

1 策定趣旨

平成28年6月3日、「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。）が施行されるとともに、ヘイトスピーチ解消法成立時に衆参両議院法務委員会において附帯決議がなされた。

ヘイトスピーチ解消法は、前文で本邦外出身者に対する不当な差別的言動、いわゆるヘイトスピーチは許されないことを宣言するとともに、第4条第2項において、「地方公共団体は、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ものとする。」と定めている。

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となり得ることの一つとして、住民等から「公の施設」（地方自治法第244条第1項）の使用許可申請がな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定められている（地方自治法第244条第2項）。しかしながら、不当な差別的言動が行われることにより、人格権をはじめとする基本的人権を侵害することが、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に公の施設の使用を許可することは、地方公共団体がそうした事態を容認していると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「ヘイトスピーチ対策プロジェクトチーム」において作成された「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」に係る参考情報（その1）では、ヘイトスピーチが行われることが予想されるようなときでも、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とすることはできず、ヘイトスピーチ解消法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、他の法令の解釈の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、との考え方を示した。

本ガイドラインは、ヘイトスピーチ解消法や、都市の理念として宣言した世界文化自由都市宣言、人権施策に関する基本指針である「京都市人権文化推進計画」及び多文化共生施策などに関する基本指針である「京都市国際化推進プラン」に基づき、本市がヘイトスピーチは許さないという人権意識等の浸透を図る取組を実施してきたことを踏まえ、本市の公の施設等においてヘイトスピーチ解消法第2条に規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」が行われるおそれがある場合において、市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条第1項の規定による「公の施設」であって、市の設置・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及び目的外使用許可等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

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第2条に規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」をいう。

また、個別具体の言動が「不当な差別的言動」に該当するか否かは、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、ヘイトスピーチ解消法の趣旨を踏まえて、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したうえで、次のとおり示されている典型と考えられる例を参考として判断する。

- (1) 本邦外出身者の生命、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

- (2) 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と考えられる。

- (3) 「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立てること

<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ものとして、ヘイトスピーチ解消法第2条に定義される「不当な差別的言動」に該当し得ることになると考えられる。

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必要がある。

なお、ヘイトスピーチ解消法第2条の定義では「地域社会」と規定されているが、特定の地域に限定される趣旨ではなく、より広く「日本から出て行け」などと言うものも本条に該当する。外国政府等の国家機関に対する批判を内容とする言動は、本条に該当しない。

<参考>ヘイトスピーチ解消法第2条に規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」

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。

4 使用制限に関する基本方針

(1) 使用制限の考え方

憲法は表現の自由や集会の自由を保障しており（憲法第21条第1項）、地方自治法では、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定めるとともに（地方自治法第244条第2項）、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定めている（同条第3項）。したがって、市の公の施設について使用許可申請があった場合は、原則として許可をしなければならない。

しかしながら、「不当な差別的言動」が行われることにより、人格権をはじめとする基本的人権を侵害することが、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に公の施設の使用を許可することは、本市がそうした事態を容認していると解されるおそれがある。

一方、公の施設の使用許可申請も例外的に不許可とすることができる場合があるとした最高裁判例やヘイトスピーチに関するデモ禁止の仮処分決定（※1～3）といった一連の司法判断がある。

こうした裁判所の考え方を基本とし、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の精神を踏まえると、「不当な差別的言動」が行われることにより、人格権をはじめとする基本的人権を侵害することが、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等には、その使用を不許可とすることも可能であると考えられる。

したがって、表現の自由や集会の自由を保障している憲法の趣旨に照らし、恣意的な運用とならないよう、また、正当な表現行為を萎縮させることがないよう、このガイドラインで要件及び手続等を明らかにしたうえで、運用を行う。

※1 泉佐野市民会館事件の最高裁判決（最高裁平成7年3月7日第三小法廷）

「…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成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。本件条例七条による本件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はなく、したがって、憲法二一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」を本件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、本件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、本件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、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ないことはいうまでもない。

なお、右の理由で本件条例七条一号に該当する事由があるとされる場合には、当然に同条三号の「その他会館の管理上支障があると認められる場合」にも該当するものと解するのが相当である。」

※2 上尾市福祉会館事件の最高裁判決（最高裁平成8年3月15日第二小法廷）

「…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」を本件会館の使用を許可しない事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、具体的に明らかに予測される場合に初めて、本件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。」

「…主催者が集会を平穩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。…」

※3 ヘイトデモ禁止仮処分決定（平成28年6月2日横浜地裁川崎支部）

「何人も、生活の基盤としての住居において平穩に生活して人格を形成しつつ、自由に活動することによって、その品性、徳行、名声、信用等の人格的価値について社会から評価を獲得するのであり、これらの住居において平穩に生活する権利、自由に活動する権利、名誉、信用を保有する権利は、憲法13条に由来する人格権として、強く保護され、また、本邦に適法に居住する者に等しく保障されるものである。」

