

# 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

(ヘイトスピーチ解消法・平成28年6月3日法律第68号)

堀 内 匠

## はじめに

いわゆるヘイトスピーチが社会問題として認知されるようになるなかで、この解消に向けた法整備が求められてきた。本法は、立法府の意思はヘイトスピーチはあってはならないものであることを示すための理念法として議員立法により成立したものである。

## 1. 法制定の背景

### (1) 前 史

国連で昭和40（1965）年に全会一致で採択されてから30年後、日本政府は平成7（1995）年に人種差別撤廃条約に加入した。この条約に加入してからの20年余りの間も、またそれ以前においても、日本が、条約が対象とする差別問題がなんら無い社会であった、などということはない。在日朝鮮人や被差別部落の人々への差別などを代表的な事例とし、様々な差別は常に存在してきた。だが、日本政府は条約第4条（人種的優越又は憎悪に基づく思想の流布、人種差別の煽動等の処罰義務）（a）（人種的優越又は憎悪に基づく思想のあらゆる流布、人種差別の煽動等の処罰）および（b）（人種差別を助長し煽動する団体及び組織的宣伝活動等の処罰）について批准を留保してきた。その理由は「右留保を撤回し、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煽動が行われている状

況にあるとは考えていない<sup>(1)</sup>」からとしてきた。こうして、ヘイトスピーチについても、これに直截に対処しうる国内法の枠組みは未整備のままであった<sup>(2)</sup>。

こうした中、国会では平成14（2002）年に人権擁護法案が提出される等の動きはみられたものの、結局この法案は審議未了廃案とされた。ただ、その自治体版ともいえる総合的な人権救済条例である「鳥取県人権侵害救済推進及び手続に関する条例」が平成17（2005）年に成立している<sup>(3)</sup>。

## （2） 国会外での動き

平成21（2009）年京都朝鮮学校襲撃事件、平成22（2010）年徳島県教組襲撃事件等に見られるように、排外主義を掲げ執拗な糾弾活動を展開するグループによる事件が相次ぐようになっていた。とりわけ平成25（2013）年以降は東京都新宿区で行われたデモの際に、在日韓国・朝鮮の人々を対象に行われた発言をきっかけにヘイトスピーチの問題がにわかに注目されるようになり<sup>(4)</sup>、対象とされた地域、マイノリティへの支援及びヘイトデモに対する「カウンター」と呼ばれる反対運動をする人達による対応が行われた。

こうしたなか、平成26（2014）年7月24日、国連自由権規約委員会がマイノリティに対する憎悪や差別を扇動する発言が広がっていると懸念を表明する総括所見を発表し、また「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（人種差別撤廃条約）に基づき設置された人種差別の撤廃に関する国際委員会（人種差別撤廃委員会）から日本政府に対して平成26（2014）年8月、定期報告に対する最終見解として、国内におけるヘイトスピーチの広がりなどに懸念を示し適切な措置をとるよう勧告が出される等、国連からの勧告が相次いで出される事態となった。

さらに、京都朝鮮学校襲撃事件に関して、平成26（2014）年12月9日最高裁が被告らの行為について不法行為に該当するとして損害賠償請求及び差し止め請求の一部を

---

（1） 人種差別撤廃条約第7回・第8回・第9回日本政府報告。

（2） 申恵丰「人種差別に対する法整備の課題——ヘイトスピーチ解消法成立を受けて」法律時報2017年4月号、p. 67

（3） しかしこの条例については県弁護士会等から批判や問題点の指摘が相次いだため、鳥取県は条例の施行を凍結し、有識者らによる検討委員会の検討を踏まえて条例は2009年4月に廃止されている。中村英樹「地方公共団体におけるヘイトスピーチへの取組みと課題」法学セミナー2016年5月号参照。

（4） 公益財団法人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」p. 144

容認した控訴審判決を支持し上告棄却の判決を下すなど、司法判断も下され、ヘイトスピーチに対する法規制が強く求められるようになっていった。一方で、国や自治体の動きは鈍かった。

これに対して、国に先んじて規制法令の制定に乗り出したのは自治体であった。現場に近い自治体が「認知的先導性」を発揮して対処しえた<sup>(5)</sup>事例であるといえる。前述の鳥取県条例の事例の他、大阪市では平成26（2014）年9月に大阪市人権施策推進審議会が市長からの諮問を受け「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策」を検討し、平成27（2015）年の報告書を経て市長交代後の平成28（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」を成立させ、同年7月1日より施行した。

