

「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」に係る参考情報（その1）

本稿は、「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の推進に関する法律」の施行を踏まえた参考情報として、法務省人権擁護局内「ヘイトスピーチ対策プロジェクトチーム」において作成し、関係地方公共団体に提供するものである。

- (1) 「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）は、平成28年5月24日に成立し、同年6月3日に施行された。

ここでは、いわゆるヘイトスピーチをめぐって本法律が制定された経緯を概観した上、本法律の趣旨を踏まえた取組に関する基本的な考え方の一端を示すこととする。

- (2) ヘイトスピーチについては、我が国の法律上の概念ではなく、確たる定義が見当たらないものであるが、「近年、我が国において、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地域社会ひいては日本社会から排斥する差別的言動、いわゆるヘイトスピーチを伴う街頭宣伝活動が全国各地で公然と行われるとともに、その様子が関連する団体のインターネット上のウェブサイト等で宣伝される事態が生じている。」（注1）ともされており、我が国における様々な人権課題の中でも、比較的新しい事象とすることができる。

（注1）魚住裕一郎・西田昌司・矢倉克夫・三宅伸吾・有田芳生・仁比聡平
・谷亮子監修「ヘイトスピーチ解消法 成立の経緯と基本的な考え方」

2頁参照

ヘイトスピーチが社会の耳目を集めるようになった契機の一つとしては、平成21年12月から平成22年3月にかけて、右派系市民グループが行った示威行動について損害賠償責任が認められた、いわゆる京都朝鮮第一初級学校事件の民事事件判決（注2）などが挙げられる。また、平成26年8月

に人種差別撤廃委員会が我が国におけるヘイトスピーチの広がり懸念を示しヘイトスピーチに対処するよう勧告するなど、国際的にも、我が国におけるヘイトスピーチが関心を集めるようになった。

(注2) 平成25年10月7日京都地方裁判所判決

- (3) このような中、法務省の人権擁護機関では、「外国人の人権を尊重しよう」を人権啓発活動の強調事項の一つとして各種啓発活動を行ってきたほか、平成26年度から、ヘイトスピーチに焦点を当てた啓発活動として、「ヘイトスピーチ、許さない。」をメインコピーとして、新聞・インターネット広告の展開、法務省ホームページにおける特設ページの開設、ポスター・リーフレットの作成・配布、「YouTube」におけるスポット映像の配信等を実施してきたところである。

また、平成27年度の法務省委託調査研究事業として公益財団法人人権教育啓発推進センターが「ヘイトスピーチに関する実態調査」を実施した結果、ヘイトスピーチを行っているとして一般に指摘されている団体によるデモ等の発生状況、デモ等における発言内容のいずれについても、それらのデモ等そのものや、一般にヘイトスピーチであると指摘されることの多い言動が、未だ沈静化したとは言えない状況にあることが明らかとなった。

さらに、ヘイトスピーチに関する独自の取組を行う地方公共団体として、例えば、大阪市では、ヘイトスピーチの定義等の明確化、啓発、ヘイトスピーチの拡散防止措置及び認識等の公表、中立的機関による審査等を内容とした「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」を制定し、当該条例は平成28年1月18日に公布された（同日一部施行、拡散防止措置及び認識等の公表に関する部分は、同年7月1日施行）。

- (4) ヘイトスピーチをめぐる国会の動向としては、民主党（当時）、社会民主党などから、平成27年5月22日に「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」が参議院に提出され、参議院法務委員会に付託されて、継続審議となっていたところ、平成28年4月8日、自由民主党、公明党から、本法律案が参議院に提出されるに至った。

本法律案の国会審議の経過は以下のとおりである。

平成28年4月13日 参議院法務委員会に付託

5月12日 参議院法務委員会において全会一致で修正議決、附帯決議
5月13日 参議院本会議において賛成多数で修正議決
5月18日 衆議院法務委員会に付託
5月20日 衆議院法務委員会において全会一致で可決
5月24日 衆議院本会議において賛成多数で可決
6月 3日 公布、施行

- (5) 本法律は、前文において、本邦外出身者に対する不当な差別的言動が許されないことを宣言するとともに、本法律の制定の意義を規定している。

前文

我が国においては、近年、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、適法に居住するその出身者又はその子孫を、我が国の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が行われ、その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、当該地域社会に深刻な亀裂を生じさせている。

