

CRI(2016)15

Version japonaise

Japanese version

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 (ECRI)

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 (ECRI)

## ヘイトスピーチに対する闘いに関する一般政策勧告 第15号

2015年12月8日採択

2016年3月21日、ストラスブール

**CRI (2016) 15**

© Council of Europe, March 21, 2016, original version

© The International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism, March 21, 2017,  
Japanese translation

Text originated by, and used with the permission of the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator

## 人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 (ECRI) は、

民主的で多元的な社会のための表現と意見の自由、寛容およびすべての人の尊厳の平等の尊重の根本的重要性を再確認し、

しかしながら、表現および意見の自由が無条件の権利ではなく、他の人の権利と相容れないように使用されてはならないことを想起し、

さらに、欧州にはその歴史から人種主義、人種差別、ジェンダーに基づく差別、女性蔑視、同性愛嫌悪、トランスジェンダーに対する嫌悪、外国人嫌悪、反ユダヤ主義、イスラム嫌悪、反ジプシー主義および不寛容の台頭、ならびに集団殺害の罪、人道に対する罪または戦争犯罪およびそのような犯罪の公の否定、矮小化、正当化または容赦を記憶し、警戒し、闘う義務が発生することを想起し、

この記憶し、警戒し、闘う義務がすべての人の権利のために立ち上がる普遍的で不可分の人権の保護と伸張の欠くべからず一部であることを想起し、

ヘイトスピーチが国内および国際的なレベルで異なる方法で定義され、理解されていること、および異なる形態をとり得ることに留意し、

本一般政策勧告において、ヘイトスピーチを、「人種<sup>18</sup>」、皮膚の色、世系、民族的または種族的出身、年齢、障害、言語、宗教または信念、性別、ジェンダー、ジェンダーアイデンティティ、性的指向および他の個人的な特徴や地位に基づく、いかなる形態にもよる、個人または個人の集団の誹謗、憎悪または中傷、およびそのような個人または個人の集団に関するいかなる嫌がらせ、侮辱、否定的なステレオタイプ化、

<sup>18</sup> すべての人は同じ種に属するため、ECRI は異なる人種の存在に基づく理論を拒否する。しかし、本勧告では ECRI は、他の人種に属していると一般的に、そして誤ってみなされる個人が本勧告に規定される保護から排除されないよう確保するために、この「人種」という用語を用いる。

スティグマ化または威嚇、あるいは前述のすべての種類の表現の正当化の唱道、助長または扇動と理解することを考慮し、

ヘイトスピーチが、裁判所が正起を認めている集団殺害の罪、人道に対する罪または戦争犯罪の公の否定、矮小化、正当化または容赦、およびそのような犯罪を行ったとして有罪になった個人の美化の形態をとり得ることを認識し、

また、人の感情を害する、衝撃を与える、または不安にする表現の形態がそのこと自体だけでヘイトスピーチとなるのではなく、ヘイトスピーチに対する行動は個人および個人の集団を保護するためのものであるべきで、特定の信念、イデオロギーあるいは宗教ではないことを認識し、

ヘイトスピーチの使用が、その使用者がヘイトスピーチの標的にされた個人または個人の集団よりも何らかの面で優秀であるという不当な憶測を反映または助長し得ることを認識し、

ヘイトスピーチの使用がその標的にされた人たちに対する暴力、威嚇、敵意または差別の行為を扇動することを意図する、または他の人にそのような行為を行うよう扇動する効果を合理的に期待し得、およびこれがこのような表現の特に重大な形態であることを認識し、

ヘイトスピーチが民主的な社会のつながり、人権の保護および法の支配に対する重大な危険であることを認めつつ、ヘイトスピーチに対する規制がマイノリティを沈黙させ、公共政策、政治的反対または宗教的信念を抑圧するために誤用されることのないよう確保する必要性も意識し、

性別、ジェンダーおよび／またはジェンダーアイデンティティおよびそれがその人たちの他の一つまたは複数の特徴と結びつけたことによる女性を対象とするヘイトスピーチの特殊な問題と重大性を意識し、

ヘイトスピーチの使用が、特にそのインパクトを拡大する電子的通信手段を介して増加しているようにみえること、しかし、その発生に関する体系的な報告とデータの収集がないため、その正確な範囲が不明確なままであること、および特に標的にされた、または影響を受けた人が適切な支援の提供によって救済されなければならないことを意識し、

無知とメディアリテラシーの不足、および疎外感、差別、洗脳および周縁化が、ヘイトスピーチの本当の性格および影響が十分に理解されることなく、そのようなスピーチの使用を助長するために利用されうることを認め、

ヘイトスピーチの基礎をつくる誤解や誤報を弱めるための教育の重要性とそのような教育が特に若者に向けられることの必要性を強調し、

ヘイトスピーチに取り組む重要な手段が、その破壊的で受け入れられない性格を明確に示す対抗言論によって直接立ち向かい、非難することであることを認識し、

政治家、宗教的コミュニティリーダーおよび他の公的生活にいる人たちには、広範な聴衆に対して影響を及ぼす力があるため、この点について特に重要な責任があることを認識し、

オンラインであれ、オフラインであれ、あらゆる形態のメディアがヘイトスピーチの流布あるいは取締りの両方において担うことができる特別な貢献を意識し、

ヘイトスピーチへの対処を怠ることによりその標的にされた人が被る有害な影響、その使用によって起こる疎外や過激化の危険および社会の団結への被害を意識し、

自主規制や自主的な行動規範がヘイトスピーチの使用を防止し、非難する有効な手段となりうることを、そしてその活用を奨励する必要があることを認識し、

ヘイトスピーチの標的にされた人が自分たち自身で対抗言論および非難、ならびに権限のある裁判所や当局において手続きを開始することを通して、それに対応できることの重要性を強調し、

刑法上の禁止がそれ自体ヘイトスピーチの使用を撤廃するには十分ではないこと、および常に適切であると限らないことを認識しつつ、その使用は一定の状況において犯罪とされるべきであることを確信し、

差別、敵意また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の禁止に関するラバト行動計画の6点の要件を念頭に置き、ヘイトスピーチの標的にされた人に対して暴力、威嚇、敵意または差別の行為を扇動することを意図される、または合理的に期待される状況において刑法上の禁止が必要であると確信し、

ヘイトスピーチの使用を助長する組織を支援しないことの重要性、および標的にされた人に対して暴力、威嚇、敵意または差別の行為を扇動することを意図される、または合理的に期待されるときにはそのような組織を禁止する必要性を強調し、

ヘイトスピーチに関する苦情申し立てに直ちに効果的な捜査を行う必要性、およびヘイトスピーチの使用に関する規定の不当に限定的な解釈を回避する必要性を強調し、

国際法上のヘイトスピーチの特定の形態を犯罪とする義務が、すべての人に適用されるとはいえ、脆弱な集団の構成員を保護するために確立されたことを想起し、そのような集団の人が不均衡に起訴の対象となっているかもしれないこと、またはつくられた犯罪規定が誤った理由でそのような人に対して使われてきたことに懸念をもって留意し、

ECRIの作業が「人種」、皮膚の色、言語、宗教、国籍、民族的または種族的出身、ジェンダー自認または性的指向に基づくヘイトスピーチに焦

点を当てていることを想起しつつ、ヘイトスピーチがすでに述べた他のすべての検討事項にも基づき得ること、およびそのようなヘイトスピーチにはこの文書に含まれる勧告が準用される

べきことを認識し、加盟国政府に次のように勧告する。

1. コンピュータシステムを通じて行なわれる人種主義的および排外主義的性質の行為の犯罪化に関する「サイバー犯罪条約の追加議定書」、「国民的マイノリティの保護に関する枠組条約」、および「欧州人権条約第 12 議定書」を批准していない場合、批准する。
2. 人種差別撤廃条約第 4 条、および市民的及び政治的権利に関する国際規約第 20 条に付したいかなる留保をも撤回し、個人または個人の集団からの通報を受理し検討する人種差別撤廃委員会の第 14 条の下の特権を認める。
3. ヘイトスピーチの使用を抑止、防止し、引き起こされた危害を低減および救済することに向けて、現象としてのヘイトスピーチの使用を助長する条件およびヘイトスピーチがとる異なる形態を特定し、その範囲とそれが引き起こす危害を測る。そのために次のことを行う：
  - a. このための信頼できるツールを開発する。
  - b. これらのツールを利用する目的のために指定された公共機関がありそれが適切に行われるよう確保する。
  - c. ヘイトスピーチのデータ収集が刑事司法部門だけに限定されないよう確保する。
  - d. 収集されたデータが適切に細分化されるよう確保する。
  - e. 市民社会、平等監視機関および国内人権機関によるヘイトスピーチのモニタリングを支援し、この任務を行うにあたりこれら組織と公共機関との間の協力を促進する。
  - f. ヘイトスピーチの使用を助長する条件およびその形態を分析しようとする研究を支援する。
  - g. ヘイトスピーチの発生件数およびその形態ならびにその使用を助長する条件に関するデータを定期的に関連する公共機関および一般に流布する。および、
  - h. モニタリングおよび研究の成果を、ヘイトスピーチの使用に取り組むための戦略を開発するために用いる。
4. 多元主義を尊重することの重要性およびヘイトスピーチが引き起こす危険について一般の意識を向上させるだけではなく、ヘイトスピーチの使用を抑止し、防止するためにヘイトスピーチが依拠する基礎の虚偽およびそれが容認できないことを示す強力なアプローチをとる。そのために、次のことを行う。
  - a. 民主主義、人権および法の支配の枠組みの中で多様性および対話の必要性に関するよりよい理解を促進する。
  - b. 社会における相互の尊敬および理解を促進し、例示する。
  - c. 文化間対話を促進し、例示する。
  - d. 誤報、否定的なステレオタイプ化およびスティグマ化と闘う。
  - e. 子ども、若者、公務員および一般の人びとのために特定の教育プログラムを開発し、それを提供する教員および教育者の能力を強化する。
  - f. ヘイトスピーチと闘う活動を行っている非政府組織、平等監視委員会などの機関および国内人

権機関を支援する。

- g. ヘイトスピーチに対する公人、特に政治家、宗教およびコミュニティの指導者による非難だけでなく、それが脅かす価値を強化する迅速な反応を奨励する。
  - h. 加害者にヘイトスピーチの使用をやめ、それを拒絶することを奨励し、ヘイトスピーチを使用する集団から離れるのを助ける。
  - i. 他の国家および国際組織によって行われるそのような取り組みと適切に調整する。
5. 個人および集団としてヘイトスピーチの標的にされた人に支援を提供する。そのために次のことを行う。
- a. カウンセリングおよびガイダンスを通していかなるトラウマおよび屈辱感にも対処できるようになるよう努める。
  - b. 標的にされた人が行政、民事および刑事手続を通じた救済への権利について知っていること、および恐怖、無知、身体的または感情的な障害あるいは経済的欠如によってその権利を行使することを妨げられないよう確保する。
  - c. 標的にされた人によるヘイトスピーチの使用の通報ならびにその使用を目撃した他の人による通報を奨励し、促進する。
  - d. ヘイトスピーチの使用について苦情を申し立てるまたは申告する人に対する不利益な取扱いまたはハラスメントに制裁を科す。および、
  - e. ヘイトスピーチの標的にされた人との連帯を示し、長期的支援を提供する。
6. ヘイトスピーチの使用と闘う手段として、公的および民間の機関（構成員が選挙で選ばれる機関、政党、教育機関および文化およびスポーツ協会を含む）による自主規制に支援を提供する。そのために次のことを行う。
- a. 規定の違反に対して資格停止および他の制裁を規定する適切な行動規範ならびに実効的な通報手続の採択を奨励する。
  - b. 政党に「人種主義のない社会のための欧州政党憲章」に署名するよう奨励する。
  - c. 誤報、否定的なステレオタイプ化、スティグマ化のモニタリングを促進する。
  - d. これらの規定の違反の明確な非難を奨励する。
  - e. ヘイトスピーチの意味および否定的な効果、ならびにその使用に対抗する方法に関する適切な研修を支援する。および、
  - f. 苦情申立て制度の設立を促進し援助する。
7. メディア（インターネット・プロバイダー、オンライン仲介者およびソーシャルメディアを含む）に関して、ヘイトスピーチの使用と闘う行動を促進し、その容認に対抗するために監督権限を用いる一方、その行動が表現と意見の自由の権利を侵害しないように確保する。そのために次のことを行う。
- a. 自主規制制度を無視することなく、この目的に適した既存のいかなる権限も有効に利用されるよう確保する。
  - b. ヘイトスピーチに関し、適切な行動規範の採択と利用、および／またはその利用の条件ならびに実効的な通報手続の採択および利用を奨励する。
  - c. ヘイトスピーチの使用および流布のモニタリングと非難を奨励する。
  - d. 必要な場合、内容規制、一定の用語のフィルタリング・ボットおよび他のそのような技術の利用を奨励する。

- e. 編集者、ジャーナリストおよびメディア機構で働くその他の人びとに対して、ヘイトスピーチの性質、その使用に対抗できる方法についての適切な研修を奨励する。
- f. 苦情申立て制度の設立を促進および援助する。および、
- g. メディアで働く人びとに倫理的なジャーナリズムを促進するよう奨励する。

8. 表現および意見の自由の権利を尊重する一方、標的にされた人たちに対する暴力、威嚇、敵意または差別の行為を扇動する意図がある、またはそのような行為を行うよう扇動する効果を合理的に期待し得るヘイトスピーチの使用に関する民事および行政法上の責任の範囲および適用可能性を明らかにする。そのために次のことを行う。

- a. ヘイトスピーチの作者、インターネット・サービス・プロバイダー、ウェブ上のフォーラムおよびその主催者、オンライン仲介者、ソーシャルメディア・プラットフォーム、ブログ・モデレーターおよび他の類似した役割を担う人の特定の責任を正確に決める。
- b. 裁判所による許可または承認の下で、ウェブでアクセス可能な素材からヘイトスピーチの削除を求め、ヘイトスピーチを使用するサイトを閉鎖する権限があることを確保する。
- c. 裁判所の許可または承認の下で、メディアパブリッシャー（インターネット・プロバイダー、オンライン仲介者およびソーシャルメディア・プラットフォームを含む）に、自分たちが発行したものがヘイトスピーチであったという確認を公表することを求める権限を使えるよう確保する。
- d. 裁判所の許可または承認の下で、ヘイトスピーチの流布を禁止し、それを使用している人の身元を開示することを強いる権限があることを確保する。
- e. ヘイトスピーチの標的にされた人、平等監視委員会などの機関、国内人権機関および関心のある非政府組織にヘイトスピーチの削除を求め、ヘイトスピーチが出されたことを認めることを要求し、またはヘイトスピーチの流布を禁止し、およびそれを使用する人の身元の開示を強いるための手続きを開始する資格を提供する。および、
- f. ヘイトスピーチに関わる事例を扱う裁判官、弁護士および公務員のための適切な研修を提供し、そのような人びとの間のグッド・プラクティスの交換を促進する。

9. ヘイトスピーチを使用する、またはその構成員による使用に制裁を科すことを怠った政党および他の組織に対する公共機関からのすべての財政および他の形態の支援を引き上げ、結社の自由の権利を尊重する一方、いかなる形の公的機関の支援をも受けているかいないかにかかわらず、ヘイトスピーチの使用が標的にされた人たちに対する暴力、威嚇、敵意または差別の行為を扇動する意図がある、またはそのような行為を行うよう扇動する効果を合理的に期待し得る場合、そのような組織を禁止または解散する可能性を規定する。

10. 標的にされた人たちに対する暴力、威嚇、敵意または差別の行為を扇動する意図がある、またはそのような行為を行うよう扇動する効果を合理的に予想し得る、公的な文脈におけるヘイトスピーチの使用に対して、より制限的でない措置が効果的ではなく、表現および意見の自由の権利が尊重されている限りにおいて、刑法の利用を通して適切で実効的な行動をとる。そのために次のことを行う。

- a. 犯罪が明確に定義され、刑罰が適用される必要性を考慮していることを確保する。
- b. これらの犯罪の範囲が、技術の発展に伴って適用されるように定義されることを確保する。
- c. これらの犯罪による起訴が非差別を基盤に行われ、政策、政治的反対または宗教的信念を抑圧するために用いられないことを確保する。

- d. ヘイトスピーチの標的にされた人の関連する手続きへの実効的参加を確保する。
- e. これらの犯罪にヘイトスピーチの重大な影響および比例した対応の必要性両方を考慮する罰則を規定する。
- f. 苦情申立ての捜査および違反者の起訴の実効性を、それらの向上に向けてモニターする。
- g. 警察および検察当局の間の実効的な協力／調整を確保する。
- h. ヘイトスピーチの関わる事例を扱う法執行官、検察および裁判官のための適切な研修を提供し、グッド・プラクティスの交換を促進する。および、
- i. 物理的または電子形態によるものであれ、ヘイトスピーチの国境を越えた発信に取り組むために他の国家と協力する。

# 説明覚書

## 目次

A. 序論	9
B. 定義	10
用語	10
ヘイトスピーチの定義	12
C. 背景	15
データ	15
ECRI の国別モニタリングの知見	15
過去からの教訓	17
国連の条約	17
欧州人権条約	19
その他の欧州条約	21
その他の欧州規準・国際基準	21
ECRI の基準	25
適用に関わる懸念	26
小括	27
D. 批准、留保および救済	27
勧告 1	27
勧告 2	27
E. 原因および規模	28
勧告 3	28
F. 意識啓発および対抗言論	31
勧告 4	31
G. 標的とされた人びとの支援	35
勧告 5	35
H. 自主規制	37
勧告 6	37
I. メディアとインターネット	41
勧告 7	41
J. 行政法上・民事法上の責任	45
勧告 8	45
K. 団体に対する行政法上その他の制裁	49
勧告 9	49
L. 刑事法上の責任および制裁	53
勧告 10	53
別添資料	60

## A. 序論

1. この一般政策勧告（以降、本勧告）はヘイトスピーチの現象およびその使用が個人、特定の個人の集団および社会全体にもたらす有害な影響に焦点を当てる。これらの影響は、特に ECRI の国別モニタリングの際に留意されてきたが、より一般的にも認識されている。本勧告は従って何がヘイトスピーチを構成するかに関する ECRI の理解を示し、その使用と闘うためにどのような措置をとることができるか、またとる必要があるかを特定する。その際、一般政策勧告（GPR）第 5 号、6 号、9 号、10 号および 13 号、そして特に GPR 第 7 号をさらに発展させ、一定の側面を強化する。
2. 本勧告のスタート地点は表現の自由、寛容と平等な尊厳の尊重の基本的な重要性の認識であり、これらはすべて欧州評議会の加盟国が受け入れている多数の国際条約によって保障されているものである。ECRI は特に、ヘイトスピーチに対するいかなる取り組みも限定つき権利である表現の自由に正当に課せられ得る制限を決して超えてはならないことを意識している。また、ヘイトスピーチが表現の自由を制限せずに有効に対応され得る場合もあることも意識している。この理由で、本勧告はとる必要のある措置について段階的なアプローチをとっている。特に、刑罰がヘイトスピーチの使用に対する第一義的な行動であるべきではないという見解は表現および結社の自由の権利の尊重の重要性だけでなく、ヘイトスピーチの使用を助長する条件に対して取り組み、その使用に積極的に対抗することが最終的にヘイトスピーチを撲滅するためにより有効であるだろうという理解を反映している。
3. 本勧告の目的のためのヘイトスピーチの定義は背景事情説明に述べられている。本勧告は実体的部分において、まず、まだされていない場合、特定の条約を批准する必要性、および 2 つの他の条約のいくつかの留保を撤回する必要性を挙げている。いずれの場合も、それはヘイトスピーチの使用に対して適切な措置をとる誓約を強化し、そのような措置をとることについて法的な制約がないことを確保するためである。次に、本勧告はヘイトスピーチの使用を助長する条件およびそれがとり得る異なる形態に関する理解を向上させるためにとられるべきさまざまな措置を強調している。それはこのことがヘイトスピーチの使用に対するいかなる措置も有効であるための前提として認識されているからである。
4. ECRI が必要であると考えているヘイトスピーチの使用に対する具体的措置は、一般意識の向上、あらゆるヘイトスピーチの使用への対抗、ヘイトスピーチの使用の標的にされた人への支援の提供、自主規制の促進、規制措置の実施、行政および民事上の責任を課すること、特定の組織からの支援の引き上げ、あるいは禁止、および非常に具体的で限定的な状況のもとでの刑罰を科することによって構成されている。
5. 本勧告は欧州評議会の加盟国政府に宛てて発行されている。しかし、その実効的な実施には明らかに公共機関に加え、広範な民間および非政府の行為者の関与と努力を必要とする。従って、それら組織の積極的な参加を実施の過程において確かなものにするために、適切な措置がとられることを確保することが不可欠となる。
6. 本勧告は ECRI の業務の範囲内にあるヘイトスピーチの使用に特に関わっているが、その規定はすべての形態のヘイトスピーチ、つまり「人種」、皮膚の色、言語、宗教、国籍、民族および種族的出身、ジェンダーアイデンティティまたは性的指向に加えて、別の根拠に基づくヘイトスピー

チにも適用されるよう予定されている。

## B. 定義

### 用語

7. 本勧告において、次の定義が適用される。

- a. 「唱道」とは誹謗、憎悪または中傷に関連して、特定の個人の集団に関するそのような行為や態度への明示の、意図的なおよび積極的な支援を意味する。
- b. 「疎外」とは個人が自分の住む社会から撤退すること、およびその社会の価値へのコミットメントを撤回することを意味する。
- c. 「反シプシー主義<sup>19</sup>」とはロマ／ジプシーに対して向けられる人種主義を意味する。
- d. 「反ユダヤ主義」とは民族または宗教的集団としてのユダヤ人に対する偏見、憎悪または差別を意味する。
- e. 「容赦」とは特定の行為を免責する、許すまたは見過ごすことを意味する。
- f. 「人道に対する罪」とは国際刑事裁判所に関するローマ規程第 7 条にあげられたいずれかの行為で、文民たる住民に対する攻撃であって、広範なまたは組織的なものの一部として、そのような攻撃の一部であると認識しつつ行うものを意味する。
- g. 「誹謗」とは一人または複数の人の能力、性格または評判に対して、その人が特定の集団に帰属していることに結びつけて行う攻撃を意味する。
- h. 「差別」とは客観的および合理的な正当性のない「人種」、皮膚の色、言語、宗教、国籍、民族または種族的出身、および世系、信念、性別、ジェンダー、ジェンダーアイデンティティ、性的指向または他の個人的な特徴または地位を根拠とするいかなる差別的な処遇を意味する<sup>20</sup>。
- i. 「ジェンダー」とはある社会が女性および男性にとって適切であると見なす、社会的に構築された役割、行動、活動および属性をいう<sup>21</sup>。
- j. 「ジェンダーアイデンティティ」とは、身体の個人的な感覚および衣服、話し方および所作を含む他のジェンダーの表現を含む、各人の内部で深く感じる（自由に選択したのであれば、医学的、外科的、または他の手段による身体の外見または機能の修正が関わることもある）、および個人的な経験によるジェンダーを意味し、出生時に記載された性別と一致することもあればしないこともある<sup>22</sup>。
- k. 「集団殺害」とは国際刑事裁判所に関するローマ規程第 6 条に挙げられたいずれかの行為で、国民的、民族的、人種的または宗教的な集団の全部または一部に対し、その集団自体を破壊する意図をもって行われるものを意味する。
- l. 「美化」とはある人を何かしたとして讃えるまたは褒めることを意味する。
- m. 「憎悪」とは対象の集団に対する強烈で不合理な非難、敵意および嫌悪の感情として特徴づけ

---

<sup>19</sup> ECRI の GPR 第 13 号は反ジプシー主義を人種主義の特定の形式、人種的優位に基づいたイデオロギー、歴史的差別によって発展した非人間化および制度的人種主義の形式であり、暴力、ヘイトスピーチ、搾取、スティグマ化および最もあからさまな種類の差別などとして表現されると定義している。

<sup>20</sup> GPR 第 7 号。世系、信仰、性別、ジェンダー、ジェンダー自認および性的指向を根拠とする差別は明示にはこの範囲に含まれないが、あげられた差別事由は限定列举ではなく、GPR の規程は他の個人的な特徴や地位に基づく差別に準用される。

<sup>21</sup> 女性に対する暴力およびドメスティック・バイオレンスの防止およびこれとの闘いに関する欧州評議会条約第 3 条。

<sup>22</sup> 性的指向と性自認の問題に対する国際法の適用に関するジョグジャカルタ原則。

られる心理状況を意味する<sup>23</sup>。

- n. 「ホロコーストの否定」とは第二次世界大戦中のユダヤ人の集団殺害の歴史的事実に関して全部または一部を否定、疑問視または疑念を認める行為を意味する。
- o. 「同性愛嫌悪」とは同性愛またはバイセクシュアル、ゲイ、レズビアン、またはトランスジェンダーであると特定されたまたはみなされた人に対する偏見、憎悪または恐怖を意味する。
- p. 「敵意」とは単なる心理状況を越えた憎悪の表現を意味する<sup>24</sup>。
- q. 「扇動」とは人の集団に属する人に対する差別、敵意または暴力の切迫した危険をつくる、その集団に関する発言を意味する。
- r. 「イスラム嫌悪」とはイスラム教またはムスリムに対する偏見、憎悪または恐怖を意味する。
- s. 「周縁化」とは人の集団から孤立しているまたは重要でないと感じさせる、あるいは実際にそうなるようにして、社会への参加を制限することを意味する。
- t. 「メディアリテラシー」とは特にメディアの民主的な社会における役割と機能の理解およびメディアの内容を批判的に評価する、および自己表現および民主的参加の目的でメディアに関与する両方の能力を含むあらゆる形態のメディアと関与するために必要な知識、スキルおよび態度を意味する。
- u. 「否定的ステレオタイプ化」とは人の集団の一人または複数の構成員に対する、その当該構成員独自の特徴に関係なく、集団に帰属する人全員を悪く見るような特徴に関する一般的信念の適用を意味する。
- v. 「過激化」とは人が民主的社会と相容れない極端な政治的、宗教的または社会的価値をとる過程を意味する。
- w. 「人種主義」とは「人種」、皮膚の色、言語、宗教、国籍または民族的または種族的出身などの事由が人または人の集団に対する軽視を正当化するという信念、または人のまたは人の集団の優位性の考え方を意味する<sup>25</sup>。
- x. 「ロマ」とはロマだけではなく、シンティ、カリ、アシュカリ、「エジプト人」、マヌーシュおよびヨーロッパにおける他の類似の集団ならびにトラベラーズを意味する<sup>26</sup>。
- y. 「性別」とは人の生物学的地位を意味する。
- z. 「性的指向」とは異なるジェンダーまたは同じジェンダー、あるいは複数のジェンダーの個人に感情的、愛情的および性的に深く惹きつけられる能力、および親密および性的な関係をもつ各人の能力を意味する<sup>27</sup>。
- aa. 「地位」とは特定の婚姻、移住または職業的な地位を含むだけでなく、婚外子、障害、経済状況、健康、受刑歴、労働組合または他の機関への加入、および居住地をも含む人の法的または

