

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
に関する法律に基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン

～ ヘイトスピーチ解消に向けて ～

平成29（2017）年11月

川 崎 市

◎目次

趣旨	1
1 目的	1
2 経緯	1
3 対象	2
4 定義	2
5 公の施設の利用制限に関する基本指針	
(1) 利用制限の考え方	3
(2) 手続等の概要	3
(3) 判断方法	4
6 利用制限の種類	5
7 第三者機関への意見聴取	7
8 市の各施設への具体的な適用	
(1) 都市公園の場合	8
(2) 市民館の場合	10
(3) 上記以外の公の施設の場合	11
9 利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な流れ	11
(1) 申請書によるケース	12
(2) ふれあいネットによるケース	15
10 本ガイドラインの適用時期	15
11 資料編	
資料1 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）	16
資料2 参議院法務委員会 附帯決議（平成28年5月12日）	17
資料3 衆議院法務委員会 附帯決議（平成28年5月20日）	18
資料4 参議院法務委員会「ヘイトスピーチの解消に関する決議」 （平成28年5月26日）	18
資料5 公園内行為許可申請の不許可処分に関する市長コメント （平成28年5月31日）	19
資料6 川崎市におけるヘイトスピーチへの断固たる措置を求める要望書 （平成28年5月30日）	19
資料7 あらゆる差別の撤廃に向けたまちづくりの推進に関する決議 （平成28年3月18日）	19
資料8 ヘイトスピーチ対策に係る法整備を求める要望について （平成28年3月14日）	20
資料9 泉佐野市民会館事件最高裁判決（平成7年3月7日）	21
資料10 川崎市人権施策推進協議会優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ 対策に関する提言（抄）」（平成28年12月27日）	28

趣旨

本ガイドラインは、川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例（令和元年川崎市条例第35号）第16条に規定する「公の施設の利用許可及びその取消しの基準その他必要な事項」を定めたものである。

川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例

（公の施設の利用許可等の基準）

第16条 市長は、公の施設（市が設置するものに限る。以下同じ。）において、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ける公の施設の利用許可及びその取消しの基準その他必要な事項を定めるものとする。

1 目的

公の施設は「住民の福祉を増進する目的」で設けられており、住民の利用は「正当な理由」がない限り拒んではならないと定められている（地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条）。したがってその利用申請については、憲法、地方自治法等の観点から原則として許可をする必要がある。

しかし、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「差別的言動解消法」という。）が公布・施行され、同法第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」と定められたことから、本市としても、施設管理権を適切に行使し、公の施設において不当な差別的言動が行われることを制度的に防止することが求められる。

そこで、各施設の所管組織が、各施設の設置・管理条例における利用制限の検討・判断を行う際に拠るべき基準として、本ガイドラインを策定し、多文化共生社会を推進していくものである。

本ガイドラインの運用に当たっては、表現の自由その他の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にしなければならない。

2 経緯

（1）本市の基本的立場

ア 憲法及び法令を尊重遵守しなければならない。表現の自由等の人権について、その安易な規制は避けなければならない。

イ 川崎市人権施策推進基本計画（平成19年2月策定、平成27年3月改定）において、その基本理念の一つとして「あらゆる差別の撤廃と人権侵害の防止」を掲げている。

ウ 川崎市多文化共生社会推進指針を改定（平成27年10月）し、新設した重点課題の一つとして「差別解消施策の検討」を掲げている。

(2) 公園内行為不許可処分

本市では、平成28年5月30日、公園内行為許可申請に対し「不当な差別的言動から市民の安全と尊厳を守る」という観点から、全国初の不許可処分を行った。

(3) 川崎市人権施策推進協議会からの提言

平成28年7月13日、市長から「ヘイトスピーチ対策に関すること」につき優先的に審議することとの依頼を受けた川崎市人権施策推進協議会は、審議の結果、同年12月27日に優先審議事項報告書『ヘイトスピーチ対策に関する提言』を提出した。

同報告書では、「取り組むべき事項」として「ヘイトスピーチによる市民の被害を防止するため、市が所管する公的施設（公園、市民館等）において、ヘイトスピーチが行われないよう対処する必要がある。そのためには、条例の制定又は改正をすべきであるが、当面は、各施設の既存の条例の解釈を明確化すべく、早急に、公的施設の利用に関するガイドラインを策定する必要がある」と提言されている。

3 対象

本ガイドラインでは、地方自治法第244条に定める「公の施設」（指定管理者制度導入施設を含む。）であって本市の設置・管理条例で定めるものを対象とする。

なお、これ以外の本市の施設に関しても、ガイドラインの対象となる施設に準じて、差別的言動解消法の趣旨を踏まえ、施設の設置・管理者が適切に判断する。

4 定義

(1) 本ガイドラインにおいて「不当な差別的言動」とは、原則として差別的言動解消法第2条に定める不当な差別的言動を言う。したがって、

- ① 対象が「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」であること。
- ② 「差別的意識を助長し又は誘発する目的」を有すること。
- ③ 「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」いること。
- ④ 「本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する」ものであること。

の4つの要件を満たすことを要する。

また、同条ではその行為態様として「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」ことが例示されている。

なお、②の要件に関しては、平成27年度法務省委託調査研究事業として公益財団法人人権教育啓発推進センターが公表した「ヘイトスピーチに関する実態調査報告書（平成28年3月）」において、一般的にヘイトスピーチと指摘されることの多い内容として次の3つの類型が挙げられていることが参考となる。

- a. 特定の民族や国籍に属する集団を一律に排斥するもの
例：「〇〇人は日本から出て行け」
- b. 特定の民族や国籍に属する集団の生命、身体等に危害を加えるもの
例：「〇〇人を皆殺しにしろ」
- c. 特定の民族や国籍に属する集団を蔑称で呼ぶなどして、ことさらに誹謗中傷するもの
例：「ゴキブリ〇〇人」

- * どのような言動が差別的言動解消法第2条に定める「不当な差別的言動」に該当するかの判断に当たっては、事案ごとに状況・文脈に応じて個別具体的に判断する必要がある。
- * 公職選挙法（昭和25年法律第100号）の適用を受ける選挙運動等については、同法に基づいて、判断しなければならない。

(2) さらに、差別的言動解消法第2条に規定する本邦外出身者以外の人々への不当な差別的言動については、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（人種差別撤廃条約）のほか、差別的言動解消法成立時の衆参両議院の法務委員会による附帯決議（17頁以下参照）があり、これらの不当な差別的言動についても特段の配慮の上、適切に対処すべきである。

5 公の施設の利用制限に関する基本指針

公の施設の利用申請については、原則として許可をする必要がある（地方自治法第244条）。そこで、利用制限に関する基本方針を次のとおりとする。

(1) 利用制限の考え方

市が、公の施設の利用を制限することができる場合があるとしても、表現の自由に対する過度の制約にならないよう配慮しなければならない。基準の文言は一定程度抽象的にならざるを得ないことから、表現の自由の制約が過度にわたることがないように極めて例外的な場合に限定して解釈することが必要になる。特に主観的なおそれや抽象的な可能性だけをもって利用を制限することがあってはならない。

(2) 手続等の概要

ア 利用制限の種類

公の施設において、利用許可の申請があった場合に「不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」は、当該公の施設の利用等につき、「警告」「条件付き許可」「不許可」「許可の取消し」といった利用制限を行うことができることとする【6 利用制限の種類 参照】。

イ 「不許可」「許可の取消し」の要件

利用制限のうち、「不許可」「許可の取消し」については「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」であり、かつ「その者等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のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」と判断されるときに限って行うことができることとする。

ウ 第三者機関

「不許可」「許可の取消し」とする場合、判断及び手続の公正性・公平性・透明性を担保するため、第三者機関から事前に意見聴取を行うこととする【7 第三者機関への意見聴取 参照】。

エ 許可後の対応

許可後に「不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」と判断されることとなったときは、アからウに準じた対応を行うこととする。

オ 具体的な流れ

利用許可の申請から許可・不許可までの手続は、「9 利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な流れ」に規定したとおり行うこととする。

地方自治法

（公の施設）

第244条 普通地方公共団体は、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（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2 普通地方公共団体（次条第3項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）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。

3 普通地方公共団体は、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。

（3）判断方法

ア 各施設の所管組織は「不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」に該当するか否かの判断に当たっては、その該当性が利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（告知内容）等を確認するほか、申請者・団体の性質及び活動歴等も勘案の上、総合的に判断しなければならない。

イ 各施設の所管組織が総合的な判断をするに当たっては、市民文化局人権・男女共同参画室に情報提供を求めることができる。

ウ 各施設の所管組織が「その者等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のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当するという判断をするに当たっては、その利用によって、他の利用者の生命、身体、自由、

名誉若しくは財産が侵害され、公共の安全が損なわれる危険があり、これを回避する必要性が優越する場合に限られなければならない。そして、その危険性の程度としては、単に危険な事態を生じ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。

なお、他者の実力での妨害により紛争が生じるおそれを理由に平穏な集会を拒否できるのは、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。

エ さらに、ウの判断に当たっては、当該施設の性質・形態を考慮しなければならない。

例えば、公園等の屋外施設の場合には、他の利用者の迷惑については想定しやすいが、市民館の会議室のように閉鎖型で個々に独立した形態の場合には、参加者が特定又は少数の場合は他の利用者の迷惑自体が想定し難い。

