

表現の自由とヘイトスピーチ —多文化共生社会を目指すために—

菊地 洋*

はじめに

2020年の東京オリンピック開催にあわせて、政府は年間の訪日外国人3000万人を目指しており、地方都市でも外国からの観光客を見かけることが多くなってきた。銀聯カードが使用可能と掲げる店舗や、イスラム教徒のためにハラール認証を受ける食品加工会社も徐々に増えている。このように外国から来た観光客などの日本と異なった文化の人々に一定の配慮をする一方で、ヨーロッパ諸国におけるシリア難民や移民への排斥などに影響を受けてなのか、あるいは日本を取り巻く周辺諸国との関係に影響を受けてなのか、今の国内外の社会情勢がこれまで日本社会の表面に出てこなかった内なる差別意識を助長させているようにも感じられる。

本稿で取り上げる「ヘイトスピーチ」もそのひとつといえる。例えば、東京や大阪のコリアタウンで行われていた特定の民族出身者を誹謗・中傷する表現を用いた威圧的なデモ行為は一時に比べて沈静化したとはいえ、ネットなどで特定の民族出身者などを誹謗・中傷するような書き込みは後を絶たない。このような表現は、攻撃の標的となる集団に対して「日本社会において取るに足らない価値しかもたない」というメッセージを与える言葉の暴力だけでなく、標的とならなかった人々に対しても日本の中にさらなる偏見を助長させているという負のスパイラルに陥る可能性を秘めたものである¹。

従来、このような表現は内輪の会話などといった閉鎖空間ともいえる私的領域でなされていたものであり、誰もがアクセス可能な開放空間ともいえる公的領域においてこの手の発言をすることには一定の抑制（発言する話者、表現の受け取り手、表現が存在する空間のいずれにも）が機能してきたはずである。しかし、現在では、表現手段・発表媒体の多様化（例：YouTuberによる投稿）などもあり、自分の主義・主張を他の人々へ詳らかにすることに対して、敷居が低くなりつつある。このような社会状況の変化に呼応するかのように、私憤を公の場で発散させるかの如く、公的領域において公然とヘイトスピーチを発する人々が多くなったともいえるかもしれない。または、グローバル化の中で、本来身に付けていなければならない歴史的認識を持たぬまま、不用意な発言などをして、国際的な非難を受けるという場合も増えてきた²。表現の自由という名のもと、多様な表現のひとつであったとしても、このような発言などを無意識あるいは不用意に発することに対して鈍感である社会とは、個人の尊厳を重んじる日本国憲法が目指していた社会といえるのだろうか。

* 岩手大学教育学部法学研究室

一方で、このように標的となる集団に対して言葉の暴力となるヘイトスピーチは、表現の自由で保障されるべき表現ではなく法律で規制すべきであるという議論もある。しかし、ヘイトスピーチを禁止する法律によって守るべき保護法益とは何であろうか。攻撃の標的となる集団に属する個人の名誉または人権なのか、またはそのような表現を許さないことを明確に示すことで得られる社会的秩序や安心・安全なのであろうか。この点が曖昧なままで議論をすることは、表現の自由を過剰に侵害することにもつながりかねない。

2016年5月に制定・6月に施行された「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（通称 ヘイトスピーチ解消法）」は、いわゆる理念法であり、罰則はない。その意味では、当該法の現実的な効果には疑問符が打たれるかもしれない。しかし、このような立法が制定されることにより、私達市民にヘイトスピーチを行うことはよくないことであるという一定のメッセージが伝わるとともに、国や自治体には現実社会においてヘイトスピーチを解消するための責務があることが明らかになるであろう。

本稿では、多文化共生社会における文化的・民族的差異を互いに承認し、社会を形成するにあたり、ヘイトスピーチが引き起こす弊害とその対応について、表現の自由という観点から考察を行うものである。

1. 日本が目指す「多文化共生社会」とは

日本において「多文化共生」が意識されるようになったのはいつ頃からであろうか。

ひとつに1990年の「出入国管理及び難民認定法（入管法）」改正が契機となった外国人住民の増加した時期があげられる。同法の改正により、特に日系南米人の来日が促進され、製造業の盛んな地域である愛知県・静岡県・群馬県へ日系ブラジル人が多く流入し、定住化することになる。それ以外の地域においても、労働者が不足している農業・漁業・建設業ではアジア圏からの研修生、技能実習生の受け入れが進んでいった。また、労働力不足を補うために、日本は経済連携協定（EPA）をインドネシア、フィリピン、ベトナムの3か国と協定を結び、看護師・介護福祉士候補者として受け入れている。彼らには、一定の期間で日本語と業務を習得してもらい、最終的にはこれらの国家資格に合格し日本で長く働いてもらうため、国は様々な支援をしている。このように、日本はいくつかの政策を通じて、外国人を労働者として受け入れてはいるが、彼らが定住して暮らしていくための施策については十分とは言い難い。

総務省が2005年に設置した「多文化共生の推進に関する研究会」の成果報告書（2006年）³によると、「国レベルの検討は、これまで主に外国人労働者政策あるいは在留管理の観点から行われてきたが、そうした観点からのみ捉えることは適当ではない。外国人住民もまた生活者であり、地域住民であることを認識し、地域社会の構成員として共に生きていくことができるようにするための条件整備を、国レベルでも本格的に検討すべき時代が来ている」と述べたうえで、多文化共生とは、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化の違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義がなされている。また、この研究会における検討を通じて、「多文化共生推進プログラム」が策定された。国や地方公共団体のみならず、町内会や商店街などの地域団体が中心となり、地域ぐるみで外国人住民支援が必要であると提言がなされた。また、これを踏まえ、「地域における多文化共生推進プラン」において各地方公共団体における多文化共生施策の推進に関する指針・計画の策定に資