---

<sup>23</sup> 表現の自由および平等に関するカムデン原則の原則 12.1。

<sup>24</sup> 2012年9月7日、表現の自由の権利の促進と保護に関する特別報告者による報告、A/67/357、para. 44。

<sup>25</sup> GPR 第7号。人種差別撤廃条約第1条の人種差別の定義に宗教は含まれていないが、人種差別撤廃委員会は、インターセクショナリティ（交差性）の原則に照らして、人種主義的ヘイトスピーチが、「イスラム嫌悪、反ユダヤ主義、種族宗教的集団に対する類似した他の憎悪表現」、「さらには、集団殺害やテロリズムの扇動といった極端な憎悪表現」を含む「多数派とは異なる宗教を信仰または実践する特定の種族的集団に属する人びとに向けられたヘイトスピーチ」にも及ぶことを認めている。2013年9月26日、人種主義的ヘイトスピーチとの戦いに関する一般勧告 35号、para. 6。

<sup>26</sup> GPR 第13号。

<sup>27</sup> ジョグジャカルタ原則。

事実上の状況を意味する。

- bb. 「スティグマ化」とは人の集団に否定的なラベルをつけることを意味する。
- cc. 「トランスフォビア」とは人の内的なジェンダーアイデンティティの表現に基づいた、トランスセクシュアリティおよびトランスセクシュアルまたはトランスジェンダーの人に対する偏見、憎悪または恐怖を意味する。
- dd. 「矮小化」とはあることを重要ではない、または意味がないようにすることを意味する。
- ee. 「中傷」とは特定の人々の集団の参加に関連した一人または複数の人に対する口汚い批判を意味する。
- ff. 「暴力」とは結果として傷害、死亡、心理的危害、発育不良または欠乏のいずれかを引き起こすあるいは引き起こす可能性の高い、人または集団あるいはコミュニティに対する物理的な力の行使を意味する<sup>28</sup>。
- gg. 「脆弱な集団」とは国内状況によって異なるであろうが、おそらく庇護申請者および難民、他の移住者および移民、黒人、ユダヤ人コミュニティ、ムスリム、ロマ／ジプシーおよび他の宗教的、歴史的、種族（民族）的および言語的少数者および LGBT の人を含むであろう、特にヘイトスピーチの客体となる集団を意味する。特にそのような集団に子どもや若者が含まれる。
- hh. 「戦争犯罪」とは国際刑事裁判所に関するローマ規程第 8 条に挙げられたいずれかの行為を意味する。
- ii. 「排外主義」とは他の国または文化から来た人に対する偏見、憎悪または恐怖を意味する。

### ヘイトスピーチの定義

8. すでに示されたように、本勧告でいうヘイトスピーチの理解は背後事情説明に挙げられている。それはヘイトスピーチの使用の異なる文脈、目的および効果を示しており、それに適した様々な対応とマッチしている。これは加盟国が既存および新しい措置の組み合わせを通して本勧告を実施し得るという理解を示している。

9. 本勧告でいうヘイトスピーチは特定の形態の表現のひとつあるいは複数の使用を伴う、つまり、「人種」、皮膚の色、言語、宗教または信念、国籍または民族的または種族的出身、および世系、年齢、傷害、性別、ジェンダー、ジェンダーアイデンティティおよび性的指向を含む個人的な特徴または地位に関する非限定的なリストに基づく、人または人の集団の誹謗、憎悪または中傷の唱道、助長または扇動、およびそのような人に対するあらゆるハラスメント、侮辱、否定的ステレオタイプ化、スティグマ化およびこれらすべての表現の形態のあらゆる正当化である。

10. その他多数の文書にはない、本勧告の理解における何がヘイトスピーチを構成するかという重要な要素は、以下への適用にある。

- ・誹謗、憎悪または中傷およびハラスメント、侮辱、否定的ステレオタイプ化、スティグマ化または威嚇のいかなる形態にもよる唱道、助長または扇動。
- ・暴力、威嚇、敵意または差別の行為の実施を扇動する意図があるという使用だけでなく、そのような効果を合理的に期待できる使用。および、
- ・「人種」、皮膚の色、言語、宗教または信念、国籍、民族的または種族的出身および世系を超えた事由。

---

<sup>28</sup> 2012 年 9 月 7 日、意見と表現の自由の権利の促進および保護に関する特別報告者による報告、A/67/357、para.44。

11. 本勧告において「**表現**」とは電子メディアの使用を通したのも含むあらゆる形態のスピーチおよび出版物、およびその発信および保管を含むものと理解される。ヘイトスピーチは書かれた、または話された言葉、あるいは絵、印、記号、絵画、音楽、演劇またはビデオなどの他の形態を取り得る。またそれはある考え、メッセージまたは意見を伝達するための特定のジェスチャーなどの行為の使用も含む。

12. 加えて、本勧告の範囲に入る表現の形態には裁判所によって起こったことが認められた集団殺害の罪、人道に対する罪または戦争犯罪の公の否定、矮小化、正当化または容赦、およびそのような犯罪を行った人の美化も含まれ得る。当該犯罪が実際に裁判所によって起こったと認められていなければならないという条件は、特定の行為に対する厳密ではない告発が一定の発言をヘイトスピーチとする主張の根拠をつくることのないよう確保するために付されている。さらに、そのような犯罪を行った人の美化は、その人がその犯罪を行ったことに具体的に関わっている場合のみヘイトスピーチとなり、その人が行ったいずれかの他の関連しない活動の肯定的な評価は含まれない。

13. 同時に、本勧告はヘイトスピーチの定義から**風刺や客観性に基づくニュース報道および分析**など、単に人の感情を害する、痛みを与えるまたは苦悩を与えるだけのいかなる表現も明確に排除している。その際、本勧告は欧州人権裁判所が欧州人権条約第 10 条の下で求められると認めたそのような表現に対する保護を反映している<sup>29</sup>。にもかかわらず、欧州人権裁判所はまた、住民の特定の集団を侮辱する、あざ笑う、または名誉を毀損することによっても、そのような形態の表現が不必要に攻撃的である、差別を唱道するまたは不愉快または屈辱的な言葉を使う、あるいは聴衆に避けることのできないよう強いることが関わる<sup>30</sup>ことが含まれ得る、無責任な方法で行使される場合、憎悪の扇動が引き起こされ得ると認めており、これらの形態も本勧告の定義の範囲内に入る。

14. 本勧告は、ヘイトスピーチ使用の特定の特徴が標的にされた人に対する暴力、威嚇、敵意または差別の行為を他の人に扇動する意図がある、または扇動する効果を合理的に期待できるという場合があることを認識している。上記の定義が明確にしているように、**扇動の要素**には、暴力、威嚇、敵意または差別の行為の実行を引き起こす明確な意図、または使用された当該ヘイトスピーチの結果としてそのような行為が起こる目の危険があることが含まれる。

15. 扇動の意図はヘイトスピーチを使用している人が明確に他の人に関連する行為を行うよう呼びかけている場合に立証され得、または使用された言語の強さ、および話し手の以前の行動など他の関連する状況から推論され得る。しかし意図の存在は常に証明が容易とは限らない。特に発言が表向きには事実とされるものに関する場合、または暗号が使われている場合はそうである。

16. 他方、関連する行為が起こる危険があるかどうかの評価にはヘイトスピーチが使用された具体的な状況を考慮する必要がある。特に、(a) 当該ヘイトスピーチが使われている文脈（とりわけそ

---

<sup>29</sup> 例えば 1994 年 9 月 23 日、*Jersild v. Denmark* [GC], no. 15890/89、1999 年 7 月 8 日、*Suerek and Oezdemir v. Turkey* [GC], no. 23927/94、2006 年 1 月 31 日、*Giniewski v. France*, no. 64016/00、2009 年 10 月 20 日、*Alves da Silva v. Portugal*, no.41665/07、2012 年 7 月 24 日、*Faber v. Hungary*, no. 40721/06 を参照のこと。

<sup>30</sup> 例えば、2007 年 7 月 16 日、*Feret v. Belgium*, no. 15615/07、2012 年 2 月 9 日、*Vejdeland and Others v. Sweden*, no. 1813/07 を参照のこと。

のヘイトスピーチが結びついている社会内にすでに重大な緊張があったかどうか)、(b) ヘイトスピーチを使用している人がもつ他の人に影響を及ぼす能力(その人が政治的、宗教的またはコミュニティの指導者であることによってなど)、(c) 使用された言葉の性質と強度(挑発的で直接的であるかどうか、誤報、否定的なステレオタイプ化、およびスティグマ化が関わっているか、またはその他、暴力、威嚇、敵意または差別の行為を扇動する可能性があるかなど)、(d) 具体的な発言の文脈(1度きりか、または何度か繰り返し明言されたかどうか、および、特に討論中において、同じ話し手または他の人による他の発言により釣り合いがとれたのかどうか)、(e) 使用された媒体(「ライブ」イベントなど、聴衆から即時に反応を引き起こすことができるか)、および(f) 聴衆の性質(暴力、威嚇、敵意または差別の行為を実行する手段および傾向または感受性を有しているかどうか)を考慮しなければならない。

17. この危険の評価に関する異なる状況は、ラバト行動計画にある犯罪としてみなされるべき表現に関する文章の多くの側面を反映している<sup>31</sup>。しかし、これは次の一点においてラバト行動計画を、—そしてGPR第7号の刑法に関する第18段落の勧告の範囲をも<sup>32</sup>—超えている、つまり暴力、威嚇、敵意または差別の行為の実行を扇動する意図は、この特に重大な形態のヘイトスピーチにとって不可欠ではないということを確認する点において。むしろ、そのような行為が当該ヘイトスピーチの使用の効果として合理的に期待できる場合にも利用できると考えられている。ヘイトスピーチの特定の使用からこのことが合理的に期待できる場合、それが使用されることは無謀であるということになる。

18. このアプローチは、すでに一触即発の状況を悪化させる可能性が高いと判断されるべき場合に行われた発言に対して刑罰を科すことを、欧州人権条約第10条に合致していると認めた欧州人権裁判所の判決に沿っている<sup>33</sup>。

19. にもかかわらず、標的にされた人に対する暴力、威嚇、敵意または差別の行為を実行するよう他の人を扇動する効果をもつと合理的に予想できる場合、そのヘイトスピーチの使用に対して刑罰以外の規制を課すことは、特定の状況において、その使用がもたらす切迫した社会的ニーズに釣り合った対応となり得る。

20. ヘイトスピーチの定義は**公に使用される**表現に限定されない。しかしこの文脈におけるヘイトスピーチの使用は、集団殺害の罪、人道に対する罪および戦争犯罪の否定、矮小化、正当化または容赦など一定の形態について特に関連性を有している。また、あるヘイトスピーチの使用が標的にされた人に対する暴力、威嚇、敵意または差別の行為を他の人に実行させる効果があると合理的に予想できるかどうか判断する重要な要因ともなり得る。さらに公的な文脈の存在は、表現の自由の権利への介入の範囲を限定するため、ヘイトスピーチの特定の使用に対して刑罰を科すことを勧告する際に不可欠の要件となる。表現は、一般の人がアクセスできるすべての物理的場所において、またはすべての電子的通信手段を通して行われた場合に、公において使用されたと見なされるべき

<sup>31</sup> ラバト行動計画の内容について、下記 para. 59 を参照のこと。

<sup>32</sup> 「法律は意図的に実行された場合次の行為を罰すべきである。a) 暴力、憎悪または差別の公の扇動、b) 公の侮辱や名誉毀損、c) 人種、皮膚の色、言語、宗教、国籍または民族的種族的出身に基づく人または人の集団に対する脅迫。」

<sup>33</sup> 例えば 1997 年 11 月 25 日、*Zana v. Turkey* [GC]、no. 18954/91、1999 年 7 月 8 日、*Suerek v. Turkey (no. 1)* [GC]、no. 26682/95 を参照のこと。

である。

21. ヘイトスピーチには、述べてきたように、ある人または人の集団の個人的特徴、または地位に基づいてその人または人の集団に対して向けられた様々な形態の表現が関わっており、それに対する行動には必ずしも刑罰を科すことが含まれるとは限らない。しかし、ヘイトスピーチがそれ自体犯罪となる行動の形態をとる場合、— 罵倒、ハラスメント、侮辱に当たるような行動など — ヘイトクライムとしても言及され得る<sup>34</sup>。

## C. 背景

22. 本勧告が採択されたのは、加盟国、欧州評議会およびその他の機関の間で、多様性のあるヨーロッパ社会におけるヘイトスピーチの使用について、また被害を受けやすい立場に置かれた集団の構成員の自尊心を損ない、社会の団結にひびを入れ、暴力行為、脅迫、敵意の表出または差別を他者にそそのかす上でヘイトスピーチが果たす役割について、懸念が高まりつつあった時期のことである。このような懸念は、上述した理由のいずれかまたは複数を理由として向けられた敵意の表出のために、個人、機関、記念物、財産が現実の暴力的襲撃の標的にされた多くの事件によってますます深まった。したがって、とくにマイノリティ集団に向けられる否定的な態度の発展を回避するために、ヘイトスピーチに対しては——本勧告で提案されているさまざまな措置を活用しながら——迅速な対応がとられなければならない。このような否定的な態度の発展は、マイノリティ集団の自尊心の喪失につながり、主流社会への統合を危うくする。

### データ

23. ヘイトスピーチが実際にどの程度使用されているかは依然として定かでないが、印象としては、本勧告が指摘しているように、より一般的になりつつある。このような不確実さは、ヘイトスピーチの使用についての苦情に関して**包括的かつ比較可能なデータが存在しないこと**に起因するものである。これは、苦情の記録がとられていないか、ヘイトスピーチが使用されたと加盟国が判断する際の基準がまちまちであることによる。また、ヘイトスピーチの標的とされた人びとが、しばしば司法制度への不信感や自分に対してとられる行動への恐怖感を理由として、常に通報するわけではないことも明らかである。さらに、ヘイトスピーチの使用について申し立てられた苦情がすべて調査されているとも思われない。加えて、ヘイトスピーチが使用される可能性のあるすべての場の体系的監視も行なわれていない。とはいえ、電子的通信手段が広く利用できるようになった結果、ヘイトスピーチの使用がますます目につくようになり、より容易に広がるようになったことは間違いないところである。さらに、ECRI の第 4 回・第 5 回モニタリングサイクルの過程で、多くの加盟国について、ヘイトスピーチの使用が国内状況の顕著な特徴のひとつとして存在することが認められてきた。

### ECRI の国別モニタリングの知見

24. たとえば、以上の 2 回のサイクルで行なわれた ECRI の国別モニタリングでは以下のようなことが認定されている。——明白に人種主義的な内容、ナチズムの賞賛、ホロコーストの否定が一部のメディアで露骨に発表されてきたこと。特定のマイノリティに関連して攻撃的な言語やステレオタイプが用いられてきたこと。これらのマイノリティに属する者に対して路上、学校、商店で侮蔑的な発言が向けら

---

<sup>34</sup> ヘイトクライムは特定の人の集団に対する先入観または偏見に動機づけられた犯罪行為である。  
<http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>

れてきたこと。そして、これらのマイノリティに対する暴力の使用が実際に呼びかけられ、一部ではマイノリティ言語の使用に反対するキャンペーンも行なわれてきたことなどである。政党その他のグループ・団体が人種主義的・排外主義的・ネオナチ的思想を涵養・流布する事例も確かに認められてきたが、ヘイトスピーチの使用は、過激主義的で主流から外れた人びとに限られるものではない。たとえば、多くの国の議会で無作法な言葉遣いが行なわれており、また公職者がそのような言葉遣いをするすることで、ますます攻撃的かつ不寛容な公的言説を助長することがわかっている。自分の発言でヘイトスピーチを用いることをためらわない一部の高位の政治家が、そのような言説を激化させてきた。さらに、公的人物が特定の集団に関する偏見や不寛容の存在を正当化しようとする事例も認められてきたが、そのような試みにはこのような集団に対する敵意の表出を悪化・激化させる傾向しか見出すことができない。

25. 実際に使用されるヘイトスピーチがすべて露骨なものというわけではなく、「符号化された」言葉に依拠しながら偏見と憎悪を流布する公的発言も存在する。たとえば、働かず国に給付金で生活している人びとに言及しつつ、実際には特定のマイノリティを指している場合や、そのようなマイノリティに対する抗議が、ネオナチ・グループによって行なわれたときでも「善良な国民」によるものとして報道される場合などである。加えて、特定の出来事がセンセーショナルにまたは断片的に報道されることで誤った情報が広がって恐怖心が生じ、その出来事に関与していた可能性のあるマイノリティに属する人びとへの偏見が生み出されるおそれがあることも観察されてきた。

26. ヘイトスピーチの使用は一部の電子的通信手段でとりわけ特徴的に見られることが指摘されており、それが主たる目的となっているウェブページ、フォーラム、ソーシャルネットワークも存在するほか、ホストが地方政府機関である場合にさえヘイトスピーチが用いられている例も存在する<sup>35</sup>。

27. 多くの事例で、ヘイトスピーチの使用に対して何らの措置もとられなかったことが認められる。国内法の対象範囲が限定されていることが理由の場合もあるが、国内法が狭く解釈されていること、具体的に苦情が申し立てられないまま行動を起こすことにためらいがあること、徹底的な調査が行なわれないこと、加害者とされる者への法的手続の開始があまりにも安易に選択肢から除外されることも原因である。手続がとられたとしても、再犯や反動を抑止する重要なきっかけとなるような制裁は科されない傾向がある。自主規制の仕組みも、その有効性が常に証明されてきたわけではない。

28. さらに、ヘイトスピーチが使用されること、そしてそのような使用に取り組むための対応がとられないことは、具体的にヘイトスピーチの標的にされた人びとにとっても社会全体にとっても有害な結果をもたらす。

29. ECRI の国別モニタリングで明らかにされてきたように、ヘイトスピーチの標的にされた人びとは、苦痛を覚え、気持ちを傷つけられ、尊厳とアイデンティティの感覚に対する攻撃に苦しむだけではない。これに加えて、ヘイトスピーチの使用は、その標的にされた人びとが差別、いやがらせ、脅迫、暴力の対象とされることも助長する。これは、ヘイトスピーチの使用によって生起・強化される反感、敵意、憤りの結果である。次に、そのような態度や行為によって、標的にされた人びとが恐怖感、不安感、脅かされているという感覚を覚えることにもなりうる。ヘイトスピーチの使用は、最終的には、その標的にされた人びとが自分の暮らしている社会から撤退し、その社会の価値観に対する愛着さえ見えなくなっ

---

<sup>35</sup> たとえば C. Bakalis, *Cyberhate: An issue of continued concern for the Council of Europe's Anti-Racism Commission* (Council of Europe, 2015) 参照。

てしまうことにさえつながりうるのである。ヘイトスピーチの使用については、とくに、そのために生徒が学校を中退してしまい、中退後は労働市場へのアクセスに関して問題に直面し、ひいては社会からいっそう隔離されてしまうのではないかと懸念が表明されてきた。

30. ヘイトスピーチの使用は社会全体にとっても有害である。それが公的言説の性格に悪影響を及ぼすというだけではない。それよりも重大なのは、その結果として敵意と不寛容の雰囲気醸成され、あわせて差別や暴力を容易に受容・容認する姿勢が生じてしまうことである。それによって社会の分断が生じ、相互の尊重が損なわれ、平和的共生が脅かされてしまう。こうして、民主的社会の必須要件である多元性が危機にさらされるのである。

31. ECRI の国別モニタリングでは、ヘイトスピーチの使用による被害をとくに受けている人びととして移民、ユダヤ人、イスラム教徒、ロマが挙げられてきたが、被害者はこれに限られない。また、性別、ジェンダーアイデンティティ、性的指向を理由としてヘイトスピーチが用いられる例も確認されてきた。さらに、女性が加重的形態のヘイトスピーチの対象とされることもありうる。女性に対しては、「人種」、宗教、その他の個人的属性または地位ばかりではなく、性別やジェンダーアイデンティティも理由としたヘイトスピーチが向けられる場合があるからである。

### 過去からの教訓

32. ヘイトスピーチの使用はけっして現代の問題に留まるものではない。それは、ジェノサイド犯罪、人道に対する犯罪、戦争犯罪が行なわれる際の重要な要素となってきた。こうした犯罪は、近年のヨーロッパ史における著しい特徴のひとつである。過去の出来事は、頑迷固陋な感情、憎悪、偏見が異議を申し立てられないまま蔓延するのを許してしまえばどのような危険が生じるかについての、厳しい警告であり続けている。また、過去の出来事がきっかけとなって、**国際ホロコースト記念日**（2005年11月1日の国連総会決議 60/7）などのさまざまな記念日も設定されてきた。ただし、このような記念日は、追憶に留まることなく、過去の教訓が現在に適用されるようにすることを意図したものである。さらに、決議 60/7 と同様に本勧告においても、危険はある特定の形態の不寛容にだけ存在するのではなく、すべての人が差別なく人権と基本的自由を享受できるという理念に疑義を投げかけるいかなる形態の不寛容にも内包されていることを認識する。

### 国連の条約

33. このような追憶の義務もヘイトスピーチの使用に対抗する行動をとるためのきっかけになるものの、より具体的な要求が、**自由権規約第 20 条第 2 項**（「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**人種差別撤廃条約第 4 条**（「締約国は、……特に次のことを行う。(a) 人種的優越又は憎悪に基づく思想のあらゆる流布、人種差別の扇動、いかなる人種若しくは皮膚の色若しくは種族的出身を異にする人の集団に対するものであるかを問わずすべての暴力行為又はその行為の扇動及び人種主義に基づく活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供も、法律で処罰すべき犯罪であることを宣言すること。(b) 人種差別を助長し及び扇動する団体及び組織的宣伝活動その他のすべての宣伝活動を違法であるとして禁止するものとし、このような団体又は活動への参加が法律で処罰すべき犯罪であることを認めること。(c) 国又は地方の公の当局又は機関が人種差別を助長し又は扇動することを認めないこと。」）に定められている。

34. これらの要求が満たされない場合または要求の満たし方が有効でない場合、それぞれの条約にしたがって締約国が提出する定期報告書についての総括所見において、国連の自由権規約委員会および人種

差別撤廃委員会による否定的コメントの対象になることがある。

35. ただし、自由権規約第 20 条で取り上げられている特定の形態の表現について法律による禁止が要求されるとはいえ、自由権規約委員会は、それでもこれらの禁止は第 19 条第 3 項で認められている表現の自由の制限事由と両立するものでなければならないと強調してきた（一般的意見 34「第 19 条：意見および表現の自由」、CCPR/C/GC/34、2011 年 9 月 12 日、パラ 50-52）。

36. 同時に、人種差別撤廃委員会は、「最低限やらなくてはならないのは、人種差別を禁止する、民法、行政法、刑法にまたがる、包括立法の制定であり、これは、ヘイトスピーチに対して効果的に闘うために不可欠である。このことはさらなる措置をとることを妨げない」としつつ、「人種主義的ヘイトスピーチを禁止することと、表現の自由が進展することとの間にある関係は、相互補完的なものとみなされるべきであり、一方の優先がもう一方の減少になるようなゼロサムゲームとみなされるべきではない。平等および差別からの自由の権利と、表現の自由の権利は相互に支えあう人権として、法律、政策および実務に十分に反映されるべきである」と強調している（一般的勧告 35「人種主義的ヘイトスピーチと闘う」、CERD/C/GC/35、2013 年 9 月 26 日、パラ 9 および 45）。これは、委員会が以前に明らかにした、「人種的優越又は憎悪に基づくあらゆる思想の流布の禁止は、意見及び表現の自由についての権利と両立する」という見解、また意見および表現の自由についての権利には「特別の義務及び責任が伴う」のであり、「このことは世界人権宣言第 29 条第 2 項が明記するところであって、なかでも人種主義的思想を流布しない義務が特に重要である」という見解（条約第 4 条に関する一般的勧告 XV、パラ 4）をあらためて述べたものである。