※ この際、文書、ウェブページ等判断の根拠となった証拠類については各施設の所管組織において保管しなければならない。

6 利用制限の種類

利用制限のうち、「不許可」は、集会・表現の自由に対する最も重大な制約となるものである。本ガイドラインを策定する契機となった『ヘイトスピーチ対策に関する提言』（平成28年12月27日川崎市人権施策推進協議会）においても、「公的施設の利用については、憲法及び地方自治法の観点から許可を原則としなければならない」とされ、「集会・表現の自由を損なわないよう、ガイドラインにおいて規制対象や手続を明確にして、慎重に運用しなければならない」とされている。

したがって、「不許可」「許可の取消し」という対応は、極めて限定的な場合に限って行うこととし、他のより制限的でない手段の選択が可能な場合には、まずその手段を選択しなければならないこととする。

なお、利用制限を行った場合、市民文化局人権・男女共同参画室に速やかに報告を行うこととする。また、報告を受けた同室は、その処分内容等につき適時公表する。

(1) 警告

申請された集会等で不当な差別的言動を行わないように警告をした上で許可するものである。

これは、申請者が不当な差別的言動を行う意思がないと表明していても、各施設の所管組織において、それが行われる可能性が高くはないがあると判断された場合に、行政指導の一環として発することができることとするものである。この警告は文書で行い、行った場合は記録簿等を作成し記録する。

行政指導である以上、あくまでも相手方の任意又は合意を前提として行政目的を達成しようとするものであり、ここでの警告は不当な差別的言動を行わないよう働きかける事実行為に過ぎない。したがって、「その相手方がこれに従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」（川崎市行政手続条例第30条第2項）し、

また、「申請をした者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず、当該行政指導を継続すること等により当該申請をした者の権利の行使を妨げるようなことをしてはならない」（同条例第31条）ものである。

(文例)

施設利用をされる皆様へ

ヘイトスピーチ解消のための法律が施行されています。
各施設の利用に当たりましては、同法に定める不当な差別的言動を行わないこと等、
関係法規を遵守してください。
民族や国籍等の違いを越え、互いの人権を尊重しあう社会をともに築きましょう。

川崎市

(2) 条件付き許可

不当な差別的言動を行わないことを条件として、利用を許可するものである。

これは、不当な差別的言動が行われる可能性が高いが、具体的に明らかとまでは言えない場合に、「ヘイトスピーチ解消法が定める不当な差別的言動を行わないこと」といった条件を付した上で許可処分を行うことができるとするものである。

条件は、各条例が認めた裁量の範囲内で付することができる。

(例) 条例第●条に基づき、次の各号に該当する場合は、許可を取り消すことがある。

- (x) 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(差別的言動解消法)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」を行う場合

(3) 不許可

「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合(言動要件)」であり、かつ「その者等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のあることが客観的な事実を照らして明白な場合(迷惑要件)」に該当すると各施設の所管組織において判断したときには、原則として「7 第三者機関への意見聴取」で定める第三者機関に意見聴取を実施した上で、不許可とすることができる。

(4) 許可の取消し

許可決定後に、「当該施設利用において、不当な差別的言動が行われるおそれが客観

的な事実¹に照らして具体的に認められる場合（言動要件）」であり、かつ「その者等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のあることが客観的な事実²に照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当すると各施設の所管組織において判断したときには、原則として、第三者機関に意見聴取をした上で、川崎市行政手続条例に則り、許可を取り消すことができる。

7 第三者機関への意見聴取

6（3）及び（4）により意見を求められる第三者機関については次のとおりとする。

（1）第三者機関の位置付け・構成

ア この機関は、川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例第18条に規定する差別防止対策等審査会とする。

イ 各施設の所管組織からの依頼に基づき、その当否を審議し、意見を述べる。

ウ 審査会の事務局は、市民文化局（人権・男女共同参画室）に置く。

（2）意見聴取の手続

ア 各施設の所管組織は、意見聴取のために審査会の開催を求める場合、事務局に申し出る。この際、申請書の他、当該判断に至った資料等を併せて提出するものとする。

イ 審査会は、必要があると認めるときは、所管課、申請者等に意見書又は資料の提出を求めること及び事実を述べさせること等その他必要な調査を行う。

ウ 審査会は「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実¹に照らして具体的に認められる場合（言動要件）であり、かつ、その者等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のあることが客観的な事実²に照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当するか否かについて審議する。

エ 審議結果に基づき意見書を作成する。審査会に所属する委員間で判断・意見が一致しない場合、各判断・意見を併記する。

オ 調査審議の結果は、個人情報に触れる部分を除き、市のホームページ等で公表する。

（3）審議結果の取扱い

表現の自由等の重要性に鑑み、審査会に所属する委員が全員一致で、（2）ウの要件に該当すると判断した場合には、各施設の所管組織は、その判断及び表現の自由等の重要性を総合的に斟酌して最終判断を行う。

（4）各施設の所管組織の対応

各施設の所管組織においては、現行の標準処理期間を確認し、各施設の事情等を勘案した上で、必要に応じて本ガイドラインの定める手続実施に適合した適切な標準処理期間へ変更する。

8 市の各施設への具体的な適用

(1) 都市公園の場合

川崎市都市公園条例（昭和32年3月29日条例第6号）

（行為の制限）

第3条（略）

2・3（略）

4 市長は、第1項各号に掲げる行為が、都市公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合に限り、第1項又は第3項の許可を与えることができる。

5 市長は、第1項又は第3項の許可に都市公園の管理のため必要な範囲内で、条件を付けることができる。

（監督処分）

第22条 市長は、次の各号のいずれかに該当する者に対し、この条例の規定による許可若しくは承認（第7条第2項の承認を除く。以下この項及び次項において同じ。）を取り消し、その効力を停止し、若しくはその条件を変更し、又は行為の中止、原状回復若しくは都市公園より退去を命ずることができる。

(1) この条例又はこの条例の規定に基づく処分に違反している者

(2) この条例の規定による許可又は承認に付した条件に違反している者

(3) 偽り、その他不正な手段により、この条例の規定による許可又は承認を受けた者

許可条件（許可書裏面）

- 1 公園の施設・樹木等を破損しないように注意するとともに、破損した場合は、申請者の負担で元の状態に戻すこと。
- 2 一般の公園利用を妨げないこと。また、事故が発生しないように注意し、第三者に損害を与えた場合は、申請者の負担で処理すること。
- 3 申請した面積及び指定された区域以外を使用しないこと。
- 4 終了後は後片付けを速やかに行い、ごみは持ち帰るなど申請者が責任をもって処理すること。
- 5 公園の施設に看板、ポスター、その他を取り付けないこと。
- 6 公園内の電気を使用しないこと。
- 7 公園内で火気を使用しないこと。また、危険物を持ち込まないこと。
- 8 公園内に車両を乗り入れないこと。また、近隣住民の迷惑となるため、周辺道路に駐車しないこと。
- 9 公園の維持管理上又は公益上必要が生じた場合は、許可を取り消し、使用の中止を求めることがあります。
- 10 都市公園法及び川崎市都市公園条例・同条例施行規則を守ること。
- 11 その他必要な事項は、その都度所管の道路公園センターと協議し、その指示に従うこと。

ア 警告

申請者が不当な差別的言動を行う意思がないと表明していても、それが行われる可能性が高くはないがあると判断された場合に、行政指導の一環として、文書をもって申請された集会等で不当な差別的言動を行わないように警告を行うことができるものとする。

イ 条件付き許可

不当な差別的言動が行われる可能性が高いが、具体的に明らかとまでは言えない場合には「差別的言動解消法が定める不当な差別的言動を行わないこと」という条件を付した上で、川崎市都市公園条例第3条第5項の規定に基づき、「都市公園の管理のため必要な範囲で、条件を付けることができる」に該当するものとして許可処分を行うことができるものとする。

ウ 不許可

都市公園において、「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）であり、かつ、その者等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のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当すると判断したときには、他の利用者の通常の利用に迷惑や差し障り、差し支えがあることから、川崎市都市公園条例第3条第4項の「都市公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合」に該当しないものとして不許可とすることができるものとする。

エ 許可の取消し

都市公園において、許可後に「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）であり、かつ、その者等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のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当すると判断したときには、許可条件（条件9の「公園の維持管理上又は公益上必要が生じた場合は、許可を取り消し、使用の中止を求めることがあります」）違反を理由に、川崎市都市公園条例第22条第1項第2号の「条例の規定による許可又は承認に付した条件に違反している者」に該当するものとして許可を取り消すことができるものとする。

(2) 市民館の場合

川崎市市民館条例（昭和47年3月28日条例第38号）

（使用許可）

第5条 市民館の施設及び設備を使用しようとする者は、教育委員会（以下「委員会という。」）の許可を受けなければならない。

（使用許可の制限）

第8条 委員会は、次の各号の一に該当すると認める場合は、市民館の施設及び設備の使用を許可しない。

- (1) 施設及び設備をき損するおそれがあるとき。
- (2) 管理上支障があるとき。
- (3) その他委員会が使用を不相当と認めるとき。

（使用許可の取消し等）

第9条 委員会は、第5条の許可を受けた者が次の各号の一に該当する場合は、その許可を取り消し、又は使用を制限し、若しくは停止することができる。

- (1) 使用目的に反したとき。
- (2) 偽りその他不正の行為により許可を受けたとき。
- (3) 災害その他の事故により使用できなくなったとき。
- (4) 工事その他市の事業の執行上やむを得ない理由が生じたとき。
- (5) 前各号に定めるもののほか、この条例又はこれに基づく規則に違反したとき。

