

アイヌ施策に係る公の施設使用承認に関するガイドライン等の検討 (アイヌ施策に係る公の施設使用等専門部会中間報告)

1 背景・趣旨

本中間報告は、札幌市長から「公の施設におけるアイヌ民族に関する展示その他の表現活動のための使用承認に係る判断基準を含むガイドライン等の検討について」の諮問を受け、札幌市の公の施設における施設設置管理条例に基づく使用承認の判断に関し、過去の裁判例や他自治体の例及び参考人ヒアリングなどを踏まえた法的な観点からの判断基準や考え方を含むガイドラインの検討状況を整理し、公平・中立の立場から現時点での方向性等を中間報告として提示するものである。

2 法的な論点

アイヌ施策推進法の規定や趣旨等を踏まえ、国のヘイトスピーチ解消法、過去の裁判例や他自治体の例なども参考に、主に以下の論点について審議を進めている。

- ① アイヌ民族に対する不当な差別的言動の定義
- ② 不当な差別的言動の類型及び判断基準
- ③ 公の施設の使用を不承認とする要件
- ④ 使用制限の種類
- ⑤ ガイドラインの法的根拠や承認・不承認の手続き

(主な考慮事項)

- ・公の施設の使用不承認が憲法第21条第1項の保障する表現の自由や集会の自由の不当な制限につながることに留意が必要となる。
- ・地方自治法の定めから、住民から公の施設の使用申請があった場合は承認が原則であり、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(地方自治法第244条第2項)。
- ・「正当な理由」の有無の判断に当たっては、過去の裁判例等を踏まえ、表現の自由等と他の基本的人権との間における慎重な比較衡量が必要であり、使用不承認は、そ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場合に限定して行うものとする必要がある。

3 裁判例及び他自治体の例

(1) 裁判例(主なもの)

ア 泉佐野市民会館事件(最高裁判所第三小法廷平成7年3月7日判決)

- ・空港建設に反対する集会を開催するための市民会館の使用申請について、条例の定める使用不許可事由である「公の秩序をみだすおそれがある場合」及び「その他会館の管理上支障があると認められる場合」に該当するとしてなされた使用不許可処分が合憲・適法と認められた事例
- ・公の施設の利用を拒否し得るのは「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」であり、利用拒否が必要かつ合理的なものとして認められるか否かは、「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」とした。

- ・条例の定める使用不許可事由である「公の秩序をみだすおそれがある場合」とは、「集会の自由を保障することの重要性よりも、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」、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」とした。
- ・条例の定める不許可事由の適用関係について、『公の秩序をみだすおそれがある場合』に該当する事由があるとされる場合には当然に『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」とした。

イ 上尾市福社会館事件(最高裁判所第二小法廷平成8年3月15日判決)

- ・労働組合の幹部の合同葬に使用するためにされた市福社会館の使用許可申請について、条例の定める使用不許可事由である「会館の管理上支障があると認められるとき」に該当するとしてなされた不許可処分が違法とされた事例
- ・条例の定める使用不許可事由である「会館の管理上支障があると認められるとき」とは、「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て具体的に明らかに予測される場合に初めて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」とした。
- ・「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」とした。

ウ 大阪市ヘイトスピーチ条例事件(最高裁判所第三小法廷令和4年2月15日判決)

- ・ヘイトスピーチについての拡散防止措置等を定める条例の規定は、表現の自由を保障する憲法第21条第1項に違反しないとされた事例。
- ・表現の自由も無制限に保障されるものではなく、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を受けるものであり、その制限が認められるか否かは、「目的のために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な制限の態様及び程度等を較量して決めるのが相当である」とした上で、「人種又は民族に係る特定の属性を理由として特定人等を社会から排除すること等の不当な目的をもって公然と行われるものであって、その内容又は態様において、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」ヘイトスピーチについての拡散防止措置等を定める条例の規定は、合理的で必要やむを得ない限度の制限であり憲法第21条第1項に反しないとした。
- ・本判決の調査官解説は、「直ちに個人的法益の権利侵害とはいえない集団差別表現であっても、殊更に特定の人種・民族への差別意識や憎悪を誘発・助長するものについては、一切の規制が許されないとまではいえず、制限される自由の内容及び性質(当該集団

差別表現の悪質性の程度)や具体的な制限の態様(事前規制か事後規制か、刑罰を伴うか否か等)に照らして個別に判断すべきものと考えられる」、「民族的属性を理由とする差別的な言動を伴う表現活動自体は、社会的に許されるものではないことが明らかであり、少なくとも昭和58年最判における閲読の自由等と比肩すべき価値は見出し難い」と説明している。

