

【研究ノート】 イギリスにおけるヘイト・スピーチ規制法の歴史と現状

奈 須 祐 治

イギリスは、早くからヘイト・スピーチの法規制に積極的に取り組んできた¹⁾。現在では、いくつかの法令による多方面にわたる規制が行われるに至っており、その全体像を把握することは容易ではない。そこで、この研究ノートにおいて、規制の歴史を概観したうえで、現行法としてどのような規制が行われているのかを確認したい²⁾。

-
- 1) この領域の先行業績として、元山健「現代イギリスにおける公共秩序法制の研究—一九八六年公共秩序法を中心に」早稲田法学 64 卷 1 号 57 頁 (1988)、内野正幸『差別的表現』48-55 頁 (有斐閣, 1990)、師岡康子「イギリスにおける人種主義的ヘイト・スピーチ規制法」神奈川大学法学研究所研究年報 30 卷 19 頁 (2012) (以下、師岡 2012A)、同「イギリスにおける人種・民族差別撤廃法の発展」自由と正義 63 卷 7 号 80 頁 (2012) (以下、師岡 2012B)、同「イギリスの人種主義的ヘイト・スピーチ法規制の展開」国際人権 24 号 36 頁 (2013) (以下、師岡 2013A)、同『ヘイト・スピーチとは何か』83-102 頁 (岩波書店, 2013) (以下、師岡 2013B)、村上玲「宗教批判の自由と差別の禁止—イギリスにおける神冒瀆罪から宗教的憎悪扇動罪への転換に関する考察 (一) ~ (二・完)」阪大法学 62 卷 5 号 233 頁, 62 卷 6 号 135 頁 (2013) (以下、(一) を村上 2013A, (二・完) を村上 2013B)、同「イギリスにおける人種的憎悪扇動規制の展開」阪大法学 64 卷 5 号 1205 頁 (2015) (以下、村上 2015) 等がある。
 - 2) 本稿は、拙稿「イギリスにおける憎悪煽動 (Incitement to Hatred) の規制」名古屋短期大学紀要 43 号 111 頁 (2005) を基礎にしており、重複する部分もあるが、2005 年以降の立法の展開がめざましいため、同論文の訳語等を見なおしたうえで、改めて論文としてまとめることとした。また、関連する法令の規定の翻訳を行い、別稿として本号に掲載した。なお、本稿で引用する法令の条文については、原則として最新の条文を示し、そうでない場合はその旨の註を付している。

I 前史

1. コモン・ローによる規制

イギリスにおいて憎悪煽動規制法が制定される前、憎悪の煽動を律する手段としてコモン・ロー上の煽動罪 (sedition)³⁾と公的迷惑罪 (public mischief) が存在した⁴⁾。

そもそも煽動罪における煽動の意図の定義には、「国王の臣民の異なった階級の間には恨みと敵意の感情を促進する意図」が含まれていた⁵⁾、それを憎悪煽動に対して用いることが可能だった。この罪により有罪判決が導かれたいくつもの事例が存在する⁶⁾。一方、公的迷惑罪は、コミュニティの偏見をもたらす、すべての行為や試みを処罰対象にするものであった⁷⁾。これによって、反ユダヤ主義的な内容の記事を公表した者が有罪とされた事件が1件報告されている⁸⁾。

しかし、いずれの罪も定義と基準が曖昧であり、煽動罪に関しては暴力や秩序破壊を直接煽動した場合にしか適用できないとする解釈が定着したことから⁹⁾、人種的憎悪の煽動への対抗手段としても不十分だった¹⁰⁾。そして、そのようなコモン・ローによる対処の限界から、議会は憎悪煽動を制定法により処罰する方向に向かうこととなる。

3) 煽動的な言葉が文書による名誉毀損を構成する場合、「煽動的な名誉毀損罪 (seditious libel)」と呼ばれた。See SIR JAMES F. STEPHEN, A DIGEST OF THE CRIMINAL LAW 60-61 (1991).

4) 紹介として、村上・前掲註 (1) [村上 2015] 1207-10 頁参照。

5) See STEPHEN, *supra* note 3, at 61. このスティーブンの定義には、そのほか、1) 国王、その相続人若しくは継承者、法によって公定された連合王国政府及び組織、議会両院、又は司法の運営に対して、憎悪若しくは侮辱をもたらす意図、2) それらに対して不満を煽動する意図、3) 法により公定された教会若しくは国家に関する事柄の改変を試みるよう国王の臣下を煽動する意図、4) 国王の臣下の間には不平若しくは不満を惹起させる意図が挙げられている。スティーブンの定義は、*R. v. Burns*, 16 Cox C.C. 355, 359-60 (1886); *R. v. Caunt*, unreported (See *Seditious Libel Charge*, THE TIMES, 18 Nov., 1947; E. C. S. Wade, Note, *Seditious Libel and the Press*, 64 LAW QUARTERLY REVIEW 203, 204 (1948)) 等で引用され、実際に用いられている。

6) See e.g., *R. v. Osborne*, W.Kel. 230, 25 Eng. Rep. 584; 2 Barnardiston 138, 94 Eng. Rep. 406; 2 Barnardiston 166, 94 Eng. Rep. 425 (1732); *R. v. Aldred*, 22 Cox C.C. 1 (1909); *Caunt, id. Osborne* 事件では、被告人が、最近ポルトガルからロンドンにやってきた何人かのユダヤ系移民が、ユダヤ人の女性がキリスト教徒との間にもうけた幼児を焼き殺したと伝える記事を掲載する冊子を出版し、煽動的な名誉毀損罪により有罪とされた。

ただし、この事件は時代的制約のため各判例集の叙述が一貫しておらず事実関係も判決内容も明確でないで、実際に煽動的名誉毀損罪が適用されたのかも定かでない。See JEREMY WALDRON, HARMIN HATE SPEECH 54 (2012) (邦訳・谷澤正嗣＝川岸令和『ヘイト・スピーチという危害』(みすず書房, 2015) 64 頁)。Aldred 事件は、インドの独立を主張する刊行物を発行していた者が、その中に政治的意図による暗殺を賛美する記事を掲載したことにより煽動的名誉毀損罪で有罪とされ、12ヶ月の自由刑に処せられた事件である。裁判官は陪審に対する説示において、問題となった言葉が公共秩序の破壊や暴力等を促進するように意図されていたか否かが有罪性の判断基準となると述べた。そして、暗殺の唱道はこの基準により煽動には該当しないと述べていた。Caunt 事件では、ノース・ランカシャーの地方紙の経営者兼編集者が、自身の新聞の中で反ユダヤ的な内容の記事を掲載して煽動的名誉毀損罪で起訴されたが、裁判官は、暴力や秩序破壊を煽動することを意図した場合に煽動罪が成立するとした Aldred 判決の定義に沿って陪審に説示し、結果として被告人は無罪とされている。

- 7) R. v. Higgins, (1801) 2 East, at 21 (per Lawrence J.). この判決でローレンス裁判官は、「すべての公的性質の犯罪、すなわち、コミュニティの偏見をもたらす、すべての行為、又はその試みは、起訴の対象となる」と述べ、公的迷惑罪の存在を明らかにしているが、これは傍論に過ぎないと批判もみられた。この点につき、W. T. S. Stallybrass, *Public Mischief*, 49 LAW QUARTERLY REVIEW 183, 186 (1933), 及び *Joshua v. R.*, [1955] A.C. 121, 124 における上訴人側代理人の主張を参照。
- 8) *Attacks on Jews*, THE TIMES, Sep. 22, 1936, at 11. これは、帝国ファシスト同盟 (Imperial Fascist League) のリーダーであるアーノルド・リース (Arnold Leese) という 57 歳の獣医が、自身が発行する『ファシスト (The Fascist)』という名称の新聞の中で、殺人と儀式的なユダヤ人による牛の屠殺を結び付けたくて、ユダヤ人コミュニティが一連の、未解決であった子どもの殺人の犯人であると示唆したとされ、これを印刷したウォルター・ホワイトヘッド (Walter Whitehead) とともに煽動的名誉毀損罪、公的迷惑罪 (及びその共謀の罪) 等を犯したものとして起訴された事件である。リースとホワイトヘッドは公的迷惑罪とその共謀の罪で有罪とされ、リースは 6ヶ月の自由刑、ホワイトヘッドは 20 ポンドの罰金刑に処せられた。ただ、リースは釈放後も同様の主張を行なう本を出版したが、それに対する起訴はなされなかった。
- 9) 前掲註 (6) の Aldred 事件、及び Caunt 事件を参照。村上・前掲註 (1) [村上 2015] 1208-9 頁も参照。
- 10) さらに両者の重複も問題視されていた。See *Joshua*, [1955] A.C. 121, 130. なお、煽動罪及び煽動的名誉毀損罪は 2009 年検視官及び司法法 (Coroners and Justice Act 2009, c. 25) 73 条 a 号により廃止されている。また、公的迷惑罪も現在は用いられておらず、*DPP v. Withers*, [1975] A.C. 842 において、貴族院は、公的迷惑をもたらす共同謀議 (conspiracy to effect public mischief) という犯罪類型の存在を否定している。従来公的迷惑罪は単独では犯しえず、複数人が共謀する場合にのみ成立すると考える裁判官もおり、この点に合意が見られなかった。See *Joshua*, [1955] A.C. 121, 129. ただ、より罪責が重い共同謀議の罪が否定された以上は、単独での罪の遂行はもはや成立しえないことは明らかである。

2. 1936年公共秩序法

差別的言論を規制の射程に入れる最初の制定法は1936年公共秩序法(Public Order Act 1936)¹¹⁾であった。この法律は、第2次世界大戦前に欧州各地で勢力を増していた反ユダヤ主義とファシズムを背景として設けられたものである。当時はイギリスでもファシズムの拡がりが見られ、各地でデモが起こっていた¹²⁾。本法は、こうしたファシストのデモと闘うことを目的として制定されたものである。その5条は以下のように規定していた¹³⁾。

第5条 秩序紊乱を導く不快な行為の禁止

公共の場又は公共集会において、秩序紊乱を引き起こす意図を伴う、又は秩序紊乱を生じさせる可能性の高い、脅迫的な、口汚い又は侮辱的な言葉又は行為を用いた者は、有罪とされる。

本条は差別的言論を特別に標的とする条文とはなっていなかったが、実際にはそのような言論の規制に適用されている¹⁴⁾。本条においては、「秩序紊乱を引き起こす意図」、又は「秩序紊乱を生じさせる可能性」のいずれかを証明すれば犯罪が成立するとされている点に特徴がある¹⁵⁾。

本条に違反した場合、「陪審によらない有罪判決により、3ヶ月以下の自由刑、50ポンド以下の罰金刑、又はその併科に処せられる」ものとされて

-
- 11) C.6.本法はイングランド、ウェールズ及びスコットランドにおいて効力を有する(10条2項)。本法の制定の背景と詳細な内容については、KEITH EWING & CONOR GEARTY, THE STRUGGLE FOR CIVIL LIBERTIES: POLITICAL FREEDOMS AND THE RULE OF LAW IN BRITAIN 1914-1945(2000)の275-330頁参照。また、師岡・前掲註(1)[師岡2012A]21-23頁、同・前掲註(1)[師岡2013A]36頁、同・前掲註(1)[師岡2013B]85-87頁、村上・前掲註(1)[村上2015]1211-12頁も参照。
 - 12) 最も有名なものは、オズワルド・モズレー(Oswald Mosley)の率いるイギリス・ファシスト連合(British Union of Fascists; BUF)の運動である。See EWING & GEARTY, *id.* 師岡・同上[師岡2012A]21-22頁も参照。
 - 13) 本条の文言は、ロンドンのみにも適用される法律である1839年都市警察法(Metropolitan Police Act 1839, c.47)54条13項に由来する。See HC Deb., 16 Nov. 1936, vol.317, col.1362.本条は後述の1986年公共秩序法によって削除された(9条2項d号、40条3項及び附則3参照)。5条の説明として、EWING & GEARTY, *id.*, at 318-19 参照。

いた（7条2項）。また、「5条の罪を犯していると合理的に疑う場合には、その者を令状なしで逮捕することができる」という規定が置かれていた（同条3項）。

その後、各地で暴動が発生したこと等を受け、1963年公共秩序法（Public Order Act 1963）¹⁶⁾により5条に違反した場合の刑罰が引き上げられている¹⁷⁾。

-
- 14) *See* Jordan v. Burgoyne, [1963] 2 Q.B. 744. この事件では、国家社会主義運動（National Socialist Movement）のリーダーであるコリン・ジョーダン（Colin Jordan）がユダヤ人や共産主義者等の対立グループを含む数千人の群衆の前で演説をし、「……毎日ますます多くの人々が目を覚まし、ヒトラーは正しかったと言い始めている。我々の真の敵、我々が戦うべきであった者はヒトラーやドイツ国家社会主義党ではなく、世界のユダヤ人とこの国にいるその仲間達だったと、彼らは言い始めている。」等と発言したことにより、秩序紊乱を引き起こして、1936年公共秩序法5条違反で起訴された。被告人は、最終的に高等法院の合議法廷において同条違反で有罪とされた。
- 15) このほか、1条1項は以下のように規定している。

第1条 政治的目的に関連する制服の禁止

第1項 以下に規定する条件の下、公共の場又は公共集会において、政治的組織又は政治的目的の促進との関係を示す制服を着用した者は、有罪とされる。警察署長は、儀式、記念日又はその他の特別な機会における制服の着用が、公共の秩序を破壊する危険を伴う可能性が低いことを確信した場合には、国務大臣の同意を得たうえで、命令により、無条件に、又は命令に明記された条件を付して、当該機会における制服の着用を許可することができる。

法案審議の際に、政府はこの条文がファシストのみに適用されるものでないことを強調しているが（*See* HC Deb., 16 Nov. 1936, vol. 317, cols. 1351-52.），本条が主としてファシストのデモに対処する目的で制定されたことは明らかである。その意味で、本条もユダヤ系移民等に対する憎悪煽動を規制する性格を有するといえる。上述のように、5条は1986年公共秩序法により削除されているが、この1条の規定は準軍事的組織を禁止する2条とともに現在も残されている。1条の説明として、EWING & GEARTY, *supra* note 11, at 312-13 参照。なお、北アイルランドにおいても1981年公共秩序（北アイルランド）命令（Public Order (Northern Ireland) Order 1981, No. 609 (N.I. 17)）において、ほぼ同内容の規定が設けられ（11条）、現行法である1987年公共秩序（北アイルランド）命令（Public Order (Northern Ireland) Order 1987, No. 463 (N.I. 7)）に引き継がれている（21条）。

16) C.52.

17) 具体的には、5条に違反した場合、「陪審によらない有罪判決により、3ヶ月以下の自由刑、100ポンド以下の罰金刑、又はその併科」、又は「正式起訴による有罪判決により、12ヶ月以下の自由刑、500ポンド以下の罰金刑、又はその併科」に処せられるものとされた（1条1項）。

II 憎悪煽動法の誕生

1. 1965年人種関係法

1965年人種関係法 (Race Relations Act 1965)¹⁸⁾ は初めて人種的憎悪の煽動を刑事犯罪としたものだった¹⁹⁾。50年代から60年代にかけて、イギリスではカリブ海やインド亜大陸地域からの有色移民が急増していた²⁰⁾。一方で、50年代には経済が低迷し、失業者が増加したため、彼らへの敵意と反感が強まり、1958年にはノッティンガム暴動やノッティングヒル暴動といった大規模な人種暴動が発生した²¹⁾。当時の労働党政権は、それまでの保守党の移民抑制政策を強化したが²²⁾、既にイギリスに居住している移民についてはさらなる社会統合を促し、人種間の緊張を緩和する政策を示

18) C. 73. 本法はイングランド、ウェールズ及びスコットランドにおいて効力を有し、2条を除いて北アイルランドにおいては効力を持たないものとされていた (8条3項)。そのため、憎悪煽動に関する6条は北アイルランドにおいて効力を持たなかった。北アイルランドに関しては、1965年人種関係法6条に相当する規定が、1970年憎悪煽動防止法 (北アイルランド) (Prevention of Incitement to Hatred Act (Northern Ireland) 1970, c. 24 (N.I.)) の1条に設けられた。ただし、この規定は憎悪煽動のみならず「恐怖の惹起」をも規制する点、及び宗教的信仰をも列挙事由に含んでいた点で1965年人種関係法と異なっていた。後述するように、後者については、イングランドとウェールズで (スコットランドにおいても部分的に) 宗教的憎悪煽動が規制されるようになったため、ほとんど違いがなくなったが、前者の相違は現行法においても存在している。また、1970年憎悪煽動防止法 (北アイルランド) 2条は虚偽の言明又は報告の流布により、宗教的信仰、肌の色、人種又は民族的若しくは国民の起源に基づいて、憎悪を煽動し、又は恐怖を惹起することを規制する点で異なっていた。ただしこの犯罪類型は現行法には残っていない。

1965年人種関係法は、後述の1976年人種関係法の制定により廃止された (1976年人種関係法79条5項及び附則5)。1965年人種関係法の全訳を含む紹介として、山田澄子「イギリスの「1965年人種関係法」」比較社会文化研究7号147頁(2000)がある。また、元山・前掲註(1)98-99頁、若松邦弘「イギリスにおける人種関係政策の展開と現状—政府の取り組み」国際政治110号26-27頁(1995)、師岡・前掲註(1)[師岡2012A]23-27頁、同・前掲註(1)[師岡2012B]82-83頁、同・前掲註(1)[師岡2013A]36-37頁、同・前掲註(1)[師岡2013B]87-91頁、村上・前掲註(1)[村上2015]1212-14頁も参照。