ア 警告

申請者が不当な差別的言動を行う意思がないと表明していても、それが行われる可能性が高くはないがあると判断された場合には、許可後においても行政指導の一環として、文書をもって申請された集会等で不当な差別的言動を行わないように警告を行うことができるものとする。

イ 条件付き許可

不当な差別的言動が行われる可能性が高いが、具体的に明らかとまでは言えない場合には「差別的言動解消法が定める不当な差別的言動を行わないこと」という条件を付した上で、許可処分を行うことができるものとする（川崎市市民館条例第5条）。

ウ 不許可

市民館等において、「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）であり、かつ、その者等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のあることが客観

的な事実に照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当すると判断したときには、施設管理権を適切に行使し、市の施設において不当な差別的言動が行われることを制度的に防止することが求められることから、川崎市市民館条例第8条第3号の規定に基づき、「使用を不相当と認めるとき」に該当するものとして不許可とすることができるものとする。

エ 許可の取消し

市民館において、許可後に「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実に照らして具体的に認められる場合（言動要件）であり、かつ、その者等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のあることが客観的な事実に照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当すると判断したときには、川崎市市民館条例第9条第5号の規定に基づき、「使用を不相当と認めるとき」に該当するものとして許可を取り消すことができるものとする。

（3）上記以外の公の施設の場合

上記（2）に相当する各施設の設置・管理条例の規定を根拠として行うこととする。

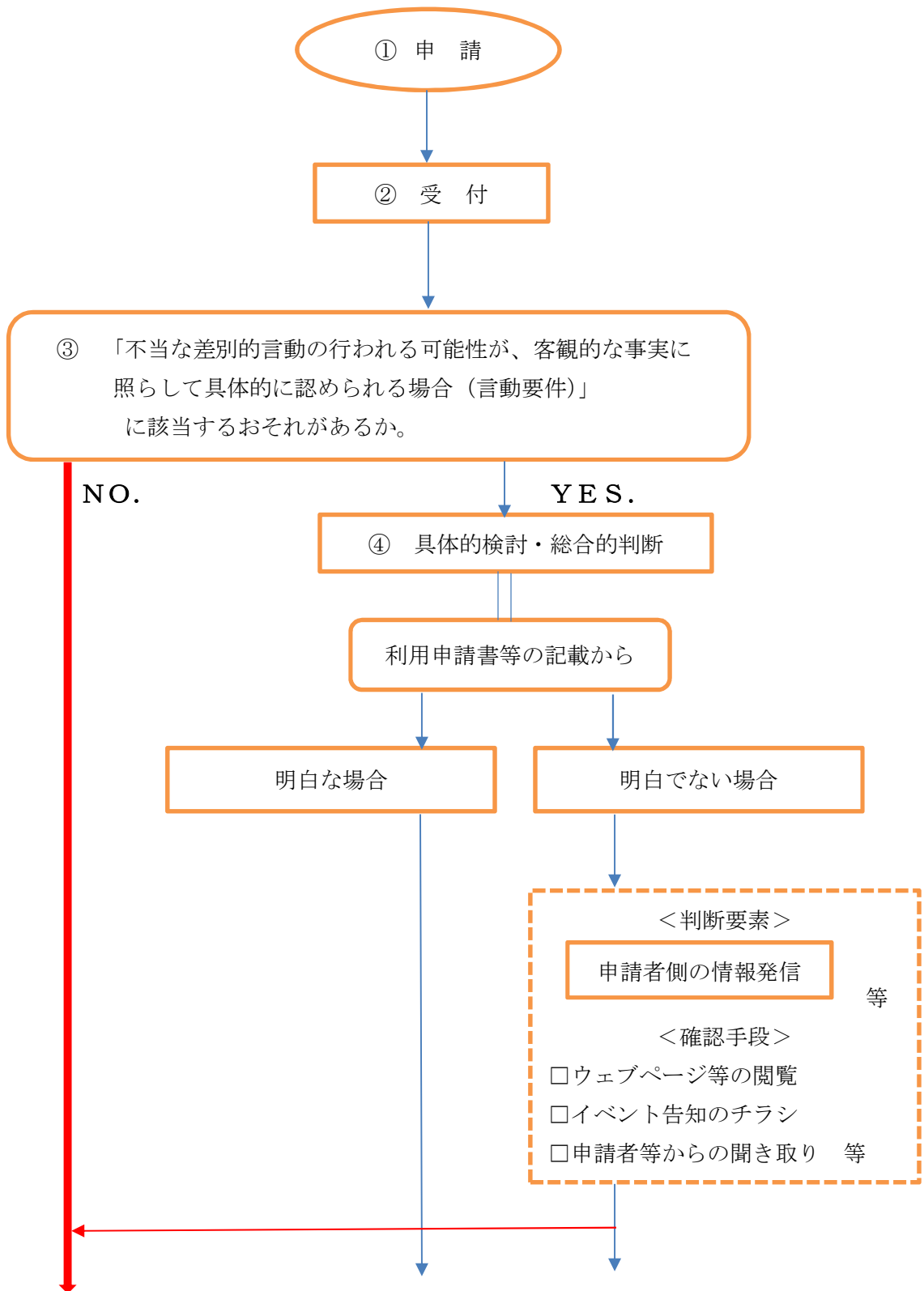
9 利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な流れ

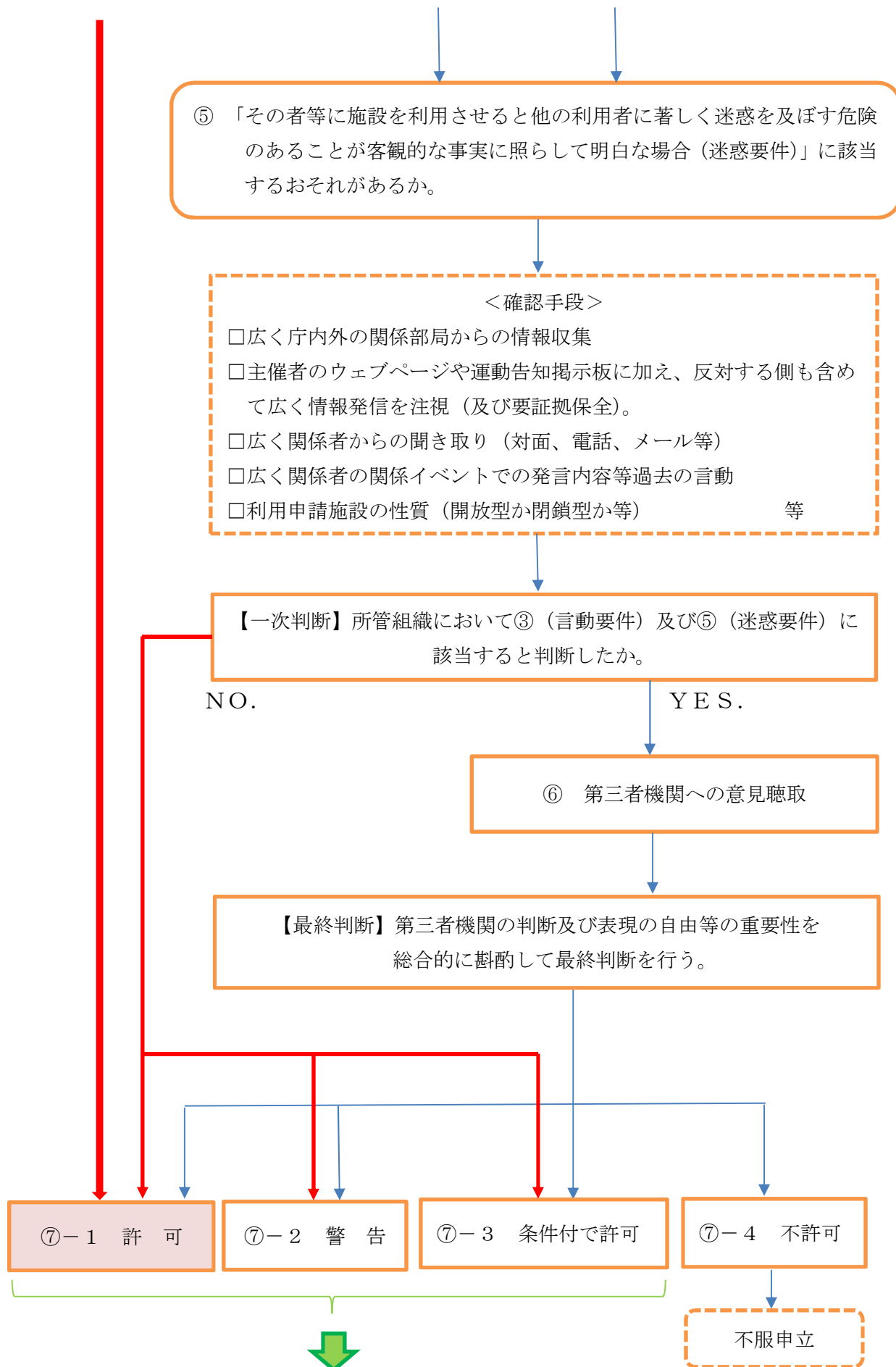
公の施設の利用申請の手続については、施設の窓口等で申請する場合と、川崎市公共施設利用予約システム（以下「ふれあいネット」という。）による場合がある。

