
総会

Distr: General

11 January 2013

Original: English

人権理事会

第21会期

議題2

国連人権高等弁務官年次報告、高等弁務官事務所及び事務総長報告

国連人権高等弁務官年次報告

付録： 国民、人種又は宗教に基づく憎悪煽動の禁止に関する
専門家ワークショップに関する国連人権高等弁務官報告

要約

国連人権高等弁務官事務所は、国民、人種又は宗教に基づく憎悪煽動の禁止について一連の専門家ワークショップを組織した。ワークショップでは、この問題に関する立法のパターン、司法実務、政策が検討された。この報告は、このイニシアティブの諸結果を要約するものである。本報告は特に、2012年10月にラバトで開催された総括的専門家会議の詳細を提供する。ラバト会議では、専門家ワークショップの結論と提言がまとめられ、差別、敵意又は暴力の煽動となる国民的、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が、専門家たちによって採択された。ラバト行動計画をこの報告の付録とする。

付録

国連人権高等弁務官による、国民的、人種的又は宗教的憎悪煽動の禁止に関する専門家ワークショップの報告

目次

| | 段落 |
|---|-------|
| I. 概説 | 1-15 |
| II. 国民的、人種的又は宗教的憎悪煽動の禁止に関する 専門家ワークショップ | 16-18 |

付録

差別、敵意又は暴力の煽動となる国民的、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

I. 概説 (Introduction)

1. 市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR、以下「国際自由権規約」）第19条と第20条の関係を、表現の自由および憎悪煽動との関連において検討した2008年の専門家セミナーのフォローアップとして、国連人権高等弁務官事務所は2011年と2012年、国民的、人種的又は宗教的憎悪煽動の禁止に関する一連のワークショップを開催した。ワークショップでは、この問題に関する立法のパターン、裁判の実務、様々な政策が議論された。

2. 近年我々は、憎悪や冷笑的態度が様々な社会に浸透してきたことに警鐘を鳴らす多くの事件を目撃して来た。残念ながら、これらの事件の多くは暴力的な反応を招き、死者が出ることとなった。猛烈な悪意に満ち、憎悪の詰まった主張は、最悪の犯罪の引き金となりうる。このことを確認するには、選挙の後で異なる民族間の憎悪によって引き起こされた暴力や、極端な政治イデオロギーを有する集団の関わった事件、インターネットおよび伝統的マスメディアにおける、いくつかの宗教とその信奉者についての偏見と悪意に満ちた描写を思い起こせば、足りるだろう。憎悪が多くの顔を持ち、世界のあらゆる場所に存在していることは、明らかである。

3. 国連人権高等弁務官として、私は多くの国のメディア、政治家その他の行為者によって、移民だけでなく様々なマイノリティ集団がしばしば極めて否定的に描写される場合があることに、警告を発して来た。私は、拡大する外国人嫌悪の態度を抑えるための措置を求めるとともに、ヘイトスピーチを直ちに非難し、人種的暴力を煽動した容疑のある人々や、人種差別的で暴力的な行動をとった人々を迅速に非難する必要を、強調してきた。

4. 私はまた、特定のいくつかの宗教の信奉者に対する憎悪と偏狭さの呈示を公に非難したし、宗教と政治の指導者たちに、人々の平穏を回復するために力を尽くすよう強く促した。また、世界の様々な場所でそのような事件への反動として起きた、殺人を含む暴力を非難した。

5. 表現の自由の概念は、様々な文化の法的伝統において数百年に渡ってしっかりと確立されて来たが、その実際的な適用と承認は、普遍的と言いうるには依然としてほど遠い。世界の多くの地域で、表現の自由は今でも、政治的反対意見を黙らせ、批判を窒息

させ、困難な社会問題についての議論を阻止することによって利益を得る人々からの、並々ならぬ抵抗に直面している。

6. 表現の自由と憎悪煽動の関係について私たちの理解を強化するため、私は、国際人権法に反映された、国民的、人種的又は宗教的憎悪の禁止に関する立法、司法および各国の政策を検討するための一連の専門家ワークショップを、世界の様々な地域で組織した。2012年10月、国連人権高等弁務官事務所は、モロッコのラバトで全体を総括する専門家会議を招集し¹、それまでの専門家ワークショップの諸提言が議論された結果、ラバト行動計画が採択された。この試み全体の基本目的は、国際人権法によって保護された表現の自由の十全な尊重を促しつつ、差別、敵意又は暴力の煽動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪についての、立法、司法および政策の各国ないし地域ごとの履行に関して、包括的な評価を行うことにあった。

7. 全体で五つの専門家ワークショップが、ウィーン(2011年2月9日から10日)、ナイロビ(2011年4月6日から7日)、バンコク(2011年7月6日から7日)、サンティアゴ(2011年10月12日から13日)、そしてラバト(2011年10月4日から5日)で行われた。私たちは、上述の諸課題に応じるうえで多くの政府が既存の法律を強化するとともに新たな懲罰手段を導入したことを学んだ。審議の結果、各国における立法の不十分さや、すでに導入されたものの誤った仕方で用いられる可能性のある、曖昧で不明瞭な新规定の問題に光が当てられた。議論は、これらの法律の不均衡で一貫した基準を欠いた適用例を示したが、この問題は多くの場合、法律を適用し審判を行うために専門的に設置され、適切な情報や人材や予算を備えた機関がないことで、より複雑になっていた。議論を通して、不敬罪を規定する法律の否定的な影響、情報の自由を削減することに関係する諸問題、インターネットの使用、ジャーナリストや人権を擁護する人々に対するハラスメント、曖昧で非生産的な立法、司法や政策の悪用を通してマイノリティ集団構成員が迫害され他の人々にも委縮効果を持った場合などの事例が挙げられた。