37. 国連・自由権規約委員会は、その先例において、ニュルンベルク国際軍事裁判所の結論および評決に疑義を唱えたことに対する有罪判決について、当該発言がその文脈全体を踏まえて解釈した場合に反ユダヤ的感情を生じさせまたは強化する性質のものであるとされるときは表現の自由と両立するとして、当該有罪判決を容認した<sup>36</sup>。同様に、ユダヤ人の信仰・信条を貶め、ユダヤ教徒とユダヤ系の人びとを侮蔑するようキリスト教徒に呼びかけた学校教員が解雇されたことについても、とくに先入観、偏見および不寛容とは無縁な公立学校制度において教育を受ける権利を保護するために認められる表現の自由の制限であると判断している<sup>37</sup>。しかし、イスラム教徒に対するヘイトスピーチとして報告された事件について有効な対応がとられなかったとする申立ては、当該発言が申立人に具体的被害をもたらしたことまたはそのような被害が切迫していることを申立人が立証しておらず、したがって申立人を自由権規約第 20 条第 2 項にいう違反の被害者と考えることはできないとして、受理できないとされた<sup>38</sup>。

38. 人種差別撤廃委員会は、人種的優越または憎悪に基づく思想を含んでおり、かつ少なくとも人種差別を扇動する公的発言が表現の自由についての権利による保護を受けないことが確保されない場合に、

---

<sup>36</sup> *Faurisson v. France* 事件 (Communication No. 550/1993) における「見解」(1996 年 11 月 8 日)。ただし自由権規約委員会は、この事件を参照しながら、「歴史的事実に関する意見の表明を罰する法律は、意見及び表現の自由の尊重に関して規約が締約国に課している義務と両立し得ない。規約は、過去の出来事に関する誤った意見又は不正確な解釈を表現することに対してこれを全般的に禁止することを許容しない。意見の自由の権利に対する制限は、決して課されてはならず、表現の自由に関しては、第 3 項において認められているもの又は第 20 条の下において要求されているものを超えてはならない」と述べている（一般的意見 34「第 19 条：意見および表現の自由」、パラ 49〔日本弁護士連合会仮訳〕）

<sup>37</sup> *Ross v. Canada* 事件 (Communication No. 736/1997) における「見解」(2000 年 10 月 18 日)。

<sup>38</sup> *A WP v. Denmark* 事件 (Communication No. 1879/2009) における「決定」(2013 年 11 月 1 日)。*Vassilari v. Greece* 事件 (Communication No. 1570/2007) における「見解」(2009 年 3 月 19 日) でも第 20 条第 2 項違反の主張について事実関係が立証されていないと判断されたが、この点については Abdelfattah Amor、Ahmad Amin Fathalla および Bouzid Lazhari 委員の反対意見が付されている。

人種差別撤廃条約第 4 条違反を認定してきた<sup>39</sup>。また、ラジオ放送で行なわれた一部の発言——ある特定の集団について、その民族的または国民的出身のみに基づき、かつ女性性器切除の問題に関するこれらの人びとの特定の見解、意見または行動を顧慮することなく、否定的な一般化を行なったもの——について調査が行なわれなかったときにも、この規定の違反を認定している<sup>40</sup>。これに加えて、委員会は、ドイツのトルコ系住民の否定的特徴を一般化して述べた発言と、トルコ系住民による社会福祉へのアクセスを否定することおよび移民の流入を一般的に禁止することを呼びかけた発言についても、前者は人種の優越の思想を含んでおり、後者は人種差別の扇動であるとして、これらの発言に関して有効な調査が行なわれなかったのは第 4 条違反であると認定した<sup>41</sup>。

## 欧州人権条約

39. 欧州人権条約は、第 10 条で表現の自由を保障する一方で、差別を——他の権利・自由との関連では第 14 条で、より一般的には第 12 議定書第 1 条によって——禁止しているものの、ヘイトスピーチの使用を直接取り上げた規定は掲げていない。とはいえ、欧州人権裁判所（および旧欧州人権委員会）は、特定の発言に対する刑事的制裁その他の制限についての申立ての検討にあたり、ヘイトスピーチの使用について取り上げることを余儀なくされてきた。裁判所はその際、次のいずれかの対応をとってきている。ひとつは、欧州条約に掲げられた権利・自由のいずれかの破壊を目的とする行為および活動を禁止した第 17 条に依拠しながら、当該発言は、表現の自由についての権利（第 10 条）によって与えられる保護の対象から完全に外れていると判断することである。または、とられた措置が、表現の自由の行使に対する制限として、正当な目的——他の者の権利の保護など——にかなっており、かつ民主的社会において必要なものと考えうるか否かを判断しようとする場合もある。

40. 前者のアプローチは、特定の民族的・宗教的集団に対する激しい攻撃<sup>42</sup>、反ユダヤ的発言<sup>43</sup>、人種差別的発言の拡散<sup>44</sup>、ホロコーストの否定<sup>45</sup>に関する事例で見ることができる。後者のアプローチは、暴力、憎悪または不寛容を煽りまたは正当化するとされた発言に関する事件でとられてきた。これらの事件でとくに考慮されてきた要素としては、背景としての政治的・社会的緊張状態、暴力の直接間接の呼びかけまたは暴力・憎悪・不寛容を直接間接に正当化する主張（とくに民族的、宗教的その他の集団全体を攻撃し、またはこれらの集団を否定的に捉える発言が広く行なわれている場合）、当該発言が行なわ

<sup>39</sup> *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway* 事件（Communication No. 30/2003）における「意見」（2005 年 8 月 15 日）。

<sup>40</sup> *Adan v. Denmark* 事件（Communication No. 43/2008）における「意見」（2010 年 8 月 13 日）。調査が行なわれなかったことについては *Gelle v. Denmark* 事件（Communication No. 34/2004）でも同様の検討が行なわれ、第 4 条違反であるとされた（2006 年 3 月 6 日の「意見」）。

<sup>41</sup> *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany* 事件（Communication No. 48/2010）における「意見」（2013 年 2 月 26 日）。

<sup>42</sup> たとえば *Pavel Ivanov v. Russia* 事件決定（no. 35222/04、2007 年 2 月 20 日）および *Norwood v. United Kingdom* 事件決定（no. 23131/03、2004 年 11 月 16 日）参照。

<sup>43</sup> たとえば *WP v. Poland* 事件決定（no. 42264/98、2004 年 9 月 2 日）および *M'Bala M'Bala v. France* 事件決定（no. 25239/13、2015 年 10 月 20 日）参照。

<sup>44</sup> たとえば *Glimmerveen and Hagenbeek v. Netherlands* 事件決定（no. 8438/78、1979 年 10 月 11 日）参照。また、*Jersild v. Denmark* 事件判決〔大法廷〕（no. 15890/89、1994 年 9 月 23 日）のパラ 35 も参照。

<sup>45</sup> たとえば *Honsik v. Austria* 事件決定（no. 25062/94、1995 年 10 月 18 日）、*Marais v. France* 事件決定（no. 31159/96、1996 年 6 月 24 日）、*Lehideux and Isorni v. France* 事件判決〔大法廷〕（no. 24662/94、1998 年 9 月 23 日、パラ 47）、*Garaudy v. France* 事件決定（no. 65831/01、2003 年 6 月 24 日）、*Witzsch v. Germany* 事件決定（no. 7485/03、2005 年 12 月 13 日）、*M'Bala M'Bala v. France* 事件決定（no. 25239/13、2015 年 10 月 20 日）参照。なお、*Perincek v. Switzerland* 事件判決〔大法廷〕（no. 27510/08、2015 年 10 月 15 日）で、欧州人権裁判所は、ジェノサイドの否定自体を禁止する国際法上の義務は存在せず、ジェノサイドの否定を理由とする有罪判決は、憎悪もしくは不寛容の呼びかけ、緊張が高まっている状況もしくは特殊な歴史的含意、または当該コミュニティの尊厳に対する相当の影響が存在しないかぎり、正当化されないと判断している（パラ 280）。

れた態様、および、当該発言が——直接間接に——有害な結果へとつながる可能性などがある。欧州裁判所は、これらのすべての事件で、さまざまな要素のいずれかを切り離して考えるのではなく、諸要素間の相互作用に常に注意を払ってきた。このような事件について判断する際に裁判所が重要な要素として考慮するのも、当該発言との関連でとられた措置が比例性を欠いたものであったか否か、また当該発言に対処するために民事上その他の救済措置を活用する可能性があったか否かという点である<sup>46</sup>。

41. 加えて、欧州裁判所は、ヘイトスピーチの使用の標的とされている人びとを、そのようなヘイトスピーチの使用によって実際に扇動された者が行なう可能性のあるいかなる暴力または権利への干渉からも保護する積極的義務が加盟国にあることを認めてきた<sup>47</sup>。さらに、差別的行為は非人道的なおよび品位を傷つける取扱いの禁止（第3条）の違反に相当する可能性もあり、またそのような行為が、欧州条約上の権利・自由に対する干渉に対応しなかった——刑法上の規定を有効に執行しなかったことも含む——ために行なわれたと判断されることもある<sup>48</sup>。また、欧州裁判所は、特定の集団に属する者に向けられた侮辱的表現（とくに否定的なステレオタイプ化の形態をとったもの）について救済措置をとらないことも、被害者のアイデンティティへの攻撃に相当するこのような表現が行なわれたことを理由として、当該集団の構成員の私生活についての権利の効果的尊重を確保する積極的義務（第8条）の違反になりうることを認めてきた<sup>49</sup>。

## その他の欧州条約

42. このほか、3つの欧州評議会条約がヘイトスピーチの使用について具体的に扱っている。

---

<sup>46</sup> 注11-13で引用されている先例のほか、*Hennicke v. Germany* 事件決定 (no. 34889/97, 1997年3月21日)、*Incal v. Turkey* 事件判決〔大法廷〕 (no. 22678/93, 1998年6月9日)、*Lehideux and Isorni v. France* 事件判決〔大法廷〕 (no. 24662/94, 1998年9月23日)、*Witzsch v. Germany* 事件決定 (no. 41448/98, 1999年4月20日)、*Karataş v. Turkey* 事件判決〔大法廷〕 (no. 23168/94, 1999年6月8日)、*Erdöğdu and İnce v. Turkey* 事件判決〔大法廷〕 (no. 25067/94, 1999年7月8日)、*Özgür Gündem v. Turkey*, 事件判決 (no. 23144/93, 2000年3月16日)、*Şener v. Turkey* 事件判決 (no. 26680/95, 2000年7月18日)、*Le Pen v. France* 事件決定 (no. 55173/00, 2001年5月10日)、*Osmani v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"* 事件判決 (no. 50841/99, 2001年10月11日)、*Gunduz v. Turkey* 事件決定 (no. 59745/97, 2003年11月13日)、*Gunduz v. Turkey* 事件判決 (no. 35071/97, 2003年12月4日)、*Seurot v. France* 事件決定 (no. 57383/00, 2004年5月18日)、*Maraşlı v. Turkey* 事件判決 (no. 40077/98, 2004年11月9日)、*Dicle v. Turkey* 事件判決 (no. 34685/97, 2004年11月10日)、*Gumus and Others v. Turkey* 事件判決 (no. 40303/98, 2005年3月15日)、*Alinak v. Turkey* 事件判決 (no. 40287/98, 2005年3月29日)、*İA v. Turkey* 事件判決 (no. 42571/98, 2005年9月13日)、*Han v. Turkey* 事件判決 (no. 50997/99, 2005年9月13日)、*Koç and Tambaş v. Turkey* 事件判決 (no. 50934/99, 2006年3月21日)、*Aydın Tatlav v. Turkey* 事件判決 (no. 50692/99, 2006年5月2日)、*Erbakan v. Turkey* 事件判決 (no. 59405/00, 2006年7月6日)、*Güzel v. Turkey (No. 2)* 事件判決 (no. 65849/01, 2006年7月27日)、*Düzgören v. Turkey* 事件判決 (no. 56827/00, 2006年11月9日)、*Yarar v. Turkey* 事件判決 (no. 57258/00, 2006年12月19日)、*Üstün v. Turkey* 事件判決 (no. 37685/02, 2007年5月10日)、*Birdal v. Turkey* 事件判決 (no. 53047/99, 2007年10月2日)、*Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A.Ş. v. Turkey* 事件決定 (no. 6587/03, 2007年11月27日)、*Demirel and Ateş v. Turkey* 事件判決 (no. 10037/03, 2007年11月29日)、*Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. v. Turkey* 事件判決 (no. 11369/03, 2007年12月14日)、*Soulas, and Others v. France* 事件判決 (no. 15958/03, 2008年7月10日)、*Balsytė-Lideikienė v. Lithuania* 事件判決 (no. 72596/01, 2008年11月4日)、*Leroy v. France* 事件判決 (no. 36109/03, 2008年10月2日)、*Özer v. Turkey* 事件判決 (no. 871/08, 2010年1月26日)、*Willem v. France* 事件判決 (no. 10883/05, 2009年7月16日)、*Dink v. Turkey* 事件判決 (no. 2668/07, 2010年9月14日)、*Perinçek v. Switzerland* 事件判決〔大法廷〕 (no. 27510/08, 2015年10月15日) を参照。

<sup>47</sup> たとえば *Ouranio Toxo and Others v. Greece* 事件判決 (no. 74989/01, 2005年10月20日)、*Begheluri and Others v. Georgia* 事件判決 (no. 28490/02, 2014年10月7日)、*Karahmed v. Bulgaria* 事件判決 (no. 30587/13, 2015年2月24日)、*Identoba and Others v. Georgia* 事件判決 (no. 73235/12, 2015年5月12日) 参照。

<sup>48</sup> たとえば *Opuz v. Turkey* 事件判決 (no. 33401/02, 2009年6月9日) 参照。

<sup>49</sup> *Aksu v. Turkey* 事件判決〔大法廷〕 (no. 4149/04, 2012年3月15日)。 *Church of Scientology v. Sweden* 事件決定 (no. 8282/78, 1980年7月14日) も参照。

43. たとえば、コンピュータシステムを通じて行なわれる人種主義的および排外主義的性質の行為の犯罪化に関する**サイバー犯罪条約の追加議定書**は、加盟国に対し、コンピュータシステムを通じて人種主義的・排外主義的資料を流布することや、人種主義的・排外主義的動機に基づく脅迫や侮辱を行なう目的およびジェノサイドや人道に対する犯罪を否定し、著しく矮小化し、是認または正当化する目的でコンピュータシステムを利用することを犯罪とするために、必要と考えられる立法上その他の措置をとることを要求している。

44. さらに、**越境テレビ放送に関する欧州条約**では、番組サービスにおいて人種的憎悪を扇動する可能性があってはならない旨、要求されている。加えて、**女性に対する暴力およびドメスティックバイオレンスの防止およびこれとの闘いに関する欧州評議会条約**は、女性に対する種々の形態の暴力のうちオンライン／オフラインでの性差別的ヘイトスピーチの表れでもありうるもの——セクシュアルハラスメント（第 40 条）およびストーカー行為（第 34 条）——に言及した上で、加盟国が必要な立法上その他の措置をとることを求めている。

#### その他の欧州基準・国際基準

45. これまで述べてきたような、特定の性質を有するまたは特定の文脈で行なわれるヘイトスピーチの使用に対抗する措置を要求する、または認める特定の条約上の義務に加えて、このような措置をとることに関わるその他の**欧州基準・国際基準**もさまざまな形で設けられている。欧州評議会閣僚委員会の勧告、欧州評議会議員会議の勧告・決議、法による民主主義のための欧州委員会（ベニス委員会）の報告書、欧州連合がとった 2 つの措置、**ダーバン宣言および行動計画（2001 年 9 月）**と**ダーバン・レビュー会議の成果文書（2009 年 4 月）**、「差別、敵意または暴力の扇動に相当する国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道の禁止に関するラバト行動計画」（2012 年 10 月 5 日）、国連総会の報告書、国連人権理事會が任命した関連の特別報告者（現代的形態の人種主義、人種差別、排外主義および関連の不寛容に関する特別報告者／マイノリティ問題に関する特別報告者／意見および表現の自由についての権利の促進および保護に関する特別報告者）の報告書、そして国連人権高等弁務官の報告書である。

46. **欧州評議会閣僚委員会の勧告と欧州評議会議員会議の勧告・決議**の多くは、攻撃的ナショナリズム、過激主義、ネオナチズム、民族中心主義、人種的憎悪など、特定の形態のヘイトスピーチについて取り上げている。反「ジプシー」主義、反ユダヤ主義、排外主義、イスラモフォビア、同性愛者／トランスジェンダー嫌悪、移民としての地位、宗教的所属など、特定の集団に属する人びとを標的としたヘイトスピーチに焦点を当てたものもある。また、とくにサイバー空間、オンラインメディア、政治的言説、ビデオゲームなど、特定の文脈におけるヘイトスピーチの使用を取り上げたものもある。

47. 閣僚委員会が加盟国に宛てて発した「ヘイトスピーチ」に関する勧告第 R (97) 20 号は、ヘイトスピーチを、「人種的憎悪、排外主義、反ユダヤ主義および不寛容（攻撃的ナショナリズム、ならびに、マイノリティ、移民および移民系の人びとを標的とする自民族中心主義、差別および敵意の表出によって表明される不寛容を含む）に基づくその他の形態の憎悪を拡げ、扇動し、促進または正当化するあらゆる形態の表現」を網羅するものとして定義している。そこで行なわれている勧告は、加盟国の立法および実務において、ヘイトスピーチとの闘いに際して同勧告に掲げられている多くの原則を指針とすべきであるというものである。同様に、他の勧告・決議でも、表現の自由についての権利を尊重しながらヘイトスピーチの使用に対応するため、さまざまな行政上・民事上・刑事上の措置をとることが求められている。加えて、この点に関わるさまざまな形態のメディアの役割を強調しつつ、寛容の文化を促進

することも追求されてきた<sup>50</sup>。

48. **ベニス委員会報告書**は、宗教的憎悪の扇動をとくに取り上げたものである<sup>51</sup>。同報告書は、流神、宗教的侮辱および宗教的憎悪扇動に関する欧州諸国の立法を検討した上で、結論として、宗教的憎悪を含む憎悪の扇動は刑事的制裁の対象とすべきであり、その際には故意または過失を明示的要件とするのが適切であるとしている。また、宗教的侮辱（必須要件としての憎悪の扇動の要素をとみなさない、十分な根拠がある宗教的感情の毀損）を犯罪とすることは不必要であり、望ましくもないとしている。さらに、同報告書の結論によれば、流神罪は廃止されるべきであり、ふたたび導入されるべきではない。

49. ヘイトスピーチに関して**欧州連合がとった 2 つの措置**とは、「特定の形態および表現をとった人種主義および排外主義との、刑事法という手段による闘いに関する 2008 年 11 月 28 日の理事会枠組み決定 2008/913/JHA」（枠組み決定）と、「視聴覚メディアサービスの提供に関して加盟国が法令または行政措置によって定める特定の規定の調整に関する 2010 年 3 月 10 日の欧州議会・理事会指令 2010/13/EU」（視聴覚メディアサービス指令）である。

50. **枠組み決定**は、「人種主義および排外主義は、欧州連合が基盤とし、かつ加盟国にとって共通の原則である自由、民主主義、人権および基本的自由の尊重ならびに法の支配の原則に直接違反するものである」と定める。人種主義・排外主義と闘うためには包括的枠組みの中でとられるさまざまな種類の措置が必要であり、刑事上の問題に限定されるものではない場合があることを認めつつ、枠組み決定が加盟国に対して求める措置は、刑事法という手段によってとくに深刻な形態の人種主義・排外主義と闘うことに限定したものである。たとえば、人種、皮膚の色、宗教、世系または国民的・民族的出身によって定義される特定の集団または当該集団の構成員に向けられた暴力または憎悪の公的な扇動は、それが故意に行なわれた場合は処罰の対象とすることが要求されている。同じように、そのような集団またはその構成員を標的にして行なわれたジェノサイド、人道に対する犯罪および戦争犯罪を公の場で意図的に容認し、否定しまたは著しく矮小化することも、それが当該集団またはその構成員に対する暴力または憎悪を扇動する可能性が高いやり方で行なわれた場合には法律により処罰するべきであるとされる。枠組み決定は同時に、結社の自由および表現の自由に関連した基本原則と矛盾する措置をとるよう要求するものではないことも明確にしている。

51. **視聴覚メディアサービス指令**は、加盟国に対し、メディアサービス事業者によって提供されるこれらのサービスに、人種、性別、宗教または民族・国籍に基づくいかなる憎悪の扇動も含まれないことを確保するよう要求している。加えて、加盟国は、商業的視聴覚通信は人間の尊厳の尊重を害してはならず、または性別、人種もしくは民族的出身、国籍もしくは民族、宗教もしくは信条、障害、年齢または性的指向に基づくいかなる差別も含みもしくは促進してはならないという要件をメディアサービス事業者が遵守するようしなければならないとされる。

52. 国連総会の呼びかけ<sup>52</sup>により開催された「人種主義、人種差別、排外主義および関連の不寛容に反対する世界会議」は、2001 年に**ダーバン宣言および行動計画**を採択した。これにより、人種主義、人種差別、排外主義および関連の不寛容は国連憲章の諸目的と諸原則を否定するものであることが確認さ

<sup>50</sup> さまざまな勧告・決議の一覧は別添資料を参照。

<sup>51</sup> *Report on the Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the Issue of Regulation and Prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred*, CDL-AD(2008)026, 23 October 2008.

<sup>52</sup> 総会決議 52/111 (1998 年 2 月 18 日)。

れ、またすべての人（とくにあらゆるレベルの公的機関および政治家）によるすべての形態の不寛容と闘いかつこれを非難するのを怠ることは、そうした不寛容の固定化を助長する要因のひとつであることが認められた。そこでは、人種主義、人種差別、排外主義および関連の不寛容の防止とこれらからの保護を図り、かつ尊重および寛容を促進するために幅広い措置を——立法上、司法上、規制上および行政上の措置のみならず自主規制措置も——とることが促された。とくに、「インターネットを含む新しい情報通信技術を通じた人種憎悪の扇動に関して、国際人権法に従った法的制裁を実施」することが各国に対して促される<sup>53</sup>とともに、あらゆるコミュニケーション手段を通じた人種差別的・排外主義的メッセージの発信を非難しかつ積極的に抑止する<sup>54</sup>ことが奨励されている。

53. **ダーバン・レビュー会議**は、世界会議で掲げられた目標に向けての進捗状況を検討する目的で、国連総会により招集されたもの<sup>55</sup>である。同会議の**成果文書**では、どのような媒体（印刷媒体、視聴覚媒体または電子媒体その他の手段）が用いられるかにかかわらず、さまざまな情報源から発信される憎悪の扇動行為の増加によって、人種的・宗教的コミュニティが、また人種的・宗教的マイノリティに属する人びとが標的とされて深刻な影響を受けていることについての懸念が表明された。決議では、「市民的及び政治的国際規約第 20 条で規定されているとおり、差別、敵意の表出または暴力の扇動に相当する国民的、人種的または宗教的憎悪のいかなる唱道も全面的かつ効果的に禁止するとともに、あらゆる必要な立法上、政策上および司法上の措置を通じて当該規定を実施する」ことが求められている<sup>56</sup>。加えて、国籍・市民権を有していない人びとに対する排外主義的態度およびこれらの人びとの否定的なステレオタイプ化（政治家、法執行官および出入国管理官によるものならびにメディアにおけるものを含む）が根強く残っている状況と闘うための措置をとることも、各国に対して促された<sup>57</sup>。さらに、各国に対し、ネオナチ思想、ネオファシスト思想およびその他の暴力的なナショナリズム思想を基盤とするグループによる暴力的・人種差別的・排外主義的活動を処罰することが促されるとともに、いずれかの人種の優越性またはいずれかの皮膚の色もしくは民族的出身を有する集団の優越性を唱える思想・理論を基盤とするすべての団体、またはあらゆる形態の国民的・人種的・宗教的憎悪および差別の正当化もしくは助長を試みるすべての団体を違法化・禁止し、かつ、そのような差別を扇動または実行するすべての行為を根絶するための即時的・積極的措置をとることが求められている<sup>58</sup>。

54. **現代的形態の人種主義、人種差別、排外主義および関連の不寛容に関する特別報告者**は、インターネットおよびソーシャルメディア上の人種差別的・民族的・排外主義的憎悪と闘いこれを防止するためのいかなる戦略においても、立法措置が中核的重要性を有することを強調するとともに、法律を制定していない国々に対して立法を検討するよう奨励してきた。同時に、人種主義という、また人種的憎悪の扇動という課題に取り組んでいく上で民間部門および教育が重要な役割を果たすことも強調している。加えて、特別報告者は、過激主義的な政党、運動およびグループに対抗すること、スポーツイベントにおける人種差別的・排外主義的事件の防止措置を強化することの必要性も強調してきた<sup>59</sup>。

<sup>53</sup> パラ 145。

<sup>54</sup> パラ 147(d)。

<sup>55</sup> 総会決議 61/149（2006年12月19日）。

<sup>56</sup> 2009年4月29日付の成果文書、パラ 69。

<sup>57</sup> 前掲パラ 75。

<sup>58</sup> 前掲パラ 60 および 99。

<sup>59</sup> たとえば A/HRC/26/50（2014年4月10日）、A/HRC/26/49（2014年5月6日）、A/HRC/29/47（2015年4月13日）の各報告書を参照。

55. さらに、**マイノリティ問題に関する特別報告者**は、メディアでマイノリティに対して行なわれるヘイトスピーチおよび憎悪の扇動に焦点を当てた報告書を発表した。同報告書は、憎悪の根本的原因に関する理解を向上させる必要があることは認めながらも、すべての人にとっての人権、平等および人間の尊厳を要求する取り組みを進めていく上で、周縁化され、不利な立場に置かれているマイノリティとマジョリティのコミュニティが手を組むようにしていくことの重要性を強調している。特別報告者は、表現の自由についての権利を十全に尊重しつつ、差別、敵意の表出または暴力の扇動に相当する国民的、人種的または宗教的憎悪のいかなる唱道も禁止する立法を求めた。加えて、ヘイトスピーチに関する国内法の枠組みの実施または再検討にあたってラバト行動計画<sup>60</sup>を採用することも求めている。報告書では、民主主義政党が、過激主義的な勢力・政党が広めるヘイトメッセージを相殺するための有効な手段およびアウトリーチ戦略を見出していかなければならないとも強調されている。