するためのガイドラインを策定した。さらに、東日本大震災後の2012年に設置された「多文化共生の推進に関する研究会」では、災害時のより円滑な外国人対応ということで、地域の災害時の多言語情報提供などを中心とした多文化共生の取り組み事例の把握と課題の抽出が主な内容であった。このことから明らかなように、多文化共生の問題は、住民の多様性という観点から、国が主導して何かを行うというのではなく、むしろそれぞれの地域の問題として意識されているようである。ちなみに、岩手県多文化共生推進プラン（2010年3月策定、2015年3月改訂）では、「国籍や民族等の違いにかかわらず、すべての人がお互いの文化的背景や考え方を理解し、地域社会を支える主体としてともに生きることです」と規定されている。

国が研究会を発足させる以前から、外国人の多く住む地域では、多文化共生に関して独自に施策を展開してきた。

例えば、神奈川県川崎市は、外国人住民を市民としてとらえる姿勢を市の方針として独自に掲げ、多文化共生に積極的に取り組んできた自治体のひとつである⁴。1972年に市内在住外国人への国民健康保険の適用を開始し、その後も市営住宅入居資格の国籍条項の撤廃や、児童手当、外国人高齢者福祉手当、外国人心身障害者福祉手当の支給など、外国人住民の不利益をなくするための取り組みが行われた。1996年には市採用職員試験の国籍条項の撤廃、そして「川崎市外国人市民代表者会議条例」の制定および会議の設置が行われ、「外国人市民」⁵が市政に参加できるようになった。また、2000年には『川崎市人権施策推進指針』が策定され、平等と多様性を尊重しながら共に生きる社会を築くための施策が推進され、さらに、2005年には『川崎市多文化共生社会推進指針』が策定されるに至る。

また、大手楽器メーカーや大手自動車会社の工場が多く外国人労働者が集まる静岡県浜松市では2001年に「外国人集住都市会議」が開催された。この会議は、「ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に関わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域に顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立」⁶されたものである。同年には「外国人集住都市公開首長会議」も開催され、『浜松宣言および提言』が出された。ここでは、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会」を提唱している。この外国人集住都市会議は、2年ごとに座長となる自治体をかえながら毎年開催されている。

このように、多文化共生を推進することは、第一義的にそれぞれの地方自治体に取り組むべきものというイメージが定着している。確かに、民族的・文化的な多様性を持つ住民と直接向き合わなければならないのは、彼らの居住地となる自治体であり地域住民である。しかし、行政が何らかの施策を実施するには、首長の裁量に委ねられているものを除き、基本的には法的根拠または国の指針などが必要とされる。この多文化共生については、国としては先述の2005年および2012年の「多文化共生の推進に関する研究会」で問題整理はされているが、国としての明確な理念が示されているとはいえず、具体的施策との結びつきが十分とはいえない。その点で、多文化共生を目指すという理念をそれぞれの自治体で掲げることが出来ても、多くの場合、自治体の対応は、行政法という事実行為レベルにとどまるのが現状なのではないだろうか。それゆえ、従来から居住する住民と外国人住民との間で生じる生活上の様々な摩擦、換言するならば公私二分論における私的領域における問題については、問題を生じさせないという予防

的アプローチから「差別してはいけない／それぞれの文化について理解を深めよう」といった類の人権の啓蒙活動のレベルに留まることが多いといえるだろう。一方で、彼らの多様性をより尊重するかたちでの施策、公私二分論における公的領域において多様性を認めるための施策は、国から何らかの法的根拠なり政策指針なりが示されないかぎり、自治体内部だけで貫徹するものでなければ、自治体によって行政が提供する公共サービスにばらつきが生じてしまうため、実施するのは難しいのかもしれない。

一方、先駆的自治体により積み重ねられた実践が国を動かした事例もある。そのひとつが、日本語能力が十分でない子供たちへの教育支援である。以前より、外国人住民の集住地域では、外国人住民の子弟が公立学校に入学した際に、学校（または自治体）において受け入れ体制がある程度整っており、補講というかたちで日本語教室を設置する場合や当該児童・生徒の母語のできる教員の加配やボランティアを配置した授業などを実施することで、教育上の支援を行ってきた。しかし、自治体によって、財政上の問題もあり、実施内容に大きな差があった。また、外国人住民のいない自治体では、これらの問題に対する意識がないというのも問題がある。グローバル化の進む現在、公立学校に在籍する外国人児童・生徒（文部科学省「学校基本調査」）は2014年度で73289名、そのうち日本語の指導が必要な児童・生徒は29198名。また、帰国子女等で日本語の指導が必要な日本人児童・生徒は7897名もおり、日本語指導という観点から、これらの児童・生徒に日本語の「習熟度別指導」のみで対応することに限界があり、一人一人の実態（日本語能力、学習歴等）を踏まえた上で、個々に応じたきめ細かな教育を行っていくための日本語指導の「特別の教育課程」が2014年度より開始されることになった（学校教育法施行規則第五六条の二、三）。しかし、この制度で対象となるのは「日本語能力が十分でない者」であって、外国人児童・生徒だけでなく、日本人も含意される。また、日本語の指導であって、外国人住民の母語を保障しているわけではない。その部分では、日本社会において生活していくうえで必要な言語である「日本語」指導としての合理性はあるかもしれないが、「多文化共生」という観点からは、外国人住民の母語を公的領域において何らかのかたちで保障する必要があるともいえるだろう。

以上のように、行政（特に自治体）が実施しようとする多文化共生には、二つの方向があると思われる。ひとつは、すべての人にとって生きやすく、暮らしやすい社会をつくるものである。お互いの違いを尊重し理解することは、外国人住民のみならず、すべての人々の人権を尊重することにつながり、さらにはすべての人が暮らしやすい社会をつくることへつながっていく。もうひとつは、グローバルな視点を持つことによって、地域活動がさらに活発になり、地域がより豊かなものになるというものである。それゆえ、様々な文化的・民族的差異を持つ人々を隣人として理解しましょうというレベルの啓発活動に終始しがちなかもしれない。

