

マイノリティ問題に関するリタ・イザック特別報告者 報告書 (A/HRC/28/64、2015年1月5日) 抜粋

抄訳：反差別国際運動

III. メディアにおけるマイノリティに対するヘイトスピーチと憎悪扇動

A. 序文

25. 特別報告者は、緊張関係の悪化やヘイトクライムにしばしば繋がる憎悪のメッセージや憎悪扇動に関して自身のもとに届けられる苦情の数の多さに危機感を募らせている。国連総会への2014年の報告書 (A/69/266) において、特別報告者はマイノリティに対する暴力と残虐な犯罪に注目し、コミュニケーション（申し立て書簡もしくは緊急行動書簡）または公開プレスリリースを通して加盟国の注意を呼びかけたマイノリティ集団に対する一連の事例をリストにした。社会構造全体および社会の結束と安定を損なう緊張関係や暴力を防ぐために、ヘイトスピーチおよび憎悪と暴力の扇動に対して即時の対応と監視が更になされるべきであると特別報告者は確信している。容認と無行動は対象のマイノリティの従属を強め、攻撃に対して彼らをよりぜい弱にするだけでなく、マジョリティの人びとにも影響を与え、そのようなさまざまな憎悪の表現に対して彼らをより無関心にさせ得る。

26. 憎悪のメッセージのすべてが実際のヘイトクライムに繋がるわけではないが、対象の集団に対する非人間化や汚名を着せること、宗教的または人種的偏見に駆り立てられた憎悪事件の扇動が事前に無い状態ではヘイトクライムはめったに発生しない。危険に晒されている人口集団に対して政策立案者がより良い保護を提供することを可能にするためのヘイトクライムとその原因および被害者に関するデータの収集を僅かな国が行っている。

27. 2013年にアメリカ合衆国では、連邦捜査局 (FBI) の統一犯罪報告プログラムによって約6,000件のヘイトクライム事件が記録された。48.5%は人種的動機に基づき（反黒人66%、反白人21%、反アジア人5%、反アメリカ先住民または反アラスカ先住民4%）、17.4%が宗教的偏見（反ユダヤ主義59%、反イスラム14%、反カソリック6%）、そして11.1%が民族的偏見に基づくものであった（反ヒスパニックまたはラテン系に対する偏見53%）。¹

28. 2008年にヨーロッパでは、基本権局が民族マイノリティおよび移民集団からの23,500人の回答者を対象に、彼らのどのくらいが人種主義的動機によるとみられる攻撃や脅威、深刻な嫌がらせを受けたのかを評価するための調査を行った。この調査によって、16%から32%のロマ、19%から32%のアフリカに出自を持つ人び

¹ 参照： www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/hate-crime/2013/topic-pages/incidents-and-offenses/incidentsandoffenses_final.

とが人種差別の被害者であると報告したことが明らかになった。欧州連合加盟国 9 か国の 5,900 人の回答者に対する別の調査では、最大 3 分の 1 のユダヤ人の人びとが言葉による虐待もしくは物理的な反ユダヤ主義暴力を経験していることが分かっている。² 憎悪のメッセージに対して、主流なコミュニケーションの場でのマイノリティのより良い表現と参加を含めた適時かつ適切な対応によって多くの事件は防げたと特別報告書はみなしている。

29. 　いかなる国も憎悪から自由ではなく、国民的、民族的、宗教的そして言語的マイノリティに属する人びとはしばしば憎悪の標的となる。しかし、このような憎悪の要因は何なのか、そしてどのようにそれが思考や見解から社会全体を蝕んだり暴力行動という結果になったりするまで発達するのか？もし私たちがすべての形態の憎悪に効果的に取り組むのであれば、この本質的な質問により良い答えを出せるようにならない。

30. 　憎悪はしばしば政治的理由や長年にわたって定着した差別のために民族、言語または宗教が優勢のマジョリティと異なる個人やコミュニティに対して、しばしば特定の個人や集団が構築、扇動、維持およびけん引をしている。より広範な社会的、経済的または政治的問題もしくは分断が存在する社会は憎悪のメッセージにとって特に肥沃な土壌となる。しばしば憎悪の根源の要因は単なる民族や宗教の違い以上のものである。

31. 　憎悪は資源への不平等なアクセスまたはアクセスの欠如、偏った政治、腐敗、包括的かつ良い統治の不足、偏見や民族または宗教に基づくひいきの現実や偏見などといった不信や疑惑、怒りをしばしば助長し得るより広範な社会的欠陥によって生じている。包括的な統治、平等、人権が広く行き渡り、リーダーシップがコミュニティによって信頼されている場合、コミュニティの分断やマイノリティの権利への懸念がより少ないことが明らかになっている。

32. 　最初のヘイトスピーチの言葉が発せられた時、メディアが否定的なステレオタイプの助長を始めた時、マイノリティの自らの宗教を实践する権利、言語を使用する権利、政治と彼らに影響を及ぼす決定に対して発言をする権利などを自由かつ公に行使した時の不快なまたは敵意の雰囲気といった憎悪と暴力の警戒サインに対して政府、市民社会および国際社会はより早期に危機感を持たなければならない。

33. 　多くの国家では差別禁止法およびヘイトスピーチ禁止法が存在しておらず、存在する国家でもしばしば法律の実施は乏しく裁判事例も限られている。国家は憲法や法律といった書面にマイノリティの権利が成文化されているからといって、マイノリティが安心感を抱いているという早計または安易な仮定をしてはならない。国家がマイノリティの懸念と感覚を理解する方法を模索し、マイノリティ問題に対して必要な組織的関心と諮問機関およびプロセスを設置することが不可欠である。

² 参照： http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-brief_hatecrime_en.pdf.

34. このテーマ報告はヘイトスピーチおよび憎悪と暴力の扇動とメディアの役割の関係の概要を提供するものである。この報告は差別、敵意または暴力の扇動を構成する国民的、人種的または宗教的な憎悪表現の禁止に関する国際基準とプロセスの役割の参照し、メディアにおけるヘイトスピーチ根絶のための主要な挑戦に取り組むものである。国家および市民社会主体によって実施可能なさまざまな措置と良い実践例も分析される。

B. 事例

35. マイノリティ集団を侮蔑的かつステレオタイプ化して表現し、最も極端な場合には暴力を直接扇動する手段としてどのようにメディアが利用されたかの歴史的小および今日の事例は数多くある。ナチス政権はユダヤ人、ロマ、エホバの証人、同性愛者その他に対する大規模な宣伝キャンペーンのためにメディアを利用した。宣伝省はメディアを統制し、ナチスの人種的優越性と反ユダヤ主義のイデオロギーを強固なものにし、反対意見を抑圧するために書籍や作家に対する検閲を実施した。公の演説においてユダヤ人は繰り返し社会問題の原因とされ、非人間化されて表現された。ナチスのホロコーストによって約 600 万人のユダヤ人、ロマおよびその他の人びとが殺害された。

