

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	日本におけるヘイトスピーチ規制—ヘイトスピーチ解消法をめぐって—
他言語論題 Title in other language	Hate Speech Regulation in Japan: Around Hate Speech Elimination Law
著者 / 所属 Author(s)	川西 晶大 (Kawanishi, Akihiro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 行政法務課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	807
刊行日 Issue Date	2018-04-20
ページ Pages	51-73
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	平成28年に制定されたいわゆるヘイトスピーチ解消法の制定の背景及び施行状況について、主に法制度的観点から概説する。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 日本におけるヘイトスピーチ規制 —ヘイトスピーチ解消法をめぐって—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
行政法務課長 川西 晶大

## 目 次

はじめに

### I 国際人権条約の枠組み

- 1 自由権規約
- 2 規約人権委員会
- 3 人種差別撤廃条約
- 4 人種差別撤廃委員会
- 5 普遍的・定期的レビュー

### II ヘイトスピーチ解消法前の法的対応

- 1 京都朝鮮第一初級学校事件
- 2 徳島県教組事件
- 3 大阪市条例の制定

### III ヘイトスピーチ解消法の制定

- 1 人種差別撤廃推進法案
- 2 ヘイトスピーチ解消法の制定

### IV ヘイトスピーチ解消法制定後の動向

- 1 川崎市ヘイトデモ差止仮処分決定
- 2 国の施策
- 3 地方公共団体の対応
- 4 国際人権機関の審査
- 5 実態の変化

おわりに

## 要 旨

- ① 平成 28 年に「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。）が制定された。制定の経緯及び施行状況について、主に法制度的観点から概説する。
- ② ヘイトスピーチ解消法制定の一つの背景として、日本が加盟する「市民的及び政治的権利に関する国際規約」及び「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（以下「人種差別撤廃条約」という。）において、差別の扇動等を加盟国の法律により禁止することが定められており（なお、人種差別撤廃条約の該当規定については、日本は留保を付している。）、それぞれの条約の実施機関からこの規定の実施を求められていることがある。
- ③ また、ヘイトスピーチを伴う示威活動に関する訴訟においては、人種差別撤廃条約の趣旨に照らして違法性を評価した結果として、高額の損害賠償を言い渡される事例も現れた。地方公共団体においても、ヘイトスピーチに対応するための条例を制定する例もあった。
- ④ 以上の動きを受け、国においてもヘイトスピーチに対応するための法制定が検討され、平成 28 年にヘイトスピーチ解消法が成立するに至った。法案の審議過程においては、ヘイトスピーチを禁止するものではないこと、対象となるヘイトスピーチが「本邦外出身者」に対するものに限定されていること等が論点となった。
- ⑤ ヘイトスピーチ解消法の制定を受けて、ヘイトスピーチ解消法に言及した司法判断が行われ、また、地方公共団体において、ヘイトスピーチを伴う集会に対する公の施設の利用許可に関してガイドラインが策定されるなど、一定の動きが見られる。また、国においても、一定の施策を推進している。
- ⑥ 他方、国際人権機関からは、なお、包括的な差別禁止法の制定等の一層の取組が求められており、ヘイトスピーチに関連するデモの件数も、一旦減少したもののその後停滞している。今後も、表現の自由等との関係を考えながら、ヘイトスピーチ対策の在り方を模索する必要がある。

## はじめに

本稿は、平成 28 年に制定された「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」(平成 28 年法律第 68 号。以下「ヘイトスピーチ解消法」という。)の制定の背景及び施行状況について、主に法制度的観点から概説するものである。なお、諸外国におけるヘイトスピーチへの法的対応については、既に本誌において論じられている<sup>(1)</sup>。

本稿では、まず、日本が加盟している国際人権条約の枠組みにおけるヘイトスピーチ規制の取扱いについて述べ、ヘイトスピーチ解消法制定前の司法判断及び地方公共団体の条例を概観した上で、ヘイトスピーチ解消法の制定経緯、内容等を略述し、ヘイトスピーチ解消法の施行状況を司法判断、国の施策、地方公共団体の対応、国際人権機関の審査の各点から示す。なお、既存の国内法制については、国際人権機関への政府報告、司法判断等を説明する中で触れる。

## I 国際人権条約の枠組み

### 1 自由権規約

「市民的及び政治的権利に関する国際規約」<sup>(2)</sup>(昭和 54 年条約第 7 号。以下「自由権規約」という。)第 20 条第 2 項は、「差別、敵意又は暴力の扇動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する」と規定する。また、自由権規約第 19 条は、第 2 項において「表現の自由についての権利」を全ての者が有するとした上で、第 3 項においてこの権利の行使については、①法律によって定められ、かつ、②他の者の権利若しくは信用の尊重、国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護の目的のために必要とされるものに限りに、一定の制限を課することができる」と規定する。

日本政府は、1966(昭和 41)年の自由権規約の採択に当たり、国際連合総会本会議において「規約案第 20 条第 2 項について、この規定は、あらゆる民主主義社会の基盤である、思想、表現及び宗教の自由を危うくするおそれがある」<sup>(3)</sup>と述べて、この規定に対し危惧を表明している。しかし、1979(昭和 54)年の締結に当たっては、同項に関して留保<sup>(4)</sup>を行っていない。この点について、政府は、「本項に定められまして、かつ現行法制で規制し得ない行為によって具体的な法益侵害が行われる事態が一般化しておるといことはどうも言えない」ため同項に関する立法措置は不要とし、かつ、当時においては、具体的な法益侵害のおそれがないため、同項を实

\* 本稿におけるインターネット情報は、平成 30 年 3 月 20 日現在のものである。

(1) 小笠原美喜「米英独仏におけるヘイトスピーチ規制」『レファレンス』784 号, 2016.5, pp.29-43. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9977281\\_po\\_078402.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9977281_po_078402.pdf?contentNo=1)>

(2) International Covenant on Civil and Political Rights. 1966(昭和 41)年 12 月 16 日国連総会において採択、1976(昭和 51)年 3 月 23 日発効。

(3) United Nations General Assembly, 21st Session: 1496th Plenary Meeting, A/PV.1496, Friday, 16 December 1966, p.4. (久米愛日本政府代表代理発言)

(4) 国が、条約の特定の規定の自国への適用上その法的効果を排除し又は変更することを意図して、条約への署名、条約の批准、受諾若しくは承認又は条約への加入の際に単独に行う声明(条約法に関するウィーン条約(昭和 56 年条約第 16 号)(Vienna Convention on the Law of Treaties)第 2 条 1(d))。なお、人権条約については、留保の許容性についての最終的判定権を条約当事国ではなく条約の実施機関に認めるべきとの議論がある(坂元茂樹「留保」国際法学会編『国際関係法辞典 第 2 版』三省堂, 2005, pp.876-877)。

施するために「表現の自由それ自体に対して制限を加えるということには至らないのではないか」との考え方により留保を行っていないと説明している<sup>(5)</sup>。

## 2 規約人権委員会

自由権規約第 28 条により設置された人権委員会（以下「規約人権委員会」という。）は、自由権規約第 40 条により、締約国に報告を求める権限を有し、また、提出された報告を検討することとされている。また、同条において、規約人権委員会は、規約人権委員会の報告及び適当と認める一般的な性格を有する意見（以下「一般的意見」という。）を締約国に送付しなければならないこととされている。

日本政府は、これまで 6 回にわたり規約人権委員会への報告を行っており、その中で自由権規約第 20 条第 2 項の履行状況についても言及している。1980（昭和 55）年の初回報告では、憲法第 14 条において法の下での平等を規定していること、刑法、教育法、労働法等各種の分野で差別、敵意、暴力の排除に資する措置をとっていることとした上で、現行法制で規制し得ない行為により具体的な弊害が生じるような場合には、公共の福祉を害しない限度において憲法により保障されている表現の自由を十分配慮してさらに立法措置を検討することとしていると述べている<sup>(6)</sup>。第 2 回から第 4 回までの報告においても、同旨の記述がある<sup>(7)</sup>。

2006（平成 18）年の第 5 回報告においては、より具体的に、自由権規約第 20 条第 2 項の対象となる唱道について、特定の個人又は団体の名誉又は信用を害する内容を有すれば、刑法（明治 40 年法律第 45 号）の名誉毀損罪、侮辱罪又は信用毀損・業務妨害罪で処罰されるほか、特定個人に対する脅迫的内容を有すれば、刑法の脅迫罪又は「暴力行為等処罰ニ関スル法律」（大正 15 年法律第 60 号）の集団的脅迫罪若しくは常習的脅迫罪により処罰されるなどと述べている。また、法務省の人権擁護機関による啓発、指導等の活動に言及し、特に、その中でも、当時大きな問題となっていたインターネット上の差別表現の流布について、具体的な事案に関する削除依頼等の各種取組を行っていることが報告されている<sup>(8)</sup>。2012（平成 24）年の第 6 回報告では、前回報告に加えて、インターネット上の問題について、電気通信事業者協会の策定した「インターネット接続サービスの提供にあたっての指針」<sup>(9)</sup>その他のガイドライン等の周知活動を支援していることが報告されている<sup>(10)</sup>。

規約人権委員会は、日本からの報告を受けて 2014（平成 26）年 8 月 20 日付けで発出した「日

(5) 第 87 回国会衆議院外務委員会議録第 5 号 昭和 54 年 3 月 23 日 pp.5-6. (賀陽治憲外務省国際連合局長発言)

(6) “Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: Initial reports of States parties due in 1980: Addendum: Japan,” CCPR/C/10/Add.1, 14 November 1980, p.11.