同条例は、①ヘイトスピーチの定義を特定の人種や民族を社会から排除する目的で、不特定多数の者が内容を知り得る場所や方法によって誹謗中傷する行為としたこと、②インターネットで活動を紹介することなども対象に含めたこと、③ヘイトスピーチが市内で行われたり、市民に関係したりする場合ホームページで公表すること、④市議会で同意を得た委員で構成される審査会が活動内容を調査し市長に報告すること、⑤条例適用には表現の自由を不当に侵害しないよう留意すること、等を特徴とした。一方、条例制定にあたっては表現の自由との兼ね合い、ヘイトスピーチの審査機関の中立性の担保などが問題視され、いったんは継続審議になった経緯があり、当初検討していたような、被害者が裁判で訴える場合の訴訟費用の支援については見送られ、また禁止事項の明確化や制裁化については根拠法がないことから明記されなかった<sup>(6)</sup>とされる。条例は、附則第3条で、「市長は、国においてヘイトスピーチに関する法制度の整備が行われた場合には、当該制度の内容及びこの条例の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」旨が追加されて修正可決される等、国の対応を求める内容であった<sup>(7)</sup>。

---

(5) 中村英樹前掲論文、p. 43

(6) 自治労自治研中央推進委員会『自治体から発信する人権政策～ヘイトスピーチを含むすべての人種差別の撤廃に向けて』2016年、p. 3

(7) 条例の実効性についてみた場合、条例に基づくヘイトスピーチへの対処に関する申出件数は18（2016年9月5日時点）、21（2017年1月17日時点）と積みあがってきており、法制定1周年となるのを前に、大阪市は2017年6月1日、ヘイトスピーチと認定した動画3件について、（実名の特定が困難なことから）サイト上の通称名である投稿者名を公表した。

この他、東京弁護士会が平成27（2015）年9月8日「地方公共団体に対して人種差別を目的とする公共施設の利用許可申請に対する適切な措置を講ずることを求める意見書」において、ヘイトスピーチを目的とした公共施設の利用申請に対して、条件付許可、利用不許可等の利用制限その他の適切な措置を講ずるべきである旨を取りまとめた他、自治労自治研中央推進委員会が「自治体から発信する人権政策」をテーマに、法定後の平成28（2016）年10月には自治研全国集会に合わせ人種差別撤廃条約遵守と地方自治体の責務を踏まえたモデル条例案（人権差別撤廃条例案）を作成する等、各地域・団体における取り組みが国に先行して行われていくこととなった。

### （3） 国会内の動き

こうした動きを背景として、国会でもヘイトスピーチへの対策について議員間で法制化の検討が進められてきた。以下に法案発議に至るまでの国会での動きについて整理する。

まず、平成25（2013）年3月、有田芳生民主党（当時）参議院議員を中心に、国会議員有志がヘイトデモを非難する院内集会を開いた（ここでヘイトスピーチという言葉が使われ、この言葉が広まったとされる<sup>(8)</sup>）。その後、人種差別撤廃NGOネットワーク、外国人入居法連絡会などが様々な取り組みを展開、報道も活発化。人種差別撤廃条約上の義務の不履行が問題との認識が広がっていく<sup>(9)</sup>。

平成26（2014）年、公明党議員を含む超党派で「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟」が設立（会長：小川敏夫民主党（当時）参議院議員）されると、5月、首相、法相などがヘイトスピーチなどについて国会で問われ「憂慮」「残念」と発言。8月に自民党（座長：平沢勝栄）、9月に公明党（座長：遠山清彦）にヘイトスピーチ対策プロジェクトチームが発足し、与党での取り組みもはじまった。

法案発議はまず野党側の動きが先行した。平成27（2015）年5月22日、民主党・新風緑風会、社会民主党・護憲連合及び各派に属しない議員1名から参議院に「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」（第189回国会参第7号）（以下、野党案）が発議された。同法案はヘイトスピーチ問題の他、外国人の入居差別問題やレイシャル・ハラスメント問題など広範な人種差別を対象とする法案だったが、継続審議となる（第190回国会で与党法案成立と共に否決）。この法案に

---

(8) 自治研前掲書p. 44

(9) 同上

については、自公民維4党間の非公開協議で、自民党から①ヘイトスピーチのみならず人種差別全体を扱うのは間口が広すぎる、②禁止条項は表現の自由の観点から慎重にすべき、などの意見が表明された。公明党は外国党の出身者に対するヘイトスピーチに特化した理念法の方向性を提起したが自民党の一部が消極的だったとされる。

ただ、与党側でも世論の強い働きかけにより排外的な動きに対処せざるを得ず、与党案が検討されることとなった。まず平成27(2015)年7月2日、「ヘイトスピーチ問題対策等に関する要望書」(公明党ヘイトスピーチ問題対策プロジェクトチーム)が政府に提出され、8月6日、上記事件における司法判断を踏まえ、ヘイトスピーチに特化した形での理念法を制定することが提案された。また、平成28(2016)年3月、自民党及び公明党による共同のワーキングチームが設置された。3月10日、自民党ヘイトスピーチ問題のプロジェクトチームは政調会のなかの「差別問題に関する特命委員会」へ改組され、部落差別問題や高齢者差別問題も扱われることになった。