36. 1994 年のルワンダ大虐殺の最中、ツチおよび穏健なフツ人口に対する民族的憎悪および暴力の扇動と支持においてメディアは主要な役割を演じた。新聞「カングラ (*Kangura*)」はツチに対する憎悪を広め、ツチが攻撃する記事や漫画を出版した。ラジオ局によるより広範な聴衆への伝達は、憎悪宣伝と暴力扇動の鍵となった。ラジオ・ルワンダおよびラジオ・テレビジョン・デ・ミル・コリンヌ (RTML) は虐殺の駆り立て、奨励および牽引をした。ツチを「ゴキブリ」と呼んだ憎悪メッセージが大虐殺の間放送され、彼らを殺害する方法を指示した。100 万人近くの人びとが殺害された。

37. 9・11 後の時代において、イスラム教とムスリムは西側のメディアにおける敵意や汚名を着せることの対象となってきた。特定の放送局はイスラム教とテロリズムを同一視し、現代的形態の人種主義、人種差別、外国人排斥および関連する不寛容に関する特別報告者によると、それが世界中でのイスラム嫌悪再燃の主要な要因となっている (E/CN.4/2006/17)。9・11 攻撃後の多くの市民社会組織によるイスラム教擁護の言論にもかかわらず、反イスラム教の過激派団体は恐怖と怒りのメッセージを拡散するために大衆メディアを悪用した。前マイノリティ問題に関する独立専門家は、カナダでは 2001 年 9 月以降に否定的なステレオタイプがメディアを含め再び強調され、その結果として公の討論に参加したり彼らの懸念を伝えたりすることを躊躇するようになったとムスリムおよびアラブ系コミュニティが主張していることを報告書 (A/HRC/13/23/Add.2) で留意している。

38. ロマに対する偏見や定着したステレオタイプは珍しくなく、ロマのコミュニティはしばしば下品もしくは挑発的な言葉の対象である。2013年にギリシャで一人の金髪の少女がロマ居住地域で暮らしていることが判明した時の事例では、反ロマおよびロマが彼女を誘拐したという報告の波を巻き起こした。このような嫌疑は他の国ぐにでの更なる嫌疑を招くことになった。これらの嫌疑はその後事実無根であることが判明した。実際、これらの嫌疑は包括的な調査以前にセンセーショナルなメディアの報道に基づいてされていた。特別報告者はメディアとコメンテーターに対し、仮定されたロマの犯罪性を一般論化することを控えるよう呼びかけ、悪意のある言説はロマに対する更なる汚名と暴力の引き金となると警告した。³

39. 中央アフリカ共和国において、ヘイトスピーチは暴力の発生と悪化における役割を担っていると認識されており、国連職員はヘイトスピーチをジェノサイドの可能性も含む深刻な人権侵害の兆候として特徴づけている。⁴ 2014年3月、ジェノサイド防止に関する国連特別顧問はムスリムが「浄化作戦」と言われる攻撃における「反バラカによる意図的かつ組織的な対象」であるとメディアに警告している。彼は反バラカ（武装キリスト教徒集団）が公のメディアにおいてムスリムを「腐ったジャガイモ」と呼び、自らの行動を正当化したヘイトスピーチの報告を引用した。

40. 2014年7月2日、特別報告者はスリランカに対し、過激思想を持つ仏教徒によるムスリムおよびキリスト教徒コミュニティに向けられる人種または信仰に基づく憎悪と暴力を終わりにし、加害者を処罰するよう要求した。⁵ シンハラ仏教徒の優越性の宣言や、宗教マイノリティによるブルドーザーでの仏陀の像の破壊や福音主義キリスト教徒によるぜい弱な人びとの改宗の疑いなどの様ざまな発言が過激思想を助長している。このような発言は過去2年間におけるムスリムに対する350件以上の攻撃とキリスト教徒に対する150件以上の攻撃に寄与していると報告されている。

41. ソーシャルメディアは過激派およびテロリスト集団が憎悪のメッセージを拡散するのに肥沃な土壌である。ISILは自身らの行動の更新の伝達および潜在的な資金提供者と新たな加入者に接触するためにビデオ映像や生々しい資料の投稿を含めツイッター、フェイスブック、インスタグラム、ユーチューブといったオンラインのプラットフォームを利用している。国連人権高等弁務官はISILによるソーシャルメディアの悪用を「デジタル時代と新たな形態のニヒリズムの邪悪で壊滅的な結婚による産物」と描写している。⁶

42. またソーシャルメディアは集団に対するヘイトスピーチ内容の拡散に利用され、それがコミュニティ間の緊張の悪化、時としてコミュニティ間での暴力的な

³ 参照： www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13915&.

⁴ 参照：
www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/.

⁵ 参照： www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E.

⁶ 参照： www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15173&LangID=E.

衝突に繋がっている。2014年7月の国別訪問の後、ミャンマーの人権状況に関する特別報告者は、特にムスリムのコミュニティに対する誤った情報の蔓延、ヘイトスピーチと暴力の扇動、メディアとインターネットにおける差別と敵意に関して懸念を表明している。⁷

C. 国際法による枠組み

43. 「民族的または種族的、宗教的および言語的少数者に属する者の権利に関する宣言」は、「国家は、各自の領域内で少数者の存在並びにその国民的または種族的、文化的、宗教的及び言語的独自性を保護し、また、その独自性を促進するための条件を助長しなければならない」と規定し、また国家がこれらの目的を達成するために適切な法的およびその他の措置を取ることを求めている（第1条）。この宣言はまたマイノリティに属する人びとが「私的および公的に、自由にかついかなる形態の差別もなしに、自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、及び自己の言語を使用する権利を有する」ことを強調している（第2条1項）。宣言の注釈⁸では、集団の存在への物理的な脅威もしくは彼らのアイデンティティを脅かす行動の扇動または行動から保護する法律の採択を国家に奨励している。

44. ジェノサイド罪の防止及び処罰に関する条約はジェノサイドを個人および国家の国際的および国内的責任を伴う国際犯罪と認識している。条約の第3条によると、以下の行為は処罰の対象となる：(a) ジェノサイド；(b) ジェノサイドを犯すための共謀；(c) 集団殺害を犯すことの直接かつ公の扇動；(d) ジェノサイドの未遂行為；または (e) ジェノサイドへの共謀。

45. 自由権規約は「戦争のためのいかなる宣伝」および「差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道」を禁止している（第20条）。

46. あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約は、「一の人種の優越性もしくは一の皮膚の色もしくは種族的出身の人の集団の優越性の思想もしくは理論に基づくあらゆる宣伝及び団体または人種的憎悪及び人種差別（形態のいかなるを問わない。）を正当化しも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また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」を国家に義務付けている（第4条）。さらにその上、三つの状況は法律で罰せられ得る加害行為に充当する：(a) 人種的優越または憎悪に基づく思想のあらゆる流布、人種差別の扇動、いかなる人種もしくは皮膚の色も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また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；(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（これらは違法であるとして禁止するものとする）、またこ

⁷ 参照： www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14910&LangID=E.

⁸ 参照： www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/11session.htm.