(7) “Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: Second periodic reports of States parties due in 1986: Addendum: Japan,” CCPR/C/42/Add.4, 24 March 1988, p.21; “Consideration of reports submitted by States parties in accordance with article 40 of the Covenant: Third periodic reports of States parties due in 1991: Addendum: Japan,” CCPR/C/70/Add.1, 30 March 1992, paras.195-196; “Consideration of reports submitted by States parties in accordance with article 40 of the Covenant: Fourth periodic reports of States parties due in 1996: Addendum: Japan,” CCPR/C/115/Add.3, 1 October 1997, paras.181-183.

(8) “Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: Fifth periodic report of States parties due in 2002: Japan,” CCPR/C/JPN/5, 25 April 2007, paras.327-329.

(9) 「インターネット接続サービスの提供にあたっての指針」2001.3.16. 電気通信事業者協会ウェブサイト <<http://www.tca.or.jp/information/proper.html>>

(10) “Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: Sixth periodic report of States parties: Japan,” CCPR/C/JPN/6, 9 October 2012, para.279.



本の第6回定期報告に関する最終見解」において、人種差別的言動の広がり等に懸念を表明し、差別、敵意、暴力を煽り立てる人種的優位性や憎悪を唱道する全てのプロパガンダの禁止、人種差別的な攻撃を防止し、容疑者らを徹底的に捜査・訴追し、有罪の場合には適切な処罰がなされるよう必要な全ての措置をとること等を求めている<sup>(11)</sup>。

このほか、規約人権委員会は、2011（平成23）年の一般的意見第34号において、自由権規約第19条と第20条は両立し、かつ、互いに補完するものであるとした上で、第20条に基づいて正当化される制限は、第19条第3項の要件を満たすものでなければならないとしている<sup>(12)</sup>。

### 3 人種差別撤廃条約

「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」<sup>(13)</sup>（平成7年条約第26号。以下「人種差別撤廃条約」という。）は、第1条第1項において、「人種差別」を「人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身に基づくあらゆる区別、排除、制限又は優先であって、政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる公的生活の分野における平等の立場での人権及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを妨げ又は害する目的又は効果を有するもの」と定義する。また、第4条において、締約国は、人種的優越性に基づくあらゆる宣伝及び団体、又は人種的憎悪及び人種差別を正当化し若しくは助長するあらゆる宣伝及び団体を非難し、このような差別の扇動又は行為を根絶する措置をとることを約束すると規定する。同条はさらに、締約国が、世界人権宣言<sup>(14)</sup>に具現された原則その他の基本的権利（第5条に明示的に定める権利）に十分な考慮を払って、特に次のことを行うものとする。①人種的優越又は憎悪に基づく思想のあらゆる流布、人種差別の扇動、いかなる人種若しくは皮膚の色若しくは種族的出身を異にする人の集団に対するものであるかを問わず全ての暴力行為又はその行為の扇動及び人種主義に基づく活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供も、法律で処罰すべき犯罪であることを宣言すること（第4条(a)）、②人種差別を助長し及び扇動する団体及び組織的宣伝活動その他の全ての宣伝活動を違法であるとして禁止するものとし、このような団体又は活動への参加が法律で処罰すべき犯罪であることを認めること（同条(b)）、③国又は地方の公の当局又は機関が人種差別を助長し又は扇動することを認めないこと（同条(c)）。また、第2条においては、締約国の差別撤廃義務として公の機関の義務等に加え、「各締約国は、すべての適当な方法（状況により必要とされるときは、立法を含む。）により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる」（第1項(d)）ことを規定している。

日本は、1995（平成7）年の人種差別撤廃条約の締結に当たり、第4条(a)及び(b)について、次の留保を付している。「日本国は、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約第4条(a)及び(b)の規定の適用に当たり、同条に「世界人権宣言に具現された原則及び次条に明示的に定める権利に十分な考慮を払って」と規定してあることに留意し、日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度において、これらの規定に基づく義務を履行する。<sup>(15)</sup>」日本政府は、この留保を付した理由について、同条(a)及び(b)は、「さまざま

(11) “Concluding observations on the sixth periodic report of Japan,” CCPR/C/JPN/CO/6, 20 August 2014, para.12.

(12) “General comment No. 34,” CCPR/C/GC/34, 12 September 2011, para.50.

(13) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. 1965（昭和40）年12月21日国際連合総会において採択、1969（昭和44）年1月4日発効。

(14) Universal Declaration of Human Rights. 1948（昭和23）年12月10日国際連合総会において採択・宣言。

な場面におけるさまざまな態様の行為を含む非常に広い概念であることから、そのすべてを刑罰法規をもって規制することについては憲法の保障する集会、結社、表現の自由等を不当に制約することにならないか、あるいは文明評論、政治評論等の正当な言論を不当に萎縮させることにならないかなどについて極めて慎重に検討する必要<sup>(15)</sup>があり、また、「これらの概念を刑罰法規の構成要件として用いることにつきましては、刑罰の対象となる行為とそうでないものとの境界をはっきりせず、罪刑法定主義に反することにならないかについても極めて慎重に検討をする必要<sup>(16)</sup>」があるためであると説明している<sup>(16)</sup>。

#### 4 人種差別撤廃委員会

人種差別撤廃条約第8条により設置される人種差別の撤廃に関する委員会（以下「人種差別撤廃委員会」という。）は、人種差別撤廃条約第9条に基づき、定期的に、又は人種差別撤廃委員会の要請に応じて締約国から提出される報告を検討し、提案及び一般的な性格を有する勧告（以下「一般的勧告」という。）を行うことができる。

日本政府は、これまで人種差別撤廃委員会に対し4件の報告を行っている（うち1件についてはIV 4 (1)において後述）。2000（平成12）年の第1回・第2回定期報告においては、日本が付している留保について説明した上で、人種差別撤廃条約第4条(a)に規定する行為について一定の場合刑法、「暴力行為等処罰ニ関スル法律」等により処罰され得ること、情報分野における規制等として放送法（昭和25年法律第132号）、日本新聞協会による「新聞倫理綱領」<sup>(17)</sup>及びテレコムサービス協会が策定した「インターネット接続サービス等に係る事業者の対応に関するガイドライン」により対応していること、同条(b)に規定する行為について一定の場合には破壊活動防止法（昭和27年法律第240号）の規定が適用され得るがこれまでに事例はないことを報告している<sup>(18)</sup>。

この報告に対して、人種差別撤廃委員会は、人種差別撤廃条約第4条は義務的性格を有しており、また、意見や表現の自由の権利と整合するものであるとして、留保を撤回する方向で見直すことを検討するよう奨励する勧告を行い、人種差別撤廃条約第4条及び第5条に適合するような、人種差別を非合法化する法律を制定することが必要であると信じると述べた<sup>(19)</sup>。

2008（平成20）年の第3回・第4回・第5回・第6回政府報告も、おおむね前回報告と同様の内容であり、前回報告後の動きとして、刑法改正による集団強姦罪の新設と殺人罪等の法定刑引上げ、「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」（平成13年法律第137号。以下「プロバイダ責任法」という。）の運用について追記された。また、人

(15) “Depository: Status of Treaties: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.” United Nations Treaty Collection website <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-2&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en#EndDec)> 翻訳は、「人種差別撤廃条約第1回・第2回定期報告（仮訳）IV・第4条」2000.1. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/99/4.html#1>> によった。

(16) 第134回国会衆議院外務委員会議録第6号 平成7年11月21日 p.2.（朝海和夫外務省総合外交政策局国際社会協力部長発言）

(17) 「新聞倫理綱領」日本新聞協会ウェブサイト <<http://www.pressnet.or.jp/outline/ethics/>> 現在の新聞倫理綱領は、2000（平成12）年6月21日に制定されたものであるが、最初に新聞倫理綱領が制定されたのは、1946（昭和21）年7月23日である。

(18) “Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Second periodic reports of States parties due in 1999: Addendum: Japan,” CERD/C/350/Add.2, 26 September 2000, paras.72-90.

(19) “Consideration of Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Japan,” CERD/C/304/Add.114, 27 April 2001, paras.10-11.