この問題を語るうえで近年社会的関心事となっている事例としてヘイトスピーチがあげられる。ヘイトスピーチをとまなう街宣活動をさせないまちづくりをするためには、当該自治体がお互いの差異を理解するために啓蒙活動を実施することなどは一定の有効性をもつかもしいない。しかし、ヘイトスピーチをとまなう街宣活動を禁止することは、憲法上で保障されている表現の自由の問題もあり、ひとつの自治体では限界がある。それゆえ、公共の場で特定集団を侮辱するような表現行為を規制することについて、国の方針が示される必要がある。この問題について、次の章でくわしく検討することにしたい。

なお、日本において「多文化」という場合、主眼に置かれるのは、近年のいわゆる「ニュー

カマー」といわれる人々（主に1980年代以降に来日した人々）である。確かに、「多文化」という言葉を文言通りに受け取るならば、従来から居住していた在日韓国・朝鮮の人々やアイヌ民族なども含む概念であるが、多文化という名の下で彼らとニューカマーを一緒に論じることは、彼らの固有性・独自性を希薄化してしまう恐れがあるということは指摘しておく必要があるだろう。

2. ヘイトスピーチに対する日本社会の反応

(1) ヘイトスピーチ規制を巡る国際社会と日本

近年、日本国内において、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理由としてその属性に該当する者を誹謗・中傷する差別的言動、いわゆるヘイトスピーチを社会的な問題として認識し、規制する方向へという社会的な高まりがある。これには2つの理由がある。ひとつには、このような差別的言動を伴う街宣運動が、代表的なコリアタウンのある大都市圏だけではなく地方都市などでも拡散して行われるようになり、特定の地域社会だけではなく日本社会全体として何らかの対策を打たねばならない状況になったこと。もうひとつには、この街宣活動の様子がインターネットを通じて全世界へ配信されることで国際的な関心が高まり、国連自由権規約委員会や国連人種差別撤廃委員会から日本政府へ対して勧告というかたちでこの問題へ対応が求められたことなどがあげられる。

日本は人権保障に関していくつかの条約を批准しており、多くの場合、条約が発効してから一年以内、それ以降は数年に一度、実施状況の報告書提出が義務づけられる。人権差別撤廃条約については、日本は1995年に加入し96年に発効したが、日本政府の報告書提出は遅れ、第1回は2000年6月に「第1・2回政府報告」として提出し、翌年3月の委員会で報告書審査が行われた。その後の提出もさらに遅れ、2008年に「第3回・第4回・第5回・第6回政府報告」を提出し、2010年3月に第2回目の審査が行われた。その次は2013年1月に「第7回・第8回・第9回政府報告」を提出し、2014年8月に第3回目の審査が行われた。

ヘイトスピーチについて2013年1月提出の政府報告書では、「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ぬほど、現在の日本が人種差別思想の流布や人種差別の煽動が行われている状況にあるとは考えていない（Para.84）」として、現行法で対応可能としたうえで、制定法ではなく啓蒙等により社会内で自発的に是正していくことが望ましいという従来からの姿勢を繰り返した。

これに対して、2014年8月の国連人種差別撤廃委員会における日本政府報告書に対する審査とその結果である総括所見（CERD/C/JPN/CO/7-9）において、ヘイトスピーチに関して具体的内容に踏み込んで次のような指摘をした。

ヘイトスピーチおよびヘイトクライム（筆者による要約）

11. 委員会は、締約国における、外国人やマイノリティ、とりわけコリアンに対する人種主義的デモや集会を組織する右翼運動もしくは右翼集団による切迫した暴力への煽動を含むヘイトスピーチの蔓延の報告について懸念を表明する。（中略）

委員会は締約国に、人種主義的ヘイトスピーチおよびヘイトクライムからの防御の必要のある被害をうけやすい立場にある集団の権利を守ることの重要性を思い起こすよう促す。したがって、委員会は、以下の適切な措置を取るよう勧告する。

- (a) 集会における憎悪および人種主義の表明並びに人種主義的暴力と憎悪の扇動に断固として取り組むこと、
- (b) インターネットを含むメディアにおけるヘイトスピーチと闘うための適切な手段を取る
こと、
- (c) そうした行動に責任のある民間の個人並びに団体を捜査し、適切な場合は起訴すること、
- (d) ヘイトスピーチおよび憎悪扇動を流布する公人および政治家に対する適切な制裁を追求
すること、そして
- (e) 人種主義的ヘイトスピーチの根本的原因に取り組み、人種差別につながる偏見と闘い、
異なる国籍、人種あるいは民族の諸集団の間での理解、寛容そして友好を促進するた
めに、教授、教育、文化そして情報の方策を強化すること。

このように、ヘイトスピーチに関する法規制のみならず、人種差別禁止法制定など包括的な政策を強く求める勧告がなされたことは、国内でも大きく報道された。この時期、ヘイトスピーチ規制が国内的に大きな関心事となったのは、この勧告の一年前にあった京都朝鮮学校襲撃事件の民事訴訟の第一審判決（2013年10月7日）の影響がある。この事件は、京都朝鮮第一初級学校周辺における在特会（「在日特権を許さない市民の会」）等による街宣行為（例：児童がいるにもかかわらず、拡声器などを使い誹謗中傷を繰り返し行った行為）が不法行為にあたるとして損害賠償を求めて争ったものである。第一審判決では、「在特会等の言動は人種差別撤廃条約の定める人種差別にあたり、表現の自由の保障の範囲外である」と明言したうえで、学校の半径200メートル以内での街宣活動の禁止と約1200万円の賠償を命じた画期的な内容であった。なお、この事件の控訴審判決（2014年7月8日）でも第一審の決定が支持され、在特会による街宣行為を「在日朝鮮人を劣悪な存在であるとして嫌悪・蔑視し、日本社会で在日朝鮮人が日本人その他の外国人と共存することを否定するものであって、(略)主として公益を図る目的であったということとはできない」という判断が付け加えられ、最高裁においても在特会側の上告棄却の決定（2014年12月9日）がなされたことで、第二審が確定している。