のような団体または活動への参加；または (c) 国または地方の公の当局または機関が人種差別を助長または扇動すること。

47. 人種差別撤廃委員会は人種主義ヘイトスピーチ根絶に関する一般的勧告 35 (2013 年) において、紛争時における大規模な人権侵害およびジェノサイドへと繋がる過程における人種主義ヘイトスピーチの役割をとりわけ強調し、人種主義ヘイトスピーチは個人や集団から発生し、電子メディア (インターネット、ソーシャル・ネットワークワーキング・サービス) を介して口頭や印刷媒体、または非言語的表現形態 (公の集会での人種主義的なシンボルやイメージおよび態度) で拡散されうると指摘している。民族、先住民民族およびその他の集団がメディアに登場する際には、尊重と公平の原則に基づくべきであり、ステレオタイプ化を避けるべきであると強調している。国際基準に準拠した適切な法律の制定、職業倫理規範および報道規範の採用、メディア多元主義の促進とマイノリティによるメディアへのアクセスと所有の促進を含む具体的な勧告を委員会は策定している。

48. 差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、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⁹ は憎悪扇動の根絶に対する義務を国家が履行する手助けとなる包括的枠組みで構成されている。刑法で禁止される表現の形態を判断するための 6 部の判断値を介し、自由権規約第 19 条で謳われる表現の自由と第 20 条の制限との兼ね合いにおける具体的な勧告と指針を有している。憎悪扇動の予防のために行動計画で提唱された主要な要素の中には、国家、メディア、社会の集団責任、そして社会的良心、寛容、相互尊重、多文化対話の促進の必要が含まれている。

49. 人および人民の権利に関するアフリカ憲章は国民的、人種的または宗教的憎悪の扇動の禁止に関して特に言及する規定は有していない。しかしながら、憲章は「すべての人びとは平等であるべきであり、彼らは同様の尊敬の享受と同じ権利を有するべきである。何ごとも一方によるもう一方の人びとの支配を正当化する者でない (第 19 条)」そして「すべての個人は彼の同胞に対し差別なく尊敬と考慮をし、相互尊重と寛容を擁護促進する目的で関係を維持する義務がある (第 28 条)」。米州人権条約は「人種、肌の色、宗教、言語または国民的出自などに基づく個人や集団に対する無法な暴力もしくは同様の行為の扇動に寄与する戦争の宣伝および国民的、人種的、宗教的嫌悪の唱道は法律による処罰に値する犯罪としてみなされる (第 13 条 5 項)」と明示している。

50. 欧州人権裁判所は人種主義、外国人嫌悪、反ユダヤ主義、攻撃的なナショナリズム、そしてマイノリティと移民に対する差別を含む欧州人権条約に相反し攻撃的とみなされる複数の表現の形態をその勧告と法学において特定してきた。¹⁰ 裁判

⁹ 参照： www.ohchr.org/documents/issues/opinion/seminarrabat/rabat_draft_outcome.pdf.

¹⁰ 欧州評議会、閣僚委員会による「ヘイトスピーチ」に関する加盟国への勧告 No. R 97 (20)、1997 年 10 月 30 日の第 607 回閣僚代理会合にて採択。

所は過激主義への真正かつ深刻な扇動と、もう一方のジャーナリストや政治家を含む個人が自身の見解を自由に表現および他者を「怒らせる、不快または動揺させる」権利の間で区別をしている。その他の関連基準には欧州評議会サイバー条約に関する犯罪とその追加議定書や、刑事法による人種主義と外国人嫌悪の形態と表現と闘う評議会枠組み（2008/913/JHA）が含まれている。

IV. メディアにおけるヘイトスピーチと憎悪扇動に繋がる要因

51. ヘイトスピーチは「マイノリティと先住民族の人びとにとっての特別な惨禍」として表現されてきた。¹¹ 不幸なことに、ヘイトスピーチと憎悪扇動はすべての大陸の多くの国において増加しており、これらの憎悪メッセージは伝統的なメディアとインターネットを介して頻繁に伝達されている。マイノリティ集団をメディアにおけるヘイトスピーチの対象とするにはいくつかの要因が関わっている。

A. 憎悪扇動に関する不明瞭な法律もしくはその不在

52. 普遍的に受け入れられた「ヘイトスピーチ」の定義は存在しない。攻撃的、軽蔑的、虐待的および否定的なステレオタイプ化やコメントから、特定の個人や団体に対する暴力の扇動を含む脅威的または扇動的なスピーチまでといった広範囲の憎悪メッセージをこの単語は包括している。差別、敵意および暴力の扇動に寄与する最も悪質な形態のヘイトスピーチに限り違法であると一般的にみなされている。あるコメントや映像がヘイトスピーチや扇動、名誉棄損にあたるかどうかを検討する際には文化的パラダイムが考慮されなければならない。国家はそのような基準を設定する際の判断の余地を有している。しかしながら、個人の権利が不当に制限されたり、個人が暴力の脅威の下に晒されたりすることのないようバランスがとられなければならない。

53. 何がヘイトスピーチを構成するかという議論は表現の自由とその制限に対して繰り返し発生するジレンマをもたらす。他者の権利、公共の秩序、そしていくつかの場合における国家の安全を保障すると同時に表現の自由を保護することは必要であることは変わらない。しかしながら、言論と表現の自由に関する特別報告者によって強調されたように、公の意見討論および異文化および異なる宗教間での対話は憎悪と不寛容を防ぐことができることから、表現と言論の自由と憎悪扇動の禁止は相容れないことから程遠いどころか「相互支援的」である。¹²

54. 憎悪扇動の禁止と罰則のための一貫性のある効果的な法律と措置を発展させるためにはヘイトスピーチは他の扇動的、攻撃的または悪意のあるスピーチと混

¹¹ Susan Benesch, “Defining and diminishing hate speech”, in *Freedom from hate, State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2014*, Peter Grant, ed. (London, Minority Rights Group International, July 2014)

¹² 参照 A/67/357.

同されるべきではない。専門家が明言したように¹³、スピーチの意図や実際の影響はその他の分類のヘイトスピーチから憎悪扇動を区別する有用な指針になりえ、憎悪扇動の場合には、特にスピーチに表現もしくは示唆された彼らの見解を聴衆が共有するよう影響を与え、被害者集団に対して敵意、差別または暴力を持って反応するといった聴衆からの反応を招くことを発言者は求めている。

55. 欧州評議会の閣僚委員会は「『ヘイトスピーチ』の単語は攻撃的なナショナリズムや民族中心主義によって表現される不寛容、マイノリティ、移民、移民の起源を持つ人びとに対する差別と敵意を含む、人種的憎悪、外国人嫌悪、反ユダヤ主義、不寛容に基づくその他の形態の憎悪を拡散、扇動、促進または正当化するすべての形態の表現に及ぶと理解されるべきである」というより広いアプローチを利用している。¹⁴

56. 憎悪扇動に繋がる国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道の禁止における内容と要素に関する法体系における明確な定義の欠如によって、ヘイトスピーチ禁止法を利用し批判的または反対意見を抑圧し訴追するといった法律の悪用に繋がる恐れがある¹⁵ 例えば、いわゆる「冒涇法」は異宗教間での対話、討論および批判の非難に繋がり得る、またこれらの法律の多くは異なる宗教信仰に対して異なった度合いの保護を提供していることから差別的に適用されている。¹⁶ 宗教と信仰の自由に関する特別報告者が強調したように、「ヘイトスピーチを禁止する法規定が権威によって曖昧に解釈され選択的に適用される危険性は明確な文言を有することと法律の乱用に対する予防措置を講ずることの重要性を明示している」。¹⁷

57. 自由権規約第 20 条パラグラフ 2 における主要な単語のより明確な定義を提供するため的人権高等弁務官事務所 (OHCHR)、市民社会、研究者らを含んだ一連のコンサルテーションが開催され、それらの結果の一つとして「表現の自由と平等のカムデン原則」が生まれた。¹⁸ 原則 12 は、(a) 「憎悪」と「敵意」の単語は対象集団に向けられる軽蔑、憎しみ、嫌悪といった非合理的な激しい感情を意味すること、(b) 「唱道」は対象集団に向けられる憎悪を公に助長する意図を必要とすると理解されなければならないこと、(c) 「扇動」は国民的、人種的または宗教的集団に属する人びとに対する差別、敵意または暴力の差し迫った危険を生じさせることを意

¹³ 参照例：www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Others2011/SBenesch.doc.