56. 特別報告者は、メディアの記事・番組等がジャーナリズム倫理に関する最高の基準を維持し、個人・集団のステレオタイプ化を回避し、事実に基づく公正な報道を行なうことの重要性を強調した。報告書では、メディアにおけるヘイトスピーチを監視する権限、ヘイトスピーチに関して公衆から通報を受ける権限、苦情申立ての受理および支援を行なう権限ならびに勧告権限を有する、国レベルの独立した規制機関（マイノリティの代表を含むもの）の設置が奨励されている。また、インターネットサービス事業者は、国内法および国際基準にしたがい、ヘイトスピーチと憎悪の扇動に関する詳細な利用規約、ガイドラインおよび通報・削除手続を定めるとともに、これらの方針が透明なやり方で実施されることを確保するべきであるとも述べられている。さらに、とくにメディアリテラシーが果たす主要な機能についての教育・訓練を、オンライン環境にとりわけ焦点を当てながら、あらゆる段階の学校カリキュラムに含めなければならぬとも強調されている。このような対応は、メディアが提供する情報の正確さ、偏りおよび影響を問うための批判的思考を発達させる十分な手段と資源を若者と大人に与える上で、必要不可欠であると考えられている<sup>61</sup>。

57. ヘイトスピーチについての懸念は、**意見および表現の自由についての権利の促進および保護に関する特別報告者**がこの問題をとくに取り上げた報告書<sup>62</sup>でも焦点となった。同報告書は、表現の自由についての権利は極端な事案（ジェノサイドの扇動および憎悪の扇動など）では国際法上の規範・原則にしたがって制限しうるし、制限するべきであることを認めつつ、この権利が、偏見によって引き起こされる害を明るみに出し、否定的なステレオタイプと闘い、代替的な見方や対抗的論点を提示し、世界中の諸人民間・諸コミュニティ間の尊重と理解の雰囲気をつくり出すことに貢献しうることも強調している。そこで特別報告者は、ヘイトスピーチと闘うための法律が、表現の自由を過度に制約することがないよう、司法機関によって慎重に解釈・適用されなければならないことを強調した<sup>63</sup>。加えて、特別報告者は、そのような法律を補完するものとして、思考態度、認識および言説に真の変革をもたらすための幅広い政策措置をとらなければならないと強調している。特別報告者は、ヘイトスピーチ法のいかなる濫用も防止するため、憎悪の扇動の事案のうち——苛烈さ、意図、内容、程度、危害が生じる可能性または蓋然性、切迫性および文脈を考慮した上で——深刻かつ極端なものだけを刑法上の犯罪として禁止するよう勧告している<sup>64</sup>。

<sup>60</sup> 後掲パラ 59 参照。

<sup>61</sup> A/HRC/28/64（2015年1月5日）参照。

<sup>62</sup> A/67/357（2012年9月7日）。

<sup>63</sup> 前掲パラ 76。

<sup>64</sup> 前掲。

58. 国連人権高等弁務官事務所は、性的指向およびジェンダーアイデンティティに基づいて行なわれる個人への暴力および差別に関する報告書で、そのような暴力に対処するために各国がとるべきさまざまな措置を勧告している。勧告のひとつは、性的指向およびジェンダーアイデンティティを理由とする憎悪および暴力の扇動を禁止し、関連のヘイトスピーチを行なった者の責任を問うことである<sup>65</sup>。

59. ラバト行動計画の採択は、「国際人権法によって保護されているとおりに表現の自由を全面的に尊重することを奨励しつつ、差別、敵意の表出または暴力の扇動に相当する国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道についての立法、裁判例および政策が国レベルおよび地域レベルでどのように実施されているかに関する包括的評価を行なう」<sup>66</sup>ために国連人権高等弁務官事務所の主導で進められてきた取り組みの到達点である。そこでは、(a) 犯罪に相当する表現、(b) 可罰的違法性はないものの、民事訴訟または行政罰の対象とすることは正当と考えられる可能性のある表現、(c) これらのどの制裁の対象にもならないものの、それでも寛容、市民的礼節および他者の権利の尊重の観点から懸念を生じさせる表現を明確に区別することが勧告されている<sup>67</sup>。これに関連して、同報告書は、ある表現を犯罪と判断するための6部構成の基準に注意を促している。すなわち、特定の文脈、発言者、意図、内容および形式、発言の到達範囲ならびに結果が生じる可能性（切迫性を含む）に関わる基準である<sup>68</sup>。加えて、その他の勧告として、否定的なステレオタイプ化および差別と闘うための努力、異文化間の理解を促進するための努力、憎悪の扇動に関する苦情に対応するための努力、データが体系的に収集されることを保障するための努力などが挙げられている<sup>69</sup>。

## ECRI の基準

60. ヘイトスピーチに関して ECRI がこれまでに採択してきた一般政策勧告（GPR）では、以下の措置が取り上げられている。

- メディア・広告関係者の間で、自分たちがイスラム教およびイスラム教徒コミュニティについてどのようなイメージを伝えているか、また偏見や偏った情報の固定化を回避する上で自分たちがどのような責任を有しているかに関する議論を奨励すること<sup>70</sup>。
- 人種差別的・排外主義的・反ユダヤ主義的な目的によるインターネットの利用に対抗する措置をとること<sup>71</sup>。
- あらゆる表現形態の反ユダヤ主義と闘うためにすべての必要な措置（人種主義との闘いの分野における刑事法で反ユダヤ主義が対象とされるようにすることも含む）をとること<sup>72</sup>。
- 学校において人種主義・人種差別と闘うための措置をとること<sup>73</sup>。
- 反「ジプシー」主義およびロマ差別と闘うための措置をとること<sup>74</sup>。

<sup>65</sup> A/HRC/29/23（2015年5月4日）、パラ78。

<sup>66</sup> 国民的、人種的または宗教的憎悪の扇動の禁止に関する専門家ワークショップについての国際連合人権高等弁務官報告書（A/HRC/22/17/Add.4、2013年1月11日）、パラ6。

<sup>67</sup> 前掲パラ12。

<sup>68</sup> 前掲、付属文書パラ29。

<sup>69</sup> 前掲、付属文書パラ42-47。

<sup>70</sup> GPR第5号：イスラム教徒に対する不寛容および差別との闘い（*Combating intolerance and discrimination against Muslims*）。

<sup>71</sup> GPR第6号：インターネットを通じた人種主義的、排外主義的および反ユダヤ的資料の流布との闘い（*Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic materiel via the internet*）。

<sup>72</sup> GPR第9号：反ユダヤ主義との闘い（*The fight against antisemitism*）。

<sup>73</sup> GPR第10号：学校教育におけるおよび学校教育を通じた人種主義および人種差別との闘い（*Combating racism and racial discrimination in and through school education*）。

<sup>74</sup> GPR第13号：反『ジプシー』主義およびロマ差別との闘い（*Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma*）。

- 特定の形態のヘイトスピーチを犯罪化すること<sup>75</sup>。

61. GPR 第 7 号では、以下の行為を犯罪とすべきことが勧告されている。

- いずれかの者または集団を対象として、その「人種」、皮膚の色、国民的／民族的出身、国籍／市民権、宗教または言語を理由として暴力、憎悪または差別を故意にかつ公的に扇動すること。
- 上記の者または集団を故意にかつ公的に侮辱しおよび中傷すること。同じ対象に対して故意に脅迫を行なうこと。とくに「人種」、皮膚の色、国民的／民族的出身、国籍／市民権、宗教または言語を理由としていずれかの集団の優越性を主張しまたはいずれかの集団を貶めもしくは中傷する思想を、人種主義的目的で公に表明すること。
- ジェノサイド犯罪、人道に対する犯罪または戦争犯罪を、人種主義的目的で公的に否定し、矮小化し、正当化しまたは容認すること。<sup>76</sup>

### 適用に関わる懸念

62. このように、国際的・地域的人権法に基づき、ヘイトスピーチの使用を制限する十分に理由のある根拠が存在することは明らかである。とはいえ、この点に関わる各国の義務の履行状況の監督を担当する機関にとっては、**マイノリティを沈黙させるために、また批判、政治的反対意見、宗教的信条を抑えつけるために、**このような制限が不当に用いられるのではないかという懸念も存在する。

63. そこで、たとえば人種差別撤廃委員会は、人種差別撤廃条約の締約国の報告書を審査する際、「過激主義」を規制する法律の定義を改正して明確かつ厳密な文言にし、条約第 4 条にしたがって暴力行為、その扇動および人種差別を促進しかつ扇動する団体への参加のみが対象とされるようにするよう勧告してきた。同様に、国連・自由権規約委員会は、このような法律が過度に広く解釈・執行されることにより、人種差別撤廃を促進する人権擁護活動家が標的とされたり不利な立場に置かれたりし、または法律の恣意的な適用に反対する個人・団体が保護されなくなるのではないかという懸念を表明してきた。また、公的政策の批判や正当な政治的批判を抑えこむためにヘイトスピーチ規制が利用されるのではないかという懸念は、ECRI から、意見および表現の自由についての権利の促進および保護に関する特別報告者や国民的マイノリティに関する枠組み条約諮問委員会などからも表明されている。

64. これらの懸念に関連するもうひとつの懸念は、とくに、**ヘイトスピーチの禁止規定が、それによる保護の対象であるはずの多くの人びとに対して比例性を欠く形でまたは不当に利用されてきた可能性がある**のではないかというものであり、こうした規定が悪用されるいかなる可能性も回避することが重要である。こうした懸念は、実証可能な根拠に基づくものというよりも、一部の事案だけが突出して報道されること、包括的データが存在しないことから生まれる印象に基づくものであるかもしれない。もっとも、ヘイトスピーチの使用に対してとられるすべての措置が十分な根拠に基づくものであること、またそのような措置がけっして選別的・恣意的にとられないことを確保するのは重要であるが、本勧告は、ヘイ

<sup>75</sup> GPR 第 7 号：人種主義および人種差別と闘うための国内法制 (*National legislation to combat racism and racial discrimination*)。

<sup>76</sup> この構成は実質的に GPR 第 9 号にしたがったものである。ただし、GPR 第 9 号では「人種」「皮膚の色」等ではなく「ユダヤ人としてのアイデンティティまたは出自」に言及されていること、またショアー（ホロコースト）を公に否定し、矮小化し、正当化しまたは容認すること、ならびに、ユダヤ人の財産および記念物を反ユダヤ主義目的で毀損しかつ冒流することも含まれている点が異なる。加えて、どちらの GPR も、上述の規定で犯罪とされている表現を記載した文書図画その他の資料を公に流布しもしくは公に配布することまたはそのような目的で製造しもしくは保管することについて、これを犯罪とするよう勧告している。上述の規定に掲げられた犯罪に寄与する意図をもって、人種主義または反ユダヤ主義を推進する団体を創設しまたはそのような団体の幹部になり、そのような団体を支援し、かつそのような団体の活動に参加することについても、同様である。

トスピーチを禁止するいかなる刑法上の規定も一般的に適用されなければならない、特定の加害者のみが対象とされることはあってはならないことを明確にしている。

## 小括

65. 本勧告で取り上げられているさまざまな措置はいずれも、国際法でとることを要求されているか、人権の普遍性を確保するためにとることを認められている措置である。

## D. 批准、留保および救済

### 勧告 1

#### 条約の批准

66. かつて GPR 第 13 号・第 14 号でも勧告されたとおり、加盟国がまだ批准していなければ批准するべきであるとして勧告 1 が取り上げている 3 つの条約は、本勧告の目標の履行にとってきわめて重要なさまざまな措置をとることへの決意を明らかにするという義務を定めたものである。

67. サイバー犯罪条約の追加議定書で要求されている措置は、コンピュータシステムを通じて行なわれる人種主義的・排外主義的性質の行為の犯罪化に関わるものである。これらの措置については前述したが<sup>77</sup>、これは、ヘイトスピーチにとくに焦点が当てられているという点で重要性を有する。ただし、他の 2 つの条約——国民的マイノリティの保護に関する枠組み条約（枠組み条約）と欧州人権条約の第 12 議定書（第 12 議定書）——で要求されている措置も同様に重要である。

68. たとえば、枠組み条約は、国民的マイノリティに属する者が法律の前の平等および法律による平等な保護の権利を有することを保障するよう要求するだけでなく、(a) 寛容および異文化間の対話を奨励すること、(b) 相互の尊重、理解および協力を促進すること、(c) 自己の民族的、文化的、言語的または宗教的アイデンティティのため、差別、敵意の表出または暴力の脅威または行為の対象とされる可能性がある者を保護することも要求されている。さらに、第 12 議定書は、法律で定められたすべての権利——欧州人権条約ですでに保障されている特定の権利および自由だけではない——の享有が差別なく保障されなければならないと要求することにより、欧州人権条約における差別の禁止を強化している。

69. ただし勧告 1 は、批准されるべき条約のリストに越境テレビ放送に関する欧州条約を含めていない。同条約は、採択以降のさまざまなメディアの発展を考慮に入れた、更新のための議定書が必要になっているためである。そのため、改正前の条約を批准しても徒労に終わるだろう。

### 勧告 2

#### 留保の撤回

70. この勧告の第 1 点目の——すなわち、人種差別撤廃条約第 4 条および自由権規約第 20 条よりも集会、結社および表現の自由についての権利を優先させる旨の留保は撤回されるべきであるという——指摘は、そのような留保が維持されていれば、人種主義および人種差別、戦争の宣伝ならびに国民的・人種的・宗教的憎悪の唱道を促進しまたは扇動する団体を禁止するための有効な措置が阻害されるのではないかという懸念からなされたものである。

---

<sup>77</sup> 前掲パラ 43 参照。

## 救済の提供

71. 勧告 2 の第 2 点目の指摘——人種差別撤廃条約で定められた権利の侵害の被害者であると主張する個人または集団からの通報を受理しかつ検討する人種差別撤廃委員会の権限を認めること——は、国レベルでヘイトスピーチに対する取り組みを行わないことへの保険としてなされたものである。この点に関する委員会の権限が認められていれば、そのような対応について国際的レベルで問い質せるようになるからである。

## E. 原因および規模

### 勧告 3

72. この勧告の具体的趣旨は、ヘイトスピーチが使用されることおよびそのヘイトスピーチが特定の形態をとることにつながりうるさまざまな状況を明らかにするために、またヘイトスピーチがどの程度使用されており、どのような影響を及ぼしているかの双方について判断できるようにするために、適切な措置がとられるべきだということである。この現象についての理解が限られているという現状ならびにその規模および効果について確実なことが明らかにされていない状況に対応する必要性は、きわめて重要なものと考えられる。このような理解がなければ、ヘイトスピーチの使用を抑止・防止する上でも、その使用によって生ずる危害を減少させて救済措置をとる上でも、有効な措置をとることができない。ただし、理解の水準を向上させ、不確実さを払拭するためには、さまざまな手段を開発・活用することが必要になろう。

73. 特定の条件が、ヘイトスピーチが使用されることおよびそのヘイトスピーチが特定の形態をとることをとりわけ助長する可能性が高いことは、十分に考えられる。このような条件には、さまざまな経済的・政治的・社会的要因が存在すること、また否定的なステレオタイプと偏見が世代から世代へと反省なく伝えられていくことが含まれている可能性が高い。ただし、これらの条件が——単独で、または一定の組み合わせで——満たされたときは常にヘイトスピーチが使用されるというわけでもないように思われる。

### 調査研究の実施

74. 関連する諸条件およびそれが作用する具体的あり方の双方について理解をはるかに向上させていくためには、現在の状況と、個々の条件に対してさまざまな水準の対応をとっていく際の考慮事項をとくに対象とした、適切な調査研究プロジェクトが必要となる。このような調査研究は現地調査を含む種々の調査の形で実施されるべきであり、また実務的に可能な場合は比較可能なものでもあるべきである。

75. ヘイトスピーチが使用されることおよびヘイトスピーチがさまざまな形態をとることを助長する諸条件についての調査研究は、公的機関自身が実施する必要はない。とはいえ、公的機関が、このような調査研究が行なわれるようにするために必要な支援を提供するのみならず、実際にこのような調査研究が行なわれることを確保することも重要である。さらに、比較可能な調査研究を追求する上では、さまざまな加盟国の調査研究機関が協働することで最善の結果につながる可能性が高い。したがって、この点に関わる調査研究機関の連携をとくに奨励し、そのための便宜を図るべきである。

### データ収集の欠陥

76. ヘイトスピーチが使用された具体的事例については、ECRI のモニタリングの過程で、またその他の研究において記録されてきており、印象的判断に基づいて使用例が増加しているという推論または結

論が導かれることもあるが、ヘイトスピーチがどの程度使用されているかについての実像はいまなお不明確なままである。これは ECRI のモニタリングの過程で留意されてきたさまざまな事情の帰結であり、とくに以下のものが挙げられる。ヘイトスピーチの定義の仕方が異なる（ヘイトスピーチと認定される根拠として個人的な属性および地位の一部しか網羅されていない）こと。関連するさまざまな公的機関が分類について異なるアプローチを採用していること。ヘイトスピーチの使用が犯罪に該当する可能性がある事案についてしかデータが収集されていないこと。ヘイトスピーチが使用された特定の事案が、関連の公的機関によって記録されず、またはそのような公的機関に通報されないこと。そして、時として、ヘイトスピーチの使用に関するデータ収集がまったく行なわれていないか、収集されたデータのすべてが公表されるわけではないこともしくはまったく公表されないことである。

77. 場合によっては、データ収集を行なわないことが、そのようなデータ収集を行なえば個人情報保護に関する義務に違反する可能性があるのではないかという懸念の反映であることもある。さらに、収集されたデータがすべて適切な形で考慮されているわけでもない。市民社会によるモニタリングの成果については、このことがとくに当てはまる。加えて、収集されたデータが、そのようなヘイトスピーチの使用によって明らかになった、必要な対応についての結論を導き出せるようにする目的で常に分析されているわけでもない。最後に、ヘイトスピーチがどの程度使用されているかの検討に留まらず、その標的とされた人びとへの影響を明らかにするようなデータ収集が行なわれるようにする必要がある。

#### データ収集の要件

78. 以上のことから、ヘイトスピーチが実際にどのように使用されているかについての**データの収集および分析**は、いまよりもはるかに一貫した形で、体系的かつ包括的に進められなければならない。

79. すなわち、第 1 に、どのような発言が本勧告でいうヘイトスピーチにあたるかについての理解を踏まえて、すべての事例についてデータを収集するべきである。

80. 第 2 に、個人情報保護に関わる種々の保障は、ヘイトスピーチの使用に関するデータの収集を制限しまたは不可能にするために援用されるべきではない。もちろん、これらの保障は、一定の場合に特定の人物に関するデータを収集・処理することを禁じてはいない。そのようなデータ収集が合法的な目的で行なわれること、当該データがその目的に照らして適切なものであり、関連性を有しており、かつ目的の範囲を超えて収集されたものでないこと、データが正確であり、かつ最新の状態に更新されていること、そしてデータが必要な期間を超えて保存されないことという条件が満たされる場合である。さらに、個人情報保護に関わる保障は、ヘイトスピーチの使用に関わったいかなる個人も特定できない方法で提出されるデータには適用がないのであって、ヘイトスピーチの使用に関する統計的分析についても適用されるべきではない。

81. 第 3 に、データの収集は、当該表現が犯罪に該当すると思われる事案またはそのように認定された事案に限定されるべきではない。そうなれば、ヘイトスピーチが使用され、対応しなければならない状況の大部分が必然的に除外されることになるためである。

82. 第 4 に、関連の公的機関は、行政法、民事法または刑事法に反するヘイトスピーチの使用が行なわれたとされる事案についてのすべての申立てと、そのような申立てについて何らかの措置がとられた場合にはその結果を、統計様式で報告する明示的責任を負うべきである。

83. 第5に、データ収集においては、ヘイトスピーチの使用に関する苦情の申立てを記録することに限るのではなく、ヘイトスピーチの使用によって影響を受けており、しかし通報をためらう可能性がある人びとの経験も捕捉するように努めるべきである。モニタリングは、リアルタイムで行なうにせよ、保存された資料の分析を通じてまたは言説・内容分析<sup>78</sup>の手法によって遡及的に行なうにせよ、市民社会および平等監視機関／国内人権機関が担当することによってもっとも有用なものとなりうる。平等監視機関／国内人権機関にそのような権限がまだ認められていない場合、当該機関の活動の焦点および優先課題にしたがってモニタリングを行なう権限が認められるべきである。

84. ただし、そのようなモニタリングについて適切な支援が提供されるようにすることも必要となろう。そのためには、必要な分析担当者を雇用するための、または自動化された手法による分析を行なうために要求されるハードウェアとソフトウェアをまかなうための、資金も必要となる可能性がある。平等監視機関／国内人権機関その他の権限ある機関にも、とくにヘイトスピーチの使用が容易に監視・通報されない可能性がある状況下でヘイトスピーチがどの程度使用されているかを明らかにするため、ヘイトスピーチの標的とされる可能性がある人びとの調査を実施・委託することができるべきである。よい例として、犯罪・安全一般について実施されている欧州全域調査<sup>79</sup>のほか、レズビアン、ゲイ、バイセクシュアルおよびトランスジェンダーの人びとをとくに対象として欧州連合基本権庁が実施した調査<sup>80</sup>もある。このような調査は、こうした集団に属する人びとにヘイトスピーチの使用が——とくに、これらの人びとが恐怖心、孤立感、恥辱感を覚える可能性、社会から撤退する可能性、通報をためらい、または通報を抑制される可能性との関連で——どのような影響を与えているかを明らかにする目的で活用することも可能である<sup>81</sup>。

85. 第6に、以上のようなさまざまな手法を通じて収集されたデータの照合および適切な形での分析を、そのための近代的な情報処理技術を活用しながら進めることにより、対応すべき現象の全般的規模を判断できるようにすることが重要である。とくに、複数の情報源から収集されたデータが、ヘイトスピーチの特定の使用形態——行政法、民法または刑事法に違反するものなど——の発生状況を明らかにする目的で、匿名化された統計書式に合算して記入されたり「集約」されたりする場合でも、特定の集団（障害、ジェンダー、宗教、信条など）や要因（ヘイトスピーチを使用する者のタイプ、ヘイトスピーチが使用された場所）に関わる問題を特定できるよう、あらためて細かい情報単位に分割できるようにしておくことが求められる。これにより、特定の傾向が生じつつあることや、ヘイトスピーチの標的とされる特定の人びとがとりわけ被害を受けやすい状況にあることが、いっそう明白にわかるようになる。そうすれば、考慮すべきこれらの事項を種々の要素に分解し、ヘイトスピーチの使用への対応をとることにつながりうる。

86. 第7に、収集されたデータおよびその分析の結果は広く普及されるべきである。そのため、これらのデータおよび分析結果は、ヘイトスピーチの使用への対応について公式な責任を負っているすべての機関・個人のみならず、政治家、宗教的指導者、コミュニティの指導者のほか、民主的社会ではヘイト

<sup>78</sup> B. Lucas, *Methods for monitoring and mapping online hate speech*, GSDRC Helpdesk Research Report 1121, 2014 参照。

<sup>79</sup> J. van Dijk, J. van Kesteren and P. Smit, *Criminal Victimization in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 IcvS and EU ICS*, 2007 参照。

<sup>80</sup> 欧州連合基本権庁（European Union Agency for Fundamental Rights）の *EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results*（2014年）によって明らかにされたいやがらせなど。

<sup>81</sup> 「差別の主観的経験に関する報告は、とくに他の種類の情報（失業統計、警察の記録、苦情申立ての記録など）を参照しながら評価する場合、貴重な指標のひとつとなる」（GPR 第4号、パラ9）。

スピーチの使用は受け入れられないことを明言すべき立場にある公的人物に対しても提供することが求められる。さらに、データおよびその分析結果が、メディアの記事・番組等を通じてさらに普及されるようにするため、アクセスしやすい形式で提示されるようにすることも重要である。そうすれば、公衆も、いま何が起きているのか、ヘイトスピーチの使用によってどのような害が生じるのかを理解することができるようになる。

87. 最後に、より一貫した、体系的かつ包括的なデータの収集および分析に関わる以上の要件が、関連するさまざまな機関によって実際に充足されることを確保するため、特定の公的機関を担当機関として指定すべきである。

## F. 意識啓発および対抗言論

### 勧告 4

88. この勧告は、ヘイトスピーチの危険性を明らかにすることおよび対応言論を展開すること——すなわち、ヘイトスピーチの使用によって脅かされる価値観を再確認するとともに、ヘイトスピーチの使用において依拠されている憶測に異議を申し立てること——を通じたヘイトスピーチの抑止・防止を目指すものである。そこでは、そのためには幅広い主体、とくに公的人物・公職者、教育者・教員、非政府組織、平等監視機関・国内人権機関の関与を得なければならないことが認識されている。ただし、この問題について一般公衆に積極的に働きかけていくことの必要性が強調されているのは、人類家族のすべての構成員の固有の尊厳および平等かつ不可譲の権利を尊重・確保することは民主的社会に生きるすべての者の責任であるという事実の反映である。

89. 勧告 4 では同時に、特定の人びとを、ヘイトスピーチの使用が受け入れられないことを主張し、かつヘイトスピーチの使用によって脅かされる価値観を強化する特別な努力の対象にすることが要求されている。そのような努力は、誤った情報、否定的なステレオタイプ化およびスティグマの付与の影響をとくに受けやすい状態にある人びとのみならず、すでにその影響に屈した人びとやこのような影響力を自ら行使しようとしている人びとに対しても向けられるべきである。過去の経験は、平等および尊厳に対する一部の者の権利を否定しようという呼びかけに耳が貸され、実行に移されるとき、民主主義と多元主義が損なわれ、一掃されかねないことを示してきた。

