

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

2015年（平成27年）5月7日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、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。）の理念に基づき、次のとおり、人種等（人種、皮膚の色、世系、民族的若しくは種族的出身、国籍）を理由とする差別（以下「人種的差別」という。）の撤廃に向けた速やかな施策を行うことを求める。

- 1 国に対し、人種的差別を理由とする入店・入居拒否等の差別的取扱いや、人種的憎悪や人種的差別を扇動又は助長する言動（以下「ヘイトスピーチ」という。）等の人種的差別に関する実態調査を行うことを求める。
- 2 国に対し、人種的差別禁止の理念並びに国及び地方自治体の人種的差別撤廃に向けた施策を実施するに当たっての基本的枠組みを定める法律（以下「基本法」という。）の制定を求める。また、この基本法では、以下の内容を定めるべきである。

(1) 目的

憲法13条及び憲法14条とともに、人種差別撤廃条約の理念を実現することを目的とするものであること。

(2) 人種的差別の定義

包括的な人種的差別の定義として、人種、皮膚の色、世系、民族的若しくは種族的出身、国籍に基づく差別を含めること。

(3) 不当な差別行為等の禁止

あらゆる日常生活又は社会生活における個々人に対する不当な差別的取扱いとともに、ヘイトスピーチを公然と行うことが許されないこと。

(4) 基本方針の策定

国及び地方自治体の人種的差別の撤廃に向けた施策を遂行するための指針となる基本方針を策定すること及び人種的差別に関する実態を踏まえ、これを定期的に見直すこと。

(5) 国及び地方自治体の行うべき施策

国及び地方自治体が、人種的差別を受けた者に対する効果的な保護及び救済、寛容及び相互の理解を促進するための啓発活動を含む人種的差別撤廃に

向けたあらゆる施策を総合的かつ一体的に実施する責務を負うこと。

(6) 人権教育の実施

国及び地方自治体が、人種的差別及びその原因を解消するため、人権教育を充実させる責務を負うこと。

(7) 人種的差別の撤廃に向けた政策の提言等を行う機関の設置

人種的差別の実態に関する調査を行い関係行政機関に対して意見を述べるとともに、国及び地方自治体が人種的差別の撤廃に向けた施策を遂行するための指針となる基本方針の案を提示し、差別を受けた者に対する効果的な保護及び救済を確保するための政策を提言する、一定の独立性を有する機関を設置すること及びこの機関の委員の構成が、人種的差別を受けた者の意見を適切に反映し、差別の実情を踏まえた審議ができるよう構成されなければならないこと。

- 3 国に対し、人種的差別を防止し差別による被害から救済するための制度的枠組みを充実させるべく、政府から独立した国内人権機関を早急に設置し、個人通報制度の利用を可能とするための措置を講ずることを求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

一定の人種等（人種、皮膚の色、世系、民族的若しくは種族的出身、国籍）に属する人々に対し、その属性を理由に差別的に取り扱う行為は、憲法13条が保障する個人の尊重や人間としての尊厳を根底から傷つけ、憲法14条に定める平等権を侵害する行為である。

また、それらの属性を有する人々に対する人種的憎悪や人種的差別を扇動又は助長する行為は、仮にその行為が特定個人に向けられていなくとも、その属性を有する全ての人々の尊厳を著しく傷つけ、その属性を有する人々が個別具体的に差別される可能性を拡大させる。また、かかる行為は、社会全体に差別意識を蔓延させ、ひいては、出自を問わず平穏な生活が保障されるべきだとする多民族・多文化の共生する社会の構築を阻害するものであり、到底許されない。

しかしながら、日本においては、現在、人種的差別を禁止する法律は制定されておらず、人種等を理由として、多くの場面で差別が繰り返されてきた。しかも、近時は、排外主義的主張を標榜する団体等により、在日外国人を始めとする人種的・民族的少数者の排斥等を主張する言動が活発化し、それらの人たちの人権が著しく侵害されている。また、国際機関からは相次いで是正のため

の勧告がなされている。

このような状況において、当連合会は、人種差別撤廃条約の理念に基づき、人種的差別を撤廃するため、以下のとおり意見を述べる。

2 人種的差別の歴史と現状

(1) 人種的差別の歴史

① 旧植民地出身者に対する差別の歴史

日本は、1910年（明治43年）に当時の大韓帝国（1897年（明治30年）成立）を併合し、その後35年にわたり、朝鮮半島を日本の植民地とした。このような朝鮮半島の植民地化は、当時の日本人の意識に影響を与え、朝鮮人に対する差別排外意識を形成させていった。日本国内では、1923年（大正12年）に発生した関東大震災で、朝鮮人が暴動を起こしているとの流言飛語が広まり、日本人の結成した自警団によって多くの朝鮮人が虐殺されるという事件が起こっている。