¹⁴ 欧州評議会、閣僚委員会勧告 No. R 97 (20)、付属書 (脚注 12 参照)

¹⁵ 参照 A/67/357.

¹⁶ 差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、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、セクション 19 (上記注釈 11 参照)

¹⁷ 人権高等弁務官事務所 (OHCHR) への特別手続きによる共同提出。2011 年ヨーロッパでの国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道の禁止の専門家ワークショップ、2011 年 2 月 9 日・10 日ウィーンで開催。参照：

www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint_SRSubmission_for_Vienna.pdf.

¹⁸ 参照：

www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf.

味すること、(d) 様々なコミュニティによる集団のアイデンティティの肯定的な認識はヘイトスピーチにあたらないことなどを明示している。

58. 「憎悪扇動」にあたる表現のタイプを測る適正值を決定するための6部でなる分析がNGOのアーティクル19(Article 19)によって作成された。¹⁹ (1) 社会に存在する紛争、構造的差別の存在と歴史、資源をめぐる紛争と衝突の歴史、法的枠組みおよびメディアの状況などを含む表現の文脈。メディアに関して検討されるべき問題として、検閲、メディア設立に対する障壁、メディアまたはジャーナリストの独立の制限、出版や報道の内容に関する漠然かつ不明瞭な制限および制限適用における偏向の証拠、メディアにおける多岐にわたる政策討論または政府批判の不在、聴衆の多様な選択へのアクセスおよび見解やスピーチへの容易なアクセスの不在。(2) 彼らまたは彼女らの公的地位、権威レベル、聴衆への影響力および発言が彼または彼女の公的立場からなされた者かどうかを含む発言者。政治家や公務員また同様の地位にある人物は特に検討されるべきである。(3) 単なる不注意や過失ではない発言者の意図。(4) 内容、対象となる聴衆、潜在的な対象被害者、論調、スピーチの形態を含む表現の内容。(5) プレス、視聴覚メディア、アート作品などの拡散手段を含む表現の広がり、範囲と重大さ。(6) 切迫なものを含む損害の可能性。

59. 言論と表現の自由に関する特別報告者が強調したように(A/66/290)、国際法下で国家が禁止することを要求される違法表現と、国家が禁止および犯罪とすることを要求されていない有害、攻撃的、不快または望ましくないとされる表現を区別することが必要である。この三種類の表現を区別することが重要である。(a) 国際法下で違反にあたり、刑事訴追され得る表現。(b) 刑事処罰の対象ではないが、制限と民事訴訟が相応しいとされる表現 (c) 刑事および民事制裁は生じさせないが、他者への寛容、礼節および尊重に関して懸念を生じさせる表現。マイノリティ集団の否定的もしくはステレオタイプ化した特徴づけはこれら三つのどの分類にも当てはまり得る。

60. ヘイトスピーチに対する法的対応に対して多くの注意が正しく向けられているなか、法律外および社会的対応に対しても同等の注意が向けられるべきだと特別報告者はみなしている。彼女はヘイト集団が一般市民によって阻まれたことにより中止したコミュニティのイニシアチブや、ヘイトスピーチに対抗するための新しく創造的な手段に感銘を受けた。

61. いくつかの憲法や法律は憎悪扇動を規制するが、国内法の事例における慣行はそれぞれ大きく異なる。アフリカ社会においては、伝統的な紛争解決手法の重要性、限られた数の近代的法的救済、そのような救済に関する公の認知度の不足、憎悪扇動を防ぐ国内方針の脆弱さなどが訴追の度合いの低さの要因となっていること

¹⁹ Article 19, “Prohibiting incitement to discrimination, hostility or violence”, Policy Brief 2012, pp.27–40.

が判っている。²⁰ アメリカ大陸においてはアルゼンチン、ブラジル、カナダ、コロンビア、ペルーおよびアメリカ合衆国で裁判判決がなされているが、中央アメリカおよびカリブ諸国では一例もない。²¹

B. メディアにおけるマイノリティ集団による表現の不足と否定的/ステレオタイプ化した描写

62. 多くの場合において否定的または軽蔑的な、集団を全体化して認識した特徴の大まかな一般化を通して、マイノリティはメディアにおいてステレオタイプ化された形で描写されている。例えば犯罪者、暴力的、信用できない、不誠実、異質もしくは不潔などのマイノリティ集団に対する大まかで否定的なステレオタイプの表現の繰り返しによって不正確かつ誤った思い込みと意見が育まれたことにより、差別的態度と定着した偏見を結果として発展させることになり得る。ステレオタイプはコミュニティ全体に汚名を着せ非人間化する結果もしくは目的を持つ。

63. 罪を犯した人物の民族的または宗教的背景の強調または特定の集団の侮辱的または危険な特徴との関連の繰り返しから、よくある「私たち」と「彼ら」の間のいわゆる違いの強調からマイノリティの人びとに対する最も敵意に満ちた攻撃に至るまで、メディアにおける意図的または意図的でないマイノリティ集団の否定的なステレオタイプ化は広範に及んでいる。いくつかの場合には、直接的な暴力の扇動も存在する。このような否定的な描写はマイノリティ集団が直面する状況と困難のより正確で広範な表現を提供できていないことから、「他者」としての民族的または宗教的マイノリティの認識を定着させ得る上に、構造的な不利益と不平等を維持し得る。²²

64. メディアによる不十分な民族性や宗教といった特性に関する報道には、レッテル付け、データの選択的な使用、事件の一般化、否定的なステレオタイプ化、話の片方だけの提供、侮辱的な言語の使用、事実と見解の混同、事実確認の不在、見出しと本文やイメージおよび音声の不一致などが含まれていることが調査²³によって明らかになっている。メディアの記者の民族および宗教問題に関する知識不足、組織内トレーニングの欠如、貧しい資金状況、報道準備のための時間不足と大量の仕事量などが偏見のない良質な報道に対する障害として強調されている。

²⁰ OHCHR、ドゥディ・ディエンによる「アフリカにおける国民的、人種的または宗教的憎悪の扇動の禁止に関する研究」、アフリカのためのワークショップ、2011年4月6日・7日、アフリカ、ナイロビ、参照：
www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/NairobiStudyE.pdf.

