

2018年（平成30年）3月19日

第二東京弁護士会
会長 伊東 卓

インターネット上の人種差別的ヘイトスピーチ撲滅のために
適切な対応を求める意見書

第1 意見の趣旨

- 1 不特定多数の者が利用するインターネット上のサイト・サービス等を管理運営する者（以下、「サイト運営者」という。）は、自身の管理運営するサイト上に人種差別的ヘイトスピーチに該当する情報が存在していることを認識した場合、速やかに当該情報を削除すべきである。
- 2 サイト運営者は、人種差別的ヘイトスピーチに該当する情報について削除要請を受けた場合、速やかにこれに応じ、当該情報を削除するなどの措置を講じるべきである。
- 3 国、地方公共団体、インターネット・ホットラインセンター、一般社団法人セーフティーインターネット協会その他の関係団体は、人種差別的ヘイトスピーチに該当する情報が違法情報または有害情報であることを前提に、サイト運営者への迅速かつ実効的な削除依頼体制の構築等、インターネット上の人種差別的ヘイトスピーチの撲滅のために必要な措置を講じるべきである。

第2 意見の理由

1 インターネット上におけるヘイトスピーチの現状

(1) ヘイトスピーチ被害一般論

ア ヘイトスピーチとは、広義では、人種、民族、国籍、性などの属性を有するマイノリティの集団もしくは個人に対する、その属性を理由とする差別的表現であり、その中核にある本質的な部分は、マイノリティに対する「差別、敵意又は暴力の煽動」（市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）20条）、「差別のあらゆる煽動」（あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約4条本文）であり、表現による暴力、攻撃、迫害である（師岡康子「ヘイト・スピーチとは何か」（岩波新書）48頁）。

ヘイトスピーチは、その用語が広く使用される前、遡れば、戦前から行われてきた歴史的な問題であり、今に始まったことではないが、2000年代半ばから、嫌韓本がミリオンセラーになり、インターネット上で匿名によるヘイトスピーチが拡散されることにより、一気に注目を集め、一定

の規制をすべきであるとの国内外の世論の高まりにつながった。そして、2016年5月24日、日本における初めての反人種差別法として、「本邦外出身者に対する不当な差別言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（ヘイトスピーチ解消法）が成立した。

イ ヘイトスピーチは、歴史的な差別構造の一部としてなされるが故に、幾世代にもわたる社会全体からの差別と暴力の恐怖、苦痛をよみがえらせ、また、今後も自分に、そして次世代の子どもたちに対しても一生繰り返されるかもしれない絶望を伴い、マイノリティの心身に極めて深刻な害悪をもたらす。

2014年11月に発表された国際人権NGOヒューマンライツ・ナウによる「在日コリアンに対するヘイト・スピーチ被害実態調査報告書」によれば、調査対象者らは、共通して、ヘイトスピーチによる恐怖、自尊心の傷つき、社会生活への悪影響、子どもへの影響に対する懸念、日本社会に対する恐怖を受けたり、感じたりするなど、深刻な被害体験、被害感情を負っていた。2016年3月に法務省人権擁護局が実施したヘイトスピーチに対する聞き取り調査においても、同様の回答が見られた。

ヘイトスピーチは、マイノリティへの深刻な被害のみならず、偏見を拡散しステレオタイプ化し、差別を当然のものとして社会に蔓延させ、差別構造を強化することにより、究極的にはジェノサイドや戦争へと導く害悪を有すると指摘されている（前掲師岡61頁）。

(2) インターネット上のヘイトスピーチ

ア 上記(1)の通り、近年は、インターネットの普及に伴い、匿名の差別的書き込みが急速に広がっている。「在日特権を許さない市民の会」（在特会）等による排外主義的な差別街宣は、インターネットで参加を呼びかけられた上、同差別街宣の様子が即座に動画でインターネット上に発信され続けた。これにより、差別街宣の場に直接居合わせなかった者も、インターネットを通じてヘイトスピーチにさらされ続けることになり、ヘイトスピーチによる被害が、より拡散・深刻化されるに至った。