8. 国際的専門家機関は、憎悪煽動に関する人権法規定の各国における履行を指導する決定的な役割を有しており、この役割を果たすことで、国際法の漸進的な発展と政治的緊張の緩和に資するべきである。

¹ この会議に出席した専門家とその背景の詳細の一覧は、<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx> で公開されている。

9. 表現の自由と憎悪煽動の禁止の間の適切な均衡を達成することは、単純な課題ではない。この基本的自由へのいかなる制限も、国際人権文書、とくに国際自由権規約とあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（C E R D、以下「人種差別撤廃条約」）から導出される厳密に定義された限界のうちに留まらなければならないことを、明確に述べておきたい。国際自由権規約第19条第3項は、そのような制限の正当性を測るべき明確な基準を規定している。しかしながら、表現の自由の重要性を憎悪煽動の禁止との関係で考慮するとき、現実の世界ではさらなる指針が必要となる。

10. 第一に、憎悪煽動として定義され、それゆえに禁止されるべき表現を他から区別する課題が、文脈に依存することが銘記されるべきである。その際、その地域の諸条件、歴史、文化のおよび政治的緊張関係といった、それぞれの事例の個別の状況が考慮に入れられなければならない。したがって、憎悪煽動に関係する事例について効果的な審判を下す過程においては、独立した司法権が不可欠の要素となる。

11. 第二に、[表現の自由の] 制限は、その目的について次のことが明白であるような仕方でのみ行われなければならない。制限の唯一の目的は、民族的、国民的または宗教的集団に属し特定の信念や意見を有する個人や共同体を、敵意、差別または暴力から保護することであり、信念体系、宗教または制度をそれ自体として批判から保護することを目的とはしない。表現の自由への権利は、宗教的信念を含む信念体系、意見および制度を批判的に精査し、公然と論じ、批判することが、特定の個人や集団に対する暴力、敵意または差別を煽動する憎悪を唱導しない限りにおいて常に可能であるべきであることを意味する。

12. 第三に、国内で行われる制裁に関しては、次の三つの表現形態を、注意深く区別することが必要不可欠である。(a) 犯罪と看做されるべき表現形態、(b) 刑法で罰することは出来ないものの民事訴訟を正当化する表現形態、(c) 刑法および民法による制裁を発生させないとはいえ、他人の信念に対する寛容、市民的礼節および尊重に関して憂慮すべき表現形態という、

13. 国連人権理事会もまた、その役割に鑑みて、決定的な行動をとって来た。2011年3月には、宗教ないし信念の自由を脅かすためにいくつかの権利や自由が誤用されることのないように保障するための、各国および国際社会の協調した努力に向けた、包括的なロードマップを提供する決議16/18を、全会一致で可決した。

14. 専門家達が強調した通り、差別、敵意又は暴力の煽動となる国民、人種および宗教に基づく憎悪の唱道を禁止することについてのラバト行動計画の目的は、この困難な状況における人権の制度的履行と保護を容易にし、かつ強化することにある。ラバト行動計画に含まれる結論と勧告は、憎悪煽動の禁止の国際的義務を実施するうえで、各国の立法と司法を含む全ての利害関係者をよりよく導くことを目指している。それは、四つの地域で行われた、ボトムアップの、多極的な利害関係者による専門的協議の過程であり、様々な文化的背景と法的伝統から45人の専門家が参加した。

15. 私は、この重要なイニシアティブが、国際人権上の義務の十全な実施に向けて、国際協力に助けられつつ、各国の努力に確かに推進力を与えることを望む。また私は、このイニシアティブが、民族、国民または宗教による分断に基づく偏見の悪化に対抗し、憎悪と復讐の悪循環を断とうとする我々の努力を助けることを望む。

II. 国民的、人種的又は宗教的憎悪煽動の禁止に関する専門家ワークショップ

16. 2011年、国連人権高等弁務官事務所は、ヨーロッパ（ウィーン、2011年2月9日と10日）、アフリカ（ナイロビ、2011年4月6日と7日）、アジア・太平洋地域（バンコク、2011年7月6日と7日）、そして南北アメリカ地域（サンティアゴ・デ・チリ、2011年10月12日と13日）で、四つの地域ワークショップを開催した。これらのワークショップに関する情報は、そこで行われた議論についての報告も含め、<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion?Articles19-20/Pages/Index.aspx>で公開されている。

17. 憎悪煽動に関する議論を国際人権法に基づいて行うことで、一連の専門家ワークショップは三つの目的を追求した。第一に、国際自由権規約第19条および第20条に明示されている表現の自由の十全な尊重を保障しつつ、国民、人種または宗教に基づく憎悪煽動という概念を巡る立法のパターン、裁判の実務、そして様々な政策のよりよい理解を得ること。第二に、国際人権法に合致する仕方、そのような煽動の禁止の実施状況に関する包括的な現状評価を得ること。第三に、全てのレベルにおいて、可能な行動を策定することである。

