

国連の特別報告者による、「意見及び表現の自由に対する権利」に関する予備報告。デビッド・ケイ氏。日本訪問（2016年4月12日から19日まで）を終えるに当たって。

東京（2016年4月19日）

皆様

まず始めに、最近の二回の地震の被害を受け、この悲劇から立ち直ろうと奮闘している日本の皆さまに心からの連帯の気持ちを申し上げたいと思います。

私は、日本政府の招待により、この一週間を日本で過ごし、国際的な人権法によって保証された表現の自由の重要な要素について調査をしました。その間に、外務省、法務省、総務省、参議院法務委員会の高官たちと会見しました。また、内閣調査室、最高裁判所、警察庁、海上保安庁、内閣サイバーセキュリティセンター、公安調査庁、文部科学省の代表とも面会しました。外務省が公式な会見のお膳立てのためにお骨折り下さったことを私は深く感謝しています。さらに、会見して下さった高官の方々には、時間を割いて下さったことと暖かい配慮を下ったことに対して、感謝の意を表明したいと思います。今回の訪問によって始まった対話を継続したいというのが、私の切なる願いであります。

私はまた、日本放送協会（NHK）、日本民間放送連盟、日本新聞協会、日本雑誌協会、日本インターネットプロバイダー協会の代表者たちとも会見しました。のみならず、多数のNGO組織を含む市民組織、ジャーナリスト、弁護士などにも会いました。この一週間の間に、ご自分の考えと経験とを私に話して下さった方々全員に感謝しています。その中には、多数のジャーナリストが含まれますが、その中には、微妙な情報を漏らしたことによって、報復を受けること懸念し、匿名にして欲しいと申し出た人もいました。

今日は、私は、予備的な所見を述べるにとどめます。2017年の人権理事会には、もっと完全なミッション報告を準備して発表します。

## 序論

日本国憲法第二十一条は、「言論、出版その他一切の表現」の自由を保障し、検閲を禁じている。これは、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」の第十九条に対応するものである。この規約を、日本は1979年に批准していますが、これは、あらゆる種類の情報と考え方を探求し、受領し、伝達する各人の権利を保護するものです。意見と表現の自由の重要性は日本社会の至るところで明白に理解されています。豊かな芸術が存在していること、インターネットの自由が広範かつ深くに認められていること、政府機関の建物の周囲の道路で頻繁に行われる抗議行動などを見れば、そのことがよく分かります。実に、日本は、世

界で一番自由なオンライン環境を持つ国の一つだという事実を誇りにする十分な理由を持っています。

しかし、広範な領域において、事態は甚だしくかつのっぴきならないほどに、悪い方向へ向かっているのではないかという深い、かつ見過ごしにできない懸念が生じているということを私は知りました。このことは特に、メディアの独立という点から考えると緊急の問題を孕んでいます。日本は、出版の自由を明白に保護する憲法を持っており、そのことを誇りにするだけの根拠を持っています。しかし、出版の独立は、今、重大な脅威にさらされています。第一に、法的な保護のシステムが弱いことです。第二に、ジャーナリスト組合組織がないために、政府がメディアに執拗な干渉を加えています。第三に、最近になって特定秘密保護法が制定されました。こういうことが相俟って、メディアは窮地に陥っています。私の目から見れば、特に、日本人の大多数の情報源となっている主流のメディアが試煉を受けていると思えるのです。ジャーナリストの中には、私と会うことを匿名を条件に同意する人が多いのは職を失うことを恐れていることです。きわめて多数の人が、公の関心と呼ぶ微妙な領域に立ち入ることを避けるようにとの圧力を問題にしています。影響力ある政治家からの間接的な圧力がかかると、その後で、担当を外されたり、沈黙を要求されたりした経験があると主張した人もかなりの数にのぼっています。日本ほどの民主主義の強力な基盤を持った国なら、そのような干渉に対して抵抗し、防衛をすべきです。しかし、私が懸念しているのは、メディアの独立のことばかりではありません。次のような点についても、問題提起をしたいと思います。