もとより、このような不当な差別的言動はあってはならず、こうした事態をこのまま看過することは、国際社会において我が国の占める地位に照らしても、ふさわしいものではない。

ここに、このような不当な差別的言動は許されないことを宣言するとともに、更なる人権教育と人権啓発などを通じて、国民に周知を図り、その理解と協力を得つつ、不当な差別的言動の解消に向けた取組を推進すべく、この法律を制定する。

- (6) 本法律の特色の一つとしては、ヘイトスピーチについての禁止規定を置かずにいわゆる理念法として制定されたということが挙げられる。すなわち、ヘイトスピーチは、専ら表現内容に着目して、その問題性を指摘する概念であるところ、一般に、法律で表現内容を規制することは、表現行為の萎縮的効果をもたらすおそれがあるため、本法律では、本邦外出身者に対する不当な差別的言動について定義規定を置きつつも、その禁止規定や、禁止規定に

違反した場合の罰則を敢えて置かないこととしたとされ、理念法として、前文においてそのような不当な差別的言動が許されないと宣言することに重要な意義があるとされている。(注3)

(注3) 発議者西田昌司議員答弁「表現内容を規制するのは、先ほども言いましたけれども、表現行為の萎縮効果をもたらすおそれがありますから、このような不当な差別的言動の禁止や、その禁止に違反した場合の罰則を定めるということはあえてしていないわけであります。もっとも、御指摘のとおり前文で不当な差別的言動を許されないと宣言しましたが、法律でそういうメッセージを発信すること自体が非常に私は重要な意義があるものと考えております。」(第190回国会参議院法務委員会会議録(平成28年4月19日)(2頁))

したがって、本法律は、特定の表現行為について行政機関が違法であるか否かを判断する枠組みを設けたものではなく、そのような違法性の判断は司法手続においてなされるべきであるとしつつ、行政機関が様々な行政事務を遂行するに当たって、本法律で定められた理念を指針として判断していくことが求められているとされている。(注4)

(注4) 発議者矢倉克夫議員答弁「今回、理念法で違法かどうかという判断をこれは提示したという趣旨ではないというふうに御理解をいただければと思います。」(第190回国会参議院法務委員会会議録(平成28年4月19日)(2～3頁))

発議者西田昌司議員答弁「ヘイトだということを理由に行政の方が違う形で市民に圧力を掛けてくるということが、ほかの法律でも同じような枠組みで作られることも考えられます。我々は、そういう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くべきではないというのが自民、公明のこの法律を作る上での一番最初の入口の部分であります。そして、その部分は、ヘイトであったかどうかという認定は、これはむしろ裁判の場で、司法の場でやっていただくんです。じゃ、この法律は一体何の意味があるのかというと、こういう理念を掲げて、そもそも国民がこういうヘイトはすべきではないんだと、また、そういう差別のない社会をつくるのが国民も努力

していかなければならない、そしてそのことを国と地方公共団体が教育や啓発、相談などを通じて広げていこうということを示すことによって行政側が様々な判断するときの一つの指針になるのではないかと思います。」（第190回国会参議院法務委員会会議録（平成28年4月19日）（3頁））

- (7) 本法律は、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を推進するに当たって、そのような取組を担う行政機関、すなわち国及び地方公共団体の責務を第4条で規定している。

（国及び地方公共団体の責務）

第4条 国は、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するとともに、地方公共団体が実施する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推進するために必要な助言その他の措置を講ずる責務を有する。

2 地方公共団体は、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。

- (8) 本条第1項は、国の責務を規定しているが、これは、前文で、本邦外出身者に対する不当な差別的言動は許されないと宣言されたことを受けて、その解消に向けた取組に関する施策として、啓発活動その他の人権擁護施策を、法務省を中心とした国が主体的に行う責務があることを明らかにしたものとされる。（注5）

（注5） 発議者矢倉克夫議員答弁「国においては、例えば、法務省を中心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様々な施策を実施する責務を有するということでもあります。とりわけ啓発活動でありますとか、これも理念としてこういうヘイトスピーチは許されないということを初めて国としてうたったわけでもあります。その方向性に従って、啓発活動とかその他の人権擁護施策は、これ広く国民一般に向けられたものとして国が主体的にやる責務があるというところであ