18. 2012年10月、国連人権高等弁務官事務所は、ラバトで全体を総括する専

門家会議を開催した。ラバト会議は、以上の過程の頂点を画し、専門家ワークショップの様々な結論と勧告をまとめ、専門家達によるラバト行動計画の採択に至った（ラバト行動計画を付録として付す）。

ラバト行動計画

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
の禁止に関するラバト行動計画¹

2011年に国連人権高等弁務官事務所によって組織された四つの地域専門家ワークショップに発し、2012年10月5日にモロッコのラバトで行われた会議で専門家たちによって採択された結論と勧告

I. 前言 (Preface)

1. 2011年、国連人権高等弁務官事務所は、国際人権法に反映された、国民的、人種的又は宗教的憎悪煽動について、一連の専門家ワークショップを様々な地域で開催した。ワークショップの期間中、参加者たちはそれぞれの地域の状況を考察し、憎悪煽動に対する法的外および法律以外の方途による戦略的対応について議論した。
2. ワークショップは、ヨーロッパ（2011年2月9日と10日にウィーン）、アフリカ（2011年4月6日と7日にナイロビ）、アジア・太平洋地域（2011年7月6日と7日）、そして南北アメリカ地域（2011年10月12日と13日に、サンティアゴ・デ・チリ）で開催された²。開催にあたっての国連人権高等弁務官事務所の目的は、国際人権法によって保護された表現の自由の十全な尊重を促しつつ、国家および地域レベルでの、差別、敵意および暴力の煽動を構成する、国民、人種または宗教に基づく憎悪の唱道に関して、立法、司法および政策の実施を包括的に評価することであった。この活動は、特に宗教的な諸問題との関連において、表現の自由とヘイトスピーチの関係に焦点を当てた。宗教問題は、不幸なことに、様々な共同体のあいだで、またその内部で、軋轢と暴力を作り出し、近年ますます注目されるようになった点である。

¹ 国際自由権規約第20条第2項は、「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」と述べている。この文書では、そのような煽動のことを一貫して「憎悪煽動」と呼ぶこととする。

² 四つの地域専門家ワークショップとラバト会議は、様々な異なる背景を持つ45人の専門家を集め、議論には200名以上のオブザーバーが参加した。

3. 2011年の専門家ワークショップは、関連する国際人権諸基準をよりよく履行するうえで、多くの実務的な提言を生むとともに、豊かな情報源を生み出した³。2011年の一連のワークショップの豊かな結果を確認するべく、国連人権高等弁務官事務所は2012年10月4日と5日、モロッコのラバトで最終的な専門家ワークショップを開催し、四つのワークショップで確認された事柄の比較分析を行い、あらゆるレベルでの可能な行動を策定し、経験を共有するための最善の方法と手段について考慮することとなった。

4. 意見と表現の自由への権利の促進と保護に関する特別報告者、宗教と信条の自由に関する特別報告者、人種主義、人種差別、外国人嫌悪と関連する不寛容に関する特別報告者、人種差別撤廃委員会のメンバー一名、そして非政府組織「19条」（「表現の自由のためのグローバルキャンペーン」）の代表一名が、ラバト・ワークショップに出席した。

5. 地域ワークショップの実務の際と同様に、参加各国はオブザーバーとして参加するように招かれ、それぞれの代表団に政府の専門家を入れるよう促された。国連の関連部署や、基金およびプログラム、関連する国際的および地域的な団体、各国の人権組織、市民社会の諸組織（学会、ジャーナリスト、宗教的信仰に基づく組織を含む）も、オブザーバーとして参加した。

6. 以下の結果報告は、ラバト・ワークショップに参加した専門家たちによって合意された結論と勧告を反映するものである。

II. 文脈 (Context)

7. 世界がかつてなく相互に繋がり、様々な社会の構成がより多文化的な性質を持つに従い、世界の様々な地域で近年、憎悪煽動の問題に新たな注意を集めるような多くの出来事があった。過去数十年の間に世界中で起きた衝突の多くが、様々な度合いにおい

³ 四つの専門家ワークショップに対する人権高等弁務官からの伝達事項と、問題の背景調査、専門家による論文、利害関係者によって提供された様々な情報や提言、会議についての報告は、www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles1920/Pages/Index.aspx で公開されている。

て、国民、人種または宗教に基づく憎悪煽動を含んでいたことも、強調されねばならない。

8. すべての人権は普遍的であり、互いに分離し得ず、相互に依存し、関連している。他の人権との関係における表現の自由に関する議論において、この相互依存はもっとも明らかである。表現の自由の権利の実現は、様々な視点や観点に発言の機会を与える、活発で多面的な公共的利益に関わる議論を可能にする。表現の自由の尊重は、国際的な平和と安全を促進する役割と同様に、民主主義と持続可能な人間社会の発展を確かなものとする上で、決定的な役割を果たす。

9. 残念ながら、様々な個人や集団が、その民族的背景や宗教を理由に、様々な形での差別や敵意や暴力に直面してきた。この点において特筆すべき課題は、人種、民族的背景および宗教の印象操作の否定的な結果を抑え、とくに政治的な目的や選挙の目的のためにしばしば利用される、国民の一体性や国民の同一性の概念の有害な使用を防止することである。