19) 「人種」という文言が用いられているのは、イギリスにおいて主として問題となってきたのが、白人と非白人との間の人種間関係だったからである。若松・同上23頁参照。

20) 詳しくは、巻口勇次『現代イギリスの人種問題—有色移民と白系イギリス人の多様な人種関係』1-8頁(信山社, 2007)参照。

21) 同上72-77頁参照。

した。こうした背景から、本法が制定されるに至った²³⁾。

その6条1項は次のように規定していた。

第6条 人種の憎悪の煽動

第1項 何人も、肌の色、人種又は民族的若しくは国民的起源²⁴⁾によって区別される、グレート・ブリテンにおける公衆の一部に対して憎悪を煽動する意図をもって、

(a) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書を公表若しくは配布²⁵⁾し、又は、

-
- 22) 当時の労働党政権が保守党の移民制限政策を強化せざるをえなかったのは、保守党政権下で成立した1962年コモンウェルス移民法 (Commonwealth Immigrants Act 1962, c.21) の施行 (1962年7月) の前に多くの駆け込み移住が発生したこと、同法がすでにイギリスに居住していた移民の扶養家族の入国を制限しなかったため、多くの家族が移住を行ったことが原因である。同上4頁参照。
- 23) 以上につき、内務大臣による1965年人種関係法案の趣旨説明 (HC Deb., 3 May 1965, cols. 926-27) 参照。また、若松・前掲註 (18) 26-27頁; 山田・前掲註 (18) 147-48頁, 師岡・前掲註 (1) [師岡2012A] 23頁, 同・前掲註 (1) [師岡2012B] 82頁, 同・前掲註 (1) [師岡2013A] 36頁, 同・前掲註 (1) [師岡2013B] 87-88頁参照。師岡は、アメリカにおける公民権運動や、1965年の人種差別撤廃条約の成立等の外的な要因もこの法律の制定を後押ししたことを指摘している。同上 [師岡2012A] 23頁参照。なお、この法律は人種差別を違法化した初めての法律である。同法は、本稿で述べる人種の憎悪煽動の刑事処罰のほか、公共の場所における差別に対して民事救済を認めるものである。また、監視機関として人種関係委員会 (Race Relations Board) が設けられた。詳しくは、若松・同上27頁, 山田・同上151-52頁。なお、この法律は、差別行為については民事救済、人種の憎悪煽動については刑事処罰というようにあえて異なった措置を用意している。当初政府はいずれも刑事罰で対処しようとしたのだが、野党側は、アメリカ合衆国の経験を踏まえると、差別行為については民事救済がより実効的であると主張し、最終的に政府がその主張を受け入れた。See HC Deb., 3 May 1965, cols. 927-29. See also Geoffrey Bindman, *Incitement to Racial Hatred in the United Kingdom: Have We Got the Law We Need?* in STRIKING A BALANCE: HATE SPEECH, FREEDOM OF EXPRESSION AND NON-DISCRIMINATION 258 (Sandra Coliver ed., 1992).
- 24) この「民族的若しくは国民的起源 (ethnic or national origins)」という文言に関しては、法案審議において議論になっているが、政府はユダヤ人がここに包摂されると説明している。See HC Deb., 03 May 1965, vol. 711, cols. 932-33. 後述するように、ユダヤ人やシク教徒が人種の憎悪煽動罪による保護を受ける一方で、イスラム教徒が保護されないことは不平等であるとの議論がなされるようになる。
- 25) 「公表」及び「配布」は、「公衆全体への公表若しくは配布、又は公表若しくは配布を行う者が成員となっている団体の成員のみから成るものを除く、公衆の一部への公表若しくは配布」と定義されている (同条2項)。これにより、例えば人種主義を掲げる団体内部での刊行物の配布等は処罰の対象外とされた。

(b) 公共の場若しくは公共集会において、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉を用い、
かつ、それにより当該文書又は言葉が、肌の色、人種又は民族的若しくは国民的起源に基づいて、当該公衆の一部に対して憎悪を煽動する可能性が高い場合には、本条により有罪とされる。

この規定は、憎悪の煽動を法文上明示する初めての試みである。本条は、「暴力」の煽動を犯罪とするのではなく、それ自体は罪とはならない「憎悪」の煽動を犯罪としている点で、従来の煽動罪とは全く異質のものなのである²⁶⁾。この人種的憎悪煽動罪の主たる関心は、「反差別」や「マイノリティ保護」ではなく、あくまで「公共秩序の維持」にあったといわれる²⁷⁾。後に述べるように、1976年人種関係法以降、公共秩序法の中に憎悪煽動に関する規定が置かれるようになり、このことがますます鮮明になる²⁸⁾。

同条の侵害に対する罰則は、「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、200ポンド以下の罰金刑、又はその併科」か、「正式起訴による有罪判決により、2年以下の自由刑、1,000ポンド以下の罰金刑、又はその併科」とされた(6条3項a号及びb号)。これは、1963年公共秩序法により引き上げられた、1936年公共秩序法5条の刑罰よりもさらに重いものだった。

ただし、6条3項但書は、「イングランド及びウェールズにおいては、本

26) See Philip N. S. Rumney, *The British Experience of Racist Hate Speech Regulation: A Lesson for First Amendment Absolutists*, 32 COMM. L. WORLD REV. 117, 125 (2003).

27) 師岡・前掲註(1) [師岡 2012A] 25, 27 頁。内務大臣は、1965年人種関係法案全体が公共秩序に関するものであると述べている。See HC Deb., 3 May 1965, col. 927. See also David Williams, *Hate Speech in the United Kingdom: An Historical Overview*, in EXTREME SPEECH AND DEMOCRACY 93 (Ivan Hare & James Weinstein eds., 2009) (当初から憎悪煽動罪が公共秩序法と結びつけられていたことを指摘したうえで、これが起訴を行う際の判断に影響を与えうるものでもあったと述べる。)

28) ただ、公共秩序といっても「憎悪」の煽動を規制対象にする限り、物理的な公共秩序の破壊に留まらない秩序紊乱が想定されているといえる。後述の1986年公共秩序法に関してこの点を指摘するものとして、元山・前掲註(1) 108-9頁参照。また、同様の指摘として、Christopher McCrudden, *Freedom of Speech and Racial Equality*, in PRESSING PROBLEMS IN THE LAW VOLUME 1: CRIMINAL JUSTICE AND HUMAN RIGHTS 130 (Peter Birks ed., 1995) も参照。

条の罪に対する起訴は、法務総裁の同意による場合、又はその同意を伴う場合を除いて開始できない。」と規定していた。また、1936年公共秩序法5条の下では、「意図」又は「秩序紊乱を生じさせる可能性」のいずれかの証明で十分とされていたが、本法6条1項においては意図の証明が必須とされた。この点で政府側の立証の負担は重くなったといえる。

法務総裁の同意要件と意図の証明要件は、表現の自由の保護の観点から、規制の対象を特に悪質なものに限定するために導入されたものである²⁹⁾。

ちなみに、1965年人種関係法6条では、宗教的憎悪が法の射程から外されたことに留意すべきである。この点に関して、北アイルランドはこの当時から異なった方向を示していた³⁰⁾。すなわち、1970年憎悪煽動防止法（北アイルランド）（Prevention of Incitement to Hatred Act (Northern Ireland) 1970）³¹⁾のこれに相当する規定では、「宗教的信仰」も列挙事由に含まれていた³²⁾。そして、この点は、1981年公共秩序（北アイルランド）命令（Public Order (Northern Ireland) Order 1981）³³⁾、及び現行法である1987年公共秩序（北アイルランド）命令（Public Order (Northern Ireland) Order 1987）

29) See HC Deb., 3 May 1965, cols. 940-41; HL Deb., 26 July 1965, cols. 1011-12. また、Anthony Dickey, *Prosecutions under Race Relations Act 1965 s.6*, 1968 CRIM. L. REV. 489, 490-91 (1968); Kenneth Lasson, *Racism in Great Britain: Drawing the Line on Free Speech*, 7 B.C. THIRD WORLD L.J. 161, 167 (1987); 師岡・前掲註(1) [師岡 2012A] 24-25 頁参照。

30) 北アイルランドにおける憎悪煽動規制については、Brigid Hadfield, *The Prevention of Incitement to Religious Hatred—An Article of Faith?*, 35 NORTHERN IRELAND LEGAL QUARTERLY 231 (1984); Therese Murphy, *Incitement to Hatred: Lessons from Northern Ireland*, in STRIKING A BALANCE, *supra* note 23, at 263 参照。

31) C. 24 (N.I.).

32) 第1条 憎悪の煽動

何人も、北アイルランドにおける公衆の一部に対して憎悪を煽動し、又はそれらの恐怖を惹起する意図をもって、

(a) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書若しくはその他の物を公表若しくは配布し、又は、

(b) 公共の場若しくは公共集会において、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉を用い、

かつ、それにより当該物又は言葉が、宗教的信仰、肌の色、人種又は民族的若しくは国民的起源に基づいて、北アイルランドにおける公衆の一部に対して憎悪を煽動し、又はそれらの恐怖を惹起する可能性が高い場合には、本法により有罪とされる。

³⁴⁾においても変わりがない。

なお、本法7条は、1936年公共秩序法5条の射程を広げている。同法5条は、脅迫的な、口汚い又は侮辱的な「言葉又は行為」を用いることのみを犯罪としていたが、本法7条は、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な「文書、標識若しくは可視的表現物」を配布する行為をも犯罪としたのである³⁵⁾。これに対し、6条の人種的憎悪煽動は言葉によるものに限定されていた点に特徴があった。

33) No.609(N.I.17).本法13条は以下のように規定する。

第13条 憎悪の煽動

第1項 何人も、北アイルランドにおける公衆の一部に対して憎悪を煽動し、又はそれらの恐怖を惹起する意図をもって、

- (a) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書若しくはその他の物を公表若しくは配布し、又は、
- (b) 公共の場若しくは公共集会において、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉を用い、かつ、それにより当該物又は言葉が、宗教的信仰、肌の色、人種又は民族的若しくは国民的起源に基づいて、北アイルランドにおける公衆の一部に対して憎悪を煽動し、又はそれらの恐怖を惹起する可能性が高い場合には、以下の罪に処せられる。

- (i) 陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、200ポンド以下の罰金刑、又はその併科
- (ii) 正式起訴による有罪判決により、2年以下の自由刑、1,000ポンド以下の罰金刑、又はその併科

34) No.463(N.I.7).本法9条は以下のように規定する。

第9条 言葉若しくは行為の使用又は文書の掲示

第1項 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為を用い、又は脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書を掲示した者は、

- (a) それによって憎悪を煽動し、若しくは恐怖を惹起することを意図し、又は、
- (b) すべての状況にかんがみ、それによって憎悪が煽動され、若しくは恐怖が惹起される可能性が高い場合には、有罪とされる。

そして、8条は、「恐怖」を、「宗教的信仰、性的指向、障害、肌の色、人種、国籍（市民権を含む。）又は民族的若しくは国民的起源によって定義される集団の恐怖」、「憎悪」を、「宗教的信仰、性的指向、障害、肌の色、人種、国籍（市民権を含む。）又は民族的若しくは国民的起源によって定義される集団に対する憎悪」と定義し、いずれにおいても宗教的信仰を含めている。

1965年人種関係法の下での起訴はほとんどなく、いくつかは失敗に終わった³⁶⁾。1965年～1976年の間に20人が起訴され、3分の1以上は無罪となった³⁷⁾。しかも、起訴された者のうち4人はマイノリティである黒人に

35) 同条は以下のように規定する

1936年公共秩序法第5条を次のように改める。

“第5条 公共の場又は公共集会において、秩序紊乱を引き起こす意図を伴う、又は秩序紊乱を生じさせる可能性の高い、

(a) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為を用い、又は、

(b) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書、標識若しくは可視的表現物を配布し、若しくは掲げる者は、有罪とされる。”

36) 有罪が確定した事件として、*Colin Jordan* 事件がある。この事件は、註(14)で言及したコリン・ジョーダンが、ピーター・ポラード (Peter Pollard) という人物に対して、「われわれの中にいる何百万人も有色人種存在はわが国に対する脅威である」と述べる、「有色人種の侵入 (The Coloured Invasion)」と題するパンフレットを送付し、ポラードがそれを配布したことで、両者が1965年人種関係法6条1項違反の罪で起訴されたというものである。また、ジョーダンは反ユダヤ主義的なステッカーを配布した行為についても同条違反の罪に問われていた。ジョーダンは18ヶ月の自由刑を科され、ポラードは3年間の保護観察処分を受けた。Unreported. See *Colin Jordan Gaoled for 18 Months*, THE TIMES, Jan. 26, 1967, at 9; Dickey, *supra* note 29, at 492; Patricia M. Leopold, *Incitement to Hatred: The History of a Controversial Criminal Offence*, [1977] PL 389, 395; Lasson, *supra* note 29, at 168. また、1967年、ジョーダンの組織の一員であるヴィンセント・カール・モリス (Vincent Carl Morris) が人種差別的ちらしを配布するように2人の若者をそそのかしたかどで有罪とされ、6ヶ月の自由刑に処されている。See ANTHONY LESTER & GEOFFREY BINDMAN, RACE AND LAW IN GREAT BRITAIN 368-69 (1972). 無罪判決が出された事件として以下のものがある。*R. v. Britton*, [1967] 2 Q.B. 51 では、17才の少年が、国会議員の家の玄関のドアに「これ以上の移民を止めよ」とのメッセージを示すと思われる大きな掌の絵とともに「黒人はいらぬ (Blacks Not Wanted Here)」と書かれたパンフレットを貼り付け、玄関に類似のパンフレットを数枚ばらまいたうえ、パンフレットの1枚を貼り付けたビール瓶を玄関に投げつけたことにより、1965年人種関係法6条1項a号違反の罪で起訴された。See *id.*, at 54. 彼は第1審で有罪とされたが、控訴審において有罪が覆された。控訴院は、本文書が議員個人の家に配布されたことから、1965年人種関係法6条2項にいう公衆への配布にあたらぬと判断した。また、仮に配布や公表が認められるとしても、本件では被告人は政策を転換するように議員を説得しようとしていたのであり、憎悪煽動の意図は認められぬとされた。See *id.*, at 55-56. また、*R. v. Hancock*, unreported (See *Race Act Not a Curb*, THE TIMES, Mar. 28, 1968; *Race Charge Dropped*, May 1, 1968) では、人種保存協会 (Racial Preservation Society) の4人の成

対するものだった³⁵⁾。1965年人種関係法は人種差別主義者によって用いられる言葉を穏やかにしたにすぎない、人種差別的な文書を配布する私的なブック・クラブの数を増加させたにすぎない、あるいは起訴された者を殉教者にしてしまう効果しか持たない等の批判がなされていた³⁹⁾。

1975年に出されたスカーマン卿 (Lord Scarman) による報告書も、1965年人種関係法6条が機能しないことを問題視していた。同報告書は、意図の証明要件、法務総裁の同意要件により、同条は現場の警察官にとって無意味な規定となっていると評価し、同条を実効的なものとするために抜本的に改正を行うべきだと主張していたのである⁴⁰⁾。

ちなみに、本法制定後に、放送局による人種的憎悪煽動の標的とされた

員が、黒人が遺伝的に白人に劣っていること等を主張する内容の記事を含んだ「南部ニュース (Southern News)」という新聞を配布して起訴されたが、結果的に被告人全員が無罪とされた。*R. v. Read*, unreported (See *Judge Defends Strong Views on Immigration Issue*, THE TIMES, Jan.7,1978, at 1-2) では、自らをイギリス民主国民党 (Democratic National Party of the United Kingdom) のリーダーと称するジョン・キングスレイ・リード (John Kingsley Read) が1967年6月に公共の集会の場で、有色人種の移民に対して差別的蔑称を用いたうえ、アジア人の青年が殺害された事件に言及し、「1人がいなくなった。もっといなくなればいい (One down, a million to go.)」と述べた。同事件で、裁判官は差別的蔑称の使用はそれ自体違法ではなく、死者の侮辱も墓所の神聖を汚す等をしない限り違法ではないと説示した結果、陪審は無罪の評決を下した。

37) この頃から、法務総裁は起訴を渋っていたといわれる。法務総裁は、裁判が人種主義者に演壇を提供すること、被告人が有罪となった場合に殉教者とされること等を懸念していたと指摘されている。Bindman, *supra* note 23, at 259. See also Geoffrey Bindman, *Inciting Hatred*, NEW LAW JOURNAL, vol. 157, Issue 7283 (2007).

38) 以上につき、Lasson, *supra* note 29, at 170. *R. v. Malik*, [1968] 1 W.L.R. 353 では、1967年11月、マイケル・アブドゥル・マリック (Michael Abdul Malik) が黒人運動の集会において、人種差別的言論を用いたことで6条1項b号違反で有罪とされた。また同月に、4人の黒人の急進論者が白人の殺害や白人の家の放火を求める等の人種差別的な内容の過激な演説を行って、合計270ポンドの罰金刑に処せられている。Unreported. See *Sentences Today on Four Coloured Men*, THE TIMES, Nov. 23, 1967.