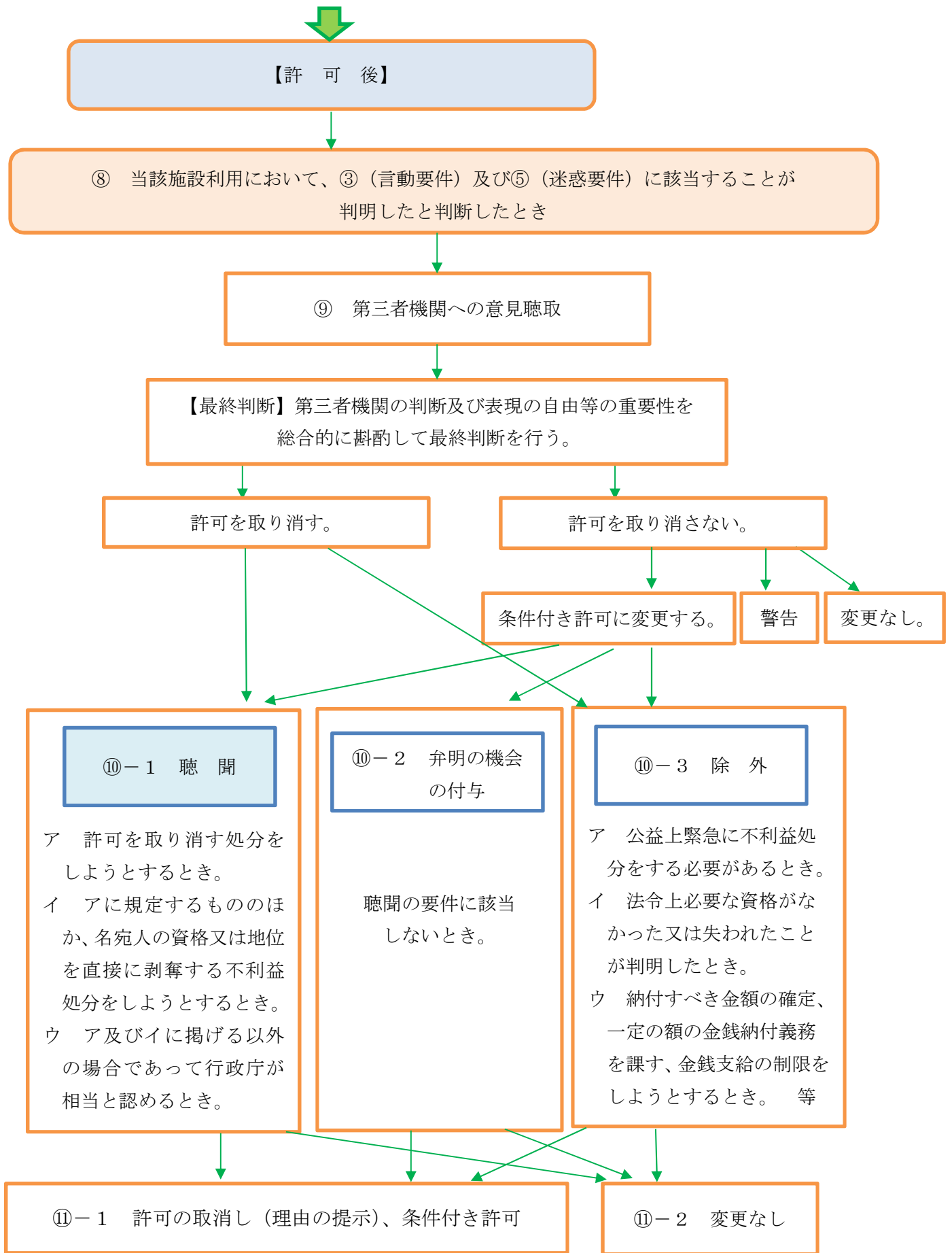
それぞれの手続の流れについては、次の図のとおり。

なお、ふれあいネットでは、自動抽選後の予約確定時に使用申請があったものとされ、多くの場合、利用当日に施設において鍵の受け渡し（指定管理施設では料金支払い）を行う際に許可が行われている。

(1) 申請書によるケース

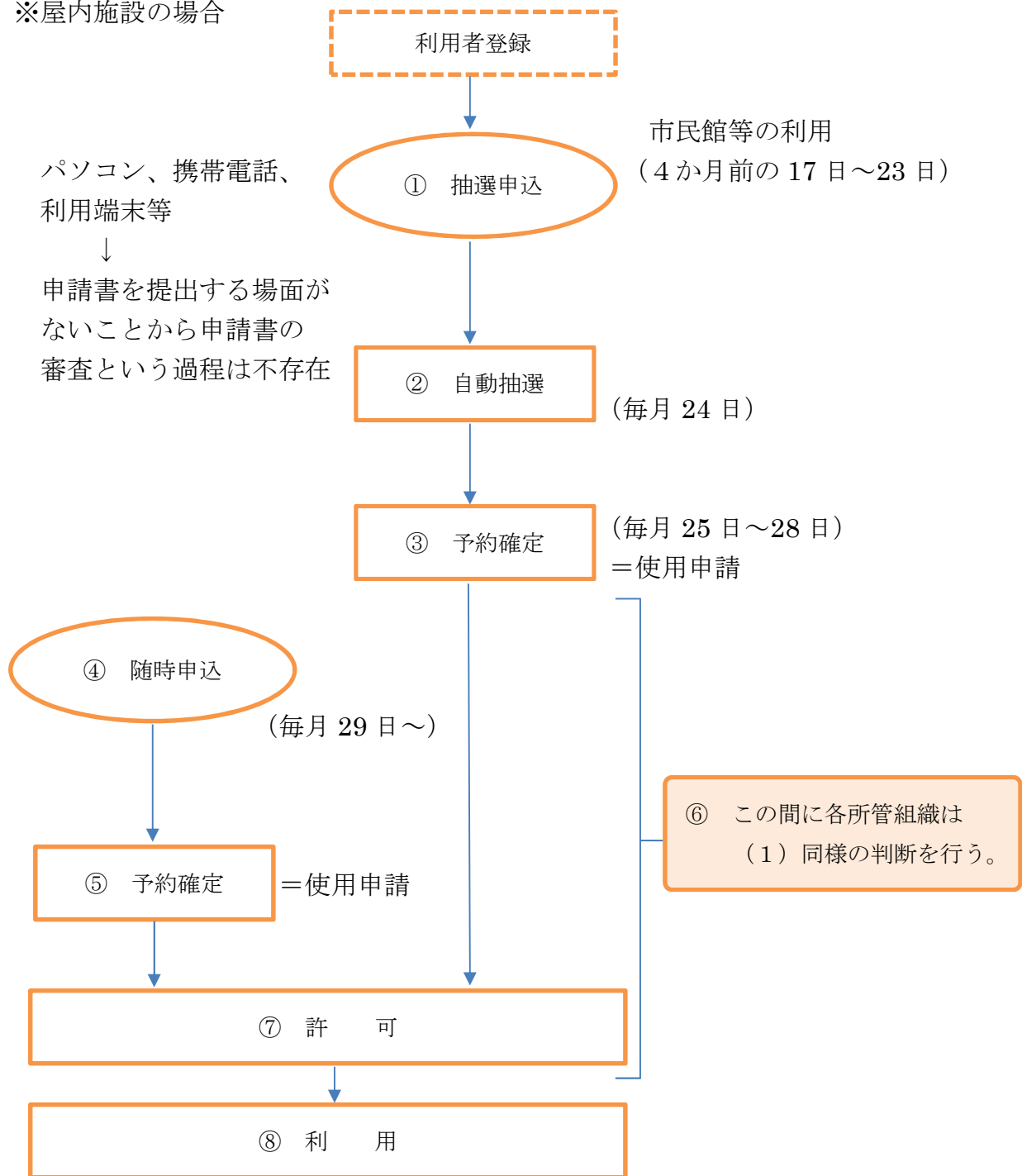






(2) ふれあいネットによるケース

※屋内施設の場合



10 本ガイドラインの適用時期

このガイドラインは、策定・公表の日から起算して6月を超えない範囲内において別途通知する日から施行する。(平成30年3月31日施行)

1 1 資料編

資料1 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)

我が国においては、近年、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、適法に居住するその出身者又はその子孫を、我が国の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が行われ、その出身者又はその子孫が多大な苦痛を強いられるとともに、当該地域社会に深刻な亀裂を生じさせている。

もとより、このような不当な差別的言動はあってはならず、こうした事態をこのまま看過することは、国際社会において我が国の占める地位に照らしても、ふさわしいものではない。

ここに、このような不当な差別的言動は許されないことを宣言するとともに、更なる人権教育と人権啓発などを通じて、国民に周知を図り、その理解と協力を得つつ、不当な差別的言動の解消に向けた取組を推進すべく、この法律を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この法律は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、その解消に向けた取組について、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、基本的施策を定め、これを推進することを目的とする。

(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。

(基本理念)

第3条 国民は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性に対する理解を深めるとともに、本邦外出身者に対する不当な差別的言動のない社会の実現に寄与するよう努めなければならない。

(国及び地方公共団体の責務)

第4条 国は、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する施策を実施するとともに、地方公共団体が実施する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する施策を推進するために必要な助言その他の措置を講ずる責務を有する。

2 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。

第2章 基本的施策

(相談体制の整備)

第5条 国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動に関する相談に的確に応ずるとともに、これに関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう、必要な体制を整備するものとする。

2 地方公共団体は、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、本邦外出身者に対する不当な差別的言動に関する相談に的確に応ずるとともに、これに関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう、必要な体制を整備するよう努めるものとする。

(教育の充実等)

第6条 国は、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教育活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うものとする。

