

人種等を理由とする差別的言動を禁止する法律の制定を求める意見書

2023年（令和5年）4月14日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

差別的言動を根絶するため、国に対し、以下の内容を含む、人種等を理由とする差別的言動を禁止する法律の制定を求める。

1 公然と、下記アの人種的差別を誘発、助長、扇動する目的でなされる言動であって、かつ、下記イの類型に該当するものを「人種等を理由とする差別的言動」と定義した上で禁止すること

記

ア 人種的差別

「人種、皮膚の色、世系（被差別部落を含む。）、民族的若しくは種族的出身、国籍（以下「人種等」という。）に基づくあらゆる区別、排除、制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる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」

イ 人種等を理由とする差別的言動の具体的類型

以下の①から⑤のいずれかに該当するもの

- ① 特定の人種等に対して生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨の言動（例：〇〇人を皆殺しにしよう。）
- ② 特定の人種等に対して著しく侮辱（存在の否定を含む。）、又は、当該人種等を人以外のものに例えるなど、人種等の価値を否定若しくは価値の低いものとして扱う言動（例：〇〇人は人間ではなくゴキブリだ。）
- ③ 特定の人種等を社会から排除することをあおり立てる言動（例：〇〇人は日本から出でていけ。）
- ④ 虚偽の事実を摘示して特定の人種等が他者の生命、身体、財産等に対して危害を加えた、あるいは差し迫った危害を加えようとしている旨告知する言動（例：〇〇人が〇〇地域の井戸に毒を入れた。〇〇人が〇〇地域で略奪を繰り返している。）
- ⑤ 当事者の意に反して、特定の人種等、共通の属性であることを識別可能とする情報を摘示する言動（例：〇〇は、被差別部落出身だ。〇〇地域

は被差別部落だ。)

- 2 「人種等を理由とする差別的言動」について、実態調査やネットモニタリング、根絶に向けた施策の提言、勧告、禁止命令や過料処分を行う専門機関を設置すること
- 3 専門機関が、勧告、禁止命令等を発出した後も命令に違反して再度同様の「人種等を理由とする差別的言動」を行う者に対して過料処分を科すこと

意見の理由

第1 はじめに

「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「解消法」という。）は、2016年5月24日に成立し、同年6月3日に施行された。解消法の施行後約6年10か月が経過した。

解消法の成立によって、本邦外出身者に対する不当な差別的言動は解消しなければならないものであることが確認された。しかし、解消法において解消しなければならないとされた不当な差別的言動は、その対象者を「本邦外出身者」又は「その子孫」であって「日本に適法に居住する者」に限定されており、日本が加入する「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。）で禁止の対象とされる言動よりも範囲が狭い。また、解消法は、不当な差別的言動の禁止を明確にうたったわけでもなく、ましてや法的規制の是非については意見が対立し、同法において新たな法的規制は盛り込まれなかつた。現行法上、不特定人を対象とする差別的言動については、民事及び刑事いずれの責任追及も困難であり、差別的言動を明確に禁止し、適切な措置を定める法律が存在しないために、差別的言動が現在も減少しない状況が続いている。

そこで、本意見書においては、「人種的差別」を「人種、皮膚の色、世系（被差別部落を含む。）、民族的若しくは種族的出身、国籍（以下「人種等」という。）に基づくあらゆる区別、排除、制限であつて、政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる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」と定義し、その人種的差別を誘発、助長、扇動する目的でなされる言動であつて、かつ、一定の要件を満たしたものを「人種等を理由とする差別的言動」と定義して、同言動を禁止する法律の制定を提言する。

この点、表現の自由を保障する重要性から、「言動」を禁止することに対し

て慎重な意見もある。すなわち、憲法21条が保障する表現の自由は、自由な言論空間を確保することで豊かな人格形成に資する（自己実現）重要な人権であり、そのような表現の自由を制約することになるようにもみえる言動の禁止には慎重であるべきという意見である。

しかし、上記のとおり定義した「人種等を理由とする差別的言動」は、第2の2で詳細に述べるとおり、それを面前で見聞きした対象者に強烈な苦痛を与えて回復しがたい甚大な被害を与える等、対象者の尊厳を踏みにじり、人格権を著しく侵害するのみならず、対象者から反論や自己表現の力を奪うという点で対象者の表現の自由に対する侵害という側面も有し、ヘイトクライムやジエノサイドといった物理的暴力を誘引する点で社会的法益をも侵害するものである。したがって、「人種等を理由とする差別的言動」を禁止することは、憲法13条及び14条の趣旨からしても、公共の福祉による制約として許容されると考える。また、日本が1979年に批准した「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（以下「自由権規約」という。）20条2項が、締約国に対し、一定範囲の言動を法律で禁止するよう定め、日本が1995年に加入した人種差別撤廃条約4条本文も、締約国に対し、同言動根絶に向けた迅速かつ積極的な措置を取る義務を課していることに照らせば、これらの差別的言動に対して効果的な法的規制を行わないことは国際人権条約違反であり、許されない。

一方で、「人種等を理由とする差別的言動」の禁止は、表現内容の規制であり、運用を誤ると、正当な批判や政治的言動までもが「人種等を理由とする差別的言動」であるとして禁止され、自由な言論活動や正当な政治活動が規制対象とされる危険性がある。

したがって、禁じられる「人種等を理由とする差別的言動」の定義は明確かつ限定的でなければならない。また、そのように定義された「人種等を理由とする差別的言動」に該当するか否かの認定は、他の行政機関から独立した専門機関によってなされるべきである。

当連合会は、2015年5月7日に「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」を公表し¹、「人種等を理由とする差別的言動」を含む人種的差別撤廃についての基本法の制定や実態調査等を提言した。また、解消法成立後は、人種的憎悪をあおるデモや街宣活動（以下「ヘイトデモ」と

¹当連合会「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5月7日）

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2015/opinion_150507_2.pdf

いう。) が行われているとされる 46 の地方公共団体及び市区教育委員会並びに全都道府県警察に対し、不当な差別的言動に対する取組に関する照会を行い、2017年5月31日に同照会の結果を分析した「ヘイトスピーチに対する取組に関する照会結果報告」²を公表し、関係省庁や熱心な取組を行っている地方公共団体、学識経験者からも意見を聴取し、同時点における問題点の把握に努めた。

その結果、解消法が十分には機能していないと判断し、2020年9月10日に「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の適正な運用を求める意見書」を公表したものであるが、第2の3で述べる解消法の問題点に照らし、同法の運用改善のみでは限界があると判断し、今般、差別的言動の根絶のため実効性のある立法を提案する次第である。

第2 差別的言動を禁止する立法の必要性及びその禁止のあり方

1 人種的差別の現状

2016年3月に公益財団法人人権教育啓発推進センターが法務省委託調査研究事業として公表した「ヘイトスピーチに関する実態調査報告書」及び2017年6月付けで同センターが公表した「外国人住民調査報告書－訂正版－」において、ヘイトデモが深刻化している実態や、多数の外国人住民が外国人であることを理由として差別的なことを言われた経験や入居差別、職業差別を受けた経験があること等が報告された。

インターネットにおける差別的な書き込みについては、41.6%の人が見たと回答し、また、見たことがある人のうち19.8%は、そのような書き込みを見るのが嫌でインターネットのサイトの利用を控えたと回答した。

また、上記各報告書によれば、調査対象の外国人住民のうち、大多数の人がヘイトデモを見聞きして不快に感じ、あるいは恐怖を感じている。また、ヘイトデモの件数は、解消法が施行される前の2014年をピークに減少傾向にあったが、道路使用許可申請が不要の少人数による街宣活動の件数は、解消法施行から2年経過した後に一旦減少したものの、その後再び増加して