90. したがって、多元主義と民主主義を維持するためには、個人および集団が譲歩を行ない、社会全体のいっそうの安定を確保するために自分たちの自由の一部を制限することが必要になると解される。

### 意識啓発

91. しかし、こうした理想は、人びとが行なえる言動を制限することによってのみ守られ、尊重されるのではない。**社会の多様性を尊重することの重要性**、そしてその多様性を守っていくという決意を共有することの重要性についての理解があることも必要不可欠である。同時に、相互の尊重と理解の発展を阻害し、不調和と敵意の表出を助長するために利用されうる、さまざまな集団間にある壁を取り除いてくための措置も必要となる。これらの目標は、さまざまな方法で達成可能である。

92. 第 1 に、過去に何が起きたかについての知識を生き生きと保っていくことが重要である。これは、私たちが共有する歴史の過程で欧州やその他の場所で行なわれた、ホロコーストをはじめとする民主主

義・多元主義・人権への苛烈な攻撃を記念することによって達成しうる。このような記念事業として考えられるのは、これらの事件に関わる特別な日または記念日を定めること、事件の発生を記録した記念碑を建立すること、事件の内容およびこれらの事件を振り返る取り組みが今日でも依然として重要である理由についての意識啓発・理解増進を図るプログラムを継続的に実施することなどである。とくに、憎悪と不寛容を現在助長している団体の目標および活動と、かつて同じことをして惨劇をもたらした団体のそれとの類似性に注意を喚起することは有用であろう。

93. 第2に、人権基準が何を要求しているか、また人権基準を遵守することが民主的社会にとってなぜ根本的重要性を有するかについて、いっそう幅広く理解されるようにするための努力が行なわれるべきである。とくに、これらの問題を、差別的慣行の性質および効果にとくに焦点を当てながら、すべての人が受ける一般教育に含めることが求められる。したがって、教員および大学教育関係者は、このような教育を行なえるよう、適切な訓練を受け、また必要な教材を提供されるべきである。学校では、児童生徒によるおたがいの扱い方についてこのような教育を行なうことが重要となる<sup>82</sup>。この点について、ECRIの国別モニタリングでは、学校において、性的指向およびジェンダーアイデンティティにかかわらず相互の寛容および尊重を促進するための措置をとることが勧告されてきた。ただし、この点に関する適切なカリキュラムの開発を委ねられた一部の機関が常にその責任を果たしてきたわけではないこと、必要な手配が行なわれなかったために授業が実施されなかった例もあることも指摘されている。したがって、このような授業の開発・実施のために必要な支援が提供されるようにすること、そして開発・実施の双方についてとられている措置が適正に監視されるようにすることが必要である。また、人権に関する広報・意識啓発は公式な教育プログラムの問題に留められるべきではない。メディアや、公衆一般を対象とする広報プログラムにおいても繰り返し議論の焦点とされるべきである。

94. 第3に、社会における「他者(たち)」についての意識を高めることを通じて多様性の尊重をもたらす取り組みを実施または支援するべきである。このような取り組みは、芸術・映画祭、コンサート、料理イベント、演劇・ロールプレイ、展示会、講演会・セミナー、学校を巻きこんで行なう特別プロジェクト、そして放送番組および出版物といった形で行なうことが考えられる。同時に、移民の背景を有する人びと——文化、経済、スポーツ等の分野の有名人を含むが、これに限られない——に、自己のアイデンティティを保ちながら統合に成功した移民がいることを明らかにするプログラムに参加してもらうことも、有用な取り組みとなりうる。ただし、すべての公的機関が、それぞれの職務を遂行するやり方を通じて相互の尊重と理解を体現してみせることがなければ、このようなさまざまな促進活動が成功する可能性は低い。

### 理解の壁を取り除く

95. 第4に、おたがいの物の見方に関する理解を深められるよう、異文化間の対話——異なる文化に属する個人・集団間で行なわれる、開かれた、敬意のある意見交換——が推進されるべきである。このような対話においては、欧州評議会異文化間対話白書『平等な存在として尊厳をもって共生する』(*Council of Europe White Paper on Intercultural Dialogue "Living Together as Equals in Dignity"*)<sup>83</sup>に掲げられた指針を考慮することが求められる。このような対話は、とくに、文化行事や調査研究事業を共同で実施すること、語学講座を開設すること、奨学金・交換留学プログラムを設置すること、懸念の対象となっている特定の問題について掘り下げるワークショップを開催することなどによって進めることが

<sup>82</sup> GPR 第10号、第II部および第III部で提案されている措置を参照。

<sup>83</sup> 欧州評議会加盟国の外相が閣僚委員会第118回会期で発表したもの(2008年5月7日)。

可能である。過去の紛争によって共同体間の関係に亀裂が入っている場合、これらの共同体が対話を行なうための支援は、紛争防止、調停および和解を促進するための措置と結びつけながら行なわなければならないこともある。ここでも、すべての公的機関がこのような対話で積極的な役割を果たすことにより、その実践例が励みとなって他の人びとが後に続こうと感ぜられるようにすることが重要である。

96. 第5に、異なる共同体間の結びつきを強化しうる方法としては、「政策目標の共有および目に見える成果（教育、保健、紛争防止、雇用、統合およびメディア教育の分野におけるサービス提供プロジェクトなど）に向けた対話の促進および建設的行動の鼓舞につながる、相互理解構築のための連携ネットワークの創設」<sup>84</sup>を支援することも考えられる。**異なる共同体の構成員間で緊張関係が生じる可能性のある分野を特定して対処するための機構の設置、紛争防止および調停のための援助の提供も役に立ちうる**<sup>85</sup>。

97. 第6に、**誤った情報の流布、否定的なステレオタイプ化およびスティグマの付与と闘うために特段の努力を行なうことが求められる**。これらの行為は、ヘイトスピーチの使用の基盤となりうるからである。たとえば、警察や司法機関は、開示が真に必要であり、かつ正当な目的にかなう場合でなければ、犯罪被疑者の民族的出自を明らかにするべきではない。そのような情報の開示は偏見を不当に強化してしまう可能性があり、一方で、その後無罪の決定が出ても見過ごされたり報道されなかったりすることがあるからである。また、「事実関係」を訂正したり、特定の者または集団はこうであるに違いないという誤った考え方を否定したりするだけでは十分ではない。こうした取り組みが、訂正・否定の対象となった発言と同じぐらい広められたり注意を向けられたりすることは、けっしてないと思われるからである。誤った情報、否定的なステレオタイプ化およびスティグマの対象とされた人びとについて、そのような見方に代わる、わかりやすい語りのできるかぎり広く普及するための努力も行なわれなければならない。こうした語りは、誤った情報等の対象とされた人びとを、十分な根拠に基づいて肯定的に描き出すとともに、こうした人びとの否定的な描き方に説得力のあるやり方で異議を申し立てるようなものでなければならない。このような取り組みとしては、混合スポーツチームへのマイノリティ出身者の参加・受け入れを促進することなどが考えられる。加えて、対テロ、法執行および出入国・税関・国境管理との関連でとられる措置の根拠としての**プロファイリングの活用**——すなわち、特定の集団の構成員であることを理由とするステレオタイプに基づいた推定を利用すること<sup>86</sup>——**ははっきりと禁じられるべきである**<sup>87</sup>。このような努力はいずれも、誤った情報、否定的なステレオタイプ化およびスティグマの付与を行なうすべての者の考え方に影響を与えられるわけではないかもしれないが、他者がその影響を受けないようにすることには貢献しうる。

### 対抗言論の重要性

98. 最後に、以上のような努力と連携する形で、ヘイトスピーチが実際に使用された場合にはそれを具体的に、速やかにかつ無条件に非難するべきである。ヘイトスピーチの使用をはっきりと非難することが必要なのは、民主的社会ではヘイトスピーチの使用はまったく受け入れられないからばかりではなく、

<sup>84</sup> 国連人権理事会決議 16/18（宗教または信条に基づく不寛容、否定的なステレオタイプ化およびスティグマの付与ならびに差別、暴力扇動および暴力との闘い、2011年3月24日）、パラ5(a)の勧告。

<sup>85</sup> 前掲パラ5(b)。

<sup>86</sup> 人種的プロファイリングとは、GPR第11号（パラ1）によれば、「警察が、客観的かつ合理的な正当化事由がないまま、人種、皮膚の色、宗教、国籍または国民的・民族的出身などの事由を、取り締まり、監視または捜査において利用すること」をいう。

<sup>87</sup> プロファイリングを排除することの必要性については、たとえば現代的形態の人種主義、人種差別、排外主義および関連の不寛容に関する特別報告者の報告書（A/HRC/29/46、2015年4月20日）を参照。

それを非難することで民主的社会的基盤になっている価値観を強化することにつながるからでもある。したがって、このような**対抗言論**においては、ヘイトスピーチの使用は間違っていると指摘するだけではなく、それがなぜ反民主主義的であることを強調することが求められる。重要なのは、誰も傍観することなく、いかなる種類のヘイトスピーチであれ、それが使用された場合に異議を申し立てられない状況が生じないようにすることである。このような異議申し立ては、流布されている内容にさまざまな手段で反応できるオンラインメディアではとくに実行しやすい。そこで、いかなる形態のメディアであれ、それを利用しているすべての人びとに、ヘイトスピーチが使用されている事例に注意を向け、はっきりと反対の意思表示をすることが奨励されるべきである。ただし、ヘイトスピーチの使用に異議を申し立てることはすべての人の責任であるとしても、公的人物は、尊敬を集めているがゆえにその発言が他者に及ぼす影響力も相当なものであることから、この点についてとりわけ重要な貢献を行なうことができる。したがって、すべての公的人物（とくに政治家、宗教的指導者およびコミュニティの指導者に加え、芸術・ビジネス・スポーツの世界で著名な人びと）が、ヘイトスピーチの使用を見聞きしたときに声を上げることがきわめて重要である。そうしなければ、公的人物の沈黙がヘイトスピーチの使用の正当化を助長しかねない。ECRI のモニタリングサイクルにおいては、とりわけ雄弁にヘイトスピーチの使用を非難することが多いのは平等監視機関、オンブズパーソン、国内人権機関であることが留意されてきた。それが貴重であることは間違いないが、そのような非難が当たり前のように行なわれるようにして、わずかに数名が声を上げるのではなく、公的人物によるはるかに一般的な対応となるようにしなければならない。このような対抗言論は、ヘイトスピーチを使用する者が活発に関与している活動および組織に関わらないようにするという形をとることもありうる。

99. これまで提案してきた措置の多くは一般的に適用されるものだが、勧告 4 では、子ども、若者および公職者との関連でこうした措置が特別に必要とされることも強調されている。子ども・若者については、その年齢ゆえにヘイトスピーチの影響をとりわけ受けやすい可能性があるからだけではなく、こうした措置をとることにより、教育を通じて、ヘイトスピーチの使用を永らえさせている偏見から子ども・若者をいっそう容易に解放できると思われるからでもある。公職者についてこれまで提案してきたような措置が必要なのは、その立場ゆえに他者に肯定的な影響力を及ぼせる範囲が広いからでもあり、また公職者がヘイトスピーチを使用するようなことがあれば、その立場ゆえに国がそれを支持しているかのような印象を与えることになって、とりわけ深刻な状況が生じるからでもある。

100. 勧告 4 では、ヘイトスピーチを使用する人びとに対し、そのような使用をやめるよう奨励するための措置や、ヘイトスピーチを使用する団体と手を切る援助をするための措置も構想されている。根深い偏見のため、ヘイトスピーチの使用がほぼ常習的になっていることもあることから、これが容易な課題でないことは理解されている。とはいえ、行動パターンを変えることは不可能ではなく、ECRI のモニタリングサイクルでは、このような目標に向けたさまざまなプロジェクトが留意されてきた。したがって、同様の取り組みがいっそう広がり、支持されるようにすることが適切である。その際、女性に対する暴力およびドメスティックバイオレンスの防止およびこれとの闘いに関する欧州評議会条約第 16 条第 1 項で要求されている、対人関係における非暴力的な振舞い方をドメスティックバイオレンスの加害者に教えるプログラムから得られた経験も参考になる。

101. 勧告 4 で構想されている措置は、個人だけではなく、幅広い範囲の具体的主体がとることを想定したものである。ただし勧告 4 では、非政府組織、平等監視機関および国内人権機関が、個別にあるいはおたがいに協力しながら、この点について特別な貢献を行ないうることを、そして現にしばしば行なっていることが認められている。そのためには、場合により、平等監視機関と国内人権機関にヘイトスピー

一斉対策をとる具体的権限が与えられなければならないこともあるが、この三者のいずれに対しても、このような活動を行なうために必要な資源もあわせて提供されなければならない。

102. さらに、勧告 4 では、ヘイトスピーチの使用によってもたらされる危険についての公衆の意識を喚起し、かつ多元主義と民主主義に対するコミットメントを強化していく上で、教育活動がとりわけ重視されている。そのためには、教員その他の教育者が必要な教育プログラムを実施できるようにするため、その能力増進を図らなければならない<sup>88</sup>。そこで、そのために必要となる研修に対して、またこれらのプログラムで使用される教材の制作に対して、適切な支援が提供されるべきである。

103. 以上のようなさまざまな取り組みは、それぞれ個々に行なうこともできるものの、さまざまな関係者によるいっそうの協力・調整のもとで進めることにより、さらに重要な効果を発揮できる可能性が高い。そのための方策としては、ECRI のモニタリングサイクルにおいて留意されてきたように、過激主義、人種主義、排外主義、反ユダヤ主義および関連の不寛容、同性愛者嫌悪ならびにトランスジェンダー嫌悪と闘うための国家的戦略・行動計画を採択することが考えられる。このような戦略・計画は、省庁、自治体および警察に具体的な任務を課すようなものであるべきであり、また 1 年ごとに策定・評価することが求められる。また、計画の立案、モニタリングおよび評価のあらゆる段階で関係コミュニティの参加を得ながら、マイノリティコミュニティの統合のための行動計画を採択することも適切な方策である。いずれにせよ、このようなすべての取り組みが一時的なものではなく継続的なプロセスをとることも、あらゆる形態のヘイトスピーチが取り組みの対象とされることが、きわめて重要となる。

## G. 標的とされた人びとの支援

### 勧告 5

104. この勧告は、ヘイトスピーチの標的とされた人びとにさまざまな形態の支援を提供していく必要性に焦点を当てたものである。ここには、ヘイトスピーチの使用はこのような人びとに情緒的・心理的悪影響を与える可能性があるという認識だけではなく、このような人びとが、ヘイトスピーチの使用に対抗する行動をとる権利があることを知らないか、上記のような影響のために、あるいはこれらの権利を行使しないように促すさまざまな形態の圧力のゆえに、そのような行動をためらっている可能性があるという認識も反映されている。

105. ヘイトスピーチの使用は、その標的とされた人びとが、恐れや不安のみならず、罪悪感、恥辱感、屈辱的な思いを——そうしなければならない理由はまったくないにもかかわらず——覚えることにつながり、自信と自尊感情の喪失をもたらすことになりかねない。また、こうした感情により、不眠や頭痛のような身体症状や、より深刻な心身の健康問題が生じることもありうる。結果として、こうした感情は、職場、学校、家庭を問わず被害者の生活のあらゆる側面に影響を及ぼしうるのだが、家族関係および社会参加の意欲への影響がとりわけ深刻である<sup>89</sup>。

<sup>88</sup> この点に関して、GPR 第 10 号の第 III 部に掲げられた詳細な勧告を参照。

<sup>89</sup> たとえば、I. Dzelme, *Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community (Attacking Who I am) A qualitative study*, Latvian Center for Human Rights, 2008 の文献レビューを参照。このことは、欧州理事会枠組み決定 2001/220/JHA に代わる文書として採択された、犯罪被害者の権利、支援および保護についての最低基準を定める 2012 年 10 月 25 日の欧州議会・欧州理事会指令 2012/29/EU の規定でも認められている。

## カウンセリングおよび相談

106. したがって、ヘイトスピーチの使用によって生じるこのような影響のいずれかに苦しんでいる人びとおよびそのおそれがある人びとが**適切な支援**を受けられるようにする必要がある。とくに、これらの人びとがヘイトスピーチの使用を経験してから可能なかぎり早く、そしてその後はヘイトスピーチの使用に対するさまざまな公的対応（刑事手続がとられる場合はこれも含む）がとられる間ずっと、このような支援が提供されるようにしなければならない。このような支援を提供するためには、適切な訓練を受けたカウンセラーが必要である。これらのカウンセラーは、とくに、個人の感情や恐怖感について質問したり、医師による対応の必要があるかどうか判断したりする能力を有していることが求められる。加えて、ヘイトスピーチの使用の標的とされた人には非がないことを説明して安心させ、被害者が何らかの自己統制感と自信を回復する援助もしなければならない。また、回復の過程には若干の時間がかかる場合があること、その期間はどのような経験をしたかおよび被害者がどのような性格の持ち主かによって異なりうることも認識する必要がある。ヘイトスピーチの標的とされた人びとに対するこのような形態の支援の提供は、体系的に組織化され、またヘイトスピーチの使用がどのような形態で行なわれたとしても利用できるようにされなければならない。

## 救済を受ける権利の行使

107. 同時に、ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとには、**対抗言論と非難**を通じて、また権限のある裁判所および公的機関における手続を活用することを通じて、ヘイトスピーチの使用に対応する権利がある。しかし、そのような権利があるだけでは十分ではない。標的とされた人びとがそのような可能性を知っていること、そして権利の行使を抑制されないことも重要である。

108. ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとが**自分の権利について知っていること**を確保するためにとりうる措置には、さまざまなものがある。ヘイトスピーチの使用は受け入れられないことを明確にするだけでなく、その標的とされた人びとが対応したり救済を求めたりするさまざまな方法もあわせて紹介する広報キャンペーンなどがそれである。加えて、こうしたキャンペーンでは、被害者の特定の状況に対処することだけでなく、苦情を申し立てることも、ヘイトスピーチの使用に対処していく幅広い努力のきわめて重要な一環であると強調することもあわせて求められる。こうしたキャンペーンは一般的なものになることが多いかもしれない。しかし場合によっては、目立った存在であるマイノリティやLGBTなど特定の集団に属する人びとに焦点を当てたキャンペーンを、NGOを通じて、またはこのような人びとがとくに利用しているメディア媒体を通じて展開することも、とりわけ有益な取り組みとなりうる。

109. 加えて、ヘイトスピーチの使用に対抗するためにとりうるさまざまな手段についての情報を、公衆が利用する中央政府・地方政府の事務所、相談センター、弁護士、非政府組織を通じて普及することも考えられる。

## 救済の障壁を取り除く

110. さらに、たとえ権利について知られていても、ヘイトスピーチの使用の標的にされた人びとが、さまざまな要因によって権利を行使しにくくなってしまう場合もある。権利を行使するのは煩雑すぎる、費用がかかりすぎる、あるいはトラブルに巻き込まれるのを承知でやる価値はないという感覚などである。苦情を申し立てても信じてもらえない、あるいは真剣に取り合ってもらえないという見通しがあれば、こうした感覚はなおさら強まる。加えて、ヘイトスピーチを使用している者からの反発を恐れて、また実際にそのような者から脅迫を受けて、行動を起こすのをためらってしまう可能性もある。こうし

たあらゆる要因が、ECRI のモニタリングサイクルの過程で留意されてきた、ヘイトスピーチの使用事案の過少報告につながっていると思われる。

111. ヘイトスピーチの使用に関わる**苦情の申立ての煩雑さおよび費用負担**——とくに法的手続をとまなう申立て——についての懸念に対応する最善の方法は、申立ての要件を可能なかぎり簡単で利用者にやさしいものにする事、そして申立ておよびその後の手続について適切な支援が受けられるようにすることである。このような援助の形態としては、さまざまな組織——非政府組織であれ平等監視機関・国内人権機関であれ——に対し、関連の手続で助言や代理人としての活動を行なうための支援を提供することや、とくに法的手続をとまなう申立ての場合に法律扶助制度を適用することなどが考えられる。公的機関や民間団体が、ヘイトスピーチの使用に関して申し立てられた苦情の対応について手数料を請求することは適切ではない。さらに、ヘイトスピーチの使用に関して提起された法的手続について費用の負担が必要な場合でも、苦情の申立てが不可能になるような金額が定められるべきではない。また、苦情の受理を任務としているすべての者は、公的機関の職員であるか民間団体の関係者であるかを問わず、苦情を受理する方法自体が申立人の気をそぐことにならないようにするための適切な研修を受けるべきである。

112. 苦情の申立てについてこのような支援が提供されているにもかかわらず、苦情を申し立てても申立人または申立人が属している集団にとって何かが変わることは期待できないという感覚が強く存在していれば、申立てが行なわれる可能性は低い。したがって、苦情を申し立てることによる肯定的な影響——とくに、手続を開始した者の救済や再発防止措置——を実証できるようにすることがきわめて重要である。そのためには、苦情についての調査および決定を速やかに行なうだけでなく、その結果を広く知らせることも必要になる。結果についての広報は、ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとが自分たちの権利について知っていることを確保するためにとられる措置の有益な要素となりうる。

113. さらに、ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとが、苦情を申し立てたりヘイトスピーチの使用の証拠を提供したりしたために生じる影響についての恐れから、申立てを行なうことをためらうことがあってはならない。そのため、こうした人びとに対するいかなる**報復的行動**——解雇やいやがらせなど——も、刑法によってとくに禁止されるべきである。たとえば ECRI は、国別モニタリングにおいて、非正規な状況にある移民は即時追放の危険を冒すことなくヘイトクライムについて苦情を申し立てることが認められるべきであると勧告してきた。

## H. 自主規制

### 勧告 6

114. この勧告は、ヘイトスピーチの使用に対して、ヘイトスピーチの使用者が所属している（またはその他の形で関係している）機関、組織その他の団体の一部の取り組みを通じて対処しうる方法に関わるものである。ヘイトスピーチの使用は一般的な公的懸念の対象であり、多種多様な場で行なわれるものではあるが、ヘイトスピーチの使用者は、多くの場合、ひとつまたは複数の機関・組織・団体と——被雇用者や施設利用者などの形で——特定の関わりを有している。これには公的機関もあれば民間機関もありうるし、国・広域行政圏・地方レベルの議会その他の公選機関、省庁その他の公的機関、行政サービス・公共サービス機関、政党、職能団体、企業団体、学校・大学その他の教育機関、多種多様な文化団体・スポーツ団体などが含まれよう。

## 責任の問題

115. ヘイトスピーチの使用によって生じる問題は、このような機関・組織・団体のすべてが行なっている活動でとくに焦点が当てられているものではないかもしれないが、これらの機関等はいずれも、人類家族のすべての構成員の固有の尊厳および平等かつ不可譲の権利を尊重・確保するという、民主的社会に生きるすべての者に共通の責任を有している。したがって、これらの機関・組織・団体は、その権限が及ぶかぎりの範囲で、関係者によるヘイトスピーチの使用はまったく受け入れられないことを明確にするとともに、ヘイトスピーチの使用を防止し、またはこれに制裁を科すための措置をとるべきである。さらに、関係者によるいかなるヘイトスピーチの使用についても認知できるように努めることが求められる。加えて、ヘイトスピーチの使用が受け入れられない理由についてこれらの関係者が理解できるよう、また他の者がヘイトスピーチの使用に反対・非難の声を上げられるよう、研修も実施するべきである。

## 必要不可欠な特徴

116. 本勧告でこの**自主規制**の側面が強調されているのは、表現の自由に対するいかなる統制も可能なかぎり限定されるようにしなければならないことの反映である。加えて、これらの機関・組織・団体が、一部のヘイトスピーチの使用を発見し、その継続を——説得という手段によってであれ、何らかの制裁を科すことによってであれ——防止する上で最適な立場にあることが多いという認識を体現するものでもある。したがって、多くの場合、自主規制の活用はヘイトスピーチへの対処におけるもっとも適切・有効なアプローチとなりうる。ただし、これらの**機関・組織・団体の性格はそれぞれ大きく異なる場合もあり、そのためヘイトスピーチに対処する特定の責任を具体的にどのように果たしていけるかという点に影響が生じる**ことも理解されている。そのため、このことは、これらの機関・組織・団体が進める自主規制に対して政府が支援を行なう際に念頭に置かれるべきである。とくに、そのようないかなる支援においても、ただひとつの自主規制モデルをとることが条件とされるべきではない。このような理由から、メディアに関わる自主規制については**勧告 7**でより具体的に取り上げられている。

117. とはいえ、**勧告 6**では、あらゆる自主規制制度に含めることが有益となりうるいくつかの特徴が挙げられている。すなわち、規定違反に対する何らかの制裁をともなった**行動規範**（または倫理規範）を採択すること、否定的なステレオタイプ化および誤解を誘う情報の使用を排除するために発言および刊行物をモニタリングするための体制を設けること、研修を実施すること、苦情申立て機構を設置することである。

## 行動規範

118. このような規範が存在することは、発言者がその立場のために免責される可能性があるとき——裁判官や議員の場合——にはますます重要となる。このような人物によるヘイトスピーチの使用に対し、他のいかなる形態の対応もとれない可能性があるためである。

119. ECRI のモニタリングにより明らかになっているように、さまざまな機関・組織・団体は、何らかの形で自分たちと関係している者によるヘイトスピーチの使用に対処するために活用しうる**行動規範**（または倫理規範）および同様の基準——**手続規則を含む**——をすでに採択している。さまざまな加盟国で見られるこのような行動規範には、裁判官、閣僚、議会議員、職能団体の構成員、スポーツ団体関係者、大学・カレッジの職員および学生を対象としたものなどがある。加えて、国際サッカー連盟（FIFA）の懲罰規程、欧州サッカー連盟（UEFA）のガイドライン、「人種主義のない社会のための欧州政党憲章」