エ 横浜地方裁判所川崎支部令和5年7月11日判決

- ・デモ開催目的でなされた公園内行為許可申請について、条例の定める許可の要件である「公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合」に当たらないとしてなされた不許可処分が適法であるとされた事例
- ・泉佐野市民会館事件判決を引用しつつ、条例の定める要件により不許可とできるのは、「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」とした。
- ・「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、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」が、本件申請に係る集会が開催された場合には、ヘイトスピーチ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、本件各公園において差別的言動がなされれば周辺住民や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、不許可以外のより制限的でない方法によって人格権侵害の危険を回避することができたと認められないことから、条例の定める許可の要件である「公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合」に該当せず、不許可処分は適法であるとした。

(2) 他自治体の例

ア 川崎市、愛知県、相模原市(ガイドライン策定を定める条例がある自治体)

川崎市は「差別のない人権尊重のまちづくり条例」を制定し、公の施設において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等の基準等を定めるものとした上で、その基準としてガイドラインを策定し、「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り、不許可・許可の取消しを行うことができるとしている。

愛知県は、「人権尊重の社会づくり条例」を制定し、公の施設において不当な差別的言動が行われることを防止するための指針を定めるものとした上で、公の施設に関する指針を定めており、客観的・具体的な事実を照らして「『ヘイトスピーチが行われるおそれがある』ことが明らかな場合」に当たると判断されるときは不許可とするものとしている。川崎市とは異なり、ヘイトスピーチに起因して他の利用者に危害又は迷惑を及ぼす可能性があり施設

の管理に支障が生じる事態が明らかに予想される場合については、各施設の審査基準により不許可等の対応をするものとされており、指針には規定されていない。

相模原市は、「人権尊重のまちづくり条例」を制定し、公の施設において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承認等の基準等を定めるものとした上で、その基準としてガイドラインを策定し、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、明らかな差し迫った危険の発生として具体的に予見され、かつ、その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」、又は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」に不承認・承認の取消しを行うこととしている。

イ 京都市、京都府(ガイドライン策定を定める条例がない自治体)

京都市は、ヘイトスピーチ解消法を踏まえた京都市の公の施設等の使用手続に関するガイドラインを策定し、「『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」、又は「『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」に不許可・許可の取消しを行うこととしている。

京都府のガイドラインの定める要件も京都市と概ね同様であるが、前者の要件について「『不当な差別的言動』が行われることが、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」としており、「人格権をはじめとする基本的人権を侵害すること」を明示していない。

4 専門部会の開催経過

回数	日時	議題	備考
第1回	6月12日（金）	課題の共有と論点整理	
第2回～第4回	6月29日（月） ・ 30日（火） ・ 7月7日（火）	参考人ヒアリング	参考人 ・ アイヌの当事者 ・ パネル展の主催者 ・ 行政法の有識者 ・ 憲法及び他自治体の実態に詳しい有識者 ・ 国際人権法の有識者
第5回～第7回	7月16日（木） ・ 28日（火） ・ 30日（木）	これまでの審議を踏まえた意見交換等	
第8回	8月10日（月）	推進委員会への中間報告案	

5 ガイドライン策定の考え方

これまで検討してきたところを踏まえると、「施設の使用に当たり『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が侵害される明らかなで差し迫った危険があり、その危険の発生が、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」、又は「施設の使用に当たり『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」に当たるのであれば、裁判例の示すような比較衡量により、公の施設の利用を拒否することも必要かつ合理的なものとして肯認されるものと解される。このような考え方に基づき、「何人も、アイヌの人々に対して、アイヌであることを理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」と定めるアイヌ施策推進法の規定及びその趣旨等も踏まえ、現時点におけるアイヌ施策に係る公の施設使用承認に係るガイドライン策定の考え方を示すと、以下のとおりである。

項 目	主な内容	備 考
目的	アイヌ施策推進法、ヘイトスピーチ解消法、人種差別撤廃条約、つながるさっぽろ条例等の規定を踏まえ、「公の施設においてアイヌの人々に対する不当な差別的言動が行われることを防止し、アイヌの人々の誇りが尊重される社会の実現」を図ること。	
差別的言動の定義	アイヌであることを理由として、アイヌの人々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、アイヌの人々を差別し又はアイヌの人々の権利利益を侵害する不当な差別的言動	アイヌ施策推進法第4条は、「アイヌの人々に対して」と規定していることから、必ずしも個人を対象としないアイヌの人々に対する不当な差別的言動も同条に反すると解される。
差別的言動の類型・具体例	①アイヌの人々の生命、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) ②アイヌの人々を著しく侮蔑するもの(アイヌの人々を見下し蔑む言動のうちその程度が著しいもの) ※「アイヌ民族はもういない」などアイヌ民族の存在を否定するものも含むと解釈 ③アイヌの人々を社会から排除することを煽動する言動(アイヌの人々を社会から排除し排斥することをあおりたてる言動)	
判断基準	・個別具体の言動がアイヌの人々に対する不当な差別的言動に該当するか否かは、アイヌ施策推進法及びヘイトスピーチ解消法の趣旨も踏まえて、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。 ・アイヌ民族における歴史的な背景や事情を踏まえた上	