これらの判決や報道によって、国内における在日コリアンに対する差別について、国民の理解が進んだことは事実である。しかし、国連人種差別撤廃委員会の勧告そのものには法的拘束力があるわけではなく、あくまで条約批准国の政治的責務のレベルにとどまる。政治的責務について、日本政府としては道義的なものと解釈しているようであるが、指摘事項に関しては改善へ向けて国際社会に対して努力義務が課されているといっても過言ではない。従来、この問題に対して積極的な姿勢を示さなかった日本政府であったが、国内だけでなくこのような国際的な関心の高まりを受けて、日本国内においてもヘイトスピーチの解消へ向けた取り組みが大きく進展することになる。

(2) ヘイトスピーチを巡る日本国内の議論

まず、ヘイトスピーチを伴う街宣行為が新大久保などで頻繁に行われていた2013年当時、同年5月7日の参議院予算委員会において、民主党議員の鈴木寛氏が「オリンピック招致を目指す際にヘイトスピーチ等をどのように払拭するか」について政府の見解を求めたところ、安倍首相は「一部の国、民族を排除する言動あること極めて残念」としたうえで、「ヘイトスピーチとは、憎しみをあおるような人種的な、性差に基づく誹謗中傷のたぐいだと思います。日本人

は、まさに輪を重んじ、人を排除する排他的な国民ではなかったはず。どんなときも礼儀正しく、寛容の精神、謙虚でなければならぬと考えてきた。その中で、一部の国、民族を排除しようという言動があることは極めて残念でありまして、そういう中において、日本人が大切にしてきた寛容、和の精神、謙虚さを見つめ直していく中で、オリンピック招致をめざしていきたい」と答弁、首相としてヘイトスピーチに対して「残念」という見解を示している。

翌年の2014年4月、国会内に超党派の議員が集まり「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟」が設立される。また、2014年8月に自民党、9月には公明党にヘイトスピーチ対策プロジェクトチームがつけられた。また、9月以降、国連勧告を契機として、地方議会から国にヘイトスピーチ対策を求める意見書が続々と採択・提出されるに至った（2016年4月時点で328）⁷。11月には、野党が共同で参議院に人種差別撤廃施策推進法案を提出する直前まで進んだが、急遽総選挙となり、取りやめとなっていた。

また、国会の外でも、2015年1月、外国人 인권法連絡会は「人種差別撤廃基本法案」のモデル案を発表し、国会議員とも協議を重ねていた。そして、2015年5月22日に前述の議員連盟所属の議員7名が「人種等を差別の撤廃のための施策の推進に関する法律案」を提出することになる。この法案では、人種等を理由とする差別の禁止等の基本原則として、(1)何人も、特定の者に対し、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その他人種等を理由とする不当な差別的行為により、他人の権利利益を侵害してはならない、(2)何人も、人種等の共通の属性を有する不特定の者について、それらの者に著しく不安もしくは迷惑を覚えさせる目的またはそれらの者に対する当該属性を理由とする不当な差別的取り扱いをすることを助長も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——等を定めることとしている。また、国や地方公共団体にこれらの基本原則に基づいた関連施策の総合的な策定などを求めている。すなわち、ヘイトスピーチに限らず、人種や民族を理由とする差別的取り扱いや言動を禁じる内容で、罰則はない。

この法律案については、参議院法務委員会において2015年8月4日に提案理由説明が行われ、6日に質疑が行われた。この質疑では、発言した与野党それぞれの議員からはヘイトスピーチの規制について前向きな意見が多数を占めた。しかし、19日に開催された自民・公明・民主・維新の4党の参院法務委員会理事らによる協議において、自民党から「(解釈の)間口が広がり、表現内容に踏み込むところもなきにしもあらずだ」として、拡大解釈や表現の自由の規制につながることへの懸念が表明され、自民党と維新は同法案に慎重な立場をとった。民主党以外に法案を前端的に賛成する党はなく、定期的に協議を継続することを確認して終わった。公明党もヘイトスピーチ規制については、党内に設置した『ヘイトスピーチ問題対策プロジェクトチーム』が「ヘイトスピーチ問題対策等に関する要望書」⁸を政府へ提出し、「ヘイトスピーチは許されないと法律に位置づけることは必要だ」（2015年9月19日公明党政調会長（石井啓一氏）記者会見）という見解が示されたものの、この国会会期中には野党法案の採決は見送られたが、この野党法案は廃案とされるのではなく、継続審議とされた。

その後、2016年3月22日、参議院法務委員会において野党法案に対する参考人質問が行われた。その日招かれた参考人4名のうちのひとり、浅野善治氏（大東文化大学教授）は、不当な差別を禁止するという目的は理解できるが、表現の自由は基本的人権の中核的価値をなすものであるから、公権力が不当な差別を確実に防止するために何をさせるか、その限界、公権力の発動の制限などを慎重に議論しなければならない点を指摘。一方、参考人のひとりである川崎

市在住の在日コリアン三世の崔江以子氏は、川崎市で発生した2013年から12回にわたるヘイトデモによる被害を訴えた。また、彼女が訴えたヘイトデモによる被害のなかで、2015年11月と16年1月の2回の標的となった在日コリアンの集住地域である川崎市の桜本地区へ3月30日に法務委員会の委員ら10人が視察し、デモを目撃した在日一世や四世の中学生等から人権侵害の実態を直接聴取し、4月5日に政府に対する質疑を行った。このような活動を通じて、ヘイトスピーチが許されず、その解消に向けた取り組みが必要であることについて、与野党の委員で認識を深めていった。