また、日本の植民地政策もあって、サンフランシスコ平和条約調印時（1951（昭和26年）9月8日）には、約50万人の韓国・朝鮮人と、数千人の台湾人が日本に移住していた。しかし、それまで日本国籍を有する「皇国臣民」とされていた旧植民地出身者は、平和条約発効（1952年（昭和27年）4月28日）直前に出された法務府民事局長通達（1952年（昭和27年）4月19日）により、国籍選択の機会を与えられることなく、国籍をはく奪され、以後、日本国内で外国人として扱われることとなった。また、入店・入居拒否、就職・結婚における差別、民族学校への攻撃等が現在に至るまで存続している。

② 外国人及び人種的・民族的少数者に対する差別

日本における差別の対象は、旧植民地出身者にとどまるものではなく、広く外国人及び人種的・民族的少数者に対しても向けられている。

外国人であることを理由に賃貸マンションの入居を拒否される事例も跡を絶たない。同事実を認定した裁判例としては、大阪地方裁判所1993年（平成5年）6月18日判決（判時1468号122頁。）、神戸地方裁判所尼崎支部2006年（平成18年）1月24日判決（判例集未登載、大阪府『知っていますか？～宅地建物取引業とじんけん～』に掲載。）、大阪地方裁判所2007年（平成19年）12月18日判決（判例時報2000号79頁。）、京都地方裁判所2007年（平成19年）10月2日判決（判例秘書ID：06250293。）等がある。また、入店拒否の事例としては、浜松の宝石店の入店拒否に関する1999年（平成11

年) 10月12日の静岡地方裁判所浜松支部判決, 小樽の公衆浴場の入浴拒否事件に関する2002年(平成14年)11月11日の札幌地方裁判所判決等がある。加えて教育の場面では, 中華学校や朝鮮学校に対する指定寄付金制度の除外, 朝鮮学校卒業生に対する入学試験受験資格の制限等, 国籍等に基づく差別事例が生じている(2008年(平成20年)3月24日付け日弁連からの勧告事例「中華学校・朝鮮学校に対する指定寄付金の適用等に係る差別的取扱いに関する人権救済申立事件」)。

このような差別を広く外国人や人種的・民族的少数者自身も感じている。東京都新宿区が2007年(平成19年)に実施した外国籍住民に対するアンケート調査によると, 「地域社会の一員として, あなたが日本人に望むことは何ですか」との問いに対し, アンケートに回答した新宿区に居住する外国籍住民のうち, 43.4%が「偏見や差別をなくしてほしい」と回答している。また, 大阪市が2009年(平成21年)に実施した多国籍住民に対するアンケート調査によると, アンケートに回答した大阪府に居住する外国籍住民のうち3割強が住宅・入居に関して, また約4割が就職・雇用の場面で, 何らかの差別や不愉快な経験を受けたことがあるとしている。

さらに, 内閣府による人権擁護に関する世論調査では, 「日本国籍を持たない人でも, 日本人と同じように人権は守るべきだ」と答えた人の割合は, 1997年(平成9年), 2003年(平成15年), 2007年(平成19年)の調査でそれぞれ65.5%→54%→59.3%と減少ないし横ばい傾向にあるのに対し, 「日本国籍を持たない人は日本人と同じような権利を持っていなくても仕方がない」と答えた人の割合は, 18.5%→21.8%→25.1%と増加している。なお, 直近では2012年(平成24年)にも人権擁護に関する世論調査が行われているが, 同調査では, 日本人の差別意識を問う質問が全て姿を消している。

しかも, 日本政府は, 2003年(平成15年)9月, 犯罪対策閣僚会議による「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の中で, 「来日外国人犯罪の凶悪化・組織化と全国への拡散」も「治安水準の悪化を後押ししている」と評価し, 警察庁は, 2004年(平成16年), 「来日外国人の検挙件数が過去最多」等と発表したが, これらを背景として警察署によって作成された「不審な外国人を見たら直ちに110番しましょう」というビラは外国人に対する不信感を煽ってきた。また, 石原慎太郎氏(当時東京都知事)による「三国人」発言(2000年(平成12年)4月9日)

のほか、松沢成文氏（当時神奈川県知事）による「中国なんかから就労ビザを使って（日本に）入ってくるけど、実際はみんなこそ泥。」（2003年（平成15年）11月2日）といった発言等、影響力を有する公人による差別発言も繰り返された。

(2) 人種的差別の現状—ヘイトスピーチの悪化—

しかも、近時は、在日コリアンが多数生活する東京・新大久保や大阪・鶴橋等において、差別・排外主義的な主張を標榜する団体が、「日韓国交断絶国民大行進」等と称してヘイトスピーチを主な表現内容とするデモ行進を繰り返している。2013年（平成25年）中のこうしたデモ行進の件数は日本国内で少なくとも360件余りに上ったとする調査報告もある^{*1}。

これらの団体は、デモ行進において、「朝鮮人首吊レ 毒飲メ 飛び降りロ」、「良い韓国人も悪い韓国人もみんな殺せ」、「ガス室に朝鮮人、韓国人を叩き込め」等のプラカードを掲げ、「うじ虫韓国人を日本から叩き出せ」、「いつまでも調子に乗っとったら、南京大虐殺じゃなくて、鶴橋大虐殺を実行しますよ」等と怒号し、人の生命・身体に対する直接の加害行為を煽る等、特定の民族に対する憎悪や差別を扇動する言動を行い、さらに、インターネットの動画等を利用してこれらの言動を広範に流布している。