39) See Leopold, *supra* note 36, at 398.

40) *The Red Lion Square Disorders of 15 June 1974*, Report of Inquiry by the Rt. Hon. Lord Justice Scarman, para. 125 (Cmnd. 5919, 1975). また、元山前掲註 (1) 99頁、師岡・前掲註 (1) [師岡2012A] 27頁参照。

ことを主張する者が、本法6条の規定を援用して民事訴訟により放送禁止命令を求めた事件が起こっているが、控訴院はその訴えを不適法であるとして斥けている⁴¹⁾。6条は刑事罰を科す規定なので当然の結論だと思われるが、この判決以降、イギリスでは具体的な権利侵害を受けていない個人が、集団に対する憎悪煽動がなされたことを理由に民事訴訟で救済を図ることはできないと解されている。

なお、イギリスは1965年人種関係法制定後に、人種差別撤廃条約を署名、批准しているが、締約国に差別の煽動等の規制を要求する4条については解釈宣言を付した⁴²⁾。また、市民的及び政治的権利に関する国際規約も署名、批准しているが、締約国に憎悪の唱道の禁止を要求する20条の規定について解釈宣言と留保を付している⁴³⁾。

41) *Thorne v. British Broadcasting Corporation*, [1967] 1 W.L.R. 1104. この事件では、ドイツ出身でロンドン在住である者が、BBCが繰り返しドイツ人に対して人種的憎悪のプロパガンダを放送していると主張し、人種関係法6条を援用して同局がそのような内容の放送を行うことを禁止する命令を求めた。控訴院では、本件訴えが不適法なものとして却下されるべきかが争われた。裁判所は、主として人種関係法の規定は刑事罰のみを創設するものであること、本件原告が具体的な法的権利を有していないことを理由に、原告の訴えを適法と認める下級審の決定を覆した。See *id.*, at 1108-10 (3人の裁判官の意見はほぼ一致している)。なお、関連して、*Knupffer v. London Express Newspaper Ltd.*, [1944] A.C. 116 という判例も確認しておく必要がある。これは、ある新聞記事の中で、ヒトラーが複数の国にまたがるロシア系移民による政治団体の成員から人選し、ソ連に傀儡政権を創設しようとしている等の叙述がなされたところ、当該団体のイギリス支部長を務める人物が名誉毀損訴訟を提起したという事件である。貴族院は、記事の中で原告が名指しされていなかったことを主な理由として訴えを斥けた。この判例のロジックによれば、人種差別的言明が公表されたとしても、明確に名前を挙げられていない人種的集団の構成員が名誉毀損訴訟を提起することが不可能であることは既に明らかだった。

42) 1966年10月11日に署名し、1969年5月7日に批准している。解釈宣言の内容は以下のとおりである。「連合王国は、当事国が、第4条第a号、第b号及び第c号が包含する領域における既存の法と実践に、立法上追加や変更を加えることが、第4条柱書に明示された目的の達成にとって必要であると考えられる場合には、世界人権宣言において具体化された諸原則と条約第5条（特に意見並びに表現の自由、及び平穏な集会並びに結社の自由）で明白に述べられている権利にしかるべき関心を払うこととする限りにおいて、第4条が、当事国に対して、当該領域において、さらなる立法的措置を採ることを求めるものとして解釈する。」

2. 1976 年人種関係法

1965 年人種関係法は差別禁止法として多くの不備があったことから、1968 年に法改正が行われた後⁴⁴⁾、1976 年人種関係法 (Race Relations Act 1976)⁴⁵⁾ が制定され、さらに大幅な法改正がなされることになった⁴⁶⁾。これに伴い、1965 年人種関係法は廃止された。そのため、憎悪煽動を規制する 1965 年人種関係法 6 条は効力を失い、新たに 1976 年人種関係法 70 条⁴⁷⁾ に規定が置かれることになった。体裁としては、同条が、1936 年公共秩序法 5 条の後に、5A 条の規定を挿入するという方式がとられた (1976 年人種関係法 70 条 1・2 項)。このように、この法律が人種的憎悪煽動罪を公共秩序法に移したことで、同罪の公共秩序犯罪としての性格付けがより明確になった。5A 条 1 項は以下のように規定する。

-
- 43) 1968 年 9 月 16 日に署名し、1976 年 5 月 20 日に批准している。解釈宣言、留保の内容は以下のとおりである。「本条約の批准において、連合王国は、条約第 19 条 [表現の自由] 及び第 21 条 [集会の権利] によって付与された権利と矛盾しないように、第 20 条を解釈する。また、公共秩序の利益に対する実際の関心事に関して立法を行ってきたことにかんがみ、さらなる立法を導入しない権利を留保する。連合王国はまた、各属領に関しても同様の権利を留保する。」(括弧内筆者)
- 44) 1968 年人種関係法 (Race Relations Act 1968, c. 71) による。同法については、若松・前掲註 (18) 27 頁、山田・前掲註 (18) 152 頁、師岡・前掲註 (1) [師岡 2012B] 83-84 頁参照。この法律により、差別の定義付け、違法とされる差別の範囲の拡大、人種関係委員会の調停機能の強化、及びコミュニティ関係委員会の設置等の改革が行われたが、憎悪煽動の規制については修正は加えられなかった。
- 45) C. 74. 本法はイングランド、ウェールズ及びスコットランドにおいて効力を有するものとされ、関連する法令の規定の改正又は削除が行われない限り、北アイルランドには効力が及ばないとされていた (80 条 2 項)。本法の紹介として、元山・前掲註 (1) 99-101 頁、山田・同上 152-53 頁、師岡・前掲註 (1) [師岡 2012A] 27-29 頁、同・前掲註 (1) [師岡 2012B] 84-85 頁、同・前掲註 (1) [師岡 2013A] 37-38 頁、同・前掲註 (1) [師岡 2013B] 91-92 頁、村上・前掲註 (1) [村上 2015] 1215-16 頁参照。本法は、2000 年人種関係 (改正) 法 (Race Relations (Amendment) Act 2000, c. 34) により修正された後、2010 年平等法 (Equality Act 2010, c. 15) の中に統合され、廃止されている (211 条 2 項及び附則 27 の 1 部)。
- 46) 本法制定に至る経緯として、Philip N. Sooben, *The Origins of the Race Relations Act*, Research Paper in Ethnic Relations No.12 (Center for Research in Ethnic Relations, 1990) 参照。また、邦語文献として、若松・前掲註 (18) 28-29 頁、山田・同上 152-53 頁等参照。
- 47) 本条は、後述の 1986 年公共秩序法 40 条 3 項及び附則 3 により削除されている。

第5A条 人種的憎悪の煽動

第1項 何人も、

- (a) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書を公表若しくは配布⁴⁸⁾し、又は、
- (b) 公共の場若しくは公共集会において、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉を用い、

かつ、すべての状況にかんがみ、問題となっている文書⁴⁹⁾又は言葉によって、グレート・ブリテンにおける人種の集団⁵⁰⁾に対して憎悪が煽動される可能性が高い場合には、有罪とされる。

同条では、1965年人種関係法が設けていた「意図」要件が外され、人種的憎悪が煽動される可能性のみ証明されればよいこととなった⁵¹⁾。一方で、表現の自由に対して若干の配慮が行われ、裁判所又は審判所、及び議会における手続の報道について適用除外規定が設けられた(同条2項)⁵²⁾。さらに、問題となっている文書の内容を知らなかった等の場合の抗弁の規定も設けられている(同条3項)⁵³⁾。なお、本法では刑罰の若干の引き上げが行われている。また、法務総裁の同意要件については、1965年人種関係法のも

48) 「公表」及び「配布」は、1965年人種関係法6条2項と同様に、「公衆全体への公表若しくは配布、又は公表若しくは配布を行う者が成員となっている団体の成員のみから成るものを除く、公衆の一部への公表若しくは配布」と定義されている(同条6項)。これにより、たとえば人種主義を掲げる団体内部での刊行物の配布等は処罰の対象外とされた。この点に関しては、表現の自由との調整に関わって議論が存在していた。後に政府は白書(Home Office & Scottish Office, *Review of Public Order Law*, White Paper, para. 6.7(Cmnd 9510, 1985))において、団体内部での発行、配布をも訴追できるよう法改正を行うことを勧告し、後述する1986年公共秩序法19条3項は、団体内部での発行、配布を除外しないこととした。元山・前掲註(1)100-1頁参照。

49) 「文書」には、「著述、標識又は可視的表現物が含まれる」(同条6項)。

50) 「人種の集団」は、「肌の色、人種、国籍又は民族的若しくは国民的起源によって定義される集団」と定義されている。ここでいう「国籍」は、市民権を含むものとされている(同条6項)。

51) 政府の説明によると、1965年人種関係法以降に制定された1967年刑事裁判法(Criminal Justice Act 1967, c. 80)8条が意図の立証を厳格化したことにより意図の証明の負担が以前よりも重くなったこと、人種憎悪煽動罪は1936年公共秩序法5条の罪に類似しているが、後者は意図を選択的要件としており、これと平伏を合わせる必要があることから、意図要件が削除されることになった。See HC Deb., 4 Mar. 1976, cols. 1563-64.

のがそのまま維持されている（以上、同条5項）⁵⁴⁾。

本法の下でもほとんど起訴はなされなかった⁵⁵⁾。人種差別的煽動や暴力が増えていくにもかかわらずこの法が実効性を持たなかったのは、主として法務総裁が起訴に対する同意を拒否したためだった⁵⁶⁾。そこで、憎悪煽

52) 第5A条

第2項 前項の規定は、次のものから構成される、又はそこに含まれる文書の公表又は配布には、これを適用しない。

(a) 司法権を行使する裁判所又は審判所において公開でなされた手続の、公正かつ正確な報道で、当該手続と同時に公表されるもの、若しくは、当該報道を同時に公表することが合理的に実行不可能である、若しくは違法である場合には、公表が合理的に実行可能となり、かつ（過去に違法であった場合には）合法となった後に直ちに公表されるもの、又は、

(b) 議会における手続の公正かつ正確な報道

53) 第5A条

第3項 本条の罪のうち、文書の公表又は配布によって犯されたと申し立てられている罪の手続において、被告人が、問題となっている文書の内容を知らず、かつそれを脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的なものであると疑わなかった、又は疑う理由を持たなかったことの証明を行った場合、これを抗弁とすることができる。

54) 第5A条

第5項 本条の罪により有罪とされた者は、次の各号の刑に処せられる。

(a) 陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、400ポンド以下の罰金刑、又はその併科

(b) 正式起訴による有罪判決により、2年以下の自由刑、罰金刑、又はその併科ただし、イングランド及びウェールズにおいては、本条の罪に対する起訴は、法務総裁の同意による場合、又はその同意を伴う場合を除いて開始できない。

55) *R. v. Knight (Ronald Williams)*, (1980) 2 Cr. App. R. (S.) 82 は、極右政党「国民戦線 (National Front)」の党员である男性が、有色人種やユダヤ人にとって「脅迫的な、口汚い又は侮辱的」な内容の極右政党の小冊子を公表することを他の1名と共謀し、罰金刑を課せられた事件である。*R. v. Edwards (Robert Hamilton)*, (1983) 5 Cr. App. R. (S.) 145 は、『ストーマー (The Stormer)』という漫画雑誌に投稿するために、ユダヤ人、アジア人及びアフリカ人等の憎悪を煽る漫画を執筆した者が、当該雑誌の公表の幫助等の罪に問われた事件である。被告人は、1審の刑事法院で有罪とされ12ヶ月の自由刑に処された。被告人は控訴したが、控訴院も有罪の判決を下し、量刑についても1審の判決を支持した。*R. v. Morse*, (1986) 8 Cr. App. R. (S.) 369 は、イギリスの極右政党イギリス国家主義党 (British Nationalist) の会長とその政党の新聞の編集者が、黒人やアジア人等の憎悪を煽動するような新聞を出版したこと等によって5A条を侵害することを共謀したとされ、有罪とされた事件である。

56) この点について、Bindman, *supra* note 37, 及びこれを紹介する師岡・前掲註 (1) [師岡 2012A] 28-29 頁参照。この論稿の中で、バインドマンは自身が担当したある事件において、当初得られるはずだった法務総裁の起訴への同意が、不可解な経緯をたどって否定されるに至ったエピソードを語っている。

動規制法の効果を高めるために政府が白書においていくつかの提案をなし⁵⁷⁾、新たな立法のあり方について議会で激しい議論がなされた。

Ⅲ 現行の憎悪煽動規制法

1. 1986年公共秩序法

1976年人種関係法制定以後も、大規模な人種暴動事件が繰り返し発生していた。「法と秩序」を重視する保守党のサッチャー政権は、1936年公共秩序法以来の公共秩序法制の全面的刷新を行った⁵⁸⁾。最終的に制定されるに至った1986年公共秩序法(Public Order Act 1986)⁵⁹⁾は、1つの部全体(第3部「人種的憎悪」、17～29条)を憎悪煽動の罪に充て、従来の規制を大幅に拡大している。

まず、17条は、本法における「人種的憎悪」の用語の定義を行っている。同条によると、「人種的憎悪」とは、「肌の色、人種、国籍(市民権を含む。)又は民族的若しくは国民的起源によって定義される集団に対する憎悪」のことである⁶⁰⁾。ここには従来「宗教」は含まれてこなかったし、現在も含まれていないが、後述するように2006年に法改正が行われ、1986年公共

57) Home Office & Scottish Office, *supra* note 48; 元山・前掲註(1) 101頁参照。

58) *See* HC Deb., 13 Jan. 1986, vol. 89, col. 792; HL Deb., 13 June 1986, vol. 476, col. 513. また、元山・同上 58-59頁参照。

59) C. 64. 本法は原則としてイングランド、ウェールズにおいて効力を有するものであるが、憎悪煽動に関する3部を含むいくつかの規定はスコットランドにも及ぶ(42条1項・2項)。北アイルランドには38条、41条、42条3項及び43条のみ効力が及ぶとされている(42条3項)。北アイルランドにおける規制については前述のとおりであるが、1986年公共秩序法に対応するものは現行の1987年公共秩序(北アイルランド)命令である。この命令は、宗教的信仰を列挙し、かつ憎悪の煽動のみならず恐怖の惹起をも規制するという独自の特徴を持つが、概ね1986年公共秩序法と同一の内容である。1986年公共秩序法は1936年公共秩序法を全面的に改定するものであるが、1936年法は廃止されておらず、一部の規定は現在も有効である。差別的言論を規制する5条及び5A条は削除されたが(40条3項及び附則3)、上述のように、差別的言論規制の一形態といえる1条(政治的目的に関連する制服の禁止)も現行法として存続している。1986年公共秩序法については、A. T. H. SMITH, OFFENCES AGAINST PUBLIC ORDER(1987)等参照。邦語文献では、元山・前掲註(1)、及び村上・前掲註(1) [村上2015] 1217-23頁が詳しい。その他、師岡・前掲註(1) [師岡2012A] 29-31頁、同・前掲註(1) [師岡2012B] 85頁、同・前掲註(1) [師岡2013A] 38頁、同・前掲註(1) [師岡2013B] 92-93頁参照。

秩序法3部の後に3A部が設けられ、宗教的憎悪煽動罪に関する諸規定が加えられている。

続いて、18条1項は、以下のように脅迫的で、口汚い又は侮辱的な「言葉又は行為」を規制している。

第18条 言葉若しくは行為の使用又は文書の掲示

第1項 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為を用い、又は脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書を掲示した者は、

(a) それによって人種の憎悪を煽動することを意図し、又は、

(b) すべての状況にかんがみ、それによって人種の憎悪が煽動される可能性が高い場合には、有罪とされる。

憎悪煽動の意図と、憎悪が煽動される可能性は選択的なものとされた点で1976年人種関係法と異なるが⁶¹⁾、引き続き意図の証明は必須の要件とされなかった⁶²⁾。

本条の罪は、私的な場における言動にも適用されるが、「建物の中にいる者によって言葉又は行為が用いられ、又は文書が掲示され、かつ同じ又は別の建物の中にいる他者以外に見聞きされない場合には、犯罪を構成しない」(同条2項但書)⁶³⁾。また、「被告人が、建物の中におり、かつ使用さ

60) この定義は、表現の仕方は若干異なるものの、1976年人種関係法70条2項によって追加された1936年公共秩序法5A条6項の規定をほぼそのまま引き継ぐものである。もともとは「グレート・ブリテン内の集団」と規定されていたが、2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, c.24) 37条により、「グレート・ブリテン内の」という部分が削除された。

61) 政府の説明によると、このような選択的要件が採用されたのは、表現の受け手が聖職者や国会議員のような憎悪をかき立てられる可能性の低い人々である場合には、煽動が意図されていても訴追が困難だからである。このような場合でも、後に当該表現が別の聴衆に到達し、憎悪が煽動される可能性はあるというのである。See Home Office & Scottish Office, *supra* note 48, para 6.6; HL Deb., 13 June 1986, vol. 476, cols. 517-18.