² 当連合会「ヘイトスピーチに対する取組に関する照会結果報告」及び「『ヘイトスピーチに対する取組に関する照会結果』の訂正について」

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/jfba_info/publication/data/hate-speech_report.pdf

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/jfba_info/publication/data/teisei.pdf

いる³。また、その場でなされる差別的言動の内容も、解消法施行前後で変わらない。例えば東京都は、2019年4月以降、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12条に基づいて、都内で行われたヘイトデモにおける差別的言動事例を2022年3月現在までに16件公表しているが、その中で、「朝鮮人を東京湾に叩き込め」「朝鮮人を日本から叩き出せ、叩き殺せ」「在日朝鮮人をガス室でも作って本当に皆殺しにしてやりたい」といった極めて深刻な差別的言動が行われていることが認定されている⁴。

しかも、差別的言動を含む人種的差別の被害者は、在日コリアンの人々だけではない。例えば、アイヌ民族の人々に対する差別的言動も深刻である⁵。また、インターネットや直接的言動による部落差別の扇動は今も多発している⁶⁷。

2 人種的差別（特に差別的言動）の害悪

³ 「レイシズム監視情報保管庫」

<https://odd-hatch.hatenablog.com/entry/2022/01/03/111200>

⁴ 東京都総務局人権部「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12条第1項の規定に基づく表現活動の公表について」

<https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/10jinken/sesaku/sonchou/kouhyou.html>

⁵ 例えば、2014年8月には元札幌市議会議員が、ツイッターで「アイヌ民族なんて、いまはもういないんですよね。せいぜいアイヌ系日本人が良いところですが、利権行使しまくっているこの不合理。納税者に説明できません。」と発言したのをきっかけに、ネット上にはアイヌ民族の人々に対するヘイトスピーチの書き込みが増加し、同年11月にはアイヌ民族の人々をターゲットにしたデモが東京で行われ、「純粋なアイヌ民族はもういない。」「アイヌ民族差別はねつ造である。」「アイヌと自称することでアイヌ協会からお金をもらっている人々を日本から叩き出せ。」等のヘイトスピーチが行われた。

2015年4月12日付けハフポスト「金子快之・札幌市議が落選「アイヌ民族、いまはもういない」発言で自民を除名」

https://www.huffingtonpost.jp/2015/04/12/sato-yasuyuki-sapporo-local-diet_n_7052006.html

⁶ 法務省ウェブサイト「部落差別（同和問題）を解消しましょう」(http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00127.html)によれば、結婚差別や差別発言等の部落差別にかかる人権侵犯事件の新規手続開始件数は、2016年から2020年まで、年間117件から224件とされている。

⁷ 例えば、学術研究を装い、全国各地の被差別部落に潜入し、その所在地や特徴が分かるような映像をインターネット上に掲載するものがある。そして、この映像の対象に、未指定地区も含まれていることもある。この映像の本質は、あくまでもどこが被差別部落であるかをさらすことにあり、さらされた被差別部落で生活している者は、それまで部落出身であることを隠してきた人や部落出身であることを知らないで生きてきた人を含めて、興味本位な悪質な差別の対象となる。しかし、いまだ、この映像は、削除されることなくインターネット上に掲載されている。なお、2022年11月30日、動画投稿サイト「YouTube」で公開されていた被差別部落の地名をさらす100本以上の動画は削除された。

人種的差別は、人種等という本人自身によっては変えようのない属性に基づく区別、排除であり、人種的らく印の一形態としての攻撃である。

このうち、特定人を対象とした差別的言動に対しては、現行法によっても、不法行為（民法709条）として民事責任の追及が、また、脅迫罪（刑法222条）、名誉毀損罪（同230条）、侮辱罪（同231条）、威力業務妨害罪（同234条）等として刑事責任の追及が可能である。しかし、国籍や民族などにより識別される不特定多数人が含まれる集団を対象とした差別的言動は、現行法上、民事・刑事いずれの責任も追及は困難である⁸。

そこで、本意見書は、不特定多数人を対象としてなされる「人種等を理由とする差別的言動」について新たな法規制を求めるものであるが、まず、かかる差別的言動が個人と社会に対してもたらす害悪について述べる。

（1）個人的法益の侵害

長年差別を受けてきたマイノリティが差別的言動の対象となった場合、差別的言動は標的とされた集団が「取るに足りない価値しか持たない」というメッセージとなり⁹、当該集団に属する者は、自分自身が言われたのと同様の衝撃、恐怖、苦痛を感じる。属性と結びつけられて存在価値を否定されることにより、「魂の殺人」とも表現される極めて重大で回復困難な人格権侵害が起きるのである¹⁰。

また、差別的言動の対象が、国籍や民族など、自分で変えることのできない属性を意味する集団であった場合にも、当該個人が受ける損害が希薄化することはない¹¹。

⁸ 2013年10月7日京都地方裁判所判決では、民事責任について、不特定の者を対象にしたヘイトスピーチは、現行法上責任追及が困難である旨が指摘されている。

⁹ Charles R. Lawrence著「Words That Wound, Critical Race Theory, Assaultive Speech, And The First Amendment」(Routledge, 1993年)

¹⁰ 師岡康子著「ヘイトスピーチとは何か」(岩波新書、2013年) 55頁

¹¹ このことを示すヘイトスピーチ被害者の証言の一部を、国際人権NGO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」(2014年11月)及び法務省「ヘイトスピーチに関する聞き取り調査(全体版)」(平成28(2016)年3月)から、以下に抜粋する。

「5年ほど前、広島で在特会4名(中年)のヘイト街宣に遭遇した。目の前に立ち止まって堂々と見てやろうかと思ったが、正直、怖かった。どれだけ相手が弱そうでも恐怖を感じ、身体が動かなかった。…(中略)…」(20代男性)

「デモを見て、自分たちの存在が否定されたと思い、身体が震えて心臓がドキドキした。…(中略)…」(50代男性)

「ヘイトスピーチを浴びると、何週間も苦しい気持ちを抱えながら仕事をすることになりま

さらに、差別的言動によって理不尽な攻撃を受けた人々は、自己喪失感と無力感のため言葉を失うのみならず、被害を訴えることで更なる攻撃を受けることを恐れて沈黙を強いられる（沈黙効果）とも言われている。¹²その「沈黙」の中には、攻撃を恐れて、自分の生まれながらの属性という重要なアイデンティティを隠して生きる場合も含まれる。すなわち、差別的言動は、被害者から反論や自己表現の力を奪うという面で、表現の自由に対する侵害としての側面も有する¹³。

(2) 社会的法益の侵害

加えて、差別的言動は言葉の暴力であると同時に、ヘイトクライムやジェノサイドといった物理的暴力を誘引する点で、単なる表現を超える危険性を有するとも指摘されている。

実際、ナチス・ドイツによるユダヤ人に対する迫害と虐殺にあたり、ナチスはユダヤ人を「劣等民族」として人々の差別と憎悪を扇動した。

1994年のルワンダ大虐殺でも、国営のラジオ局が繰り返し「ツチ族はゴキブリ」と放送したことが、わずか数日間で50万人から100万人ものツチ族が一般市民により殺害されるというジェノサイドへと繋がった。このように差別的言動が、ヘイトクライムやジェノサイドに繋がる危険性を有するものであることは歴史により証明されており、このことは、「憎悪のピラミッド」（人々の内心にある人種的偏見が扇動・助長されると、それが徐々に偏見による行為、差別行為、暴力行為、そして最終的にはジェノサイドへとエスカレートしていくこと）として説明されている¹⁴。