10. 表現の自由と宗教および信条の自由は、お互いに緊張関係にあるとか、あるいは矛盾するとさえ、しばしば主張される。現実には、これらの自由は相互依存および相互強化の関係にある。自由な公共的言論が人々の持っている多様な信念の尊重に依存するように、自分の宗教や信条を実践するかどうかの自由は、表現の自由が尊重されていなければ存在し得ない。同様に、表現の自由は、宗教的な事柄についての建設的な議論が行われ得るような環境を作り出すうえで、不可欠である。実際、開かれた議論における自由で批判的な思考は、宗教の様々な解釈が宗教的信条を支える根源的な価値に忠実であるか、それを歪めるものであるかを検査するための、もっとも確かな方法である。

11. 国際自由権規約第20条に定められた成立要件を満たしている様々な事件の犯人が、起訴されることも処罰されることもないでいることは、憂慮すべきである。一方で、マイノリティ集団構成員は、曖昧な国内立法、司法、諸政策の誤用によって事実上迫害されており、このことは他の人々にも委縮効果を生んでいる。現状、(1)「本当の」憎悪煽動が訴追されずにいる状態と、(2)国内の憎悪煽動禁止法の外見のもとで行われるマイノリティ集団の迫害の二分法が、広く見られるように思われる。世界中の国々での憎悪煽動禁止法は雑多であり、ときに過度に狭量であったり、曖昧であったり或者说える。憎悪煽動に関する司法実務は、寡少かつ行き当たりばったりであり、いくつか

の国家が採用した関連する政策のほとんどは、あまりにも一般的で、体系的に整序されておらず、焦点を欠き、その影響に関する適切な評価がなされない状態にある。

12. 世界の異なる地域での四つのワークショップと、全体を総括するラバトでのワークショップを開く事は、すぐれて時機にかなった、有益なイニシアティブであった。これらのワークショップは、関連する条約機関の専門家と、各種任務の特別報告者全員の参加を得ることとなった。

III. 憎悪煽動の禁止を履行する

(Implementing the prohibition of incitement to hatred)

13. 以上を背景として、以下の結論と勧告は、専門家が長期にわたり透明な環境で深く考慮した事柄の総合を成す。立法、司法の制度基盤、そして政策における様々な結論は、差別、敵意または暴力の煽動を構成する、国民、人種または宗教に基づく憎悪の唱道の国際的な禁止を実施することに関わるすべての利害関係者を、よりよく導くよう意図されている。

A. 立法

結論

14. 国家レベルでの立法を導くよう意図された国際人権諸基準のもとで、「ヘイトスピーチ」と名付けられる表現は、他者の権利の尊重、公共の秩序、あるいは時に国家安全保障まで含む様々な根拠によって、国際自由権規約第18条と第19条で制限されている。各国はまた、差別、敵意または暴力の「煽動」に当たる表現を「禁止」するよう義務づけられている(国際自由権規約第20条第2項、及び人種差別撤廃条約第4条で、いくつかの異なる条件とともに定められている)。

15. 様々なワークショップでの議論は、世界中の多くの国内法の枠組みにおいて憎悪煽動の法的な禁止が不在であり、一方、憎悪煽動を禁止する法律が個別の場合に応じて異なる用語を用いており、国際自由権規約第20条としばしば不整合をきたしていることを明らかにした。国内法における憎悪煽動の定義が広ければ広いほど、法律の恣意的な運用に道が開かれる。国民、人種または宗教に基づく憎悪煽動を構成する犯罪に関

する用語法は国ごとに異なり、ますます曖昧になっており、表現の自由の制約や制限についての新たな範疇も、各国内法に組み入れられつつある。このことは、国際自由権規約第20条の誤った解釈と、国際自由権規約第19条に含まれない表現の自由の制限の危険を招来する。

16. いくつかの国は、人種と宗教に基づく憎悪煽動を犯罪と看做すが、他のいくつかの国は、人種や民族の区別に基づく憎悪煽動のみを犯罪と看做す。いくつかの国は、他の根拠によっても、憎悪煽動の禁止を認める。国家の定める諸規則は、民法と刑法のあいだで異なる。多くの国では、憎悪煽動はもっぱら犯罪行為であるが、いくつかの国では、それは刑法と民法の両方、あるいは民法のもとにおいてのみ違反となる。

17. 国際的なレベルでは、憎悪煽動の禁止は、国際自由権規約第20条と、人種差別撤廃条約第4条で、明確に定められている。国際自由権委員会（*国際自由権規約に基づいて設置された人権委員会）は、意見と表現の自由に関する一般的所見第34号（2011年発行）で、次のように強調している。

「不敬罪を規定する法律を含む、宗教や他の信念体系への不尊重を示す行為の禁止は、国際自由権規約第20条第2項で想定されている具体的諸状況がある場合を除いて、国際自由権規約に反している。そのような禁止はまた、同規約第2条、第5条、第17条、第18条、第26条などと同様に、第19条第3項の厳しい要求にも従わねばならない。したがって例えば、いかなる法律によっても、一つあるいはいくつかの特定の宗教ないし信念体系やその信奉者を、他の信念体系や信奉者に対して優遇ないし差別したり、宗教的信仰を持つ者を持たない者に対して優遇ないし差別することは、許されないことと看做されるだろう。また、そのような禁止を行う法律が、宗教指導者に対する批判や、宗教の教義又は信仰の教義についての批評を防いだり、批評を罰するために用いられることも、許されないだろう。」（一般的所見第34号48パラグラフ）