2 地方公共団体は、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、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教育活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うよう努めるものとする。

(啓発活動等)

第7条 国は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性について、国民に周知し、その理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うものとする。

2 地方公共団体は、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、本邦外出身者に対する不当な差別的言動を解消の必要性について、住民に周知し、その理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うよう努めるものとする。

附 則

(施行期日)

1 この法律は、公布の日から施行する。

(不当な差別的言動に係る取組についての検討)

2 不当な差別的言動に係る取組については、この法律の施行後における本邦外出身者に対する不当な差別的言動の実態等を勘案し、必要に応じ、検討が加えられるものとする。

資料2 参議院法務委員会 附帯決議(平成28年5月12日)

国及び地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一 第2条が規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りであり、本法の趣旨、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に鑑み、適切に対処すること。

二 本邦外出身者に対する不当な差別的言動の内容や頻度は地域によって差があるものの、これが地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方公共団体においては、国と同様に、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること。

- 三 インターネットを通じて行われる本邦外出身者等に対する不当な差別的言動を助長し、又は誘発する行為の解消に向けた取組に関する施策を実施すること。
右決議する。

資料3 衆議院法務委員会 附帯決議（平成28年5月20日）

国及び地方公共団体は、本法の施行に当たり次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 本法の趣旨、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に照らし、第2条が規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りであるとの基本的認識の下、適切に対処すること。
- 二 本邦外出身者に対する不当な差別的言動が地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方公共団体においては、その内容や頻度の地域差に適切に応じ、国とともに、その解消に向けた取組に関する施策を着実に実施すること。
- 三 インターネットを通じて行われる本邦外出身者等に対する不当な差別的言動を助長し、又は誘発する行為の解消に向けた取組に関する施策を実施すること。
- 四 本邦外出身者に対する不当な差別的言動のほか、不当な差別的取扱いの実態の把握に努め、それらの解消に必要な施策を講ずるよう検討を行うこと。

資料4 参議院法務委員会「ヘイトスピーチの解消に関する決議」（平成28年5月26日）

「ヘイトスピーチ、許さない。」

ヘイトスピーチ解消の啓発活動のために法務省が作成したポスターは力強くそう宣言する。

従来、特定の民族や国籍など本人の意思では変更困難な属性を根拠に、その者たちを地域社会ひいては日本社会から排除しようという言動であるヘイトスピーチについて、それが不特定多数に向けられたもの場合、法律の立場は明確ではなかった。

しかし、個人の尊厳を著しく害し地域社会の分断を凶るかかる言論は、決して許されるものではない。このため、本委員会において、ヘイトスピーチによって被害を受けている方々の集住地区の視察などをも踏まえて真摯な議論を重ねた結果、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」が5月12日に本委員会でも全会一致、13日の本会議において賛成多数で可決され、24日の衆議院本会議において、可決・成立した。同法は、国連の自由権規約委員会、人種差別撤廃委員会などからの要請をも踏まえたものである、

平成32年の東京オリンピック・パラリンピックに向けた共生社会の実現のためにも、ヘイトスピーチの解消に向けて取り組むことは、党派を超えた喫緊の重要課題である。今般成立したヘイトスピーチ解消法は、ヘイトスピーチの解消に向けた第一歩であるが、終着点ではない。引き続き、法務省の「外国人の人権状況に関する調査」を始めとする実態調査や国会における議論を通じて立法事実を明らかにしていくことが、私たちに課せられ使命である。

全国で今も続くヘイトスピーチは、いわゆる在日コリアンだけでなく、難民申請者、オーバーステイ、アイヌ民族に対するものなど多岐にわたっている。私たちは、あらゆる人間の尊厳が踏みにじられていることを決して許すことはできない。

よって、私たちは、ヘイトスピーチ解消及び被害者の真の救済に向け、差別のない社会を目指して

不断の努力を積み重ねていくことを、ここに宣言する。

資料5 公園内行為許可申請の不許可処分に関する市長コメント（平成28年5月31日）

昨日、富士見公園ふれあい広場及び稲毛公園に対する6月5日の公園内行為許可申請について「不許可処分」とし、申請者に通知をいたしました。本市は、違いを豊かさとして認め合いながら発展してきた多文化共生のまちであり、これまで市内でヘイトスピーチデモが行われてきたことは誠に遺憾であり、大変残念なことであります。

今般、「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」の成立により、国の意思が明確に示されたことを受け、本市としても、地域の実情に応じた施策を講じるべく様々な御意見を伺いながら、慎重に検討を重ねた結果、当該申請者が、過去において、成立した法で定める言動等を行ってきた事実に鑑み、今回も同様の言動等が行われる蓋然性が極めて高いものと判断し、不当な差別的言動から市民の安全と尊厳を守るという観点から、このような判断に至りました。

資料6 川崎市におけるヘイトスピーチへの断固たる措置を求める要望書（平成28年5月30日）

上記の要望書を別紙のとおり、提出いたします。

平成28年5月30日

川崎市長 福田紀彦様

川崎市議会議員 石田康博

(別紙)

今月24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」が国会で成立したことは、人権を尊重し、あらゆる差別の撤廃にむけたまちづくりを推進するための第一歩となるものと考えます。

しかし、このような国の動きにも関わらず、6月5日に川崎市でデモを行うという予告がされています。

デモの主催者は、過去にヘイトスピーチを伴うデモを市内で繰り返しており、もはや本市議会としてもこれを看過することはできません。

今回成立した法律には、罰則や禁止事項がなく、非常に難しい判断になると考えられますが、川崎市におかれましては、市内におけるたび重なるヘイトスピーチを根絶すべく、断固たる措置を講ぜられるよう、強く要望いたします。

資料7 あらゆる差別の撤廃に向けたまちづくりの推進に関する決議（平成28年3月18日）

特定の民族や国籍の人々を排斥する差別的言動、いわゆるヘイトスピーチを巡っては、平成26年8月、国際連合人種差別撤廃委員会が、日本の状況に懸念を示し、政府に対して、毅然とした対処を実施することなどを求める勧告を行った。

国内でも同年12月、最高裁判所において、特定の民族や国籍の人々に対する差別的言動について違法性を認めた大阪高等裁判所の判決が確定した。

しかしながら、現在もヘイトスピーチは各地で行われており、終息の兆しは見えてこない。

本市は、これまで日本各地や海外から多くの人々が移り住み、活気あふれる「多文化共生のまち」として成長を続け、また、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に参加する海外の選手らと地域住民の交流を促進する政府のホストタウン構想で、英国のホストタウンとしても登録されており、そうした中、地域に暮らす外国人に対するヘイトスピーチが行われることは許されない。

よって、本市議会は、執行機関において実態調査など、ヘイトスピーチを根絶するための取組を早急に行われるよう強く求めるとともに、人権を尊重し、あらゆる差別の撤廃に向けたまちづくりを推進するために全力を尽くすことを強く決意するものである。

以上、決議する。

平成28年3月18日

川崎市議会

資料8 ヘイトスピーチ対策に係る法整備を求める要望について（平成28年3月14日）

本市では、現在120を超える国籍・地域の外国人市民の方々約3万人が暮らし、国籍や民族、文化の違いを豊かさとして活かし、すべての人が互いに認め合い、人権が尊重され、自立した市民として共に暮らすことができる「多文化共生社会」の実現をめざしております。

これまで全国に先駆けて外国人市民代表者会議の条例設置や、多文化共生社会推進指針を策定するなど、外国人市民施策に取り組んでまいりました。

そうした中、近年、特定の国籍の外国人などを排斥し、差別を助長する趣旨の、いわゆるヘイトスピーチなど外国人を巡る人権問題について憂慮すべき状況が社会問題化しており、こうした言動は人々に不安感や嫌悪感を与えるだけでなく、一人ひとりの人権が尊重され共に生きる社会をめざす本市の姿勢と相容れざるものと言えます。

平成26（2014）年7月には国連自由権規約委員会から、8月には国連人種差別撤廃委員会からわが国に対し、ヘイトスピーチへの対応や規制を求める内容の厳しい勧告が相次いで出されたところです。

わが国においては、平成32（2020）年には東京オリンピック・パラリンピックの開催を控え、今後、多くの外国人が来訪することが予想されるところでもあります。

本市としては、こうした新たな状況に対応するため、あらゆる施策に人権尊重の視点を反映するとともに、これまでの取組を土台に平等と多様性（ダイバーシティ）を尊重しながら国際的な視点に立って一人ひとりの人間の尊厳を最優先する施策を推進してまいります。

国におかれては、ヘイトスピーチの規制など法整備等による実効性のある対策を早急に講じるとともに、啓発活動の充実など一層の取組みの強化を要望します。

平成28（2016）年3月14日

内閣総理大臣 安倍 晋三様

総務大臣 高市 早苗様

法務大臣 岩城 光英様

川崎市長 福田 紀彦

資料9 泉佐野市民会館事件最高裁判決（損害賠償請求事件、最高裁判所 平成元年(才)第762号、平成7年3月7日第3小法廷判決）

主 文 本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

一 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

1 上告人らは、昭和五九年六月三日に市立泉佐野市民会館（以下「本国会館」という。）ホールで「関西新空港反対全国総決起集会」（以下「本件集会」という。）を開催することを企画し、同年四月二日、上告人A1が、泉佐野市長に対し、市立泉佐野市民会館条例（昭和三八年泉佐野市条例第二七号。以下「本件条例」という。）六条に基づき、使用団体名を「E委員会」として、右ホールの使用許可の申請をした（以下「本件申請」という。）。