なお、この間、法務省による初のヘイトスピーチの実態調査が行われ、その結果が公表された⁹。この実態調査では、2012年4月から2015年9月にかけてインターネット上の情報などをもとに、ヘイトスピーチをしているとされる複数の団体のデモや街宣活動の回数を調査。その結果、1152件を確認したという。その内訳は、2012年4～12月は237件、2013年は347件、2014年は378件、2015年は1～9月までに190件であった。年間の件数は徐々に減っているが、法務省では「2014年のピーク時には及ばないものの、沈静化したとは言えない」とみている。また、2012年から2015年8月にかけて動画投稿サイトに投稿されたデモの動画72件（計約98時間）を抽出調査。「日本から出て行け」「皆殺しにせよ」などの差別的、脅迫的な言葉の発言頻度は、2012年～14年は約3分に1回、2015年は約6分に1回だった。デモの回数や脅迫的な発言の頻度が減少傾向にあることについて、「社会的な関心の高まりとともに、団体側が過激な言動を控えるようになった」と分析。前述の2014年の京都朝鮮第一初級学校周辺でのヘイトスピーチを巡る民事訴訟で在特会が敗訴したことも影響したと考えるのが妥当とみている。しかし、「全てを把握することは難しく、沈静化とは言えない。一部の団体や関係者の差別意識は根深い」とも分析している。確かに、この調査対象期間には、日韓関係・日中関係が冷え込む要因となったいくつかの国際情勢の変化があり、そのために周辺諸国に対する国民感情に変化があったのは事実であろう。しかし、この国民感情が当該国の人を差別するといった人種差別へと結びつくのであれば、日本人の人権意識が十分に育まれているとはいえない。また、日本は中庸な社会であるといわれてきたが、経済的な格差が広がる中で、不満のはけ口を社会的弱者や私たちと異なる文化や宗教を持つ在日外国人などへ向けるといった構造的差別意識が全国各地へと拡散していることも認識する必要があるだろう。一方で、2020年東京オリンピック・パラリンピックで掲げた大会ビジョンの3つのコンセプトのひとつに、「多様性と調和」があり、「東京2020大会を、世界中の人々が多様性と調和の重要性を改めて認識し、共生社会をはぐくむ契機となるような大会とする」と謳っている。そのため、法務省は2016年度予算で「人権大国・日本の構築」を目標として掲げ、外国人の人権状況に関する調査を行うと発表していた。まさに、日本政府としても、国内外からの要請や国民的意識の高まりのなかで、外国人等への差別については何からの施策を立案しなければならない時期でもあった。

また、地方自治体では、大阪市が2016年1月15日に「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」¹⁰が成立し、同年7月1日より全面施行されることになっていた。この条例では、ヘイトスピーチを「特定の人種や民族の(1)社会排除(2)権利の制限(3)憎悪や差別意識をあおること」のいずれかを目的とし、人を中傷したり身の危険を感じさせたりする表現活動と定義。被害を受けた市民からの申し立てで、大学教授や弁護士らが委員となる「大阪市ヘイトスピーチ審査会」が発言内容などを審査し、その結果をもとに大阪市がヘイトスピーチと認定したうえで、ヘイトスピーチの抑制になると判断された場合には発言内容の概要や団体・氏名を市の

ホームページなどで公表することができるようになった。この条例制定では、ヘイトスピーチの認定を行政が直接に行うのではなく、専門家による審査会とし、かつ両当事者の意見を聴く手続きを設けたことで、公権力による表現の自由の侵害にならないように、公正さを担保する配慮がなされる制度設計になっている。しかし、条例の審議過程において、「審査会の人選次第では中立性が担保できない」と、表現の自由の観点から審査会への反発が相次いだ。このため市は委員の選任には議会の同意が必要と修正し、成立に至った経緯がある。なお、今回は実現しなかったが、条例案の段階では、ヘイトスピーチに関する訴訟や仮処分等をする場合には、費用の貸付を行うなどの案も検討されていた。

この条例はあくまで、ヘイトスピーチを事前抑制的に禁止するものではなく、事後的、啓発的な方法に留まるが、こうした地方自治体の取り組みも国会での審議の後押しとなった。

これらのヘイトスピーチを規制する国内外の動きを受けて、自民党と公明党は、2016年3月25日にヘイトスピーチの解消に向けたワーキングチームを両党で設置することに合意し、野党案の対案としてヘイトスピーチに特化した法律の制定へ向けた協議を進めることになる。

(3) ヘイトスピーチ解消法の制定へ

前述の流れを受けて自民・公明両党は、2016年4月8日、参議院に「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案」（以下、与党法案）を提出することになる。この与党法案は、4月13日に参議院法務委員会に付託され、19日に提案理由説明が行われた後、質疑が19日と26日に行われた。その過程で、与党法案の2条における解釈でいくつかの問題が指摘された¹¹。

与党法案 第二条

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又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、名誉又は財産に危害を加える旨を告知するなど、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¹²。

まず、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」の定義は、人種差別撤廃条約における概念とは異なり、対象となる言動の範囲がかなり限定的になることや、「本邦外出身者」とすることでアイヌ民族や沖縄や被差別部落の人々に対する不当な言動が除外されてしまう可能性がある¹³ことなどが指摘された。そこで、5月12日に自民・公明党から修正案が提出されることになる。この修正では、2条の「不当な差別的言動」の定義に、「著しく侮辱する」場合を挿入し、附則2条として、施行後に「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」との条項が加えられた。