平成28(2016)年3月22日、参議院法務委員会が前述野党案の参考人質疑、4月5日に政府に対する質疑、3月31日現地視察をそれぞれ実施した。

こうした経緯を経て与党案が練られ、平成28(2016)年4月8日、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回国会参第6号)が発議されるに至った。

審議日程は以下の通り。採決にあたり反対したのは社会民主党・市民連合<sup>(10)</sup>、日本のこころを大切にする党<sup>(11)</sup>等であった。

平成28(2016)年4月8日	自由民主党及び公明党から参議院に発議
4月13日	参議院法務委員会に付託
4月19日	同委員会において提案理由説明が行われた後、質疑
4月26日	質疑
5月12日	自由民主党及び公明党から本法律案に対する修正案の提出 その後原案及び修正案に対する質疑が行われ、討論の後全会一致で修正議決

---

(10) 法の対象が適法居住者に限定されている点を理由にあげる。福島みずほ「5月13日 ヘイトスピーチ対策法案が参議院で可決」BLOGOS2016年5月14日  
(<http://blogos.com/article/175500/> 2017年4月24日閲覧)

(11) 表現の自由に対する規制である点を理由にあげる。

5月13日	参議院本会議において賛成多数で修正議決、衆議院に送付
5月18日	衆議院法務委員会に付託
5月20日	同委員会において提案理由説明が行われた後、質疑を行い、その後全会一致で可決
5月24日	衆議院本会議において賛成多数で可決・成立

## 2. 法の概要

### (1) 所管省庁

総務省、法務省、文部科学省

### (2) ヘイトスピーチの定義（第2条）「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」

専ら本邦の域外にある国若しく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し又は本邦外出身者を著しく侮辱するなど、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<sup>(12)</sup>。

### (3) 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。

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。

---

(12) 定義は成立時のもの。当初法案の定義には法案審議過程において「又は本邦外出身者を著しく侮辱するなど、」を追加する修正がされた。



#### (4) 基本的施策

	国	地方公共団体
相談体制の整備（第5条）	本邦外出身者に対する不当な差別的言動に関する相談に的確に応ずるとともに、これに関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう、必要な体制を整備する。	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、本邦外出身者に対する不当な差別的言動に関する相談に的確に応ずるとともに、これに関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう、必要な体制を整備するよう努める。
教育の充実（第6条）	本邦外出身者に対する不当な差別的言動を解消するための教育活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行う。	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、本邦外出身者に対する不当な差別的言動を解消するための教育活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うよう努める。
啓発活動（第7条）	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ついて、国民に周知し、その理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行う。	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、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ついて、住民に周知し、その理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動を実施するとともに、そのために必要な取組を行うよう努める。

以上のように、自治体の責務は、各項目の国の責務として規定された文言に「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、」を付け加えたものとなっている。

ところで、法は、基本的施策として、相談体制の整備、教育の充実、啓発活動を定めており、その中で国は当該施策を実施すること、地方公共団体は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これら基本的施策を行うよう努めることとされている。これらの取組については、法の施行後、必要に応じ検討が加えられるものとしている（附則第2項）。

本法には

1. 第二条が規定する「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、日本国憲法及びあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の精神に鑑み、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。

以上の3点は衆参両院で、衆議院ではこれに加え、差別的言動のほか差別的扱いも解消することとの附帯決議が付された。

### 3. 国会での主な質疑

#### (1) 本法律案に禁止規定が置かれない理由とヘイトスピーチへの抑止効果

- 1) 答弁（西田昌司君）「……理念法という形で、禁止という形を取っておりません。  
その一番大きなのは、要するに、憲法上の表現の自由の保障をしっかりとしなければならぬ、これは、やっぱりどうしてもこれは一番守らなければならない、  
そういう価値であるということ考えた結果……」「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。」「違法であるか違法でないか、それがヘイト  
になるかどうかというのは結局は司法の場で判断されるべきもので、公権力  
の行政側のところでこの部分は違法だということをしちやいますと、かつての、  
これは戦前のいわゆるあの治安維持法のように、国の方が決めた言論や思想や  
表現にたがうようなことをすればたちまち取締りになると。」（190-参-法  
務委員会-8号 平成28年4月19日）
- 2) 質問（小川敏夫君）「与党案のこの法律は、これ定義したいわゆるヘイトスピー  
チを違法とは宣言していないわけで、そうすると、この法律ができて、従来  
行われているこのヘイトデモ、これを不許可にする根拠には全くなり得ないし、  
それから今まで行われているヘイトスピーチが同じ形で繰り返されたとしても



警察は何も規制ができない。」（190－参－法務委員会－10号 平成28年4月26日）

## （2） 人種差別撤廃条約の趣旨と本法定義の関係性

- 1) 質問（仁比聡平君）「この本邦外出身者という、我が国領域を言わば基本的な概念にした内外というこの考え方は、人種差別撤廃条約の理念と異なるのか、それとも含んでいるのか。国籍あるいは民族、人種というものによる差別ということの意味しているのかどうか」