など、加盟国内で活動する機関・組織・団体に適用される国際的・地域的な規範や憲章も数多く存在する。場合によってはこのような規範の適用範囲がきわめて広いこともあり、とくにスポーツ活動に関連する規範についてはその傾向が顕著である。たとえば、これらの規範は、当該スポーツ自体またはその組織・運営に関与している者に適用されるのみならず、スポーツ活動の会場または他の場所で（たとえば会場への移動中に）観戦・応援を行っていた者にも適用されることもある。議員を対象とする一部の規範も、非難の対象とされた発言がどこで行なわれたかにかかわらず適用され、したがって立法府内の議事に限定されてはいない。

120. ただし、これらの規範に掲げられた規定は、ヘイトスピーチの使用について必ずしも具体的に取り上げているわけではない。そうではなく、規範の適用範囲とされる可能性があるさまざまな形態の行動（侮辱的、攻撃的または脅迫的な言葉の使用など）に関わるものである場合もあれば、尊厳と平等を尊重しなければならない旨を非常に一般的な文言で述べているだけの場合もある。残念ながら、実際上はすべての形態のヘイトスピーチがこれらの規定に包含されるものとして扱われているわけではなく、そのため、一部のヘイトスピーチ使用者（人種主義的発言や同性愛者／トランスジェンダー嫌悪の発言を行なう者なども含む）に対しては何らの措置もとられないことになってしまっている。ヘイトスピーチに対処することを目的とする規範の活用は、規範の対象となる行動が本勧告におけるヘイトスピーチの理解を参照しながら明確な形で定められている場合に、より有効なものとなる可能性が高い。とくに、規範ではあらゆる形態のヘイトスピーチを対象とするべきであり、刑事上の制裁の対象になりそうなものだけに限定するべきではない。さらに、これらの規範においては、平等および尊厳を守っていくことに対する採択者の決意を明確にするとともに、ヘイトスピーチの使用が受け入れられないという見解に疑問の余地を残さないようにすることが求められる。いずれにせよ、規範で用いる表現は、どのような行動が受け入れられないと判断されるかについて不確実な部分が残りにくいよう、明確かつわかりやすいものでなければならない。このことは、制裁の対象になる可能性がある人びとにとっても、ヘイトスピーチの使用の標的とされる人びとにとっても、重要である。さらに、規範は、それが適用とされる人びとだけを対象として普及および注意喚起を行なうのではなく、公にも入手可能とすることが求められる。そうすれば、そこに掲げられた要件が遵守されるようにすることに関心を持つ者が、誰でもしかるべき行動をとれるようになるからである。

121. 勧告 6 では、諸政党に対し、**人種主義のない社会のための欧州政党憲章**への署名がとくに求められている。政党が同憲章を受け入れることは、民主的政治過程における主体として政党が有する特別な責任を認めることであるのみならず、ヘイトスピーチの使用に対処するための規範を採択する必要性を実証する上で、他者に対してリーダーシップを示すことにもなるためである<sup>90</sup>。

## 実施

122. 規範を採択すること自体、そこに体现された価値観を守っていくことへの決意の表れではあるが、それを有効なものとするためには、規範の規定が尊重されることを確保するために何らかの態勢を整えることも必要である。これは、**モニタリングおよび苦情申立てのための機構**を組み合わせることにより、最善の形で達成できる。

---

<sup>90</sup> 「政治的言説における人種主義的、反ユダヤ的および排外主義的要素の利用に関する ECRI 宣言」（2005 年 3 月 17 日）も参照。

123. モニタリングの手法にはさまざまなものがありうる。場合によっては、当該機関・組織・団体の関係者の発言や執筆内容を検討し、適切な対応を行なうだけに留まることもあろう。しかしそれでも、そのようなモニタリングについて明確な責任を負う担当者が存在するべきであり、そのことは、たとえ特定のヘイトスピーチの使用について注意喚起を行なえる者が他にもいる場合でも変わらない。さらに、勧告6が明らかにしているように、モニタリング担当者が、否定的なステレオタイプ化および誤解を誘う情報の使用を監視することがとりわけ重要になる。前者は、それほど明らかではないもののヘイトスピーチのひとつの形態となる場合があり、後者は、ヘイトスピーチの使用を持続させる偏見を強化する可能性があるためである。スポーツ会場では、観戦者の監視にとりわけ注意を払わなければならない。ヘイトスピーチが使用されている資料を観戦者が自分の周囲で配布・販売しないようにすること、ヘイトスピーチが使用されている横断幕、チラシ、シンボルを掲示・持参する者の入場を防止すること、そしてヘイトスピーチが観戦者によって使用された場合にイベントを一時的にまたは完全に終了させることが必要になるためである<sup>91</sup>。

124. 苦情申立ての機構を設けることにより、規範の規定の違反があったかどうかについて、たとえ内部モニタリングまたは他者からの通報によって違反が明らかにならなかった場合でも、判断することが可能になる。加えて、違反が認定された場合、どのような制裁を科すべきかについても決定できる。このような機構は、当該機関・組織・団体の関係者だけではなく、関係者によるヘイトスピーチの使用の標的とされたと考える理由のある人びとに対しても開かれているべきである。このような機構は、明朗・公正・透明な手続を体現するとともに、電話によるホットラインや何らかのオンライン通報手段を設けることなどにより、容易にアクセス可能であることが求められる。苦情申立て機構を備えた機関・組織・団体は、ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとに対して申立てを奨励するために特段の努力を行なうべきである。また、ヘイトスピーチの使用の被害者に対して真の救済を提供できるよう、そのような苦情についてどのような対応が行なわれているかもモニタリングすることが求められる。

125. 現在定められている規範のほとんどは、規定の違反があった場合に制裁を科すことも定めている。制裁の性格はさまざまだが、罰金を科すこと、閣僚や裁判官を解任すること、議員の議事参加資格を停止すること、スポーツ会場からの退場および入場禁止の対象とすること、スポーツの順位争いに関わる得点を取り消すこと、無観客試合を義務づけることなどが含まれる。どのような制裁を科すにせよ、ヘイトスピーチの使用の重大性を反映したものであることが重要である。さもなければ、ヘイトスピーチの使用を支持しているかのような印象を与えかねない。当然のことながら、ヘイトスピーチの使用に対して適切な制裁が科され、なおかつそれが広く公表されることは、ヘイトスピーチ反対の明確なメッセージを発するとともに、野放しの表現の自由は受け入れられないことを示すことにつながりうる。したがって、特定のヘイトスピーチの使用に対して制裁が科された場合、当該機関・組織・団体の幹部が、そのことについて関係者および公衆一般双方の注意を喚起するとともに、ヘイトスピーチの使用はまったく受け入れられないことをはっきりと再確認することが重要である。

126. 規範が効果的に実施されるかどうかは、この点に関わる責任者を対象とする適切な研修の実施に著しく左右される。とくに、何がヘイトスピーチにあたるのか（符号化された形またはそれほど明確な形ではないヘイトスピーチの使用も含む）、ヘイトスピーチの使用にどう対応し、またヘイトスピーチの使用をどのように扱うか、そしてモニタリングの実施および苦情申立て機構の運用をどのように適切

---

<sup>91</sup> GPR 第12号: スポーツ分野における人種主義および人種差別との闘い (*Combating racism and racial discrimination in the field of sport*) を参照。

に進めるかについて、担当者が理解していることが必要である。ヘイトスピーチに対処する規範を採択するのが適当であるすべての機関・組織・団体がこれを容易に達成できるわけではないので、政府による支援の提供がとりわけ有益なものとなる可能性は高い。政府がこのような支援を直接行なってもよいが、この分野で特別なスキルを有する機関による支援の提供を、政府として推進することも考えられる。

127. 加えて、規範の実施は、モニタリングおよび苦情申立てのためのさまざまな関連機構に**十分な資源**が提供されなければ有効性を発揮しない。したがって、この要素は、規範を採択する際にも、その後その運用を検討する際にも考慮される必要がある。

128. さらに、ヘイトスピーチの使用に対処するための行動規範（または倫理規範）の採択・適用を促進するために、これらの規範がある程度の期間運用された時点で、その長所および短所について関連のあらゆる機関・組織・団体が**情報交換**を行なうための支援を政府が提供することも、有用だろう。

### その他の形態の救済措置との関係

129. 多くの場合、自主規制を行なうことそれ自体で、またとくに内部的な苦情申立て機構を設けることによって、ヘイトスピーチの使用への効果的な対処（その標的とされた人びとを適切な形で満足させることも含む）は期待できる。しかし常にそうだというわけではない。特定のヘイトスピーチの使用への対応として、賠償を行なわせることまたは刑事的制裁を科すことが必要だと思われる場合はなおさらである。そのため、自主規制態勢を整備することによってその他の形態の法的救済を追求する必要性はなくなることが多いとはいえ、それがそのような形態の救済措置を追求することの妨げとなることは決してあってはならない。

## I. メディアとインターネット

### 勧告 7

130. ヘイトスピーチの使用は、圧倒的多数の事案でメディアとインターネットを通じて行なわれており、インターネットによってつながる機会が与えられた結果、ヘイトスピーチの使用の到達範囲と即時性も高まることが多い。同時に、メディアとインターネットは、ヘイトスピーチの使用が損なおうとしている価値観を伝達・強化するためだけではなく、民主的社会にとって根本的重要性を有する表現の自由についての権利を行使するための主たる手段のひとつでもある。したがって、この勧告において両者の規制および両者による自主規制の双方にとくに焦点が当てられているのは、両者がヘイトスピーチにとって——ヘイトスピーチを使用するための手段として、またこれに異議を申し立てるための手段として——特段の重要性を有している認識と、表現の自由に対するいかなる統制も可能なかぎり限定的なものでなければならないという認識を反映したものである。メディアとインターネットの規制の中には表現の自由についての権利と両立しないものも存在する一方、ヘイトスピーチの使用に対処するための自主規制にいつそう依拠することにより、多くの場合、より有効であるのみならず、より適切な結果につながるようになるだろう。

## 多様性の認識

131. 「メディアとインターネット」という文言は、著しく異なる特性と効果を有する多くの形態の情報伝達手段を包含するものである。したがって、そこには印刷媒体（新聞、雑誌・書籍、パンフレット、リーフレット、ポスターなど）も、視聴覚・電子媒体（ラジオ、テレビ、デジタル録音・録画媒体、ウェブサイト、アプリケーション、電子メール、多種多様なソーシャルメディア、ビデオゲームなど）も、そしてもちろんこれから開発される可能性がある他の形態の情報伝達手段も含まれる。また、発言、文書またはその他のやり方で伝達される情報の中にはまったく個人的なものもある一方で、相当規模の企業が発信しているものもある。そのような情報の中には、さまざまな形態の編集管理の対象にされているものもあるだろうが、発信者以外の誰からも検討されることなく、それどころか当該情報伝達手段を提供している者が事前にも知らないまま、発信されているものもある。誰が当該情報を発信したのかは多くの場合に特定可能だが、発信者が匿名のままでもありうる。受け取り手にほぼ即時的に届く情報もあれば、伝達されている内容を聴いたり、読んだり、その他のやり方で当該情報にアクセスしたりしようとする意思がなければ届かない情報もある。広く拡散されたり長く伝えられ続けたりする情報もあれば、ほとんど気づかれなかったり、はかなく消えていったりする情報もある。規制措置および自主規制の範囲を決定する際には、これらのさまざまな違いとともに、それによって達成しうる成果についての期待が現実的かどうかを考慮しなければならない。

132. 発言および刊行物（放送番組を含む）に対して一般法に基づいて適用される要件（次節で取り上げる）以外に、メディアとインターネットをとくに対象とする規制がどの程度設けられているかは、加盟国によってさまざまである。場合によっては、活動のための免許や許可を取得しなければならないこともある。一定の基準を遵守することが要件とされ、違反があった場合には制裁——免許や許可が永久にまたは一時的に取り消されることもありうる——が科されることもある。また、一定の基準を遵守することが要件とされるものの、特定の資料の流布を禁止する若干の権限が存在するだけの場合や、一定の条件を満たすことを前提とした補助金または現物補助の給付を通じて間接的な影響力が行使できるようになっている場合もある。さらに、一般に適用される法律に基づくもの以外は遵守すべき要件がとくに定められていない場合もある。

## 基礎的要件

133. メディアとインターネットに関するすべての**規制措置**——ヘイトスピーチの使用を対象とするものを含む——は、表現の自由についての権利と矛盾せず、またこの権利の行使に影響を及ぼすすべての法的措置に適用される、権限の濫用に対する保障措置（次節で検討する）を備えたものでなければならない。勧告7は、何らかの新たな規制権限を採用するべきであるとは提案していないものの、ヘイトスピーチの使用への対処に関連する可能性がある既存のすべての規制権限——さまざまな形で利用可能とされている制裁を含む——を有効活用すべきであることは明らかにしている。ただし、これらの規制権限を活用するにあたって重要なのは、すでに明らかにしてきたように、その際に依拠するヘイトスピーチについての理解が、本勧告で採用されているのと同じぐらい広いものでなければならないということである。加えて、すでに存在するこのような権限は、関連機関が規制対象を積極的にモニタリングする——特定の集団がどのように描写されているかを検討する取り組みも含む——とともに、ヘイトスピーチの使用の事例を認知した場合に速やかに対応するのでなければ、役には立たない。

134. また、規制機関は、このような事例を実際に認知することができるよう、自らの役割について公衆が十分に認識できるようにすることが求められる。残念なことに、ECRI のモニタリングサイクルにおいては、関連機関が実際には適切な形で設置されておらず、砂上の楼閣となってしまっている場合も

あることが指摘されており、何らかの規制措置が機能するようにするためにはこの点を是正しなければならないことが明らかである。ただし、表現の自由についての権利を尊重する必要性との整合を図るため、規制の役割を担う機関は、そのような権限を好んで行使することが望ましいかどうかを考えることが求められる。メディアとインターネットの運用に自ら直接介入しようとするのではなく、ヘイトスピーチの使用に関する効果的な自主規制を奨励しなければならないからである。

135. 適切な形で定められた行動規範（または倫理規範）の採択、モニタリング、苦情申立て機構および研修に関わる**自主規制**について勧告 6 で述べられている内容は、メディアとインターネットによる自主規制の運用についても一般的に当てはまる。したがってその内容を本節であらためて述べることはしないが、メディアとインターネットにとくに関わりがあるいくつかの側面について取り上げておく。

## 行動規範

136. ECRI のモニタリングサイクルで留意されてきたように、ヘイトスピーチに関する規定を含んださまざまな行動規範（または倫理規範）が、インターネット産業を含む多くのメディア従事者・機関によってすでに採択されている<sup>92</sup>。そのなかにはメディア従事者自身が採択したのもあれば特定の機関の内部文書として位置づけられているものもあるが、多くは特定の部門全体に適用されるものである。完全に採択者自身が主導して作成されたものもあるが、規制の圧力をきっかけとして作成されたものが多い。しかし、これらの規範は、憎悪の扇動や差別の宣伝は行なわれるべきではない旨の規定を設けていることが多いとはいえ、本勧告で理解されているとおりのヘイトスピーチ（より符号化された形をとっているものを含む）の諸側面をすべて網羅しているわけではないのが一般的である。また、加盟国によっては、適用が——正式にまたは實際上——印刷媒体に限定されている規範しか存在していないこともあり、ヘイトスピーチが掲載される可能性のある系列ウェブサイトさえ適用されない場合もある。

137. したがって、可能なかぎり広い範囲のメディアとインターネットの使用を網羅した規範の採択を奨励していかなければならない。さらに、このような規範——または利用条件——は、メディア従事者・機関だけではなくすべての人を規律するものであるべきである（もっとも、自主出版などの個人的活動まですべて網羅することは不可能かもしれない）。だからといって、規範がひとつに限られるべきだというのではない。そうなれば、実際に使用されている情報伝達形式の違いを考慮することが——不可能ではないにしても——困難になりかねないためである。ただし、これらの規範で対象とする行為の規定では、本勧告で明らかにしているヘイトスピーチの理解を明示的に活用することが求められる。

138. また、メディアとインターネットによって、もしくはメディアとインターネットを通じて行使される影響力の大きさを考えれば、これらの規範で、あらゆる形態のヘイトスピーチの使用について定めるだけでなく、ヘイトスピーチの使用の維持につながる態度を不必要に強化しないような情報の提示方法を明らかにすること、ヘイトスピーチの使用の標的とされている人びとの見方を事件報道において適切に考慮するよう求めること、特定集団に対する否定的見方に異議を申し立てるイベントの紹介を奨励することが適切である。たとえば、ニュース報道で犯罪被疑者の民族的出自に言及することは一般的には妥当ではないが、当該人物の無罪がその後明らかになったにもかかわらず、その民族的出自が記憶され続けることはしばしばありうる。一部の事件、とくに過激主義者やテロリストに関わる事件を報道する際にも配慮が必要である。こうした事件をセンセーショナルに取り上げたり劇的側面に焦点を当

<sup>92</sup> たとえば名誉毀損防止同盟（Anti-defamation League, ADL）の The Best Practices for Responding to Cyberhate については、フェイスブック、グーグル、マイクロソフト、サウンドクラウド、ツイッター、ヤフー、ユーチューブをはじめとするソーシャルネットワークが遵守を宣言している。

てたりすれば、無用に偏見を強化し、激情を煽ることにつながりかねない。

139. 加えて、スティグマの対象とされることが多い人びとが関与する一部の事件だけが——報道関係者がこのような集団に対する否定的見方を共有しているために——報じられていないかどうか、またこのような集団に対して敵意を抱いている者が一部の媒体に事実上特権的にアクセスできるようになっていないかどうかを検討することも求められる。同様に、ウェブ上の掲示板およびこれに類するサービスの利用条件で、匿名コメントの使用を禁止することも考えられよう。加えて、匿名性によって攻撃的コメントの投稿が助長されるように思われる夜間のアクセスを禁止してもよいかもしれない。また、ヘイトスピーチの使用の標的とされることが多い人びとが関与する事件またはこれらの人びとに関わる事件の報道——一部の騒乱・紛争へのこれらの人びとの関与を伝える報道など——では、関連する状況についての当事者の意見が伝えられないために、誤った情報や否定的なステレオタイプ化に対して異議申し立てが行なわれないうままになってしまうことがしばしばある。さらに、こうしたステレオタイプ化およびスティグマの付与に対する異議申し立ては、ヘイトスピーチの標的とされている集団に属する人びとを肯定的に伝える記事——これらの人びとが統合に成功した事例を紹介するもの、特定の伝統の根底にある価値観を説明するものなど——を発表することによっても行なうことが可能である。この種の報道については、ECRI のモニタリングサイクルにおいて一度留意されたことがある、統合に関するジャーナリスト向けの用語集（いくつかの主要な用語について解説したもの）のようなツールの開発を奨励することによって推進しうる。行動規範は、このような形で、メディアに対し、ヘイトスピーチの使用の根底にある「根拠」への対抗言説を発展させていくことを奨励できるのである<sup>93</sup>。

#### モニタリング

140. 自主規制の重要な側面のひとつは、メディアによっておよびインターネットを通じて伝達されている内容のモニタリングである。これは全般的に重要なことだが、情報伝達についていかなる形態の編集管理も行なわれていない場合にとりわけ必要になる。行動規範（または倫理規範）が存在する場合でさえ、モニタリングが体系的に行なわれているとは限らない。そのことは、インターネット上のヘイトスピーチの使用について顕著である。しかし、インターネット上の一部サービスによって明らかにされてきたように、ヘイトスピーチの検索については自動化されたさまざまな技術が利用可能となっているので、これを補完するためにヘイトスピーチの使用を通報する具体的手段を用意し、サービス利用条件にしたがって問題とされた資料を削除することもできる。このような体制が広がるべきであるし、規制当局も可能な場合には常にそれを奨励すべきである。加えて、その有効性を高めるための調査研究を規制機関が奨励することも求められる。さらに、個々のユーザーに対してヘイトスピーチの使用の通報を奨励すべきであるし、非政府組織に対し、ヘイトスピーチの使用事例を特定できるよう、モニタリングの実施または連絡窓口・ホットラインの運営に関する支援が提供されるべきである。ただし、モニタリングが価値のあるものになるのは、それによって特定されたヘイトスピーチの使用例が時機を逸することなく削除されることにもつながる場合のみであり、両方のアプローチをとってきたいくつかのソーシャルプラットフォームは、このような対応をとることへの決意をすでに表明してきた。特定の場合には、ヘイトスピーチを執拗に使用し続ける者について、そのような状況が生じた場合にインターネットサービスへのアクセスをブロックすることが適切かどうかとも検討するべきである。

<sup>93</sup> さらに詳しくは Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Ethical journalism and human rights*, (CommDH (2011)40, 8 November 2011) を参照。

## 苦情申立て機構

141. すでに設けられている苦情申立て機構の効果はさまざまなようである。ヘイトスピーチの使用についての苦情申立てが検討・支持される事例も確かにあるが、そうならない事例も多い。加えて、すでに述べたように、印刷媒体、とくに新聞・雑誌に限定されている苦情申立て機構もある。また、そのような機構でさえ、該当する刊行物のすべてに適用されるわけではない。こうした機構への加入は任意であり、あえて加入しない媒体もあるためである。加えて、特定のメディア組織・インターネット組織の内部機関以上のものではない機構もある。さらに、ヘイトスピーチがかなり使用されているにもかかわらずあまり多くの苦情が申し立てられていない機構もあり、これは、その機構があまりよく知られていないためか、そうでない場合にはその機構の実効性に対する信頼がないためでもあるようである。もちろん、何らかの裁定が行なわれたとしても、当該機構による具体的認定を公にするだけに留まるのが通例であり、こうした裁定は一般的には拘束力を有せず、それに基づいた措置がとられるとも限らない。

142. したがって、メディアとインターネットの特定の部門を対象とする——したがって単なる内部機関ではない——苦情申立て機構の権限を拡大し、現在は対象とされていない部門も包含できるようにするか、または現在対象とされていない部門について同様の機関を設置するかのいずれかの対応が必要である。また、このような機構がより信頼されるようにするための方策としては、その周知度を高めること、その行為が検討の対象とされている者の影響力から独立しているのが明らかであるようにすること、その役割および裁定がいつそう広く受け入れられるようにすること、ヘイトスピーチの使用が非難されていることが関係者全員にとってはっきりわかるように裁定を十分に周知することなどがある。そのため、規制機関はこうした方向に向けた措置を奨励するべきである。

## 表現の自由の保全

143. 同時に、自主規制のための行動が、表現の自由についての権利に対する不当な干渉につながってはならない。したがって、たとえばソーシャルプラットフォームにおける資料の掲載禁止および削除は、ヘイトスピーチが実際に使用されている場合に限って正当化される。しかし、行動規範および利用条件を適用して資料を掲載禁止としたり削除したりする際、何がヘイトスピーチに該当するかについて実際には誤った解釈または過度に広い解釈が行なわれ、特定の事案において表現の自由の行使が不当に抑制されることがありうるのも確かである。したがって、資料の掲載禁止または削除につながる決定については不服申立てができるようにし、最終的には裁判所で異議を申し立てられるようにしておくことが必要となる。このような救済措置がなければ、表現の自由についての権利は十分に保護されないことになる。

## 研修の実施

144. 他の形態の自主規制と同様に、自主規制の運用に携わる人びとを対象として適切な研修が実施されるようにすることも必要である。とくにメディア従事者は、何がヘイトスピーチに該当するかについての理解を深めるだけでなく、自分たちが書いて公にする記事等の中でヘイトスピーチの使用を助長しないようにする方法と、異文化間の寛容と理解向上の促進を通じ、ヘイトスピーチの使用を生じさせる状況と闘う方法についても理解しておくことが求められる。

## J. 行政法上・民事法上の責任

### 勧告 8

145. この勧告は、ヘイトスピーチの使用について行政法上・民事法上の責任を問うことに関わるものである。とくに、ヘイトスピーチの使用に関わって生じる可能性があるさまざまな責任について、ヘイトスピーチが使用される多様な態様および当該使用に対する特定の主体の関与の度合いを考慮に入れながら明らかにする作業を行なっている。特定の危害に対する救済（これは GPR 第 7 号のパラ 10~13 および 15 を踏まえて進められるべきである）の必要性に加え、勧告 8 では、特定のヘイトスピーチの削除、ヘイトスピーチを使用するサイトのブロック、ヘイトスピーチが掲載されたことを認める声明の発表を要求する具体的権限や、ヘイトスピーチの流布を禁止し、かつヘイトスピーチを使用した者の身元の開示を強制する権限を設ける必要性が明らかにされている。これらの権限は、表現の自由についての権利が尊重されることを確保するため、ヘイトスピーチが使用された事案の中でもより深刻なものだけを対象として提案されているもので、これらの権限の使用については司法機関による許可または承認の対象とすることが要求されている。

146. より深刻なヘイトスピーチの使用事案に対して適切な措置がとられるようにするため、関連の手続の開始を促す権限を、当該ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとだけではなく、平等監視機関、国内人権機関および関心のある非政府組織にも認めることがあわせて勧告されている。加えて、これらの権限が効果的に活用されるようにするためには、裁判官、弁護士および関係職員を対象として研修を実施することや、これらの権限の行使に携わる人びとの間で望ましい実務のあり方の交流を進めることが必要であることも認識されている。

### 説明の根拠の明確化

147. ヘイトスピーチの使用によって生じる危害は精神的なものであることがほとんどであろう。しかし、ヘイトスピーチの使用の標的とされた者が、それによって物質的損失があわせて生じたことを実証できる事例も十分にありうる（当該使用に関連して就労の機会を否定や身体的不調による稼働能力の喪失が生じたと考えられる場合など）。したがって、**賠償を行なうべきと考えられる**特定の状況と、このような賠償を求めうる行政法上または民事法上の根拠（一部の加盟国で行なわれているように人格および社会的評価の保護を理由とするか、他の行政法上・民事法上の違法行為を参照するかは問わない）を法律で明らかにしておくことが必要である。また、ヘイトスピーチの使用によって、あるコミュニティ全体または集団の社会的評価を損なうこともありうる。しかし、個人に生じた具体的損失が必ずしもすべての事案で重要な位置づけを占めるわけではない一方、当該コミュニティまたは集団に属する者の社会的評価が毀損された旨の宣言や何らかの象徴的賠償の命令を求めることができるようにしておくのが適切であり、その旨、法律で定めておくべきである。