なお、人種的差別を背景にしたジェノサイドが、日本とは関係のな

す。解消できないダメージがいつまでも続くんですよ。仕事をしているときなんかにふいに涙がこみ上げてきたり、夜中に目が覚めて疲れなくなったりすることもあります。…（中略）…」（40代男性）

¹² 前掲9

¹³ 以下、そのことを示す被害者の証言の一部を、前掲の実態調査にかかる報告書から抜粋する。

「昔はチョゴリを着て堂々と歩けたし、指をさされるぐらいで、それでも普通でした。今は、子どもがチョゴリを着ると言ったら止めると思います。…（中略）…」（40代女性）
「ツイッターも利用しています。在日で女性だと色々嫌なメッセージが来るらしいので、在日で女性であることが一見して分からないようにしています…（中略）…」（40代女性）

¹⁴ Brian Levin, Anti-Defamation League

<https://www.adl.org/sites/default/files/documents/pyramid-of-hate.pdf>

い、遠い世界の出来事だと考えることはできない。日本でも、1923年9月1日に起きた関東大震災の直後、「朝鮮人が井戸に毒を入れた」などの流言飛語を端緒として、わずか数日間のうちに多数の朝鮮人及び中国人が、軍や民間人によって虐殺された¹⁵。その背景には、日本人の朝鮮人及び中国人に対する民族的差別意識があった¹⁶。かかる凄惨なジェノサイドが日本で起きてからわずか100年しか経っていないことを我々は改めて想起しなければならない。

3 解消法の問題点

解消法には一定の意義が存したが、多くの問題点も存在している。

(1) 禁止規定の不存在

解消法1条は、「不当な差別的言動の解消が喫緊の課題である」とするものの、解消法には、「不当な差別的言動」が人権侵害に当たることが明確に規定されておらず、これを禁止する規定すらない。

(2) 被害救済手段の不存在

解消法においては、不当な差別的言動を受けた被害者を救済するための具体的手段が設けられておらず、被害者救済のための実効性に乏しい。

一般的に、裁判による救済は多大な時間と労力を要し、被害者にとって負担が大きい。特に、匿名で投稿できるインターネット上で行われる

¹⁵ 当連合会「関東大震災人権救済申立事件 調査報告書」（2003年8月）

¹⁶ 2008年3月作成の内閣府中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「1923関東大震災【第2編】」（http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1923_kanto_daishinsai_2/index.html）の第4章第2節は、虐殺による被害者数を震災による死者数（10万5000人）の「1～数パーセント」（約1,050人から数千人）とし、その背景に民族的な差別意識があったと述べている。

「既に見てきたように、関東大震災時には、官憲、被災者や周辺住民による殺傷行為が多数発生した。武器を持った多数者が非武装の少数者に暴行を加えたあげくに殺害するという虐殺という表現が妥当する例が多かった。殺傷の対象となったのは、朝鮮人が最も多かったが、中国人、内地人も少なからず被害にあった。加害者の形態は官憲によるものから官憲が保護している被害者を官憲の抵抗を排除して民間人が殺害したものまで多様である。また、横浜を中心に武器を携え、あるいは武力行使の威嚇を伴う略奪も行われた。

殺傷事件による犠牲者の正確な数は掴めないが、震災による死者数の1～数パーセントにあたり、人的損失の原因として軽視できない。…（中略）…自然災害がこれほどの規模で人為的な殺傷行為を誘発した例は日本の災害史上、他に確認できず、大規模災害時に発生した最悪の事態として、今後の防災活動においても念頭に置く必要がある。」「2日午後以降に発生した広範な朝鮮人迫害の背景としては、当時、日本が朝鮮を支配し、その植民地支配に対する抵抗運動に直面して恐怖感を抱いていたことがあり、無理解と民族的な差別意識もあったと考えられる。歴史研究、あるいは民族の共存、共生のためには、これらの要因について個別的な検討を深め、また、反省することが必要である。」

ヘイトスピーチが深刻であるが、その被害者が、発信者を特定して法的手続を採ることは非常に困難である。被害者を救済するための有効な手段が設けられていないことは、重大な問題である。

(3) 専門機関の不存在

解消法には、国や地方自治体の責務についての定めはあるものの（4条）、専門的観点から施策を提言し、更に被害者救済にあたる機関が設けられていない。

また、日本政府内では、主に法務省人権擁護局が人種的差別の問題について啓発活動や一定の救済活動（人権侵犯事件の調査処理）に従事しているが、不当な差別的言動の解消や被害者救済のための行動としては不十分であり、インターネット上の差別的言動に対する削除要請も迅速かつ十分にはなされていない¹⁷のが現状である。

そもそも、人種的差別の問題に対しては、教育（文部科学省）、就労環境の保護（厚生労働省）、居住（国土交通省、厚生労働省）、インターネットをめぐる問題（総務省）等、省庁を超えた政策が必要である。

(4) 適用対象の限定

解消法2条は、解消すべき不当な差別的言動の対象者を「本邦外出身者」又は「その子孫」であって、日本に「適法に居住する者」に限定している。

① 「本邦外出身者」又は「その子孫」に限定することの問題点

このような限定の結果、本邦内出身者たる部落出身者やアイヌ民族の人々は解消法の対象外となっている。

しかし、「人種等を理由とする差別的言動」を根絶するためには、これらの人々に向けられた言動も含めなければ不十分である¹⁸。

¹⁷ 法務省「平成31年及び令和元年における「人権侵犯事件」の状況について（概要）」(<http://www.moj.go.jp/content/001316959.pdf>)によれば、2019中に法務局・地方法務局において新たに救済手続を開始したインターネット上の人権侵害情報に関する人権侵犯事件は、前年の1,910件を75件上回る1,985件（3.9%増加）、そのうち法務局がプロバイダ等に対し人権侵害情報の削除を求めるなどの「要請」を行った件数は、395件とされている（2頁）が、うち297件はプライバシー侵害事案であり、外国人に対する差別事案で要請を行った件数は0件である。

¹⁸ 部落差別に関しては、1965年、内閣総理大臣の諮問機関である同和対策審議会の答申において、同和問題の早急な解決が国の責務であり、同時に国民的課題であるとの認識が示され、差別に対する法的規制等が具体的な方策として挙げられていた。なお、同和対策審議会の答申では、「世間の一部の人々は、同和問題は過去の問題であって、今日の民主化、近代化が進んだわが国においては、もはや問題は存在しないと考えている。けれども、この問

② 「適法に居住する者」に限定することの問題点

解消法は、適法に居住する者に向けられた言動のみを対象としており、在留資格のない者に向けられた言動を除外している。しかし、在留資格の有無により差別からの保護の対象になるか否かが変わるべきではない¹⁹。

このことは、人種差別撤廃委員会の一般的勧告30「市民でない者に対する差別」（2004年8月5日採択、A/59/18 pp. 93-97）7項が「人種差別に対する立法上の保障が、出入国管理法令上の地位にかかわりなく市民でない者に適用されることを確保すること、および立法の実施が市民でない者に差別的な効果をもつことがないよう確保すること。」と述べているとおりである。

4 「人種等を理由とする差別的言動」を禁止する法的根拠

差別的言動を禁止する法律を制定するべき必要性は、これまでに述べた差別的言動に関する現状、害悪、さらに解消法の限界を前提としつつ、以下のとおり法的に根拠づけられる。