2 本国会館は、被上告人が泉佐野市民の文化、教養の向上を図り、併せて集会等の用に供する目的で設置したものであり、南海電鉄泉佐野駅前ターミナルの一角にあつて、付近は、道路を隔てて約二五〇店舗の商店街があり、市内最大の繁華街を形成している。本国会館ホールの定員は、八一六名（補助席を含めて一〇二八名）である。

3 本件申請の許否の専決権者である泉佐野市総務部長は、左記の理由により、本件集会のための本国会館の使用が、本国会館の使用を許可してはならない事由を定める本件条例七条のうち一号の「公の秩序をみだすおそれがある場合」及び三号の「その他会館の管理上支障があると認められる場合」に該当すると判断し、昭和五九年四月二三日、泉佐野市長の名で、本件申請を不許可とする処分（以下「本件不許可処分」という。）をした。

(一) 本件集会は、E委員会の名義で行うものとされているが、その実体はいわゆるG派（H委員会）が主催するものであり、G派は、本件申請の直後である四月四日に後記の連続爆破事件を起こすなどした過激な活動組織であり、I連合会等の各種団体からいわゆる極左暴力集団に対しては本国会館を使用させないようにされたい旨の嘆願書や要望書も提出されていた。このような組織に本国会館を使用させることは、本件集会及びその前後のデモ行進などを通じて不測の事態を生ずることが憂慮され、かつ、その結果、本国会館周辺の住民の平穏な生活が脅かされるおそれがあつて、公共の福祉に反する。

(二) 本件申請は、集会参加予定人員を三〇〇名としているが、本件集会は全国規模の集会であつて右予定人員の信用性は疑わしく、本国会館ホールの定員との関係で問題がある。

(三) 本件申請をした上告人A1は、後記のとおり昭和五六年に関西新空港の説明会で混乱を引き起こしており、また、G派は、従来から他の団体と対立抗争中で、昭和五八年には他の団体の主催する集会に乱入する事件を起こしているという状況からみて、本件集会にも対立団体が介入するなどして、本国会館のみならずその付近一帯が大混乱に陥るおそれがある。

4 本件集会に関連して、上告人らなしG派については、次のような事実があつた。

(一)(1) 本件集会の名義人である「E委員会」を構成する六団体は、関西新空港の建設に反対し、昭和五七年、五八年にも全国的規模の反対集会を大阪市内の扇町公園で平穏に開催するなどしてきた。

- (2) 右六団体の一つで上告人A1が運営委員である「泉佐野・新空港に反対する会」は、本件会館小会議室で過去に何度も講演等を開催してきた。
- (3) 上告人A2が代表者である「E委員会」は、反対集会を昭和五二年ころから大阪市内の中之島中央公会堂等で平穩に開催してきた。
- (二)(1) ところが、昭和五九年に至り、関西新空港につきいよいよ新会社が発足し、同年中にも工事に着手するような情勢になってくると、「E委員会」と密接な関係があり、本件集会について重要な地位を占めるG派は、関西新空港の建設を実力で阻止する闘争方針を打ち出し、デモ行進、集会等の合法的活動をするにとどまらず、例えば、「1」 昭和五九年三月一日、東京の新東京国際空港公団本部ビルに対し、付近の高速道路から火炎放射器様のもので火を噴き付け、「2」 同年四月四日、大阪市内のM科学技術センター（関西新空港対策室が所在）及び大阪府庁（N対策部が所在）に対し、時限発火装置による連続爆破や放火をして九人の負傷者を出すといった違法な実力行使について、自ら犯行声明を出すに至った。G派は、特に右「2」の事件について、その機関紙『O』において、「この戦闘は一五年余のたたかいをひきつぐ関西新空港粉砕闘争の本格的第一弾である。同時に三・一公団本社火炎攻撃、三・二五三里塚闘争の大高揚をひきつぎ、五・二〇—今秋二期決戦を切り開く巨弾である。」とした上、「四・四戦闘につづき五・二〇へ、そして、六・三関西新空港粉砕全国総決起へ進撃しよう。」と記載し、さらに、「肉迫攻撃を敵中枢に敢行したわが革命軍は、必要ならば百回でも二百回でもゲリラ攻撃を敢行し、新空港建設計画をズタズタにするであろう。」との決意を表明して、本件集会がこれらの事件の延長線上にある旨を強調している。
- (2) G派は、本件不許可処分の日の前日である昭和五九年四月二二日、関西新空港反対闘争の一環として、泉佐野市臨海緑地から泉佐野駅前へのデモ行進を行ったが、「四・四ゲリラ闘争万才！ 関西新空港実力阻止闘争 G派」などと記載し、更に本件集会について「六・三大阪現地全国闘争へ！」と記載した横断幕を掲げるなどして、本件集会が右一連の闘争の大きな山場であることを明示し、参加者のほぼ全員がヘルメットにマスクという姿であり、その前後を警察官が警備するという状況であったため、これに不安を感じてシャッターを閉じる商店もあった。
- (3) 上告人A1は、G派と活動を共にする活動家であり、昭和五六年八月に岸和田市民会館で関西新空港の説明会が開催された際、壇上を占拠するなどして混乱を引き起こし、威力業務妨害罪により罰金刑に処せられたことがあった。また、右(2)のデモ行進の許可申請者兼責任者であり、自身もデモに参加してビラの配布活動等も行った。
- (三) G派は、従来からいわゆるQ派と内ゲバ殺人事件を起こすなど左翼運動の主導権をめぐって他のグループと対立抗争を続けてきたが、本件不許可処分のされた当時、次のように、他のグループとの対立抗争の緊張を高めていた。
- (1) 昭和五八年七月一日、大阪市内の中之島中央公会堂でいわゆる第四インターの主催する三里塚闘争関西集会が開催された際、G派が会場に乱入し、多数の負傷者や逮捕者を出した。
- (2) G派は、同月一八日付けの機関紙『O』において、「すべての第四インター分子は断罪と報復の対象である。絶対に等価以上の報復をたたきつけてやらなくてはならない。」と記述

し、さらに、昭和五九年四月二日付けの同紙において、一〇年前にR大学でG派の同志が虐殺された事件の犯人がQ派の者であることを報じて「S」の中で「反革命Tをせん滅・一掃せよ！」と記述し、同月二三日付けの同紙において、「四・四戦闘の勝利は同時に、四一六月の三里塚二期、関西新空港闘争の大爆発の巨大な条件となっている。」とした上、「間断なき戦闘と戦略的エスカレーションの原則にのっとりSをさらに発展させよ。この全過程を同時に脱落派、第四インター、U派など、メンシェビキ、解党主義的腐敗分子、反革命との戦いで断固として主導権を堅持して戦い抜かなければならない。」と記述している。

5 上告人らは、本件会館の使用が許可されなかったため、会場を泉佐野市h町の海浜に変更して本件集会を開催したところ、G派の機関紙によれば二六〇〇名が結集したと報じられ、少なくとも約一〇〇〇名の参加があった。

二 原審は、右一の事実関係に基づき、次のように説示して、本件不許可処分が適法であるとした。

(1) G派は、単に本件集会の一参加団体ないし支援団体というにとどまらず、本件集会の主体を成すか、そうでないとしても、本件集会の動向を左右し得る有力な団体として重要な地位を占めるものであった。

(2) 本件集会が開催された場合、G派と対立する団体がこれに介入するなどして、本件会館の外に混乱が生ずることも多分に考えられる状況であった。

(3) このような状況の下において、泉佐野市総務部長が、本件集会が開催されたならば、少なからぬ混乱が生じ、その結果、一般市民の生命、身体、財産に対する安全を侵害するおそれがある、すなわち公共の安全に対する明白かつ現在の危険があると判断し、本件条例七条一号の「公の秩序をみだすおそれがある場合」に当たるとしたことに責めるべき点はない。

(4) また、本件集会の参加人員は、本件会館の定員をはるかに超える可能性が高かったから、本件条例七条三号の「その他会館の管理上支障があると認められる場合」にも当たる。

三 所論は、本件条例七条一号及び三号は、憲法二一条一項に違反し、無効であり、また、本件不許可処分は、同項の保障する集会の自由を侵害し、同条二項前段の禁止する検閲に当たり、地方自治法二四四条に違反すると主張するので、以下この点について判断する。

1 被上告人の設置した本件会館は、地方自治法二四四条にいう公の施設に当たるから、被上告人は、正当な理由がない限り、住民がこれを利用することを拒んではならず（同条二項）、また、住民の利用について不当な差別的取扱いをしてはならない（同条三項）。本件条例は、同法二四四条の二第一項に基づき、公の施設である本件会館の設置及び管理について定めるものであり、本件条例七条の各号は、その利用を拒否するために必要とされる右の正当な理由を具体化したものであると解される。

そして、地方自治法二四四条にいう普通地方公共団体の公の施設として、本件会館のように集会の用に供する施設が設けられている場合、住民は、その施設の設置目的に反しない限りその利用を原則的に認められることになるので、管理者が正当な理由なくその利用を拒否するときは、憲法の保障する集会の自由の不当な制限につながるおそれが生ずることになる。したがって、本件条例七条一号及び三号を解釈適用するに当たっては、本件会館の使用を拒否することによって憲法の保障する集会の自由を実質的に否定することにならないかどうかを検討すべきである。