62) ただし、18条5項は、「人種の憎悪の煽動を意図したことを証明されていない者は、言葉若しくは行為、又は文書が、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的なものであることを意図せず、かつそれを知らなかった場合には、本条により有罪とされない。」と規定しており、憎悪煽動の可能性のみで処罰する場合を限定している。

63) 18条2項をめぐっては、プライバシー保護等の観点から疑義が出されていた。村上・前掲註(1)1221頁参照。

れた言葉若しくは行為、又は掲示された文書が、同じ又は別の建物の外にいる他者によって見聞きされると信ずる理由を持たなかったことの証明を行った」場合には無罪とする、抗弁規定が設けられている（同条4項）。

19条以下は、18条とほぼ同様の要件により、文書の公表又は配布（19条）⁶⁴⁾、演劇の公演（20条）⁶⁵⁾、記録物の配布、上映又は演奏（21条）、放送又はケーブル番組サービスへの番組の包含（22条）⁶⁶⁾を規制している。これらの各規定は、18条の場合と同様に、憎悪煽動の意図が証明されていない場合に、一定の証明を行うことで無罪とする抗弁規定を置いている（19条2項、20条2項、21条3項、及び22条3項～6項）。

64) 19条3項は、「この部において、文書の公表又は配布とは、公衆又はその一部に対する公表又は配布をいう。」と規定する。註(48)で述べたとおり、1936年公共秩序法5A条6項とは異なり、憎悪煽動を行う団体内部での公表、配布を除外する文言が置かれていない。この改正は、既に人種主義的見解を持つ者でも人種の憎悪を煽動される可能性はあるという政府の認識によるものである。See Home Office & Scottish Office, *supra* note 48, para. 6.7. また、元山・前掲註(1) 104頁も参照。

65) 本条は、1968年劇場法(Theatres Act 1968, c. 54)の5条を改正するものである。1968年劇場法5条1項は以下のように規定していた。

第5条 演劇の公演による人種の憎悪の煽動

第1項 本法第7条の条件の下、脅迫的な、口汚い又は侮辱的な言葉の使用を伴う演劇の公演がなされた場合において、当該公演を（有償であるか否かを問わず、）提供又は監督した者は、

(a) 肌の色、人種又は民族的若しくは国民的起源によって区別されるグレート・ブリテンにおける公衆の一部に対する憎悪を煽動する意図を持って行った場合で、かつ、

(b) 当該公演が、全体として、肌の色、人種又は民族的若しくは国民的起源に基づいて公衆の一部に対する憎悪を煽動する可能性が高い場合

には、本条により有罪とされる。

ここでは憎悪煽動の意図と可能性の両方が要件とされているが、1986年公共秩序法20条は、18条と同様にそれらを選択的要件としているので、要件が緩和されたといえる。また、1968年劇場法5条2項は、刑罰の上限を2年以下の自由刑と定めていた。後述するように、1986年公共秩序法27条3項は刑罰の上限を7年以下の自由刑と定めたので、罰則が大きく引き上げられる結果となった。

66) 放送による憎悪煽動については、1984年ケーブル及び放送法(Cable and Broadcasting Act 1984, c. 46)の27条により、有線放送に限った規制が既になされていた。1986年公共秩序法22条は、この規制を放送一般に拡大するものであった。政府は当初放送を除外するつもりであったが、法案審議の最終段階で本条が加えられることになった。元山・前掲註(1) 105頁。

23 条は、人種差別を煽動する物の所持をも規制している⁶⁷⁾。同条 1 項は以下のように規定する。

第 23 条 人種差別を煽動する物の所持

第 1 項 次の各号を目的として、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書、又は脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な視覚イメージ若しくは音声の記録物を所持した者は、それによって人種的憎悪が煽動されることを意図し、又はすべての状況にかんがみ、それによって人種的憎悪が煽動される可能性が高い場合には、有罪とされる。

(a) 文書の場合には、自ら若しくは他の者を通じ、それを掲示、公表、配布し、若しくはケーブル番組サービスに含ませること、又は、

(b) 記録物の場合には、自ら若しくは他の者を通じ、それを配布、上映、演奏し、若しくはケーブル番組サービスに含ませること

同条 3 項にも、憎悪煽動の意図が証明されていない場合の抗弁規定が置かれている。これに加え、24 条は 23 条に違反する物の所持が疑われる場合の立入、搜索の権限を、25 条は文書や記録物の没収、提示を命ずる権限をそれぞれ定めている⁶⁸⁾。

1986 年公共秩序法は、イングランドとウェールズに関して、従来どおり法務総裁の同意要件を維持した (27 条 1 項)⁶⁹⁾。

67) 政府は、憎悪を煽動する物を製造又は供給する者に対しては、配布等の行為が証明されない限り対処できないという問題意識から、この規定を提案した。See Home Office & Scottish Office, *supra* note 48, para. 6.8. この規定に対しては、無実の者を有罪にするおそれがあるとして懸念が提示されていた。元山・前掲註 (1) 106-7 頁参照。

68) 政府は、憎悪を煽動する物の所在を認識できた場合でも、容疑者の協力がなければ搜索ができないことは問題であるとして、これらの規定を提案した。See Home Office & Scottish Office, *id.*, para. 6.9.

69) **第 27 条 手続及び罰則**

第 1 項 イングランド及びウェールズにおいては、この部の罪の手続は、法務総裁の同意による場合、又はその同意を伴う場合を除いて開始できない。

ただし、1986 年公共秩序法以降は手続きに若干の変化が生じていると指摘されている。以前は人種的憎悪煽動事件が発生した場合には、法務総裁が最初から事件の検討を行い、起訴するか否かを決定していたが、1986 年公共秩序法以降は警察から検察に報告がなされ、そこで起訴が最善又は唯一の選択肢であると考えられた場合にのみ、法務総裁の同意を得るために事件が回付されることになったのである。Bindman, *supra* note 23, at 261.

1986年公共秩序法は、当初は1976年人種関係法とほとんど変わらない刑罰を定めていたが、2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法（Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001）⁷⁰⁾40条により、法定刑の大幅な引き上げが行われた。その結果、3部の規定に違反した場合には、「正式起訴による有罪判決により、7年以下の自由刑、罰金刑、又はその併科」か、「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、又はその併科」に処せられるものとされた（27条3項）。このように、最高で7年の自由刑が科せられる可能性があるということになり、法定刑の重さがしばしば話題に上ることになった。

このほか、1986年公共秩序法の中には、憎悪煽動そのものを禁止するものではないものの、それに適用しうる規定が存在するが、これについては後述する。

1986年公共秩序法の下でもいくつかの事件が起こっているが、起訴件数はわずかだったし、内容においても比較的軽微なものが多かった⁷¹⁾。本法施行以降、イギリスにおけるネオ・ナチと極右の活動の増加にもかかわらず、起訴の数がさらに減少したという指摘もなされている⁷²⁾。それゆえ、同法に対してはその実効性について疑義が呈されるに至っている。

ただ、この法律が全く機能していないとも言い切れない。たとえば、極右政党であるイギリス国民党（British National Party; BNP）の成員がこの

70) C.24.

71) 1988年に2つの事件が起こった。1つは、人種差別的言論を発し、人種差別的文書を配布した者が執行猶予付きの有罪判決を受けた事件だった。もう1つは、街灯の柱にナチスのステッカーを貼り付けたために100ポンドの罰金を課せられた事件であった。1990年には4つの有罪判決が下された。課された刑罰はそれぞれ100ポンドの罰金、74ポンドの罰金、2つの執行猶予付き有罪判決にすぎなかった。1991年にも4つの有罪判決が見られた。そのうちの1つは、人種差別的出版物を配布したために有罪とされた後に仮釈放された陸軍元帥の80歳の未亡人に関するもので、もう1つの事例はナチスの記録物（memorabilia）を売る店のユダヤ人経営者が有罪とされ、2ヶ月の自由刑に処せられたものだった。他の2つは人種差別煽動的な物を所有したことを理由とする有罪判決だった。以上につき、Geoffrey Bindman, *Outlawing Hate Speech*, 89 LAW SOCIETY'S GAZETTE 17 (1992); *Fighting Hatred: Recently Drafted Proposals for a Racial Violence and Harassment Bill*, 91 LAW SOCIETY'S GUARDIAN GAZETTE 23 (1994); *supra* note 23, at 260 参照。

72) See Bindman, *supra* note 23, at 259-60.

法律による逮捕、起訴の対象になったことがある。とりわけ、前党首であるニック・グリフィン (Nick Griffin) は2度の逮捕を経験しており、一度は有罪判決も受けている⁷³⁾。また、スコットランドで最も多くの民族的マイノリティが居住し、その大半がパキスタン系である、グラスゴーのポロックシールドズ (Pollokshields) において、BNPの党員がイスラム教徒を誹謗する内容のビラを配布した事件で、被告人は1986年公共秩序法19条に違反して有罪とされた⁷⁴⁾。これらの適用例は、1986年公共秩序法が現実に機能していることを示すと同時に、それが政治的言論の抑圧に用いられかねないことも示している。

2. 差別事由の拡張

1) 2006年人種的及び宗教的憎悪煽動法

最近の法改正により、1986年公共秩序法の人種的憎悪煽動罪は、宗教的憎悪、及び同性愛憎悪の煽動をも禁止するものとされた。ここでは、これらの改正が導入された経緯について確認したい。とりわけ宗教的憎悪煽動罪の導入は、伝統的な冒瀆罪 (blasphemy)⁷⁵⁾ に関する賛否とともに、最近の欧州全体、及びイギリス国内のイスラモフォビアをめぐる議論とも密接に関わるものとして重要なので、特に詳しく流れをみることにする⁷⁶⁾。

そもそもイギリスには、コモン・ロー上の冒瀆罪という罪が存在してき

73) 1998年に、グリフィンは自身が編集する雑誌、『ルーン (The Rune)』において、ホロコーストがでたらめである等の反ユダヤ主義的主張を行い、1986年公共秩序法19条違反で有罪とされ、執行猶予付きの9ヶ月の自由刑及び罰金刑の併科に処せられた。また、2004年のBBCのドキュメンタリーにおいて、グリフィンがイスラム教徒に対して差別的なコメントを行ったこと等により、1986年公共秩序法に違反するものとして他の成員とともに逮捕されたが、2006年に無罪となり、釈放されている。これらの事件につき、DANIEL TRILLING, BLOODY NASTY PEOPLE: THE RISE OF BRITAIN'S FAR RIGHT 69, 122-23 (2012); *Nick Griffin's Vision for BNP-led Britain Shown in 1990s Police Interviews*, THE GUARDIAN, May 6, 2014, <http://www.theguardian.com/politics/2014/may/06/nick-griffin-vision-bnp-britain-1990s-police-interviews>; *BNP Leader Cleared of Race Hate*, BBC NEWS, Nov. 10, 2006, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/bradford/6135060.stm; 師岡・前掲註(1) [師岡2013A] 38頁等参照。

74) *Wilson v. PF*, 2005 S.C.C.R. 686.

75) この罪は、文書による場合は「冒瀆的名誉毀損罪 (blasphemous libel)」と呼ばれた。村上・前掲註(1) [村上2013A] 1428頁参照。

た⁷⁷⁾。しかし、冒瀆罪は伝統的にキリスト教を国教とするイギリスの国家秩序を維持するためのものと解釈されてきた⁷⁸⁾。そのため、現代において求められる信者の信仰や宗教的感情の保護のために相応しいものではなかった。また、このような伝統から、冒瀆罪はキリスト教（当初はイギリス国教会）のみを保護し、その他の宗教を保護しないと解されてきたので⁷⁹⁾、他宗教の観点からは公平性を欠くものであった⁸⁰⁾。1988年に出版されたサルマン・ラシュディー（Salman Rushdie）の著書、『悪魔の詩（The Satanic Verses）』がイスラム教を冒瀆するものとして大きな議論を呼んだが、この

76) 詳しい紹介として、村上・前掲註(1)がある。

77) わが国の文献としては、村上・前掲註(1) [村上2013A] 1428-42頁、同・前掲註(1) [村上2013B] 1762-64頁が詳しい。また、内野正幸「神を冒瀆する表現の自由—『悪魔の詩』事件を契機として」法学セミナー 413号 14頁以下(1989)、同「神冒瀆的表現の規制をめぐって」樋口陽一他編『芦部信喜先生古稀祝賀 現代立憲主義の展開(上)』561頁以下(有斐閣、1993)等参照。なお、かねてから冒瀆罪に対して寛大な態度を示していたヨーロッパ人権裁判所は(See Otto-Preminger-Institut v. Austria, (1995) 19 EHRR 34)、イギリスの冒瀆規制がヨーロッパ人権条約に適合するという判断を示していた。See Wingrove v. United Kingdom, (1997) 24 E.H.R.R. 1。またヨーロッパ人権委員会も同様の判断を行っていた。See Gay News Ltd. and Lemon v. United Kingdom, (1983) 5 E.H.R.R. 123。

78) 村上・同上 [村上2013A] 1429頁参照(19世紀後半に国家権威とキリスト教信仰の結びつきが否定されるまで、キリスト教(特にイギリス国教会)に対する神冒瀆的表現は国家権威を損なうものと位置づけられていたと指摘する)。

79) 同上 1430-31 参照。

80) ユダヤ教徒やシク教徒は特定宗教の信仰者であるとともに民族的集団でもあると解されているため、人種的憎悪煽動罪によって捕捉されるが、イスラム教徒は人種的又は民族的集団とはみなされないため、それによって捕捉されない。See Mandla v. Dowell Lee, [1983] 1 All E.R. 1062, 1066-67 (Lord Fraser of Tullybelton)。そのため、イスラム教徒は冒瀆罪によっても人種的憎悪煽動罪によっても保護の対象にならず、特に公平性の観点から問題とされていた。See Peter Jenson, *Tackling Religious Terminology That Stirs Up Racial Hatred*, 149 NEW LAW JOURNAL 554, 556 (1999)。ただ、イスラム教徒に向けられた憎悪言論が同時に人種的又は民族的マイノリティへの攻撃とみなされることが多いし、人種的憎悪煽動罪自体が稀にしか適用されないことからすると、ユダヤ教徒やシク教徒が過剰に保護されているともいえないとの指摘がある。See Ivan Hare, *Blasphemy and Incitement to Religious Hatred: Free Speech Dogma and Doctrine*, in *EXTREME SPEECH AND DEMOCRACY*, supra note 27, at 307。前掲註(74)のWilson事件が前者の一例を示している。この事件では、イスラム教徒を誹謗する内容のピラが配布されたにもかかわらず、配布された地域でパキスタン系住民が多数を占めていたことから、人種的憎悪煽動罪を罰する1986年公共秩序法19条が適用された。イスラム教徒への誹謗はパキスタン系住民への誹謗に等しいと判断されたのである。See Wilson, 2005 S.C.C.R., at 691

事件に関連して提起された訴訟において、冒瀆罪の他の宗教への拡張は明確に否定された⁸¹⁾。

一方で、宗教一般に対する憎悪煽動を規制する試みは過去に何度もみられた⁸²⁾。1936年公共秩序法の審議において、宗教的憎悪煽動の禁止規定を置くことが試みられたが、結局実現には至らなかった。1965年人種関係法を制定する際にも同様の動きがあったが、50年代以降の移民の増加に伴って生じた人種、民族間の緊張の高まりを受け、人種的憎悪煽動の規制に焦点が絞られることとなった。1976年人種関係法、1986年公共秩序法においても宗教は保護の対象から外された。*Rushdie*事件の後、イギリスでは宗教的憎悪煽動の規制の是非が改めて大きな議論となり、刑事裁判及び公共秩序法案(Criminal Justice and Public Order Bill)の審議の際に、再び人種的憎悪煽動の規定を宗教に拡張することが試みられたが、これも失敗に終わる⁸³⁾。

改革の方向性としては、冒瀆罪を拡張して、あらゆる宗教の冒瀆を規制対象とする方法、冒瀆罪を廃止して、新たな宗教的憎悪煽動罪を設ける方法がありえた。さらに、後者の場合には、既存の憎悪煽動罪を改正して宗教的憎悪を規制対象に加える方法と、新たな法規定を設ける方法がありえた。これに関して、法律委員会は、1985年の報告書において、冒瀆罪を他の罪を新設することなしに廃止することを提案していた⁸⁴⁾。

その後、とりわけ9・11以降、イギリスにおいてムスリムに対する差別的言動や憎悪犯罪が目立つようになり⁸⁵⁾、対処のあり方が激しく論じら

81) Chief Metropolitan Magistrate ex p Choudhury, [1991] All E.R. 306. 冒瀆罪の問題点を整理したものとして、Hare *id.* at 301-5 参照。

82) 以下、宗教的憎悪煽動罪創設に至る経緯につき、Hare, *id.* at 294-96、及び村上・前掲註(1) [村上2013B] 1764-68頁を参照した。

83) See Hare, *id.*, at 294-95. このとき、同時に冒瀆罪を廃止する提案もなされていた。See HL Deb., 16 June 1994, vol. 555, col. 1890.

84) Law Commission, *Offences Against Religion and Public Worship* (No. 145, 1985). この報告書は以下のサイトで取得できる。https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/235882/0442.pdf. この報告書にはラルフ・ギブソン(Ralph Gibson)とブライアン・ダベンポート(Brian Davenport)による少数意見が付されていた。この少数意見は、既存のコモン・ロー上の冒瀆罪が1つの宗教のみに保護を与えている点で欠陥があると指摘し、その欠陥を除去して新たに制定法により冒瀆罪を設けることを提唱していた。See *id.* at 41-45.