イ また、インターネット上では、ヤフー・ニュース等に対するコメント欄への書き込み、見るに堪えないヘイトスピーチが溢れ、差別の温床となっている。

この点については、2017年4月、立教大の木村忠正教授とヤフー・ニュースが、ネット上で配信されるニュースに対するコメントについて共同で分析した結果が、朝日新聞に発表された（2017年4月28日朝日新聞朝刊）。記事によると、同分析は、2015年4月の1週間に配信した政治や社会など硬派なテーマの記事約1万件と、それに対して投稿されたコメント数十万件について行われたものであるところ、韓国絡みの言葉を含んだコメントが最も多くて全体の20%近く（中国関連と合わせると25%）を占め、その多くに「嫌韓」や「嫌中」の意識が色濃く見られたという。また、侮辱的なコメントの8割を韓国関連が占めたという。この

分析内容は、ヤフー・ニュースのコメント欄が、韓国や中国、あるいは在日コリアンに対する排斥意識が顕著に見られる場所ということを示したといえる。

以上のような状況については、ヤフーにおいても、特定の民族を侮蔑するような表現を含む記事自体を削除したり（2017年5月19日JCASTニュース）、ヤフー・ニュースのコメント欄で複数アカウントを利用して「多くの意見として印象を煽動する行為」への対応強化を公式スタッフブログ上で発表するなど、インターネット上におけるヘイトスピーチを完全に放置している訳ではない。

しかしながら、その対応が追いついていないとは言い難い状況であり、他国の制度や運用をも参考にした対策の強化に一層取り組むことが喫緊の課題である。

2 ヘイトスピーチ情報の流通防止措置をめぐる現状

(1) 従前の状況

ア プロバイダ責任制限法のもとでの対応

現在、インターネット上における権利侵害情報の流通防止に関して、特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（プロバイダ責任制限法）が制定・運用されており、同法の枠内での対応が実務上定着し、相応の効果を上げている。

プロバイダ責任制限法のもとで、自己の権利を侵害された特定個人は、プロバイダ等に対して削除要請を行うことができ、削除要請を受けたプロバイダ等は、法が規定する要件を充たす場合には、削除等の措置を講じても損害賠償責任を負わないこととされている。これにより、プロバイダ等による任意の削除措置が促進されることとなる。

また、プロバイダ責任制限法は、自己の権利を侵害された特定個人に、プロバイダ等に対する発信者情報開示請求権を付与しており、これにより、違法な書き込み等を行った個人に対する責任追及が可能となっている。

しかし、プロバイダ責任制限法が削除要請・発信者情報開示請求の対象とする「他人の権利を侵害する情報」は、現状、特定個人の権利を侵害する情報に限られるものと解釈されており、ある人種・民族に属する不特定多数に向けられたヘイトスピーチについては、同法が対象とする権利侵害情報には含まれないものとされている。

イ 違法・有害情報に対する従前の取組

一方で、これまで、特定個人の権利侵害情報ではない情報についても、プロバイダや関係団体等の自主的な取組による流通防止措置が講じられてきた。

例えば、特定個人の権利侵害に直結しない、違法情報（インターネット上の流通が法令に違反する情報）や有害情報（公序良俗に反する情報や違法行為を引き起こすおそれのある情報等）については、プロバイダが制定

する契約約款上削除措置の対象とされたり、業界団体等が通報窓口を設置し、警察等と連携してプロバイダに削除依頼を行うという取組が行われてきた。このような取組により、例えば、児童ポルノ、自殺や犯罪に誘引する情報などは迅速な削除が実現していた。

ウ ヘイトスピーチ情報の流通防止にかかる対応が遅れていたこと

しかし、不特定多数に向けられたヘイトスピーチについては、このような自主的な取組の対象からもこぼれ落ちていたというのが実情である。

例えば、通信関連業界4団体の代表メンバーからなる違法情報等対応連絡会が作成公表していた「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項」（以下、「モデル条項」という。）は「他者を不当に差別もしくは誹謗中傷・侮辱し、他者への不当な差別を助長し、またはその名誉もしくは信用を毀損する行為」を禁止事項として定めていたが（同モデル条項第1条（3））、「違法・有害情報への対応等に関する契約約款モデル条項の解説」（2017年改正前。以下「モデル条項解説」という。）においては、「具体的には、特定の個人の名誉を損なう内容や侮辱する内容の文章等をホームページ等に掲載する行為、国籍、出身地等を理由とした個人に対する不当な差別を助長する等の行為がこれに該当します。」との解説が付されており、特定個人に向けられたヘイトスピーチでなければ禁止事項に直接該当しないかのような解釈が採用されていた。