種差別撤廃委員会による留保の撤回に関する勧告に対して、「留保を撤回し、人種差別思想の流布等に対し、正当な言論までも不当に萎縮させる危険を冒してまで処罰立法措置をとることを検討しなければならないほど、現在の日本が人種差別思想の流布や人種差別の扇動が行われている状況にあるとは考えていない」と述べた<sup>(20)</sup>。

この報告に対して、人種差別撤廃委員会は、留保について、留保の範囲の縮小、できれば留保の撤回を視野に入れて検証することを慫慂（しょうよう）するとした。また、人種差別撤廃条約第4条の差別を禁止する規定を完全に実施するための法律の欠如の是正等について勧告を行った。<sup>(21)</sup>

2013（平成25）年の第7回・第8回・第9回政府報告も、ほぼ前回報告と同様の内容であるが、人種差別的動機を刑事裁判手続において「裁判所において量刑上考慮されているものと認識している」こと、同条に関連する事例を扱う裁判所の判決として、東京地方裁判所平成21年5月28日判決<sup>(22)</sup>があることが新たに追加されている<sup>(23)</sup>。なお、この判決は、「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号）に定める「定住者」の地位を定める告示<sup>(24)</sup>において、在留資格の決定の要件として素行善良を原則として付加したことについて、他の在留資格を有する外国人に比べ「定住者」に当たる日系人に著しい不利益を課すものであり憲法第14条第1項並びに人種差別撤廃条約第2条第1項(a)及び第4条(c)に違反するとの原告の主張に対して、人種差別の行為・慣行の従事及び助長・扇動に当たるものではなく、原告の主張する各規定には違反しないとしたものである。

この報告に対して、人種差別撤廃委員会は、留保の撤回を検討することを奨励し、「法の改正、とりわけ刑法を改正するための適切な措置」をとることを勧告した。また、憎悪及び人種差別の表明、デモ・集会における人種差別的暴力及び憎悪の扇動にしっかり対処すること、インターネットを含むメディアにおいて、ヘイトスピーチに対処する適切な措置をとること、ヘイトスピーチ等の行動について責任ある個人や団体を捜査し、必要な場合には起訴すること、ヘイトスピーチを広め、又は憎悪を扇動した公人や政治家に対して適切な制裁措置をとることを追求すること等を勧告した。<sup>(25)</sup>

また、人種差別撤廃委員会は、2013（平成25）年の一般的勧告第35号「人種主義的ヘイトスピーチと戦う」において、人種差別に対する民法、行政法、刑法を含む包括的な法制度が、ヘイ

<sup>(20)</sup> “Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Third to sixth periodic reports of States parties: Japan,” CERD/C/JPN/3-6, 16 June 2009, paras.37-43. 翻訳は、「人種差別撤廃条約第3回・第4回・第5回・第6回政府報告（仮訳）」2008.8, p.13. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/pdfs/hokoku3-6.pdf>> によった。

<sup>(21)</sup> “Consideration of Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Japan,” CERD/C/JPN/CO/3-6, 6 April 2010, para.13.

<sup>(22)</sup> 東京地方裁判所平成21年5月28日判決 <[http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/218/038218\\_hanrei.pdf](http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/218/038218_hanrei.pdf)>

<sup>(23)</sup> “Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Seventh to ninth periodic reports of States parties due in 2013: Japan,” CERD/C/JPN/7-9, 10 July 2013, paras.83-95. 翻訳は、「人種差別撤廃条約第7回・第8回・第9回政府報告（仮訳）」2013.1, p.19. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023044.pdf>> によった。

<sup>(24)</sup> 「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件」（平成2年法務省告示第132号）を改正した「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件の一部を改正する件」（平成18年法務省告示第172号）について争われた。

<sup>(25)</sup> “Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports of Japan,” CERD/C/JPN/CO/7-9, 26 September 2014, paras.10-11.



トスピーチと実効的に戦う上で不可欠であるとし、人種差別撤廃条約第4条に規定する処罰に関して考慮すべき事項として、言論の内容及び形態、経済的、社会的及び政治的状況、言論を行う者の立場又は地位等を掲げる<sup>(26)</sup>など、同条の適用に関する複数の一般的勧告を行っている。

## 5 普遍的・定期的レビュー

普遍的・定期的レビュー（Universal Periodic Review: UPR）は、2006（平成18）年に国際連合総会の下に設置された人権理事会（Human Rights Council）<sup>(27)</sup>が国際連合全加盟国の人権状況を定期的に審査するものである。審査は、被審査国からの報告のほか、国際連合人権高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights）が取りまとめる被審査国に関して国際人権機関等から出された報告、同事務所がNGO等の関係者から提出された信頼性のある情報を要約したものに基づいて行われる。審査は、人権理事会の作業部会において行われ、国際連合全加盟国が議論に参加する。<sup>(28)</sup>

第1回及び第2回のUPRにおいては、日本に対して、人種差別を禁止する法制度の検討又は導入を求める勧告がなされた<sup>(29)</sup>。

## II ヘイトスピーチ解消法前の法的対応

実際の示威活動を伴うような、在日外国人への侮蔑や在日外国人の排斥の主張を伴う行動について、ヘイトスピーチ解消法成立前から、人種差別撤廃条約に言及した判決が現れていた。また、ヘイトスピーチ解消法の成立に先んじて、大阪府大阪市ではヘイトスピーチに関する条例を制定した。

### 1 京都朝鮮第一初級学校事件

#### (1) 事件の概要

この事件は、日本においてヘイトスピーチが法的に議論される契機になったと指摘されるものである<sup>(30)</sup>。以下は、京都地方裁判所平成25年10月7日判決<sup>(31)</sup>において認定された事実に基づく。

京都朝鮮第一初級学校は、在日朝鮮人の子弟が通う、朝鮮語を用いた指導が行われている教育施設であり、日本の小学校及び幼稚園に相当するものである。

平成21年12月から平成22年3月にかけて、「在日特権を許さない市民の会」（以下「在特会」という。）のメンバー、在特会と会員が少なからず重複する「主権回復を目指す会」のメンバー

<sup>(26)</sup> “General recommendation No.35: Combating racist hate speech,” CERD/C/GC/35, 26 September 2013.

<sup>(27)</sup> 2006（平成18）年3月15日に採択された国際連合総会決議60/251により設置された（“60/251 Human Rights Council,” United Nations, *General Assembly Official Records*, Sixtieth Session Supplement No. 49, A/60/49, Volume 3, 2007, pp.2-5）。

<sup>(28)</sup> 「UPR（普遍的・定期的レビュー）の概要」2018.3.7. 外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken\\_r/upr\\_gai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken_r/upr_gai.html)>; “Basic facts about the UPR.” Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights website <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>>

<sup>(29)</sup> “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Japan,” A/HRC/8/44, 30 May 2008; “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Japan,” A/HRC/22/14, 14 December 2012.

<sup>(30)</sup> 金尚均「刑法改正、ヘイトスピーチ解消法改正の可能性」『法学セミナー』757号, 2018.2, p.18.

<sup>(31)</sup> 京都地方裁判所平成25年10月7日判決（判例時報2208号74頁）

等により、京都朝鮮第一初級学校周囲で3回にわたり示威活動が行われた。示威活動は、「同校が隣接する公園を運動場として違法に占拠している」という主張を行うものであったが、その中で拡声器を用いて在日朝鮮人及び同校への侮蔑的発言を行い、また、在日朝鮮人排斥を主張する等の行動があった。また、示威活動の様子を撮影した映像は、インターネットにより公開された。

平成21年12月の示威活動は、同校の南門前から南門を挟んで対峙していた学校関係者に拡声器や肉声により怒声を次々と間断なく浴びせかけ、合間に、一斉に大声で主義主張を叫ぶなどのものであった。平成22年1月の示威活動は、街宣車を使って同校周囲を行進するものであった。

平成22年3月の示威活動については、インターネット上で参加を呼び掛ける予告があったため、京都朝鮮第一初級学校を運営する学校法人が、京都地方裁判所に対し、この示威活動を禁止する仮処分を申し立て、同校から半径200メートルの範囲での示威活動等を禁止する仮処分決定がなされていた。この仮処分にもかかわらず、同月、京都市街の中心部から、同校から約100メートル離れた地点までのデモ行進が行われた。

なお、その後、京都朝鮮第一初級学校は、他の学校と統合され京都朝鮮初級学校となった。

## (2) 刑事訴訟

平成21年12月の示威活動について、京都朝鮮第一初級学校側は同月、威力業務妨害等の容疑で京都府警察本部に告訴した。示威活動の中心人物4人は、平成22年8月に逮捕され、起訴された。京都地方裁判所は、平成23年4月21日に、この示威活動について、同校の業務を妨害し、同校及び同校を運営する学校法人を侮辱したとして、威力業務妨害罪、侮辱罪及び器物破損罪<sup>(32)</sup>の成立を認め、この4人のうち3人が平成22年4月に犯した徳島県教職員組合への建造物侵入罪及び威力業務妨害罪(後述)と合わせて、4人に対し、4年の執行猶予を付した懲役2年から1年までの刑を言い渡した<sup>(33)</sup>。被告人のうち1人は控訴し、また、上告したが、いずれも棄却された<sup>(34)</sup>。

## (3) 民事訴訟

平成22年6月28日、京都朝鮮第一初級学校を運営する学校法人は、在特会及び示威活動に関与した9人に対し、3回の示威活動及び示威活動の映像の公開が不法行為に該当するとして損害賠償を、また、法人の人格権に基づき同様の活動の差止めを求めて、京都地方裁判所に提訴した。

京都地方裁判所は、平成25年10月7日に、損害賠償及び差止めの請求のうちそれぞれ一部を認容する判決(以下「京都地裁判決」という。)を言い渡した。

京都地裁判決は、人種差別撤廃条約下での裁判所の判断について、人種差別撤廃条約第2条

<sup>(32)</sup> 示威活動の際に学校法人が所有管理するスピーカー及びコントロールパネルをつなぐ配線コードを切断して損壊したことに關するもの。

<sup>(33)</sup> 京都地方裁判所平成23年4月21日判決(『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』(有料)文献番号25471643)

<sup>(34)</sup> 控訴審判決は、大阪高等裁判所平成23年10月28日判決(『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』(有料)文献番号25480227)。上告審決定は、最高裁判所第一小法廷平成24年2月23日決定(『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』(有料)文献番号25480570)。