れるようになっていった。そこで、2001年10月、宗教的憎悪表現を規制する2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法案（Anti-terrorism, Crime and Security Bill）⁸⁶⁾が発表される。同法案の38条は、既存の人種的憎悪の犯罪を宗教的憎悪を含むように拡張するものだった。しかし、貴族院議員の多数が反対したため、2001年12月14日、法律案が国王の裁可を受ける直前に、法律案の主要部分を維持するための妥協策として宗教的憎悪を禁止する規定は削除されることとなった。

この提案については2種類の反対論が見られた。第1に、宗教的憎悪を禁じるという考え方自体に対して異議が唱えられた。そのような規制は表現の自由への不当な干渉になってしまうという懸念が出されたのである。第2に、宗教的憎悪の規制をテロへの対抗手段の一部として組み込むことに対する反対が見られた。この反対論は宗教的憎悪を別の新たな法律によって規制することに必ずしも反対するものではなかった。貴族院は主に後者の論拠で法案の規定に反対していて、規制に原理的に反対というわけではなかった⁸⁷⁾。

そこで、2002年1月30日に、アベベリー卿（Lord Avebury）が議員立法として、冒瀆罪を廃止するとともに宗教的憎悪を規制する法案（Religious Offences Bill）を提出した⁸⁸⁾。これを受けて、2002年5月15日に、同法案について討議し、報告書を出すための特別委員会（Select Committee on Religious Offences in England and Wales）が設けられ、2003年4月10日に同委員会による報告書が公表された⁸⁹⁾。同報告書は、宗教的憎悪煽動の犯罪化について明確な結論を出すことができなかったが、政府は重大組織犯罪及び警察法案（Serious Organized Crime and Police Bill）に、再び宗教的憎悪

85) See *Under Siege*, THE GUARDIAN, Dec. 8, 2001, <http://www.guardian.co.uk/weekend/story/0,3605,614359,00.html>.

86) 後に2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法として成立した。

87) See Hare *supra* note 80, at 295.

88) See Neil Addison, *Why the Spanish Inquisition Joke May Be Illegal*, THE TIMES, 19 Feb., 2002, at 5.

89) See Select Committee on Religious Offences in England and Wales, *Religious Offences in England and Wales*, HL Paper 95-I (2003). この報告書は、<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldrelof/95/9501.htm> で閲覧可能である。

煽動罪を加える提案を行った。しかし、これも実現には至らなかった⁹⁰⁾。

そして、2005年の総選挙において労働党は宗教的憎悪煽動法の制定をマニフェストで約束した⁹¹⁾。この選挙で労働党は議席を大幅に減らしたものの政権を維持した⁹²⁾。政府は再び宗教的憎悪煽動を規制する法案を提出した。この法案は、上下両院の間で長い議論を経て、2006年人種的及び宗教的憎悪煽動法 (Racial and Religious Hatred Act 2006)⁹³⁾として成立した。

当初、1986年公共秩序法の人種的憎悪煽動罪の規定を改正して、単純に「宗教」を加えることが試みられたが、法案審議の過程で貴族院が庶民院を説得して、いくつかの大きな修正が加えられた⁹⁴⁾。第1に、人種的憎悪煽動罪は、「脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な」文書等を処罰の対象にするが、宗教的憎悪煽動罪においては、「脅迫的な」ものに限定して規制がなされることになった。第2に、人種的憎悪煽動罪は、人種的憎悪を煽動する「意図」は犯罪成立に必須ではなく、憎悪が煽動される可能性があれば足りるが、宗教的憎悪煽動罪においては、「意図」が不可欠の要件とされた。第3に、表現の自由の過度の制約を防止するための確認規定が置かれた。なお、本法は、後掲の2008年刑事裁判及び移民法により一部改正を受けている。

本法は、まず29A条において、宗教的憎悪を次のように定義していた。

第29A条 「宗教的憎悪」の意義⁹⁵⁾

この部において、「宗教的憎悪」とは、宗教的信仰又はその欠如によって定義される集団に対する憎悪をいう。

90) 以上につき、Hare, *supra* note 80, at 295.

91) *Britain Forward not Back*, Labour Party Manifesto 2005, at 111-12.

92) いわゆるソールズベリー慣行 (Salisbury Convention) によれば、下院の総選挙で与党のマニフェストに掲げられた公約の実現を図る法案を、貴族院は否決できない。ただしこの慣行が依然として適用されるのかについては議論がある。See Ivan Hare, *Crosses, Crescents and Sacred Cows: Criminalising Incitement to Religious Hatred*, 2006 CRIM. L. REV. 521, n. 3 (2006).

93) C.1.本法は、イングランドとウェールズにのみ効力が及ぶ (3条)。本法の紹介として、村上・前掲註 (1) [村上 2013B] 1768-69 頁参照。また、師岡・前掲註 (1) [師岡 2012A] 31-33 頁、同・前掲註 (1) [師岡 2013A] 38 頁、同・前掲註 (1) [師岡 2013B] 93-95 頁も参照。

94) See Hare, *supra* note 80, at 296.

95) 2008年刑事裁判及び移民法による改正前の規定。

そして、29B条から29G条までで、具体的に規制される言動を列挙している。内容は1986年公共秩序法と同様で、言葉若しくは行為の使用又は文書の掲示(29B条)、文書の公表又は配布(29C条)、演劇の公演(29D条)、記録物の配布、上映又は演奏(29E条)、放送又はケーブル番組サービスの番組の包含(29F条)、差別を煽動する物の所持(29G条)が規制の対象になっている。

ただし、前述のように、「脅迫的な」もののみが規制され、かつ「意図」が必須の要件とされたので、各規定は人種的憎悪煽動罪とは若干異なった形態となっている。たとえば、29B条1項は、以下のように規定する。

第29B条 言葉若しくは行為の使用又は文書の掲示⁹⁶⁾

第1項 脅迫的な言葉若しくは行為を用い、又は脅迫的な文書を掲示した者は、それによって宗教的憎悪を煽動することを意図した場合には、有罪とされる。

29C条以下においても、「脅迫的な」言動のみを規制し、「意図」を必須とするかたちで、1986年法の各規定に改変が加えられている。

さらに、前述のように、29J条として、表現の自由の過度の制約を防止するための規定が置かれている。

第29J条 表現の自由の保護

この部のいかなる規定も、特定の宗教、若しくはその信者の信仰若しくは実践、若しくはその他の信仰の体系、若しくはその信者の信仰若しくは実践についての、議論、批判、若しくは反感、嫌悪、嘲笑、侮辱若しくは罵りの表明、又は異なった宗教、若しくは信仰の体系の信者に改宗を勧めること、若しくはその宗教若しくは信仰の体系の実践をやめるように促すことを、禁止又は制約する方法で、解釈し、又は執行してはならない。

このように、宗教的憎悪煽動罪は人種的憎悪煽動罪に比べて、いくつかの点で規制の対象が限定されたのである。ただし、法定刑は人種的憎悪煽動罪と同様に重く、正式起訴による有罪判決の場合は最高で7年以下の自

96) 2008年刑事裁判及び移民法による改正前の規定。

由刑が科せられる可能性がある(29L条3項)⁹⁷⁾。

なお、この法律はコモン・ローの冒瀆罪を廃止する規定を設けなかった。冒瀆罪の廃止は、後述の2008年刑事裁判及び移民法として成立した刑事裁判及び移民法案(Criminal Justice and Immigration Bill)の貴族院における法案審議の過程で、修正案として提案され、賛成多数で承認された⁹⁸⁾。

カトリックとプロテスタントの間の激しい宗派対立の歴史を持つ北アイルランドについては、1987年公共秩序(北アイルランド)命令(Public Order (Northern Ireland) Order 1987)において、宗教的憎悪の煽動が処罰の対象となっている⁹⁹⁾。

同法9条1項では、「脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為を用い、又は脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な文書を掲示した者は、(a)それによって憎悪を煽動し、若しくは恐怖を惹起することを意図し、又は、(b)すべての状況にかんがみ、それによって憎悪が煽動され、若しくは恐怖が惹起される可能性が高い場合には、有罪とされる」と規定している。そして、8条において「恐怖」を「宗教的信仰、性的指向、障害、肌の色、人種、国籍(市民権を含む。)又は民族的若しくは国民的起源によって定義

97) なお、この規定は後述のように2008年刑事裁判及び移民法による改正を受けている。

98) 2008年刑事裁判及び移民法は、79条1項において、イングランド及びウェールズのコモン・ロー上の冒瀆罪及び冒瀆的名誉毀損罪を廃止している。また、制定法にも冒瀆罪及び冒瀆的名誉毀損罪について言及があったが、2008年刑事裁判及び移民法79条2項は、1819年刑事名誉毀損法(Criminal Libel Act 1819, c. 8)1条の「冒瀆的名誉毀損罪」の文言を、同法79条4項は、1888年名誉毀損法改正法(Law of Libel Amendment Act 1888, c. 64)4条の「冒瀆的な」という文言を削除する改正も合わせて行っている。村上・前掲註(1)[村上2013A]1434頁参照。村上・前掲註(1)[村上2013B]1762-64, 1770-72頁は、冒瀆罪が廃止に至った理由として、冒瀆罪の時代錯誤性や死文化状態、罪の成立要件の不明確性、ヨーロッパ人権条約との適合性への疑問等に加え、2001年以降の社会情勢の変化と宗教的憎悪煽動罪の制定を挙げ、廃止の決定打となったものとして、キリストや神を冒瀆するシーンを含む舞台作品に対する私人訴追が失敗に終わった*Jerry Springer*事件(R. (on the application of Stephen Green) v. The City of Westminster Magistrates' Court, [2007] EWHC 2785 (Admin.))を紹介している。See also Hare, *supra* note 80, at 296-300.

99) 上述のとおり、北アイルランドでは最初の憎悪煽動規制法である1970年憎悪煽動防止法(北アイルランド)から「宗教的信仰」を列挙していた。

される集団の恐怖」と定義し、「憎悪」を「宗教的信仰、性的指向、障害、肌の色、人種、国籍（市民権を含む。）又は民族的若しくは国民的起源によって定義される集団に対する憎悪」¹⁰⁰⁾と定義している。

2) 2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション（スコットランド）法

2006年人種的及び宗教的憎悪煽動法はスコットランドには及ばないものとされたが、注目すべきことに、最近制定された「2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション（スコットランド）法（Offensive Behaviour at Football and Threatening Communications (Scotland) Act 2012）」¹⁰¹⁾により、スコットランドにおいても一定の場合に宗教的憎悪煽動が規制されることになった。同法1条1項は、法令上規定されたサッカーの試合¹⁰²⁾において、「(a) 次項に規定された種類の行為を

100) これらの列挙事由のうち「性的指向」と「障害」は、2004年刑事裁判法（第2）（北アイルランド）命令（Criminal Justice (No. 2) (Northern Ireland) Order 2004, No. 1991 (N.I. 15)）3条によって追加されたものである。

101) Asp 1.

102) この法律の2条1項a号によると、「規定されたサッカーの試合」は、2006年警察、公共秩序及び刑事裁判（スコットランド）法（Police, Public Order and Criminal Justice (Scotland) Act 2006, asp 10)55条と同じ意味を有する。そこでは、規定されたサッカーの試合として、いくつかの種類の子供の試合が挙げられている。すなわち、(1) 連合王国内で行われるサッカーの試合であり、参加チームの少なくとも1つが、①国又は地域を代表するもの、②スコティッシュ・プレミア・リーグ又はスコティッシュ・フットボール・リーグに加入するクラブを代表するもの、③フットボール・リーグ、プレミア・リーグ若しくはフットボール・カンファレンス（以上いずれもイングランドのもの）、又はリーグ・オブ・ウェールズに加入するクラブを代表するもの、(2) 連合王国外で行われるサッカーの試合であり、参加チームとして、①スコットランド、イングランド又はウェールズの代表チーム、②上記(1)②③の各チームを含むもの、(3) スコットランドの国務大臣が定める命令に規定された、その他の世界各地域で行われるサッカーの試合である（55条2項・3項）。ただし、2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション（スコットランド）法では、スコットランド外で行われるサッカーの試合については、スコットランド代表チームの試合、又はスコットランドを本拠とするサッカー協会又はサッカー・リーグの構成チームの試合以外は、「規定されたサッカーの試合」から除外されている（2条1項b号）。

行い、かつ、(b) その行為が、(i) 公共秩序の破壊を煽動する可能性が高い、又は、(ii) その性質上公共秩序の破壊を煽動する可能性が高い場合には、有罪とされる」と規定する。そして、第2項において、1項にいう「行為」を次のように列挙する。

第1条

第2項 行為とは、次に掲げるものをいう。

(a) 次の集団に属していること（若しくはその思い込み）に基づいて、集団に対して憎悪を表明し、若しくは煽動する行為、

(i) 宗教集団

(ii) 宗教的提携を持つと理解されている社会的若しくは文化的集団

(iii) 第4項にいう事項によって定義される集団

(b) 前号(i)から(iii)までにいう集団に属していること（若しくはその思い込み）に基づいて、個人に対して憎悪を表明し、若しくは煽動する行為、

(c) (a)(i)から(iii)までにいう集団に対する憎悪に（全体的若しくは部分的に）動機付けられた行為、

(d) 脅迫的な行為、又は、

(e) 通常人が不快であると考えられる可能性が高いその他の行為

2項a号(iii)の「第4項にいう事項によって定義される集団」とは、「(a) 肌の色、(b) 人種、(c) 国籍（市民権を含む。）、(d) 民族的又は国民的起源、(e) 性的指向、(f) トランスジェンダー・アイデンティティ、(g) 障害」である（同条第4項）。

すなわち、特定のサッカーの試合において、宗教を含むいくつかの集団の属性に基づいて、個人や集団に憎悪を煽動等する行為や、憎悪に動機付けられた行為が処罰の対象になっているのである¹⁰³⁾。

さらに、この法律は6条にこれとは異質の規定を置いている。同条は、「脅迫的なコミュニケーション」というタイトルの下、1項において、「何人も、

103) 同条6項は、「第1項により有罪とされた者は、(a) 正式起訴による有罪判決により、5年以下の自由刑、罰金刑、若しくはその併科、又は、(b) 陪審によらない有罪判決により、12ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、若しくはその併科に処せられる。」と規定し、かなり重い刑を科している。

(a) 他者に対して事物を伝達し、かつ、(b) 条件 A 又は条件 B を満たす場合には、罪を犯したものとされる。」と規定する。

条件 A については以下のように規定されている。「条件 A は、次のとおりとする。(a) 当該事物が、個人若しくは特定の描写された集団に対する深刻な暴力行為を行うように脅すもの、若しくはそれを煽動するものから構成される、それらを含む、若しくは含意し、(b) 当該事物若しくはその伝達が、通常人に恐れ若しくは恐怖を感じさせる可能性が高く、かつ、(c) 当該事物を伝達している者が、(i) それによって恐れ若しくは恐怖を引き起こすことを意図している、又は、(ii) 当該事物の伝達が恐れ若しくは恐怖を引き起こすことについて無思慮であること。」(6 条 2 項) ここでは、法律上事前に列挙された特定の集団ではなく、「特定の描写された集団」であればいかなる集団でも標的となりうるように起草されている。

そして、特に条件 B が宗教的憎悪煽動に標的を絞った規定となっている。同条 5 項は、条件 B は、「(a) 当該事物が脅迫的であり、かつ、(b) それを伝達する者が、それによって宗教に基づく憎悪の煽動を意図すること」と規定する¹⁰⁴⁾。要するに、ここではサッカーの試合とは関係なく一般的に「脅迫的な宗教的憎悪煽動」が規制の対象とされているのである。

この法律は、2006 年人種的及び宗教的憎悪煽動法と同様に、表現の自由を保護するための条文を備えている。すなわち、6 条 6 項は「第 1 項の罪に問われた者は、当該事物の伝達が特定の状況において合理的であったことの証明を行った場合には、これを抗弁とすることができる」と規定する。そして、7 条には、2006 年法 29J 条に類似する以下のような規定を置いている。

104) ここでも 1 条 6 項と同様に、「(a) 正式起訴による有罪判決により、5 年以下の自由刑、罰金刑、若しくはその併科、又は、(b) 陪審によらない有罪判決により、12 ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、若しくはその併科」(6 条 7 項) と厳しい刑が科されている。

第7条 表現の自由の保護

第1項 疑いを回避するため、前条第5項の規定は、次の行為を禁止又は制約しないものとする。

- (a) 宗教、若しくは宗教の信者の信仰若しくは実践についての議論若しくは批判、
- (b) 宗教、若しくは宗教の信者の信仰若しくは実践に対する反感、嫌悪、嘲笑、侮辱若しくは罵りの表明、
- (c) 改宗を勧める行為、又は、
- (d) 宗教の信者に宗教の実践をやめるように促す行為

第2項 前項にいう「宗教」は次のものを包含する。

- (a) 宗教全般
- (b) 特定の宗教
- (c) その他の信仰の体系

この法律が制定されたことにより、連合王国全体で宗教的憎悪煽動が規制対象とされることになった。本法がサッカーの試合において、なぜ宗教的憎悪の煽動を規制対象にしているのかについては後述する。

3) 2008年刑事裁判及び移民法

先に触れた2008年刑事裁判及び移民法(Criminal Justice and Immigration Act 2008)¹⁰⁵⁾は、性的志向によって定義される集団に対する憎悪煽動を禁止する規定を追加したのもでもあった(74条)。これによって、同性愛者も憎悪煽動罪の保護の対象に追加されたのである¹⁰⁶⁾。