148. さらに、表現の自由についての権利に不当な干渉が行なわれることのないようにするため、いかなる法的責任も、より深刻なヘイトスピーチの使用（すなわち、その標的とされた人びとへの暴力行為、脅迫、敵意の表出もしくは差別を扇動することを意図したものまたはそのような扇動につながるものが合理的に予想されうるもの）に限定して問われるべきである。したがって、特定のヘイトスピーチの使用によって損害または喪失が生じたことを実証できるだけでは法的責任を問うのに十分とされるべきではなく、当該ヘイトスピーチの使用が法的責任を問うのにふさわしいほど重大なものであること（すなわち、前述の行為を扇動する意図または前述の行為の発生につながる切迫したおそれがあること）も、

条件とされなければならない。

### さまざまな責任の認識

149. 同時に、ヘイトスピーチの使用に関してこのような形で実際に法的責任を問われうるのは誰かということも明確にしておく必要がある。これが非常に重要なのは、勧告 8 で述べられているように、ヘイトスピーチが使用されるときは多くの異なる主体および情報伝達手段が関与しうるためである。そのため、ヘイトスピーチ的メッセージの使用によって何らかの責任が発生するとして、**それぞれの責任**について定める適切な法的枠組みを確立しておくことが求められる。

150. 特定のヘイトスピーチを使用した者自身が当該使用について何らかの責任を負う可能性がある一方、その責任を他者も共有することがあるとすれば、その責任がどの程度のものかを決定するにあたり、次の要素を考慮する必要がある——当該他者がヘイトスピーチの流布において積極的役割を担ったか。自分たちが提供している便益がこのような目的のために利用されていることを承知していたか。ヘイトスピーチの使用および使用者を特定するための技術を保有・活用していたか。ヘイトスピーチの使用が生じていることを知ってから、その継続を喰いとめるために速やかな対応をとったか。これとの関係で留意しておくべきなのは、欧州人権裁判所が、インターネット上のニュースポータルサイトに掲載されたヘイトスピーチの標的とされた人びとに対する企業の法的責任が認定されたことは、表現の自由についての権利の侵害とはならないと判断してきたことである<sup>94</sup>。欧州人権裁判所は、当該コメントが極端なものであったこと、コメント投稿者を追跡できるようその身元を特定する手段が設けられていなかったこと、当該企業がそのようなコメントを投稿できないようにしたり速やかに削除したりしなかったこと、法的責任を問われた結果として当該企業に生じた経済的影響は（命じられた賠償金が比例性の要件を満たしており、かつ事業運営に影響を与えなかったことから）重大なものではなかったことを考慮した結果、このような判断をとってきた<sup>95</sup>。

151. さらに、場合によっては、特定の便益をヘイトスピーチの使用のために利用できることが、規制で求められている要件を遵守していなかったことの表れであることもある。このような事案では、それを理由として何らかの**行政法上の制裁**（罰金や免許・許可の取消しなど）を科す際に、関連する特別な事情（要件を遵守していないことについて事前の警告があったか否かを含む）も考慮する必要がある。これらの事情を考慮しなければ、比例性を欠いた、表現の自由についての権利と矛盾する対応につながる可能性がある。

### 賠償以外の救済措置

152. 賠償金の支払いおよび行政法上の制裁に加え、勧告 8 では、ヘイトスピーチが使用された事案に対処するために利用可能とされるべき、いくつかの**他の救済措置**の必要性も認識されている。そこで取り上げられている救済措置——削除、サイトのブロック、声明の公表、流布の禁止、開示の強制——はいずれも、表現の自由に対する重大な干渉をとまなうものである。にもかかわらず、これらの救済措置を活用することは必ずしも欧州人権条約第 10 条の違反にはならない。欧州人権裁判所によって、特定の事情が揃っている場合にはこれらの救済措置の活用が適切であると判断されてきたからである<sup>96</sup>。そ

<sup>94</sup> *Delfi AS v. Estonia* 事件判決〔大法廷〕(no. 64569/09、2015年6月16日)。

<sup>95</sup> *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary* 事件判決 (no. 22947/13、2016年2月2日) 参照。ここでは、ヘイトスピーチが使用されなかったことがひとつの要素となって、インターネットポータルへの投稿について企業に法的責任をとらせたことが表現の自由についての権利の侵害にあたると判断された。

<sup>96</sup> たとえば、*Andreas Wabl v. Austria* 事件判決 (no. 24773/94、2000年3月21日)、*Nordisk Film & TV A/S v. Denmark*

ここで、これらの救済措置は、当該ヘイトスピーチの使用が勧告 8 で要件とされている重大性をともなうもの——すなわち、その標的とされた人びとへの暴力行為、脅迫、敵意の表出もしくは差別を扇動することを意図したものまたはそのような扇動につながるものが合理的に予想されるもの——である場合に限って利用されるようにしなければならないし、問題となっている状況を是正するために当該救済措置が実際に必要とされていることに加え、要求されている以上の効果も生じないものであるという条件を満たさなければならない<sup>97</sup>。たとえば、すでに削除や声明の公表が行なわれているのであれば、それを要求する必要はないことになる。

### 司法機関による統制の重要性

153. さらに、このような権限のいかなる行使についても司法機関による許可または承認の対象とされなければならないという要件は、裁判所が監督機関としての役割を果たし、もって表現の自由についての権利に対する不当な干渉の可能性を抑止する保障措置をとれることが根本的に重要であるという事実を反映したものである。ほとんどの場合、このような権限の行使にあたっては裁判所による事前の承認が要求されるべきだが、裁判所による承認を待ってから対応をとることは適切でないために、特定の権限が行使された後でなければ司法機関による統制を行なうことができない緊急の事態がありうることも認識されている。

### 手続の開始を促す権能

154. これらの権限の発動を求める権能は、当然、当該ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとに対して認められるべきである。実際、一部の加盟国ではすでに、ヘイトスピーチの使用によって人格を侵害された者が、自己の人格に対するこのような不法な干渉の中止やその効果の除去を求めることができるようになっている。さらに、司法手続がこのプロセスの本質的一部分となることを考えれば、標的とされた者が手続に参加できるように**法律扶助**を提供することが不可欠である。ただし、勧告 8 では、削除、サイトのブロック、声明の公表、流布の禁止、開示の強制を要求する権限の行使を求める際の、**平等監視機関、国内人権機関、関心のある非政府組織の役割**も念頭に置かれている。これらの機関はいずれもヘイトスピーチの使用のモニタリングにおいて役割を果たしうるという認識の表れである。したがって、これらの機関は、上記のような権限を行使する必要があることを実証し、また権限行使につながる手続を開始する上で、とりわけ有利な立場に置かれている場合がある。これらの機関がそのような行動をとれるようにするための具体的態勢を整えることにより、これらの権限がヘイトスピーチの使用に対する救済措置として絵に描いた餅に留まるのではなく、実際的かつ有効なものになることを確保できる可能性が高い。

### 研修の必要性

155. 最後に、ヘイトスピーチの使用に対処するためにとられる他の措置の場合と同じく、裁判官、弁護士、そしてさまざまな行政法上・民事法上の救済措置の提供に関与する職員が**適切な研修**を受けるようにしなければならない。このことは、実際に行なわれたまたは行なわれようとしているヘイトスピーチの使用がこれらの救済措置の活用にあつた重大性を十分に備えたものか否か、また特定の救済措置の具体的活用が表現の自由についての権利と矛盾しないかを評価できるようにするために、重要である。このような研修に加え、行政法上・民事法上の救済措置が求められる可能性のある事件に対処しな

---

事件判決 (no. 40485/02、2005 年 12 月 8 日)、*Keller v. Hungary* 事件決定 (no. 33352/02、2006 年 4 月 4 日)、*Peta Deutschland v. Germany* 事件判決 (no. 43481/09、2012 年 11 月 8 日) を参照。

<sup>97</sup> 過度に広範囲なブロック措置が第 10 条違反を認定された例として、*Yildirim v. Turkey* 事件判決 (no.3111/10、2012 年 12 月 18 日) および *Cengiz and Others v. Turkey* 事件判決 (no. 48226/10、2015 年 12 月 1 日) を参照。

ければならない関係者の間で望ましい実務のあり方についての交流を進めることによって、これらの目標を推進することもできる。このような交流は、特定の加盟国内の裁判官・弁護士・職員間で行なわれるものに限定されるべきではなく、経験の利益がより広く共有できるようにするため、他の加盟国の関係者との間でも進められるべきである。加盟国は、このようなあらゆる交流の便宜を図ることが求められる。

## K. 団体に対する行政法上その他の制裁

### 勧告 9

156. この勧告は、政党その他の団体およびこれらの団体に所属する者によるヘイトスピーチの使用への適切な対応にとくに関わるものである。ここでは、こうしたヘイトスピーチの使用に対して 2 段階の対応が構想されている。第 1 に、これらの団体によっていずれかの形態のヘイトスピーチが使用された場合、または構成員によるヘイトスピーチの使用に対して制裁が科されなかった場合には、公的機関による金銭的その他の支援が取り消されるべきである。第 2 に、政党その他の団体によるヘイトスピーチの使用がより深刻な性質のもの（すなわち、暴力行為、脅迫、敵意の表出もしくは差別を扇動することを意図したものまたはそのような扇動につながるものが合理的に予想されるもの）である場合、公的支援を受けているか否かにかかわらず、当該政党・団体を禁止しまたは解散させるための制度を設けておくことが求められる。

157. ここで勧告されている 2 つの対応は、GPR 第 7 号のパラ 16 および 17 に掲げられた同様の勧告を踏まえたものである。とくに、勧告 9 はヘイトスピーチの使用一般に関わるものであり、GPR 第 7 号で扱われている人種主義の助長に限定されていない。また、**公的機関による支援の取消し要件**は、あらゆる形態のヘイトスピーチの使用に適用されるように範囲が広げられている。したがって、ここでいう支援には、当該政党その他の団体が活動するための補助金、融資その他の形態の金銭供与だけでなく、便益または施設を利用できるようにすること、スタッフを使用できることをはじめとするいかなる種類の実際の援助も含まれることになろう。勧告 9 はこのようなあらゆる形態の支援の取消しを目的とするものではあるが、政党その他の団体に対するそのような支援は、定められた条件が支援の申請時に満たされていればそもそも与えられるべきではないということも含意されている。勧告 9 で構想されている措置は、正式な法律上の地位を有している政党その他の団体と、より非公式なまたは事実上の政党その他の団体の両方に関連してとられるべきものである。ただし、勧告 9 では、このようなすべての措置は、常に、結社の自由についての権利の要件と両立するやり方で適用されなければならないことも認識されている。

### 根拠

158. さまざまな団体によってヘイトスピーチが使用されていることや、団体構成員によるヘイトスピーチの使用に制裁が科されないことは、ECRI のモニタリングサイクルで懸念の対象とされてきた。とくに、これらの団体等によるネオナチズム、人種主義および排外主義の醸成・流布に関連するものが取り上げられてきている。多くの場合、問題とされてきたのは政党——立法府に議員を送っている政党を含む——やその他の運動団体である。しかし、その他の団体——大学内の学生友愛会やサッカーのサポーター団体を含む——によるヘイトスピーチの使用にも注意が向けられてきた。多くの事案で、ヘイトスピーチを使用する団体は同時にさまざまな形態の公的支援を受けてきている。そのような支援は通常、政党の場合には金銭的支援、その他の団体の場合には便益の供与という形をとっている。

## 現在とられている対応

159. ECRI のモニタリングサイクルでは、ここで勧告されている措置の一部の要素がすでいくつかの加盟国に存在することに注意が向けられてきた。たとえば、欧州人権条約で保障されている権利および自由に敵対していると認定された政党への公的資金を打ち切ることは可能である。加えて、多くの加盟国で、団体、とくに人種的・国民的憎悪を支持する団体、暴力を扇動する団体、民主主義の脅威である団体を禁止しまたは解散させる権限が定められている。しかし、とくに手続的要件を満たすのが困難であることおよび実体的要件の解釈が厳格であることから、政党への公的資金を打ち切る制度が常に機能するわけではないことにも留意されてきた。また、人種主義を助長する団体の禁止・解散権限がある場合でも、実際には何の対応もとられていないことに注意が向けられている。その理由としては、関連の手続のために必要な証拠の収集を関連機関が十分積極的に行っていないことや、当該団体のいずれかのまたは複数の構成員に有罪判決を言い渡すのに十分な証拠が存在しなければならないという要件を自ら科していることなどが考えられよう。さらに、多くの加盟国では、人種主義を助長する団体を禁止しまたは解散させる権限がいまなお存在しない。

## 措置をとることが正当な理由

160. 政党その他の団体への支援を取り消すことに、その創設者および構成員が有する結社の自由についての権利の侵害となる可能性があるのは間違いない。団体の**禁止・解散**に至る措置の場合はなおさらである。しかし、結社の自由についての権利は欧州人権条約第 11 条と自由権規約第 22 条で保障されているものであり、いずれも、この権利は、さまざまな目的（とくに他の者の権利および自由）の保護のために民主的社会において必要とされる場合には制限を科されうると規定している。加えて、両条約とも、そこに掲げられたいかなる規定も、いずれかの国、集団または個人が、両条約において認められる権利および自由を破壊することもしくは両条約に定める制限の範囲を超えて制限することを目的とする活動に従事しまたはそのようなことを目的とする行為を行なう権利を有することを意味するものと解することはできない旨、とくに定めている<sup>98</sup>。また、自由権規約第 20 条第 2 項では、これに加え、「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」とも定めているのである。

161. さらに、人種差別撤廃条約第 4 条は次のように定めている。「締約国は、一の人種の優越性若しくは一の皮膚の色若しくは種族的出身の人の集団の優越性の思想若しくは理論に基づくあらゆる宣伝及び団体又は人種的憎悪及び人種差別（形態のいかんを問わない。）を正当化し若しくは助長することを企てるあらゆる宣伝及び団体を非難し、また、このような差別のあらゆる扇動又は行為を根絶することを目的とする迅速かつ積極的な措置をとることを約束する。このため、締約国は、世界人権宣言に具現された原則及び次条に明示的に定める権利に十分な考慮を払って、特に次のことを行う。(a) ……人種主義に基づく活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供も、法律で処罰すべき犯罪であることを宣言すること。(b) 人種差別を助長し及び扇動する団体及び組織的宣伝活動その他のすべての宣伝活動を違法であるとして禁止するものとし、このような団体又は活動への参加が法律で処罰すべき犯罪であることを認めること。(c) 国又は地方の公の当局又は機関が人種差別を助長し又は扇動することを認めないこと」

<sup>98</sup> それぞれ第 17 条および第 5 条。

162. 人種差別撤廃委員会は、いくつかの一般的勧告において、人種差別を助長・扇動する団体を違法であるとして禁止する人種差別撤廃条約第 4 条 (b) 上の義務を締約国が履行しなければならないと強調している。直近の例としては、一般的勧告 35 (人種主義的ヘイトスピーチと闘う) において、第 4 条が「組織的宣伝活動」に言及しているのは即席の団体またはネットワークを含意していること、また「その他のすべての宣伝活動」は人種差別の非組織的または自然発生的な助長・扇動を指していると考えられることも明確にした (CERD/C/GC/35、2013 年 9 月 26 日、パラ 21)。このようなアプローチは、結社の自由についての権利の保障が適用される結社には、構成員から切り離された法人格を有するものもそうでないものも含まれるという見解と一致するものである<sup>99</sup>。

163. さらに、人種差別撤廃条約にしたがって提出される定期報告書についての総括所見で、委員会は、一部の締約国——欧州評議会の加盟国を含む——について、人種主義的団体およびそのような団体への参加を犯罪化する特別法を制定し、かつ、マイノリティに属する者に対する人種主義的ステレオタイプおよび憎悪を宣伝する団体を処罰する必要があることも表明してきた。加えて、現行法の禁止規定を強化・活用する必要性についても指摘してきている。委員会はとくに、民族的優越性の思想もしくは憎悪、抽象的言葉の使用またはそのような思想に基づく暴力の唱道の流布に関与した団体を禁止するための措置が、当該国でこれらの事案が広く報道されたにもかかわらずとられなかった場合に、何度も懸念を表明してきた。

164. また、人種主義的団体を禁止する必要性は、普遍的定期審査においても一部の勧告の主題として取り上げられてきている。

165. このように、結社の自由についての権利に対する制限 (前述) との関連では、国連・自由権規約委員会と欧州人権裁判所の双方が、勧告 9 で構想されているような措置を政党その他の団体に対してとること——当該政党・団体を禁止しまたは解散させるものを含む——は必ずしも結社の自由についての権利に抵触するものではないと結論づけてきたのも、驚くべきことではない。当該団体がファシズムを助長していた場合<sup>100</sup>、大規模に組織化された脅迫を利用しながら人種的動機に基づく政策を唱道していた場合<sup>101</sup>、憎悪および差別を扇動していた場合<sup>102</sup>、またはその他のやり方で多元主義と両立しない目標を追求し、もって民主主義的諸原則を阻害していた場合<sup>103</sup>にはなおさらである。

166. 加えて、国連・自由権規約委員会も、自由権規約の締約国が提出する定期報告書についての総括所見で、人種主義的団体を犯罪化する特別法を求めるとともに、憎悪、暴力および差別と闘うために、また人権、民主主義および法の支配と両立する行為・行動規則をすべての主体および政治勢力に守らせるために、効果的な措置をとる必要があると表明してきた。同様に、人種差別撤廃委員会は、人種差別撤廃条約にしたがって提出される定期報告書についての総括所見で、外国人や「可視化されているマイノリティ」に対する攻撃に繰り返し関与してきた団体の登録の防止および必要に応じた活動停止命令の言い渡しを目的とした法律上・政策上の措置をとるよう、勧告してきている。

<sup>99</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines on Freedom of Association* (2014), para. 48 参照。

<sup>100</sup> たとえば *M. A. v. Italy* 事件 (Communication No. 117/1981、1984 年 4 月 10 日)。

<sup>101</sup> たとえば *Vona v. Hungary* 事件判決 (no. 35943/10、2013 年 7 月 9 日)。

<sup>102</sup> *Association nouvelle des Boulogne Boys v. France* 事件決定 (no. 6468/09、2011 年 2 月 22 日)。

<sup>103</sup> たとえば *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* 事件判決 [大法廷] (no. 41340/98、2003 年 2 月 13 日) および *Kalifatstaat v. Germany* 事件決定 (no. 13828/04、2006 年 12 月 11 日)。

## 遵守されるべき要件

167. ただし、欧州人権裁判所および上記の2つの委員会は、勧告9で構想されている措置に、結社の自由についての権利の侵害がともなう可能性があることも意識している。そこでどちらの委員会も、定期報告書についての総括所見で、「過激主義」を対象とした法律が過度に広く解釈・執行されることにより、人種差別の撤廃を促進する人権擁護者が標的とされたり不利な立場に置かれたりし、または個人・団体が法律の恣意的な適用から保護されなくなる可能性があるという懸念を表明してきた。また、政党その他の組織の結成を禁止することまたは解散を強制することが欧州人権裁判所によって不当と認定された事案も多い<sup>104</sup>。そのため、政党その他の組織の存続およびその活動能力のいずれかに影響を及ぼすすべての措置は、関連のある十分な理由によって裏づけられていなければならない、その適用範囲も比例性を備えたものでなければならない。

168. ヘイトスピーチを使用している、またはヘイトスピーチを使用した構成員に制裁を科さない政党その他の団体に対して公的機関が与えているさまざまな形態の支援の取り消しは、原則として、表現の自由についての権利と両立する制限である。ただし、このような取り消しは、ヘイトスピーチの使用に対する明確かつ組織的なコミットメントが当該政党その他の団体に存在しないかぎり、比例性を備えた措置と判断される可能性は低い。このようなコミットメントは、当該政党その他の団体の政策文書や幹部による声明にそれが表れている場合には間違いなく存在することになるだろうし、個々の構成員によってヘイトスピーチが繰り返し使用されていて、それに対して何らの異議も申し立てられない場合にも同様であろう。他方、ヘイトスピーチの使用が構成員個人による単発的な発言以上のものではない場合、この点はそれほど明らかではなくなる。

169. 政党その他の団体の禁止または解散の要求は、そのような措置の重大性に鑑みれば、はるかに厳しいものである<sup>105</sup>。そのことは、勧告9で、このような措置の活用が、当該ヘイトスピーチが暴力行為、脅迫、敵意の表出もしくは差別を扇動することを意図したものまたはそのような扇動につながるものが合理的に予想されるものである場合に限定されていることに表れている。したがって、そのような意図があったことまたは当該行為が行なわれる切迫した可能性があったことを裏づける、真実味のある証拠の存在を立証する必要があるだろう。また、ヘイトスピーチの使用が、より公式な方針文書や声明ではなく個人による発言その他の行為である場合、これが当該政党または団体に帰責するものであり、かつ、そこで当該政党または団体が支持・唱道しているアプローチについてはっきりしたメッセージが発信されていることを立証する必要も出てこよう<sup>106</sup>。こうした論点がもっともしばしば浮上しやすいのは、政党または団体の幹部による発言・行為に関わる場合である。したがって、このような状況では、元幹部を含む構成員個人の活動は、それがあからさまにまたは暗に擁護されていない場合には、それほど重視しない方が適切かもしれない<sup>107</sup>。

<sup>104</sup> たとえば *Sidiropoulos and Others v. Greece* 事件判決 (no. 26695/95、1998年7月10日)、*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria* 事件判決 (no. 59491/00、2006年1月19日)、*Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece* 事件判決 (no. 26698/05、2008年3月27日)、*Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* 事件判決 (no. 74651/01、2009年1月15日)。

<sup>105</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines on Political Party Regulation* (2011), paras.89-96 および European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines on Freedom of Association* (2014), paras. 247-256 参照。

<sup>106</sup> *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* 事件判決 [大法廷] (no. 41340/98、2003年2月13日)、パラ 101 および 111-115 参照。

<sup>107</sup> たとえば、*Socialist Party and Others v Turkey* 事件判決 [大法廷] (no. 21237/93、1998年5月25日)における結論(元委員長の発言は許容しえない目的と当該政党が有していることの証拠となるものではなく、したがって当該政党の解散命令を正当化する理由にはならない)を参照。

170. 政党その他の団体に対するいずれかの形態の支援の取り消しは常に、独立した公正な裁判所における異議申立ての対象とされうるべきである。また、政党その他の団体の禁止または解散は裁判所の命令によってのみ可能とされるべきであり、当該命令に対する速やかな上訴が認められなければならない。これらの要件を遵守することは結社の自由についての権利にとって不可欠な保障措置である<sup>108</sup>。

## L. 刑事法上の責任および制裁

### 勧告 10

171. この勧告は、ヘイトスピーチの使用に対して刑事的制裁が科されなければならないのはどのような状況に関わるものである。刑事的制裁を科すことが適切と考えられるのは、それが表現の自由についての権利の侵害につながる潜在的危険性のゆえに、限られた状況のみである。ただし、それでも、特定のヘイトスピーチの使用に対してより制限的でない措置を通じて効果的に対応できる場合には、刑事的制裁に訴えるべきではない。さらに、勧告 10 では関連の犯罪の定義のしかたについても取り上げている。定義のしかたは、表現の自由が侵害されるおそれを回避するためにも、犯罪の適用範囲がヘイトスピーチの使用に関わる技術の発展と歩を合わせられるようにするためにも、重要だからである。また、勧告 10 では、これらの罪名が、実際に行なわれたヘイトスピーチの使用ではなく、公的政策の批判、政治的反対意見または宗教的信条を標的とした訴追を通じて悪用される危険性についても強調されている。加えて、特定のヘイトスピーチの使用の標的とされた者が関連の手續に参加できることの重要性も認識されている。

172. 勧告 10 では、これらの犯罪に対して科される制裁が、ヘイトスピーチの使用によって生じうる深刻な影響を反映したものでなければならないことが強調されている。同時に、特定の事件で科される具体的処罰が比例性の原則を反映したものでなければならないことも重視されている。そうでなければ、それ自体、表現の自由についての権利が侵害される理由となりうるためである。勧告 10 では刑事的制裁は例外的対応として構想されているとはいえ、適切な状況下で刑事的制裁を科すことが、捜査または訴追の処理における瑕疵によって妨げられるべきではないことも認識されている。そのために、刑事的制裁の有効性をモニタリングする必要性が強調されているのである。こうした有効性は、関連当局（他国の関連当局を含む）間で良好な協力・調整が行なわれることと、このような業務に従事する者が適切な研修を受けること次第であることが多いため、勧告 10 では、加盟国が特段の注意を向けるべきこれらの問題についても強調されている。

### 刑事責任を問うことが正当な状況

173. 特定のヘイトスピーチの使用が**刑事責任を問われるべき域**に達していると判断するための関連要素は、当該使用がより深刻な性質のもの（すなわち、暴力行為、脅迫、敵意の表出もしくは差別を扇動することを意図したものまたはそのような扇動につながるものが合理的に予想されうるもの）であることおよび公的な文脈で行なわれたことの両方である。ヘイトスピーチの定義について取り上げた前掲箇所<sup>109</sup>で明らかにされているように、前者の要素は、特定のヘイトスピーチの使用の結果としての暴力、脅迫、敵意の表出または差別について無思慮の要素がある場合（それが意図されていただけでは留まら