また、法案で問題となる「適法に居住するもの」（以下、適法居住要件）については、この文言では不法滞在者等に対してのヘイトスピーチが適法になる可能性も指摘された。その点について、「立法趣旨からしてそのように反対解釈をすることでヘイトスピーチにお墨付きを与えるものではない」との答弁に終始するとどまった。その他にも、人種差別撤廃条約との関係、定義の解釈、保護の対象、地方公共団体の努力義務、実態調査の必要性などの問題点は、付帯決議などのかたちで表明されることになった。

このように、5月12日の参議院法務委員会で質疑の後、附帯決議を付けたうえで、全会一致で修正案は議決され、翌日13日に参議院本会議で賛成多数で修正案が議決。5月18日に衆議院法務委員会へ付託、5月20日に同委員会において提案理由説明が行われた後、質疑を実施し、その後、全会一致で可決。5月24日に衆議院本会議で賛成多数にて可決、成立に至る。なお、5月26日、参議院法務委員会では「ヘイトスピーチの解消に関する決議」¹⁴が全会派一致で採択された。この議決では、「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」であり、「あらゆる人間の尊厳が踏みにじられることを決して許すことはできない」。よって、「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」が宣言された¹⁵。

2016年6月3日、このヘイトスピーチ解消法が施行された。この施行に合わせて、警察庁から「本邦外出身者に対する不当な差別的発言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」という通達が各都道府県警察本部等へ出されている。この通達では、法の趣旨を踏まえ、警察職員に対する教養を推進¹⁶するとともに、各種広報啓発活動へ積極的な対応、ヘイトスピーチやそれに伴う活動について違法行為を認知した際には厳粛に対応することなどを通じて、不当な差別的言動の解消に向けた取組に寄与するように指示がなされている。

(4) ヘイトスピーチ解消法の特徴

成立した立法は、前文および本文として7つの条文(章としては「第1章 総則」「第2章 基本的施策」の2つ)、そして附則によって構成されている。

前文において、近年外国などの「出身であることを理由として……不当な差別的言動が行われ」ている事実、ならびにそれにより対象者が「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」というヘイトスピーチの害悪を認め、この解消が「喫緊の課題」(1条)であるとした。そのうえで、ヘイトスピーチを本邦外出身者への「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、名誉又は財産に危害を加える旨を告知」する行為、「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」と定義(2条)し、基本理念(3条)として、国民は「国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」と掲げ、国及び地方公共団体の責務等を明らかにしている(4条)。国及び地方公共団体が行う基本的施策として、相談体制の整備(5条)、教育の充実等(6条)、啓発活動等(7条)を定め、不当な差別的言動の解消に向けた取組を推進する内容¹⁷になっている。

当初の野党法案では、与党法案と同様に罰則規定はないが、「何人も不当な差別的言動をしてはならない」と明記。内閣府に設置する「人種等差別防止政策審議会」が差別防止に関する重要事項を調査したり、行政機関に勧告を行ったりするなど、国の責任を明確化していた。それに対しこの法律では、人種等を理由とするあらゆる差別に対応した人種差別撤廃基本法ではなく、外国出身者及びその子孫に対するヘイトスピーチに特化した理念法であり、差別的言動に対する禁止や罰則がないことから、実効性に疑問の声も多い¹⁸。また、この法律における「不当な差別的言動」という言葉の示す内容が曖昧であり、どこまでを「不当」とするのかの線引きが難しく、公権力による恣意的な解釈・運用を危惧する声もある。しかし、国がヘイトスピーチを放置し、むしろヘイトスピーチおよびそれともなう街宣活動を表現の自由として守って

きた事実が、被害者をより苦しめ、社会全体への絶望感をもたらしてきたことからすると、国が放置でも「中立」でもなく、反差別の姿勢を明確にしめしたことの意義は大きい。その意味では、「ヘイトスピーチは明らかに差別でありなくしていく」という意識を今後どのように私たちは社会全体として高めていくのが課題となる。

3. ヘイトスピーチ解消法の効果

—ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件（横浜地裁川崎支部平成28年6月2日決定）を参考に—

今まで反人種差別を法律として明確に示していなかった日本にとって、たとえ罰則のない理念法であったとしても、反差別を示した点で画期的な法律といえる。それでは、この法律が私たちの社会にとってどのような効果をもたらすのであろうか。その一例として、「ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件」（横浜地裁川崎支部平成28年6月2日決定）を取り上げることにはしたい。

この事件は、川崎市で2014年5月から12回にわたり在日コリアンの排斥を訴えるデモを主催し、特に本件前の2回のデモでは川崎地区（在日コリアンの集住地域であり、参議院法務委員会がヘイトスピーチ被害の視察を行った地区）に向かって進行し、「朝鮮人をたたき出せ」、「死ね、殺せ」、「半島に帰れ」等の文言を含むヘイトスピーチを行ったYが、2016年6月5日に上記2回のヘイトデモの「第3弾」と銘打つデモを主宰するとインターネットで表明。これをうけて、地元の在日コリアンで桜本地区において共生社会の実現を目的とし民族差別の解消に取り組む社会福祉法人Xが、Yに対し、5月30日受付の本件仮処分命令申立てをした。6月2日の審尋期日にYは出頭せず、裁判所は同日に、担保30万円を立てさせてXの申立てを容認し、人格権に基づく妨害排除請求権を認め、Yに対してXの事務所の周辺半径500mのヘイトデモを事前に差し止める仮処分命令を発令したものである。

この決定では、まず、在日韓国・朝鮮人であるという理由で差別されたり、地域社会から排除されない権利は、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、憲法13条に由来する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と判示。そのうえで、本邦外出身であること等を理由に地域社会から排除することを煽動するといったヘイトスピーチ解消法2条に該当する差別的言動は、平穩に生活する人格権に対する違法な侵害行為にあたるものとして不法行為（民法709条）を構成するとした。また、人格権を侵害する程度が顕著な場合、平穩に生活する人格権に基づく妨害排除請求権として差別的言動を差し止める権利を有すると説示した。