18. 国際自由権規約第20条が[表現の自由の制限に]高い敷居を求めるのは、根本原則として、言論の制限が例外でありつづけなければならないからである。そのような敷居は、同規約第19条の諸規定を考慮に入れなければならない。実際、表現の自由の制約についての（合法性、比例原則、必要性の）三つの部分からなるテストは、憎悪煽動を含む事例にも当てはまる。というのも、そのような制約は、法律によって規定され、

正当な利益だけに奉仕すべく厳密に定義され、民主的社会においてその正当な利益を保護するために必要不可欠なものでなければならないからである。これは、他のことに加えて、次のいくつかのことを意味する。表現の自由の制約は、明確かつ厳密に定義され、切迫した社会的必要に応じるものであること。自由を侵害する度合いが可能な限り最も少ない手段であって、広汎で焦点を欠いた仕方と言論を制約することのないよう、過度に広汎でないこと。保護法益のためにもたらされる便益が、その制約が正当なものとする制裁を含む表現の自由への害を上回るだけの、適切な比例性を実現すること⁴。

19. 国家レベルで、不敬罪を規定する法律は、全ての宗教や信念の間、あるいは宗教や信念内部での対話と議論と批判を事実上検閲することになるかもしれないため、非生産的である。それらの対話と議論と批判のほとんどは、建設的かつ健全で、必要なものでありうるのである。加えて、不敬罪を規定する法律の多くは、様々な宗教に異なる度合いの保護を与え、しばしば差別的な仕方でも適用されることが分かっている。何が宗教に関する危害相当の侮辱にあたるかを規定する立法や、中立的表現を含む法律の熱心すぎる適用の結果、宗教的マイノリティ集団や反対者だけでなく、無神論者や人格的神[々]を信じない人々が迫害された事例が存在する。さらにまた、関連する国際的な法的諸基準に保護される宗教や信念の自由の権利は、批判や嘲笑を一切免れた宗教や信念を持つ権利を含んではいないのである。

勧告

20. 一般原則として、三つの種類の表現の間に明確な区別がなされるべきである。すなわち、犯罪を構成する表現、刑法で罰することは出来ないが民事裁判や行政による制裁が正当になされ得る表現、刑法や民法上の違反でもなく行政による制裁の対象ともならないが、寛容、市民的礼節、そして他者の権利の尊重に関して憂慮すべき表現である。

21. 国際自由権規約第19条と第20条の相互関係を念頭に置き、各国は、憎悪煽動に関する国内の法的枠組みが同規約第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」）の明白な言及によって導かれるよう保障

⁴ 「表現の自由のためのグローバルキャンペーン」（組織名「19条」）による、「表現の自由と平等に関するケムデン原則」（London, April 2009）第11則を参照。

しつつ、国内法の条文のなかで、憎悪、差別、暴力、敵意、その他の鍵となる用語の本格的な定義を提供する可能性を、積極的に考慮すべきである。この点で、国内立法は、とくにケムデン原則（Camden Principles）⁵の提供する指針と様々な定義⁶を利用することが出来る。

22. 各国は表現の自由の制約のための三つの部分からなるテスト—合法性、比例原則、必要性—が、憎悪煽動の様々なケースに確実に適用されるよう保障するべきである。

23. 各国は、国際自由権委員会と人種差別撤廃委員会、そして前者の一般的所見第34号（2011年）と後者の一般的勧告第15号（1993年）を含む、人権専門家による国際機関とその勧告、また、人権理事会の各種任務の特別報告者によって提供される指針を利用するべきである。

24. 各国は、関連する国際人権文書および地域文書を批准し、かつこれを実質的に履行し、その諸規定に対するあらゆる留保を撤回し、そのもとで課されている報告義務を遵守するよう期待される。

25. 不敬罪を規定する法律を持つ諸国は、それらを撤廃するべきである。そのような法律は、宗教や信念の自由の享受、宗教に関する健全な対話と議論を窒息させるような影響を持つからである。

26. 各国は、憎悪煽動に対して効果的に闘うため、予防的および懲罰的な行動を含む包括的な反差別法を採用すべきである。

⁵ 第12原則の履行を求めて、各国の法システムは、国内法の条文において明確に、あるいは公的な権威を有する解釈を通して、関連する用語の意味を次のように明確にすべきである。「憎悪」と「敵意」は、標的とされた集団に向けられた誹謗、悪意または嫌悪の、強烈で非合理的な感情を指す。「唱道」は、標的とされた集団に対する公共的な憎悪を促進せんとする意図のある場合にのみ用いられる。「煽動」は、標的とされた集団に属する諸個人に対する、差別、敵意または暴力の切迫した危険を作り出すような、国民的、人種的または宗教的な諸集団に関する言明を指す。