また、2009年（平成21年）には、差別・排外主義的な団体が、子どもたちが在籍する京都朝鮮第一初級学校の門前において、拡声器を用いて、「ここは北朝鮮のスパイ養成機関」、「約束というのはね、人間同士がするもんなんですよ。人間と朝鮮人では約束は成立しません」、「朝鮮人を保健所で処分しろ」、「ゴキブリ、うじ虫、朝鮮半島へ帰れ」等と怒号を続けるという事件を起こした。このような怒号を受けた在日コリアンの人たち、特に子どもたちが受けた精神的打撃は甚大であり、その被害はトラウマとなって残り続けている。

この点、民間団体が行った調査によれば、これらのヘイトスピーチを向けられた人たちは、恐怖から身体を動かすこともできず、自尊心を著しく傷つけられており、本名を名乗っている子どもたちは家から出るのを怖がり、「自分が韓国人って、周りの人に言うのはあかんねんと思った」と述べるようになったと報告されている。そして、このような事態を容認している日本社会自体に対しても恐怖を覚えるに至っていると報告されている（国際人権N

*1 —ヘイトスピーチとレイシズムを乗り越える国際ネットワーク—
<http://norikoenet.org/fact.html>

GOヒューマンライツ・ナウ「在日コリアンに対するヘイト・スピーチ被害実態調査報告書」）。

また、ブライアン・レビン教授がその著書の中で示した『憎悪のピラミッド』でも指摘されているとおり、ヘイトスピーチは、差別や憎悪を社会に増大させ、暴力や脅迫等を拡大させ、最終的には大虐殺にまで発展する危険性も有するとも指摘されている。その例としてナチスによるホロコーストやルワンダにおける民族大虐殺等も想起されるべきである。上記のとおり、近時、日本で急増しているヘイトスピーチによって生命身体への脅威をも煽る言動が堂々と繰り返されていることは、もはや事態が一刻の猶予も許されないところにまで来ていることを示しており、これ以上被害を放置することは許されないというべきである。

なお、上記事件については、4名が威力業務妨害罪や侮辱罪等の有罪判決を受けるとともに、民事訴訟においても、京都地方裁判所が、2013年（平成25年）10月7日、総額1226万円の損害賠償と、京都朝鮮第一初級学校から半径200メートルの範囲内における誹謗中傷等の演説やビラ配布等の差止めを認容した。この判決で同裁判所は、「本件活動に伴う業務妨害と名誉毀損は、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項所定の人種的差別に該当するものというほかない。したがって、本件活動に伴う業務妨害と名誉毀損は、民法709条所定の不法行為に該当すると同時に、人種的差別に該当する違法性を帯びている」と判示した。また、控訴審である大阪高等裁判所は、2014年（平成26年）7月8日、原審被告らの控訴を棄却し、「控訴人らの行為が表現の自由によって保護されるべき範囲を超えていることも明らかである」、「応酬的言論の法理により控訴人らの行為が免責される余地はない」、「被控訴人は、在日朝鮮人の民族教育を行う学校法人としての人格的価値を侵害され、本件学校における教育業務を妨害されたのであるから、これによって無形の損害を被ったといわなければならない」と判示している。そして、同判決は、2014年（平成26年）12月9日、最高裁が上告を棄却したことにより確定した。

3 当連合会等のこれまでの活動

このような被害実態も踏まえ、当連合会や弁護士会連合会は、次のような宣

言や声明等を行ってきた。

すなわち、当連合会は、2004年（平成16年）10月8日の第47回人権擁護大会で「多民族・多文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」を採択し、多文化の共生する社会を築き上げるべく全力を尽くすことを宣言した。同宣言8項は、「人種差別禁止のための法整備を行い、その実効性を確保するために政府から独立した人権機関を設置するとともに、差別禁止と多文化理解に向けた人権教育を徹底すること」を掲げ、同大会前日のシンポジウムで「外国人・民族的少数者の人権基本法要綱試案」が報告された。

さらに当連合会は、2010年（平成22年）4月6日、同年3月の国連人種差別撤廃委員会宛て政府報告書に対する人種差別撤廃委員会の総括所見について会長声明（「人種差別撤廃委員会の総括所見に対する会長声明」）を発表し、「インターネット上や街宣活動で被差別部落の出身者や朝鮮学校の生徒等に対する人種差別的な言辭が横行している日本においては、法律による規制を真剣に検討する必要がある」と述べ、2013年（平成25年）5月24日には、「人種的憎悪を煽り立てる言動に反対する会長声明」を発表し、東京・新大久保及び大阪・鶴橋等で在日外国人の排斥等を主張するデモ活動が行われ人種的憎悪や民族差別を煽り立てる言動がなされていることに反対し、人の生命・身体に対する直接の加害行為を扇動する言動を中止するよう求めている。

