拠として用いられたが、「本決定が解消法を積極的に活用したことは評価できる」とする論者も、ヘイトスピーチ解消法の「発議者は表現内容規制の危険性を認識して、あえて理念法の形式を選択し、2 条の差別的言動の定義は例示的なものとし

た」が、「解消法が他の法律の解釈を強く方向づけ、実務に大きな影響を与えることになれば、定義が明確にされなかったことの問題が顕在化しうる」とする[5]。

ヘイトスピーチ規制という論点をめぐっては、大阪市のヘイトスピーチ規制条例について最高裁が合憲判断した（最判 2022・2・15 民集 76 巻 2 号 190 頁、以下「大阪判決」という。）。大阪判決については、最も厳格な審査基準としての明白かつ現在の基準ほどではないが「厳格な審査基準を意識した利益衡量」の手法をとっているとした理解[6]に対して、ヘイトスピーチ規制が表現内容規制であるとの理解から批判が加えられている[7]。一定の範疇に該当する表現行為についてその内容に着目して厳格審査の例外とする定義づけ衡量と理解するならばともかく[8]、厳格審査を行うのであれば、表現の拡散防止措置をとることなどはその必要性と合理性を厳格に審査され、違憲と評価されうる[9]。

本件判決との関係では、ヘイトスピーチ規制となる本件不許可処分が内容規制であり、厳格な審査基準の下に判断が下されるべきだとすれば、そもそもそのような審査基準が取られているのかが問題となる。特に大阪判決と比べても、本件判決の不許可処分の場合は事前規制としての性格も有する以上、より丁寧な事実認定と法適用から、事前規制が必要やむを得ない理由を示すべきである。

また大阪判決は、学説のヘイトスピーチ理解と同様、ヘイトスピーチを特定人物に対する直接の危険とは認めていない。あくまで「殊更に当該人種若しくは民族に属する者に対する差別の意識、憎悪等を誘発し若しくは助長するようなものであるか、又はその者の生命、身体等に危害を加えるといった犯罪行為を扇動するようなもの」（大阪判決）とする。本件判決が認定したヘイトスピーチはこの定義を超えて言論それ自体の危険性を認定するものだったが、本当にそのようなものだったのか、十分検証されるべきである。

●――注

1）上記差止認容決定と北方ジャーナル事件との関係につき、たとえば参照、上田健介「判批」法教 433 号 153 頁；奈須祐治「判批」平成 28 年度重判解 16 頁以下、17 頁。

2）ただし、差止認容決定をめぐって、上田・前掲注 1）は、「本件が出版ではなく行動を伴う言論であること、また差し止めの対象となる言論の場所が限定されている」ことなどを理由として、北方ジャーナル事件を差止認容決定が先例としなかった、とする。また、奈須・前掲注 1）は、ヘイトスピーチによる学校法人への名誉毀損及び業務妨害に対して損害賠償と差止を認めた京都朝鮮学校事件（京都地判 2013・10・7 判時 2208 号 74 頁（第一審）、大阪高判 2014・7・8 判時 2232 号 34 頁（控訴審）、最決 2014・12・9（上告審））が「差止め対象の場所的範囲が限定されており、かつ業務妨害や名誉毀損にあたる言動のみを制限するにすぎないので、北方ジャーナル事件判決の法理は妥当しないとされ」、差止認容決定でも同様に北方ジャーナル事件を先例としなかったが、「実際には北方ジャーナル事件判決類似の類型的基準を用いたものと解釈できる」、とする。

3）敵意ある聴衆の法理は「ある人々が集会を開催しようとする場合に、当該集会の目的や集会を主催する人々の思想に反対し対立する集団が存在することのみを理由に集会を禁止することはできない、という法理」とされ、上尾判決が泉佐野判決と比べて危険をより具体化したことに影響したとされる。長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (2)　国民の権利及び義務 (1)』（有斐閣、2017 年）447 頁［阪口正二郎執筆］。この点が強調された上で危険が厳格に認定されるべきことはいうまでもない。

4）長谷部編・前掲注 3）390 頁［阪口執筆］。

5）奈須・前掲注 1）17 頁。

6）高瀬保守「判解」ジュリ 1580 号 99 頁以下。

7）松本哲治「審査基準論・利益衡量論と憲法判例――大阪市ヘイトスピーチ条例事件判決を素材として」有斐閣 Online ロージャーナル（2023 年）。

8）長谷部編・前掲注 3）390～391 頁［阪口執筆］では、定義づけ衡量の文脈でヘイトスピーチが論じられている。

9）毛利透「判批」新・判例解説 Watch（法セ増刊）31 号 23 頁以下、24～25 頁は大阪判決について、「表現の自由の重要性を認めつつ、本件条例の合憲性を利益衡量によって判断する立場を示す」ものであり、「内容に基づく制約か否かに注意を払わ」ないものと懸念を示す。ただし、堀越事件判決（最判 2012・12・7 刑集 66 巻 12 号 1337 頁）のように「政治的表現について、表現内容がもたらす効果を理由にした制約の合憲性が問題となる場合には、表現規制の合憲性審査における利益衡量とは、その自由の高い保障の必要性をふまえ、自由制約の必要最小限度性を実質的に判断する審査であると理解することができる」とも述べる。

●――参考文献

本文中言及のもののほか、次の判例評釈を参照した。

泉佐野判決について、金澤孝「判批」百選第 7 版 175 頁以下。上尾判決について、竹中勲「判批」平成 8 年度重判解 18 頁以下。北方ジャーナル事件について、阪口正二郎「判批」前掲百選第 7 版 148 頁以下。