(1) 憲法

憲法14条は法の下の平等を定めており、明確に、「人種」等により「差別されない」と規定している。また、「人種等を理由とする差別的言動」は、一定の人種等に属する個人の尊厳を踏みにじり、憲法13条により保障される個人の人格権を侵害する。さらに、憲法98条2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規」を「誠実に遵守することを必要とする」と定めており、以下に述べるように、日本が批准・加入した国際人権規約及び人種差別撤廃条約を誠実に遵守するためにも、「人種等による差別的言動」を禁止する法律の制定が不可欠である。

(2) 国際人権規約

日本が1979年に批准した経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）においては、規約に規定する権利が「人種」等

題の存在は、主觀を超えた客觀的事実に基づくものである」とされた。しかし、2016年12月施行の部落差別の解消の推進に関する法律においても、第1条で「現在もなお部落差別が存在する」と規定され、同和対策審議会答申後半世紀経過後も、差別が社会に根強く残っていることが確認されている。したがって、同和対策事業等によって社会が解決すべき部落差別問題が解消されたとする意見は、部落差別の現実を理解せず、部落差別解消を阻害する誤った考えだと言える。

¹⁹ 当連合会「「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」の一部修正を求める会長声明」（2016年5月10日）

によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することが規定されている（2条2項）。また、同じく1979年に批准した自由権規約は、「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」と規定している（20条2項）。

さらに、2022年11月3日付けの日本の第7回定期報告に関する総括所見において、自由権規約委員会は、日本で少数民族及び外国人に対する広範かつ継続的な人種差別的言説が広く行われていることに懸念を表明し、日本政府に対し、ヘイトスピーチ解消法の範囲を拡大し、出自に関係なくすべての人に対する差別的な言動及び行動を対象とするとの検討や、ヘイトスピーチを犯罪化するための刑法改正の検討等を求めている²⁰。

（3）人種差別撤廃条約

日本が1995年に加入した人種差別撤廃条約は、前文において、「人種的相違に基づく優越性のいかなる理論も科学的に誤りであり、道徳的に非難されるべきであり及び社会的に不正かつ危険であること並びに理論上又は実際上、いかなる場所においても、人種差別を正当化することはできないことを確信し」と定めており、2条1項（d）において、立法も含むすべての適当な方法により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させることが締約国の義務とされている。さらに、差別的言動については、同条約4条本文において、その根絶を目的とする「迅速かつ積極的な措置」を探ることが締約国に義務づけられている。

しかし、日本においては、人種差別撤廃条約に加入してから約25年間にわたり、同条約上の約束を果たすための国内法が制定されていない。

そのため、日本政府は、国連人種差別撤廃委員会から、2001年、2010年、2014年、2018年及び2022年の5回にわたる政府報告書審査のたびに、人種的差別を禁止する包括的な立法措置を講ずるよう勧告を受け続けている²¹。

²⁰ 2022年11月13日付け総括所見（CCPR/C/JPN/CO/7）パラグラフ13、14 当連合会仮訳

https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/international/library/human_rights/no_7_soukatsu_shoken.pdf

²¹ 2001年3月1日付け総括所見パラグラフ10、2010年4月6日付け総括所見パラグラフ9、2014年9月2日付け総括所見パラグラフ8、2018年8月30日付け総括

また、2016年に制定された解消法は、同条約に照らして救済の対象が狭く、被害者救済の実効性に欠けている点において、同条約4条本文の「迅速かつ積極的な措置」とは言えない。そのため、2018年、日本政府は、国連人種差別撤廃委員会から、解消法の改正を求める勧告も受けている²²。

確かに日本は、人種差別撤廃条約に加入するに当たり、差別的言動に対する処罰立法を義務づける条約4条（a）（b）に対する留保宣言をしている。しかし、差別的言動の根絶を目的として「迅速かつ積極的な措置」を採ることを締約国に義務づけた同条本文まで留保したものではなく、また、日本政府の留保宣言は、あくまで憲法と抵触しない限度において同条の義務を履行するという内容²³であるから、人種等を理由とする差別的言動を禁止する国内法を制定することと何ら矛盾抵触しない。

（4）地方自治体の条例との関係

解消法施行後、ヘイトスピーチの解消に向けた具体的な対策を規定した条例として、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」（2016年7月1日全面施行、以下「大阪市条例」という。）、「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」（平成31年4月1日全面施行、以下「東京都条例」という。）、「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」（2019年12月16日全面施行、以下「川崎市条例」という。）が制定されている。

しかし、大阪市条例と東京都条例はあくまで啓発を目的としており、差別的言動の禁止規定を持たない。川崎市条例は全国で初めてヘイトスピーチに対する罰則を設けたという点で一步踏み込んだ条例ではあるが、そこにおける差別的言動は、解消法の定義と同義とされているところ、解消法における差別的言動の対象者が「本邦外出身者」又は「その子孫」であって、日本に「適法に居住する者」に限定されている点で、狭きに失することは前記のとおりである。

また、本来、これまで述べた憲法及び条約上の義務を一義的に担うのはあくまで国家であり、その対策を地方自治体に任せるべき合理的な理由はない。

所見パラグラフ8、34（b）

²² 2018年8月30日付け上記総括所見パラグラフ14

²³ 外務省 人種差別撤廃条約第1回・第2回定期報告（仮訳） I V. 第4条 留保
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/99/4.html>

したがって、本意見書は、国に対し、「人種等を理由とする差別的言動」を禁止する法律を制定するよう求めるものである。

5 「人種等を理由とする差別的言動」の禁止の在り方

以上により、「人種等を理由とする差別的言動」を禁止する必要性とその法的根拠は十分に認められるが、表現形態による「人種等を理由とする差別的言動」を禁止する上でよって立つべき考え方について述べる。

(1) 表現の自由の重要性と限界、最高裁の判断

憲法21条が保障する表現の自由は、自由な言論空間を確保することで豊かな人格形成に資するとともに（自己実現）、民主政の基礎となる情報が自由に流通することでより良い政治にも資することから（自己統治）、他の人権よりも優越的な地位にあると一般的に理解されている。

しかし、表現の自由が優越的地位にあるとしても、絶対的に無制約なわけではなく、他の人権と衝突する場合には自ずと内在的な制約を受けざるを得ない（憲法13条参照）。このことは最高裁判決においても認められている（昭和58年6月22日大法廷判決、昭和59年6月22日大法廷判決、昭和59年12月12日大法廷判決、平成4年7月1日大法廷判決）。

(2) 規制を行う目的の合理性、正当性

前項の考えを前提として、まず、「人種等を理由とする差別的言動」に対して規制を行う目的の合理性、正当性について判断する。

上記第2の2で指摘したとおり、「人種等を理由とする差別的言動」は、それを面前で見聞きした対象者に強烈な苦痛を与えて回復しがたい甚大な被害を与える等、対象者の尊厳を踏みにじり、人格権を著しく侵害するのみならず、対象者から反論や自己表現の力を奪うという点で対象者の表現の自由に対する侵害という側面を有する。さらに、ヘイトクライムやジェノサイドといった物理的暴力を誘引する点で社会的法益をも侵害する。

したがって、「人種等を理由とする差別的言動」を禁止することは、表現の自由の優越的地位に鑑みても、公共の福祉による制約として、憲法上許容されるというべきである。また、表現の自由の意義である自己実現及び自己統治の観点からしても、「人種等を理由とする差別的言動」は、対象者の尊厳を踏みにじり、人格権を著しく侵害するものでしかなく、自己実現及び自己統治に資することはないのであるから、規制を行う目