また、弁護士会連合会では、2012年（平成24年）9月21日、関東弁護士会連合会がシンポジウム「外国人の人権—外国人の直面する困難の解決を目指して」を開催し、「外国人の人権に関する宣言—外国人の直面する困難の解決を目指して—」を採択した。同宣言では「ヘイトスピーチ規制への取り組み」に言及し「ヘイトスピーチを含む人種差別的・排外主義的加害行為を、一定の限度で事前に規制しうる法制度の構築に向けた調査研究を開始すべきである。」とした。2014年（平成26年）11月28日には、近畿弁護士会連合会が、同人権擁護大会でシンポジウム「ヘイトスピーチは言論の自由か」を開催し、「人種的憎悪や民族差別を扇動する言動に反対し、人種差別禁止法の制定を始めとする実効性のある措置を求める決議」を採択した。同決議は、差別・排外主義的な団体による人の生命・身体に対する直接の加害行為、人種的憎悪や民族差別を扇動する言動に反対するとともに、政府及び地方自治体に対して、実態調査、現行法による適正な対応、人種差別禁止法や条例の制定を始めとする実効性のある措置をとることを求めた。

4 国際機関からの勧告

人種差別撤廃委員会等の国際機関も、日本の現状に対して強い憂慮の念を示し、懸念や勧告を相次いで表明している。

(1) 一般的勧告 35

2013年（平成25年）9月26日、国連の機関である人種差別撤廃委員会は、「人種主義的ヘイトスピーチと闘う」と題する一般的勧告35を発表した。

同勧告は、まず、①パラグラフ6において「人種主義的ヘイトスピーチ」とは、人種差別撤廃条約4条が規定する全ての表現形式であり、1条が認める集団（人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身）を対象にしたものであるとしている。また、②パラグラフ9において、人種差別撤廃条約の締約国が最低限行うべきこととして「人種差別を禁止する、民法、行政法、刑法にまたがる、包括立法の制定」を挙げた上で、③パラグラフ12では、ヘイトスピーチのうち、重大なもののみ犯罪とすべきであり、比較的軽微でない場合は、とりわけ標的とされた個人や集団への影響の性質及び程度を考慮して、刑法以外の措置で対処すべきとも述べている。

また、同勧告は、④独立した司法機関とそれを補完する国内人権機関の必要性（パラグラフ18）、⑤「人種主義的スピーチをモニターし、それと闘う措置が、不公正に対する抗議や社会の不満や反対の表現を抑圧する口実のために使われてはならないこと」（パラグラフ20）、⑥各国は条約の留保を撤回すべきこと（パラグラフ23、なお、日本は同条約の4条(a)(b)を留保している。）も指摘している。

(2) 日本に対する勧告

昨年（2014年）には、日本政府に対し、政府報告書審査に対する総括所見として、国際機関から様々な懸念・勧告が表明されている。

① 自由権規約委員会

まず、自由権規約委員会は、2014年（平成26年）7月24日に採択された同年8月20日付け総括所見において、マイノリティ集団に対する人種差別的言動の広がり、これに対する法的救済措置の不十分さに懸念を表明した。その上で、日本に対し、差別、敵意又は暴力の扇動となる、人種的優越又は憎悪を唱道する全ての宣伝を禁止するべきと述べ、人種差別的な攻撃を防止し、また、加害者を徹底的に捜査・訴追・処罰するため、全ての必要な措置を講ずるよう勧告した（パラグラフ12）。

② 人種差別撤廃委員会

さらに、人種差別撤廃委員会は、2014年（平成26年）8月29日に

採択された同年9月26日付け総括所見において、人種差別を禁止する包括的な特別法を制定すること（パラグラフ8）、4条(a)(b)の留保を撤回して刑法を改正すること（パラグラフ10）を勧告した。また、日本国内で、外国人やマイノリティ、とりわけ朝鮮人に対する、切迫した暴力の扇動を含むヘイトスピーチ等がまん延し、かつ、これに対して適切な捜査・訴追がなされていないことに懸念を表明した（パラグラフ11）。その上で、「人種差別的スピーチを監視し対処する措置は、抗議の表現を奪う口実として使われるべきではない」としつつも、「(a)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と対処すること。(b)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。(c)そのような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。(d)ヘイトスピーチを広めたり、憎悪を扇動したりする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。(e)人種差別につながる偏見に対処し、また国家間及び人種的あるいは民族的団体間の理解、寛容、友情を促進するため、人種差別的ヘイトスピーチの原因に対処し、教授法、教育、文化及び情報に関する措置を強化すること。」を勧告した（同）。

5 近時の地方議会や政府の動き

これまで述べてきた近年の状況や国際機関からの勧告等を受けて、地方議会や政府においても、ヘイトスピーチに反対する動きが生じてきている。

報道では、2015年（平成27年）1月12日時点までに、4つの県議会を含む23の地方議会が、国に対し、ヘイトスピーチや人種的差別の禁止や根絶に向けた新たな法整備や対策を求める意見書を可決したとされている。