²¹ OHCHR、エドゥアルド・ベルトーニによる「アメリカ諸国における国民的、人種的または宗教的憎悪の扇動の禁止に関する研究」、アメリカ諸国のためのワークショップ、2011年9月12・13日、サンティアゴ、参照：
www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/SantiagoStudy_en.pdf. www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/SantiagoStudy_en.pdf.

²² Simon Cottle, ed., *Ethnic Minorities and the Media: Changing Cultural Boundaries* (Berkshire, Open University Press, 2000).

²³ Verica Rupar, Media Diversity Institute, *Getting the facts right: reporting ethnicity and religion* (Brussels, International Federation of Journalists, 2012).

65. 多様な観点を取り入れることから、独立した客観的な情報の提供において多元的なメディアは鍵となる。多様なメディアとはさまざまなメディア機関の存在やマイノリティ集団による大衆メディアへのアクセスのみならず、メディアにおける観念の多元性の存在にまで及んでいる。メディアにおけるマイノリティによる表現の不足は、否定的な表現に対抗する彼らの声と影響の不在を意味する。メディアへのアクセスとそこにおける表現の両方においてマイノリティは大きな挑戦に直面している。

66. 細分化されたデータが不足していることから、メディア機関におけるマイノリティによる表現に関して利用可能なデータは少ない。ニュースメディアにおけるトレーニングと雇用のパターンおよび機会に関して、白人と民族的マイノリティのジャーナリストとの間に著しい不均衡があることがイギリスのある調査で確認されている。全国紙のジャーナリストの 0.5%および地方紙のジャーナリストの 0.2%のみが黒人もしくはアジア人であった。放送産業において、2.7%の編集職員が黒人またはアジア人であった。英国放送協会（BBC）の機会均等方針および民族マイノリティのモニタリングとトレーニングが役立っているものの、全黒人職員の半分は黒人のみのラジオおよびテレビ番組で働いている。²⁴

67. 多くの国においてマイノリティ集団のメディアへのアクセスは制限されているか完全に禁止されている。言語マイノリティに属する人びとはメディア市場において不利な立場に置かれる典型であり、メディアにおける言語的多元主義の欠如は結果としてマジョリティの言語によるメディアのみが利用可能なことから「柔らかな同化」と言われ、マイノリティのニーズ、嗜好および問題を反映できていない。

68. 人種差別撤廃委員会は人種主義ヘイトスピーチ根絶に関する一般的勧告 35（2013 年）において、人種主義ヘイトスピーチに対抗するためのメディア多元主義の重要性と、それには「マイノリティ、先住民族およびその他の集団が、自分たちの言語で、メディアを利用し所有するよう促進すること（パラグラフ 41）」を伴うことを強調している。メディアにおけるマイノリティ集団代表の参加はマイノリティの社会参加の促進と多元的なアプローチを取り入れるための重要な手段である。欧州評議会は、コミュニティ間での仲裁的役割、マイノリティのネットワークへのアクセスと代替の情報源の提供の両方においてマイノリティのメディアの根本的な役割を強調している。

69. マイノリティのメディアは言語、文化およびマイノリティとしてのアイデンティティの保存において重要な役割を担う一方、否定的なステレオタイプ化、汚名を着せること、均質化に対して平衡を保つことや主流メディアから生じるヘイトスピーチへの対抗においては非常に限られた潜在能力しか持たない。これはマイノリティのメディアがマイノリティの聴衆によって利用される傾向にあることと、マ

²⁴ Simon Cottle, ed., *Ethnic Minorities and the Media: Changing Cultural Boundaries* (Berkshire, Open University Press, 2000).

イノリティのメディアから発信されるメッセージはマジョリティのメディアの異なる観点と比べて劣るものであると社会全体からしばしばみなされるためである。

70. 主流メディアにおけるマイノリティ集団の代表参加は、内容やメディア機関自体の構成と体制における多様性を保証するためには不可欠である。しかしながら、これは最大限の聴衆と広告主を獲得することが優先事項となる競争的なメディア市場でのメディア機関の生存のための絶え間ない奮闘によって阻まれている。これらの目標を達成するにはマジョリティの人びとのニーズと関心に応じるのが最良であるという認識によって、マイノリティの関心、声と意見は周縁化されている。²⁵今日の多文化社会において多様な民族的、宗教的または言語的背景を有するジャーナリストとメディア職員を雇用することは、より客観的で「ステレオタイプ・フリー」なメディアを得るために差し迫って必要である。

C. 構造的不平等

71. 何人かの学者は表現の自由の権利は絶対的であり、もし例え攻撃的であったり挑発的であったりしても民主的社会はいかなる見解も排除すべきでないと提案している。このような理論は物理的または言葉による攻撃を含む、一部の人びとをよりぜい弱にする社会の構造的不平等の実質的な存在を認知できていない。様々な地域の事例の多くはヘイトスピーチと暴力の繋がりを示しており、それが民族的、宗教的またはその他の形態の憎悪扇動に駆り立てられた、または目的とした場合は言論の自由を制限する正当な根拠が存在する。

72. もし特定の集団が完全に民主主義の形成や参加から実質的に排除されているとしたら、民主主義と平等の価値の支持について語ることは困難である。もし周縁化されたコミュニティが公共のプラットフォームやコミュニケーションの経路へのアクセスを欠いている場合、公の意見に影響を与えたり、正義を求めてそれを勝ち取ったりする可能性は彼らに無いのである。ロマのコミュニティは主流メディアのプラットフォームからほぼ完全に除外されていることから、彼らは大衆メディアにおける極右集団や政党のヘイトスピーチに応えることに苦難している。いかなる社会においても劣っているとみなされるコミュニティがいかに大きい声を上げいかに彼らの懸念が正当なものであろうとも、彼らの声も劣ったものとして取り扱われるのである。

73. ヘイトスピーチとヘイトクライムに取り組む行動には社会における憎悪を懸念する政治家、知識人、著名人そして一般の人びとを含むマジョリティのコミュニティを引き込み、彼らも周縁化され弱い立場に置かれたマイノリティに加わってすべての人びとの人権、平等と人間の尊厳を求めなければならない。そのような組

²⁵ See OSCE-ODIHR, “Incitement to Hatred vs. Freedom of Expression: Challenges of combating hate crimes motivated by hate on the Internet”, report of Expert Meeting held in Warsaw, 22 March 2010. Available from www.osce.org/odihr/68750?download=true.