第1項は、締約国に対し、人種差別を禁止し終了させる措置を求めており、人種差別撤廃条約第6条は、締約国に対し、裁判所を通じて、人種差別に対する効果的な救済措置を確保するように求めていることから、「わが国の裁判所は、人種差別撤廃条約上、法律を同条約の定め適合するように解釈する責務を負う」とする。その上で、これは、個人に具体的な損害が生じていないにもかかわらず、人種差別行為がされたというだけで民法（明治29年法律第89号）第709条の不法行為に該当すると解釈することができるということではなく、人種差別行為が具体的な損害を発生させており、同条の不法行為に該当する場合には、人種差別撤廃条約の定め適合するよう損害に対する賠償額の認定を行うべきということであると説明する。

京都地裁判決は、以上の考え方にに基づき、本件の示威活動及び映像の公開が原告である学校法人の業務妨害及び名誉毀損に当たるとして不法行為の成立を認め、これらの業務妨害及び名誉毀損は、「いずれも、在日朝鮮人に対する差別意識を世間に訴える意図の下、在日朝鮮人に対する差別的発言を織り交ぜてされたものであり、在日朝鮮人という民族的出身に基づく排除であって、在日朝鮮人の平等の立場での人権及び基本的自由の享有を妨げる目的を有するものといえるから、全体として人種差別撤廃条約1条1項所定の人種差別に該当するものというほかない」とする。損害額の算定に当たっては、これらの不法行為は人種差別に該当する違法性を帯びているために、裁判所が負う人種差別撤廃条約上の責務の結果、「裁判所が行う無形損害の金銭評価についても高額なものとならざるを得ない」と判示し、無形損害分として合計1100万円の損害を認めた（このほか、有形損害及び弁護士費用が認められている。）。

また、京都地裁判決は、被告が京都朝鮮第一初級学校に赴いて面談を強要したり、その半径200メートルの範囲内で原告を非難、誹謗（ひぼう）中傷するなどの演説をしたりする等の行為の差止めを認めた。これは、法人についても自然人と同様に名誉や平穩に日常業務を営む利益が人格的利益として法的保護に値するとし、被告による平成22年3月の仮処分無視、本件活動後の示威活動等の事実を照らせば、被告の一部については、業務妨害及び名誉毀損の具体的なおそれが認められるためであると説明されている。また、被告側が差止めは表現行為の事前抑制に当たるとして、北方ジャーナル判決<sup>(35)</sup>が説示する非常に厳格な要件を満たす必要があると主張したのに対して、京都地裁判決は、本件差止めは、場所を限定し、かつ、業務妨害又は名誉毀損となり得る表現行為のみを制限するにすぎないとして、これを否定した。

被告は控訴したが、大阪高等裁判所は、平成26年7月8日の判決（以下「大阪高裁判決」という。）で、控訴を棄却した<sup>(36)</sup>。

大阪高裁判決では、京都地裁判決のうち人種差別撤廃条約の定めにより裁判所が負う責務に関する部分を削り、人種差別撤廃条約と民法第709条の不法行為との関係について次のように整理した。まず、人種差別撤廃条約は国法の一形式として国内法的効力を有するとしても、私人相互の関係を直接規律するものではないから、その趣旨は民法第709条等の個別の規定の解釈適用を通じて、他の憲法原理や私的自治の原則との調和を図りながら実現されるべきものであるとする。次に、一般に私人の表現行為は憲法第21条第1項の表現の自由として保障されるものであることに言及した上で、「私人間において一定の集団に属する者の全体に対する人

<sup>(35)</sup> 最高裁判所大法廷昭和61年6月11日判決（民集40巻4号872頁）。表現行為の事前差止めは、広汎にわたりやすく濫用のおそれがあるため、厳格かつ明確な要件のもとにおいてのみ許容されるとし、①「その表現内容が真実でなく、又はそれが専ら公益を図る目的のものでないことが明白であって」、かつ②「被害者が重大にして著しく回復困難な損害を被る」おそれがあるときに限られると説示した。

<sup>(36)</sup> 大阪高等裁判所平成26年7月8日判決（判例時報2232号34頁）



種差別的な発言が行われた場合には、上記発言が、憲法 13 条、14 条 1 項や人種差別撤廃条約の趣旨に照らし、合理的理由を欠き、社会的に許容し得る範囲を超えて、他人の法的利益を侵害すると認められるとき」は、民法第 709 条の要件を満たすので、これによる損害賠償を通じて、人種差別撤廃条約の趣旨を私人間においても実現すべきものとする。

大阪高裁判決に対して被告が上告したが、最高裁判所は、平成 26 年 12 月 9 日に上告の棄却を決定した<sup>(37)</sup>。

#### (4) 民事訴訟判決に対する評価

京都地裁判決は、ヘイトスピーチの違法性を認めた初めての裁判例であるとされる<sup>(38)</sup>。なお、人種差別撤廃条約を不法行為の判断基準とした判決は、これ以前にも存在する<sup>(39)</sup>。

京都地裁判決は、「ヘイトスピーチ」の概念を用いておらず、人種差別撤廃条約の規定のうち第 4 条ではなく、第 1 条第 1 項の人種差別に該当することを違法性の根拠とした。この点については、第 4 条に日本が留保を付しているためであろうが、留保は日本国憲法下における集会・結社の自由、表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度で同条の義務を履行するものとして、京都地裁判決は国内法の判断としてこれらの権利と両立すると認定しているため、同条を違法性の根拠とすることもできたとの指摘がある<sup>(40)</sup>。

また、京都地裁判決は、人種差別撤廃条約第 2 条第 1 項及び第 6 条に基づき、裁判所は法律を人種差別撤廃条約に適合するように解釈する義務を直接負うとしたが、大阪高裁判決は、この義務を判決文から削り、人種差別撤廃条約は私人相互の関係を直接規律するものではないとした上で、人種差別撤廃条約の個別の規定ではなく、人種差別撤廃条約の趣旨を不法行為の解釈基準とした。この点について、京都地裁判決による条約適合的解釈義務の認定を、裁判所が被害者の司法的救済を通じた国際人権法実現の期待を背負う役割を明瞭に自覚した画期的なものとして評価する意見<sup>(41)</sup>がある。一方で、京都地裁判決は人種差別撤廃条約第 2 条第 1 項に規定する締約国による人種差別の禁止・終了について、他の原理・原則による相対化についての言及がなく適用しており、国家を名宛人とする規範の実態的価値を私人間に適用する際に他の原理・原則による相対化のプロセスを経るという間接適用の立場とは一定の違いがあったとする意見<sup>(42)</sup>や、大阪高裁判決は京都地裁判決に見られた勇み足や論理の飛躍等の難点を除去し、定番の判例法理や丹念な事実認定で差し替えることにより、事案に即した判決として通用力を増しているとする意見<sup>(43)</sup>もある。

<sup>(37)</sup> 最高裁判所第三小法廷平成 26 年 12 月 9 日決定(『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』(有料) 文献番号 25505638)

<sup>(38)</sup> 「学校法人朝鮮学園を中傷する街頭宣伝がヘイトスピーチ(憎悪表現)に該当し、人種差別撤廃条約に違反する違法性を認め、同学園による損害賠償及び差止請求が認容された事例」『判例時報』2208 号, 2014.3.1, p.74.

<sup>(39)</sup> 静岡地方裁判所浜松支部平成 11 年 10 月 12 日判決(判例時報 1718 号 92 頁); 札幌地方裁判所平成 14 年 11 月 11 日判決(判例時報 1806 号 84 頁)

<sup>(40)</sup> 寺谷広司「ヘイトスピーチ事件—朝鮮学校への街頭活動と人種差別撤廃条約(国際法 4)—」『ジュリスト』(臨時増刊) 1466 号(平成 25 年度重要判例解説) 2014.4, p.293.

<sup>(41)</sup> 齋藤民徒「判例紹介 私人間の差別行為と人種差別撤廃条約の国内適用—街頭宣伝差止め等請求事件—」『国際人権』25 号, 2014, p.113.

<sup>(42)</sup> 福島力洋「人種差別撤廃条約と、ヘイトスピーチに対する損害賠償・差止め」『新・判例解説 Watch』vol.19, 2016.10, p.29.

<sup>(43)</sup> 齋藤民徒「ヘイトスピーチ対策をめぐる国内法の動向と国際法—人権条約の効果的実現への課題と示唆—」『論究ジュリスト』19 号, 2016.秋, p.95.