的は合理的であり、かつ、正当である。

この点、大阪市条例の合憲性を判断した最高裁判所第3小法廷令和4年2月15日判決も「憲法21条1項により保障される表現の自由は、立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本的人権であって、民主主義社会を基礎付ける重要な権利であるものの、無制限に保障されるべきものではなく、公共の福祉による合理的で必要やむを得ない程度の制限を受けることがある」、「本件各規定は、…（中略）…その目的は、その文理等に照らし、条例へイトスピーチの抑止を図ることにあると解される。そして、条例へイトスピーチに該当する表現活動のうち、特定の個人を対象とする表現活動のように民事上又は刑事上の責任が発生し得るものについて、これを抑止する必要性が高いことはもとより、民族全体等の不特定かつ多数の人々を対象とする表現活動のように、直ちに上記責任が発生するとはいえないものについても、前記1で説示したところに照らせば、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ものであるといえるから、これを抑止する必要性が高いことに変わりはない」と述べているところである。

(3) 規制対象の明確性（差別的言動の定義）

問題となるのは、規制されてもやむを得ない「人種等を理由とする差別的言動」に該当するか否かである。

「人種等を理由とする差別的言動」に該当するか否かについては、言動の内容に踏み込んで判断せざるを得ない。その場合、内容の判断が恣意的になされ、正当な批判や政治的な言動（例えば、外国人労働者の受け入れ問題に関する議論など）までもが「人種等を理由とする差別的言動」とされてしまうと、自由な言論活動や正当な政治活動が規制対象とされてしまう危険性があり、そうなると、自由な表現活動が萎縮・阻害され、前述の自己実現・自己統治を基本とする表現の自由が侵害されてしまうおそれがある。したがって、「人種等を理由とする差別的言動」の認定に当たっては、表現の自由が恣意的に制限されないよう定義が明確でなければならない。

(4) 規制の態様・程度

次に問題となるのは、規制の態様・程度である。

「人種等を理由とする差別的言動」に該当すると認定され、当該言動に對する禁止等が正当化されるとても、当該言動が場合によっては一過性であり得ることや、自主的な撤回があり得ることからすれば、禁止を超え、何らかの制裁を科すことには更に慎重でなければならない。すなわち、規制は合理的で必要やむを得ない限度にとどめるべきである。

また、前記のとおり「人種等を理由とする差別的言動」の規制に当たって、正当な言論活動や政府に対する批判的な政治的言動が不当に制限されることはあってはならない。

よって、人種等を理由とする差別的言動」を禁止する場合には、「人種等を理由とする差別的言動」か否かについての判断は政府から高度に独立した専門機関が担うべきである。そして、何らかの規制や具体的な処分を行うに当たっては、禁止命令や削除命令を出す前に当該言動者に対して告知聴聞の機会を与え、次に、命令に違反したとして何らかの制裁を科さざるを得ないと判断したときには更に告知聴聞の機会を与え、慎重を期するのが相当である（なお、この機関については第4で詳しく述べる）。また、処分の程度についても、いきなり刑事罰を科すべきではないが、罰則を科すことが一切許されないと考えるべきではない（この点についても第5の3で詳しく述べる）²⁴。

²⁴ 現に欧州では、次のような規制がなされている。

(1) ドイツ：刑法130条（民衆扇動罪）

公の平和を乱し得るような態様で、国籍等によって特定される集団等に属することを理由に個人に対して、憎悪をかき立て若しくはこれに対して暴力的若しくは恣意的な措置を求めた者は、3月以上5年以下の自由刑。

(2) フランス：プレスの自由法

出生又は特定の民族等への帰属の有無を理由とする人又は集団に対する名誉毀損、侮辱、差別、憎悪または暴力の扇動を処罰。

(3) スウェーデン：刑法16章8条（民族集団脅迫・侮辱罪）

人種、皮膚の色等と結びつけて民族集団・その他の集団に対し威嚇・侮辱する者は、民族集団への迫害として2年以下の自由刑又は罰金、罪が重大な場合は、6月以上4年以下の自由刑。

(4) イギリス：1986年公共秩序法（憎悪扇動罪）

脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為を用いたり、そのような文書を提示した者は、それによって人種的憎悪を扇動することを意図し、人種的憎悪が扇動される可能性が高い場合には有罪とすると規定した。文書の公表又は配布、演劇の公演・記録の配布・上映又は演奏、放送又はケーブル番組サービスへの番組の包含も規制。

(5) カナダ：刑法319条（憎悪扇動罪、憎悪助長罪）

そこで、本意見書においては、上記を踏まえ、以下において、禁止されるべき「人種等を理由とする差別的言動」についての定義、禁止されるべき「人種等を理由とする差別的言動」だと認定する機関及び認定した場合の手続や規制の内容等について、詳述する²⁵。

第3 新たな法律の内容①人種的差別を誘発、助長、扇動する目的でなされる「人種等を理由とする差別的言動」の禁止

1 人種的差別の定義

人種的差別とは、人種差別撤廃条約1条1項を踏まえつつ、日本の実情から若干の修正を行い、「人種、皮膚の色、世系（被差別部落を含む。）、民族的若しくは種族的出身、国籍（以下「人種等」という。）に基づくあらゆる区別、排除、制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる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」とすべきである。

公共の場所において伝達可能な発言を行なうことにより、識別可能な集団に対する憎悪を扇動する者は、何人も、扇動が治安紊乱につながる可能性が高いときは、2年以下の拘禁刑か略式裁判により有罪。識別可能な集団に対する憎悪を助長する者も同様。ただし、真実性の証明があるとき、宗教に関する見解を誠実に論証しようとしているとき、公共の利益のために発言がなされているとき、憎悪感情をなくす目的で誠実に指摘しているときは免責。

²⁵ 昨今、選挙活動に乗じて特定の人種等に対する差別的言動が繰り返されているケースが存在する。一方、選挙活動中の言動に対する規制を可能とすれば、選挙活動の自由に対する萎縮的効果をもたらすのではないかとの懸念の声もある。しかし、選挙活動の自由が重要であるとしても、選挙活動中の言動についてのみ規制を緩めれば、現に行われている選挙運動に乗じた差別的言動を助長する恐れがある。また、差別的言動と認定するためには、本意見書において後に述べるとおり、発言者の差別助長目的が認められる必要があり、またその認定・処分は政府から独立した第三者機関が行い、かつ当該認定・処分に対しては司法的救済も認められる以上、差別目的によらない純粋な政治的意見に対する濫用の危険は極めて低い。選挙活動に乗じた差別的言動に対してその場で抗議する者に対し、安易に選挙妨害罪（公職選挙法225条2号）を適用させないためにも、選挙運動中か否かを問わず差別的言動は一律違法である旨が法により宣言される必要性が高い。

よって、選挙活動中の差別的言動と他の場面の差別的言動とを分ける必要はないと考える。

この点、法務省も、2019年3月12日付け「選挙運動、政治活動等として行われる不当な差別的言動への対応について」（<https://www.moj.go.jp/content/001350817.pdf>）において、選挙運動中に行われた不当な差別的言動について安易に人権侵犯性を否定すべきではないと述べている。

上記「世系」による差別に部落差別が含まれることを明記したのは、部落差別の解消の推進に関する法律が定められていること、人種差別撤廃委員会が、部落民に対する差別を世系に基づく差別であると認識することといった勧告を繰り返している事実を重視すべきだからである²⁶。