織的な奮闘には法的措置だけでなく、迅速かつ効率的な社会の対応を求めなければならない。もしヘイト事件が早期に取り組まれない場合、標的とされた集団は彼らの自尊心と社会への帰属意識に対する永続的なダメージを経験し、それにより彼らの周縁化を悪化させ得る。また、マジョリティのコミュニティも社会の特定の集団に対して敵意と汚名を着せることを許容するようになるという点までヘイトスピーチに対して次第に鈍感になり得る。

D. 変化するメディア環境

74. メディアはその多様な形態において今日の社会に不可欠な要素であり、マイノリティ問題の分野や宗教間およびコミュニティ間の結びつきを含め、大きな恩恵と可能性をもたらしている。メディアはすべての聴衆に届き得るコミュニケーションと情報交換の即時性を提供し、しばしばそれは異なる言語で様々な民族的、宗教的、文化的観点を代弁している。

75. メディア環境の形態はインターネットとその他のオンラインのメディア・プラットフォームを包括することで劇的な変化を遂げ、生の交流と世界中への急速な伝達を可能にしている。デジタル時代においてメディアはソーシャルメディアを含むまでのその領域を広げ、人びとはそこで情報、アイデアおよび構想の交換と共有を国内および国際ネットワークとバーチャル・コミュニティで行っている。新たな形態のオンライン・メディアはヘイトスピーチやサイバーヘイトを唱道する者が大規模な聴衆へ簡単にアクセスすることを可能にし、伝統的なメディアに比べて規制の少ない中でそれを搾取しようとする者に匿名性を与えている。

76. デジタルメディアはマイノリティ集団が公の討論に参加するスペースを提供しているものの、インターネットのアクセスのしやすさ、急速性、そして匿名性の高さは憎悪に満ちた内容を拡散するための肥沃な土壌も提供している。非常に組織化されたヘイト集団による標的集団への攻撃を目的とした支持者の採用、急進化および指導から、個人への暴力の呼びかけを含む「攻撃対象リスト」の公開、主に若者を対象としたしばしば人種的、民族的または宗教的偏見から生まれる「ネットいじめ」、宣伝活動や誤った情報またはヘイトスパムの流布、ソーシャルメディア・ネットワークやディスカッション・グループ、メーリングリスト・サービスおよび同じ関心を持ったコミュニティを介した情報交換にいたるまで²⁶、インターネットにおけるヘイトスピーチは様々な形をとり、異なるデジタル・プラットフォームを通して広められている。²⁷

²⁶ Tarlach McGonagle, “The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges”, Expert paper, MCM(2013)005, Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and Information Society, Belgrade, 7 and 8 November 2013. Available from www.ivir.nl/publicaties/download/1088.

²⁷ See OSCE-ODIHR, “Incitement to Hatred vs. Freedom of Expression: Challenges of combating hate crimes motivated by hate on the Internet”, report of Expert Meeting held in Warsaw, 22 March 2010. Available from www.osce.org/odihr/68750?download=true.

77. インターネットの匿名性は憎悪や暴力を扇動し得る内容物の著者の追跡と訴追に関して特定の困難をもたらす。世界中で共有されインターネット・サービス・プロバイダー (ISPs) によって提供された資料はヘイトスピーチに対する保護の度合いが異なるさまざまな法律の対象になっている。人種主義ヘイト・ウェブサイトは共通してヘイトスピーチに対して好意的もしくは寛容な管轄区域に設置され、もし封鎖または禁止された場合でも容易に他の寛容な管轄区域へ移転することができる。

78. ソーシャルメディア・プラットフォームはほとんど自主規制であるために資料の利用者が憎悪や敵意に満ちたものと受け取った場合の通報に依存しており、ウェブサイトのガイドラインに違反する資料であるとコミュニティのメンバーが最終的に警告しない限りその内容はアクセスできる状態にある。法的小および管轄区域的な困難に加えて、インターネットから憎悪扇動の資料を取り除くことの技術的困難も存在する。

79. オンラインのメディアおよびコミュニケーションのプラットフォームは過激派集団が時には国境を越えて自分たちを組織することをより容易にしている。ヨーロッパでは、反移民ポピュリスト急進的右翼政党が欧州議会での代表を 2009 年の 8% から 2014 年には 15% まで増やしている。民族ナショナリスト右翼政党の隆盛にはより過激でない「ヘイト」言語とより洗練され「穏健」な極右メッセージの表明が、より広範な投票者集団へ訴求したことによって社会の本流により大きな影響を持つようになった結果である。²⁸

V. メディアにおけるヘイトスピーチと憎悪扇動に対する取り組みと対応の良い実践例

80. 今日のメディアにおけるマイノリティに対するヘイトスピーチと憎悪扇動の数えきれない例にもかかわらず、憎しみに満ちたスピーチと憎悪扇動、その有害な影響に対抗するメディア自体によるもしくは参加によるたくさんの措置や取り組みも存在する。

A. 教育とメディア・リテラシー

81. 人権教育および多様性尊重のための教育は寛容な社会を発展させるために最も重要であるが十分ではなく、特に子どもや若者をはじめとする市民によるインターネットとソーシャルメディアの責任を持った利用と、ヘイトスピーチに晒されることへの対抗と、ネットいじめといったその他のリスクを最小限にするための教育によって補完されなければならない。以下で紹介するようなメディア・リテラシー

²⁸ Catherine Fieschi, Marley Morris, Lila Caballero, eds., *Populist fantasies: European revolts in context* (U.K., Counterpoint, 2013). Available from <http://counterpoint.uk.com/wp-content/uploads/2013/10/Populist-Fantasies-European-revolts-in-context.pdf>.

ーを促進するためのいくつかの関連する取り組みが国家、国際組織および市民社会主体で行われている。

82. 2012年、欧州議会はすべての形態のオンラインのヘイトスピーチと闘うことを目的とした若者を対象とするキャンペーンである「ノー・ヘイトスピーチ・ムーブメント²⁹」を開始した。このキャンペーンはオンラインの表現の中で若者がヘイトスピーチ、人種主義および差別を認識し対抗するための能力を備え付けることを目的とした「オンラインのヘイトスピーチと闘う若者たち、2012-2014 (“Young People Combating Hate Speech Online, 2012-2014”）」プロジェクトの一部である。

83. 2005年に設立された国連「文化の同盟 (Alliance of Civilizations)」は紛争予防と社会的結束の促進を目的とした国家間の敵意の減少と調和の奨励を支援する任務を担う国連機関である。どのように受け取った情報を批判的に解釈するかをメディア消費者に教えるためのメディア情報リテラシーの取り組みに同盟は従事してきた。これらの取り組みにはメディア情報リテラシー情報センター (milunesco.unaoc.org)、国際大学ネットワークの構築や教育者と出版機関のためのワークショップの調整が含まれている。

84. 2014年4月、ルワンダの高等メディア議会はジェノサイドからの20周年と時を同じくして、アフリカン・メディア・イニシアチブとエシカル・パートナーシップ・ジャーナリズム・ネットワークとの協同で「アフリカのヘイト・メディアのページを変える (“Turning the Page of Hate Media in Africa”）」キャンペーンを開始した。このキャンペーンは開かれた情報環境を通して道徳的で寛容かつ包括的なジャーナリズム、メディアの良い統治および責任のあるコミュニケーションの促進を目的としており、ジャーナリズムの実践におけるヘイトスピーチを検査するためのガイドライン文書を含んでいる。

B. 専門機関の設置

85. 残虐行為の防止と安定と結束の強化のためには、マイノリティを対象とする憎悪の監視と対応を含めたマイノリティ問題に特化した制度的注目が不可欠である。これは移行期の正義と和解プロセスの一部として暴力や紛争後にはより重要である。

86. 2007年の争点となったケニアの大統領選挙期間中、メディアでの政治および宗教指導者によるヘイトスピーチと憎悪扇動によって駆り立てられた暴力によって、1000人以上が死亡し50万人以上が避難民となった。結果として、ケニアは民族調和を促進し、民族または人種差別もしくは民族・人種関係に悪影響を及ぼす問題などの苦情を調査する任務を負った国民団結および融合委員会 (National Cohesion and Integration Commission) を設置した。委員会はメディア向けガイドラインや法執

²⁹ 参照: www.nohatespeechmovement.org/.