⁶ これらの原則は、表現の自由と平等の諸問題に関する国際人権法の専門家の参加を得た、複数の利害関係者による議論に基づき、「表現の自由のためのグローバルキャンペーン」（組織名「19条」）によって用意された。これらの原則は、国際法と諸基準、（特に各国の法律と裁判所の判断に反映された）従来の実務、諸国民の共同体によって認められている法律の一般原則についての進歩的な解釈を示すものである。

B. 司法 (Jurisprudence)

結論

27. 国際的な諸基準と国際司法に照らして定期的に更新され、そのメンバーがしかるべき法的プロセスの規則を尊重しつつ公正かつ客観的な仕方で行動するような独立の司法的制度基盤は、すべての個別事例に関する事実と法的性格が国際人権諸基準と整合する仕方確実に評価されるうえで、決定的に重要である。人権を保護するため、この司法的制度基盤は、パリ原則 (Paris Principle) に沿って設立される各国独自の人権機関のような、抑制と均衡のメカニズムに補完されるべきである。

28. 憎悪煽動があったとされる事例でも、大抵、司法や準司法的な諸制度への訴えはごく僅かしかない。多くの場合、犠牲者は社会的に不利あるいは脆弱な立場にある集団に属し、憎悪煽動の禁止に関する判例が容易に利用できるようにはなっていない。これは、しかるべき立法が不在ないし不十分であるため、あるいは、憎悪煽動の犠牲者の大半を占めるマイノリティ集団やその他の脆弱な立場にいる集団のための司法支援が欠如しているためである。司法的対応のこのような弱さは、容易に利用することの出来る資料の不在によってだけでなく、一般公衆が不十分な知識しか与えられていないため裁判所にもたらされる事例が十分でないこと、そして司法への信用の欠如によって、説明されうる。

29. 表現の自由と憎悪煽動の制約に関する定義の敷居と、国際自由権規約第20条の適用のための敷居は高くあるべきであるということが提案された。深刻さが敷居を超えたかどうかを認定するためには、憎悪煽動はもっとも深刻で、強く実感される種類の誹謗を含まなければならない。憎悪の深刻さを判断するためには、主張された言明や危害の残酷さおよび意図、そのような発言がなされる頻度、量、範囲が、考慮されるべき要素として考えられる。この点に関して、ある表現が犯罪と看做される上で確認すべきものとして、六部分からなる成立要件が提案された。

(a) 文脈：ある発言が、標的とされた集団に対する差別、敵意または暴力を煽動する可能性が高いかどうかを判断するとき、文脈は非常に重要である。文脈は、意図及び／又は因果関係の両方に、直接関係しうる。文脈を分析するに際しては、その発言が行われ広められた時点で広範に成立していた社会的および政治的文脈のうちに、その

言語行為を位置づけるべきである。

(b) 発言者：発言者の社会における位置や地位、とくにその発言が向けられた聴衆をとりまく状況におけるその個人ないし組織の立場が、考慮されるべきである。

(c) 意図：国際自由権規約第20条は、意図があることを予定している。この条項は、当該発言の単なる頒布や伝達ではなく、「唱道」と「煽動」に関わるので、不作為や不注意は、ある行為が同規約第20条の違反となるために十分とは言えない。このため、ある行為が違反となるには、言語行為の対象と主体およびその聴衆のあいだに成立する三者関係の作動が必要とされる。

(d) 内容と形式：発言の内容は、裁判所の審議にとって鍵となる点の一つであり、煽動の不可欠の要素である。内容分析は、発言が挑発的かつ直接的である度合い、発言によって展開された議論の形式、スタイルおよび性質、あるいは展開された様々な議論のあいだのバランスなどに関係する。

(e) 言語行為の範囲：範囲という概念は、その言語行為の届く範囲、公共的な性格、影響力、聴衆の人数といった要素を含む。考慮すべき他の要素として、発言が公共的な場でなされるかどうか、拡散のためにいかなる手段が用いられるか、例えば一つの小冊子なのか、マスメディアを通して放送されたり、インターネットによるものなのか、発言の頻度、伝達の量と範囲、聴衆がその煽動に応じて行動する手段を持っていたかどうか、その発言（あるいは作品）が限定された環境で流通するのか一般公衆にとって広く入手可能なのかといった点がある。

(f) 切迫の度合いを含む、結果の蓋然性：煽動は定義上、未完成犯罪である。その発言が犯罪に該当するうえで、煽動発言によって唱道された行為が実際に行われる必要はない。しかしながら、ある程度の危害リスクは確認されなければならない。これが意味するのは、裁判所が、発言と実際の行為の間の因果関係が相当程度直接的に成立していると認識し、当該発言が標的とされた集団に対する実際の行為を引き起こすことに成功する高い確率があると判断しなければならないということである。

勧告

30. 国全体を管轄とする裁判所や特定地域を管轄とする裁判所は、憎悪煽動に関連する国際諸基準と、国際的、地域的かつ比較法学について、定期的に現状にあった情報を得るべきである。これは、憎悪煽動の事例に直面した裁判所が、成立要件を慎重に吟味して徹底的な分析を行う必要があるためである。