（2）近時の状況

近時、ヘイトスピーチを許さないとする社会的意見が高まっており、インターネット上のヘイトスピーチが野放しにされてきた状況に変化の兆しが見えている。

大阪市は、2016年1月に「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」を制定したが、同条例では、インターネット上にヘイトスピーチに該当する書き込みがなされている場合は、市がプロバイダに削除要請するなどの拡散防止措置をとることが規定されている。

また、2016年2月には、在日朝鮮人に対するヘイトスピーチ動画がインターネット上で公開されているのは人権侵害にあたるとして、法務省が複数のサイト運営者に削除を要請し、一部が削除に応じた。

さらに、2016年5月24日にヘイトスピーチ解消法が制定され、同年6月3日に施行されたが、同法について衆参両院はそれぞれ附帯決議をなし、「インターネットを通じて行われる本邦外出身者等に対する不当な差別的言動を助長し、又は誘発する行為の解消に向けた取組に関する施策を実施すること」について国および地方自治体が特段の配慮をすることを求めた。

ヘイトスピーチ解消法制定後、違法情報等対応連絡会は、前記（1）ウ記載のモデル条項解説を2017年3月15日に改訂し、同モデル条項上の禁止事項に「『本邦外出身者に対する不当な差別的言動』を含むいわゆるヘイトスピーチ」が含まれることを明記した。

このように、近時、インターネット上のヘイトスピーチ根絶へ向けた取組は一定の進展を見せている。しかし、いまだその効果は限定的といわざるをえず、インターネット上に氾濫するヘイトスピーチ被害を効果的に抑止することが可能な状態には至っていない。

(3) 諸外国における対策

諸外国においては、インターネット上におけるヘイトスピーチ拡散防止が、民主主義社会の維持のために急務であるとの認識のもと、インターネットサイトの運営企業らと協調した対策が講じられるに至っている。

例えば、欧州委員会は、Facebook, Twitter, YouTube, および Microsoft (以下、「IT4社」という。) と合同で、欧州における違法なオンラインヘイトスピーチの拡散に対抗するための、一連の方針を含む行動規範を公表した。

同行動規範では、欧州委員会とIT4社が、「違法なオンラインヘイトスピーチの拡散は、標的とするグループまたは個人にマイナスの影響を及ぼすだけでなく、この開放社会で、自由、寛容、および差別のなさを支持する意見を述べる者にもマイナスの影響を与え、オンラインプラットフォームでの民主主義的論説にも抑制効果を与えることを認め」とともに、ヘイトスピーチの拡散防止のためには、「適切な時間枠内に、有効な通知の受理に基づいて、オンライン仲介人とソーシャルメディアプラットフォームによる、違法なオンラインヘイトスピーチの迅速・確実な点検・検討に連動する措置」が実施されることが必要であると述べている。

そしてIT4社は、通報を受けてから24時間以内に違法なヘイトスピーチを除去するため、削除等の措置をとることとし、このために必要な内部手続の開発とスタッフのトレーニングを行うことを宣言した。

3 あるべき取り組み

(1) サイト運営者及びインターネット関連団体における対策の必要

現代において、インターネット上の表現活動は、民間企業の運営するサイト上で行われるのが原則的形態である。このため、インターネット上のヘイトスピーチ対策にあたっては、私企業であるサイト運営者の自主的な対応が決定的に重要である。

一方、公権力によるインターネット上の表現規制のあり方としては、現実社会におけるのと同様に表現行為を直接的に規制する方法（直接規制）、プラットフォームを規制することにより間接的に表現規制を行う方法（間接規制。インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（出会い系サイト規制法）による規制がその一例。）、公権力がサイト運営者に特定の義務を課すのではなく、法令や行政指導等で一定の枠付けを行い、事業者がその範囲内で自主的な規制を行う方式（共同規制）がある（曾我部真裕「インターネットと表現の自由」阪口正二郎・毛利透・愛敬浩二編『なぜ表現の自由かー理論