この記者会見では、懸念されるいくつかの分野に焦点を当て、予備的な問題提起をしておきたいと思います。それは、メディアの独立を守り、情報への接を促進し、ICCPR（市民的及び政治的権利に関する国際規約）の第二十一条の保護規定を永続的に効果あらしめるために不可欠だと私が信じる問題提起です。

## メディアの独立

日本は多様な意見を持った活気ある言論社会です。放送法第3条は、放送メディアの独立を強調していますので、私もここから始めたいと思います。放送倫理・番組向上機構（BPO）は、番組を自己規制するように求めています。このように正式に保護されているにもかかわらず、私の会った相当数のジャーナリストが、政府の政策に合わせて記事を書くように経営陣から強い圧力を受けていると感じています。

放送法は、公営の日本放送協会（NHK）と民間放送局との両方を規制しています。しかし、こういう放送局に対する権限は第三者に委託されているわけではありません。規制の権限を揮っているのは総務省なのです。このような公的な役割には二つの問題点が含まれています。第一に、放送法は、倫理的義務の要素と政府の権限とを混同しています。第二に、現在の政府の役人たちが繰り返し繰り返し採用している方策は、放送メディアの少なから

ぬ人々から、脅迫だと感じられています。しかし、みんながみんな脅迫だと考えているわけではありません。私が会った現場のジャーナリストたちはそのように考えていましたが、民間放送局の代表者たちはみな、政府からいかなる圧力も受けていないと信じていました。

放送法は第四条で、基本的な職業規範を規定しています。放送関係者は、「公安及び善良な風俗を害しないこと」また「政治的に公平であること」「報道は事実をまげないですること」、さらには、「意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」が要求されるのです。しかし、こんな広範な高度に主観的な概念に合致しているかどうかを誰が判断するのでしょうか。政府というものは、どんな政府であっても、何が正しいかを判断する立場にはないと私は信じています。これは公共の議論に供すべき問題であり、日本にはすでに放送倫理・番組向上機構(BPO)という自己規制のための団体が存在するのです。

政府はそれとは反対の見解を持っています。――女性の総務大臣が二月に表明し、部下の役人が確認した見解であります――「放送法 174 条により、放送局が同法 4 条の規定に違反したと認められる場合には、政府は放送局の免許の停止（法文では「業務の停止」）を命令することがある」というのです。当局者の主張によると、こういう発言は、法の文言を述べただけであり、脅迫ではないとのこと。しかし、私の信じる所を言わせていただければ、この大臣の法的見解は、放送法には書かれていません。第二に、発言は当然のことながら、メディアに制限を加えようという脅迫と解釈されてきております。私自身、この大臣の発言について、何度もコメントを求められました。

総務大臣のコメントだけでは何とも言えないと思うのなら、関連する問題と照らし合わせてみれば説明が可能になるでしょう。確かに、政府は、番組の内容を問題にして放送局の免許を停止したことは一度もありません。しかし、他の事例を考えてみれば、政府が報道の内容や傾向に重大な関心を寄せていることが見て取れます。たとえば、2014 年 11 月 20 日、政権党の自民党の首脳は、放送ネットワークに「メディアの選挙期間中の報道の公正性、中立性、公平性を保証するように要請する」という書簡を送りました。この書簡は、番組のゲストに発言を求める場合、たとえば、その人数、話す時間の長さ、人選などについて、「中立性と公平性」を求めたものです。それから一週間も経たないうちに、自民党は、テレビ朝日に書簡を送り、11 月 24 日の「報道ステーション」のアベノミクスに関する報道を批判して、「公正で中立な番組」を作るようにと要求しました。この書簡は、同番組が、放送法第 4 条の四の基準を考慮に入れていないと指摘したのです。

私が受けた報告の中には、メディア、特に放送ジャーナリストが、メディアとのオフレコの会談の席上の政府高官のコメントによって圧力を加えられたと感じるというものも少

なくありませんでした。オフレコと言っても、その内容のコピーはジャーナリストの間に広く行き渡っているのです。たとえば、2015年2月24日に、菅義偉官房長官は、新聞記者たちとのオフレコの会談の席上、番組名を特定することは避けたものの、ある番組を、菅氏の解釈する放送法の規定に一致していないということで非難しました。