<sup>108</sup> たとえば、ヨーロッパにおける非政府組織の法的地位に関する、加盟国に対する閣僚委員会の勧告 CM/Rec(2007)14、パラ 10 および 74 を参照。

<sup>109</sup> 前掲パラ 14–18 参照。

ない)に責任を問うことを構想しているという点で、GPR 第7号のpara 18 a-fで用いられている文言よりも踏みこんだものになっている。また、GPR 第7号では、脅迫は、そこで取り上げられている他の行為態様とは異なり公的に行なわれたことが刑事責任を問うための要件とはされていないが、勧告10では、刑事責任を問うためにはヘイトスピーチの使用に公的文脈があったことが要件とされている。

174. このような刑事責任をどのように問うかは、各加盟国の刑事法上の問題である。とくに、ヘイトスピーチの使用にとくに關わる規定ではなく、より**一般的な性質の規定**(侮辱について扱うものなど)に依拠することが可能な場合もあるかもしれない。ただし、決定的に重要なのは、前項で取り上げたばかりの2つの要素の遵守を要件とすることに加えて、本勧告でいうヘイトスピーチの各要素について責任を問えるようにする規定が実際に設けられていることである。これとの関連では、ECRIのモニタリングサイクルにおいて、GPR 第7号のpara 18が取り上げているさまざまな行為についての刑事責任に關わって必ずしもこのような対応がとられていない事実が明らかにされてきたことが想起される。法律に欠陥があるために、このような行為の一部を行なったと思われる者の訴追ができない事例も生じてきた。また、ヘイトスピーチの使用に關連する訴追が、ヘイトスピーチをとくに対象としている罪名以外の罪名を根拠として行なわれる場合、当該行為の重大性が、その深刻さの捉え方という観点からも、科されうる制裁の水準の観点からも、減殺されないようにすることが重要である。深刻なヘイトスピーチの使用に対して制裁を科すことはそれ自体望ましいことだが、このような措置には、民主的社会においてヘイトスピーチの使用は受け入れられないことを強調するという追加的利点もある。したがって、当該行為を不適切な形で捉えることによってこのような利点が失われるべきではない。

#### 罪状の規定のあり方

175. 関連の規定が明瞭かつ精確に作成されるようにしなければならないことは、このうえなく重要である。このような**明瞭さと精確さ**がなければ、どのような範囲の行為が禁止されているのかについて法的安定性を欠いてしまう可能性が高い。そうなれば、表現の自由に対して法律の定めのない干渉が行なわれたという主張が相次ぎ、そのために——刑事法上の制裁を科すことはその他の点では表現の自由についての権利と両立するにもかかわらず——欧州人権条約第10条について(また、可能性としては法律に基づかない刑罰の禁止に關する第7条についても)違反が生じることになる。そのため、関連の規定を作成する際には、本勧告でいうヘイトスピーチについての理解において用いられているさまざまな用語の定義(前掲)<sup>110</sup>を適正に考慮することが求められる。

176. さらに、関連の規定を作成する際には、あるヘイトスピーチの使用に対して**刑事法上の制裁を科すために考慮すべき事項**を明確に定めておくことにも、特段の注意を払うべきである。このような考慮事項としては、(a) 暴力行為、脅迫、敵意の表出もしくは差別を扇動する意図またはそのような扇動につながる可能性が現に存在するか<sup>111</sup>、および、(b) ヘイトスピーチの使用への、より制限的でないがなお有効な他の手段(民事法上・行政法上の責任を問うことなど)<sup>112</sup>が存在するかを挙げることができる。

<sup>110</sup> 前掲para 8-21 参照。

<sup>111</sup> *M'Bala M'Bala v. France* 事件決定 (no. 25239/13、2015年10月20日)における欧州人権裁判所の判断を参照。ここでは、芸術作品を偽装して行なわれた憎悪および反ユダヤ主義の露骨な揭示について、正面からの突然の攻撃と同じように危険であり、したがって欧州人権条約第10条に基づく保護に値しないとされた。

<sup>112</sup> *Lehideux and Isorni v. France* 事件判決 [大法廷] (no. 24662/94、1998年9月23日)における欧州人権裁判所の判断を参照。ここでは、「介入および反駁のための他の手段、とくに民事上の救済措置を通じた手段が存在したことを顧慮し」(para 57)、有罪判決は比例性を欠くとされた。

177. また、関連の規定を作成する際、すでに述べてきたもの以上の、刑事責任を科すためのさらなる要件を設けないようにすること（公の秩序の混乱、使用されたヘイトスピーチを見聞きした者の人数またはヘイトスピーチの流布の程度など）もきわめて重要である。このような要件は、何らかの扇動が行なわれうると想定される危険性の評価にとっては関連性を有することが十分に考えられるものの、それを刑事責任の要素として別に定めることについては、ECRI のモニタリングサイクルの過程で、有罪判決をもたらしくするさらなる障壁を付け加えるものだと判断されてきた。

178. 最後に、明瞭さと精確さが不可欠とはいえ、ヘイトスピーチが使用されるさまざまな表現形態を規定するために用いられる文言は、**技術的發展に対応するため**、十分に開かれたものとされるべきである。したがって、このような文言は、既知の表現形態（印刷媒体やソーシャルメディアなど）に固定化されたものにするのではなく、もっと表現の本質的性質に焦点を当てた、したがって今後出てくる可能性がある他の表現形態も包含できるようなものにするのが求められる。

179. これまで述べてきたことに基づいて刑事責任を科すことに加え、**責任を問うためのいくつかの追加的根拠**を設けることも適切だろう。その根拠とは GPR 第 7 号のパラ 18g およびパラ 20 に掲げられているもので、すなわち、ヘイトスピーチの使用を助長または支持する団体を創設しまたはその幹部となること、刑事的制裁が科されうるヘイトスピーチの使用に寄与する意図をもってそのような団体の活動に参加すること、および、そのようなヘイトスピーチの使用の扇動、幫助もしくは教唆を故意に行なうことまたはそのようなヘイトスピーチの使用を試みることを理由として責任を問うというものである。このような場合についても責任が問われることになれば、本勧告でいうヘイトスピーチについての理解と、刑事法上の罪名を創設する際には通常あわせて規定される、既遂に至らなかった行為に対する法的責任の幅広さがいずれも反映されることになろう。やはり GPR 第 7 号のパラ 22 にしたがって、このような刑事責任は自然人と法人の両方について生じうることも明確にしておくことが求められる。法人の責任を問えるようにしておくことは、企業組織がヘイトスピーチを流布する媒体となりうるがゆえに、重要である<sup>113</sup>。

### 訴追の濫用の防止措置

180. 勧告 10 では、刑事責任を問われるおそれが**公的政策の批判、政治的反対意見、宗教的信条を抑えつけるために不当に利用される**のではないかという、すでに触れた懸念<sup>114</sup>も考慮されている。このような利用が受け入れられないことは、刑事責任を科すために必要とされる前述の要件から明らかであるはずである。とはいえ、これらの罪名はこのような批判、反対意見または信条には適用されないという明示的規定を関連の法律に含めることにより、この点をいっそうはっきりさせておくのが適切であろう。さらに、ヘイトスピーチの禁止規定が保護の対象であるはずの人びとに対して比例性を欠く形で用いられる可能性があるのではないかという懸念<sup>115</sup>に鑑み、法執行官および検察官を対象とするガイドラインを策定し、このような潜在的危険性に対して注意を喚起するとともに、ヘイトスピーチの使用の罪を問われた者が有する特定の属性によって刑事手続開始へのアプローチに何らかの違いがなかったかどうか、

<sup>113</sup> そのため欧州人権裁判所は、たとえば *Surek v. Turkey (no. 1)* 事件判決〔大法廷〕(no. 26682/95、1999年7月8日)において、評論雑誌のオーナーは、当該雑誌とは商業的關係のみを有しているのであって編集上の關係はないのであるから、当該雑誌に掲載された投稿の内容についてのいかなる刑事責任も免除されるべきであるという主張を受け入れなかった。裁判所の見解では、オーナーは雑誌の編集方針を形成する権限を有する立場にあるのであり、したがって、雑誌の編集・報道スタッフが情報の収集およびその公衆への流布において負っている、そして紛争および緊張の状況下ではさらにいっそうの重要性を帯びる『義務および責任』に間接的に服して（パラ 63）いとされた。

<sup>114</sup> 前掲パラ 62-64 参照。

<sup>115</sup> 前掲パラ 64 参照。

定期的に検討するよう求めるのも適切であると考えられる。その目的は、このような属性によって刑事手続の開始に影響が生じないことを確保するところに置かれるべきである。

### 標的とされた人びとの関与

181. 勧告 10 では、ヘイトスピーチの使用に関して開始されたいかなる刑事手続においても、その標的とされた人びとが**実効的に参加できる**ようにすることの重要性も強調されている。このような参加は、苦情申立てを受けて行なわれる捜査の段階から、裁判所における手続が終結するまで継続して保障することが求められる。とりわけ重要なのは、標的とされた人が、捜査の進捗状況およびその過程で生じたいかなる問題についても常に通知されるようにしておくことである。加えて、捜査を終結する、またはヘイトスピーチを使用した者に対する告発を取り下げる旨の決定が行なわれる前に意見を述べられるようにすることも求められる。このことは、関連当局がそのような決定にとって不可欠なあらゆる情報を有していることを確保するためのみならず、ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとが司法制度の運用を信頼できるようにするためにも、きわめて重要である。さらに、ヘイトスピーチの標的とされた人びとに対しては、裁判所で関連の口頭審理が開かれる場合にはその旨を適時に通知するべきであり、証人として証言する際にはその尊厳が守られるようにすることが求められる。名誉に対する攻撃または中傷などを理由として私訴を提起できる場合、私訴の原告適格について明確にしておくことも重要である。さらに、原告適格に関する規則は一貫したやり方で適用されなければならない。

### 刑罰

182. 勧告 10 では、ヘイトスピーチの使用が有罪とされた後の**特定の刑罰について法定する際にも当該刑罰を言い渡す際にも**考慮されるべき 2 つの事項、すなわちそのようなヘイトスピーチの使用から生じた影響の深刻さおよび比例性の原則を挙げている。

183. ヘイトスピーチの使用から生じた影響には、当該ヘイトスピーチの使用の標的とされた特定の人びとがこうむったものだけではなく、標的とされた人びとが属する集団の他の構成員に対して当該使用が及ぼした影響と、一般的に社会の団結に及ぼしうる悪影響も含まれる。したがって、これについて言い渡しが可能とされる刑罰は、これらの影響の重大性を反映したものでなければならない。そこでこのような刑罰は——GPR 第 7 号の para 23 で定められているように——すでに生じた被害を反映し、かつ再発を抑制できるよう、**実効性と抑止力を兼ね備えたもの**であるべきである。このような刑罰としては、収監または罰金および当該刊行物の押収・没収が考えられる。ただし、好ましくないと認定された行為によって刑罰のあり方をより具体的に変えることも可能である。そこで、たとえば、政治的権利を一時的に喪失させること、1 または複数のホロコースト記念施設の訪問を要求すること、特定のヘイトスピーチの使用の標的とされた集団に対して何らかの形で実際の被害弁償を行なうよう要求することなども考えられる。

184. とはいえ、実際に制裁を科す際には、特定の刑罰が——当該事件の具体的事情のもとで——**表現の自由に対する不当な干渉**をとまなう危険性も考慮しなければならない。欧州人権裁判所は、罰金刑、収監刑、押収および政治的権利の喪失について基本的に反対の姿勢を示してきていない<sup>116</sup>ものの、少な

<sup>116</sup> たとえば *Zana v. Turkey* 事件判決〔大法廷〕(no. 18954/91、1997 年 11 月 25 日、1 年の収監刑)、*Hennicke v. Germany* 事件決定 (no. 34889/97、1997 年 5 月 21 日)、*Surek v. Turkey (no. 1)* 事件判決〔大法廷〕(no. 26682/95、1999 年 7 月 8 日、「相対的に控えめな額の罰金刑」 para 64)、*Incal v. Turkey* 事件判決〔大法廷〕(no. 22678/93、1998 年 6 月 9 日、没収。ただし本件ではこの刑は適用されていない)、*Feret v. Belgium* 事件判決 (no. 15615/07、2007 年 7 月 16 日、10 年間の被選挙権停止。ただしこれについては比例性を欠くという反対意見も付記されている) を参照。

くとも罰金刑および収監刑を科すことについては、一部の事件で、表現の自由に対する比例性を欠いた干渉があったと認定される根拠ともされてきた<sup>117</sup>。ひとつひとつの事案をその実態に即して検討しなければならないのは当然だが、収監刑および相当額の罰金刑は、もっとも深刻なヘイトスピーチの使用の場合を除き、欧州人権条約第 10 条で保障された表現の自由についての権利と両立すると判断される可能性は低い。逆に、相対的に小額だが取るに足らないというわけでもない額の罰金や、態度の変革のきっかけとなりうるその他の刑罰——ヘイトスピーチの使用の標的とされた人びとのために何らかの作業を行なうよう要求することなど——は、大多数の事件で、比例性を欠いており好ましくないと判断される可能性は低い。

### 実効的な捜査および訴追

185. 苦情申立ての捜査および犯罪者の訴追の実効性のモニタリングを勧告 10 が重視しているのは、ECRI のモニタリングサイクルで、この点について欠陥が見出されてきたことの表れである。ヘイトスピーチの使用に対して実効的な法執行措置がとられた事案もあるが、刑事法上の措置があまりにも安易に除外される事案も多く、それにより、当局への苦情申立てによって開始された事案が裁判所まで持ちこまれることは非常に少ないという結果が生じている。加えて、事案が実際に裁判所に持ちこまれた場合でも、現実の有罪率は低いことが多い模様であり、具体的に科される刑罰も、当該ヘイトスピーチの使用に相応するものには必ずしもなっていない。ヘイトスピーチの使用に対処するために刑事法を活用することが適切な対応と思われる場合に、このようにそれが限定的な成功しか収めていないと思われる背景には、さまざまな要因が存在する。これには次のようなものが含まれる。(a) 警察官の中にこれらの犯罪を真剣に受けとめず、迅速に行動しない者がいること。(b) 証拠の収集・評価能力が欠けていること。(c) 表現の自由についての権利によって与えられる保護が過度に広く解釈されていること（これは欧州人権裁判所の姿勢と一致しない）や、ヘイトスピーチ犯罪の構成要素（憎悪の扇動など）について過度に厳格な解釈が行なわれていること。(d) 有罪判決を言い渡すために必要な要件のうち、すでに適用されていないものを立証しようと試みて失敗に終わっていること。(e) ヘイトスピーチの使用について十分な、組織的かつ実効的な捜査が行なわれないこと。(f) 人種主義およびヘイトスピーチのその他の側面を動機として活動する過激主義者ではなく、宗教的原理主義者を捜査することに資源が集中的に振り向けられていること。(g) 特定の事件についてどこの国の当局が権限を有するかについて、領域管轄権をめぐる争いがあること。(h) 有罪判決獲得成功率の達成目標が損なわれないよう、ヘイトスピーチ犯罪が一般の刑法犯罪として扱われていること。(i) 政治家が処罰を免除されていること。(j) 事件について判断する陪審員が公平性を欠いている可能性があること。

186. このような欠陥の一部については、人種差別撤廃委員会が人種差別撤廃条約第 4 条・第 6 条違反を認定する際の根拠ともされてきた。とくに、苦情申立ての捜査を正当な注意および迅速さをもって進めなかったこと<sup>118</sup>や、表現の自由についての権利の制約を考慮しなかったこと<sup>119</sup>などがこれに含まれる。

<sup>117</sup> たとえば *Karata v. Turkey* 事件判決 [大法廷] (no. 23168/94、1999 年 7 月 8 日、1 年および 1 年 1 月の収監刑ならびに 111,111,110 トルコリラの罰金刑)、*Aydin Tatlav v. Turkey* 事件判決 (no. 50692/99、2006 年 5 月 2 日、2,640,000 トルコリラの罰金刑)、*Surek and Ozdemir v. Turkey* 事件判決 [大法廷] (no. 23927/94、1999 年 7 月 8 日、対象とされた記事を掲載した評論雑誌の押収) を参照。

<sup>118</sup> *L K v. Netherlands* 事件 (Communication No. 4/1991) における「意見」(1993 年 3 月 16 日)、*Gelle v. Denmark* 事件 (Communication No. 34/2004) における「意見」(2006 年 3 月 6 日)、*Adan v. Denmark* 事件 (Communication No. 43/2008) における「意見」(2010 年 8 月 13 日)、*TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany* 事件 (Communication No. 48/2010) における「意見」(2013 年 2 月 26 日)。

<sup>119</sup> *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway* 事件 (Communication No. 30/2003) における「意見」(2005 年 8 月 15 日)、*TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany* 事件 (Communication No. 48/2010) における「意見」(2013 年 2 月 26 日)。

187. ヘイトスピーチの使用に関する苦情のうちヘイトスピーチに該当する可能性があるものの処理に関わるこのような欠陥はいずれも、公衆に対し、ヘイトスピーチが真剣に受けとめられておらず、ヘイトスピーチを行なっても処罰されることはないという強力なメッセージを発信することにならざるをえない。したがって、ヘイトスピーチの使用に関する罪名を設けるだけでは十分ではなく、ヘイトスピーチが行なわれたという苦情申立てについてどのような捜査、訴追および司法決定が行なわれているか、注意深く継続的にモニタリングすることも必要なのである。そうすることによって、適切なあらゆる事件で訴追が行なわれ、かつ有罪判決が言い渡されるようにするために、採用されているアプローチを適切な形で修正することが可能になる。

188. あらゆる捜査の本質的**目的**は、関連する法律が実効的に実施されるようにし、かつ犯罪を行なった可能性のある者の責任を確実に問うことであるべきである。このような捜査は、当局が事案を把握した時点で行なわれるべきであり、必ずしも正式な苦情申立てが行なわれるのを条件とするべきではない。ヘイトスピーチの使用がからむ事件の場合、その標的とされた人びとは申立てをためらうことが十分考えられるので、このことはとりわけ重要である。すべての捜査は、犯罪が行なわれたか否かを判断し、かつ責任者を特定することが可能でなければならないという点で、十分な形で進めることが求められる。目撃証言および関連の文書または電子的資料を含む証拠を確保するため、あらゆる合理的措置がとられなければならない。証拠の収集は即座に着手されるべきであり、また合理的な迅速さで進められるべきである。さらに、説明責任を果たし、かつ公衆の信頼を維持するために、捜査状況およびその結果が公の検討の対象とされるようにしなければならない。これには、前述したように<sup>120</sup>、苦情申立人に対して捜査の進捗状況を常に通知すること、捜査の終結または告発の取下げの決定が行なわれる前に意見表明の機会を与えることも含まれる。最後に、捜査の終結および訴追の決定は、入手できたあらゆる資料を徹底的、客観的かつ公平に分析した結果に基づいて行なわれるべきである。

189. ヘイトスピーチの使用に関する**捜査・訴追の実効性を高めるためのアプローチ**としては、次のようなものが考えられる。(a) ヘイトスピーチの使用についてオンラインで通報できるようにする手段を導入すること。(b) 受理された苦情について十分な対応が行なわれているかどうか評価するため、ヘイトスピーチの使用についての苦情申立てが、警察により記録された時点からどのようにフォローアップされているか、恒常的に分析すること。(c) 捜査が苦情申立てだけに基づいて行なわれることのないようにするため、ネット上のヘイトスピーチの使用について体系的モニタリングを行なうこと。(d) ヘイトスピーチが使用された事件の捜査および訴追を担当する、適切な技術的・人的資源を備えた専門部署を創設すること。(e) 政治家その他の公的人物がヘイトスピーチを使用した事案に対しては、一般公衆が意を強くしてその例にならうことがないよう、断固たる対応をとること。(f) ヘイトスピーチの使用に関して政治家を免責する規定がある場合、それを削除すること。(g) ヘイトスピーチの使用の標的とされている集団の信頼を獲得し、かつこれらの集団の権利に関する意識を高める目的で、これらの集団との対話、相互信頼および協力を発展させること。

190. 勧告 10 では、ヘイトスピーチの使用に関わって開始される刑事手続の実効性が、他の 3 つの要素にも左右されることが認識されている。

---

<sup>120</sup> 前掲パラ 181 参照。

191. 第 1 に、さまざまな機関——とくに警察・検察——が、活動に従事する個々の構成員の協力・調整のために適切かつ望ましい態勢を整えていることである。これはさまざまな方法によって達成しうる。しかし、このような協力・調整は、当局間の良好なコミュニケーション回路を確立することによって、いっそう容易に達成することが可能である。また、(適切な場合には) 刑事手続を通じてヘイトスピーチの使用に対処するために協働することはそれぞれの関係当局にとって高い優先事項であるという共通の意思表示が、関係当局の幹部によって行なわれなければならない。

192. 第 2 に、刑事司法制度に関与するすべての者を対象として、特定の発言がヘイトスピーチの使用をとまなうものであるか、そうであれば——表現の自由についての権利を顧慮した上で——刑事的制裁を科すことが適切な対応であるかを判断できるようにするための適切な研修を実施しなければならない。また、このような研修においては、ヘイトスピーチの使用がその標的とされた人びとに対してどのような影響を及ぼすか、またヘイトスピーチの使用が社会全体にとってどのような危険性を有しているかについて、関係者がより一般的に理解できるようにするべきである。加えて、それぞれが有している特定の職責に応じて、ヘイトスピーチの使用に関わる刑事手続の開始および司法決定に関連した証拠を収集・評価する能力を高めるための努力も行なうことが求められる。さらに、裁判官に対しては、有罪判決後にどのような刑罰を科すか決定する際に必要なアプローチについての指針が示されるべきである。いずれにせよ、このような研修および能力開発の効果は、望ましい実務のあり方に関する交流によって高まる可能性が高い。刑事司法制度関係者の中に、ヘイトスピーチの使用をとまなう事件の扱いについて他の者よりも多くの経験を有している者がいる場合にはなおさらである。

193. 第 3 に、ヘイトスピーチの流布は国境内に限定されるものではない。その結果、ヘイトスピーチが特定の加盟国の領域・管轄の外で行なわれたために関連の手続を進められなくなってしまうこともありうる。ネット上で行なわれる流布についてはなおさらである。こうした事案については、とくにインターネットサーバーが置かれている国で、ヘイトスピーチの使用に関して本勧告に掲げられたものと同様の要件が定められていない場合、容易な解決策はないことが認識されている。にもかかわらず、これらの国々の当局が協力することにより、このような国境を越えた流布の可能性を限定するための行動のきっかけにはなりうる。加えて、このような協力を進めることにより、関係加盟国にいる、このような流布に何らかの役割を果たした者に対して適切な刑事手続を開始できるようにするための情報もたらされる可能性もある。したがって、すべての加盟国が——先行している一部の加盟国に続いて——国境を越えたヘイトスピーチの使用に関わる協力を推進するための適切な態勢を整備することがきわめて重要である。このような態勢には、各加盟国のみならず、欧州評議会の非加盟国でこのような流布に対処するための努力に加わる用意がある国の関与も得ることが求められる。

## 別添資料

ヘイトスピーチの使用に関連して、欧州評議会では次のような閣僚委員会勧告および議員会議勧告・決議が採択されている。

### 閣僚委員会

- ・人種主義的コンテンツを含むビデオゲームに関する、加盟国に対する閣僚委員会の勧告第 R (92) 19 号
- ・「ヘイトスピーチ」に関する、加盟国に対する閣僚委員会の勧告第 R (97) 20 号
- ・メディアおよび寛容の文化の促進に関する、加盟国に対する閣僚委員会の勧告第 R (97) 21 号
- ・性的指向またはジェンダーアイデンティティを理由とする差別と闘うための措置に関する、加盟国に対する閣僚委員会の勧告 CM/Rec(2010)5

### 議員会議

- 勧告 1277 (1995) : 移民、民族的マイノリティおよびメディア
- 勧告 1543 (2001) : サイバー空間における人種主義および排外主義
- 勧告 1706 (2005) : メディアとテロリズム
- 勧告 1768 (2006) : メディアにおける庇護希望者、移民および難民のイメージ
- 勧告 1805 (2007) : 洗神、宗教的侮辱および宗教を理由とするヘイトスピーチ
- 勧告 2052 (2014) : ネオナチズムおよび右翼過激主義の表出への対策
- 決議 1345 (2003) : 政治における人種主義的、排外主義的および不寛容な言説
- 決議 1510 (2006) : 表現の自由と宗教的信条の尊重
- 決議 1563 (2007) : 欧州における反ユダヤ主義との闘い
- 決議 1577 (2007) : 中傷の非犯罪化に向けて
- 決議 1605 (2008) : 過激主義に直面する欧州のイスラム教徒コミュニティ
- 決議 1728 (2010) : 性的指向およびジェンダーアイデンティティに基づく差別
- 決議 1743 (2010) : 欧州におけるイスラム教、イスラム主義およびイスラムモフォビア
- 決議 1754 (2010) : 過激主義との闘い——達成、欠陥および失敗
- 決議 1760 (2010) : 欧州における近年の国家安全保障言説の増加——ロマの場合
- 決議 1846 (2011) : 宗教に基づくあらゆる形態の差別との闘い
- 決議 1877 (2012) : インターネットおよびオンラインメディアにおける表現および情報の自由の保護
- 決議 1928 (2013) : 宗教および信条に関わる人権の保障と、暴力からの宗教的コミュニティの保護
- 決議 1948 (2013) : 性的指向およびジェンダーアイデンティティを理由とする差別への取り組み
- 決議 1967 (2014) : 欧州における人種主義および不寛容の防止戦略
- 決議 2011 (2014) : ネオナチズムおよび右翼過激主義の表出への対策
- 決議 2069 (2015) : 新人種主義の認識および防止

< 翻訳 > A~B 岡田仁子  
C~L・別添資料 平野裕二

< 監修 > 反差別国際運動 (IMADR)