そして、本件に関係する在日韓国・朝鮮人など、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本邦に居住するもの（以下「本邦外出身者」という。）が、専ら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差別され、本邦の地域社会から排除されることのない権利は、本邦の地域社会内の生活の基盤である住居において平穩に生活し、人格を形成しつつ、自由に活動し、名誉、信用を獲得し、これを保持するのに必要となる基礎を成すものであり、上記の人格権を享有するための前提になるものとして、強く保護されるべきである。

殊に、我が国が批准する人種差別撤廃条約の前記の各規定及び憲法14条が人種などによる差別を禁止していること、さらに近年の社会情勢の必要に応じて差別的言動解消法が制定され、施行を迎えることに鑑みると、その保護は極めて重要であるというべきである。

また、本邦外出身者が抱く自らの民族や出身国・地域に係る感情、心情や信念は、それらの者の人格形成の礎を成し、個人の尊厳の最も根源的なものとなるのであって、本邦における他の者もこれを違法に侵害してはならず、相互にこれを尊重すべきものであると考える。

そこで、…差別的言動解消法2条に該当する差別的言動は、上記の住居において平穩に生活する人格権に対する違法な侵害行為に当たるものとして不法行為を構成すると解される。」

（2）使用制限の要件

次のア又はイのいずれかに該当する場合に使用制限を行う。

ア 「不当な差別的言動」が行われることにより、人格権をはじめとする基本的人権を侵害することが、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

イ 「不当な差別的言動」が行われる蓋然性が高いことによる紛争のおそれがあり、施設の管理上支障が生じるとの事態が、客観的な事実を照らし、具体的に明らかに予測され、警察の警備等によってもなお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

※ 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、「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、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する。

また、同参考情報によれば、以下のとおりである。

「公の施設の使用許可申請等は、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係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、その者に公の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。

（3）使用制限の根拠規定

設置・管理条例等に置かれている、「管理上支障があるとき」の規定を根拠に使用制限を行う。

※ 4（2）の要件イに該当する場合に「管理上の支障」があることはもとより、要件アについても、公の施設とは、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と定められているところ（地方自治法第244条第1項）、施設の使用を認めることにより、表現の自由や集会の自由よりも優先されるべき基本的人権の侵害がなされるとすれば、当該目的に反することから、そのような場合についても「管理上の支障」があるとして取り扱う。

(4) 要件の具体的な適用についての考え方

4 (1) に記載した最高裁判例等を踏まえ、運用する。

(5) 第三者機関

使用制限の判断及び手続の公正性・公平性・透明性を担保するため、有識者から構成される第三者機関を設置する。

5 使用制限の実施

(1) 不許可

施設管理者（指定管理者を含む。以下同じ。）は、所管施設の使用許可申請において、4 (2) の使用制限の要件に該当するおそれがあると判断した場合について、関係部局に報告するとともに、申請者及び第三者機関から意見聴取したうえで、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（下記（2）において同じ）

- ① 「不当な差別的言動」が行われることにより、人格権をはじめとする基本的人権を侵害することが、客観的な事実にも照らし、具体的に明らかに予測されるか否か
- ② 「不当な差別的言動」が行われる蓋然性が高いことによる紛争のおそれがあり、施設の管理上支障が生じるとの事態が、客観的な事実にも照らし、具体的に明らかに予測されるか否か

また、警察の警備等によってもなお混乱を防止できないことが見込まれるなど特別な事情の確認

(2) 許可の取消し

施設管理者は、許可決定後に4 (2) の使用制限の要件に該当するおそれがあると判断した場合について、関係部局に報告するとともに、第三者機関から意見聴取し、市行政手続条例にのっとり聴聞の手続を取り、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、市行政手続条例に基づく聴聞の手続に準じた手続を取るものとする。

(3) 条件付き許可

施設管理者は、4 (2) の使用制限の要件に該当することが具体的に明らかとまでは言えない場合には、次の条件を付したうえで許可処分を行うことができる。

「① このガイドラインの使用制限の要件に定める「不当な差別的言動」を行わないこと。」

「② ①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、許可処分を取り消すことがあること。」

なお、条件に反し、このガイドラインの使用制限の要件に定める不当な差別的言動を行った場合は、本来、取消事由に当たることにより鑑み、使用の中止を申し入れるほか、以後の市施設の使用に際し、使用制限の要件に該当するものとして考慮する。