また、ヘイトスピーチ等をなくすための立法に向けた動きも活発化している。2014年（平成26年）4月には、人種差別撤廃基本法の制定を目指す超党派議員連盟が結成され、議員立法の提出に向けて活動している。また、同年8月には自由民主党、同年9月には公明党がそれぞれヘイトスピーチ対策に関するプロジェクトチームを発足させ、検討を進めている。

さらに、2014年（平成26年）11月には、法務省人権擁護局が、自由権規約委員会や人種差別撤廃委員会による日本政府報告審査における最終見解で政府に対してヘイトスピーチへの対処が勧告されていた上、いわゆるヘイトスピーチに焦点を当てた啓発活動に取り組むことを発表し、新聞広告、ポスター・リーフレット、交通広告（駅構内公告）、インターネット広告等による啓発のほか、人権教室等の各種研修における啓発機会や相談窓口の周知広報の充実に努める等の活動を行っている。

このように、地方議会を中心として、人種的差別と闘い人種的差別を扇動又は助長する言動に反対する動きが徐々に表れているが、国が行うべき施策として、法務省人権擁護局の取組だけでは十分でないことが明らかである。

6 ヘイトスピーチに対する法的規制について

(1) はじめに

これまで述べてきたとおり、ヘイトスピーチによる被害は深刻である。また、差別根絶のための実効性のある適切な法制度を構築することは、これらの言動によって深刻な被害を受けている被害者らが切実に求めるものであり、かかる被害者らの思いに応答することは、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士・弁護士会の重大な責務である。

この点、当連合会は、国によるヘイトスピーチを含む人種的差別に関する実態調査並びに国及び地方自治体による施策の実行と並行して、2010年（平成22年）4月6日付け「人種差別撤廃委員会の総括所見に対する会長声明」で述べたとおり、「人種差別的な言辞が横行している日本においては、法律による規制を真剣に検討する必要がある」と考える。すなわち、日本政府が留保している人種差別撤廃条約4条(a)(b)が人種的優越・憎悪思想の流布、人種差別の扇動等を犯罪と見なし処罰することを求めており、前記勧告等においても、日本に対し、いわゆるヘイトスピーチと闘うため、包括的基本法の制定にとどまらず刑事罰を含む適切な手段を講じることを求めている事態を深刻に受け止める必要があると考える。人種差別撤廃条約の要請を実現するため刑事罰を含む新たな規制を国際社会から求められた以上、真摯に対応すべきことはいうまでもない。本意見書において触れたような深刻な人種的差別状況が存在する現状に鑑みれば、実効性のある被害救済策が検討されなければならない。刑事罰を含む規制の要否についても、現行法制で行い得ること及び限界を踏まえ、早期に検討していくことが必要である。

(2) 現行法制で行い得ること及び今後検討されるべき内容

① 現行法で行い得ることの検討

「朝鮮人を皆殺しにしろ」といった個人を特定しない言動については、民法上の不法行為や刑法上の名誉毀損罪・侮辱罪が成立しないのが原則である。

しかし、上記のような言動が、京都朝鮮第一初級学校の門前や在日コリアンらが店舗を営む商店街の面前でなされたような場合、一定範囲の人々（「この学校」や「この店」）を対象として畏怖を生じさせ業務を妨害することになるから、民法上の不法行為や刑法上の威力業務妨害罪ある

いは侮辱罪が成立すると考えられる。その場合に、民法上では人種差別的言動を慰謝料増額の事情として認めることが、また刑法上では刑罰の加重方向での情状として認めることが、それぞれ現行法の枠内で検討されるべきである。

さらに、ヘイトスピーチを含むデモ行進が、在日コリアンの通う学校や多数居住する場所等で行われることが予定されている場合に、厳格な検討を経て司法が当該場所でのデモ行進を差し止める仮処分を認めることは、表現の態様規制である（当該場所に限った規制である）ことから、現行法上も、表現の自由の保障を考慮しても可能と思われる（実際に、前記の京都事件では、本案訴訟に先立ち、学校の周囲200メートルの範囲における演説、ビラ配布等の差し止めを命じる仮処分が発令されている。）。

② 現行法の限界と今後検討されるべき法規制

もっとも、前項に記載したような事例においても、個人が不法行為を理由に提訴し、あるいは仮処分を申請することは、個人的負担が大きい。提訴者が更にヘイトスピーチを受けるといった二次被害が想定され、現にヘイトスピーチを理由に提訴した個人が、二次被害を受けていることも報道されている。

それゆえ、例えば、消費者契約法が適格消費者団体に対し差止請求関係業務を認めていることに倣い、団体による提訴等を認める新たな立法が考えられる。加えて、後述する国内人権機関による簡易・迅速な人権救済制度と併せて、同機関による訴訟援助等を認めることも検討されるべきである。