ります。」(第190回国会参議院法務委員会会議録(平成28年4月19日)(9~10頁))

他方、地方公共団体については、それぞれの地域の人口に本邦外出身者が占める割合や、本邦外出身者に対する不当な差別的言動を内容とするデモ、街頭宣伝活動が行われる頻度等が地域によって様々であり、そのような実情に応じて、施策を講ずるよう努めるものとされ、国と地方公共団体が果たすべき役割の違いを踏まえたものとされている。(注6)

(注6) 発議者矢倉克夫議員答弁「他方で、地方公共団体等、その本邦外出身者の方が人口の中でどれくらい占めるかとか、もろもろな事情もあります。あと、こういう言動が行われている頻度等もある。そういった実情に応じて、その解消に向けた取組に関して施策を講じるように努めた。これは、要するに国と地方公共団体が果たすべき役割の違いを踏まえて書き分けを行ったというところであります。」(第190回国会参議院法務委員会会議録(平成28年4月19日)(9~10頁))

もつとも、衆参両院の法務委員会では、本法律案に対する附帯決議がされ、そこでは、「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」などとされている(注7)とおり、地域の実情によっては、地方公共団体においても、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を積極的に行うことが求められていると言えよう。

(注7) 参議院法務委員会附帯決議。なお、衆議院法務委員会附帯決議も同旨。

- (9) 地方公共団体にとって、本法律との関係で問題となり得ることの一つとして、住民等から公の施設の使用許可申請等がされた場合においてその使用時にヘイトスピーチが行われることが予想されるようなとき、その許否をどのように判断すべきかということがあると考えられる。

本法律の国会審議において、どのような表現内容が許される内容なのかを行政機関が判断することは憲法上問題があるとされ、また、本法律によって直ちにヘイトスピーチのデモを禁止するという事にはならないとされてい

る（注8）ことに留意しておく必要がある。このことからすれば、公の施設の使用許可申請等がされた場合にその使用時にヘイトスピーチが行われることが予想されるようなときでも、本法律の直接的な効果として、許可権限を有する行政機関が直ちに不許可とすることはできないものと思われる。他方で、本法律が本邦外出身者に対する不当な差別的言動は許されないと宣言したことは、他の法令の解釈の指針となり得るともされており、このような観点から、公の施設の使用許可申請等とヘイトスピーチの問題を考えていく必要があるだろう。

（注8） 発議者矢倉克夫議員答弁「出発点がそもそもそのような形で、何が表現内容、許される内容かどうかということを経済権が判断するということは憲法上問題があるというところ、そこがまず出発点で有り、そこがちょっと認識として違うところであるというふうに思っております。」（第190回国会参議院法務委員会会議録（平成28年4月19日）（6頁））

発議者西田昌司議員答弁「原則的な話で言いますと、今、矢倉委員がお話ししましたように、要するに、事前にこの表現内容、デモ内容にチェックして道路使用許可を与えるかどうかという仕組みには今なっておりません。しかし、この法律ができましたからといって直ちにヘイトスピーチやるんだったら禁止だという話にはならないと思います。しかし、大事なのはそこから先でして、こういう理念法、これ宣言することによって、我々は行政も含めてこういうことはさせてはならないと。そうすると、実際にはいろんな法律がまだまだあるわけです。その法律の運用規定につきましても、例えば騒音防止条例とかそれから名誉毀損とか、様々なものがありますよね。そういうことも含め、我々はヘイトスピーチを公然とやっていることを許すことはできないという、このことを宣言することによって、様々な法律の解釈の指針も、また我々は指針を与えることになると思っています。そういう合わせ技を含めて、行政がこのヘイトスピーチに対して抑止力を発揮できるものだと考えております。」（第190回国会参議院法務委員会会議録（平成28年4月19日）（6頁））