的視座と現況への問い』参照)。しかし、公権力による規制のあり方を巡っては、表現の自由との関係等から種々の議論が存在し、公権力による規制をただちに実現することはいまだ困難であるのが現実である。

そこで、以下では、公権力による対応の必要性に留意しつつ、迅速かつ実効的な対策のためにはサイト運営者による自主的な対応が必要不可欠であるとの認識のもと、サイト運営者が、インターネット上の人種差別的ヘイトスピーチ撲滅のためにいかなる法的または社会的責任を負っているかを検討した上で、サイト運営者及びインターネット関連団体が講ずべき各対策について提言する。

(2) ヘイトスピーチ解消法の施行並びに司法判断及び社会意識の著しい変化

これまで日本の司法手続においては、一般に、差別的表現が民法上の不法行為に該当するとされるのは特定の者を対象とする表現に限られ、不特定の者を対象とする場合には違法性が否定されると解されてきた。また、前記のとおり、現在、インターネット上における権利侵害情報の流通防止に関して、プロバイダ責任制限法の枠内での対応が実務上定着しているが、同法が対象とする「他人の権利を侵害する情報」は、特定個人の権利を侵害する情報に限られ、不特定多数に向けられた人種差別的ヘイトスピーチは含まれないとされてきた。

しかし、以下に述べるとおり、ヘイトスピーチ解消法施行後、司法判断及び社会意識に大きな変化が見られ、もはや、人種差別的ヘイトスピーチが特定個人の権利を侵害するものではないとの単純な理由によっては、サイト運営者の責任を不問にすることは許されない社会状況となっている。

2016年6月にヘイトスピーチ解消法が施行された。この法律は、前文において本邦外出身者に対する不当な差別的言動は許されないことを宣言するとともに、国及び地方公共団体に対して不当な差別的言動の解消に向けた取組を実施することを求めている。また、同法3条は、「国民は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消の必要性に対する理解を深めるとともに、本邦外出身者に対する不当な差別的言動のない社会の実現に寄与するよう努めなければならない。」と規定し、国民にも努力義務を課している。人種差別的ヘイトスピーチが、ヘイトスピーチ解消法上許されないものであることは明らかである。

そして、法務省は、同法の求める取組を推進するための地方公共団体向けの参考情報として、同法2条の「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」の具体例を公表し、その中で、例えば、①「〇〇人は殺せ」、「〇〇人を海に投げ入れろ」等の本邦外出身者の生命、身体等に危害を加える旨の言動、②本邦外出身者を蔑称で呼んだり、差別的な意味合いで昆虫、動物、物に例えたりする等の侮辱的な言動、③「〇〇人は祖国へ帰れ」、「〇〇人は強制送還すべき」等の本邦外出身者を排斥する旨の言動などが該当し得るとしている。

さらに、裁判例においても、平成28年6月2日横浜地裁川崎支部決定

(ヘイトデモ禁止仮処分命令申立事件)では、同法の施行前日に同法を引用して不特定の本邦外出身者を対象とするヘイトスピーチについて人格権侵害による違法性を肯定し、更に事前の差止請求も認容した初めての司法判断として広く社会の耳目を集めた。

また、法務省は、2016年8月1日付で、上記ヘイトデモにおける不特定の本邦外出身者を対象とする差別的言動について「人格権を侵害する不法行為」であり「人間としての尊厳を傷つける不当な差別にあたる」と認定し、今後同様の行為をしないよう文書で勧告した(朝日新聞2016年8月3日朝刊)。

広く社会に目を向けても、スポーツ界、特にサッカー界では、サポーターが差別的内容の横断幕を掲げた行為について、適切な対応を怠ったクラブに対して無観客試合の開催を含む制裁を課すなど厳しい対応が取られており、多くのファンもそのことを当然のこととして受け入れている。