同法は、宗教的憎悪の場合と同様の方法で規制を行っている。すなわち、「脅迫的」な煽動を「意図」して行う場合のみが処罰され、宗教的憎悪煽動の場合と同様に、不当な拡大解釈を行わないことを確認する規定(29JA条)が置かれたのである。

105) C.4.本法は、一部の規定を除いてイングランドとウェールズにおいてのみ有効である。性的指向に基づく憎悪煽動の規定も、イングランドとウェールズにのみ効力が及ぶ。

106) なお、先に述べたように、北アイルランドについては既に2004年に性的指向に基づく憎悪の煽動及び恐怖の惹起が規制対象になっていた。また、スコットランドについては既に紹介した2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション(スコットランド)法により、一定の場合に性的指向に基づく憎悪煽動が規制されるようになった。

同法はまず 74 条で、「附則第 16 により、(a) 性的指向によって定義される集団に対する憎悪に関する規定を設けるため、1986 年公共秩序法第 3A 部（宗教的根拠に基づく人に対する憎悪）を改正する。(b) 第 3A 部に若干の改正を加える。」と規定し、具体的な規定を附則 16 の中に設けている。

附則 16 の中で、まず「性的指向に基づく憎悪」の意義を定める 29AB 条が 29A 条の後に挿入されると規定されている（附則 16 の 4 条）¹⁰⁷⁾。そして、宗教的憎悪煽動罪の各規定（言葉若しくは行為の使用又は文書の掲示（29B 条）、文書の公表又は配布（29C 条）、演劇の公演（29D 条）、記録物の配布、上映又は演奏（29E 条）、放送又はケーブル番組サービスへの番組の包含（29F 条）、差別を煽動する物の所持（29G 条））に、「性的指向に基づく憎悪」の文言を挿入する改正を行っている（附則 16 の 6 条-11 条）。

そして、前述のように、附則 16 の 14 条において、以下の表現の自由の保護を確認する条文を第 29J 条の後に挿入すると規定している。

第 29JA 条 表現の自由の保護（性的指向）

この部においては、疑いを回避するため、性的な行為若しくは慣行についての議論若しくは批判、又は当該行為若しくは慣行を差し控え、若しくは改めるように促すことは、そのみでは脅迫的なもの、又は憎悪の煽動を意図したものと解釈されてはならないものとする。

このように、性的指向に基づく憎悪煽動の罪も、宗教的憎悪煽動罪の場合と同様の限定が加えられたが、法定刑については人種的・宗教的憎悪煽動罪と同様とされており、かなり重い刑が科せられる可能性がある（附則 16 の 16 条）¹⁰⁸⁾¹⁰⁹⁾。

107) 第 4 条 第 29A 条の後に次の 1 条を加える。

“第 29AB 条 「性的指向に基づく憎悪」の意義

この部において、「性的指向に基づく憎悪」とは、性的指向によって定義される集団（同性の者、異性の者又はその両者の、いずれに対するものであるかを問わない。）に対する憎悪をいう。”

108) なお、附則 16 の 16 条 3 項において、29L 条 3 項 b 号の、陪審によらない有罪判決の場合の刑罰が、「6 ヶ月以下の自由刑」から「12 ヶ月以下の自由刑」に改正されている。

Ⅳ ヘイト・クライム法による規制

1998年犯罪及び秩序違反法 (Crime and Disorder Act 1998)¹¹⁰⁾ は、いわゆるヘイト・クライムに対する刑罰加重を行うものである。本法29～32条に規定された4種類の罪 (暴行罪 [29条], 器物損壊罪 [30条], 公共秩序犯罪 [31条], ハラスメントその他の罪 [32条]) が人種的又は宗教的憎悪によって動機付けられている場合に、刑罰の加重がなされる。

刑罰が加重されるのは、「(a) 犯罪遂行の際に、又はその直前若しくは直後に、犯罪者が、犠牲者がある人種的又は宗教的集団¹¹¹⁾ に属していること¹¹²⁾ (若しくはその思い込み) に基づいて、犯罪の犠牲者に対して敵意を示している場合、又は、(b) ある人種的又は宗教的集団に属する人々に対する、当該集団に属することに基づいた敵意によって犯罪が (全体的又は部分的に) 動機付けられている場合」である (28条1項)。

109) この法規定が初めて適用された事例として、*R v. Ali, Javed and Ahmed*, 2012 WL 608645がある。この事件は、被告人3名が同性愛者に対する憎悪を煽動するビラを共同して配布したものである。このビラには、「死刑?」という見出しの下に絞首刑用の輪縄 (hangman's noose) で首を吊ったマネキンが描かれ、その隣には、1533年には男色が絞首刑によって罰せられたとの情報が掲載されていた。また、裏面には、同性愛者の処罰の方法に関して古代の権威者の中で議論になった唯一のことは、執行を行う方法、つまり火炙り、高所からの投身、又は投石のいずれにするかということだったという記述や、死刑が同性愛という不道徳な犯罪を墮落した社会から消し去ることのできる唯一の方法だという記述がみられた。これらのビラが準備されるきっかけになったのは、ダービーで行われる予定のゲイ・プライド行進だった。裁判所は被告人3名すべてを有罪としたが、性的指向に基づく憎悪煽動の罪と表現の自由との関係については議論しなかった。

110) C. 37. この法律は基本的にイングランドとウェールズにおいて効力を有するものであるが、一部の規定はスコットランド、北アイルランド、マン島、及びチャネル諸島においても効力を有する (121条4-10項)。本文中で述べるように、スコットランドについては、いくつかの特別な規定が設けられている。

111) 人種の集団は、「人種、肌の色、国籍 (市民権を含む。) 又は民族的若しくは国民的起源によって定義された集団」とされている (28条4項)。また、宗教的集団は、「宗教的信仰又はその欠如によって定義される集団」とされている (同条5項)。なお、宗教的集団に対する憎悪犯罪は当初加重の対象となっていなかったが、2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法39条により加重の対象に加えられた。

112) 「人種的又は宗教的集団に属している」とあるが、これには、「当該集団の成員と親交を有していること」をも含むと規定されている (28条2項)。

本法はそれ自体言論規制法ではないものの、一部の規定はそれと同様の機能を果たしうる。たとえば、刑罰が加重される4種類の犯罪のうち、30条の加重器物損壊罪は、1971年刑事損害法（Criminal Damage Act 1971）¹¹³⁾の1条1項が規定する器物損壊の罪を、28条1項の要件を満たす態様で行った場合にこれを処罰するものなので、いわゆる差別落書きは本条により通常の器物損壊より重く罰せられる¹¹⁴⁾。

また、31条の加重公共秩序罪は、1986年公共秩序法の4条（恐怖又は暴力の挑発）¹¹⁵⁾、4A条（意図的な苦悩、恐怖又は苦痛）¹¹⁶⁾、5条（苦悩、恐怖又は苦痛）¹¹⁷⁾を刑罰加重の対象にしている。さらに、32条の加重ハラズメント罪は、1997年ハラズメントからの保護法の2条（ハラズメントの罪）、4条（他者を恐れさせる行為）を刑罰加重の対象にしている¹¹⁸⁾。

これらの規定は、すべて憎悪言論にも適用されるものなので、たとえば

113) C.48.

114) 1971年刑事損害法1条1項に違反した場合、「正式起訴による有罪判決により、10年以下の自由刑」に処せられるが（4条2項）、1998年犯罪及び秩序違反法による加重がなされた場合は、「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、又はその併科」か、「正式起訴による有罪判決により、14年以下の自由刑、罰金刑、又はその併科」に処せられる（30条2項）。

115) 1986年公共秩序法の4条、4A条、5条の内容については後に具体的に紹介、検討する。1986年公共秩序法4条違反に対する刑罰は、「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、標準罰金等級レベル5 [5,000ポンド] 以下の罰金刑、又はその併科」であるが（4条4項）、1998年犯罪及び秩序違反法による加重がなされた場合は、「(a)陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、又はその併科」か、「(b)正式起訴による有罪判決により、2年以下の自由刑、罰金刑、又はその併科」である（31条4項）。なお、1982年刑事裁判法（Criminal Justice Act 1982, c.48）の37条2項は、標準罰金等級のレベル別に罰金の額を定めており、標準罰金等級レベル5を5,000ポンドと規定している。以下では同条を個別に引用せず、規定された金額を括弧書きで示すのみとする。

116) 1986年公共秩序法4A条違反に対する刑罰は、「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、標準罰金等級レベル5 [5,000ポンド] 以下の罰金刑、又はその併科」であるが（4A条5項）、1998年犯罪及び秩序違反法による加重がなされた場合は、「(a)陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、又はその併科」か、「(b)正式起訴による有罪判決により、2年以下の自由刑、罰金刑、又はその併科」である（31条4項）。

117) 1986年公共秩序法5条に対する刑罰は、「陪審によらない有罪判決により、標準罰金等級レベル3 [1,000ポンド] 以下の罰金」であるが（5条6項）、1998年犯罪及び秩序違反法による加重がなされた場合は、「陪審によらない有罪判決により、標準罰金等級レベル4 [2,500ポンド] 以下の罰金刑」である（31条5項）。

街頭でのデモにおける差別発言で加重対象犯罪の各規定に該当するものは、28条1項の要件を満たす限りにおいて、差別的敵意を理由にしない同種の表現よりも重く罰せられうることになる。これにより、たとえば1986年公共秩序法18条以下で処罰できない場合でも、上記各規定を補足的に適用できることになる。また、イギリスの法令は特定人に対する差別的表現の扱いについてこれまで曖昧だったが¹¹⁹⁾、本法によって、特定人を標的にする差別的表現がより重く罰せられることも明確になったといえる。

ただし、ヘイト・クライムへの刑罰加重は、上記4類型の犯罪に留まらない。すなわち、2003年刑事裁判法(Criminal Justice Act 2003)¹²⁰⁾145条は以下のように規定して、その他の犯罪の場合でも量刑における刑罰加重の余地を認めているからである。

第145条 人種的又は宗教的加重事由による刑の増加

第1項 本条は、裁判所が1998年犯罪及び秩序違反法第29条から第32条(人種的又は宗教的事由により加重される暴行罪、器物損壊罪、公共秩序犯罪及びハラスメントその他の罪)までの犯罪以外の犯罪の深刻性を考慮する場合に適用される。

118) 1997年ハラスメントからの保護法が規定する刑罰は、2条の場合は、「陪審によらない有罪判決により6ヶ月以下の自由刑、標準罰金等級レベル5 [5,000ポンド]以下の罰金刑、又はその併科」である(同条2項)。4条の場合は、「正式起訴による有罪判決により、5年以下の自由刑、罰金刑、若しくはその併科」、又は「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、若しくはその併科」である(同条4項)。1998年犯罪及び秩序違反法による加重がなされた場合は、2条の罪については、「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、若しくはその併科」、又は「正式起訴による有罪判決により、2年以下の自由刑、罰金刑、若しくはその併科」(32条3項)であり、4条の罪については、「陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、若しくはその併科」、又は「正式起訴による有罪判決により、7年以下の自由刑、罰金刑、若しくはその併科」(32条4項)である。

119) See Note, *British and United States Hate Speech Legislation: A Comparison*, 19 BROOK. J. INT'L J. 727, 744-46, 766-67 (1993).

120) C. 44. この法律は基本的にイングランドとウェールズにおいて効力を有するものであるが、一部の規定はスコットランド、北アイルランド、及び場合によって連合王国のその他地域においても効力を有し(337条)、枢密院令により、マン島、及びチャネル諸島に効力を広げることも可能とされている(338条)。ただし、本稿で紹介する145条及び146条はイングランドとウェールズにのみ効力が及ぶ。

第2項 犯罪が人種的又は宗教的加重事由に該当する場合には、裁判所は、

- (a) 当該事実を加重要因として扱わなければならない、かつ、
- (b) 公開の法廷において、犯罪が加重された旨述べなければならない。

第3項 1998年犯罪及び秩序違反法第28条（「人種的又は宗教的加重」の意義）は、同法第29条から第32条までに適用されるのと同様の方法で本条に適用される。

さらに注目すべきことに、1998年犯罪及び秩序違反法が人種的又は宗教的事由にのみ刑罰加重を認めているのに対して、2003年刑事裁判法は、次条において障害及び性的指向をも保護の対象に加えている¹²¹⁾。

なお、スコットランドに関しては、1998年犯罪及び秩序違反法33条において「人種的加重ハラスメント」の規定が、そして96条において「人種的加重犯罪」の規定が置かれている。また、宗教的憎悪犯罪については、2003年刑事裁判（スコットランド）法（Criminal Justice (Scotland) Act 2003）¹²²⁾の74条に、「宗教的偏見による加重犯罪」の規定が設けられている。

33条の罪は、「ハラスメント」を他者に「恐怖又は苦痛を引き起こす」行為と定義し（6項）、それが人種的敵意に基づいている場合等に加重を行うものである。同条は、1995年刑法（統合）（スコットランド）法（Criminal

121) 146条1項から3項は以下のように規定している。

第1項 本条は、裁判所が次項にいう状況で犯された犯罪の深刻性を考慮する場合に適用される。

第2項

- (a) 犯罪遂行の際に、若しくはその直前若しくは直後に、犯罪者が、
 - (i) (推定上のものを含む) 犠牲者の性的指向、若しくは、
 - (ii) (推定上のものを含む) 犠牲者の障害に基づいて犯罪の犠牲者に対して敵意を示した状況、又は、
- (b) 犯罪が（全体的又は部分的に）、
 - (i) 特定の性的指向を持った者に対する敵意、若しくは、
 - (ii) 障害若しくは特定の障害を持った者に対する敵意によって動機付けられている状況。

第3項 裁判所は、

- (a) 犯罪が前項の状況において犯された事実を加重要因として扱わなければならない。
- (b) 公開の法廷において、犯罪が前項の状況において犯された旨述べなければならない。

122) Asp 7.

Law (Consolidation) (Scotland) Act 1995)¹²³⁾50 条の後に、「第 50A 条 人種加重ハラスメント」の条文を挿入するという形式をとっている。その 1 項は以下のように規定している。

第 50A 条 人種的加重ハラスメント

第 1 項 何人も、

- (a) 他者に対するハラスメントに該当し、かつ、
 - (i) その者に対するハラスメントに該当するよう意図されている、若しくは、
 - (ii) 通常人にとって、その者に対するハラスメントに該当すると思われる状況で生じる、

人種的に加重された一連の行為を行った場合、又は、

- (b) 人種的に加重され、かつ他者に恐怖若しくは苦痛を引き起こす、若しくはそのように意図された態様で行動した場合

には、本条により有罪とされる。

「人種的加重」を定義する同条 2 項の構造は、先述の 1998 年犯罪及び秩序違反法 28 条とほぼ同様である。

一方、96 条は、あらゆる犯罪を対象に人種的加重を行うものである。同条 2 項は以下のように規定する。

第 96 条 人種的加重犯罪

第 2 項 本条の解釈において、犯罪は、

- (a) 犯罪を実行する最中、直前若しくは直後に、犯罪者が、被害者に対して、その者が人種的集団に属していること（若しくはその思い込み）に基づいて、悪意及び敵意を示している、又は、

- (b) 犯罪が、人種的集団に属していることに基づいた、その集団の成員に対する悪意及び敵意によって、(全体的若しくは部分的に) 動機付けられている場合に、人種的に加重されたものとされる。¹²⁴⁾

ここでいう「犯罪」はあらゆる犯罪を含むという点で、加重の基礎となる犯罪が列挙されたものに限定される 1998 年犯罪及び秩序違反法 28 条 1 項の場合とは異なるのである。

スコットランドの加重犯罪は、「人種的集団」、すなわち、人種、肌の色、

123) C.39.

124) 宗教的憎悪犯罪についてもほぼ同様の構造の規定が設けられている（2003 年刑事裁判（スコットランド）法 74 条 2 項）。

国籍（市民権を含む。）又は民族的若しくは国民的起源によって定義された集団，及び「宗教的集団」に対する敵意等を加重の対象にしており，性的指向や障害等を列挙していないので，保護される集団という点ではイングランドとウェールズよりは範囲が狭いといえる（人種的集団については，1998年犯罪及び秩序違反法50A条6項・96条6項，宗教的集団については2003年刑事裁判（スコットランド）法74条7項）。

北アイルランドは，2004年刑事裁判法（第2）（北アイルランド）命令（Criminal Justice(No.2)(Northern Ireland) Order 2004）¹²⁵⁾の2条において，犯罪が人種，宗教，性的指向及び障害に基づいて敵意を示す場合，又はそれに動機付けられている場合に，刑罰を加重するものとしている。すなわち，犯罪遂行の際に，又はその直前若しくは直後に，犯罪者が犠牲者に対して，犠牲者が人種的集団，宗教的集団若しくは性的指向の集団のいずれかに属していること（若しくはその思い込み），若しくは（推定上のものを含む）犠牲者の障害に基いて敵意を示している場合，又は，犯罪が（全体的又は部分的に），人種的集団，宗教的集団，性的指向の集団の各々の成員，若しくは障害者に対する敵意によって動機付けられている場合に，犯罪が加重される（同条3項）。ここでは，あらゆる犯罪の刑罰加重が認められている点，列挙事由として性的指向と障害が加えられている点に特徴がある。

以上をまとめれば，1998年犯罪及び秩序違反法が，人種的又は宗教的憎悪に基づいて犯された4類型の罪（暴行罪，器物損壊罪，公共秩序犯罪，ハラメントその他の罪）を加重犯罪とする規定を設ける一方で，2003年刑事裁判法は，その他の犯罪が同様の憎悪に基づいて犯された場合に，量刑において考慮を行うことを裁判所に義務付けている。そして，2003年刑事裁判法では，人種，宗教に加えて，性的指向，障害も保護の対象に加えられている¹²⁶⁾。スコットランドについては，保護される集団についてはや

125) No. 1991 (N.I. 15).