行職員のためのトレーニング・マニュアルの作成、ワークショップや会議を含む措置を通してヘイトスピーチに取り組んできた。

C. メディアにおける倫理基準、取締機関およびマイノリティの参加の促進

87. メディアは情報の質を向上しバイアスや偏見、操作を防ぐための倫理及び責任のあるジャーナリズムに関する原則とガイドラインを採用し、またメディア職員の多様性の促進とメディア専門家のための十分なトレーニングに投資をすることで、メディアにおける憎悪と暴力の扇動に対する闘いに積極的に参加することができる。

88. 2012年4月、国際ジャーナリスト連盟はメディアにおける憎悪と暴力の扇動と闘うための「ブリュッセル宣言」³⁰を採択した。宣言は責任のあるジャーナリズムの原則と倫理を守ることを目的にジャーナリストと組合に対し、いつ何時であろうと確認された憎悪扇動の非難、メディア職員の規定とガイドラインの知識の保証、ジャーナリストの教育とトレーニングの促進、またメディアにおける多様性の奨励などを含んだ勧告をしている。

89. 倫理規定はプレス職員がどのように客観的かつ責任を持った報告をするかの指針となる上で重要な役割を担っている。ベニンのプレス倫理規定では、「ジャーナリストはいかなる部族、人種的または宗教的憎悪の発表を拒否しなければならない。彼らはすべての形態の差別に対して反対の姿勢を取らなければならない（10条）」と強調している。シンガポールのインターネット実施規則は、「民族的、人種的または宗教的憎悪、衝突または不寛容の賛美、扇動または支持をする（4条2(g)）」ものを禁止内容とみなしている。

90. メディア監視機関や議会またはオンブズマンといった独立取締機関はメディア報道を監視し、憎悪に満ちた内容の認識と通報を行うことで倫理基準を強化する。しかしながら、メディア取締機関は不当なメディア・ソースの検閲をしてはならず、国際基準を順守しなければならない。ボスニア・ヘルツェゴビナのプレス議会はプレス規定の採用と苦情の調査を監視している。2014年、総選挙キャンペーンにおいて議会は「ストップ！ヘイトスピーチ！」キャンペーンを開始した。

91. いくつかのメディア自主規制機関の運営がアフリカで開始され、それらの中にはマイノリティ集団に対するヘイトスピーチと暴力扇動の歴史を持つ国もある。ルワンダ・メディア委員会は2013年に倫理的なジャーナリズムの促進、報道の自由の擁護とメディアに対する苦情の解決の任務の下に設立されたが、何人かの評論家は検閲と報道の自由の深刻な制限を主張している。

³⁰ 参照：
www.ifj.org/nc/news-single-view/backpid/191/article/ifj-conference-agrees-declaration-to-stand-up-against-hate-speech/.

92. アメリカ大陸におけるメディア自主規制機関にはパナマのジャーナリズム全国議会の倫理委員会も含まれている。³¹ 委員会はジャーナリスト、メディア所有者、市民社会、研究所およびオンブズマン・オフィスを集め、ジャーナリズムの実践に関する苦情の受け付けと対応をしている。

93. メディア環境へのマイノリティの参加には、マイノリティのメディア専門家がメディアで勤務する可能性も含まれる。いくつかのメディアにはニュース編集室とプレス室での民族多様性を促進することを目的に、マイノリティのメディア職員を採用し訓練する特定のプログラムとインターンシップを発展させている。

D. ヘイトスピーチに対する市民社会の取り組み

94. インターネットを含むメディアにおけるヘイトスピーチと闘うために市民社会組織は革新的なアプローチと措置を発展させている。これらの措置には憎悪の傾向の認識、ヘイトスピーチ・ウェブサイトの追跡と監視、潜在的被害者または対象集団への憎悪活動に関する通知、憎悪内容を通報するためのインターネットプロバイダーおよび政府機関との緊密な協働、そしてオンラインの教育資料およびトレーニング・プログラムの提供が含まれる。

95. ブルンジにおける民族間の暴力に対応するためにスタジオ・イジャンボ (Studio Ijambo) が 1995 年にサーチ・フォー・コモングランド (Search for Common Ground) という団体によって設立された。隣国ルワンダのラジオにおけるヘイトスピーチと扇動とは対照的に、このプログラムはラジオを通して対話と寛容を促進するためのプラットフォームの創立を目的にしたものである。このラジオ局は討論や議論、連続ドラマ、政治指導者と若者との交流と寸劇などの例を含むさまざまな形式を利用する。20 年が経過し、このモデルは成功したと見なされ他のアフリカ諸国でも模倣されており、紛争解決に関する建設的なメッセージを促進するためにラジオが利用されているコンゴ民主共和国も含まれている。

96. ケニアのウマティ・プロジェクト (Umati project) は、2007 年から 2008 年の同国での選挙後の暴力において 携帯電話技術およびデジタル技術が触媒的役割を果たしたという懸念から誕生した。このプロジェクトはブログ、フォーラム、オンライン新聞、フェイスブックやツイッターを監視することによって、ケニアのオンライン空間における危険なスピーチの使用をより良く理解することを図っている。2012 年 10 月から 2013 年 11 月の間で 7,000 件以上の英語もしくは地元の言語によるヘイトスピーチが確認された。これらはヘイトスピーチへの対抗を担っている他のケニアの団体と共有された。

97. ミャンマーのパンザガール運動 (Panzagar Movement)、別名「フラワー・スピーチ・キャンペーン」は、ソーシャルメディアにおけるムスリム市民に対する

³¹ アメリカ諸国のための専門家ワークショップ、サンティアゴ、2011 年 10 月 12 日・13 日、参照：www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/MeetingReportSantiago.pdf.

ヘイトスピーチを懸念するミャンマーのブロガーと人権活動家によって2014年4月に始められた。この運動は「人類間での憎悪を防止するために私たちのスピーチを穏やかにしよう」のスローガンの下に開始され、活発にソーシャルネットワークに参加している。

98. のりこえねっとは特に日本のコリアンを対象とするヘイトスピーチと人種主義を克服するために活動する日本を拠点とする団体である。この団体は反ヘイトスピーチのイベントやデモの開催、日本で差別禁止法制定の要求などを他団体等と共同で連携して行うことで人種主義とヘイトスピーチに対抗している。

99. 自社のサービスに投稿された非合法の内容の通報メカニズムの実施の推奨、インターネット・サービス・プロバイダーのサービス利用規約もしくは行動規範を侵害する憎悪的内容の判別およびインターネット・サービス・プロバイダーによるそれらの除去の要求などによってオンラインのヘイトスピーチとの闘いにインターネット・サービス・プロバイダーを参加させることをいくつかの取り組みを図っている。名誉毀損防止同盟（Anti-Defamation League (ADL)）は、インターネット・サービス・プロバイダーと法執行機関との緊密な連携およびヘイトクライムに関するトレーニングと教育資料の提供を通じてオンラインのヘイトスピーチとの闘いに活発に関与している。