31. 各国は、法律によって設置された管轄権のある、独立かつ公平な裁判所による、公正公開の法廷への権利を保障するべきである。

32. マイノリティや脆弱な位置に置かれた集団構成員に法的およびその他の種類の支援を提供することによって、それらの集団に、しかるべき注意が払われるべきである。

33. 各国は、憎悪煽動の結果として実際の危害を加えられた諸個人が、損害に関する民事救済あるいは法律以外の手段を含む実効的な救済への権利を確実に有するように、保障すべきである。

34. 非合法的形態をもつ表現に関わる刑事制裁は、厳密に正当化可能な状況だけに適用される最後の手段とみなされるべきである。金銭的損害と非金銭的損害に対して、救済と応答を得る権利とともに、民事制裁と救済も考慮されるべきである。様々な専門家機関や規制機関によって確認され、実効化されたものも含めて、行政による制裁と様々な救済策も考慮されるべきである。

C. 政策 (Policies)

結論

35. 法的対応は重要だが、立法はヘイトスピーチ問題に対応するためのより広い道具立ての一部に過ぎない。ヘイトスピーチに関連するいかなる立法も、社会的良識と寛容を養成し、変化と公共的議論を理解しようとする、様々な政策、実践および手段を志向する多様な社会セクターのイニシアティブによって補完されるべきである。その目的は、諸個人、公務員、司法制度の成員のあいだに、平和と寛容と相互尊重の文化を創造し、強めるとともに、メディアの諸組織と宗教や共同体の指導者に、より高い倫理的な意識を持たせ、一層の社会的責任を果たさせることにある。各国、メディア、社会は、

憎悪煽動の様々な行為に対して反対発言が行われ、国際人権法に沿った適切な手段による対応がなされるよう保障するための共同責任を有する。

36. 政治と宗教の指導者たちは、暴力と敵意と差別を引き起こしうる不寛容なメッセージや表現の使用を避けるだけでなく、不寛容、差別的ステレオタイプの押しつけ、ヘイトスピーチの事例に対して、断固として迅速に反対発言をする極めて重要な役割を持っている。憎悪煽動への対応として暴力は決して許されないということも、銘記されるべきである。

37. 不寛容の根本原因に積極的に対処するためには、現在よりも大幅に広い政策的な諸手段が必要である。そのような諸手段は、例えば、相互的な知識と交渉による文化間対話の様々な領域、複数性や多様性についての教育、マイノリティ集団や先住民が表現の自由の権利を行使しうるように力づける様々な政策といった領域において、必要である。

38. 各国は、例えばマイノリティ集団による様々なメディア組織の登録と機能を容易にする事で、マイノリティ集団がその基本的な権利と自由を実際に享受しうる空間を保障する責任を持つ。

39. いくつかの地域は、憎悪煽動と闘うための立法とは異なるアプローチ、特に公共政策の採用や、真実和解委員会を含む様々な種類の制度と手続の創設を選択するという個性を持っている。地域ごとの人権保障の様々な制度、専門化された諸組織、活発な市民社会と独立のモニタリング制度の働きは、世界の全ての地域において根本的に重要である。加えて、国際的に認められた人権規範や基準と整合し、その限りで肯定的な意味を持つ伝統的な諸価値も、憎悪煽動への対抗に貢献しうる。

40. 自由な表現と平等の実現を可能にするうえで、メディアやその他の公共的コミュニケーションの諸手段の重要性は根本的である。伝統的なメディアは世界中で重要な役割を果たし続けているが、注目すべき変化を遂げつつもある。デジタル放送、携帯電話、インターネットとソーシャルネットワークなどの新たな技術は、情報の拡散を大幅に増進し、ブロガーたちが情報を交換するインターネット空間のような、コミュニケーションの新たな形態を作り出す。

41. 国際自由権委員会によって採られた方策、とくに宗教や信念に基づく人々に対する不寛容、否定的ステレオタイプの押しつけ、烙印を押すこと、差別、暴力の煽動および実際の暴力についての決議 16/18 が、投票なしに全会一致で採択されたことは、国際社会による効果的で、統合された、包摂的な行動のために、見込みあるプラットフォームを提示している。この決議は、各国が国家レベルで、ラバト行動計画を含めた国際的な諸指針に沿って履行し、たえず再点検することを要求するものであり、ラバト行動計画はその実現に貢献するものである。

各国への勧告

42. 各国は、諸個人と様々な共同体に対する、国籍、民族的背景、宗教や信念に基づく否定的ステレオタイプの押しつけや差別と闘うための広汎な努力への関与を強めるべきである。

43. 各国は、ジェンダーに関する他者理解を含む文化間理解を促進するべきである。この点で、すべての国家は、平和の文化を建設する責任と、憎悪煽動が処罰されない状態に終止符を打つ義務を有する。

44. 各国は、人権の価値と原理についての教員研修を促進し、かつ自ら提供し、全ての年齢の生徒の学校カリキュラムの一部として文化間理解を導入あるいは強化するべきである。

45. 各国は、治安部隊、警察官、司法に関わる人々を、憎悪煽動の禁止に関わる諸問題について訓練し、それに敏感に応じるようにさせるための機能を強化すべきである。

46. 各国は、平等のために働く諸機関を創設するか、社会的対話を促進するだけでなく憎悪煽動の諸事例について申立を受理することに関して管轄権を有する、(パリ原則に沿って設立された) 国内人権機関の内部で、平等のための機能を強化するべきである。そのような機能を効率化するうえでは、新たに採用された指針、試験、良質の実務が、恣意的な実務を回避し、国際的な一貫性を向上させるために必要となる。