126) 後にも見るように，障害者とトランスジェンダーについて，量刑における考慮にとどまらず，個別の加重犯罪規定を設けるべきかが議論となり，法律委員会に諮問された。See Law Commission, *Hate Crime: Should the Current Offences be Extended?* (Cmd. 8865, 2014).

や範囲が狭いものの類似の構造が採られており、1998年犯罪及び秩序違反法33条においてハラスメント等に対する刑罰加重が行われ、同法96条においてあらゆる犯罪に対する一般的な刑罰加重が行われている。北アイルランドでは、犯罪が人種等に基づいて敵意を示す場合、又はそれに動機付けられている場合に刑罰が加重されるが、あらゆる犯罪の刑罰加重が認められ、人種、宗教に加え、性的指向と障害が列挙されている。

V その他の規制

1. 通信手段を用いた憎悪言論の規制

その他にも、イギリスには人種差別的表現の規制法として機能するいくつかの法律が存在する。

たとえば、1988年悪意のコミュニケーション法 (Malicious Communications Act 1988)¹²⁷⁾の1条1項は次のように規定する。

第1条 苦痛又は不安を引き起こす意図を伴う手紙等の送付の罪

第1項

(a)

- (i) 下品な、若しくは著しく不快なメッセージ、
- (ii) 脅迫、若しくは、
- (iii) 虚偽であり、かつ送付者によって虚偽であると知られている、若しくは信じられている情報を

伝達する、手紙、電子的コミュニケーション若しくはあらゆる種類の物、又は、

- (b) 全体的若しくは部分的に、下品な、若しくは著しく不快な性質を持つ、あらゆる物若しくは電子的コミュニケーション

を他人に送付した者は、それを送る目的又は目的の1つが、それが本項 (a) 又は (b) に該当する限りにおいて、受取人、又はそれ、若しくはその内容若しくは性質を伝えるように意図したその他の者に、苦痛又は不安を引き起こすことである場合には、有罪とされる。

この規定に違反した場合には、1条4項の規定にしたがって、陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、標準罰金等級レベル5 [5,000

127) C.27. この法律は、イングランド、ウェールズ、及び (2条のみ) 北アイルランドにおいて効力を有する (3条3項)。

ポンド] 以下の罰金刑に処せられ、又はそれらを併科される。人種差別的な内容の郵送物は、ひどく不快なメッセージを伝える物、あるいは脅迫的な物等とみなされ、その送付が本法の下で罪を構成しようと解されている¹²⁸⁾。

これに類似する規定として、2003年コミュニケーション法(Communications Act 2003)¹²⁹⁾ 127条がある。同条1項は以下のように規定している。

第127条 公共電気通信ネットワークの不適切な使用

第1項 次の行為を行った者は、有罪とされる。

- (a) 公共電気通信ネットワークによって、著しく不快な、若しくは下品な、猥褻な若しくは脅迫的なメッセージ又はその他のものを送信すること、又は、
- (b) 前号の送信の原因をつくること。¹³⁰⁾

悪意のコミュニケーション法1条が、「電子的コミュニケーション」による「著しく不快な」メッセージの伝達を既に処罰している以上、この規定は重複しているように見えるが、貴族院は以下の事件で明らかにしたように、両者は目的を異にしていると考えている。

*DPP v. Collins*¹³¹⁾ は、61歳の男性が、自分の選挙区から選出されている国会議員の事務所に繰り返し電話をかけ、スタッフに直接話しかけたり、留守番電話にメッセージを残したりした。その際に、移民、難民政策に強固な意見を有していたこの男性は、「ウォッグ (Wogs)」、 「パキ (Pakis)」、 「黒人野郎 (Black bastards)」等の差別的な言葉を述べたり、叫んだりした。この行為が2003年コミュニケーション法127条1項a号に抵触するかが裁判で争われた。

事実審では被告人は無罪とされ、女王座部裁判所も、通常人は自身の行

128) 差別的言論への適用例はほとんど紹介されていないが、1991年に、人種差別的な内容の手紙を送付したことで、この規定に違反して有罪判決が下された例として、Bindman, *supra* note 23, at 262 参照。

129) 本法は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、及び北アイルランドにおいて有効である(411条5項)。

130) 本条に違反した場合、6ヶ月以下の自由刑、標準罰金等級レベル5 [5,000ポンド] 以下の罰金刑、又はその併科に処せられる(同条3項)。

131) [2006] UKHL 40.

為が同条にいう「著しく」不快なものとはみなさないと判断して無罪判決を下した¹³²⁾。検察側がこれを不服として上訴したところ、貴族院は女王座部裁判所判決を覆し、被告人を有罪とした。

この判決のビンガム卿 (Lord Bingham of Cornhill) の意見は、127条1項a号の目的は、コミュニケーションの受け手を不快なメッセージから守ることにあるのではなく、「公衆の利益のために、公衆によって提供され、資金供給されているサービスを、われわれの社会の基本的基準を侵害するコミュニケーションの伝達のために使用するのを禁じることにある」と判示した¹³³⁾。前者は悪意のコミュニケーション法1条の目的とするところであり、127条1項a号はむしろ、公衆ネットワークのある種の清廉性 (integrity) を保護するものと理解したのである。

ビンガム卿は、メッセージが「著しく不快」であるかどうかは、「開かれた、公正な多人種社会の基準」を用いて判断しなければならず、それを適用するにあたっては、文脈とすべての関連する状況を考慮しなければならないと述べた¹³⁴⁾。このような基準に照らして、本件被告人の行為は、通常人からみて「著しく不快」であり、127条1項a号に抵触すると判断したのである¹³⁵⁾。

2. サッカーの試合における憎悪言論の規制

サッカーの試合で数々の暴動を巻き起こしてきたフーリガンを取り締まり、安全を確保する目的で制定された¹³⁶⁾1991年サッカー(犯罪)法 (Football (Offences) Act 1991)¹³⁷⁾の3条は、以下のように人種差別的な囃し立てを

132) See DPP v. Collins, [2005] EWHC 1308 (Admin.), paras. 11-12.

133) See *id.*, para. 7 (per Lord Bingham of Cornhill).

134) See *id.*, para. 9 (per Lord Bingham of Cornhill). ビンガム卿はまた、「卓越主義的ではなく、合理的に啓発された同時代的な基準」を用いるべきだとも述べている。

135) See *id.*, para. 13 (per Lord Bingham of Cornhill).

136) See HC Deb., 19 April 1991, cols. 735-36. イギリスにおけるサッカー暴動の歴史については、小泉徹「イギリスのサッカー暴動—起源と現状」青少年問題 34 巻 11 号 42 頁 (1987) を参照。

137) C. 19. この法律は、イングランドとウェールズにおいてのみ効力を有する (6 条 3 項)。本法の紹介として、師岡・前掲註 (1) [師岡 2012A] 33-34 頁、同・前掲註 (1) [師岡 2013A] 39 頁、同・前掲註 (1) [師岡 2013B] 95-96 頁がある。

規制している。

第3条 下品な、又は人種差別的な囃し立て

第1項 指定されたサッカーの試合¹³⁸⁾において、下品な、又は人種差別的な性質の囃し立てを行い、又はそれに参加してはならない。

第2項 前項における、

(a) 「囃し立て」とは、(1人で又は1人若しくは複数人と協同して、)言葉又は音声を繰り返し発することをいう。また、

(b) 「人種差別的な性質」とは、肌の色、人種、国籍(市民権を含む。)又は民族的若しくは国民的起源を理由に、個人にとって、脅迫的な、口汚い、又は侮辱的となる事柄から構成されるもの、又はそれを含むものをいう。¹³⁹⁾

この規定に違反した場合には、5条2項の規定にしたがって、陪審によらない有罪判決により、標準罰金等級レベル3 [1,000ポンド]以下の罰金刑に処せられる。本条は軽犯罪にすぎないこともあり、起訴には法務総裁の同意が求められていない¹⁴⁰⁾。

この法律はイングランドとウェールズにおいて効力を持つもので、スコットランドを対象にしていないが、先述のように、2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション(スコットランド)法が制定されている。その規定の内容については既に述べたとおりであるが、ここではこの法律が制定された背景を確認しておきたい。

スコットランドでは、サッカーの試合におけるセクト主義(sectarianism)¹⁴¹⁾が以前から問題になっており、とりわけカトリックとプロテスタントの

138) 1条1項は「指定されたサッカーの試合」を次のように定義している。「本法において、「指定されたサッカーの試合」とは、国務大臣の命令によって本法のために指定された、協会式又はその他の種類のサッカーの試合をいう。この命令は、議会各院の決議により無効とされうる行政命令によって定めるものとする。」

139) 当初、1項は囃し立てに「参加すること」のみを禁じ、2項a号は「複数人と協同して」行うもののみを規定していたが、犯罪の立証の困難から、1999年サッカー(犯罪及び秩序違反)法(Football (Offences and Disorder) Act 1999, c.21) 9条により、囃し立てを1人で行った場合も処罰できるように法改正が行われた。師岡・前掲註(1) [師岡2012A] 33-34頁参照。

140) 同上33頁参照。

141) スコットランドにおいては、セクト主義についての定義が明確でなく宗派間対立以外のものを含めて用いられることもある。See Angelo Falson, *Redundant Crimes of Blasphemy in Scotland*, 16 Ecc. L.J. 190, 194-95 (2014).

宗派間対立がいくつかの事件を引き起こしてきた¹⁴²⁾。これを象徴するのがいずれもグラスゴーを本拠地とするレンジャーズFCとグラスゴーFCの間で生じてきた衝突である。主として、レンジャーズはプロテスタントを、セルティックはケルト系のカトリックを支持基盤としている。レンジャーズのサポーターには北アイルランドからの移住者が多く含まれ、また両チームの支持者はスコットランドのみならずアイルランドと北アイルランドにも広がること等から、アイルランドにおける伝統的なナショナリストとユニオニストの政治的対立がそのまま両チームの対決に反映してきたのである¹⁴³⁾。2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション(スコットランド)法制定の直接の引き金になったのも、この両チームの試合において生じた乱闘騒ぎだったといわれる¹⁴⁴⁾。

以上のような事情により、スコットランド政府は2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション(スコットランド)法案を提出することになったのである¹⁴⁵⁾。ただ、上述したように、スコットラン

142) この問題を論じる邦語文献として、ダグラス・ビーティ(実川元子訳)『英国におけるダービー・マッチ』(白水社, 2009)の特に202-57頁参照。スコットランドにおける官民のセクト主義への取り組みについては、John Flint & John Kelly, *Football and Bigotry in Scotland*, in *BIGOTRY, FOOTBALL AND SCOTLAND* 7-8 (John Flint & John Kelly eds., 2013) 参照。

143) ビーティ・同上202頁以下は、セルティックとレンジャーズの対立をその起源から詳しく解説している。両チームのサポーターは、しばしば民族的、宗派的対立を煽る歌や囃し立てを行ってきた。試合の中で、レンジャーズのファンは *Famine Song* 等の歌を歌い、セルティックのファンは *Roll of Honour* 等の歌を歌ってきた。解釈によっては、前者は相手の民族を差別するもので、後者はIRAによるテロを煽るものであるといわれる。See *id.*, at 9. 2008年11月26日のキルマーノックFC対レンジャーズFCの試合において、*Famine Song* を歌う等の行為により秩序紊乱罪(2003年刑事裁判(スコットランド)法74条、及び1998年犯罪及び秩序違反法96条により刑罰加重)で有罪とされた事例として、*Walls v. Brown*, [2009]HCJAC59がある。

144) See *id.* at 3 (特に2011年3月2日の試合における乱闘騒ぎを紹介している)。

145) 法案に関連して作成された覚書によると、「法案の目的は、特に宗教的憎悪を煽動する場合において、サッカーの試合に関連する不快で脅迫的な行為を予防すること、及び脅迫的な物の伝達を予防することにより、セクト主義に取り組むことである」とされる。*Policy Memorandum: Offensive Behaviour at Football and Threatening Communications (Scotland) Bill, 16 June 2011* ([http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Offensive%20Behaviour%20at%20Football%20and%20Threatening%20Communications%20\(Scotland\)%20Bill/b1s4-introd-pm.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Offensive%20Behaviour%20at%20Football%20and%20Threatening%20Communications%20(Scotland)%20Bill/b1s4-introd-pm.pdf)).

ドにも民族的、宗教的憎悪に基づく犯罪の刑罰加重を行う法律があり、多くのセクト主義的行為にはそれらを適用しうるので、新たな法律がどのような効果を持つかは定かでない¹⁴⁶⁾。

3. 特定人を対象とした憎悪言論の規制

1) 1986年公共秩序法4条・4A条・5条

特定人を対象とした言動を取り締まる法規定で、憎悪煽動そのものに焦点を当てた規定ではないもののそれに適用可能なものがある¹⁴⁷⁾。この類型としてはまず、1986年公共秩序法4条、4A条、5条がある。

1986年公共秩序法4条1項は、以下のように規定する¹⁴⁸⁾。

第4条 恐怖又は暴力の挑発

第1項 何人も、

(a) 他者に対して、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為を用い、又は、

(b) 他者に対して、脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な著述、標識若しくはその他の可視的表現物を配布し、若しくは掲示し、かつ、

他者をして、何人によるものであるかを問わず、即座に違法な暴力が自分若しくは他者に用いられると信じさせる意図を持つ場合、行為者若しくは他者によって、違法な暴力が即座に用いられるよう駆り立てる意図を持つ場合、(a)若しくは(b)の行為によって、他者がそのような暴力が用いられると信じる可能性が高い場合、又はそのような暴力を駆り立てる可能性が高い場合には、有罪とされる。

ここでは、18条以下の人種的憎悪煽動罪と同様に、「脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な」言動を規制しているが、憎悪を煽動する意図や、それが煽動される可能性を処罰の要件とする18条以下とは異なり、1) 暴力が

146) 秩序紊乱罪とその刑罰加重が従来と同様に存続する点の指摘として、Falsone, *supra* note 140, at 192 参照。法律を制定することへの反対意見として、*Editorial: Offensive Football Offences*, 409 SCOLAG L.J. 246 (2011) 参照。

147) 邦語による紹介として、元山・前掲註(1) 65-73 頁がある。

148) 本条は1936年公共秩序法5条の後を継ぐものである。5条の下では、炭鉱ストにおいて「スト破り」と叫んだにすぎない者が訴追される等、当初の立法目的に沿わない運用がなされてきたため、5条を削除すべきという意見もあった。しかし、結局は濫用がなされないように明確化し、再構成することとなった。同上 65 頁参照。

用いられると信じさせる意図, 2) 暴力が即座に用いられるよう駆り立てる意図, 3) 暴力が用いられると他者が信じる可能性, 4) 暴力を駆り立てる可能性のいずれかを要件としている。一部の憎悪言論がこの規定に該当することは間違いないだろう¹⁴⁹⁾。

4A 条 1 項は以下のように規定している。

第 4A 条 意図的な苦悩、恐怖又は苦痛

第 1 項 何人も、他者に対して苦悩、恐怖又は苦痛を引き起こす意図を持って、

(a) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為、若しくは秩序を破壊する行為を用い、又は、

(b) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な著述、標識若しくはその他の可視的表現物を掲示し、

それによって、その者又は第三者に対して苦悩、恐怖又は苦痛を引き起こした場合、有罪とされる。

この規定は、「脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な」言動、又は「秩序を破壊する行為」を規制するものであるが、それによって他者に「苦悩、恐怖又は苦痛」を引き起こす意図、及びその結果をもたらすことが要件となっている。本条の罪も 4 条の場合と同様に、私的な場における言動を規制の対象に含めるが、住居内での言動は規制の対象外となっている（同条 2 項）。本条の 3 項は、被告人が、「(a) 自分が建物の中におり、かつ用いられた言葉若しくは行為、若しくは掲示された著述、標識若しくはその他の可視的表現物が、同じ若しくは別の建物の外にいる他者によって見聞きされ

149) 4 条 2 項は、「本条の罪は、公的又は私的な場において犯されうる。」と規定し、私的な場における言動も犯罪を構成することを確認している。1936 年公共秩序法 5 条は公共の場における言動のみを規制対象としていたので、規制範囲が拡張されたといえる。ただ、4 条 2 項は、但書において、「建物の中にいる者によって言葉若しくは行為が用いられ、若しくは著述、標識若しくはその他の表現物が配布若しくは掲示され、かつ相手も同じ若しくは別の建物の中にいる場合には、犯罪を構成しない。」と規定し、住居内での言動を射程の外に置いている。同上 66 頁。元山は、4 条が私的な場における言動を規制の対象にしたのは、炭鉱ストの最中に、経営当局である全国石炭委員会の建造物の中から外に向かって威嚇的言葉を用いた労働者を、1936 年公共秩序法 5 条により処罰できなかったことに起因していると指摘している。同上 71 頁。