さらに、国内人権機関が、ある団体の言動をヘイトスピーチと認定した場合には、同様のヘイトスピーチを以後行わないよう勧告するということも検討されるべきである。

ただ、民事上の責任追及や勧告だけでは、ヘイトスピーチに対する抑止的効果には限界があるため、ヘイトスピーチそのものを新たに刑事罰の対象とすることについての検討が必要となる。

(3) ヘイトスピーチそのものを新たに刑事規制の対象とすることについて

上述したとおり、ヘイトスピーチに対する民事的な対処や現行の刑事規制では限界があることから、ヘイトスピーチそのものを新たに刑事規制の対象とすることを検討する必要性が生じている。

しかし、刑事規制の対象となるヘイトスピーチか否かの判断は、当該表現行為の内容に着目せざるを得ず、表現内容の判断にまで踏み込んで規制対象

を確定することになるから、表現に対する内容規制となる。

この点、名誉毀損表現、わいせつ表現等の事例で内容規制を一定の限度で合憲とする判例が定着している一方で、学説上は、表現の内容規制が正当化されるのは、当該表現行為が違法行為を引き起こす明白かつ現在の危険を有する場合に限定されるとする等、厳格な基準が採用されている。このような現状の下で、規制されるべきヘイトスピーチと許される表現行為との区別は必ずしも容易ではないし、思想の自由市場の観点からは、表現内容に着目して刑事規制を行うことについては、なお慎重な検討を要する。この点、海外とりわけヨーロッパにおいては、ヘイトスピーチあるいはそれに類する表現行為に対して刑事規制を行っている国が複数存在するが、その規制の有効性や問題点について、日本では、まだ研究が十分ではないし、何よりも、我が国においては、ヘイトスピーチを含む人種的差別に関する実態調査が十分に行われているとはいえない。

したがって、ヘイトスピーチに対する刑事規制については、我が国における人種的差別の実態調査を行った上、諸外国での刑事規制の研究をも踏まえた上で、改めて検討すべきである。

7 人種的差別を撤廃するために速やかに行うべき施策の内容

第2の1「はじめに」で述べたとおり、人種的差別や、人種的差別を扇動又は助長する行為が、憲法や国際人権法の大前提である人権尊重主義と相いれないことは明らかであり、国がその理念を法律によって定める必要性が極めて高い。

しかし、日本においては、人種差別撤廃条約を実施するための法律自体が存在せず、また、戦後日本の外国人法制は、外国人を管理することを主眼としており、外国人及び人種的・民族的少数者の人権を実質的に保障することを目的とした法律自体が現在に至るまで存在しない。よって、日本においては、まず、ヘイトスピーチだけでなく広く人種的差別の実態を調査・把握した上で、それらの人種的差別が到底許されないことを社会の共通認識とするための理念と今後の人種的差別撤廃のための施策の枠組みを定めた基本法を制定することが必要である。

(1) ヘイトスピーチを含む人種的差別の実態調査

これまで述べてきたとおり、近年、日本においては、ヘイトスピーチが悪化し、在日コリアン等の民族的少数者に対する敵意、差別、憎悪を表明する表現行動や街宣等が相次いでいる。これらは、既に述べたとおり、対象とされる少数者集団に属する者に対し、恐怖心のみならず、社会からの疎外感、

劣等感等を植え付け、深刻な精神的被害を与えている。特にその者の属性や存在自体を否定されるような言動は、自己肯定感の喪失につながり、子どもの成長にとっても極めて大きな悪影響を与える可能性が高い。しかし、その被害については公的な調査が行われておらず、実態が見えにくいものとなっている。

この点、政府は、2013年（平成25年）1月、国連人種差別撤廃委員会に提出した報告書において、「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。政府が、公的な実態調査も行わないまま、被害状況が深刻でないかのように述べることは極めて問題である。

よって、日本においては、まず、ヘイトスピーチだけでなく、入店・入居拒否、教育・雇用の場面での差別等、広く人種的差別の実態調査を速やかに行うべきである。

(2) 基本法の制定

① 基本法の必要性

第2の2で述べたとおり、日本においては、入店・入居拒否等の人種的差別が依然残っており、憲法13条が保障する個人の尊厳を傷つけ、憲法14条に定める平等権を侵害する人種的差別が跡を絶たない。それにもかかわらず、日本には人種差別撤廃条約の理念を実現するための法律自体が存在しない。また、戦後日本の外国人法制は、外国人を管理することを主眼としており、外国人及び人種的・民族的少数者の人権を実質的に保障することを目的とした法律自体も現在に至るまで存在しない。このような現状に鑑みれば、日本においては、人種的差別が許されない旨の理念と、人種的差別の撤廃に向けた国の基本方針を定め、国及び地方自治体の人種的差別の撤廃のため実施する施策の枠組みを定める基本法を速やかに制定することが必要である。

② 基本法に含まれるべき内容

基本法には、少なくとも、以下に述べる内容を定めるべきである。

ア 目的

基本法においては、その目的として、この法律が、憲法13条及び憲法14条とともに、人種差別撤廃条約の理念を実現するためのものであることが明らかにされなければならない。そして、この法律が、人種差