また、これらの判決が、個人に具体的な損害が生じた場合を対象としたものであり、個人に具体的な損害が生じない人種差別的発言には及ばない点をめぐり議論がある。京都地裁判決では、個人に具体的な損害が生じていない場合にまで損害賠償請求が認められるわけではなく、「新たな立法なしに行うことはできない」と述べ、大阪高裁判決もこれを引用している。この点について、日本の法制度の限界を改めて明らかにしたものであるとの見解<sup>(44)</sup>や、「国内法の不備が発覚せざるをえなかった裁判所の苦渋の立法提言」であるとの見解<sup>(45)</sup>がある。また、ドイツでは、表現の侮辱的効果が集団構成員個人の名誉に波及するかどうかを基準に損害発生の有無を判断していることに着目し、特殊な場所で差別的表現が行われた場合には、そこにいる少数者個々人に名誉毀損的効果が発生する表現として、民法第 709 条による救済の対象となり得るとする意見<sup>(46)</sup>がある。

## 2 徳島県教組事件

### (1) 事件の概要

徳島県教職員組合が行った街頭募金の一部を、日本労働組合総連合を介して四国朝鮮初中級学校に寄付したことについて、平成 22 年 4 月 14 日に、在特会の会員等が同組合事務所内及び同事務所前の路上において示威活動を行ったものである。同組合は、同月 21 日に示威活動を行った者を告訴した。この告訴については、前述の京都朝鮮第一初級学校事件刑事訴訟と合わせて審理され、平成 23 年 4 月 21 日に、建造物侵入罪及び威力業務妨害罪について、有罪判決が下された。

### (2) 民事訴訟

平成 22 年 8 月 6 日に、徳島県教職員組合及び同組合の役員は、在特会及び本件示威活動を行った者に対し、本件抗議活動が同組合の業務を妨害し、また、事務所で罵声を浴びせた相手である同組合役員の私生活の平穏・人格権を侵害し、名誉を毀損したとして、損害賠償を請求する訴えを起こした。

裁判の中で、原告側は、本件示威活動が人種差別的思想に基づく憎悪に満ちた悪質な行為であると主張した。第一審である徳島地方裁判所は、原告の請求を一部認容したものの、上述の主張は採用しなかった<sup>(47)</sup>。これに対し、控訴審である高松高等裁判所は、平成 28 年 4 月 25 日の判決<sup>(48)</sup>（以下「高松高裁判決」という。）において、本件示威活動は、人種差別撤廃条約第 1 条に定義する人種差別に該当し、強い非難に値し、違法性の強いものであると認定して、第一審よりも賠償額を増額する判断を示した。高松高等裁判所の判断は、概略次のとおりである。本件示威活動における言動、京都朝鮮学校事件での言動、在特会の活動状況等に照らすと、被告

(44) 奈須祐治「民族学校に対する示威活動等が不法行為にあたるとして損害賠償と差止めが認められた事例」『新・判例解説 Watch』vol.14, 2014.4, p.18.

(45) 齋藤 前掲注(41), p.114.

(46) 上村都「「憎悪表現」に対する救済（憲法 9）」『ジュリスト』（臨時増刊）1466 号（平成 25 年度重要判例解説）2014.4, p.27.

(47) 徳島地方裁判所平成 27 年 3 月 27 日判決（『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』（有料）文献番号 25506170）

(48) 高松高等裁判所平成 28 年 4 月 25 日判決（『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』（有料）文献番号 25543016）

らは在日朝鮮人に対する差別意識を有していたものと認められる。この経緯に照らすと、本件示威活動で在日朝鮮人に対する差別的発言をし、また、原告を「朝鮮の手先」、「朝鮮の犬」と呼んで攻撃非難したことは、在日朝鮮人を支援する者は「被告らから攻撃を受け、様々な被害を蒙るということ」を広く一般に知らしめ、その支援活動に萎縮効果をもたらすことを目的としたもの」と看取される。また、人種差別撤廃条約は、私人相互の関係を直接規律するものではないが、その趣旨は、民法第 709 条等の実定法を解釈適用するに当たっても、十分に留意、尊重しなければならない。本件示威活動等について、上記萎縮効果を目的としたものであり、本件示威活動等が行われ、その映像がインターネット上で公開された後、原告組合の事務所に嫌がらせ電話が殺到する等の事実があったことから、その目的に効果があったことは容易に推認できるところであり、人種差別撤廃条約第 1 条に定義する少数者の「平等の立場での人権及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを妨げ又は害する目的又は効果を有するもの」に該当するといえる。

なお、高松高裁判決については、上告があったが、棄却されている<sup>(49)</sup>。

### 3 大阪市条例の制定

平成 28 年 1 月 18 日に大阪市は、「大阪市ヘイトスピーチの対処に関する条例」（平成 28 年条例第 1 号。以下「大阪市条例」という。）を制定した。

大阪市は、韓国・朝鮮人を始めとする外国人住民が多く居住している一方、大阪市を含む大阪府においては、ヘイトスピーチを伴うデモの件数が東京都に次いで多いとの調査結果<sup>(50)</sup>もある。こうした状況の中、平成 26 年 7 月に、当時の橋下徹市長が、ヘイトスピーチに対して、罰則を伴わない、第三者委員会などを活用した対策を検討する方針を表明し、同年 9 月に大阪市人権施策推進審議会に諮問を行った。平成 27 年 2 月の同審議会からの答申を受け作成された条例案要綱に対する意見募集を経て、条例案は、同年 5 月に市議会に提出された。しかし、国に先行して条例を制定することや、ヘイトスピーチに係る訴訟費用を貸与する制度の是非等について議論があり、継続審査となった。平成 28 年 1 月には、議会側の懸念に応じる形で、訴訟支援に関する条項を削除するなどの修正案を市が提出し、同月、可決された。<sup>(51)</sup>

大阪市条例は、人種又は民族に係る特定の属性を有する個人・集団を社会から排除し、権利若しくは自由を制限し、又は憎悪若しくは差別の意識若しくは暴力をあおることを目的として、対象となる者を侮蔑し若しくは誹謗中傷する表現活動又は対象となる者に脅威を感じさせる表現活動であって、不特定多数の者がその内容を知り得るように行われるものをヘイトスピーチと定義する（第 2 条）。

また、ヘイトスピーチの抑止を図るため、市が次の施策を行うこととしている。まず、ヘイトスピーチによる人権侵害に関する啓発である（第 3 条）。次に、ヘイトスピーチに該当すると市長が認める表現活動について、拡散を防止するために必要な措置をとり、その表現活動を行っ

(49) 最高裁判所第三小法廷平成 28 年 11 月 1 日決定（『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』（有料）文献番号 25544985）

(50) 人権教育啓発推進センター『ヘイトスピーチに関する実態調査報告書（平成 27 年度法務省委託調査研究事業）』2016.3, p.38. <<http://www.moj.go.jp/content/001201158.pdf>> によると、平成 24 年 4 月から平成 27 年 9 月までのデモ・街宣活動件数が、東京都は 440 件、大阪府は 164 件であった。

(51) 経緯について、秦博美「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（上）」『自治実務セミナー』667 号, 2018.1, pp.54-58; 同「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（下）」『自治実務セミナー』668 号, 2018.2, pp.56-57.

た者の氏名又は名称を公表することである（第5条）。この措置は、市民等の申出により、又は市長の職権により行われるが、その際にはあらかじめ大阪市ヘイトスピーチ審査会の意見を聴取しなければならない（第6条）。同審査会は、委員5人以内で組織される（第8条）。

大阪市条例の適用に当たっては、表現の自由その他の国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならないこととされている（第11条）。

### Ⅲ ヘイトスピーチ解消法の制定

#### 1 人種差別撤廃推進法案

ヘイトスピーチの顕在化、国際人権機関からの勧告、司法判断等を受け、平成27年5月22日に、野党議員によって「人種等を理由とする差別の撤廃のための施策の推進に関する法律案」（第189回国会参法第7号）が参議院に提出された。この法案は、人種等を理由とする差別について、禁止の基本原則、防止のための国及び地方公共団体の責務、基本方針、基本的施策等を定め、内閣府に人種等差別防止政策審議会を設置しようとするものであった。

この法案では、人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身を「人種等」と定義し、特定の者に対し、その者の人種等を理由とする不当な差別的取扱いをすること、又は特定の者について、その者の人種等を理由とする侮辱、嫌がらせその他の不当な差別的言動をすることにより、他人の権利利益を侵害してはならないと規定する。また、人種等の共通の属性を有する不特定の者について、著しく不安若しくは迷惑を覚えさせる目的又は当該属性を理由とする不当な差別的取扱いを助長し若しくは誘発する目的で、公然と、当該属性を理由とする不当な差別的言動をしてはならないとして、特定個人を対象とする言動以外も、禁止の対象とする。この法案は、これらの禁止対象となる行為を「人種等を理由とする差別」と定義する。

この法案は、平成27年6月24日に参議院法務委員会に付託され、同委員会において同年8月4日に趣旨説明が、同月6日に質疑が行われた後、第189回国会においては継続審議となった。その後、この法案は、後述の「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案」が可決された平成28年5月13日の参議院本会議において、賛成少数のため否決された。

#### 2 ヘイトスピーチ解消法の制定

##### (1) 経緯

平成28年3月に、法務省は、委託調査として行ったヘイトスピーチに関する実態調査の報告書<sup>(52)</sup>を公表し、デモや街宣活動におけるヘイトスピーチについて、いまだ鎮静化しているとはいえないとした。同年4月8日には、与党である自由民主党及び公明党の議員によって「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に関する法律案」（第190回国会参法第6号）が参議院に提出された。

この法案は、近年、日本域外の出身であることを理由とする不当な差別的言動により、当該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、地域社会に深刻な亀裂を生じさせており、このような事態をこのまま看過することは、国際社会において日本の占める地位に照ら

(52) 人権教育啓発推進センター 前掲注(50)



してもふさわしいものではないとの趣旨から提案されたものである。

この法案は、平成 28 年 4 月 13 日に参議院法務委員会に付託され、修正案が可決された後、同年 5 月 13 日の参議院本会議において賛成多数で修正議決された。その後、同月 18 日に衆議院法務委員会に付託され、同月 24 日の衆議院本会議において賛成多数で可決され、成立した。ヘイトスピーチ解消法は、同年 6 月 3 日に公布され、同日施行された。

## (2) 法律の概要

ヘイトスピーチ解消法は、まず、解消すべき「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」を、日本域外の出身者又はその子孫であって適法に居住するもの（以下「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、日本域外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扇動する不当な差別的言動であると定義する（第 2 条）。その上で、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に関する基本理念、国及び地方公共団体の責務並びに基本的施策を定める。

基本理念としては、国民に、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、このような差別的言動のない社会の実現に寄与するよう努めることを求めている（第 3 条）。

国の責務としては、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し、また、地方公共団体が実施する施策に対する助言等の措置を講ずることとされている（第 4 条第 1 項）。地方公共団体については、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している（同条第 2 項）。

基本的施策としては、①相談体制の整備（第 5 条）、②教育の充実等（第 6 条）、③啓発活動等（第 7 条）が規定されている。各施策について、国はこれを行うものとするとしており、また、地方公共団体はこれを行うよう努めるものとするとしている。

なお、修正案により加えられた附則第 2 項において、不当な差別的言動に係る取組については、施行後の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としている。

## (3) 附帯決議

この法案に対しては、衆参両院の法務委員会において、それぞれ附帯決議が議決された。

参議院法務委員会の附帯決議<sup>53)</sup>は、①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、日本国憲法及び人種差別撤廃条約の精神に鑑み、適切に対処すること、②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、③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、の 3 点について国及び地方公共団体に特段の配慮を求めた。

53) 第 190 回国会参議院法務委員会会議録第 13 号 平成 28 年 5 月 12 日 pp.7-8.