2 このような観点からすると、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。

以上のように解すべきことは、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和二七年（オ）一一五〇号同二八年一月二三日判決・民集七卷一三号一五六一頁、最高裁昭和五七年（行ツ）第一五六号同五九年一月二日判決・民集三八卷一二号一三〇八頁、最高裁昭和五六年（オ）第六〇九号同六一年六月一日判決・民集四〇卷四号八七二頁、最高裁昭和六一年（行ツ）第一一号平成四年七月一日判決・民集四六卷五号四三七頁）の趣旨に徴して明らかである。

そして、このような較量をするに当たっては、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（最高裁昭和四三年（行ツ）第一二〇号同五〇年四月三〇日大法廷判決・民集二九卷四号五七二頁参照）。

- 3 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（最高裁昭和二六年（あ）第三一八八号同二九年一月二四日大法廷判決・刑集八卷一一号一八六六頁参照）。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ままでもない。

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。

- 四 以上を前提として、本件不許可処分 of 適否を検討する。

- 1 前記一の4の事実によれば、本件不許可処分があった昭和五九年四月二三日の時点においては、本件集会の実質上の主催者と目されるG派は、関西新空港建設工事の着手を控えて、これを激しい実力行使によって阻止する闘争方針を採っており、現に同年三月、四月には、東京、大阪において、空港関係機関に対して爆破事件を起こして負傷者を出すなどし、六月三日に予定される本件集会をこれらの事件に引き続く関西新空港建設反対運動の山場としていたものであって、さらに、対立する他のグループとの対立緊張も一層増大していた。このような状況の下においては、それ以前において前記一の4(一)のように上告人らによる関西新空港建設反対のための集会が平穏に行われたこともあったことを考慮しても、右時点において本件集会が本件会館で開かれたならば、対立する他のグループがこれを阻止し、妨害するために本件会館に押しかけ、本件集会の主催者側も自らこれに積極的に対抗することにより、本件会館内又はその付近の路上等においてグループ間で暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生じ、その結果、グループの構成員だけでなく、本件会館の職員、通行人、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害されるという事態を生ずることが、客観的事実によって具体的に明らかに予見されたといえることができる。
- 2 もとより、普通地方公共団体が公の施設の使用の許否を決するに当たり、集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは許されない。しかしながら、本件において被上告人が上告人らに本件会館の使用を許可しなかったのが、上告人らの唱道する関西新空港建設反対という集会目的のためであると認める余地のないことは、前記一の4(一)(2)のとおり、被上告人が、過去に何度も、上告人A1が運営委員である「泉佐野・新空港に反対する会」に対し、講演等のために本件会館小会議室を使用することを許可してきたことから明らかである。また、本件集会が開かれることによって前示のような暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生ずる明らかな差し迫った危険が予見される以上、本件会館の管理責任を負う被上告人がそのような事態を回避し、防止するための措置を採ることはやむを得ないところであって、本件不許可処分が本件会館の利用について上告人らを不当に差別的に取り扱ったものであるということとはできない。それは、上告人らの言論の内容や団体の性格そのものによる差別ではなく、本件集会の実質上の主催者と目されるG派が当時激しい実力行使を繰り返し、対立する他のグループと抗争していたことから、その山場であるとされる本件集会には右の危険が伴うと認められることによる必要かつ合理的な制限であるといえることができる。
- 3 また、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、信条に反対する他のグループ等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は、憲法二一条の趣旨に反するところである。しかしながら、本件集会の実質上の主催者と目されるG派は、関西新空港建設反対運動の主導権をめぐって他のグループと過激な対立抗争を続けており、他のグループの集会を攻撃して妨害し、更には人身に危害を加える事件も引き起こしていたのであって、これに対し他のグループから報復、襲撃を受ける危険があったことは前示のとおりであり、これを被上告人が警察に依頼するなどしてあるかじめ防止することは不可能に近かったといわなければならない。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ずることはできないのである。
- 4 このように、本件不許可処分は、本件集会の目的やその実質上の主催者と目されるG派という団体の性格そのものを理由とするものではなく、また、被上告人の主観的な判断による蓋然的な危険

発生のおそれを理由とするものでもなく、G派が、本件不許可処分があった当時、関西新空港の建設に反対して違法な実力行使を繰り返し、対立する他のグループと暴力による抗争を続けてきたという客観的事実からみて、本件集会が本件会館で開かれたならば、本件会館内又はその付近の路上等においてグループ間で暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生じ、その結果、グループの構成員だけでなく、本件会館の職員、通行人、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害されるという事態を生ずることが、具体的に明らかに予見されることを理由とするものと認められる。

したがって、本件不許可処分が憲法二一条、地方自治法二四四条に違反するということはできない。

五 以上のとおりであるから、原審の判断は正当として是認することができ、その余の点を含め論旨はいずれも採用することができない。

よって、民訴法四〇一条、九五条、八九条、九三条に従い、裁判官園部逸夫の補足意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官園部逸夫の補足意見は、次のとおりである。

一 一般に、公の施設は、本来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（地方自治法二四四条一項）であるから、住民による利用は原則として自由に行われるべきものであり、「正当な理由」がない限り利用を拒むことはできない（同条二項）。右の規定は、いずれも、住民の利用に関するものであるが、公の施設は、多くの場合、当該地方公共団体の住民に限らず広く一般の利用にも開放されているという実情があり、右の規定の趣旨は、一般の利用者にも適用されるものと解される。他方、公の施設は、地方公共団体の住民の公共用財産であるから、右財産の管理権者である地方公共団体の行政庁は、公の施設の使用について、住民・滞在者の利益（公益）を維持する必要があるか、あるいは、施設の保全上支障があると判断される場合には、公物管理の見地から、施設使用の条件につき十分な調整を図るとともに、最終的には、使用の不承認、承認の取消し、使用の停止を含む施設管理権の適正な行使に努めるべきである。

右の見地に立って本件をみると、会館の管理権者である市長（本件の場合、専決機関としての総務部長）が、本件不許可処分に当たって、「その他会館の管理上支障があると認められる場合」という要件を定めた本件条例七条三号を適用したことについては、法廷意見の挙示する原審の確定した事実関係の下では、総務部長の判断が不適切であったとはいえず、また、本件会館の使用に関する調整を行うことが期待できる状況でなかったことも認められる以上、右判断に裁量権の行使を誤った違法はないというべきである。

二 ところで、公の施設の利用を拒否できる「正当な理由」は、さきに述べた公の施設の一般的な性格から見て、専ら施設管理の観点から定めるべきものであることはいうまでもない。しかし、本件会館のような集会の用に供することを主な目的とする施設の管理規程については、その他の施設と異なり、単なる施設管理権の枠内では処理することができない問題が生ずる。

本件条例は、会館が自ら実施する各種事業のほか、所定の集会に会館を供すること（同五条各号）、会館の使用については、市長の許可を要すること（同六条）、使用を不許可としなければならない要件（同七条各号）を定めている。右の要件の一つとして、七条一号（以下「本件規定」という。）に「公の秩序をみだすおそれがある場合」という要件があるが、これは、いわゆる行政法上の不確定な法概

念であるから、平等原則、比例原則等解釈上適用すべき条理があるとはいえ、総務部長に対し、右要件の解釈適用についてかなり広範な行政裁量を認めるものといわなければならない。しかも、右の要件を適用して会館の使用の不許可処分をすることが、会館における集会を事実上禁止することになる場合は、たとえ施設管理権の行使に由来するものであっても、実質的には、公の秩序維持を理由とする集会の禁止（いわゆる警察上の命令）と同じ効果をもたらす可能性がある。この種の会館の使用が、集会の自由ひいては表現の自由の保障に密接にかかわる可能性のある状況の下において、右要件により、広範な要件裁量の余地が認められ、かつ、本件条例のように右要件に当たると判断した場合は不許可処分をすることが義務付けられている場合は、条例の運用が、右の諸自由に対する公権力による恣意的な規制に至るおそれがないとはいえない。したがって、右要件の設定あるいは右要件の解釈については、憲法の定める集会の自由ひいては表現の自由の保障にかんがみ、特に周到な配慮が必要とされるのである。

本件条例は、公物管理条例であって、会館に関する公物管理権の行使について定めるのを本来の目的とするものであるから、公の施設の管理に関連するものであっても、地方公共の秩序の維持及び住民・滞在者の安全の保持のための規制に及ぶ場合は（地方自治法二条三項一号）、公物警察権行使のための組織・権限及び手続に関する法令（条例を含む。）に基づく適正な規制によるべきである。右の観点からすれば、本件条例七条一号は、「正当な理由」による公の施設利用拒否を規定する地方自治法二四四条二項の委任の範囲を超える疑いがないとはいえない（注）。

（注） 現に、自治省は、公の施設及び管理に関するモデル条例の中に置くことのできる規定として、「公益の維持管理上の必要及び施設保全に支障があると認められるときは、使用を承認しないことができる。」という例を示しており、本件規定のような明らかに警察許可に類する規制は認めていない。

三 私の見解は、以上のようなものであるところ、法廷意見の三は、本件規定について、極めて限定的な解釈を施している。私は右のような限定解釈により、本件規定を適用する局面が今後嚴重に制限されることになるものと理解した上で、法廷意見の判断に与するものである。

最高裁判所第三小法廷

裁判長裁判官	大	野	正	男
裁判官	園	部	逸	夫
裁判官	可	部	恒	雄
裁判官	千	種	秀	夫
裁判官	尾	崎	行	信

資料 10 優先審議報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言（抄）」
 （川崎市人権施策推進協議会 平成28（2016）年12月27日）