また、「国籍」による差別も含まれるとしたのは、血統主義国籍法を採用する日本においては、人種や民族が国籍に反映されることが多く、上記外国人住民調査報告書においても、外国人という理由により行われる差別が深刻である現状が明らかになったことを踏まえ、国籍による差別も人種的差別に含めるべきと考えるからである。なお、国籍による取扱いの差異が一切許容されないわけではなく、例えば人種差別撤廃委員会の一般的勧告においても、取扱いの差異が、人種差別撤廃条約の趣旨及び目的に照らして正当な目的に従って適用され、かつ目的達成と均衡している場合には、当該取扱いの差異は許容されると述べていることが参考されるべきである²⁷。

他方、人種差別撤廃条約には、区別、排除、制限と並んで「優先」も含まれているが、「優先」は、「排除」「制限」と裏腹の関係にあること、差別撤廃を目的とするアファーマティブ・アクションが差別に当たらないことを明確にする必要があること、人種差別撤廃条約よりも後に制定された女性差別撤廃条約や障害者権利条約には「優先」が記載されていないこと、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律にも記載がないことから、本定義には含めなかった。

2 「人種等を理由とする差別的言動」の定義

既に述べたとおり、表現形態による差別的言動を禁止対象とする以上、禁止される差別的言動の定義は明確でなければならない。

よって、禁止すべき「人種等を理由とする差別的言動」としては、以下のとおり、定義すべきである。

²⁶ 当連合会「人種差別撤廃条約に基づき提出された第10回・第11回日本政府報告に対する日弁連報告書」（2018年3月15日）55頁以下

²⁷ 人種差別撤廃委員会一般的勧告30（2004年）「市民でない者に対する差別」（2004年8月5日採択、A/59/18 p.p. 93-97）の4項は「市民権または出入国管理法令上の地位に基づく取扱いの相違は次のときには差別となる。すなわち、当該相違の基準が、条約の趣旨及び目的に照らして判断した場合において正当な目的に従って適用されないとき、および、当該目的の達成と均衡していないときである。」としており、制度としての国籍による取扱いの差異（出入国管理制度等）も、この基準に基づき評価されることになる。

「公然と、人種的差別を誘発、助長、扇動する目的でなされる言動であつて、以下の①から⑤のいずれかに該当するもの

- ① 特定の人種等に対して生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨の言動（例：〇〇人を皆殺しにしよう。）
- ② 特定の人種等に対して著しく侮辱（存在の否定を含む。）、又は、当該人種等を人以外のものに例えるなど、人種等の価値を否定若しくは価値の低いものとして扱う言動（例：〇〇人は人間ではなくゴキブリだ。）
- ③ 特定の人種等を社会から排除することをあおり立てる言動（例：〇〇人は日本から出でいけ。）
- ④ 虚偽の事実を摘示して特定の人種等が他者の生命、身体、財産等に対して危害を加えた、あるいは差し迫った危害を加えようとしている旨告知する言動（例：〇〇人が〇〇地域の井戸に毒を入れた。〇〇人が〇〇地域で略奪を繰り返している。）
- ⑤ 当事者の意に反して、特定の人種等、共通の属性であることを識別可能とする情報を摘示する言動（例：〇〇は、被差別部落出身だ。〇〇地域は被差別部落だ。）」

日本社会で見られる典型的な差別的言動としては、法務省も掲げる²⁸とおり、「〇〇人は殺せ。」などと生命身体に危害を加えることを扇動するもの（前記①）、「〇〇人はゴキブリだ。」などと人以外のものに例えるなど著しく見下して侮辱するもの（前記②）、「〇〇人は日本から出で行け。」などと特定の民族や国籍の人々を合理的な理由なく一律に排除・排斥することをあおり立てるもの（前記③）²⁹の3類型に分けられてきた。

この前記②の類型には、「〇〇民族はもういない」など、特定の民族の存在そのものを否定することも含まれる。現に北海道では、第2の1で述べたとおり、この種の態様によるアイヌ民族に対する差別的発言が大きな社会問題となっている。歴史上も、旧憲法下の日本政府が行ったように、他民族の存在を否定して支配的民族に吸収しようとする同化政策が当該他

²⁸ 法務省ウェブサイト「ヘイトスピーチ、許さない。」

http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00108.html

²⁹ なお、安保法制や米軍の駐留に反対するデモにおいて米軍基地に向かって米軍を撤退させるために叫ぶ言動が③に該当するか否かについては、例えば「米軍、帰れ。」といった発言は、その文脈上、人種や国籍を理由とする言動でないことは明らかであるから、上記③には該当せず差別的言動には当たらない。他方、米軍施設と関係なく、日本国内に居住するアメリカ人に対して本国に帰るよう叫ぶ行為は③に該当し、人種的差別を誘発、助長、扇動する目的が認められれば、差別的言動に当たる。

民族の尊厳を否定して深刻な人権侵害を引き起こしてきた。

さらに、当連合会は、前記①ないし③に加え、前記④及び⑤の言動も禁止すべき「人種等を理由とする差別的言動」に含めるべきであると考える。

歴史上、関東大震災における「朝鮮人が井戸に毒を入れた。」旨の流言飛語や、ナチス・ドイツ下における「第一次世界大戦の敗北はユダヤ人による妨害や裏切りによる。」といったデマゴギーが、ジェノサイドにまで発展する過程で重要な役割を果たしてきた。あるいは、近時日本においても、災害が生じたときにおいて特定の人種等がその機に乗じて犯罪を実行（しようと）している等とインターネットに書き込む行為もなされている。すなわち、特定の人種等に属する人々が自分たちの生命、身体、財産等に差し迫った危害を加えようとしているとの言動により、それらの人々に対する恐怖や憎悪が生じ、それらの人々に対する攻撃を「自己防衛」として正当化してしまうという問題がある。このような重大な危険をはらむ、特定の人種等に対する恐怖や憎悪をあおる言動も禁止すべき必要性が高いことから、④の類型を加えた。ただし、特定の人種等についての客観的事実の摘示が、それらの者に対する憎悪を結果的に生じさせることもあり得るので、表現の自由を不当に制限しないよう、①から③と同様、「人種的差別を誘発、助長、扇動する目的」を求めた。

さらに、「部落地名総鑑」等の頒布のように、個人が有する特定の属性を本人の同意なく明らかにする行為は、就職や結婚等における身元調査・土地差別調査を助長・誘発し、当該特定の属性を有する者を地域社会から排除し、当該属性を有する者に対して差別的意識を助長又は誘発するものであるから、⑤の類型を加え、同じく禁止されるものとした。ただし、何ら差別的意味合いを持たず、他人の民族的ルーツや人種的ルーツが話題に出ることは日常的にあり得るので、当事者の意向を失念して当該情報を摘示した場合などまでも禁止の対象とすることは表現行為に対する過度に広範な規制となり得る。それゆえ、①から④と同様、「人種的差別を誘発、助長、扇動する目的」を求めた。

第4 新たな法律の内容②「人種等を理由とする差別的言動」根絶のための専門機関の設置

新たな法律では、「人種等を理由とする差別的言動」を禁止するだけでなく、「人種等を理由とする差別的言動」根絶のための専門機関を設置し、

禁止に反して「人種等を理由とする差別的言動」が行われた場合の救済手段を明記し、もって、その実効性を確保すべきである。

1 専門機関の設置

(1) 専門機関設置の必要性

「人種等を理由とする差別的言動」は、マイノリティに向けられたものが深刻であり、マイノリティの被害を救済する観点からその対策が考えられなければならない。しかし、外国籍者による政治参画も全くと言って良いほど認められていない状況では、差別的言動の禁止に関する政策を既存の政府や行政機関に委ねたとしても、実効的な救済策が迅速に検討されないおそれがある。また、個人に向けられた差別的言動であっても、裁判所による救済は解決までに長い時間を要し、費用や労力も要することから、被害者にとって負担が重く、裁判手続による救済のみでは不十分である。