47. 各国は、憎悪煽動に関わる様々な違反に関するデータの体系的収集を保障するため、必要な諸制度と機関の存在を確保すべきである。

48. 各国は、新たなメディアを含むメディア全体の複数性と多様性を促進し、コミュニケーション諸手段のアクセスと実際の使用が普遍的かつ非差別的であるよう促進する公共政策および規制枠組みを保持すべきである。

49. 各国は、現行の国際人権諸機関を強化すべきである。これには特に、国際自由権委員会や人種差別撤廃委員会のような人権条約機関、各種任務の特別報告者が含まれる。これらの機関は、人権に関する法律を履行する国家としての政策に関して、各国に対して助言と支援を提供する。

国際連合への勧告

50. 国連人権高等弁務官事務所は、表現と信仰の自由を保護するために働く国際的な専門家組織を十分に支援するべく適切な権限を与えられ、憎悪と差別やこれらに類する煽動を防止すべきである。この点で、各国家は、人権条約の諸組織を強化し、様々な特別手続きのための機関に対する十分な機能の提供を確実なものとするため、国連人権高等弁務官の努力を支援すべきである。

51. 国連人権高等弁務官事務所は、憎悪煽動の禁止に関する各国内の規範的枠組みおよび政策枠組みを強化するために、その機能を利用したいと願う諸国と協働するよう招かれている。このため、国連人権高等弁務官事務所は、四つの地域専門家ワークショップに示唆を与えられつつ、国際人権法に反映された憎悪煽動の禁止についての模範となる立法例から最善の実務と諸要素を得て、適切な道具立ての開発を考慮すべきである。

52. 関連する人権条約機関と各種任務の特別報告者は、差別、敵意あるいは暴力の煽動を構成する、国民、人種または宗教にもとづく憎悪の唱道の諸事例を非難するための適切な方法として、お互いの相乗作用と協力を強めるべきであり、これは共同行動を通しての協力を含む。

53. 国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）、国連「文明の同盟」（UNAOC）、そしてジェノサイド防止特別顧問事務所を含む、国連の様々な組織は、相乗効果を最大化し、共同行動を督励するために、協力を強めるべきである。

54. 以下の諸機関のあいだの協力と情報共有はさらに強められるべきである:(a) 欧州評議会、欧州安全保障協力機構 (OSCE)、欧州連合 (EU)、米州機構 (OAS)、アフリカ連合 (AU)、東南アジア諸国連合 (ASEAN)、イスラム協力機構 (OIC) などの、様々な地域のおよび地域横断的な組織の間の協力、(b) これらの諸機関と国際連合の間の協力。

55. 各国内で、また諸国家と協調して、諸国家に向けられた諸勧告を実現するための様々な措置の履行を考慮すること。

他の利害関係者に対する勧告

56. 非政府組織 (NGO)、国内人権機関、その他の市民社会の諸団体は、様々な文化や宗教の間の理解と学習を促進するための制度と対話を、創設し支援するべきである。

57. 政党は、とくに公的な発言に関して、その代表者の言動のための倫理的指針を採用し、執行するべきである。

58. メディアの自己制御は、それが効果的に行われうるところでは、メディアに関わる専門的な諸問題に対処するための最も適切な方法であり続ける。ケムデン原則第9条に沿って、すべてのメディアは、道徳的および社会的責任として、自己制御を通して差別と闘い、様々な文化間の理解を促進するために役割を果たすべきである。このことは、以下の方策を含む。

(a) 差別行為が公衆の着目するところとなるように保障しつつ、文脈を考慮して、事実に則した繊細な方法で報道するように留意すること。

(b) メディアに関わる個人や集団の持っている差別や否定的なステレオタイプを社会的に促進してしまう危険に注意すること。

(c) 不寛容を促進する可能性のある、人種、宗教、ジェンダーその他の集団的特徴への不必要な言及を避けること。

(d) 差別と否定的ステレオタイプの押しつけによって引き起こされ害について、

人々に注意を喚起すること。

(e) 様々な集団や共同体について報道し、その成員に、彼らについてのよりよい理解を促進するような仕方で発言し聞かれる機会を与えるとともに、それらの集団や共同体の視点を反映すること。

59. さらに、メディアとジャーナリストの自主的な職業行動規範は、平等の原理を反映すべきである。また、そのような行動規範を広く公布し履行するために、実効的な方策がとられるべきである。

IV. 結論 (Conclusion)

60. 国際人権法と多くの国の法律が、表現の自由の概念に体系的な関心を寄せて来たが、その実際的な適用と承認は、世界の全ての国で完全に行われているわけではない。また同時に、国民、人種または宗教に基づく憎悪煽動の禁止についての国際人権諸基準は、世界の多くの場所で、今後あらたに国内法と政策に取り入れられる必要がある。このことは、表現の自由を尊重しながら、この概念を定義するうえで、客観的困難と、細やかな政治的注意を要することを意味する。

61. 以上の結論と勧告は、これらの課題に取り組むための段階的な方策である。我々の結論と勧告が、この領域における各国の努力と国際的協力に推進力を与えるものであることを願う。

(翻訳 高橋若木／監修 前田朗)