ると信ずる理由を持たなかったこと、又は、(b) 当該行為が合理的であったこと」を証明した場合、抗弁とすることができると規定する。

5条は以下のように規定している。

第5条 苦悩、恐怖又は苦痛

第1項 何人も、苦悩、恐怖又は苦痛を引き起こされる可能性の高い者の見聞きしうる範囲内において、

(a) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な言葉若しくは行為、若しくは秩序を破壊する行為を用い、又は、

(b) 脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な著述、標識、若しくはその他の可視的表現物を掲示した

場合には、有罪とされる。

この規定は、「脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な」言動、又は「秩序を破壊する行為」を、「苦悩、恐怖又は苦痛を引き起こされる可能性の高い者の見聞きしうる」場で行うことを処罰するものであるが、4A条と違って意図や具体的結果は求められていない¹⁵⁰⁾。また、3項は、被告人が、「(a) 見聞きしうる範囲内に、苦悩、恐怖、又は苦痛を引き起こされる可能性の高い者がいると信ずる理由を持たなかったこと、(b) 自分が建物の中におり、かつ用いられた言葉若しくは行為、若しくは掲示された著述、標識若しくはその他の可視的表現物が、同じ若しくは別の建物の外にいる他者によって見聞きされると信ずる理由を持たなかったこと、又は、(c) 当該行為が合理的であったこと」を証明することにより、これを抗弁とすることができると規定する。

以上の3つの条文の罪の訴追には、19条以下の罪とは異なり法務総裁の同意は求められていない。

これらの3つの条文は憎悪言論に適用されうるし、上述のように1998年犯罪及び秩序違反法31条によって刑罰が加重される可能性がある。いずれの条文も、対面の状況で、特定の個人に向けられた言動を主な対象としているように見える。しかし、いずれの条文も言動が向けられる相手が、話

150) 本条の罪も4条の場合と同様に、私的な場における言動を規制の対象に含めつつ、住居内での言動を原則として規制の対象から外している(5条2項)。

者が認識できる特定の人物であることまでは求めていない。そのため、たとえば街頭でのデモや演説の際に、不特定多数人に向かって「脅迫的な、口汚い若しくは侮辱的な」言葉を発した場合でも、各条文の要件を満たす限りにおいて、有罪とされる可能性があることに留意すべきである¹⁵¹⁾。

この点も踏まえると、4条から5条までの条文は、かなり射程が広いといえる。また、法務総裁の同意要件も課されていないので、訴追も容易であり、逮捕権の濫用も起こりうる¹⁵²⁾。特に5条は憎悪煽動の意図や結果を要件としていないので、より濫用の危険性が大きい。この点は、いくつかの裁判例が実証しているといえる¹⁵³⁾。一方で、最高刑が7年の自由刑である19条以下の罪とは異なり、上記3つの罪に対する刑罰はかなり軽い¹⁵⁴⁾。

2) 1997年ハラスメントからの保護法

このほか、1997年ハラスメントからの保護法(Protection from Harassment Act 1997)¹⁵⁵⁾も、憎悪言論に適用しうる。

同法1条1項は、次のように他者に対するハラスメントを禁止している。

第1条 ハラスメントの禁止

第1項 何人も、次の一連の行為を行ってはならない。

- (a) 他者に対するハラスメントとなる行為、及び、
- (b) 他者に対するハラスメントとなることを知っている、又は知るべき行為¹⁵⁶⁾

151) 後述する *Norwood* 事件は典型的である。後掲註(152)参照。1986年公共秩序法4条と1998年犯罪及び秩序違反法31条に違反して有罪とされた例として、*R.v.White (Anthony)*, [2001] 1 WLR 1352がある。この事件は、西インド諸島出身で、アフリカ系であると自認している被告人が、バスの車内で、シエラレオネ出身の女性車掌と口論となり、その車掌に対して「アフリカ人の売女(African bitch)」等の罵声を発したというものである。この事件では、被告人により、「アフリカ人」は人種・民族的集団とはいえないこと、同じアフリカ系の間での発言なので人種の敵意は認められないこと等が主張された点で注目されるが、裁判所は「アフリカ人」は人種の集団に該当し(*Id.* at 1357.)、また、同じ人種の間でも敵意を認定できると判示したうえで(*Id.* at 1358.)、その他の被告人の主張も斥けて有罪の判決を下している。

152) さらに、4条及び4A条の罪は、警察官が罪を犯していると合理的に疑う場合において、令状なしで逮捕することができる規定している(4条3項・4A条4項)。

そして、2条1項において、「前条に違反する一連の行為を行う者は、有罪とされる」と規定し、同条2項では、「本条により有罪とされた者は、陪

153) 1986年法5条が適用された事件として、*Norwood v. DPP*, [2003] EWHC 1564 (Admin.) と、*Hammond v. DPP*, [2004] EWHC 69 (Admin.) がある。

Norwood 事件は、2002年1月9日に、被告人が2階の自分のフラットの窓に、非常に大きな文字で「イスラムをイギリスから追い出せ (Islam out of Britain)」, 「イギリス人を守れ (Protect the British People)」と書かれたポスターを掲示した事件である。そのポスターには、9・11同時多発テロで炎に包まれた世界貿易センタービルと、禁止マークで囲んだ三日月と星を写した写真が付けられていた。これは、イギリス国民党が提供したもので、そのイニシャルが書かれていた。このポスターは、2001年11月から継続的に被告人のフラットの窓に掲示され、通行人に明らかに見える状態になっていた。

Hammond 事件は、福音主義のキリスト教徒である被告人が、両面に、「不道徳な行為をやめよ (Stop Immorality)」, 「同性愛をやめよ (Stop Homosexuality)」, 「(女性間の) 同性愛をやめよ (Stop Lesbianism)」と書かれた標示を掲げて街中で説教を行い、多くの聴衆と騒動を起こした事件である。

両事件で被告人の有罪は確定している。いずれの事件においても、問題となった言動は政治的なメッセージを含んでいるうえ、そこまで過激な態様でもなかったので、1986年公共秩序法の5条、及びそれに類似する4条・4A条が過度の言論規制や萎縮効果を生む危険性が明確になったといえる。

なお、これらの事件では、興味深いことに5条3項c号の行為の合理性の判断においてヨーロッパ人権条約10条との適合性が判断されたが、いずれにおいても簡単に適合性が認められている。

- 154) 4条4項は、「本条により有罪とされた者は、陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、標準罰金等級レベル5 [5,000ポンド] 以下の罰金刑、又はその併科に処せられる。」と規定する。4A条5項も同様の法定刑を設けている。5条6項の刑罰は比較的軽く、「本条により有罪とされた者は、陪審によらない有罪判決により、標準罰金等級レベル3 [1,000ポンド] 以下の罰金刑に処せられる。」と規定している。
- 155) C. 40.1条から7条まではイングランドとウェールズ、8条から11条まではスコットランドにおいて有効なものとされ、北アイルランドには効力が及ばない。北アイルランドについては、1997年ハラスメントからの保護 (北アイルランド) 命令 (Protection from Harassment (Northern Ireland) Order 1997, No. 1180 (N.I.9)) という、ほぼ同内容の別の命令が設けられている。1997年ハラスメントからの保護法の解説として、TIMOTHY LAWSON-CRUTTENDEN & NEIL ADDISON, BLACKSTONE'S GUIDE TO THE PROTECTION FROM HARASSMENT ACT 1997 (1997) がある。
- 156) 同条3項は、「(a) 当該行為が、犯罪を予防若しくは探知する目的でなされたこと、(b) 当該行為が、法律若しくは規則に従って、若しくは法律の下で課された条件若しくは要件を遵守するために行われたこと、又は (c) 当該特定の状況において、行為を行うことが合理的であったこと」を証明した場合には、本条の規定を適用しないと規定している。

審によらない有罪判決により6ヶ月以下の自由刑、標準罰金等級レベル5 [5,000ポンド]以下の罰金刑、又はその併科に処せられる」と規定している。

4条1項は、以下のように他者に暴力の恐れを抱かせる行為を禁止する。

第4条 他者を恐れさせる行為

第1項 少なくとも2回にわたって、暴力が用いられるとの恐れを他者に抱かせる一連の行為を行った者は、その行為が各機会に恐れを他者に抱かせると認識している、又は認識すべきである場合には、有罪とされる。

この規定に触れた場合の法定刑は比較的重く、「(a) 正式起訴による有罪判決により、5年以下の自由刑、罰金刑、若しくはその併科、又は、(b) 陪審によらない有罪判決により、6ヶ月以下の自由刑、法令の上限以下の罰金刑、若しくはその併科」(4条4項)と規定されている¹⁵⁷⁾。

1条と4条の「行為」は、言論を含むと規定されているので(7条4項)、一部の憎悪言論は、両条文の要件を満たす限りで本法による処罰の対象になりうるし、上述のように1998年犯罪及び秩序違反法の32条により刑罰が加重される可能性もある¹⁵⁸⁾。したがって、この法律も憎悪言論規制として機能しうるといえよう。

157) 同条3項は、「(a) 一連の行為が、犯罪を予防若しくは探知する目的でなされたこと、(b) 一連の行為が、法律若しくは規則に従って、若しくは法律の下で課された条件若しくは要件を遵守するために行われたこと、又は、(c) 一連の行為が、自己若しくは他者の保護、若しくは自己若しくは他者の財産の保護のために合理的なものであったこと」を証明した場合、これを抗弁とすることができると規定している。

158) なお、上記各規定はイングランドとウェールズにおいて有効なものである。スコットランドには、8条の規定が効力を持つ。同条は、「何人もハラスメントから自由になる権利を有している。したがって、何人も他者に対するハラスメントとなる一連の行為、及び次の一連の行為を行ってはならない。(a) 他者に対するハラスメントとなることを意図した行為、又は、(b) 通常人にとって、他者に対するハラスメントとなると思われる状況において行われる行為」と規定している(同条1項)。ここでも、「(a) 法律若しくは規則の下で、若しくはそれらによって、権限を与えられていること、(b) 犯罪を予防若しくは探知する目的でなされたこと、又は、(c) 当該特定の状況において、合理的であることを証明した場合」、これを抗弁とすることができる規定されている(同条4項)。ここでも「行為」は言論を含む(同条3項)。そして、スコットランドについては、1998年犯罪及び秩序違反法33条において、ハラスメントに対する刑罰加重が行われている。

以上、イギリスにおけるヘイト・スピーチ規制の体系を概観した。イギリスにおいてはかなり以前から規制が行われてきたことと、問題が起こるたびにそれに対処する立法を行ってきたことから、全体的な体系が相当複雑になっているといえる。

イギリスでは、概して規制の範囲が拡張してきたといえるが、憎悪煽動規制の中心となる1986年公共秩序法18条以下の諸規定は、法務総裁の同意要件もあって、抑制的に運用されてきたといえる。また、宗教的憎悪煽動や同性愛者に対する憎悪煽動の規制については、「脅迫的な」ものに限定される等、規制範囲をさらに絞る努力もなされた。他方で、最近では1986年公共秩序法の極右政治家への適用例もみられ、その適用のあり方について論議を呼んでいることも見逃せない。

また、1986年公共秩序法4条・4A条・5条については、起訴にあたって、法務総裁の同意が不要となっているうえ、聞き手が不特定人である場合にも適用される可能性があるので、恣意的な法適用や萎縮効果を生むおそれがある。このような懸念は、いくつかの判例が例証しているところである。また、スコットランドの2012年サッカーにおける不快な行為、及び脅迫的コミュニケーション（スコットランド）法に対する批判の中でみられたように、規制が重複している例も多くあり、規制の体系が複雑すぎるという問題もあるだろう。

それでも、憎悪煽動規制を撤廃すべきであるとの意見は学説においてもそれほど多くはなく、むしろさらなる規制拡張論議も行われている。たとえば、かねてからホロコーストの否定（Holocaust denial）をめぐる議論がなされてきた。現行法は「脅迫的な、口汚い又は侮辱的な言葉」にしか適用されないため、過激な憎悪表現しか処罰の対象にならないと解されている。それゆえ、ホロコーストを否定する歴史学的主張は、それが学問的議論の様相を呈する限り処罰されえないのである¹⁵⁹⁾。

159) 以上につき、Geoffrey Bindman, *Flawed Law: Plans to Legislate against Religious Hatred Will Be Meaningless Unless the Existing Ban on Incitement to Racial Hatred Is Strengthened*, THE GUARDIAN, Oct 8, 2001, <http://www.theguardian.com/uk/2001/oct/08/race.world> 参照。

さらに、最近では現在の憎悪煽動罪を障害者とトランスジェンダーをも保護するように拡張すべきか否かが検討されている。これについては、法律委員会に対して諮問が行われた。同委員会は、各論点を詳細に検討した結果、これらの集団への憎悪煽動罪の拡張は行うべきではないと勧告している¹⁶⁰⁾。ただし、前述のように、北アイルランドについては既に障害に基づく憎悪の煽動等が処罰の対象とされているほか、スコットランドにおいてはサッカーの試合における障害とトランスジェンダーに基づく憎悪の煽動等が規制の対象となった。

イギリスでは、1998年人権法（Human Rights Act）¹⁶¹⁾ 制定以降、国内法はヨーロッパ人権条約上の権利と調和するように解釈しなければならず¹⁶²⁾、裁判所を含む公的機関は条約上の権利と調和する方法で行為しなければならなくなった¹⁶³⁾。しかし、ヨーロッパ人権裁判所は、概してヘイト・スピーチ規制を広く認める解釈を示しているので¹⁶⁴⁾、イギリスの制定法がヨーロッパ人権条約（とりわけ表現の自由を保障する10条）違反に問われる可能性は低いと思われる¹⁶⁵⁾。

日本において、憲法の枠内でヘイト・スピーチ規制を立案するにあたっては、イギリスにおける論議は大いに参考になる。たとえば、2006年人種

160) Law Commission, *supra* note 125, para. 7. 179.

161) C. 42

162) **第3条** 立法の解釈

第1項 一次的立法及び従位的立法は、可能な限り条約上の権利と調和するように解釈し、実施しなければならない

163) **第6条** 公的機関の行為

第1項 公的機関が条約上の権利と調和しない方法で行った場合、これを違法とする。

.....

第3項 本条において、「公的機関」には以下のものが含まれる。

(a) 裁判所又は審判所、及び、

(b) 公的性質の機能を部分的に果たす者

ただし、国会両院又は国会における手続きに関連する機能を果たす者を包含しない。

164) ヨーロッパ人権裁判所のヘイト・スピーチに関する判例の紹介として、大藤紀子「ヨーロッパ人権裁判所における人種差別表現規制について」国際人権 24 号 43 頁 (2013) 参照。

的及び宗教的憎悪法のように規制対象を「脅迫的な」言論に限定し、憎悪煽動の意図を構成要件とする等の手法は、不特定人に向けられたヘイト・スピーチ規制法を立案するうえで参考になる。一方で、1986年公共秩序法4条・4A条・5条のような容易に規制権限の濫用を許す規定は、わが国においては適切ではないことが明らかであろう。

ヘイト・スピーチ規制の実効性という政策レベルの問題についても、イギリスの経験が示唆的である。イギリスでは、法務総裁の同意要件の存在等が原因で、現行法に至るまで有罪とされた者はかなり少なかった。この点で、規制は象徴的なものに留まってきたのではないかと思えるところもある。他方で、本稿で紹介したように、極右政治家の政治的言説を規制の対象とする動き等も見られ、むしろ表現の自由に対する脅威が依然として存在するという見方もありうる。これらの事実は、ヘイト・スピーチ規制の実効性を確保しつつ、表現の自由とバランスをとることが困難であることを改めて浮き彫りにしているといえる。

また、イギリスでは、「宗教」、「性的指向」等の集団ごとの分析が非常に精緻に行われてきた。日本ではどの集団を保護の対象にするかについて、議論が成熟していないので、この点も参照に値するだろう。さらに、ヘイト・スピーチ規制は原則として行わず、ヘイト・クライムに対する刑罰加重を原則とするという方法も十分に検討の余地がある。この点でも、イギリスにおける議論の蓄積が貴重な素材を提供してくれるはずである。

本稿では関連法令の全体像を描写するにとどまったが、今後はより詳しい判例の展開や、学説における議論の状況を検討していきたい。

165) イギリスの法規制が人権条約に適合するとした判例として、既に前掲註(152)の *Norwood* 事件に関する *Norwood v. UK*, Application No. 23131/03 (2004) がある。ヨーロッパ人権裁判所は、申立人の掲示したポスターは、条約17条にいう権利の濫用であり、10条(表現の自由)及び14条(差別の禁止)の保障を受けないとして、申立ての受理を否定している。同じく註(152)に挙げた *Hammond* 事件については、有罪とされたハモンドが死亡したため、その相続人がヨーロッパ人権裁判所に申立てを行ったが、裁判所は原告適格を欠くとして、申立ての受理を拒否した。See *Fairfield v. UK*, Application No. 24790/04 (2005)。

- [付記1] 本稿は、2014年10月16日に行われた国立国会図書館における報告を基にしている。報告の際、国立国会図書館調査及び立法考査局の調査員の方々から貴重なご助言をいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。
- [付記2] 本稿に掲載したウェブ・サイトの最終閲覧日は2015年6月2日である。
- [付記3] 本稿校正中に、現在の保守党政権が、過激主義に対処するため、公共の場で憎悪煽動を行う組織に対して禁止命令を発することができるよう法改正を行うことを検討しているとのニュース (*New Laws to Target Radicalisation*, BBC NEWS, May 13, 2015, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32714802>) に接した。