答弁（矢倉克夫君）「まず、与党案がどうか、人種差別撤廃条約上の義務というものは、もう既に現行法で担保されているという理解であります。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

## （3） 「本邦外出身者に対する不等な差別的言動」の「本邦外出身者」に含まれる範囲とヘイトスピーチの定義の在り方

- 1) 答弁（西田昌司君）「いわゆる難民認定をされている、その今手続中であるとかそういう方々は、これはここで規定する適法に居住する方々に該当すると考えております。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

- 2) 質問（有田芳生君）「アイヌ民族へのヘイトスピーチ、あるいは難民、あるいはオーバーステイの人たち、そういう人たちへの差別の扇動攻撃というのは、与党法案から判断をしてもこれは許されないという理解でよろしいですね。」

答弁（矢倉克夫君）「難民については、難民の後も、これは申請後の特別資格等もあります、適法にという部分にも該当をする。また、オーバーステイであったり、またアイヌの方々、また先ほども申し上げましたとおり、この法律は理念法として、このような人の人格というもの、これも尊厳もおとしめて、そして地域社会からも排除をしろというような目的の下で向けられた言論というのは、これは日本社会も分断するものであり許されないということを国民一体の意思としてこれは宣言するものであります。その趣旨から考えて、文脈上、これに該当するというようなものであれば当然それは許されないということを強く宣言したものであるというふうに理解をさせていただきたいと思っています。」

質問（有田芳生君）「辺野古のゲートの前で様々な行動をしておりますけれども、基地反対運動に対するヘイトスピーチというものを何とかしようというのがこの与党法案の目的の一つなんですか。」

答弁（西田昌司君）「いわゆる地域社会に適法に居住する本邦外出身者に対する不当な差別扇動でありまして、米軍の反対運動、基地反対運動とは、全く立法事実としてそういうことは想定しておりません。」（190－参－法務委員会－13号 平成28年5月12日）

答弁（西田昌司君）「そもそもヘイトスピーチを抑制するこの法案、我々の法案の中に、米軍の問題というのが立法事実として初めから含まれておりません。……米軍というアメリカの軍隊、そういう機関、そういうことは元々この中には入っておりません。……さらに、具体的なその中身を見ないと分かりませんが、いわゆる沖縄の基地などの前でされている活動というのは、これは政治的なそれぞれの活動であると、政治的な政策であったり、その政策に対する批判であったりだと思います。……したがって、仁比議員が御質問されましたそういういわゆる米軍に対する排撃というのは元々入っておりませんし、政治的なそういう活動に対してこの法律が使われることもあり得ないという認識であります。」（190－参－法務委員会－13号 平成28年5月12日）

- 3) 国務大臣（岩城光英君）「一般的にヘイトスピーチと指摘されることの多い内容として、一つに、特定の民族や国籍に属する集団を一律に排斥するもの、二つに、特定の民族や国籍に属する集団の生命、身体等に危害を加えるもの、三つに、特定の民族や国籍に属する集団を蔑称で呼ぶなどして殊更に誹謗中傷するものという三つの類型があることを念頭に調査が実施されております。」

質問（小川敏夫君）「この第二条の書き方はこの類型になっていないんですよ。だから、文章は、さっきも言ったけど、危害を加える旨を告知するなどというだけじゃヘイトに当たるんじゃないかと、さらに本邦外出身者を地域社会から排除することを扇動すると。だから、危害を加えるという告知するということと地域社会から排除するということが、二つこの要件を満たしたときに初めてヘイトになるという、そういう日本語の文章なんですよ。」

矢倉克夫君「この理念法で理念として、もうこのような排斥することを扇動する言動というのはこれは許されないということを理念として訴えた、それに文脈

上該当するようなものはこれは広く捉えるということが、理念法であるが以上のこの立て付けになっております。」（190－参－法務委員会－10号 平成28年4月26日）

法制局参事（加藤敏博君）「発議者の御答弁でございますので、これに尽きるといふふうに思っております」（190－参－法務委員会－13号 平成28年5月12日）

#### （4） 「地域社会」の対象

1) 質問（仁比聡平君）「桜本のような集住地域ではない場所、大都会の例えば銀座だとか新宿だとか、こうしたところで発せられる言動というのはこの地域社会から排除するというに当たるのか」

答弁（矢倉克夫君）「具体的な地域社会かどうかというのはやはり前後の文脈等も見ながらということになると思うんですが、そのような趣旨に合うような発言であれば該当するというふうに理解はしたいと思っています。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

#### （5） 「本邦外出身者に対する不平等な差別的言動の解消」に向けた国及び地方公共団体の役割

1) 答弁（西田昌司君）「国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に関する施策の実施義務や、地方公共団体にその実施の努力義務がまた掛かることとなります。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