取り組むべき事項

《項目 1 公的施設の利用に関するガイドラインの策定》

ヘイトスピーチによる市民の被害を防止するため、市が所管する公的施設（公園、市民館等）において、ヘイトスピーチが行われないよう対処する必要がある。

そのためには条例の制定又は改正をすべきであるが、当面は、各施設の既存の条例の解釈を明確化すべく、早急に、公的施設の利用に関するガイドラインを策定する必要がある。

【協議会の意見】

- ・ 公的施設の利用については、憲法及び地方自治法の観点から許可を原則としなければならない。
- ・ しかし、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実に照らして具体的に認められる場合」については、不許可とすべきである。
- ・ 上記の判断に際しては、客観的な基準が必要であり、ガイドラインを速やかに策定する必要がある。
- ・ ガイドラインには、判断に際して恣意性を疑われないしくみをはじめとした、別表に示す要素等を盛り込む必要がある。
- ・ 取り急ぎ、暫定的な対応として、既存の関係条例の解釈を明確化するようなガイドラインを策定するよう提言するものである。
- ・ また、集会・表現の自由を損なわないよう、ガイドラインにおいて規制対象や手続きを明確にして、慎重に運用しなければならない。

○（別表）ガイドラインに盛り込むべき要素

	項目	主な内容
1	目的	規制対象となる行為、利用制限は必要不可欠な場合であるべきこと等
2	定義	どのような言動がヘイトスピーチに該当するか市民等にわかりやすく示す
3	具体的な解釈	関係する既存の各条例における一般的な制限条項の具体的な解釈
4	具体的な手続き	利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な手続き
5	利用制限の種類	「許可」が原則で、「不許可」「警告」「条件付き許可」など

6	利用許可の取消	利用許可後にヘイトスピーチが行われることが明らかになった場合の取消手続き
7	第三者機関的なしくみづくり	利用制限の恣意的判断を排除するために、市等が意見を聞くしくみ

○特に留意すべき点

①「定義」について

- ・ 公的施設の利用は表現の自由によって手厚く保障されるべきものであるから、「利用制限は必要不可欠な場合に限る」とのより厳格な表現を用いるべきである。
- ・ 規制対象となる行為については、特に明確に定義することが必要であり、「ヘイトスピーチ解消法」のみならず人種差別撤廃条約上の要請も組み入れるべきである。
- ・ 適法居住要件については、「人権かわさきイニシアチブ」および人種差別撤廃条約の要請を適切に踏まえた考慮が求められる。

②「第三者機関的なしくみづくり」について

- ・ 恣意的な判断を避けるため、第三者が関与するしくみが必要不可欠である。
- ・ 現行制度の中で何らかの第三者機関（例えば本協議会の部会等）を設けることを検討し、それが難しいようであれば、恣意的な判断をしていないと示すことができる、第三者が関与するしくみが必要である。

③ガイドラインの策定・運用について

- ・ 策定・運用にあたっては、憲法との適合性を損なうことがないように、慎重に対応することが求められる。

《項目2 インターネット上の対策》

インターネット上のヘイトスピーチによる被害は深刻であり、その解消に向けた対策を、積極的に講じていく必要がある。

具体的には、SNSを活用した発信や、積極的な削除要請などを行う必要がある。

【協議会の意見】

- ・ 市の多文化共生などの施策や取組等を積極的にSNSで発信していく必要がある。
- ・ インターネット上のヘイトスピーチに関して、客観的な事実が明らかな場合、積極的に削除要請を行うべきである。
- ・ 市民に対して、インターネット上のヘイトスピーチに関して、市に積極的に情報を寄せてもらうことも必要である。

○特に留意すべき点

①「SNSでの発信」について

- ・既存の取組施策の発信に加え、客観的な事実に基づき、誤っている情報を市が正していくような発信が必要である。

②「削除要請」について

- ・市が国（法務局）と協力して、あるいは、市自らも削除を要請すべきである。
- ・また、そうした対応が可能であることについて市民に知らせるとともに、情報を寄せてもらう取組も行うべきである。

③対応範囲について

- ・川崎市として対応できる範囲を明確にする必要があり、さらなる検討が求められる。（川崎市内で発生あるいは川崎市民に関すること等）

《項目3 制定すべき条例の検討》

項目1及び2の対応が早急に求められるが、ヘイトスピーチ対策はそれで終わるものではない。人権全般を見据えた条例の制定に必要な作業に入るべきである。

【協議会の意見】

- ・ヘイトスピーチ対策に特化したものではなく、ヘイトスピーチにつながっていく土壌に、直接対処する幅広い条例が必要である。
- ・内容については、ヘイトスピーチ対策も含めた多文化共生、人種差別撤廃などの人権全般にかかるものが想定される。

○特に留意すべき点

- ・協議会及び部会において、幅広い条例が必要との認識では一致したところであり、具体的な内容については、ヘイトスピーチ対策を含めた多文化共生、人種差別撤廃などの人権全般にかかるものが求められる。

審議経過

【第2回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年7月13日（水）

○ 諮問

- （1） 「差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化」について

○審議事項

- （1） 優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について
- （2） 多文化共生社会推進指針に関する部会の委員追加について
- （3） 年間スケジュールの変更（案）について

○報告事項

- （1） 「人権かわさきライツ基準」の制定について
- （2） 子どもの権利に関する取組について

○その他

【第1回多文化共生社会推進指針に関する部会】

開催日：平成28（2016）年7月20日（水）

○議事

- （1） 部会長の選出
- （2） 優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）
- （3） 今年度の審議計画について

○報告事項

- （1） 多文化共生社会推進指針に基づく実施状況等について
- （2） 川崎市外国人市民意識実態調査（インタビュー調査）報告書について

○その他

【第2回多文化共生社会推進指針に関する部会】

開催日：平成28（2016）年8月10日（水）

○報告事項

- （1） 前回会議の確認
- （2） 国・県のヘイトスピーチ対策の現状

○議事（ヘイトスピーチ対策に関すること）

- （1） 参考人からの説明及び質疑応答
- （2） 審議

○その他

【第3回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年9月7日（水）

○報告事項

- (1) 他都市状況等について
- (2) 部会での審議内容について

○審議事項

- (1) 優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について
- (2) 第3回部会での審議事項の確定について

○その他

- (1) かわさきパラムーブメントについて

【第3回多文化共生社会推進指針に関する部会】

開催日：平成28（2016）年10月19日（水）

○報告事項

- (1) 人権施策推進協議会の報告

○議事

- (1) 公的施設の利用について基準に盛り込むべき要素について
- (2) インターネット上の拡散の問題への対応について
- (3) 総括
- (4) 協議会への報告について

【第4回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年11月16日（水）

○報告事項

- (1) 部会での審議状況について

○審議事項

- (1) 優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について
- (2) 「報告」の骨子（案）について

○ その他

- (1) 次回の協議会に向けて
- (2) 人権週間に先立つ啓発活動について

【正副会長部会長会議】

開催日：平成28（2016）年12月7日（水）

○議事

- (1) 優先審議事項に関する報告書（案）について

第2期川崎市人権施策推進協議会委員

平成28(2016)年6月10日現在(敬称略)

	氏名	職業・役職等
1	あおき ゆきお 青木 幸夫	市民委員
2	あべ こうき ◎阿部 浩己	神奈川大学法科大学院 教授
3	あべ たかあき 阿部 孝明	市民委員
4	おの みちこ 小野 通子	弁護士
5	かなづみ みちこ ○金澄 道子	弁護士
6	きたい だいすけ 北井 大輔	市民委員
7	さかい みちこ 酒井 道子	川崎人権擁護委員協議会 総務
8	さとう よしあき 佐藤 芳昭	公益財団法人川崎市老人クラブ連合会 事務局長
9	せきやま すすむ 関山 進	公益財団法人川崎市身体障害者協会 理事
10	ながつま いくこ 長妻 郁子	川崎市教職員組合 教文部長
11	なかの ゆうじ 中野 裕二	駒澤大学法学部 教授
12	ぼく よんじゃ ○朴 栄子	社会福祉法人青丘社 職員
13	ほしかわ みよこ 星川美代子	川崎市民生委員児童委員協議会 常任理事

◎会長、○副会長

川崎市人権施策推進協議会 多文化共生社会推進指針に関する部会 委員名簿

任期：平成 28 年 7 月 20 日～平成 30 年 3 月 31 日

氏 名	現職・主な活動	備考
小宮山 健治 (こみやま けんじ)	前公益財団法人 川崎市生涯学習財団理事長	
坪谷 美欧子 (つぼや みおこ)	横浜市立大学国際総合科学部准教授	
チャート 出意人 (チャート デイビト)	外国人市民代表者会議第 8 期、第 9 期代表者社会生活部会長	
中野 裕二 (なかの ゆうじ)	駒澤大学法学部教授	部会長
斐 重度 (べえ ちゆんど)	社会福祉法人 青丘社理事長 一般社団法人 神奈川人権センター副理事長	
森下 和子 (もりした かずこ)	公益財団法人 川崎市国際交流協会 常務理事・事務局長	

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
に関する法律に基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン

～ ヘイトスピーチ解消に向けて ～

平成29（2017）年11月

令和2（2020）年3月（第2版）

川 崎 市

川崎市 市民文化局 人権・男女共同参画室

〒210-0007

川崎市川崎区駅前本町11-2 川崎フロンティビル9階

電 話（044）200-2315

FAX（044）200-3914

Eメール 25zinken@city.kawasaki.jp



Colors, Future!

いろいろって、未来。

川崎市