100. 市民社会団体はサイバーヘイトの根絶、インターネット上の差別に対する国際立法を求めるロビーイングおよび成功事例に関する情報交換のためのネットワークを形成している。反サイバーヘイト国際ネットワーク（International Network Against CyberHate (INACH)）は、サイバーヘイトへの対抗とオンラインの差別の意識喚起を通して尊重、責任および市民権を促進するために団体を結束し力づけることを目的とする異なる国の15団体によって構成されている。

VI. 結論と勧告

101. 憎悪はしばしば政治的理由や長年にわたって定着した差別によって優勢のマジョリティとは民族、言語または宗教が異なる個人やコミュニティを対象に、しばしば特定の個人や集団によって構築、扇動および維持を行われる。社会においてより大きな社会、経済、政治問題または分断が存在する場合、憎悪のメッセージにとってそれは特に肥沃な土壌となり得る。憎悪の根本的原因の多くは単なる民族的もしくは宗教的差異を越えたものであることがより良く理解されなくてはならない。

102. 長期的に見てヘイトスピーチや扇動がどのように社会的結束を危険に晒し、コミュニティ間の分断や緊張を生み出すもしくは深刻にするのかを認識することは不可欠である。ヘイトスピーチとヘイトクライムに取り組む措置に政治家、知識人、著名人および社会における差別と憎悪を懸念する一般の人びとを含むマジョリティのコミュニティが参加し、周縁化され不利な条件に置かれたマイノリティの人びと

の人権、平等およびすべての人びとの尊厳への要求に加われなければならない。そのような協調的行動には法的措置および迅速かつ効果的な社会的反応が含まれなければならない。もしヘイト事件が早急かつ効果的に取り組まれない場合、標的とされた集団は彼らの自尊心と社会への帰属意識に対する永続的なダメージを経験し、それにより彼らの周縁化を悪化させ得る。マジョリティのコミュニティも次第に社会の特定の集団に対する敵意を許容するまで鈍感となり得る。

103. 伝統的および現代的メディアは、知識の発展、多様性の理解と受容において大きな可能性を秘めている。同時に、差別や排除、汚名を着せること、最悪の場合には暴力の扇動のための場としてもメディアは悪用され得る。特に新たなデジタルメディアを含む現代的メディアは、その即時性、普遍的領域、アクセスのしやすさ、対話的性質および規制の難しさからヘイトスピーチの拡散のための利用しやすいプラットフォームとなっている。

104. 憎悪扇動に対する法律の不在もしくは不明瞭な法律、ステレオタイプに基づいたマイノリティの否定的な描写、メディアにおける限られたマイノリティによる表現とアクセス、構造的な不平等、変容するメディア環境、より組織化された形態の過激派およびポピュリスト運動の誕生を含む数ある要因がメディアにおけるヘイトスピーチの規模と広がりに影響している。

105. 特別報告者は国家に対し、いかなる「差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道」を禁止する自由権規約第 20 条に準拠した国内法の制定を求める。

106. 法律は言論と表現の自由は十分に尊重し、いかなるヘイトスピーチ禁止法の恣意的利用または誤った解釈を避けなければならない。国家は憎悪扇動となり得る表現の形態を判断する適正値を設定しなければならない。それにはケース・バイ・ケースに基づく文脈、発言者、意図、内容、規模と広がり、起こり得る損害を与える可能性などの慎重な判断が含まれなければならない。憎悪扇動を禁止する法律は損害への民事救済措置、訂正および反論の権利の保障を含む被害者への効果的かつ十分な救済を提供すべきである。

107. 特別報告者は国家がヘイトスピーチに関する国内の法的枠組みを実施および改正する際、差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、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を国家が採択するよう求める。

108. 特別報告者はヘイトスピーチへの対応のための法的でない方法および手段がいくつかあることを強調する。政治指導者、議員、政党员、その他の公的な人物およびコミュニティの指導者によるヘイトスピーチへの公の非難は、公の認識を形成と社会的結束と団結に貢献することができる。民主的な政党は過激派および政党によって拡散された憎悪のメッセージを相殺する効果的な手段とアウトリーチ戦略を見つける必要がある。

109. コミュニティ間の関係および調和、多様な人口集団間の平和と彼らの客観的な描写、特に宗教的または人種的憎悪扇動といった関連の脅威に関する問題を監視および対応、訓練を行うマイノリティ問題の専門機関の設立が望ましい。

110. メディアは倫理的なジャーナリズムの最高基準を維持し、個人や集団のステレオタイプ化を避け、事実に基づいた公平な報道をすべきである。メディアは倫理基準の実施と促進のために倫理規定と行動規範を採用すべきである。マイノリティの客観的かつステレオタイプによらない描写を保証するために、メディアのすべての役割および地位におけるマイノリティの専門家の参加は不可欠である。メディアはマイノリティに属するメディア職員を訓練、採用および支持をするプログラムを実施すべきである。

111. ジャーナリストが取材の改善とマイノリティ関連の問題の正確かつ緻密で確かな情報に基づく報道を提供するためのメディア専門家に対するマイノリティ問題に特化したトレーニングをメディアは提供すべきである。

112. 特別報告者は、メディアにおけるヘイトスピーチの監視、ヘイトスピーチに関する一般からの通報の受付、苦情の受付と支援および勧告を行う権限を持つ、マイノリティの代表を含めた国内の独立取締機関の設置を奨励する。

113. オンラインのヘイトスピーチとの闘いにおける技術的および作業上の困難を認識しつつ、特別報告者は法執行機関および検察がインターネット上のヘイトクライムと憎悪扇動に対処し、国際レベルでの情報と成功事例の交換をするための専門トレーニングを含む特定の措置を国家が行うことを奨励する。

114. インターネット・サービス・プロバイダー (ISPs) は国内法と国際基準に則ったヘイトスピーチと扇動に関する詳細なサービス利用規約、ガイドラインおよび通知および削除手続きを制定し、これらの方針の透明性のある実施を保証すべきである。自社のサービスに投稿された非合法の憎悪に満ちた内容の通報のための十分な経路の提供を含め、インターネット・サービス・プロバイダーがヘイトスピーチと闘うために政府および市民社会組織と協働することを特別報告者は奨励する。

115. 人口集団の間での異文化理解、相互尊重および寛容を促進するための教育はマイノリティのコミュニティに対するステレオタイプと偏見を撤廃するために不可欠である。人権教育は学校カリキュラムの重要な部分であるべきであり、またそれにはマイノリティ集団の歴史、文化や伝統、および我われの社会のより豊かにするためのマイノリティの重要な貢献も含まれるべきである。

116. 若者や大人がメディアによる情報の正確さ、偏り、影響を問うための批判的考察を発展させるために十分な手段と資源をメディア・リテラシーによって提供することが不可欠である。特にオンライン環境に重点を置いたメディア・リテラシーの重要な機能を国家が学校カリキュラムの全段階に含めることを特別報告者は勧告する。

117. インターネット上のものを含めたヘイトスピーチと闘うための市民意識を高めるためのキャンペーンにおける市民社会の称賛に値する活動を特別報告者は歓迎する。特別報告者は国家がこれらの団体やプロジェクトと協働および経済的支援を含めた支援を行うことを奨励する。