質問（三宅伸吾君）「国に対する法律の要請対象と地方公共団体に対する法律の書きぶりとは違う書きぶりをしてありますけれども、この国と地方公共団体の書きぶりの違いはどのような意図を持たれているのか」

答弁（矢倉克夫君）「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。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

- 2) 質問（仁比聡平君）「当該地域の実情に応じた施策というのは発議者はどのようなものを考え、具体的にはどのようなことを想定をしておられるのでしょうか。」

答弁（矢倉克夫君）「当該地域ごと、それぞれこのような言論の対象になる方が人口の中でどれくらい比率があるかであるとか、どれくらい頻繁に行われているか、それぞれ地域ごとにあると思います。日本の中ではこのようなヘイトデモが行われていないような場面もある。そのような事情、事情を考慮して、例えばその事情に合った相談体制であるとか、そういうものを整備することを一つ考えております。」（190－参－法務委員会－10号 平成28年4月26日）

#### (6) ヘイトスピーチを伴うデモに対する警察の対応の在り方

- 1) 質問（小川敏夫君）「ヘイトデモが行われるときのデモの許可申請がある。それに対して、この法律を根拠に公安委員会はデモを不許可にすることができるんですか。」

答弁（西田昌司君）「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この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。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

国務大臣（河野太郎君）「公安条例というものがございしますが、過去、最高裁判所がこの公安条例の合憲性を認めるに当たって、許可することが義務付けられており、不許可の場合が厳格に制限されているので、この許可制は実質において届出制と異なることがないというふうに判示しております。そういうことを考えますと、表現しようとしている主張の内容においてこのデモを不許可にすることはなかなかできないのではないかとというふうに承知をしております。」

国務大臣（河野太郎君）「交通の円滑な確保ですとか、違法行為、犯罪行為を防止する観点から助言をするということにはございしますが、最終的には申請者の意思が尊重されることになりますので、条例等の要件を満たしていれば、これは許可をしなければならないということになっております。」（190－参－法務委員会－10号 平成28年4月26日）

- 2) 齊藤政府参考人「本法律が成立、公布された際には、全国都道府県警察に対して、不当な差別的言動は許されないとする法の趣旨や本法を踏まえた警察の対応について通達をすることを考えております。」（190－衆－法務委員会－19号 平成28年5月20日）

(7) 本法律の制定後の行政庁の法令解釈、司法判断への影響力

- 1) 答弁（西田昌司君）「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ないだと、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。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

答弁（矢倉克夫君）「場合によっては、損害賠償であるとか、そういうような民法の規定の文脈などで違法等の話が出てくるかもしれないですけども、そういう文脈での違法を判断するとき、この法律により、許されないものであるということを理念として表した、国として姿勢を表したということが裁判所の判断に影響を与えるだろうという部分の説明であると思います。このような意味合いで、これを違法判断かどうかというところはまた違う考慮があると思いますが、いずれにしろ違法判断に対してある程度影響を与える判断にはなるであろうというところであると思います。」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

- 2) 答弁（西田昌司君）「トータルで総合的に判断してきたときにある一定の行政判断が出てくる。そのときの行政判断をしていただくときに、我々は、いわゆるヘイトは許さない、あつてはならないというこの理念法を設けたことによって行政判断がなされて、そして、そのことについて、そのヘイトを行っている側がそれは不当な行政判断なんだと、我々の表現の自由、集会の自由を行政がそういう公権力によって禁止することはおかしいという裁判が出る場合も当然考えられますね。出てきたときに、我々が、国権の最高機関としての国会がこういう理念法を定めて、そういうヘイトというのはあつてはならないのであると、そういうことを基に行政が判断し、そして裁判所も同じく我々の立法趣旨を基

にして判断がされていくものと期待しております。」（190－参－法務委員会  
－10号 平成28年4月26日）

## （8） 法制定に関する関係団体等の反応

- 1) 質問（仁比聡平君）「在日本大韓民国民団の主催をされる緊急集会が呼びかけられていますけれども、その呼びかけ文には、ヘイトスピーチによって自らの尊厳を傷つけられた当事者である私たちとしてはこの法案内容に対する極めて深い失望感を禁じ得ません、罰則規定を設けないいわゆる理念法であるにしてもヘイトスピーチが違法であるという明確な規定が不在だからであり、これではとても容認できないのですというくだりがある」（190－参－法務委員会－8号 平成28年4月19日）

- 2) 質問（有田芳生君）「金尚均さんのメールです。

『本法案が成立しても実効性がなく、無意味だし、与党のアリバイ、ポーズのための法案で、むしろマイナスだから反対する主張がありますが、私はそうは考えません。従来、このような法律が日本に全くなく、初めての試みです。その意味で最初の一步と位置づけて、この度の法案をなんとしても国会で成立させることが急務と考えます。その意味で付帯条項をつけることに賛成します。本法案が廃案になることを考えると、本法案が成立することのプラス面は社会にとって多大と考えます。どうかよろしくお願いします。』。