辛辣な質問をすることで有名なアナウンサーやコメンテーターが政府を非難した場合、局側が不快感を持ち、あるいは後難を恐れたために、長年勤めていた職を去らなければならないことがあるとのことです。従業員が何十年も一つの会社に勤務する業界で、このようなことがあるとは驚くべきことです。古賀茂明という有名なコメンテーターは、政府の圧力によって、テレビの番組に出るように依頼されることがなくなったと主張しています。

司会者の中にも、NHKへの圧力に懸念を示す人がいます。NHKの理事の任命、さらには予算の承認までも国会がしているという事実があります。こういう事実があると、特に、現在のように、国会が一つの連立内閣に圧倒的な支配を受けている場合には、アナウンサーが独立性を失っているのではないかと飲み方が出ます。たとえば、NHKの靱井勝人会長は、就任の際の記者会見で、「政府が右ということをして左というわけにはいかない」（国際放送）と述べたのです。後になって靱井氏はこの発言を取り消しましたが、NHKの役割が政府の政策を広報することだということを示唆したものだと思われた人も多かったようです。NHKの経営委員会は、そのような圧力をかけたことを否認しましたが、圧力をかけたと信じる人も多く、それがために不安が生じ、番組作成および報道内容の選択に影響を及ぼしているという見方ができます。

こういう懸念を考慮に入れると、現在の法的枠組みを考え直してみる必要があります。特に私は、政府が放送法第4条を廃止し、メディアの規制にかかわることをやめるように提案します。

プリント・メディアも同様の経験をしています。記事の発表を遅らせたりやめさせたり、あるいは政府を批判する記事を書いた後で、記者を降格したり移動させたりした報告を私は直接に聞いています。何人かのジャーナリストが私に告げた所によると、メディアの経営陣は、政府から批判を受けるような話題を掲載することを避けるようにしています。たとえば、福島の大震災や「慰安婦」のような歴史的な問題がその例です。ある記者は、福島の大震災の所長の証言に関する記事を書いた後、降格、減給をされたと言っています。

メディアが攻撃に弱いのは、メディア自身にも問題があります。実のところ、日本のジャーナリストがメディア全体を包含する独立の組合組織を持っていて、連帯と自己規制をする

ことができたら、政府が影響力を行使しようとしてもたやすく抵抗することができていたでしょう。しかし、現実はそうっていないのです。いわゆる「記者クラブ」のシステムは、大メディアが情報を独占して、フリーランスやオンラインのジャーナリズムを排除しようとしているのです。

メディアの経営陣は、政府高官と親密な関係を結ぼうとしています。統制する側と統制される側が東京のレストランで会食するのです。それなのに、ジャーナリストを広範に包含する組合がないために、大手紙の記者とフリーランスの記者が協力することができなくなり、連帯も擁護もできず、共通の目的を持つこともできないのです。そればかりでなく、新聞社の評議会のようなものが全ての分野のジャーナリズムを自己規制することもあります。それどころか、ジャーナリストは、私と会談をするにも、匿名にしなければならないと感じているようです。発言をしたために、経営陣から報復をされるのではないかと恐れているのです。しかも、彼らを守ってくれる独立した機関は存在しないのです。

こういう懸念をなおさら煽っているものがありますが、通常見落とされてしまっています。それは、自民党が支持していると思われる憲法改正に関することです。彼らは憲法 21 条を改正して、「公共の利益や秩序を害する目的を持った行動に従事し、あるいは、そのような目的のために協働することは認められない」という文言を入れようとしているのです。この曖昧な言い方は、ICCPR（市民的及び政治的権利に関する国際規約）19 条に違反し、かつ、表現の自由に対する不快感を露呈しています。メディア界の人々が、自分たちに攻撃の矛先が向けられていると考えるのはもっともなことです。