以上のように、ヘイトスピーチ解消法の施行や、不特定の者を対象とする差別的言動について違法性を肯定する新たな司法判断の動き、さらには、近時の日本社会における差別的言動に対する人権意識の著しい変化(高まり)を考慮した場合、人種差別的ヘイトスピーチが文言上は不特定の者を対象とするものであっても、それによりマイノリティ個人の人格権等が現実的に侵害されうることは、もはや司法判断及び社会認識において承認されているといえる。

(3) サイト運営者の社会的責任

インターネットは現代社会を支える通信インフラであり、大多数の市民にとってインターネットによる種々の情報取得が社会生活上、不可欠となっており、SNS等における人々の言動が一般社会や個人の生活に与える影響は甚大である。SNS等を運営するサイト運営者は、こうした近時のインターネットの急速な利用拡大により莫大な企業収益を上げていると同時に、経済社会のみならず市民社会に対しても強い影響力を持つに至っている。こうした点に鑑みれば、サイト運営者である各企業は、自身が管理運営するサイトに書き込まれる人種差別的ヘイトスピーチが社会全体に与える悪影響ないし害悪を認識し、これを予防または排除する責任を担うべき社会的立場にあり、その意味で公的役割を有しているともいえる。

そして、サイト運営者は、自身が運営するサイトにおける情報の流通を管理する立場にあり、同サイト上で行われた差別的表現を削除する物理的権限を有している。のみならず、ほとんど全てのサイト管理者は、その利用約款等に人種差別的ヘイトスピーチに該当する書き込み等を禁止する旨の条項を設けていることから、人種差別的ヘイトスピーチを削除することについて当該書き込みを行った者から契約上の責任を問われない地位にある。この点、上述のとおり一般社団法人テレコムサービス協会等が公表している前記のモデル条項には禁止事項として「他者に対する不当な差別を助長する等の行為」(第1条(禁止事項)(3))が含まれているところ、

同協会は、近時、モデル条項解説を改定し、「他者に対する不当な差別を助長する等の行為」にヘイトスピーチ解消法2条の「本邦外出身者に対する不当な差別的表現」を含むヘイトスピーチが含まれることを明記した。

以上のとおり、サイト運営者は人種差別的ヘイトスピーチによる人権侵害を予防または排除すべき社会的立場にあり、その意味で公的役割を有していることに加えて、自身が運営するサイト上の情報を削除する物理的権限を有しており、かつ、その利用約款上、人種差別的ヘイトスピーチの削除について契約上の責任を問われない地位にあることからすれば、サイト運営者は、自身が運営するサイト上での人種差別的ヘイトスピーチによる人権侵害の状況を把握するよう努めるとともに、これを認識した場合には速やかに削除すべき社会的責任を負っているというべきである。

(4) サイト運営者の法的責任

前記(3)で検討した社会的責任からさらにすすんで、サイト運営者は、自身の管理運営するサイト上で特定個人の権利を侵害する書き込み等がされたことを知り、また知り得たときなど一定の場合には、条理等を根拠とする法的な削除義務を負うと解されている(例えば、東京地方裁判所平成16年5月18日判決(判タ1160号147頁)参照。)

この点、前記(2)において検討したとおり、人種差別的ヘイトスピーチはヘイトスピーチ解消法上許されないものであり、また、文言上は不特定多数に向けられたものであっても当該ヘイトスピーチによって特定のマイノリティ個人の人格権等が現実に侵害されうることは、今や司法判断及び社会意識において承認されている。

また、前記(3)記載のとおり、サイト運営者は公的役割を有しており、かつ、自身のサイトになされた人種差別的ヘイトスピーチを削除する物理的権限を有する一方で削除について契約上の責任を問われない地位にある。

そうすると、自身の運営するサイトにおいてなされた人種差別的ヘイトスピーチが、特定のマイノリティ個人の人格権等を現実に侵害していることを認識したサイト運営者は、上記のような社会的責任に止まらず、当該人種差別的ヘイトスピーチについて法的な削除義務を負うことがありうる

(5) サイト運営者が講ずべき対策

ア 上述のとおり、サイト運営者が自身が管理運営するサイト上の人種差別的ヘイトスピーチの削除について社会的責任(または法的責任)を負っていることを踏まえた場合、サイト運営者がとるべき対応は、以下のとおり、当該情報の分類に応じて検討することが有用である。

