

第14 ヘイト・スピーチ問題

1 ヘイト・スピーチとは

ヘイト・スピーチとは、広くは「マイノリティ（社会的少数派）に対する差別的・侮辱的な表現や言動」を指す言葉であるが、具体的社会問題としては、国際人権規約や人種差別撤廃条約との関係で、『民族的・宗教的・言語的なマイノリティ（①一国においてその他の住民より数的に劣勢な集団で、②被支配的な立場にあり、③国民の残りの人たちと違った民族的・宗教的または言語的特徴を有し、④自己の文化・伝統・宗教または言語を保持することに対して連帯意識を默示的であるにせよ示しているもの）に対する、差別的・侮辱的な表現・言論による威嚇・扇動行為』を意味する。

我が国では、当初「憎悪表現」と直訳されたこともあって、単なる憎悪を表した表現や相手を非難する言葉一般のように誤解されている向きもあり、これが法規制論において混乱を招く原因にもなっているが、あくまで「社会的マイノリティに対する差別扇動的言動」という社会的事象を指す言葉である。

2 日本におけるヘイト・スピーチの実態

我が国では、江戸時代に身分制支配体制が確立される中で、最下層の身分とされた穢多・非人（えた・ひにん）に対する差別的支配が行われ、それが明治時代に廃止されるも、被差別部落に対する差別として存在し続けた。差別は、我が国に移住した朝鮮半島出身者にも向けられたところであり、韓国併合後に急増した彼ら移民に対しては、関東大震災時における朝鮮人虐殺事件が夙に著名であるように、時の外交上、経済上の立場もあって、いわれなき差別が数多く行われた。

戦後も韓国及び北朝鮮は近くて遠い国と言われ続けてきたが、竹島問題や従軍慰安婦に対する問題提起をはじめとする国際的紛争課題は、民主主義社会の下で同時に進行するポピュリズムと相まって、時に日本、韓国及び北朝鮮の双方のナショナリズムを刺激するところが顕著となっている。殊にインターネットによる情報交換が行われるようになった今世紀に入って、無責任な罵詈雑言をはじめとする差別的言動がネット上を飛び交うようになり、それらがエスカレートした結果、遂にはそれらの者たちがネットを通じて連絡を取り合い、現実の運動団体化をしていった（「在日特権を許さない市民の会（在特会）」等）。

在特会が近隣の公園を私的に利用する状況への抗議活動として行われた朝鮮人学校に対する街宣活動は、およそ正当な抗議の範囲を超えた濫用に渡る表現行為であり、在特会に対する損害賠償請求及び近隣での街宣活動の禁止を求めた裁判は、人種差別撤廃条約に反する人種差別として目的の公益性を否定することで学校側の勝訴として確定している（大阪高判2014〔平成26〕

年7月8日、上告棄却にて確定)。この他にも、同様のデモ活動が東京・新大久保や大阪・鶴橋等で行われるに至っており、こうした活動は時に近隣住民らとの一触即発の事態にすら至っている。

3 ヘイト・スピーチによる人権侵害とは

このような、主に在日韓国・朝鮮人の人々への集団的行動によるヘイト・スピーチは、特定の個人や施設が対象であれば、個別の身体・名誉・財産等の権利に対する侵害として、脅迫・強要・名誉毀損・侮辱・不法行為等の民事制裁あるいは刑事処罰も可能である(上記裁判例等)。

しかし、不特定の「韓国人」、「朝鮮人」という民族一般に対するヘイト・スピーチについては、現行法上は個別の損害認定が困難であり、直ちには民事上の被害救済、刑事上の処罰の対象とすることができない。また、デモや集会等への行政的規制も、表現・言論の自由との関係で簡単ではない。

とはいえ、不特定を相手としたヘイト・スピーチにあっても、標的とされた人々の苦痛や恐怖は想像するにあまりあるものであり、自尊心を深く傷付けられ、更なる攻撃への恐怖に怯えトラウマにもなると言われる。それは、人間らしく生きることを保障した幸福追求権(憲法13条)を侵害するところと言うべきであり、人種差別の範疇に属する言動として世界的にも違法なものとして扱われるべき行為と言うべきである。

4 国際法上の規制と国内的展開

国際人権規約の自由権規約第20条2項は、「差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する。」と定めており、日本は1979(昭和54)年にこれを批准している。

人種差別撤廃条約(1964〔昭和39〕年12月国連総会採択)の第4条は、加盟国に対し、以下のように定めている。

「締約国は、①人種的優越性や、皮膚の色や民族的出身を同じくする人々の集団の優越を説く思想・理論に基づいていたり、②いかなる形態であれ、人種的憎悪・差別を正当化したり助長しようとするあらゆる宣伝や団体を非難し、このような差別のあらゆる煽動・行為の根絶を目的とする迅速で積極的な措置をとることを約束する。このため、締約国は、世界人権宣言に具体化された原則と次条が明記する権利に留意し、特に次のことを行う。