もう一人、参考人で来てくださった川崎桜本にお住まいの崔江以子さん。ちょっと長いので、途中省略しながら御紹介をします。

『この法案や附帯決議について、新聞等報じられている指摘にあるように不十分な点はありますが私は胸がいっぱいです。私たち桜本の街はあの絶望が、希望で上書きされていく明日を喜び歓迎しています。会う人、会う人が私の手を握り「言葉にならない」と涙を浮かべます。あのヘイトスピーチによって沈黙を強いられた若者は「日本を嫌いにならなくて済んだ」と安どの表情で語りました。なによりも胸を痛ませながら法案の行方を祈るように見守り、痛い足腰で杖をついて院内集会に参加したハルモニ方が喜びます。』。

『私たち川崎桜本地域はこの法案と附帯決議をもって、胸を張って、川崎市に「国がヘイトスピーチの根絶を宣言しました」「国が地方公共団体に着実に



実施するよう定めました」と具体的な実効性のある対策を求め、共に根絶する立場で汗をかくことができます。』。

『ヘイトスピーチに触れてしまい自身が在日コリアンだという事を絶対に打ち明けられない。墓場まで持っていくと涙を流した大学生の人生が変わります。川崎市長さんへ「助けてください」と涙を流した』、息子さんの名前が書かれておりますけれども、『「法律がないから」と救われずに傷ついた心がやっと癒されます。十三歳の子どもが大人を信じたことを悔やまないで済む社会が実現します。』。

『胸がいっぱいです。涙が出ます。絶望で起き上がれずに、涙にくれた日々が終わり、希望への歩みを進める道が法案と附帯決議によって整えられました。これからこそが大切な一歩となります。ヘイトスピーチ根絶の道しるべとなる法案、附帯決議が全会一致で決まるその時を安寧に共にありたいと思います。』。崔さんの言葉です。」（190－参－法務委員会－13号 平成28年5月12日）

## （9） 修 正

国会での審議を踏まえ、参議院法務委員会において①本邦外出身者に対する不当な差別的言動の定義に「本邦外出身者を著しく侮蔑する」を加える。②不当な差別的言動に係る取組については、この法律の施行後における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、とする修正が行われた。

## （10） 附帯決議

有田芳生から「ヘイトスピーチの解消に関する決議（案）」とする附帯決議が提案され、可決された。附帯決議は次の通り。

「ヘイトスピーチ、許さない。」

ヘイトスピーチ解消の啓発活動のために法務省が作成したポスターは、力強くそう宣言する。

従来、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根拠に、その者たちを地域社会ひいては日本社会から排除しようという言動であるヘイトスピーチについて、それが不特定多数に向けられたものの場合、法律の立場は明確ではなかつ

た。

しかし、個人の尊厳を著しく害し地域社会の分断を図るかかる言論は、決して許されるものではない。このため、本委員会において、ヘイトスピーチによって被害を受けている方々の集住地区の視察などをも踏まえて真摯な議論を重ねた結果、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、いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」が、五月十二日に本委員会で全会一致、十三日の本会議において賛成多数で可決され、二十四日の衆議院本会議において可決・成立した。同法は、国連の自由権規約委員会、人種差別撤廃委員会などからの要請をも踏まえたものである。

平成三十二年の東京オリンピック・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る。今般成立したヘイトスピーチ解消法は、ヘイトスピーチの解消に向けた大きな第一歩ではあるが、終着点ではない。引き続き、法務省の「外国人の人権状況に関する調査」を始めとする実態調査や国会における議論等を通じて立法事実を明らかにしていくことが、私たちに課せられた使命である。

全国で今も続くヘイトスピーチは、いわゆる在日コリアンだけでなく、難民申請者、オーバーステイ、アイヌ民族に対するものなど多岐にわたっている。私たちは、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、私たちは、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を、ここに宣言する。

右決議する。

#### 4. 法施行後の動き

審議過程で繰り返し述べられてきたとおり、本法はヘイトスピーチの禁止を明記していないため、実際の規制を行うにあたって、同法を根拠に行うことが困難であり、あくまでも各方面にヘイトスピーチを解消しようとする国会の意思を発するにとどまるものではある。ただ、法施行後、所管各省は次の通り実際にヘイトスピーチ解消へ向けた姿勢をしめしはじめており、いくつか具体の成果もあがっている。