すなわち、当該情報が特定のマイノリティ個人の権利を侵害する権利侵害情報に該当する場合には、プロバイダ責任制限法下での従来の実務に応じた対応が求められる。

一方、当該情報が権利侵害情報にあたらぬ場合は、これが違法情報ま

たは有害情報に該当するものとして対応することとなる。

この点、前記（２）において検討したとおり、人種差別的ヘイトスピーチがヘイトスピーチ解消法上許されないものであり、サイト運営者も同法３条の努力義務を負っていることからすれば、サイト運営者は、人種差別的ヘイトスピーチが違法情報に該当することを前提とした取り組みを行うべきである。なお、違法情報にあたらなくても、少なくとも有害情報に該当することは明らかであるから、いずれにせよ、サイト運営者が当該情報を速やかに削除すべき責任を有することに変わりはない。

イ 前記２（１）イ記載のとおり、現在、多くのサイト運営者は、関係団体等と協力して、違法情報・有害情報の削除について自主的な取組を行っている。サイト運営者が負っている社会的責任（または法的責任）からすれば、このような違法情報等に対する取組から人種差別的ヘイトスピーチを除外すべき理由はなく、サイト運営者は、他の違法情報・有害情報についてと同様に、関係団体等と協力して、人種差別的ヘイトスピーチを迅速かつ実効的に削除することを可能とする対策を講じるべきである。

具体的には、サイト運営者は、自社が運営するサイト上の人種差別的ヘイトスピーチ等につき、自主的な審査及び削除を迅速に行えるシステムを構築し、さらに、そうしたシステムの実効性を担保するべく適切に運用するとともに、関係団体等と協力して、ヘイトスピーチ被害者が簡易迅速に削除申請を行うことができる枠組みを創設する等の対策を講じるべきである。

（６）インターネット関係団体等が講ずべき対策

現在、インターネット上の違法情報および有害情報への対応を効果的かつ効率的に推進していくために、インターネット・ホットラインセンターや、一般社団法人セーフアーインターネット協会等の関係団体が、警察等と協力して、インターネット利用者からの情報提供を受け付け、必要に応じて警察に通報したり、プロバイダへの削除依頼を行うなどの対策を講じたりしている。

この点、上記両団体のホームページ等においては、削除要請等の対象となる違法情報および有害情報の例として、児童ポルノ、わいせつ物、規制薬物等が挙げられているものの、人種差別的ヘイトスピーチはその対象として明示されていない。

しかし、前記（５）ア記載のとおり、人種差別的ヘイトスピーチは違法情報にあたるというべきであり、あるいは少なくとも有害情報に該当することは明らかであるから、関係団体は、他の違法情報または有害情報に対する取り組みと同様に、人種差別的ヘイトスピーチへの取り組みを行うべきである。

よって、国、地方公共団体、上記両団体を含む関係団体は、人種差別的ヘイトスピーチに該当する情報が違法情報または有害情報であることを前提に、他の違法情報等に対する取組と同様に、人種差別的ヘイトスピーチ

の被害者等からの通報を受理し、必要に応じてサイト運営者への削除依頼を行うなど、インターネット上の人種差別的ヘイトスピーチの撲滅のために必要な措置を講じるべきである。

4 結論

当会は、人種差別的ヘイトスピーチがオフライン、オンラインを問わず氾濫している状況を深刻に危惧する。

もとより、ヘイトスピーチのない社会を実現するためには、人種差別撤廃条約の要請をふまえ、新たな立法を含めたさらなる対策が必要であり、当会も、引き続きヘイトスピーチの撲滅へ向けた取組を進める決意である。

本意見書は、インターネット上のヘイトスピーチがマイノリティの尊厳と人格権を深刻に棄損しており、これに対する対応が喫緊の課題となっているとの認識のもと、現行法のもとで可能な緊急の対策として、サイト運営者や関係団体に対して、意見の趣旨記載の対応をはじめ、インターネット上の人種差別的ヘイトスピーチ撲滅のために必要な措置を講じることを強く求めるものである。

以上