今回の事例では、Yが行うとみられる差別的言動の違法性は顕著であり、憲法で定める集会や表現の自由の保障の範囲外であることは明らかであって、私法上も権利の濫用であること。そして、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から、その事前の差し止めは許容されると解するのが相当であり、人格権に基づく妨害予防請求権も肯定されるともした。これらの判断から、Yの行うとみられる差別的言動により、Xの事業所において平穩に事業を行う人格権が侵害されることで著しい損害が生じる現実的な危険があると認められ、またYの差別的言動の悪質性に鑑みれば、Xの事業所の入り口から半径500m以内において、Yの差別的言動をすることを差し止める必要性は高く、Xの権利をまもる（＝保全する）必要は高いと判断したのであった。

ここで注目すべきことは、Yの言動が特定の個人や法人を対象にするものではなく、在日コリアン全般に対して差別する不特定対象のヘイトスピーチであり、特定の個人等の名誉毀損や業務妨害を引き起こすものではないが、ヘイトスピーチ解消法2条に該当する言動であるならば、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たことにある。従来、個人が特定されない言動の場合、具体的な被害について名誉毀損等を争うことが難しく、また被害を受けていることの立証責任は差別的言動を受けた側にあるため、被害について訴訟を通じて争うことは難しかった。この法律の制定によって、同法の定義に該当すれば差別であり、不法行為にあたりと認定されやすくなったといえるかもしれない。しかし、同法に該当するものがすべて一律に差別的言動として不法行為と認定されるというのではなく、特に表現の事前差し止めともなるものであるから、侵害の態様の悪質性と侵害の程度について、慎重な判断がなされるべきものともいえる。

なお、本件決定と前後して、Yがデモを実施するため申請していた川崎市内2か所の公園の使用許可については、川崎市は5月30日に使用不許可を通知。一方、神奈川県警に申請していた道路使用許可については、道路交通法にもとづいて6月3日に県警は道路の使用を許可し、神奈川県公安委員会も神奈川県公安条例に基づき許可をした。報道によると、県警はヘイトスピーチ解消法の理念をYに説明したが、許可申請が取り下げられず、要件を満たしているため許可したという。県公安条例では「公共の安寧を保持する上に直接危険を及ぼすと明らかに認められる場合の外は、許可しなければならない」と定めている。今回の警察・公安委員会の対応について、批判的な意見も多いが、同法はヘイトスピーチそのものを禁止しているわけではなく、手続きに従い、粛々と判断した結果と思われる。むしろ、「ヘイトスピーチ解消法の理念を説明」とあるように、デモ主催側に事実上の行政指導を行ったこと自体が、まさに同法の趣旨が反映されたとみるべきではないだろうか。一部には、同法に基づき、地方公共団体が不当な差別的言動の解消に向けた取組として、公共施設の利用に関する条例につき、「人種差別行為が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に明らかに認められる場合」等は制限しうるとの改正やガイドラインの策定を求めていく動きがある。しかし、表現の自由との関係で、内容（本件ではヘイトスピーチおよびそれに伴う街宣）によって利用を制限するということが許容されるということになると、使用許可を行う公権力側に何をもってヘイトスピーチと判断するかという裁量を広げることになり、むしろヘイトスピーチ以外の表現の自由への弊害が大きくなる可能性を秘めていることにも注意しなければならないだろう。

（脱稿後、ヘイトスピーチ解消法が制定されてから2例目となるヘイトデモを禁止する仮処分がなされたという報道に接した（2016年12月20日大阪地裁決定）。報道によると、在日韓国・朝鮮出身者の排斥を主張する団体が予定していたデモについて、申立者の所在地から半径600メートルの範囲で禁止したとのことである。現時点は判決文を入手しているわけではないが、大阪の事例についても、川崎の事例と同様に、人格権をどのように構成したのか、また、人格権の侵害の態様の悪質性と侵害の程度を裁判所はどのように判断したのかなど、別の機会に検討したい。）

最後に

2020東京オリンピック・パラリンピックが間近に迫り、「人権大国・日本の構築」を掲げる日本社会において、ヘイトスピーチおよびそれともなう街宣を黙認することは、国際人権基準に合致したとは言い難い状況であるといえるだろう。しかし、法により禁止するということでは、日本国憲法が保障してきた「表現の自由」と衝突することになる。今回成立した法は、あくまで理念法であり、当該言動を禁止しているわけではない。その点では実効性に欠ける点があることは否めないが、同法をもとにヘイトスピーチをなくす具体的施策について、国・地方公共団体・国民が共に考えていくことが必要と思われる。

そもそも、日本国憲法のもとで保障される「表現の自由」は、絶対的・無制限のものとしてとらえられているようであるが、これは必ずしも正確な理解とはいえない。公共の利益を著しく損ねるような表現活動や個人の尊厳を踏みにじる表現活動については、人権の内在的制約として、そのような表現活動の制限は正当化される場合がある。ヘイトスピーチ解消法が目指すことは、公的領域において特定の言論の禁止するのではなく、公的領域において不当な差別言動をなくすため国民・国・地方公共団体それぞれの役割ということにとどまる。その点で、日本国憲法が保障する「表現の自由」で許容される内容といえるだろう。

この事例を通して、私たちが突き付けられる問題とは、憲法が掲げる普遍的な人権のひとつである「表現の自由」の限界ということではない。むしろ、多文化社会において様々な文化的・民族的背景を持つ人々が存在する「空間の公共性」をどのように保障していくのかではないだろうか。今までの日本社会では、ある程度同じ文化・価値観を享有した人々が暮らしてきた社会だからこそ、お互いにその場の雰囲気を読み取り、互いに傷つけない距離感を保ってきたのだと思われる。しかし、多文化社会が深化するということは、社会の同質性が担保されないと同時に、社会で共に暮らす人々を傷つけない行為、私たちが当然に知るべきタブー等が増えるということであり、結果として、表現の自由を行使するにあたって「内在的制約」が重くのしかかってくるということではないだろうか。