別撤廃条約の前文が述べるとおり、全ての人間が尊厳及び権利について平等であり、いかなる差別又は差別の扇動に対しても、平等の保護を受ける権利を有すること、人種等による障壁の存在がいかなる社会の理想にも反するものであることを定めるべきである。

イ 人種的差別の定義

日本において人種的差別についての共通認識がないこと、人種差別撤廃委員会が2014年（平成26年）9月26日付け総括所見で日本の国内の法制において人種差別についての適切な定義が存在しないと指摘していることから、この基本法においては、包括的な人種的差別の定義が定められなければならない。

人種的差別とは、冒頭に述べたとおり、人種等を理由とする差別であるが、この人種等には、人種差別撤廃条約1条1項にいう人種、皮膚の色、世系、民族的若しくは種族的出身を含めるべきである。さらに、日本における民族による差別が国籍を形式的に理由とすることが多いことや、外国人に対する差別に関する人種差別撤廃委員会による一般的勧告30等の国際人権基準の発展に鑑み、国籍による不当な差別も含めるべきである。

ウ 不当な差別行為等の禁止

基本法において、個々人に対する差別的取扱いが禁止されることを明記すべきであり、禁止される行為の内容としては、人種差別撤廃条約2条及び5条に照らし、個々人に対する労働、住居、医療及び社会保障、教育、物品及びサービスの提供等のあらゆる日常生活及び社会生活における人種等を理由とする不当な差別的取扱いであることを包括的に定めるべきである。

また、ヘイトスピーチは、特定の個人に向けられるものでなくとも、第2の1「はじめに」で述べたとおり、外国人及び人種的・民族的少数者の尊厳を著しく傷つけ、その属性を有する人々が個別具体的に差別される可能性を拡大させる等の問題があること、人種差別撤廃委員会が前記の総括所見でヘイトスピーチに対する適切な措置をとるよう求めていること等に照らし、ヘイトスピーチを公然と行うことについても許されない旨を明らかにすべきである。

なお、ヘイトスピーチが許されない旨の理念を明記することは、直ちに具体的な表現行為の規制を導くものではないが、当該表現行為が不法行為や威力業務妨害等の犯罪を成立させる場合には、慰謝料増額事由や

悪性の情状として考慮されることを妨げるものではない。表現の自由も無制限に保障されるものではなく内在的制約に服するものであり、かつ、ヘイトスピーチが具体的な差別行為や生命・身体等への危害につながる危険性があることに鑑みれば、理念として許されない旨を記載することは可能であると考える。

エ 基本方針の策定

基本法は、人種的差別の禁止の理念を明確に定めるとともに、国及び地方自治体の人種的差別の撤廃に向けた施策を実施するに当たっての枠組みを示し、それらの施策を促すものでなければならない。すなわち、基本法では、人種的差別が許されない旨の理念や国及び地方自治体の人種的差別を撤廃する責務を定めるほか、施策の枠組みを示す基本方針を策定することを定めるべきである。

そして、その基本方針においては、実態調査、差別を受けた者の保護及び救済、相互の理解を促進するための措置、啓発活動、人権教育の充実等につき定めるものとし、かつ、その基本方針自体が、後記で述べる一定の独立性を有する審議会等の機関の助言に基づき策定され、差別等の実態を踏まえ定期的に見直されることを定めるべきである。

オ 国及び地方自治体が行うべき施策

基本法においては、人種差別撤廃条約2条1項に照らし、国及び地方自治体は、人種的差別を撤廃するため、前述の基本方針を踏まえ、これまでの施策を再検討するとともに、人種的差別の撤廃に向けた施策を策定し、これを総合的かつ一体的に実施する責務を負うことを定めるべきである。また、国及び地方自治体は、人種差別撤廃条約6条に鑑み、人種的差別を受けた者に対し、効果的な保護及び救済を確保するため、必要な措置をとることを定めるべきである。さらに、国及び地方自治体は、人種的差別を撤廃し、寛容及び相互の理解を促進するための措置をとるとともに、人種的差別の原因を解消するために必要な啓発活動を行う責務を有することも定めるべきである。

カ 人権教育の実施

基本法においては、人種差別撤廃条約7条に鑑み、人種的差別及びその原因を解消するため、国及び地方自治体は人権教育を充実させる責務を負うことを定めるべきである。そして、人種差別撤廃委員会が前記の総括所見で述べているとおり、人権教育を実施するに当たっては、相互理解の理念に基づいた公的教育に注力するとともに、学校のカリキュラ

ムにおける人権教育を充実させることも定めるべきである。

キ 人種的差別の撤廃に向けた政策の提言等を行う機関の設置

基本法においては、人種的差別の実態に関する調査を行い関係行政機関に対して意見を述べるとともに、国及び地方自治体の人種的差別の撤廃に向けた施策を遂行するための指針となる基本方針の案を提示し、差別を受けた者に対する効果的な保護及び救済を確保するための政策を提言する、一定の独立性を有する機関を設置することを定めるべきである。また、この機関の委員の構成が、人種的差別を受けた者の意見を適切に反映し差別の実情を踏まえた審議ができるように構成されなければならないことも定めるべきである。加えて、このような国における機関と同様に、人種的差別の撤廃に向けた調査、意見、提言等を行うための機関が、地方自治体においても設置されるべきである。