衆議院法務委員会の附帯決議<sup>(54)</sup>は、この3点に関してはおおむね同旨であり、さらに、④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を求めた。

#### (4) 審議過程における論点

この法案の審議過程において主に論点となったのは、次の点である。

まず、この法案は、不当な差別的言動を禁止するものではない。この点について、発議者は、表現内容を規制するのは表現行為の萎縮効果をもたらすおそれがあり、公権力が個人の表現の自由や内心の自由に関わるようなところに入っていきべきではないとの考えから、不当な差別的言動を禁止する規定を置かなかったとする<sup>(55)</sup>。その上で、理念法として、裁判所が違法を判断するときにある程度影響を与えること<sup>(56)</sup>や、道路使用許可等の行政処分に当たっての判断において規範として働くことが期待される<sup>(57)</sup>と説明する。この説明に対しては、ヘイトスピーチを解消しようとする意思のない者に対してヘイトスピーチをやめさせることの実効性はないのではないかとの批判があった<sup>(58)</sup>。

次に、法案の対象を「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」としたことである。本邦外出身者には、例えばアイヌの人々のような国内出身者は含まれない。また、適法に居住することが要件とされているので、不法滞在者も含まれない。発議者は、この法案が本邦外出身者のみを対象としたことについて、現在のヘイトスピーチ問題が在日韓国・朝鮮人をターゲットにしているという立法事実を踏まえたものであると述べている。また、不法滞在者については、適正に入国管理が行われていれば存在するはずのないものであることから、対象としなかったものであると説明している<sup>(59)</sup>。一方で、ヘイトスピーチを行うデモにおいては、現に不法滞在外国人の追放や糾弾を叫んでおり<sup>(60)</sup>、また、アイヌの人々をターゲットとしたデモも行われている<sup>(61)</sup>との指摘があり、また、人種差別撤廃条約の趣旨を明確にするために「本邦外出身者」のみを対象とするのは適切ではないとの批判<sup>(62)</sup>があった。このため、前述のとおり、参議院及び衆議院の法務委員会においてそれぞれ採択された附帯決議では、本邦外出身者以外に対する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、憲法及び人種差別撤廃条約の精神に照らして適切に対処することとされた。

また、「不当な差別的言動」の定義についても議論があった。「本邦外出身者を著しく侮蔑する」という文言が修正案により第2条に加えられたが、それは例示であって、結局「地域社会から排除することを煽動する」ものだけが「不当な差別的言動」に該当し、威嚇や侮蔑自体は対象から外れるのではないかという疑義が呈された。これに対し、発議者は、前後の文脈も含めた上で解釈するものであり、嫌がらせ目的での威嚇や侮蔑も含まれ得ると理解していると答弁した<sup>(63)</sup>。

54) 第190回国会衆議院法務委員会議録第19号 平成28年5月20日 p.30.

55) 第190回国会参議院法務委員会議録第8号 平成28年4月19日 pp.2-3. (西田昌司参議院議員発言)

56) 同上, p.3. (矢倉克夫参議院議員発言)

57) 第190回国会参議院法務委員会議録第10号 平成28年4月26日 p.22. (西田昌司参議院議員発言)

58) 第190回国会参議院法務委員会議録第13号 前掲注53, p.7. (小川敏夫参議院議員発言)

59) 第190回国会衆議院法務委員会議録第19号 前掲注54, p.26. (矢倉克夫参議院議員及び西田昌司参議院議員発言)

60) 第190回国会参議院法務委員会議録第10号 前掲注57, p.28. (有田芳生参議院議員発言)

61) 第190回国会参議院法務委員会議録第8号 前掲注55, p.8. (有田芳生参議院議員発言)

62) 第190回国会参議院法務委員会議録第13号 前掲注53, p.7. (仁比聡平参議院議員発言)

## IV ヘイトスピーチ解消法制定後の動向

ヘイトスピーチ解消法は、国や地方公共団体が行う施策を定めるとともに、司法判断にも一定の影響を与えることを期待して制定された。ヘイトスピーチ解消法制定後の司法判断の事例と、国の施策、地方公共団体の対応を概観し、また、ヘイトスピーチ対策を促していた国際人権機関における審査の状況を見た上で、実態に与えた影響に簡単に触れる。

### 1 川崎市ヘイトデモ差止仮処分決定

#### (1) 事件の概要

ヘイトスピーチ解消法の施行日直後である平成 28 年 6 月 5 日に神奈川県川崎市川崎区の桜本地区で予定されていたデモについて、同地区に事務所を置く社会福祉法人が差止めの仮処分を求めた事件である。桜本地区は、在日韓国・朝鮮人の集住地域である。デモの主催者は、平成 27 年 11 月と平成 28 年 1 月の 2 度にわたり「朝鮮人をたたき出せ」等の文言を発するデモを行い、桜本地区に進行しようとした。これらのデモについては抗議する地域住民等が集まり、ルートが変更されたため、桜本地区内の在日韓国・朝鮮人の集住地域にまで進行することはなかった。当該主催者は、インターネット上で平成 28 年 6 月 5 日に同様のデモの第三弾を行うと告知したため、同年 5 月 30 日に前記の社会福祉法人が横浜地方裁判所川崎支部に本件仮処分を申し立てたものである。

平成 28 年 6 月 2 日の審尋期日にデモの主催者は出頭せず、裁判所は、同日、申立者である社会福祉法人の事務所の周囲 500 メートルの範囲内における差別的言動を禁ずる仮処分を決定した。<sup>(64)</sup>

#### (2) 決定の内容

決定は、上記事件の概要で述べたような事実認定を行った上で、被保全権利としての差別的言動に対する差止請求権の存否、申立者の被保全権利の存在及び保全の必要性を検討し、本件デモの事前差止めを認容した。

差止請求権の存否の考え方については、以下のとおりである。

まず、差別的言動が不法行為に当たるかどうかについて、「住居において平穏に生活する権利」は、憲法第 13 条に由来する人格権として強く保護されるものであると述べる。そして、本邦外出身者が、専ら本邦の域外の出身であることを理由として差別され、地域社会から排除されることのない権利は、この人格権を享有するための前提になるものとして、強く保護されるものであるとし、殊に、人種差別撤廃条約第 1 条第 1 項、第 2 条第 1 項及び第 6 条並びに憲法第 14 条が人種などによる差別を禁止していること、ヘイトスピーチ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する。また、本邦外出身者が抱く自らの民族、出身国・地域に係る感情、心情や信念は、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、違法に侵害してはならず、相互にこれを尊重すべきと述べる。そこで、ヘイトスピーチ解消法第 2 条に該当する差別的言動は、この人格権に対する違法な侵害行為に

<sup>(63)</sup> 同上, pp.2-3. (小川敏夫参議院議員及び矢倉克夫参議院議員発言)

<sup>(64)</sup> 事件の概要及び決定の内容は、「判例特報 川崎市ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件決定」『判例時報』2296号, 2016.8.1, pp.14-22 による。

当たるものとして不法行為を構成するとする。

次に、この不法行為が妨害排除請求権及び妨害予防請求権の対象となるかどうかについて、住居において平穏に生活していることを認識し、又は容易に認識し得るのに、デモをし、はいかいし、かつ、大声を張り上げるという、住居において平穏に生活する人格権を侵害する程度が顕著な場合には、この人格権に基づく妨害排除請求権として差別的言動の差止めを求める権利を有すると解するのが相当であるとする。また、事前の差止めにあたっては、憲法第21条に定める集会の自由や表現の自由との調整の必要があり、被侵害権利の種類・性質と侵害行為の態様・侵害の程度との相関関係において、違法性の程度を検討するのが相当であるとした上で、平穏に生活する人格権と差別的言動を比較衡量し、この人格権の侵害に対する事後的な権利の回復は著しく困難であることも考慮し、人格権に基づく妨害予防請求権も肯定する。さらに、この人格権は、法人も自然人と同様に保有するものであり、法人も人格権に基づく妨害予防請求権を有するとする。

申立てを行った社会福祉法人の被保全権利の存在及び保全の必要性については、①この社会福祉法人が、在日韓国・朝鮮人を主たる対象として福祉サービスを行い、社会福祉に尽力して社会的評価を獲得し、平穏に社会福祉事業を行う人格権を有すること、②代表者理事が韓国籍を有する者であり、職員や利用者の内訳も在日韓国・朝鮮人が比較的高い割合を占めていることから、在日韓国・朝鮮人に関する差別的言動が、この社会福祉法人の事業所において平穏に事業を行う人格権を侵害することによって著しい損害が生じる現実的な危険性があること、③本件デモの主催者は、そのことを認識し、又は容易に認識し得ると認められることを指摘して、いずれも認められるとした。