## 歴史の教育と報道

メディアの内容に対する政府の影響力は、歴史問題にまで感じられます。日本に滞在している間に、私は、第二次世界大戦中の「慰安婦」という犯罪に関連して、二つの状況を知るに至りました。国際的な人権機構は日本に対して、再三再四この問題を真摯な態度で取り扱うように要請して来ました。その一つが、2014 年の国連規約人権委員会によるものです。この問題は、表現の自由にかかわるものでもあります。メディアの自由と知る権利の両方にかかわるものなのです。

第一に、植村隆氏に対するいやがらせです。この人は、一番最初に韓国で「慰安婦」にインタビューした一人です。植村氏は朝日新聞のジャーナリストだったのですが、辞職しました。新聞社が、植村氏でなく、他の記者の書いた一連の記事について、攻撃にさらされたからです（朝日は後に取り消しましたが、植村氏は意見を翻しません）。彼は大学に転職しましたが、大学もまた彼を罷免するようにとの圧力を受けました。外部の人々の中には、彼および彼の娘にまで暴力的な脅迫をしました。性的暴力、さらには殺害を予告した

のです。植村氏は警察の保護を受け、関連当局の中にも大学の立場を擁護する者がいました。しかし、こういうケースは、当局からもっとはるかに厳しい糾弾を受けてしかるべきなのです。植村氏がジャーナリストとしての本質的な職務を遂行する権利を守るためなのですから。

この「慰安婦」問題は、学校教科書を検定する当局によって、政府の意向に従わされています。私は、文部科学省教科書課の役人たちと会談しましたが、そこで検定委員会なるものの存在を知りました。このメンバーは最終的には文部科学大臣が任命し、指定された基準に従って教科書を検定するのです。文部科学省は、高校生用のいくつかの世界史の教科書に慰安婦へのなんらかの言及があると述べました。外部の専門家たちは私に、日本史が必修である中学の教科書から、慰安婦への言及が削除されつつあることを示す資料を見せてくれました。ある教科書の事例では、「慰安婦」への言及があるにもかかわらず、但し書きで、慰安婦の強制連行はなかったという政府の反対の見解を掲載させました。

第二次世界大戦中に日本が犯した犯罪の扱いについて、政府が干渉しているために、国民は知る権利を侵害され、自国の過去に立ち向かって、真相を理解することができなくなっています。政府は、歴史上の事実の解釈に介入してならないことは言うまでもありませんが、さらに、こういう重大な犯罪について、国民に知らせる努力を支援しなければなりません。その第一歩として、どうしたら教科書検定委員会そのものを政府の影響を受けない存在にすることができるかを再考するのがよいのではないのでしょうか。

### 特定秘密保護法

どの国の政府でも、国家の安全保障や公共の安寧の為に必要な情報を保護しなければなりません。その一方で、情報にアクセスする権利を保障するメカニズムを提供する義務があります。日本の法律は、国民の知る権利を保護するメカニズムを含んでいます。その中には、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」というものもあります。しかし、特定秘密保護法（SDS）は、情報を漏洩から保護するために必要以上の所まで行ってしまっています。その結果、たとえば、原子力、国家の安全保障、防災などの国民が重大な関心を寄せる領域で、知る権利が危機に晒されています。人権理事会も、私の前任者も、特定秘密保護法が制定された経緯、および本法の国民の知る権利に対する態度について懸念を示しています。私は、高官たちとの会談で、次のような点について、疑問を提出しました。彼らは時間を惜しまずに対応してくれ、真摯に同法に賛同しているように思われました。しかし、残念ながら疑問が解消されたとは言えません。

第一に、人権理事会が2014年の定例会議で指摘したように、私の考えでは、SDSは特定秘密に指定される事項や、分類の前提条件について適切な定義をしていません。政府の実

施基準では、情報が特定秘密に分類される4つの特定の分野（防衛、外交、特定の有害活動の防止、テロ活動の防止）を明確にしておき、その努力を私は評価します。しかし、特定のサブカテゴリーは依然として極めて曖昧なままになっています。漏洩したところで、日本国家の安全保障をあやうくするわけではないような情報が特定秘密に指定される可能性を排除するために、努力と監視を怠ってはならないと私は訴えたいのです。