- (a) ①あらゆる人種的優越・憎悪に基づく思想の流布、②人種差別の煽動、③人種や皮膚の色、民族的出身の異なる人々に対するすべての暴力行為や、④暴力行為の扇動、⑤人種主義的活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供も、法律で処罰すべき違法行為であることを宣言する
- (b) 人種差別を助長し、煽動する団体や宣伝活動(組織的なものも、そうでないものも)が違法

であることを宣言し、禁止し、こうした団体や活動への参加が法律で処罰すべき違法行為であることを認める

(c) 国や地方の公の当局・機関が人種差別を助長または煽動することを許さない」

これに対して、日本は、1995（平成7）年（条約成立後31年後）にようやく人種差別撤廃条約に加盟したものの、第4条の(a)と(b)の条項は留保（法的効果を排除または変更）したままである（条約加盟国176か国で留保は20か国のみ）。

また、日本は、1979（昭和54）年に自由権規約を批准し、その20条によりヘイト・スピーチを禁止する法的義務を負っているが、その後35年以上も人種差別を一般的に禁止する法律すら制定して来なかったところでもある。

国連の人種差別撤廃委員会は、このような状況の我が国に対し、2001（平成13）年以降数回にわたり、人種差別撤廃条約第4条の完全実施と差別禁止法の制定を勧告して来たが、長らく立法に消極的であり続けた政府は、2016（平成28）年漸くヘイト・スピーチ解消法（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）を制定するに至る。同法は、「不当な差別的言動は許されないことを宣言」し、人権教育や啓発活動を通じて差別の解消に取り組むと定めた理念法で、ヘイト・スピーチを直接禁止したり罰則を設けておらず、また「本邦外出身者」「適法居住者」に保護の対象を絞っている点等、問題点や実効性に疑問の面もあるが、ヘイト・スピーチが人種差別に基づくものであり、許されるものではないことを法的に明らかにした点で大きな意味があり、我が国におけるヘイト・スピーチ対策の第一歩と評される¹。

一方、これと相前後して、地方公共団体においてもヘイト・スピーチ対策が進むこととなる。2015（平成27）年1月に大阪市で制定された「大阪市ヘイト・スピーチへの対処に関する条例」（2016〔平成28〕年7月施行）は、ヘイト・スピーチに対する啓発はもとより、ヘイト・スピーチの拡散防止措置と共に、表現内容の概要と表現活動を行った者の氏名又は名称等を公表することとした。学識経験者等で構成する審査会が中立・公平な立場からヘイト・スピーチ該当性等を審査しており、既に公表例もある。

また、2016（平成28）年6月2日、人格権に対する違法な侵害としてヘイト・スピーチデモ禁止の仮処分決定が横浜地裁川崎支部で言い渡されたが、これを契機に川崎市では、2017（平成29）年11月、外国人に対する差別的言動、ヘイト・スピーチ問題の解消に向けて、公の施設の利用許可に関するガイドラインを発表した（2018〔平成30〕年11月現在未全面施行）。ここでは「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

1 伝統的な差別解消という視点で見れば、両性の平等に関する各法令、「障害を理由とする差別の解消に関する法律」（2013〔平成25〕年、「部落差別の解消の推進に関する法律」（2016〔平成28〕年）が制定されている他、「性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する法律案」が国会で審議されている。

的に認められる場合」(言動要件)と、「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)の双方が満たされる場合にのみ不許可、もしくは許可の取り消しが出来るとされ、「不許可」、「許可の取消し」の際は、判断と手続きの公正性・公平性・透明性を保つため、第三者機関から意見聴取を行うとしている。

さらに、東京都では、2018(平成30)年10月、「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」を制定した(2019〔平成31〕年4月施行)。ここでは、LGBTへの差別的取り扱いの制限と並列して、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として、公の施設における不当な差別的言動を防止するための利用制限について基準を定めるものとし、また、事案の内容に即して当該表現内容の拡散防止のために必要な措置を講ずると共に、当該表現活動の概要等を公表するものとされる。公の施設の利用制限の要件については、ここでも「不当な差別的言動が行われる蓋然性が高いこと」(言動要件)及び「ヘイトスピーチが行われることに起因して発生する紛争等により、施設の安全な管理に支障が生じる事態が予測されること」(迷惑要件)の双方が求められている。学識経験者等で構成する第三者機関たる審査会が不当な差別的言動に該当するかを調査、審議することとされ、既に公表例がある。

一方、京都府が、2018(平成30)年3月に制定した「京都府公の施設等におけるヘイトスピーチ防止のための使用手続に関するガイドライン」においては、公の施設の利用制限の要件としては、「『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」(言動要件)、「『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」(迷惑要件)のいずれかに該当する場合とされている。

この点、表現の自由と人種差別撤廃、幸福追求権の保障の調和に際して、至高の人権相互の慎重な衡量が求められるところであるが、表現行為の制限に際しての実体要件の事前の明確化とその手順、制限に当たった後の手続的保障、運用面に関する専門的な観点からのフォローと事後的救済等、格別の配慮が必要との前提の下に議論はなされており、引き続き注視していく必要がある。