項 目	主な内容	備 考
	で、当該言動がアイヌの人々にとってどのような趣旨、意味に解されるのかを検討し重要な考慮要素とする必要がある。	
不承認・承認取消の要件	次の①又は②のいずれかに該当する場合 ①施設の使用に当たり「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が侵害される明らかで差し迫った危険があり、その危険の発生が、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 ②施設の使用に当たり「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	
使用制限の種類	行政指導(警告)、条件付き承認、承認の取消し、不承認	
ガイドラインの根拠法令	・本ガイドラインは、地方自治法第244条第1項の規定による「公の施設」の設置・管理条例で定めるものを対象とするものであり、不承認等は、設置・管理条例の規定を根拠として行う。 ・不承認等の要件①に該当する場合は、設置・管理条例の定める不承認事由のうち「公の秩序又は善良の風俗を害するおそれがあると認める場合」及び「その他施設の管理運営上支障があると認める場合」の両方に該当するとして、不承認等の要件②に該当する場合は、「その他施設の管理運営上支障があると認める場合」に該当するとして、不承認にする。	
使用申請から承認・不承認等までの決定手続き・使用承認の取消	・他自治体の例に倣い、ガイドラインにおいて使用の申請から承認等までの手続きの流れを示すものとする。 ・承認等の判断のための情報収集の一環として、申請情報のほか、申請者の過去の活動歴、WEBでの発信情報の収集及び申請者からの聞き取りを適宜行うものとする。 ・不承認とする場合又は承認の取消しを行う場合には、札幌市行政手続条例の定めるところに従って理由の提示を行う。	情報収集手段である申請者からの聞き取りは必須ではなく、諸事情を勘案のうえ必要に応じて行う
使用制限について恣意的判断を排除するための	第三者機関の設置を検討	

項 目	主な内容	備 考
機関の設置		
その他の検討課題	①使用承認の場合について 不承認等の要件には該当しないとして施設の使用を承認する場合であっても、施設において差別的言動が行われるときは、市がその言動に対して承認を与えたと解されるおそれがあることから、そのようなおそれを解消するため、市(市長)として積極的なメッセージ(アイヌの人々の誇りが尊重される社会の実現に向けて差別的言動は許さないなど)を発信するなどの対応も検討すべきである。 ②行政指導(警告)、条件付き承認、承認の取消しについて 行政指導(警告)、条件付き承認については、他自治体の例も踏まえると、「不当な差別的言動を行わないこと」を警告し又は条件とすることになると考えられるが、そのような一般的な警告・条件の実効性には疑問もある。また、承認後、施設の利用日までの間に不承認等の要件に該当することが明らかになった場合に承認の取消しをすることは考えられるが、施設の利用当日に不当な差別的言動が行われた場合に、現場で直ちに不承認等の要件該当性を判断して使用の停止を命じ又は承認を取り消すことは、実務的・手続的に困難である。	

6 今後の方向性や課題など

- (1) 上記方針により、さらに具体的な内容の検討を進め、ガイドライン等として体系的に整理する。
- (2) 札幌市の施策として、承認・不承認の判断とは別に、不当な差別的言動に対してアイヌの人々がエビデンスに基づき反論できる表現場所の提供などの支援策の実施、アイヌ民族の歴史・文化等の理解を促進するための市主催のパネル展等の実施及び公の施設における不当な差別的言動(ヘイトスピーチ)を防ぐための条例の整備などを検討する。

7 札幌市アイヌ施策推進委員会による意見

- ①アイヌの人々の痛みや尊厳について、より深い理解をしたものであるべき。
 - ②「札幌市はアイヌの人々に対する不当な差別的言動を許さない自治体である」ことを宣言するものであるべき。
 - ③アイヌの人々が反論せざるを得ない状況にならないよう、アイヌの人々に対する差別的言動を抑止できるような内容とすべき。
- 以上の観点も踏まえてガイドラインを考えるべきである。