### (3) 決定に関する議論

この決定は、ヘイトスピーチ解消法成立後にヘイトデモについて司法判断を行った初めての事例であり、ヘイトスピーチ解消法が司法判断の解釈指針として意図されたものであることに応えたものであるとして評価する意見<sup>(65)</sup>がある。また、この決定が、本邦外出身者が、専ら本邦の域外の出身であることを理由として差別され、地域社会から排除されることのない権利を、人格権を享有する前提として認定したことは、ヘイトスピーチ解消法成立の意義であると評価する見解もある<sup>(66)</sup>。

この決定の射程については、ヘイトデモが在日韓国・朝鮮人の集住地区において開催されたことは違法性判断の根拠としていないが、これは申立者の権利侵害の評価の中に吸収されているのであり、集住地区での開催であることにより、誹謗中傷が地域住民を直接対象にしていると認定することができ、本件申立者を含む地域住民の具体的な権利侵害が認められやすいと考えられるとの指摘がある。この指摘によると、集住地区における事例では、複数の地域住民の主張により、裁判所が同様の判断を下すことが期待できる一方で、例えば、繁華街において同様のデモが行われた場合などについては、誹謗中傷が地域住民を直接対象にしていると認めるのは困難であり、「事案ごとに当該地区の特徴を勘案しつつ利益衡量が行われる必要がある」という<sup>(67)</sup>。

また、ヘイトスピーチ解消法成立後のこの決定においても、なお、特定人の人格権侵害を規

(65) 上田健介「ヘイトデモ禁止仮処分命令事件（判例セレクト Monthly）」『法学教室』433号，2016.10，p.153.

(66) 金 前掲注(30)，p.20.

(67) 毛利透「憲法訴訟の実践と理論（第1回）ヘイトデモ禁止仮処分命令事件」『判例時報』2321号，2017.4.11，pp.3-9.



制の対象としているのであって、特定の属性によって特徴づけられた不特定多数の人々に向けられたヘイトスピーチは規制されていないとも指摘されている<sup>(68)</sup>。

## 2 国の施策

前述のとおり、ヘイトスピーチ解消法は、国が、相談体制の整備、教育及び啓発活動を行うことを定めている。

相談体制としては、法務省において、ヘイトスピーチ解消法制定前から人権相談を行っているが、平成 29 年 4 月から、電話による人権相談の対応言語について、英語と中国語に、韓国語、フィリピン語、ポルトガル語、ベトナム語を加えた<sup>(69)</sup>。

教育に関しては、平成 28 年 6 月 20 日に文部科学省から各都道府県教育委員会、国公私立大学長等に対して、ヘイトスピーチ解消法の施行に関し、第 6 条において教育活動等について規定されていること、附帯決議がなされていることを紹介した上で、「本法を踏まえた適切な対応について御留意」願う旨の通知が発出された<sup>(70)</sup>。このほか、文部科学省は、各都道府県教育委員会等の人権教育担当者を集めた会議において、ヘイトスピーチ解消法の趣旨や不当な差別的言動を解消するための教育活動等について説明するなどの周知活動を行っている<sup>(71)</sup>。

啓発活動に関しては、ヘイトスピーチ解消法制定前から、法務省が新聞広告、ポスター、リーフレット、インターネット広告等により行っている<sup>(72)</sup>。施行後においては、デモ・街宣活動の周辺での啓発活動、一般向け啓発冊子の作成配布や、ヘイトスピーチ解消法の外国語訳の情報発信を行っている<sup>(73)</sup>。また、インターネット上のヘイトスピーチに関しては、電気通信事業者団体が策定している「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項の解説」<sup>(74)</sup>が、ヘイトスピーチ解消法の制定等を受け、平成 29 年 3 月に総務省及び法務省の支援の下、改訂された<sup>(75)</sup>。地方公共団体に対しても、法務省が参考情報としてヘイトスピーチの具体例を提示している<sup>(76)</sup>。

このほか、警察庁は、ヘイトスピーチ解消法の施行に際して、各都道府県警察に対して通達を発し、法の目的及び概要を説明した上で、①法の趣旨を踏まえ、警察職員に対する教養を推進すること、②法務省から広報啓発活動等への協力依頼があった場合には積極的に対応すること、③ヘイトスピーチやこれに伴う活動について違法行為を認知した際には厳正に対処するこ

(68) 金 前掲注(30), pp.20-21.

(69) 「人権電話相談 6 カ国語に 法務省 韓国やベトナム追加」『日本経済新聞』2017.3.19.

(70) 文部科学省生涯学習政策局社会教育課長ほか「「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」の施行について（通知）」（平成 28 年 6 月 20 日 28 生社教第 1 号）大阪府ウェブサイト <[http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/6686/00223248/01\\_kuni\\_tuuti\\_honnpou\\_.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/6686/00223248/01_kuni_tuuti_honnpou_.pdf)>

(71) 法務省・文部科学省編『人権教育・啓発白書 平成 29 年版』2017, p.44. <<http://www.moj.go.jp/content/001227198.pdf>>

(72) 「ヘイトスピーチに焦点を当てた啓発活動」法務省ウェブサイト <[http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04\\_00108.html](http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00108.html)>

(73) 法務省・文部科学省編 前掲注(71), p.45; 「人権教育・啓発中央省庁連絡協議会ヘイトスピーチ対策専門部会議事要旨（平成 28 年 9 月 30 日）」法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001206810.pdf>>

(74) 「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項の解説」2017.3.15 改訂。テレコムサービス協会ウェブサイト <[http://www.telesa.or.jp/ftp-content/consortium/illegal\\_info/pdf/Explanation\\_of\\_The\\_contract\\_article\\_model\\_Ver11-1.pdf](http://www.telesa.or.jp/ftp-content/consortium/illegal_info/pdf/Explanation_of_The_contract_article_model_Ver11-1.pdf)>

(75) 法務省・文部科学省編 前掲注(71), p.56.

(76) 「ヘイトスピーチ対策法 不当な言動を例示 法務省 対応悩む自治体に」『日本経済新聞』2017.2.5.



と、等により不当な差別的言動の解消に向けた取組に寄与することを求めている<sup>(77)</sup>。

### 3 地方公共団体の対応

#### (1) 川崎市公の施設利用許可ガイドライン

地方公共団体のヘイトスピーチ対策として、ヘイトスピーチを伴う集会のために利用することを理由として公の施設の利用許可を拒否できるかどうかの問題となっていた。ヘイトスピーチ解消法は地方公共団体に対して不当な差別的言動を解消するための措置に努めるよう求めている一方、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条第2項は、「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」と規定しているためである。

ここで、公の施設において不当な差別的言動が行われることが、当該施設の利用を拒む「正当な理由」に当たるかどうか論点となる。

川崎市は、ヘイトスピーチ解消法成立後、施行前の平成28年5月30日に、ヘイトデモを予定していた団体からの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」<sup>(78)</sup>、不許可処分を行っている。川崎市人権施策推進協議会は、同年7月13日に川崎市長から「ヘイトスピーチ対策に関すること」の優先審議の依頼を受け、同年12月27日に「ヘイトスピーチ対策に関する提言」を提出した。この提言では、取り組むべき事項の第一として、公的施設の利用に関するガイドラインの策定を早急に行う必要があることを挙げている。この提言に基づき、ガイドライン案が作成され、平成29年6月から7月にかけてのパブリックコメント手続を経て、同年11月9日にガイドラインとして策定された<sup>(79)</sup>。

このガイドラインは、まず、考え方として、「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」と述べる。その上で、公の施設の利用許可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、「警告」、「条件付き許可」、「不許可」又は「許可の取消し」を行うことができることとする。これらの措置は、「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）」への該当性及び不当な差別的言動が行われる可能性の高さに応じて、選択される。すなわち、不当な差別的言動の行われる可能性が高くはないが存在すると判断された場合には、不当な差別的言動を行わないよう「警告」することができ、可能性が高いが具体的に明らかとまではいえない場合には、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「条件付き許可」をすることができる。また、迷惑要件に該当すると認められるときは、第三者機関<sup>(80)</sup>に意見聴取した上で、「不許可」又は「許可の取消し」を行うことができる。

このガイドラインは、策定から6か月以内に施行される予定である。

(77) 警察庁警備局長・警察庁長官官房長「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の施行について（通達）」（平成28年6月3日警察庁丙備企発第147号ほか）警察庁ウェブサイト <<https://www.npa.go.jp/pdc/notification/keibi/biki/keibikikaku20160603.pdf>>

(78) 「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）」川崎市『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』2017.11, p.18. <<http://www.city.kawasaki.jp/templates/pubcom/cmsfiles/contents/0000088/88441/gaidorainn.pdf>>

(79) 川崎市『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』2017.11.