5 ヘイト・スピーチに対する法規制の是非

日本においてもヘイト・スピーチ等の人種差別を違法とする基本法(ヘイト・スピーチ解消法)が出来たことは大きな前進であるが、日々の現実の中で起こっている主に在日朝鮮(韓国)人に対するヘイト・スピーチによる人権侵害の状況は、極めて酷い状況にあり、国際法的には日本はこれに対し具体的な法的規制をすべき立場にある。

しかし他方、憲法学会や弁護士会内においては、ヘイト・スピーチの被害を認めつつも、法規

制には、以下のような根強い慎重論がある。

- ① 一定の人々にとっていかに「不快」でも、権力が表現内容に基づいて「不快だから規制する」ことを認めることは、他の「悪い」表現、例えば政府批判を政府が法規制することに道を開いてしまう危険がある。
- ② 表現の自由は、法規制に弱い性格を有し、たいていの人は処罰される危険を冒してまで表現活動をせず、法規制が過度の自主規制を招く萎縮効果の危険性がある。それを避けるには禁止される行為は何かを明確に示す必要があるが、ヘイト・スピーチの場合、その範囲の線引きが困難である。
- ③ 法規制は差別する人の心までは変えられないから、啓蒙や教育で対処すべき。
- ④ 法規制ではなく、対抗言論により解決するのが民主主義であり、表現内容に政府が介入することを許すのは民主主義を揺るがす。

確かに、「表現・言論の自由」に対する法規制には、権力による濫用の危険性が常に伴うものであり、特に刑事法的規制については、慎重な検討が必要であろう。

しかし、現在日本において行われているヘイト・スピーチは、もはや「不快」というレベルのものではなく、明らかなマイノリティに対する「人種差別」「人権侵害」であり、それらの言動で「個人の尊厳」を著しく傷つけられている人たちが、現に目の前に存在している。それなのに、法規制のリスクや規制対象選別の困難さを理由に、結果としてそれら現実の被害者の人たちに対し何も法的な救済をしないことが、基本的な人権の擁護を使命とする弁護士として、許されることであろうか。

人種差別禁止に向けての啓蒙や対抗言論は確かに重要であるが、今現在攻撃されているマイノリティの人たちを救済する法的手段は別途考えられるべきである。また、聞く耳を持たない確信的な誹謗中傷者たちに対して、「思想の自由市場」での議論で悪質な言論は駆逐されるという理屈が成り立つかは疑問であるし、マイノリティ等の対抗言論が実際に社会的に保障されているかも疑問である。

6 弁護士会等での検討状況と問題意識

日弁連は、2015（平成27）年5月、国に対し「ヘイト・スピーチ等の人種的差別に関する実態調査を行うこと」「人種的差別禁止の理念並びに国及び地方公共団体が人種的差別撤廃に向けた施策を実行するに当たっての基本的枠組みを定める法律の制定を求めること」等を求めることを趣旨とした『人種等を理由とする差別の撤廃に向けた速やかな施策を求める意見書』を理事会で採択・決議し、ヘイト・スピーチが法的に許されないものであるという理念を明確に打ち出した。

また、第二東京弁護士会では、2018（平成30）年3月、「インターネット上の人種差別的ヘイトスピーチ撲滅のために適切な対応を求める意見書」を公表して、サイト運営者にヘイト・スピーチの削除を促すと共に、国・地方公共団体、関連団体にその撲滅のための必要な措置を求め

ている。

この点、東弁は、更に一步踏み込んで、2015（平成27）年9月、『地方公共団体に対して人種差別を目的とする公共施設の利用許可申請に対する適切な措置を講ずることを求める意見書』と地方公共団体向けリーフレットを常議員会で採択・決議し、地方公共団体に対し一定の要件のもとでヘイト・スピーチ団体への公共施設利用を拒否することを求めている。そして、2018（平成30）年6月には、東弁は『地方公共団体に人種差別撤廃条例の制定を求め、人種差別撤廃モデル条例案を提案することに関する意見書』を常議員会で採択・決議し、人種差別モデル条例案を公表して、ヘイト・スピーチ等の人種差別的行為の撤廃に向けた運動を推進するに至っている。さらに、2019（平成31）年3月には、東京都の上記条例において公の施設の利用制限のための必須の要件とされる迷惑要件を要件としないことを求める声明（いわゆる迷惑要件を、「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」第11条の要件としないことを求める会長声明）を公表している。

「表現・言論の自由」が最大限尊重されるべきことは当然であるが、人種的差別行為としてヘイト・スピーチが公然と行われている以上、現に傷つけられている被害者を救済し人権侵害を防ぐために、厳格な要件の下での濫用の危険のない法規制の在り方を、民事・刑事・行政の各面から検討することは必要である。我々法友会としても、今後ともその検討を進めてゆく。