一方、既に述べたとおり、自由な言論活動や正当な政治活動が規制対象とされてはならないので、既存の行政機関に属しない者により構成される独立性の高い機関を設け、その機関に差別的言動に関する専門的な調査・研究・提言・救済活動等を行わせることで、差別的言動を根絶するための総合的な政策の実現を図るべきである。

なお、当連合会は、これまで「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱」（2008年11月18日）、「国内人権機関の創設を求める意見書」（2014年2月20日）において、パリ原則に則った国内人権機関を創設することを求めてきた。本意見書で提言する専門機関も上記意見書等を踏まえたものではあるが、以下に述べる専門機関の権限には、上記意見書等で言及した国内人権機関の権限を超える部分がある。それは、昨今、インターネットの利用が飛躍的に拡大したことにより差別的言動が激増し、より深刻な被害を生じさせており、強力な権限と専門的な知見を有する専門機関の早急な設置が必要だと考えるからである。本意見書が、従前から当連合会が実現を求めていた、幅広い人権課題に対応するための国内人権機関についての制度設計や権限等についての意見等を変更するものではないことを付言しておく。

(2) 専門機関の法的性格、構成

専門機関は、政治的発言が不当に禁止されることのないよう、他の行政機関から影響を受けずに提言等を行い得るものでなければならない。

また、後に述べるように準司法的性格を有するため、高度の独立性が確保されなければならない。したがって、国家行政組織法3条に基づく内閣府の外局として設置した上で、内閣総理大臣による直接の指揮監督権が及ばない組織とする等、高度の独立性を確保する仕組みが必要である³⁰。その上で、各地方に支部や地方事務所を設けるなど、国内のあらゆる場所での差別的言動に対応できる組織にすることが望ましい。また、専門機関の委員の選任は、人権の促進及び擁護に関わる（市民社会の）社会的諸勢力からの多元的な代表を確保するために必要な担保を全て備えた手続に従った方法でなされなければならない（パリ原則参照）。例えば、差別的言動の根絶について専門的な研究を行っている者、NGO等において差別的言動をなくすための活動をしている者、差別的言動の被害者救済業務を行っている弁護士等が考えられる。そして、過去に差別を受けてきたグループや人種的差別を受けやすいマイノリティに属する者が多数含まれるようにすべきである。外国に出自を持つ者、被差別部落出身者、障がい者、性的マイノリティ、アイヌ民族の人々等、多様な人々により構成されるべきである。さらに、表現の自由について研究している学識経験者やインターネットの功罪について研究している学識経験者の参加も必要である。

2 専門機関の機能

次に、専門機関は、「人種等を理由とする差別的言動」の根絶を実現するため、以下の機能を担う必要がある。

(1) 「人種等を理由とする差別的言動」の実態調査及びネットモニタリング

「人種等を理由とする差別的言動」を根絶するためには、「人種等を理由とする差別的言動」の実態についてまず把握した上で、その対策を検討する必要があるため、なによりも実態の調査が不可欠である。そのため、専門機関において、定期的に実態調査を行い、その対策を検討することが求められる。また、インターネット等における「人種等を理由とする差別的言動」の状況を把握して有効な対策を探るため、ネットモニタリング作業を日常的に行い、「人種等を理由とする差別的言動」に当

³⁰ 韓国の国家人権委員会は、立法・行政・司法のいずれにも属しない機関として設置されており、本来はそのような形が望ましいが、本意見書では、機関の早期実現を目指す観点から、従前の当連合会の立場に沿った提案を行うものである。

たる投稿等があれば、第5記載の削除要請及び削除命令を行うべきである。

(2) 相談・通報の受付

専門機関においては、実際に「人種等を理由とする差別的言動」の被害を受けた人からの相談を受け付けることで、更に実態を正確に把握するとともに、相談によって把握した被害を迅速に救済するため、第5記載の救済手続につなげていくことが必要である。また、「人種等を理由とする差別的言動」の被害を受けている直接の当事者でなくとも、他人が「人種等を理由とする差別的言動」の被害を受けている、又は「人種等を理由とする差別的言動」を行っていることについて、第三者からの通報も受け付けることで、より網羅的に実態を把握し、その根絶に向けた手段を探ることが期待される。

(3) 「人種等を理由とする差別的言動」の根絶に向けた施策の提言

実態調査やネットモニタリング作業、被害者からの相談等により把握した「人種等を理由とする差別的言動」を根絶するに当たって、他の行政機関の対策や立法が必要であると判断した場合は、その行政機関又は国会に対し、必要な対策や立法を提言することができるとすべきである。また、提言に対しては、憲法13条、14条及び自由権規約並びに人種差別撤廃条約を遵守する観点から、各行政機関や国会はこれを尊重しなければならないとすべきである。

(4) 被害者に対する訴訟支援（発信者情報開示）

個人に向けられた「人種等を理由とする差別的言動」によって人格権を侵害された被害者が民事訴訟の当事者となることは可能であるが、被害者自らが発信者を特定して訴訟を行うことは非常に困難である。そもそも、インターネット上の差別的言動は匿名でなされる場合がほとんどであり、発信者を特定すること自体、極めて難しい。この点、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（以下、「プロバイダ責任制限法」という。）によって、被害者自身が、①自己の権利が侵害されたことが明らかであること、②損害賠償請求権行使のために必要である場合その他発信者情報の開示を受けるべき正当な理由があることをいずれも証明しなければ、プロバイダから発信者の情報を得ることができない。

プロバイダ責任制限法6条1項は、発信者情報を開示するかどうかに

について当該発信者の意見を聴かなければならないと定めているが、匿名にて差別的言動を行っている者が、情報開示を認めるとは考え難い。

そのため、任意開示がなされない場合、従前は、投稿がなされるSNSやブログ等の運営を行っているコンテンツプロバイダに対してIPアドレス等開示の仮処分を申立て、その結果開示されたIPアドレスから投稿者が契約しているアクセスプロバイダを割り出し、アクセスプロバイダに対して発信者情報開示請求訴訟を提起して勝訴することにより、個人情報を取得するという複数の手続が必要であった。2022年10月1日施行の改正プロバイダ責任制限法によって発信者情報開示命令手続が導入され、申立人のコンテンツプロバイダに対する申立てが認められると、コンテンツプロバイダは、アクセスプロバイダの情報を申立人に提供することになったが、この手続によっても、申立人が発信者情報を得るために、やはり被害者自らが開示命令の申立てを行う必要がある。しかも、コンテンツプロバイダが海外法人の場合、外国での法人情報の取得や外国語への翻訳作業も必要となるケースもある。このような非常に煩雑な手続を行う負担を被害者に課すべきではない。「人種等を理由とする差別的言動」は、当該個人の生来の要素を理由とするものであって、対象者に帰責性は一切認められないし、その対象者はいわゆるマイノリティであって、表現の自由によって保障される民主政の過程では保護されにくいからである。

したがって、特定の者に対して「人種等を理由とする差別的言動」が行われており、その被害者が法的手続を検討している場合、その被害者からの申告に基づき、専門機関が当該事案について「人種等を理由とする差別的言動」であると認定したときには、プロバイダ責任制限法6条1項に基づく発信者に対する意見聴取の手続を不要とし、速やかに被害者に発信者の情報を開示するよう命令する制度をプロバイダ責任制限法の改正又は新法によって設けるべきである。ただし、開示命令は行政不服審査の対象となるため、開示命令が発せられた場合には、プロバイダ責任制限法6条1項及び2項と類似の改正等規定に基づき、プロバイダは発信者に開示命令が出されたことを告げるとともに、開示命令に対する行政不服審査を行うか意見聴取をし、開示を拒否するときには不服審査を申し立てることが可能である。また、この不服審査中は発信者の情報が開示されないこととすれば発信者の保護に欠けることはない。