第二に、SDSは、ジャーナリストとその情報源を処罰される危険に晒します。同法の22条は、表現の自由を認めています。ある司会者が「ないよりはまし」と呼んだ規定です。ジャーナリストは所詮は弁護士ではないのですから、不安にさらされることになりそうです。役人たちは、22条で「専ら」という用語を使っているのは、「主として」という意味に理解すべきだというのですが、政府の許可なき漏洩が起った場合に、22条を政府がどのように解釈するだろうかという懸念を私は解消することができません。さらに、本法は記者が秘密情報にアクセスした場合、「極端に不正な手段」を用いたと判断された場合を除いては保護されると規定していますが、「極端に不正な手段」が定義されていません。

高官たちが、政府は25条の厳罰をジャーナリストに適用するつもりはないと言っているので、私も安心したが、ジャーナリストに恐怖感を与えないように法を改正すべきではないだろうか。また、会談の結果、故意でない情報漏洩の場合は、情報が公共の利益に合致するものであり、かつ善意とジャーナリストとしての合法的な職務感から出たものである限りは罰せられることはないということを理解した。しかし、人権理事会の提案に鑑みて、私が政府に要望することは、どんな個人でも——ジャーナリストであれ、公務員であれ——国民の関心の的であり、国家の安全保障に害とならない情報を漏洩した場合に罰せられないということを保証する例外規定を入れてもらいたいということである。

第三に、不適切な機密指定の保護は別にして、内部告発者の保護が十分でないことの方が問題ではないでしょうか。この分野はまだ不確実な要素を含んでいます。特に、「公益通報者保護法」と特定秘密保護法との関係が問題になるでしょう。しかし、特定秘密に指定された情報にアクセスすることを認められている人々が漏洩した場合に処罰する規定は、例外規定を含めるべきでしょう。すなわち情報の漏洩が公共の利益に合致し、かつ日本の国家の安全保障を危うくするものではないと、善意で信じて情報を漏洩した個人は罰せられないという例外規定です。

第四に、SDSが設けている監視メカニズム（監視体制）は十分には独立していませんし、当該の情報を機密指定をするのが適切かどうかを判断するためのアクセス権が保証されていません。国会の常任委員会には監視機能を持った行政部門の外部にあるメカニズムに過ぎません。特別に指定された国家機密に対して、国会の委員会がアクセスすることを許可す

るかどうかは、政府に裁量権があります。したがって、委員会は、特定の情報の機密指定が適切かどうかを判断するのに足るだけの情報が得られないままになりそうです。さらに、委員会の勧告は、本来、拘束力を持っていません。衆議院は、政府に、説明責任果たすように要求してきました。そして、私が政府に要求したいことは、専門家を入れた独立の監視機関を設立することによって、この目的を達成してもらいたいということです。

### 差別とヘイトスピーチ

最近、日本では、少数民族に向けられた憎悪の表現が高まりを見せています。憎悪に満ちた行動が問題の根幹にあるのです。それにもかかわらず、日本には差別と闘うための包括的な法規が存在しません。人種差別撤廃委員会は2014年に、また女子差別撤廃委員会は今年3月に、日本が反差別法を制定するように勧告しました。このような立法措置は、憎悪の表現に対処する重要な第一歩です。日本は広い範囲を包含する反差別法を制定しなければなりません。ヘイトスピーチに対する第一の回答（対応？）は、差別行動を禁止する法を作ることです。そうすれば、憎悪の表現に対する政府の広範な行動——憎悪に対する教育的かつ公の声明——が差別に対する闘争に真の影響を与えることになるでしょう。