例えば、欧米諸国においてヘイトスピーチに罰則が設けられているのは、それぞれの国家が移民などによる多文化・多民族の国家として形成されてきたがゆえに、特定の民族等を否定する言動は、国家の安定性を否定する恐れがあるために設けられたという歴史的背景などがある。これこそ、多様な文化的・民族的背景を持つ人々が一緒に住む現実社会において摩擦を少なくするための手法、すなわち「空間の公共性」を担保するため、経験則上用いられてきた表現の自由の内在的制約といえるのではないだろうか。

一方、日本の場合、「表現の自由」という憲法上の価値が共有されているなかでは、特定の言論を法によって規制することには慎重にならざるをえない。むしろ、公的領域においてなされるヘイトスピーチのような言論に対しては、そのような言論が生じるに至る格差社会や排斥主義などといった社会的な歪みに私たちがどのように立ち向かい、改善していくのかにかかっているのではないだろうか。遠回りのように思われるかもしれないが、これこそが「空間の公共性」の担保に資する施策と思われる。

確かに「表現の自由」は重要な人権であり、民主主義の根幹をなすものである。しかし、表現によって差別を助長することはあってはならない。その意味で、「表現の自由は保障するが、対抗言論としての差別は許されないこと」を私たちの共通理解としていくこと。まさにこの点

が、多文化共生社会の実現に向けて、ヘイトスピーチ解消法が規定する被害防止に向けた国及び地方公共団体の本来の責務なのではないかと考える。

本稿で用いるHPアドレスは2016年12月25日現在のものである。

- ¹ 国際関係のなかで日本社会におけるヘイトスピーチのもたらす弊害については、日本学術会議でも報告書でもまとめられている。『報告 最近の対外的緊張関係の解消と日本における多文化共生の確立に向けて』（日本学術会議地域研究委員会地域研究基盤整備分科会 2014年9月11日）。<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-h140922-1.pdf>
- ² 2016年にデビューしたアイドルグループ「欅坂46」が、同年10月に開催されたハロウィーンコンサートで着用したコスチュームがナチス・ドイツの軍服（制服）に似ているとして、SNS上で問題視。海外メディアにも波及し、ユダヤ系人権団体が謝罪を求める声明を出す。それに対して、「欅坂46」所属元の親会社は「認識不足であった」と謝罪するにいたった。いわゆる「ナチカル」とよばれる表現物について、日本社会もどのように向き合うのが試された事例であったといえるだろう。
- ³ 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』（総務省、2006）
- ⁴ 川崎市の先駆的事例については、川崎市のHPを参照。<http://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000072553.html>
- ⁵ 川崎市では、外国籍の住民は地域社会を構成するかけがえのない一員と考え、1996年の「川崎市市民代表者会議条例」の制定から、「外国人市民」という言葉を用いている。
- ⁶ 外国人集住都市会議のHPを参照 <http://www.shujutoshi.jp/index.html>
- ⁷ この数は、2016年4月20日付の民団新聞による。
- ⁸ https://www.komei.or.jp/policy/various_policies/pdf/20150702hatespeech.pdf
- ⁹ 法務省が公益財団法人人権教育啓発推進センターに委託して実施した調査。結果については、<http://www.moj.go.jp/content/001201158.pdf> を参照。
- ¹⁰ <http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000339043.html>
- ¹¹ この法案については、在日本大韓国民団、在日コリアン弁護士協会などの当事者団体だけでなく、前述の外国人権法連絡会、ヒューマンライツ・ナウ、アムネスティ日本など人権団体などからも批判的な声明が出されている。
- ¹² 提出法案については、参議院の以下のアドレスを参照。<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/190/pdf/t071900061900.pdf>
- ¹³ 法律で「本邦外出身者」とすることでアイヌ民族へのヘイトが対象から外されることについては、4月19日の質疑で与党法案の発議者である西田昌司氏から附帯決議に含める可能性を示唆する答弁がなされた。
- ¹⁴ http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/190/i065_052601.pdf
- ¹⁵ 参議院法務委員会の決議は、法律の附帯決議とともに、法的拘束力はない。しかし、法を解釈する際に、立法者意思を示すものとして尊重される。
- ¹⁶ 2016年10月18日、沖縄県にある米軍北部訓練場のヘリコプター離着陸帯（ヘリパッド）移設工事現場で、大阪府警から派遣された男性機動隊員2人が工事に反対する市民らに対し、「ど

こつかんどんじゃ、ぼけ。土人が」、「黙れ、こら、シナ人」と不適切な発言をしたことが報道され、10月21日に大阪府警は戒告の処分を行った。この事件は、本稿で取り上げたヘイトスピーチに直接結びつくものではないが、同法の趣旨に照らせば、公権力を行使しうる立場にある者のひとりである警察官の人権意識の問題、他方では、ヘリパッド工事現場で機動隊員に暴言を浴びせている反対派市民の人権意識の問題でもある。さらには、このような言葉の応酬をとめられなかった地方自治体の問題ということにもなるのかもしれない。

¹⁷ この部分については、いずれも従前より国や地方公共団体が人権施策として行ってきた事項であり、これまでと違うどのような施策をとるのかは必ずしも明らかではない。

¹⁸ この点については、ヘイトスピーチの「実態等を勘案し、必要に応じ、検討が加えられる」という附則が加えられている。

¹⁹ 2016年4月19日参議院法務委員会において、与党法案2条が定める「不当な差別的言動」が違法であるか否かは公権力の行政側のところではなく、司法の場で、損害賠償であるとか、そのような民法の規定の解釈において違法であるか判断されるべきものである旨、また、この法律により許されないことを理念として国としての姿勢を表したということが、その裁判所の判断に影響を与えるであろう旨が発言されている。