

憲法の現在

OBA MJ 連載

《 憲法問題特別委員会だより 》

第61回

「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) 逐条解説

憲法問題特別委員会 委員 吉原 裕樹

はじめに

近時の日本では、いわゆるヘイトスピーチが頻発し、社会的注目を集めている。

従前、日本では、ヘイトスピーチそのものに対処するための立法は存在しなかったが、日本のヘイトスピーチ規制論議においては、従前の法体系はヘイトスピーチ規制として不十分であり、ヘイトスピーチそのものに対する新たな規制立法が必要であるとの見解が有力であった。

このようななか、大阪市は、平成28年1月、全国で初めてとなるヘイトスピーチそのものに対する対処立法として、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」を制定した。これに引き続き、国レベルのヘイトスピーチ対処立法として、平成28年5月、「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。以下「本法」という。)が制定された。

このように、本法は重要な意義を有するため、本稿では、本法に関する逐条解説を行う。

第1条(目的)

この法律は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、その解消に向けた取組について、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、基本的施策を定め、これを推進することを目的とする。

1 総論

本法の目的が掲げられている。

「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」の定義については、2条参照。ここではさしあたり、外国人に対するいわゆるヘイトスピーチの一部を指すと理解しておけば足りる。

不当な差別的言動の「解消」が喫緊の課題であるとされていることから、本法は、少なくとも目的としては、ヘイトスピーチに対する単なる対処ではなく、その「規制」を掲げていると理解される。

ヘイトスピーチ解消のための方策としては、基本理念の定立、国等の責務明示、基本的施策の定立及び推進が掲げられている。ここから、本法が、ヘイトスピーチ対処に関する基本法、理念法たる性格を有することが明らかとなる。

2 「政府言論」たる性格

ヘイトスピーチ規制としては、刑事規制をはじめとする非常に厳格なものから、緩やかなものまで、多種多様な形態がありうる。

そもそもヘイトスピーチ規制の根拠は、次の点に求められるべきである。すなわち、ヘイトスピーチは被差別者に対して「沈黙効果 (silencing effect)」を及ぼすので、ヘイトスピーチに対しては「対抗言論 (more speech) の法理」が妥当しない。国家は、「沈黙効果」によって沈黙した被差別者の表現の自由を回復するとともに、機能不全に陥った民主主義・思想の自由市場を正常化するために、一定程度、民主主義・思想の自由市場に介入する必要がある。そのために、ヘイトスピーチ規制が必要となる。

この観点から、ヘイトスピーチ規制として有力な選択肢となるのが、「政府言論 (government speech)」である。「政府言論」とは、「言論市場に規制的手法ではなく、直接発言者として、または助成といった間接的な手法を用いて参入してくる現象一般」などと定義される (横大道聡『現代国家における表現の自由——言論市場への国家の積極的関与とその憲法的統制』(弘文堂、2013年) 221頁)。政府は、表現の自由の享有主体ではないから、政府が表現の自由の行使として表現活動を行う余地はない。しかし、政府による啓発キャンペーンや記者会見など、一定の局面においては、政府が「言論」を發出しているように見え、この現象を「政府言論」と呼称している。

「政府言論」は、国家固有の民主的正統性に基づく「裏書き (endorsement)」等により、思想の自由市場を操作する可能性をもつ (阪口正二郎「芸術に対する国家の財政援助と表現の自由」法律時報74巻1号 (2002年) 32頁、蟻川恒正「政府と言論」ジュリスト1244号 (2003年5月1=15日号) 93-94頁)。「政府言論」の有するこの特性は、思想の自由市場・民主主義にとって大きな脅威である一方、ヘイトスピーチ対処に関しては、大きな利点たりうる。

すなわち、ヘイトスピーチにより被差別者が沈黙し、思想の自由市場が機能不全に陥った場合に、政府が、ヘイトスピーチを批判する、反差別の「政府言論」を発すれば、被差別者の対抗言論が「政府言論」により支援 (empower) されて、再度、思想の自由市場に参画し、思想の自由市場が回復する可能性がある。また、「政府言論」により思想の自由市場・民主政治が操作されうるとしても、その作用は、表現活動に対する直接的な刑事的・行政的・民事的規制と比べれば、緩慢である。そのため、状況が変化して「政府言論」の問題性が前景化した場合には、人々が、通常の民主過程を通じて、当該「政府言論」を撤回することも、容易である。

ヘイトスピーチに対抗する「政府言論」の具体例としては、国会による反ヘイトスピーチを内容とする基本法・理念法の制定、国会両議院による非難決議、ヘイトスピーチを批判し反差別を訴える、内閣総理大臣等による「談話」(「河野談話」や「村山談話」を想起されたい。)や、私人による反差別の表現活動

に対する財政面、設備面での支援などを想定しうる (以上の詳細については、近畿弁護士会連合会人権擁護委員会編『第28回 近畿弁護士会連合会人権擁護大会シンポジウム 第1分科会「ヘイト・スピーチは表現の自由か」報告書』(近畿弁護士会連合会、2014年) 87-92、120-124頁 (吉原裕樹執筆箇所)、吉原裕樹「憎悪表現の「沈黙効果」——オーウェン・M・フィスの所説を素材として——」月刊大阪弁護士会107号 (2013年11月号) 17頁以下参照)。

本法は、ヘイトスピーチ対処に関する基本法、理念法たる性格を有するところ、かような法の制定は、「政府言論」によるヘイトスピーチ規制として、望ましいものであった。

第2条(定義)

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、名誉若しく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蔑するなど、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。

1 「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」という要件

本要件については、近時の日本におけるヘイトスピーチが、主としていわゆる在日外国人に対してなされている、という立法事実を念頭においたものと理解される。

このうち、「地域」については、台湾や「イスラム国 (ISIL、ISIS)」が想定される。

「適法に居住するもの」という要件 (いわゆる適法居住要件) については、難民申請者等に対するヘイ