第5 新たな法律の内容③人種等を理由とする差別的言動を行った者に対する措置（処分）

1 励告・要請及び事案の公表

「人種等を理由とする差別的言動」が行われたと疑うに足りる相当の理由があるとき、専門機関は、申出又は職権により事実を調査し、該当する行為があると判断した場合、当該行為をした者に対して、当該行為及びこれに類する行為³¹を二度としないよう勧告を行うことができるものとする。

また、「人種等を理由とする差別的言動」がインターネット上の投稿等であった場合は、その投稿記事の削除権限を有する投稿者に対して上記勧告を行うのみならず、投稿者自身、又は、投稿者が匿名で容易に特定できない場合にはプロバイダに対して、削除を行うよう要請をする。

さらに、以上の勧告や要請を行った場合、当該行為を行った者及び市民に対する啓発及び教育の目的で、行為者の氏名を伏した上で事案の公表を行う。

2 禁止命令及び削除命令

仮に、上記1の勧告を受けた者が、再度当該行為又はこれに類する行為をした場合、二度と当該行為をしないよう、専門機関が、告知聴聞の機会を与えた上で、禁止命令を発することができるようすべきである。また、インターネット上の投稿について、削除要請を受けた投稿者自身又はプロバイダが、これに従わず削除を行わない場合には、告知聴聞の機会を与えた上で、削除命令を行うこともできるようすべきである。

なお、投稿者が匿名のまま差別的言動を繰り返し、削除命令及び禁止命令を検討する段階に至っている場合、告知聴聞の機会を与えられないという理由で命令を発することができるのは不合理である。

したがって、このような場合には、第4の2(4)で述べたのと同様、専門機関が、プロバイダに対して、速やかに投稿者の情報を開示するよう命令することができる制度を設けるべきである（プロバイダが、発信者に対して意見聴取したうえで、命令に対して不服審査を申し立てができること及び不服審査中は情報が開示されないことは既に述べたとおりである。）。

³¹ 「類する行為」とは、当該差別的言動と同じ差別事由（人種、皮膚の色、国籍、世系又は民族的若しくは種族的出身）に基づく差別的言動を言う。

もちろん、禁止命令及び削除命令は、後述の罰則の前提にもなるため、禁止命令の場合、どのような行為を禁止するのかについて、その対象、行為類型、禁止される期間等について明確に示される必要がある。具体的には、「人種、肌の色…」と列記される差別事由が同じであることを要求すべきである。削除命令の場合は、書き込みのどの部分を削除しなければならないのかについて明確にされなければならない。また、この削除命令及び禁止命令は、専門機関が行政行為としてするものである以上、先に述べたとおり不服審査の対象になると解すべきである³²。

なお、現在、独自に差別的言動等に対処するための条例を定め、第三者機関等の関与の下で氏名の公表等の措置を探ることができるとする地方自治体も複数あるが、新法は、これらの地方自治体における条例の効果を妨げるものであってはならない。条例による地方自治体独自の取組と、新法による国家的制度が補完し合い、継続的に差別的言動をなくす努力が尽くされるべきである。

3 行政罰としての過料

禁止命令及び削除命令に違反して故意に再度同様の行為をする者に対しては、専門機関が、告知聴聞の機会を与えた上で、行政罰としての過料を課すことができるとすべきである³³。

法律で差別的言動を解消しなければならない旨を宣言しても、現に行われた差別的言動に対する罰則がなければその実効性を確保できないことは、解消法の施行後にも悪質な差別的言動が後を絶たないことにより明らかになっている。

また、住居において平穏に生活する権利、自由に活動する権利、名誉、信用を保有する権利は、憲法13条に由来する人格権として強く保護され、日本に居住する者に等しく保障されるものである上、国際人権規約や人種差別撤廃条約の各規定の内容、憲法14条が人種等による差別を禁止して

³² 救済機関は内閣府の外局であるため、禁止命令や削除命令に対する審査請求の審査庁は処分庁である救済機関自身となる（行政不服審査法4条1号）。

³³ 民事上の秩序罰としての過料を科する作用は、国家のいわゆる後見的民事監督の作用であり、その実質においては、一種の行政処分としての性質を有するものであるから、必ずしも裁判所がこれを科することを憲法上の要件とするものではなく、行政庁がこれを科する（地方自治法149条3号、255条の2参照）ことについても、なんら違憲とすべき理由はない（最高裁判所判決昭和41年12月27日参照）。例えば、条例に基づく過料については地方自治体が行政処分として科すこととされている（地方自治法14条3項等）。

いることに鑑みれば、その保護は極めて重要である。そして、「人種等を理由とする差別的言動」がなされた場合、第2の2で述べたとおり、それらの権利が著しく侵害される。

よって、禁止命令や削除命令に違反して同様の差別的言動を繰り返す者に対しては罰則規定を設けることとすべきである³⁴。

この点、人種差別撤廃委員会の2018年8月30日付け総括所見パラグラフ14(c)も、差別的言動の加害者への制裁を確保することを勧告している。なお、日本政府は、締約国に差別的言動への処罰立法措置を義務づける人種差別撤廃条約4条(a)(b)を留保しているが、その留保の内容は「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。」というものであり、表現の自由等に反しない範囲で、差別的言動への処罰立法措置を負うことを認めている。

ただし、表現の自由の重要性に鑑み、「差別的言動」に該当するか否か、命令後に「当該行為又はこれに類する行為」を行ったか否かについては、恣意的な判断がなされないよう、「人種等を理由とする差別的言動」について明確な定義付けを行い、かつ、他の行政機関から高度に独立した専門機関によって、慎重な手続を経て判断されるべきことについては既に述べたとおりである。

また、科すべき処分の内容としては、懲役を含む刑事罰とした場合、捜索差押や身柄拘束等の強制捜査の対象となり、表現行為に対する過度の制約となり得る。

よって、現時点では行政罰としての過料の限度での処分が相当であると考える。刑事罰導入の是非については、新法が施行された後の立法事実を踏まえ、過料処分等を設けてもなお差別的言動が後を絶たないような場合において、その検討を進めるべきである。

第6　まとめ

日本において、差別的言動はいまだ深刻な状況にあり、国際社会からも改善を求められている。しかし、現行法においては、差別的言動を根絶し

³⁴ 日本国でも、2019年12月16日に川崎市において「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」が制定されたが、同条例においては、市長による差別的言動をしてはならない旨の勧告、命令を受けたにもかかわらず、これらに違反した者を50万円以下の罰金に処するという条文が定められた（同条例第23条）。

被害者を救済するための実効的手段が採りにくい。したがって、より実効的な手段を可能にする新法の制定が必要不可欠である。

よって、新たな法律により、「人種等を理由とする差別的言動」を禁止し、当該言動根絶のための独立した専門機関の設置と、加害者に対する一定の処分を科すことを定めるべきである。また、将来的には、差別的言動のみならず差別的取扱いをも包括的に禁止する立法が、人種等のみならず性別、性的指向、障がい等あらゆる差別事由について制定されるべきである。また、個人通報制度の導入も必要不可欠である。

当連合会は、全ての人の人権が尊重される社会が実現されるための活動に今後も積極的に取り組んでいくとともに、意見の趣旨記載のとおりの法律の制定を求めるものである。

以上