私は国会の法務委員会の委員たちと会談し、少数者に対するヘイトスピーチと戦うために提出する法案について学びました。私は、委員の方々のご協力を賞讃したいと思います。さらにまた、弱いグループに危害を加えようとするスピーチをやめさせることと、表現の自由を尊重することとを峻別していらっしゃることを評価します。私の理解する所では、この法案が、ヘイトスピーチは受け入れられないという文化を形成する第一歩になるのです。しかも、一方では、決して表現の自由を規制するものではないという素晴らしいものであります。ヘイトスピーチの防止と排除に関しては、教育および反論に焦点を当てた努力が望まれます。

### 選挙のキャンペーンへの規制

政治的なキャンペーン活動に対しては、昔から規制が課せられていますが、これを懸念する声を何度も聞かされました。政府は、インターネットでのキャンペーン活動には規制を課していません。インターネットでのキャンペーンは、国民が候補者の情報にアクセスしやすくなるために、また政治活動に十分に参加しやすくなるために明らかに重要なものだからです。

しかし、公職選挙法は通常のキャンペーン活動に制限を加え続けています。人権理事会は、日本に対して、政治キャンペーンに不合理な制限を課する法令を廃棄する必要があると注意を喚起しています。特にそういう法令は、公共の福利を前提にしていたり、表現の自由の権利や公の行動に参加する権利を危うくしているからです。キャンペーンの規制は、

特に選挙の期間中に公共の空間を確保するためには許されるべきです。しかし、現在の規制は、不必要かつ不適切です。

### デジタルの権利

インターネットの自由の領域では、日本がどんなに重要なモデルを提供しているかを私は強調したいと思います。この国では、インターネットの普及率は相当に高くなっています。そして、政府は、内容の規制をしていません。デジタルの自由に政府がほとんど干渉していないという事実は、政府が表現の自由を尊重している証拠です。

盗聴およびサイバーの安全への新たな対策として政府が立法措置を考える場合には、自由、通信の安全、オンラインの進化などの精神を規制の前面に出していただきたいと思います。重要なことは、国会がそのような努力に関して公開討論をすることであり、プライバシーの保護と表現の自由を法が尊重するようにすることです。通信の監視を法で規定する場合には、最も例外的な状況の場合だけしか認めてはなりませんし、必ず、独立した監視機関の監督を受けなければならないようにしなければなりません。特に、その法は、いかなる電子関係のあるいはデジタルの監視であれ、それが、たとえば少数派のグループを標的にしたり見張ったりするような差別的な意図を以て適用されることはないという基本原則を遵守すべきです。

### デモによる表現の権利

日本は、デモという強力な賞賛すべき文化を享有しています。道路の隅っこでの静かな抗議である場合もあれば、人数は少ないのにメガフォンでがなり立てて大人数であるように誤解されるデモもあります。何万ものデモ隊が国会に抗議している事例も知られています。それでも、活動家の中には懸念を示す人もいます。たとえば、抗議に対して不必要な規制が行われ、デモ参加者の人数が記録され、右翼の人々が抗議の邪魔をしても放置しています。さらには、ムスリムの行動を監視しようという主張もあります。こういうことが心配だということです。私と率直な公開討論をして下さった警察庁の方々に、私はこういう懸念をぶつけてみました。私は、これからもこういう問題にかかわり、日本が大衆の抗議活動を完全に許容することについて、対話を続けるつもりです。

私はまた、特に沖縄での抗議活動に関する懸念を、海上保安庁の方々にぶつけてみました。去年、私は、沖縄で行われている抗議活動に対して不適切な規制が加えられているという声があることに関して、当局者に問合せしてみました。信頼できる情報によると、不必要に力を用いた規制を行い、多数の逮捕者が出たということです。特に懸念されるのは、デモを撮影しているジャーナリストに対して、暴力が揮われたという報告です。特定の領域においては、国家安全保障の必要から、規制をかけることはやむを得ないかも知れませ

んが、それと同じ程度に、悪用を避けるために注意深い見直し作業を行わなければなりません。私は、沖縄の状況についても、注意深く追跡し、平和的な抗議を容易にするために、必要な限り、懸念を表明して行くつもりです。

以上

\* 「史実を世界に発信する会」による邦訳