(80) 「市長の附属機関たる川崎市人権施策推進協議会の下に部会として設置する」こととされている（同上, p.6）。

## (2) 大阪市条例の運用及び見直し

平成 28 年 7 月 1 日に全面施行された大阪市条例であるが、これまでヘイトスピーチに該当するとして公表された事例は、4 件にとどまる<sup>(81)</sup>。この点については、審査会及びその事務を行う市の部署の体制が不十分であるため、審査が長期化しているとの批判がある<sup>(82)</sup>。

また、公表された事例は、いずれもインターネット上の表現活動であり、実名を用いずに行われたものであるため、ヘイトスピーチに該当するとされた表現を行った者の実名は公表されていない。大阪市が表現の投稿されたウェブサイトの運営者その他の電気通信事業者や電気通信事業従事者（以下「プロバイダ等」という。）から実名を取得することについては、電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）等との抵触が懸念される。この問題について、大阪市長は、平成 29 年 4 月 28 日に大阪市ヘイトスピーチ審査会に対して「表現活動を行ったものの氏名又は名称に関する情報を当該投稿サイトの運営者から取得するために本市としてとりうる方策」を諮問した<sup>(83)</sup>。平成 30 年 1 月 17 日に同審査会は次のような答申を行った。

大阪市条例に、プロバイダ等からの個人情報の提供を義務づけ、又は提供に関する判断に影響を与えるような規定を加えることは、電気通信事業法第 4 条及びプロバイダ責任法に違反する。被害者がヘイトスピーチに該当する表現をした者を特定する負担を軽減するため、被害者に代わって大阪市がプロバイダ等に任意で個人情報を提供するよう働きかけることは考えられるが、実効性は期待できない。このため、大阪市としては、国に対して、被害者の負担軽減のための措置をプロバイダ責任法に加えることや、インターネット上の投稿サイトを利用して行われる不当な表現活動への対応を求めていくことが考えられるとする内容である。<sup>(84)</sup>

他方、大阪市条例は、ヘイトスピーチの定義があいまいであり表現の自由を侵害するものであるとして、大阪市条例に基づく公金支出の無効確認を求める訴訟が、平成 29 年 9 月 19 日に大阪地方裁判所に提起されている<sup>(85)</sup>。

表現の自由の観点からの批判と、審査の長期化などの実効性に関する批判の間であって、大阪市条例は、現行法制度上でとり得る当面の措置を設けたものであり、今なお試行的な性格を有するものとして絶えず検証と見直しが行われる必要があるとの見解もある<sup>(86)</sup>。

## 4 国際人権機関の審査

### (1) 人種差別撤廃委員会

政府は、2017（平成 29）年 6 月に人種差別撤廃委員会に対して第 10 回・第 11 回定期報告を行った。

この定期報告においては、ヘイトスピーチ解消法が 2016（平成 28）年 6 月に施行されたこと

<sup>(81)</sup> 「「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の運用について」2017.6.28. 大阪市ウェブサイト <<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000339043.html>>

<sup>(82)</sup> 田島義久「「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の運用状況と課題」『法学セミナー』757号, 2018.2, pp.32-33.

<sup>(83)</sup> 大阪市長「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例の施行に関する事項について（諮問）」（平成 29 年 4 月 28 日大市民第 99 号）<<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000421/421548/10siryou1.pdf>>

<sup>(84)</sup> 大阪市ヘイトスピーチ審査会「インターネット上の投稿サイトを利用して行われるヘイトスピーチを行ったものの氏名又は名称を当該投稿サイトの運営者から取得するために大阪市としてとりうる方策について（答申）」2018.1. <<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000366/366957/30tousinn5gou.pdf>>

<sup>(85)</sup> 「ヘイト規制条例「違憲」市民が大阪市を提訴」『産経新聞』（大阪版）2017.9.20.

<sup>(86)</sup> 松本和彦「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」『ジュリスト』1513号, 2017.12, pp.81-86.

と、法律の詳しい内容が述べられている<sup>(87)</sup>。また、人種差別撤廃条約第4条の適用に関しては、ヘイトスピーチ解消法の成立を受けて、警察庁が都道府県警察に対してヘイトスピーチ解消法の目的等に基づいた警察活動を推進するよう指示したこと、京都朝鮮第一初級学校事件において刑事罰が科されたこと、法務省がヘイトスピーチに関する啓発活動を行っていることが述べられ、同条の適用に関連する判決として、京都朝鮮第一初級学校事件大阪高裁判決及び徳島県教組事件高松高裁判決が挙げられている。

この定期報告については、今後、NGO等からの情報提供を受け、人種差別撤廃委員会において審査される予定である。

## (2) 普遍的・定期的レビュー

2017(平成29)年11月に、人権理事会作業部会において第3回のUPR政府報告審査が行われた。日本政府は、同年8月に提出した政府報告において、2016(平成28)年6月に施行されたヘイトスピーチ解消法が、不当な差別的言動が許されないと宣言していること等に言及し<sup>(88)</sup>、また、UPRにおける冒頭発言においても、不当な差別的言動は許されるものではないと述べた上で、ヘイトスピーチ解消法の施行を紹介した<sup>(89)</sup>。施行を歓迎する発言があった一方、ヘイトスピーチにさらに効果的に取り組むこと(オーストラリア)、ヘイトスピーチに関する国際人権機関による勧告の十分な考慮(韓国)、種族又は民族に基づく差別等に関する包括的な法律の制定<sup>(90)</sup>(オランダ、ドイツ等)等の各国から出された勧告を含む報告が、人権理事会作業部会において採択されている<sup>(91)</sup>。

## 5 実態の変化

警察庁によると、在特会等右派系市民グループによる徒歩デモは、平成26年には約120件、平成27年には約70件であったのに対し、ヘイトスピーチ解消法が施行された平成28年には約40件と減少している。しかし、平成29年には約50件行われているとされており、平成28年と比べてむしろ増加している。<sup>(92)</sup>

<sup>(87)</sup> “Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Tenth and eleventh periodic reports of States parties due in 2017: Japan,” CERD/C/JPN/10-11, 25 September 2017, paras.105-107.

<sup>(88)</sup> “National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21,” A/HRC/WG.6/28/JPN/1, 31 August 2017, para.55.

<sup>(89)</sup> 「第3回UPR対日審査岡村政府代表によるステートメント(11月14日於ジュネーブ)」外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000307977.pdf>>

<sup>(90)</sup> なお、諸外国における包括的な差別禁止法の例については、藤戸敬貴「包括的差別禁止法の諸相—ドイツ、スウェーデン、英国—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ダイバーシティ(多様性)社会の構築—総合調査報告書—』(調査資料2016-3)2017, pp.45-48. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10310075\\_po\\_20170205.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10310075_po_20170205.pdf?contentNo=1)> 参照。

<sup>(91)</sup> “Report of the Working Group of the Universal Periodic Review: Japan,” A/HRC/37/15, 4 January 2018.

<sup>(92)</sup> 警察庁警備局「治安の回顧と展望 平成26年版」p.24. <[https://www.npa.go.jp/keibi/biki/kaiko\\_to\\_tenbou/H26/honbun.pdf](https://www.npa.go.jp/keibi/biki/kaiko_to_tenbou/H26/honbun.pdf)>; 「同 平成27年版」p.28. <[https://www.npa.go.jp/keibi/biki/kaiko\\_to\\_tenbou/H27/honbun.pdf](https://www.npa.go.jp/keibi/biki/kaiko_to_tenbou/H27/honbun.pdf)>; 「同 平成28年版」p.42. <[https://www.npa.go.jp/bureau/security/publications/kaiko\\_to\\_tenbou/H28/honbun.pdf](https://www.npa.go.jp/bureau/security/publications/kaiko_to_tenbou/H28/honbun.pdf)>; 「同 平成29年版」p.25. <[https://www.npa.go.jp/bureau/security/publications/kaiko\\_to\\_tenbou/H29/honbun.pdf](https://www.npa.go.jp/bureau/security/publications/kaiko_to_tenbou/H29/honbun.pdf)>



## おわりに

本稿では、国際人権条約の枠組みには刑罰によるヘイトスピーチの禁止などより踏み込んだヘイトスピーチ対策を求めるものがあることを見た上で、条約の趣旨を踏まえた司法判断がヘイトスピーチ解消法前からあったこと、地方公共団体において先行してヘイトスピーチへの取組が模索されていたことを確認した。ヘイトスピーチ解消法は、このような状況の下で、基本理念を掲げ、国及び地方公共団体に施策の実施を求める内容として制定された。ヘイトスピーチ解消法の制定及び施行は、国の施策、地方公共団体の対応や司法判断に一定の影響を与えていると考えられる。

しかし、今なおヘイトスピーチを伴うデモの開催などヘイトスピーチは続いており、国際人権機関においても日本に対し包括的な差別禁止法の制定などより踏み込んだ対策の実施を求める声がある。他方で、表現の自由その他の基本的権利を保護する観点から、ヘイトスピーチ対策が過剰な言論規制にならないよう慎重に考えるべきとの意見も強く、法学者の間でもより適切な対策について議論があるところである<sup>(93)</sup>。

第二次世界大戦を経験した後に書かれた世界人権宣言は、全ての人間が「生れながらに自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である」(第1条)とうたっている。そして、そのすぐ後で「人間は、理性と良心とを授けられており、互いに同胞の精神をもつて行動しなければならない」(第1条)と求めている。私たちは、ヘイトスピーチもなく、表現の自由も保障された、自由かつ平等な社会を実現するという困難な課題を前に、それぞれの理性と良心、同胞の精神をどのようにいかしていくのか、正に試されている。

(かわにし あきひろ)

<sup>(93)</sup> 憲法学における議論の状況については、小谷順子「人種差別主義に基づく憎悪表現(ヘイトスピーチ)の規制と憲法学説」『法学セミナー』757号、2018.2、pp.12-17及び同論文が参照している諸論文を参照。