1) 2016年5月31日、川崎市は法成立後（施行前）に、ヘイトスピーチ・デモを計画して

いる団体に対して、公園の使用を許可しなかった<sup>(13)</sup>。

- 2) また2016年7月13日に川崎市長より諮問を受けた川崎市人権施策推進協議会（会長：阿部浩己・神奈川大学法科大学院教授）が2016年12月27日に発表した報告書は、公的施設の利用については許可を原則としなければならないが、「不当な差別的言動が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」については、不許可とすべきであるとして、事前規制のための客観的な基準のガイドラインの策定を求めた。
- 3) ヘイトスピーチ解消法の施行から1年を迎えるのにあたり、日本弁護士連合会が全国93の自治体にアンケートを行ったところ、法制定を受けて東京都、愛知県、福岡県、新宿区、渋谷区、横浜市、川崎市では公園や公民館など公共施設の使用許可の運用を変更し、それ以外にも11自治体に変更を検討していると回答した。（日弁連「ヘイトスピーチに対する取組に関する照会報告」）
- 4) 2016年6月2日、横浜地裁川崎支部がコリアタウンに対するヘイトスピーチ・デモや徘徊を禁止する仮処分決定を出した。また、在日コリアンへの差別や排除をあおるヘイトスピーチを巡り、大阪地裁でも2016年12月20日、大阪市生野区でデモを主催した大阪府内の男性に対し、同区のNPO法人「コリアNGOセンター」の事務所から半径600メートル以内でのデモを禁止する仮処分決定を出すなど、裁判所からも法成立後にヘイトスピーチ・デモを禁止する仮処分が出されている。
- 5) 2016年10月7日、在日コリアンを中傷するビラを貼る目的で商業施設に入ったとして、建造物侵入罪に問われた男の裁判で福岡地裁が有罪判決を言い渡した。判決はヘイトスピーチ解消法について触れなかったが、地検が起訴時に「ヘイトスピーチ対策法の趣旨にも照らした」と異例のコメントを出していた。2016年10月6日には在日朝鮮人の女性フリーライターが在特会桜井誠元会長に損害賠償を求めた訴訟で大阪地裁は77万円の支払いを命じた。
- 6) 法務省は、川崎市桜本地区周辺などで2016年1月にあったヘイトスピーチ・デモについて2016年8月2日に人権侵害を認定し、主催者に同様の行為を行わないよう勧告を行った。また、法務省は解消法の参考情報の位置づけでヘイトスピーチ（憎悪表現）の

---

(13) ただし、この決定は横浜地裁川崎支部が桜本地区の社会福祉団体（青丘社）本部所在地から半径500メートル以内にヘイトデモの侵入を認めない仮処分（横浜地裁川崎支部平成28年6月2日決定、平成28年(ヨ)第42号 ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件）を行ったことを根拠としたものである。仮処分によれば、①在日の人々によるコミュニティが存在し、②青丘社という中軸となる組織が存在し、③ヘイトデモがどのように行われるのか実態として確認できた事例であったからなしえたものであって、この決定は普遍的なモデルとはなり得ない。丹野清人「川崎からヘイトスピーチ問題を考える」社会民主2016年9月号参照。

典型例や判断基準などを示した文書を提供開始した。この中で典型例としてあげたのは①「〇〇人は殺せ」などの脅迫的言動、②差別的、軽蔑的な意味合いで「ゴキブリ」など昆虫や動物、物に例える言動、③「〇〇人はこの町から出て行け」など地域社会から排除することをあおり立てる言動、などとした。一方で言動の背景や前後の文脈などは「総合的に考慮して判断」するよう求めている。また、公共施設の使用許可申請があり、ヘイトスピーチが行われることが予想される場合には、地方自治法や条例の趣旨を踏まえ、予定する集会の内容や過去に行った集会での言動など「諸事情を総合的に勘案して判断」するよう求めた。

- 7) 法務省ではヘイトスピーチ被害相談対応チームが新設された。インターネット上での書き込みについて人権侵害を認定し削除要請を行っている。
- 8) 警察はヘイトスピーチ・デモへの対応について、デモの実施を優先させ、ヘイトスピーチへの抗議デモ（いわゆるカウンター・デモ）を排除してきたものが法施行後はヘイトデモ主催者を説得する方向へと方針転換した。法施行同日、警察庁から各都道府県警察長などへ向けヘイトスピーチに関して違法行為があった場合に「厳正に対処するなど」ヘイトスピーチ解消に向けて取り組むよう通達<sup>(14)</sup>が出された。
- 9) 馳浩文科大臣は2016年5月24日記者会見で本法に盛り込まれた教育活動の実施や必要な取組について問われ、「教育に関して言えば、私はあらゆる教科を通じて、こういう他者に対する配慮、相互理解は必要だと思います。もちろん、国語の表現であるとか、社会の授業とか地理とか、また英語の授業においても、まさしく異文化理解をあらゆる教科を通じて、相互理解、そのことを旨とした教育が必要だと思いますし、そういうことです。」と回答。文科省は2016年6月20日都道府県及び政令市の教育委員会担当事務主管課長、教育機関などへ宛て「『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』の施行について」とする通知（教私第1077-119号）を発し、「本法について十分了知されるよう」求めた。文科省では人権教育の一貫として「外国人」に関する参考資料をウェブサイトで提供しているが、2016年10月から法務省のヘイトスピーチに焦点を当てた啓発活動、ヘイトスピーチ解消に資する人権教育に関する特色ある実践事例を紹介している。
- 10) 警察庁によると、2016年6月3日の施行から2017年4月末までに差別をあおるなどの右派系市民グループによるデモは35件確認されたが、これは前年同期の61件からはおよ