(3) パリ原則に則った国内人権機関の設置と個人通報制度

① はじめに

前項で述べた基本法を制定するだけで人種的差別が根絶できるわけではない。そもそも人種的差別が起きないための政策や教育が施され、さらに、発生した人種差別被害を効果的に救済するための制度が整備されて、初めて基本法の趣旨は実現する。

したがって、これらの目的を達成するために、政府から独立したいわゆるパリ原則に基づく国内人権機関の設置と、個人通報制度を利用可能とすることが急務である。

② 政府から独立した国内人権機関の設置

ところが、日本ではいまだにパリ原則に沿った国内人権機関が設置されていない。このような状況に対しては、国連の条約機関等から、これまで数多くの勧告が出されている。特に人種的差別事例の場合、多大な時間と労力を要する一方で、仮に勝訴しても少額の慰謝料しか認定されない司法救済だけでは極めて不十分であり、国内人権機関による簡易・迅速な人権侵害救済制度を新たに設ける必要性は高い。また、名誉毀損罪や侮辱罪等の成立が明らかで現行法で処罰可能なヘイトスピーチに対しても適切な捜査・訴追がなされていない現状において、これらの法を適用・執行する裁判官、検察官、警察官らに対する教育は極めて重要であるところ、かかる教育を行い得る機関としても国内人権機関は強く期待される。このように、国内人権機関は、基本法を補完する極めて重要な機能を有するものであり、早急に設置されるべきである。

なお、国内人権機関に関する当連合会のより詳細な意見については、2014年（平成26年）2月20日付け「国内人権機関の創設を求める意見書」も参照されたい。

③ 個人通報制度

個人通報制度とは、国際人権条約に反する人権侵害を受けた個人や団体が、国内の救済手段を尽くしてもなお救済されない場合に、国際機関へ直接救済を申し立てる制度である。日本は、国連人権条約機関等からの再三の勧告にもかかわらず、人種差別撤廃条約を含めたいかなる国際人権条約についても、この個人通報制度を利用可能とする手続を行っていない。

第2の6で述べたとおり、ヘイトスピーチは、対象を特定せずになされる場合、現行法下では原則として民事刑事の規制の対象とならず、法的救済が受けられない。しかし、自由権規約20条2項及び人種差別撤廃条約4条では、対象の特定不特定を問わず、差別扇動等は禁止・根絶されるべき行為とされている。したがって、日本が、自由権規約の選択議定書を批准し、又は、人種差別撤廃条約の14条の受諾宣言をすれば、これらの被害について、日本から自由権規約委員会や人種差別撤廃委員会に対して通報を行い、一定の救済を求めることが可能となる。また、通報を受けて国連諸機関が出す「見解（view）」には法的拘束力はないものの、その内容は個別の被害の是正・救済のみならず制度の改善等、多岐にわたっていることから、日本の法制度が国際基準に沿って改善されることが期待できる。さらに、日本の裁判所が国際人権基準の適用に積極的になることも期待できる。このように、個人通報制度は、人種的差別に対する個別救済機会の拡大及び人種的差別を起こさないための制度の改善にもつながるものであり、日本においても早急に導入すべきである。

8 おわりに―一日弁連として―

既に述べてきたように、日本においては、在日コリアン等の民族的少数者に向けられた言動を始めとする激しい人種的差別が、これまで繰り返行われてきた。近時ヘイトスピーチとして問題となっている一連の行為・事態も、その一環として理解されるべきものである。

しかし、国が、これらの人たちに対する差別の実態を正式に調査したことはなく、ましてや、人種的差別を背景・原因とする過去の事件や歴史、人種的差別を増悪させた過去の政策を検証することもなかった。

そのため、多くの人々が、これらの人種的差別の構造的な背景や深刻さを正確に理解することができなかったといわざるを得ない。

当連合会は、10年以上前から、多民族・多文化の共生する社会の構築や外国人・民族的少数者の人権基本法の制定等を求めてきたが、現時点においてもなお人種的差別が許されない旨の理念を定めた基本法はなく、差別を解消するための具体的な施策も実施されていない。国内人権機関も設置されず、個人通報制度も利用できない。差別を解消するために必要な制度や政策が何一つ実現していないといわざるを得ない状況である。

他方、これも既に指摘したとおり、日本は、この間、国連の各種委員会から再三勧告を受けている。このような勧告等を受けていること自体、極めて恥ずべきことと受け止めなければならない。また、これまで述べてきた被害の実態に鑑みれば、人種的差別の解消に向けて一刻の猶予も許されない。

よって、当連合会は、人種的差別が許されない旨の理念と、人種的差別の撤廃に向けた国及び地方自治体による施策の枠組みを定める基本法を早期に成立させるよう、国に強く求めるものである。

以上