そもそも、公の施設の使用許可等の問題に限らず、一般に、将来、予定されている集会等において、ヘイトスピーチが行われるか否か、行われるとしてどのような内容、態様等で行われるかについては、予定されている集会等について、事前に判明しているテーマ・具体的内容、開催・実施の方法等の諸事情（集会等における表現活動の内容のほか、時間・場所、集会等の規模・態様、参加者の募集の方法、一般への公開の有無等）のほか、集会等の主催者及び参加予定者が過去に行った同種の集会等の内容及び当該集会等における言動の内容等の諸事情を総合的に勘案して判断されることとなると思われる。

そして、公の施設の使用許可申請等は、地方自治法第244条第2項の「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」という規定や当該施設の使用許可等に関する条例の規定等に基づいて判断することとなるであろうから、個別具体の事案ごとに、前記のような集会等に関する諸事情を総合的に勘案し、これを各規定に当てはめて、適切に判断していくほかないものと考えられる。地方自治法第244条第2項については、「正当な理由」（注9）の有無に関し、前記のような集会等に関する諸事情を必要に応じて総合的に勘案し、正当な理由があると認められる場合に限り利用を拒むことができることとなり、その他の関係条例については、その条例に定められた使用許可等に係る条項（例えば、当該施設の設置目的や使用方法についての定めがある場合が考えられる）について、前記のような集会等に関する諸事情を総合的に勘案して、判断していくこととなる。

（注9）その解釈については、「「正当な理由」に該当するかどうかは、個々具体的の場合に判断するほかはないが、一般的には、公の施設の利用に当たり使用料を払わない場合、公の施設の利用者が予定人員をこえる場合、その者に公の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があることが明白な場合、その他公の施設の利用に関する規程に違反して公の施設を利用しようとする場合等は、正当な理由に該当すると解される。」（「新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉」1061頁）などとされている。

ただし、ヘイトスピーチを理由に公の施設の使用を不許可等とする場合は、

公権力による表現行為の事前規制としての側面を有することなどから、表現の自由や集会の自由を保障した憲法第21条等との関係が問題となる。表現行為の事前規制に関しては、例えば、最高裁判例では、「事前抑制たることの性質上、予測に基づくものとならざるをえないこと等から事後制裁の場合よりも広汎にわたり易く、濫用の虞があるうえ、実際上の抑止効果が事後制裁の場合より大きいと考えられるのであって、表現行為に対する事前抑制は、表現の自由を保障し検閲を禁止する憲法21条の趣旨に照らし、厳格かつ明確な要件のもとにおいてのみ許容されうるものといわなければならない」(昭和61年6月11日北方ジャーナル事件最高裁判決)(注10)とされているところである。

(注10) 最高裁判所昭和61年6月11日判決民集第40巻4号872頁。

本文の引用部分に続いて、同判決は、「出版物の頒布等の事前差止めは、このような事前抑制に該当するものであって、とりわけ、その対象が公務員又は公職選挙の候補者に対する評価、批判等の表現行為に関するものである場合には、そのこと自体から、一般にそれが公共の利害に関する事項であるということができ、前示のような憲法21条1項の趣旨に照らし、その表現が私人の名誉権に優先する社会的価値を含み憲法上特に保護されるべきであることにかんがみると、当該表現行為に対する事前差止めは、原則として許されないものといわなければならない。ただ、右のような場合においても、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、被害者が重大にして著しく回復困難な損害を被る虞があるときは、当該表現行為はその価値が被害者の名誉に劣後することが明らかであるうえ、有効適切な救済方法として差止めの必要性も肯定されるから、かかる実体的要件を具備するときに限って、例外的に事前差止めが許されるものというべきであり、このように解しても上來說示にかかる憲法の趣旨に反するものとはいえない。」としている。

このような判例の趣旨も踏まえれば、一般に、行政機関としては、公の施設の使用許可等の判断に当たって、憲法上保障された表現の自由、集会の自由に十分留意して、恣意的な運用をしてはならないことはもとより、正当な

表現行為を萎縮させるようなことがないよう留意すべきこともいうまでもなく、公の施設の使用許可等とヘイトスピーチの問題についても、地方公共団体においては、例えば、具体的にどのような内容であると予測されれば使用許可が制限され得るのか、許否に当たりどのような手続を経て判断するのか等の点について、住民等にとって明確となるような要件及び手続を検討して公表することも一案として考えられよう。