---

(14) 平成28年6月3日都道府県警察の長ほか宛、警察庁丙備企発第147号

そ半減した件数であった<sup>(15)</sup>。

## 5. 課 題

本法については次のような課題が指摘されている。

- 1) 事前規制の問題点がとりわけ表現の自由の侵害との関係上指摘される。判断権者によって規制の内容が変わる等恣意的な判断を防ぐため第三者機関の設置が必要であり、前述の川崎市審議会報告書のように基準を検証する機関も設けるべき、との指摘がある。
- 2) 2014年の国連人種差別撤廃委員会による勧告で人種差別であるとして同時に取り上げられた部落差別に関する対策法については、「部落差別の解消の推進に関する法律」（平成28年12月16日法律第109号）として別に成立した。一方で人種差別全般を対象とした反人種差別法については未整備となっている。
- 3) 東京都知事選挙に立候補した元在特会会長がヘイトスピーチを行うも野放しとされたことが話題となった。選挙運動期間中、立候補者の選挙活動における言動については何ら規制する手立てがない。
- 4) 定義が独特で限定的で該当するデモや集会がきわめて限られている。近年でも行われているアイヌや沖縄への差別的言動については対象外。また合法的に滞在する外国人のみが対象者となるため、不法滞在や難民申請者も法のいう「ヘイトスピーチ」の定義上は対象外である。

## 6. 地方自治体の施策・条例への影響

本法は理念法であり、自治体に課された責務規定は①相談体制の整備、②教育の充実、③啓発活動の3点である。国は、自らも「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行うとともに、こうした自治体が行う施策について必要な助言その他の措置を講ずる責務を有することとされている。

---

(15) ただし、「朝鮮死ね」とプラカードに書いたり、「日本海に入ってください」と叫ぶなどヘイトに認定されないよう発言を工夫する事例もみられる。東京新聞2017年5月22日「ヘイト認定巧みに回避」。



国会審議でも指摘されていたように、本法を根拠としてデモの事前規制を行うことはできないものと考えられる。警察は、デモの実施にあたっては交通の円滑な確保や、違法行為、犯罪行為を防止する観点から助言を行うが、最終的には申請者の意思が尊重されることとなる。実際に行われた不法行為についてこれを直接取り締まるのは事後的に侮辱や名誉棄損等に関する規定を用いる既存の法制度下での運用になる。

一方で、法の制定の意義として発議者から繰り返し語られているのは、法が司法や国民に対し、国会の意思としてヘイトスピーチの不当性を訴えるものであり、立法者の意思をくみ取って行政当局や司法が取り組む方向性にこれを反映させるというものである。現に害意をもってヘイトスピーチ等を職業的に行っている団体がある事実に対するものとしては迂遠だが、先に見たとおり、警察や自治体の対応に一定の変化が見られるとの指摘もある。だが当局の取り締まりへ向けた姿勢など、各省庁の付度に基づく「法外」の措置については、継続性や安定性、また恣意的な運用への懸念など不安な要素が多く、法として見たときの不完全さの印象はぬぐえない。

今後の自治体の取り組みとしては、大阪市のように新たに条例をつくり対応していくことが考えられ、川崎、名古屋、神戸の各市では実際に条例の制定を検討している。また、川崎市人権施策推進協議会がヘイトスピーチ防止に向けて公園使用などを事前規制するためのガイドラインを設けるべきとする報告書を提出し、既に一部自治体取り組みははじめてるように、法がなしえなかった事前規制へ向けた動きが注目されるが、運用について自治体にリスクが伴う。現場の自治体職員にとっての後ろ盾が政権の意向を伺う各省庁の「付度」のみでははなはだ頼りない。

先に紹介したように、本法の制定にあたっては既に多くの課題が指摘されているところである。本法が制定されたことによって、日本における人種差別、構造的差別が解消されたものとして、再び冒頭示した「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」という日本国政府の態度が継続される事態は避けねばならないだろう。ただ、本法は日本で初めての反人種差別法といえる<sup>(16)</sup>。とりわけ植民地支配に関連した在日コリアンについて入管体制により管理、差別の対象として扱っており、人権保障の観点からの法律はないにひとしかつたので、本法によりようやく国が第一歩を記した点は評価できるだろう。

(ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

---

(16) 師岡康子「ヘイトスピーチの法規制をめぐる情勢について」『自治体から発信する人権政策』2016年、p. 51